ธรรมาภิบาลในองค์การภาครัฐ
(Governance in Public Organizations)
หลักการบริหารราชการแผ่นดินไทยเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน

หลักเกณฑ์บริหารปกครองที่ดีเพื่อจัดระเบียบภาครัฐ
ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมอย่างมีความสุข
มุ่งเน้นความถูกต้อง ชอบธรรม และประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

รากฐานความถูกต้องและความโปร่งใส
(Foundations of Integrity & Transparency)



หลักนิติธรรม
(Rule of Law)
การปฏิบัติกน้าที่กายใต้กรอบกฎหนายอย่าขเกร่งกรัดและเท่าเทียน เพื่อกุ่มกรองสักธีเสรีกาพขอบประชาขน



หลักคุณธรรม
(Ethics)
การขึดนั่นในกวามถูกต้อง ดีงาม มีกวามชื่อสิตย์ และปฏิบัติงานตามบาตรฐานวิขาชีพปราศจากการทุจริต



หลักความโปร่งใส
(Transparency)
การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอนได้ และสร้างความไว้วางใจให้แก่สังกม

การบริหารเพื่อประชาชนและความคุ้มค่า
(Public-Centric & Value Management)



หลักการมีส่วนร่วม
(Participation)
เปิดโอกาสให้ประอาชนร่วมรับรู้ ร่วนกิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวชสอบในกิจกรรมที่สังผลกระทนต่อชิวิต



หลักความรับผิดชอบ
(Accountability)
การตระหนักในหน้าที่ พร้อมรับผิดชอบต่อผลงานและการตัดสินใจ รวนทึงการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ



หลักความคุ้มค่า
(Value for Money)
การใส้กรัพยากรที่มีดยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชป์สูงสุด ต่อส่วนรวบอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียน: สกาพร วิชัยรัมย์ | สาขาวิชารัฐประศาสมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราขกัฏบุรีรัมย์

NotebookLM

บทที่ 1
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์การและการบริหาร

สังคมมนุษย์ เป็นสังคมที่อยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม มีปฏิสัมพันธ์กัน มีการจัดโครงสร้างของการอยู่ร่วมกัน มีข้อตกลงที่ต้องยึดถือปฏิบัติร่วมกัน รวมไปถึงการมีเป้าหมายของการอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวนี้อาจเรียกได้ว่า “องค์การ” โดยการเกิดขึ้นในช่วงแรกเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์หรือเกิดขึ้นเพราะความจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์เป็นหลัก ต่อมาเมื่อมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันทำและมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้เกิดองค์การอย่างเป็นทางการ เช่น ในสังคมต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ก็เกิดองค์การตำรวจ ต้องการป้องกันภัยจากศัตรูภายนอกทำให้เกิดกองทัพเป็นต้น ซึ่งในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์การและการบริหารซึ่งจะแสดงถึงพฤติกรรมการจัดสรรทรัพยากรให้บรรลุถึงเป้าหมายที่องค์กรได้กำหนดไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์การ

การจะอธิบายกรอบแนวคิดเกี่ยวกับองค์การได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องอธิบายหน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวข้องกับความหมาย ประเภท ความสำคัญ องค์ประกอบ ซึ่งจะทำให้มิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์การมีความเด่นชัดขึ้นซึ่งแต่ละหัวข้อมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1. ความหมายขององค์การ

การจะศึกษาลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ จำเป็นจะต้องศึกษาเกี่ยวกับความหมายที่สำคัญขององค์การ โดยมีนักวิชาการด้านการจัดการและการบริหารได้วิเคราะห์ศัพท์และความหมายของ คำว่า องค์การ ไว้มากมายหลายแนวคิด มีความหมายที่มีความคล้ายกันและสัมพันธ์กัน ดังนี้

อรุณ รักธรรม (2536 : 171) องค์การคือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ขององค์การ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจกรรมหรือผลผลิตขององค์การ โดยมีกระบวนการปฏิบัติที่เป็นระบบและทุกคนในองค์การตระหนักถึงหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ และประการสุดท้ายคือ จะต้องมีบุคคลมารวมตัวกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

สมคิด บางโม (2553 : 16) มีความเห็นว่า องค์การคือกลุ่มบุคคลหลาย ๆ คน ร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติ

Amitai Etzioni (1964 : 1) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึง หน่วยสังคมหรือกลุ่มบุคคลที่ตั้งขึ้นอย่างจงใจ เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง

Max Weber (1966 : 221) ให้ความหมายว่า องค์การคือหน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

Chester Bernard (1970 : 19) ได้ให้คำจำกัดความว่า องค์การหมายถึงแบบแผนความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนซึ่งมีความตั้งใจจริงที่จะร่วมกันดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่า องค์การจัดเป็นหน่วยทางสังคม มีขอบเขต มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินการภายใต้ระบบ โครงสร้างการดำเนินงานเพื่อไปสู่เป้าหมาย และเมื่อกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับความหมายขององค์การแล้ว สามารถสรุปได้ว่าองค์การหมายถึงกระบวนการหรือการดำเนินการที่มีการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรที่เป็นคน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการจัดการเพื่อให้เกิดผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ประเภทขององค์การ

การจัดจำแนกประเภทขององค์การสามารถกระทำได้โดยการพิจารณาจากเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งพงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์และชลิดา ศรมณี (2548 : 6-7) และรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 16) ได้กำหนดประเภทองค์การสรุปได้ดังนี้

2.1 พิจารณาจากความเป็นเจ้าของ อาจพิจารณาองค์การเป็น

2.1.1 องค์การของรัฐ (Public Organization)

2.1.2 องค์การของเอกชน (Private Organization)

องค์การของรัฐ หมายถึง องค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมด หรือมีหุ้นส่วนเป็นสัดส่วนที่มากกว่าเอกชน องค์การลักษณะนี้รัฐบาลจะต้องเข้าไปดูแลด้วยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแล กำกับติดตาม ทำหน้าที่ผู้บริหาร หรือว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพโดยที่รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลนโยบาย

ในองค์การของรัฐนั้น ผู้บริหารจึงไม่ใช่เจ้าขององค์การที่แท้จริง หากแต่ประชาชนของประเทศนั้น ๆ จึงเป็นเจ้าของที่แท้จริง รัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเข้าไปกำกับดูแล การจัดตั้ง และการยุบเลิกมักต้องอาศัยกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติเป็นเครื่องมือ เช่น มีพระราชบัญญัติรองรับการดำเนินงาน หรือมีกฎหมายกำกับการดำเนินงาน เป็นต้น

องค์การของรัฐมักมีขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนจำนวนมาก เช่น บริการด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย บริการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดถึงบริการที่เป็นการส่งเสริม และเพิ่มพูนความสามารถให้แก่ประชาชน

ส่วนองค์การเอกชน มีตั้งแต่ขนาดเล็กถึงขนาดใหญ่ มีตั้งแต่ที่คน ๆ เดียวเป็นเจ้าของและที่เป็นเจ้าของร่วมกันในลักษณะกิจการมหาชน องค์การเอกชนมักมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับผู้เป็นเจ้าของและเจ้าของมักเป็นผู้กำกับดูแลเข้ามาบริหารโดยตรงเมื่อไม่พอใจหรือประสบปัญหาก็อาจถอนทุนหรือยุติการดำเนินกิจการขององค์การนั้น ๆ เพราะถือว่าตนเองเป็นเจ้าของเป็นผู้ลงทุน

2.2 พิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ อาจพิจารณาองค์การเป็น

2.2.1 องค์การแสวงหากำไร (Profit Organization)

2.2.2 องค์การไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization)

เมื่อพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ตอบแทนที่องค์การจะได้รับ องค์การที่แสวงหาผลกำไรจะใช้ผลกำไรเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การ ขณะที่องค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไรมักเป็นองค์การสาธารณะที่ดำเนินกิจกรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชน ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส มักอยู่ในรูปของมูลนิธิต่าง ๆ ที่นำเอาดอกผลจากเงินกองทุนมาดำเนินการ

นอกจากนี้องค์การของรัฐส่วนใหญ่มักถูกจำแนกไว้ในประเภทองค์การไม่แสวงหาผลกำไร เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการแก่คนส่วนใหญ่ เป็นการให้บริการในสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่กลไกราคาทำงานไม่ได้ ต้องให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรและดำเนินการ เช่น บริการด้านการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

3. พิจารณาจากหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรเป็นเกณฑ์ พิจารณาองค์การเป็น

3.1 องค์การทางเศรษฐกิจ หมายถึง องค์การที่มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและการกินอยู่ของประชาชน รวมไปถึงองค์การที่มีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของชาติ เช่น องค์การต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกระเกษตรและสหกรณ์ บริษัทห้างร้านที่ขายสินค้าและบริการ รวมถึงโรงงานอุสาหกรรม เป็นต้น

3.2 องค์การทางการเมือง หมายถึง องค์การที่มีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อปกครองประเทศ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง เป็นต้น

3.3 องค์การทางสังคม ได้แก่ องค์การที่มีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความเจริญเติบโตและความผาสุกของปวงชน เช่น องค์การทางด้านการศึกษา สาธารณสุข ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม สโมสรและสวนสาธารณะ เป็นต้น

3.4 องค์การทางด้านความปลอดภัยของประชาชน ได้แก่องค์การที่มีเป้าหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศ รวมไปถึงความปลอดภัยของประชาชน ได้แก่องค์การทหาร องค์การตำรวจ เป็นต้น

3.5 องค์การด้านตุลาการ ได้แก่องค์การที่ทำหน้าที่สร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น เมื่อเกิดความขัดแย้งในสังคม เช่น ศาล ต่าง ๆ เป็นต้น

3.6 องค์การด้านการบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารงาน และเชื่อมโยงองค์การต่าง ๆ ขององค์รัฐบาลให้ดำเนินไปได้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงบประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4. พิจารณาจากการจัดตั้งองค์การ อาจพิจารณาได้จาก 2 ลักษณะคือ

4.1 องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยผ่านการรับรู้สาธารณะและระเบียบแบบแผนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ เช่น การจัดตั้งส่วนราชการใหม่ ก็จะต้องออกกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หากเป็นองค์การภาคเอกชน ผู้ที่ต้องการจัดตั้งบริษัทจำกัด ก็ต้องจัดทำตราสารจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

4.2 องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) องค์การประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลมีความสัมพันธ์กันทางสังคม เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความสมัครใจ การจะเข้าร่วมในองค์การหรือไม่จะไม่มีกฎเกณฑ์บังคับ การรวมตัวกันของบุคคลจะเป็นการรวมกันอย่างหลวม ๆ ตามปกติองค์การที่ไม่เป็นทางการมักเกิดขึ้นภายในองค์การที่เป็นทางการ

3. สาเหตุการเกิดขึ้นขององค์การ

จากความหมายขององค์การดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะประกอบกิจกรรมร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นหน่วยทางสังคมมนุษย์หน่วยหนึ่งที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์

นอกเหนือจากเพื่อความอยู่รอดของตนเองและของกลุ่มแล้วยังมุ่งประสงค์ที่จะให้ตนเองมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีความสุข สะดวกสบายทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตามวัตถุประสงค์แห่งตน

สำหรับการเกิดขึ้นขององค์การนั้นสมคิด บางโม (2553 : 19) ได้อธิบายเหตุผลที่สำคัญของการเกิดองค์การไว้ ดังนี้

3.1 องค์การเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านการสร้างคุณค่าที่สังคมปรารถนา องค์การลักษณะนี้หากเป็นองค์การที่เป็นราชการ จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการประชาชน สร้างสรรค์การอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนคุ้มครองความปลอดภัยต่าง ๆ และพัฒนาประเทศ ได้แก่ หน่วยราชการต่าง ๆ อำเภอ จังหวัด หน่วยทหาร ตำรวจ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯ และหากเป็นองค์การเอกชนหรือองค์การทางธุรกิจ จะมีวัตถุประสงค์หลัก คือมุ่งแสวงหากำไร แต่องค์การธุรกิจก็จะต้องให้ความร่วมมือกับบุคคลต่าง ๆ ในสังคม ปฏิบัติตนในฐานะพลเมืองดี เคารพกฎหมายบ้านเมือง ให้การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ แก่สาธารณชน สโมสร หรือสมาคมต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามแก่สมาชิกและสังคม

3.2 องค์การเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านการดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ เมื่อองค์การใดองค์การหนึ่งได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาแล้ว วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งที่สมาชิกในองค์การทุกคนควรยึดถือร่วมกันคือ การดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ สมาชิกทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีที่สุดเพื่อให้องค์การของตนบรรลุเป้าหมาย องค์การของราชการจะต้องให้บริการประชาชนให้ดีที่สุด เพื่อให้องค์การของตนมีความสำคัญและขยายงานออกไปได้อย่างกว้างขวาง องค์การธุรกิจก็เช่นกัน ถ้าทำกำไรให้ได้สูงกว่าและมีการบริหารดีกว่าองค์การอื่น ๆ ก็ย่อมจะเจริญรุ่งเรืองและดำรงอยู่ได้ตลอดไป

นอกจากเหตุผลสำคัญของการเกิดองค์การดังกล่าวมาแล้วนั้นรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 18-19) ได้อธิบายสาเหตุสำคัญของการเกิดองค์การไว้นอกเหนือจากนั้น คือ **“องค์การที่เกิดขึ้นมาเพื่อเหตุผลทางวัตถุ (Material Reasons)”** เพราะเหตุผลทางวัตถุ จะทำให้องค์การได้ช่วยให้สมาชิกสามารถแก้ไขข้อจำกัดของตัวเองได้ ทำให้สามารถผลิตสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละคนไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองให้เกิดมีขึ้นได้ องค์การจะช่วยแก้ไขข้อจำกัดของมนุษย์แต่ละคนได้ ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. เพิ่มกำลังความสามารถ มนุษย์จะอาศัยการเป็นที่รวมกำลังความสามารถเพื่อการผลิตที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน เพื่อผลิตอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ ที่ดีขึ้นและมากขึ้นโดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพกว่าการแยกการทำหรือหรือต่างคนต่างทำ ประสิทธิภาพในการผลิตจะสูงขึ้นได้ก็โดยองค์การจะเป็นสื่อ หรือเป็นเครื่องมือช่วยอำนวยให้การแบ่งงานกันทำตามความถนัดและการแลกเปลี่ยนกันเกิดขึ้นได้

สำหรับหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั้น มีคุณประโยชน์ที่จะช่วยให้องค์การสามารถทำการผลิตได้ในราคาต้นทุนที่ต่ำกว่าการแยกกันทำ ในลักษณะที่ทุกคนต่างต้องทำเองทุกอย่างทุกขั้นตอน โดยความเป็นจริงจะเห็นได้ว่า มนุษย์ทุกคนต่างก็มีความรู้ความสามารถเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไป เช่น ความฉลาด ความสนใจ ความถนัด และความสามารถในด้านต่าง ๆ เป็นต้น และขณะเดียวกันแต่ละบุคคลก็มีกำลังความสามารถที่จำกัดโดยจะมีความสามารถไปเสียทุกอย่างย่อมเป็นไปไม่ได้ ดังนั้นการที่สมาชิกแต่ละคนหันมามุ่งสนใจทำงานเฉพาะในสิ่งที่ตนเชี่ยวชาญและมีความสามารถเป็นอย่างดี ย่อมอำนวยให้การผลิตมีประสิทธิภาพดีขึ้น การรวมกลุ่มกันทำงานของ

สมาชิกในองค์การโดยที่แต่ละคนต่างก็ทำเฉพาะในสิ่งที่ตนถนัด แล้วรวมผลงานเข้าด้วยกัน ผลผลิตย่อมจะสูงขึ้นได้ โดยที่แต่ละคนต่างสามารถช่วยกันทำงานของส่วนรวมให้สำเร็จได้ด้วยการใช้ความพยายามที่น้อยกว่าเดิม

2. เพื่อช่วยให้มีการทำงานรวดเร็ว งานบางอย่างที่ต้องใช้เวลานานจึงจะทำสำเร็จได้นั้น จะทำได้รวดเร็วขึ้นและสำเร็จลงได้ทันกาลก็ต่อเมื่อสามารถรวมพลังมาช่วยกันทำ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและเร่งรัดให้สำเร็จลงในเวลาที่สั้นกว่า การเร่งทำให้สำเร็จผลรวดเร็วขึ้นและทันเวลาที่จะนำมาใช้ในระยะสั้น จะทำได้โดยการรวมกำลังทรัพยากรและให้มีการใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่มากขึ้น โดยเงื่อนไขเช่นนี้เท่านั้น วัตถุประสงค์ที่สูงและอยากขึ้นจะมีทางสำเร็จลงได้ แม้ว่าจะต้องมีการใช้เงินและความพยายามที่มากกว่าก็ตาม ผลสำเร็จและความคุ้มค่าและสามารถให้ประโยชน์ได้ในระยะเวลาอันสั้น ปัญหาของการที่มนุษย์ในสังคมปัจจุบันต้องการแก้ไข ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ ความต้องการมีคมนาคมที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเพื่อการแสวงหาทรัพยากรใหม่ ๆ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ตาม ย่อมเป็นงานที่ยากขึ้นสำหรับมนุษย์และถ้าหากแยกกันทำตามสภาพเดิมแล้ว ก็ต้องใช้เวลานานจึงจะสำเร็จลงได้

การที่ต้องการทำให้สำเร็จเร็วขึ้นและทันใช้นั้น ย่อมอาศัยการร่วมกันทำงานเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อให้มีทรัพยากรมากขึ้นและมีการรวมความพยายามของแต่ละฝ่ายได้มากขึ้น เพื่อให้มีการแบ่งการทำงานตามความถนัดมากขึ้นกว่าเดิม ในการพยายามแก้ไขปัญหานั้นจำเป็นต้องมีความพยายามรวมความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ มาช่วยพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่อยากได้ในระยะเวลาที่สั้นลงกว่าเดิม

องค์การขนาดใหญ่ทั้งหลายเกิดขึ้นตามเหตุผลที่ต้องการความสามารถทำงานให้สำเร็จได้รวดเร็วและแข่งกับเวลาได้ และถึงแม้ต้นทุนการระดมทรัพยากรและความรู้ความสามารถเข้าด้วยกันจะสูงกว่า แต่ผลที่ได้ก็อาจคุ้มค่า กล่าวคือการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และนำมาใช้ประโยชน์ได้เร็วกว่าอาจเป็นการประหยัดกว่าก็ได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ล้วนแต่เป็นเหตุผลที่แสดงให้เห็นคุณค่าและเหตุผลของการมีองค์การได้โดยตลอด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเบอร์นารด ที่ได้เคยให้เหตุผลของการเกิดองค์การเอาไว้ สรุปได้ว่า “องค์การเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถเอาชนะอุปสรรค ซึ่งเกินกว่ากำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้นองค์การจึงเป็นสื่อที่สำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของตนได้” และทำนองเดียวกันกับที่ คริสอาร์จิรีส (Chris Argyris) กล่าวไว้ว่า “องค์การถูกจัดขึ้นเพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถตอบสนองความพอใจร่วมกันอย่างดีที่สุด”

4. องค์ประกอบขององค์การ

จากการที่องค์การมีฐานะเป็นระบบเปิดระบบหนึ่ง ที่มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมนั้น จะพบว่า องค์การมีฐานะหน้าที่ ๆ จะต้องแปลงปัจจัยการดำเนินงานให้กลายเป็นผลผลิต การทำหน้าที่ในส่วนนี้ขององค์การก็คือกระบวนการแปลงสภาพ หรือ Conversion Process ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในองค์การ ในฐานะที่เป็นองค์การในระบบเปิด ในกระบวนการแปลงสภาพดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องจัดตั้งองค์การขึ้น มาเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมานี้ จะมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่ พื้นฐานขององค์การ โครงสร้างองค์การ เป้าหมายหรือ

วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียบข้อบังคับขององค์การ สมาชิกขององค์การ และเทคโนโลยีที่องค์การใช้ในการดำเนินงาน ทั้งนี้องค์ประกอบแต่ส่วนที่เป็นสาระสำคัญโดยสรุปมีดังนี้ (เฉลิมพงศ์ มีสมนัย, 2559 : 61-62)

4.1 พื้นฐานขององค์การ (Organization Context) องค์การโดยทั่วไปจะต้องมีพื้นฐานขององค์การคล้ายคล้ายกัน แต่ทว่าองค์การอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันไปบ้างแล้วแต่ว่าองค์การนั้น ๆ มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และการดำเนินงานอย่างไร สำหรับพื้นฐานขององค์การที่สำคัญ ได้แก่ การก่อตั้งและความเป็นมา ขนาดขององค์การ สถานที่ตั้ง ประเภทองค์การ

4.2 โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) องค์ประกอบส่วนนี้ขององค์การ จะบอกให้ทราบถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับงานหรือกิจกรรมเหล่านั้นในลักษณะของตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายนอกและบุคคลภายในองค์การ รวมทั้งพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากการครองตำแหน่งและบทบาทต่าง ๆ ภายในองค์การ ทั้งนี้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันของบุคคลและฝ่ายต่าง ๆ เป็นการประสานงานและร่วมมือกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีการบูรณาการการทำงาน รวมทั้งกลไกต่าง ๆ ในการตรวจสอบควบคุมเพื่อให้บุคคลปฏิบัติงาน ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4.3 เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ (Organization Goal) องค์การทุกประเภท จะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เสมอ แต่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทขององค์การ เช่น องค์การในภาครัฐ จะมีเป้าหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชน แต่ถ้าเป็นองค์การในภาคธุรกิจเอกชน จะมีเป้าหมายในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคล โดยมีแรงจูงใจในเรื่องของผลกำไร การเจริญเติบโตขององค์การ ย่อมสามารถที่จะดำรงอยู่ได้และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

4.4 กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การ (Organizational Rules) เพื่อเป็นกรอบและบรรทัดฐานในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่ร่วมกันทำงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ กฎระเบียบข้อบังคับขององค์การเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดขึ้นให้แน่นอนชัดเจน และแจ้งให้บุคลากรได้รับทราบและยึดถือปฏิบัติโดยพร้อมเพียงกัน แต่กฎระเบียบข้อบังคับเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

4.5 สมาชิกขององค์การ (Member of Organization) ได้แก่ตัวบุคคลแต่ละคน และบุคคลทุกคนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายในองค์การ เช่น กลุ่มผู้บริหารระดับสูง กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง กลุ่มผู้บริหารระดับต้นและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้บุคคลต่าง ๆ ภายในองค์การจะมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติ บางคนมีฐานะมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาและอีกหลาย ๆ คนมีฐานะและบทบาทเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

4.6 เทคโนโลยี (Technology) เทคโนโลยีเป็นกลไกสำคัญ ที่จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้เป็นผลสำเร็จ เทคโนโลยีเป็นสิ่งที่เป็นรูปธรรมจับต้องสัมผัสได้ เช่น เครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงานคอมพิวเตอร์ เป็นต้น และรวมทั้งสิ่งที่เป็นนามธรรมสัมผัสจับต้องไม่ได้แต่เป็นสิ่งที่รับรู้ได้ เช่น วิธีการบริหารการจัดการ กระบวนการดำเนินงาน เป็นต้น ทั้งนี้เทคโนโลยีจะเป็น

กระบวนการและวิธีการต่าง ๆ ที่องค์การใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัยในการดำเนินงานได้กลายเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตขององค์การให้เกิดประสิทธิผลประสิทธิภาพและประหยัด

องค์ประกอบทั้ง 6 ส่วนนี้ องค์การทุกประเภทจำเป็นต้องมีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานได้ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามองค์ประกอบเหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมซึ่งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบเหล่านี้เสมอ อนึ่งถ้าจัดกลุ่มองค์ประกอบขององค์การดังกล่าวนี้จะสามารถจัดได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ องค์ประกอบด้านโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและพฤติกรรมบุคลากร

5. การบริหารองค์การภาครัฐ

การบริหารองค์กรภาครัฐ หมายถึงการกำหนดและการดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนระบบการบริหารภาครัฐ หมายถึงปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ ในระบบภาครัฐกับปัญหากับระบบที่ใหญ่กว่าภายใต้บริบททางสังคมเศรษฐกิจการเมืองและเทคโนโลยี ซึ่งรวมทั้งโครงสร้างกระบวนการและพฤติกรรมภาครัฐ แนวคิดหลักที่สำคัญเกี่ยวกับการเป็นสาธารณะการเป็นกระบวนการทางการเมืององค์การราชการประสิทธิภาพและการตอบสนองสาธารณะและความเป็นกลางความเป็นธรรมและสิทธิส่วนบุคคล

แนวคิดหลักของการบริหารองค์การภาครัฐ ดังได้อธิบายไว้แล้วว่า การบริหารกิจกรรมใด ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีภารกิจ วิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์เป้าหมาย วัตถุประสงค์องค์การหรือกระบวนการบริหารที่คล้ายคลึงกัน เช่น การวางแผนการจัดองค์การ การนำการควบคุม เป็นต้น แต่การบริหารภาครัฐนั้นมีเอกลักษณ์เฉพาะซึ่งจะแตกต่างไปจากการบริหารจัดการในองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นสาธารณะ (Publishes) ขององค์การภาครัฐกล่าวคือ (อิสระ สุวรรณบล, 2551 : 8)

5.1 การบริหารภาครัฐ มีองค์ประกอบทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมาก

5.2 การตัดสินใจในการบริหารภาครัฐ มีผลกระทบกระเทือนกว้างขวางและรุนแรงกว่าภาคธุรกิจ

5.3 การบริหารภาครัฐได้รับการคาดหวังจากประชาชนสูงและมีการตรวจสอบสาธารณะอย่างกว้างขวาง

5.4 การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายกว้างขวางไม่ชัดเจนและค่อนข้างเป็นนามธรรม

5.5 องค์กรบริหารภาครัฐใหญ่โตซับซ้อนการปฏิบัติงานอิงกฎหมายระเบียบข้อบังคับมีพิธีการล่าช้า

นอกจากลักษณะดังกล่าวจะอธิบายถึงสภาพทั่วไปและสภาพของปัญหาสำคัญที่เป็นข้อจำกัดของการบริหารภาครัฐแล้ว ยังมีลักษณะสำคัญซึ่งรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2557 : 24-25) ได้อธิบายไว้หลายประการได้แก่

ประการแรก การบริหารภาครัฐแยกออกจากการเมืองไม่ได้ และนักการเมืองเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาบริหารประเทศและดำเนินนโยบายสาธารณะที่หาเสียงไว้ ระบบราชการและองค์กรอื่น ๆ เป็นเพียงกลไกที่จะดำเนินยุทธศาสตร์และนโยบายของนักการเมือง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความชำนาญและมีประสบการณ์สูงกว่าแต่ก็เป็นเพียงผู้เสนอข้อมูลและความเห็นต่าง ๆ ให้กับฝ่ายการเมือง ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีบทบาทเสนอและกำหนด

นโยบายสาธารณะหรือร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้นักการเมืองและกระบวนการทางการเมืองอยู่นั่นเอง

ประการที่สอง การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมักได้รับอิทธิพลทางการเมืองระดับต่าง ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมักต้องเกี่ยวข้องกับนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ รวมทั้งพลังมวลชน ทั้งนี้กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวยังสามารถสร้างแรงกดดันในการกำหนดนโยบายของรัฐ การตัดใจในภาครัฐ รวมทั้งความสามารถในการล้มล้างรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้นในระยะหลังนักรัฐประศาสนศาสตร์ มักให้ความสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการประเมินนโยบายสาธารณะเพื่อศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะว่าเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากอิทธิพลของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ

ประการที่สาม ความคาดหวังจากประชาชน เพราะความเป็นสาธารณะนี่เองที่ทำให้ประชาชนคาดหวังสูงจากการดำเนินงานนโยบายสาธารณะของรัฐบาลหรือการบริหารภาครัฐ โดยคาดหวังว่าจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และคาดหวังว่ารัฐบาลจะนำประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมมีเกียรติภูมิที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับ ซึ่งความคาดหวังนี้จะมีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป แต่ขณะเดียวกันถ้าหากประชาชนไม่พอใจผลการดำเนินงานของรัฐบาลมากก็อาจเกิดการประท้วงหรืออาจถึงขั้นจลาจลได้และไม่เลือกให้กลับมาเป็นรัฐบาลเลือกในการตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้ความเป็นสาธารณะทำให้ภาครัฐเองต้องมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Account ability) อีกด้วย

ประการที่สี่ การมีเป้าหมายกว้างขวาง ความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนที่ชัดเจนคือ ภาครัฐมักมีเป้าหมายที่กว้างขวางไม่ชัดเจนและค่อนข้างเป็นนามธรรมในบางครั้งก็ขัดกันเอง เช่น นโยบายของรัฐวิสาหกิจว่าจะไม่แสวงหากำไรแต่รัฐวิสาหกิจจำนวนมากก็ยังคงมีกำไรสูง บางครั้งภาครัฐมุ่งกำไรทางสังคมและกำไรทางสังคมนั้นไม่สามารถประเมินในเชิงปริมาณได้ อย่างไรก็ตามในการบริหารภาครัฐยุคใหม่ได้มีความพยายามกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นโดยให้มีการกำหนดดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator) หรือ KPI และมีการประเมินแบบดัชนีความสำเร็จแบบสมดุล หรือ (Balanced Scorecard) ซึ่งจะช่วยให้การบริหารภาครัฐมีเป้าหมายการปฏิบัติงานชัดเจนขึ้น

ประการที่ห้า องค์กรภาครัฐมีขนาดใหญ่โตซับซ้อนปฏิบัติงานโดยมีกฎหมายเป็นหลักโดยเฉพาะองค์กรภาครัฐที่นำแนวคิดองค์กรในระบบราชการแบบบิวรอคเครซี่ (Bureaucracy) ของแม็ก เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งยังนิยมใช้กันอยู่ทั้งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก องค์การแบบนี้เป็นองค์การในอุดมคติที่คำนึงถึงเหตุผลความถูกต้องตามกฎเกณฑ์ (Rational-Legal) ซึ่งจำเป็นสำหรับองค์การภาครัฐ และการที่องค์การแบบนี้ยึดสายการบังคับบัญชาตามขั้นตอน มีงานเอกสาร มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทำให้เกิดความใหญ่โต ซับซ้อน มีพิธีรีตองและความล่าช้า (Red Tape) และความไร้ประสิทธิภาพได้เช่นกันทั้ง ๆ ที่ภาครัฐรับทราบปัญหานี้แต่การปรับเปลี่ยนก็ทำได้ยาก ดังความพยายามปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมักเริ่มจากการปรับบทบาทภาครัฐและการปรับโครงสร้างขององค์กรภาคราชการหรือภาครัฐบาล นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอว่าแนวคิดหลักทางการบริหารภาครัฐจึงจะเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความเป็นสาธารณะประสิทธิภาพและการตอบสนองสาธารณะ
2. องค์การแบบราชการและระบบข้าราชการที่เป็นอาชีพ
3. นโยบายสาธารณะ ผลประโยชน์สาธารณะ กระบวนการทางการเมืองและสิทธิส่วนบุคคล
4. การควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญขององค์การภาครัฐ คือ เป็นองค์การสาธารณะหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะมีหน้าที่ในการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานโดยอาศัยกฎระเบียบ เพราะการทำงานเพื่อบริการประชาชนจะต้องมีเหตุผล มีความเสมอภาคและความเท่าเทียม กฎระเบียบจะช่วยให้การทำงานไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การผลิตสินค้าสาธารณะขององค์กรภาครัฐจึงมีเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมิใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐส่วนใหญ่จึงไม่ได้มุ่งเน้นไปที่กำไร และการดำเนินการจึงไม่ได้วัดผลว่าได้กำไรหรือขาดทุน แต่จะพิจารณาว่าสินค้าและการบริการของรัฐนั้นผู้รับบริการได้รับอย่างทั่วถึงและเสมอภาคหรือไม่และสมาชิกที่ได้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการให้บริการหรือไม่

6. วิวัฒนาการของแนวคิดด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

มนุษย์ในยุคแรกต้องเตรียมรู้ในการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมหรือต่อสู้ป้องกันตัวกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เพื่อความอยู่รอด มีการพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และอาวุธจากวัตถุที่หาได้จากธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ กระดูกสัตว์ เปลือกหอย เป็นต้น มนุษย์ได้เรียนรู้เกี่ยวกับสิ่งที่อยู่รอบตัว และได้เริ่มรวบรวมประวัติศาสตร์ทางความคิดในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยมีแหล่งที่มีความคิดในช่วงแรก 2 แหล่ง ได้แก่ สภาพตัวของมนุษย์เองในสังคมและความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การเรียนรู้เหล่านี้ของมนุษย์ได้มีพัฒนาการเป็นอารยธรรมในเวลาต่อมาซึ่งนักมานุษยวิทยาได้แบ่งออกเป็น 3 ยุคได้แก่ยุคหิน (Stone Age) ยุคสำริด (Bronze Age) และยุคเหล็ก (Iron Age)

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social Animal) ตามทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle) ต้องอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่า เพื่อพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มจึงเป็นปกติวิสัยของมนุษย์โดยเฉพาะตามพื้นที่ราบลุ่มใกล้กับแหล่งน้ำ เนื่องจากมีความอุดมสมบูรณ์ เช่น แม่น้ำไนล์ในอียิปต์ แม่น้ำไทกรีสและยูเฟรตีสในตะวันออกกลาง แม่น้ำสินธุในอินเดีย แม่น้ำโหวฮวงโหวในประเทศจีน เป็นต้น เมื่อมนุษย์ไม่ต้องเร่ร่อนก็เริ่มมีเวลาในการสร้างสรรค์อารยธรรมและวิทยาการต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ในโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปยุโรปได้มีการพัฒนาทางวิทยาการอย่างมากจนก้าวไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองสังคมอารยธรรมและวิทยาการต่าง ๆ ของสังคมมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปและมีความหมายต่อความเป็นไปของโลกปัจจุบันเป็นอย่างมาก รวมทั้งวิทยาการด้านบริหารจัดการซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับมนุษย์อย่างมาก

จากการที่มนุษย์ต้องอยู่รวมกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนั้น ทำให้มีการรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์การ ทั้งองค์การที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ ซึ่งเป็นองค์การแบบปฐมภูมิ (Primary Organization) เช่น ครอบครัว การรวมตัวกันของมนุษย์ยุคดึกดำบรรพ์ที่เกิดขึ้นโดยความตั้งใจของมนุษย์ เป็นองค์การแบบทุติยภูมิ (Secondary Organization) เนื่องจากความต้องการของมนุษย์ใน

สังคม เช่น การรวมกันเป็นชุมชนหมู่บ้าน เมือง เป็นต้น อาจมีการร่วมทุนกันร่วมมือร่วมแรงกัน ร่วมกันวางแผน มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติกับทุกคนที่เกี่ยวข้อง จากวิวัฒนาการอันยาวนานของมนุษยชาติ ก็ได้มีสิ่งที่เป็นความเจริญก้าวหน้าทางอารยธรรม ไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุ เช่น พีระมิด กำแพงเมืองจีน อาณาจักรโรมัน เป็นต้น หรือความเจริญด้านวัฒนธรรมที่เป็นบ่อเกิดของศาสนาลัทธิประเพณีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เกิดจากการเรียนรู้และสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันช่วยกันทำงาน อันทำให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ซึ่งความร่วมมือร่วมใจของกลุ่มนี้เป็นแรงผลักดันอันสำคัญไปสู่ความสำเร็จทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าว สิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์กับสังคมมีอยู่คู่กัน โดยมีองค์การเป็นหน่วยยึดโยงเกื้อกูลไว้ ฉะนั้นสังคมกับองค์การจึงแยกจากกันไม่ออกดังที่อะตอม เอชิ โอนิ (Anitai Etzioni) กล่าวไว้ว่า “องค์การคือสังคม” และเช่นกัน วิลเลี่ยม เจ ซิฟฟิน (William J. Siffin) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์การที่มีต่อมนุษย์ว่า ”ถ้าปราศจากองค์การและการบริหารแล้วสังคมก็จะไม่มี และถ้าปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้”

จะเห็นได้ว่า มนุษย์เรามีการเรียนรู้และใช้การบริหารจัดการกับองค์การหรือสังคมของตนมาช้านานแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบหรือเรียบเรียงอันออกมาเป็นทฤษฎีหรือแนวคิดที่ชัดเจน จนกระทั่งมีการศึกษาและพัฒนาระบบวิธีการบริหารจัดการให้เป็นหลักการหรือทฤษฎีต่าง ๆ และมีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือในช่วงศตวรรษที่ 18 นั้นองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การด้านธุรกิจในประเทศยุโรปตะวันตกได้มีบทบาทที่ใหญ่โตและซับซ้อนยิ่งขึ้นจนกระทั่งในปี ค.ศ.1776 ได้มีนักวิชาการชาวสก๊อตแลนด์ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชาเศรษฐศาสตร์ยุคใหม่ คืออดัม สมิธ (Adam Smith) ได้เผยแพร่งานเขียนออกมาในหนังสือ The wealth of nations ที่มีแนวคิดต่อต้านระบบผูกขาดการค้าและสนับสนุนให้มีการค้าแบบเสรี (Laissez-Faire) มากยิ่งขึ้น รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวน้อยที่สุดปล่อยให้เป็นหน้าที่ของกลไกตลาด แนวคิดของอดัม สมิธ มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานในองค์การที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตในการสร้างผลิตภาพ (Productivity) ในการทำงานขององค์การ

นอกจากนี้แล้วแนวคิดเกี่ยวกับการค้าเสรีของอดัม สมิธ ทำให้องค์การทางธุรกิจตลอดจนภาครัฐในขณะนั้น พยายามแสวงหาทรัพยากรและนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การค้าเสรีนี้ต่อมาได้กลายเป็นมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) จนทำให้ธุรกิจเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งยุคอุตสาหกรรมใหม่หลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้วประมาณ 100 ปีการผลิตได้เปลี่ยนจากระบบครัวเรือน (Family System) มาเป็นระบบโรงงาน (Factory System) มีการนำเครื่องจักรกลเข้ามาใช้ในการผลิต แทนที่แรงงานจากคน เนื่องจากสามารถผลิตสินค้าได้ในปริมาณมาก (Mass Production) ช่วยลดต้นทุนการผลิตใช้เวลาน้อยลง มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว องค์การธุรกิจซึ่งประกอบการค้าขายก็เจริญขึ้นเช่นกัน และได้นำเอาวิธีการทางการตลาดมาใช้เมื่อองค์การทางธุรกิจทั้งหลายมีความมั่นคงขึ้นเจริญเติบโตมากขึ้น การผลิตแบบเดิมก็หมดไป ความจำเป็นในการที่จะพัฒนาระบบวิธีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพจึงมีมากขึ้น องค์การเหล่านี้ต้องการการบริหารที่มีรูปแบบที่เป็นทางการ (Formalized management Practice) ซึ่งจากจุดนี้ทำให้เริ่มมีการศึกษาและพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการองค์การ รวมทั้งก่อให้เกิดแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น

อย่างมากมาย โดยมีแรงผลักดันทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมีวิวัฒนาการของศาสตร์หรือแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับด้านการบริหารจัดการองค์การมาจนถึงปัจจุบัน ได้เริ่มมีการรวบรวมและคิดค้นแนวคิดทฤษฎีหรือศาสตร์ด้านองค์การอย่างมีระบบในหลาย ๆ รูปแบบ ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมที่เริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมเต็มตัว จึงต้องมีระบบการบริหารจัดการองค์การที่ดีให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูง จากนั้นก็ได้มีวิวัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีหรือศาสตร์ด้านองค์การกันอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยทฤษฎีองค์การหรือศาสตร์ด้านองค์การนั้น จัดเป็นสาขาวิชาที่มีความสำคัญของขอบข่ายของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จากอดีตที่ผ่านมาได้ปรากฏว่ามีการศึกษาและนำเสนอศาสตร์ด้านองค์การกันไว้อย่างมากมาย ทั้งในแง่มุมของการจัดองค์การ เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การกับการศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ รวมทั้งสามารถศึกษาถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การว่ามีกระบวนการจากข้อมูลเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การหรือศาสตร์ด้านองค์การที่มีอย่างหลากหลายในข้างต้น สามารถที่จะจำแนกออกตามรูปแบบและวิวัฒนาการได้ 3 กลุ่มคือ

1. กลุ่มทฤษฎีองค์การดั้งเดิมหรือคลาสสิค (Classical Organization Theory)

2. กลุ่มทฤษฎีองค์การดั้งเดิมแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิค (NeoClassical Organization Theory)

3. กลุ่มทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หรือทฤษฎีองค์การสังเคราะห์ (Modern Organization Theory of Synthesis Organization Theory)

โดยแต่ละกลุ่มทฤษฎี มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ (เฉลิม ศรีผดุง และอิศเรศ ศันนีย์วิทยกุล, 2559 : 12-15)

1. ทฤษฎีกลุ่มแรกเป็นทฤษฎีองค์การดั้งเดิมหรือคลาสสิค เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการปฏิวัติอุตสาหกรรมและมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมอย่างมากในช่วงนั้น นักวิชาการหลายท่านมองว่าองค์การกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นระบบปิด (Close System) ทฤษฎีองค์การที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของแม็ก เวเบอร์ (Max Weber) ที่มุ่งเน้นหลักความเป็นเหตุเป็นผลยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ที่แน่นอน มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ทฤษฎีต่อมาคือทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของเฟรดริค ดับเบิ้ลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) แนวคิดนี้มีอิทธิพลอย่างมากในกลุ่มของทฤษฎีดั้งเดิม มีเป้าหมายคือเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดโดยใช้ปัจจัยในการผลิตให้น้อยที่สุดเน้นความสามารถเฉพาะด้าน หาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดและระบบการจูงใจในการทำงานโดยวิธีการกำหนดมาตรฐานค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับการทำงาน ทฤษฎีหนึ่งที่สำคัญในยุคนี้คือทฤษฎีหลักการจัดการและการบริหารของเฮนรี่ ฟาโยล (Henry Fayol) ที่มีหลักการทำงานสำคัญ 5 ประการที่เรียกว่า POCCC อันประกอบไปด้วยการวางแผนการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ส่วนลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และลินดัล เออวิค (Lyndall Urwick) ได้เสนอกระบวนการบริหาร 7 ขั้นหรือที่นิยมเรียกย่อ ๆ ว่า POSDCORB อันประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการด้านบุคคล (Staffing)

การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงานผล (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

2. ทฤษฎีองค์การกลุ่มดั้งเดิมแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิค นักวิชาการหลายท่านเห็นว่าทฤษฎีองค์การยุคนี้เป็นระบบเปิด (Opened System) ทฤษฎีกลุ่มนี้ให้ความสนใจกับมนุษย์ เป็นกลุ่มทฤษฎีที่พัฒนาการมาจากกลุ่มทฤษฎีแบบดั้งเดิมให้ความสำคัญกับขบวนการมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Movement) และพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การและตระหนักว่ามนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญขององค์การ และยังให้ความสำคัญกับการจัดองค์การแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) โดยมีลักษณะสำคัญคือ การเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment) ความสนใจในด้านมนุษยสัมพันธ์ในช่วงเวลาต่อมาได้ทำให้เอลตัน เมโย (Elton Mayo) และคณะ ทำการศึกษาวิจัยที่มีชื่อเสียงคือ Hawthorn Studies ที่ Western Electric Company เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่าง ค.ศ.1927-1932 จากผลการศึกษาพบว่า ในหน่วยงานจะเกิดองค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) ควบคู่ไปกับองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) และองค์การที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทต่อพฤติกรรมของคนงาน เช่น การลงโทษ การให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น การยกย่องการยอมรับการให้เกียรติจากกลุ่มเพื่อนที่มีผลต่อบุคคลมากกว่าตัวเงิน ดังนั้นการกระทำของคนทำงานจะถูกกำหนดจากกลุ่มมากกว่าที่จะกระทำการใดได้ด้วยความต้องการของตนเองโดยอิสระส่วนบุคคล การศึกษาในครั้งนี้ทำให้เห็นคุณค่าของผู้ปฏิบัติงานและยอมรับศักดิ์ศรีของมนุษย์ นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สำคัญอีกหลายท่านที่ให้ความสนใจกับหลักของมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมของมนุษย์ อาทิ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) ของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham H. Maslow) ทฤษฎีสองปัจจัย (Two Factors of Motivation Theory) ของเฟรดริค เฮอร์ซ์เบอร์ก (Frederick Herzberg) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของดักลาส (Douglas) เป็นต้น

3. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่หรือทฤษฎีองค์การสังเคราะห์ เป็นทฤษฎีองค์การร่วมสมัยที่สร้างมาเพื่อลดข้อจำกัดและปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในองค์การของทฤษฎี 2 กลุ่มแรก มีนักวิชาการนักคิดที่สามารถจำแนกให้สังกัดในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Making Theory) ของเฮอซ์เบิร์ก เอ ไซมอน (HerzbergA. Simon) ที่มุ่งเน้นการตัดสินใจที่เป็นเหตุเป็นผลภายใต้ข้อจำกัดของการบริหารในด้านต่าง ๆ ซึ่งการตัดสินใจอาจจะไม่ดีที่สุด แต่อาจทำให้เกิดความพึงพอใจและเป็นไปได้ ทฤษฎีต่อมาได้แก่ทฤษฎีระบบเปิด (Open System Theory) นักวิชาการที่มีแนวคิดเช่นนี้ได้แก่ เจมล์ ดี ทอมสัน (James D. Thompson) ที่มองว่า องค์การเป็นระบบที่ซับซ้อนโดยธรรมชาติ มีระบบย่อยต่าง ๆ ภายในที่สัมพันธ์กัน เหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่ต้องให้ความสัมพันธ์ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพราะว่าองค์การเองก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคม องค์การจะต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อการดำรงอยู่และเติบโต นักวิชาการที่มีแนวคิดสอดคล้องกันในทำนองนี้มีอีกหลายคน ได้แก่ ชาร์ล เพอร์โรว์ (Charles Perrow) เป็นต้น เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ จึงต้องนำหลักการหรือวิธีการบริหารที่คำนึงถึงสถานการณ์ นอกจากนี้แล้วยังมีแนวคิดและเทคนิคการบริหารทันสมัยที่นำมาใช้ในองค์การเพื่อให้การบริหารองค์การเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถแก้ไขปัญหาทุกอย่าง

ได้ถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม เช่น การบริหารโดยทฤษฎี Z (Z Type Theory) การรื้อปรับระบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development- OD) การสร้างกลุ่มคุณภาพงาน (Quality Control Circle-QC) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management- TQM) เป็นต้น

ขณะนี้สังคมโลกกำลังก้าวจากยุคสมัยใหม่ไปสู่ยุคหลังสมัยใหม่หรือเป็นช่วงเวลาหลังยุคอุตสาหกรรมภายหลังการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์กระแสของลัทธิของการเมืองแบบประชาธิปไตยและลัทธิทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้มีบทบาทและอิทธิพลสูงขึ้นในสังคมโลก มีการใช้วิทยาการเข้าช่วยทั้งทางด้านการบริหารงานการสื่อสารและการประสานงาน มีรูปแบบเป็นเครือข่ายกันมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นบริษัทข้ามชาติ การทำงานกันแบบข้ามพรมแดน การผลิตที่ดำเนินการต่างพื้นที่กันตามต้นทุนที่ต่ำสุดของวัตถุดิบและแรงงาน ซึ่งเป็นการกระจายกันทางภูมิศาสตร์ แบ่งงานกันทำเฉพาะส่วน แล้วค่อยนำมาประกอบกันเป็นรูปร่างภายหลัง เช่น รถยนต์ โทรศัพท์มือถือ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น โดยยึดหลักการรวมความสามารถและใช้ทรัพยากรร่วมกันองค์การมีขนาดที่เล็กลง (Downsizing) ลดความซับซ้อนทางลำดับการบังคับบัญชา มีสายการบังคับบัญชาที่แบนราบ (Flat Organization) มากยิ่งขึ้น มีความยืดหยุ่น (Flexibility) สูง ใช้กำลังคนน้อยแต่มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงโดยมีเทคโนโลยีและระบบหรือเทคนิควิธีการที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารงาน อาจใช้การหาทรัพยากรจากภายนอกองค์การ (Outsourcing) หรือการจ้างงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาทำเป็นเรื่อง ๆ ไป (Contract Out) อาจใช้ผู้ปฏิบัติงานแบบชั่วคราวที่เป็นองค์การแบบโครงการ (Project Organization) หรือองค์การแบบเฉพาะกิจ (Adhocracy)รับงานเป็นคราว ๆ หรือเป็นกรณีไป มีระบบการควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบการบริหารงานที่ได้มาตรฐานในการปฏิบัติงานในองค์การในการวางแผนและการบริหารจัดการจะเป็นแบบเชิงกลยุทธ์

ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern era) ระเบียบแบบแผนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ตายตัวหรือหลักการดั้งเดิมของสังคมจะถูกยอมรับน้อยลงไป สตรีและคนกลุ่มน้อยอาจมีโอกาสที่จะก้าวเข้ามาเป็นผู้บริหารองค์การระดับสูงมากขึ้นการบริหารองค์การจะยึดถือตามสถานการณ์ (Contingency) และสิ่งแวดล้อมที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว องค์การจะถูกมุ่งหวัง ให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) อุปมาเหมือนองค์การที่มีสมอง(Organization as The Brain) ซึ่งที่จะสามารถรับรู้ต่อสิ่งเร้าต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสารการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกองค์การเอง และนอกจากนี้แล้วยังสามารถประมวลผลทำความเข้าใจตีความออกมาเป็นแนวคิดนโยบายแนวปฏิบัติร่วมทั้งสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovation) ขึ้นเองได้ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินการขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทันการณ์และเหมาะสมกับสถานการณ์ มีองค์การแบบใหม่ที่มีรูปแบบเป็นองค์การเสมือนจริง (Virtual Organization) เป็นรูปแบบที่ใช้ทดแทนองค์การในรูปแบบปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเน้นระบบเครือข่าย เป็นองค์การที่ไร้พรมแดนทางด้านกายภาพและหน้าที่ องค์การต่อไปอาจไม่จำเป็นต้องมีที่ทำการถาวร แต่สามารถทำงานอยู่กับบ้าน บนรถยนต์หรือที่ใดที่หนึ่งในโลกด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน อาจมีศาสตร์ด้านวงการใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีกมากมายเข้ามาแทนหลักการสร้างองค์ความรู้ต่าง ๆ อาจไม่ต้องยึดถือแนวคิดของศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง หรือแนวคิดของสำนักใด

สำนักหนึ่งเป็นหลักองค์ความรู้ที่ได้มาจึงเป็นองค์ความรู้ที่หลากหลาย มิได้ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

7. การจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐของไทย

การจัดรูปแบบโครงสร้างภาครัฐของไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 8) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 (ฉบับแก้ไข) เป็นหลัก ประกอบด้วย

7.1 องค์การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นองค์การภาครัฐที่จัดขึ้นตามแนวคิดการรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

7.2 องค์การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยแนวคิดการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางในการจัดการบริการสาธารณะในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

7.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยแนวคิดการกระจายอำนาจ การจัดบริการสาธารณะสู่ประชาชนซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

นอกจากนี้ยังมีองค์การภาครัฐที่มีลักษณะพิเศษนอกเหนือจากองค์การตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและ พรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ประกอบด้วย

1. องค์การมหาชน เป็นองค์การภาครัฐที่มีลักษณะคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน

2. องค์การในกำกับของราชการ เป็นองค์การภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันพระปกเกล้า สถาบันเพิ่มผลผลิต เป็นต้น

3. องค์การรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์การภาครัฐทีมีลักษณะกึ่งระบบราชการกึ่งระบบธุรกิจ เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐหรือบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลมีทุนรวมเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละองค์การรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

4. องค์การบริหารรูปแบบพิเศษ เป็นองค์การภาครัฐที่มีลักษณะกึ่งอิสระ ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจในลักษณะศูนย์รับผิดชอบและศูนย์กำไร เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี เช่น สถาบันนโยบายสาธารณะในสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษาในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

หน่วยงานดังกล่าวมา ถือได้ว่า เป็นหน่วยงานภาครัฐของไทย มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มีภารกิจที่ต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดและตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์โดยรวมแก่ประชาชน อันได้แก่ การตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชน และเพื่อความสงบสุข การกินดีอยู่ดีและมีคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นต้น

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารเป็นการลงมือกระทำหลังจากวางหลักการบริหารแล้ว ในขั้นตอนนี้ต้องใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์มาจัดการตามหลักการที่วางไว้ โดยมีกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อทำให้เกิดความสำเร็จเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอสาระสำคัญในหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. ความหมายของการบริหาร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546 : 609) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง การปกครอง เช่นการบริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดการ เช่นการจัดการธุรกิจ

สมคิด บางโม (2545 : 61) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

Herbert Simon (1965 : 4) ให้ความหมายว่า เป็นการทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

Ernest Dale (1973 : 4) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นการจัดการโดยมนุษย์ เป็นการตัดสินใจ และเป็นขบวนการของการรวบรวมและแจกแจงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

Peter Drucker (1974 : 12) การบริหารเป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Kast และ Rosenzweing (1974 : 6) อธิบายว่า การบริหารเป็นการร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างมนุษย์และทรัพยากรทางวัตถุอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และเสนอว่า ปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจะต้องมีอย่างน้อย 4 ประการ คือ 1) วัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ 2) มนุษย์ที่พร้อมจะปฏิบัติงาน 3) เทคโนโลยีการดำเนินงาน และ 4) องค์การที่จะดำเนินงาน

ดังนั้น การบริหารจึงสรุปความหมายได้ว่า หมายถึง กระบวนการของศาสตร์และศิลปะในการดำเนินการจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งไว้ อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของปัจจัยที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ มีคนปฏิบัติงานและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งลักษณะการบริหารที่เป็นลักษณะของศาสตร์นั้น จะเป็นการอาศัยกฎเกณฑ์ระบบต่าง ๆ ของการบริหาร ส่วนลักษณะการบริหารที่เป็นศิลป์นั้น เป็นรูปแบบหนึ่งที่มาช่วยผ่อนปรนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารแบบศาสตร์ ได้แก่ การเกิดผลที่ต้องการโดยใช้ความชำนาญ ประสบการณ์ มนุษยสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

2. เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเกิดการบริหาร

เงื่อนไขที่จำเป็นของการเกิดการบริหารเป็นเงื่อนไขเดียวกันกับการเกิดองค์การอาจเปรียบได้ว่า องค์การหรือหน่วยงานบริหารเป็นเสมือนร่างกายของมนุษย์ ประกอบด้วยระบบต่าง ๆ มากมาย ส่วนการบริหารเปรียบเสมือนความคิด จิตใจของมนุษย์ ที่เป็นตัวชักนำการดำเนินชีวิตของมนุษย์

ในการพิจารณาเงื่อนไขของการบริหารใด ๆ มักมุ่งให้ความสำคัญไปที่ 1) มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน 2) มีทรัพยากรในการบริหารที่มีคุณภาพ 3) มีหน่วยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ความสำเร็จในการบริหารใด ๆ จะหมายถึงความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรให้

บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน ขบวนการทั้งหลายข้างต้น ต้องดำเนินการในองค์การ และความสามารถที่ทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด เรียกได้ว่าเป็นประสิทธิผลในการบริหารงาน

3. ความสำคัญในการบริหาร

การบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญในอันจะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และการเจริญเติบโตของของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารเสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม และการบริหาร จึงเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร มาประกอบเป็นกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เสนาะ ติเยาว์ (2544 : 1-2) และ Schermerhorn (1999 :16) ได้กล่าวถึงหลักสำคัญของการบริหารสรุปได้ดังนี้

3.1 การบริหารเป็นการทำงานกับคนโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คืออาศัยกลุ่มคนที่รวมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ นักบริหารจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น มิฉะนั้นการทำงานอาจไม่สำเร็จหรือสำเร็จได้ช้า หรืออาจไม่บรรลุเป้าหมาย สาระสำคัญของการบริหารในข้อนี้ แสดงให้เห็นว่านักบริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้

3.2 การบริหารทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้นักบริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือ เป้าหมายต้องมีความชัดเจนแล้วสามารถทำให้สำเร็จ ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดีมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

3.3 การบริหารเป็นการสมดุลกันระหว่างประสิทธิผลกับประสิทธิภาพ ซึ่งคำว่าประสิทธิผล หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานให้สำเร็จอย่างเดียวไม่พอแต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่างคือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและการใช้ทรัพยากรต่ำสุด จึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

3.4 การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า เราอาศัยในโลกนี้ที่มีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จึงต้องตระหนัก 2 ข้อใหญ่ ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้ว ทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถกลับคืนมาใหม่ได้

และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้สิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่วนนักบริหารในองค์การจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้บริบทเกี่ยวกับ ปัจจัยป้อนเข้า ทรัพยากรการบริหาร และหน้าที่ทางการบริหาร

3.5 การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนักบริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งปัจจัยสำคัญคือต้องรับรู้ข้อมูลสารสนเทศในปัจจุบันอย่างเพียงพอในการตัดสินใจและการใช้ศิลปะในการบริหารเพื่อบรรลุผลตามเป้าหมาย

ดังนั้นความสำคัญของการบริหารจึงเป็นการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสมดุลระหว่างคนและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

นอกจากนี้ความสำคัญของการบริหารในฐานะที่เป็นระบบราชการ ก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยไม่มุ่งแสวงหากำไรผ่านหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่หน่วยงานราชการในพื้นที่ จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพและเมืองพัทยา ทั้งนี้ระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดบรรลุผลแห่งเป้าหมายของนโยบายซึ่งถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการบริหารในฐานะเป็นกลไกของระบบราชการ เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน กล่าวคือ การบริหารเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการนั้นๆ ให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานราชการ เช่น การบริหารงบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารพัสดุ เป็นต้น

4. ทรัพยากรในการบริหาร

ปัจจัยในการบริหารงานนั้น จำเป็นต้องมีทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 4 ประการคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) และการจัดการ (Management) ซึ่งในการบริหารงานใด ๆ ก็ตามถึงแม้จะมีปัจจัยในการบริหารครบถ้วน แต่ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในการบริหารอีกมากมาย เช่น ระเบียบข้อปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมในยุคสมัยนั้น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหาร อย่างไรก็ตาม นักบริหารควรคำนึงไว้เสมอดังที่ธีรรัตน์ กิจจารักษ์ (2542 : 35) ได้กล่าวไว้ว่า “การบริหารเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น”นั่นย่อมหมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ จะต้องเกี่ยวข้องกับคนเสมอ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่ตั้งไว้

ทรัพยากรพื้นฐานทั้ง 4 ประการข้างต้นล้วนมีผลโดยตรงต่อการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ ดังนั้นรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบสามารถอธิบายได้ดังนี้ (พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์และชลิดา ศรมณี, 2548 : 2-5)

1. ทรัพยากรมนุษย์ (Man) มนุษย์เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการเกิดองค์การและการบริหาร กล่าวได้ว่าองค์การและการบริหารทำให้เกิดระบบการแบ่งหน้าที่กันทำโดยยึดหลักความสามารถและความถนัด ความรู้เรื่องการแบ่งหน้าที่กันทำงานจัดเป็นเทคโนโลยีสังคมอย่างหนึ่ง ส่วนความสามารถและความถนัดของมนุษย์เป็นสิ่งที่สามารถฝึกฝนและพัฒนาตามระดับสติปัญญาและระบบการศึกษาของสังคม

2. ทรัพยากรในรูปของเงินทุน (Money) เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรอื่น ๆ เงินเดือน จ่าจ้าง ค่าพัฒนาบุคลากรจัดเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เงินยังเป็นปัจจัยในการจัดหาเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารอีกด้วย

ในองค์การเอกชน เงินเป็นสิ่งที่รวบรวมมาจากบรรดาผู้ประสงค์จะลงทุนในองค์การนั้น ๆ แต่ในองค์การของรัฐ เงินหรืองบประมาณในการในการดำเนินงานมีที่มาจากหลายๆ ทาง แหล่งใหญ่คือภาษีอากร ซึ่งถือเป็นเงินที่บังคับจัดเก็บจากประชาชนในสังคม การขายสินค้าและบริการของรัฐเป็นอีกแหล่งหนึ่งที่ทำให้เกิดรายได้ เช่น กำไรของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีเครดิตที่ดีในการก่อหนี้สาธารณะทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

3. ทรัพยากรในรูปวัสดุสิ่งของ (Material) วัสดุสิ่งของจัดเป็นอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการบริหาร อาจมองได้ว่าเป็นเทคโนโลยีทางการบริหาร การพิจารณาได้ตั้งแต่ อาคารที่ทำงาน อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน รถยนต์ เครื่องมือสื่อสาร ตลอดถึงวัตถุดิบต่าง ๆ รวมไปถึงเครื่องจักรกลที่จำเป็น สิ่งเหล่านี้อาจพิจารณาได้ว่าวัฒนธรรมทางวัตถุที่มนุษย์มีการพัฒนาถ่ายทอดสืบต่อกันมา จัดได้ว่าเป็นเทคโนโลยีในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ศักยภาพของเทคโนโลยีในสังคมโลก จะทำให้การบริหารงานในทุก ๆ สังคม มีประสิทธิภาพไม่แตกต่างกันมากนัก และหากมีการใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้อง เทคโนโลยีจะเป็นตัวสร้างประสิทธิภาพ และช่วยลดระยะเวลาในการทำงานให้กับองค์การ

4. ความรู้ในการจัดการ (Management) ความรู้ในการจัดการเป็นความสามารถของนักบริหารในอันที่จะดูแลและประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินการลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความรู้ในการจัดการอาจเกิดได้จากประสบการณ์ในฐานะที่เคยเป็นผู้ปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ ขององค์การอยู่ในองค์การมานานหลายๆ ปี รวมทั้งการได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ขององค์การเองจากอดีตถึงปัจจุบัน

ความรู้ในการจัดการยังเป็นเรื่องของศาสตร์ ที่สามารถไปเรียนรู้จากตำรา งานวิจัยและประสบการณ์อื่น ๆ ในสังคม มีการจัดหลักสูตรการปรับปรุงคุณภาพการทำงานในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ความรู้ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ความรู้ด้านการบริหารงานบุคคล ความรู้ด้านจัดทำงบประมาณ เป็นต้น

ทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 ประการนี้ มีความสำคัญต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพมาก ไม่ว่าหน่วยงานใดที่จะประสบผลสำเร็จในการทำงานได้ด้วยดี หากขาดข้อใดข้อหนึ่งใน 4

ประการนี้ก็จะทำให้งานนั้นเกิดอุปสรรคและข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อกัน และจะทำให้การทำงานนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ ทั้งนี้ผู้บริหารจะต้องจัดองค์ประกอบในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวให้สมดุลกันในการปฏิบัติกิจกรรมหรือดำเนินโครงการใด ๆ ก็ตาม เพื่อมิให้การบริหารงานเกิดปัญหาได้ และการทำงานของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของนักบริหารหรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่จะมีกระบวนการบริหารหรือการจัดการที่ดี

5. การบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

การศึกษาวิชาการบริหารจะเข้าใจได้ยินดียิ่งขึ้นถ้าได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกัน เพราะจะช่วยชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เหมือนกันและต่างกันระหว่างเรื่องหรือสิ่งที่ศึกษานั้น อย่างไรก็ดี การศึกษาวิชาการบริหารนั้นแม้ว่าในหลักการจะสามารถนำไปใช้ได้ในกิจการทุกสาขาไม่ว่าจะเป็นงานด้านภาครัฐหรือภาคเอกชนธุรกิจก็ตาม เพราะการบริหารมีลักษณะเป็นสากล (Universal) ซึ่งภายใต้การบริหารปัจจุบันจะพบว่า การบริหารภาครัฐ จะต้องบริหารงานเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การปรับเปลี่ยนแนวคิด กระบวนการ ตลอดจนวิธีการใหม่ ๆ ในการบริหารงานภาครัฐจึงสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดด้านการจัดการนิยมส่งผลให้ภาครัฐต้องมีมุมมองในด้านศาสตร์อื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ สอดคล้องกับ Tom Christensen and Per Laegreid (2002 : 1) ที่ได้สรุปว่า ปัจจุบันการจัดการภาครัฐสมัยใหม่จะมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจึงได้นำศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารธุรกิจมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้ กอร์ดอนและมิลาโควิช (Gordon and Milakovich,1995 : 18-20) ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารภาครัฐและภาคธุรกิจ ที่มีจุดร่วมที่สำคัญคือ ปัจจุบันที่ภาครัฐและธุรกิจเอกชน เริ่มมีความสำคัญที่ใกล้ชิดมากขึ้น เนื่องจากภาครัฐเริ่มมีการมอบหมายให้เอกชนทำหน้าที่ในบางเรื่องแทน เช่น การรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด การจัดทำระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2523, 17-20) และสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2544, 8-11) และภาพร (ศิริอร) ขันธหัตถ์ (2549 : 8-9) ได้อธิบายความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจไว้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ลักษณะความเหมือนกันของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ ซึ่งได้แก่

1. ประเภทของกิจกรรมการจัดขีดเส้นแบ่งอย่างชัดเจนระหว่างการบริหารราชการและบริหารธุรกิจนั้นทำไม่ได้ง่ายนักโดยทั่วไปมักจะยึดหลักว่ากิจกรรมทุกอย่างทั้งปวงที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐเป็นการบริหารราชการ ในความเป็นจริง ยังมีกิจกรรมหลาย ๆ กิจกรรมที่เอกชนดำเนินการได้ดีกว่าผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานคือหน่วยงานของรัฐ หรือมิฉะนั้นรัฐก็มีส่วนร่วมอยู่ด้วยครึ่งหนึ่งเช่นกิจการสายการบิน กิจการรถโดยสารประจำทาง กิจการโทรศัพท์ โดยนัยเดียวกันก็ยังมีกิจกรรมหลายกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณชนที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของเอกชน เช่น กิจกรรมของมูลนิธิปอเต็กตึ้ง เป็นต้น

2. ประเภทของทักษะเทคนิคและกระบวนการ มีทักษะและเทคนิคและกระบวนการหลายอย่างที่สำคัญ ทั้งสำหรับการบริหารธุรกิจและเอกชน องค์ความรู้ความชำนาญด้านสถิติ การบัญชี การจัดซื้อ การควบคุมคลังสินค้าเป็นต้น ตามความเป็นจริง นับตั้งแต่รัฐเริ่มพัฒนาเข้าสู่ยุคของความเจริญ

ทางธุรกิจและอุตสาหกรรม การบริหารราชการ ก็ได้นำประโยชน์จากองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารธุรกิจอุตสาหกรรมมาใช้ในกิจการบริหารของรัฐเป็นอย่างมาก การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นเสมือนการพบกันครึ่งทางระหว่างธุรกิจและราชการ แสดงให้เห็นความเกี่ยวพันใกล้ชิดระหว่างการบริหารราชการและธุรกิจ การที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจว่าจ้างพนักงานผู้ซึ่งมีประสบการณ์จากบริษัทเอกชนมารับผิดชอบบริหารงาน ก็เป็นตัวอย่างอันดีว่า คนเหล่านี้สามารถใช้ทักษะของเขาให้เกิดประโยชน์ได้ทั้งแก่ธุรกิจและราชการ อย่างไรก็ตามแม้จะมีลักษณะที่เหมือนกันหรือมีลักษณะร่วมกันอยู่บ้างระหว่างการบริหารราชการและบริหารธุรกิจ ก็ต้องยอมรับว่ามีความแตกต่างที่สำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือความแตกต่างในความนึกคิดของประชาชน เช่น ภาพพจน์ของการบริหารราชการ จะออกมาในรูปของความล่าช้า ระบบราชการมีภารกิจซ้ำซ้อนและอิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น

ส่วนลักษณะความแตกต่างของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ มีลักษณะสำคัญอันควรแก่การศึกษาอยู่มากมายหลายประการซึ่งจะได้หยิบยกนำมากล่าวเฉพาะที่สำคัญเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารราชการนั้นในหลักการประการแรกได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของชาติออกเป็น 3 ฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ก็โดยมีความประสงค์ที่จะให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการบริหารประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ การบริหารงานของประเทศ จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นแม่บท สำหรับในด้านการบริหารธุรกิจนั้น ไม่ได้มีการระบุให้แบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดขององค์การเป็น 3 ฝ่ายและมีลักษณะเป็นสากล เช่น การบริหารราชการบริษัทหรือองค์การ อาจกำหนดวิธีการบริหารของตนอย่างใดก็ได้ที่ไม่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้นลักษณะองค์การในด้านบริหารธุรกิจจึงมีรูปแบบมากมายหลายอย่าง พิจารณาในแง่ของการบริหารราชการซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเมื่อเทียบกับการบริหารธุรกิจในองค์การขนาดใหญ่แล้วประชาชนเทียบได้กับผู้ถือหุ้นของบริษัทนั่นเอง สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ ผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้นยินยอมเข้ามาเป็นสมาชิกของบริษัทโดยสมัครใจ ส่วนการบริหารราชการนั้นมีลักษณะเป็นเพียงประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบและไว้วางใจในการบริหารประเทศเท่านั้น อาจมีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการบริหารราชการนั้น ๆ ก็ได้

2. การบริหารราชการมีลักษณะที่ส่งผลถึงประชาชนทั้งชาติเป็นส่วนรวม ฉะนั้นการดำเนินงานของทางราชการไม่ว่ากรณีใดจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขและความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ ด้วยเหตุนี้การบริหารราชการจึงจำเป็นต้องให้ดำเนินไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นการดำเนินงานของบริษัท หากจะมีผลกระทบต่อประชาชนบ้างก็เฉพาะคนกลุ่มน้อยเท่านั้นแม้ว่าจะรวมถึงลูกค้าที่มาติดต่อกับบริษัทด้วยก็ตาม จุดมุ่งประสงค์สำคัญของการดำเนินการด้านบริหารธุรกิจนั้นแม้จะมีการคำนึงถึงความผูกพันและความต้องการของประชาชนบ้างก็มีเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับจุดประสงค์หลักคือการแสวงหากำไรขององค์การธุรกิจ

3. การบริหารราชการทุกประเภทโดยทั่วไปมีลักษณะมั่นคงและจะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงในนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เพราะการบริหารราชการจะหยุด ๆ ทำ ๆ ตามอำเภอใจไม่ได้ แม้ว่าการบริหารราชการมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอยู่และความผาสุกของประชาชน ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายคือการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา และการขนส่ง เป็นต้น กิจการเหล่านี้ มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นบริษัทห้างร้านอาจหยุดดำเนินกิจการเสียเมื่อใดก็ได้ เช่น บริษัทที่ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วอาจจะหยุดดำเนินการเพื่อการตรวจสอบกิจการของบริษัทหรือเพื่อเหตุอื่นก็ย่อมกระทำได้

4. การบริหารราชการนั้นพิจารณาในระดับข้าราชการประจำ จะเห็นว่า เป็นการรับเอานโยบายจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติจัดทำ ดังนั้นการบริหารราชการจึงมีความเกี่ยวพันกับฝ่ายการเมืองอยู่เป็นอันมาก ส่วนการบริหารด้านธุรกิจนั้น แม้จะมีผลกระทบกระเทือนบ้างในด้านเหตุผลทางการเมืองแต่ก็ไม่สู้จะมากนัก ตัวอย่างที่เห็นชัด อันได้แก่บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ที่บางครั้งบางโอกาสจำต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความอยู่รอดของบริษัทเอง

5. พิจารณาในด้านโครงสร้างการบริหารราชการในความหมายที่พยายามที่จะอธิบายโดยแยกข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจากกัน จะเห็นว่าถ้าพิจารณาในด้านฝ่ายการเมืองย่อมประกอบด้วยตัวแทนของราษฎรที่เข้ามาดำเนินการใช้สิทธิ์แทนประชาชนโดยทางรัฐสภาและได้มอบความไว้วางใจแก่คณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งร่วมกันดำเนินงานเป็นคณะเรียกว่าคณะรัฐมนตรี ส่วนข้าราชการในระดับประจำก็จะรับเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายรัฐสภาแล้วมาปฏิบัติ จัดทำโครงการจำแนกงานและตำแหน่งลดหลั่นกันไปในลักษณะกระทรวง ทบวง กรม กองและแผนก เมื่อพิจารณาในด้านธุรกิจขนาดใหญ่จะเห็นว่ามีคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) ซึ่งเข้ามาบริหารงานของบริษัทแทนผู้ถือหุ้น (Shareholder) ซึ่งเทียบได้กับประชาชน ดังนั้นคณะกรรมการอำนวยการจึงอาจเทียบได้กับรัฐสภาและรองลงมาคือฝ่ายบริหารและกรรมการจัดการบริษัทเทียบได้กับคณะรัฐมนตรี ส่วนในระดับรองลงมาอีกก็ได้แก่ผู้จัดการฝ่ายต่าง ๆ หัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกเป็นต้น

6. จากโครงสร้างขององค์การจะพิจารณาเห็นว่า การบริหารราชการมีการจัดอัตราตำแหน่งบุคคลลดหลั่นกันไปตามสายการบังคับบัญชา โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงมา จะเห็นว่ามีอธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกและประจำแผนก ควบคุมบังคับบัญชาการเป็นสัดส่วนมาโดยลำดับ ส่วนในองค์การบริหารธุรกิจนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาจากกรรมการจัดการก็จะได้แก่หัวหน้างานระดับกลาง (Middle Management) รองลงมาได้แก่หัวหน้าแผนก (First Line Management) และพนักงานเจ้าหน้าที่อันที่จริงการควบคุมบังคับบัญชาบุคคลในองค์การการบริหารย่อมเหมือนกันทั้งในการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจและเมื่อเทียบความเข้มงวดกวดขันและความซับซ้อนแล้วย่อมประจักษ์ว่ามีความแตกต่างกันอยู่เป็นอันมาก

7. เมื่อพิจารณาถึงการจำแนกชั้นของการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจแล้วหากจะพิจารณาต่อไปถึงกระบวนการในการเลือกสรรบุคคลเข้าปฏิบัติงานโดยเฉพาะในแง่ของหลักการแล้วการบริหารราชการมีกรรมวิธีที่สลับซับซ้อนและเข้มงวดกวดขันมากกว่าการบริหารธุรกิจทั้งนี้รวม

ตลอดถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลและขั้นตอนต่าง ๆ ในระหว่างที่ปฏิบัติงานจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานไปด้วย

8. การบริหารราชการพิจารณาในแง่ของค่านิยมทางสังคมโดยเฉพาะในสังคมไทย ผู้ปฏิบัติงานในวงการรัฐบาลคือข้าราชการได้รับการยกย่องนับถือว่ามีเกียรติมากกว่าผู้ประกอบการงานธุรกิจ ข้อคิดประการนี้นำไปสู่ความแตกต่างในเรื่องประสิทธิภาพของการบริหารงานระหว่างการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจ

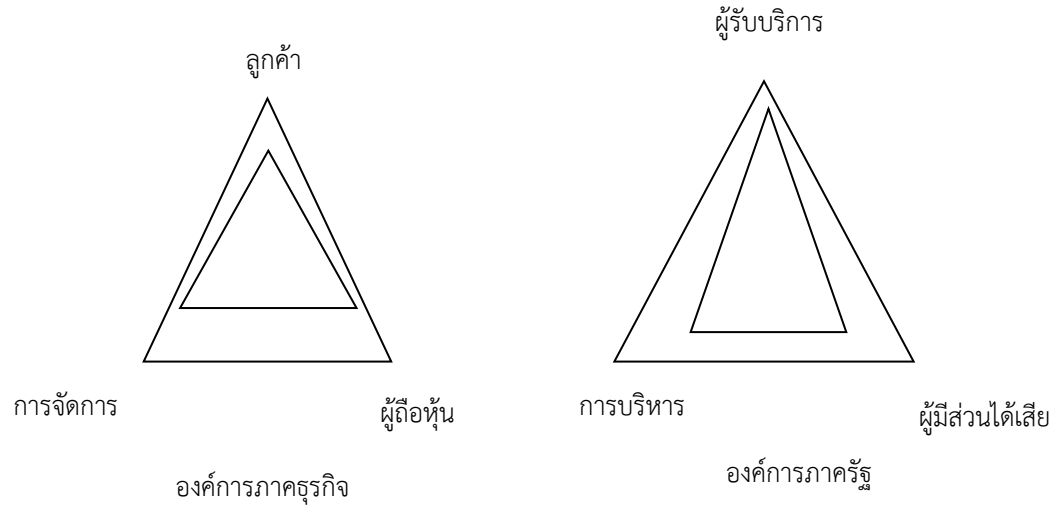
9. พิจารณาในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงานเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาว่าการบริหารงานขององค์การธุรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพกว่าการบริหารราชการ ทั้งนี้อาจมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการบริหารการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงานการจูงใจในการทำงานการมีส่วนร่วมในองค์การและขนาดขององค์การด้วยก็ได้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในองค์การธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีลักษณะซับซ้อนจะหนีไม่พ้นปัญหาเรื่องการบริหารที่มีลักษณะเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) เช่นกัน จะแตกต่างก็แต่เพียงประเภทขององค์การที่ต่างกันเท่านั้น

10. พิจารณาในด้านการดำเนินงานจะเห็นว่าการบริหารราชการนั้นดำเนินการโดยมีรายรับส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนในลักษณะบังคับ ส่วนการบริหารธุรกิจทุนดำเนินการได้มาจากการจำหน่ายหุ้นซึ่งผู้ถือหุ้นยินดีซื้อหุ้นด้วยความเต็มใจ

11. การควบคุมการบริหารงานนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง อีกอย่างหนึ่งในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สำหรับการบริหารราชการนั้นจะเห็นได้ว่า นอกจากจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลกันแล้วการควบคุมการบริหารราชการยังมีประชาชนคอยควบคุมดูแลในลักษณะของพรรคการเมือง (Political Party) กลุ่มผู้แทนหรือกลุ่มผู้สนับสนุน (Representative Body) กลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group) มติประชา (Public Opinion) และสื่อสารมวลชนในลักษณะต่าง ๆ อีกด้วย แต่การบริหารธุรกิจนั้นการควบคุมจากภายในก็มีเพียงแต่คณะกรรมการของบริษัท ส่วนการควบคุมจากภายนอกอันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้กำหนดไว้สำหรับลูกค้า ซึ่งเมื่อเทียบระดับของความแน่นแฟ้นแล้วจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการมีระบบควบคุมหนาแน่นกว่า

12. พิจารณาในด้านสภาวะแวดล้อมการบริหารราชการ จำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารทางราชการจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการบริหารให้มีลักษณะสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ เหล่านั้นให้ได้ แต่การบริหารธุรกิจ ไม่ได้เพ่งพินิจและยึดถือปัจจัยเหล่านี้เป็นเกณฑ์สำคัญในการบริหารงานมากเท่ากับการบริหารราชการ

นอกจากนี้เสนห์ จุ้ยโต (2550 : 12-13) ได้วิจัยรูปแบบหน่วยงานภาครัฐมีความแตกต่างกับภาคธุรกิจใน 3 ประการ ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 เปรียบเทียบระหว่างองค์การภาคธุรกิจกับองค์การภาครัฐ
ที่มา : ดัดแปลงจาก เสน่ห์ จุ้ยโต (2550 : 12)

จากภาพอธิบายได้ว่า องค์การภาครัฐเน้นการบริหารเพื่อนำไปสู่ความพึงพอใจของผู้รับบริการ องค์การภาคธุรกิจเน้นการบริการเพื่อนำไปสู่ความพึงพอใจของลูกค้า ภาครัฐเน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภาคธุรกิจเน้นผู้ถือหุ้น ภาครัฐเน้นการบริหารที่ผู้บริหารทำหน้าที่บริหารองค์การภาครัฐและมีข้าราชการทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐ ภาคธุรกิจเน้นการจัดการที่มีผู้จัดการทำหน้าที่จัดการองค์การภาคธุรกิจและมีลูกค้าหรือพนักงานทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม การที่ได้นำข้อแตกต่างในการบริหารราชการและการบริหารธุรกิจมาเสนอโดยสังเขปนี้ก็เพียงเป็นแนวคิดในการเปรียบเทียบเท่านั้น สำหรับลักษณะสำคัญในการบริหารที่มีลักษณะเหมือนกันระหว่างการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจนั้นมีอยู่เป็นอันมากที่สำคัญได้แก่ ทรัพยากรการบริหารหน้าที่ของการจัดการหรือกระบวนการบริหารและการจัดองค์การเป็นต้นซึ่งสิ่งเหล่านี้มีลักษณะเป็นสากลโดยทั่วไปในการบริหาร

สรุปท้ายบท

มนุษย์เป็นธรรมชาติที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม เป็นองค์การ มีการดำเนินกิจกรรม มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายในองค์การ เพื่อให้เกิดการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน สิ่งเหล่านี้เรามักจะเรียกว่าองค์การ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ นอกเหนือจากเพื่อการอยู่รอดของตนเองและกลุ่ม

พัฒนาการของทฤษฎีองค์การ จะแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย ทฤษฎีองค์การยุคดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก แนวคิดกลุ่มนี้จะมีฐานคติที่สำคัญคือ กระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุด

โดยใช้ปัจจัยการผลิตน้อยที่สุด กลุ่มทฤษฎีองค์การยุคต่อมาคือ กลุ่มทฤษฎีองค์การแบบใหม่หรือนีโอคลาสสิก กลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างและจูงใจให้คนในองค์การเกิดพฤติกรรมที่กระตุ้นการทำงาน มีความภักดีต่อองค์การ โดยหน่วยงานจะต้องตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีที่สาม ได้แก่ ทฤษฎีสมัยใหม่ เป็นทฤษฎีที่สร้างขึ้นมาเพื่อลดปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดจากทฤษฎีสองกลุ่มข้างต้น เน้นการทำงานภายใต้บริบทสภาพสังคมที่ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ โดยวางระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในทุก ๆ ด้าน

นอกจากแนวคิดขององค์การดังกล่าวแล้ว การที่จะขับเคลื่อนองค์การให้มีพฤติกรรม มีกระบวนการทำงานแล้ว จำเป็นต้องมีการบริหารที่เป็นศิลปะที่จะนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทรัพยากรดังกล่าว จะประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และองค์ความรู้ในด้านการจัดการ ซึ่งทรัพยากรทั้งสี่ประการ จะมีความสำคัญอย่างมาก ที่จะทำให้การบริหารเกิดผลสำเร็จ แม้ในปัจจุบัน นักทฤษฎีต่าง ๆ จะเพิ่มองค์ประกอบด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการบริหารก็ตาม แต่ถึงอย่างไร องค์ประกอบด้านการบริหารทั้งสี่ประการก็ยังมีความจำเป็นพื้นฐานในการบริหาร

ทั้งนี้เมื่อเราแบ่งประเภทของการบริหารแล้ว จะแยกได้สองส่วนด้วยกัน ได้แก่ การบริหารราชการและการบริหารธุรกิจเอกชน ซึ่งทั้งสองส่วนก็จะมีรูปแบบและวิธีการที่มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน เช่น ความเหมือน จะมีจะมีลักษณะการบริหารที่ไม่แตกต่างกัน เช่น การมีส่วยการบังคับบัญชา มีโครงสร้าง มีระเบียบปฏิบัติสำหรับสมาชิกขององค์การ เป็นต้น ส่วนความแตกต่างกัน เช่น วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การบริหารราชการจะเป็นไปเพื่อให้บริการประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจจะเน้นที่ผลกำไร เป็นต้น

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะขององค์การแต่ละประเภท โดยกำหนดจากข้อพิจารณาในด้านต่างๆ
2. จงอธิบายเหตุผลสำคัญของการเกิดขึ้นขององค์การ
3. จงอธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารองค์การภาครัฐ
4. จงอธิบายวิวัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐในแต่ละยุคสมัย พร้อมวิเคราะห์จุดเด่นที่แตกต่างกันของการบริหารในแต่ละยุคสมัย
5. จงอธิบายความหมายและความสำคัญของการบริหารมาให้ชัดเจน
6. จงระบุทรัพยากรที่สำคัญ ซึ่งเป็นองค์ประกอบในการบริหาร และในยุคสมัยใหม่ทรัพยากรใดที่ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นและสำคัญมากที่สุด
7. จงวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

เอกสารอ้างอิง

เฉลิม ศรีผดุง และ อิศเรศ ศันนีย์วิทยกุล. (2559). **แนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกิจ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เฉลิมพงศ์. มีสมนัย. (2559). **ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธีรรัตน์ กิจจารักษ์. (2542). **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**. เพชรบูรณ์ : สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี. (2548). **องค์การและการจัดการในภาครัฐ**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาพร (ศิริอร) ขันธหัตถ์. (2549). **องค์การและการจัดการ**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : ทิพยวิสุทธิ์.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2557). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารองค์การภาครัฐ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ : นานมีบุคส์พับลิเคชั่นส์.

สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (2544). **หลักการบริหารเบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ ส้มหวานจำกัด.

สิรภพ เหล่ามานะ. (2545). **พุทธศาสตร์การเมือง**. กรุงเทพฯ : สหธรรมิก.

สมคิด บางโม. (2545). **การบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

_____. (2553). **องค์การและการจัดการ**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิทยพัฒน์.

สมพงษ์ เกษมสิน. (2523). **การบริหาร**. (พิมพ์ครั้ง ที่ 7). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

เสน่ห์ จุ้ยโต. (2550). **รูปแบบหน่วยงานภาครัฐ**. โครงการวิจัยและพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

เสนาะ ติเยาว์. (2544). **หลักการบริหาร**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรุณ รักธรรม. (2536). **ทฤษฎีองค์การ หน่วยที่ 2**. ในประมวลสาระชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อิสระ สุวรรณบล. (2551). **การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ หน่วยที่ 1**. ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

AmitaiEtzioni. (1964). **Modern Organization**. New Jersey : Prentice-Hall.

Chester I. Bernard. (1970). **The Function of the Executive**. Cambridge : Harvard University Press.

Ernest Dale. (1973 : 4). **Management : Theory and Practice,** 3rd.ed. Tokyo : McGraw-Hill.

Fremont E. Kast and Jame E. Rosenzweing. (1974). **Organization and Management : A Systems Approach**.New York : McGraw-Hill.

Gordon, George J. and Miceal E. Milakovich. (1995). **Public Administration in America**. 5th ed. New York: St. Martin's Press.

Herbert, A. Simon. (1965). **Administrative Behavior**. New York : Macmillan.

Max Weber (1966). **The theory of Social and Economic Organization**. New York : Oxford University.

Peter, F. Drucker. (1974). **The Practice of Management**. New York : Harper & Row Publisher.

Schermerhorn.J.R. (1999). **Management**. (5th ed.) USA : John Willey & Son.

Tom Christensen & Per Laegreid. (2002 : 1). Editer. **New Public Management**. Burlington, VT : Ashgate Publishing Company.

บทที่ 2
การบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มสังคมจะทำให้เกิดภารกิจบางประการที่ไม่ใช่ภารกิจของคนใดคนหนึ่ง เช่น การดูแลความสงบเรียบร้อย การจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทุกคนต้องใช้ เป็นต้น ภารกิจเหล่านี้มักจะไม่มีปัจเจกชนใดรับไปดำเนินการ สังคมจึงจัดให้มีโครงสร้างทางสังคมขึ้นมาดำเนินการ เช่น ระบบการเมืองและระบบบริหารรัฐกิจ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ผลิต จัดหา เพื่อบริการแก่สาธารณชน กิจกรรมเหล่านี้จึงถูกเรียกว่า “การบริการสาธารณะ”

การให้บริการสาธารณะ จึงนับเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการ ทั้งนี้โดยมีเป้าเหมายที่สำคัญคือ การให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยหน่วยงานที่ให้บริการจะต้องส่งมอบบริการแก่ประชาชนด้วยจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการ และมีการนำผลสะท้อนกลับจากประชาชนในฐานะผู้มาใช้บริการ เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการให้บริการให้มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเกี่ยวของกับข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า การบริการสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพ และประสิทธิภาพของการให้บริการ โดยอาศัยเทคนิค วิธีการที่เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมายที่ให้บริการ ช่วงเวลาและสถานที่การให้บริการ

แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ได้ถูกพัฒนามาเป็นสาขาหนึ่ง เพื่อใช้ในการศึกษาปัญหาสำคัญมีมีปรากฏการณ์ที่กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกลไกตลาดอย่างเสรีที่ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสินค้าและบริการ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เข้าไปทำหน้าที่ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ของกลไกตลาดเดิมที่เป็นอยู่ ด้วยเหตุนี้การนำแนวคิดทางกลไกตลาดมาใช้ในการพัฒนาการบริการภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ครอบคลุมศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งเศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาและเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

หลักการพื้นฐานของแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2556 : 328) ได้อธิบายว่า แนวความคิดทางเลือกสาธารณะ เป็นแนวคิดที่อธิบายได้ว่า หน่วยราชการควรแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนที่เป็นลูกค้าและไม่ควรผูกขาดสินค้าและบริการ ตลอดจนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่ระบบราชการไม่สามารถเป็นตัวแทนของข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละคนได้ ก็เพราะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงขาดความกระตือรือร้นในการปรับปรุงบริการของตนเพราะขาดคู่แข่ง ประชาชนผู้เป็นลูกค้าของหน่วยงานของรัฐบาลจึงได้รับการบริการที่ไม่ดีเท่าที่ควร ฉะนั้นจึงควรนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะมาใช้ โดยให้หน่วยงานราชการต้อง

พึ่งกลไกของตลาดในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกบริโภคสินค้าและบริการของรัฐบาลได้มาชนิดขึ้น และราคาถูกลงอีกด้วย

แนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นแนวคิดที่สามารถพิจารณาได้ทั้งในลักษณะที่กว้างและลักษณะเฉพาะ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ซึ่งสามารถแยกมุมมองในการศึกษาได้ในมุมมองที่กว้างและมุมมองที่เฉพาะเจาะจงโดยสามารถทำความเข้าใจแนวคิดทางเลือกสาธารณะซึ่งวรเดช จันทรศร (2540 : 78-80) ได้อธิบายไว้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ในความหมายอย่างกว้าง ทางเลือกสาธารณะคือแนวคิดที่นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ได้อยู่ในส่วนของตลาดซึ่งหมายถึงส่วนของภาครัฐ

2. ในความหมายที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจงทางเลือกสาธารณะ คือการมุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด (Market Behavior) อธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้น ในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ได้โต้แย้งว่า รัฐบาลและระบบราชการเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกของตนเองเนื่องจากการเข้ามาแทรกแซงหรือการดำเนินการของรัฐมักจะอาศัยอำนาจการสั่งการและการควบคุม (Command & Control) มากกว่าการสร้างแรงจูงใจและการให้รางวัลตอบแทน (Incentives & Rewards) ทำให้มีประสิทธิภาพด้อยกว่ากลไกตลาด บรรดานักวิชาการกลุ่มดังกล่าวจึงได้พยายามเรียกร้องและผลักดันให้ดำเนินการลดบทบาทและขนาดของรัฐลง ในขณะเดียวกันก็ได้เสนอให้ได้มีการนำเอาระบบตลาดและกลไกราคาเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทดแทนการเข้าแทรกแซงของภาครัฐให้มากที่สุด (รัชยา ภักดีจิตต์, 2557 : 62) ซึ่งฐานคติดังกล่าวจึงเป็นการปรับลดบทบทบาทและขนาดของภาครัฐลงและเปิดโอกาสให้กลไกตลาดกลับเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนให้ได้มากที่สุด โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่าง ๆ เช่น การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) การทำให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) การลดการควบคุม (Deregulation) รวมถึงการใช้มาตรการการจูงใจ

การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาขาวิชานี้ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาได้จากการก่อตัวของลักษณะวิชานี้ซึ่งเชื่อมโยงถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยดั้งเดิมนับตั้งแต่ผลงานของวู้ดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นต้นมา โดยวินเซนต์ ออสตรอม (Vincent Ostrom) ซึ่งเป็นนักวิชาการทางเลือกสาธารณะคนสำคัญได้วิพากษ์ผลงานของวิลสันที่เน้นการจัดระบบบริหารแบบรวมอำนาจตามสายการบังคับบัญชาว่าเป็นวิธีการที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) และเป็นวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ตลอดจนไม่สามารถสอดคล้องกับลักษณะการให้บริการสาธารณะแต่ละประเภทในทัศนะของออสตรอม (Ostrom,1974 : 43-44) ผลงานของวินสันรวมทั้งผลงานของนักวิชาการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับวิลสัน ซึ่งได้แก่ แมกซ์

เวเบอร์ (Max weber) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมถูกโจมตีจากนักวิชาการเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ขึ้น

ด้วยเหตุที่แนวการศึกษาแบบทางเลือกสาธารณะมีที่มาจากการนำเอาหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่น ๆ ทางการเมืองและการบริหาร เพราะเชื่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นของรัฐประศาสนศาสตร์หรือเป็นทางออกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้เนื่องจากแนวทางดังกล่าวยึดถือในสมมติฐานหรือฐานคติที่สำคัญ 8 ประการดังนี้ (Ostrom, 1971 : 34-39)

1. ทางเลือกสาธารณะยอมรับในฐานคติที่ว่า ปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งหมายความว่าปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ มีความเห็นแก่ตัว มีความมีเหตุผลและต้องการทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่มักเป็นไปภายใต้ข้อจำกัดของสถานการณ์และข้อมูลที่มีอยู่

2. ทางเลือกสาธารณะตระหนักว่า ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นมักจะใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคลอื่นซึ่งพฤติกรรมการตัดสินใจที่มีข้อสมมติฐานจากหลักทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะนี้จำเป็นจะต้องอิงหลักทางเศรษฐศาสตร์ที่เน้นการแข่งขัน และการถ่วงดุลซึ่งกันและกันมาประกอบในการแก้ไขปัญหา

3. เนื่องจากโครงสร้างของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญเน้นหลักของการถ่วงดุลซึ่งกันและกันดังนั้นสมรรถนะของแต่ละบุคคลตลอดจนขององค์การของรัฐจึงถูกจำกัดหรือขึ้นอยู่กับสมรรถนะของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ภารกิจในการจัดและแก้ไขรูปแบบการบริหารตามแนวทางของทางเลือกสาธารณะจึงควรมีลักษณะที่ส่งเสริมให้แต่ละบุคคลในแต่ละตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ดีหรือไม่ดีและแต่ละองค์การ จำเป็นต้องทำการตัดสินใจให้เป็นไปในรูปแบบของหลักเหตุผลและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด

4. ทางเลือกสาธารณะตระหนักว่าการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของกลุ่มที่มีหลากหลายและขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ทางการเมืองของเรื่องแต่ละเรื่อง ในทรรศนะนี้รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่เข้าไปอยู่ในขอบข่ายของการเมือง

5. ทางเลือกสาธารณะยอมรับในความแตกต่างกันของสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละประเภทความแตกต่างเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องอาศัยวิธีการบริหารองค์การ (Organization Arrangement) ที่แตกต่างกัน

6. ทางเลือกสาธารณะ ตระหนักว่าระบบบริหารขนาดใหญ่ที่ใช้การจัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไปโดยให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบต่อศูนย์รวมอำนาจเพียงแห่งเดียว จะมีผลทำให้ระบบบริหารนั้นไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนและสภาพแวดล้อมได้

7. ทางเลือกสาธารณะเห็นว่าระบบบริหารในลักษณะลดหลั่นการดังกล่าวทำให้การให้บริการของรัฐเป็นไปอย่างไม่ประหยัด ล่าช้า หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่อาจบรรลุประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

8. ทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าการจัดระบบของการจัดองค์การแบบกระจายอำนาจและมีหลายศูนย์อำนาจมีความคาบเกี่ยวซับซ้อนหรือแข่งขันซึ่งกันและกันในหลาย ๆ ระดับและภายในเขต

ปกครองเดียวกัน จะเป็นเงื่อนไขอย่างสำคัญที่จะทำให้ระบบนั้นสามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้บริโภคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมได้

ดังนั้น ฐานคติที่สำคัญของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ จึงเป็นการให้ความสำคัญกับปัจเจกกับบุคคล การกระจายอำนาจ การส่งเสริมการแข่งขัน การตัดสินใจตามหลักเหตุผลประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรการยอมรับความแตกต่างและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ สามารถนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐจากเงื่อนไขที่นำเสนอจากฐานคติต่าง ๆ ได้ ดังนี้ (สุธินี อัตถากร, 2560 : 36-37)

1. ภาครัฐออกแบบสิ่งจูงใจทั้งที่เป็นสิ่งจูงใจทางบวก เช่นการให้รางวัล และสิ่งจูงใจทางลบ เช่น การลงโทษ และพัฒนาสิ่งจูงใจที่พัฒนาไปเป็นอุดมการณ์ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการสาธารณะมากขึ้น

2. ภาครัฐสามารถปรับปรุงการให้บริการประชาชน โดยออกแบบในเชิงนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐได้จัดให้มีทางเลือกในการให้บริการประชาชนที่มีความหลากหลาย เช่น การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ สาขาย่อยของหน่วยงานของรัฐ การให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว การให้บริการนอกเวลาและสถานที่ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการ ลดการปฏิบัติที่ให้โทษ ลดการใช้ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบเส้นสาย สร้างความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐตลอดจนสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชน และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขอหน่วยงานภาครัฐโดยรวม

3. ภาครัฐสามารถนำระบบและกลไกที่ภาคเอกชนใช้อยู่ในการรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าและประชาชน ตลอดจนหาทางตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมาใช้ในวิธีการที่หลากหลาย เช่น ให้มีการประเมินผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประชาชนเป็นประจำ และนำผลการประเมินมาเปรียบเทียบหาระดับคุณภาพในการให้บริการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นประจำทุกเดือนทุกไตรมาสและทุกปี ตลอดจนเปรียบเทียบเป้นอนุกรมเวลาเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐ

4. ภาครัฐควรจัดโครงสร้างในการให้บริการของภาครัฐให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านโครงสร้างของการบริหารทางการศึกษา ซึ่งควรจะเปลี่ยนจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา ทั้งนี้ เพราะการรวมอำนาจทำให้เกิดการใช้ระเบียบแบบแผนเดียวกัน ทำให้เกิดความเหมือนและขัดขวางนวัตกรรม และทำให้หน่วยปฏิบัติมีระบบของการให้บริการที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และไม่สามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความก้าวหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปได้

5. ภาครัฐควรส่งเสริมกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ ขั้นตอนของการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ขั้นตอนในการวางแผน ขั้นตอนในการตัดสินใจ ขั้นตอนการร่วมปฏิบัติ ขั้นตอนในการติดตามและประเมินผล ขั้นตอนในการร่วมรับผลประโยชน์ และขั้นตอนของการปรับปรุงเสนอแนะในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

6. ภาครัฐควรยึดถือนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของรัฐอย่างจริงจังโดยยึดปรัชญาทำน้อยให้กลายเป็นมาก เช่น กรณีการนำ อสม. มาช่วยในการปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการส่งเสริมสมรรถนะในการทำงานของกระทรวงสาธารณสุขและบริการสาธารสุขให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นลงไปถึงระดับหมู่บ้าน อันเป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแท้จริง

หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ กฎหมายปกครองซึ่งเกิดขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจจำเป็นอันขาดเสียมิได้สำหรับทุกรัฐในโลก หลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วย

1. หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ หมายความว่า การบริการสาธารณะต้องไม่มีวันหยุดนิ่ง เพราะจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประเทศชาติเสียหาย หลักการนี้สะท้อนให้เห็นในหลักการที่กำหนดในกฎหมายปกครองในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ นันทวัฒน์ บรมนันท์ (2553 : 354) ได้อธิบายว่า หลักการที่สำคัญของหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่มีเกิดมีการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทน เพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

2. หลักความเปลี่ยนแปลงได้ของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อให้ทันต่อความต้องการของประชาชน เพราะความต้องการของประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอตามสภาพความผันแปรของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งนันทวัฒน์ บรมนันท์ (2553 : 358) ได้อธิบายว่า การบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ เพราะโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

3. หลักความเสมอภาค ได้แก่ ความเสมอภาคของประชาชนที่จะได้รับการบริการสาธารณะโดยเท่าเทียม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน หลักการนี้นันทวัฒน์ บรมนันท์ (2553 : 351) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่น ๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถพื้นฐาน

องค์การที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะ

แต่เดิมนั้นการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ต่อมามีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นและมีบทบาทรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ ทำให้มีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ มีดังนี้

1. องค์การของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะของไทยปรากฏในการจัดโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินในกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วยองค์การราชการส่วนกลาง องค์การราชการส่วนภูมิภาคและองค์การราชการส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการที่เป็นราชการส่วนกลางและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม สำหรับราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอำเภอ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เป็นการดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งพัฒนามาจากหลักการบริหารราชการที่มีข้อจำกัดในเรื่องความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐจึงมีแนวคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพ ระหว่างอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้ในกฎหมาย และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ (พัชรวรรณ นุชประยูร, 2559 : 22) เพื่อให้สามารถบริหารราชการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีการและกฎหมายอื่น

ด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ ไม่มีเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ การจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายอื่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทหนึ่ง (พัชรวรรณ นุชประยูร. 2559 : 20) ได้รับมอบอำนาจมหาชนโดยกฎหมายจัดตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามที่กฎหมายกำหนด

4. องค์การมหาชน

องค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากส่วนราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจ เริ่มจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

พ.ศ.2542 เพื่อรองรับการจัดทำบริการสาธารณะที่มีการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบาย เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งที่มีปัญหาความสลับซับซ้อน ความขัดแย้งในการดำเนินงาน ความซับซ้อนของความรับผิดชอบในระหว่างส่วนราชการอันก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ และเพื่อความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งผลประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีการบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกันทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงานซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน

ภารกิจของการบริการสาธารณะขององค์การมหาชน เช่น การรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การบริการทางการแพทย์ เป็นต้น

5. หน่วยงานของรัฐประเภทอื่น

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความครอบคลุมและบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบเฉพาะที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน โดยกำหนดให้หน่วยราชการบางประเภทมีหน่วยธุรการเป็นอิสระและมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสนับสนุนหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรอิสระ

6. องค์กรเอกชน

เนื่องจากภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ ในบางประการรัฐไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุผลอันเกิดจากข้อจำกัดในเรื่องเทคโนโลยี บุคลากร การบริหารจัดการหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง รัฐจึงมอบให้เอกชนเข้าไปดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้นแทนรัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทานหรือการร่วมลงทุนในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการในการเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

7. องค์การพัฒนาเอกชน

นอกเหนือจากหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เข้าไปมีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนและสังคม องค์กรการพัฒนาเอกชนนี้อาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐหรือจากแหล่งอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ

8. องค์กรภาคประชาชน

องค์กรภาคประชาชน เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการรวมตัวกันขึ้นมาในรูปประชาคม (Civil Society) เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ เป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นความต้องการอย่างแท้จริงของคนในชุมชน อาจได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาล มูลนิธิหรือกองทุนของชุมชน

เมื่อกล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะ จะไม่ได้หมายถึงเฉพาะเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอีกหลายประเภทหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบใน

การจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของให้การบริการ เพื่อประโยชน์สุขและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

การบริการสาธารณะโดยองค์กรภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงองค์การที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว จะเห็นว่าองค์การส่วนใหญ่จะเป็นองค์การของรัฐหรือเกี่ยวข้องกับรัฐ เพราะประโยชน์สาธารณะจัดเป็นประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ ดังนั้นองค์การภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการบริหารกิจกรรมสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐได้กำหนดไว้ซึ่งกิจกรรมสาธารณะของรัฐที่สำคัญคือการให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery) โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินงานในกิจกรรมการให้บริการต่าง ๆ เพื่อส่งมอบการบริการเหล่านั้นเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชนซึ่งมีมากและมีความต้องการที่หลากหลาย

1. ลักษณะและองค์ประกอบสำคัญของการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ จะเป็นการจัดทำตามภารกิจของรัฐเพื่อมีเป้าหมายสูงสุดคือประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัย สะดวกสบาย มีความร่มเย็นเป็นสุขฯ จะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะในปัจจุบันจะมีขอบเขตของกิจกรรมที่กว้างขวางและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสุจิตรา บุณยรัตนพันธุ์ (Suchitra Punyaratabandhu, 1986 : 104-105) ได้รวบรวมลักษณะของการบริการสาธารณะจากนักวิชาการต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิสกิลเบิร์ต และกุธธีเอสเบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Guterie S. Birkhead, 1977 : 988) มองว่า การให้บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1.1 ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากรอันได้แก่บุคลากรค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก

1.2 กิจกรรม (Activities) คือกระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารทรัพยากร

1.3 ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการ

1.4 ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นการมองการให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ

นอกจากลักษณะดังกล่าวแล้ว เจมส์เอส แมคคัลลัฟ (Jame S. McCullough, 1983) เห็นว่า การให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญคือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service Delivery Agency) บริการ (The Service) และผู้รับบริการ (The Service Resilience) ดังนั้นการให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ส่งมอบบริการให้แก่ผู้รับบริการโดยที่ประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้นผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ

จากลักษณะและองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะจะมีทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการโดยมีการบริการเป็นตัวเคลื่อนย้ายไปหาผู้รับบริการ

รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการประเมินผลความพึงพอใจของผู้รับบริการได้เนื่องจากผู้รับบริการจะตระหนักถึงคุณค่านั้นไว้ในจิตใจ

บี เอ็ม เวอร์มา (B.M.Verma) มองว่าการให้บริการสาธารณะหมายถึง กระบวนการให้บริการที่มีลักษณะเป็นพลวัตโดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบที่มีการมองว่าหน่วยงานมีหน้าที่ให้บริการใช้ปัจจัยนำเข้า(Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Output) ด้วยทั้งหมดจะต้องมีแผนกำหนดไว้และการประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบว่าผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นว่าเป็นเช่นใดซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป

อิน จุง วัง (In- Joung Wang) มองระบบการให้บริการสาธารณะเป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องที่ให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมองว่าการให้บริการสาธารณะมีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. ตัวบริการ (Services)
2. แหล่งหรือหน่วยงานที่ให้บริการ (Sources)
3. ช่องทางการให้บริการ (Channels)
4. ผู้รับบริการ(Client Group) ซึ่งจากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวเขาจึงอธิบายลักษณะของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นระบบการให้บริการที่เคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสมมาจากแหล่งที่ให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้

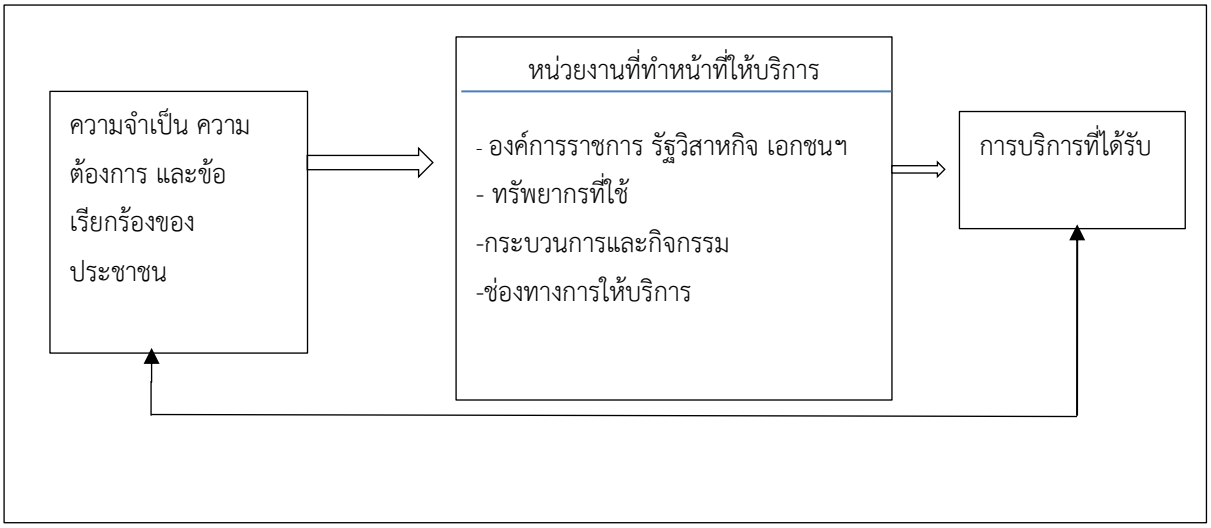
นักวิชาการที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ เจรัลด์ อี เคเดน (Gerald E. Caiden, 1982 : 128) ได้ตั้งข้อสังเกตพบว่า เมื่อรัฐบาลคิดว่าต้องมีความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การเพิ่มช่องทางการให้บริการใหม่ ๆ โดยอาจจะใช้วิธีการทำสัญญากับสถาบันอื่น ๆ หรือทำด้วยตนเองหรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในรูปของการให้บริการร่วมโดยชี้ให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะสามารถทำได้ในลักษณะที่ผสมผสานระหว่าง 5 รูปแบบคือ หน่วยงานอาสาสมัครใช้กลไกตลาดผู้ผลิตจากภายนอกหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจการทำสัญญากับหน่วยงานเอกชนและการใช้หน่วยงานกลางภายนอก

หลักแนวคิดของนักวิชาการดังที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าการให้บริการสาธารณะหมายถึงการที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมโดยที่การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรกระบวนการและกิจกรรมช่องทางการให้บริการผลผลิตหรือตัวบริการและผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

2. สภาพแวดล้อมของการให้บริการสาธารณะ

การจะพิจารณาถึงระบบของการให้บริการสาธารณะอย่างครบวงจรจะต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมโดยรวมทั้งหมด ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เพราะการอธิบายถึงสภาพแวดล้อมของ

การให้บริการสาธารณะจะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการและกิจกรรม (Process) และการส่งมอบการบริการ มีลักษณะสำคัญตามภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แสดงระบบการให้บริการสาธารณะ
ที่มา : ปรับปรุงจากเทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2559 : 227)

จากภาพดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนความจำเป็นของการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายหรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่นการทำบัตรประชาชนการทำใบอนุญาตขับรถการจัดเก็บภาษีอากรการเกณฑ์ทหารการป้องกันภัยพิบัติและสาธารณภัยเป็นต้น รวมถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่ประชาชนเห็นว่าเมื่อรัฐจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ประชาชนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การพักชำระหนี้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย การมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสำหรับผู้มีรายได้น้อย การแจกเบี้ยยังชีพแก่คนชรา เป็นต้น

ทั้งนี้ การให้บริการสาธารณะในแต่ละด้านก็จะมีการกำหนดให้เห็นถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ให้บริการซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการนั้นอาจจะเป็นองค์การของรัฐที่เป็นระบบราชการโดยตรงผ่านองค์การที่มีอยู่ทั้งในระดับส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การให้บริการด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานแก่ชุมชนเป็นต้นหรือการให้เอกชนมาช่วยดำเนินการให้บริการซึ่งอาจเป็นในรูปของการให้สัมปทานการประมูลให้เอกชนมาดำเนินการการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถดำเนินการได้เอง เช่น การให้เอกชนมาช่วยตรวจสอบสภาพรถก่อนจดทะเบียนหรือต่อทะเบียน การให้เอกชนมาสอบเขตรังวัดที่ดิน การเปิดให้บริการของโรงพยาบาลเอกชนหรืออาจนำอาสาสมัครมาช่วยทำหน้าที่ให้บริการ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยเป็นต้นซึ่งจะเห็นได้ว่า ยิ่งภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนให้เพียงพอและยิ่งประชาชนมีความต้องการหรือความคาดหวังมากเท่าไหร่จะยิ่งพบว่าภาครัฐจะมีการขยายช่องทางการให้บริการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น

ดังนั้น การบริการสาธารณะโดยองค์การภาครัฐจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์การของรัฐเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่จะต้องมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐปฏิบัติและพึงปฏิบัติเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน เพราะการบริการที่ประชาชนได้รับจะเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการให้บริการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการ ดังนั้นการส่งมอบบริการที่ดีให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพึงกระทำ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนไว้เป็นจิตสำนึกของการให้บริการไว้เสมอ

นอกจากนี้ในการพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะจำเป็นที่จะต้องมองระบบการให้บริการสาธารณะในฐานะที่เป็นระบบเปิดด้วยโดยมองว่ามีสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการให้บริการสาธารณะเช่นสภาพเศรษฐกิจสังคมการเมืองเทคโนโลยีและจากทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาล้วนเข้ามามีผลกระทบต่อการให้บริการอยู่เสมอตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเช่นการเปิดการค้าเสรี ทำให้เอกชนเรียกร้องให้ภาครัฐรับการให้บริการให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วลดเงื่อนไขทางกฎหมายต่าง ๆ ลงไปเป็นต้น หรือการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ต้องมีการนำวิธีการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) มาใช้เพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่า การให้บริการสาธารณะจำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในระบบของการให้บริการรวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารขององค์การภาครัฐจะต้องส่งมอบการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนได้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3. หน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อกล่าวถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้ว เราอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ เช่น หน้าที่พื้นฐานของรัฐ หน้าที่ด้านความมั่นคง หน้าที่ด้านเศรษฐกิจ หน้าที่ในด้านการควบคุมและจัดระเบียบ หน้าที่ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ ระบบวัฒนธรรมและจารีตประเพณี เป็นต้นซึ่ง เอฟ.เอ็ม.มาร์ก (F.M.Marx,1959 : 6) ได้กล่าวว่าขอบเขตที่กว้างที่สุดในการให้บริการสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับขอบเขตกิจกรรมใด ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ (รวมถึง) กระบวนการที่เป็นทางการและการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎหมายและการตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล (กรณีปกครองแบบรัฐสภา) และของศาลในการบริหารเกี่ยวข้องกับความยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวถึงการบริการสาธารณะก็จะหมายถึงเรื่องพื้นฐานต่าง ๆ ของหน่วยงานบริหารของภาครัฐ

นอกจากนี้การบริการสาธารณะของรัฐจะไม่สามารถหลีกหนีความเป็นการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐได้ เพราะการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์และคุณค่าสาธารณะที่ประชาชนจะต้องได้รับจากฝ่ายตัวแทนของประชาชนซึ่ง เอ็ม. อี. ไดม็อก และ จี. โอ. ไดม็อก (M. E. Dimack & G. O. Dimock, 1969 : 5) ได้กล่าวว่าการบริหารสาธารณะเป็นการทำเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ได้สำเร็จซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายจะต้องมีลักษณะปฏิบัติอย่างเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายทางสังคมและจะต้องมีลักษณะของการค้นหาและมี

ความคิดสร้างสรรค์ในการที่จะแสวงหาวิธีการที่ดีกว่า โดยมีรากฐานอยู่บนความเข้าใจอย่างกว้างขวางว่าอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจกรรมกลุ่มที่มีประสิทธิผล ซึ่งเบิร์นเธียนและฮาร่า (Bernstien and Hara, 1979 : 47-49) ได้จัดแบ่งหน้าที่ของการบริการของภาครัฐออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

3.1 หน้าที่ประเภทการให้บริการได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่เป็นบริการของสังคมหรือหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะทั่วไป เช่น การบริการในด้านการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การบริการคุ้มครองป้องกันการรุกรานและการละเมิดเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดนจากรัฐอื่น การบริการปกป้องผลประโยชน์และทรัพย์สินของชาติ การบริการด้านสาธารณสุข การบริการด้านการศึกษา การบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนการบริการในด้านความบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

3.2 หน้าที่ประเภทการควบคุมและจัดระเบียบได้แก่งานที่มีวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงการตลาดการค้าเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าระหว่างหน่วยผลิตหรือกลุ่มผู้ผลิต หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ควบคุมโดยการกำหนดระเบียบหรือโดยกิจกรรม เช่น การออกใบอนุญาตการลงทะเบียน การส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ การดูแลเกษตรกร ชาวไร่ชาวนามิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง เป็นต้น

นอกจากนั้นการควบคุมและจัดระเบียบ ยังหมายรวมไปถึงการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการปฏิบัติให้บุคคลหรือผู้ประกอบการถือปฏิบัติเพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน เช่น กิจการอุตสาหกรรมหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจนกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็กและเยาวชน เช่น สถานบริการบางประเภท การควบคุมสื่อลามกต่าง ๆ เป็นต้น

3.3 หน้าที่ในการสนับสนุนได้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ทำภารกิจในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนให้หน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของรัฐดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานสนับสนุนด้านงบประมาณ ได้แก่ สำนักงบประมาณหรือกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ หน่วยงานสนับสนุนด้านบุคลากรและอัตรากำลังตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือหน่วยงานด้านการวางแผนการพัฒนาประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านความมั่นคง เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ เป็นต้น

3.4 หน้าที่ประเภทสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือได้แก่หน่วยงานซึ่งทำภารกิจในด้านการสงเคราะห์และช่วยเหลือประชาชนจากความสูญเสียต่าง ๆ หรือช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น หรือช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ ซึ่งสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคมซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทเช่นนี้เป็นการแบ่งในลักษณะกว้างๆตามภารกิจเพื่อความสะดวกในการจัดประเภทของงานเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานบางหน่วยอาจทำภารกิจ

หลายภารกิจในเวลาเดียวกันหรือในภารกิจเดียวกันอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมทำภารกิจนั้นก็ได้ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อาจทำภารกิจทั้งในด้านการให้บริการและการควบคุมจัดระเบียบหรือการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเวลาเดียวกัน ในขณะที่ภารกิจด้านการควบคุมจัดระเบียบอาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การจัดระเบียบสถานบริการอาจมีทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ได้

สำหรับระบบบริหารราชการไทย นอกจากหน้าที่ของรัฐหรือระบบราชการที่ได้แบ่งอย่างกว้าง ๆ ในเชิงของกรอบแนวคิด ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มขึ้นคือหน้าที่ของรัฐหรือระบบราชการ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหรืออีกนัยหนึ่งเป็นหลักการหรือกติกาแห่งการปกครองประเทศ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้ใน หมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ประกอบด้วยมาตราสำคัญดังนี้

มาตรา 52 “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย บูรณาภาพแห่งอาณาเขตและเขตพื้นที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย...”

มาตรา 54 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่วันเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 55 “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง...”

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน...”

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครองครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

มาตรา 61 “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ...”

มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด...”

หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ จะเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันสำคัญของรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่าง ๆ รวมถึงการมีมาตรการที่จะทำให้ระบบการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชนมีความโปร่งใส ลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในองค์การ และนอกจากหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว หน้าที่ของรัฐยังปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติต่าง ๆ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

4. ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะ

ค่านิยมเป็นเรื่องที่มีการยึดถือปฏิบัติเป็นหลักในการดำรงชีวิตในการทำงานค่านิยมซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลแล้วเช่นค่านิยมความซื่อสัตย์ค่านิยมที่ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมค่านิยมที่ยึดหลักความถูกต้องค่านิยมความตรงต่อเวลาเป็นต้น ในการให้บริการสาธารณะก็มีลักษณะเช่นเดียวกันก็จำเป็นที่จะต้องมีค่านิยมรองรับเพื่อใช้เป็นหลักยึดถือในการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งจอห์น ดี มิลเลท (John D. Milet, 1954 : 397) ได้อธิบายเกี่ยวกับค่านิยมในการให้บริการสาธารณะว่าการให้บริการสาธารณะนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยเป้าหมายนี้เป็นค่านิยมแรกที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องยึดถือไว้เสมอ ซึ่งค่านิยมหรือหลักการของการให้บริการสาธารณะมี5 ประการได้แก่ความเสมอภาคความตรงต่อเวลาความพอเพียงความต่อเนื่องและความก้าวหน้า โดยมีรายละเอียดของหลักการให้บริการ ดังนี้

4.1 การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันด้วยเหตุผลทางเพศ อาชีพ ระดับการศึกษาหรือสถานะทางสังคมที่เป็นข้ออ้างในการให้บริการ ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ต้องได้รับมาตรฐานในการให้บริการเดียวกัน

4.2 การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Timely Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่จะต้องมีความตรงต่อเวลาโดยที่ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการตรงต่อเวลาซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

4.3 การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะจะต้องมีจำนวนการให้บริการและสถานที่ที่ให้บริการที่เหมาะสมเพียงพอซึ่งความเสมอภาคและความตรงเวลาจะไม่มีความหมายเลยถ้ามีจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ตั้งที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4.4 การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continues Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อไหร่ก็ได้

4.5 การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

นอกจากสะท้อนได้จากค่านิยมดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว ไดมอค (Dimock, 1967 : 132) ได้อธิบายว่า ค่านิยมของการให้บริการสาธารณะอาจจะสะท้อนได้จากปรัชญาของการบริหารภาครัฐซึ่งตามแนวคิดของนักปรัชญากรีกได้แก่เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) เป็นต้น ที่มองว่า รัฐและสังคมเป็นธรรมชาติเมื่อมนุษย์เกิดมาก็ต้องอยู่ในสังคมและอยู่ภายใต้รัฐ ดังนั้นอริสโตเติลจึงเห็นว่าสังคมและรัฐที่ดีที่สุดต้องเป็นสังคมและรัฐที่ช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีที่สุดซึ่งสามารถตัดสินได้ว่าสังคมและรัฐใดดีก็ดูได้จากมาตรฐานที่ว่าสังคมและรัฐนั้นช่วยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดีหรือไม่ นอกจากนี้แนวคิดของนักปรัชญาการเมืองตะวันตกสมัยใหม่ก็มีความเห็นว่าปรัชญากับบุคคลได้รวมกันและจัดตั้งรัฐโดยรัฐเกิดขึ้นมาเพราะสมาชิกได้ทำสัญญาตกลงกันมอบอำนาจให้คนใดคนหนึ่ง

หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจัดตั้งขึ้นมา ดังนั้นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจมาก็จะต้องบริหารเพื่อตอบสนองและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองก็มีสิทธิ์ที่จะเรียกอำนาจคืนได้ถ้าผู้ปกครองหรือคณะผู้ปกครองไม่ปฏิบัติการหรือบริหารให้เกิดประโยชน์แก่รัฐและพลเมืองของรัฐโดยส่วนรวมนั่นคือปรัชญาที่เรียกว่าทฤษฎีสัญญาประชาคม นักปราชญ์ที่สะท้อนถึงการเห็นความสำคัญของปรัชญาดังกล่าว ได้แก่จอห์น ล็อค (John Locke) จัง จาค รุสโซ (Jean Jacqnen Rousseau) ต่างก็เห็นพ้องกันว่าสังคมและเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นสิ่งที่ควบคู่กันสังคมและรัฐที่ดีต้องเป็นสังคมและรัฐที่เคารพในเสรีภาพของประชาชนและมีเจตจำนงที่มุ่งสู่ความดีสำหรับทุกคน (General Good) ไม่ใช่คำนึงถึงประโยชน์เฉพาะตนหรือเฉพาะกลุ่มเท่านั้น นักปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่ ได้แก่ เจรามี เบนธัม (Jeremy Bentham) ที่เห็นว่าความประพฤติที่ถูกต้องชอบธรรมก็คือความประพฤติที่ก่อให้เกิดความสุขหรือความพึงพอใจแก่คนส่วนมากที่สุด (The greatest happiness for the greatest number)ดังนั้นรัฐที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความสุขหรือความพึงพอใจของประชาชนรัฐบาลในฐานะผู้บริหารโดยอาศัยกลไกของระบบราชการในการนำนโยบายและภารกิจไปปฏิบัติจึงต้องบริหารงานโดยมุ่งบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนโดยยึดถือปรัชญาการบริหารภาครัฐที่สำคัญที่สุดคือการแสวงหาชีวิตที่ดี (The Good Life) ให้แก่ชุมชนนั่นเป็นเป้าหมายหรือค่านิยมที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกันกับที่การบริหารรัฐกิจจะต้องแสวงหาวิธีการที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจโดยถ้วนหน้าพร้อมไปกับการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ

นอกจากนี้เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2557 : 231) ได้อธิบายถึงค่านิยมของการให้บริการสาธารณะไว้ 9 ประการซึ่งผู้เขียนได้นำมาอธิบายไว้เพียง 6 ประการดังนี้

1. ค่านิยมเรื่องความก้าวหน้าของการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการหมายถึงการที่หน่วยงานผู้ให้บริการได้มีการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้บริการสาธารณะที่เป็นอยู่ให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอภายใต้ค่านิยมความก้าวหน้าของการให้บริการนี้จึงทำให้มีการนำเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มาใช้เช่นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการผ่านอินเตอร์เน็ต (Internet) การให้บริการผ่านการตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติเป็นต้น

2. ค่านิยมเรื่องการยอมรับการเรียกการร้องเรียน เป็นค่านิยมที่สำคัญที่หน่วยงานผู้ให้บริการจะต้องให้ผู้รับบริการสามารถร้องเรียนเมื่อได้รับผลของการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐานซึ่งค่านิยมนี้ในปัจจุบันได้ถูกให้ความสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะในระบบคุณภาพมาตรฐานสากลจะมีการกำหนดเป็นเป้าหมายนโยบายของระบบคุณภาพที่มีการกำหนดเป็นตัวชี้วัดของการให้บริการของหน่วยงาน

3. ค่านิยมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดหนึ่งที่สำคัญที่ยอมรับถึงความสำคัญของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะก็คือแนวคิดของทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่เสนอให้ประชาชนผู้บริโภคสินค้าและบริการสาธารณะ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Citizen Cold Production) กล่าวได้ว่าค่านิยมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นค่านิยมที่สำคัญในปัจจุบันเนื่องจากในภาครัฐประสบกับปัญหาหรือข้อจำกัดพื้นฐานที่สำคัญคือการที่ภาครัฐมีอัตรากำลังที่จำกัดในการให้บริการ ทำให้บริการได้ไม่

เพียงพอและทั่วถึงจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะด้วย

4. ค่านิยมเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ค่านิยมเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นอีกค่านิยมหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญ เพราะหมายถึงขนาดและปริมาณที่เหมาะสมกับผู้รับบริการทั้งในเรื่องปัจจัยด้านกายภาพ เช่น ที่พักรับรอง ห้องสุขา สถานที่จอดรถ เป็นต้น และปัจจัยด้านกระบวนการ เช่น ขั้นตอนการให้บริการและผู้ให้บริการ เป็นต้น

5. ค่านิยมเรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการ ค่านิยมเรื่องความพึงพอใจของผู้รับบริการถือได้ว่าเป็นค่านิยมสูงสุดถือเป็นค่านิยมหลักของการให้บริการสาธารณะเนื่องจากเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะโดยตรงที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนให้ได้รับความพึงพอใจด้วยเหตุนี้การแข่งขันในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าหรือประชาชนได้เกิดความพึงพอใจสูงสุดจึงเป็นค่านิยมหลักของทุกองค์การในปัจจุบันซึ่งไม่เพียงเฉพาะในภาคเอกชนเท่านั้นที่ให้ความสำคัญอย่างมากในการบริหารงานภาครัฐก็จะต้องให้ความสำคัญเช่นกัน

6. ค่านิยมเรื่องการมีจิตสำนึกของการให้บริการเป็นค่านิยมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ

สำหรับค่านิยมเรื่องจิตสำนึกในการให้บริการนี้ริชาร์ด เอฟ. เอลมอร์ (Richard F. Elmore, 1979 : 32) และเจมส์ ดี ซอร์ก (James D. Sorg, 1983 : 391-406) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าค่านิยมเรื่องการมีจิตสำนึกของการให้บริการนี้ ถือว่าเป็นค่านิยมหลักที่สำคัญที่จะต้องมีทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนกล่าวได้ว่าการมีจิตสำนึกของการให้บริการเป็นความเต็มใจและตื่นตัวต่อการให้บริการตลอดจนการมีอัธยาศัยที่ดีในการให้บริการ ภายใต้ค่านิยมการมีจิตสำนึกของการให้บริการนี้จึงทำให้มีการนำเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การจัดทำมาตรฐานการให้บริการ (Service Standard) การฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปค่านิยมสำคัญต่าง ๆ ของการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นค่านิยมความพอเพียงความเสมอภาคความตรงต่อเวลาการมีจิตสำนึกในการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการและการยอมรับการเรียกร้องเรียนการมีส่วนร่วมของประชาชนการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการค่านิยมทั้งหมดดังกล่าวกล่าวได้ว่าอยู่ร่วมในคำว่าคุณค่าของบริการที่ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุดนั่นเองเพราะหมายถึงการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการตามภารกิจการให้บริการของรัฐ

การพัฒนาระบบการบริหารการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ต่อประชาชนเป็นงานหลักของภาคราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการพัฒนาการให้บริการที่ดีและมีมาตรฐานที่สูงขึ้น ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น จึงเป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญของภารกิจของรัฐ เพราะการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเกิดขึ้นมาจากสาเหตุของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าการปฏิบัติงานที่ยึดหลักระเบียบที่เคร่งครัด ไม่เอื้อต่อการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป มีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว นำไปสู่การให้บริการสาธารณะของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ และอิทธิพลของ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คริสโตเฟอร์ฮูด (Christopher Hood, 1991 : 3) มองว่า เป็นการย้ำเน้นการบริหารอย่างมืออาชีพ ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์และเชื่อมโยงกับการจัดสรรทรัพยากร และโจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston, 1996 : 5) เห็นว่าการบริหารจะไม่แตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้มีอิสระคล่องตัวในการทำงาน และปรับโครงสร้างหน่วยราชการให้มีขนาดเล็ก ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

ดังนั้นการพัฒนาระบบบริหารการบริการสาธารณะจะมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1. การวางแผนเพื่อการบริการสาธารณะ

การวางแผน ถือว่าเป็นหน้าที่แรกที่สำคัญในการบริหารจัดการทุกครั้ง ทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการดำเนินงาน ซึ่งผู้บริหารทุกระดับก็ล้วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งสิ้น เพียงแต่การวางแผนของผู้บริหารในแต่ละระดับจะมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้บริหารระดับสูงก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนแม่บทและการวางแผนกลยุทธ์องค์การ (Strategy Plan) ถ้าเป็นผู้บริหารระดับกลาง ก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การ (Functional Plan) ถ้าเป็นผู้บริหารระดับต้นก็จะเน้นในส่วนของการวางแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการ (Operating Plan) โดยทุกระดับต้องมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากนี้การบริการสาธารณะเป็นภารกิจที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชนดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้นในการบริการวางแผนเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีการวางแผนการให้บริการอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้ง 6 องค์ประกอบคือ (เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์, 2559 : 29) หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร กระบวนการและกิจกรรม ช่องทางการให้บริการ ผลผลิตหรือตัวบริการและผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

2. การจัดองค์การเพื่อบริการสาธารณะ

การจัดองค์การเพื่อการบริการสาธารณะ มีพัฒนาการมาจากการจัดองค์การแบบดั้งเดิมที่ได้รับอิทธิพลของทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ของแมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดองค์กรของรัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งงาน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การจัดตำแหน่งงานลดหลั่นกันตามสายการบังคับบัญชา การจัดการที่เป็นทางการไม่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการทำงานอย่างเป็นทางการและเป็นมืออาชีพ แต่ในปัจจุบันเป็นยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนมากขึ้นที่ต้องมุ่งเน้นการให้บริการให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและเกิดผลลัพธ์ที่ต้องการ มีการจัดการแบบสมัยใหม่ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัวและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างที่หวังซึ่งการจัดองค์การสมัยใหม่จะประกอบด้วย (เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์, 2559 : 12)

2.1 การจัดองค์การเชิงกลยุทธ์ (Strategy Focus Organization) ตามแนวคิดของแคปลันและนอร์ตัน (Kaplan & Norton) เพื่อตอบสนองต่อการจัดการเชิงกลยุทธ์สมัยใหม่ที่เน้นการ

จัดการแบบมุ่งสมดุล (Balanced Scorecard) โดยให้ความสำคัญต่อมิติเรื่องของลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการ

2.2 การจัดองค์การแบบเสมือนจริง (Visual Organization) ที่เน้นการรวมกลุ่มขององค์การต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน

2.3 การจัดองค์การแบบเครือข่าย (Network Organization) ที่เน้นการสร้างความร่วมมือกับองค์การภายนอกมาให้บริการแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น

2.4 การจัดองค์การแบบพีระมิดกลับหัว (Upward Pyramid Organization) ที่เน้นปรับบทบาทการทำงานใหม่ที่มาให้ความสำคัญต่อลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการโดยให้ทุกระดับทำหน้าที่สนับสนุนอย่างเต็มที่มากกว่าที่จะใช้สายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างเหมือนแบบเดิม

นอกจากนี้สตีเฟ่น และ รอบบิน (Stephen & Robbin, 2007 : 76) ยังได้อธิบายว่าองค์การในอนาคตจะต้องปรับตัวไปสู่การเป็นองค์การดิจิตอล (Digital Organization) มากขึ้นที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการองค์การโดยนำความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เป็นเครื่องมืออย่างเต็มที่ในการให้บริการแก่ลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการ นอกจากนี้องค์การต่าง ๆ ยังได้นำกระบวนการการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการนำอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ ในการให้บริการผ่านสาธารณะเช่นระบบออนไลน์ หรือที่ภาครัฐเรียกว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E- Government)

ทั้งนี้การจัดองค์การเพื่อบริการสาธารณะในปัจจุบันที่เป็นที่นิยมมากที่นำมากล่าวเป็นอย่างมาก คือการจัดองค์การบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยเป็นการนำงานที่ให้บริการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมารวมให้บริการอยู่ในสถานที่เดียวกันในลักษณะที่ส่งต่องานระหว่างกันทันทีหรือเสร็จในขั้นตอนหรือเสร็จในจุดให้บริการเดียว โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้การบริการมีความรวดเร็วขึ้น

สำหรับกรณีตัวอย่างของประเทศไทยที่มีการจัดองค์การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จก็คือการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เพื่อการบริการสาธารณะซึ่งตามพระราช-กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 30 กำหนดให้ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามขอทราบข้อมูลขออนุญาตหรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันโดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียวโดยการบริการร่วมหมายถึงการเชื่อมโยงและนำกระบวนการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงหรือจังหวัดมาไว้ ณ สถานที่เดียวกันเพื่อให้ประชาชนหรือผู้รับบริการอื่น ๆ สามารถรับบริการจากภาครัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ณ จุดเดียว ตัวอย่างของการบริการร่วมที่มีการดำเนินการในปัจจุบันได้แก่ การบริการร่วมแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว การบริการร่วมแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (Government Counter Service : GCS) และการให้บริการแบบE-service/Portal เป็นต้น

3. การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อการบริการสาธารณะ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เป็นการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ด้านบุคลากรในองค์การเพื่อช่วยตอบสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและวัตถุประสงค์ของบุคคลในองค์การการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ (เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์, 2559 : 35-36)

3.1 การดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้าสู่วงการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนอัตรากำลังเพื่อการบริการสาธารณะ การสรรหาและการคัดเลือก

3.2 การดึงสมรรถนะของบุคคลมาใช้ในการทำงาน เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3.3 การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญต่อการธำรงรักษาขวัญและกำลังใจตลอดจนการพัฒนาบุคลากรเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดขององค์การทุกประเภท องค์การหรือหน่วยงานทุกแห่งจึงให้ความสำคัญกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น ด้วยการพัฒนาระบบงานดังกล่าวอย่างรอบด้าน การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อการบริการสาธารณะจะมีการดำเนินการที่ประกอบด้วย (สุรพร เสี้ยนสาย, 2557 : 46)

1. กำหนดความต้องการกำลังคนไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยให้องค์การมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ สอดรับกับความต้องการในการปฏิบัติงาน การวางแผนกำลังคน จึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่องค์การหรือหน่วยงานทุกแห่ง ควรดำเนินการโดยจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ ภารกิจ ทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งความต้องการในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ความสามารถในการตอบสนองด้านกำลังคนในองค์การในแต่ละช่วงเวลาเอาไว้

2. การกำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรบุคคลขององค์การเพื่อประโยชน์ต่อทรัพยากรบุคคลและสายงาน อาชีพ ในการนี้ควรจัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์ความจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนาของหน่วยงานขึ้น พร้อมทั้งดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรม การจัดระบบพัฒนาทรัพยากรบุคคลในกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับไว้ล่วงหน้า

ดังนั้น การจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการดำเนินงานตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การกำหนดประเภทจำนวนบุคลากร การสรรหา การคัดเลือก การจัดอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากร การเสริมสร้างแรงจูงใจ การรักษาบุคลากรและการเตรียมปลดระวางจากการทำงานของบุคลากร ซึ่งการที่จะบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมกับองค์การและสภาพแวดล้อมขององค์การ

4. จริยธรรมในการบริการสาธารณะ

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่องค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะจะต้องให้ความสำคัญในลำดับสูงคือการส่งเสริมให้บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการมีจริยธรรมของการให้บริการซึ่งความจริงแล้วจริยธรรมของการบริการสาธารณะสะท้อนมาจากหลักคำสอนทางพระพุทธศาสนาที่สำคัญในหลายเรื่องคือธรรมที่สำคัญของการให้บริการสาธารณะ เช่น ทศพิธราชธรรม 10 ประการ สังคหวัตถุ 4 อิทธิบาท 4 เป็นต้น มีสาระสำคัญโดยย่อดังนี้

4.1 สังคหวัตถุธรรม

สังคหวัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความรักความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์การ เป็นคุณธรรมที่จะช่วยให้คนรู้จักการสงเคราะห์ ช่วยเหลือกันตามฐานะและบทบาท ช่วยให้เกิดความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกันในสังคม ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต, 2554 : 11) ได้ให้ความหมายของหลักสังคหวัตถุนี้ว่า เป็นหลักสงเคราะห์หรือหลักยึดกุมสังคม คือ ทาน ปิยวาจา อัตถจริยา สมานัตตตา เป็นชุดออกสังคมที่คู่กับชุดในใจคือพรหมวิหาร 4 ธรรมประจำใจอย่างประเสริฐได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขาเมื่อจับคู่กันจึงมี 4ชุดโดยสังเคราะห์กัน คือ

4.1.1 ทาน การช่วยเหลือกันในยามเดือดร้อนไม่ว่าจะมีมากน้อยก็แบ่งปันให้ เพื่อแสดงความรักความปรารถนาดี เอื้อเฟื้อโอบอ้มอารี นี่คือทานด้วยเมตตา มีความทุกข์เดือดร้อนเจ็บไข้ได้ป่วยก็ไปให้ เพื่อช่วยเหลือ นี่คือทาน ด้วยกรุณา เขาทำดีสร้างสรรค์ความเจริญงอกงามของสังคม เช่นเป็นนักประดิษฐ์ที่ดี ก็ไปให้ ให้กำลังใจส่งเสริมนี่คือทานด้วยมุทิตา

4.1.2 ปิยวาจา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็พูดกันด้วยความรักความปรารถนาดี พูดจาสุภาพอ่อนโยน นี่คือปิยวาจาด้วยเมตตา เขามีทุกข์มีปัญหาชีวิต ก็ไปพูดปลอบโยนแนะนำบอกวิธีแก้ไขปัญหาให้กำลังใจ นี่คือปิยวาจาด้วยกรุณา เขาทำความดีบำเพ็ญประโยชน์ไปทำบุญทำกุศลก็พูดอนุโมทนา ชวนกันส่งเสริม นี่คือปิยวาจาด้วยมุทิตา

4.1.3 อัตถจริยา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็ทำประโยชน์แก่เขา ช่วยออกแรงทำนั่นทำนี่ให้ด้วยความรักความปรารถนาดี นี่คืออัตถจริยาด้วยเมตตา เขามีความทุกข์เดือดร้อน ตกน้ำไฟไหม้ มีงานใหญ่เหลือกำลัง ต้องการเรี่ยวแรงกำลังช่วยเหลือ ก็ไปช่วยให้เขาพ้นทุกข์พ้นปัญหาด้วยเรี่ยวแรงกำลังกาย หรือกำลังความสามารถ นี่คืออัตถจริยกรุณา เขาทำความดีหรือบำเพ็ญประโยชน์กัน เช่นมีงานวัดก็มาช่วยจัดเตรียมงานต่าง ๆ ส่งเสริมการทำความดี นี่คืออัตถจริยด้วยมุทิตา และข้อสุดท้าย

4.1.4 สมานัตตตา ความมีตนเสมอ ก็หมายความว่า เสมอภาคกันมีความเป็นธรรมมีความเป็นธรรม เที่ยงธรรม ก็เข้าข้ออุเบกขา อุเบกขาก็ออกมาที่สมานัตตตา ซึ่งแสดงออกในแง่ต่างๆ มีตนเสมอกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ดูถูกดูหมิ่นกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน มีความเป็นธรรมแล้วก็ทำตนให้เสมอสมานเข้ากันได้ จะเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามหลักธรรมชุดสังคหวัตถุนี้ ก็จะสร้างความสุขขึ้นได้ในสังคม และเวลาเราปฏิบัติธรรมเพื่อสังคม เหล่านี้ก็คือการปฏิบัติธรรมของนักบริหารนั่นเอง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สังคหวัตถุคือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี ผู้ให้บริการสาธารณะต้องยึดหลักนี้ เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนไว้ได้ ก่อให้เกิดความเคารพ ความรัก ความนับถือต่อกัน เป็นความงดงามในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในองค์การได้และเหมือนกับยานพาหนะที่จะนำไปสู่ความสุขความเจริญ

4.2 ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรมเป็นธรรมสำหรับผู้ปกครอง อย่างไรก็ตามหลักธรรมในข้อนี้สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับผู้จัดทำบริการสาธารณะทุกระดับ เพื่อให้เกิดกิจการงานที่ดีมีความเป็นธรรม มีความเจริญก้าวหน้า และเกิดความสวัสดีในสังคม เพราะมีผู้ให้บริการที่ทรงคุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง ทศพิธราชธรรมมี 10 ประการ โดยพระราชธรรมวาที (ชัยวัฒน์ ธมฺมวฑฺโน, 2552 : 17-20) ได้อธิบายไว้ดังนี้

4.2.1 ทาน คือ การให้ ผู้มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ต้องรู้จักบำเพ็ญตนเป็นผู้ให้ เป็นนักเสียสละ รู้จักเอาใจใส่ดูแล จัดสรรสงเคราะห์อนุเคราะห์ให้ประชาชนหรือผู้มารับบริการได้รับประโยชน์สุข ได้รับความสะดวกปลอดภัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อน ไม่ทอดทิ้งดูดายในยามทุกข์ยาก ยามต้องการคำแนะนำปรึกษาก็ช่วยให้แสงสว่าง แนะคือบอกอุบายให้รู้ นำคือทำให้ดูเป็นตัวอย่าง

4.2.2 ศีล คือ ประพฤติดีงาม ทั้งกาย วาจา ผู้ให้บริการสาธารณะต้องมีความประพฤติดีงาม รู้จักรักษาความซื่อสัตย์ สุจริต รักษาเกียรติคุณ ประพฤติตนให้เป็นแบบอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน มิมีข้อที่ผู้ใดจะดูหมิ่นดูแคลนได้ ก่อให้เกิดความไว้วางใจเลื่อมใสในผู้ปฏิบัติงาน อันเกิดจากการรักษากาย วาจาให้เรียบร้อย รวมความว่า การรักษาศีล มีจุดมุ่งหมายคือรักษาตนไว้มิให้เสียหาย เป็นการปิดช่องทางที่จะนำความเสียหายมาสู่ตนเอง โดยเฉพาะศีล 5ซึ่งเป็นข้อประพฤติปฏิบัติสำหรับบุคคลทั่วไป

4.2.3 ปริจจาคะ คือ การบริจาคหรือความเสียสละ ได้แก่ สามารถเสียสละความสุขความสำราญทรัพย์สิน เป็นต้น ตลอดชีวิตของตนได้ เพื่อประโยชน์สุขส่วนรวม และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง นักบริหารสาธารณะ หากเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนก็เป็นคนสกปรก เป็นผู้ที่มีจิตใจคับแคบ ย่อมจักไม่ได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่าย และยังอาจนำความเสียหายมาสู่สังคมและประเทศได้

4.2.4 อาชชวะ คือ การปฏิบัติภาระด้วยความซื่อตรง ไม่คดไม่โกง ไม่กอบโกย ไม่เสแสร้งแกล้งมายา หาผลประโยชน์ในทางมิชอบ แต่ปฏิบัติโดยสุจริต การงานหน้าที่มีแต่ความสะอาด โปร่งใส และตรวจสอบได้ มีความจริงใจต่อประชาชนและประเทศชาติ ความซื่อสัตย์ซื่อตรงที่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้นพึงระวังและปฏิบัติโดยเคร่งครัดนั้น เช่น ซื่อตรงต่อบุคคล ซื่อตรงต่อเวลา ซื่อตรงต่อวาจา ซื่อตรงต่อหน้าที่ซื่อตรงต่อตนเอง เป็นต้น

4.2.5 มัททวะ คือ การแสดงความสุภาพอ่อนโยน อ่อนน้อม เป็นคนไม่แข็งกระด้าง ปราศจากมานะ ทิฐิ มีอัธยาศัยไม่เย่อหยิ่ง หรือหยาบคายเอาแต่ใจตัว ลบหลู่ดูถูกคนอื่น ธรรมข้อนี้เป็นหนทางชี้ให้นักบริการสาธารณะเป็นผู้มีกิริยาดี มีความสุภาพอ่อนโยนต่อทุกชนชั้น ความสุภาพอ่อนโยนนี้เป็นเสน่ห์ที่ทรงพลังในการสร้างความศรัทธาเลื่อมใส และผูกใจไมตรีต่อเพื่อนร่วมงาน และประชาชนผู้มารับบริการ

4.2.6 ตปะ คือ การใช้ความเพียรเพื่อเผากิเลสตัณหา มิให้เข้ามาครอบงำจิตเห็นผิดเป็นชอบ รู้จักระงับยับยั้งชั่งใจได้ ไม่หลงใหลหมกมุ่นอยู่ในความสำราญและการปรนเปรอ มีความเป็นอยู่อย่างสม่ำเสมอ มุ่งมั่นที่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจในหน้าที่ให้สมบูรณ์ ธรรมข้อนี้ เป็นเครื่องเติมใจนักบริการสาธารณะมิให้ลืมตัวและหลงผิด ดังนั้นผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องเพียรพยายามฝึกฝนสร้างกำลังใจที่จะผลาญความชั่วมัวเมาที่เกิดขึ้นจากการมีอำนาจ

4.2.7 อักโกธะ คือ ความไม่กริ้วโกรธ ไม่ลุอำนาจของความโกรธ ได้แก่ การรู้จักใช้เหตุผล ไม่เกรี้ยวกราดปราศจากเหตุผล ไม่กระทำการด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาประจำใจ รู้จักระงับความขุ่นเคืองแห่งจิต มีการกระทำการต่าง ๆ ด้วยจิตอันสุขุมรอบคอบ เยือกเย็น

4.2.8 อวิหิงสา คือ ความเป็นผู้ไม่หลงระเริงในอำนาจ ไม่เบียดเบียนบีบคั้นข่มขี่ มีความก็ไม่หาเหตุ เบียดเบียนลงโทษด้วยอาชญาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนด้วยความอาฆาต

เกลียดชัง ไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิด ไม่ใช้อภิสิทธิ์ส่วนตนไปข่มเหงเบียดเบียนผู้ที่ด้อยกว่า ธรรมข้อนี้จะสร้างความเคารพรักใคร่นับถือจากเพื่อนร่วมงาน และประชาชนทั่วไป

4.2.9 ขันติ คือ ความอดทน เข้มแข็งไม่ท้อถอย ได้แก่ความเป็นผู้อดทนต่อกระแสอกุศลที่มากระทบ ตลอดถึงความอดทนต่องานที่ตรากตรำ ต่อความเหนื่อยยาก ถึงลำบากกายน่าเหนื่อยหน่ายเพียงไร ก็ไม่ท้อแท้ ไม่ท้อถอดหมดกำลังใจ ไม่ละทิ้งงานกิจกรรมที่ทำโดยชอบธรรม ทำงานในหน้าที่โดยมีจิตสำนึกและหลักการในการรักษาผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ธรรมนี้จะส่งเสริมให้ผู้บริการสาธารณะ มีความงดงามในเส้นทางของการดำรงตำแหน่งหน้าที่ เป็นความดีที่เป็นเกราะป้องกันอุปสรรคที่มากระทบกระทั่งในบางครั้งบางโอกาส

4.2.10 อวิโรธนะ คือ ความไม่ประพฤติผิดพลาด ความไม่คลาดธรรม หรือ แปลความอีกนัยหนึ่งคือ ความไม่เป็นผู้ประพฤติที่ผิดทำนองคลองธรรมทางศีลธรรม กฎหมาย ระเบียบวินัย ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของบ้านเมือง ถือประโยชน์สุขความดีงามของรัฐและประชาชนเป็นที่ตั้ง สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรมคือความเที่ยงธรรมก็ดี ไม่ประพฤติให้พลาด ไม่ปฏิบัติให้เคลื่อนจนกลายเป็นวิปริตผิดเพี้ยนไป ธรรมข้อนี้มีความสำคัญ เป็นหลักการที่รวมความเป็นคุณสมบัติของผู้ปกครอง ผู้นำและนักบริหารทั้งหมด

สรุปได้ว่า หลักทศพิธราชธรรม 10ประการ เป็นหลักปฏิบัติของพระราชา ผู้ปกครอง นักบริหาร รวมทั้งผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนระดับต่าง ๆ ซึ่งเมื่อได้ประพฤติปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข และย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งส่วนรวม และส่วนตน รวมทั้งเป็นธรรมที่ส่งเสริมให้บุคคลเป็นคนดีของชาติ เป็นคนดีของสังคมและองค์การอีกด้วย

4.3 อิทธิบาท 4

อิทธิบาท 4 คือ จริยธรรมที่จะช่วยนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงาน เป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของตน ของผู้ให้บริการสาธารณะที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่ด้วยดีตลอดมา พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต, 2542 : 842-844) ได้อธิบายถึงหลักอิทธิบาทว่า เป็นหลักแห่งความสำเร็จหรือทางแห่งความสำเร็จ โดยการเริ่มที่ใจ หมายถึง การทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยใจรัก ความพากเพียรด้วยใจจดจ่อ และใช้ปัญญาใคร่ครวญอยู่เสมอ มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

4.3.1 ฉันทะ แปลว่า ความพอใจ ได้แก่ความมีใจรักใคร่ในสิ่งที่ทำ และพอใจใฝ่รักในจุดหมายของสิ่งที่ทำนั้น อยากทำสิ่งนั้น ๆ ให้สำเร็จ อยากให้งานหรือสิ่งนั้นบรรลุ พูดง่ายๆ ว่ารักงาน รักจุดหมายของงาน พูดให้ลึกในทางธรรมว่า ความรักความใฝ่ใจปรารถนาต่อภาวะดีงามเปี่ยมสมบูรณ์ของสิ่งนั้น ๆ ของงานนั้น อยากทำให้สำเร็จตามจุดหมายที่ดีงามนั้น เมื่อเห็นสิ่งนั้นหรืองานนั้นกำลังเดินหน้า ไปสู่จุดหมาย ก็เกิดปีติเป็นความอิ่มเอิบใจ ครั้งสิ่งหรืองานที่ทำนั้นบรรลุจุดหมายก็รับโสมนัสเป็นความฉ่ำชื่นใจที่พร้อมไปด้วยความรู้สึก โปร่งโล่งผ่องใส เบิกบานแผ่ออกไป

4.3.2 วิริยะ แปลว่า ความอาจหาญ แกล้วกล้า บากบั่น ก้าวไปใจสู้ไม่ย่อท้อไม่หวั่นกลัวต่ออุปสรรค และความยากลำบาก เมื่อคนรู้ว่าสิ่งใดมีคุณค่าควรแก่การบรรลุถึง ถ้าวิริยะเกิดขึ้นแก่เขาแล้ว แม้ได้ยินว่าจุดหมายนั้นจะลุถึงได้ยากนัก มีอุปสรรคมาก หรืออาจใช้เวลาเท่านั้นปี เท่านี้เดือน เขาก็ไม่ท้อถอย กลับเห็นเป็นสิ่งท้าทายที่จะเอาชนะให้ได้ ทำให้สำเร็จ คนที่มีความเพียร เท่ากับมีแรง

หนุนเวลาทำงานหรือการปฏิบัติธรรมก็ตาม จิตใจจะแน่วแน่มั่นคง พุ่งตรงต่อจุดหมายและผลจากการทุ่มเทในการทำงานย่อมก่อให้เกิดความเจริญงอกงามเสมอ

4.3.3 จิตตะ แปลว่า ความคิดจดจ่อหรือเอาใจฝักใฝ่ ได้แก่ ความมีจิตผูกพัน จดจ่อเฝ้าคิดในเรื่องนั้น ใจอยู่กับงานนั้น ไม่ปล่อย ไม่ห่างไปไหน ถ้าจิตตะเป็นไปอย่างแรงกล้าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง คนผู้นั้นจะไม่สนใจรับรู้เรื่องอื่น ๆ แต่ถ้าพูดเรื่องงานนั้นจะสนใจเป็นพิเศษทันที บางทีจัดทำเรื่องนั้นงานนั้น จะขลุกง่วนอยู่ได้ทั้งวันทั้งคืน ไม่เอาใจใส่ร่างกายการแต่งเนื้อแต่งตัว อะไรเกิดขึ้นก็ไม่สนใจ เรื่องอื่นเกิดใกล้ ๆ บางทีก็ไม่รู้ ทำจนลืมวันลืมคืน ลืมกิน ลืมนอน ความมีใจฝักใฝ่เช่นนี้ ย่อมทำให้สมาธิเกิดขึ้น จิตแน่วแน่แนบสนิทในกิจที่ทำ มีกำลังมากเฉพาะสำหรับภารกิจนั้น

4.3.4 วิมังสา แปลว่า การสอบสวนไตร่ตรอง ได้แก่ การใช้ปัญญาหมั่นใคร่ครวญตรวจตราหาเหตุผล และตรวจสอบข้อยิ่งหย่อนเกินเลย บกพร่องหรือขัดข้อง เป็นต้น ในกิจที่ทำ รู้จักทดลองและคิดค้นหาทางแก้ไขปรับปรุง ข้อนี้เป็นการใช้ปัญญาในการทำงานอย่างมีสมาธิ คนมีวิมังสาเป็นพวกชอบคิด ค้นหาเหตุผล ชอบสอบสวนทดลอง เมื่อทำสิ่งใดก็จะพิจารณาทดสอบไป ทดสอบหาเหตุและผลอันเป็นองค์ประกอบของการทำงาน คือ ไตร่ตรองพิจารณาหน้าที่การงานทำงานอย่างรอบคอบ

5. ระบบสารสนเทศการบริการสาธารณะ

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในปัจจุบันและอนาคต ทำให้หน่วยงานภาครัฐมุ่งที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E- Government) หรือรัฐบาลดิจิตอล (Digital Government) ซึ่งเป็นการที่รัฐบาลได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ โดยมีจุดประสงค์หลักคือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานความสะดวกการเข้าถึงบริการของภาครัฐตลอดจนการบริการด้านข้อมูลและสารสนเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการนำอินเทอร์เน็ตและสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นเครื่องมือในการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลและบริการกับประชาชนภาคธุรกิจและหน่วยงานภาครัฐ

ในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารการบริการสาธารณะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะที่ดีจะต้องประกอบไปด้วยคุณลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 8 ประการคือ (เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์, 2559 : 39-41)

5.1 ความถูกต้อง (Accuracy) ความถูกต้องของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารสาธารณะหมายถึงการที่ข้อมูลและสารสนเทศมีความตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเช่นการบันทึกประวัติการเข้ามาใช้บริการจะต้องมีความถูกต้องโดยจะต้องบันทึกจากข้อเท็จจริงของประชาชนผู้รับบริการแต่ละคนการบันทึกข้อมูลใหม่ที่ประชาชนผู้รับบริการมาทำธุรกรรมกับหน่วยงานเป็นต้น

5.2 ความทันสมัย (Timeliness) ความทันสมัยของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอเมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไปเช่นการบันทึกทะเบียน

ประวัติของประชาชนผู้รับบริการจะต้องถูกบันทึกให้ต่อเนื่องทันสมัยตลอดเมื่อประชาชนผู้รับบริการมีการแจ้งเปลี่ยนแปลงหรือมีการทำธุรกรรมกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการ เป็นต้น

5.3 ความสมบูรณ์ (Completeness) ความสมบูรณ์ของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึง การที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ครอบคลุมในสาระสำคัญอย่างครบถ้วนถ้าระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะมีข้อมูลไม่ครบถ้วนจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการค้นหาและข้อมูลไม่เชื่อมโยงเพราะข้อมูลบางส่วนสามารถจัดเก็บและค้นหาในระบบได้ ขณะที่ข้อมูลอีกบางส่วนใช้เก็บโดยเอกสาร ซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยากและทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการให้บริการแก่ประชาชนได้

5.4 ความสอดคล้องกับความต้องการในการใช้งาน (Relevance) ความสอดคล้องกับความต้องการในการใช้งานของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่ตรงกับความต้องการในการนำไปใช้งานของผู้ใช้งาน (User) ได้อย่างแท้จริง

5.5 การตรวจสอบได้ (Verifiability) การตรวจสอบได้ของข้อมูลและสารสนเทศในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องสามารถบ่งบอกแหล่งที่มาของข้อมูลและสารสนเทศที่เกิดขึ้นได้ว่าได้มาอย่างไรเช่นข้อมูลที่ประชาชนแจ้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปแล้วจะต้องสามารถบอกได้ว่าเปลี่ยนแปลงไปเมื่อใดเป็นต้น

5.6 ความรวดเร็ว (Speediness) ความรวดเร็วของระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะหมายถึงการที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้งานซึ่งอาจเป็นผู้ให้บริการหรือผู้รับบริการได้อย่างรวดเร็วโดยใช้ระยะเวลาน้อยในการเข้าถึงข้อมูล

5.7 ความปลอดภัย (Security) ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความปลอดภัยเนื่องจากข้อมูลและสารสนเทศ บางเรื่องด้านบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจึงจำเป็นต้องมีชั้นของความลับ (Confidential Level) ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องบางระดับจะสามารถเข้าไปเลือกดูแก้ไขหรือนำมาใช้งานได้ขณะที่ในระดับอื่นไม่สามารถเข้าไปดูแก้ไขหรือเรียกใช้งานได้ เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าหรือผู้ประชาชนผู้รับบริการเป็นต้น ดังนั้นความปลอดภัยในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจึงหมายถึงการกำหนดระดับความสำคัญของเรื่องที่จะกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่จะสามารถเข้าไปดูหรือแก้ไขข้อมูลหรือสารสนเทศได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการกำหนดรหัสของการผ่าน (Password) ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาระดับความปลอดภัยให้เกิดขึ้นได้

5.8 ความสามารถปรับเปลี่ยนระบบได้ (Adaptability) ความสามารถปรับเปลี่ยนระบบได้หมายถึง การที่ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะจะต้องสามารถถูกออกแบบปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้งานได้ ทั้งนี้ในการออกแบบระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะนั้นลักษณะของข้อมูลและสารสนเทศจะมีรูปแบบที่แน่นอนในการใช้งานในระดับปฏิบัติการ เช่น การกรอกข้อมูลประวัติประชาชนผู้รับบริการตามรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น แต่ต่อมาอาจมีความต้องการในการใช้งานจากผู้ใช้เพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากที่เคยออกแบบไว้แล้วองค์การอาจต้องการปรับเปลี่ยนให้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะสามารถที่จะรับกับการ

เปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้ซึ่งในระบบสารสนเทศเพื่อการบริการสาธารณะเดิมไม่ได้ถูกออกแบบเอาไว้ เช่น การบันทึกโต้ตอบการสนทนาระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการบนระบบออนไลน์เพื่อให้เห็นข้อมูลประวัติการติดต่อเข้ามารับบริการเป็นต้น

จากคุณสมบัติของเทคโนโลยีสารสนเทศ จะพบว่า เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นเครื่องมือในการประมวลผลข้อมูลรับ-ส่งข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศในลักษณะที่มีความสะดวก รวดเร็ว แมนยำ และน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ยังสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานหรือสำนักงาน โดยการนำเอาระบบอัตโนมัติทั้งหลายเข้ามาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น รวมถึงการนำระบบอัตโนมัติไปใช้อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนในรูปแบบที่เรียกว่า บริการอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Service Delivery) ซึ่งหน่วยงานภาคเอกชนได้นำมาใช้และพัฒนารูปแบบการให้บริการอย่างแพร่หลาย

การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริการสาธารณะของรัฐ จึงเป็นแนวทางและเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงความคาดหวังของประชาชนที่อยากเห็นมิติใหม่ของการให้บริการประชาชนที่สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น

6. คุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับระบบคุณภาพ ได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการภาครัฐนับตั้งแต่แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวคิดการจัดการนิยม ทำให้องค์การภาครัฐหันมาให้ให้ความสำคัญต่อการมีระบบคุณภาพมากขึ้น ทั้งนี้คุณภาพ เริ่มต้นขึ้นครั้งแรกจากนักทฤษฎีและนักปฏิบัติชาวอเมริกันก่อนที่จะแผ่ขยายแนวความคิดดังกล่าวไปสู่ประเทศญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมของญี่ปุ่นเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ แนวความคิดด้านคุณภาพกลับถูกเพิกเฉยไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติในประเทศแถบตะวันตกเลย จนกระทั่งโลกได้เห็นถึงความเจริญเติบโตก้าวหน้าในทุกด้านของญี่ปุ่น โดยใช้แนวความคิดคุณภาพที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันแล้วนำมาประยุกต์ใช้กับแนวความคิดและวัฒนธรรมของคนญี่ปุ่น จึงทำให้แนวความคิดคุณภาพได้รับความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับการจัดการองค์การในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้องค์การส่วนใหญ่ทั่วโลกรวมถึงองค์การภาครัฐเริ่มให้ความสำคัญกับทฤษฎีและแนวความคิดด้านคุณภาพมากขึ้น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์การ เพื่อยกระดับคุณภาพในการบริหารและการให้บริการขององค์การ และเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐหรือหน่วยบริการสาธารณะด้วยกัน

นพปฎล สุนทรนนท์ (2549 : 48) ได้อธิบายความหมายของคุณภาพไว้ว่า คุณภาพคือความมุ่งมั่นและการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการ ทั้งนี้ลูกค้าจะเป็นผู้กำหนดว่าคุณภาพที่ลูกค้าต้องการหรืออยากได้คืออะไร ด้วยเหตุนี้องค์การจึงต้องจัดระบบการจัดการเพื่อรองรับการทำงานที่ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพในองค์การเพื่อตอบสนองต่อลูกค้าอยู่เสมอด้วยเช่นกัน

จากคำนิยามของคุณภาพที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่องค์การจะต้องนำแนวความคิดของคุณภาพมาใช้ในองค์การ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้องค์การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีการเพิ่มผลผลิตที่สูงขึ้น

จากข้อสรุปความหมายของคุณภาพ จะพบว่า คุณภาพจะมีความเกี่ยวข้องกับ ลูกค้าหรือผู้รับบริการ สินค้าที่ให้บริการ คุณค่าในการให้บริการ และผู้ให้บริการ

เมื่อองค์ประกอบทั้ง 4 ประการมีความสอดคล้องกัน คุณภาพของการให้บริการย่อมเกิดขึ้นได้

หลักการสำคัญที่ทำให้ การบริการมีคุณภาพ จะประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ คือ(รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2557 : 5-21)

6.1 หลักการความเข้าใจความต้องการของผู้รับบริการ ในประเด็นนี้อธิบายได้ว่า ผู้รับบริการจะจำแนกออกเป็น 2 ภาคคือ

6.1.1 ภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน ได้แก่ลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการในเรื่องซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ

6.1.2 ภาครัฐได้แก่ประชาชนที่มาขอรับการบริการที่รัฐจัดให้ ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องเข้าใจในความต้องการของผู้รับบริการซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุดได้ ความต้องการของผู้รับบริการ จะมีความแตกต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องศึกษาให้เข้าใจโดยเฉพาะเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างที่ถือเป็นธรรมชาติของมนุษย์ จึงต้องเริ่มทำความเข้าใจในความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างบุคคลและความต้องการของบุคคลซึ่งจะทำให้ความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างถูกต้อง

6.2 หลักการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานบริการ การนำเสนอการบริการต่าง ๆ ให้แก่ผู้รับบริการ ไม่ว่าจะเป็นการให้การต้อนรับการอำนวยความสะดวกการปฏิบัติรับใช้การช่วยเหลือแก้ปัญหา การให้ข้อมูลข่าวสารการให้คำแนะนำปรึกษาหรือการปฏิบัติตนเพื่อผู้อื่นในเรื่องต่าง ๆ ล้วนแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานบริการในอาชีพบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัจจุบันอาชีพบริการนับวันจะมีความหมายและมีความสำคัญต่อองค์การเป็นอย่างมาก ผู้ปฏิบัติงานบริการหรือผู้ให้บริการจัดได้ว่าเป็นกุญแจสำคัญของการดำเนินงานบริการ เขาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอการบริการที่จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ของการบริการ ดังนั้นการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานบริการนับตั้งแต่การคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานบริการการมอบหมายงานแก่ผู้ปฏิบัติงานบริการการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานบริการและการประเมินผลงานบริการจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

6.3 หลักการเสริมสร้างคุณภาพของการบริการ หน่วยงานที่ได้ตระหนักเล็งเห็นการณ์ไกลในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จในระยะยาว จะให้ความสำคัญของการเสริมสร้างคุณภาพของการบริการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอด้วยความพยายามเพิ่มพูนคุณภาพของการแสดงออกในทุกส่วนของกระบวนการจัดการระบบการบริการนับตั้งแต่การบริหารการบริการจนถึงการปฏิบัติงานบริการอย่างจริงจัง แนวทางเสริมสร้างคุณภาพของการบริการจึงมีส่วนสัมพันธ์กับองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารการบริการขององค์การ การปฏิบัติงาน อาการของผู้ให้บริการและการรับรู้การบริการของผู้รับบริการ

ดังนั้นการบริหารการบริการขององค์การให้มีคุณภาพจะต้องดำเนินการโดยการวิเคราะห์ความต้องการคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริการที่ผู้รับบริการคาดหวังรวมทั้งการวิเคราะห์การรับรู้คุณลักษณะและการแสดงออกในการบริการที่ผู้ให้บริการเห็นว่ามีคุณภาพนำมากำหนดเป็นเกณฑ์หรือเกณฑ์มาตรฐานการบริการที่มีคุณภาพ

ส่วนกลยุทธ์ของการจัดการคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ มีดังนี้ (สุรพร เสี้ยนสาย, 2557 : 47)

1. การเสริมสร้างความรู้ และทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพ ให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงาน โดยจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมด้านการจัดการระบบคุณภาพ เช่น 5 ส ระบบวงจรควบคุมคุณภาพ (QCC) การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management : TQM) ระบบการป้องกันคุณภาพ ISO 9000 ไว้ในหลักสูตรการพัฒนานักบริหาร หรือสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการอบรม การประชุมสัมมนาในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง การทำจดหมายข่าวคุณภาพภายในองค์การ

2. การส่งเสริมสนับสนุน ให้มีการพัฒนาระบบคุณภาพขึ้นในหน่วยงานเชิงบริการต่าง ๆ ทั้งในส่วนของงานการบริการลูกค้าในการตรวจวัดคุณภาพของงาน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือระบบคุณภาพ การขอจดทะเบียนรับรองคุณภาพ การจัดกิจกรรมนำเสนอผลงานการจัดทำกลุ่มควบคุมคุณภาพ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือผลประโยชน์ที่สามารถตอบสนองความต้องการให้เกิดความพึงพอใจด้วยลักษณะเฉพาะของตัวมันเอง เพราะการบริการจะเกี่ยวข้องกับคนสองกลุ่ม ได้แก่กลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้บริโภค และกลุ่มผู้ให้บริการหรือกลุ่มผู้ประกอบการหรือกลุ่มปฏิบัติงานบริการ เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาคุณภาพในการบริหารงานสาธารณะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ลดความสูญเปล่าต่าง ๆ พร้อมกับการทำให้เกิด การเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของบุคลากรภาครัฐ คุณภาพเป็นการสร้างวัฒนธรรมองค์การให้กับส่วนราชการอย่างยั่งยืน คุณภาพทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของบุคลากรภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ คุณภาพทำให้ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้มีมาตรฐานการให้บริการอยู่ในระดับสูงเท่ามาตรฐานสากล คุณภาพทำให้องค์กรของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

สรุปท้ายบท

การบริการสาธารณะ มีรากฐานมาจากแนวคิดที่สังเคราะห์หลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและการบริหาร เพราะเชื่อว่าจะสามารถช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นของรัฐประศาสนศาสตร์หรือเป็นทางออกอย่างหนึ่งได้จากฐานคติที่สำคัญของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ จึงเป็นการให้ความสำคัญกับปัจเจกกับบุคคลการกระจายอำนาจการส่งเสริมการแข่งขันการตัดสินใจตามหลักเหตุผลประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรการยอมรับความแตกต่างและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย และพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิผล และยังคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพอีกด้วย

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ สามารถนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐจากเงื่อนไขที่นำเสนอจากฐานคติต่าง ๆ ได้การบริการสาธารณะโดยองค์การภาครัฐจึงมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เพียงแต่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ซึ่งเป็นไปตาม

กฎหมายและเกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่จะต้องมีกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐปฏิบัติและพึงปฏิบัติเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน

จะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะจำเป็นจะต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบที่ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในระบบของการให้บริการรวมถึงมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งนี้เพื่อให้การบริหารขององค์การภาครัฐจะต้องส่งมอบการให้บริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชนได้ตรงกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงค่านิยมสำคัญต่าง ๆ ของการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นค่านิยมความพอเพียงความเสมอภาคความตรงต่อเวลาการมีจิตสำนึกในการให้บริการความก้าวหน้าของการให้บริการและการยอมรับการเรียกร้องเรียนการมีส่วนร่วมของประชาชนค่านิยมทั้งหมดดังกล่าวกล่าวได้ว่าอยู่ร่วมในคำว่าคุณค่าของบริการที่ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจสูงสุดนั่นเอง ซึ่งการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของรัฐ และองค์การที่ให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์การเอกชน เป็นต้น

เพื่อให้เกิดการบริหารสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องบริหารงานที่ประกอบด้วยทรัพยากรในด้านต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรด้านคน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริการสาธารณะ โดยจะต้องได้คนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับองค์การ ระบบการบริหารงาน คุณธรรมการบริหารงาน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นการตอบสนองการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นความมีประสิทธิภาพและคุณภาพ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ของการบริการสาธารณะที่จะสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

คำถามท้ายบท

1. แนวคิดทางเลือกสาธารณะเป็นการนำเอาศาสตร์ใดมาประยุกต์ใช้กับภารกิจการให้บริการของภาครัฐ
2. จงอธิบายหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ
3. จงระบุหน้าที่ต่างๆ ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน
4. จงระบุว่ามีองค์การใดบ้างที่มีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน
5. การจะบริหารการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการพัฒนาในเรื่องใดบ้าง จงอธิบาย
6. จงอธิบายจริยธรรมที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการบริการสาธารณะ
7. สารสนเทศในการให้บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง
8. จงอธิบายหลักการสำคัญที่ส่งเสริมคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2556). **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์.** (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (2557). **แนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะหน่วยที่ 5**. ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 11). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

_____. (2559). **แนวคิดและหลักการของการบริการสาธารณะ หน่วยที่ 1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการบริการสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

_____. (2559). **แนวคิดเกี่ยวกับองค์การการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่1**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาองค์การการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 9). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2553). **กฎหมายปกครอง.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2542). **พุทธธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2554). **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 34). โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระราชธรรมวาที (ชัยวัฒน์ ธมฺมวฑฺฒโน). (2552). **99 ธรรมะ วาทะข้อคิด**. กรุงเทพฯ : เลี่ยงเชียงการพิมพ์.

พัชรวรรณ นุชประยูร. (2559). **หลักกฎหมายว่าด้วยการบริการสาธารณะ หน่วยที่ 3**. ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นพดล อุดมวิศวกุล. (2559). **แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม หน่วยที่ 4**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นพปฎล สุนทรนนท์. (2549). **การจัดการคุณภาพโดยรวมในโรงพยาบาลภาครัฐของไทย**. ดุษฎีนิพนธ์ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2557). **การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ หน่วยที่ 7**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รัชยา ภักดีจิตต์. (2557). **ธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารภาครัฐและเอกชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ก. หน้า 14-17.

สุรพร เสี้ยนสาย. (2557). **การบริหารการดำเนินงานการบริการสาธารณะหน่วยที่ 2**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุธินี อัตถากร. (2560). **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ : ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย**. วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน. 24 (1), (36-37).

Bernstien, Samuel J. and Hara, Patrick O. (1979). **Public Administration : Organization, People and Public Policy**. New York : Harper and Row.

Caiden G. E. (1982). **Public Administration**. Pacific Palisades : Palisades Publisher.

Christopher Hood. (1991). **A Public Management for All Seasons? Public Administration**. (69).

F. M. Marx, (1959). **Elements of Public Administration**. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.

Gau, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock. Eds. The frontiers of Public Administration.2nd eds. New York : Russel and Russel.

Hirschman, Albert O. (1970). **Exit, Voice, and Loyalty**. Harvard University Press.

James D. Sorg, (1983). **"A Typlpgy of Implementation Behaviors of Street- Lavel Bureaucrate"** Policy studies Review. 3.

Jonathan Boston. (1996). **Public Management : The New Zealand Model**. Auckland : Oxford University Press.

Lucy W. H., Dennis Gilbert, and G. S. Birkhead, (1977). **"Equity in Local Service Distribution"** Public Administration Review. (37).

Mashall E. Dimock. (1967). **"The Criteria and Objective of Public Administration"** in John M.

McCullough, J. S. (1983). "General concepts and Issues" Urban Training Management Trainings Program Research Triangle Institute.

M.E.Dimack & G.O.Dimock. (1969). **Public Administration**.4th ed. New York : Holt, Rinehart and Winston.

Millet, John D. (1954). **Management in the Public Service : The Quest for Effective Performance**. New York : McGraw-Hill.

Ostrom, Vincent. (1971). **Public Choice : A Different Approach to the Study of Public**. Public Administration Review. (March/April).

Ostrom, Vincent. (1974). **Intellectual Crisis in American Public Administration**. University of Alabama Press.

Richard F. Elmore. (1979). “Complexity and Control : What Legislators and Administrator can do about Implementation” Policy Paper No.II University of Washington : Institute of Government Research.

Robbin, Stephen P. and Coulter D. May. (2007). **Management**. New Jersy : Peason Education Limited.

บทที่ 3
วัฒนธรรมองค์การและการเปลี่ยนแปลง

องค์การภาครัฐซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างวัฒนธรรมการให้บริการประชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด และเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลง องค์การที่ตั้งมานาน ไม่ว่าจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ย่อมมีความคิด ความเชื่อและวิถีปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากองค์การอื่น องค์การราชการจะเน้นในเรื่องระเบียบขั้นตอนการดำเนินงานอย่างถูกวิธี องค์การทหาร ตำรวจ จะเน้นระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด องค์กรธุรกิจจะยึดถือในเรื่องศักยภาพในการทำงานเพราะให้ความสำคัญในเรื่องผลประกอบการที่มุ่งผลกำไร

ด้วยลักษณะดังกล่าว เพราะเหตุผลที่ว่า องค์การประกอบด้วยมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ มีปฏิสัมพันธ์กันในหมู่คณะ จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์การการบริหารที่ดี เพราะเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจในพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ

ในบทนี้จะได้กล่าวถึง แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมองค์การ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ และปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การและแนวทางแก้ไข

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

สภาพแวดล้อมภายในองค์การจะมีพลังที่มีอำนาจอย่างหนึ่งคือวัฒนธรรมองค์การ อันหมายถึงค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติของพนักงานและผู้บริหารภายในองค์การพลังนี้จะถูกเรียกว่าวัฒนธรรมองค์การค่านิยมร่วมของวัฒนธรรมองค์การจะเรียกร้องความสนใจต่อสิ่งที่สำคัญและระบุแผนของพฤติกรรมที่กลายเป็นปทัสถานเป็นแบบแผนของการกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายในองค์การ

1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นคำที่มีผู้ใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงการยอมรับความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ แต่ความเข้าใจความหมายอย่างแท้จริงของคำนี้ยังมีแตกต่างกัน นักวิชาการบางท่านเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การกับแต่งกายประจำชาติ บ้านเรือนไทย ดนตรีไทย อาหารไทย ดังนั้น เมื่ออยากทราบว่าวัฒนธรรมขององค์การเป็นอย่างไรก็พิจารณาจากการแต่งกายของพนักงาน การจัดอาคารสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ การใช้สีสันและการประดับตกแต่งสำนักงาน เป็นต้น บางท่านอธิบายว่า วัฒนธรรมองค์การคือ สิ่งที่คนในองค์การนั้นประพฤติปฏิบัติ เช่น การทำพิธีเข้ารับตำแหน่ง การแสดงการเคารพนบนอบต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโสหรือผู้มีสถานภาพสูงกว่า เป็นต้น คำอธิบายที่กล่าไว้ข้างต้นนั้นเป็นสิ่งถูกต้องแต่ยังมิได้ครอบคุลมเพียงพอ

เพื่อให้ได้เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ต่อไปนี้จะได้นำเสนอความหมายของวัฒนธรรมองค์การตามที่ได้มีผู้ศึกษาไว้ นักวิชาการที่ศึกษาวัฒนธรรมองค์การมีหลายท่าน ในที่นี้จะขอกล่าวถึงคำนิยามของนักวิชาการและผู้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การสำคัญ ๆ บางท่าน ดังนี้

กริช สืบสนธิ์ (2538 : 183) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึงค่านิยมความเชื่อที่บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์การนั้นยึดถือร่วมกันเป็นจิตสำนึกร่วมกันของคนในองค์การเดียวกันซึ่งจิตสำนึกนี้เกิดจากการปลูกฝังและถ่ายทอด

อวย ชัยชะบา (2538 : 145) กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การหมายถึงฐานคติพื้นฐานที่มีแบบแผนซึ่งถูกประดิษฐ์ค้นพบจากการเรียนรู้โดยกลุ่มเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการปรับตัวและสามารถถ่ายทอดไปยังสมาชิกในองค์การ

สมยศ นาวีการ (2540 : 70) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การคือค่านิยมความเชื่อความเข้าใจและบรรทัดฐานร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ วัฒนธรรมเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผูกสมาชิกขององค์การเข้าด้วยกัน

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2447 : 37) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ คือบทสรุปแนวคิด หลักการความประพฤติและกรรมวิธีในการทำงานที่ได้ตกผลึก จนกลายเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน หรือพิจารณาในอีกมุมหนึ่งคือ บรรยากาศของการมีเจตคติที่ดีมีความเป็นมาตรฐาน มีระบบการจูงใจ สภาพของการเกิดความมุ่งมั่นในการทำงานและความสำนึกที่ดีต่องาน องค์การ ต่อเพื่อร่วมงาน ทำให้เกิดพลังขับเคลื่อนวิธีการทำงานไปในทางที่ดี และวิธีการดำเนินชีวิตที่ดี

อี. เฮช. ชายน์ (chien, 1992 : 87) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่าเป็นฐานคติพื้นฐานที่มีแบบแผนซึ่งถูกประดิษฐ์ค้นพบหรือพัฒนาขึ้นมาจากการเรียนรู้โดยกลุ่มหรือองค์การเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การและการบูรณการภายในองค์การแบบแผนของฐานคติพื้นฐานดังกล่าวใช้งานได้ผลดีกระทั่งองค์การหรือกลุ่มเห็นพ้องต้องกันฉะนั้นฐานคติพื้นฐานเหล่านี้จะถูกสอนหรือถ่ายถอดให้กับสมาชิกใหม่เพื่อให้เป็นแนวทางในการรับรู้คิดและรู้สึกอย่างถูกต้องเมื่อต้องการการตัดสินใจแก้ปัญหาในการบริหารงาน

เชอร์เมอร์ฮอร์น จูเนียร์, ฮันท์และออสบอร์น (Schermerhorn, Jr., Hunt & Osborn. 1997 : 267) ได้กล่าวไว้ว่าวัฒนธรรมองค์การหมายถึงระบบของการกระทำร่วมกันค่านิยมและความเชื่อซึ่งได้พัฒนาขึ้นภายในองค์การเพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติของสมาชิกในองค์การ

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่นักวิชาการให้ไว้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมองค์การองค์การ คือแบบแผนการประพฤติปฏิบัติ รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์และพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกภายในองค์การกระทำหรือจัดให้มีขึ้น ซึ่งมีรากฐานมาจากค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ที่สมาชิกมีร่วมกันอันเนื่องมาจากการได้เห็น ได้เรียนรู้จากสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การและผลที่ตามมาร่วมกัน การเรียนรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การนี้ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่าบุคคลควรจะแสดงพฤติกรรมตอบโต้สภาพแวดล้อมในแต่ละสถานการณ์ที่เผชิญอย่างไร และเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับมิติที่เกี่ยวข้องกับนิยามต่าง ๆ แล้วจะพบว่าจะเกี่ยวข้องกับ 1) มิติเชิงปทัสถานซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความเชื่อ ความคิด อุดมการณ์ ค่านิยมที่มีอยู่ในองค์การ 2) มิติเชิงพฤติกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาชิกในองค์การ รวมถึงการมีพันธกิริยาระหว่างกันของสมาชิกในองค์การ และ 3) มิติที่เป็นแบบแผนหรือแนวปฏิบัติงานร่วมกัน

2. ลักษณะและประเภทของวัฒนธรรมองค์การ

จากความหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าวัฒนธรรมองค์การมีทั้งส่วนที่เป็นนามธรรมและส่วนที่เป็นรูปธรรมส่วนที่เป็นนามธรรมนั้นคือสิ่งที่อยู่ในใจ สมาชิกจึงยากที่จะรู้ได้ส่วนที่เป็น

รูปธรรมนั่นคือสิ่งที่ปรากฏให้เห็นภายนอกได้ วัฒนธรรมองค์การจึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ (สุพิณ เกชา คุปต์, 2559 : 222-223)

2.1 ลักษณะที่เป็นแก่นวัฒนธรรม (Substance of Culture) ได้แก่ อุดมการณ์ (Ideology) ความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยม (Values) ที่สมาชิกในองค์กรมีร่วมกันเป็นสิ่งที่ฝังอยู่ภายในจิตใจ เป็นความคิด ความรู้สึกที่สมาชิกมีต่อสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Non Material Culture) สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ อุดมการณ์ คือ สิ่งสูงสุดที่เป็นฐานคติของความเชื่อและค่านิยมแต่ทั้ง 3 สิ่งนี้ จะมีความสอดคล้องกัน ตัวอย่างของแก่นวัฒนธรรม ได้แก่ อุดมการณ์และค่านิยม เรื่องความเสมอภาคในองค์การ และความสามัคคีในหมู่คณะ การทุ่มเทเพื่อองค์การ การเสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและเพื่อประโยชน์ขององค์การ เป็นต้น

2.2 ลักษณะที่เป็นรูปแบบของวัฒนธรรม (Cultural Forms) ได้แก่ การแสดงออกที่สามารถเห็นได้ในรูปแบการกระทำต่าง ๆ เช่น การแต่งเครื่องแบบ การใช้ภาษาพูดตามสถานภาพทางสังคม การจัดห้องทำงาน การทำตราสัญลักษณ์ เพลงประจำบริษัท การจัดงานประกาศเกียรติคุณผู้มีผลงานดีเด่น เป็นต้น รูปแบบวัฒนธรรมเหล่านี้จัดว่าเป็นวัฒนธรรมด้านวัตถุ (Material Culture) ซึ่งเป็นเปลือกภายนอก

วัฒนธรรมองค์การทั้งสองลักษณะมีความสัมพันธ์ต่อกัน ส่วนที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมนั้นอยู่ในส่วนลึกของจิตใจมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ก็มีผลต่อการแสดงออกของวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม เช่น อุดมการณ์เรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ รูปแบบการแสดงออกหรือการปฏิบัติต่อผู้อื่น ๆ ทุกคนเหมือน ๆ กัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะตำแหน่งสูงต่ำแตกต่างกันเพียงไร องค์การที่มีค่านิยมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ รูปธรรมที่แสดงออกที่เห็นได้ คือการปฏิบัติต่อกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือกันและกัน หลีกเหลี่ยงความขัดแย้ง เมื่อเห็นเพื่อนร่วมงานทำผิดก็ไม่ต่อว่า และแม้เมื่อเห็นว่าทำให้องค์การเสียหายก็ไม่อยากลงโทษ เพราะเกรงว่าจะทำให้แตกความสามัคคีกัน

ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของวัฒนธรรมทั้ง 2 ลักษณะข้างต้น ได้สร้างแบบแผนพฤติกรรม (Behavioral Pattern) ขึ้นภายในองค์กร อันทำให้องค์การแต่ละแห่งมีแบบแผนพฤติกรรมและบรรยากาศการทำงานความแตกต่างกัน มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามจัดประเภทรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ง่ายขึ้น แต่ยังไม่มีข้อยุติที่ตรงกันว่าควรแบ่งอย่างไร การแบ่งประเภทวัฒนธรรมจึงยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ ในที่นี้จะขอแบ่งประเภทวัฒนธรรมองค์การ ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Culture) ระบบราชการ หมายถึงองค์การประเภทหนึ่งให้มีความสำคัญกับรูปแบบ พิธีการ และความเป็นทางการ มีการกำหนดโครงสร้าง ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในองค์การแบบนี้จะมีแบบแผนพฤติกรรมที่เน้นอำนาจของผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์ สมาชิกสามารถคาดการณ์และทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้หากว่าไม่ทำตามระเบียบและบรรทัดฐานขององค์การจะเกิดอะไรขึ้น การมีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ยึดถือ ทำให้สมาชิกรู้สึกมั่นใจว่าอะไรคือสิ่งถูกผิดในองค์การ ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ เมื่อเกิดความขัดแย้งในองค์การก็ใช้การแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาหรือมอบหมายบุคคลผู้หนึ่งทำหน้าที่ประสานความเข้าใจและมักใช้คำสั่งระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุม

2. วัฒนธรรมองค์การเครือญาติ (Clan Culture) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลวัฒนธรรมองค์การแบบนี้ ได้แก่ องค์การที่ให้ความสำคัญแก่สมาชิกในองค์การเปรียบเสมือนเครือญาติ เน้นความสามัคคี เป็นพี่น้อง สร้างความจงรักภักดีต่อองค์การ ผู้บริหารเปรียบเสมือนพ่อแม่และพี่ที่ต้องสอนงาน แนะนำน้องและผู้ที่เข้าใหม่และคอยดูแลช่วยเหลือน้อง ๆ ผู้ที่อ่อนอาวุโสกว่าก็จะให้ความเคารพนับถือและเกรงใจผู้ใหญ่ วัฒนธรรมแบบนี้ยอมรับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์การ และมุ่งสร้างความรู้สึกดี ๆ ให้ทุกคนภูมิใจในองค์การ มีประเพณี พิธีการประจำปีตอกย้ำให้เห็นคุณค่าความเป็นสมาชิกในองค์การ

3. วัฒนธรรมองค์การแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Culture) ผู้ประกอบการหมายถึง เถ้าแก่หรือเจ้าของกิจการ ในองค์การประเภทนี้เจ้าขององค์การเป็นผู้รับผิดชอบต่อกำไรและขาดทุนขององค์การ ผู้เป็นเจ้าของจึงใช้อำนาจและการควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างในองค์การ เพื่อสร้างกำไรสูงสุดจากการลงทุน การดำเนินงานต่าง ๆ ในการประกอบการจะคิดถึงผลที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด และพร้อมที่จะโยกย้ายทรัพยากรต่าง ๆ ไปแหล่งใหม่ที่ซึ่งให้ประโยชน์มากกว่า องค์การจึงต้องหาลู่ทางและวิธีการใหม่ ๆ ในการทำธุรกิจอยู่เสมอ วัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการนี้จะสามารถกล้าเสี่ยง (Risk Taking) ริเริ่มสร้างสิ่งใหม่ ๆ (Creative) ไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมให้บุคลากรคิดค้นและสร้างนวัตกรรมที่ทำให้องค์การเป็นผู้นำในธุรกิจ หรือนำกำไรมาสู่องค์การ บุคลากรในองค์การที่เป็นผู้มีความคิดริเริ่มได้รับการส่งเสริมจากฝ่ายบริหาร องค์การแบบนี้มีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการปรับตัว ฝ่ายบริหารจะยอมให้พนักงานมีอิสระในการทำงานตามสมควร โดยไม่ต้องติดยึดกับระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด

4. วัฒนธรรมองค์การแบบการตลาด (Market Culture) องค์การแบบนี้เน้นการแข่งขัน ต้องการเป็นผู้นำในตลาด ต้องการเป็นผู้ชนะในเกมการแข่งขันทางธุรกิจ มีการวางแผนกลยุทธ์เพื่อชิงความได้เปรียบ และปรับเปลี่ยนตลอดเวลา เพื่อให้อยู่เหนือคู่แข่ง ให้ความสำคัญกับตัวเลขที่วัดได้ เช่น จำนวนลูกค้า ยอดขาย ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การบริหารงานจึงต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงานการบริหารคนก็ใช้การตกลงทำสัญญาว่าจ้างและให้รางวัลเป็นตัวจูงใจค่าตอบแทนในการทำงานให้ตามผลงานที่ทำได้ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้พนักงานต้องทำงานแข่งกันเอง วาระการจ้างงานเป็นไปตามสัญญาว่าจ้าง พนักงานไม่มีความมั่นคงจึงขาดความผูกพันหรือจงรักภักดีต่อองค์การ ความสัมพันธ์ของผู้บริหารและพนักงานเป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนต่อรองประโยชน์ ผู้ที่มีคุณค่ากับองค์การคือผู้ที่สามารถทำผลงานได้ตามที่องค์การต้องการ

การจะชี้ชัดลงไปว่า วัฒนธรรมองค์การแบบไหนดีกว่ากันจึงเป็นเรื่องที่ตัดสินได้ยาก เพราะวัฒนธรรมองค์การแต่ละแบบก็จะมีลักษณะเด่นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การแห่งหนึ่ง แต่ก็อาจกลายเป็นลักษณะด้อยเมื่อนำไปใช้อีกองค์การหนึ่งและในบางองค์การก็มีลักษณะเป็นส่วนผสมของวัฒนธรรมองค์การมากกว่าหนึ่งแบบข้างต้นได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงควรให้ความสนใจกับลักษณะและพฤติกรรมในมิติย่อย เพื่อวิเคราะห์ดูว่าอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์ และอะไรบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ

3. องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ

องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การซึ่งจากการศึกษาผลงานของสุพานี สฤษฎ์ วานิช (2549 : 515) ที่ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การมีขอบเขตที่กว้างมีลักษณะคล้าย

ภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg) คือมีส่วนที่อยู่ข้างบนน้ำส่วนหนึ่งและอยู่ใต้น้ำอีกส่วนหนึ่ง จึงอาจแบ่งองค์ประกอบของวัฒนธรรมได้เป็น 2 ส่วนคือ

3.1 ส่วนที่มองเห็นได้ (Visible) จะเป็นสิ่งที่สมาชิกองค์การได้สร้างหรือประดิษฐ์ขึ้นมา เช่น สิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ (Artifacts) เช่นรูปปั้นของผู้ก่อตั้งกิจการและถาวรวัตถุต่าง ๆ เช่น โดมของธรรมศาสตร์หรือการตบแต่งอาคารสถานที่ป้ายสัญลักษณ์คำขวัญ (Slogan) และพิธีกรรมต่าง ๆ และการแต่งกาย เป็นต้น

3.2 ส่วนที่อยู่ลึกลงไปและมองไม่เห็น (Invisible) แต่เป็นสิ่งที่สมาชิกรับรู้และเข้าใจร่วมกันเช่นค่านิยมขององค์การที่สมาชิกรับรู้ปัจจุบันองค์การที่ทันสมัย จะนิยมแสดงค่านิยมขององค์การไว้ภายใต้วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การทำให้สามารถรับรู้รับทราบค่านิยมขององค์การได้ชัดเจนขึ้นค่านิยมหลักขององค์การที่มักจะปรากฏอยู่ในวัฒนธรรมองค์การได้แก่

3.2.1 การไวต่อความต้องการของลูกค้าและพนักงาน

3.2.2 ให้อิสระต่อการสร้างสรรค์ความคิดใหม่ ๆ

3.2.3 การเต็มใจที่จะรับความเสี่ยง

3.2.4 การเปิดช่องทางการติดต่อสื่อสารให้กว้างขวาง

จะเห็นได้ว่างานของสุพานี มีความสอดคลองกับเสนาะ ติเยาว์ (2544 : 168-169) ที่ได้นำเสนอองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ ได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับแรกเป็นวัฒนธรรมที่สังเกตได้ (Observable Culture) หรือวัฒนธรรมที่มองเห็นได้ (Visible Culture) เช่น การแต่งกาย ภาษาหรือสัญลักษณ์ที่ใช้ ระดับที่สองเป็นวัฒนธรรมที่เป็นแกน (Core Culture) หรือวัฒนธรรมที่มองไม่เห็น (Invisible Culture) เช่น ค่านิยม และมาตรฐานการอยู่ร่วมกัน ดังแสดงในภาพ 3.1



ภาพที่ 3.1 แสดงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ
ที่มา : ปรับปรุงจาก เสนาะ ติเยาว์ (2544 : 168)

นอกจากนี้สุนทร โคตรบรรเทา (2551 : 197) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่สำคัญมีอยู่ 6 ประการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มีระเบียบเชิงพฤติกรรมที่สังเกตได้ (Observed Behavioral Regularities) เมื่อสมาชิกองค์การมีปฏิสัมพันธ์กันจะใช้ภาษาคำศัพท์และพิธีกรรมต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับการยอมทำตามและการแสดงออกร่วมกัน

2. มีปทัสถาน (Norms) ซึ่งเป็นมาตรฐานทางพฤติกรรมที่พัฒนาขึ้นในกลุ่มทำงาน เช่น “ทำงานยุติธรรมและจ่ายค่าแรงยุติธรรม” ผลกระทบของพฤติกรรมกลุ่มทำงานซึ่งมีปทัสถานของกลุ่มเป็นตัวกำหนดส่งผลต่อมาตรฐานและตัวชี้วัด

3. มีค่านิยมโดดเด่น (Dominant values) องค์การผลักดันและคาดหวังให้สมาชิกองค์การมีค่านิยมสำคัญร่วมกันเช่น ค่านิยมในด้านการให้บริการที่เป็นเลิศ เป็นต้น

4. มีปรัชญา (Philosophy) เป็นนโยบายในการนำความเชื่อขององค์การเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติต่อพนักงานและลูกค้าตัวอย่างเช่นปรัชญามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

5. มีกฎ (Rules) แนวทางสำหรับการดำเนินไปในองค์การหรือ “เชือก” ที่ผู้มาใหม่ต้องเรียนรู้เพื่อให้เป็นสมาชิกซึ่งเป็นที่ยอมรับ

6. มีความรู้สึก (Feelings) ความรู้สึกคือบรรยากาศโดยรวมที่มีการสื่อสารในองค์การโดยโครงสร้างทางกายภาพและวิธีการซึ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ต่อลูกค้าหรือบุคคลภายนอก

สรุปองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือส่วนที่มองเห็นอันได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์การ เช่น สัญลักษณ์ ภาษา เรื่องราว คำขวัญ ถาวรวัตถุและกฎระเบียบเป็นต้น และส่วนที่มองไม่เห็น ได้แก่ ปรัชญา ค่านิยม ปทัสถาน ความรู้สึก ขนบธรรมเนียมประเพณีและเครือข่ายวัฒนธรรม เป็นต้น

มรรคผลที่เกิดจากองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทัศนคติค่านิยมความเชื่อปทัสถานและการกระทำจนเป็นที่ยอมรับของบุคคลในองค์การวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์ในองค์การร่วมกันสร้างขึ้นและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมองค์การทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านจิตวิทยาสังคมองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลในลักษณะร่วมกันเพราะได้หล่อหลอมผสมผสานเข้าด้วยกัน จนกลายเป็นบุคลิกภาพขององค์การเช่นเดียวกับบุคลิกภาพของบุคคลอันประกอบด้วยทุกสิ่งทุกอย่างของบุคคลผู้นั้นผสมผสานเข้าด้วยกันจนเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของบุคคล

4. มิติของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการด้านองค์การได้แยกมิติต่าง ๆ ของวัฒนธรรมองการไว้มากมาย เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และสร้างแนวทางในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การโดยภาพรวมแล้วอาจแบ่งมิติวัฒนธรรมองค์การ (Cultural Dimension) ที่สำคัญ ๆ ได้เป็น 4 มิติ ดังนี้ (สุพิณ เกชาคุปต์, 2559 : 224-225)

4.1 มิติด้านการให้ความสำคัญกับบุคลากร (People Oriented) คือการพิจารณาว่าองค์การนั้นมีข้อกำหนดและบรรทัดฐานอะไรบ้างที่สะท้อนถึงการเห็นความสำคัญแก่บุคลากรขององค์การ องค์การที่มีปรัชญาในการบริหารที่เห็นว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า การออก

กฎระเบียบก็จะคำนึงถึงสิทธิและคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร ในการปฏิบัติงานผู้บริหารจะปฏิบัติต่อพนักงานแบบผู้ร่วมงานที่มีความสำคัญ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งงานใดก็ตาม จะให้การสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานได้อย่างดีที่สุด ยกย่องผู้ทำประโยชน์ให้องค์การสร้างระบบการทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจ (Task Oriented) ในมิตินี้ ผู้บริหารมองว่าพนักงานคือผู้ถูกจ้างมาให้ทำงานแลกกับค่าตอบแทน พนักงานจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานให้ลุล่วงตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนดให้นโยบาย คำสั่ง และระเบียบปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างเคร่งครัด ความสำเร็จของงานมีความสำคัญยิ่งกว่าความรู้สึกและเหตุผลของพนักงาน

4.2 มิติด้านนวัตกรรม (Innovation) หมายถึง การส่งเสริมให้สมาชิกในองค์การได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ (Creativity) ในด้านการผลิตสินค้า บริการ รวมถึงวิธีต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้องค์การมีความก้าวหน้า สิ่งสะท้อนว่าองค์การได้ให้ความสำคัญกับมิตินี้ ได้แก่การที่ฝ่ายบริหารยอมรับว่าการกระทำแบบลองผิดลองถูก ทำให้สมาชิกกล้าคิดกล้าทำสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อองค์การมากกว่าเดิม การสร้างนวัตกรรมเป็นมิติที่อยู่ตรงกันข้ามกับมิติด้านเสถียรภาพ (Stability) การรักษาเสถียรภาพ หมายถึงการรักษาสิ่งที่เป็นอยู่ ต้องการความมั่นคง ไม่ชอบทำการใด ๆ ที่มีความเสี่ยง (Risk Taking) สมาชิกจะไม่กล้าเปลี่ยนแปลงใด ๆ เพราะเกรงว่าหากผิดพลาดจะทำให้องค์การเสียหายและตนเองจะถูกลงโทษ

4.3 มิติด้านการควบคุม (Control) ในมิตินี้ หมายถึงระดับความเป็นทางการ (Formality) ในการปฏิบัติงานความเป็นทางการขององค์การพิจารณาได้จากการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ว่ามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดในการบังคับบัญชาเพียงไร สิ่งเหล่านี้คือเครื่องมือในการควบคุมที่ผู้มีอำนาจใช้กับสมาชิกในองค์การ สมาชิกจะถูกควบคุมในรายละเอียดแม้กระทั่งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ จึงทำให้สมาชิกขาดความคิดริเริ่ม ไม่กล้าทำอะไรในสิ่งที่องค์การไม่เคยทำมาก่อน ตรงกันข้ามกับมิติด้านความยืดหยุ่น (Flexibility) ที่ให้อิสระแก้ผู้ปฏิบัติงานและตัดสินใจเองได้โดยไม่ต้องย้อนกลับไปถามผู้บังคับบัญชาเมื่อเผชิญกับปัญหาในระดับปฏิบัติ มิติความยืดหยุ่นมีความเหมาะสมกับภาวะปัจจุบันที่สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จนไม่สามารถคาดการณ์อนาคตได้ถูกต้องทุกเรื่อง

4.4 มิติด้านมุงผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้แก่ การพิจารณาดูว่าองค์การนั้นให้ความสำคัญกับผลสำเร็จที่เกิดจากการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงไร องค์การมีการกำหนดเป้าหมายและวัดผลงานที่เกิดขึ้นจริงเป็นระบบและเข้มงวดเพียงใด มิติด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์จะให้ความสำคัญกับผลงานมากกว่าการให้ความสำคัญกับความถูกต้องตามกระบวนการ กฎระเบียบขั้นตอนงานซึ่งเป็นด้านที่อยู่ตรงข้าม (Rules Oriented) ปัญหาของกฎระเบียบ คือ หากองค์การนั้นมีความเก่าแก่เพราะตั้งมานานก็มักจะมีกฎระเบียบมากและล้าสมัย จึงไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ขององค์การ และกฎระเบียบนั้นก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อพิจารณาในมิติต่าง ๆ แล้ว จะพบว่า มิติของวัฒนธรรมทั้ง 4 ด้านจะมีความตรงกันข้ามที่เป็นแรงผลักดันกันและกัน ดังแสดงในภาพที่ 3.2 ดังนี้

มิติ		**มิติ**
ให้ความสำคัญกับคน	.....	ให้ความสำคัญกับงาน
ส่งเสริมนวัตกรรม	.....	รักษาเสถียรภาพ
ความยืดหยุ่น	.....	การควบคุมอย่างเข้มงวด
มุ่งผลสัมฤทธิ์	.....	ยึดกฎระเบียบขั้นตอนงาน

ภาพที่ 3.2 มิติของวัฒนธรรมองค์การ
ที่มา : ดัดแปลงจากสุพิณ เกชาคุปต์ (2559 : 225)

มิติของวัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 มิตินี้ หากลากเส้นตรงจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะทำให้เกิดด้านที่อยู่ตรงข้ามกับมิติด้านเดียวกัน แต่ละองค์การสามารถตั้งอยู่ ณ บนจุดใดก็ได้บนเส้นตรงนั้น ผู้ศึกษาสามารถใช้มิติข้างต้นวิเคราะห์องค์การของตัวเองว่าอยู่ ณ จุดใดเพื่อจะได้ทราบว่าองค์การของตนให้ความสำคัญกับสิ่งใดมากกว่า

5. ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ องค์การที่ปลูกฝังสร้างเอกลักษณ์ของตนเองโดยการสร้างค่านิยมสร้างวีรบุรุษสร้างขนบธรรมเนียมประเพณี ประกาศให้ทุกคนรับรู้โดยผ่านข่ายวัฒนธรรมจะเป็นองค์การที่มีความแหลมคมมีพลังวิ่งไปสู่ความสำเร็จความเชื่อและค่านิยมที่ถ่ายทอดต่อกันไป ทั้งนี้กริช สืบสนธิ์ (2538 : 8) อธิบายว่า องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่งจะช่วยลดอัตราการลาออกหรือการเข้ามาร่วมงานอย่างฉาบฉวยของพนักงานใหม่ได้ เพราะพนักงานใหม่ขาดความซาบซึ้งความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การ ทำให้ยากที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม และพิภพ วชังเงิน (2547 : 136) ได้สรุปว่า วัฒนธรรมจึงเป็นรากฐานกำหนดพฤติกรรมเจตคตินิสัยของมนุษย์ในสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมเล็กหรือใหญ่ องค์การก็เป็นสังคมย่อย ๆ สังคมหนึ่งจึงย่อมต้องมีวัฒนธรรมเป็นหลักในการดำรงชีวิตหรือวิถีชีวิตหรือเป็นแบบแผนสำหรับการประพฤติปฏิบัติหรือพฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์การอยู่ร่วมกันในองค์การ

ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การสำหรับนักบริหาร จึงเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของพนักงานทุกคนในองค์การ เพราะถ้าทำงานอย่างรอบคอบจะมีผลกระทบในทางบวกต่อความสำเร็จขององค์การในทางตรงกันข้ามถ้าทำงานอย่างขาดความระมัดระวังก็จะมีผลกระทบในทางลบต่อความล้มเหลวขององค์การได้ (วิเชียร วิทยอุดม, 2551 : 95)

อย่างไรก็ตามไม่ว่าวัฒนธรรมองค์การที่แข็งหรือวัฒนธรรมองค์การที่อ่อนก็จะก่อความสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้

1. สัญลักษณ์ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของค่านิยม วัตถุประสงค์ และวีรบุรุษ จะก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในองค์การ

2. ภาษาและรวมคำขวัญต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาษาพิเศษสำหรับองค์การนั้น ๆ และคนอื่นอาจฟังไม่รู้เรื่องจะส่งผลให้คนในองค์การมีความผูกพันกับภารกิจขององค์การ

3. เรื่องราว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล่าต่อกันมาหรือเป็นนิทานหรือเป็นนิยายก็ตาม จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในองค์การ

4. พิธีการซึ่งเกิดจากกิจกรรมร่วมกันหรือแนวปฏิบัติจะส่งผลให้คนในองค์การรู้สึกตัวเองสำคัญหรือเป็นที่ยอมรับขององค์การ

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อองค์การเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้องค์การแสดงออกถึงความมีตัวตน เป็นกาวสังคมที่ผูกพันองค์การเข้าด้วยกัน มีมาตรฐานที่เหมาะสมในการกำหนดพฤติกรรม นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การยังมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบสถาบันกำหนดพฤติกรรมมนุษย์และเป็นสิ่งที่ควบคุมสังคม สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม และเป็นปัจจัยที่ผูกโยงพฤติกรรมการปฏิบัติตนงานของสมาชิกด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

1. ที่มาและแนวคิดทางการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม

วัฒนธรรมองค์การมาจากไหน เกิดและดำรงอยู่ได้อย่างไร มีพัฒนาการอย่างไร เป็นสิ่งที่น่าศึกษา ความรู้นี้จะทำให้เรารู้ถึงประวัติความเป็นมาและความสำคัญของวัฒนธรรมนั้น ๆ ในขณะเดียวกันหากเราต้องการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมและพิธีการบางอย่างที่คิดว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ เราก็สามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การบางอย่างมีรากฐานที่มาจากวัฒนธรรมสังคมที่ใหญ่ วัฒนธรรมองค์การเช่นนี้จึงมีอิทธิผลมากและแก้ไขได้ยาก ในขณะที่วัฒนธรรมบางอย่างมาจากบุคคลบางคน ซึ่งถ้าเรารู้ว่าเป็นใครก็จะแก้ไขได้ตรงจุดและการทำให้สำเร็จย่อมมีโอกาสมากกว่า

1.1 ที่มาและการธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การที่มีมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1.1.1 สังคม องค์การเป็นระบบย่อยที่อยู่ในสังคมระบบใหญ่ สิ่งที่เป็นวัฒนธรรมสังคม ได้แก่ วัฒนธรรมประจำชาติ (National Culture) วัฒนธรรมของเชื้อชาติ (Ethnic Culture) และศาสนา (Religion) วัฒนธรรมเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อคนอาศัยอยู่ในชาติ มีเชื้อชาติหรือนับถือศาสนานั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมของชนชาติไทย วัฒนธรรมของคนจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย วัฒนธรรมของผู้นับถือศาสนาอิสลาม เป็นต้น องค์การเมื่ออยู่ภายใต้สังคมใดก็ย่อมจะได้รับการหล่อหลอมความเชื่อค่านิยมและแบบแผนของสังคมนั้นและถ่ายทอดมาสู่วัฒนธรรมองค์การด้วย

1.1.2 ผู้ก่อตั้ง ผู้ก่อตั้งองค์การเป็นบุคคลหรือคณะบุคลที่มีอิทธิพลต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์การอย่างมาก เนื่องจากในตอนแรกเริ่มก่อนตั้งองค์การนั้น ผู้ก่อตั้งจะเป็นคนเลือกที่ตั้งอาคารสำนักงาน การจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในองค์การรวมถึงการกำหนดรูปแบบและวิธีการทำงาน รูปแบบการบริหารที่ผู้ก่อตั้งองค์การกำหนดไว้จะกลายเป็นแม่แบบให้ผู้บริหารรุ่นหลังปฏิบัติต่อ ๆ กันมา หากว่าสิ่งที่กำหนดไว้นำไปใช้ได้ผลเมื่อเริ่มแรกและมีผู้ปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่องก็เท่ากับว่าผู้ก่อตั้งเป็นผู้วางรากฐานของวัฒนธรรมองค์การตั้งแต่แรกเริ่ม

1.1.3 ผู้บริหารระดับสูง ตามกฎหมายและหลักการบริหารแล้ว ผู้บริหารระดับสูงเป็นมีอำนาจเหนือกว่าสมาชิกอื่น ๆ ในองค์การ ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการ

ดำเนินงานต่าง ๆ ให้ไปสู่เป้าหมาย ผู้บริหารจะเป็นผู้วางแผนสั่งการและควบคุมงานให้ทุกคนทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รูปแบบและวิธีการบริหารที่ใช้ในองค์การหากมีการปฏิบัติซ้ำ ๆ และได้รับการยอมรับก็กลายเป็นบรรทัดฐานองค์การต่อไป

1.1.4 สมาชิกองค์การ คนทุกคนจะมีค่านิยมทัศนคติ ที่ติดตัวมากันก่อนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในองค์การใดองค์การหนึ่ง เมื่อเข้ามาอยู่ในองค์การ บุคคลก็จะสะท้อนความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของตนในการปฏิบัติงานประจำวัน หากการแสดงออกของตนเป็นที่ยอมรับก็จะถ่ายทอดไปยังผู้อื่น และอาจก่อให้เกิดค่านิยมและแนวปฏิบัติใหม่ ๆ ที่กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การได้

1.1.5 ปัจจัยภายนอก วัฒนธรรมองค์การอาจเกิดจากแรงกดดันภายนอกก็ได้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสั่งการให้ส่วนราชการทุกแห่งจะต้องบริหารราชการโดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ทำงานแบบมุ่งผลงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หน่วยราชการจะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (KPI) และมีการประเมินผลองค์การปีละ 2 ครั้ง การกำหนดเช่นนี้จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนรูปแบบและพฤติกรรมการปฏิบัติราชการ และเมื่อมีการประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอก็เป็นบรรทัดฐานใหม่และสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ขึ้นมา

แบบแผนพฤติกรรมที่ปฏิบัติจนติดแน่นกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การได้นั้นจะต้องมีการตอกย้ำหรือเน้น (Reinforcement) ให้มีการทำซ้ำนาน ๆ จนติดลึกเข้าไปอยู่ภายในจิตสำนึกของสมาชิก วิธีการในการสร้างและธำรงรักษาวัฒนธรรมมีหลายวิธีการ โดยเฉพาะการริเริ่มหรือดำเนินการโดยผู้มีอำนาจในองค์การ บริหารอาจใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการสื่อสารสิ่งที่ผู้บริหารต้องการให้เป็นกลวิธีหนึ่งที่ได้รับความนิยมได้แก่ การสร้างเหตุการณ์ เช่น งานฉลอง (Ceremony) หรือพิธีกรรม (Rituals) ต่าง ๆ การสร้างเรื่องราว (Stories) ในวาระสำคัญ ๆ ขององค์การ และเล่าให้สมาชิกฟังถึงสิ่งดี ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในองค์การ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกมีความรู้สึกภูมิใจ ประทับใจ และอยากสร้างสิ่งดี ๆ ให้แก่องค์การตามแบบอย่างสมาชิกรุ่นก่อนเคยทำไว้ สมาชิกจะช่วยกันรักษาสิ่งดีงามนั้นไว้คู่กับชื่อเสียงขององค์การ เมื่อผู้บริหารเห็นว่าวัฒนธรรมที่อยากให้คงอยู่นั้นมีความคลอนแคลน ผู้บริหารก็จะต้องทำการเน้นย้ำซ้ำอีกเพื่อให้พนักงานปฏิบัติจนกลายเป็นนิสัย คิดและทำโดยไม่สงสัยว่าทำไปทำไม และถ้าหากคนภายนอกถาม ทุกคนจะต้องตอบได้ อธิบายได้เป็นเสียงเดียวกัน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า วัฒนธรรมองค์การมีทั้งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ตัวอย่าง เช่น วัฒนธรรมดั้งเดิมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ ยังคงเป็นวัฒนธรรมที่เป็นประโยชน์จนถึงปัจจุบัน แต่วัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยพิธีรีตอง และแบบเจ้าขุนมูลนายอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การแบบธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง องค์การจึงต้องธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์การที่มีประโยชน์และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์การ

1.2 การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

เมื่อผู้บริหารเห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารก็จะต้องมีการคิดและวางแผนในการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน แนวทางการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ อาจแบ่งได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (สุพิณ เกชาคุปต์, 2559 : 240-242)

1.2.1 แนวทางการกล่อมเกลาทางสังคม (Socialization)

1.2.2 แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational Development)

1.2.3 แนวทางการจัดการค่านิยม (Value-Based Management)

ในแนวทางแรก เป็นแนวทางแบบดั้งเดิม การกล่อมเกลาทางสังคม คือ กระบวนการที่องค์การใช้ในการหล่อหลอมพฤติกรรมของสมาชิกใหม่ขององค์การให้เป็นไปในแนวทางที่องค์การต้องการ นั่นคือการแสดงพฤติกรรมการปฏิบัติตนและปฏิบัติงาน ตามค่านิยมและบรรทัดฐานขององค์การ เมื่อแรกเข้ามาอยู่ในองค์การบุคคลจะรู้สึกสับสนทำตัวไม่ถูกว่าควรจะวางตัวอย่างไร พูดอย่างไร ปฏิบัติอย่างไรกับผู้บังคับบัญชา กับเพื่อนร่วมงาน กับผู้ด้อยสถานภาพกว่า สมาชิกไม่รู้ว่าตนถูกคาดหวังอย่างไร สิ่งที่ทำได้คือการเรียนรู้ด้วยตนเอง การสอบถามเพื่อนร่วมงาน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรช่วยเหลือสมาชิกใหม่ให้สามารถปฏิบัติตัวให้เข้ากับสังคมในองค์การได้อย่างราบรื่น วิธีการที่ดีที่สุดคือองค์การควรจัดให้มีการปฐมนิเทศพนักงานใหม่ มีพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือแนะนำ และบอกให้ทราบว่าเขาถูกคาดหวังให้มีบทบาทอย่างไรในองค์การ เขาจะต้องเรียนรู้ค่านิยม บรรทัดฐานและพฤติกรรมที่พึงปฏิบัติ เพื่อทำให้ได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับองค์การ

แนวทางที่สอง การพัฒนาองค์การ (Organization Development หรือ OD) เป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมมาเป็นเวลานาน เพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์การ นักพัฒนาองค์การเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาองค์การเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่ประสบผลสำเร็จเพราะปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การมีหลายปัจจัยและแต่ละปัจจัยก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งมาจากไม่พิจารณาและแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมรอบด้าน

การพัฒนาองค์การ คือ แนวทางในการเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างมีแผน (Planned Change) แบบครอบคลุมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งองค์การ OD เป็นการประยุกต์ใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อปรับปรุงความสามารถขององค์การในการตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงภายนอกและเพิ่มความสามารถในการแก้ปัญหาภายใน โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ วัตถุประสงค์ด้านผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ด้านกระบวนการ วัตถุประสงค์ด้านผลลัพธ์ได้แก่ การทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น มีผลงานมากขึ้นซึ่งเกิดจากการส่งเสริมให้มีบรรยากาศการทำงานที่สนับสนุนการสร้างผลงาน วัตถุประสงค์ด้านกระบวนการ ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการด้านต่าง ๆ ในที่ทำงานให้เป็นมิตรมากขึ้น ได้แก่ ด้านการติดต่อสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการตัดสินใจภายในองค์การ เพื่อให้มีการบูรณาการภายในองค์การอันจะช่วยให้ทำงานได้อย่างราบรื่นมากขึ้น หลักการที่ OD ใช้ในการสร้างความสัมพันธ์ในองค์การให้สมาชิกได้แก่

1) การสร้างบรรยากาศแบบเปิด ให้สมาชิกได้แก้ปัญหาร่วมกัน
2) การให้ความรู้และการฝึกอบรม เพิ่มทักษะในการทำงาน
3) การตัดสินใจสามารถทำได้ทุกจุดที่มีข้อมูล แม้ในระดับปฏิบัติการ
4) สร้างความไว้วางใจและความร่วมมือในหมู่ผู้ร่วมงาน
5) สร้างความรู้สึกให้สมาชิกว่าตนเป็นเจ้าขององค์การ
6) ส่งเสริมการทำงานแบบควบคุมตนเอง

แนวทางที่สาม การจัดการค่านิยม (Value-Based Management) หากได้ย้อนกลับเข้าไปพิจารณาองค์ประกอบขององค์การอีกครั้งอย่างพินิจพิเคราะห์ จะทำให้เราเห็นว่า ค่านิยมร่วม

(Shared Value) เป็นหัวใจของวัฒนธรรมองค์การ เพราะค่านิยมนั้นคือ สิ่งที่สมาชิกในองค์การยึดถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมที่ปรากฏต่อภายนอก ค่านิยมร่วมคือค่านิยมที่สมาชิกในองค์การมีอยู่ร่วมกัน เห็นร่วมกันและใช้เป็นสิ่งชี้นำ (Guide) พฤติกรรม ตัวอย่างเช่น สมาชิกองค์การที่มีค่านิยมร่วมว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมของข้าราชการ สมาชิกก็จะปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ค่านิยมว่าการทำดีที่แท้จริง คือการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม สมาชิกก็จะคิดถึงผลประโยชน์สาธารณะตลอดเวลาเมื่อตัดสินใจ ดังนั้นหากจะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การให้ได้ผลจึงต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่ค่านิยม โดยการจัดการให้องค์การสร้างค่านิยมใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ

ความหมายของการจัดการค่านิยม คือ แนวทางในการจัดการซึ่งผู้บริหารทำการสำรวจค่านิยมที่มีอยู่ว่ามีอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์การ เพื่อนำไปสู่การกำหนดค่านิยมร่วมใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ และดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง วัตถุประสงค์ในการจัดการค่านิยมองค์การ มีดังนี้

1) เป็นเครื่องนำทางให้ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ การวางแผน การบริหารงานบุคคล การควบคุมงานและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง

2) ทำให้ทุกคนได้รู้ว่า อะไรคือสิ่งที่มีคุณค่ามีความสำคัญต่อองค์การ และสมาชิกถูกคาดหวังให้ประพฤติปฏิบัติอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับค่านิยมขององค์การ

3) ผู้บริหารใช้ค่านิยมที่กำหนดนี้เป็นตัวผลักดันให้องค์การไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

4) เป็นเครื่องมือในการสร้างจิตวิญญาณการทำงานของกลุ่ม (Team Spirit) ซึ่งสมาชิกทุกคนได้ยึดถือร่วมกัน

แนวทางการจัดการค่านิยมนี้กำลังอยู่ในความสนใจของนักปฏิรูปองค์การ เพราะตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงองค์การให้ได้ผลนั้นจะต้องเปลี่ยนที่ความคิดและความเชื่อของคนก่อน เมื่อบุคคลมีความเชื่อและเห็นดีงามกับสิ่งนั้นแล้ว เขาก็จะปฏิบัติเองโดยไม่ต้องควบคุมสั่งการอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในองค์การคือการปฏิรูปราชการของไทยในปัจจุบัน

สำหรับองค์กรภาครัฐของไทยเป็นองค์การที่เก่าแก่ จึงมีประเพณีค่านิยมหลายอย่างที่นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในยุคปัจจุบัน กระบวนทัศน์ของการทำงานในยุคใหม่นี้คือการกำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน และช่วยให้องค์การภาคเอกชนสามารถดำเนินธุรกิจได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ดังนั้นค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายที่สะสมมาจากอดีตจึงเป็นค่านิยมที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชพลเรือน (ก.พ.) จึงได้ดำเนินการกำหนดค่านิยมใหม่ หรือที่เรียกว่าค่านิยมสร้างสรรค์และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถือปฏิบัติ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ค่านิยมสร้างสรรค์ที่กำหนดขึ้นนี้มี 5 ประการ คือ

1) กล้ายืนหยัดทำให้สิ่งที่ถูกต้อง

2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ

3) โปร่งใส ตรวจสอบได้

4) ไม่เลือกปฏิบัติ

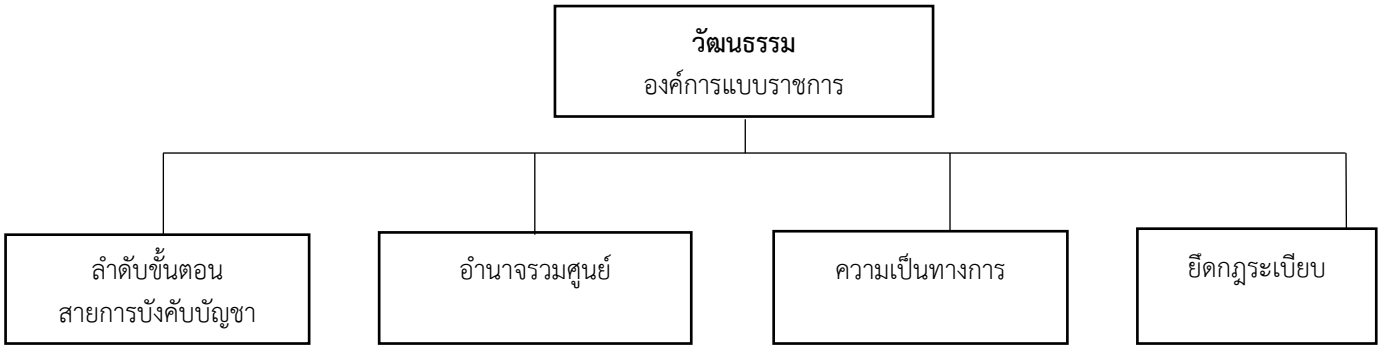
5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

การกำหนดค่านิยมเหล่านี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีเป้าหมายว่าจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ถือปฏิบัติในการทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชน แต่จะเกิดผลจริงจังเพียงไรขึ้นอยู่กับว่าค่านิยมที่กำหนดขึ้นนี้ได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติเพียงไร

2. วัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับองค์การยุคใหม่

องค์การยุคใหม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากองค์การแบบประเพณีนิยมมากในยุคใหม่นี้สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ใช่เพียงเรื่องโครงสร้าง ระบบ หรือการใช้เทคโนโลยีในการทำงานเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญคือการคิด วิธีคิด และกรอบความคิด หรือที่ปัจจุบันเรียกว่าคือ กระบวนทัศน์ (Paradigm) กระบวนทัศน์คือ กรอบที่บุคคลใช้ในการมองโลก ความเป็นไปต่าง ๆ ในโลก กระบวนทัศน์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อที่บุคคลมีต่อสิ่งต่าง ๆ ในแต่ละยุคสมัย ในสมัยใหม่ ความเชื่อเรื่องอำนาจรวมการในองค์การรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารเป็นสิ่งที่กำลังล้าสมัย โดยมีความเชื่อเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกับมนุษย์กำลังเข้ามาแทนที่ความคิดเชื่อเช่นนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการปฏิบัติสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์ซึ่งท้าทายความสามารถของผู้บริหารในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงนี้

องค์การที่ก่อตั้งมานานจนประสบความสำเร็จ มีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ องค์การเหล่านี้เมื่อพัฒนามาถึงปัจจุบันมักจะเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่มีกฎระเบียบมากมาย มีบุคลากรจำนวนมากมีโครงสร้างใหญ่ มีลำดับขั้นตอนงานตามสายการบังคับบัญชาที่ยืดยาว ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานมีความซับซ้อนการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ มีขั้นตอนยุ่งยากและใช้เวลามาก องค์การเต็มไปด้วยประเพณี พิธีการ และบรรทัดฐานที่วางไว้ให้สมาชิกอย่างชัดเจน แบบแผนการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นไว้นั้นเมื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์การ จึงได้รับการปฏิบัติต่อ ๆ กันมา สมาชิกใหม่จะถูกสอนและดูแลแบบอย่างจากเพื่อนร่วมงานและปฏิบัติตามกันมา นาน ๆ เข้าก็ฝังรากลึกเข้าไปอยู่ในระบบความคิด ความเชื่อ เป็นค่านิยม อุดมการณ์ของสมาชิกทุกคนภายในองค์การนั้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการในที่สุด (Bureaucratic Culture) ดังแสดงในภาพที่ 3.3



ภาพที่ 3.3 วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ
ที่มา : สุพิณ : เกชาคุปต์ (2559 : 236)

ในกระบวนทัศน์การบริหารแบบใหม่ในยุคโลกาวิวัตน์ที่โลกมีการเชื่อโยงกันโดยไม่มีแบ่งเขตพรมแดนประเทศมากีดกั้น ข้อมูลข่าวสารสามารถส่งถึงกันได้อย่างรวดเร็ว วัฒนธรรมองค์การแบบราชการย่อมไม่สามารถขับเคลื่อนให้องค์การเผชิญกับการแข่งขันได้ ระบบราชการเน้นเรื่องลำดับขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานาน ย่อมขัดกับความจำเป็นกับการทำงานให้เสร็จรวดเร็ว การให้ความสำคัญกับระเบียบที่กำหนด จะเห็นระเบียบเป็นเป้าหมายในการทำงานที่จะเป็นเครื่องมือ ย่อมให้ความสำเร็จของผลงานถูกมองข้ามได้ แนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์ให้ความสำคัญกับสมรรถนะ และศักยภาพของบุคลากรทุกคนอาจไม่สอดคล้องกับแนวคิดกับเรื่องอำนาจนิยมในองค์การ ดังนั้นองค์การที่อยู่มานานก็ต้องทบทวนตัวเองว่าวัฒนธรรมองค์การของตนที่มีอยู่นั้นเหมาะสมกับภาวะโลกการบริหารในยุคใหม่หรือไม่อย่างไร และถ้าคำตอบไม่เหมาะสม คำตอบต่อไปคือเราจะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การได้หรือไม่ และทำอย่างไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ เราจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเสียก่อนว่า วัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ขององค์การในยุคใหม่เป็นอย่างไรองค์การยุคใหม่ภายใต้สภาพที่ซับซ้อน ไม่แน่นอนมีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คงที่ และคาดการณ์ได้ยาก ตัวอย่างเช่น เราต่างก็รู้ว่าน้ำมันปิโตรเลียมมีการขึ้นราคามาเรื่อย ๆ บางครั้งก็ขึ้นมาก บางครั้งก็ขึ้นน้อย ตามหลักอุปสงค์ – อุปทาน (Demand - Supply) ปรากฏการณ์นี้เราเข้าใจได้ไม่ยาก เพราะเมื่อมีความต้องการใช้มาก แต่ของมีน้อย ราคาสินค้าย่อมสูงขึ้น แต่ก็ปรากฏเช่นกันว่า ในบางช่วงราคาน้ำมันก็ยังคงพุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่ได้มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำมัน แต่ขึ้นราคาเพราะการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ที่ยกตัวอย่างราคาน้ำมันนี้ก็เพราะว่า ราคาน้ำมันนี้มีผลต่อเศรษฐกิจโลกมาก การขึ้นราคาน้ำมันส่งผลให้ต้นทุนการผลิต การขนส่งขึ้นราคา และการกระทบต่อสินค้าบริการ เครื่องอุปโภคบริโภคของต่าง ๆ ในประเทศ ความไม่แน่นอนและความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนี้ ทำให้การบริหารองค์การยากขึ้นทุกที่ องค์การและการบริหารในยุคนี้จึงต้องไวต่อการเปลี่ยนแปลง (Sensitive) ต่าง ๆ และเตรียมรับสถานการณ์ให้พร้อม

สถานการณ์ใหม่นี้ องค์การจำเป็นต้องมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptive) โดยการออกแบบโครงสร้างที่ยืดหยุ่น (Flexibility) ต้องมีการเรียนรู้พัฒนาตนเองตลอดเวลา (Learning and Development) และจะต้องดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถสูง เพื่อสร้างองค์การให้มีขีดความสามารถที่สูง (High Performance) ขึ้นด้วยองค์การยุคใหม่นี้จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับยุคสมัยใหม่ด้วย ลักษณะวัฒนธรรมองค์การยุคใหม่ ได้แก่

1. วัฒนธรรมมุ่งผลงาน (Result – Based Culture) องค์การยุคใหม่ต้องมุ่งผลงาน ผลงานคือ สิ่งที่บอกถึงความสำเร็จขององค์การ การทำงานใด ๆ ก็เพื่อให้เกิดผลงาน บุคลากรในองค์การต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผลงานคือสิ่งที่แสดงถึงความสามารถของบุคคล และคือเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์การ

2. วัฒนธรรมแบบทีมงาน (Team Culture) การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน องค์การจำเป็นจะต้องผนึกกำลังคนให้ทำงานเป็นทีม เพื่อเพิ่มความสามารถในการคิดและปฏิบัติ ทีมงานเกิดจากการจัดกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้านที่จำเป็นสำหรับการทำงานอย่างหนึ่งให้สำเร็จ โดยมุ่งความสำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สมาชิกในทีมจะยึดมั่นที่

จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ลุล่วง ความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นถือเป็นความรับผิดชอบของทุกคน

3. วัฒนธรรมความสามารถ (Competency Culture) องค์การยุคใหม่จะต้องยึดหลักความสามารถในการบริหารงาน การคัดเลือกบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การให้รางวัลต้องให้ด้วยความเป็นธรรม เป็นไปตามผลงาน และตามความสามารถของผู้ปฏิบัติมากกว่าการชอบพอเป็นส่วนตัว จึงจะดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถให้ทุ่มเททำงานให้กับองค์การได้

4. วัฒนธรรมการเรียนรู้และปรับตัว (Learning and Adaptive Culture) การเรียนรู้ช่วยให้บุคคลและองค์การมีความฉลาดขึ้น ความรู้มีการพัฒนาตลอดเวลา จึงเป็นความจำเป็นที่องค์การจะต้องเพิ่มความรู้เพื่อพัฒนาตนเองให้ทันสมัยและล้ำหน้า และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรม (Innovation) นวัตกรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และผลักดันให้องค์การมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง

แผนภาพตารางที่ 3.6 ต่อไปนี้เป็นตารางเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การที่มีความแตกต่างขององค์การยุคเก่าและองค์การยุคใหม่

ภาพตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การยุคเก่าและยุคใหม่

องค์การยุคเก่า	**องค์การยุคใหม่**
ยึดระเบียบ อำนาจอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา ความเป็นทางการ โดดเด่นรายบุคคล สายการบังคับบัญชา ลำดับขั้นตอน	มุ่งผลงาน ความสามารถของบุคคล ประสานพลังงาน เรียนรู้และปรับตัว

ภาพตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การยุคเก่าและยุคใหม่
ที่มา : สุพิณ เกชาคุปต์, 2559 : 238

สำหรับการบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการพัฒนาระบบ และปรับปรุงตามแผนพัฒนาภาครัฐในระยะต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีความสอดคล้องกับปรัชญาการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและมั่นคงทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการบริหารภาครัฐจะต้องมีลักษณะที่พึงคาดหวังอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 21-24)

1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีเป้าหมายแน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็นเจ้าคนนายคน ไม่ใช่

ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพมีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัยมีคุณธรรมและมีจิตใจบริการ

2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นมิตรกับประชาชนติดต่อได้ง่าย พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมายกฎระเบียบและสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนดีมีความยุติธรรมตรงไปตรงมาไม่เลือกปฏิบัติและมีความมั่นคงในอารมณ์ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่พึ่งของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบสูง เป็นหน่วยที่ประชาชนพึ่งได้มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจและชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนให้

ประชาชนทราบด้วยภาษาและวิธีการที่ง่าย ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4. เป็นระบบที่เข้มแข็งทนทานต่ออุปสรรคกล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรมมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รู้ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานแล้วยืนหยัดและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชนรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

5. มีระบบที่ทันสมัยทันโลกทันการ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวิสัยทัศน์เห็นการณ์ไกลใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และสนใจติดตามความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา สามารถประเมินสถานการณ์ในอนาคตได้ถูกต้อง มีการเตรียมกลยุทธ์ไว้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาล่วงหน้าและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งมั่นเพื่อความเป็นเลิศ มีการเรียนรู้ร่วมกันยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพจนเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ

ดังนั้น การจะพัฒนาวัฒนธรรมองค์การภาครัฐของไทยให้มีการบริหารจัดการที่ดีตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงต้องสร้างระบบราชการที่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ปรับตัวในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ทั้งด้วยความรู้สึกที่เป็นมิตรกับประชาชน การบริการด้วยความเป็นมืออาชีพ และการสร้างความเป็นเลิศด้วยคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การและแนวทางแก้ไข

1. ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การแม้ว่าจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แต่ความยากง่ายของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมอยู่ที่ระดับความเข้มแข็ง (Strength) ของวัฒนธรรมนั้น วัฒนธรรมองค์การที่มี

ความเข้มแข็งมากเรียกว่า วัฒนธรรมแข็ง (Strong Culture) ส่วนวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็งน้อยเรียกว่าวัฒนธรรมอ่อน (Weak Culture)

วัฒนธรรมแข็ง หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่สมาชิกมีความเชื่อและยึดมั่นในค่านิยมร่วม (Shared Value) ขององค์การอย่างเหนียวแน่น ค่านิยมร่วมนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกอย่างมาก เป็นสิ่งที่ทำให้พฤติกรรมการแสดงออกของสมาชิกองค์การเป็นแบบอย่างเดียวกันในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม เมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้น สมาชิกไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามจะแสดงพฤติกรรมตอบสนองเป็นแบบแผนเดียวกันหรือคล้าย ๆ กัน เช่น เมื่อพบกับสถานการณ์ที่ลูกค้าผู้รับบริการแสดงความไม่พอใจสินค้าอย่างรุนแรง องค์การที่กำหนดค่านิยมร่วมขององค์การให้ยึดมั่นว่าลูกค้าคือผู้ถูกเสมอ (Customer is always right) พนักงานขายก็จะไม่ใช้อารมณ์ในการตอบโต้กลับเนื่องจากถูกสอนให้รู้จักควบคุมอารมณ์และฝึกอบรมการให้ใช้วิธีการอื่น ๆ ที่ลดความไม่พอใจของลูกค้าลง เช่น การกล่าวขอโทษและการเปลี่ยนสินค้าให้ใหม่

วัฒนธรรมอ่อน หมายถึง การที่สมาชิกไม่ได้ยึดถือค่านิยมร่วมขององค์การอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าองค์การจะมีการกำหนดค่านิยมร่วมขององค์การเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม สมาชิกกลับยึดค่านิยมเฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่มย่อยของตนมากกว่าในแต่ละองค์การก็อาจมีค่านิยมย่อยเฉพาะกลุ่มหลาย ๆ ประเภทแตกต่างกันความแตกต่างนี้มีผลทำให้แบบแผนพฤติกรรมของสมาชิกโดยรวมไม่เป็นเอกภาพหรือแบบอย่างเดียวกันดังเช่นองค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งในวัฒนธรรมอ่อนนี้ สมาชิกจะไม่ผูกผันกับค่านิยมที่องค์การกำหนดมากนัก แต่จะผูกพันกับวัฒนธรรมย่อยซึ่งเป็นวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

วัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม จัดว่าเป็นวัฒนธรรมย่อย (Subculture) ซึ่งเกิดจากความผูกพันของสมาชิกที่มีต่อกลุ่มของตนอยู่ เช่น มีเชื้อชาติเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน ได้รับการฝึกอบรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพเดียวกันในบริบทขององค์การเราอาจแบ่งวัฒนธรรมย่อยที่เห็นได้ชัดจากวิชาชีพและแผนงานที่บุคคลเป็นสมาชิกอยู่

วัฒนธรรมย่อยของแต่ละวิชาชีพ (Profession) จะมีเอกลักษณ์บางอย่างเฉพาะของตนเองซึ่งเกิดจากกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมของกลุ่มนั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมของทหาร วัฒนธรรมของแพทย์ วัฒนธรรมของนักบัญชี วัฒนธรรมของครู เป็นต้น ผู้อยู่ในแต่ละวิชาชีพจะถูกหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมผ่านกระบวนการทางการศึกษาอบรมอย่างเป็นระบบโดยใช้เวลาระยะหนึ่งซึ่งนานพอสมควร การศึกษาในสถาบันการศึกษาต่อเนื่องอย่างน้อย 4 ปี บวกกับการฝึกปฏิบัติอีกระยะเวลาหนึ่ง คำสอนและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพก็จะถูกซึมซาบเข้าไปในระบบคิดและสร้างค่านิยมร่วมให้แก่ผู้อยู่ในวิชาชีพเดียวกัน ผู้เป็นทหารก็จะยึดเรื่องวินัยและการเสียสละเพื่อชาติเป็นค่านิยมหลักผู้เป็นแพทย์ก็มีปรัชญาว่าจะต้องรักษาชีวิตมนุษย์ทุกคนไม่ว่าเขาจะเป็นคนดีหรือคนร้าย ค่านิยมหลักของนักบัญชี คือความถูกต้องเที่ยงตรงของตัวเลข ค่านิยมของครู คือ การสอนคุณธรรมและการให้ความรู้แก่ผู้เป็นศิษย์ เป็นต้น

วัฒนธรรมย่อยตามหน้าที่ของหน่วยงาน (Functional Subculture) หมายถึง ค่านิยมและแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในกลุ่มสมาชิกที่ทำงานในแผนกงานเดียวกันเช่นแผนกงานขายก็จะมีค่านิยมและบรรทัดฐานการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งอาจไม่เหมือนกับค่านิยมและบรรทัดฐานของแผนกตรวจสอบหรือการเงิน พนักงานขายจะให้ความสำคัญกับยอดขายสินค้า ความเร็วในการให้บริการ

ลูกค้า การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า ในขณะที่สมาชิกในแผนกการเงินจะให้ความสำคัญกับความถูกต้องของหลักฐานในการเบิกจ่ายเงิน ทำให้ต้องใช้เวลาให้การตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับบริการไม่พอใจได้ นอกจากค่านิยมและบรรทัดฐานในการปฏิบัติแล้ว เราก็อาจสังเกตได้จากการใช้คำพูด การแต่งกายและธรรมเนียมปฏิบัติของสมาชิกในวัฒนธรรมย่อยแต่ละกลุ่มได้อีกด้วย

แม้ว่าวัฒนธรรมแข็งจะช่วยให้สมาชิกในองค์การแสดงพฤติกรรมที่เป็นเอกภาพแต่วัฒนธรรมแข็งก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นสิ่งดีเสมอไปถ้าหากวัฒนธรรมนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าค่านิยมหลักที่สมาชิกยึดถือนั้นคืออะไร เป็นประโยชน์และสนับสนุนเป้าประสงค์ขององค์การมากน้อยเพียงไร วัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมาะสมกับองค์การแต่มีความเข้มแข็งกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงมากกว่า เพราะในวัฒนธรรมแข็งนั้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การทำได้ยากกว่า

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในแต่ละองค์การเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงยากง่ายแตกต่างกัน ดังที่ทราบในตอนต้น ๆ แล้วว่าวัฒนธรรมมีองค์ประกอบหลายอย่าง วัฒนธรรมที่เป็นองค์ประกอบด้านอุดมการณ์และค่านิยม จะมีลักษณะเป็นนามธรรมเป็นด้านที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ส่วนองค์ประกอบด้านที่เป็นรูปธรรมนั้นทำได้ง่ายกว่า เพราะเป็นด้านเปลือกนอกหรือวัตถุ องค์การส่วนใหญ่มักจะเปลี่ยนแปลงด้านที่เป็นวัตถุเพราะทำได้ง่ายเห็นผลชัดเจนกว่า เช่น การออกแบบตกแต่งสำนักงานใหม่ เครื่องแบบพนักงาน กระดาษ เครื่องหมายตราสัญลักษณ์องค์การขึ้นมาใหม่ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้เห็นถึงความทันสมัย องค์การยุคใหม่จำนวนไม่น้อยมีการกำหนดค่านิยมองค์การขึ้นมาใหม่ และทำป้ายประกาศค่านิยมหรู ๆ ไว้หน้าอาคารสำนักงานให้พนักงานต้อนรับทราบและถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการทำเช่นนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอเพราะค่านิยมที่เป็นคำพูดหรือภาพลักษณ์จะต้องซึมเข้าไปในจิตใจของพนักงานองค์การเสียก่อน จึงจะได้รับการปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ การปฏิบัติตามคำสั่งการโดยที่ไม่ได้เห็นดีเห็นงามไปด้วยแต่ต้องปฏิบัติเพราะกลัวการถูกลงโทษ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ยั่งยืน ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารจึงต้องพยายามเปลี่ยนไปถึงค่านิยมภายใน โดยการทำให้สมาชิกเห็นประโยชน์ของค่านิยมใหม่ด้วยตัวเอง และเมื่อไปถึงระดับนี้ ผู้บริหารก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งหรือระเบียบอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อเห็นว่าองค์การจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพื่อสนับสนุนให้องค์การสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์การ ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จ ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การอาจจำแนกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ 4 ประการ

1. ปัญหาด้านเจตนารมณ์ของผู้นำ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารหรือผู้ทำการเปลี่ยนแปลงเห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง ว่าเป็นประโยชน์ต่อองค์การจริงและมีเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่จริงจังในสิ่งที่จะดำเนินการ หากผู้นำประกาศให้มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพราะทำตามความนิยมแห่งยุคสมัย หรือเอาอย่างองค์การอื่น การเปลี่ยนแปลงนั้นยากที่จะสำเร็จ เพราะการเปลี่ยนแปลงย่อยต้องใช้เวลานาน ทำอย่างต่อเนื่อง ตอกย้ำและต่อสู้กับการต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ ผู้บริหารจึงต้องมีความอดทน ต้องทุ่มเททั้งเวลาและทรัพยากรให้กับการผลักดันการเปลี่ยนแปลง

2. ปัญหาด้านการสื่อสารและทำความเข้าใจให้แก่สมาชิกในการกำหนดนโยบายและแผนงานขององค์การจำนวนมากมักทำกันที่ระดับผู้บริหารและใช้การสั่งการโดยไม่ได้ให้สมาชิกเข้าใจถึงที่มาหรือวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมักไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเท่าที่ควรการที่สมาชิกจะปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารได้ดีเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกได้รู้ซึ้งถึงจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ดีเพียงไร สมาชิกต้องรู้ว่าตนถูกคาดหวังจากองค์การให้ปฏิบัติอย่างไร ในการปฏิบัตินั้นมีทั้งปัจจัยอะไรบ้างที่สนับสนุนการปฏิบัตินั้น การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติจะได้รับรางวัลหรือการลงโทษอย่างไร

3. ปัญหาด้านความเหมาะสมกับกลยุทธ์ วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ องค์การบางแห่งได้ประกาศค่านิยมหลักขององค์การไว้อย่างสวยหรูแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะค่านิยมนั้นไม่เหมาะสมกับพันธกิจ องค์การแต่ละประเภทต่างก็มีพันธกิจที่ไม่เหมือนกัน องค์การภาครัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้สังคมมีความสุขสงบ และเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่น ๆ พันธกิจของหน่วยราชการจึงแบ่งแยกกันทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว เช่น พันธกิจด้านป้องกันประเทศ พันธกิจด้านส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม ส่วนองค์การธุรกิจก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแสวงหากำไรสูงสุด ค่านิยมการทำงานของพนักงานจึงมีความแตกต่างจากข้าราชการ ดังนั้นหากองค์การใดที่สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมาะสมกับพันธกิจหรือวิสัยทัศน์ขององค์การแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหากับองค์การอย่างยิ่งขึ้นกว่าเดิม

4. ปัญหาด้านธรรมชาติของมนุษย์ เป็นธรรมชาติที่มนุษย์มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามที่คุกคามสถานภาพปัจจุบัน คนทุกคนมักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง หากไม่รู้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทบตนเองอย่างไร หากเปลี่ยนแปลงแล้วตนเองได้รับสิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้ดีขึ้นก็พร้อมจะเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านนี้เป็นด้านที่สำคัญที่สุด เพราะเกี่ยวกับสมาชิกทุกคน และคนเหล่านี้เป็นผู้แสดงพฤติกรรมที่เป็นวัฒนธรรมองค์การเอง การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องวางแผนการเปลี่ยนแปลง เพื่อลดการต่อต้านของสมาชิกองค์การและเพิ่มความร่วมมือให้มากขึ้น

เพื่อพิจารณาองค์กรภาครัฐของไทยก็พบว่า ยังมีอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของวัฒนธรรมและค่านิยมที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยมี 4 ประการดังนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 21-24)

1. วัฒนธรรมและค่านิยมที่มีอยู่เดิมไม่เอื้ออำนวยกับระบบราชการปัจจุบันวัฒนธรรมและค่านิยมหลายประการที่อาจเหมาะสมกับคนไทยหรือวัฒนธรรมการทำงานในยุคสมัยหนึ่ง แต่เมื่อนำมาถือปฏิบัติในการปฏิบัติงานของภาครัฐสมัยใหม่อาจกลายเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานได้เช่นการนอบน้อมถ่อมตน การให้ความสำคัญเคารพยำเกรงผู้ใหญ่ โดยขาดการโต้แย้งแม้จะรู้ว่าสิ่งที่ผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชามอบหมายอาจนำมาสู่ปัญหาในภายหลังได้ การยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นเรื่องใหญ่โดยนำค่านิยมของการเกื้อกูลในระบบอุปถัมภ์ระบบครอบครัวระบบอาวุโสมาใช้ในระบบราชการจนถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากการงานได้ การมีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการคอรัปชั่น เช่น การเพิกเฉยต่อสิ่งที่ไม่ถูกต้องโดยถือว่าธุระไม่ใช่บ้านเมืองไม่ใช่ของเราคนเดียว รวมทั้งการมีวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดติดอยู่กับกฎระเบียบความถูกต้องตามอักขรวิธีโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าหรือผลลัพธ์ของงานตามแนวการบริหารแบบใหม่ซึ่งควรยึดผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย

พยายามคิดวิธีการทำงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์โดยเร็วและประหยัดหากมีกฎระเบียบใดเป็นอุปสรรคก็คิดปรับปรุงแก้ไขให้ปฏิบัติได้แทนที่จะยึดมั่นอยู่กับกฎระเบียบว่ากำหนดให้ทำได้จึงจะทำหรือเพราะไม่กำหนดให้ทำจึงไม่ทำเป็นต้น

2. การทุจริตและประพฤติมิชอบแผ่ขยายวงกว้างขึ้น ด้วยกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งแรงกดดันจากกระแสการแปรเปลี่ยนของสังคมโลกการถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมและค่านิยมต่างประเทศมีอิทธิพลให้คนไทยมีพฤติกรรมและค่านิยมที่เน้นวัตถุนิยมและบริโภคนิยมมากขึ้นส่งผลให้คนในสังคมรวมทั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้นเห็นแก่ผู้อื่นน้อยลงขาดความเอื้ออาทรและช่วยเหลือซึ่งกันและกันมุ่งแสวงหาความสุขทางวัตถุจนเกิดการใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์เกิดกรณีทุจริตประพฤติมิชอบและขาดความรับผิดชอบต่อส่วนตัว

จากสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินรวมทั้งส่งผลกระทบต่อการสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมให้มีเสถียรภาพและยั่งยืนจึงต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อวางรากฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการประพฤติปฏิรูป พฤติกรรมการปฏิบัติราชการสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของภาครัฐโดยปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องและกำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลเรื่องคอรัปชั่นและรณรงค์เพื่อลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐเพื่อให้การศึกษาค้นคว้าวิธีป้องกันปราบปรามที่ได้ผลไว้ในแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้วย

3. เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของอาชีพข้าราชการต่ำลง ในระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนได้ให้ความเชื่อมั่นและตั้งความคาดหวังในการทำงานของข้าราชการไว้สูงมาก ว่าจะต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถซื่อสัตย์สุจริตยุติธรรมเป็นต้นและปกป้องผลประโยชน์ให้ประชาชนและสังคมแต่ในสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วอาชีพข้าราชการที่เคยเป็นเป้าหมายเดียวของผู้มีความรู้ความสามารถได้กลายมาเป็นอาชีพหนึ่งที่คนมีความรู้ความสามารถเลือกเป็นอันดับท้าย ๆ ช่องว่างระหว่างความคาดหวังและคุณภาพการบริการประชาชนเริ่มขยายตัวห่างขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นปัญหาวิกฤติศรัทธาของสังคมต่อระบบราชการและพฤติกรรมของข้าราชการที่ต้องเร่งด่วนแก้ไข

4. ระบบคุณธรรมถูกแทรกแซง ปัญหาการขาดผู้มีความรู้ความสามารถอันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้าแทรกแซงระบบคุณคุณธรรมยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องการแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่งการได้มาซึ่งตำแหน่งยังคงมีการใช้ระบบเส้นสายพวกพ้องอาศัยอำนาจพวกพ้องอิทธิพลของการเมืองเข้าเกื้อกูลและปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนทำให้ข้าราชการซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มไม่คำนึงถึงการทำงานอย่างมืออาชีพเพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนและส่วนรวม แต่มุ่งการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในความเจริญก้าวหน้าของอาชีพของตนข้าราชการบางกลุ่มขาดแรงจูงใจขาดเป้าหมายและทิศทางที่จะก้าวหน้าตามความสามารถของตน

นอกจากนี้จากลักษณะกระบวนทัศน์เดิมของการบริหารราชการไทยที่มีลักษณะเจ้าขุนมูลนาย โดยข้าราชการในยุคนั้นได้เปรียบประชาชนเหมือนเป็นผู้ใต้การปกครองของข้าราชการ โดยลักษณะเจ้าขุนมูลนาย มีลักษณะที่สำคัญ คือ (อาวุธ วรรณวงศ์, 2551 : 24-25)

1. การดำเนินงานล่าช้า เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ มีจำนวนข้าราชการมาก มีงบประมาณในการบริหารราชการมาก ดังนั้น เพื่อป้องกันการทุจริตในวงราชการ การบริหารงานและปฏิบัติงานจึงมีขั้นตอนการทำงานหลายขั้นตอนและมีระบบการตรวจสอบมาก ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

2. มุ่งรักษาสถานภาพ ข้าราชการยุคเดิม มักจะพยายามรักษาสถานภาพของตนเองไว้ให้ดีที่สุด งานใดหากยังไม่มีปัญหาก็ปล่อยไปก่อนไม่พยายามเปลี่ยนแปลง เนื่องจากอาจจะต้องกระทบกับบุคคลอื่นหรืองานอื่นที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้ไม่มีการสร้างสรรค์หรือพัฒนาระบบงานให้ดีขึ้น

3. ยึดระเบียบตายตัว การปฏิบัติงานของข้าราชการมักปฏิบัติงานโดยยึดระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ยืดหยุ่น และบางครั้งอาจสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นจากที่เคยมีอยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันตัวและป้องกันความผิดในการทำงาน

4. เน้นการควบคุม การทำงานของข้าราชการจะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน เนื่องจากไม่มีความไว้วางใจ บางหน่วยงานจะรวมศูนย์การอนุมัติอนุญาตไว้ที่หน่วยงานเท่านั้น เพื่อให้ความสำคัญกับตัวเอง

5. การทำงานตามสายงานอย่างเข้มงวด ข้าราชการจะทำงานขึ้นตรงกับสายการทำงานหรือผู้บังคับบัญชาของตนโดยตรงเท่านั้น การทำงานจึงแยกส่วนอย่างชัดเจนไม่ได้ทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นในลักษณะองค์รวม ข้าราชการแต่ละสายงานจึงมีการแข่งขันกันมากและปัดความรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

6. เช้าชาม เย็นชาม พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการบางคนไม่อุทิศตัวให้กับราชการ รับราชการเป็นงานอดิเรก ให้เสร็จไปวัน ๆ รวมทั้งใช้เวลาราชการในการแสวงหารายได้พิเศษส่วนตัว

วัฒนธรรมและค่านิยมดังกล่าว เกิดจากตัวระบบราชการเองที่มุ่งไปที่ระบบ ระเบียบและการควบคุมการทำงาน ก่อให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมของตัวข้าราชการเองที่ขาดจิตสำนึกที่ดีของการเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่รับใช้ประชาชน พฤติกรรมดังกล่าวนอกจากส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานแล้ว ยังส่งผลต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานของรัฐและตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

2. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

การแก้ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ดีที่สุด คือ การดูว่าสาเหตุของปัญหาคืออะไร และเข้าไปแก้ไขที่จุดนั้น ในที่นี้จะยกมากล่าวถึงแนวทางการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ในด้านที่เกิดจากการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงว่าจะทำอย่างไร

สาเหตุของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดจากความรู้สึก ความคิด ทัศนคติ และนิสัยส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(1) ความกลัวว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะทำให้ตนเองต้องทำงานหนักมากขึ้น หรือถูกย้ายให้ไปทำงานที่ตนไม่อยากทำ

(2) ความกลัวว่าการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้ตนไม่เป็นที่ต้องการขององค์การและอาจถูกให้ออกจากงาน

(3) ความกลัวว่าจะทำให้สูญเสียอำนาจ สถานภาพตกต่ำลง หากมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

(4) การไม่เห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง เพราะคิดว่าองค์การก็มีผลงานดีอยู่แล้ว เมื่อเปลี่ยนไปก็ไม่แน่ใจว่าผลประกอบการจะดีขึ้นหรือไม่

(5) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไม่คุ้มค่ากับเวลา ค่าใช้จ่าย และภารกิจที่จะต้องทำมากขึ้น

(6) การขาดข้อมูลความชัดเจนในสิ่งที่เปลี่ยนแปลง และไม่ได้รับการชี้แจงจากฝ่ายบริการ

(7) เป็นนิสัยส่วนตัวที่ชอบต่อต้านทุกอย่างไว้ก่อน

(8) ไม่ชอบผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนตัว

(9) ไม่ชอบวิธีการที่นำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง

แนวทางที่ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงจะนำมาใช้ในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีหลายวิธีการ ส่วนจะใช้วิธีการใดนั้นให้พิจารณาสาเหตุของการต่อต้านว่ามาจากเหตุผลใด และดูว่าวิธีการดังกล่าวมีข้อดี ข้อเสียอะไรบ้าง เพื่อจะได้เลือกเหมาะสมกับความต้องการ วิธีการเหล่านี้ได้แก่

1. การให้ข้อมูลและการสื่อสารใช้ในกรณีที่มีผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงขาดข้อมูลและไม่รู้จุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ว่าองค์การจะทำอะไร อย่างไรและเพื่ออะไร องค์การจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ข้อมูลและสื่อสารให้พนักงานได้รับรู้ถึงการดำเนินการต่าง ๆ ในการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มกระบวนการ วิธีนี้มีข้อดี คือเป็นการจูงใจให้ผู้รับข้อมูลเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลง ข้อเสียคือการต้องใช้เวลาพอสมควรในการทำความเข้าใจกับพนักงานทุกคน

2. การให้สมาชิกมีส่วนร่วมและเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ต้น วิธีการนี้ใช้กับผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถสกัดหรือก่อกวนการเปลี่ยนแปลงมิให้ดำเนินการต่อไปได้ ข้อดีคือ เมื่อเขาเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเขาได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น เขาจึงเท่ากับเป็นเจ้าของความคิดเห็น

3. การอำนวยความสะดวกและการให้ความช่วยเหลือ ในกรณีที่การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดจากความกลัวสูญเสีย สูญเสียสถานภาพเพราะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งอำนาจ วิธีการทำงาน ผู้ได้รับผลกระทบจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์การใหม่ องค์การจึงควรช่วยเหลือบุคลากรเหล่านี้ให้สามารถปรับตัวได้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้

2.1 การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มีจริยธรรม

นอกจากวิธีที่ผู้บริหารนำนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแล้ว วิธีที่จะเป็นการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงคือ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มีจริยธรรม มีวิธีปฏิบัติดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ ธนวรรณ ตั้งสินทรัพย์ศิริ, 2550 : 148-149)

2.1.1 การปฏิบัติตนให้เป็นต้นแบบแก่สมาชิกในองค์การ (Be Visible Role Model) พนักงานจะมองดูพฤติกรรมฝ่ายบริหารเป็นเสมือนมาตรฐานเปรียบเทียบ สำหรับพฤติกรรมที่เหมาะสมของตน เมื่อผู้บริหารระดับสูงได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีจริยธรรมที่สูง จะทำให้พนักงานทั้งหมดรับรู้เรื่องที่ควรปฏิบัติด้านจริยธรรมว่าควรจะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับผู้บริหารด้วย

2.1.2 การสื่อสารเกี่ยวกับการคาดหวังด้านจริยธรรมที่ดี (Communicate Ethical Expectation) จริยธรรมที่คลุมเครือ สามารถทำให้ลดได้ด้วยการสร้างและกำหนดรหัสจริยธรรมขึ้นในองค์การ ควรประกาศค่านิยมพื้นฐานขององค์การและกฎเกณฑ์จริยธรรมที่คาดว่าพนักงานจะปฏิบัติได้

2.1.3 การจัดให้มีการฝึกอบรมทางจริยธรรม (Provide Ethical Training) ควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวกับจริยธรรม มีการจูงใจ เสริมแรงให้ปฏิบัติตามจริยธรรมและมาตรฐานขององค์การ มีความชัดเจนถึงแนวปฏิบัติว่าสิ่งใดควรทำและไม่ควรme

2.1.4 กำหนดด้านจริยธรรมที่ดีและบทลงโทษที่ผิดจริยธรรมต่อสมาชิกในองค์การ (Visibly Reward Ethical Acts and Punish Unethical Ones) การยกย่องผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ควรรวมถึงการประเมินอย่างละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจที่มีผลต่อจริยธรรมขององค์การ ควรยกย่องพนักงานที่ดีมีจริยธรรม และควรลงโทษพนักงานที่กระทำผิดจริยธรรม

2.1.5 จัดให้มีวิธีป้องกันการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรม (Provide Protective Mechanisms) ระบบการปกป้องการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรม เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่ไม่ให้พนักงานปฏิบัติที่ผิดพลาดทางจริยธรรม โดยวิธีปฏิบัติมีหลายวิธี เช่น วิธีการฝึกอบรมปฏิบัติโดยผู้รู้ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีพฤติกรรมเชิงจริยธรรม เป็นต้น

2.2 การพัฒนาวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์การภาครัฐที่พึงประสงค์

วัฒนธรรมองค์การได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย เมื่อใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และมีการเปลี่ยนแปลงในองค์การ จะส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์การเสมอ เช่น ในยุคเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันแบบเสรี จะมีการแข่งขันด้านคุณภาพ สภาพสังคมที่หลากหลายซับซ้อน จะนำไปสู่การทำงานในองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เป็นองค์การแห่งสติปัญญา กระแสโลกได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ จะนำไปสู่ระบบการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล เป็นต้น แรงผลักดันเหล่านี้นำไปสู่ความคาดหวังให้องค์การภาครัฐมีวัฒนธรรมและค่านิยมการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในลักษณะดังต่อไปนี้ (เสน่ห์ จุ้ยโต, 2559 : 22-23)

2.2.1 มีจุดมุ่งหมายที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีจุดหมายแน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็น “เจ้าคนนายคน” ไม่ใช่ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพ มีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย มีคุณธรรมและจิตบริการ

2.2.2 สร้างความน่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นมิตรกับประชาชน ติดต่อได้ง่าย พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ ปฏิบัติหน้าที่พนพื้นฐานของกฎหมาย กฎระเบียบ และสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนดีมีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ มีความมั่นคงในอารมณ์ ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

2.2.3 มีความรับผิดชอบและเป็นที่พึ่งของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบสูง เป็นแหล่งที่ประชาชนพึ่งได้ มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวย

ความสะดวกแก่ประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจและชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนให้ประชาชนทราบด้วยภาษาและวิธีการที่ง่าย ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

2.2.4 มีความเป็นมืออาชีพด้วยระบบคุณธรรม ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง และไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รู้ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานแล้วยืนหยัดและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

2.2.4 มีความทันสมัย ทันโลก ทันการณ์ เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีวิสัยทัศน์ เห็นการณ์ไกล ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และสนใจติดตามความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา สามารถประเมินสถานการในอนาคตได้ถูกต้อง มีการเตรียมกลยุทธ์ไว้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาล่วงหน้าและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2.2.5 มีวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศของงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพจนเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ

2.3 การพัฒนาวัฒนธรรมองค์การภาครัฐของไทยเพื่อความเป็นเลิศ

สำหรับการพัฒนาวัฒนธรรมทางการบริหารภาครัฐของไทยจะครอบคลุมถึงการเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐไทยซึ่งที่ผ่านมาเรื่องพฤติกรรมและวัฒนธรรมในการบริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมักถูกวิจารณ์ในแง่ลบในมุมมองที่หลากหลายเช่นการทำงานแบบเช้าชามเย็นชามการทำงานแบบยึดกฎระเบียบเป็นที่ตั้งลักษณะการทำงานต่างคนต่างทำไม่เน้นการทำงานเป็นทีม ประพฤติและปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาพฤติกรรมจึงต้องมุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานจากการยึดกฎระเบียบเป็นศูนย์กลางในการทำงานสู่การทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานพร้อมทั้งสนับสนุนให้เกิดการทำงานเป็นทีมรวมถึงการเสริมสร้างและพัฒนาการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปโดยปัจจัยที่มีส่วนในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานของประสบการณ์และการเรียนรู้คือคน (People) ค่านิยม (Value) และระบบ (System) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการยังคงมีการนำจรรยาบรรณของข้าราชการที่มีอยู่มากำหนดไว้ในการใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้ข้าราชการตระหนักถึงความสำคัญของจรรยาบรรณในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวพฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติงานให้ถูกต้องและเหมาะสมซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะเป็นหน่วยหลักในการดำเนินการจัดทำคู่มือส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการ โดยวางแนวทางการบริหารงานเกี่ยวกับการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เป็นเลิศ โดยมีลักษณะสำคัญของการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมของภาครัฐของไทย เพื่อมุ่งการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและเพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการมีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 28-29)

2.3.1 จัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เป็นการทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตขยันอดทนมีความรับผิดชอบสูงรักษาเกียรติของอาชีพ และมุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวมมีระเบียบวินัยและดำรงตนในจรรยาบรรณโดยมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย

2.3.2 เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มาเน้นที่ความสามารถและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลักโดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ซึ่งยึดหลักความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์โดยมีผู้นำเป็นตัวอย่าง

2.3.3 รณรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อล้างความเชื่อเดิม ๆ และให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้มีความสุจริตมีคุณธรรมมีความกล้าในทางจริยธรรมให้บริการที่ดีต่อประชาชนเน้นการทำงานที่ใช้ความสามารถและผลงานไม่เน้นยศหรือระบบอาวุโสโดยปราศจากความสามารถสร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมใหม่ให้เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์

2.3.4 ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็วและให้ปรับปรุงกระบวนการทางวินัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อให้สามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการคอรัปชั่นและให้สอดคล้องกับการพัฒนาของศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย

2.3.5 สร้างระบบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและวิธีการต่าง ๆ ของการทุจริตคอร์รัปชั่นเพื่อคิดค้นหาวิธีป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและการคอรัปชั่นภาครัฐ

2.3.6 มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในภาครัฐและสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการให้บริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนช่วยตรวจตราป้องกันการคอรัปชั่น

2.3.7 สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐโดยจัดให้มีมาตรการและองค์กรเพื่อดูแลคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกคุกคามหรือกลั่นแกล้งจากผลของการให้ข้อมูลและเป็นพยานในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ

ทั้งนี้ อาวุธ วรรณวงศ์ (2551 : 38-39) ได้อธิบายว่า กระบวนทัศน์ของระบบบริหารราชการไทยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะกับระบบการบริหารภาครัฐที่ดี คือ ข้าราชการต้องทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งในทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมีสโลแกนว่า “I AM READY” โดยนำแต่ละพยัญชนะของภาษาอังกฤษมาเป็นหลักปฏิบัติ ดังนี้

I	= Integrity	ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
A	= Activeness	ขยัน ตั้งใจทำงาน
M	= Morality	มีศีลธรรม คุณธรรม
R	= Relevancy	รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม
E	= Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A	= Accountability	มีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้
D	= Democracy	มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย
Y	= Yield	มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมของบุคลากรภาครัฐคือการปลุกจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการประเทศไทยใสสะอาดขึ้น เพื่อปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนคนไทยทุกคน ทั้งนักการเมืองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนักธุรกิจและประชาชนทั่วไป ให้มีจริยธรรมมีคุณธรรมเห็นโทษในคอรัปชั่นและถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของโครงการดังกล่าว คือการสนับสนุนให้เกิดการบริหารราชการไทยที่โปร่งใสปราศจากการทุจริตคอรัปชั่นหรือที่เรียกว่าข้าราชการใสสะอาดและได้มีการจัดทำแผนการสร้างราชการใสสะอาดขึ้น 3 แผนคือ 1) แผนส่งเสริมจิตสำนึกราชการใสสะอาด 2) แผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ประเทศไทยใสสะอาดและ3) แผนการจัดการกรณีการทุจริตและคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่กำลังเกิดขึ้นซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานสายสะอาดเพื่อนำมาตรการต่าง ๆ ตามแผนการสร้างราชการใสสะอาดไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้นการพัฒนาการบริหารภาครัฐของไทยจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาถึงพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมทางการบริหารและการปฏิบัติราชการ ควบคู่ไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ซึ่งการพัฒนาหรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำงานที่มีประสิทธิภาพปราศจากการทุจริตคอรัปชั่นโดยมีการจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นและสร้างความรู้สึก I AM READY ขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการชี้นำแนวทางการปฏิบัติงานที่ดีงามและถูกต้องเหมาะสมต่อไป

สรุปท้ายบท

วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อองค์การเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้องค์การแสดงออกถึงความมีตัวตน เป็นสังคมที่มีความผูกพันองค์การเข้าด้วยกัน มีมาตรฐานที่เหมาะสมในการกำหนดพฤติกรรม นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การยังมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบสถาบัน กำหนดพฤติกรรมมนุษย์และเป็นสิ่งที่ควบคุมสังคม สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม และเป็นปัจจัยที่ผูกโยงพฤติกรรมการปฏิบัติตนและงานของสมาชิกด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ วัฒนธรรมองค์การมีทั้งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ

ตัวอย่างเช่นวัฒนธรรมดั้งเดิมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ ยังคงเป็นวัฒนธรรมที่เป็นประโยชน์แก่ปัจจุบัน แต่วัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยพิธีรีตองและแบบเจ้าขุนมูลนายอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การมากนัก ทั้งนี้ องค์การจึงต้องธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์การที่มีประโยชน์และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์การ

สำหรับการบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการพัฒนาระบบและปรับปรุงตามแผนพัฒนาภาครัฐ เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐสอดคล้องกับปรัชญาการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล เพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพระบบการบริหารภาครัฐจะต้องมีคุณลักษณะที่พึงคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ

สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมของบุคลากรภาครัฐ คือการปลุกจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่นองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้ร่วมกันจัดทำโครงการประเทศไทยใสสะอาดขึ้นเพื่อปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนคนไทยทุกคนทั้งนักการเมืองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนักธุรกิจและประชาชนทั่วไปให้มีจริยธรรมมีคุณธรรมต่อต้านการคอรัปชั่นและถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของโครงการดังกล่าวคือการสนับสนุนให้เกิดการบริหารราชการไทยที่โปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอรัปชั่นหรือที่เรียกว่าข้าราชการใสสะอาดขึ้น

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะของวัฒนธรรมองค์การแบบราชการ
2. จงอธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของวัฒนธรรมองค์การ
3. จงอธิบายวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับองค์การสมัยใหม่
4. จงอธิบายพฤติกรรมที่เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ
5. จงอธิบายสาเหตุสำคัญของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
6. จงเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมองค์การแบบเก่ากับวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่
7. จงอธิบายรูปแบบการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การตามแนวทางต่างๆ
8. จงอธิบายค่านิยมที่สร้างสรรค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อกำหนดของสำนักงานข้าราชการพลเรือน

เอกสารอ้างอิง

กริช สืบสนธิ์. (2538). **วัฒนธรรมและพฤติกรรมการสื่อสารในองค์การ.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย.

นราธิป ศรีราม. (2559). **แนวทางการพัฒนาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 15**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. (2447). **วัฒนธรรมองค์กร พลังแฝงที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานและการดำเนินงาน**. วารสารนักบริหาร. 24 (3). 26-30.

พิภพ วชังเงิน. (2547). **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ : อักษรพิทยา.

วิเชียร วิทยอุดม. (2551). **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ : ธนธัชการพิมพ์.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ ธนวรรณ ตั้งสินทรัพย์ศิริ. (2550.) **การจัดการและพฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ : ธีระฟิล์มและไซเทกซ์.

สถาบันพัฒนาข้าราชการ. (2545). **วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในการทำงาน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สิทธิโชค วรานุสันติกูล. (2547). **ทำอย่างไรให้เขายอม**. กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด.

สุนทร โคตรบรรเทา. (2551). **หลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ปัญญาชน.

สุพานี สฤษฎ์วานิช. (2549). **พฤติกรรมองค์การสมัยใหม่ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุพิณ เกชาคุปต์. (2559). **วัฒนธรรมองค์การและการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 13**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เสน่ห์ จุ้ยโต. (2559). **การกำหนดวัฒนธรรมองค์การ หน่วยที่ 7**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการเชิงกลยุทธในภาครัฐกิจ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สมยศ นาวีการ. (2540). **การบริหารและพฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ.

เสนาะ ติเยาว์. (2544). **หลักการบริหาร.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อาวุธ วรรณวงศ์. (2551). **กระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐ หน่วยที่ 11**. ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อวยชัย ชะบา. (2538). ***ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมองค์การ***. เอกสารการสอนชุดวิชาพฤติกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Deal, T. and A. Kennedy. (1982). **Corporate Culture**. Reading, MA : Addison-Wesley.

G. Hofstede, Culture's Consequences; and G. Hofstede."The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories. " Journal of International Business Studies, Fall 1983.

Schein, E. H. (1992). **Coming to a new awareness of Oragnization Culture**.
New York : McGraw – Hill.
Schermerhorn Jr. J. R., Hunt J. G. & Osborn, R. N. (1997). **OrganizationalBehavior.**
New York : John Wiley & Son.

บทที่ 4
การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ

ปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกด้าน ซึ่งส่งผลเป็นแรงผลักดันให้องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องมีการปรับตัวรองรับการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในเชิงรูปแบบ วิธีการดำเนินงานขององค์การเพื่อให้องค์การอยู่รอด เจริญเติบโตและพัฒนาสู่การแข่งขันได้ในระดับต่าง ๆ สำหรับการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์กรภาครัฐ เป็นการรับมือกับสถานการณ์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์การอยู่รอดและเพิ่มขีดความสามารถขององค์การ และพัฒนาให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหาการเปลี่ยนแปลงขององค์กรภาครัฐจึงมีความสำคัญทั้งต่อผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้มาใช้บริการ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารการเปลี่ยนแปลงภาครัฐ

เป็นที่ยอมรับกันว่าในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงช่วงทศวรรษ 1990 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบระบบราชการ ซึ่งมีโครงสร้าง สายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่น ได้เปลี่ยนไปสู่การบริหารราชการภายใต้กระบวนทัศน์แบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่น มีรากฐานอยู่ที่ระบบตลาดหรืออาจเรียกอีกอย่างว่าการบริหารปกครองแบบผู้ประกอบการซึ่งเน้นความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิผล (Effectiveness) ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นจากแนวคิดที่สำคัญคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ

1. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management) เป็นกลุ่มแนวคิดที่ได้รับการนำมาปรับใช้ในการบริหารภาครัฐตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา โดยเริ่มต้นในประเทศสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ซึ่งคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood, 1991 : 187) ได้นำมาใช้เป็นครั้งแรก ได้อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเนื่องจากมีแนวความคิดที่ว่า รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (A Traditional Model of Public Administration) กล่าวคือการบริหารจัดการภาครัฐในแบบระบบราชการ ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว ไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ฮิวจ์ (Hughess, 1998 : 52) ได้กล่าวว่า จากสภาพข้อจำดัดของระบบการบริหารภาครัฐ จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยต้องมีการเอาแบบความคิดเสรีนิยมใหม่ที่มุ่งลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐให้น้อยลง โดยให้ภาคเอกชนและประชาชนได้มีบทบาทในการพัฒนาร่วมกับภาครัฐมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้นำเอาแนวความคิดและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนที่ได้ใช้แล้วประสบความสำเร็จมาใช้ในภาครัฐ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐด้วย

ทั้งนี้ นักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่นอกจากคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christoper Hood) แล้ว ยังมี คริสโตเฟอร์ โพลิท (Christopher Pollitt) ไมเคิล บาร์ซีเลย์ (Michael Barzeley) ปีเตอร์ โอคอยน์ (Peter Aucoin) เดวิด ออสบอรน และ เทด แกเบลอ (David Osborn & Ted Gaebler)

1.1 หลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

หลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานให้บริการสาธารณะในหลาย ๆ ด้านซึ่งโอเว่น อี ฮิวจ์ (Owen E. Hughess, 1998 : 52-53) ได้กล่าวถึงหลักการของการจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังนี้

1) การเปลี่ยนแปลงจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ที่เน้นการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบและความถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการบรรลุถึงผลลัพธ์และการตระหนักในความรับผิดชอบของผู้บริหารเพิ่มมากขึ้น

2) การเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐจากระบบราชการภายใต้แนวคิดแบบเก่า (Classic Bureaucracy) ที่เน้นความเป็นทางการระดับชั้นการบังคับบัญชาการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรเน้นกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การ ฯลฯ ไปสู่การทำให้องค์การภาครัฐข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือการจ้างงานมีความยืดหยุ่นและเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการผ่อนคลายกฎระเบียบหรือข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น

3) การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรภาครัฐและข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เนื่องจากที่กำหนดไว้ครอบคลุม หรือคลุมเครือขาดความชัดเจนไปสู่ความเป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐและข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดหลักที่สำคัญคือความประหยัดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4) การเปลี่ยนแปลงบทบาทความรับผิดชอบของผู้บริหารองค์กรภาครัฐระดับสูงจากการเป็นข้าราชการและความเป็นกลางไปสู่ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐบาลมากกว่าเดิมดังจะเห็นได้จากการจัดทำข้อตกลงการจัดทำผลผลิตระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง หรืออธิบดีซึ่งเป็นผู้กำกับให้ผู้บริหารองค์กรภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองมากขึ้น

5) การเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจจากการที่องค์กรภาครัฐข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองไปสู่การใช้หลักการทดสอบตลาด ในการดำเนินงานเช่นการจ้างเหมาเอกชน เป็นต้น ทำให้ลดต้นทุนหรือต้องการควบคุมค่าใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้

6) การเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐที่ดำเนินการกิจกรรมสาธารณะในทุก ๆ เรื่อง ไปสู่การลดบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐ ไปสู่การแปรรูปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานหรือรูปแบบอื่น ๆ ทำให้สามารถควบคุมหรือลดงบประมาณในการดำเนินการลงได้ ในการดำเนินงานลงได้

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christoper Hood, 1991 อ้างในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2548 : 2-9) ได้สรุปลักษณะสำคัญของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการการบริหารงานที่เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพ ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. เป็นกระบวนการการบริหารงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อผลงาน

3. เป็นกระบวนการการบริหารงานที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. เป็นกระบวนการการบริหารงานที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้มีขนาดเล็กลงและเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน โดยมีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป

5. เป็นกระบวนการการบริหารงานที่เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ อันจะช่วยทำให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

6. ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบของภาคเอกชน

ในหลักการดังกล่าว สรุปได้ว่า เป็นการจัดการภาครัฐที่มีลักษณะ 1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) โดยเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เลียนแบบการบริหารงานแบบภาคเอกชน 2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) โดยพยายามให้กลไกตลาดได้เข้ามาทดแทนภาครัฐมากขึ้น 3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Search of Excellence) โดยพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมขององค์การเพื่อยกระดับมาตรฐานในการแข่งขันและ 4) ให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน (Public Service) เพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนต่อการให้บริการของรัฐ

1.2 ลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้นจากระบบราชการจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นนี้ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากการบริหารราชการในรูปแบบเดิมโดยที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (Graham C. Scott, 2000 อ้างในเพ็ญศรี มีสมนัย, 2557 : 15-16)

ลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในทัศนะของเกรแฮม ซี. สก็อต (Graham C. Scott) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกและเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญดังนี้

- บทบาทภารกิจภาครัฐที่ชัดเจน
- กำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน
- ข้าราชการเป็นมืออาชีพและเป็นกลาง
- มอบอำนาจการบริหาร
- ใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน
- การตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยหน่วยงานภายนอก
- เน้นความต้องการของลูกค้า

- ใช้กลไกตลาด
- การจัดโครงสร้างองค์การและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน
- การบริหารงานภาครัฐและเอกชนไม่แตกต่างกัน
- การมอบอำนาจควบคู่กับความรับผิดชอบ
- ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการและกฎระเบียบ
- เน้นการจัดหน่วยงานเพื่อภารกิจเฉพาะเรื่อง
- แปรรูปให้เอกชนการจ้างเหมาให้ภาคอื่น ๆ รับไปดำเนินการแทนภาครัฐ
- มีที่มาและบทบาทของอำนาจที่ชัดเจน
- การทำสัญญาปฏิบัติงาน
- ประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารภาคเอกชน

2. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ

เมื่อไม่นานมานี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐเป็นอย่างมาก อาจมีคำถามว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่ออะไร คำตอบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นอันเนื่องมาจากการโจมตีภาครัฐ ทั้งในเรื่องของขนาดที่มีการขยายใหญ่โตจนเกินไปทำให้ขาดประสิทธิภาพในการให้บริการ และการเปลี่ยนผ่านจากศตวรรษที่ 20 เข้าสู่ศตวรรษที่ 21 นั้น สังคมโลกได้เข้าสู่ยุคสังคมสารสนเทศ จึงเป็นช่วงเวลาที่หลายประเทศได้มีการปฏิรูปและจัดระบบการปกครองของประเทศให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป ภาครัฐหรือระบบราชการเป็นส่วนนึ่งของระบบสังคมก็ได้มีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ เช่นประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และรวมไปถึงประเทศไทยด้วย

2.1 ความหมายการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ

สำหรับความหมายของการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไป และความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ มีดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (2546 : 711) ระบุว่า การเปลี่ยนแปลง หมายถึง การทำให้ลักษณะต่างออกไป

ชลธิศ ธีระฐิติ (2551 : 148) อธิบายว่า การเปลี่ยนแอปลงคือการเข้าไปจัดการกับความสลับซับซ้อนของทางเดินนั้น เพื่อให้การเดินทางนั้นเป็นไปด้วยความสำเร็จราบรื่น

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2559 : 103) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงคือการมุ่งไปสู่สภาวะใหม่ที่ต้องการ โดยสภาวะเดิมเป็นภาพที่ไม่เหมาะสมหรือเหมาะสมน้อยกับสภาวะในอนาคต โดยมีการเปลี่ยนแปลงจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ

วิลเลี่ยม เจ รูทเวลล์ และคณะ (William J. Rothwell et al., 1995 : 9) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นการออกจากสภาวะเดิม เพื่อไปสู่เป้าหมายหรือสภาพที่ต้องการหรือวิสัยทัศน์ที่ควรจะเป็นและมีการเคลื่อนจากสภาพปัจจุบัน ความเชื่อหรือทัศนคติ

เมื่อกล่าวโดยสรุปถึงความหมายของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ จึงหมายถึงการทำให้องค์การมีลักษณะต่างออกไปจากเดิมโดยการแทนที่ด้วยของแปลกใหม่ด้วยลักษณะหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากเดิมเพื่อที่จะเพิ่ม

ศักยภาพในการแข่งขันบนเวทีโลกในบริบทของโลกาภิวัตน์กับประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการบริหารองค์การภาครัฐด้วยวิธีการที่ต่างออกไปจากเดิมเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นองค์การประสิทธิภาพ (High Performance Organization)

ดังนั้นการบริหารปกครองประเทศและการบริหารราชการให้ได้มาตรฐานโลกจึงจะต้องปรับเปลี่ยน และเปลี่ยนแปลงตนเองด้วยของแปลกใหม่ (นวัตกรรม) ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงด้วยความเร็วและรุ่นแรงทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมโลกที่บีบบังคับให้ประเทศต่าง ๆ ต้องพึ่งพาอาศัย แข่งขัน และขัดแย้ง ทั้งทางด้านการส่งออก นำเข้าสินค้าและบริการ การลงทุน และให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ต้องทำให้ครบวงจรในเวลาเดียวกันโดยให้มีลักษณะสมดุลในสัดส่วนที่เหมาะสม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลง คือกระบวนการสำคัญที่ทำให้ประเทศชาติ หรือองค์การดำรงอยู่ได้ในสังคม หรือเวทีโลกอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยก็เช่นเดียวกัน

2.2 แนวทางการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ

จากสภาพความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองการปกครอง ระบบสังคมและระบบเศรษฐกิจรวมถึงเทคโนโลยี ได้ส่งผลให้สังคม การเมือง เผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การมีรัฐบาลและระบบราชการไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ขาดความรวดเร็ว ยึดกฎระเบียบ เคยชินกับการดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงมากนัก จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารการปกครองที่ตอบสนองกับกระแสโลกาภิวัตน์

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเครื่องมือสร้างการเปลี่ยนแปลง และเป็นระบบการเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่เกิดขึ้นเสมอในการบริหารราชการของทุกประเทศ ซึ่งเจอราร์ด ไซเดน (Gerad E. Caiden, 1969 : 8) ได้กล่าวว่าการปฏิรูประบบราชการ คือ การจูงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริการ และอัล กอร์ (Gore, 1993 : 1) รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริการะหว่าง พ.ศ.2536-2540 ได้อธิบายว่า การปฏิรูประบบราชการ เป็นการทำให้ราชการสามารถทำงานได้ดีขึ้นโดยมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลง ซึ่งในการนี้มีความจำเป็นที่จะต้องลดการสูญเสีย กำจัดภารกิจที่ล้าสมัย ปรับปรุงการให้บริการของราชการเพื่อประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีให้แก่ประเทศ และเสริมสร้างให้เกิดระบบราชการที่เล็กลง แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นตัวอย่างของการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยใช้เครื่องมือชนิดเดียวกับการบริหารงานภาคเอกชน จะเห็นได้ว่ากลไกการสร้างการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมักจะมุ่งเน้นการสร้างระบบใหม่ อย่างน้อย 4 ประเด็น การขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน การให้ความสำคัญแก่ลูกค้าเป็นอับดับแรก การเสริมอำนาจการตัดสินใจให้แก่ข้าราชการ และการตัดทอนค่าใช้จ่ายให้ลดน้อยลง ซึ่งกระแสดังกล่าวนำสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยเช่นเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ จะมีความเกี่ยวข้องกับมิติของคน (People) ซึ่งหมายรวมไปถึงบุคลากรภาครัฐผู้ให้บริการและประชาชนผู้รับบริการทั้งระบบนั่นเอง ในส่วนของบุคลากรภาครัฐผู้ให้บริการหากจะก้าวข้ามผ่านให้พ้นระบบราชการ (Beyond Bureaucracy) เดิมองค์ประกอบที่จำเป็นในการนำแผนการเปลี่ยนแปลงไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ ควรประกอบด้วยระบบการให้บริการลูกค้า (Client-System) ความพยายามในการเปลี่ยนแปลง (Change Effort) แผนการเปลี่ยนแปลง (Change Program) ตัวแทนการเปลี่ยนแปลง หรือการนำการเปลี่ยนแปลง

(Change Agent)เป็นผู้ช่วยลดแรงต้านในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจริงได้ (Bennis, 1993 : 206) หัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้นำต้องเป็นศูนย์กลางหรือผู้อุปถัมภ์การเปลี่ยนแปลง (Sponsor) “ผู้นำที่พิถีพิถันจะถ่ายโยงการบริหารไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้” (Kaplan and Norton (a), 2004 : 289) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงให้บังเกิดผลสำเร็จจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของผู้นำให้บริหารองค์การโดยใช้การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)และยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งอาจแปลงไปสู่เบื้องต้นของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมดังนี้

1. ใช้หลักการบริหารจัดการโดยยึดหลักกลไกลตลาด ซึ่งจะนำไปสู่ความสนใจในความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ส่งผลให้เกิดแนวคิดการมุ่งเน้นประชาชนเป็นหลัก (People Focus) ทำให้ทุกการกระทำของราชการเปลี่ยนไป มุ่งการตอบสนองความพึงพอใจของประชาชน (People Satisfaction) ผลสำเร็จก็คือ ประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

2. บริหารงานอย่างมียุทธศาสตร์ มีการกำหนดแผนการบริหารภาครัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพ โดยมรการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย แผนปฏิบัติการเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและปฏิบัติราชการ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถจัดการบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายได้

3. ใช้การวัดผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการบริหารจึงขับเคลื่อนไปสู่วัฒนธรรมการบริหารผลการปฏิบัติงาน(Performance Management Culture) กำหนดเป้าหมายในการทำงาน การวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล

4. เน้นการปฏิบัติงานด้วยความเร็ว ด้วยประสิทธิภาพ เพื่อความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลกที่สูงขึ้น มีการบริหารเวลาอย่างมีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

5. ยึดหลักบูรณาการไร้พรหมแดน ของหน่วยงาน สนับสนุนทรัพยากรซึ่งกันและกันมุ่งประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นที่ตั้ง

6. พัฒนาองค์การภาครัฐเป็นองค์การที่เรียนรู้ ด้วยการยึดหลักการบริหารองค์ความรู้ในองค์การ (Knowledge Management) เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปรับตัวให้ทันโลกทันสมัยและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี เนื่องจากผลิตภาพ (Productivity) ที่เพิ่มสูงขึ้น คือ ผลลัพธ์ขององค์การที่เรียนรู้ ดังนั้นหากองค์การภาครัฐเป็นองค์การที่เรียนรู้ ผลผลิตในภาพรวมขององค์การที่จะเพิ่มสูงขึ้น ระบบราชการก็จะเป็นระบบที่เรียนรู้ ระบบแห่งสังคมความรู้และภูมิปัญญาก็จะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันได้ในเวทีโลกนั่นเอง

7. แปลงหลักคุณธรรมและนิติธรรมไปสู่การบริหารราชการ โดยสร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงทุกระดับและสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดในการบริหารราชการ โดยจัดทำเป็นแผนการสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบบูรณาการ (Integrated Change Management Program) ก็จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงและความพร้อมต่อการปฏิบัติราชการภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่อย่างยั่งยืน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงคือกาดำเนินการจากสภาวะเก่าไปสู่สภาวะใหม่ที่ต้องการในอนาคต โดยที่การเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญต่อระบบความคิดและโครงสร้างหรือวิธีปฏิบัติ ทั้งนี้กระแสการปฏิรูประบบราชการจึงนำไปสู่การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานอย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ มีความโปร่งใส และมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ขององค์การภาครัฐซึ่งเป็นไปตามลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในต่างประเทศ

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในประเทศต่าง ๆ จะมีโครงสร้าง ลักษณะ รูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สาระสำคัญที่เหมือนกันจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐ การกำหนดขนาดองค์การและเจ้าหน้าที่รัฐ การกระจายอำนาจในการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการพัฒนาวัฒนธรรมและค่านิยมในการให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในประเทศต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนได้สังเคราะห์จากงานของเอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์ (2557 : 7-21) ปรีชา วัชราภัยและปัทมา สุขสันต์ (2559 : 263-277) โดยมีตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของแต่ละประเทศ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในสหราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในสหราชอาณาจักรครั้งสำคัญ เริ่มขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี มาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ เมื่อ พ.ศ.2522 และต่อเนื่องมาถึงสมัยนายกรัฐมนตรีจอร์นเมเจอร์ ซึ่งนำเสนอแนวคิดยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปภาคราชการ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ (พ.ศ.2522-2533) มีความตั้งใจอันแน่วแน่ที่จะปฏิรูปกลไกลการบริหารราชการ ความสำเร็จในการปฏิรูปส่วนหนึ่งเกิดจากที่นายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ มีระยะในเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลานานเกือบ 12 ปี จึงสามารถวางรากฐานใหม่ในการปฏิรูปภาคราชการจำทำให้ภาคราชการของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงไปมาก

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยการปฏิรูปภาคราชการในสหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จ ก็คือการที่นายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้มีอำนาจอย่างมากในการจัดโครงสร้างของภาคราชการ

สำหรับแนวคิดในการปฏิรูปภาคราชการในสหราชอาณาจักรได้เน้นใน 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้

เรื่องที่ 1 การลดจำนวนส่วนราชการและจำนวนส่วนข้าราชการ (Downsizing) เพื่อให้ส่วนราชการมีขนาดกะทัดรัด (Small Government)

เรื่องที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ โดยให้มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า (Value for Money)

เรื่องที่ 3 การเพิ่มประสิทธิในการให้บริการแก่ประชาชน (Public Service Delivery) เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงจัดให้มีโครงปฏิรูปภาคราชการในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น

1. โครงการลดจำนวนข้าราชการ (Downsizing) ภายหลังที่นายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ เข้ามาดำรงตำแหน่งก็ได้เสนอมาตรการลดการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเพิ่มเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายรัฐบาลโดยได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวในส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ มีการลดจำนวนข้าราชการพลเรือนลงให้สอดคล้องกับหลักการที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ผลปรากฏว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ พ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ.2533 จำนวนข้าราชการลดลงมาเหลือ 567,000 คน จากเดิม 732,000

2. โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency Scrutiny Program) ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ หน่วยงานประสิทธิภาพมีหน้าที่ในการดูแลโครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ และมีหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในภาคราชการ โดยเน้นประเด็นสำคัญที่ว่าใครจะสามารถทำงานให้มีคุณภาพ (Quality of Service) และคุ้มค่าเงิน (Value for Money) มากกว่ากัน

3. โครงการการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) โครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะยกระดับการให้บริการของภาคราชการให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือที่จะหามาได้ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษี ผู้รับบริการ และตัวผู้ปฏิบัติงาน โดยให้ทุกกระทรวงพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน หรือที่เรียกว่า “หน่วยงานบริหารพิเศษ” เพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านของแต่ละกระทรวง

หน่วยงานบริหารพิเศษนี้ ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของราชการพลเรือน ผู้ปฏิบัติงานยังมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนแต่หัวหน้าผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการบริหาร ทั้งในด้านการเงินและด้านอื่น ๆ เช่น การสรรหาบุคคล การจ่ายเงินเดือน การกำหนดระดับตำแหน่ง การกำหนดโครงสร้างที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ขอบข่ายของงานที่กำหนดไว้

4. โครงการสัญญาของประชาชน (Citizen’s Charter) ภายหลังที่นายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ ได้ลาออกเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2533 แล้ว นายกรัฐมนตรีคนใหม่คือ จอร์น เมเจอร์ ซึ่งร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีของมาร์กาเร็ต แท็ตเชอร์ด้วย ก็ได้สานต่องานปฏิรูปภาคราชการกล่าวคือได้พยายามปรับปรุงภาคราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการบริการแก่ประชาชน โดยเสนอโครงการสัญญาของประชาชนเป็นนโยบายหลักในการปฏิรูปภาคราชการ

หลักการในการให้บริการแก่ประชาชนตามโครงการนี้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสมุดปกขาวที่เรียกว่า “หลักการของการบริการภาคราชการ (Principles of Public Services)” ซึ่งมีอยู่ 6 ประการ ได้แก่

1. มาตรฐาน (Standards) หมายถึง การกำหนด การติดตาม การจัดพิมพ์และประกาศถึงมาตรฐานของบริการโดยละเอียดที่จะให้และที่ประชาชนแต่ละคนพึงคาดหวังจากหน่วยงานภาคราชการ ตลอดจนแจ้งให้ทราบถึงผลการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

2. ข่าวสารและการเปิดเผย (Information and Openness) หมายถึง การให้ข่าวสารที่ครบถ้วนและถูกต้อง สามารถหาได้ทันทีในภาษาที่เข้าใจง่าย (Plain Language) เกี่ยวกับการดำเนินงาน และวิธีการดำเนินงาน

3. ทางเลือกและการให้คำปรึกษา (Choice and Consultative) หมายถึง การให้มีทางเลือกที่ประชาชนสามารถเลือกดำเนินการได้ การให้คำปรึกษาแนะนำอย่างสม่ำเสมอและเป็นระบบให้กับผู้ใช้บริการ การรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้บริการเพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุง

4. ความสุภาพและเอื้อเฟื้อ (Courtesy and Helpfulness) หมายถึง ความสุภาพและเอื้อเฟื้อในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของภาคราชการ โดยปกติจะมีการติดป้ายชื่อทุกคน ไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชังในการให้บริการ และการให้บริการโดยยึดความสะดวกของผู้รับหรือผู้ใช้บริการไม่ใช่ความสะดวกของเจ้าหน้าที่

5. ความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) หมายถึง การให้บริการของภาคราชการจะต้องมีประสิทธิภาพและประหยัด โดยคำนึงถึงทรัพยากรที่มีจำกัด ตลอดจนการให้มีการตรวจสอบความถูกต้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยผู้ตรวจสอบอิสระ

กล่าวโดยสรุป คือการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยการปฏิรูปภาคราชการใน สหราชอาณาจักร เน้นในเรื่องการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการภาคราชการ เพื่อให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การจัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพของภาคราชการ การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ เพื่อยกระดับการบริหารการจัดการภาคราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการปฏิรูประบบให้บริการแก่ประชาชนของภาคราชการ เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น โครงการสัญญาของประชาชน

2. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในสวีเดน

ประเทศสวีเดน ได้มีการปฏิรูปภาคราชการมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการบริหารราชการของประเทศสวีเดนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นระบบบริหารที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพและมีความครอบคลุมงานบริการประชาชนทุกด้านโดยเฉพาะด้านการบริการสังคม

แนวคิดในการปฏิรูปภาคราชการของสวีเดนเน้นในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การทบทวนบทบาทภาคราชการ เพื่อสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองใหม่โดยที่เศรษฐกิจของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้มีความจำเป็นจะต้องจำกัดขนาดของภาคราชการและการบริการสังคมของประเทศ รัฐบาลสวีเดนจึงมีแนวคิดในการที่จะกำหนดบทบาทของภาคราชการ ดังนี้

2.1.1 ภารกิจของภาคราชการบางอย่าง ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกลของตลาดและแปรสภาพภารกิจบางอย่างของภารราชการให้เป็นในรูปแบบบริษัท (Corporatization)

2.1.2 การเปิดให้มีการแข่งขันในการรับงานของภาคราชการไปดำเนินการ (Privatization)

2.1.3 การให้หน่วยงานบริหารท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงานสาธารณะมากขึ้น (Decentralization)

2.1.4 การลดการควบคุมของภาคราชการต่อภาคเอกชนลง หรือมีการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation)

2.1.5 การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจของภาคราชการเสียใหม่ (Prioritization)

2.2 การสร้างแนวคิดใหม่เกี่ยวกับระบบการจัดการและบริหารราชการ ได้แก่

2.2.1 การประหยัดและตัดงบประมาณให้น้อยลง (Saving and Budget Cuts)

2.2.2 การจัดการโดยยึดผลงาน (Management by Results) โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicator) ที่ชัดเจน

2.2.3 การจัดการด้านการเงินแบบธุรกิจ

2.2.4 การกำหนดกรอบของต้นทุนในการบริหารให้คงที่

2.2.5 การจัดทำงบประมาณ 3 ปี

2.2.6 การแข่งขันระหว่างประเทศและการร่วมมือกันภายใต้ในประเทศในการดำเนินภารกิจของภาคราชการ

2.2.7 การใช้กลไกลตลาดในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลได้มากขึ้น โดยที่ประเทศสวีเดน ได้มีการปฏิรูปภาคราชการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ในภาคราชการจึงมีไม่มาก

การสร้างการเปลี่ยนแปลงของประเทศสวีเดน เป็นตัวอย่างที่ดีของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารราชการที่มีลักษณะที่พึงประสงค์ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและกระชับ มีการจัดตั้งหน่วยงานบริการพิเศษ (Public Agencies) จำนวนกว่า 400 หน่วยงาน ซึ่งแต่ละแห่งมีอำนาจในการบริหารงานตามกรอบและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างเต็มที่

ประการที่ 2 มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจในด้านการบริการแก่ประชาชนทุกอย่างอยู่ในอำนาจของเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่น ทำให้เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก เทศบาลที่ใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 56,000 คน

ประการที่ 3 มีจำนวนเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางน้อย กล่าวคือ เมื่อได้มีการกระจายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจไปให้หน่วยงานบริหารพิเศษและหน่วยงานบริหารท้องถิ่นไปจึงมีภารกิจไม่มาก ความจำเป็นในการใช้เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานจึงมีน้อย ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ.2538 กระทรวงต่าง ๆ จำนวน 4 กระทรวงในประเทศสวีเดน (รวมสำนักนายกรัฐมนตรี) มีข้าราชการทั้งหมดเพียง 2,759 คนเท่านั้น

3. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุดในโลก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 รัฐบาลกลางได้จัดทำโครงการปฏิรูประบบบริหารราชการหลายโครงการส่วนสภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับซึ่งทั้งหมดมีจุดเน้นที่การพัฒนาระเบียบและระบบการเงินที่ทันสมัยโดยเทียบกับธุรกิจชั้นนำ การทำให้การบริหารราชการมีการดำเนินการที่ง่ายขึ้น การลดต้นทุนและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้การบริการแก่ประชาชน

เมื่อ บิล คลินตันดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ได้ประกาศวาระพิจารณาทบทวนการบริหารงานของรัฐบาลกลางเป็นระยะเวลา 6 เดือน และมอบหมายให้รองประธานาธิบดี อัลกอร์ เป็นผู้ดูแลการปรับปรุงผลการดำเนินงานของชาติ (The National Performance Review) ในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2536 การเปลี่ยนแปลงหลายประการจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่การจัดตั้งทีมในการศึกษาการปฏิรูปข้าราชการแทนที่จะใช้บุคคลภายนอกเหมือนในอดีต รวมถึงประธานาธิบดีคลินตันได้สั่งการให้รัฐมนตรีทุกคนจัดตั้ง Reinvention Team และทดลองใช้วิธีการทำงานแบบใหม่ตามหลักการของธุรกิจเอกชน ประธานาธิบดีคลินตันยังได้กระตุ้นรัฐบาลกลางทำงานมากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรน้อยลงละมีความสมเหตุสมผลซึ่งเป็นผลให้หน่อยงานต่าง ๆ อาจจะไม่ได้รับงบประมาณมากขึ้นในปีต่อไป หรือในบางหน่อยงานได้รับน้อยลงนอกจากนี้ประชาชนยังมีความต้องการบริการที่ดีขึ้นและมากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องพยายามตอบสนองความต้องการทั้งหลายเหล่านี้โดยใช้ความพยายามในการบริหารให้ดีขึ้นและปรับปรุงผลงานของโครงการต่าง ๆ โดยเปรียบประชาชนเสมือนลูกค้าที่ต้องมาก่อนเสมอ (Put the Customer First)

การปฏิรูประบบการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกา ดำเนินการพร้อมกันทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การรัฐบาลกลางได้กำหนดสัดส่วนใหม่โดยตั้งเป้าหมายให้มีผู้บริหาร 1 คนต่อข้าราชการ 15 คน ซึ่งมีแผนปฏิบัติการที่จะต้องทำให้ได้ภายใน 5 ปี มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การที่เรียกว่า องค์การเน้นผลงาน (Performance – Based Organizations : PBOs) เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมีเป้าหมายเฉพาะที่วัดได้ และหัวหน้าหน่วยงานที่ต้องทำสัญญาผลงานเป็นรายปีกับรัฐมนตรี ค่าจ้าง และผลตอบแทน ของหัวหน้าหน่วยงานขึ้นอยู่กับผลงานขององค์การ

2. การบริหารงานบุคคลรัฐบาลกลางมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารบุคคลทั้งระบบ โดยมีการดำเนินการปฏิบัติ คือ

2.1 สำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management : OPM) จะลดกฎระเบียบในระดับนโยบาย ซึ่งได้กำหนดไว้ในคู่มือการบริหารงานบุคคล รวมทั้งคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานทั้งหมดออกจำนวนกว่า 10,000 หน้า

2.2 มอบอำนาจให้ทุกกระทรวงและทุกหน่วยงานรับผิดชอบในการเลือกสรร และการทดสอบบุคคล เพื่อรับทำงานได้ทุกตำตำแหน่งได้อย่างอิสระ และยกเลิกการขึ้นทะเบียนกลาง (Central Registers) และรูปแบบใบสมัครงานมาตรฐาน

2.3 ปรับปรุงระบบการจำแนกตำแหน่งให้ง่ายขึ้นเพื่อให้หน่วยงานมีความยืดหยุ่นในการจำแนกตำแหน่งและการให้ค่าจ้างเงินเดือนแก่ข้าราชการมากขึ้น

2.4 หน่วยปฏิบัติควรได้รับการอนุญาตในการออกแบบการจัดการเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และระบบการให้รางวัลด้วยตนเอง

3. การบริหารงานการเงินและระบบงบประมาณในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลได้จัดทำโปรแกรมปรับปรุงการบริหารการเงินขึ้นโดยมีการดำเนินการดังนี้ คือ

3.1 จัดทำระบบการเงินอิเล็กทรอนิกส์ระบบรัฐบาล เพื่อเชื่อมโยงระบบบัญชีเดิมของทุกกระทรวงและหน่วยงานหลัก

3.2 พัฒนาระบบงบประมาณส่วนกลางขึ้นมาใหม่ให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบการเงินข้างต้นได้

3.3 พัฒนากระบวนการบริหารเงินสดแบบองค์การธุรกิจเพื่อให้มั่นใจได้ว่าใบเรียกเก็บเงินของรัฐจะได้รับการชำระทันที และมีการนำฝากในวันรุ่งขึ้น

นอกจากนั้นประธานาธิบดี บิล คลินตันได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณเพิ่มเติมอีกหลายประการ ได้แก่

(1) ประธานาธิบดีจะเริ่มต้นกระบวนการงบประมาณด้วยคำแถลงงบประมาณ ซึ่งกำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในเชิงนโยบาย ผู้บริหารราชการส่วนกลางควรให้ความสนใจที่เนื้อหาของงบประมาณ มิใช่กระบวนการงบประมาณ

(2) การจัดทำงบประมาณแบบ 2 ปี

(3) การบริหารและจัดทำงบประมาณโดยใช้เพดานที่กำหนดขึ้นจากต้นทุนการดำเนินงานเพื่อควบคุมค่าใช้จ่าย

(4) ลดข้อจำกัดของการพิจารณางบประมาณเป็นรายการ (Line Items) และกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarks)

(5) ให้หน่วยงานสามารถโอนงบประมาณที่เหลือจ่าย เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานภายในหน่วยงานได้ความร่วมมือกันในการปฏิรูประบบราชการระหว่างรัฐบาลกลางกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้บังเกิดผลสำเร็จหลายประการกล่าวคือ รัฐบาลกลางมีขนาดเล็กลงและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น รัฐบาลกลางสามารถประหยัดเงินได้ถึง 137,000 ล้านดอลลาร์ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี การลดสายการบังคับบัญชาทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการลง ได้มากกว่า 330,000 คน

4. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในออสเตรเลีย

การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยการปฏิรูปราชการของประเทศออสเตรเลียเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ พ.ศ.2526 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศเริ่มขาดดุลการค้าติดต่อกันมาหลายปี เพราะสินค้าส่งออกมีราคาต่ำลง ทำให้งบประมาณของประเทศขาดดุล รัฐบาลจึงต้องหันมาทบทวนค่าใช้จ่ายภาครัฐอยากเข้มงวด มาตรการปรับปรุงการทำงานราชการให้เพิ่มผลิตภาพ (Productivity) จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูป มีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐให้ทำเฉพาะที่จำเป็น (Core Activities) เท่านั้น

การปฏิรูปราชการของประเทศออสเตรเลีย เป็นการดำเนินงานแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่องติดต่อกันมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว ทั้งนี้เพราะสภาพทางการเมืองของประเทศออสเตรเลีย ไม่เอื้ออำนวยให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว จุดสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปราชการของประเทศออสเตรเลียประสบความสำเร็จ คือ การปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศโดยเฉพาะการเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สามารถคิดต้นทุนการทำงานทุกอย่างออกมาได้เพื่อสามารถวัดผลงานมาเทียบกับต้นทุนได้อย่างแท้จริง โดยสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องโดยใช้กลยุทธ์ที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ 1 ใช้เครื่องมือการปฏิรูประบบบริหารการเงินการคลัง เป็นกลยุทธ์ประการแรกของการปฏิรูปราชการ ช่วยทำให้การทำงานของคณะรัฐมนตรีมีความกระชับขึ้น รัฐมนตรี

หันมาใช้เวลาในการควบคุมผลงานและผลลัพธ์ในการทำงานแทน ซึ่งการที่รัฐบาลเปลี่ยนระบบบัญชีเป็นแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Account) ทำให้การคำนวณต้นทุนต่อผลผลิตทำได้ง่ายและสามารถทางช่องทางประหยัดงบประมาณได้ง่ายกว่าระบบเดิม ส่วนราชการต้องทำแผนดำเนินการของส่วนราชการ (Corporate Plans) และนำระบบบริหารแบบเอกชนมาใช้อย่างมาก คือ การทำสัญญาจ้างซื้อบริการ (Contracting) กับเอกชนแทนการให้ข้าราชการทำเองทั้งหมดแบบที่เคยทำอยู่ในอดีต

กลยุทธ์ที่ 2 ใช้การวางรูปแบบระบบให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมีความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในผลงานของส่วนราชการ (Make the Managers Manage) เป็นกลยุทธ์ในการปฏิรูปราชการและก่อให้เกิดความเข้มแข็งในระบบ ตรวจสอบความรับผิดชอบอย่างมาก การทำให้หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์การทำงานหลักของส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์การทำงานหลักของส่วนราชการ จึงนำไปสู่การเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานกลางทั้งหมด โดยหน่วยงานกลางเปลี่ยนบทบาทหน้าที่มาส่งเสริมช่วยเหลือและกำกับตรวจสอบผลการทำงาน แทนการปรับบทบาทจากหน่วยงานควบคุมไปเป็นองค์การกำกับตรวจสอบเพื่อแลกกับความคล่องตัวในการบริหาร (Management Flexibility) จึงเป็นกลยุทธ์สำคัญประการที่สองของการปฏิรูปราชการของออสเตรเลีย

กลยุทธ์ที่ 3 สร้างระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service – SES) เพื่อสร้างความเข็มแข็งในการบริหาร รัฐบาลจึงสร้างระบบนักบริหารระดับสูงขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับกองและรองอธิบดีให้อยู่ในระบบดังกล่าว ทำให้ระบบนักบริหารมีการเปิดกว้างสามารถสรรหาบุคคลจากนอกส่วนส่วนราชการได้ และทำให้เกิดการแข่งขันและตื่นตัวอย่างมากในระบบราชการ เพราะเดิมเป็นระบบปิดซึ่งการเลื่อนตำแหน่งต้องมาจากคนภายในเท่านั้น กลยุทธ์การสร้างระบบ SES ทำให้เกิดระบบนักบริหารอาชีพ (Professionalism) ขึ้นในหมู่นักบริหารภาคราชการของออสเตรเลีย ซึ่งเป็นกลยุทธ์สำคัญประการที่สาม

กลยุทธ์ที่ 4 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Government Enterprises – GBE) เป็นงานที่ประสบความสำเร็จอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปราชการของออสเตรเลีย เพราะเป็นส่วนช่วยทำให้ภาคเศรษฐกิจดีขึ้น ลดงบประมาณค่าใช้จ่ายภาครัฐได้มาก การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็นมาตรการแรกๆ ของกระบวนการปฏิรูปราชการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งที่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพและผลิตภาพได้เร็วมองเห็นผลชัด เพราะมีสภาพเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์อยู่แล้ว และเป็นงานให้บริการประชาชนโดยตรง

สิ่งแรกที่ทำ คือการจัดองค์การเป็นแบบบรรษัท คือ Corporation ซึ่งกระบวนการนี้เรียกว่า Corporatizations เพื่อทำให้การบริหารงานเป็นแบบธุรกิจทุกประการ ทั้งนี้ รัฐมนตรีซึ่งเดิมเคยมีบทบาทในงานบริหารประจำของรัฐวิสาหกิจ โดยได้เปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้ดูแลเชิงนโยบายและกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์การทำงานแทนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยทำให้เป็นบรรษัททำให้รัฐวิสาหกิจประสบกำไร และเพิ่มผลผลิต มีประสิทธิภาพ โดยสามารถเปลี่ยนโฉมหน้าการบริการประชาชนจาก “คุณภาพต่ำ” ไปสู่ “คุณภาพสูง” และสามารถแข่งขันได้กับภาคธุรกิจเอกชน หลังจากทำ Corporatizationsกับรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ก็มีการแปรรูปด้วยการขายหุ้นบางส่วนให้ประชาชนและเอกชนรวมทั้งการขายกิจการทั้งหมดให้เอกชน (Privatization)

กลยุทธ์ที่ 5 สร้างวัฒนธรรมการทำงานการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) การปฏิรูปสำคัญที่ดำเนินการอยู่ในภาครัฐ คือ เรื่องการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ทุกองค์การจะต้องมี Good Corporate Governance เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานอย่างเปิดเผยโปร่งใส ซื่อสัตย์มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับนับถือและไว้วางใจจากสังคมและประชาชน การกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องประกาศพันธกิจ วิสัยทัศน์ ความมุ่งมั่นและอุดมการณ์ขององค์การ เป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้แก่ทุกส่วนราชการ การจัดทำจรรยาบรรณในการทำงาน (Code of Conduct) เป็นสิ่งที่รัฐบาลเน้นความสำคัญอย่างมาก การละเมิดจรรยาบรรณของทางราชการถือเป็นความผิดทางวินัยด้วย วัฒนธรรมใหม่ที่กระจายในภาครัฐ คือ การทำงานอย่างมุ่งมั่น เสียสละ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพิ่มผลิตภาพ และมีคุณภาพสูงทั้งในด้านจรรยาบรรณและผลงาน เรื่องนี้ถือเป็นผลที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ความรู้สึกของประชาชนเปลี่ยนมายอมรับในความมี “ประสิทธิภาพ” “คุณภาพการทำงานสูง” และ เป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีน้ำใจ

ผลการปฏิรูปราชการของออสเตรเลียได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างมีคุณภาพและคุ้มค่า สรุปได้ 3 ประการดังนี้

ประการที่ 1 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่ส่งผลให้ขวัญกำลังใจข้าราชการดีขึ้น ข้าราชการรู้เป้าหมายผลงานชัดเจนขึ้น ได้รับการพัฒนาดีขึ้น เกิดวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นผลทำงานเป็นทีม คำนึงถึงความคุ้มค่าในการดำเนินการ มีความรับผิดชอบมากขึ้น และมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างสรรค์ผลงานได้ดีขึ้น ให้บริการที่เป็นที่น่าพอใจมากกว่าเดิม ได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น

ประการที่ 2 การบริหารการเงินและงบประมาณ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น การบริหารงานมีความยืดหยุ่น และมีการมอบความรับผิดชอบมากขึ้น มีข้อมูลการตัดสินใจในด้านการเงินของประเทศที่ชัดเจน ใช้เงินได้คุ้มค่า ประหยัด และสามารถตรวจสอบผลลัพธ์ของงานได้ง่ายและสะดวกขึ้น และ

ประการที่ 3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง มีความกระชับคล่องตัว งานซ้ำซ้อนน้อยลง มีเป้าหมายการทำงานและความรับผิดชอบที่ชัดเจน หน่วยงานมีดุลพินิจในการบริหารมากขึ้น ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงาน

หลักการสำคัญในการปฏิรูปของออสเตรเลียที่สำคัญ คือ การมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐบริหารอย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผลและคุ้มค่าเช่นเดียวกับที่หน่วยงานธุรกิจที่ประสบผลสำเร็จในภาคเอกชนกำลังดำเนินการอยู่ ดังนั้น จึงมีแนวทางดำเนินการที่เป็นหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) มุ่งเป้าหมายผลงานทั้งที่เป็นผลงานที่เกิดจากการดำเนินการของส่วนราชการและผลต่อเนื่องที่กระทบต่อประชาชน หรือสังคมเป็นสำคัญ จึงมีการกำหนดให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน สามารถวัดได้ประเมินได้ มีการกำหนดแผนการดำเนินการที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายผลงานได้

2) ทบทวนบทบาทของหน่วยงานของรัฐโดยเลิกงานที่มิใช่หน้าที่หลักของรัฐ แปรรูปส่วนราชการบางส่วนหรือรัฐวิสาหกิจ หรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

3) ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้บริหารหน่วยงานโดยมอบอำนาจการบริหารงานในหน่วยงานให้หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบเอง โดยหน่วยงานกลางลดบทบาทลง แต่จะเข้าไปดูแลในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และตรวจสอบให้การทำงานของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4) จัดให้ส่วนราชการบริหารงานแบบเอกชนโดยใช้รูปแบบวิธีการทำงานแบบเอกชน เช่น ใช้ระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย และยกเลิกอภิสิทธิ์ทางกฎหมาย หรือการผูกขาดที่หน่วยงานภาครัฐเคยมี

5. การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐในนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งได้สะสมมาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ.2513 เป็นต้นมา รัฐบาลใหม่ของพรรคแรงงานซึ่งได้รับชัยชนะเสียงข้างมากในการเลือกตั้งปี พ.ศ.2527 เข้ามาทบทวนและรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการเดิม (Welfare State) ไปสู่ตลาดเสรี (Market Economy) อันเป็นผลทำมีการลดขนาดของภาครัฐลง พร้อมทั้งประยุกต์แนวคิดทาวทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่มุ่งถึงผลงานและความสำเร็จของการดำเนินงานรวมถึงการบริหารการเงินและระบบบัญชีต้นทุนมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของนิวซีแลนด์

ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยการปฏิรูปภาคราชการดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะสวนทางกับกระแสความเคยชินของข้าราชการและประชาชนส่วนใหญ่ แต่อาศัยความจริงจังและมุ่งมั่นของฝ่ายการเมือง รัฐบาลจึงต้องตัดสินใจปฏิรูประบบราชการโดยเริ่มต้น “ผ่าตัด” เพื่อแยกภารกิจงานเชิงพาณิชย์ออกไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ (State-Owned Enterprise) และให้ดำเนินกิจการดังกล่าวในลักษณะธุรกิจแบบเอกชน หรือที่เรียกกันว่า “Commercialization” และ “Corporatization”

ในส่วนของภารกิจหลักที่เหลือ รัฐบาลได้ออกกฎหมาย “The State Sector Act 1988” ซึ่งเน้นหนักในการแยกแยะบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) และฝ่ายบริหาร (ข้าราชการ) ให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของพันธะความรับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐมนตรีจะเป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามเงื่อนไข (ปริมาณ ราคา คุณภาพและระยะเวลา) ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะถูกว่าจ้างให้ดำเนินงานและส่งมอบผลผลิตของตนตามข้อตกลงที่ทำกันไว้ล่วง (Purchasing Agreement) ทั้งนี้ รัฐมนตรีในฐานะผู้ซื้อสินค้าและบริการอาจจะเลือกผู้ผลิตรายอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานข้าราชการก็ได้ เพื่อลดการผูกขาดและทำให้เกิดสภาพการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดขึ้น

ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานยังคงมีพันธะความรับผิดชอบต่อผลงานตามข้อตกลง (Performance Agreement) และจะมีการว่าจ้างเป็นกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (Fix Term Contract) แทนระบบข้าราชการประจำแบบเดิม (Permanent Tenure) ที่ให้ความมั่นคงมากเกินไป จนทำให้เกิดความเฉื่อยชาและขาดสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับกิจการบางอย่างที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ และไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของภาครัฐกฎหมาย “The Public Finance Act 1989” ได้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานลักษณะพิเศษที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้น หน่วยงานลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้จะมีอิสระและ

เป็นเอกเทศของตนเอง แต่จะยังคงมีพันธะความรับผิดชอบต่อผลงานเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป

การปฏิรูปดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลกระทบก่อให้เกิดการพลิกฟื้นทางเศรษฐกิจของประเทศรวดเร็ว รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งและขีดความสามารถในเชิงการแข่งขันของประเทศ ความสำเร็จของการปฏิรูปภาครัฐได้ทำให้ประเทศนิวซีแลนด์กลายเป็น “ต้นแบบ” ของการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งนี้ “สูตรความสำเร็จ” ของการปฏิรูปในแบบฉบับของนิวซีแลนด์นี้เป็นผลมาจากความเอาจริงเอาจังและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตามสถานการณ์ บทเรียนและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าการสานต่องานปฏิรูปภาครัฐถือเป็นพันธกิจที่สำคัญยิ่งของรัฐบาลทุกคณะของประเทศนิวซีแลนด์ โดยมีแนวคิด และหลักการของการบริหางานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานในหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบภารกิจหลักของภาครัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการออกกฎหมาย “The state Sector Act 1988” ที่จัดวางรูปแบบที่สัมพันธ์ของพันธะความรับผิดชอบระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานโดยจะมีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานสามารถตัดสินใจบริหารจัดการทรัพย์กรและหน่วยงานของตนเอง แต่จะมีภาระผูกพันกับผลงานที่ต้องส่งมอบแก่รัฐมนตรี

ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานจะมีสัญญาการว่าจ้างเป็นระยะเวลาที่แน่นอนและต้องทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ของตนเองที่สอดคล้องกับข้อตกลงการซื้อผลงาน (Purchasing Agreement) กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนโยบายออกจากหน่วยที่รับผิดชอบด้านปฏิบัติการอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระทรวง จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือการออกกฎระเบียบและควบคุมเท่านั่นส่วนกรมจะทำหน้าที่ในการดำเนินงานให้ได้ผลผลิตตามเงื่อนไขข้อตกลงที่กำหนดไว้ สำหรับวิธีการสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการในนิวซีแลนด์ ได้แก่

1. ระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Management System) การบริหารเชิงกลยุทธ์ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน โดยมีองค์ประกอบที่สอดคล้องและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างผลลัพธ์ (Outcomes) ที่พึงประสงค์ของรัฐบาลและผลผลิต (Outputs) ของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือ รัฐจะวางวิสัยทัศน์ของประเทศเพื่อเป็นกรอบการทำงานในอนาคตซึ่งแต่ละหน่วยงานจะนำเอากรอบยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นผลงานหลักด้านต่าง ๆ (Key Result Areas KRAs) ของตนเองซึ่งเป็นการระบุถึงผลผลิต (Outputs) และเป้าหมาย (Target) สำหรับการติดตามและผลประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงานรวมทั้งการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานและข้อตกลงซื้อผลงานในแต่ละหน่วยงานยังต้องมีการทำแผนกลยุทธ์ เพื่อวางวิสัยทัศน์ อุดมการณ์ร่วม ขีดความสามารถและแนวทางดำเนินงานในแต่ละด้านต่าง ๆ และแผนงานของแต่ละบุคคลเพื่อระบุถึงขอบข่ายงานและความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งจะใช้ประโยชน์สำหรับการประเมินผลบุคคลต่อไป

2. ข้อตกลงว่าด้วยผลงานของผู้บริหารสูงสุด (Performance Agreement) จะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐมนตรีในการควบคุมของผู้บริหารสูงสุด

3. ข้อตกลงการซื้อผลงาน (Purchasing Agreement) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดในฐานะผู้บริการจะทำความตกลงกับกระทรวงกรมในฐานะผู้ส่งมอบบริการ โดยมีการระบุถึงปริมาน คุณภาพ ราคา และกำหนดระยะเวลาของผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในแต่ระปีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะพิจารณาและตัดสินใจว่าจะซื้อบริการของแต่ละกระทรวง กรมหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งอาจมีการพิจารณาเลือกอื่นทดแทนที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์มากกว่าซึ่งหมายความว่าหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องทำการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาความได้เปรียบในเชิงแข่งขันของตนเอง

นอกเหนือจากหน่วยงานในรูปแบบของกระทรวง กรม และรัฐวิสาหกิจแล้ว การปฏิรูประบบการบริหารงานของประเทศนิวซีแลนด์ยังได้กำหนดรูปแบบองค์การบริหารอิสระ (Crown Entities) ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ

วัตถุสำคัญของการจัดตั้งองค์บริหารอิสระเป็นไปเพื่อสร้างความคล่องตัวทางการบริหารจัดการโดยเฉพาะในการดำเนินกิจการบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับรูแบบกระทรวง กรม และไม่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การบริหารอิสระ จะเป็นทางออกของการปฏิรูปภาครัฐ และเป็นการอุดช่องว่างของการบริหารภาครัฐกิจ

การบริหารขององค์การบริหารอิสระ โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับรับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นเจ้าของกิจการ จะแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานขององค์การบริหารอิสระดังกล่าวโดยคณะกรรมการบริหารจะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารสูงสุดจะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการองค์การ

คณะกรรมการบริหารมีพันธะกรณีและความผูกพันรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเจ้าของกิจการโดยจะต้องทำข้อตกลงการซื้อผลงาน (Purchase Agreement) หรือบางครั้งอาจจะเรียกว่าเป็นเอกสารพันธกรณีผูกผัน (Document of Accountability) เช่นเดียวกับกระทรวง กรมทั่วไป

6. การเปลี่ยนแปลงขององค์การภาครัฐในญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มการประปฏิรูปภาคราชการมาตั้งแต่ประมาน พ.ศ.2503 รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามที่จะทำการปฏิรูปภาคราชการ โดยตั้งเป้าหมาย ไว้ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ให้บังคับเกียรติภูมิและการประสานงานที่ดีในภาคราชการ

ประการที่ 2 ให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและความมีเหตุผลขององค์การบริหารภาคราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้อแรกนั้น ในต้นปี พ.ศ.2513 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งทบวงสิ่งแวดล้อม ทบวงที่ดินแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกประสานงานใน 2 สาขาใหม่ที่ทางรัฐบาลได้เห็นวามสำคัญ คือการป้องกันสิ่งแวดล้อมและการบิหารงานใช้ที่ดิน ส่วนเป้าหมายที่สองนั้น ได้รับการสร้างระบบการควบคุมจำนวนหน่วยงานและจำหน่วยข้าราชการขึ้นเป็น 2 ระบบโดยในระบบแรกรัฐบาลได้ทำการยุบกรมในกระทรวงต่าง ๆ อย่างน้อย กระทรวงละ 1 กรมและตั้งแต่บัดนั่นเป็นต้นมารัฐบาลได้จำกัดการเพิ่มจำนวนหน่วยราชการขึ้นอีกโดยควบคุมจำนวนให้มีจำนวนคงที่หากมีจำนวนเป็นจะต้องจัดตั้งส่วนราชการเพิ่มขึ้นก็ให้ยุบส่วนราชการที่มีอยู่เดิมในจำนวนเท่ากัน

ต่อมาในประมาน พ.ศ.2523 รัฐบาลได้เริ่มให้ความสนใจในการปฏิรูปภาคราชการอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งโดยมีแนวคิดว่าภาคราชการของประเทศจำเป็นจะต้องดำเนินการปฏิรูปโดยด่วน เพราะเหตุว่า ภาคราชการของญี่ปุ่นในขณะนั้นได้ถูกออกแบบมาตั้งแต่ภายหลัง

สงครามโลกครั้งที่ 2 จำเป็นต้องออกแบบภาคราชการใหม่ เพื่อให้ภาคราชการของประเทศสามารถตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ โดยใช้ยุทธ์ศาสตร์อื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเช่น การลดขนาดภาคราชการ การลดการควบคุมของภาคราชการ (Deregulation) การแปรสภาพงานของภาคราชการให้ภาคเอกชนทำ (Privatization) การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการงานของภาคราชการมากขึ้น (Citizen Participation) และการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization) เป็นต้น

การปฏิรูปภาคราชการญี่ปุ่นความแนวคิดใหม่นี้ ประกอบด้วยความคิดพื้นฐานที่สำคัญที่ 3 เรื่องคือ

1. เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการภาคราชการที่เคยพิทักษ์ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน เปรียบเสมือนเป็นผู้ให้แต่เพียงผู้เดียวนั้นมาเป็นภาคราชการที่ตั้งอยู่เป็นรากฐานของหลักการที่ต้องการให้ประชาชนสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากขึ้นและไม่จำเป็นที่ต้องคอยพึงพาภาคราชการอยู่ตลอดเวลา

2. เป็นการรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการจากที่เคยเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในกิจการสาธารณะอย่างมากมาสู่การลดบทบาทของภาคราชการให้น้อยลงด้วยวิธีการแปรสภาพงานภาคราชการให้ภาคเอกชนทำ และลดบทบาทของภาคราชการในการกำกับดูแลสังคมด้วยการลดจำนวนกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการที่ได้เคยให้อำนาจกับภาคราชการไว้และ

3. เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจของรัฐบาลกลางให้น้อยลงโดยกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ.2533 เป็นต้นมา เรื่องที่สำคัญของภาคราชการญี่ปุ่นจะได้แก่ (1) เรื่องการทำให้การบริการราชการมีลักษณะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้บริโภค (Consumer-Oriented) เพื่อให้ประชาชนญี่ปุ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (2) เรื่องพัฒนาระบบการบริหารราชการของญี่ปุ่นให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบที่ญี่ปุ่นมีต่อนานาประเทศและ (3) เรื่องการทำให้การดำเนินงานในภาคราชการ มีเอกลักษณะที่โปร่งใสและมีความเป็นธรรมซึ่งโดยสรุปแล้วกล่าวได้ว่าการสร้างการเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิรูปภาคราชการในญี่ปุ่นเริ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจังตั้งแต่ประมาณ พ.ศ.2523 สำหรับยุทธศาสตร์ทำให้เกิดการปฏิรูปภาคราชการญี่ปุ่นประสบความสำเร็จนั้นเพราะรัฐบาลให้ความสนใจและความสำคัญของการปฏิรูปภาคราชการโดยยึดถือเป็นนโยบายที่มีลำดับความสำคัญสูงของรัฐบาลโดยรัฐบาลได้แต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคมมาเป็นประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปภาคราชการ เช่น นักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จเป็นต้น ในการปฏิรูประบบราชการรัฐบาลได้ให้มั่นสัญญาล่วงหน้าว่า จะนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปดำเนินการทำให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและทีมงานและทีมงานมีกำลังใจและมีความกระตือรือร้นในการทำงานและในทางปฏิบัติรัฐบาลก็ได้รับการเสนอข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่และท้ายที่สุดคือ รัฐบาลได้จัดตั้งสำหนักงานบริหารของคณะบริการโดยมีข้าราชการระดับปลัดทบวงเป็นหัวหน้าสำนักงานและได้มีการยืมตัวข้าราชการต่างจากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการปรับปรุงระบบบริหารราชการอยู่แล้วและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อมาปฏิบัติงานที่สำนักงานบริหารเต็มเวลาและอย่างจริงจัง

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศและในประเทศไทย จะมีความคล้ายกันอยู่อย่างน้อย 3 ประการคือ 1) การกำหนดสายการบังคับบัญชาในการบริหารงานที่สั้นและ

กระชับ (Flat Organization) 2) การบริหารงานโดยมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ 3ป การมีจิตสำนึกในการให้บริการ (Service Mind)

สรุปได้ว่า การศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ ยุทธศาสตร์ และวิธีการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่าง ๆ พบว่าการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ โดยการปฏิรูประบบราชการไม่ได้มีรูปแบบ วิธีการ ยุทธศาสตร์ เฉพาะเพียงประการใดประการหนึ่งที่ใช้ได้เป็นการทั่วไป แต่การปฏิรูประบบราชการของแต่ละประเทศจะเคลื่อนไหวตามโอกาส เหตุการณ์ ความตั้งใจของรัฐบาล ความพร้อมของระบบราชการ และตัวข้าราชการ รวมทั้ง ประการสำคัญที่สุด คือ ความพร้อมของประชาชน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงขององค์การภาครัฐโดยกลไกการปฏิรูประบบราชการมีทั้งแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น ในประเทศสวีเดน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และแบบที่มีการปฏิรูปราชการแบบฉับพลัน เช่น ในสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐโดยกลไกการปฏิรูประบบราชการในทุก ๆ ประเทศ จะมีสิ่งที่เป็นเป้าประสงค์รวมกันอยู่ 4 ประการ ได้แก่

1. เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพ และการดำเนินงานของหน่วยงานในประเทศนั้น ๆ โดยใช้การจัดระเบียบองค์การ การสร้างระบบการพัฒนาคุณภาพทั่วทั้งองค์การ ระบบการเสริมสร้างแรงจูงใจ เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างการเปลี่ยนแปลง

2. เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยราชการในประเทศนั่น ๆ มีความคุ้มค่าในการดำเนินการ โดยใช้การวัดผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ขององค์การ เป็นเครื่องมือในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

3. เพื่อให้เกิดการให้บริการของหน่วยราชการของประเทศนั่น ๆ เป็นที่พอใจของผู้รับบริการซึ่งได้แก่ ประชาชนในประเทศ โดยใช้การสำรวจความพึงพอใจ การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอก การพัฒนานวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

4. เพื่อให้งานของราชการในประเทศนั่น ๆ มีสัมฤทธิ์ผลที่มีตัวชี้วัดชัดเจน โดยใช้ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและระบบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นเครื่องมือในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

ส่วนเป็นปัจจัยที่นำไปสู่เงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐได้ 5 ประการ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำและเจตนารมณ์อันแน่วแน่ และความเป็นเจ้าภาพในการสร้างการเปลี่ยนแปลง
2. การแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการสร้างการเปลี่ยนแปลง
3. ทัศนคติที่พึงประสงค์ของบุคลากรที่เอื้อต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลง
4. การเชื่อมและการบูรณาการทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลและองค์ความรู้ในการสร้างการเปลี่ยนแปลงแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม
5. การจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

วิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทย

การพัฒนาการบริหารองค์กรภาครัฐของไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งผู้เขียนได้สังเคราะห์จากงานเขียนของ สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2546 : 15-27) นพรัฐพล ศรีบุญนาค (2551 : 9-27) และนราธิป ศรีราม (2551 : 299-303) ซึ่งได้อธิบายวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยโดยแบ่งออกเป็น 4 ยุค สรุปในแต่ละยุคได้ดังนี้

1. ยุคก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสุโขทัยมีลักษณะสำคัญคือ การปกครองแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งพ่อก็คือ “พ่อขุน” จะให้ความเมตตาต่อลูกคือประชาชนให้มีความสุข และให้เสรีภาพในการดำรงชีวิต พ่อขุนในฐานะที่เป็นกษัตริย์จึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าเฝ้า เพื่อร่วมรับฟังและพิจารณาปัญหาหรือความทุกข์ยากของประชาชน แต่ในช่วงปลายของสมัยสุโขทัย การปกครองแบบพ่อปกครองลูกได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองตามลัทธิเทวสิทธิ์ที่กษัตริย์เปรียบเสมือนสมมติเทพ ความใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับประชาชนจึงลดลง ในส่วนการบริหารราชการส่วนกลางในสมัยสุโขทัยจะรวมอำนาจการบริหารราชการที่สำคัญอยู่ที่ราชธานี และมีการมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งอาจถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ 1) หัวเมืองชั้นใน หรือเมืองอุปราช หรือเมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน จะตั้งอยู่รายรอบราชธานี โดยจะส่งเชื้อพระวงศ์ชั้นสูงไปบริหารราชการแผ่นดิน 2) หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองท้าวพระยามหานคร หรือเมืองเจ้าพระยามหานคร เป็นเมืองไกลออกไปถัดจากหัวเมืองชั้นใน โดยอาจจะให้ราชวงศ์เดิมของเมืองนั้นบริหารราชการแผ่นดินหรือกรุงสุโขทัยอาจจะแต่งตั้งขุนนางหรือข้าราชการที่ไว้วางใจได้ไปเป็นผู้ปกครองทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ได้ และ 3) หัวเมืองออกหรือเมืองขึ้นหรือเมืองประเทศราช เป็นเมืองที่กรุงสุโขทัยยกทัพไปรบแล้วชนะและให้อยู่ในอำนาจของกรุงสุโขทัยหรือเป็นเมืองที่ยอมสวามิภักดิ์กับกรุงสุโขทัย

ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยามีลักษณะการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ 3 ครั้งคือ 1) ในสมัยพระรามาธิบดีที่ 1 มีการจัดตั้งจตุสดมภ์ อันประกอบด้วย เวียง วัง คลัง นา เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารราชการส่วนกลางที่มีเสนาบดีที่เรียกว่า “ขุน” เป็นผู้รับผิดชอบ และในส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงคล้ายกับสมัยกรุงสุโขทัย 2) ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ การบริหารราชการส่วนกลางมีการตั้งตำแหน่งอัครเสนาบดีที่เรียกว่า “สมุหนายก” รับผิดชอบงานด้านพลเรือน และ “สมุหกลาโหม” รับผิดชอบงานด้านการทหาร ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถึงแม้จะมีการปรับปรุงในบางส่วนแต่ในภาพรวมแล้วยังคงใช้รูปแบบที่คล้ายกับสมัยกรุงสุโขทัย และ 3) สมัยพระเพทราชา มีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกับตำแหน่งอัครเสนาบดีที่มีการรวมความรับผิดชอบของสมุหนายกกับสมุหกลาโหมเข้าด้วยกัน โดยกำหนดให้สมุหนายกรับผิดชอบงานด้านพลเรือนและการทหารของหัวเมืองฝ่ายเหนือ ขณะที่สมุหกลาโหมจะรับผิดชอบทั้งด้านพลเรือนและการทหารของหัวเมืองฝ่ายใต้ นอกจากนี้แล้วในสมัยกรุงศรีอยุธยายังเริ่มมีการแบ่งหน่วยการปกครองท้องที่โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แบ่งแขวงออกเป็นตำบล และแบ่งตำบลออกเป็นบ้าน

ในสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และมีการรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายสำคัญที่เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง”

2. ยุคปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ถือเป็นการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การบริหารราชการไทยซึ่งการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินสู่ความทันสมัยดังนานาประเทศ โดยทรงยกเลิกจตุสดมภ์และยกเลิกตำแหน่งอัครเสนาบดี และจัดแบ่งส่วนราชการใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในการบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งส่วนราชการใหม่เป็นแบบแบ่งแยกหน้าที่ตามแบบประเทศตะวันตกออกเป็น 12 กรม ต่อมาเป็น 12 กระทรวง (ภายหลังยุบเหลือ 10 กระทรวง)โดยแต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้ทรงยกเลิกการแบ่งหัวเมืองแบบเดิมตามแบบกรุงศรีอยุธยาและปฏิรูปการปกครองหัวเมืองแบบใหม่เป็นแบบ “เทศาภิบาล” เพื่อรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ส่วนกลางและเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร ในส่วนภูมิภาคจะแบ่งการปกครองออกเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเมือง ซึ่งในระดับตำบลและหมู่บ้านจะเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านแทนการให้เจ้าเมืองเดิมแต่งตั้งเพื่อถ่วงดุลอำนาจและลดอิทธิพลของกลุ่มเจ้าเมืองเดิม ในส่วนของอำเภอข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งนายอำเภอ และในส่วนของเมืองนั้นพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมืองที่มีฐานะเป็นข้าราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินแทนที่การใช้ระบบกินเมืองเหมือนในอดีต นอกจากเมืองแล้วยังมีการรวมเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าด้วยกันเรียกว่า “มณฑล” เพื่อควบคุมดูแลและเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างราชธานีหัวเมืองต่าง ๆ โดยแต่ละมณฑลจะมี “ข้าหลวงเทศาภิบาล” หรือ “สมุหเทศาภิบาล” ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากส่วนกลางไปเป็นผู้ปกครอง

นอกจากนี้แล้วในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังได้ทรงจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้นทั้งในเขตกรุงเทพฯ และหัวเมืองต่าง ๆ สุขาภิบาลที่ทรงจัดตั้งขึ้นจึงอาจเรียกได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทย แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความสะอาดเป็นสำคัญ มิได้มีจุดหมายในลักษณะของการกระจายอำนาจหรือการปกครองแต่อย่างใด

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้มีการปรับปรุงระบบเทศาภิบาล โดยจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นเพื่อรวมมณฑลหลาย ๆ มณฑลเป็นหนึ่งภาค ซึ่งแต่ละภาคจะมีอุปราชซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเป็นผู้ปกครองมีอำนาจเหนือข้าหลวงเทศาภิบาล แต่การใช้ระบบภาคนี้ก็ดำเนินการได้เพียงระยะสั้น ๆ ก็ถูกยกเลิกไป ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกจาก “เมือง” มาเป็นจังหวัด โดยมีผู้ปกครองในระดับจังหวัดคือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” และยังได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะปกครองส่วนท้องที่ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญในการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน และก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญในการบริหารงานบุคคลภาคราชการ โดยเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลแบบเดิมที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์มาเป็นระบบ

คุณธรรม (Merit System) และกำหนดให้มีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) (ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

3. ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 การบริหารราชการแผ่นดินก็ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย โดยเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ก็ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งในราชการบริหารส่วนกลางได้มีการปรับเปลี่ยนจากเดิมไม่มากนักจะมีก็เป็นการปรับโครงสร้างและเปลี่ยนชื่อเรียกตำแหน่งและชื่อกระทรวง ตลอดจนในส่วนเพิ่มเติมการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการปรับปรุงทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยเปลี่ยนจากระบบบริหารโดยคน ๆ เดียวคือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นระบบบริหารโดยคณะบุคคลที่เรียกว่าคณะกรมการจังหวัดและคณะกรมการอำเภอ และยุบเลิกมณฑลโดยโอนอำนาจหน้าที่ข้าหลวงเทศาภิบาลมาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีการจัดตั้งภาคโดยมีผู้ว่าราชการภาคเป็นผู้ปกครอง แต่ก็ใช้ได้ในระยะเวลาสั้น ๆ ก็ถูกยุบเลิกไป หลังจากยุบเลิกภาคแล้วก็ได้โอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคให้กลับมาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และปรับบทบาทของคณะกรมการจังหวัดให้เป็นเพียงคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่มีอำนาจในการบริหาร และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ก็ได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลในการปฏิบัติราชการข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ อีกด้วย

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่มีจุดมุ่งหมายเชิงกระจายอำนาจและการปกครองตนเองขึ้น โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2475 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลและสภาจังหวัดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ต่อมามีการแยกสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาลเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 โดยสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ที่ปรึกษาคณะกรมการจังหวัดและมีสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งต่อมาสภาจังหวัดได้พัฒนามาเป็นสภานิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลังมีการประกาศใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และหลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ตามมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการรื้อฟื้นสุขาภิบาล การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล แต่การดำเนินการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้นโดยผ่านการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ได้ประสบปัญหาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาความไม่พร้อมของรัฐในการกระจายอำนาจและความไม่พร้อมของประชาชนในการที่จะปกครองตนเอง ส่งผลให้เวลาต่อมาคณะปฏิวัติได้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลให้เหลือสภาตำบลรูปแบบเดียวตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 และยังมีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2528 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในระยะต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลขึ้นมาใหม่

นอกจากนี้แล้วนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมารัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัยต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการ โดยจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาระบบราชการขึ้นในแทบทุกรัฐบาล ซึ่งในแต่ละรัฐบาลคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาการบริหารราชการก็จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์กรของรัฐในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาการบริหารราชการไทย โดยส่วนใหญ่จะเน้นที่การปรับโครงสร้างการจัดแบ่งส่วนราชการ และการจัดอัตรากำลังคนเป็นสำคัญ ซึ่งผลงานที่เป็นรูปธรรมของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพัฒนาบริหารราชการไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา จนถึงรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็คือการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นในสำนักงาน ก.พ. การจัดทำและประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) และการจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

4. ยุคปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545

รัฐบาลที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็นรัฐบาลหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการบริหารราชการไทย โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่5) พ.ศ.2545 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการพัฒนาระบบราชการไทย และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งผลจากการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับได้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลางได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงเพิ่มเติมจาก 14 กระทรวง 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวงและได้จัดกลุ่มกระทรวงทั้ง 20 กระทรวงออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 6 กระทรวงได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม 2) กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์และการพัฒนาประเทศ 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม 3) กลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม 4 กระทรวงได้แก่ กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงานและกระทรวงวัฒนธรรม

ในส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีการปรับเปลี่ยนราชการบริหารจากเดิมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในลักษณะผู้ประสานส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการการพัฒนา (ผู้ว่าCEO) ที่มีอำนาจในการบริหารมากขึ้น โดยเปรียบจังหวัดเหมือนหน่วยยุทธศาสตร์ทางธุรกิจ (Strategic Business Unit : SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค รวมทั้งกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการตัดสินใจอย่างครบวงจร เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วสามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ตลอดจนใช้ทรัพยากรร่วมกันในการปฏิบัติงานได้ และยังกำหนดให้จังหวัดรวมกลุ่มกันในลักษณะจังหวัด (Cluster) เพื่อปฏิบัติงานในเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันต่อไปได้

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูประบบราชการ โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น พร้อมกับเร่งกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจด้านบริการสาธารณะต่าง ๆ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และยังปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

จากวิวัฒนาการการพัฒนาระบบบริหารราชการไทยทั้ง 4 ยุค จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการไทยได้มีการพัฒนาการบริหารมาอย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนาการบริหารที่ผ่านมามักจะให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้าง การจัดแบ่งส่วนราชการ และการจัดอัตรากำลังเป็นสำคัญ ส่วนการปรับบทบาท ภารกิจ วิธีการบริหารราชการ กฎหมาย งบประมาณ และวัฒนธรรมการบริหารเพิ่งได้รับความสำคัญในระยะหลัง ๆ โดยเฉพาะตั้งแต่มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและแผนปฏิรูปการบริหารภาครัฐเป็นต้นมา

ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยในบริบทกระแสโลกาภิวัตน์

1. สภาพปัญหาทั่วไปขององค์การภาครัฐของไทย และแนวทางแก้ไข

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยและในโลก ไม่ว่าจะเป็นการย้ายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติเข้ามาสู่ประเทศไทย การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการบริการ และโดยเฉพาะการขยายตัวของระบบการค้าของระบบการค้าและการเคลื่อนไหวของเงินทุนแบบเสรีนั้น ทำให้ธุรกิจเอกชน หน่วยงานราชการและองค์กรการเมืองมีความสลับซับซ้อนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น จึงเกิดความจำเป็นสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะต้องเพิ่มสมรรถภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะการเปลี่ยนแปลงจะนำมาสู่การบริหารจัดการองค์กรเพื่อความอยู่รอด นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและรุนแรงทำให้หลายประเทศที่ไม่ปรับตัวตามต้องประสบกับปัญหามากมาย แต่ระบบบริหารราชการยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงใช้วิธีการบริหารงานในลักษณะแบ่งตามหน้าที่จึงเกิดปัญหาด้านการบริหารตามมาหลายประการ เพราะการบริหารภาครัฐตามแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่มีลักษณะสำคัญ คือ การ

แบ่งงานตามภาระหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์การเป็นรูปพีระมิด เป็นสาเหตุสำคัญก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงานขององค์การภาครัฐของไทย สรุปได้ดังนี้ (สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ 2545 : 4)

ขนาดที่ขยายใหญ่โตตามอายุองค์การภาครัฐของไทยที่มีอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้สายบังคับบัญชายาว มีการกำกับดูแลหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานขององค์การภาครัฐมีขั้นตอนมาก การทำงานล่าช้า ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง

2. กฎหมายกำหนดให้องค์การสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน แต่เนื่องจากองค์การใหญ่โตซับซ้อน มีภารกิจหลายด้าน ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้การทำงานขาดความรอบคอบและมีความเสี่ยงสูง (High Risk) ก่อให้เกิดความบกพร่องต่องาน และเกิดความเสียหายต่อราชการ ต่อประเทศและสังคมไทยโดยไม่จำเป็น

3. องค์การภาครัฐ ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานยิ่งทวีความซับซ้อนและสร้างความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น มีอัตรากำลังมากขึ้นจนเกิดความเทอะทะอุ้ยอ้าย และขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองสูญเปล่า เป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศไทยโดยรวม

4. การจัดโครงสร้างเป็นรูปพีระมิดทำให้หน่วยงานระดับล่างมีความสับสนเพราะข้อมูลล่าช้า และไม่ทันต่อสถานการณ์ เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ

5. หน่วยงานราชการมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงาน หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานได้ทันการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและภาวะแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น

6. การปรับปรุงหน่วยงานราชการทำได้ยากเนื่องจากเป็นระบบที่แข็งตัว การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจึงต้องใช้ความพยายาม ทรัพยากรมาก และใช้เวลานาน จนผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเกิดความล้าและท้อจนเลิกไปในที่สุด

7. หน่วยงานราชการทำงานอย่างเอกเทศขาดการประสานเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่กำหนดทิศทางและนโยบายไม่อาจเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มีมากมายที่อยู่กระจัดกระจาย และเมื่อระบบการทำงานไม่ทันสมัยไม่เป็นระบบจึงมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้งานเสร็จโดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ของงานอย่างจริงจัง ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจน จึงทำให้การปฏิบัติราชการขาดเอกภาพ และมิได้เน้นว่าผลสัมฤทธิ์ของงานจะสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนและสังคมหรือไม่

8. หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมในส่วนกลาง เน้นการทำงานเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การออกแบบโครงการและบริการ รวมทั้งการจัดการด้านบุคคล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาหลักของการบริหารภาครัฐของไทยคือ ความล้าหลังเนื่องจากเป็นระบบที่เริ่มใช้มาเป็นเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาของเอกชนและสังคมโลก ลักษณะความล้าหลังสามารถสรุปได้ว่าองค์กรภาครัฐของไทยจะมีโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจและความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย และการรวมอำนาจการผูกขาดโดยรัฐยังเป็นการชี้นำและแทรกแซงกลไกตลาด ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (2541 : 24-25) ได้อธิบายปัญหาของระบบบริหารงานภาครัฐของไทยที่มีปัญหาที่จัดเจนอีกประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจในบริการที่ได้รับจากหน่วยราชการ ในขณะเดียวกันภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างและระเบียบต่าง ๆ ข้าราชการไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ การขาดความสามารถในการตอบสนองความต้องการนี้จึงสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูป เพราะหากขาดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังแล้ว ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนข้าราชการหรือนักการเมืองจะต้องเผชิญกับความสูญเสียร่วมกันทั้งสิ้น

จากปัญหาพื้นฐานขององค์การภาครัฐของไทยข้างต้น จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทั้งโครงสร้าง ระบบงาน และวัฒนธรรมไปพร้อม ๆ กัน การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยโดยใช้การปฏิรูประบบราชการ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ 6 ประการดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2550 : 416-417, ปรีชา วัชราภัยและปัทมา สุขสันต์, 2559 : 299-300,)

1. ยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการเพื่อที่ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน

2. มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล

3. สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ

4. สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

5. มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

6. สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิรูปภาครัฐคือ เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความน่าเชื่อถือและมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

โดยผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้วยการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวที่สำคัญ คือ การจัดกลุ่มกระทรวงและจัดกลุ่มหน่วยงานราชการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) กำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐในทิศทางที่สองคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งเน้นหลักประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด (มาตรา 75 และ 78) เน้นการจำกัดบทบาทภาครัฐให้ปฏิบัติภารกิจเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคม โดยส่งเสริมสนับสนุนภาคเอกชนและองค์การประชาชน ให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมมากขึ้นตามกลักการประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้ภาคราชการในส่วนกลางจะมีขนาดเล็กลง โดยกระจายงานและบริการลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งการจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ เพื่อสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เน้นให้กระทรวงรับผิดชอบ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์โดยแยกงานปฏิบัติการออกจากภารกิจด้านนโยบายยุทธศาสตร์ และการบริหารทั่วไป และกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน โดยกระทรวงเน้นบทบาทที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ บทบาทภารกิจในการกำหนดนโยบาย (Policy

Formulation) บทบาทภารกิจในการวางและกำกับกฎระเบียบและการตรวจสอบ (Regulation) และบทบาทภารกิจในการสนับสนุนส่งเสริม (Promotion)

นอกจากนี้ยังกำหนดขนาดเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กระทรวงขนาดใหญ่ และกระทรวงขนาดเล็ก กระทรวงขนาดใหญ่แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ กระทรวงที่มีกลุ่มภารกิจ และกระทรวงที่มีกลุ่มภารกิจและกรม สำหรับกระทรวงขนาดเล็ก ประกอบด้วยส่วนราชการที่รับผิดชอบงานประจำ และส่วนราชการที่รับผิดชอบงานสนับสนุนฝ่ายการเมือง ตลอดจนกำหนดบทบาทและองค์ประกอบขององค์การภาครัฐดังนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี มีฐานะเป็นทีมฝ่ายการเมือง มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรีและกระทรวงในเชิงยุทธศาสตร์และการวิเคราะห์สถานการณ์ การเชื่อมโยงนโยบายของกระทรวงกับภาพรวมนโยบายของรัฐบาลระดับมหภาค ประสานนโยบายกับกระทรวงและฝ่ายประจำ

2. สำนักงานปลัดกระทรวง มีฐานะเป็นศูนย์กลางระบบประสาทและเป็นมันสมองของกระทรวง เป็นการจัดโครงสร้างที่เพิ่มพลังในการบริหารงานของกระทรวง และออกแบบให้รับผิดชอบภารกิจด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Function) และงานด้านการบริหารจัดการต่าง ๆ (Administrative Function) ของกระทรวง

3. กลุ่มภารกิจ (Cluster) เป็นการรวมหน่วยงานภายใต้กระทรวงรับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้านที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของกระทรวง

4. กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักภายใต้กลุ่มภารกิจหรือภายใต้กระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. กลุ่มงาน/ฝ่าย/งาน/สาขาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นหน่วยงานภายใต้กรม

2. การสร้างกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

การสร้างการเปลี่ยนแปลง จะต้องดำเนินการติดตั้งระบบปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งจะต้องเป็นกระบวนทัศน์ที่ยึดแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่คล้ายกับวิธีการของธุรกิจมากขึ้น ดังนั้นการสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การปฏิบัติราชการภายใต้ปรัชญาการบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งให้ความสำคัญแก่ระบบราชการขนาดเล็ก เข้มแข็ง โปร่งใส และจ้างงานแต่พอประมาณ (Small, Strong, Transparent and Lean Staff Government) (ดิน ปรัชญพฤทธิ์ และคณะ 2540 : 126) จากการสังเคราะห์นวัตกรรมการบริหารงานบุคคล (สำนักงาน ก.พ. 2548) รายงานประจำปีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร. 2546) และแนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ (สำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลภาครัฐ 2545) ซึ่งสรุปกลไกการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ได้ 4 ด้านดังนี้

2.1 การปรับกระบวนทัศน์ด้านการทำงาน

ระบบราชการไทยที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักมีกระบวนทัศน์ในการทำงานโดยเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียดในการทำงาน โดยให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์องค์การและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ดังนั้นการสร้างการเปลี่ยนแปลงจึงต้องเป็นการปรับ

กระบวนทัศน์ด้านการทำงานเพื่อส่งมอบบริการที่ดีที่สุดให้กับประชาชนอย่างยั่งยืน ด้วยการโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานหันมาสนใจการปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติงานด้วยหัวใจ จากแบบระบบราชการไปสู่วิธีการที่เน้นการประกอบการตามแนวทางของภาคเอกชน (Entrepreneurial or Business Like Approach)

โดยภาครัฐของไทยได้นำระบบประเมินตามแนวคิดการวัดผลสำเร็จของงานโดยใช้ระบบ Balanced Scorecard, Individual Scorecard และการประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคล (HR Scorecard) ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่ส่วนราชการที่จะกำหนดความสัมพันธ์ และทิศทางระหว่างองค์การกลางบริหารทรัพยากรบุคคลกับส่วนราชการและจังหวัด โดยองค์การกลางบริหารงานบุคคลจะปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษา ตลอดจนกระตุ้นจูงใจเพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดสามารถกำหนดยุทธศาสตร์วางแผนบริหารและพัฒนากำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงความต้องการและสภาพแวดล้อมของส่วนราชการแต่ละแห่ง

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยประกาศกำหนดเวลาได้รับบริการไว้ล่วงหน้า การนำระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงานโดยเฉพาะการให้บริการประชาชน การพัฒนาระบบบริหารงานรองนานกรัฐมนตรี โดยจัดระบบศูนย์ประสานการบริหารราชการ สำนักผู้ตรวจราชการ และระบบผู้ตรวจราชการ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวง กรม และทีมงานของรองนายกรัฐมนตรี การสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานอย่างต่อเนื่อง การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการเป็นลายลักษณ์อักษร และการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวง จังหวัดหรืออำเภอเดียวกันแต่ต่างส่วนราชการได้ที่ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว การปรับระบบการเงินและงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อกำหนดทิศทางและหลักเกณฑ์ในการบริหารงบประมาณตามยุทธศาสตร์องค์การ ซึ่งเครื่องมือสำหรับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในการปรับกระบวนทัศน์ด้านการทำงาน สรุปได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
2. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยใช้ตารางแห่งความสมดุลระดับองค์การและระดับบุคคล เป็นเครื่องมือในระบบ
3. การประเมินสมรรถนะระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
4. ศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี
5. การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ
6. ศูนย์บริการร่วม
7. การปรับระบบการเงินและงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.2 การปรับกระบวนทัศน์ด้านกลยุทธ์

การสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างมีกลยุทธ์โดยใช้กฎหมายเป็นกลไกการขับเคลื่อนที่สำคัญ โดยออกกฎหมายให้มีเจ้าภาพหลักเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาระบบราชการโดยจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาระบบราชการและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และการเสริมสร้าง

ให้เกิดบรรยากาศการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อขับเคลื่อนวัฒนธรรมการบริหารกิจการบ้านเมืองไปสู่หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดให้มีเจ้าภาพหลักเฉพาะเรื่องทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศทั้งหมดเป็น ผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer - CEO) นอกจากนี้ยังมีเจ้าภาพในเรื่องอื่น ๆ เช่น เจ้าภาพเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer - CCO) เจ้าภาพเรื่องการบริหารเรื่องการเงิน (Chief Financial Officer – CFO) และเจ้าภาพเรื่องบริหารงานบุคคล(Chief Human Resource Officer – CHRO) นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” เพื่อให้ผู้บริหารเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action Learning) โดยนำระบบการทำจัดทำยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและนำยุทธศาสตร์ไปใช้ในการปฏิบัติราชการจริง

การประกาศใช้ แผนการบริหารราชการแผ่น พ.ศ.2548-2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 ที่มีการจัดทำแผนรับรองการทำงานตลอดช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล โดยยึดตามเจตนารมณ์ของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นหลัก เพื่อให้มีการบริหารราชการแผ่นดินที่สามารถดำเนินไปได้อย่างชัดเจนและเป็นระบบ แผนบริหารราชการแผ่นดินยังเป็นเครื่องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใน 3 มิติ ได้แก่ มิติการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ (Functional - Based) มิติตามวาระงานพิเศษ (Agenda - Based Approach) และมิติพื้นที่ (Area - Based Approach) และอาจกล่าวได้ว่าเป็น “การบริหารราชการแผ่นดินไทยเชิงกลยุทธ์” เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองประเทศไทย

ซึ่งเครื่องมือสำหรับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในการปรับกระบวนทัศน์ด้านกลยุทธ์สรุปได้ 4 ประการ ดังนี้

(1) การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือนำไปสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องโดยประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

(2) การใช้แผนกลยุทธ์ถ่ายทอดกลยุทธ์หลักลงไปในระดับกระทรวง ทบวง และกรม ซึ่งแผนกลยุทธ์ดังกล่าวเป็นเครื่องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบแผนการริหารราชการแผ่น พ.ศ.2548-2551 ในวันที่ 12 เมษายน 2548

(3) การสร้างเจ้าภาพที่เฉพาะเจาะจงในงานที่มีลักษณะขับเคลื่อนยุทธ์ศาสตร์ระดับกระทรวง จังหวัดและงานเฉพาะด้าน ในรูปแบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO

(4) การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ใน 3 มิติ ได้แก่ มิติการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิติตามวาระงานพิเศษและมิติพื้นที่ โดยครอบคลุมเป้าหมายนักบริหารทั้งระบบราชการไทย

2.3 การปรับกระบวนทัศน์ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ

การบริหารราชการแนวใหม่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ มีความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงในอัตราเร่งสูงตามสภาพการแข่งขันในเวทีโลก ดังนั้นโครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เต็มศักยภาพ การปรับโครงสร้างส่วนราชการจะต้องเป็นไปในแนวทางเพื่อให้มีสมรรถนะและความยืนหยุ่นสูง โดยการพัฒนาโครงสร้างระบบบริหารงานกลุ่มภารกิจ (Cluster) การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างระบบราชการ ด้วยการถ่ายโอนภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรจากราชการส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการกำหนดให้มี “เจ้าภาพ” รับผิดชอบการดำเนินงานที่ยังไม่มีผู้รับผิดชอบชัดเจนและการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม ภายใต้การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ (Matrix Management System) ในสถานเอกอัครราทูตทุกแห่งทั่วโลกและทกจังหวัด(ทูตและผู้ว่าราชการจังหวัด CEO) รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามารวมอยู่ในสถานเอกอัครราชทูต ปรับปรุงการบริหารราชการในต่างประเทศให้มีความเข้มแข็งขึ้น สำหรับในส่วนของจังหวัดต้องสร้างภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลต่อการมอบอำนาจจากส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเครื่องมือสำหรับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในการปรับกระบวนทัศน์ด้านการจัดโครงสร้างองค์การสรุปได้ 4 ประการดังนี้

(1) ระบบบริหารงานกลุ่มภารกิจ (Cluster)

(2) ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (Provincial Management System)

(3) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (Restructure the Framework and Administration Of Public Organizations)

(4) การจัดการทำยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Strategic Management Plan)

2.4 การปรับกระบวนทัศน์ด้านวัฒนธรรมองค์การ

ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือน หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า “พีซี” ถูกพัฒนามาใช้แทนระบบชั้นยศ ตั้งแต่ปี 2518 ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ ความคุ้มค่าความสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชนผู้รับบริการภายใต้กรอบแนวคิดทุนมนุษย์ ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ จึงมีหลักการแนวคิดสำคัญโดยยึดหลัก 4 ประการ ได้แก่

(1) หลักการบริหารตำแหน่งในระบบเปิด

(2) หลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล

(3) หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

(4) หลักอัตราตลาดและหลักความสามารถในการจ่าย

โดยหลักการดังกล่าวจะส่งเสริมให้เกิดระบบการทำงานโดยยึดประชาชนเป็นเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานและติดตั้ง (Built In) ระบบสมรรถนะ (Competency) ไว้ในระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่เพื่อผลในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานไปสู่การส่งมอบผลลัพธ์ที่ภาครัฐต้องการและเชื่อมโยงสมรรถนะเข้ากับระบบค่าตอบแทน (Performance

Based Pay) กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการ ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2547 ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลโดยมีจุดศูนย์กลางที่ “ทุนมนุษย์” อย่างเป็นรูปธรรมโดยกำหนดกำหนดระยะเวลาสำหรับการพัฒนาข้าราชการเป็นรายบุคคลไม่น้อยกว่า 10 วันต่อคนต่อปีและถือว่าเป็นเวลาปฏิบัติราชการ และส่วนราชการต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาข้าราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยแยกเป็นรายการค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาข้าราชการโดยเฉพาะในเอกสารงบประมาณ และผลักดันไปสู่การนำระบบการประเมินผลงานมาใช้ควบคู่กับการจัดทำแผนการพัฒนาส่วนบุคคลของบุคลากรแต่ละคน (Individual Development Plan) เพื่อเสริมสร้างให้เกิดระบบคุณธรรมทั่วทั้งองค์การ และนำระบบการเรียนรู้ผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ (e-Learning) ระบบบริหารองค์ความรู้ในองค์การ (Knowledge Management)

นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดทำแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Blue Print Change) มาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาองค์การและตนเองอย่างต่อเนื่องเป็นการจัดสภาพแวดล้อมให้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมโดยเน้นให้เกิดวัฒนธรรมการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณธรรมเพื่อประชาชนอย่างต่อเนื่องทั่วองค์การ การออกแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างเพื่อผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์ตลอดการจ้างงาน เช่นระบบพนักงานราชการ เพื่อเป็นทางเลือกของการจ้างการภาครัฐที่ยืนหยุ่นคล่องตัวเน้นการจ้างบุคคลากร ตามหลักสมรรถนะและหลักผลสัมฤทธิ์ของงานให้มีการเข้าและออกจากงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจ โดยมีการต่อสัญญาได้ไม่ใช่การจ้างการตลอดชีวิตมีระยะเลาสิ้นสุดตามนโยบาย แผนงานหรือโครงงาน ให้ความเป็นอิสระและยืนหยุ่นในการดำเนินงาน

การสรรหาระบบเปิด (Opened System Recruitment) เป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีการคัดเลือกข้าราชการ ระหว่างส่วนราชการ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทุกระดับและตำแหน่งการส่งเสริมให้มีการเลือกสรรบุคคลจากภายนอกระบบราชการ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ข้าราชการมีมีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกสรรเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่ต้องเปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการตามสัญญาจ้างบุคคลภานอกที่ได้รับการเลือกสรรเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จะเป็นข้าราชการตามสัญญาจ้างที่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (Fast-Track) เป็นระบบที่เสริมให้คนเก่งคนดีและมีผลงาน ได้ก้าวไปสู่ตำแหน่งในระดับสูงได้เร็วขึ้น ข้าราชการที่อยู่ในระบบจะได้ทำงานที่ยากและท้าทาย โดยมีการมอบหมายและสอนงานอย่างเป็นระบบทำให้สามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่ ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ และมีโอกาสได้เลื่อนระดับอย่างรวดเร็ว เพื่อผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่พึงประสงค์

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 โดยให้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญของราชการ ประกาศแผนระดับประเทศและให้ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นภัยของความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ สนับสนุน ร่วมมือ และดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนี้บรรลุผลอย่างจริงจัง โดยคาดหวังให้เกิดการปรับกระบวนทัศน์ข้าราชการ เพื่อหวังผลในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การอย่างยั่งยืน โดยสร้างความร่วมมือของกลุ่มบุคคล หน่วยงาน องค์การ ที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน

ในการต่อต้านคอร์รัปชั่น โดยเปิดตัวโครงการก่อนคณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบ เพื่อขยายเครือข่ายการร่วมอุดมการณ์อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2543 ณ อาคารรัฐสภา และขยายผลในการสร้างศูนย์ประสานราชการใสสะอาดในทุกส่วนราชการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันซึ่งเครื่องมือสำหรับการสร้างการเปลี่ยนแปลงในการปรับกระบวนทัศน์ด้านวัฒนธรรมองค์การ สรุปได้ 8 ประการ ดังนี้

(1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการและแผนพัฒนาข้าราชการรายบุคคล
(2) ระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน
(3) ระบบการเรียนรู้ผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์
(4) ระบบการบริหารองค์ความรู้ในองค์การ
(5) แผนการบริการการเปลี่ยนแปลง
(6) การสรรหาระบบเปิด
(7) ระบบข้าราชการผู้มีสัมฤทธิ์สูง
(8) ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด

จากลักษณะดังกล่าวของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทย ทั้งสภาพปัญหา วิธีการแก้ไข รวมทั้งการสร้างกลไกการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีความเหมาะสมและเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ระบบบริหารงานดีขึ้น มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและมีสมรรถนะที่เพิ่มขึ้น มีขนาดพอเหมาะและทรงพลังในการพัฒนาและสามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยดังกล่าวมา ก็จะครอบคลุมการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในประเด็นใหญ่ ตั้งแค่ การปรับปรุงบทบาทภารกิจและหน้าที่ของรัฐ การวางระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในระดับต่าง ๆ การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดระบบราชการใหม่ให้รับใช้ ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชน ระบบบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ กฎระเบียบต่าง ๆ และการปรับค่านิยมขององค์การและพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งการดำเนินงานแต่ละส่วนก็เพื่อทำให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง เป็นระบบราชการที่มีผลงานและมีขีดความสามารถสูง สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องทำให้ระบบราการมีคุณค่า เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน เอกชนและสังคมโลก ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงาน มีคุณธรรม สุจริต กล้าคิด กล้าทำกล้ารับผิดชอบ กล้ายืนหยัดและทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นมืออาชีพ

สรุปท้ายบท

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแรงผลักดันให้ภาครัฐบริหารงานสาธารณะโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการดำเนินงาน ทั้งนี้เพราะแรงกดดันจากอิทธิพลภายนอกองค์การ ซึ่งประกอบด้วย ความต้องการของผู้ใช้บริการ อิทธิพลของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทำให้ภาครัฐต้องปรับตัวต่ออิทธิพลและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดจากการบริหารแบบดั้งเดิม ที่เน้นกฎระเบียบและความถูกต้องของกฎหมาย การมีสายการบังคับบัญชาตามสายงาน นำไปสู่การการบริหารแบบใหม่ที่มีลักษณะสำคัญ เช่น การผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการปฏิบัติงานมุ่งเน้นผลผลิต ผลลัพธ์ ให้ความสำคัญกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ มีการนำระบบกลไกตลาดเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน

ทั้งนี้ การบริหารการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐ โดยกรณีศึกษาจากประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในด้านการบริหารงาน จะพบลักษณะที่คล้ายกัน ได้แก่ การใช้ประสิทธิภาพจากำลังคนของรัฐ โดยมีมาตรการเพิ่มหรือลดข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับภารกิจ การให้เอกชนนำภารกิจของรัฐไปดำเนินการแทน การมีระบบราชการที่กะทัดรัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ส่วนราชการต้องมีความรับผิดชอบในภารกิจโดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการดำเนินการ มีการนำระบบการบริการที่ส่งเสริมความเป็นเลิศในด้านคุณภาพ และมีการนำเทคโนโลยีมาเป็นตัวช่วยในการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้มีการนำยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและระบบการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นเครื่องมือในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานขององค์การภาครัฐของไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับตามแต่ละยุคสมัย ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครอง โดยการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสามารถแบ่งเป็น 2 ช่วงระยะด้วยกัน คือ ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และยุคหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ.2475 ซึ่งฐานคิดการเปลี่ยนแปลงเกิดจากอิทธิพลของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละช่วงเวลา

จุดสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการบริหารองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบันคือเพื่อให้สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัฒน์ ที่ภารกิจของการบริหารภาครัฐต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัย คือ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 (ฉบับที่ 5) และมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยเงื่อนไขดังกล่าว นำไปสู่การปรับปรุงกระบวนทัศน์ของการบริหารงานภาครัฐของไทย ทั้งกระบวนทัศน์ในด้านการทำงาน กระบวนทัศน์ด้านการบริหารอย่างมีกลยุทธ์ กระบวนทัศน์ด้านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ กระบวนทัศน์ด้านการสร้างวัฒนธรรมองค์การ สิ่งเหล่านี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะส่งผลให้ภาครัฐจะต้องมีบทบาทอย่างไร
3. จงอธิบายลักษณะที่เหมือนกันของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศต่างๆ โดยยกกรณีศึกษามา 3 ประเทศ
4. จงเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทย ระหว่างก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 กับหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
5. จงอธิบายปรากฏการณ์ที่สำคัญในการปฏิรูปราชการ พ.ศ.2545
6. การปฏิรูประบบราชการนำไปสู่การปรับกระบวนทัศน์ในการทำงาน จงอธิบายกระบวนทัศน์ในการทำงานที่สำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐไทย
7. จงระบุเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลงในการปรับกระบวนทัศน์ด้านกลยุทธ์

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนิมพานิช. (2550). **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2530). **การปรับปรุง กระทวง ทบวง กรม**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

ชลธิศ ธีระฐิติ. (2551). **การบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 8**. ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ติน ปรัชญพฤทธิ์ และคณะ. (2540). **โครงการศึกษาการจัดระบบบริหารราชการไทยในต่างประเทศ.** กรุงเทพฯ : ฝ่ายโรงพิมพ์ สำนักงาน ก.พ. 2540.

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2559). **แนวคิดและทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 3**. ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2548). **การศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดการสาธารณะเพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government Gullet).** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

นราธิป ศรีราม. (2551). **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9-15.** (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ปรีชา วัชราภัย. (2543). **การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า

ปรีชา วัชราภัย และปัทมา สุขสันต์. (2559). **การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐ หน่วยที่ 14**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นพรัฐพล ศรีบุญนาค. (2551). **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาและการพัฒนาการบริหาร หน่วยที่ 8-15**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พิทยา บวรวัฒนา. (2538). **การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ:สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและไทย.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เพ็ญศรี มีสมนัย. (2557). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่หน่วยที่ 3**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มูลนิธิสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2539). **โครงการปฏิรูปภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์ : ประสบการณ์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท**.**

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.

รุ่ง แก้วแดง. (2538). **รีเอนจิเนียริ่งระบบราชการไทยแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ. (2540). **โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.2540**.

ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ พจนานุกรมเล็กซิตรอน http://lexitron.nectec.or.th วันที่ 1 มกราคม 2548.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2542). **การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.

_____. (2546). **การบริราชการในอดีต ปัจจุบันและอนาคต.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : บรรณกิจ 1991.

สีมา สีมานันท์ และสุภา สุภาสงวน. (2540). **นักบริหารระดับกลางกับการบริหารจัดการแนวใหม่**. ชุดการเรียนด้วยตนเอง หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับกลางหมวดที่ 1 เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ : ธนาเพลส.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ก) สำนักงาน ก.พ. (2541). **การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง.** กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2541). **“รายงานการศึกษาดูงานเรื่อง การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ 11-22 พฤษาคม 2541”**

_____. (2541). **“รายงานการศึกษาดูงานเรื่อง การปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลีย มิถุนายน 2541”**.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ. (2541). **การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานก.พ. (2541). **การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ข) สำนักงาน ก.พ.(2542). **องค์การมหาชน : มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

สำนักพิมพ์ ก.พ. (ก). (2544). **สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนข้าราชการ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

สำนักงาน ก.พ. (ข). (2544). **มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่งจำกัด.

สำนักงาน ก.พ. (2548). **นวัตกรรมการบริหารทัพยากรบุคคล**. สำนักงาน ก.พ. ม.ป.ท.

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. (2545). **แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์. สำนักงาน ก.พ.ร. (2547). รายงานประจำปี 2003 ม.ป.ท.

เอกลักษณ์ ณัถฤทธิ์. (2557). **การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ หน่วยที่ 5**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กรภาครัฐ. (พิมพ์ครั้ง 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

Bennis, Warren G. Beyond Bureaucracy. Jossey-Bass Publishers. San Francisco, 1993.

Caiden, Gerald E. Administrative ReForm. Chicago : Alidine Publishing Company, 1969. Performance Review. September 7, 1993

Gibson Rowan. Rethinking The Future. กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์ 2542.

Hahn-Been, Lee. The Concept, Structure and Strategy of Administration Reform and Introduction. And Siagian, Sondang P. “lmproving Indonesia’s Administrative nfrastructure.”in Hahn-Been Lee andAbelando G. Samonte (eds.) Administrative Reform in Asia. Manila : ERORA, 1970

Owen E. Hughess. (1998). **Public Management & Administration**. 2nd ed. New York: Macmillan.

Robert S Kaplan and David P. Norton (b). **The Srrategy-Focused Organization**. Harvard Business Robert S. Kaplan and David P. Norton (a). Strategy Map. Harvard Business School Publishing Corporation, 2004 SchoolPublishing Corporation, 2001.

Rothwell William J., Sullivan, Roland and Mclean Gary N. (1995). **Practicing Organization Development A Guide for Consultants**. San Diego : Pfeiffer + Company 199J.

บทที่ 5
ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางการสำคัญที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการจัดระเบียบให้สังคมและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข เพื่อช่วยป้องกันแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาหรือวิกฤตต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่งวนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาองค์การและตนเอง เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการเกินความจำเป็น เกิดความคุ้มค่า และมีเป้าหมายสำคัญคือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานก็เพื่อให้ประชาชนผู้ใช้บริการ เกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าการดำเนินงานมีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารงานของรัฐ รวมทั้งพฤติกรรมการทุจริตคอรัปชั่นในหน่วยงานมีปริมาณที่ลดลง เป็นต้น

ในบทนี้ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นสำคัญได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล หลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลในต่างประเทศและบทบาทองค์การและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลนับได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญของการปกครองมาตั้งแต่อดีต โดยปรากฏในคำสอนของหลักศาสนา แนวคิดของนักปราชญ์นักปรัชญาการเมืองสมัยโบราณ ที่ได้นำเสนอแนวคิดหลักการบริหารที่ดีหรือหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบสังคม เพื่อสังคมทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนในประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม

1. วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลกรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ในมุมมองตะวันตกอาจสะท้อนได้จากหลักการปกครองที่เกิดจากแนวคิดของนักปราชญ์คนสำคัญ เช่น เพลโต อริสโตเติล ที่ได้กำหนดมาตรฐานวัดความดีของรัฐต่าง ๆ โดยกำหนดมาตรฐานในการวัดถึงระบบการปกครองและมาตรฐานด้านคุณธรรมต่าง ๆ ของนักปกครองที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งสะท้อนถึงผู้ปกครองจะต้องมีหลักธรรมที่ใช้ในกำกับพฤติกรรมของตนเองและพฤติกรรมในการปกครอง สำหรับแนวคิดจากมุมมองของนักปรัชญาตะวันออกนั้น เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2559 : 29) ได้อธิบายว่า แนวคิดของขงจื้อ ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ได้วางรากฐานของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมองว่านักปกครองจะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ มีความเสียสละ และในมุมมองของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการให้ความสำคัญกับภาระความรับผิดชอบ นอกจากนี้ แชปแมน (Chapman, 2000 : 225) ยังได้อธิบายในมุมมองสมัยใหม่ว่า ธรรมาภิบาลเป็นคุณลักษณะสำคัญและคุณภาพของการทำงานในหน่วยงานของ

รัฐภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยและภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง จะต้องให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบสาธารณะ (Public Accountability)

เสน่ห์ จุ้ยโต (2557 : 2) ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลไว้ว่า นับตั้งแต่สมัยของPlatoและAristotle และนักคิดอีกเป็นจำนวนมากได้พยายามค้นหารูปแบบของการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่มีการสรุปความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนของการปกครองที่ดี อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบการปกครองที่ดีเกิดขึ้นในสมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 เริ่มจากการเปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกของประเทศที่ได้รับเอกราชอาณานิคม โดยสามารถที่จะฟื้นฟูประเทศจากความเสียเสียหายภายหลังหลังจากภาวะสงคราม การปกครองดังกล่าวได้อาศัยการบริหารซึ่งได้ใช้ร่วมกับแนวคิดระบบราชการของ Weberian คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นมีการเมืองที่เป็นกลางมีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการผสมผสานกับกับระบบคุณธรรมจริยธรรม อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ Weberian มีลักษณะที่ซับซ้อนและเป็นเรื่องยากที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้และการปฏิบัติ

นอกจากนี้สถาบันพระปกเกล้า (2545 : 5-6) ยังได้อธิบายถึงการขยายตัวของระบบราชการทำให้ระบบการบริหารงานเกิดปัญหาและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบราชการทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล และก่อให้เกิดช่องทางบิดเบือนการใช้อำนาจและเกิดการคอรัปชั่น นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา และมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและมีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลานี้เองได้มีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ ได้แก่ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารที่ดี หรือที่เรียกว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันมากในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1980 ถึง ศ.ศ.1990 โดยมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการพัฒนาตามแนวความคิดโลกาภิวัตน์ หรือลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่ง Cheung and Scott (2001 : 5) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า หมายถึง ระบบการเมืองที่ใช้สำหรับการบริหารของรัฐโดยเน้นอยู่ที่การบริหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยต้องอาศัยหลักการบริหารภาครัฐที่มีความเข้มแข็งปราศจากการทุจริต และมีการบริหารที่ตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่ง สำหรับนโยบายขององค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ องค์การที่ให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาในรูปแบบของการให้เงินช่วยเหลือ

สำหรับธรรมาภิบาลสมัยใหม่นั้น ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างมากโดยธนาคารโลกนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่เน้นไปที่ธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญเรื่อยมา และให้ความสำคัญอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 1990 โดยธนาคารโลกเห็นว่าธรรมาภิบาลจะเป็นพาราไดม์ใหม่สำหรับการพัฒนาประเทศ (New Paradigm of Governance) โดยมีขอบเขตครอบคลุม 4 ด้าน คือ 1) การปรับปรุงการจัดการภาครัฐ 2) การทำให้เกิดความมั่นใจในการบริหารงานภาครัฐและเอกชนว่ามีการบริหารงานที่มีภาระรับผิดชอบ 3) การสร้างกรอบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาประเทศ และ 4) การส่งเสริมให้มีความโปร่งใสและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้ถูกธนาคารโลกนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งประเทศที่พัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน โดยนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ร่วมกับมิติทางการเมือง นอกจากนี้ยังนำไปประยุกต์ใช้ร่วมกับมิติทางด้านการบริหารงานภาครัฐในทุกภาคส่วน

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้เข้ามาแพร่หลายภายใต้บริบทโลก ซึ่งมีการบัญญัติศัพท์ขึ้นมาหลายคำ อาทิ ธรรมาภิบาล ประชารัฐ ธรรมรัฐ ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาล (Cooperate Government) เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2542 ให้ใช้คำว่า ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างไปจากบรรษัทภิบาล และมีกฎหมาย 2 ฉบับที่เป็นพัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ กฎหมายฉบับแรกที่ออกมารองรับคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542” และฉบับที่สอง ได้แก่ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่ดี พ.ศ.2546” โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีเป้าหมายเพื่อบรรลุผลลัพธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความหมายของธรรมาภิบาล

นักวิชาการและองค์การต่าง ๆ ได้ให้คำนิยามและความหมายของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ๆ ซึ่งสถาพร วิชัยรัมย์ (2560 : 175-177) ได้รวบรวมไว้ ดังนี้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541 : 11-13) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า ธรรมกับอภิบาล ซึ่งคำว่าธรรม แปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่าอภิบาล แปลว่าบำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันแล้วก็กลายเป็นธรรมาภิบาล

วรภัทร โตธนะเกษม (2542 : 15) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกิดในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส ความยุติธรรมและความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ

ประเวศ วะสี (2542 : 9) ได้อธิบายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจและภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จำนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 7) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้แน่ใจได้ว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2544 : 17) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

Rhodes (1996 : 652-667) ได้ศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลซึ่งรวบรวมความหมายไว้ว่ามีความหมายหลายอย่างและใช้ในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างกันออกไปตามหน่วยที่ศึกษา ที่สำคัญดังนี้

1. ธรรมาภิบาลในฐานะของอำนาจรัฐในการตัดสินใจในการดำเนินการบริหารที่ลดน้อยลงและประชาชนจะเป็นผู้เรียกร้อง ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐ

2. บรรษัทที่บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งหมายถึง การดำเนินธุรกิจที่มีทิศทาง และควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของนักบริหารองค์กรธุรกิจที่มีความรับผิดชอบ ชัดแจ้งทั้งงานของบริษัทพร้อมกับต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมอีกด้วย การบริหารบรรษัทนี้จะถือว่านักบริหารและผู้ถือหุ้นไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน ต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพที่จะต้องตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งนี้มิใช่เพื่อผลกำไรอย่างเดียวแต่ต้องเปิดเผย โปร่งใสและสามารถกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง

3. การบริหารจัดการสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องมีความสามารถในการริเริ่มเพื่อแข่งขันตอบสนองประชาชน เสมือนเป็นลูกค้ามากกว่าผู้ถูกปกครอง นักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ผลักดันการทำงานจากระบบราชการไปสู่ชุมชนให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเอง การวัดความสามารถของข้าราชการของรัฐ วัดจากประสิทธิผลในการทำงาน ข้าราชการของรัฐจะต้องถือว่าการบริการคือภารกิจของตน นอกจากนั้นจะเป็นตัวเชื่อมประสานทุกส่วนของสังคม กล่าวคือ ส่วนสาธารณะ เอกชนและส่วนประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อประชาคม ซึ่งเรียกการบริหารเป็นการบริหารงานสาธารณะแบบใหม่

4. ธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นการปฏิรูปการปกครอง ซึ่งเป็นการใช้กันอย่างกว้างขวางแพร่หลาย สำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลในที่นี้ หมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะบริหารกิจการของชาติ โดยพัฒนาประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ ระบบตุลาการ และกฎหมายที่เป็นอิสระมีความรับผิดชอบอย่างชัดแจ้งในการจัดการทางการเงิน มีการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระเป็นรัฐที่มีโครงสร้างสถาบันหลากหลาย และต้องยอมรับความเป็นอิสระของสื่อมวลชน ซึ่งทำให้อำนาจรัฐได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยธรรมาภิบาลแบบนี้จะเป็นการผสมผสานระหว่างการบริหารงานสาธารณะกับประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง

5. ธรรมาภิบาลในแง่ของระบบสังคม ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบที่ตอบสนองความต้องการของส่วนย่อย การมีปฏิสัมพันธ์จะเกิดจากการยอมรับในความต่างของระบบเป็นระบบที่พลวัตรของระบบทำให้สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะสามารถสร้างแบบของปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาของชาติ ภารกิจของรัฐบาลก็คือความสามารถในการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหา รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการมีส่วนร่วม กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นการบริหารจัดการที่แต่ละหน่วยของภาครัฐและเอกชนร่วมกัน และถือว่าต่างฝ่ายต่างเป็นหุ้นส่วน โดยเน้นการดำเนินการแบบร่วม ริเริ่ม รับผิดชอบ การมีปฏิสัมพันธ์แบบนี้ มิใช่จะใช้ในระดับชาติ แต่ยังเป็นธรรมาภิบาลในระดับนานาชาติในระดับภูมิภาคและโลก

6. ธรรมาภิบาลในแง่ของการจัดระบบขององค์การเครือข่ายจากภาคสาธารณะและภาคเอกชน ในกรณีนี้เกิดจากการเกี่ยวพันระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่สามารถรวบรวมทรัพยากรมาเพื่อจะได้บริการต่อสาธารณะ ดังนั้นองค์การเครือข่ายจะสามารถนำเอาข่าวสารข้อมูลและเงินรวมทั้งเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกันในการทำงาน ซึ่งอาจจะเห็นได้เช่น ในโครงการร่วมระหว่างองค์การ ที่สำคัญก็คือเมื่อไรมีระบบพันธมิตรเกิดขึ้น ก็จะมีทรัพยากรมากขึ้นด้วย ยังทำให้มีอิสระและมีอำนาจในการต่อรองเกิดขึ้นด้วย รัฐบาลกลางจะเข้ามาก้าวก่ายสั่งการได้อย่างไม่มีข้อจำกัด

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ที่นักวิชาการและหน่วยงานทั้งหลายได้ให้ความหมายไว้นั้น สามารถสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลคือกติกากฎเกณฑ์ ในการบริหารปกครองที่ดีมีความเหมาะสม เป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษา จัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธรกิจ และภาคประชาสังคม สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข องค์การทั้งสามส่วนดังกล่าวก็จะมีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

3. เป้าหมายของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19) ได้อธิบายถึงธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีจุดหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือความพยายามในการสร้างระบบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับสังคมไทย โดยเน้นการปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้น มีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการคือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดกับประชาชนหรือผู้รับบริการ อาจปรับปรุงการบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงาน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล แต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำงานให้ถูกต้องตามกฎระเบียบวิธีการอย่างเดียวเช่นในอดีต

2. การปรับตัวเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานหน้าที่หลักของภาครัฐซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายซึ่งมองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม โดยกระจายงานบริการให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือร่วมปฏิบัติร่วมบริการ เพื่อให้การบริหารและการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจแบบอดีต

ทั้งนี้พระราชกฤษฎีการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ

(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

(6) ประชาชนได้รับการอำนายความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าว เป็นเป้าหมายเพื่อให้ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำหลักเกณฑ์การบริหารบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ (ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) ต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

5. ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญของการบริหารเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา จากความสำคัญดังกล่าว บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 162) ได้อธิบายถึงความสำคัญว่า ธรรมาภิบาลจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีตนเป็นศูนย์กลางที่แท้จริง ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 14) ได้ อธิบายเพิ่มเติมถึงธรรมาภิบาลว่า จะเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและรวมพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ยุทธ วรฉัตรธาร (2544 : 39-43) ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลจะช่วยลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและส่งเสริมให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต ส่วน บุษบงชัยเจริญวัฒนะและบุญมีลี้ (2544 : 48-50) อธิบายว่าธรรมาภิบาลจะนำไปสู่ การพัฒนาระบบของภาครัฐให้มีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ

เสน่ห์ จุ้ยโต (2557 : 6-7) ได้ระบุความสำคัญของธรรมาภิบาลว่า จะมีความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นดังต่อไปนี้

1. สำคัญต่อบุคลากรในองค์การ เพราะบุคลากรเมื่อได้ปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรมจริยธรรมแล้วจะทำให้การทำงานมีคุณภาพ

2. สำคัญต่อผู้บริหารในองค์การ เพราะผู้บริหารมีภาวะผู้นำและมีความรับผิดชอบต่อสังคมแล้วก็จะนำความสำเร็จมาสู่องค์การ

3. สำคัญต่อองค์การ เพราะธรรมาภิบาลจะนำไปสู่การมีภาพลักษณ์องค์การที่ดีก่อให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจของผู้มารับบริการ

4. สำคัญต่อลูกค้า เมื่อองค์การมีธรรมาภิบาลในการดำเนินการจะส่งผลให้สินค้าและบริการมีคุณภาพมาตรฐาน และมีการบริการบริการที่ดีส่งผลให้ผู้มาใช้บริการเกิดความประทับใจ

5. สำคัญต่อสังคม ธรรมาภิบาลจะส่งผลให้สังคมเกิดความสมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อให้เกิดความยั่งยืน

ทั้งนี้ธรรมาภิบาลจะมีความสำคัญต่อองค์กร ชุมชน สังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก ผู้เขียนสรุปจากความสำคัญดังกล่าวได้ดังนี้

1. เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความเป็นธรรม เพื่อผลประโยชน์ให้แก่ทุกคนทุกระดับไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม ทั้งสถานะอาชีพและรายได้ ซึ่งหมายถึงการสร้างความเป็นธรรมที่เป็นการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและการมีคุณภาพชีวิตที่ดี

2. ช่วยให้สังคมมีความเข้มแข็งทุกด้าน ทั้งทางคุณค่าและจิตสำนึกทางสังคมการเมืองวัฒนธรรมจริยธรรมและทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความโปร่งใสสามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและเอื้ออาทรต่อกันช่วยลดแก้ปัญหาความรุนแรงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

3. เป็นเกณฑ์มาตรฐานที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

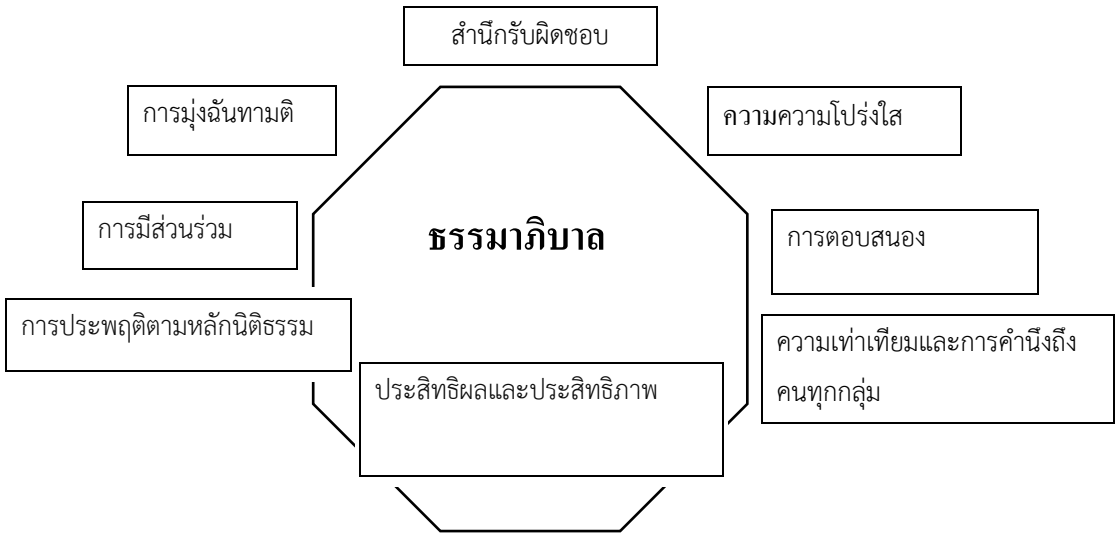
4. ช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า

5. ช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6. สามารถทำให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หลักการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการที่ดีอาจประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งอาจประกอบด้วย 8 หลักการ ตามองค์การสหประชาชาติ คือ การมีส่วนร่วม การมุ่งฉันทามติ สำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และ การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ลดจำนวนการทุจริตลง แนวคิดของชนกลุ่มน้อยได้รับการคำนึงถึง มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้อ่อนแอในสังคม และตอบสนองความต้องการของสังคมในปัจจุบันและอนาคต ดังแสดงในภาพ 5.1



ภาพที่ 5.1 แสดงองค์ประกอบของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การสหประชาชาติ
ที่มา : http://www.unseap.org/huset/gg/governence.htm (อ้างในรัชยา ภักดีจิตต์,2557 : 17)

หลักการดังกล่าวอธิบายได้ว่า

1. สำนึกรับผิดชอบ (Responsibility) การยอมรับผิดเป็นกุญแจสำคัญของธรรมาภิบาล ไม่เพียง สถาบันของรัฐ แต่ภาคเอกชนและองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ ต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่วนใครจะสำนึกรับผิดชอบต่อใครนั้นขึ้นกับการตัดสินใจ หรือการกระทำว่าเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์กรหรือสถาบัน โดยปกติองค์กรหรือสถาบันจะสำนึกรับผิดชอบต่อผู้อื่นซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการกระทำนั้น ๆ สำนึกรับผิดชอบไม่สามารถบังคับใช้ได้ โดยปราศจากการมีความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและนิติธรรม

2. ความโปร่งใส (Transparent) หมายถึง การตัดสินใจที่ดำเนินไปแล้วและการนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ซึ่งหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลและสามารถให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและ บังคับใช้นโยบายหรือแผนเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง นอกจากนี้ยังหมายถึงข้อมูลมีเพียงพอที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าถึง และการเข้าถึงต้องง่าย ข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่าย หรือการใช้สื่อต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย

3. การตอบสนอง (Responsive) ธรรมาภิบาลยังต้องให้มีการดำเนินการและมีกระบวนการที่ตอบ สนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในเวลาที่เหมาะสม

4. ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม (Equitable and Inclusive) ความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม ขึ้นอยู่กับการประกันว่าสมาชิกทุกคนรู้สึกว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีที่ยืนในสังคม และไม่รู้สึกว่าถูกกีดกันออกไปจากกระแสหลักของสังคม นั่นหมายความว่า กลุ่มทุกกลุ่มโดยเฉพาะผู้ที่มีความอ่อนแอที่สุด มีโอกาสที่จะปรับปรุงหรือคงความเป็นอยู่ที่ดีของงพวกเขา

5. ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effective and Efficient) ของธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการและสถาบันที่ก่อให้เกิดผลที่บรรลุความต้องการของสังคม โดยการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม มีเรื่องของการประหยัดแต่ไม่ตระหนี่ แนวคิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในบริบทของธรรมาภิบาล ยังรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย

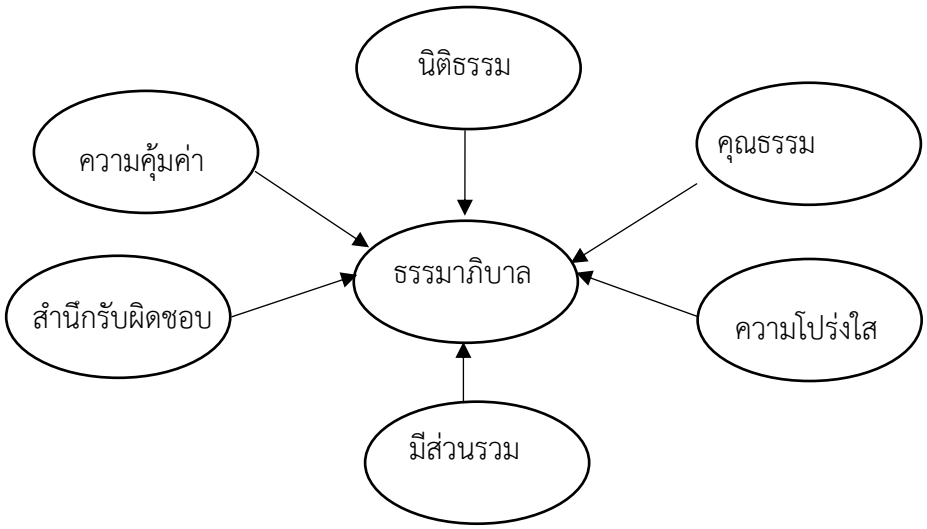
6. การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (Follow the Rule of Law) หลักการสำคัญคือการดำเนินการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย การมีความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายและการมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระไม่ถูกก้าวก่ายจากฝ่ายใด ๆ

7. การมีส่วนร่วม (Participatory) การมีส่วนร่วมทั้งชายหญิงเป็นสิ่งสำคัญของธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมอาจเป็นได้ทั้งทางตรงหรือโดยผ่านสถาบันกลางหรือผู้แทน อย่างไรก็ตามประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ไม่ได้หมายถึงว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะได้รับการผนวกเข้าไปประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องมีการให้ข้อมูลจากทุกกลุ่มและมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นจริง นั่นหมายความรวมถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ก่อตั้งสมาคม แสดงออกและจัดตั้งประชาสังคม

8. การมุ่งฉันทามติ (Consensus Oriented) ในสังคมหนึ่งผู้คนจำนวนมากมีความเห็นที่แตกต่างกัน หลักการหนึ่งของธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยใช้คนกลางในระหว่างคนที่มีความสนใจแตกต่างกันในสังคม เพื่อนำมาสู่การเกิดฉันทามติในสิ่งที่เป็นประเด็นที่ดีที่สุดที่อยู่ในความสนใจของชุมชนทั้งหมด และวิธีที่จะบรรลุฉันทามติ ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดที่กว้างไกลและเวลาในเรื่องที่ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ต้องการสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของมนุษย์ และจะบรรลุได้อย่างไร สิ่งนี้จะเกิดได้จากการมีความสนใจในประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและบริบททางสังคมของสังคมหรือชุมคนอื่น ๆ ด้วย

การบริหารจัดการที่ดี ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคี และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้ว และกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี่หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่า มีการบริหารจัดการที่ดีแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ก็คือการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจและนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้

ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้วย ในที่นี้จึงขอนำเสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาล บนพื้นฐานของหลักการทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.2 หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล
ที่มา : ถวิลวดี บุรีกุล (2551 : 243)

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม ประกอบ ด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิ์ในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิ์ในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการ

พิจารณาพิพากษาภายใต้มโนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

1.6 หลัก "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย" เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดแล้ว จะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่า หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการคือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำมผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการคอร์รัปชั่นหรือมีคอร์รัปชั่นน้อยลง คอร์รัปชั่นหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยรวมหมายถึงการทำให้เสียหาย การทำลายหรือการเมิดจริยธรรม ธรรรมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์รัปชั่นได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน จะเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.3 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.4 องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็นการกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม และการประพฤติกรรมตามจรรยาวิชาชีพ

3. หลักความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมี ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

2) โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

3) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

4) มีเจ้าหน้าที่ที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

5) มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

6) มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

2) มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3) มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

4) มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

2) มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างยุติธรรม

3) มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

4) มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

5) หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

6) มีการปรามผู้สื่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

7) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1) ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

3) ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

4) มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 ระดับคือ

4.1 ระดับการให้ความรู้ เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการและการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

4.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมถึงการปรึกษาหารือ เป็นต้น

4.3 ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ วางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4.4 ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของงการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมของการปฏิบัติถือว่าสำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบประกอบด้วยหลักการย่อยดังนี้

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของการมีสำนึกรับผิดชอบ กล่าวคือองค์การจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติ การสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

5.2 ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุและเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของโครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคน ร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์การ

5.3 การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้บริหารให้ความสนับสนุนแนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

เสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5.5 การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์การที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบต้องมีการวางแผนฟื้นฟูที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์การได้ทราบและเข้าใจถึงแผนและนโยบายขององค์การและแผนที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์การจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์การ

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงินและมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และผู้บริหารระดับสูงมีภาวะผู้นำ

ในปี พ.ศ.2555 รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลัก และหลักการย่อยอีก 10 หลัก ดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558 : 63-65)

หลักที่ 1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ประสิทธิภาพ (Efficiency)หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

หลักย่อยที่ 2 ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึงการปฏิบัติราชการที่มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์องค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน

หลักย่อยที่ 3 การตอบสนอง หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

หลักที่ 2 ค่านิยมประชาธิปไตย (Democracy Value) ประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ภาระรับผิดชอบ / สามารถตรวจสอบได้ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ

หลักย่อยที่ 2 เปิดเผย / โปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้แก่ประชาชน

หลักย่อยที่ 3 หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ

หลักย่อยที่ 4 หลักความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่น ๆ

หลักที่ 3 ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักได้แก่

หลักย่อยที่ 1 กระจายอำนาจ หมายถึง การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีการถ่ายโอนบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม และ

หลักย่อยที่ 2 การมีส่วนร่วม / การมุ่งฉันทามติ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

หลักที่ 4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administration Responsibility)

ประกอบด้วยหลักการย่อย 1 หลัก ได้แก่ คุณธรรม / จริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม คุณธรรมและตรงตามความคาดหวังของสังคม

ทั้งนี้ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จไปสู่ประชาชนและส่วนรวมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส เมื่อการปกครองประเทศอยู่บนรากฐานของประชาธิปไตย ประชาชนอยู่เป็นศูนย์กลางการบริหาร ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ทั้งเบื้องต้นและสุดท้ายของการบริหารกิจการนั้น ๆ การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความถูกต้องย่อมจะต้องมีการวางวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไว้ ดังนี้ (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และประกิจ พรหมมายน, 2559 : 30-31)

1. การกำหนดประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ ส่วนราชการจะต้องวางแนวทางการปฏิบัติให้ถูกต้องและกฎหมายว่าด้วยการนั้นและกำหนดวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

2. การกำหนดวิธีการปฏิบัติ เมื่อได้กำหนดกิจกรรมไว้แล้ว หน่วยราชการจะต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติจะได้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง โดยระบุไว้ในเอกสารวิธีการดำเนินการ มีการแสดงลำดับก่อนหลัง และขั้นตอนการเรียงลำดับไว้อย่างชัดเจน

3. การกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการบริหารต่าง ๆ เพราะเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานและเป็นประโยชน์กับประชาชนว่าด้วยความโปร่งใสและความเป็นธรรมในระบบราชการเพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถตรวจสอบได้

4. กำหนดหน่วยงานการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการบริหารหารต้องยืนยันในกระบวนการบริหารให้เกิดความชัดเจนในภารกิจ และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผุ้ปฏิบัติงาน

5. การกำหนดว่าด้วยเรื่องการเงิน หน่วยงานต้องกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่าย และมีการตรวจสอบการเบิกจ่าย การดำเนินงานอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสุจริตในการปฏิบัติงานและความโปร่งใสในการดำเนินการด้วย

จากหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและวิธีปฏิบัติดังกล่าวหากสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐของไทย จะสามารถตอบสนองต่อภารกิจและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีทั้งในด้านวิธีการทำงานและพฤติกรรมการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แล้ว ย่อมมีผลผูกพันที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการให้บริการประชาชนจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแล้วแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนได้

ธรรมมาภิบาลในต่างประเทศ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน เป็นหลักในการเกื้อหนุนระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง มีความสอดคล้องภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้โดยมีตัวอย่างประเทศสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ธรรมาภิบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้นแบบของแนวคิดการบริหารภาครัฐ และมีการพัฒนาการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาการบริหารงานภาครัฐครั้งแรกสมัยประธานาธิบดี Frankin D. Roosevelt ในช่วงปี 2479-2480 โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยองค์กรภาครัฐ พ.ศ.2479 ซึ่งเน้นประสิทธิภาพของหน่วยงานประธานาธิบดี อันเป็นการที่เป็นแต่องค์ประกอบส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล ซึ่งยังไม่ครอบคลุมหลักการที่เน้นแต่ความโปร่งใสแต่อย่างใด

นอกเหนือจากรัฐบาลของประธานาธิบดี Frankin D. Roosevelt ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น Herry s. Truman ก็ได้มีแผนพัฒนาประสิทธิภาพในด้านงบประมาณ รัฐบาลในสมัยประธานาธิบดี Eishower

ซึ่งในขณะนั้นได้มีนโยบายหลักในการเผชิญหน้ากับลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังลุกลามในหลาย ๆ ประเทศ ได้มีแผนบริหารงานโดยการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเอกชน โดยสนับสนุนการส่งออก แข่งขันการลงทุนในต่างประเทศ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 126) และริเริ่มโครงการเพิ่มประสิทธิภาพวิสาหกิจของรัฐโดยโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเอกชนยังมีความชัดเจนในนโยบายของประธานาธิบดี Ronald Reagan ที่ไม่เพียงมีนโยบายเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจของอเมริกา หากแต่ยังมีนโยบายให้ทุกประเทศที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เน้นการเจริญเติบโตของภาคเอกชน และสร้างความร่วมมือของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย

ทั้งนี้บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้ (2550 : 24-26) ได้อธิบายว่า การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐด้วยการลดขนาดของรัฐและเพิ่มความแข็งแรงให้แก่ภาคเอกชนมีความเป็นรูปธรรมตั้งแต่ประธานาธิบดี Ronald Ragan และต่อเนื่องมาถึงยุคที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่ส่งเสริมเสรีนิยมใหม่ ประธานาธิบดี Clinton ได้ก่อตั้ง National Performance Review (NPR) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินการของรัฐ และผ่านเป็นกฎหมาย Government Performance and Result Act ในปี 2536 โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งแผนปฏิบัติงาน 5 ปี ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ หลักการ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และหลักการประเมินผล ผลของการในสมัยนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยทำการชี้วัดจากต้นทุน ผลประโยชน์ ระเบียบ มาตรการให้คำปรึกษา ลักษณะการบริการ ขนาดและโครงสร้างของรัฐ การให้ข้อมูลข่าวสารและความไว้วางใจ

ในด้านนโยบายการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำสำคัญในการใช้โครงการช่วยเหลือระหว่างประเทศผลักดันลัทธิค่านิยมของสหรัฐฯ แก่ประเทศที่สหรัฐฯ ใช้โครงการ USAID ให้การช่วยเหลือ โดยสหรัฐฯ มีสมมติฐานเกี่ยวกับธรรมาภิบาลว่า เป็นกลไก หลักการที่จะขจัดความยากจนและเกี่ยวพันกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) ประชาธิปไตย (Democracy) ความยุติธรรม (Justice) ความเท่าเทียม (Equality) และจริยธรรม

โดยปกติสหรัฐอเมริกาจะผลักดันประเด็นด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การค้าเสรี การพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การปกป้องธรรมชาติและพืชพันธุ์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญการผลักดันการปฏิบัติใช้ธรรมาภิบาลจะพุ่งเป้าไปที่ระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่ให้บริการประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองในส่วนกลางที่มีความใหญ่โตของระบบราชการ การควบคุมและการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นไปได้ง่าย การรับผิดและรับชอบก็เป็นไปได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าการปกครองในส่วนกลาง

2. ธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์

การพัฒนาธรรมาภิบาลในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินและการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ AUSTRALIA Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี 2003 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่ฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาค

การพลังงาน โดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในภาคพลังงาน (ADB, 11 สิงหาคม 2003, อ้างใน ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 132)

รัฐบาลฟิลิปปินส์ ได้จัดตั้งโครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 10 ซึ่งประกอบด้วย (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 132)

1. Public Accountability คือความรับผิดและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

2. Transparency คือความโปร่งใส

3. Efficiency คือการสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

4. Result Focus คือการให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงาน และเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้

5. Empowerment คือการประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

6. Predictability of Policies คือความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้

7. Social Development of Orientation คือแนวโน้มการพัฒนาทางสังคม

8. Competitiveness คือการแข่งขันในการพัฒนา

9. Participation คือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ

10. Sound Economic Management คือ ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

ในปี 2009 ทางธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและ Ateneo School of the Asian Institute of management ได้ทำการประเมินและเสนอกรณีที่ดีของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในฟิลิปปินส์ พบว่ามีความก้าวหน้าในการผลักดันของประเทศฟิลิปปินส์ในการนำไปใช้ทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นอันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาความยากจน การหาหนทางและการปฏิบัติต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

3. ธรรมาภิบาลในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและแคริบเบียน

ประเทศในแถบลาตินอเมริกามีความผู้พันกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและผูกพันกับการช่วยเหลือระหว่างประเทศในโครงการ USAID

ประเทศในแถบลาตินอเมริกา โดยมากจะถูกผลักดันให้แก้ปัญหาความยากจน ด้วยการพัฒนาประชาธิปไตยและการเปิดเสรีทางการค้า หลักธรรมาภิบาลก็เป็นอีกหลักการหนึ่งที่ได้รับการผลักดันจากสหรัฐอเมริกา ด้วยหลักสมมติฐานทางการบริหารที่ว่า การจัดการตามหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และสามารถขจัดความยากจนของประชาชนได้ การปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นจากต่างประเทศที่จะมาทำการค้าและการลงทุน อันจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างความมั่งคั่งให้กับระบบเศรษฐกิจและอาจส่งผลต่อความมั่นคงทางการเมือง

การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลถูกผลักดันอย่างมากกับการปกครองท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งการปกครองในระดับนี้จะสามารถเห็นภาพของประสิทธิภาพการปกครองได้ดี การรับผิดและรับชอบก็จะส่งผลสะท้อนออกมาได้ชัด หลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปปฏิบัติในการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นระยะที่สอง หลังจากที่ประเทศดังกล่าวผ่านกระบวนการกระจายอำนาจในภูมิภาคในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยที่หลักของการกระจายอำนาจจะเป็นการลดบทบาทของการเมืองในระดับชาติ ที่ผู้นำและระบบราชการเป็นสาเหตุสำคัญของการขัดขวางกระบวนการพัฒนา

ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกาหลายประเทศ จึงได้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดี (Local Good Governance) มีลักษณะ ดังนี้ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 136)

1. พัฒนาสถาบันท้องถิ่น ให้มีเป้าหมายเหนือผลประโยชน์ทางการเมือง
2. การจัดเก็บการคลังท้องถิ่น
3. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น
4. เพิ่มศักยภาพและทักษะการปกครองเทศบาลในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งทักษะในการจัดการทางการเงิน
5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. พัฒนาทักษะในการริเริ่มการจัดการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศหลายประเทศ อาทิ ประเทศบราซิล มีความเห็นว่า การจัดการที่ดี (Good Management) ก็คือ การปกครอง (Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุม (Control) การกำหนดทิศทาง (Direction) และการบริหาร (Management) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลจะเกี่ยวพันกับหลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ และสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ การนำหลักธรรมาภิบาลถูกผลักดันใช้อย่างมากในภาคธุรกิจของบราซิลที่เกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขของประกาศ Rio 92 ซึ่งรัฐบาลผูกพันกับการประชุมกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งภาคธุรกิจปัจจุบันมีการทำงานมากขึ้นกับภาคประชาสังคม องค์กรนอกรัฐ (NGOs) และรัฐ จนนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างการทำงานร่วมกัน อันได้แก่ World Business Council for Sustainable Development และ Business Council for Sustainable Development

4. ธรรมาภิบาลในอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศแรกที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สร้างเงื่อนไขเคร่งครัดตามหลักธรรมาภิบาลในการนำไปประกอบใช้เพื่อเป็นเงื่อนไขเงินกู้ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยที่ประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย ต่างก็ประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 อันมีสาเหตุมาจากความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการภาคการเงิน ทั้งของรัฐและเอกชน มีการคอรัปชั่นและมีการปล่อยเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ใกล้ชิดกับรัฐบาลและสถาบันการเงิน โดยขาดหลักประกันที่น่าเชื่อถือในการชำระเงินกู้ จนเป็นสาเหตุให้เกิดการล้มของสถาบันทางการเงินในประเทศ

ผลกระทบดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศร่วมกันดำเนินนโยบายแทรกแซงการบริหารจัดการของรัฐบาลอินโดนีเซีย และมีแนวทางที่เคร่งครัดที่จะขจัดการคอรัปชั่นในประเทศนี้ โดยมีกรอบแนวทางอันได้แก่ (ทิวากร แก้วมณี, 2559 : 139-140)

1. กระตุ้นการดำเนินการทางธรกิจให้มีการแข่งขัน (Competition) มีความชอบธรรม และมีการทำงานของระบบตลาดมากขึ้น มีระบบการตรวจสอบ นอกจากนี้สถาบันทางการเงินระหว่างประเทศยังกระตุ้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ลดบทบาทภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ลดการผูกขาดของนายทุน

2. ส่งเสริมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐ โดยเน้นที่ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ โดยพิจารณาว่า ระบบราชการของอินโดนิเซียมีปัญหาการคอรัปชั่นในทุกระดับ ไม่เฉพาะในส่วนการเมือง แต่รวมถึงระบบราชการในทุกระดับ การตรวจสอบ การสร้างความโปร่งใส จะช่วยพัฒนาภาครัฐ และส่งผลถึงประสิทธิภาพที่มากขึ้น

3. การพัฒนาการบริหารและปกครองประชาธิปไตย (Democratic Government) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ปัญหาการคอรัปชั่นของอินโดนิเซีย เป็นผลโดยตรงจากความล้มเหลวในระบบการเมือง และการไม่พัฒนาในระบบประชาธิปไตย ประชาชนอินโดนีเซียมีปัญหาทางการเมือง การมีส่วนร่วม และปัญหาทางนิติธรรม คือปล่อยให้นักการเมือง ข้าราชการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในสังคม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรงจะเป็นแนวทางที่จะพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยในอินโดนีเซียที่ยั่งยืนในอนาคต

บทบาทขององค์การและนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดการดำเนินงานไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมประกอบด้วยการกำหนดกรอบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล บทบาทขององค์การและผู้บริหารในการเสริมสร้างและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดกรอบการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ส่วนราชการรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ครบถ้วนและถูกต้อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จไปสู่ประชาชนและส่วนรวมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส เมื่อการปกครองประเทศอยู่บนรากฐานประชาธิปไตย ประชาชนอยู่เป็นศูนย์กลางของการบริหาร ประชาชนได้รับประโยชน์ ทั้งเบื้องต้นและสุดท้ายของการบริหารกิจการนั้น กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลนอกจากระดับองค์การหรือหน่วยงานแล้ว นักบริหารองค์การย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องทำให้ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดำเนินไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการจะปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องนั้นนักบริหารย่อมจะต้องมีการวางวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไว้ดังนี้ (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์และปกิจ พรหมายน, 2559 : 30-31)

1.1 กำหนดประเด็นปัญหาหรือภารกิจที่ต้องดำเนินการ ในแต่ละเรื่องทั้ง 6 เรื่องนั้น หน่วยราชการต้องวางแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการนั้น การกำหนดเรื่องต่าง ๆ ย่อมมีรายละเอียดและวิธีการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน รวมทั้งดำเนินการให้กิจกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่องประดุจลูกโซ่จากเริ่มแรกจนการปฏิบัติถึงขั้นสุดท้าย

1.2 กำหนดวิธีการปฏิบัติ เมื่อกำหนดกิจกรรมไว้แล้ว หน่วยราชการต้องกำหนดวิธีการปฏิบัติไว้ด้วย เพื่อผู้ปฏิบัติจะได้ดำเนินการได้ถูกต้อง ที่สำคัญที่สุดการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีเอกสารดำเนินการวิธีการปฏิบัติ เป็นเรื่องจำเป็นที่หน่วยงานต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้เสมือน

หนึ่งกับว่าการบริการที่กำหนดว่าบุคคลใดควรได้รับบริการก่อนหลังโดยใช้บัตรแสดงว่าใครได้บัตรลำดับที่ก่อนหลัง เป็นต้น วิธีการปฏิบัติเป็นเสมือนหนึ่งข้อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นไปตามขั้นตอนเหล่านั้นด้วย อีกทั้งเป็นกระบวนในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน

1.3 กำหนดเงื่อนไขและระยะเวลา การบริหารต่าง ๆ จะต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขและระยะเวลาซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งทั้งเงื่อนไขและระยะเวลาเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติงานและประโยชน์ต่อประชาชนว่าด้วยความเป็นธรรม และความโปร่งใส ในระบบราชการระเบียบวิธีการความสุจริตจะบังเกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในการปฏิบัติเหล่านี้

1.4 กำหนดหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หลักการบริหารต้องยืนยันในกระบวนการบริหารให้เกิดความชัดเจนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นของความรับผิดชอบ และตามลำดับการบังคับบัญชา เมื่อมีการกำหนดตัวบุคคล และอำนาจหน้าที่เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมาย นอกจากนั้น เป็นการเพิ่มศักยภาพในการทำงานอย่างมีระบบ รวมถึงความรับผิดชอบตามกฎหมายอีกด้วย การวางระเบียบไว้ให้ชัดเจนย่อมขจัดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน การใช้บุคลากรให้ถูกต้อง และหลีกเลี่ยงระบบความชักช้าในการทำงาน

1.5 กำหนดข้อตกลงว่าด้วยเรื่องการเงิน ในการบริหารปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ได้แก่ ค่าใช้จ่าย เพื่อให้โครงการหรือการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ ดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่องจนบรรลุเป้าหมายการบริหารจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายเรื่องกิจกรรมนั้น ๆ ตามความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัสดุการใช้จ่ายในด้านบุคลากร อุปกรณ์ และระบบสารสนเทศ สิ่งเหล่านี้ต้องมีการกำหนดไว้ให้แน่นอนและเป็นหลักประกันในการทำงานให้สำเร็จ รวมถึงความโปร่งใสด้วย นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ประชาชนหรือผู้รับบริการจะต้องใช้จ่ายในการขอรับบริการนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดอย่างเคร่งครัด และมีการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความสุจริตต่อการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสในระบบราชการด้วย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และสร้างค่านิยมของธรรมาภิบาลในระบบราชการรวมไปถึงความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบในงานที่หน่วยงานที่ตนรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีกลไกในการปฏิรูปประเทศ และการมียุทธศาสตร์ชาติเพื่อจะนำประเทศไปสู่สังคมที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ทั้งนี้ในการบริหารประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือของทุกภาคส่วน มีหลักปกครองในระบอบประชาธิปไตย ยึดมั่นในหลักสุจริต หลักสิทธิมนุษยชนและหลักธรรมาภิบาล

2. บทบาทขององค์การในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ในภาคราชการเริ่มสร้างธรรมาภิบาลขึ้นมาโดยได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงองค์การทางสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ก่อให้เกิดความสัมพันธ์

ระหว่างเศรษฐกิจสังคม และการเมืองอย่างสมดุลส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน โดยอาศัยแม่บทจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลหลายประเด็นด้วยกัน ประกอบด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิรูประบบราชการปฏิรูประบบศาลและระบบตรวจสอบ การปฏิรูประบบผู้แทนและการขจัดการทุจริตในบ้านเมือง (ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์ และรัชนี ภู่ตระกูล, 2545 : 6-11)

สำหรับบทบาทขององค์การในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ควรมีบทบาทสำคัญดังนี้ (กระมล ทองธรรมชาติ, 2543 : 23)

1. ภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง และกลไกการบริหารให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพสู่ประชาชนและสามารถทำงานร่วมกับเอกชนและประชาชนได้อย่างราบรื่น

2. ภาคเอกชนธุรกิจ ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้มีกติกาการทำงานที่โปร่งใสเป็นธรรมต่อลูกค้า และมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับบุคคลถึงระดับกลุ่มในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ

ปัจจุบันมีการให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้มีองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารอยู่หลายแห่ง เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกร รมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้มีการปรับปรุงบทบาทตามระบอบประชาธิปไตย จากการมีข้อมูลที่ชัดเจนและออกกฎหมายที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 เป็นต้น

นอกจากนี้ในการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและการนำยุทธศาสตร์ชาติไปใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 76 ถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า

“มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชน ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรับ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

บทบาทขององค์การที่จะต้องเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เป็นรูปธรรมได้ จะต้องขับเคลื่อนโดยองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคเอกชนจะต้องร่วมมือประสานงานกันทุกมิติ และมีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานและปกป้องสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่ดี ยังต้องอาศัยกรอบของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ได้วางแนวทางของการบริหารราชการแผ่นดินในทุกภาคส่วน ต้องทำภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดประโยชน์สูงสุด มีมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดจิตสำนึกที่ดีต่อการให้บริการประชาชน

3. บทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักในการบริหารเพื่อให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุภารกิจขององค์การซึ่งเป็นทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับภาคธุรกิจเอกชนอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “บรรษัทภิบาล” ส่วนภาครัฐได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการโดยการมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 อันเป็นหลักปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจแห่งรัฐ การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดเป็นรูปธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ปัจจัยสำคัญคือนักบริหารของหน่วยงานซึ่งมีบทบาทอย่างสูงที่จะพัฒนาธรรมาภิบาลให้เกิดการบรรลุเป้าหมายซึ่งเชาวนะ ไตรมาศ (2547 : 1-2) ได้อธิบายถึงบทบาทของนักบริหารในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม นักบริหารจะต้องพัฒนากฎเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการรองรับ โดยไม่สร้างกฎเกณฑ์ที่ทำลายกฎเกณฑ์อื่น ๆ และต้องเป็นกฎเกณฑ์ให้สามารถมีผลบังคับใช้ ผลการใช้กฎมีความถูกต้อง โดยไม่ตอบสนองเป้าหมายของผู้ออกกฎและใช้กฎนั้นเสียเองซึ่งละเลยเป้าหมายที่แท้จริง

2. หลักคุณธรรม นักบริหารต้องให้ความสำคัญด้วยการกำหนดกรอบจรรยาบรรณให้ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยไม่คาดหวังให้เกิดจากจิตสำนึกของความมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการกำกับควบคุมให้ยึดถือหลักคุณธรรมได้อย่างชัดเจน ไม่ยึดถือบรรทัดฐานและข้อห้ามตามความเชื่อทางศีลธรรม ต้องมีกฎเกณฑ์โดยออกเป็นมาตรฐานที่สามารถพิสูจน์การกระทำความผิดและการลงโทษ โดยไม่อาศัยมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ทางความรู้สึกเป็นเครื่องตัดสินและลงโทษเท่านั้น

3. หลักความโปร่งใส นักบริหารต้องจัดโครงสร้างขององค์การ การจัดการขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส โดยอาศัยการออกแบบโครงสร้างและการจัดภารกิจหน้าที่ขององค์การแบบเปิดทั้งองค์การ มีการจัดระบบงาน และให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งต้องมีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจอย่างเปิดเผย โดยอาศัยการออกแบบกระบวนการทำงานและตัดสินใจอย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนของการทำงาน

4. หลักการมีส่วนร่วม นักบริหารต้องเปิดโอกาสหรือช่องทางให้สาธารณชนหรือบุคลากรในหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงาน งบประมาณโดยให้เข้าร่วมในมิติข้อมูลสำคัญกรณีที่สามารถเปิดเผยได้ยกเว้นความลับของทางราชการหรือหน่วยงาน ต้องเข้าถึงการปฏิบัติงาน การตัดสินใจให้เกิดระดับของการปฏิบัติงาน การเข้าร่วมและดูแลปกป้องผลประโยชน์โดยมีส่วนร่วมในการกำกับควบคุมผลกระทบมาตรฐานและเป้าหมาย

5. หลักความรับผิดชอบ นักบริหารต้องกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนโดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตและข้อผูกพันที่แน่นอน มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนรักษากรอบกติกาที่กำหนดไว้ได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีการติดตามประเมินผลที่ต่อเนื่อง มีความน่าเชื่อถือโดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

6. หลักความคุ้มค่า หรือหลักการของประสิทธิภาพและประสิทธิผลนักบริหารต้องพัฒนาขีดความสามารถของการทำงานทั้งในส่วนของนักบริหารเองและในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้หลักการเพิ่มความสามารถที่ต้องมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มต้นทุนทั้งต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพของการทำงานเพิ่มผลผลิตตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ เพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและลดการสูญเสียในการทำงาน

เมื่อนักบริหารได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาองค์การภายใต้หลักธรรมาภิบาลแล้วก็ย่อมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่หน่วยงาน องค์การและชุมชน รวมทั้งในระดับประเทศและสามารถสร้างการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ภาคธุรกิจก็จะได้รับความไว้วางใจจากสังคมและเพิ่มหุ้นส่วนทางธุรกิจมากยิ่งขึ้น ภาครัฐก็จะได้สร้างพลังในการปกครองและการบริหารงาน ทำให้พัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการแข่งขันในทุกภาคส่วนและสามารถพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนในอนาคต

สรุปท้ายบท

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤติอันตรายที่จะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่าอันเป็นลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และลักษณะทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เพราะธรรมาภิบาลจะยังประโยชน์ให้การบริหารราชการแผ่นดิน บรรลุเป้าหมายที่สำคัญคือเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ ให้ทันต่อสถานการณ์ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

การจะทำให้ธรรมาภิบาลเกิดเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ นอกจากจะมีตัวชี้วัดของแต่ละองค์ประกอบธรรมาภิบาลแล้ว บทบาทสำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมธรรมาภิบาลคือบทบาทของ

องค์การต่าง ๆ กำหนดกรอบการดำเนินการให้ชัดเจนและองค์กรจะต้องขับเคลื่อนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้ครอบคลุมในทุกมิติ ส่วนองค์กรอิสระจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบความโปร่งใส สุจริต และคุ้มครองสิทธิของประชาชน นอกจากนี้ผู้บริหารหน่วยงานจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นผู้นำในการขับเคลื่อน พัฒนา สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงาน

การใช้ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงานในองค์การ ย่อมก่อให้เกิดสมรรถนะที่เข้มแข็งขององค์การในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การ ทำให้องค์การสามารถดำเนินการไปได้อย่างราบรื่น สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เพราะธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นทั้งกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

คำถามท้ายบท

1. จงให้ความหมายที่สำคัญของคำว่า “ธรรมาภิบาล”
2. จงอธิบายหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลต่อการปรับตัวในภาครัฐอย่างไรบ้าง
3. จงระบุความสำคัญของธรรมาภิบาลต่อองค์กร ชุมชน สังคม และประเทศชาติอย่างไร
4. ตัวชี้วัดที่สำคัญของหลักคุณธรรม ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลมีอะไรบ้าง
5. จงระบุระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐ
6. ปัจจุบันหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีกี่หลัก อะไรบ้าง
7. จงอธิบายความเหมือนกันของลักษณะธรรมาภิบาลในประเทศต่างๆ โดยยกตัวอย่างมา 3 ประเทศ
8. บทบาทขององค์การต่างๆ ในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดความยั่งยืน มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. (2547). **โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารงาน**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2544). **หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544**. กรุงเทพฯ : พัฒนาคุณภาพวิชาการ.

กระมล ทองธรรมชาติ. (2543). **ธรรมาภิบาลและประชาสังคมจะช่วยแก้ปัญหาการบริหารและพัฒนาชาติไทย**. วารสารข้าราชการ. 45 (3). 23.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2544). **ธรรมรัฐภาคการเมือง บทบาทภาคีเมือง**. กรุงเทพฯ : รัฐสภาสาร. ข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537. (2537, 8 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.**เล่ม111ตอนที่19ง, 8-11.

เชาวนะ ไตรมาศ. (2547). **การประชุมเชิงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 5 : การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลภาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ถนัดชัย ธนะสูตร. (2553). **ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยในจังหวัดเลย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). **การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี**. ในประมวลชุดวิชาการบริหารภาครัฐ. (หน่วยที่ 10, หน้า 247). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทิวากร แก้วมณี. (2559). **ธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์.

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (2559). **ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (หน่วยที่ 7, หน้า 29). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : ตุลาการพิมพ์.

_____. (2544). **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี้. (2544). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสถาบันพระปกเกล้า**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

_____. (2550). **ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล** . กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2556). **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ประเวศ วะสี. (2542). **ยุทธศาสตร์ชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน.

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์และรัชนี ภู่ตระกูล. (2545). **ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย**. วารสารดำรงราชานุภาพ. 3 (7), 6-11.

พระธรรมปิฎก. (ป.อ.ปยุตฺโต). (2542). **พระพุทธศาสนาพัฒนาคนและสังคม**. กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และปกิจ พรหมายน. (2559). **สภาพปัญหาการบริหารราชการไทย**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. (หน่วยที่ 14, หน้า 30-31). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ยุทธ วรฉัตรธาร. (2544). **ธรรมรัฐในการบริหารองค์การ**. วารสารนักบริหาร (21) (กรกฎาคม-กันยายน 2544).

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542. (2542, 10 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 116 ตอนที่ 63ง, หน้า 2.

รัชวรรณ กาญจนปัญญาคม. (2546). **ธรรมาภิบาล (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550. (2550, 24 สิงหาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 125 ตอนที่ 47ก, หน้า 21-112.

วีระ ไชยธรรม. (2543). **หลักธรรมาภิบาลกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

วรภัทร โตธนะเกษม. (2542). **การสร้าง Good Governance ในองค์กร**. วารสาร กสท. 5(4), 11-17.

สถาบันพระปกเกล้า. (2545). **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2541). **ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2541 เรื่อง จากวิกฤติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. (11-13). กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

สถาพร วิชัยรัมย์. (2560). **จริยธรรมสำหรับนักบริหาร**. บุรีรัมย์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). **การบริหารราชการไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

สุวรรณ ทองคำ. (2545). **สภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสิงห์บุรี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี.

สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2542). **คู่มือการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2544). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549)**. กรุงเทพฯ : สูตรไพศาล.

อนิวัช แก้วจำนงค์. (2554). **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สงขลา : นำศิลป์โฆษณา.

_____. (2555). **จริยธรรมทางธุรกิจ**. สงขลา : นำศิลป์โฆษณา.

อภิสิทธิ์ หนุนภักดี. (2552). **ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาชน**. ดุษฎีนิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อัจฉรา โยมสินธุ์. (2544). **บรรษัทธรรมาภิบาลกลยุทธธุรกิจแบบยั่งยืน**. วารสารนักบริหาร. 21(3), 33-38.

อานันท์ ปันยารชุน. (2542). **ธรรมาภิบาลในการบริหารวิทยาลัยในนานาทัศนะว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ออกัส. (2546). ธรรมาภิบาล. **วารสารร่มไทรทอง.** 13(4), 16-18.

Chapman, Richard A. (2000). **Ethics in the Public Service for the New Millennium**. Aldershot : Ashgate Publishing Company.

Cheung, A.B.L. and Scott, I. (2001). **Governance and Public Sector Reform In Asia**. Newyork : Routledge.

Folscher, A ; Krachik , W & Shapiro, I. (2000). **Transparency and participation in the budget process South Africa :A country report.** Retrieved June 15, 2016, From http://www.idasa.org. za/final/publications/bis_transparency_full.htm

Kjare, A.M. (2004). **Governance**. Malden, MA : Polity.

Rhodes, R.A. W. (1996). **The New Government : Governing without Government**. Oxford : University of Newcastle-Tyne.

บทที่ 6
ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

การบริหารงานในภาครัฐ เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะทุกประเภทของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ หรือหากจะพิจารณาให้แคบลงอีก ก็จะเป็นกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ในการดำเนินการให้ความพยายามต่าง ๆ ของรัฐ ดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย มีภารกิจสำคัญ เช่น ภารกิจให้บริการ ภารกิจด้านการควบคุม และกำหนดระเบียบภารกิจงานสนับสนุน ภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์และช่วยเหลือสนับสนุนโดยรัฐ ต้องคำนึงคือการให้บริการที่เป็นที่พอใจแก่ประชาชนและการให้บริการโดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชน สำหรับบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ จึงมีประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐและการเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

ความรับผิดชอบเป็นการตระหนักในหน้าที่ เป็นการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ จึงประกอบด้วย ความหมาย ความสำคัญ ขอบเขตของความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐ มีรายละเอียดในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ความหมายของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

ประธาน ไตรจักรภพ (2548 : 12) ให้ความหมายว่าความรับผิดชอบว่า หมายถึงความรับผิดชอบที่องค์การพึงมีต่อผลกระทบจากการดำเนินงานหรือการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อปัญหาที่องค์การได้มีส่วนเกี่ยวข้อง

นภาพร ขันธนภา (2547 : 61) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง ข้อผูกพันที่องค์กรจะต้องทำให้เกิดผลกระทบในทางบวกต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุด

ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ หมายถึงความเอาใจใส่ของหน่วยงานและข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความรู้ความสามารถ ด้วยความเสียสละ ด้วยความเข้าใจและด้วยสำนึกที่ถูกต้องในการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐอย่างประหยัดและคุ้มค่าและในการดูแลทรัพย์สมบัติของแผ่นดินด้วยความรอบคอบระมัดระวังเสมอด้วยการดูแลรักษาทรัพย์สินของตนเอง

นิโกร ฟีลิก และแอล ลอยด์ นิโกร (Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro,1977 : 3-18) ยังได้นิยามความหมายของความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐไว้ว่า หมายถึงกระบวนการที่รัฐ ใช้เป็นเครื่องมือกำหนดนโยบายและดำเนินการในการบริหารกิจการบ้านเมืองเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

นอกจากนี้ แอล ดี ไวท์ (L.D.White, 1949 : 235) ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐว่า หมายถึง การบริหารราชการซึ่งเป็นผลมาจากระเบียบและแบบอย่างการปฏิบัติที่จะควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และพิฟเนอร์และเพรสตัน (Pfiffner and Presthus,1960 : 3) ที่กล่าวว่า ความรับผิดชอบคือคุณภาพทางศีลธรรมของแต่ละบุคคล

ดังนั้น การบริหารภาครัฐจึงเป็นภาระหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่จะต้องปฏิบัติอย่างเต็มความรู้ความสามารถและด้วยความรับผิดชอบสูงสุดเพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว ย่อมรวมไปถึงพนักงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่งซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลเพื่อประกอบธุรกิจที่แม้จะเป็นเรื่องของการค้าหรืออุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งก็ตามให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางด้านสาธารณูปโภค หรือกิจการเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยรัฐเป็นเจ้าของกิจการหรือเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการ

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งความพร้อมรับผิดตามพจนานุกรม “New Shorter Oxford Dictionary” ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรับผิดชอบที่จะถูกตรวจสอบหรือความรับผิดชอบต่อบุคคลและสิ่งต่าง ๆ (cited in Hughes, 2012 : 187) และชูลทซ์ (Schultz, 2004 : 2) อธิบายว่า หมายถึงการได้รับการตรวจสอบจากภายนอก ซึ่ง เราส์ (Rouse, 1993) อธิบายว่า เป็นการแสดงให้คนอื่นเห็นความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมาย

เมื่อพิจารณาถึงคำทั้งสองนี้แล้วจะมีความแตกต่างกันในลักษณะสำคัญคือ ความพร้อมรับผิด เป็นความรับผิดชอบตามหน้าที่เฉพาะบุคคล “ความพร้อมรับผิด” จะมีความชัดเจนกว่าในด้านความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ ส่วน “ความรับผิดชอบ” เป็นการแสดงถึงบทบาทหน้าที่ที่จะพึงมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งมีลักษณะของการพิสูจน์หรือการตรวจสอบที่ยากกว่า

ดังนั้นความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจจึงมีความแตกต่างในประเด็นสำคัญคือความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐและความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งสามารถอธิบายได้อย่างน้อย 2 ประการคือ

1. ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ เป็นเรื่องเฉพาะตัวเฉพาะหน่วยงานซึ่งแคบกว่าความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่า

2. ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพของงานหลักที่จะต้องปฏิบัติ เช่น การเกษตร การก่อสร้าง การแพทย์การบริหาร เป็นต้น ในขณะที่ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิดทัศนคติหรือสำนึกในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่างานเทคนิคหรือวิชาชีพเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตามอาจพอสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ หมายถึงความเอาใจใส่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความรู้ความสามารถ ด้วยความเสียสละ ทุ่มเท ด้วยสติพิจารณาอย่างรอบคอบ และด้วยจิตสำนึกสาธารณะในการให้บริการของรัฐแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างประหยัดและคุ้มค่า และในการดูแลรักษาสาธารณะสมบัติของชาติ ด้วยความรอบคอบระมัดระวัง ไม่ให้เกิดความผิดพลาด

2. ความสำคัญของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

แม้ในปัจจุบันความหมายของยศถาบรรดาศักดิ์และอำนาจบารมีแบบเจ้าขุนมูลนายของข้าราชการโดยทั่วไปจะไม่มีมากมายเหมือนสมัยก่อนแต่ความเป็น “ข้าราชการ” หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอาชีพที่มั่นคงเรื่องของโอกาสที่จะทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติหรือเรื่องของอำนาจบารมีแบบใหม่ที่อาจบันดาลผลประโยชน์ทั้งทางตำแหน่งหน้าที่การงานและทางการเงินให้แก่ตนเองและพวกพ้องบริวาร ทั้งโดยชอบและโดยมิชอบยังคงมีอยู่อย่างเต็มที่ และในบางกรณีดูเหมือนจะมีความทวีความสำคัญมากกว่าสมัยก่อนอีกด้วย

ทั้งนี้ เพราะความสลับซับซ้อนของระบบราชการและจำนวนข้าราชการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่มากมายมหาศาลทั่วประเทศ ยิ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของ “ข้าราชการ” หรือความสำคัญของการทำราชการหรือการบริหารภาครัฐมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะข้าราชการ อาจใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม โอกาสในการใช้ดุลยพินิจนั้นมีอย่างกว้างขวาง นโยบายที่รัฐกำหนด บางครั้งไม่เฉพาะเจาะจง ข้าราชการสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดแนวทางปฏิบัติได้ จึงอาจนำประโยชน์ส่วนตัวมาปะปนกับประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของความรับผิดชอบของบุคลากรภาครัฐ

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ (2527 : 66) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า หากมองในแง่ปัญหาจะเห็นว่าปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือส่วนที่ประชาชนประพฤติปฏิบัติกันเอง เช่น การประกอบอาชีพไม่สุจริตการประกอบอาชญากรรมหรือการทำลายสาธารณสมบัติและทรัพยากรของชาติโดยขาดความรับผิดชอบ กับอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่ข้าราชการเป็นผู้กระทำ เช่น การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งกดขี่ข่มเหงรังแกราษฎร การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการทำงานแบบเช้าชามเย็นชามโดยไม่รับผิดชอบหรือไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น ทั้งสองส่วนนี้ต่างมีผลคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือสัมพันธ์กัน

ด้วยเหตุนี้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการทุกกรณี เช่น ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม สถิติอุบัติเหตุทางรถยนต์เพิ่มขึ้น ฝนแล้ง น้ำท่วมผลผลิตตกต่ำ เกษตรกรมีหนี้สินมาก เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้แม้บางเรื่องจะอยู่นอกเหนือการควบคุมและความคาดหมายของทางราชการที่จะป้องกันล่วงหน้าได้ เช่น ฝนแล้งหรือราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกที่สูงขึ้นก็ตาม ประชาชนโดยทั่วไปก็จะถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องแก้ไขหรือขจัดปัดเป่าปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการนั้นเกิดจากการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น ทางราชการละเลยในการดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชนจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาอาชญากรรมชุกชุมหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อหย่อนในการรักษากฎหมายจราจรจนเป็นเหตุให้สถิติอุบัติเหตุทางรถยนต์มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าลักษณะสำคัญของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐนั้น มีหลายประการ คือ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 9)

1. ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการรับบริการที่ดีที่สุดจากรัฐ

2. ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองรวมทั้งการต่างประเทศ

3. ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลซึ่งมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน

4. ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นประสิทธิภาพในการบริหารและการปฏิบัติราชการรวมตลอดทั้งการดำเนินกิจการรัฐวิสาหกิจและงานอื่น ๆ ที่มีบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ความรับผิดชอบภาครัฐมิได้หมายรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรมเท่านั้น แต่หมายความรวมไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมด้วย เพราะหากประเทศชาติอันหมายถึงสังคมโดยรวม ประกอบไปด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ที่มีความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐสูงอยู่แล้วก็จะเป็นเครื่องชี้วัดได้ว่า รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาบ้านเมืองตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ถ้าประเทศชาติมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ขาดความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ ก็บ่งชี้ได้เช่นกันว่ารัฐบาลจะไม่สามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าได้

3. ขอบเขตของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิดทัศนคติหรือสำนึกในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวตามระดับสูงต่ำของความรับผิดชอบที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาต่อไปนี้คือความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐดังกล่าวนั้นจะมีขอบเขตกว้างขวางเพียงใดครอบคลุมระบบองค์กรบุคคลและกิจกรรมใดบ้างซึ่งในส่วนนี้อาจแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

3.1 ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ

งานราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นงานของประเทศที่มีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการและควบคุมดูแลซึ่งในการดำเนินการหรือการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าวรัฐบาลและส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการจัดหางบประมาณค่าใช้จ่ายมาดำเนินกิจการ รวมทั้งจัดหาจัดจ้างคนเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐดังกล่าวด้วย ฉะนั้นความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐเบื้องต้นของบุคคลที่เข้ารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก็คือความรับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องมีต่อประเทศชาติในฐานะนายจ้างของตน

ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติอาจแบ่งออกเป็นกรณีย่อย ๆ ได้ดังนี้ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 11)

1. ความรับผิดชอบต่อรัฐบาล โดยความรับผิดชอบในการที่จะบริหารหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาหรือได้กำหนดขึ้นในเวลาและโอกาสต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงและได้ผลดีที่สุด

2. ความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงานด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามที่ได้รับมอบหมายและตามที่เห็นสมควรด้วยทัศนคติและจิตสำนึกที่ถูกต้องจนเกิดผลดีต่อองค์การโดยส่วนรวม

3. ความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและของเจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนการรักษาวินัยและการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถ

4. ความรับผิดชอบต่อเพื่อนร่วมงานซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการหรือหน่วยงานเดียวกันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการประสานสัมพันธ์ช่วยเหลือเกื้อกูลและด้วยความสมัครสมานสามัคคีไม่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบเอาเปรียบเพื่อนร่วมงานหรือสร้างความแตกแยกในหน่วยงานให้เกิดขึ้นโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง

3.2 ความรับผิดชอบต่อประชาชน

งานราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์หลักในการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในชาติให้สามารถดำรงชีวิตและประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและเลี้ยงครอบครัว รวมทั้งมีรายได้เพื่อที่จะเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลเพื่อใช้ในการบริหารงานและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า สามารถอำนวยความสงบร่มเย็นแก่ประชาชนต่อไปได้ ฉะนั้นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องมีความเข้าใจในเบื้องต้นถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของงานราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนว่าตนมีหน้าที่โดยตรงในการที่จะต้องประกอบรัฐกิจเพื่อนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและให้ได้ผลดีที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยอาศัยความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจเป็นที่ตั้งซึ่งอาจแบ่งออกเป็นกรณีย่อย ๆ ได้ดังนี้ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 11-12)

1. รับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการโดยการให้บริการด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพด้วยความกระตือรือร้นและแสดงออกให้เห็นถึงความเข้าใจความเต็มใจที่จะให้บริการหากมีปัญหาก็พร้อมที่จะช่วยเหลือด้วยความเอาใจใส่ไม่ทอดทิ้งเรื่องที่รับผิดชอบ ในกรณีจำเป็นก็ต้องสามารถอธิบายเหตุผลความจำเป็นที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินการให้เกิดความเข้าใจถูกต้องไม่บอกปัดความรับผิดชอบซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจผิดและส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือเป็นเหตุให้เสียหายต่อภาพลักษณ์ของราชการหรืองานของรัฐได้

2. รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยการบริหารราชการและงานของรัฐตามแนวนโยบายที่หัวหน้าคณะรัฐบาลได้แถลงต่อสภาไว้ ในขณะเดียวกันก็พยายามตอบสนองข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนที่ผ่านมาทางสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่จะสามารถทำได้โดยมีการประสานสัมพันธ์และชี้แจงทำความเข้าใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดด้วย

3. รับผิดชอบต่อสื่อมวลชนซึ่งมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ โดยในส่วนนี้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตอบชี้แจงในกรณีที่มีเหตุการณ์หรือเรื่องราวสำคัญเกี่ยวข้องพาดพิงถึงงานในหน้าที่ราชการที่ตนรับผิดชอบ ในขณะเดียวกันก็อาจเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภารกิจหรือกิจกรรมสำคัญของส่วนราชการหรือหน่วยงานของตนให้

สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบผ่านสื่อมวลชนโดยปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สื่อมวลชนอย่างถูกต้อง

3.3 ความรับผิดชอบต่อสังคม

โดยที่สังคมเป็นที่รวมของประชากรและเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน ฉะนั้นคนทุกคนไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนธรรมดาต่างก็มีหน้าที่โดยตรงที่จะช่วยกันจรรโลงสังคมที่ตนอยู่ให้เป็นสังคมที่มีความสงบร่มเย็นมีระเบียบวินัยสามารถที่จะเลือกอำนวยให้ประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขซึ่งสำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งต้องถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงที่จะทำทุกอย่างให้สังคมของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นสังคมที่ดีดังกล่าวข้างต้น ได้โดยอาจกระทำได้ดังนี้คือ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 12, สาคร สุขศรีวงศ์, 2554 : 83)

1. รับผิดชอบต่อกฎหมายรวมทั้งกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของบ้านเมืองในอันที่จะไม่ละเมิดให้เกิดความเสียหายหรือกลายเป็นตัวอย่างที่ไม่ถูกต้อง ในขณะเดียวกันก็ต้องคอยดูแลรักษากฎหมายกฎระเบียบดังกล่าวที่ตนในฐานะที่เป็นข้าราชการผู้รักษากฎหมายหรือในฐานะพลเมืองดี โดยจะคอยสอดส่องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดละเมิดกฎหมายหรือกฎระเบียบของข้อบังคับ จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้

2. รับผิดชอบต่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อันได้แก่สิ่งก่อสร้างสาธารณะต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน เขื่อน คูคลองส่งน้ำ ชลประทาน เสาและสายไฟฟ้าโทรศัพท์ ท่าเรือ แหล่งน้ำสาธารณะต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งรัฐได้จัดสรรสร้างจัดทำขึ้นหรือบำรุงรักษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องช่วยกันดูแลรักษาและป้องกันการทำลายหรือฉกฉวยใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

3. รับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่พืชพันธุ์ธัญญาหารแร่ธาตุหรือทรัพยากรใต้ดินอื่น ๆ เช่น น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ ฯลฯ ด้วยการดูแลรักษาหรือค้นคว้าวิจัยและนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วยความระมัดระวังประหยัดและให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะเดียวกันก็ต้องคอยป้องกันการฉกฉวยประโยชน์หรือฉวยโอกาสของผู้ที่พยายามเอาเปรียบลักลอบนำผลประโยชน์และทรัพยากรดังกล่าวที่มีอยู่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือนำออกนอกประเทศด้วยการหลอกลวงหรือให้อามิสสินจ้างแก่บุคลากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

4. ความรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของกลุ่มต่าง ๆ เช่น เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมว่ากลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ควรมีสิทธิขั้นพื้นฐานหรือมีสิทธิในการรับบริการใดบ้าง เช่น เด็กควรมีสิทธิในการรับการดูแลเลี้ยงดูอย่างปลอดภัย มีปัจจัยสี่อย่างเพียงพอและได้รับการศึกษาตามสมควร เป็นต้น

5. ความรับผิดชอบต่อศาสนาและวัฒนธรรม ได้แก่การจัดทำบริการสาธารณะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ วิถีประชา บรรทัดฐาน ตลอดจนศาสนาของชุมชน หากมีประเด็นที่เลี่ยงหรือล่อแหลมต่อความเข้าใจของสังคม จำเป็นต้องทำความเข้าใจ ละเว้น หรือ

หลีกเลี่ยงตามแต่กรณี นอกจากนี้ควรสนับสนุนการทำนุบำรุงและเผยแพร่ศาสนาเพื่อเป็นหลักใจของสังคมด้วย

6. ความรับผิดชอบด้านคุณภาพและบริการ ได้แก่การจัดทำและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีคุณลักษณะเป็นไปตามข้อกำหนดและมาตรฐาน รวมถึงการดูแลรักษาและรับประกันคุณภาพตามสัญญาที่ได้ระบุไว้

7. ความรับผิดชอบต่อสุขภาพและสวัสดิการของบุคคล ได้แก่ การไม่ผลิตและบริการสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของบุคคลทั่วไป ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดอันตรายและมีการป้องกันความเสี่ยงตามมาตรฐานที่กำหนด

4.4 ความรับผิดชอบต่อตนเอง

นอกเหนือจากความรับผิดชอบต่อประเทศชาติต่อประชาชนและต่อสังคมดังกล่าวแล้วสิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งซึ่งถือเป็นรากฐานของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจะต้องมีคือความรับผิดชอบต่อตนเองตามหลักทั่วไปที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างมักเริ่มต้นจากตนเองก่อนโดยเฉพาะในแง่ของการทำความดีหรือการมีความรับผิดชอบ หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีความรับผิดชอบต่อตนเองแล้วจะหวังให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมต่อประชาชนต่อประเทศชาติได้อย่างไร ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อตนเองนั้นอาจจำแนกได้ดังนี้ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 13)

1. รับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความรับผิดชอบสูงสุดต่อภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยมุ่งผลให้เกิดความสำเร็จตามนโยบายแผนงานโครงการตลอดจนวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของทางราชการที่กำหนดไว้ให้ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

2. รับผิดชอบต่อจรรยาวิชาชีพของข้าราชการด้วยการมุ่งมั่นทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็ต้องยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีมีคุณธรรมจริยธรรมและมีภาวะจิตใจที่สูงพร้อม

3. รับผิดชอบต่อครอบครัว โดยเหตุที่ครอบครัวเป็นรากฐานสำคัญของสังคมและมีส่วนสำคัญต่อการดำรงชีวิต ฉะนั้นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อครอบครัวด้วยการดูแลบำรุงรักษาทั้งในด้านการครองชีพและความเป็นอยู่ซึ่งรวมตลอดถึงการสร้างความอบอุ่นและความมั่นคงให้แก่สมาชิกในครอบครัวด้วย

ปัญหาเกี่ยวและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐ

1.1 ปัญหาด้านพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐมิใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดใหม่หรือพึ่งมีความรุนแรงในปัจจุบันการบริหารภาครัฐเป็นงานที่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป้าหมายใหญ่คือการนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศชาติและการนำความสงบร่มเย็นมาสู่ประชาชนในชาติด้วยการนำ

บริการของรัฐไปสู่ประชาชาติอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงซึ่งเป็นภารกิจที่เกิดพร้อมกับการก่อตั้งรัฐ ฉะนั้นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอยู่และมีอยู่นานแล้ว

กระมล ทองธรรมชาติ (2528 : 69-71 อ้างในศิริพร เชาวลิต, 2556 : 14) ได้แสดงปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบของราชการ ระบบราชการไทยถูกมองว่า เป็นระบบราชการที่ทำเพื่อราชการด้วยกันเองมากกว่าเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ นอกจากนี้พงศ์สัณฑ์ ศรีสมทรัพย์และชลิดา ศรมณี (2539 : 60-65) ได้ระบุปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ส่วนหนึ่งว่า ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่และข้าราชการมีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี นอกจากนี้ทินพันธ์ นาคะตะ (2543 : 17-23) ได้สรุปถึงปัญหาของเจ้าหน้าที่รัฐว่า พฤติกรรมของข้าราชการขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ไม่เต็มใจปฏิบัติตามนโยบาย ขาดสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน ขาดความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ และสิ่งที่ยังเป็นปัจจัยให้ข้าราชการไทยสามารถทำอะไรก็ได้ที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ทั้งนี้ อมเรศ ศิลาอ่อน (2543 : 53-55 อ้างในศิริพร เชาวลิต, 2556 : 14) เห็นว่า การขาดความรับผิดชอบดังกล่าวอาจเป็นเพราะข้าราชการมีความมั่นใจในความมั่นคงของอาชีพมากเกินไป ทำให้ข้าราชการไม่มีแรงกดดันที่จะต้องพัฒนาตนเอง เพราะอาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง พฤติกรรมของข้าราชการจึงทำอะไรก็ได้ถ้าไม่ผิดวินัยและจรรยาบรรณของหน่วยงาน ซึ่งการให้ความสำคัญเรื่องระเบียบขั้นตอน โครงสร้างองค์การทำให้ข้าราชการไม่คำนึงถึงพฤติกรรมที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งวิษณุ เครืองาม (2545 : 81 อ้างในศิริพร เชาวลิต, 2556 : 14) กล่าวว่าปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมข้าราชการคือ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ ขาดความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กฎเกณฑ์บางอย่างยังมีช่องว่าให้มีการใช้ดุลพินิจที่ลักลั่น เลือกปฏิบัติและมีความครอบคลุมความได้หลายนัย เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบ และจากการศึกษาของสำนักงานกพ. (2545 : 71) ยังพบปัญหาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐนอกเหนือจากดังกล่าวมา กล่าวคือข้าราชการบางส่วนยังยึดติดกับทัศนคติดั้งเดิมในความเป็นเจ้าขุนมูลนาย สร้างอิทธิพลจากการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาและเพื่อร่วมงานยังมีส่วนชักจูง ส่งเสริมไปในทางที่ผิด

ปัญหาด้านพฤติกรรมไม่พึงประสงค์เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการแสดงออกในการปฏิบัติงานการให้บริการแก่ประชาชน และการวางตัวของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสมไม่เป็นไปตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนอันก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนผู้รับบริการและของสื่อมวลชนอันเป็นผลให้ภาพพจน์การทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปเกิดความเสื่อมเสีย โดยอาจจะสรุปได้หลายประการ เช่น (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 15-16)

1.1.1 การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความล่าช้า ขาดความรับผิดชอบบางครั้งประชาชนผู้มาติดต่อไม่ได้รับบริการในเวลาอันสมควรมีพฤติการณ์ที่เรียกว่า “เช้าชามเย็นชาม” นอกจากนี้เจ้าหน้าที่บางคนยังขาดความเอาใจใส่เก็บหรือทุกเรื่องที่ราษฎรขอให้ดำเนินการไว้นานหรือบางครั้งทำเรื่องหายแล้วปัดความรับผิดชอบโดยให้ผู้ยื่นเรื่องราวทำเรื่องเสนอมาใหม่ เป็นต้น

1.1.2 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากไม่สุจริตใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องต่าง ๆ นานา เช่น รีดไถประชาชนผู้มาติดต่อขออนุมัติดำเนินการหรือประกอบธุรกิจหรือทุจริตในหน้าที่ด้วยการรับอามิสสินจ้างให้ดำเนินการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นต้น

1.1.3 ข้าราชการจำนวนไม่น้อยยังติดยึดอยู่กับระบบศักดินาด้วยการถือยศถือศักดิ์วางตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายกับประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการทำตนให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวในอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่มากกว่าที่จะมุ่งสร้างความรักความสนิทสนมและความเข้าใจในหมู่ประชาชน

1.1.4 การทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนมากยังขาดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเป็นการทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบหรือภารกิจที่กำหนดไว้ตามแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่เคยกระทำต่อเนื่องกันมาให้สำเร็จเสร็จสิ้นไป โดยไม่ได้คำนึงถึงว่างานที่ทำเสร็จนั้นจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมขององค์การและประเทศชาติหรือไม่

1.1.5 การทำงานส่วนใหญ่เน้นที่ความถูกต้องตามกฎหมายกฎระเบียบที่วางไว้มากกว่าผลที่จะได้รับจากความสำเร็จของงานเป็นสำคัญจนมีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่างานราชการหรืองานของรัฐส่วนใหญ่เน้นที่วิธีการหรือพิธีการ (Mean) มากกว่าผลที่จะได้รับ (Ends)

1.1.6 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยที่ตั้งหน้าตั้งตาแสวงหาความก้าวหน้าในหน้าที่การงานด้วยการบริการเจ้านายมากกว่าที่จะมุ่งสร้างผลงานหรือแสดงความรู้ความสามารถให้ปรากฏทั้งนี้สืบเนื่องจากระบบปูนบำเหน็จความชอบที่ใช้อยู่ในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมการตอบแทนผลงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

1.2 ปัญหาด้านการขาดจิตสำนึกในการบริหารภาครัฐ

ปัญหาด้านการขาดจิตสำนึกในการบริหารภาครัฐเป็นปัญหาด้านจิตใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐในหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้นขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งว่าตนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานทั้งของตนเองและของส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตนสังกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่จะให้บริการของรัฐแก่ประชาชนให้เกิดผลดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

จิตสำนึกดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนลึกของจิตใจ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และฐานะของการเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการที่จะต้องบริหารงานหรือปฏิบัติภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานและของตนให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนตามวัตถุประสงค์เป้าหมายและเจตนารมณ์ที่วางไว้ให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

การขาดจิตสำนึกที่ถูกต้องในการบริหารงานของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายมากมายอาจมาจากสาเหตุหลายประการเช่น

1.2.1 มีความคิดว่างานราชการหรืองานรัฐวิสาหกิจที่ทำอยู่ไม่ใช่งานของตนที่จะต้องอุทิศกายอุทิศใจและกำลังความคิดความสามารถที่มีอยู่ให้เกิดผลสำเร็จต่อส่วนรวมการบริหารงานจึงมักจะไม่ทุ่มเทความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ซึ่งอาจจะเกิดจากการขาดความรู้ความสามารถและความชำนาญ งานที่เหมาะสมแต่ไม่คิดที่จะขวนขวายพัฒนาตนเองหรืออาจจะเกิด

จากความคิดว่าตนอาจจะอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไม่นานจึงไม่คุ้มที่จะขวนขวายปรับปรุงตนเอง เป็นเหตุให้งานราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องประสบกับความล้มเหลวหรือการขาดทุนดังที่เป็นอยู่

1.2.2 มีความคิดว่างานราชการหรือการรัฐวิสาหกิจที่ทำอยู่เป็นเพียงการประกอบอาชีพอย่างหนึ่งเพื่อเลี้ยงตัวเองหรือเลี้ยงครอบครัวเหมือนกับอาชีพอื่น ๆ ที่ราษฎรทั่วไปต่างก็ประกอบอยู่มิได้คิดว่างานราชการและงานอื่นของรัฐเป็นงานที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชนให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขและประกอบอาชีพได้สะดวกปลอดภัยสามารถมีรายได้มาเลี้ยงตนเลี้ยงครอบครัวอย่างพอเพียงหรือถึงขั้นที่สามารถมีรายได้หรือเพียงพอที่จะเก็บออม ซึ่งการมีความคิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานของรัฐขาดจิตสำนึกที่จะให้บริการช่วยเหลือประชาชนด้วยความเต็มใจและจริงใจ

1.2.3 มีความคิดว่างานราชการบางแห่งเป็นงานที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์อย่างอื่นได้นอกจากการรับเงินเดือนประจำ เช่น งานเกี่ยวกับการรักษากฎหมายงานเกี่ยวกับภาษีอากรงานเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการแก่งแย่งหรือวิ่งเต้นให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหรือโยกย้ายเข้าไปทำงานในหน่วยงานดังกล่าวโดยไม่ได้คิดว่าเป็นงานราชการซึ่งเป็นบริการของรัฐเช่นเดียวกับงานของหน่วยงานอื่น ๆ และเมื่อได้เข้าไปรับราชการหรือทำงานในหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่บางคนก็มิได้มีความคิดหรือจิตสำนึกที่จะประกอบรัฐกิจในหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต หรือด้วยความรับผิดชอบเท่าที่ควรแต่กลับมุ่งหาทางเบียดบังหรือแสวงหาผลประโยชน์จากการทำงานให้กับตนหรือพวกพ้องซึ่งกลายเป็นปัญหาทางพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐจำนวนไม่น้อยต้องถูกลงโทษจากการทุจริตและประพฤติมิชอบและรัฐต้องเสียงบประมาณแต่ละปีเป็นจำนวนมากในการที่จะคอยป้องกันหรือปราบปรามการกระทำดังกล่าว

1.3 ปัญหาด้านการขาดทัศนคติที่ถูกต้องในการทำงาน

ปัญหาด้านการขาดทัศนคติที่ถูกต้องในการทำงาน เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่อาจเหมือนหรือแตกต่างกับบุคคลอื่นได้ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐก็หมายถึงปัญหาที่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐมีความรู้สึกไม่ดีหรือไม่ถูกต้องต่องาน ต่อหน่วยงาน ต่อผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งต่อประชาชนผู้มาติดต่อรับบริการ

ปัญหาที่ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน มีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องในการทำงานเป็นปัญหาที่มีผลโดยตรงต่อพฤติกรรมที่แสดงออกต่องานและต่อบุคคลอื่น เช่นเดียวกับปัญหาการขาดจิตสำนึกที่ถูกต้องในการบริหารภาครัฐ โดยอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทั้งสองเรื่องนี้มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เช่น การที่ข้าราชการบางคนมีจิตสำนึกที่ไม่ถูกต้องในการทำงานเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีทัศนคติที่ผิด ๆ ต่องานที่ทำอยู่ อันมีส่วนส่งผลให้ข้าราชการเหล่านั้นมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม

ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติที่ไม่ถูกต้องของข้าราชการ เป็นปัญหาร้ายแรงที่สั่งสมมานานที่ควรจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขเห็นได้จากการที่รัฐบาลทุกรัฐบาลหยิบยกขึ้นมาเป็นนโยบายแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องดำเนินการแก้ไขให้ได้เพื่อให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ดีขึ้นอันจะส่งผลให้

ระบบราชการโดยส่วนรวมดีขึ้นด้วยดังคำกล่าวที่ว่า “การพัฒนาทัศนคติของข้าราชการเป็นรากฐานของการพัฒนาระบบราชการทั้งปวง” (อมร รักษาสัตย์, 2530 : 136)

ทัศนคติที่ไม่ถูกต้องในการทำงานของข้าราชการอาจจำแนกได้ 4 ประเภท ดังนี้ (อรุณ รักธรรม, 2524 : 141-142)

1. ทัศนคติทางสังคม ข้าราชการบางคนมีความรู้สึกว่าตนมีฐานะตำแหน่งและหน้าที่การงานเหนือกว่าประชาชนทั่วไปยังพอใจและติดยึดอยู่กับระบบเจ้าขุนมูลนายเป็นผลให้มีการกดขี่ข่มเหงหรือรังแกประชาชนเบียดเบียนแสวงหาผลประโยชน์และไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่เดือดร้อน

2. ทัศนคติทางเศรษฐกิจ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยมีความรู้สึกว่าเงินเดือนหรือรายได้ที่ได้รับอยู่น้อยเกินไปไม่พอใช้จ่ายโดยไม่ได้คำนึงถึงการประหยัดและอดออมกลับต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยการแสวงหาเงินทั้งในทางที่ควรและไม่ควร โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หรือบางครั้งก็จัดกิจกรรมหรืองานส่วนตัวในโอกาสพิเศษต่าง ๆ เช่น จัดงานวันเกิด ขึ้นบ้านใหม่ ฉลองยศ ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีพยายามป้องกันโดยการห้ามปรามแล้วก็ตาม

3. ทัศนคติทางการศึกษา ข้าราชการบางคนมีความรู้สึกว่าตนมีการศึกษาหรือมีความรู้เหนือกว่าประชาชน บางครั้งดูถูกประชาชนด้วยการกระทำหรือแสดงอากัปกิริยาที่ไม่เหมาะสม แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือความรู้สึกหรือทัศนคติดังกล่าวได้สร้างความหลงผิดให้กับตัวข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเองโดยไม่คิดจะขวนขวายพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้กลายเป็นคนล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งทำให้งานราชการพลอยล้าหลังไปด้วย

4. ทัศนคติทางการบริหาร ข้าราชการจำนวนมากมีความรู้สึกว่าตนมีความรู้ความสามารถเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ที่ตนปฏิบัติอยู่ บางครั้งก็มีความรู้สึกว่าตนมีความรับผิดชอบสูงกว่าระดับของตำแหน่งที่กำหนดให้ เป็นเหตุให้เกิดความไม่พึงพอใจต่องานที่ปฏิบัติ บางครั้งเกิดความรู้สึกท้อแท้ขาดความสนใจและความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานให้เกิดความสำเร็จเป็นผลดีจนบางครั้งเป็นเหตุให้ข้าราชการเกิดความบกพร่องเสียหาย

ปัญหาต่าง ๆ นอกจากรัฐบาลหรือทางราชการจะต้องหาทางแก้ไขหรือขจัดปัดเป่าให้ลดน้อยลงหรือให้หมดไปในที่สุดแล้วทางหนึ่งที่อาจทำได้ก็คือการป้องกันไม่ให้ปัญหาดังกล่าวเกิดมากขึ้นทั้งนี้โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องในการบริหารภาครัฐแก่ผู้ที่จะเข้ารับราชการทุกคน

2. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

2.1 การแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกฎหมาย

โดยที่ปัญหาความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปราศจากเหตุผลที่ถูกต้องเพียงพอ ซึ่งบางกรณีอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือประเทศชาติอย่างร้ายแรงหรืออย่างน้อยที่สุดก็ส่งผลกระทบถึงประชาชนผู้รับบริการของรัฐที่อาจไม่ได้รับความสะดวกและความเป็นธรรมในการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐทุกรัฐหรือประเทศทุกประเทศจึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้อง

หาทางป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐและทางหนึ่งของการแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือการใช้ตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ซึ่งอาจแยกประเภทของกฎหมายที่ใช้บังคับออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และพนมพัทธ์ สมิตานนท์, 2558 : 22-23)

2.1.1 กฎหมายทั่วไป

กฎหมายทั่วไป หมายถึงกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนทุกคนรวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นประชาชนด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ก็คือกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติให้ผู้กระทำผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต้องรับโทษหรือรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือส่งคืนซึ่งลาภมิควรได้อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปเป็นต้น

นอกจากนี้ในอดีตที่ผ่านมาประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 ที่ว่า ด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการทั้งฝ่ายบริหารฝ่ายตุลาการและฝ่ายการเมืองไว้โดยเฉพาะถึง 2 ลักษณะรวม 26 มาตราซึ่งได้มีการรวบรวมและชี้นำให้เห็นการกระทำที่ถือเป็นความผิดไว้ดังนี้

1) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ซื้อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์ใดเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นไป (ม.147)

2) เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลใดมอบหรือหาทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น (ม.148)

3) เจ้าพนักงานสมาชิกสภาต่าง ๆ เรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ (ม.149)

4) เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ซึ่งตนได้เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อนจะได้รับตำแหน่งนั้น (ม.150)

5) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ซึ่งทำจัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์ (ม.151)

6) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ตนเองหรือผู้อื่น (ม.152)

7) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายเกินกว่าที่ควรเพื่อประโยชน์ตนหรือผู้อื่น (ม.153)

8) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่ เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากรค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใดโดยทุจริต เรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย (ม.154)

9) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม ทุจริตกำหนดราคาให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมมิต้องเสียหรือเสียน้อยไป (ม.155)

10) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมายโดยทุจริตแนะนำหรือทำการให้มีการทำบัญชีอย่างผิด ๆ เพื่อมิให้ต้องเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมหรือเสียน้อยไป (ม.156)

11) เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต (ม.157)

12) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปกครองรักษาทรัพย์หรือเอกสาร ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์หรือยินยอมให้ผู้อื่นทำ (ม.158)

13) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์หรือเอกสารโดยมีตราหรือเครื่องหมายหลักฐานในการยึดหรือรักษาทรัพย์นั้น กระทำการอันมิชอบทำให้เสียหายใช้ประโยชน์ไม่ได้หรือยอมให้ผู้อื่นทำ (ม.159)

14) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยดวงตราของราชการกระทำการอันมิชอบ ใช้ตรานั้นให้ผู้อื่นเสียหายหรือยอมให้ผู้อื่นทำ (ม.160)

15) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความหรือดูแลเอกสารทำการปลอมเอกสาร (ม.161) หรือรับรองเอกสารปลอมหรือละเว้นไม่จดข้อความ (ม.162)

16) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์ กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ เปิดทำลายทำให้สูญหายกัก ส่งผิดทางเปิดเผยข้อความ (ม.163)

17) เจ้าพนักงานรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ กระทำการมิชอบให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น (ม.164)

18) เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการไปตามกฎหมายหรือคำสั่ง ป้องกันหรือขัดขวางมิให้เป็นการเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น (ม.165)

19) เจ้าพนักงานราชทัณฑ์งานหรือกระทำการอย่างใด ๆ ให้งานหยุดชะงักหรือเสียหายโดยร่วมกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป (ม.166)

20) ความผิดตามที่กล่าวมาข้างต้นหลายมาตรา ถ้าผู้กระทำเป็นพนักงานอัยการผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน ผู้อยู่ในตำแหน่งตุลาการ ผู้มีหน้าที่ต้องทำตามคำสั่งศาลก็จะต้องได้โทษสูงขึ้น (ม.200 -205)

ฐานความผิดตามกฎหมายบ้านเมืองที่กำหนดไว้ข้างต้น มีความกว้างและครอบคลุมการกระทำโดยทุจริตของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกด้าน แถมยังมีบทกำหนดเพิ่มโทษแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและกระทำผิดอีกด้วยบทกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นมาตรการหรือเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐได้เป็นอย่างดี

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการ

นอกจากบทบัญญัติในกฎหมายทั่วไปซึ่งอาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐข้างต้นแล้ว ข้าราชการแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นทหาร พลเรือน ตำรวจ ตุลาการ อัยการ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มหาวิทยาลัยรัฐสภาหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเทศบาล ฯลฯ ต่างก็มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมตั้งแต่เรื่องการ

สรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน รวมตลอดถึงเรื่องวินัยการลงโทษและการออกจากราชการ

สำหรับบทบัญญัติที่ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการโดยตรง ในส่วนนี้คือบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัยซึ่งนอกจากข้าราชการทหารแล้ว ข้าราชการฝ่ายพลเรือนส่วนใหญ่จะใช้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 เป็นหลัก (ราชกิจจานุเบกษา, 2551 เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก) โดยอาจมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับลักษณะของข้าราชการแต่ละประเภท

เพื่อเป็นการประกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการและการบริหารภาครัฐตลอดจนการมีวินัยและการรักษาวินัยในหมวดที่ 6 วินัยและการรักษาวินัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติหลักในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวินัยของข้าราชการและการรักษาวินัยโดยในมาตรา 82 ส่วนนำอธิบายถึงการกระทำอันเป็นข้อปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้คือ

1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบของทางราชการมติของคณะรัฐมนตรีนโยบายของรัฐบาลและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นและเมื่อได้เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้

6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรมและให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ยังได้อธิบายถึงการกระทำที่เป็นข้อห้ามของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในมาตรา 83 ไว้ดังต่อไปนี้

1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วครั้งคราว

3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

5) ต้องไม่กระทำการหรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

6) ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกดขี่หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

9) ต้องไม่ดูหมิ่นเหยียดหยามกดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎก.พ.

นอกจากนี้ยังได้มีบทกำหนดการกระทำผิดวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งสมควรทราบดังมีรายละเอียดในมาตรา 85 เพื่อประกอบความรู้ความเข้าใจด้วยว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตนหรือวางตนอย่างไรจึงจะไม่เป็นความผิดทางวินัยคือ

1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน 15 วันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

5) ดูหมิ่นเหยียดหยามกดขี่ข่มเหงหรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

11) เสนอมาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ์หรือเอกสารสิทธิ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิ์แก่บุคคลใดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตรวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรต่อไปหรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในตำแหน่งไปดำเนินการต่อไปก็ได้

จะเห็นได้ว่าข้อแตกต่างระหว่างมาตรการแก้ปัญหาของกฎหมายอาญากับกฎหมายข้าราชการพลเรือนประการหนึ่งคือข้อกำหนดหรือบทบัญญัติในกฎหมายอาญาเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทั้งหมดและได้กำหนดบทลงโทษไว้ชัดเจนในแต่ละมาตราซึ่งบางมาตรามีโทษรุนแรงซึ่งอาจถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตเช่นความผิดตามมาตรา 148 - 151 และมาตรา 154 - 156 เป็นต้นในขณะที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่เป็น

ความผิดไว้ให้ข้าราชการยึดถือในการทำงานหรือการวางตนด้วยเช่นกำหนดว่าต้องสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต้องรักษาความลับของทางราชการต้องสุภาพ เรียบร้อยสามัคคีช่วยเหลือกันหรือต้องต้อนรับให้ความสะดวกให้ความเป็นธรรมและให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อเป็นต้นถ้าไม่ทำตามแนวทางที่กำหนดจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการแก่ประเทศชาติหรือแก่ประชาชนจึงจะถือเป็นความผิดทางวินัยซึ่งก็มีบทลงโทษที่แตกต่างกันกับกฎหมายอาญากล่าวคือมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดไว้ว่าโทษผิดวินัยมี 5 สถานคือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก 5) ไล่ออก

2.2 การแก้ไขปัญหาโดยอาศัยการปกครองบังคับบัญชา

การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐโดยอาศัยการปกครองบังคับบัญชานั้น เป็นการแก้ปัญหาโดยอาศัยกระบวนการบริหารภายในระบบราชการคล้ายกับการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยกฎหมาย ต่างกันแต่ว่าการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาโดยวิธีนี้เป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาโดยมีผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลและดำเนินการให้การปฏิบัติและการบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สนองต่อเจตนารมณ์ในการบริหารราชการของรัฐ

สำหรับกระบวนการบังคับบัญชาในการบริหารราชการนั้น โดยปกติจะประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับสูงสุดลงมาซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง เป็นต้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานและข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน

ในการบริหารราชการหรือบริหารรัฐกิจนั้น ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับจะมีความรับผิดชอบโดยตรงในการวางแผน ควบคุม อำนวยการ ติดตามตรวจสอบให้คำปรึกษาแนะนำและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมายโครงการและแผนของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบในการบริหารรัฐที่สำคัญที่สุดข้อหนึ่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งหากหลีกเลี่ยงหรือละเลยก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการโดยส่วนรวมได้ และในการใช้กระบวนการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือป้องกันแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานและการบริหารภาครัฐนั้น ผู้บังคับบัญชาทุกระดับการพิจารณาดำเนินการได้ดังนี้

2.2.1 มีการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ กล่าวคือผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจะต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องคอยดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ต้องคอยจัดหาปัจจัยและสิ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของคนในหน่วยงานของตนเป็นไปอย่างราบรื่นไม่มีอุปสรรคที่จะทำให้เกิดความขัดข้องหรือชะงักงัน ถ้าเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดต่อหรือบริการประชาชนโดยตรงก็ต้องคอยดูแลให้ประชาชนที่มารับบริการได้รับความสะดวกตามสมควรและคอยหมั่นศึกษาหาแนวทางที่จะปรับปรุงงานในด้านการให้บริการประชาชนให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อได้มากขึ้น

2.2.2 การจัดระบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบการทำงานอย่างได้ผล เพราะการสอดส่องดูแลเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานย่อมมีภารกิจใน

การตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและภารกิจอื่นอีกมาก ไม่อาจให้เวลาในการสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึงและตลอดเวลา ในขณะเดียวกันผู้บังคับบัญชาก็จำเป็นจะต้องรู้ปัญหาและสถานภาพของการทำงานของหน่วยงานด้วยว่ามีปัญหาหรือไม่เพียงใดซึ่งการจะรู้ปัญหาและสถานภาพของงานได้ก็จำเป็นจะต้องมีการจัดระบบและวิธีการควบคุมงานที่ดีซึ่งในทางปฏิบัติจำเป็นต้องสร้างอุปกรณ์หรือเครื่องมือรวมทั้งเกณฑ์ที่จะสามารถใช้ในการควบคุมงาน ในขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยเทคนิควิธีการที่เหมาะสมบางประการดังต่อไปนี้ด้วยคือ

1) ใช้แผนปฏิบัติงานที่มีทั้งแผนปฏิบัติการล่วงหน้าและแผนการดำเนินงาน

2) ให้มีการรายงานทั้งทางวาจาลายลักษณ์อักษรแผนภาพต่าง ๆ และการประชุมเป็นครั้งคราว

3) จัดทำห้องปฏิบัติการหากสามารถทำได้

4) มีการตรวจสอบสถานที่ปฏิบัติงานด้วยตนเองหรือผู้แทน

5) ให้มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อบกพร่องของงานเพื่อหาทางแก้ไขให้ทันการ

6) ให้มีการควบคุมโดยระบบงบประมาณและการเงิน

7) ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เข้าช่วยในการควบคุมงาน

2.2.3 มีมาตรการในการรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด กล่าวคือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทุกคนให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการรักษาวินัย โดยอาจเน้นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคนได้ทราบนโยบายในการทำงานโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการและต่อสังคม รวมทั้งการให้บริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อด้วยความเอาใจใส่และเต็มใจหากมีการฝ่าฝืนหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามนโยบายนี้และเป็นความผิดตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้แล้วผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการลงโทษทางวินัยตามความผิดที่เกิดขึ้นโดยไม่ชักช้า

เกี่ยวกับเรื่องการรักษาวินัยนี้มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติมีวินัยและป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย”

2.2.4 มีวิธีการให้รางวัลและสนับสนุนผู้กระทำดีนอกเหนือจากวิธีการสอดส่องดูแลควบคุมติดตามการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีมาตรฐานในการรักษาวินัยเป็นอย่างดีแล้ว ผู้บังคับบัญชาที่ดีควรคิดหาระบบหรือวิธีการตอบแทนการกระทำความดีของผู้ปฏิบัติงานด้วยเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง มิใช่ว่าเมื่อกระทำความผิดก็ลงโทษอย่างเฉียบขาดแต่เมื่อกระทำความดีกลับไม่ได้รับการตอบแทนแต่อย่างใด

สำหรับการตอบแทนผลแห่งการทำความดี หรือความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐนั้นอาจเลือกตอบแทนได้ตามความเหมาะสมตามโอกาสอันสมควรดังนี้ 1) มีการประกาศชมเชยด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรทันทีที่ได้ทราบหรือได้รับรายงานเกี่ยวกับการกระทำความดี 2) นำกรณีทำความดีไปอ้างอิงในโอกาสที่สมควรเพื่อเป็นตัวอย่างและแสดงให้เห็นถึงการยอมรับด้วยความจริงใจ อีกทั้งจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้ให้มีผู้กระทำความดีมากขึ้น 3) เก็บผลงานหรือผลของการปฏิบัติดีปฏิบัติชอบดังกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนเงินเดือนประจำปี 4) สนับสนุนให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้มีโอกาสก้าวหน้าด้วยการเสนอให้เลื่อน

ตำแหน่งหน้าที่การงานสูงขึ้นไปในโอกาสอันสมควร 5) สนับสนุนให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับการคัดเลือกเป็นข้าราชการหรือพนักงานดีเด่นในโอกาสพิเศษ เช่น วันข้าราชการพลเรือนหรือวันครบรอบการสถาปนารัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

การเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ

ความรับผิดชอบ นับเป็นคุณธรรมประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ เพราะหมายถึงภารกิจของรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ซึ่งความรับผิดชอบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้รับแรงจูงใจหรือชี้นำให้ตระหนักถึงความสำคัญของหน้าที่ การเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นการพัฒนาโดยเริ่มจากภายในซึ่งได้แก่การนำหลักคุณธรรมจริยธรรมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา และการมุ่งย้ำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นจะต้องสำนึกในอุดมการณ์ที่จะปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และนอกจากนี้ยังต้องเสริมสร้างด้วยกระบวนการและวิธีปฏิบัติงานอันเป็นการเสริมสร้างด้วยปัจจัยภายนอก ได้แก่กิจกรรมการพัฒนาบุคลากร เช่น การศึกษา การอบรม เป็นต้น

1. การปลูกฝังคุณธรรมและอุดมการณ์สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ทรงประกาศพระบรมราชปณิธานในการปกครองแผ่นดินตามที่ได้พระราชทานเป็นปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ซึ่งตลอดระยะเวลาที่พระองค์ทรงอยู่ในราชสมบัตินับแต่ต้นจนถึงปัจจุบันก็ปรากฏชัดแก่พสกนิกรชาวไทยและชาวต่างประเทศทุกคนที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทยว่าพระองค์ได้ทรงพระวิริยะอุตสาหะ ตรากตรำบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขแก่พสกนิกรทุกคน ทรงเอื้ออาทรคำนึงในทุกข์สุขของทวยราษฎร์เสมอเหมือนทุกข์สุขของพระองค์มีพระประสงค์จำนงในพระราชหฤทัยที่จะให้อาณาประชาราษฎร์มีความเกษมสุขโดยมิได้ย่อท้อต่อความลำบากตรากตรำพระวรกาย เป็นเหตุให้ปวงชนชาวไทยและชาวต่างประเทศทั้งปวงที่ได้พึ่งพระบรมโพธิสมภารประสบแต่ความร่มเย็นเป็นสุขตราบเท่าทุกวันนี้ (สมเด็จพระญาณสังวร, 2530)

หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าพระราชปณิธานข้างต้นก็คืออุดมการณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงประกาศให้ประชาชนชาวไทยทราบทั่วกันทั้งนี้เนื่องจากคณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติและอธิบายคุณลักษณะอุดมการณ์ไว้โดยสรุปดังนี้ (คณะอนุกรรมการอุดมการณ์ชาติ, 2526 : 19)

1) เป็นนามธรรม

2) เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้เปลี่ยนแปลงได้และปลูกฝังได้

3) เป็นสิ่งเร้าใจหรือเป็นแรงดลใจให้ไปฝันยึดถือและมุ่งที่จะคิดจะทำให้บรรลุถึง

4) เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดพลังในจิตใจที่ทำให้มีความหนักแน่นไม่หวั่นไหวอดทนต่อสู้ฟันฝ่าอุปสรรคและศัตรู

5) เป็นสิ่งที่จะแก้ไขปัญหาและสร้างสรรค์สิ่งที่ปรารถนาอันสูงส่ง

ซึ่งจะพบว่าพระราชปณิธานที่อัญเชิญมานั้นสอดคล้องกับคุณลักษณะของอุดมการณ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจะพบว่าพระราชปณิธานที่อัญเชิญมานั้นสอดคล้องกับคุณลักษณะของอุดมการณ์ที่

กำหนดไว้ข้างต้นทุกประการซึ่งถือได้ว่าอุดมการณ์นั้นมีความชัดเจนและ กอปรไปด้วยคุณธรรมอันสูงส่งยิ่ง

1.1 คุณธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่จะกำหนดว่าคุณธรรมหรือสภาพคุณงามความดีที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะมีอยู่หรือได้รับการปลูกฝังสร้างเสริมให้เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะกว้างและขึ้นอยู่กับความคาดหวังของสังคมที่มีต่อบุคลากรของรัฐด้วยนอกจากนี้ยังมีผู้ศึกษาค้นคว้าเสนอแนะคุณงามความดีที่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจควรประพฤติปฏิบัติไว้มากมายหลายประการซึ่งในที่นี้จะเสนอแนวทางที่น่าจะศึกษาพิจารณาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการปฏิบัติตนให้เหมาะสมในฐานะที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้คือ

1.1.1 ราชวารีศีลธรรม

เป็นคำสอนจากวิธูรชาดกที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการเพื่อให้เกิดคุณงามความดีรวม 26 ประการดังนี้

1) อย่ากล้าจนเกินพอดีอยากราชการ
2) อย่าประมาทคอยรักษาหน้าที่ให้เรียบร้อยให้เป็นที่ไว้วางใจของพระราชา
3) ไม่พึงลำเอียงด้วยอคติ 4 ประการเพิ่งทำงานด้วยสุจริต
4) พึ่งปฏิบัติงานให้เสมอต้นเสมอปลาย
5) เพิ่งฉลาดในการงานเรื่องงานตกมาถึงตนต้องทำให้ดีที่สุด
6) พึงเป็นคนถ่อมตัวทุกเมื่ออย่าจองหองพองขนให้คนดี
7) อย่าเพิ่งตกแต่งร่างกายและทำอะไรให้เหมือนผู้ใหญ่ทำ
8) อย่าพูดจาด้วยความคะนองแบบคนฟุ้งซ่าน
9) อย่าทำเหลาะแหละกับข้าราชการสตรีในทางรักใคร่
10) อย่าเห็นแก่หลับนอนมากนักจงตื่นตัวอยู่เสมอ
11) อย่าเอาของหลวงไปใช้เป็นเรื่องส่วนตัว
12) อย่าดื่มสุราเมรัยจนเมามายจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย
13) อย่าตีเสมอในท่านผู้ใหญ่ควรรู้ที่ต่ำที่สูงควรไม่ควร
14) อย่าถือตัวเป็นคนรู้ไปหมดทุกอย่าง หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมไว้เสมอ พึงสมัครเป็นสิทธิ์ของทุกคนที่จะเป็นครูของตนได้
15) พึงเป็นคนพอใจในทรัพย์ที่ได้พระราชทานอย่าหยิบเอาเองตามใจชอบ
16) พึงเป็นคนกล้าพอที่จะต่อสู้กับขวากหนามของงานทุกอย่าง
17) พึงเป็นผู้ไม่มัวเมาในสตรีเพศเพราะมัวเมาในสตรีเป็นเหตุให้สิ้นเดชได้
18) พึงรู้จักเวลาที่จะพูดและไม่ควรพูดรู้จักกาลเทศะ
19) เพิ่งเป็นคนอดทนไม่ฉุนเฉียวโกรธง่ายทำใจเป็นด้วยปัญญา
20) พึงบำรุงบิดามารดาให้ผาสุกควรเคารพผู้ใหญ่ในสกุล
21) ควรมีหิริโอตตัปปะ รักษาใจให้ดีงามไว้เสมอ
22) หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมฝึกตนให้เป็นคนมีความสามารถ
23) อ่อนน้อมต่อบุคคลที่ควรอ่อนน้อมเสมอ

24) พึงเข้าหาสมณะผู้ประพฤติชอบเพื่อศึกษาหาแนวทางชีวิต

25) พึงประพฤติพรหมจรรย์ในบางโอกาส

26) พึงให้ทานในบุคคลและเวลาที่ควรให้

ถึงแม้ว่าแนวทางปฏิบัติข้างต้นจะเป็นแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างจะกว้างแต่ก็มีอยู่หลายข้อที่เป็นเครื่องเตือนใจให้มีสำนึกในความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่และต่อสังคมเช่นข้อ 2-5 ข้อ 10-12 ข้อ 16-19 และข้อ 21-23 เป็นต้นส่วนของอื่น ๆ นั้นก็เป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐทุกคนควรศึกษาและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งจะเป็นการสร้างสมคุณลักษณะที่ดีและนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าต่อไป

1.1.2 ทศพิธราชธรรม ซึ่งแต่เดิมเชื่อถือกันมาว่าเป็นธรรม 10 ประการของพระราชา หรือพระเจ้าแผ่นดินที่ทรงใช้เป็นหลักในการปกครองอาณาประชาราษฎร์โดยเฉพาะเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีนักปราชญ์ราชบัณฑิตนักปกครองและพระเถระชั้นผู้ใหญ่หลายหลายท่านได้ให้ความหมายที่แท้จริงของทศพิธราชธรรมว่า

“ทศพิธราชธรรมหรือธรรม 10 ประการสำหรับพระราชาหรือนักปกครองนี้บัณฑิตทั้งหลายในอดีตมีพระพุทธเจ้าเป็นต้นและยกขึ้นมาสั่งสอนพระราชาเพื่อให้ใช้เป็นหลักธรรมในการปกครองประเทศเมื่อพิจารณาการให้อย่างถ่องแท้แล้วธรรม 10 ประการนี้เป็นหลักการปกครองทั่วไปผู้มีหน้าที่ปกครองทั้งหลายพึงประพฤติปฏิบัติด้วย”

ธรรม 10 ประการนี้ เป็นหลักศาสนาซึ่งเป็นหลักใหญ่ที่ผู้ประปฏิบัติหน้าที่ราชการทุกคนจะต้องพึงยึดถือปฏิบัติ อันเป็นความสุขความเจริญแก่ตนเองแก่ประชาชนส่วนรวม

ทศพิธราชธรรมจึงควรเป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้ปกครองหมู่คณะทั่วไปโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการทุกระดับ เพื่อความเจริญรอยตามพระราชจริยวัตรอันเป็นแบบในการประพฤติปฏิบัติ กล่าวคือการเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนที่ยึดมั่นอยู่ในทศพิธราชธรรม

จากการเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับทศพิธราชธรรมเป็นธรรมสำหรับผู้ปกครองหรือข้าราชการที่ควรยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อเจริญรอยตามเบื้องพระยุคคลบาทของพระมหากษัตริย์ตราธิราชดังกล่าวข้างต้น ทำให้เริ่มมีการศึกษาและรณรงค์ที่จะให้ข้าราชการทั่วประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารทุกระดับให้ประพฤติปฏิบัติตนและบริหารราชการโดยอาศัยทศพิธราชธรรมเป็นหลัก

สำหรับทศพิธราชธรรมหรือธรรม 10 ประการดังกล่าวนั้นเป็นหลักง่าย ๆ แต่ละข้อต่างสนับสนุนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หากปฏิบัติได้หนึ่งข้อก็จะส่งเสริมให้เกิดความงอกงามในข้ออื่น ๆ ด้วยในทางตรงกันข้ามหากละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อใดข้อหนึ่งก็จะทำให้เกิดความเสื่อมเชื่อมโยงไปยังข้อมูลอื่น ๆ ด้วยเช่นกันซึ่งทศพิธราชธรรม 10 ประการมีดังนี้

1) ทานัง คือความเป็นผู้ให้

2) สีลังคือ ความเป็นผู้สำรวมกายวาจา

3) ปริจจาคังคือ ความเป็นผู้เสียสละ

4) อาชชวัง คือความเป็นผู้มีความซื่อตรง

5) มัททวัง คือความเป็นผู้สุภาพอ่อนโยน

6) ตปัง คือความเป็นผู้มีความขยันขันแข็ง

7) อักโกธัง คือความเป็นผู้ระงับความโกรธ

8) อวิหิงสา คือความเป็นผู้ไม่เบียดเบียน

9) ขันติ คือความเป็นผู้มีความอดทน

10) อวิโรธนะ คือความเป็นผู้อยู่ในทำนองคลองธรรม

หากข้าราชการหรือพนักงานของรัฐรัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน สามารถปฏิบัติตามแนวทศพิธราชธรรมนี้ได้ ก็เป็นที่เชื่อมั่นได้ว่าประเทศชาติจะสามารถพัฒนาให้ก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็วและมั่นคง ในขณะเดียวกันข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็จะประสบความเจริญรุ่งเรืองในหน้าที่การงาน ส่วนประชาชนทั่วไปก็ย่อมจะได้รับผลของการประพฤติดีประพฤติชอบอย่างทั่วหน้าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐที่จะเป็นที่ร้องเรียนหรือวิพากษ์วิจารณ์ให้ต้องปรับปรุงแก้ไข โดยรีบด่วนต่อไป

1.2 อุดมการณ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตั้งแต่ที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดอุดมการณ์เพื่อให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหรือ เป็นหลักแห่งจุดมุ่งหมายในการประพฤติปฏิบัติแต่อย่างใด แม้แต่ในระดับชาติที่สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เคยพิจารณาเสนอไว้

เหตุผลสำคัญที่ยังไม่มีการกำหนด ทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เนื่องจากว่าเรื่องของอุดมการณ์และเรื่องของระบบความคิดของส่วนรวมที่จะต้องมีความเชื่อและมีการยึดถือร่วมกันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งมองเห็นหรือจับต้องได้ยากการสร้างอุดมการณ์จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมากจริงอยู่แม้ในทางปฏิบัติอาจจะมีผู้คิดหรือเสนอแนะให้ยึดถือปณิธานหรือหลักปฏิบัติที่จะอำนวยประโยชน์สุขต่อส่วนรวมแต่อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นอุดมการณ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จุดที่ยากที่สุดอยู่ที่การนำเสนอหรือเผยแพร่ความคิดดังกล่าวให้มีการประกาศใช้หรือเกิดการยอมรับอย่างแท้จริง เพราะตามหลักแล้วระบบความเชื่อที่จะถือเป็นอุดมการณ์นั้นเกิดขึ้นได้ 2 ทางใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1) เกิดจากการได้รับการสั่งสอนอบรมถ่ายทอดทีละน้อยจากรุ่นสู่รุ่นเป็นการก่อตัวตามธรรมชาติไม่มีการชี้นำที่แน่นอน ปล่อยให้พลังทางสังคมและการเมืองทรงอิทธิพลต่อสมาชิกในสังคมอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2) เกิดจากการถ่ายทอดความเชื่อนั้นอย่างเป็นระบบด้วยการวางแผนและควบคุมการถ่ายทอดความเชื่อนั้นเป็นการก่อตัวโดยมีการกำหนดมาตรการควบคุมความเชื่อที่สถาบันสังคมการเมืองจะถ่ายทอดไปยังสมาชิกในสังคมอย่างเป็นเอกภาพและมีทิศทางที่แน่นอน

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ที่กล่าวไว้โดยคนรุ่นหนึ่ง เมื่อเวลาเปลี่ยนไปสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนไป อุดมการณ์ก็อาจล้าสมัยได้ ความล้าสมัยของอุดมการณ์จะทำให้เกิดความเฉื่อยในอันที่จะสื่อสารติดต่อระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และจะทำให้การใช้ประโยชน์จากอุดมการณ์เพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานได้ผลน้อยลง

ทั้งนี้เรื่องของอุดมการณ์ เป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งที่คาดหวังจากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลประชาชนหรือแม้แต่ในหมู่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็กล่าวกันว่า “ข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนควรมีอุดมการณ์ในการทำงาน” และถ้าจะพิจารณากันในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วก็ไม่มีอะไรกำหนดว่าอุดมการณ์จะต้องเป็นเรื่องของระบบความดีความ

เชื่อโดยส่วนรวมเสมอไป หรือกำหนดว่าอุดมการณ์จะเป็นเรื่องของระบบความคิดความเชื่อส่วนตัวไม่ได้ฉะนั้นในขณะที่ไม่สามารถกำหนดอุดมการณ์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้เป็นเครื่องมือยึดถือปฏิบัติร่วมกันได้แล้วข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละกลุ่มหรือแต่ละคนก็อาจจะสร้างอุดมการณ์เฉพาะของกลุ่มหรือของตนขึ้นมาได้

ตัวอย่างของอุดมการณ์ เช่น

1) อุดมการณ์ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พึ่งเข้ามาใหม่ อาจกำหนดว่า

- จะตั้งใจอุทิศตัวในการปฏิบัติราชการด้วยความรับผิดชอบซื่อสัตย์และอดทนตลอดไป
- จะตั้งใจรับใช้ประเทศชาติและประชาชนด้วยสำนึกที่ถูกต้อง
- จะไม่ฉกฉวยและไม่ยอมให้ใครฉกฉวยประโยชน์ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยเด็ดขาด

2) อุดมการณ์ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการเก็บภาษีอากร เช่น

- จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมและรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง
- จะไม่ยอมทำลายเกียรติยศของความเป็นข้าราชการด้วยการรับอามิสสินจ้างรางวัลเพื่อแลกกับการกระทำความผิด
- จะมีความหนักแน่นอดทนต่อสิ่งยั่วยวนทุกประการเป็นต้น

3) อุดมการณ์ของผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหาร เช่น

- จะปฏิบัติงานอย่างเต็มสติกำลังโดยไม่ย่อท้อเพื่อความสำเร็จของหน่วยงาน
- จะให้ความรักและความเป็นธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงานในความรับผิดชอบทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน
- จะขจัดปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนให้ลดลงมากที่สุดและโดยเร็วที่สุด

การเสริมสร้างอุดมการณ์ให้เกิดขึ้นได้ จะต้องมีปัจจัยที่สำคัญ คือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน จะมีบทบาทในการชี้นำและประพฤติตนเป็นแบบอย่าง โดยจะวางแนวทางการปฏิบัติดังนี้

1) การรับรู้เป้าหมายร่วมกันของบุคลากรในหน่วยงาน

2) การดึงดูดเอาสมาชิกใหม่ที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับอุดมการณ์ของหน่วยงานเข้ามาเสริมกำลังให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

3) เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจในกรณีต่าง ๆ เพื่อที่จะกำหนดแนวทางให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

4) ใช้อุดมการณ์โน้มน้าวบุคคลภายนอกให้สนับสนุนหรืออย่างน้องไม่ให้ต่อต้านการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

2. การพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่จะให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานด้วยความรู้สึกรับผิดชอบมีทัศนคติที่ดีและมีจิตสำนึกที่ถูกต้องในการให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปนั้น จำเป็นจะต้องมีการแนะนำให้ความรู้ความเข้าใจและสร้างเสริมแนวความคิดตลอดจนแนวทางปฏิบัติงานปฏิบัติตนที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในรูปของการพัฒนาบุคลากรของรัฐให้เกิดความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ในแต่ละสาขาวิชาชีพหรือภารกิจของหน่วยงาน โดยวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสูงสุด ของการพัฒนาบุคลากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการ (Hawell, 1975: 96) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมดังกล่าวอาจสังเกตหรือมองเห็นได้จากการปฏิบัติตนจากผลงานหรือจากวิธีการทำงานที่เปลี่ยนไป เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้นและขยันหมั่นเพียรมากขึ้น การปฏิบัติงานมีความผิดพลาดเสียหายน้อยลง ผลผลิตของงานเพิ่มขึ้น สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้ลดลงได้ ความขัดแย้งในหน่วยงานลดลงหรือหมดสิ้นไป เป็นต้น ส่วนขอบเขตของการพัฒนาบุคลากรของรัฐนั้น มีขอบเขตครอบคลุมอย่างน้อย 3 ด้านคือ 1) ด้านความรู้ 2) ด้านทักษะ 3) ด้านทัศนคติ

2.1 การพัฒนาจิตใจเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม

การพัฒนาความรู้และการพัฒนาทักษะเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมในการทำงานที่ดีขึ้นนั้น อาจทำได้ไม่ยากนักทั้งยังมีการวัดหรือประเมินผลการพัฒนาเมื่อเสร็จสิ้นการฝึกอบรมหรือฝึกงานได้ทันทีด้วยต่างกับการพัฒนาทัศนคติหรือความรู้สึกนึกคิดเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงานไปในทางที่ดีขึ้นซึ่งจะทำได้ยากกว่าและวัดผลได้ยากกว่า เพราะการพัฒนาดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นการพัฒนาจิตใจของผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะที่ซ่อนเร้นหรือแสดงอยู่ภายในของแต่ละบุคคล

อย่างไรก็ดีในการพัฒนาทัศนคติหรือพัฒนาจิตใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จุดเริ่มต้นก็คือจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายถึงพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน โดยในขั้นแรกได้มีการพยายามจัดหมวดหมู่ของพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

2.1.1 พฤติกรรมของพลเมืองดี ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เป็นที่ยอมรับของสังคม เป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ของบ้านเมืองและไม่ประพฤติผิดกฎระเบียบของสังคม เป็นผู้มีความสามารถในการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมสูง มีสุขภาพจิตดีและมีทัศนคติที่ดีต่อคุณธรรม

2.1.2 พฤติกรรมเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมการปรับตนให้สามารถทำงานแปลกใหม่ได้เป็นอย่างดี เช่น งานอาสาพัฒนา การยอมรับนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เหมาะสม เป็นผู้มีเหตุผลเชิงจริยธรรมสูง มุ่งอนาคต มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์สูง มีความเชื่อในอำนาจในตนว่าผลการกระทำดีของตนจะส่งผลให้ตนได้สิ่งที่ต้องการ และเป็นผู้มีทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมหรือคุณธรรมที่เกี่ยวข้องด้วย

2.1.3 พฤติกรรมในหน้าที่ราชการ หมายถึงพฤติกรรมการใช้ความรู้ความสามารถความชำนาญในการทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง มีความเพียรพยายามบากบั่นฝ่าฟัน

อุปสรรคที่เกิดจากการที่ข้าราชการมีกฎระเบียบมากมีกติกาการทำงานมากหรืออุปสรรคนั้นอาจเกิดจากผู้อื่น เช่น ผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอ่อนความสามารถ หรือแม้แต่อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการมีงบประมาณจำกัดจนกระทั่งทำงานให้บรรลุผลได้อย่างดี และถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาด้วยแล้วก็จะต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นในการส่งเสริมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ สร้างบรรยากาศการทำงานที่กระตุ้นให้ลูกน้องทำความดีละเว้นความชั่วด้วยการให้รางวัลและลงโทษอย่างยุติธรรม

จากพฤติกรรมที่พึงปรารถนา 3 ประเภทนี้ส่วนราชการหรือหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาบุคลากรของรัฐจะต้องนำไปเป็นข้อมูลและส่วนประกอบในการที่จะกำหนดหลักสูตรเนื้อหาวิชาและวิธีการที่จะฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้เกิดคุณลักษณะดังกล่าวต่อไปทั้งนี้อาจเน้นการพัฒนาในเรื่องสำคัญสำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ เช่น

1) การทำงานเป็นทีมและมีความสามัคคีสมานฉันท์ โดยมุ่งลดความรู้สึกในการแบ่งพวกแบ่งเราการติดยึดในสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานเฉพาะของตนโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นต่อส่วนรวมให้มีการทำงานโดยยึดเป้าหมายร่วมกันเพื่อความสำเร็จของงานอย่างแท้จริง

2) การสร้างความรู้สึกนึกคิดที่ถูกต้องในการทำงาน โดยให้เข้าใจถึงปัจจัยสนับสนุนและข้อจำกัดในการทำงานที่มีอยู่อย่างถูกต้องพร้อมทั้งชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสียของทัศนคติที่มีต่อผลต่อการทำงานของผู้ปฏิบัติงานทุกคน

3) การสร้างเสริมจิตสำนึกที่ถูกต้องในการให้บริการประชาชน ด้วยการเน้นย้ำให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่างานราชการเป็นงานบริการไม่ใช่งานที่จะแสวงหาผลกำไรหรือผลประโยชน์โดยมิชอบและหน้าที่ของข้าราชการทุกคนก็คือการนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

4) การพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่และมีความตื่นตัวอยู่เสมอในการเรียนรู้เพื่อปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและวิทยาการสมัยใหม่และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในขณะเดียวกันก็พัฒนาจิตใจของตนเองให้มีความเข้มแข็งไม่อ่อนไหวต่อสิ่งเย้ายวนต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่การงาน

2.2 การพัฒนาตนเองของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

การพัฒนาตนเอง (Self Development) จัดเป็นกลไกตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมีความพิเศษคือ สามารถเรียนรู้ได้ โดยกระบวนการเรียนรู้ของแต่ละบุคคลอาจมีความแตกต่างกัน การพัฒนาตนเองของข้าราชการจึงมีวิธีการที่หลากหลาย รูปแบบกิจกรรมการพัฒนาที่หน่วยงานต่าง ๆ นิยมปฏิบัติ ได้แก่ (ศิรภัสสรศ์ วงศ์ทองดี, 2557 : 31-32)

2.2.1 การฝึกอบรม (Training) หมายถึงกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อให้ข้าราชการมีความพร้อมทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ทัศนคติและประสบการณ์เพื่อให้การปฏิบัติงานในปัจจุบันมีประสิทธิภาพ รูปแบบการฝึกอบรมเช่น การฝึกอบรมในห้องเรียน (Classroom Training) การฝึกอบรมในงาน (On the Job Training) เป็นต้น

2.2.2 การศึกษา (Education) หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้เพื่องานในอนาคต เช่น การศึกษาแบบเป็นทางการ (Formal Education) การเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self Learning) เป็นต้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่บุคลากรสำหรับการปฏิบัติงานในภายภาคหน้า

2.2.3 การพัฒนา (Development) หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้ที่จัดขึ้นเพื่อให้บุคลากรมีความรอบรู้ ทันโลก ทันสมัย

นอกจากนี้ การพัฒนาตนเองของข้าราชการยังสามารถกระทำได้โดยผ่านการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการทำงาน (Job Experiences) เช่น การโยกย้าย การหมุนเวียนงาน การช่วยราชการ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากกิจกรรมทักษะสัมพันธ์ในรูปแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

นอกจากนี้ ข้าราชการจะต้องพัฒนาทัศนคติต่องานและองค์การที่ตนเองรับผิดชอบ ซึ่งฮันท์ (Hunt,1979 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับทัศนคติว่า เป็นข้อสรุปหรือสมมติฐานที่แต่ละคนมีต่อบุคคล วัตถุ หรือความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง รวมถึงพัฒนาวุฒิภาวะทางอารมณ์ (Emotional Intelligence) ในการปฏิบัติงานของตนเองด้วยซึ่งรีสและแมคเบน (Rees and McBain, 2004 : 175) อธิบายสรุปเกี่ยวกับวุฒิภาวะทางอารมณ์ว่า เป็นความสามารถในการทำความเข้าใจหรือจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งวุฒิภาวะทางอารมณ์นี้ จะประกอบด้วยสมรรถนะ 7 ประการคือ 1) การรู้จักและเข้าใจตนเองอย่างลึกซึ้ง 2) การมีแรงจูงใจและกระตุ้นจากภายใน 3) การจัดการกับสัมพันธภาพระหว่างผู้อื่น 4) ความสามารถในการปรับตัวและยืดหยุ่นในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ 5) ความสามารถในการโน้มน้าวใจผู้อื่น 6) ความมีไหวพริบในการแก้ไขสถานการณ์ที่หลากหลาย และ 7) การยึดมั่นในหลักการ ความทุ่มเท อุทิศตนและการมีคุณธรรม

อาจกล่าวได้ว่า สติปัญญาหรือความฉลาดทางอารมณ์ เป็นคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะจะทำให้รู้สึกถึงความมั่นคงทางอารมณ์และสามารถปฏิบัติงานด้วยความมีอัธยาศัย รู้จักและเข้าใจผู้อื่น สามารถจัดการสิ่งต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างราบรื่น ฉะนั้นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อได้รับการพัฒนาในสมรรถนะดังกล่าวโดยวิธีต่างๆ แล้วจะส่งผลให้มีความรู้สึกและตระหนักรู้ในภาระความรับผิดชอบที่ตนเองมีต่อหน่วยงาน

2.3 กลยุทธ์และวิธีการพัฒนาจิตใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การพัฒนาจิตใจหรือการพัฒนาทัศนคติของข้าราชการที่ได้ผลจะต้องอาศัยวิธีการตามกระบวนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลซึ่งมีการดำเนินการเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การหาความจำเป็นในการพัฒนาบุคคลการกำหนดหลักสูตรและเนื้อหาวิชาที่จะฝึกอบรมและพัฒนาการเลือกวิธีการหรือเทคนิคการฝึกอบรมที่เหมาะสมแล้วจึงมีการดำเนินการฝึกอบรมและพัฒนาตลอดจนการประเมินผลและติดตามผลอย่างครบวงจร

นอกจากนี้ การพัฒนาจะต้องคำนึงถึงขอบข่าย 3 ด้าน (Newtow and Hington, 1963 :14) คือ

1. การศึกษาและประเมินตนเอง เป็นการศึกษาส่วนดีและส่วนบกพร่องของตนเอง ทั้งในด้านรูปร่างหน้าตา สุขภาพ สติปัญญา ความรู้ทั่วไป ความสามารถพิเศษ การแต่งกาย

การพูดจากิริยาท่าทาง นิสัยใจคอ โดยวิธีการประเมินสามารถทำได้โดยการสังเกตตนเอง และการให้ผู้อื่นวิจารณ์หรือบอกจุดบอดที่เรามองไม่เห็น

2. ยอมรับและตระหนักในความต้องการที่จะปรับปรุงตนเอง ผลจากการประเมินจากข้อแรกจะบอกให้เราทราบว่าเรามีข้อบกพร่องอะไรบ้าง มีจุดอ่อนด้านใด เราต้องยอมรับข้อบกพร่องและต้องตระหนักเสมอว่า บุคลิกภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การยอมรับนับถือ ความศรัทธา อันจะนำไปสู่มนุษยสัมพันธ์อันดีและความสำเร็จ

3. มีแรงจูงใจในการปรับปรุงตนเอง การสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองไม่ใช่สิ่งที่ง่าย เพราะเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับอุดมคติ เกี่ยวข้องกับการลบล้างนิสัยเดิมที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน อันเกิดจากความต้องการพัฒนาบุคลิกภาพ เพื่อดึงดูดเพศตรงข้าม เพื่อเป็นที่ชื่นชอบของสังคม เพื่อความต้องการความปลอดภัยในอาชีพและความต้องการในอำนาจ

สำหรับการปรับปรุงพัฒนาตนเองของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ สามาถกระทำได้ 2 ด้าน คือ การปรับปรุงภายนอก และการปรับปรุงพัฒนาภายใน มีอธิบายดังนี้

การปรับปรุงพัฒนาภายนอก ได้แก่ การปรับปรุงรูปร่างหน้าตา การรักษาความสะอาดของร่างกาย การดูแลรักษาสุขภาพให้แข็งแรงอยู่เสมอ การปรับปรุงด้านการแต่งกาย การปรับปรุงกิริยาท่าทางเพื่อให้เกิดมิตรภาพ รวมทั้งการปรับปรุงด้านการพูดจา โดยใช้คำพูดที่ไพเราะอ่อนหวานมีประโยชน์และเหมาะสมกับกาลเทศะ

การปรับปรุงพัฒนาภายใน ได้แก่ การปรับปรุงอารมณ์ ความคิด ความรู้สึกและนิสัยใจคอ โดยการฝึกให้ยอมรับสภาพของตนเองที่เป็นอยู่โดยการมองภาพพจน์ของตนเองที่เป็นบวก ฝึกการควบคุมอารมณ์ของตนเอง การอดทนอดกลั้น ไม่แสดงอาการอิจฉาริษยารู้จักมองโลกในแง่ดี ฝึกให้เป็นผู้มีจิตใจสงบ ไม่ตื่นเต้นง่าย การเป็นผู้มีระเบียบวินัย และการฝึกให้มีจิตคิดปรารถนาดีต่อผู้อื่นอยู่เสมอ

แต่จากวิธีการตามปกติดังกล่าวข้างต้น ยังอาจใช้วิธีการหรือกลยุทธ์ต่อไปนี้เข้ามาช่วยในการพัฒนาจิตใจของบุคลากรของรัฐเพื่อให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลสูงขึ้นคือ

1) ใช้พูดชักจูงที่เป็นบุคคลที่น่าเชื่อถือมาทำการชักจูงด้วยการเผยแพร่แนวความคิดอุดมการณ์และแนวทางในการปฏิบัติตนซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงานและในการดำรงชีวิตที่เห็นได้ชัดและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

2) หาวิธีชี้ให้เห็นโทษหรืออันตรายจากการไม่กระทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือจากการกระทำสิ่งที่ผิดโดยการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยหรือเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดตามมติคณะรัฐมนตรีหรือเรื่องอื่นที่คล้ายคลึงกัน

3) สร้างระบบให้รางวัลผู้กระทำดีและลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้ได้รับประสบการณ์จากผลการประพฤติปฏิบัติโดยตรงและโดยรวดเร็ว

4) จัดหาตัวแบบที่ได้รับรางวัลหรือได้รับประโยชน์มาแสดงตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดการเรียนแบบที่ถูกต้อง

กลยุทธ์ดังกล่าวจะเป็นส่วนช่วยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้พัฒนาตนเองในส่วนที่ยังต้องปรับปรุงแก้ไขและในส่วนของการเสริมสร้างให้มีศักยภาพในด้านความรับผิดชอบใน

การบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาพฤติกรรมเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว ยังเป็นการป้องกันปัญหาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์อื่น ๆ อีกด้วย

สรุปท้ายบท

การบริหารภาครัฐนั้น เป็นภาระหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่จะต้องปฏิบัติอย่างเต็มความรู้ความสามารถและด้วยความรับผิดชอบสูงสุด เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมรวมไปถึงพนักงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชน ที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิดทัศนคติหรือสำนึกในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติงานตามภารกิจโดยมีจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบและพร้อมที่จะรับการตรวจสอบโดยองค์กรต่าง ๆ

ประเด็นในเรื่องของความรับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐนั้น เราจะพบปัญหาสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่ให้บริการสาธารณะ ปัญหาที่เกิดจากจิตสำนึกและทัศนคติเชิงลบต่อการทำงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการใช้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากำหนดพฤติกรรมในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ระเบียบที่ให้หน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระได้เข้ามาตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ได้ตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือสำงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเงินขององค์กร เป็นต้น

นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่เป็นการพัฒนาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน จำเป็นต้องพัฒนาจากภายใน กล่าวคือ พัฒนาด้านจิตใจของผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายทุกระดับ โดยการนำหลักคุณธรรมจริยธรรมมาใช้ในการพัฒนา เช่น หลักราชวารีศีลธรรม หลักทศพิธราชธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ปัจจัยที่สนับสนุนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติคือ บทบาทผู้บริหารหน่วยงาน จะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีการกำกับติดตาม ส่งเสริม สนับสนุนผู้ที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบให้ปรากฏต่อสาธารณะ และมาตรการควบคุมคนไม่ดีมิให้มีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ในหน่วยงาน

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายของความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ
2. จงอธิบายขอบเขตของความรับผิดชอบในการบริหารงานภาครัฐ
3. พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ที่เป็นปัญหาความรับผิดชอบของการบริหารงานของรัฐมีอะไรบ้าง จงระบุมาอย่างน้อย 5 ข้อ
4. จงอธิบายพฤติกรรมที่มีลักษณะขาดจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่รัฐ
5. การเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน ทำได้โดยวิธีใดบ้าง
6. หลักประกันความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการและการบริหารภาครัฐ โดยเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีอะไรบ้าง
7. จงระบุข้อห้ามของข้าราชการ มีปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาอย่างน้อย 5 ข้อ
8. จงอธิบายหลักราชการที่รัฐกาลที่ 6 ได้ทรงพระราชนิพนธ์ไว้

เอกสารอ้างอิง

ชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน. (2530). **สรุปผลการสัมมนาเรื่องการพัฒนาข้าราชการด้วยทศพิธราชธรรม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2529). รายงานการวิจัยเรื่อง **"คุณลักษณะของข้าราชการพลเรือน"**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2543). **การเมืองการบริหารไทย : ภาระของชาติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. (2527). **การพัฒนาจิตใจของข้าราชการ : หลักและแนวทางปฏิบัติทางวิชาการ**. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

_____. (2528). **บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของนักบริหาร**. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. (เอกสารอัดสำเนา).

_____. (2528).**ข้าราชการพลเรือนกับการพัฒนาประเทศ**. ที่ระลึกวันข้าราชการพลเรือน 2528. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

_____. (2530). **การพัฒนาบุคคล**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 9. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ พนมพัทธ์ สมิตานนท์. (2558). **ความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจ หน่วยที่ 13.** ในเอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพบริหารรัฐกิจ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นภาพร ขันธนภา. (2547). **จริยธรรมและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ**. กรุงเทพฯ : ท้อป.

ประธาน ไตรจักรภพ (2548). **"พฤติกรรม ทัศนคติ ผู้บริโภคกับความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในไทย (1)"**. คอลัมน์ CSR Knowledge. 29 (3753) : 12 : สิงหาคม.

พระบรมราโชวาท. (2530). **พระราชทานในวันข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2529**. กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก วันที่ 25 มกราคม 2551.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2554).

พิพัฒน์ โกศัลวัฒน์ และสมโภชน์ นพคุณ. (2527). **การพัฒนาข้าราชการเพื่อเป็นนักพัฒนา**. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.

พงศ์สัณฑ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา ศรมณี. (2539). **องค์การและการจัดการ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มีชัย ฤชุพันธ์. (2528). **นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท**. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. (เอกสารอัดสำเนา).

เย็นใจ เลาหวณิช. (2526). **แนวทางการสร้างสรรค์อุดมการณ์ของชาติ ในอุดมการณ์ของชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ.

ศิรภัสสรศ์ วงศ์ทองดี. (2557). **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริพร เชาวลิต. (2556). **ปัญหาในการบริหารรัฐกิจ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สาคร สุขศรีวงศ์. (2554). **การจัดการ : จากมุมมองนักบริหาร**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จี.พี. ไซเบอร์ปรินท์.

สมเด็จพระญาณสังวร. (2530). **ทศพิธราชธรรมและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. ปาฐกถาพิเศษณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 27 พฤษภาคม 2530.

สมพงษ์ เกษมสิน. (2515). **การบริหาร**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาการพิมพ์.

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ. (2526). **อุดมการณ์ของชาติ**. โดยคณะอนุกรรมการอุดมการณ์ของชาติ กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.

อมร รักษาสัตย์. (2530). **ราชการปราบราชการ : มาตรการป้องกันปราบปรามการทุจริตในราชการ**. (เอกสารโรเนียว).

อรุณ รักธรรม. (2524). **พฤติกรรมข้าราชการไทย**. กรุงเทพฯ : ทิพยอักษรการพิมพ์.

Hawell, Edward M. (1975). **PersonelManagement and Training**.New York : Chain Stor.

Hughes, Owen E. (2012). **Public Management and Administration**. (4th ed) New York : Palgrave Macmillan.

Hunt, John W. (1979). **Managing people at Work**. London : McGraw-Hill.

J. M. Pfiffner and R. V. Presthus. (1960). **Public Administration**. NJ : Ronald.

Leonard D. White. (1949). **Introduction to the Study of Public Administration**. New York : Macmillan.

Nigro, Felix A. and Lloyd G. nigro. (1977). **Modern Public Administration**. New York : Harper and Row.

Newtow, Roy and Hington, Helen. (1963). **"How to improve your Personality",** 3rd ed. New York : McGrew-Hill Book Company Inc.

Redford, Emmett S. (1975). **Idea and Practice in Public Administration**. Alabama : The University of Alabama Press.

Rees, David and McBain, Richard. (2004). **People Management: Challenges and Opportunities**. New York : Palgrave Macmillan.

Rouse, John. (1993). **Resource and Performance management in Public Service Organization**. In Issac-Henry, Kester, Painter, Chris, and Barnes, Chris, eds. Management in the Public Service: Challenge and Change. London : Chapmen& Hall.

Schultz, David. (2004). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York : Facts On File.

บทที่ 7
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติสิทธิของประชาชนไว้ในหลาย ๆ มาตรา โดยให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเข้าร่วมดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งการรวมตัวกันเป็นกลุ่มประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารงานภาครัฐให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม หรือมีการเรียกร้องให้มีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัวและเปิดระบบราชการที่ยอมรับและเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการที่มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล อันจะนำไปสู่การยอมรับและร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) มีความหมายหลากหลาย และใช้คำภาษาอังกฤษแตกต่างกัน เช่น Popular Participation, People Participation และ Public Participation ซึ่งต่างก็มีเป้าประสงค์และเนื้อหาสาระไปในทางเดียวกัน ในเอกสารฉบับนี้ใช้คำว่า Citizen Participation เป็นหลัก การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงนำมาใช้ในการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของหลักธรรมภิบาล

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน (Participate Management) จะเป็นการที่บุคคลได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติการมีส่วนร่วมและช่วยสร้างพลังจิตให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งการมีส่วนร่วมจะช่วยกระตุ้นให้บุคคลนั้นสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่มตลอดจนวัตถุประสงค์รวมขององค์กร

ทะนงศักดิ์ คุ้มไขน้ำ (2534 : 76) มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในลักษณะการร่วมคิดร่วมตัดสินใจร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผลเป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาสและใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดแก้ไขปัญหาความต้องการของตนโดยการช่วยเหลือของหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

สุทิน บุญญาธิการ (2540 : 5) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและ/หรือกลุ่มของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ด้วยเป้าหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและ/หรือมีบทบาทร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของรัฐ

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2541 : 32) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง การที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างเป็นสุขได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่นและพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับความบริสุทธิ์ใจด้วยว่ามนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาสและได้รับการชี้แนะอย่างถูกต้อง

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2549 : 138) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการร่วมมือร่วมใจการประสานงานความรับผิดชอบหรืออาจหมายถึงการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจโดยดำเนินการอย่างถูกจังหวะและเหมาะสมทั้งด้วยความรู้สึกผูกพันและสามารถเชื่อถือได้

Caayupan (Caayupan, 1985 : 15-6) นิยามว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการที่ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาสและใช้โอกาสมีส่วนในสิ่งที่เขามีอยู่ ได้แสดงสิ่งที่เขารู้สึก พูดสิ่งที่เขาต้องการ และประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมดเพื่อว่างแผนดำเนินงานให้บรรลุอะไรที่ไหน และทำอย่างไรตามที่พวกเขาคิดจะเป็นโดยได้รับการช่วยเหลือจาหน่วยงานพัฒนาน้อยที่สุด

Franklyn Lisk (Lisk ,1985 : 15-16) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่า เป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจใจทุกระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบ แนวคิด การมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวาง ในการเลือกการบริหารและประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

Slocum and Thomas-Slayer (Slocum et.al., 1995 : 3) นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติในกระบวนการ แผนงาน และโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน

Wenger (Wenger 1998 : 55-57) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชนว่า หมายถึง กระบวนการมีส่วนและมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นซึ่งจะส่งผลต่อกระบวนการ โดยการมีส่วนร่วมนี้เป็นทั้งการกระทำและการเชื่อมโยงกันของบุคคลกับสังคมของบุคคลและกิจกรรมของสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการซับซ้อนที่รวมถึงการกระทำ การพูดคุย การคิด ความรู้สึก และการเป็นเจ้าของของบุคคลทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเอกลักษณ์การมีส่วนร่วมดังนี้

1) การมีส่วนร่วมไม่ใช่ความร่วมมือ (Collaboration) การมีส่วนร่วมรวมถึงความสัมพันธ์มีความขัดแย้งกัน มีความประสานกลมกลืนกันมีความสนิทสนมกัน และยังมีการแข่งขันด้วย

2) การมีส่วนร่วมในชุมชนทางสังคมจะสร้างประสบการณ์และสร้างชุมชนประชาชนจะได้ทำงานจริง ๆ ในชุมชนของตน

3) การมีส่วนร่วมมีความหมายกว้างกว่าการผูกมัด เพราะรวมถึงการปฏิบัติที่เกิดจากการเจรจาต่อรองในกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำ

Im (Im, 2001 : 233) ได้รวบรวมทัศนะของนักวิชาการหลายคน แล้วนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า คือ ระบบที่ยอมให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์การทางราชการ และการดำเนินนโยบายที่ประชาชนให้ความสนใจและมีอิทธิพลต่อประชาชน

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการประสานสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และพัฒนานโยบาย โครงการและการบริการสาธารณะให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจภาครัฐ ได้แก่ การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินการ การรับผลประโยชน์ การติดตามประเมินผล ทั้งนี้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีการที่ภาครัฐ ภาคประชาสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสเรียนรู้ทำความเข้าใจประเด็นนโยบายสาธารณะร่วมกัน ปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อหาหนทางที่ดีที่สุด ทุกฝ่ายยอมรับมากที่สุดและมีผลกระทบเชิงลบน้อยที่สุด

2. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชนมีความจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องประชาชนต้องทำด้วยวามสมัครใจ และเลือกทำในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าสำคัญต่อตนเอง รัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

2.1 ความสำคัญต่อประชาชนที่มีส่วนร่วม สิ่งที่จะเกิดแก่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ ได้แก่

2.1.1 ประชาชนได้เรียนรู้ เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ผู้เข้าร่วม ประชาชนจะได้รับข่าวสารต่าง ๆ และเกิดความเข้าใจในสถานการณ์ และวิชาการที่ซับซ้อนขึ้น อีกทั้งยังเพิ่มการมองภาพการแก้ไขปัญหาของชุมชนได้กว้างขวางขึ้น นอกจากนั้น เมื่อประชาชนได้รับการอธิบายเหตุผลในการดำเนินนโยบายจากฝ่ายรัฐ ประชาชนก็เรียนรู้และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าเดิม และเมื่อรัฐได้ฟังเหตุผลจากทางประชาชนก็ทำให้ผลการตัดสินนโยบายก็จะดีกว่าเดิม เป็นการเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเพราะเห็นประโยชน์และมีความชัดเจนในการทำงานของภาครัฐ

2.1.2 ประชาชนได้รับการพัฒนา จากการเรียนรู้ที่ประชาชนได้รับ ผลที่ตามมาคือประชาชนได้รับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วมจะช่วยให้คนที่มีส่วนร่วมมีความรู้สึกรับผิดชอบ มีมโนธรรม และมีความตระหนักในความสามารถของตนเอง ทำให้ประชาชนสามารถควบคุมชีวิตของตนเองได้ และจะเป็นคนที่มองสังคมอย่างพินิจพิเคราะห์แล้วริเริ่มเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยตนเอง ด้วยวิธีการที่ตนคิดว่าถูกต้อง การเปลี่ยนแปลงสังคมก็จะใช้แนวทางที่สร้างสรรค์

กระตือรือร้นและตระหนักต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการร่วมมือกันของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยระบบการมีส่วนร่วม ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกเป้าหมาย การระดมทรัพยากร การดำเนินโครงการ เพื่อให้ชุมชนเพิ่มการพึ่งตนเอง (Self-Reliant)

2.1.3 ให้ความสำคัญกับคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะผู้หญิง เยาวชน และผู้ไม่รู้หนังสือ) ในกระบวนการของการพัฒนา การเข้าร่วมของประชาชนจึงเป็นพื้นฐานของการปฏิบัติที่นำผลสำเร็จมาสู่โครงการและแผนงานต่าง ๆ

2.1.4 ปรับปรุงผลลัพธ์ทางสังคม เมื่อองค์การภาครัฐยอมสละอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจแก่กลุ่มประชาชนที่เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น การตัดสินนโยบายก็จะเกิดจากการปรึกษาหารือกันอย่างแท้จริงจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ผลลัพธ์ทางสังคมก็จะเกิดจากการประนีประนอมและหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันในหลายๆด้านดังต่อไปนี้

1) ทำลายสถานการณ์ที่ชะงักงันของโครงการต่าง ๆ เนื่องจากการดำเนินโครงการภาครัฐ หากได้รับการต่อต้านจากประชาชน มีการเจราจา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความพึงพอใจ การชะงักงันก็จะหมดไป

2) ประชาชนสามารถควบคุมบางส่วนของกระบวนการนโยบายได้ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ระบบราชการมักไม่เต็มใจที่จะลดการควบคุมการกำหนดนโยบาย แต่เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ภาครัฐจะต้องปรึกษาหารือกับประชาชน แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่สามารถตัดสินใจในนโยบายได้ทุกอย่าง แต่ประชาสามารถโต้แย้ง เสนอความคิดเห็น และร่วมแสวงหาทางออกที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้

3) นโยบายและการตัดสินการปฏิบัติดีขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้มีการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐและประชาชน มีการทบทวนและให้ความเห็น ตัดสินนโยบายแล้วนำไปสู่เวทีสาธารณะหรือประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยตัดสินใจดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การประชาพิจารณ์ต้องทำร่วมกับวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในทุก ๆ ด้านจากประชาชน เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง และลดการต่อต้านจากคนในพื้นเมือง การตัดสินการปฏิบัติจึงต้องเกิดจากประชาชนมากที่สุด และการตัดสินใจนั้นเมื่อเป็นไปตามความต้องการของประชาชนก็จะเป็นที่ชื่นชอบจากประชาชนตามไปด้วย

2.2 ความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ ไม่ใช่กระบวนการที่ไร้คุณค่า ทั้งยังเป็นสิ่งที่ผู้บริหารงานภาครัฐจะต้องทำให้เป็นจริง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานภาครัฐมีดังนี้

2.2.1 งานสำเร็จมากและเสียค่าใช้จ่ายน้อย ในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับฟังเหตุผลของกันและกัน จะทำให้งานที่ร่วมมือกันสำเร็จในเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีการประท้วง การเผชิญหน้ากัน การขัดแย้งกัน หรือการฟ้องร้องกัน นโยบายที่กำหนดก็เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของทุก ๆ ฝ่าย ย่อมจะส่งผลให้การปฏิบัติดีขึ้น นอกจากนั้น ประชาชนสามารถระดมทรัพยากรของฝ่ายตน สนับสนุนการปฏิบัติ ทั้งยังเกิดความเชื่อมั่นว่า การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไป

อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความสำเร็จของงานก็จะปราศจากคำถามในเชิงลบ การบริหารงานภาครัฐก็จะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประหยัด

2.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนและไวต่อความรู้สึกห่วงกังวลของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชน จะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชน ว่าสาธารณชนจะมองการปฏิบัติงานขององค์การตนอย่างไร การนำเอาความรู้สึกมาพูดกันทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความตระหนักถึงการตอบสนองที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ความใกล้ชิดกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ก็จะมากขึ้น นอกจากเจ้าหน้าที่จะเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ จากประชาชนแล้ว เจ้าหน้าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอีกด้วย

2.2.3 ส่งเสริมแนวทางพัฒนาจากล่างขึ้นบน การพัฒนาจากล่างขึ้นบน ผู้ได้ประโยชน์จะมีส่วนร่วมในองค์การในการกำหนดชนิดพัฒนาตามที่ตนต้องการและอาจจะมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและดำเนินโครงการ และ / หรือติดตามผลการพัฒนาในโครงการพัฒนาภาครัฐที่มักดำเนินงานแบบจากบนลงล่างแล้วไม่ประสบผลสำเร็จเพราะประชาชนไม่สนับสนุน โครงการที่สำเร็จจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Active Participation) จากประชาชน ทั้งในการตัดสินใจและดำเนินโครงการ ซึ่งการดำเนินโครงการจากล่างขึ้นบนจะสนองความต้องการของประชาชนและภาครัฐจะลดภาระต่าง ๆ ลงไปได้

2.2.4 ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐบาลในแต่ละประเทศที่ตระหนักในปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบของปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น จะต้องมีการวางแผนแบบบูรณการที่เป็นแผนยุทธศาสตร์ ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น พร้อม ๆ กับการพิจารณาถึงนโยบายของชาติและความสามารถในการตอบสนองของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เครือข่ายเพื่อจัดการการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นเครื่องมือในการวางแผนระยะยาว โดยการตัดสินใจจะเป็นมิติเอกฉันท์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้รับการสนับสนุนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกเครือข่ายประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนจากกลุ่มพ่อค้าและชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และกลุ่มผลประโยชน์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจของเครือข่ายเพื่อจัดการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเป็นอำนาจที่มาจากกระบวนการที่โปร่งใส มีเหตุผลได้ผลลัพธ์ที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนใหญ่

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การพัฒนาก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้ได้มากที่สุดเพราะการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นจึงได้มีผู้ที่กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

บัณฑร อ่อนดำ (2533 : บทคัดย่อ) ได้สรุปประโยชน์ของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณภาพ

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้ได้รับรู้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรงซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์และจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา

แก้สรร อติโพธิ (2443 : 17) อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นกลไกหนึ่งในการที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสำหรับตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะทำให้มีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและลดการทุจริตลงได้

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561 : 194-195) ได้อธิบายโดยสรุปของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในด้านการพัฒนาให้เกิดจิตสำนึกของชาวบ้านที่จะเข้าร่วมมือกับรัฐและภาคีอื่น ๆ ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ นอกจากนี้ยังเป็นการเสริมพลังปัญญาและเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ประชาชน

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นวิธีการสำคัญวิธีหนึ่งที่จะลดความตึงเครียดและความขัดแย้งต่อการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ เพราะประเด็นสาธารณะหากขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนแล้วอาจส่งผลต่อความขัดแย้ง รวมทั้งการต้องชะลอโครงการของรัฐได้ ประโยชน์สำคัญของการมีส่วนร่วม ผู้เขียนเห็นว่าการมีส่วนรวมของประชาชนจะทำให้เกิดประโยชน์ใน 3 ด้านหลัก คือ

1. การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการแบ่งปันทรัพยากร ศีลธรรม และความมีชีวิตที่ดี ดังที่ Sandel (2010 : 19) ได้อธิบายว่า เกี่ยวข้องกับการเคารพสิทธิมนุษยชน การหาฉันทามติร่วมกันของผู้เป็นใหญ่ ทั้งยังต้องอาศัยนโยบายเยียวยาทางสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนทุก ๆ คนเมื่อมีโอกาสอย่างเป็นธรรมในการบรรลุความสำเร็จของเขาได้ และความเป็นธรรมจะต้องเกี่ยวกับการมีศีลธรรม การมีศีลธรรมจะทำให้เกิดเสรีภาพ การมีเสรีภาพจะทำให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเขาเหล่านั้นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

2. การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนในรัฐ ทั้งสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมและการรวมกลุ่ม การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ เป็นบทบาทในการถ่วงดุลกับอำนาจรัฐและเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐที่มิชอบ

3. การมีส่วนร่วมทำให้ข้อมูลข่าวสารเป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ

ข้อมูลข่าวสารของรัฐ จัดได้ว่าเป็นข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ดำเนินการแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับข้อมูลข่าวสารตลอดจนประเมินข้อมูล ต่าง ๆ ได้ สิทธิและเสรีภาพในการคิดและแสดงออกจึงเป็นมิติขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมก่อนการดำเนินงานในขั้นอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปริหารภาครัฐจะก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นทั้งแก่ตัวประชาชนเองและประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับภาครัฐด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นเครื่องแสดงว่าการตัดสินใจของภาครัฐมาจากความต้องการของประชาชน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพผลของการทำงาน และนำไปสู่การตรวจสอบได้ของการดำเนินงานภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างระบบบริหาร

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Government) นั่นเอง ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมจะเป็นการเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ร้ายแรงที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารชนอีกด้วย

3. เงื่อนไขและหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขและหลักการ เป็นแนวปฏิบัติที่ยึดถือในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกล่าวถึงในเรื่องต่อไปนี้ ประกอบด้วยเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร และแนวทางการบริหารการมีส่วนร่วมมีหลักการที่จะต้องยึดถือสำคัญอย่างไรบ้าง

3.1 เงื่อนไขการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกิจกรรมของการบริหารจัดการที่ดีที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อม โดยกระจายอำนาจการตัดสินใจและความชอบธรรมให้แก่ประชาชนในระดับต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อให้ภารกิจของรัฐดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย

3.1.1 การจัดทำโครงการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ได้ทำให้สังคมมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องจัดหาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (สถาบันสันติศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, มปป. : 2) แต่การจัดทำบริการสาธารณะโครงสร้างขนาดใหญ่ มักส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดโครงสร้างดังกล่าวมักขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนเสมอมา

3.1.2 ความตื่นตัวทางการเมือง เหตุการณ์ทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างระบอบการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2540 : 1-4) ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางการเมือง ประชาชนในช่วงนั้นมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ทั้งการแสดงออกทางการเมืองและการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชน ประกอบกับการกระจายข่าวสาร สามารถสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วอย่างไร้พรมแดน ทำให้ทุกภาคส่วนได้หันมาสนใจในเรื่องการเมือง รัฐบาล และนโยบายสาธารณะกันมากขึ้น

3.1.3 กระแสโลกาภิวัตน์ จากการพัฒนาระบบการศึกษา การขยายตัวของชนชั้นกลางและการขยายตัวของระบบการสื่อสารมวลชน ได้มีส่วนทำให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งกันมากขึ้น มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม องค์กรต่าง ๆ กันมากขึ้น เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ สหภาพแรงงาน องค์กรการพัฒนาเอกชน เป็นต้น (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 196) ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวมีความกระตือรือร้นทางการเมืองค่อนข้างสูง โดยมีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ

3.1.4 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อิทธิพลและแรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก (World

Bank) และองค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund = IMF) องค์กรเหล่านี้ พยายามผลักดันให้สมาชิกต่าง ๆ ได้หันมายึดมั่นในแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และการสร้างการปกครองและการบริหารที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) (บวรศักดิ์ อุวรรโณ อ้างในสมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2561 : 197) โดยถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทั้งต่อการพัฒนาแบบยั่งยืนและการสร้างธรรมาภิบาล ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเป็นปัจจัยส่งเสริมของธนาคารโลกที่จะให้การสนับสนุนประเทศลูกหนี้

เงื่อนไขดังกล่าวมา เป็นมุมมองที่อธิบายเงื่อนไขมุมกว้าง ส่วนเงื่อนไขในมุมแคบที่เป็นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีอย่างน้อย 3 เงื่อนไข ได้แก่

1. เงื่อนไขด้านความมีอิสรภาพ หมายถึงความมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้เข้าร่วมในว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. เงื่อนไขด้านความเสมอภาค บุคคลที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันกับผู้เข้าร่วมอื่น ๆ

3. เงื่อนไขด้านความสามารถ บุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น กล่าวคือ ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและความเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

จากมุมมองด้านกว้างและด้านแคบของเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเห็นว่าเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม ทั้งในด้านนโยบายของรัฐที่มุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การจัดทำบริการสาธารณะโครงการขนาดใหญ่ กระแสการตื่นตัวทางการเมือง กระแสโลกาภิวัตน์และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และปัจจัยแวดล้อมภายใน ได้แก่ ความมีอิสรภาพ ความเสมอภาค และความสามารถของบุคคลคือปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารภาครัฐ

3.2 หลักสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน หัวใจของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดหลักการ 4s ตาม รายละเอียดต่อไปนี้ (อรทัย ก๊กผล 2546 : 2-5- 2-7)

3.2.1 Starting Early หรือ การเริ่มต้นเร็ว: กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่ระยะแรก มีการให้ข้อมูล กระตุ้นให้เกิดความคิดเห็น และให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการตัดสินใจ ความล้มเหลวของการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตมักเกิดจากภาครัฐเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมช้าหลังจากมีการตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว หรือมีข้อผูกมัดอื่น ๆ จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หรือหลังจากมีความขัดแย้งเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ มิได้หมายความว่าก่อนการตัดสินใจไม่กี่วันหรือไม่กี่สัปดาห์ มิติเวลาเป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนความจริงใจของหน่วยงานของรัฐ ในกระบวนการมีส่วนร่วมควรให้มีเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เพื่อทำให้การตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของชุมชน

นอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น มีประโยชน์ช่วยให้ประชาชนมีเวลาคิดถึงทางเลือกหรือแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนที่เหมาะสมมากขึ้น และเป็น

ข้อมูลในการพัฒนาโครงการ ดังนั้น การบริหารการมีส่วนร่วมที่ดีนั้น ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นในการตระหนักถึงปัญหาความจำเป็นของโครงการหรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการหรือในขั้นของการหาข้อมูลพื้นฐาน เช่น หากเป็นกรณีการทำโครงการโรงไฟฟ้าที่ทิ้งขยะ ควรต้องปรึกษาหารือถึงความจำเป็นของการมีโรงไฟฟ้าหรือที่ทิ้งขยะหรือไม่ ก่อนจะถามว่าตั้งที่นี่ได้หรือไม่

3.2.2 Stakeholders หรือ ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้อง : หลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมอีกประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ต้องการให้มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม แต่กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอาจถือว่าต้องรับฟังข้อมูลหรือปรึกษาหารือเป็นอันดับแรก ๆ

หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญในการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ระมัดระวังมิให้เกิดการผิดกลุ่มเป้าหมาย ต้องตระหนักว่าประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบจากประเด็นการตัดสินใจไม่เท่ากัน บ่อยครั้งที่เรามักคิดว่าประชาชนเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ทั้งที่ในความจริง ผู้ได้รับผลกระทบมีหลากหลายกลุ่ม การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมต้องมั่นใจว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญทุกกลุ่มได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม และแต่ละกลุ่มอาจมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันเพื่อเอื้ออำนวยให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กำหนดเวลารับฟังความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็นที่ชาวบ้านมาร่วมได้ หรือการใช้ภาษาท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้ชาวบ้านในการเดินทางไปร่วมแสดงความคิดเห็น

3.2.3 Sincerity หรือ ความจริงใจ : การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมและประชาชนถือว่าเป็นมิติที่มีความสำคัญในการบริหารการมีส่วนร่วมให้ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงใจ เปิดเผย ซื่อสัตย์ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีการสื่อสารสองทางอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและพอเพียง ตอบสนองต่อความสงสัยของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งแจ้งความก้าวหน้าหรือการเปลี่ยนแปลงของโครงการอย่างต่อเนื่อง อธิบายกระบวนการต่าง ๆ อย่างชัดแจ้ง ลดข้อสงสัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดข่าวลือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกันตั้งใจรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นและนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานของความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจซึ่งกันและกันความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือนำมาซึ่งความร่วมมือความเข้าใจและการสื่อสารที่ดีขึ้น

3.2.4 Suitability หรือ วิธีการที่เหมาะสม : หลักการที่สำคัญประการสุดท้ายของการบริหารการมีส่วนร่วม คือ การเลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องคำนึงถึงความเหมาะสมโดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ความหลากหลายและลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนความแตกต่างด้านวัฒนธรรม สังคมและค่านิยม ระดับความสนใจของชุมชนในประเด็นหรือโครงการ ความสามารถและความพร้อมรวมทั้งข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ด้านระยะเวลา

บุคลากรและงบประมาณ ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมอยู่ที่ความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์และเลือกกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม การมีส่วนรวมที่ร้างสรรค์ต้องประกอบด้วยกระบวนการย่อยหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนั้น ต้องตระหนักว่าการให้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิผล

จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการบริหารกระบวนการการมีส่วนร่วม ซึ่งจะทำให้รู้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนควรเกิดในช่วงใด บุคคลฝ่ายใดควรเข้าร่วม มีลักษณะการเข้าร่วมอย่างไรและด้วยวิธีการใดนั่นเอง

4. ระดับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ระดับ คือ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545 : 56-57)

4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึงหน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มคิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วยจึงให้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-Down Approach) ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มิได้เกิดจากความต้องการโดยแท้จากประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้นจึงไม่เกิดความประสงค์จะร่วมดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้ามีส่วนร่วมเนื่องจากเป็นการสั่งการหรือมอบหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้นเมื่อโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งก็จะมีอันล้มเลิกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติการตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามแต่นโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงตามเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ามาดูแลประชาชนซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่ประจำการตลอดไป เพราะมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายตามความเหมาะสม

4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึงประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (Bottom-Up Approach) หลักการนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูง แต่มีปัญหาอีกเช่นกันนั่นคือการดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้นเพราะโครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนก็ควรทำกันเองโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแล้วย่อมจะไม่สัมฤทธิผลเช่นกัน

จากระดับการมีส่วนร่วมข้างต้นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทั้ง 2 ระดับจะสัมฤทธิผลได้จะต้องอาศัยความร่วมมือของทั้ง 2 ฝ่ายนั้นคือรัฐและประชาชนสำหรับความร่วมมือในที่นี้คือรัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นร่วมพิจารณาตัดสินว่าสมควรจะให้มีหรือไม่รัฐจะยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับใดได้บ้างและประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่รัฐให้เพียงใดเหล่านี้จึงต้องพิจารณาโดยยึดเอาระดับของการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญด้วย

ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อแบ่งเป็นระดับต่ำและระดับสูงแล้ว ในการพัฒนาการดำเนินการของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม อาจแยกออกเป็น 5 ระดับ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. 2545: 57-62) คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึงรัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการพัฒนาอีกด้วย

ระดับที่ 2 ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึงเมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้ว ประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหาสาเหตุของปัญหาความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมหรือหน่วยงานหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจ หมายถึงร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการหรือกิจกรรมการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ในความถูกต้องแล้วมีความสำคัญมากเนื่องจากประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจจนถึงการเลือกพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเจ้าของพื้นที่ซึ่งได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงมากกว่าประชาชนอื่น ๆ

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึงร่วมในการลงทุนร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำไม่ได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการหรือใช้เทคโนโลยีชั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้ แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมกิจกรรมได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีการร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล หมายถึงการร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัยการดำเนินการโครงการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้วก็ต้องมีการประเมินผลว่าการดำเนินการนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด และผลการดำเนินการเป็นอย่างไรเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ International Association For Public Participation (IAP2) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็น 5 ระดับ คือ (พฤทธิภูมิ พลอยงาม, 2553 : 25)

1. ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับสำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ วิธีการให้ข้อมูลข่าวสารสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. ระดับการรับฟังความคิดเห็น (Consultation) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง (Involvement) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่า ข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4. การให้ความร่วมมือ การร่วมมือร่วมแรง (Collaboration) เข้ามาร่วมทำงานและนำความต้องการมาพัฒนาเป็นแนวทางการดำเนินงาน เช่น คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) มีบทบาทสำคัญทั้งความต้องการ ความเห็น และการตัดสินใจจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานเป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ การดำเนินการโครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 5 ระดับนี้หากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงประเภทโครงการหรือกิจกรรม กระบวนการดำเนินงานช่วงเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ระดับของการมีส่วนร่วม องค์กรหรือกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลที่มีส่วนร่วมและกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากระดับการมีส่วนร่วมดังกล่าวแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมก็ยังมีความสำคัญเช่นกัน ดังที่กาญจนา แก้วเทพ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530 : 217-218) ได้กล่าวว่า ปัจจัยของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะขึ้นอยู่กับ

1. ความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเองว่าจะสามารถช่วยตัวเอง พร้อมช่วยคนอื่นได้ และจะต้องแสดงศักยภาพจะเข้าร่วมต่อการพัฒนา

2. โครงการเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขแบบเศรษฐกิจ เป็นข้อเรียกร้องเบื้องต้นที่ทำให้คนจนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

3. หน่วยครอบครัวที่มีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม จะมีผลต่อการมีส่วนร่วมและการควบคุมจากเบื้องล่าง

4. การให้อิสระแก่กลุ่มชาวบ้านที่จะตัดสินใจด้วยกันในกิจกรรมต่าง ๆ จะสร้างความเชื่อมั่นในศักยภาพที่มีอยู่ในตัวเองให้เกิดขึ้นในหมู่ชาวบ้าน

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและการมีส่วนร่วมการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือหน่วยงานของรัฐมีความรอบคอบแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบ หรือสามารถตอบคำถามของประชาชนเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาอย่างชัดเจนเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ และก่อให้เกิดรูปแบบการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมดังปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้หลายมาตราด้วยกัน ซึ่งถวิลวดี บุรีกุล (2561 : 153-157) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มกระทั่งการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหารือร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ การฟ้องร้องรัฐ การติดตามประเมินผล การรับผลและการได้รับการเยียวยาจากรัฐ

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล และในรัฐธรรมนูญนี้มีประเด็นการมีส่วนร่วมหลายมาตรา เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถ

(1) ริเริ่มกฎหมาย เสนอแนะให้รัฐดำเนินการ

(2) รับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสุขภาพ ประชาชนต้องได้รับคำชี้แจงก่อนอนุมัติ อนุญาต รับรู้ข้อมูลสาธารณะ เรื่องการปกครอง กฎหมายและอันตรายจากทุจริต

(3) แสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดำเนินการออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น

(4) การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชน และตัดสินใจทางการเมือง

(5) ดำเนินการประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิทักษ์ศาสนา พัฒนาประเทศ ต่อต้านการทุจริต เป็นต้น และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การดูแลเด็ก เป็นต้น

(6) ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

(7) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลสัมฤทธิ์ กฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

(8) เยียวยา ประชาชนย่อมได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน เสียหายจากผลกระทบ

(9) รับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการ

ทั้งนี้ มีรายละเอียด ดังนี้

<u>ริเริ่ม</u>

ม. 43 (3) เข้าชื่อเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชนหรืองดเว้นการดำเนินการ

ม. 133 (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตารมหมวด 3 สิทธิ เสรีภาพปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

<u>รับรู้ข้อมูลข่าวสาร</u>

ม. 55 รัฐต้องเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

ม. 58 บุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ม. 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะให้ครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของราชการและรัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารได้โดยสะดวก

ม. 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชน ถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ม. 77 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และเข้าใจกฎหมายได้ง่ายและรัฐพึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

<u>แสดงความคิดเห็น</u>

ม. 58 รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

ม. 65 ในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง

ม. 77 รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ก่อนการตรากฎหมาย

ม. 178 ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อันเนื่องมาจากหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการค้า หรือนักลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

<u>พิจารณาตัดสินใจ</u>

ม. 43 ร่วมพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชนในเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

ม. 45 สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและส่งผู้สมัคร

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

<u>เยียวยา</u>

ม. 58 รัฐต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้าดำเนินการ

ม. 43 อนุรักษ์ฟื้นฟูหรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบุคคลและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการ

ม. 50 หน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการร่วมมือและสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหมากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

ม. 54 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการมีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษา

ม. 57 (1) ประชาชนและชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมดำเนินการ อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ

(2) ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ

ม. 63 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อร่วมรณรงค์ต่อต้านหรือชี้เบาะแสเรื่องทุจริต

ม. 67 รัฐพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการมาตรการหรือกลไกในการป้องกัน มิให้มีบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา

ม. 74 ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามระบบแรงงานสัมพันธ์

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

<u>ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ</u>

ม. 51 ประชาชน ชุมชน ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน ชุมชน ได้รับประโยชน์

<u>ติดตามประเมินผล</u>

ม. 51 ประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ

ม. 77 รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลา ที่กำหนด โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบ

<u>ตรวจสอบ</u>

ม. 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การบริหารภาครัฐกับการมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เป็นการบริหารภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลซึ่งจะทำให้ระบบราชการมีลักษณะสำคัญตามหลักธรรมาภิบาล เป็นระบบราชการที่มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล มีความสุจริตเที่ยงธรรม และมีการบริหารงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและมุ่งประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักสำคัญ

1. แนวคิดพื้นฐานของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ

แนวคิดพื้นฐานของระบบการมีส่วนร่วมที่ดีในภาครัฐคือ หน่วยงานภาครัฐจะต้องส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในผลลัพธ์บั้นปลายของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ ที่มุ่งเน้นระบบการมีส่วนร่วมในระบบเปิด โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์กรระหว่างประเทศ และประชาชน ได้มีส่วนร่วมกันทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้เกิดเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิผล การมีส่วนร่วมในภาครัฐมุ่งเน้นในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1.1 การตอบสนองต่อความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย หน่วยงานภาครัฐจะต้องดูแลเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับค่าใช้จ่ายของกลุ่มเป้าหมาย และผลกระทบจากการมีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น การดำเนินการสร้างเขื่อนของกรมชลประทาน ก่อนที่จะมีการดำเนินงาน จะต้องทำการประชาสัมพันธ์ ออกจดหมายข่าว หรือเอกสารต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เกษตรกรชาวนา หรือประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เพื่อให้ได้รับทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงในการดำเนินการและจะมีผลเสียอย่างไรบ้าง โดยที่การประชาสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องทำอย่างเป็นทางการ เปิดเผยและมีความโปร่งใส และแจ้งให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ ตลอดจนเสร็จสิ้นโครงการ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินงาน และสามารถเตรียมพร้อมก่อนที่โครงการจะเสร็จสมบูรณ์ได้

1.2 ระบบเครือข่ายในการทำงาน หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการสร้างระบบการทำงานแบบรวมส่วนแทนระบบการทำงานแบบแยกส่วน โดยที่จะต้องสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานข้างเคียงได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐจะต้องสามารถระบุได้ว่ากิจกรรมหนึ่ง ๆ ควรจะติดต่อกับหน่วยงานใดบ้าง ที่จะให้ประโยชน์ต่อกิจกรรมโดยรวมมากที่สุด นอกจากนี้ ยังจะต้องสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกับประชาชนอีกด้วย เพื่อสร้างให้เกิดการยอมรับและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

1.3 การสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐจะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากฐานราก โดยให้หน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์การระหว่างประเทศและประชาชนได้เข้ามาร่วมกิจกรรมการดำเนินงาน การติดตามผลตั้งแต่ต้นจนสิ้นโครงการ เช่น การจัดให้หน่วยงานราชการได้ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานเอกชน ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มกิจกรรม 5 ส. กลุ่มประกันคุณภาพ กลุ่มอาสาพัฒนาชุมชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น

1.4 การสนับสนุนและช่วยเหลือการทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ความร่วมมือและการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ การสนับสนุนทางด้านความคิด การสนับสนุนทางด้านแรงงานและการสนับสนุนทางด้านอุปกรณ์ เช่น ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องแก่หน่วยงานข้างเคียง เป็นต้น

1.5 การกำหนดระดับการมีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดระดับการมีส่วนร่วมในแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งการกำหนดแผนงานการมีส่วนร่วมระยะสั้นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น การกำหนดแผนงานป้องกันและเตรียมพร้อมในการเกิดอุทกภัย วินาศภัย และเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ และการกำหนดแผนงานการมีส่วนร่วมระยะยาว เช่น การสร้างระบบการมีส่วนร่วมมาตรฐานหรือระบบเครือข่ายการทำงาน โดยจะต้องกำหนดออกมาเป็นแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

1.6 การทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่อำนวย หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการจัดระบบกามีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยอาศัยการวางแผนที่ดี และการสร้างเครือข่ายการทำงานของหน่วยงาน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางด้านระยะทาง เวลา และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น จัดทำหนังสือบอกล่วงหน้าแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการประชุม การทำแผน / โครงการ และการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือการจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ อาคาร สถานที่ บุคลากร และระบบสาธารณูปโภค ฯลฯ ก่อนการประชุม หรือก่อนการทำกิจกรรมต่าง ๆ ทุกครั้ง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในภาครัฐควรมีองค์ประกอบหลาย ๆ อย่างรวมกันที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในระบบเปิด โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ สื่อสารมวลชน องค์กรระหว่างประเทศ และประชาชนได้มีส่วนร่วมกันทำงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อทำให้เกิดระบบเครือข่ายการทำงาน โดยจะต้องมีการตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วม กำหนดระบบการมีส่วนร่วม และการเกิดสภาพแวดล้อมที่อำนวย รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

2. ลักษณะสำคัญการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดของการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management รวมถึงแนวคิดเรื่อง Reinventing Government ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานมากขึ้น และต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดระบบราชการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้จะหยิบยกนำเอาเรื่อง

ของการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทยขึ้นมาใช้เป็นกรณีศึกษา มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความเป็นมา

นอกเหนือจากการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้ราชการไทยก้าวเข้าสู่มาตรฐานสากล ทั้งด้านการบริหารงานเชิงประสิทธิผล การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนแล้ว แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสร้างระบบราชการที่มีธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามหลักการและเจตนารมณ์ที่สังคมไทยได้กำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 ในมาตราที่ 58, 59, 60, 76 และ 79 และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งในปัจจุบันมีการการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2546 โดยข้อกฎหมายต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างสุจริตโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ จากหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางสำหรับพัฒนาระบบราชการโดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ในแผนกลยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-พ.ศ.2550 ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการตามนัยของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มุ่งเน้นที่จะพัฒนาการบริหารราชการให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น หมายถึงการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจัดให้ระบบการบริหารราชการเป็นระบบเปิด (Open Government) โดยประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการประชาสังคมมีโอกาสเข้าร่วมใน 5 มิติ คือ (1) ร่วมคิดและเสนอความเห็น (2) ร่วมตัดสินใจ (3) ร่วมดำเนินการ (4) ร่วมรับประโยชน์ และ (5) ร่วมติดตามผลการดำเนินงานในทางปฏิบัติที่เป็นสากล การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่ทุกประเทศเริ่มให้ความสำคัญและกำลังดำเนินการในหลายรูปแบบ โดยปกติสามารถดำเนินการได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในทางตรงคือ ภาครัฐอาจจะเปิดให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง เช่น การลงประชามติ หรือการจัดกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน เป็นต้น ในทางอ้อมอาจจะกระทำได้หลายวิธี โดยผ่านเครือข่ายต่าง ๆ เช่น เครือข่ายองค์กรประชาสังคม การเปิดโอกาสและจัดเวทีการมีส่วนร่วมในมิติต่าง ๆ ทั้ง 5 มิติ สำหรับผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ สื่อมวลชน และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคม โดยการที่จัดให้มีเครือข่ายการทำงานร่วมกันนี้ถือว่าจะเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ ทั้งในด้านของการเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นต่อการกำหนดนโยบายภาครัฐ การร่วมดำเนินการ การรับรู้ข่าวสาร ตลอดจนการติดตามตรวจสอบให้การบริหารราชการเป็นไปในทิศทางทิศทางที่ตอบสนองกับความต้องการของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบ

ราชการ ให้เป็นระบบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ เป็นระบบราชการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นราชการระบบเปิด เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย รวมถึงระบบราชการและข้าราชการไทยซึ่งยังคุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์และสั่งการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและมาตรการที่ชัดเจน เพื่อเป็นบรรทัดฐานใหม่ในการวางระบบการบริหารราชการและกระบวนการตัดสินใจ และมีระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะที่ชัดเจนเที่ยงธรรม หากระบบราชการมีการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพก็จะถือว่าเป็นก้าวสำคัญอีกก้าวหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ

2.2 การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการพัฒนาระบบราชการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เป็นต้นมา (พ.ศ.2546-พ.ศ.2560) ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยระบุว่า “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่มีการปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนาย และการทำงานแบบดั้งเดิม ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู้กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน” สำหรับมาตรการเปิดระบบราชการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการมีดังนี้

2.2.1 กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป

2.2.2 วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป

2.2.3 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยราชการ

2.2.4 ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.5 ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบความโปร่งใส่ และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย

2.2.6 กำหนดให้มีความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

2.3 วิสัยทัศน์ พันธกิจของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของแผนยุทธศาสตร์ที่ 7 ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาระบบราชการไทยให้ก้าวเข้าสู่การบริหารราชการยุคใหม่ที่มีการบริหารราชการในระบบเปิด ที่ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ให้มีทิศทางและแนวทางการดำเนินงานอย่างชัดเจน ก.พ.ร. จึงกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายสำหรับการทำงานไว้ในส่วนนี้ ดังนี้

2.3.1 วิสัยทัศน์ “สร้างระบบราชการที่มีกระบวนการบริหารราชการที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งยอมรับและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการเสนอแนะความคิดเห็นร่วมปฏิบัติงานเป็นหุ้นส่วนเครือข่ายและร่วมการตรวจสอบผลการดำเนินงาน”

2.3.2 พันธกิจและเป้าหมาย “ส่งเสริมและกำหนดมาตรการเพื่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการและปรับกระบวนทัศน์เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยอมรับและเข้าใจระบบบริหารราชการในระบบเปิด เพื่อที่การบริหารราชการและการให้บริการสาธารณะจะนำไปสู่การบริหารราชการที่เอื้อประโยชน์สุขของประชาชน”

2.4 กลไกการสร้างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรมนั้นจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีการปรับระบบและกลไกการบริหารราชการ และพัฒนาทักษะความพร้อมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งต้องพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพของของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการซึ่งต้องพัฒนา 2 ส่วนพร้อม ๆ กัน คือ (1) การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-Out Approach) และ (2) การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) มีรายละเอียดดังนี้ (พรทิพย์ แก้วมูลคำ, 2560 : 17-18)

2.4.1 การพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-Out Approach) เป็นการพัฒนาระบบราชการที่เน้นการมีส่วนรวมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบงานบริหารให้เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วม การพัฒนาเพื่อสร้างศักยภาพของข้าราชการและสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้แก่ข้าราชการระดับต่าง ๆ และมีการส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นหรือมีแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อให้เป็นหน่วยงานตัวอย่างและเผยแพร่แนวทางการปฏิบัติที่ดีแก่ส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่ง

จะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการและการนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

2.4.2 การพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) เป็นการสร้างศักยภาพและโอกาส (Empowerment and Enabling) ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยการสร้างกลไกเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อผลักดันการบริหารราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม และการส่งเสริมให้มีการจัดเวทีประชุมเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้าใจ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ เพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการการบริการสาธารณะ การติดตามตรวจสอบและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นแนวคิดในการบริหารราชการที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการปฏิบัติงานที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในลักษณะหุ้นส่วนที่ครอบคลุม ตั้งแต่การเริ่มการดำเนินงานหรือดำเนินโครงการ การจัดทำงบประมาณโครงการ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งในการปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน เงื่อนไขสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพื่อพัฒนาไปสู่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ควรให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยน 3 ระดับ ดังนี้

1. ระดับองค์การ (Organization Level) เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น จัดตั้งหน่วยงาน กำหนดให้มีบุคลากรรับผิดชอบ กำหนดนโยบายหรืองบประมาณด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

2. ระดับสถาบัน (Institutional Level) เป็นการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงาน การปรับกระบวนทัศน์ของคนในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานกับประชาชนในลักษณะเป็นหุ้นส่วนและการปฏิบัติงานในลักษณะเครือข่าย มีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นที่รับรู้แล้เข้าใจ จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของคนในองค์การ

3. ระดับบุคล (Individual Level) เป็นการสร้างบุคลากรให้มีศักยภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม โดยฝึกทักษะบุคลากรในองค์การให้เชี่ยวชาญกับการปฏิบัติงานกับประชาชน เช่น ทักษะการสื่อสาร ทักษะการมีส่วนร่วมของประชาชน ทักษะการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทักษะการบริหารความขัดแย้ง ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

2.5 การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเพื่อสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิด

การพัฒนาระบบราชการไทยให้มีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นระบบเปิดตามครรลองของการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) จะสัมฤทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรมต้องกำหนดรูปแบบและกระบวนการบริหารของส่วนราชการ ตลอดจนสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Engaged Governance Culture)

ของข้าราชการ แนวทางการดำเนินงานส่วนนี้ จำเป็นต้องเริ่มจากการปรับกลไกและกติกาการบริหารราชการให้เป็นระบบเปิด ควบคู่ไปกับการพัฒนาข้าราชการให้มีทักษะและความพร้อมเพื่อรองรับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีรายละเอียดกระบวนการสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของส่วนราชการออกไปสู่ประชาชนดังนี้

2.5.1 กำหนดนโยบายสำคัญให้ทุกหน่วยงานในภาคราชการจัดทำนโยบายและแนวทางเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ชัดเจน โดยอิงกรอบกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และติดตามให้มีการจัดทำกรอบแนวทางการทำงานที่เน้นการมีส่วนร่วมในระดับหน่วยราชการ ทั้งการมีส่วนร่วมภายในและระหว่างหน่วยงาน เพื่อวางรากฐานการทำงานแบบมีส่วนร่วม

2.5.2 ส่งเสริมให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบบริหารงานที่เอื้อต่อการสร้างการมีส่วนร่วมโดยจำเป็นต้องกำหนดมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นส่วนหนึ่งในการทำสัญญาข้อตกลงการทำงาน และเป็นตัวชี้หนึ่งในการวัดผลการปฏิบัติงานตามวิธีการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ พร้อมกับสนับสนุนกระบวนการตรวจสอบและกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานดังกล่าวให้เป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลงานอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนั้น ควรกำหนดรางวัลและแรงจูงใจสำหรับการทำงานอย่างมีส่วนร่วมให้ชัดเจน

2.5.3 พัฒนาและสร้างความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนทักษะในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้กับข้าราชการในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะสำหรับผู้บริหารของส่วนราชการ โดยพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับข้าราชการระดับต่าง ๆ ให้มีมิติการมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่ไปกับหลักสูตรการบริหารความเสี่ยง การหาข้อยุติและการเจรจาในเชิงสันติ เทคนิคการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกระตุ้นให้ส่วนราชการพัฒนาทักษะเหล่านี้ให้แก่ข้าราชการทุกระดับ ในขณะเดียวกัน ต้องปรับกระบวนทัศน์และทัศนคติของข้าราชการให้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

2.5.4 พัฒนานวัตกรรมการบริหาราชการแบบมีส่วนร่วม โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นองค์กรนำในการส่งเสริม สนับสนุนส่วนราชการให้พัฒนานวัตกรรมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้คำปรึกษาส่วนราชการ รวมทั้งสรรหาส่วนราชการที่มีวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่โดดเด่นเพื่อเป็นหน่วยงานตัวอย่างในเรื่องนี้ และเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีแก่ราชการอื่น ๆ

2.5.5 พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของส่วนราชการเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น การทบทวนรูปแบบและแนวทางในการเปิดเผยข้อมูล การสื่อสารกับประชาชนหรือผู้รับบริการ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการสื่อสาร (สองทาง) และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลกระบวนการสร้างศักยภาพการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้าสู่ระบบราชการ

2.5.6 พัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ขีดความสามารถ และเพิ่มโอกาสของภาคประชาสังคมและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยส่งเสริมการสร้างกระบวนการเรียนรู้และการได้รับข้อมูลข่าวสารของประชาชนเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วม จัดทำหลักสูตรเพื่อพัฒนาผู้นำการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในระดับต่าง ๆ จัดทำคู่มือการบริหารราชการที่เน้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนเผยแพร่ให้ส่วนราชการและประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง พัฒนากระบวนการเรียนรู้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยจะดำเนินการโครงการนำร่องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมพัฒนาโครงการเวทีประชาชนเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการรับใช้ประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ฐานคติของการพัฒนาดังกล่าวมีตัวแบบในการพัฒนาคือตัวแบบประชารัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือประชารัฐ ผสมผสานกับวิถีประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบริหารบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น นอกจากนี้ภาครัฐยังมีบทบาทในการส่งเสริมการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นการบริหารที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและการดำเนินการของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีวัตถุประสงค์คือเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนอันจะเป็นการเสริมสร้างการบริหารราชการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปท้ายบท

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการร่วมกิจกรรม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมรับผลประโยชน์ รวมทั้งร่วมประเมินผลในการดำเนินงาน ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รวมทั้งแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและภาคเอกชน เพราะจะทำให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้พัฒนากิจการสาธารณะผ่านกิจกิจกรรมร่วมกัน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้ภาครัฐกับภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเกิดความใกล้ชิดกัน มีการร่วมมือร่วมใจกันในทุกกิจกรรม การดำเนินงานก็จะเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ และมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่5) พ.ศ.2545 ซึ่งได้ออกแบบระบบบริหารราชการแบบเปิด โดยประชาชนและผู้เกี่ยวข้องภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการบริหารงานภาครัฐในมิติต่าง ๆ

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับหน่วยราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใดรวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการโดยการดำเนินงานของภาคราชการต้องทราบความต้องการของประชาชนและปัญหาที่แท้จริงลดความขัดแย้งและต่อต้านลงทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิดร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะและหน่วยงานของภาคราชการต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ
2. จงระบุเงื่อนไขที่สำคัญของการมีส่วนร่วมและการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ
3. จงอธิบายลักษณะของการมีส่วนร่วมในระดับต่ำ (ระดับน้อย)
4. จงอธิบายลักษณะของการมีส่วนร่วมในระดับสูง
5. จงอธิบายแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของระบบการมีส่วนร่วมในภาครัฐ
6. การพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิดมีลักษณะอย่างไร
7. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการในการที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ มีมาตรการที่สำคัญอย่างไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

กาญจนา แก้เทพและกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2530). **การพึ่งตนเองศักยภาพในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ : สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา.

แก้วสรร อติโพธิ. (2543). **ประชาพิจารณ์ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ทะนงศักดิ์ คุ้มไขน้ำ. (2534). **การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติการ**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

บัณฑร อ่อนดำ. (2533). **ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบท : ประสบการณ์ของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2549). **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พฤทธิภูมิ พลอยงาม. (2553). **การใช้กรณีศึกษาเพื่อการบริหารการปกครองท้องที่ หน่วยที่ 2**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพการบริหารการปกครองท้องที่. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พรทิพย์ แก้วมูลคำ. (2560). **การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม : เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2541, เมษายน). **“การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน”**, วารสารพัฒนาชุมชน. ปีที่ 36 ฉบับที่ 4 : 32-34.

วันชัย วัฒนศัพท์ (แปลและเรียบเรียง). (2544). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2531). **การพัฒนาชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิฑูรย์ ปัญญากุล. (2535). **“การพัฒนาจากประชาชน : ภาพประมวลผลของการพัฒนาประเทศ (บทสรุปจากงานเวทีชาวบ้าน 34) ”** ในวิฑูรย์ ปัญญากุล (บรรณาธิการ) การพัฒนาการต้องมาจากประชาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

สุนีย์มัลลิกะมาลย์. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุพัตรา สุภาพ. (2531). **สังคมวิทยา**. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพาณิชย์ จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือการส่งเสริมระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย

อรทัย ก๊กพล. (2546). **“การมีส่วนร่วมของประชาชน”** ในมูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Bryant C. and White, L.G. Managing Development in the Third World. Boulder : Westview Press, Inc.,1982.

Caayaupan, R.B. Participation Approach : A Must in Rural Development. Occasional Paper Series on Community Management Volume 1, Number 1, December 1985.

Gran, Gay. Development By People: Citizen Construction of a Just World. New York : Praeger Publishers, 1983.

IFAD. Enhancing Ownership and Sustainability : A Resource Book on Participation. Philippines, 2001.

Im, Sangham. Bureaucratic Power, Democracy and Administrative Democracy. Aldershot: AshgatePublishing Company, 2001.

Kearney, Richard C. and Hays, Steven W. “Labor-management Relations and Oarticipative DecisionMaking : Toward a New Paradigm.” In Stupak, Ronald J. andLeitner, Peter M., eds. HandbookOf public Quality Management. New York : Marcel Dekker Inc., 2001.

Lisk, F. “The Role of Popular Participation in Basic Needs-Orriented Development Planning.” I in Lisk,F., ed Popular Participation in Planning for Basic Needs : Concepts, Methoods and Practices.Adershot : Gower Publishing Company Limited, 1985.

Natpracha, Patchance and Stephens, Alexandra. Taking Hold of Rural Life. Bangkok : Food and Agriculture Organization of the United Nations Regionail Office for Asia and the Pacific (PAPA), 1990.

Rvin, Rane’e A. and Stansbury, John. “Citizen Participation in Decision Marking : Aldershot : Is It worth the Effort?” In Public Administration Review. Lanuary/February Vol.64 No.1, 2004.

Roodt, Monty “Participation, civil society and development” in Coetzee, Jam K. et.al., eds Development : Theory, Policy and Practice. Oxford University Press South Africa, 2001.

Sandel M.J. (2010). Justice : What the Right Thing to do ? London, England : Penguin Books.

Slocum, Rachel and Thomas-Slayler, Babara. “Participation, empowerment and sustainable development.” In slocum, Rachel et.al.,ed. Power, Process and Participation-Tools for Change. London : Intermediate Technology Publications Ltd., 1995.

Tri, Huynh Coa. “Popular Participations in development: the problems, the conditions for its implement-tation and fields of competence of UNESCO.” Participate in development. Paris : UNESCO, 1986.

Wenger, Etienne. Communties of practice : Learning, meaning and identity. Cambridge : CambridgeUniversity Press, 1998.

บทที่ 8
การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ

การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ เป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกิดจาการกระทำของรัฐในการให้บริการสาธารณะที่อาจกระทำกิจการบางอย่างที่มีผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม จึงต้องมีระบบกลไกในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐขึ้นมา เพื่อตรวจสอบควบคุมการกระทำต่าง ๆ ที่ภาครัฐอาจทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการะทำของรัฐ นอกเหนือจากการตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนแล้ว การตรวจสอบควบคุมการบริหารของรัฐยังเป็นไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานอันเป็นวิธีการลดการคอรัปชั่นลง ซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะโดยองค์การและบุคคลภาครัฐจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ควบคุมการกำกับติดตามโดยองค์การต่าง ๆ ทั้งภายใน ภายนอกและโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นทั้งในรูปแบบการป้องกันหรือก่อนดำเนินการ และในรูปแบบการแก้ไขเมื่อเกิดหลังดำเนินการไปแล้ว

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

1. การตรวจสอบสาธารณะโดยใช้หลักนิติรัฐ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่างก็ต้องยึดถือ แนวปฏิบัติตามวิธีการ ตามหลักนิติรัฐ และใช้วิธีการนี้สำหรับการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยมีและใช้กฎหมายเป็นหลักสำหรับคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน วิธีการนี้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่เอกชนหรือประชาชนในรัฐโดยใช้กฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยทั้งรัฐและประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายการกระทำใด ๆ ของรัฐหน่วยปกครองรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นนอกจากนี้แล้วฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมอบหมายให้เท่านั้นและรัฐจำเป็นต้องจัดให้มีระบบหรือมาตรการการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547 : 23-24) ได้อธิบายคำว่านิติรัฐไว้ว่า คำว่านิติรัฐเป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน (ประเทศเยอรมันประเทศออสเตรียและบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์) เป็นคำที่ถูกใช้เป็นที่รู้จักในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1848 นักคิดคนสำคัญของเยอรมัน Robert von Mohl, Carl Welker และ Johan CristophFrisherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่านิติรัฐ ซึ่งอาจให้ความหมายว่าหมายถึง รัฐ แห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปแบบที่ปกครองตามเจตนารมณ์ เจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุมีผลและมีวัตถุประสงค์ที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่านิติรัฐ คือรัฐที่ปกครองตามหลักเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์ทั่วไปเป็นไปอย่างสงบสุข

ต่อมา ความหมายของคำว่านิติรัฐ ได้ถูกลดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหากลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบโดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็นนิติรัฐซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนาลัดไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้นรัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องพัฒนาเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมายและทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้นรัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือรัฐบังคับบุคคล ตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคลและนี่คือความหมาย ของนิติรัฐ

ภายใต้แนวคิดของหลักนิติรัฐ Principle of Legal State ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีองค์กรอยู่ 2 ประเภทซึ่งเป็นองค์กรการใช้อำนาจรัฐทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป องค์กรหนึ่งนั้นได้แก่รัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติส่วนอีกองค์กรหนึ่งได้แก่องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองและอาจจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ เป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มิอาจล่วงละเมิดได้ และที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐนี้ต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนที่เป็นระบบและเป็นเครื่องมือขององค์กรสำหรับสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หลักนิติรัฐมีวิวัฒนาการมาจากจุดประสงค์ที่ต้องการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองและพัฒนาเป็นรูปแบบ มีการกำหนดเป้าหมายอำนาจรัฐที่จะต้องเคารพและปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล คุ้มครองประชาชนจากอำเภอใจของฝ่ายปกครองโดยใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมาย และหลักการต่าง ๆ ของนิติรัฐมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจรัฐ โดยสรุปก็คือรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐคือรัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมาย และกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั่วไป

2. หลักการพื้นฐานของอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากสภาวการณ์ในทางการเมืองและประวัติศาสตร์ เป็นอำนาจที่มีความเกี่ยวพันกับรัฐเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคืออำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่ทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมดำเนินการในการปกครองไปได้ เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นประกอบเป็นสังคมที่มีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองภายใต้กฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันเพื่อเกิดความสงบสุข ดังที่มีผู้ให้นิยามของคำว่า “อำนาจ” ในรัฐว่า (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554 : 69) “อำนาจคือพลังแห่งเจตนารมณ์ ซึ่งแสดงออกมาโดยผ่านทางบุคคลต่าง ๆ ที่ดำเนินการปกครองกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งและซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่เหนือกลุ่มชนโดยอาศัยกำลังและ

อำนาจอันถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าอำนาจได้รับการค้ำจุนโดยกำลังเพียงอย่างเดียว อำนาจนั้นก็เป็นอำนาจทางพฤตินัยและจะสามารถเป็นอำนาจทางนิตินัยได้ ก็โดยความยินยอมของผู้อยู่ใต้ปกครอง”

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจภายในรัฐนั้น จึงมิอาจปฏิเสธได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับรัฐและเกิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ ดังปรากฏพบได้จากเหตุสภาวการณ์ในทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของยุโรปอันเป็นจุดเริ่มต้น อำนาจอธิปไตย จึงมีความหมายว่า อำนาจสูงสุดเด็ดขาดที่ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใดและเป็นอำนาจที่อิสระ (สมยศ เชื้อไทย, 2550 : 118)

อำนาจอธิปไตยนั้น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐ เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างเป็นอิสระ สามารถออกกฎหมาย บริหารงาน และมีศาลเป็นของตนเอง อำนาจอธิปไตยนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะใช้อำนาจอธิปไตยโดยแบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ และฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาคดีความต่าง ๆ การแบ่งอำนาจดังกล่าวนี้ ก็เป็นไปเพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป โดยมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติกันใหม่ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการถอดถอนและให้ความเห็นชอบแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยให้ฝ่ายนิติบัญญัติพ้นสมาชิกภาพ เป็นต้น ดังนั้นการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นลักษณะของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทั้งเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความเสียหาย ทั้งยังเป็นการป้องกันสิทธิของประชาชนที่จะเกิดจากการกระทำของรัฐที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอีกด้วย

3. หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance)

เมื่อศึกษาถึงระบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะโดยรัฐแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักพื้นฐานสำคัญในเรื่องของความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นั่นคือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้อธิบายถึงจุดเริ่มต้นที่มาของอำนาจ นิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่ใช้ปกครองรัฐมาตั้งแต่อดีต ซึ่งมีการศึกษาคิดค้นจนมาเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและใช้มาจนถึงปัจจุบัน แนวคิดที่สำคัญประการต่อมาที่มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ทั้งสองทฤษฎีนี้อธิบายถึงเหตุผลของการแบ่งแยกและการ ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่าย โดยการกำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจไปพร้อมกันกับการใช้อำนาจ กล่าวคือ มีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และ ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทั้งสามองค์กรนี้ ล้วนมีอำนาจเป็นของตนเอง องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะใช้อำนาจเพียงลำพังมิได้ เพราะอาจเกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวคิดให้ต้องมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรให้สมดุล ทฤษฎีที่กล่าวมาจึงมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ศึกษาเพื่ออธิบายถึงสถานะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็น

องค์กรผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายฝ่ายบริหาร ตามแนวคิดการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดิน เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ

หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ เป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะ ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย กล่าวคือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีการกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงความชอบธรรมอยู่เสมอ หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานที่มาของแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตามรูปแบบความสัมพันธ์ของการถ่วงดุลระหว่างอำนาจซึ่งกันและกันนั้นอาจมีความแตกต่างและไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอไป

เนื่องจากในแต่ละรัฐมีการกำหนดรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไป รูปแบบการปกครองนี้เองเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นอิสระของแต่ละอำนาจที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการจะปกครองโดยไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงผู้เดียว ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจนี้อาจมีลักษณะที่เป็นเด็ดขาด และไม่เด็ดขาดแยกย่อยลงไปอีก (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554 : 252) โดยประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น โดยไม่อาจแทรกหรือใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้ ตัวอย่างของประเทศที่มีรูปแบบการแบ่งแยกดังกล่าว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อันมีการปกครองในระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีระบบกลไกการใช้อำนาจตามหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดหรือไม่เคร่งครัด อันได้แก่ประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษตามลำดับ หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจได้ถูกคิดขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจเกิดความสมดุลกันระหว่างอำนาจนิติ บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในด้านการตรวจสอบและควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

4. แนวคิดการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการ

ความหมายและแนวคิดของการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการหรือการบริหารแผ่นดินนั้น วิษณุ เครืองาม (2530 : 260) ได้อธิบายว่า เมื่อกล่าวถึงฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการ บริหารกิจการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว พบว่า กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำนั้นถือเป็นกิจกรรมสำคัญของประเทศ ที่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (Political Control of Government) ซึ่งหมายถึงมาตรการทางการเมืองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ตรวจสอบและควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้รัฐบาลมีความรับผิด (Accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งการตรวจสอบและควบคุมอาจมีหลายวิธีหรือหลายมาตรการตั้งแต่สถานเบาไปจนถึง สถานหนัก

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล (2520 : 20-23) ได้กล่าวถึงแนวความคิดของการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ว่าแนวคิดนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรโรมันมีความเจริญรุ่งเรือง ขณะนั้นชาวโรมันมีปัญหาความเดือดร้อน จึงต่างมาร้องทุกข์ต่อผู้ปกครองจำนวนมาก จึงมีแนวคิดจัดให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (Office of Censer) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบตรวจสอบและควบคุมกิจการและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่อาจก่อความเสียหายแก่ราษฎร ประกอบกับผู้ปกครองในสมัยนั้นมีพระราชอำนาจเด็ดขาด เกิดการบริหารประเทศที่กระทบสิทธิของราษฎร การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองโดยประชาชนจึงเป็นที่มาของแนวคิดการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ปัจจุบันปัญหาการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร นับเป็นปัญหาสำคัญในทุก ๆ ประเทศ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันขยายวงกว้าง ออกไปอย่างมาก ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรมากขึ้นตามลำดับสำหรับปัญหาการของการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารสามารถแยกออกเป็นการตรวจสอบและควบคุมโดยวิถีทางการเมืองในสภากรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาลและการตรวจสอบและควบคุมโดยฝ่ายตุลาการในการกระทำที่ฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นฝ่ายปกครอง

เหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารการตรวจสอบและควบคุมการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ถือเป็นภารกิจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณาแนวคิดของการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ในการเมืองการปกครองระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี พบว่าด้วยรูปแบบโครงสร้าง การปกครองที่ต่างกันย่อมส่งผลต่อแนวคิดและระบบการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารที่ต่างกันตามไปด้วย กล่าวคือ ระบบรัฐสภา มีรัฐบาลและรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่มิได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด หัวใจสำคัญของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจึงต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐบาลเป็นผู้แถลง กำหนดนโยบายการบริหารประเทศไว้ต่อสภา การตรวจสอบและควบคุมนี้ถือว่าเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า “การตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” สำหรับระบบประธานาธิบดี มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารที่แบ่งแยกจากกันเด็ดขาด ระบบการถ่วงดุลอำนาจจึงมีความชัดเจน รัฐบาลจะเข้าไปร่วมประชุมชี้แจงในสภานิติบัญญัติไม่ได้ จึงไม่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่เป็นหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง

วิธีการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา มีความเป็นอิสระไม่ถูกยึดโยงกับฝ่ายบริหาร ส่งผลให้มีระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งในการถ่วงดุล การใช้อำนาจระหว่างกัน จากแนวคิดดังกล่าววิษณุ เครืองาม (2530 : 261) ได้อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้ว่า ความจำเป็นของการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมีลักษณะสำคัญคือ “เป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย” ด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและเคารพเสียงส่วนใหญ่ ราษฎรจึงควรมีโอกาสตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศในทุกเรื่อง ฝ่ายบริหารจึงมีอิทธิพลและอำนาจ อย่างมากมายจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมให้ปฏิบัติตามเจตจำนง

ของประชาชน โดยทั่วไปกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้แก่ราษฎร การบริหารหรือการปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในส่วนของการออกกฎหมายมาใช้แก่ราษฎรนั้น การที่สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการออกกฎหมายเท่ากับว่าเป็นการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบจากประชาชนนั่นเอง แต่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศของประชาชน จึงควรให้รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ประชาชน ตรวจสอบและควบคุมสภา สภาตรวจสอบและควบคุมรัฐบาล

แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส เป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐที่จะต้องถูกเพ่งเล็งและติดตามจากสาธารณะอยู่ตลอดเวลา ความโปร่งใสนำมาซึ่งการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความกระจ่าง มีความชัดเจนอันจะทำให้การบริหารงานเกิดความใสสะอาด

1. ความหมายของความโปร่งใส

สำหรับความหมายของความโปร่งใส (Transparency) อัมมาร สยามวาลา (2549 : 6) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องวาง กฎระเบียบ เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ รวมไปถึง กระบวนการตัดสินใจ และมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้น ๆ ความโปร่งใสไม่ จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ ยอมเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หรือ “ไม่โปร่งใส” ผู้นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกำลังปกปิด พฤติกรรมดังกล่าว

เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ (2550 : 17) ได้ให้ความหมายของคำว่าโปร่งใสว่า หมายถึง โปร่งแสง มองทะลุได้ง่าย จับได้ง่าย ดูรู้ได้ง่าย ชัดเจนและมองเห็นได้ง่าย เปิดเผยตรงไปตรงมา เข้าใจง่าย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2550 : 84) กล่าวถึงหลักความโปร่งใสว่าเป็นกระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่าย โอนได้อย่างเป็นอิสระ ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหายบัญญัติ

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542 : 26-27) อธิบายว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ.2542 ให้ความหมายหลักความโปร่งใสไว้ว่า การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและ กลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่ มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันและช่วยให้การทำ งานของภาครัฐและ ภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชั่น

สุดจิต นิมิตกุล (2549 : 17) ได้กล่าวว่า หลักความโปร่งใส คือข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและความสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2552 : 6) ให้ความหมายหลักความโปร่งใสไว้ว่า การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้ มีความโปร่งใส และได้กล่าวถึงหลักความโปร่งใสระดับประเทศ ระดับภาครัฐและระดับองค์กร ไว้ดังนี้

1. ในระดับประเทศ หมายถึง ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

2. ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสเรื่องนี้ เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของข้าราชการ พ.ศ.2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันจะเป็นการส่งเสริมให้มีรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

3. ในระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอน/ระยะเวลาการปฏิบัติงานราชการเพื่อประชาชนและภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายใน ด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์กรได้รับทราบความ เคลื่อนไหวขององค์กร

ไชยวัฒน์ ค้ำชู และคณะ (2555 : 45) กล่าวว่า ความโปร่งใส คือการที่สาธารณะชน มีโอกาสรับรู้นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินตามนโยบาย

ราชบัณฑิตยสถาน (2556 : 721) ได้ให้ความหมายของคำว่า โปร่งใสว่าหมายถึง คุณสมบัติที่แสงผ่านได้และมองเห็นได้ตลอด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552 : 30-31) อธิบายว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจ

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ (2550 : 98) ได้แยกพิจารณา “ความโปร่งใส” ออกเป็น 2 นัยคือ 1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้งจับต้องได้ง่าย เปิดเผยตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย 2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชั่น ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยที่คอร์รัปชั่นมีความหมายในเชิงลบ แสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจ

หน้าที่ (Monopoly of Authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (Accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2551 : 209) ได้ให้ความเห็นว่า หลักความโปร่งใส คือการมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานทุก ๆ ด้าน อาทิ เช่น การมีระบบงานที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคคล ฯลฯ เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ สรุปได้ว่าความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติงานที่ตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของความสุจริต มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรในสถานศึกษา ประชาชน สังคมมีการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย แก่บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ มีความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารงาน และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

2. ความสำคัญของความโปร่งใส

Sen, Amartya (1999, p. 106) ได้อธิบายว่า “การรับประกันความโปร่งใส เป็นหมวดหมู่หนึ่งที่สำคัญของเสรีภาพที่เป็นอุปกรณ์ (Instrumental Freedom) และการรับประกันนี้เป็นบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชั่น การละเลยหน้าที่ทางการเงิน และการเกี่ยวข้องกับความทุจริต” กล่าวคือความโปร่งใสเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการบริหารงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังเป็นวิธีป้องกันคอร์รัปชั่นที่ดีที่สุด ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติในหลาย ๆ วงการ ไม่ว่าจะในภาครัฐหรือในภาคเอกชนได้หันมาให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้ 1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศ และต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ 2) ความโปร่งใสมีหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจ และภาครัฐ (Accountability) โดยการตรวจสอบได้ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส 3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียม และสร้างทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย 4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิผล ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย 5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิผลของการบริหารนโยบายภาครัฐและการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใสยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลือง และ ลดปัญหาคอร์รัปชั่น 6) นอกจากนี้ การรับประกันความโปร่งใส หมายถึงการรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่

เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม (Information Asymmetry) ดังนั้นจึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชั่นได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใสยัง ส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานแสดงการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วย วิธีการทางการเมือง ทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน 7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้น ทั้งนี้กระบวนการความโปร่งใส เช่น การให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการแจ้งนโยบายล่วงหน้า เป็นต้น จะส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายดังกล่าว ประชาชนจะสามารถติติงนโยบายที่เห็นว่าไม่เหมาะสม และแนะนำรวมทั้งเรียกร้องนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วความโปร่งใสจะส่งผลให้เกิดการพัฒนานโยบายที่ดีขึ้น 8) ความโปร่งใสนั้นสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อที่จะมั่นใจว่าการ ตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความโปร่งใสเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชั่น สร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือต่อทั้งการเมือง การบริหาร ระบบเศรษฐกิจ ประชา สังคม และการพัฒนาประเทศทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่าง รวดเร็ว และง่ายยิ่งขึ้น ประเภทของความโปร่งใส

3. ลักษณะของความโปร่งใส

Bankstown Greens (2005) ได้จำแนกลักษณะของความโปร่งใส โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสาธารณะใน 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) มองได้แต่ห้ามพูด ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ประชาชน ไม่สามารถออกความคิดเห็นได้ 2) มองได้แต่ห้ามแตะต้อง ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชนสามารถออกความคิดเห็นได้แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อระบบการตัดสินใจ 3) มองได้และเล่นได้ ระบบการตัดสินใจปรากฏและเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยประชาชน สามารถออกความคิดเห็น และมีอิทธิพลหรือสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการตัดสินใจได้โดยตรง ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann (2005) ได้เปิดเผยผลการวิจัยเกี่ยวกับการสร้าง ความโปร่งใสให้กับรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ผู้วิจัยเสนอว่าการทำให้เกิดความโปร่งใสนั้นเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใสมักจะช่วยรัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ผู้วิจัยได้ให้นิยาม “ความโปร่งใส” โดย ยึดถือแนวความคิดของ Vishwanath, T. and Kaufmann, D. (2001, p. 46) และ Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003, p. 9) ที่นิยามความโปร่งใสว่าเป็น “การ

เพิ่มขึ้นของการ หมุนเวียนของข้อมูลด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด สามารถเข้าถึงได้" ดังนั้น Transparency Task Force ของ Brookings University จึง ได้สรุปไว้ว่า ความโปร่งใส ก็คือระดับความเปิดเผยของสถาบัน ซึ่งหมายถึงขอบเขตความสามารถที่ บุคคลภายนอก (เช่น ประชาชนหรือผู้ถือหุ้น) สามารถตรวจดูตรวจสอบและควบคุมและประเมินการกระทำของ บุคคลภายใน (เช่น เจ้าพนักงานรัฐ หรือผู้บริหารองค์กร) ผลการศึกษาข้อมูลของ Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann (2005) ยังชี้ให้เห็นว่า การมุ่งจัดหาข้อมูลเพียงอย่างเดียวมักไม่เพียงพอ หากจะให้มีประสิทธิผลข้อมูลที่ถูกจัดหามาจะต้องถูกคัดเลือกมาแล้ว และจะต้องเหมาะสมกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่จะมีความสามารถในการวิเคราะห์ และนำข้อมูลไปใช้ในวิธีของตนเอง เช่น ในประเทศเม็กซิโก กฎหมายข้อมูลข่าวสารเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ถามคำถามโดยไม่จำกัดรูปแบบ เช่น มีจำนวนวัวทั้งหมดกี่ตัว ในประเทศเม็กซิโก ประเทศเม็กซิโกผลิตนมเป็นปริมาณทั้งหมดเท่าไหร่ในปี 2003 และนักการเมืองคนไหนบ้างที่ไม่เข้าร่วม ประชุมสภาโดยไม่มีข้ออ้างที่เหมาะสม คำถามทั้งหมดนี้ถือว่าถูกต้องตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารราชการของเม็กซิโก และล้วนได้รับคำตอบ ซึ่งในปี 2004 ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศที่อุทิศงบประมาณในการให้ข้อมูลกับสาธารณะมากที่สุด เป็นจำนวนเงิน 22 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับ 2 โดยใช้เงิน 20 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ทว่าภาวะทาง การเมืองและทางระบบราชการ มักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลจูงใจที่ต้องปิดบังข้อมูล

ดังนั้น การมีมติเห็นชอบหรือออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร จึงสามารถตรวจสอบและควบคุมคอร์รัปชั่นได้ เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายก็เป็นก้าวแรกที่สำคัญ และเป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นสถาบัน และการผูกมัดทรัพยากร เพื่อเหตุผลนี้ การตรากฎหมายเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ถ้าจะทำให้กฎหมายนั้นมีประโยชน์จริง กฎหมายนั้นต้องถูกนำมาปฏิบัติจริง และสถาบันภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในองค์กรของคน Mendel, T. (2004, p. 15) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ดังนี้

1. เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร ควรปฏิบัติตามหลักการมุ่งมั่นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมีพันธกรณีที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน

3. ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์กรของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย

4. จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นจากการ เปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่อง "ความเสียหาย" (Harm) และ "ประโยชน์ของส่วนรวม" (Public Interest) อย่างเคร่งครัด

5. ขั้นตอนที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูลควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวนการปฏิเสธการขอข้อมูลควรเป็นไปอย่างอิสระและเปิดเผย

6. ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

7. การประชุมแบบเปิด (Open Meetings) การประชุมองค์กรของรัฐควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

8. ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

9. ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง หลักการปฏิบัติเหล่านี้มีความจำเป็น เพราะกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่มีผลหากประชาชนและองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGO) ไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงหรือไม่สามารถใช้สิทธิเพื่อตั้งคำถามที่ซับซ้อนได้ ใน ขณะเดียวกันกฎหมายข้อมูลข่าวสารจะไม่ถูกนำมาใช้ หากบุคคลในภาคประชาสังคมไม่สามารถ มองเห็นถึงประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลบางอย่าง หรือไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ต่อในที่อื่น ๆ ได้ หากกฎหมายมุ่งหวังเพียงแค่การมอบสิทธิให้กับประชาชน โดยไม่มีกลไกที่ชัดเจนที่ทำให้ประชาชน สามารถนำกฎหมายมาใช้ได้ และหากข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและประโยชน์ของกฎหมายข้อมูล ข่าวสารไม่ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน ด้วยการรณรงค์อย่างจริงจังกฎหมายนั้นก็จะสูญเปล่า การปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจังจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นระดับ ความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ

แนวทางการบริหารแบบโปร่งใส ในส่วนนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอถึงแนวทางการบริหารงานแบบโปร่งใส โดยจะกล่าวถึงใน ภาพรวม ๆ ที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้หากพิจารณาจากหลักหรือกระบวนการบริหาร ทั่วไป ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการในการบริหารว่า ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ประการคือ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550 : 26-27) 1) การวางแผน (Planning) ประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตธุรกิจ ตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ 2) การจัดองค์กร (Organizing) ประกอบด้วย การจัดบุคลากร แบ่งแผนกงานและจัดสรร ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการตามแผนให้ บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนด 3) การชี้นำ (Leading) ประกอบด้วยเนื้อหา 2 เรื่องที่สำคัญคือ ภาวะผู้นำ (Leadership) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวผู้บริหารเอง และการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการชักจูงหรือ กระตุ้นให้ผู้อื่นทางานได้เต็มที่ตามความรู้ความสามารถ 4) การตรวจสอบและควบคุมองค์กร (Controlling) เป็นการตรวจสอบและควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่าง ๆ ภายใน องค์กรให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวังหรือมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้นแนวทางการบริหารงาน แบบโปร่งใสโดยอาศัยกรอบแนวคิดการบริหารงานดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการได้ตามแนวทาง ดังนี้

ประการแรก ในการวางแผน (Planning) ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตของธุรกิจ หรือการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร การตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดวิธีการ

ดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้น ควรให้บุคลากรจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดสิ่งต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ควรเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ ขององค์กรที่น่าจะมาจากความคิดเห็นร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์ร่วม” (Share Vision) ไปจนถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับหน่วยงานภาครัฐในยุคใหม่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อแสดงออกถึงการบริการงานที่มุ่งเน้นความโปร่งใสอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติพบว่า องค์กรทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐจำนวนมากที่มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ตลอดจนนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย โดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเพียงไม่กี่คน และไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด พฤติกรรมองค์กร ในลักษณะเช่นนี้กล่าวได้ว่า “แค่เริ่มต้น ก็ไม่โปร่งใสเสียแล้ว”

นอกจากการกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่มาจากการมีส่วนร่วม แล้ว การแสดงออกซึ่งความโปร่งใสอีกประการหนึ่งก็คือ การเปิดเผยสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต่อสาธารณะโดยชัดเจน ไม่คลุมเครือ ซึ่งต้องอาศัยช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม รวมไปถึงการจัดเอกสารที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบ ตรงตามข้อเท็จจริง เพื่อที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบ และขอดูได้เมื่อมีข้อสงสัย

ประการที่สอง ในด้านการจัดองค์กร (Organizing) ซึ่งประกอบด้วย การจัดบุคลากร การแบ่งแผนกงานหรือการจัดโครงสร้างองค์กร และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ การบริหารแบบโปร่งใสเริ่มตั้งแต่การสรรหาบุคลากรที่หน่วยงานต้องมุ่งเน้นที่ความสามารถ และระบบคุณธรรม (Merit System) ไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client System) ในการรับบุคลากรเข้าทางาน หลักการเช่นนี้ต้องกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดแจ้งขององค์กรและประกาศให้สาธารณชนรับทราบโดยทั่วกัน ต่อมาในส่วนของการระบบการให้คุณ-ให้โทษที่จะต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม และมี ความตรงไปตรงมา ทั้งนี้ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2549 : 23) ได้เสนอองค์ประกอบของการชี้วัดความ โปร่งใสของระบบการให้คุณและให้โทษไว้ ดังนี้ ตัวชี้วัดความโปร่งใสของระบบการให้คุณ ประกอบด้วย 1) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ 2) มีผลประโยชน์ให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง 3) มีผลประโยชน์แก่บุคลากรที่ซื่อสัตย์ 4) มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น 5) ส่วนตัวชี้วัดของระบบการให้โทษประกอบด้วย 6) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการฟ้องร้องผู้กระทำผิด 7) มีระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสำหรับการตรวจสอบการทำงานในหน่วยงาน 8) มีวิธีการที่ยุติธรรมสำหรับการลงโทษผู้กระทำผิด 9) กระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว 10) มีการลงโทษจริงจังหนักเบาตามเหตุผลและพฤติการณ์ของการกระทำผิด 11) หัวหน้างานลงโทษผู้กระทำผิดหรือด้อยประสิทธิภาพอย่างจริงจัง 12) มีการป้องปรามผู้ส่อทุจริต หรือด้อยประสิทธิภาพให้ปรับปรุงตน นอกจากนี้ ในด้านการพัฒนาบุคลากร หน่วยงานจะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้รับการ พัฒนา และฝึกอบรมตามความเหมาะสมต่อการนำไปพัฒนาความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ประการสำคัญยิ่งคือการให้บุคลากรทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการ ได้รับการพัฒนา

ในด้านการจัดโครงสร้างหน่วยงานจะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์และ สภาพแวดล้อมอยู่เสมอ ทั้งนี้หากมีการให้บุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุง โครงสร้างและระบบงานด้วยก็นับว่าเป็นความใจกว้าง และเปิดเผยอย่างยิ่งของผู้บริหาร อันเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนถึงความโปร่งใสด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม อย่างน้อยที่สุดโครงสร้างระบบงานและแนวทางปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนหรือส่วนรวมต้องมีการเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกันในช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ง่าย ในส่วนของการเปิดเผยโครงสร้างและระบบงานนั้น ในกรณีของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้มีข้อกำหนดในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ โดยอย่างน้อยที่สุดต้องลงประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

ประการที่สาม ในส่วนของการชี้นำ (Leading) ซึ่งประกอบด้วยเรื่องภาวะผู้นำ (Leadership) และการจูงใจ (Motivation) ในเรื่องแรกคือภาวะผู้นำของผู้บริหาร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญมากต่อการสร้าง ความโปร่งใสในการบริหารงานของแต่ละองค์กร เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นความสามารถในการทำให้ บุคคลอื่นปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2550, น. 156) ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ซึ่งจะต้องตระหนักถึงความโปร่งใส ใน ขณะเดียวกันการประพฤติตนและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการปฏิบัติ ต่อผู้ตาม ตรงไปตรงมา เปิดเผย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่เป็นธรรม หากผู้นำองค์กรใดมี พฤติกรรมหรือแนวโน้มที่ส่อไปในทางทุจริต กระทำการใดไม่สะท้อนถึงความโปร่งใส ย่อมมีผลต่อ บุคลากรในองค์กรให้ประพฤติตามเช่นนั้นด้วย ดังคำกล่าวของนักการเมืองอดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้เคยกล่าวไว้ว่า “เมื่อหัวไม่กระดิก แล้วหางจะส่ายได้อย่างไร ในส่วนของการจูงใจ (Motivation) ซึ่งเป็นการชักจูงให้บุคคลอื่นแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ดังนั้นในการบริหารงานแบบโปร่งใส ผู้บริหารจึงต้องเสริมสร้างและสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศแห่งความโปร่งใสทั่วทั้งองค์กร การสร้างจิตสำนึก ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้เกิดขึ้นในมวลหมู่พนักงาน เพื่อปูทางไปสู่การสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์กร ทั้งนี้ ตามทฤษฎีอีอาร์จี (ERG Theory) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 3 ขั้น ได้แก่ (Alderfer, Clayton P, 1972, p. 146) ความต้องการการอยู่รอด (Existence Need) ความต้องการความสัมพันธ์ (Relatedness Needs) และความต้องการเติบโตก้าวหน้า (Growth Needs)

ดังนั้น ในการสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในองค์การ ผู้บริหารอาจใช้หลักความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎี ERG ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทาง โดยใช้กระบวนการกลุ่มในการสร้างกลุ่มสัมพันธ์ให้เกิดการยอมรับและปลูกฝังจิตสำนึกแห่งความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในองค์การ ในขณะเดียวกันในด้านความเติบโตก้าวหน้าของบุคคลากรก็สามาถนำวิถีปฏิบัติและแนวคิดในการทำงานที่สะท้อนถึงความโปร่งใสมาเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งในการให้รางวัลและการเลื่อนตำแหน่งงาน

ประการสุดท้าย การตรวจสอบและควบคุมองค์กร (Controlling) ซึ่งเป็นการตรวจสอบและควบคุมองค์กรให้การดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผงงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด ในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการการตรวจสอบติดตามและประเมินผล ดังนั้นการวางระบบและกระบวนการตรวจสอบและควบคุมต้องมีความโปร่งใสในตัวเองก่อนเป็นเบื้องแรก กล่าวคือต้องมีความเที่ยงตรง ชัดเจน ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจให้มีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาร่วมในคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลด้วยก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการจริง เนื่องจากแสดงให้เห็นว่าพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดเวลา นอกจากนี้ ภายใต้หลักความโปร่งใส หน่วยงานจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลหรือผลการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้ ในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวหากได้มีการจัดกระทำข้อมูลให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รวมทั้งมีการเผยแพร่ในช่องทางที่หลากหลายเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้ง่ายก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบและความจริงใจที่องค์กรพึงมีต่อประชาชน หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

4. ตัวชี้วัดความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542 : 25) ซึ่งประกอบด้วย 1)หลักนิติธรรม ประกอบด้วย การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย 2) หลักคุณธรรม ประกอบด้วยการยึดมั่นความถูกต้องดีงาม ประชาชนพัฒนาตนเอง ความซื่อสัตย์ จริงใจ มีระเบียบวินัย 3) หลักความโปร่งใส ประกอบด้วย ไว้วางใจ เปิดเผยข้อมูล เข้าถึงข้อมูลกระบวน การตรวจสอบ 4) หลักความมีส่วนร่วม ประกอบด้วย รับรู้ ให้ข้อมูล วางแผน ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ ประเมินผล5) หลักความรับผิดชอบ ประกอบด้วย สิทธิ หน้าที่ สำนึกรับผิดชอบต่อสังคมใส่ใจปัญหา สาธารณะ ความเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง 6) หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยบริหารจัดการใช้ทรัพยากรประหยัด แข่งขันได้

สรุปได้ว่า ความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดีซึ่งประกอบด้วย 6 ข้อตามหลักธรรมาภิบาล ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น องค์ประกอบและตัวชี้วัดของความโปร่งใส ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์ (2550 : 112) ได้กล่าวถึงรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีวัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักการของสถาบันพระปกเกล้า สำหรับหลักความโปร่งใสประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลักการคือ หน่วยงานมีความ โปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการ สอบสวน เป็นต้น

1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดอย่างชัดเจน

1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น

1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านการให้คุณ ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3.3 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล ประกอบด้วยพฤติการณ์ต่อไปนี้

4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้การท างานของคณะกรรมการตรวจสอบ

4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทาน การออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบ

องค์ประกอบของมิติและตัวชี้วัดมาตรฐานความโปร่งใส 4 มิติ มีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552 : 7-8)

1. ด้านนโยบายของผู้บริหาร

1.1 มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใส

1.2 บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมเรื่องความโปร่งใสในองค์กร

1.3 ความพยายาม/ริเริ่มของหน่วยงานในการสร้างความโปร่งใส

2. ด้านความเปิดเผย และการมีระบบตรวจสอบภายใน

2.1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.2 การมีมาตรฐานการให้บริการประชาชนและประกาศให้ทราบ

2.3 การมีระบบตรวจสอบภายในที่ดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องเงิน/บัญชี

2.4 การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานและผลการประเมินตนเองต่อสาธารณะ

2.5 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการ

3. ด้านการใช้ดุลยพินิจ

3.1 การลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

3.2 การใช้ดุลยพินิจในการบริหารทรัพยากรบุคคล

3.3 การมีระบบบริหารความเสี่ยงด้านความโปร่งใส

4. ด้านการมีระบบ/กลไกจัดการรับเรื่องร้องเรียน

4.1 การมีหน่วยงาน/ผู้รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน

4.2 การมีระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประเมินคุณธรรม และ ความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) แบ่งเป็น 5 ดัชนี ดังนี้

1. ความโปร่งใส (Transparency) ประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิง ประจักษ์ (Evidence-Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

2. ความพร้อมรับผิด (Accountability) ประเมินจากความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียตามประสบการณ์ในการรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ

3. คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน (Integrity in Service Delivery) ประเมินจาก การรับรู้ของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

4. วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐและจากข้อมูลเอกสาร/หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence - Based) บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงในการดำเนินงานของหน่วยงาน

5. คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity) ประเมินจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานภาครัฐที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ดัชนีความโปร่งใส หมายถึงการปฏิบัติราชการตามภารกิจของหน่วยงานที่มีความโปร่งใส การมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้วยความเป็นธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่ โดยประเมินจากมุมมองความคิดเห็นของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและจาก หลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-Based) บนพื้นฐานข้อเท็จจริงจากเอกสาร/หลักฐานต่าง ๆ ในการ ดำเนินงานของหน่วยงาน แบ่งเป็น 2 ตัวชี้วัด 9 ตัวชี้วัดย่อย ดังนี้

1. ด้านการบริหารงานขององค์กร แยกเป็น

1.1 การให้และเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง

1.2 มาตรฐานการปฏิบัติงานความเป็นธรรม / ไม่เลือกปฏิบัติ

1.3 การมีส่วนร่วมผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน

1.4 การมีส่วนร่วม

1.5 ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

1.6 การเข้าถึงข้อมูลตามภารกิจหลักของหน่วยงาน

2. ด้านระบบการร้องเรียนขององค์กร

2.1 การตอบสนองข้อร้องเรียน

2.2 ช่องทางการร้องเรียน

2.3 การแจ้งผลร้องเรียน

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยการปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กร อีกทั้งความโปร่งใสยังเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและเป็นเครื่องมือป้องกันการคอร์รัปชั่น ซึ่งสามารถสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

การตรวจสอบและการควบคุมการบริหารงานภาครัฐ

รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนให้ส่วนราชการทุกแห่ง มีการกำกับดูแลตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐ ไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานโดยให้ความสำคัญกับการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ดังนั้นบทบาทของการตรวจสอบจึงมีความสำคัญและเป็นหัวใจของทุกองค์กร คือการที่สามารถ สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริหาร ผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนส่งเสริมให้การปฏิบัติงาน ในทุกระดับของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายภายใต้การบริหารจัดการกับความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิผล และมีกระบวนการกำกับดูแลที่ดี เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับส่วนราชการ ในการนี้เราสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ระบบย่อย ๆ คือ การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอกมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายใน (Internal Control)

ระบบตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายใน เป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้มีการขยายแนวความคิดให้มีขอบเขตและครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้นตามลำดับ สำหรับรูปแบบของการตรวจสอบและควบคุมภายในนั้น สามารถแยกออกได้อย่างน้อย 4 ประเภท คือ

1) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบสืบค้น (Detective Control) ซึ่งเน้นในเรื่องของการค้นหาข้อบกพร่องหรือสิ่งผิดปกติที่อาจเกิดขึ้น

2) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบแก้ไข (Corrective Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

3) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบป้องกัน (Preventive Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดเสียหายตั้งแต่ในชั้นแรก

4) การตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมแบบชี้นำ (Directive Control) ซึ่งเน้นในเรื่องการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้บรรลุผล

ฉะนั้นเราจึงสามารถจำแนกระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในของหน่วยงานเอง และ 2) ระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นการตรวจสอบและควบคุมซึ่งอยู่ภายนอกหรือนอกเหนือหน่วยงานดังกล่าวนั้น แต่ยังเป็นระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่ระบบการตรวจสอบและควบคุมจากภายนอก กล่าวคือ

1.1 ระบบการตรวจสอบและตรวจสอบและควบคุมภายในของหน่วยงาน ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการวางระบบการบริหารองค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งครอบคลุมเรื่องของการวางยุทธศาสตร์และแผนงาน การจัดสรรทรัพยากรการติดตามและประเมินผล การตัดสินใจและสั่งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการปรับปรุงขีดสมรรถนะและคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ การพัฒนาบุคลากรและองค์การให้มีความเข้มแข็งหรือเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา โดยการประยุกต์เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ประโยชน์ เช่น การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์การวัดผลการปฏิบัติงานการรื้อปรับระบบงานการเทียบเคียงผลการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศการบริหารคุณภาพโดยรวมการบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้บริหารยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดีทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินการบัญชีและในส่วนที่ไม่ใช่การเงินการบัญชีซึ่งถือเป็นกระบวนการเพื่อทำให้ผู้บริหารและบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้รับข้อมูลป้อนกลับหรือมีการส่งสัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับความเสี่ยงและความเสียหายผิดพลาด เช่น รูรั่วไหลสิ้นเปลืองและทุจริตฉ้อฉลโดยอาศัยวิธีการสอบทานและให้ความเห็นอย่างอิสระของบุคคลที่มีความเป็นกลางและมืออาชีพ เช่น ผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในที่ดีจะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันหรือความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานรายงานทางการเงินที่เชื่อถือได้ รวมทั้งการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนนโยบายกฎเกณฑ์นโยบายข้อบังคับและคำสั่งอันจะนำไปสู่การตัดสินใจแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป ทั้งนี้มีขอบเขตของการตรวจสอบและควบคุมภายใน โดยมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ๆคือ

1) การตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีและการเงิน เป็นเรื่องของการวางระบบการป้องกันและดูแลรักษาทรัพย์สินองค์การขนาดเล็ก การได้มาและใช้ไปของทรัพย์สินความถูกต้องความเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการบัญชีและรายงานทางการเงิน เป็นต้น

2) การตรวจสอบและควบคุมทางด้านการบริหารงาน มันเป็นเรื่องของการกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระเบียบคำสั่งนโยบายและแผนงานที่วางไว้โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่าง ๆ เช่นการจัดแบ่งโครงสร้างองค์การและสายการบังคับบัญชา การอนุมัติ การแบ่งแยกหน้าที่ การออกแบบขั้นตอนและมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและการวางระบบการติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

1.2 การตรวจสอบและควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง

ภายใต้หลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบและควบคุมดูแลให้ข้าราชการประจำนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำเองมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของผู้บริหารฝ่ายการเมือง โดยต้องมีความเป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง และปฏิบัติงานอยู่เบื้องหลังของฝ่ายการเมืองอย่างไม่แสดงออกหรือเปิดเผยตนเอง ในการนี้ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองสามารถวางระบบการตรวจสอบและควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามได้ในหลายลักษณะ เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎระเบียบและคำสั่งของฝ่ายบริหาร การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ (Reorganization) การงบประมาณและการตรวจสอบราชการ รวมจนถึงการใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการระดับสูงในการบรรจุและแต่งตั้งการโยกย้ายและสับเปลี่ยนหมุนเวียน การลงโทษทางวินัยและการปลดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจจัดให้มีหน่วยงานกลาง (Central Agency) เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณ เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานกลางดังกล่าวทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตรวจสอบและควบคุมรายละเอียดในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น การวางกรอบมาตรฐานกลาง กฎระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติการตรวจสอบและควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรบุคคลและเงินงบประมาณ เป็นต้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ฟุ่มเฟือยทุจริตฉ้อฉลหรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ดีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายในดังกล่าว ส่วนใหญ่มักจะเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบเป็นสำคัญ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงได้พยายามเสนอให้มีการโอนถ่ายอำนาจการตรวจสอบและควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้เป็นอิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการใหม่เข้ามาใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำเช่นการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานหรือสัญญาซื้อผลงานซึ่งมุ่งเน้นความสำคัญของเรื่องภาระผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น

2. การตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายนอก (External Control)

การการตรวจสอบและควบคุมการบริหารภาครัฐจากภายนอก เป็นผลมาจากความพยายามในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร การบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระตามอำเภอใจขนาดจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีทางเลือก ออกไปใช้บริการจากรายอื่นและ หรือการแสดงออกถึงความพอใจไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ

2.1 การตรวจสอบและควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันอย่างเป็นทางการ

2.1.1 รัฐสภา ตามหลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะมาจากประชาชน และฝ่ายบริหารสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและมีบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการในการตรวจสอบและควบคุมสอดส่องดูแลและเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ได้มีการกำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติทางกฎหมายของรัฐบาลโดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือที่เรียกว่า Power of the First

หากสมาชิกรัฐสภามีข้อสงสัยประการใดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็สามารถทวงขอให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงให้ทราบ โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะอย่างไรก็ดีการตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือยังคงอิงกับรูปแบบการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ

2.1.2 ศาล ฝ่ายตุลาการหรือศาล มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อกฎหมายการพิจารณาอรรถคดีเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม ปกป้อง รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ การที่ฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ การสั่งการอนุมัติอนุญาตและการตรวจสอบควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ฝ่ายตุลาการหรือศาลต้องเข้ามาตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดปัญหาความผิดพลาดในการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารหรือการกระทำของฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักการและวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้หรือไม่ให้กระทำนอกเหนือขอบเขตของอำนาจที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้เปิดให้ประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ยกเลิกแก้ไขหรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของตนเองได้อันมีลักษณะของการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ

2.1.3 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้ว ในปัจจุบันบรรดารัฐสมัยใหม่ทั้งหลายยังได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างสุจริตยุติธรรมและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์สุขของประชาชนได้ องค์กรอิสระดังกล่าว มักจะได้รับการออกแบบให้มีความเชี่ยวชาญอันหลากหลายและอาศัยวิธีการที่แตกต่างกันออกไปในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับผิดชอบในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

ของประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบในการไต่สวนก่อนดำเนินการถอดถอนหรือฟ้องร้องต่อไป คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบในการตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

2.2 การตรวจสอบและควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ

นอกเหนือจากการอาศัยการตรวจสอบจากสถาบันที่เป็นทางการแล้ว ยังมีสถาบันที่ไม่เป็นทางการอีกหลากหลายที่ยังมีบทบาทในการตรวจสอบ ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ สถาบันต่าง ๆ ประกอบด้วย

2.2.1 สื่อมวลชน

เป็นที่ยอมรับว่าสื่อมวลชนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการเจ้าหน้าที่และของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในด้านการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานการรายงานผลงาน และในด้านการสอดส่องดูแลพฤติกรรมการทำงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนหรือมีการทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนี้สื่อมวลชนยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ของงานรัฐบาลและของราชการให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบนโยบายโครงการแผนงานความคืบหน้าหรือปัญหาอุปสรรคในการทำงาน รวมทั้งข้อมูลเชิงลึกในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐที่ควรแก่ความสนใจของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องอีกด้วย

ถึงแม้ว่าการรายงานข่าวสารของสื่อมวลชน ซึ่งมีทั้งหนังสือพิมพ์วิทยุและโทรทัศน์จะเป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถชี้ชัดหรือชี้ขาดไปได้ว่าข่าวสารหรือข้อมูลที่เสนอนั้นถูกต้องแน่นอน แต่ก็สามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเริ่มเรื่องหรือให้มีการศึกษารายละเอียดหาข้อเท็จจริงสืบสวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข่าวสาร หรือมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป โดยลักษณะการเผยแพร่ข่าวสารจากประมวลสรุปวิธีการต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.2.1.1 หนังสือพิมพ์ เป็นสื่อมวลชนที่ แพร่หลายที่สุดและมีประชาชนรวมทั้งทางราชการติดตามมากที่สุด เพราะการเสนอข่าวสารทำได้อย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง เป็นลายลักษณ์อักษร สามารถใช้อ้างอิงได้สะดวกกว่าสื่อมวลชนประเภทอื่น เช่น วิทยุหรือโทรทัศน์ โดยข่าวสารที่ได้อ่านมาจาก

1) ข่าวปกติซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวัน และมักปรากฏอยู่เสมอว่ามีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบหรือปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2) จดหมายจากผู้อ่านหรือประชาชนทั่วไป ร้องเรียนถึงบรรณาธิการกล่าวโทษหรือรายงานให้ทราบถึงการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงแจ้งเบาะแสของความผิดที่เชื่อว่ามีการกระทำอยู่ในหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งจดหมายประเภทนี้อาจเป็นเรื่องไม่รุนแรงมาก เช่น เรื่องการแสดงกิริยามารยาทไม่สุภาพหรือพูดจาหยาบคายของพนักงานขับรถหรือพนักงานเก็บเงินบนรถประจำทางของ ขสมก. ผู้เขียนอาจใช้นามจริงแต่ถ้าเป็นเรื่องร้ายแรง เช่น กล่าวโทษว่ามีการทุจริตในหน่วยงานของรัฐเป็นเงินหลายสิบล้านบาท

หรือกล่าวโทษว่าข้าราชการตำรวจหรือข้าราชการฝ่ายปกครอง ทำร้ายประชาชนหรือกดขี่ข่มเหงประชาชน ผู้เขียนก็อาจใช้นามแฝงเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเอง โดยหวังว่าหากส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาจึงจะไปแสดงตนดำเนินการต่อไป เป็นต้น

3) บทความทางวิชาการหรือบทความพิเศษซึ่งอาจตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวันหรือรายสัปดาห์ โดยบทความเหล่านี้จะมีผู้เขียนรับผิดชอบโดยตรงและมีรายละเอียดข้อมูลมากเพื่อยืนยันข้อเขียนของตน ในขณะเดียวกันก็จะมีข้อวิจารณ์หรือข้อเสนอแนะรวมอยู่ด้วย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีโอกาสได้ตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงต่างๆได้ง่ายกว่าข่าวปกติหรือจดหมายร้องเรียนก่อนที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

4) ข่าวสังคมหรือข่าวคอลัมนิสต์พิเศษ ซึ่งอาจลงในลักษณะของข่าวซุบซิบสั้นๆ เชิงนินทาหรือลงในคอลัมน์เฉพาะเรื่อง

2.2.1.2 วิทยุ เป็นสื่อมวลชนที่มีความ แพร่หลายเข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับ เพราะมีการออกอากาศติดต่อกันเกือบตลอด 24 ชั่วโมงและสามารถรับฟังได้สะดวกด้วยเครื่องรับวิทยุขนาดเล็กราคาไม่แพงและรับฟังได้แม้ในบริเวณถิ่นทุรกันดารหรือท้องที่ห่างไกลชุมชนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้

อย่างไรก็ดีรายการวิทยุที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐหรือการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะมีไม่มากเหมือนข่าวจากหนังสือพิมพ์ เพราะรายการวิทยุส่วนใหญ่จะเป็นรายการเพื่อความบันเทิง เช่น รายการเพลง โดยจะมีข่าวทางราชการหรือข่าวสำคัญแทรกเป็นระยะ ๆ เท่านั้น

การติดตามข่าวสารทางวิทยุที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐอาจรับฟังได้จากข้าวภาคปกติหรือจากบทความทางวิทยุซึ่งขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่แต่ละสถานีจะจัดไว้ให้ ในกรณีที่มีการรายงานข่าวหรือการอ่านบทความวิพากษ์วิจารณ์หรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดและหน่วยงานนั้นประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็อาจมีหนังสือขอรายละเอียดจากสถานีวิทยุเพื่อนำเทปข่าวหรือบทความที่ออกอากาศไปนั้นมาถอดข้อความเพื่อประกอบสืบสวนสอบสวนและดำเนินการต่อไป

2.2.1.3 โทรทัศน์ เป็นสื่อมวลชนสมัยใหม่ที่มีความก้าวหน้าในการเผยแพร่ข่าวสารมาก โดยเสนอข่าวสารให้ผู้รับข่าวสารได้ทั้งภาพและเสียงของเหตุการณ์หรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ในกรณีที่เสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตก่อสร้างอาคารสถานที่ราชการผิดแบบ ก็จะมีภาพของอาคารดังกล่าวและชี้ให้ประชาชนเห็นจุดที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบหรืออาการสร้างผิดแบบนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายถึงอาการแตกร้าวหรือชุดหรือพังทลายลงมา ก็สามารถเสนอภาพของเรื่องที่เกิดขึ้นนั้นให้ประชาชนได้เห็นได้ฟังอย่างชัดเจน หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีราษฎรถูกเจ้าหน้าที่ของทางราชการทำร้ายถึงบาดเจ็บและเป็นที่สนใจของประชาชนทางโทรทัศน์ก็อาจไปทำข่าวโดยการแพร่ภาพให้ประชาชนได้เห็นตัวราษฎรผู้ร้องเรียน ให้เล่าเรื่องราวหรือเหตุการณ์ให้ฟังและให้แสดงหรือชี้ร่องรอยของการทำร้ายให้เห็นได้

ในกรณีของโทรทัศน์ก็เช่นเดียวกับวิทยุกล่าวคือหากมีข่าวที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจใดที่หน่วยงานนั้นประสงค์จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อ

หาทางที่คลายหรือแก้ไขปัญหาต่อไปก็อาจติดต่อขอรายละเอียดของข่าวพร้อมทั้งสำเนาภาพที่ออกอากาศไปแล้วมาประกอบการดำเนินการได้

2.2.2 ประชาชนทั่วไป

ในการตรวจสอบและควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลของทางราชการและของข้าราชการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและการบริหารภาครัฐนั้น ผู้ที่น่าจะมีบทบาทสำคัญที่สุดคือประชาชนทุกคนที่เป็นเจ้าของประเทศ ด้วยเหตุผลสำคัญหลายประการคือ

1) วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของงานราชการก็คือ การอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้ที่บอกได้ว่าการทำงานของทางราชการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

2) หน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นส่วนใหญ่ก็เพื่อดำเนินการในการให้บริการหรือนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน เช่น การให้การศึกษาการสาธารณสุข การช่วยเหลือส่งเสริมทางการเกษตร การจัดบริการสาธารณูปโภคด้านการไฟฟ้าการประปาการขนส่งสินค้า การโดยสาร เป็นต้น ฉะนั้นประชาชนจึงมีหน้าที่โดยตรงในการที่จะต้องติดตามดูแลว่าการทำงานของรัฐในการนำบริการไปสู่ประชาชนนั้นเป็นไปอย่างทั่วถึงเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงใด

3) ในกรณีที่มีการทุจริตประพฤติมิชอบหรือมีการปฏิบัติงานที่ขาดความรับผิดชอบจนเกิดผลเสียหายนั้นผู้ที่รับผลกระทบจากความเสียหายดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อมก็คือประชาชนดังนั้นประชาชนจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

ในการตรวจสอบและควบคุมดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจทำได้ ดังนี้

1. เอาใจใส่ติดตามการทำงานของทางราชการด้วยความสนใจไม่ลังเลหรือละเลยที่จะแจ้งข่าวสารหรือให้ข้อมูลเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน หากเห็นว่ามีท่าทีหรือกรณีที่จะเป็นปัญหาซึ่งอาจเกิดความเสียหายต้องรีบรายงานหรือแจ้งให้ส่วนราชการหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงทราบ

2. คอยดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม หากมีกรณีที่เห็นว่าจะมีการทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคลโดยมิชอบ ควรหาทางระงับยับยั้งด้วยการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารและแจ้งให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงทราบ

3. ในฐานะที่เป็นประชาชนควรปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบของทางราชการโดยไม่พยายามฝ่าฝืนหรือสนับสนุนให้มีการทำผิดกฎระเบียบด้วยการใช้อำนาจอิทธิพลหรือพิธีการที่ไม่เหมาะสม

4. หลีกเลี่ยงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนด้วยการให้อามิสสินจ้างหรือรางวัลตอบแทนแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้รับอนุมัติอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือทำการใด ๆ โดยมิชอบ ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

5. ให้ความนับถือยกย่องข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความดี หาทางปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือเมื่อบุคคลดังกล่าวต้องประสบปัญหาจากการใช้อิทธิพลกลั่นแกล้งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้หวังประโยชน์จากการทุจริตและประพฤติมิชอบ

กระแสความกระตือรือร้นทางการเมืองของประชาชนและความไม่พอใจเกี่ยวกับบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการชี้นำการพัฒนาและขาดการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนรวมถึงกระแสแรงผลักดันเกี่ยวกับการดูแลปกครองตนเองและการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหรือประชาคมกลุ่มผลประโยชน์และองค์การประชาสังคมต่างเป็นผลทำให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการเป็นการโดยตรงมากขึ้น

2.2.3 ระบบตลาด

ความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยมและกระแสเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค ได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการเข้ามาแทรกแซงของภาครัฐและพยายามแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพและขีดความสามารถของระบบตลาดในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลตนเอง โดยเสนอให้มีการจำกัดบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐให้เหลือน้อยที่สุด และให้นำเอาระบบตลาดหรือกลไกราคาเข้ามาใช้ทดแทนให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้ภาครัฐต้องตอบคำถามถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการใด ๆ ของตนแทนการเปิดเสรีกลไกตลาด

การตรวจสอบและควบคุมโดยอาศัยกลไกที่อิงกับระบบตลาด เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐดังกล่าวนี้ อาจกระทำได้ในหลายวิธีการเช่นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนการลดการตรวจสอบและควบคุมการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นต้น ในกรณีซึ่งหน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองอยู่นั้นสามารถทำได้โดยการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันหรือการทดสอบตลาด ในบางภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลักก่อนเพื่อลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะและให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาประมูลงานแข่งขันได้ซึ่งพลังผลักดันของระบบตลาดดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากกว่าการวิเคราะห์แผนงานโครงการเพื่อทำการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

สรุปท้ายบท

การตรวจสอบสาธารณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารงานของภาครัฐ เป็นหลักการที่สำคัญของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่มีความเป็นอิสระจากกันแต่ก็สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยแต่ละฝ่ายมีการใช้อำนาจบริหารหรือมีอำนาจบริหารของตนเอง โดยอำนาจบริหารนั้นหมายถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายหรืออำนาจที่กฎหมายรองรับ ทั้งนี้การตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจทั้งสามดังกล่าว เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงการใช้ขอบเขตของการบริหารแต่ละฝ่าย รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน

ความโปร่งใส เป็นหลักการสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล และเป็นมาตรการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง สามารถถูกตรวจสอบได้ ความโปร่งใสจะทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ เหตุผลของการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสาธารณะโดยรัฐ

การตรวจสอบในการบริหารงานภาครัฐ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะแม้ว่าการกระทำใด ๆ ของรัฐ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น นอกจากนี้รัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมอบหมายไว้เท่านั้น และรัฐต้องจัดให้มีระบบหรือมาตรการตรวจสอบและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้างความโปร่งใสในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสาธารณะได้แก่ องค์การราชการมีบทบาทในการตรวจสอบภายในองค์การ ผู้มีบทบาทในการตรวจสอบคือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีระบบตรวจสอบโดยสถาบันที่เป็นทางการ เช่นรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น สื่อมวลชน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้ง และกลไกของระบบตลาด เป็นต้น

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายหลักการพื้นฐานของคำว่า “ถ่วงดุลและคานอำนาจ” (Check and Balance)
2. บทบาทของการควบคุมการบริหารแผ่นดินของรัฐบาล โดยรัฐสภามีลักษณะการตรวจสอบอย่างไรบ้าง
3. จงอธิบายลักษณะของความโปร่งใสในระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์การ ว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง
4. จงอธิบายความสำคัญของความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ
5. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างมีพฤติกรรมเป็นอย่างไร
6. จงอธิบายมิติ และตัวชี้วัดความโปร่งใสในด้านต่างๆ
7. จงอธิบายการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยกระบวนการจากภายใน
8. จงอธิบายการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐ โดยกระบวนการจากภายนอก

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2549). **คู่มือการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : กระทรวงมหาดไทย.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2550). **การบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์. (2550). **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2549). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิฆเนศพริ้นติ้ง.

ไชยวัฒน์ ค้ำชู และคณะ. (2555). **ธรรมาภิบาลการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : น้ำฝน.

ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. (2550). **การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ. (2550). **พจนานุกรมอังกฤษ-ไทย (ฉบับใหม่)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรพิทยา.

นาตยา ภูเกษ. (2552). **ประสิทธิผลการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลประณีต อำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ์. (2515). **ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา**. พิมพ์ครั้งที่ 1. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัย ป้องกันราชอาณาจักร.

บังอร สังข์คงเมือง. (2553). **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะหลัก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

บุญชม ศรีสะอาด. (2554). **การวิจัยเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

บุญยิ่ง ประทุม. (2550). **พัฒนาการการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษาการ. (2550). **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

ประมวล รุจนเสรี. (2549). **การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสา รักษาดินแดน กรมการปกครอง.

ปัญญา จรทะผา. (2553). **การพัฒนาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา : องค์การบริหารส่วนตำบลสะอาดสมบูรณ์ อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช.

พัชราภรณ์ ประสิทธิตัน. (2559). **องค์การบริหารส่วนตำบล**. สืบค้นจาก https://sites.google.com/site/phatcharapornprasiton/

พิทยา สุนทรวิภาต. (2549). **ธรรมาภิบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วารสารดำรงราชานุภาพ.

พรนิชา เพิ่มพูน. (2551). **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีบุญเรือง จังหวัดหนองบัวลำภู**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2549). **ดัชนีชี้วัดคอร์รับชันไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**.

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2551). **ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่ (Good Governance and Modern Management)**. กรุงเทพฯ : ประดิพัทธ์.

มานพ ผาสุก. (2550). **ความคิดเห็นต่อศักยภาพในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบ้านฉาง**. (รัฐประศาสนศาตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ ปกครองท้องถิ่น). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554**. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์ พับลิเคชั่นส์.

วิมลรัตน์ สุทธิดี. (2552). **การศึกษาความคิดเห็นของพนักงานและพนักงานจ้างเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์**. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์), มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.

วิษณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

วิโรจน์ สารรัตนะ. (2545). **การบริหาร : หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และบทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ์.

_____. (2555). **แนวคิดทฤษฎีและประเด็นเพื่อการบริหารการศึกษา**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ์.

วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2557). **เรื่องจริงหรือมโน ข่าวลบต่อการกระจายอำนาจความโปร่งใสทุจริต อปท**.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. (2520). **การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). การจัดการ : จากมุมมองนักบริหาร. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.สถาบันราชประชาสมาสัย. (2549). **ธรรมาภิบาลบันดาลสุข**. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข.

สุดจิต นิมิตกุล. (2549). **บนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรชัย นาทองไชย. (2549). **สภาพการบริหารของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์**. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สมภพ โหตระกิตย์. (2555). **รัฐธรรมนูญไทย** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://elib.coj.go.th/Article/d11_4_3.pdf, หน้า 27. [2555, กันยายน 30])

สมยศ เชื้อไทย. (2550). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2542). **การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2552). **แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ**. กรุงเทพฯ : กองกลางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดอุตรดิตถ์. (2558). **สถานการณ์ด้านการทุจริตในจังหวัดอุตรดิตถ์**. อุตรดิตถ์ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตจังหวัดอุตรดิตถ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพฯ : พรีเมียร์ โปร.

อนันต์ อนันตกูล. (2549). **การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิฆเนศ พริ้นติ้ง เซ็นเตอร์.

อัมมาร สยามวาลา. (2549). **เอกสารเผยแพร่ในการประชุมติดตาม นโยบายรัฐบาล “4 ปีประเทศ ไทย” เนื่องในวันต่อต้านคอร์รัปชันแห่งสหประชาชาติ**. กรุงเทพฯ.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2558). **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี 2558 ไทยได้ ที่ 76 จาก 168 ประเทศ**. สืบค้นจาก http://www.transparencythailand.org/thai/index.php?Option=com_content&task=view&id=172&Itemid= 1

Alderfer, Clayton P. (1972). **Human Needs in Organizational Setting**. New York : The Free Press.

Bankstown Greens. (2005). **What is political transparency**.

Bellver, Ana, and Daniel Kaufmann. (2005). **Transparenting Transparency Transparenting Transparency : Initial Empirics and Policy Applications**. World Bank Policy Research Working Paper, (forthcoming) (Washington). From http://www.worldbank.org/wbi/governance.

Buchanan, H.B. (1974). **building organization commitment the socialization of managers in work organization**. Administrative Science Quarterly.

Daniel Wit. (1967). **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. New York : The Macmillan Co.

Henri Fayol. (1949). **General and Industrial Management**. London : Sir Issac Pitman & Sons Ltd.

John J. Clarke. (1957). **Outline of Local Government of the United Kingdom-London**. London : Sir Issace Pitman and Son.

Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003). **Governance Matters III : Governance indicators for 1996–2002** : World Bank Policy Research Working Paper.

Likert. (1970). Likert Scales., from http://poincare.matf.bg.ac.rs/~kristina/topic-danelikert.pdf Mendel, T. (2004). Freedom of Information : A Comparative Legal Survey.UNESCO.OECD : Regulatory Policies in OECD Countries.

Sen, Amartya. (1999). **Development as freedom**. New York : Anchor Books.

Thaipublica. (2558). **สถิติร้องเรียนทุจริตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่อง ย้อนหลัง 5 ปี ชี้มูล 66 สำนวน**. สืบค้นจาก http://thaipublica.org/2014/09/statisticslocal-government-fraud/ United Nations Development Programme. (1997). Governance for Sustainable Human Development. New York.

Vishwanath, T. and Kaufmann, D. (2001). **New Approaches and Their Application to Financial Markets : World Bank Research Observer**.

William V. Hollowa. (1951). **State and Local Government in TheUnistates**. New York : McGraw Hill.

World Bank. (1989). **Sub -Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth**. Washington DC : The World Bank.

บทที่ 9
การเสริมสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการให้บริการภาครัฐ

การให้บริการภาครัฐ เป็นการให้บริการสาธารณะตามประเภทพันธกิจ ได้แก่ งานบริการสังคม ควบคุมจัดระเบียบ งานสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ งานสงเคราะห์และช่วยเหลือ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการคือประชาชน โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ที่จะสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนคือปัจจัยด้านความเสมอภาค การให้บริการในช่วงเวลาที่เหมาะสม ความเพียงพอในการให้บริการ ความต่อเนื่องในการให้บริการและการพัฒนาการให้บริการให้มีความทันสมัยอยู่เสมอเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้หัวใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการบริการภาครัฐ คือจิตสำนึกในการให้บริการ

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ การบริหารงานภาครัฐและการเสริมสร้างจิตสำนึกในการให้บริการภาครัฐ มีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ

1. ความหมายจิตสำนึกสาธารณะ

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2542 : 14) ได้ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่าเป็นการรู้จักเอาใจใส่เป็นธุระและเข้าร่วมในเรื่องของส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ต่อชาติ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 17) ได้ให้ความหมายของจิตสำนึกสาธารณะว่าหมายถึงความคิดที่ไม่เห็นแก่ตัวมีความปรารถนาที่จะช่วยเหลือช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้อื่นหรือสังคม พยายามฉวยโอกาสที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจังและมองโลกในแง่ดีบนพื้นฐานของความเป็นจริง

หฤทัย อาจปรุ (2544 : 37) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึงความตระหนักของบุคคลถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกปรารถนาที่จะช่วยเหลือสังคม ต้องการเข้าไปแก้วิกฤติการณ์โดยรับรู้ถึงสิทธิควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบ สำนึกถึงพลังของตนว่าสามารถร่วมแก้ไขปัญหาได้และลงมือกระทำเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันกับคนในสังคม

พระไพศาล วิสาโล (2544 : 15) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า หมายถึงความสำนึกใส่ใจและพร้อมจะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ รวมถึงความเคารพและหวงแหนในสมบัติส่วนรวม ทั้งนี้โดยตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งตนเองและส่วนรวม ในจิตสำนึกดังกล่าวมิใช่ครอบครัวญาติมิตรคนรอบข้างหรือชุมชนละแวกบ้านตนเท่านั้น หากคลุมไปถึงคนอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งอยู่ห่างไกลออกไปแม้จะตนไม่รู้จักและไม่เคยเห็น แต่ก็รู้อยู่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนสังกัด

ลัดดาวัลย์ เกษมเนตรและคณะ (2546 : 84) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะว่า การรู้จักเอาใจใส่เป็นธุระและเข้าร่วมในเรื่องของส่วนรวมที่ให้ประโยชน์ร่วมกัน

ไชยา ยิ้มวิไล (2550 : 15) ให้ความหมายจิตสำนึกสาธารณะหมายถึงความเป็นสาธารณะที่ส่อนัยถึงความรู้ความนึกคิดสติปัญญาและความรับผิดชอบของประชาชนที่มีต่อสังคม การเคารพกฎหมายกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวมและหน่วยงานองค์กรที่ตนเอง

เป็นสมาชิกสังกัดอยู่โดยพยายามยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายอย่างเคร่งครัดพยายามหลีกเลี่ยงการละเมิดให้น้อยที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม

สรุปได้ว่า จิตสำนึกสาธารณะ เป็นการกระทำด้วยจิตใจที่มีความห่วงใย ที่มีความเอื้ออาทรต่อสังคมส่วนรวม มีความคิดที่จะทำความดีเพื่อส่วนรวม ไม่เบียดเบียนบุคคลอื่น มีพฤติกรรมทางการกระทำและคำพูดที่มาจากความคิดที่ดี ลดความขัดแย้ง การให้กำลังใจต่อกัน เพื่อให้สังคมโดยรวมมีความสุขร่มเย็น

2. คุณลักษณะของจิตสำนึกสาธารณะ

อนุชาติ พวงสำลีและวีรบูรณ์ วิสารทสกุล (2540 : 42-44) ได้กล่าวถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะซึ่งเรียกอีกคำหนึ่งว่าจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมว่า เป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีความหมายอย่างยิ่งในสังคม ทำให้เกิดประชาสังคมคือเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งซึ่งหมายถึงชุมชนแห่งสำนึก (Consciousness Community) ที่สมาชิกของชุมชนต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกันคนในชุมชนต้องมองอนาคตร่วมกันเรียนรู้และทำความเข้าใจร่วมกันโดยอาศัยการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงพร้อมควบคู่ไปกับการปฏิบัติ

2. ประชาชนสำนึกถึงพลังของตนเองว่าจะสามารถร่วมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคมได้ คือการทำให้เกิดกลุ่มที่ให้ความสนใจต่อสาธารณะจำนวนมาก ทำให้เกิดความเข้มแข็งเป็นพลังทางสังคมไม่รอคอยให้ผู้อื่นแก้ปัญหาให้กับตนเอง ซึ่งการที่บุคคลจะสำนึกถึงพลังของตนต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม (Civic Education)

3. ความรักเอื้ออาทรสามัคคี การรวมกลุ่มของบุคคลในสังคมมีความหลากหลาย จึงจำเป็นต้องสร้างขึ้นบนฐานแห่งความรักความเมตตาความเอื้ออาทรและสามัคคีความแตกต่างระหว่างบุคคลย่อมเกิดขึ้นได้ ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นสิ่งดีและไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความแตกแยกเสมอไปดังนั้นเงื่อนไขแห่งความรักสมานฉันท์จะเป็นส่วนเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง

4. การเรียนรู้ที่มีการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive Learning Through Action) สำนึกสาธารณะนั้นเป็นนามธรรมไม่สามารถบังคับให้เกิดได้ดังนั้นต้องสร้างเงื่อนไขหรือกิจกรรมร่วมกันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่อง

5. การมีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนเรียนรู้สื่อสารและเครือข่ายเป็นส่วนที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ซึ่งเป็นทางซึ่งนำให้เกิดจิตสาธารณะ

ยุทธนา วรุณปิติกุล (2542 : 181-183) กล่าวถึงบุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะว่าต้องมีคุณลักษณะดังนี้

1. การทุ่มเทและอุทิศตน สิทธิของพลเมืองจะต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อสังคม บุคคล ไม่เพียงแต่ปฏิบัติตามสิทธิเท่านั้นแต่ต้องปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้บริการแก่บุคคลอื่นเพื่อพัฒนาสังคมด้วย อาทิ ถ้าต้องการให้ผู้แทนราษฎรมีความรับผิดชอบต่อความต้องการและประโยชน์ของประชาชน ประชาชนก็ต้องให้ความใส่ใจและติดตามไม่เพียงทำการหย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น ต้องเสียสละเวลาในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเมืองระดับท้องถิ่นและในสถาบันต่าง ๆ

2. เคารพความแตกต่างระหว่างบุคคล จากกระแสปัจเจกชนนิยมส่งผลให้คนในสังคมมีลักษณะปิดกั้นตนเอง ไม่ไว้วางใจผู้อื่น เลือกคบเฉพาะกลุ่มที่มีความเหมือนกัน ไม่สนใจการเมืองทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของสังคมเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เกิดข้อขัดแย้งการยุติข้อขัดแย้งโดยการฟังเสียงข้างมากไม่นำไปสู่ประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นผู้มีจิตสาธารณะต้องเป็นพลเมืองในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์ทางการเมืองสมัยใหม่ มีความอดทนตระหนักว่าการมีส่วนร่วมไม่ทำให้ได้อย่างที่ต้องการเสมอไป ต้องเคารพและยอมรับความแตกต่างที่หลากหลายและหาวิธีอยู่ร่วมกับความขัดแย้งโดยการแสวงหาทางออกร่วมกัน การจำแนกประเด็นปัญหาการใช้เหตุผลในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นการตัดสินใจต้องมีการพูดแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันให้มากที่สุดเพื่อหาข้อยุติ (Dialogue and Debates) สร้างการเข้าร่วมรับรู้ตัดสินใจและผนึกกำลัง(Political Dialogue) เพื่อให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่าย

3. คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม คนในสังคมต้องคิดถึงการเมืองในฐานะกิจการเพื่อส่วนรวมและเพื่อคุณธรรมมากขึ้น

4. การลงมือกระทำ การวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ต้องลงมือกระทำโดยเริ่มจากครอบครัวในการวางพื้นฐานให้การอบรมด้านจริยธรรมของพลเมือง สถาบันการศึกษาไม่เพียงเป็นสถานที่ฝึกทักษะและให้ความรู้รับช่วงต่อในการสร้างค่านิยมที่เหมาะสมต่อจากครอบครัวรวมทั้งเครือข่ายสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างเพื่อนบ้านที่ทำงานสโมสรสมาคมต่าง ๆ เชื่อมโยงบุคคลที่สนใจเรื่องของตนเข้าเป็นกลุ่มที่ใส่ใจผู้อื่น ช่วยดำรงรักษาประชาคมสังคมและกฎจริยธรรม รวมทั้งสถาบันที่มีอิทธิพลสูงต่อสังคมคือสถาบันศาสนาและสื่อมวลชนนับว่ามีบทบาทสำคัญในการร่วมสร้างให้สังคมเข้มแข็ง

ไชยา ยิ้มวิไล (2550 : 15) กล่าวถึงผู้ที่มีจิตสำนึกสาธารณะนั้น จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมเคารพกฎหมายกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยรวมและหน่วยงานองค์กรที่ตนเองเป็นสมาชิกสังกัดอยู่ โดยพยายามยึดมั่นต่อกฎเกณฑ์และกฎหมายอย่างเคร่งครัด พยายามหลีกเลี่ยงการละเมิดให้น้อยที่สุดด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม บุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะสูงนั้นแม้แต่การทิ้งเศษขยะหรือขับรถผิดกฎจราจรยังไม่กล้าที่จะกระทำ เพราะรู้สึกละอายแก่ใจ นอกเหนือจากนั้นเมื่อประสบพบเจออะไรที่ผิดปกติผิดระเบียบผิดกฎหมายก็จะแจ้งความทันที ส่วนบุคคลที่ไร้จิตสำนึกสาธารณะจะมีวิถีชีวิตดำรงชีพไปวันๆ มักง่ายสะเพร่าเอาตัวรอดโดยไม่ได้คิดถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้คน

เดวิด ไรส์แมน (ณรงค์ อุ้ยนอง. 2546 : 13 ; อ้างอิงมาจาก David Riseman. 1983) ได้จำแนกจิตสำนึกสาธารณะของบุคคลไว้เป็น 3 แบบคือ 1) จิตสำนึกแบบประเพณีนำหมายถึงจิตสำนึกที่ยึดถือเอาขนบธรรมเนียมประเพณีความเป็นเครือญาติความอาวุโสเป็นเครื่องชี้นำวิถีปฏิบัติจิตสำนึกแบบนี้มีอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะในสังคมชนบทของไทย 2) จิตสำนึกแบบหลักการนำเป็นจิตสำนึกที่ยึดถือหลักปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมายปลายทางโดยละทิ้งความอาวุโสและขนบประเพณีที่เห็นว่าเป็นเครื่องกีดขวางการบรรลุเป้าหมายของชีวิตและ 3) จิตสำนึกแบบผู้อื่นนำเป็นจิตสำนึกแบบพึ่งพิงโดยบุคคลจะต้องประพฤติปฏิบัติตามกลุ่มหรือตามผู้นำของกลุ่มด้วยมุ่งหวังจะให้ตนเองได้รับการยอมรับจากกลุ่มจิตสำนึกสาธารณะของบุคคลมีพื้นฐานมาจากอัตมโนทัศน์ (Self-Concept) ซึ่งหมายถึงการมองเห็นคุณค่าในตนเองประกอบกับความเชื่อ (Belief) ค่านิยม (Values) และเจตคติ

(Attitude) ซึ่งมีความหมายรวมกันว่าคือท่าทีหรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ รอบตัวเกิดเป็นปรากฏการณ์ที่บุคคลแสดงออกในลักษณะของอารมณ์ความรู้สึก (Affective) สติปัญญา (Cognitive) และพฤติกรรม (Behavior) ซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสียต่อตนเองและสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่

มหาวิทยาลัยนเรศวร (2551 อ้างใน นวลละออ แสงสุข, 2552 : 40) ระบุเนื้อหาวิชาทักษะชีวิตว่า บุคคลที่มีจิตสำนึกสาธารณะสูง จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. P= Positive Thinking and Participation หมายถึง (1) การมีความคิดเชิงบวกและการมีส่วนร่วมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ตลอดจนการอยู่รวมกันอย่างเกื้อกูล เป็นธรรมชาติ เช่น การช่วยเหลือคนและสัตว์ และ (2) การมีส่วนร่วมกับกิจกรรมด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านพลังงาน และด้านอื่น ๆ

2. U= Useful, Unselfish and Understand หมายถึง (1) ความเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ต่อสาธารณะ และต่อสังคม การไม่นิ่งดูดาย (Useful) (2) ความไม่เห็นแก่ตัว ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่เอาเปรียบผู้อื่น การเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และ (3) ความเข้าใจผู้อื่นและไม่ซ้ำเติมผู้อื่น

3. B= Broad Mind หมายถึง ความมีใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รับฟังข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ ที่แตกต่างจากที่เคยรู้มา รวมถึงแสวงหาความรู้ใหม่อยู่เสมอ

4. L= Love หมายถึง (1) มีความรักตามหลักมนุษยชาติตามหลักพรหมวิหารสี่ คือ เมตตา ความรัก ประรถนาดีต่อผู้อื่น) กรุณา (ความสงสาร ปรารถนาให้พ้นทุกข์) มุทิตา (ความพลอยยินดีเมื่อผู้อื่นมีความสุข) และอุบกขา (การวางใจเป็นกลาง) และ (2) มีสังคหวัตถุสี่ประกอบด้วย ทาน (การให้) ปิยวาจา (กล่าววาจาสุภาพ อ่อนหวาน) อัตถจริยา (ประพฤติตนเป็นประโยชน์) และสมานัตตตา (วางตนเสมอต้นเสมอปลาย)

5. I= In trend หมายถึง ความเข้าใจและไม่ตามกระแสโดยปราศจากเหตุผล และการช่วยเหลือเตือนสติให้สังคม

6. C= Communication หมายถึง มีการสื่อสารที่ดี คิดดี คิดทางบวก มีการขอบคุณ แสดงความยินดี ให้กำลังใจ และชื่นชมผู้มีจิตสาธารณะ

สรุปได้ว่าผู้มีจิตสาธารณะนั้น จะเป็นผู้ที่มีลักษณะสำคัญ คือเคารพตนเองและผู้อื่น การเคาระตนเองนั้นได้แก่ การประพฤติปฏิบัติตนเป็นผู้มีระเบียบวินัย มีจิตใจที่มีความรับผิดชอบ มีจิตสำนึกในพลังของตนเองว่าสามารถทำประโยชน์สาธารณะได้และสามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่รอคอยการช่วยเหลือจากผู้อื่น ส่วนการเคารพผู้อื่นได้แก่ การทุ่มเท อุทิศตนเองเพื่อทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม มีความรักความเมตตาปรารถนาดีดีผู้อื่น เสียสละมีความยินดีที่ได้ทำประโยชน์ต่อส่วนรวม

การบริหารภาครัฐ

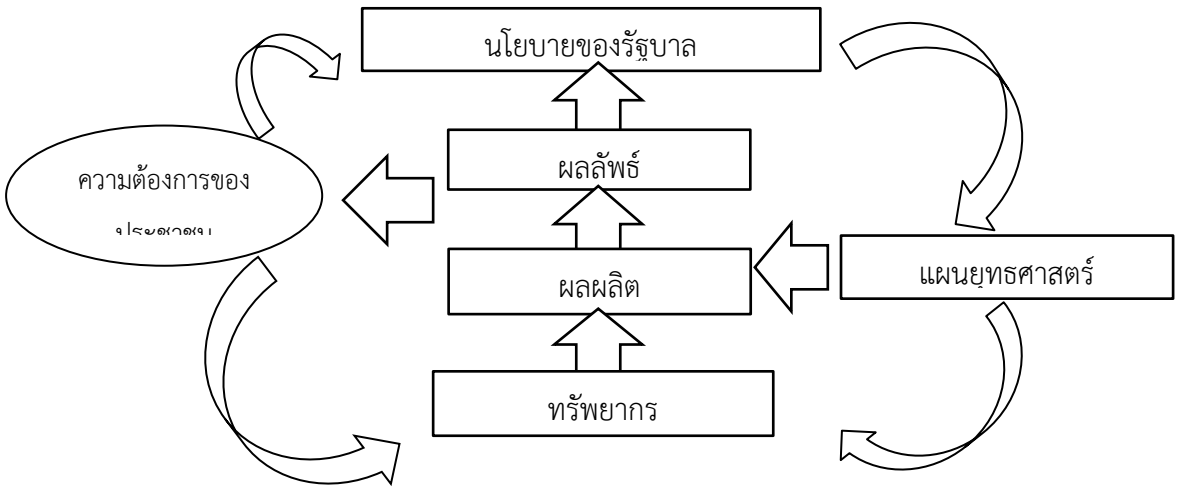
ในการบริหารภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจนั้นมีความเกี่ยวข้องกับทุกสังคมและทุกหมู่เหล่า เพราะการบริหารภาครัฐมุ่งที่จะต้องการทำให้สังคมอยู่กันด้วยความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินรวมถึงความสะดวกปลอดภัยในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นความต้องการพื้นฐานของประชาชนโดยทั่วไป ประกอบกับการให้บริการสาธารณะ (Public Goods and Services) ที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการประชาชน จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจึงต้องหารายได้ในรูปของการจัดเก็บภาษี

ประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของการบังคับให้ประชาชนเสียสละทรัพยากรที่ตนเองครอบครองอยู่ส่วนหนึ่งให้รัฐ แม้ว่าในบางกรณีประชาชนบางกลุ่มไม่ได้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นโดยตรงก็ตาม ก็จะต้องยินยอมจ่ายภาษีให้แก่รัฐ

สำหรับการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐนั้น มีวิธีการศึกษาได้หลายแนวทางด้วยกัน สำหรับในเรื่องนี้จะขอนำเสนอประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐ ดังนี้

1. ห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐ

เมื่อศึกษาและทำความเข้าใจในระบบการบริการภาครัฐเพื่อจะได้เป็นกรอบในการศึกษาเรื่องจิตสำนึกและเรื่องอื่น ๆ ต่อไป ในส่วนนี้มุ่งหวังให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยจะแสดงออกมาในลักษณะห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐว่ามีความเกี่ยวเนื่องกันซึ่งจะพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิได้ เพราะแต่ละเรื่องต่างก็มีความสัมพันธ์ที่น่าสนใจ ดังแผนภาพ 9.1



ภาพที่ 9.1 แสดงห่วงโซ่แห่งการบริหารภาครัฐ

จากภาพที่ 9.2 อธิบายในเชิงความเกี่ยวเนื่องกันได้โดยเริ่มจากความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจะต้องตอบสนอง โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเนื่องจากเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชนและของประชาชน ดังนั้นเสียงของประชาชน คือเสียงสวรรค์ ที่จะชี้นำนโยบายของรัฐพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่เก่งกาจก็จะต้องหาความต้องการทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผยซึ่งเป็นความต้องการที่ซ่อนเร้น นำความต้องการเหล่านั้นมาเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของนโยบาย ในปัจจุบันหน่วยงานของทางราชการก็จะต้องแปลงนโยบายให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป โดยในแผนทุกระดับจะมีการกำหนดผลผลิต (Outputs) หรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ โดยผลลัพธ์ (Outcomes) นั้นก็คือประชาชน เมื่อประชาชนมีความมั่นคงแล้วประชาชนก็น่าจะมีการยอมรับที่จะเสียภาษีอย่างเต็มใจและเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป ซึ่งมีประเด็นที่อยากนำเสนอให้

เป็นที่ประจักษ์ว่าในการบริการภาครัฐนั้นควรจะมีผลลัพธ์บั้นปลาย (Ultimate Outcomes) ที่น่าสนใจ 10 ประการด้วยกัน คือ

(1) ความเสมอภาคในการบริการ
(2) ความเป็นธรรมในการบริการ
(3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
(4) สิทธิเสรีภาพของประชาชน
(5) ความทั่วถึง
(6) ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า
(7) ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ให้บริการ
(8) ความประหยัดทั้งของภาคราชการและประชาชนที่ใช้บริการ
(9) คุณภาพและความถูกต้องของการบริการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
(10) การรักษาประโยชน์สาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

ผลลัพธ์บั้นปลายดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพในการบริหารราชการของทั้งฝ่ายการเมืองที่เป็นกลไกในเรื่องการกำหนดและควบคุมนโยบาย และระบบราชการที่เป็นกลไกที่สำคัญในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

2. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามกรอบแนวคิดหรือตัวแบบระบบราชการในอุดมคติซึ่งแนวคิดดังกล่าวถูกคิดค้นและพัฒนาขึ้นโดยนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันที่ชื่อ Max Weber โดยหลักการแล้วการบริหารงานภาครัฐในแนวทางนี้เน้นให้ความสำคัญต่อโครงสร้างสายการบังคับบัญชา การสั่งการตามลำดับชั้นที่ชัดเจนและแน่นอน มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญชำนาญการ สร้างความมั่นคงแน่นอนในอาชีพการรับราชการ การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและแบบแผนมาตรฐานที่วางไว้อย่างเคร่งครัด เน้นความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และไม่คำนึงถึงตัวบุคคลในการให้บริการประชาชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรม สามารถควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจและทุจริตประพฤติมิชอบ ป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองและเล่นพรรคเล่นพวก (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2557 : 443) โดยยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรกฎระเบียบการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์การ (วรเดช จันทรศร, 2541 : 27-28)

ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดการบริหารงานดั้งเดิมหรือตัวแบบประเพณีนิยมก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการจำนวนหนึ่ง เช่น Herbert Simon (อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, 2557 : 194) ถึงกับชี้ให้เห็นว่าหลักการบริหารต่าง ๆ เป็นเพียงสุภาษิต (Proverbs) ที่มีความขัดแย้งในตัวที่เกิดขึ้นจริงได้ยากในทางปฏิบัติและยังได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นการไม่สมเหตุสมผลที่เราจะทึกทักว่าการจัดการแบบลำดับชั้นจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดกล่าวคือการบริหารระบบราชการไม่ใช่เป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเสมอไปประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐในช่วงเวลาก่อนหน้านั้นนอกจากจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควรแล้วยังได้สร้างปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2557 : 194) ได้อธิบายว่า สภาพปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของภาครัฐอย่างมากทำให้การบริหารภาครัฐในขณะนั้นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันในด้านต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้งเช่นการมีขนาดใหญ่โตไม่คล่องตัว ทำให้มีขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ไม่รวดเร็วยิ่งกว่านั้นวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของยุคสมัยที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างฉับไว้ได้ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่นการปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดมีขอบเขตงานที่แคบรวมทั้งมีตัวแบบการปฏิบัติการและวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลักทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ

โดยในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 บรรดาผู้นำทางการเมืองตระหนักถึงธรรมชาติความไม่ยั่งยืนของระบบการรวมอำนาจการให้บริการสาธารณะผู้นำทั้งหลายในยุโรปเอเชียและอเมริกาเหนือเริ่มสำรวจแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะรวมตลอดทั้งเรื่องสวัสดิการสาธารณะการขนส่งสุขภาพและอื่น ๆ โดยที่ก่อนหน้านี้ก็ต้องประสบกับความท้าทายทางการคลังอันเนื่องมาจากวิกฤติน้ำมันในช่วงปลายปี ค.ศ.1970 รวมตลอดทั้งธรรมชาติเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่องในขณะนั้นกลายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญทำให้นักวิชาการและนักปฏิบัติการต้องค้นหาแนวทางการบริหารภาครัฐใหม่ (Denhardt and Grubbs, 2003 : 334-335) ทั้งนี้สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2560 : ออนไลน์) ได้อธิบายว่า เพื่อรับมือกับสภาพการณ์ดังกล่าวทั้งหมดจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันทำให้รัฐจำต้องดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารจัดการเสียใหม่เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นซึ่งเรียกกระแสการปฏิรูปที่เกิดขึ้นดังกล่าวในทางวิชาการว่า“การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)” โดยถือกันว่า NPM เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก

Yamamoto (2003 : 6) ได้อธิบายว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เกิดมาจากการรวมตัวของ 2 กระแสแนวคิดหลักซึ่ง Hood อธิบายว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก่อกำเนิดมาจากการหลอมรวมแนวคิดที่แตกต่างกัน 2 กระแสโดยกระแสแนวคิดแรกคือเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งเกิดมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (Principal-Agent Theory) และทฤษฎีต้นทุน-ธุรกรรม (Transaction Theory)ซึ่งมองการเมืองเปรียบเสมือนปรากฏการณ์ทางการตลาดและอีกกระแสแนวคิดหนึ่งคือการจัดการนิยม (Managerialism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารภาครัฐโดยนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้หรือเป็นการบริหารงานที่เลียนแบบภาคธุรกิจเอกชน

ในแง่ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แม้จะมีนักวิชาการแสดงทัศนะไว้อย่างหลากหลายแต่นักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้อย่างครอบคลุมที่สุดคือ Boston (1996 อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2557 : 450-451) โดยได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการดังต่อไปนี้

1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ

2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนงานไปสู่ภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์

3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลางเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับโดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอกรวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนเช่นการวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานการจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้น

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

ดังนั้นสรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุของระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีสภาพที่ยังไม่เอื้อต่อการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป มีลักษณะล่าช้า ขาดความคล่องตัว มีการปฏิบัติงานโดยยึดหลักระเบียบที่เคร่งครัด ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การบริหารงานภาครัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหลายประเทศได้ประสบปัญหาที่มีลักษณะเหมือนกัน การจัดการภาครัฐแบบใหม่ ที่องค์การภาครัฐได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Boston ที่ได้อธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

3. การบริการภาครัฐ

ดังกล่าวแล้วในช่วงต้นว่า งานราชการเป็นงานให้บริการที่ข้าราชการจะต้องอำนวยความสะดวกและจัดหาระบบบริการที่มีสุขภาพอย่างทั่วถึง การบริการของภาครัฐมีลักษณะคล้ายกับบริการของภาคเอกชน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการบริการภาครัฐนั้นจะขอนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แล้วจึงค่อยนำเสนอเรื่องการบริการต่อไป

3.1 การบริการภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในการให้บริการของภาครัฐจะเกี่ยวเนื่องกับบุคคลมากมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งแต่ละบุคคลต่างก็มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริการทั้งสิ้น สำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้อาจจะแบ่งได้ตามระดับของการเกี่ยวข้องมากน้องออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ

3.1.1 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฐมภูมิ (Primary Stakeholders) ได้แก่ องค์กรหรือบุคคลที่เกี่ยวโดยตรงกับส่วนราชการ เพราะได้รับผลกระทบอย่างชัดเจน รวมถึงเกี่ยวเนื่องในลักษณะของการกำกับดูแลหรืออื่น ๆ ได้แก่

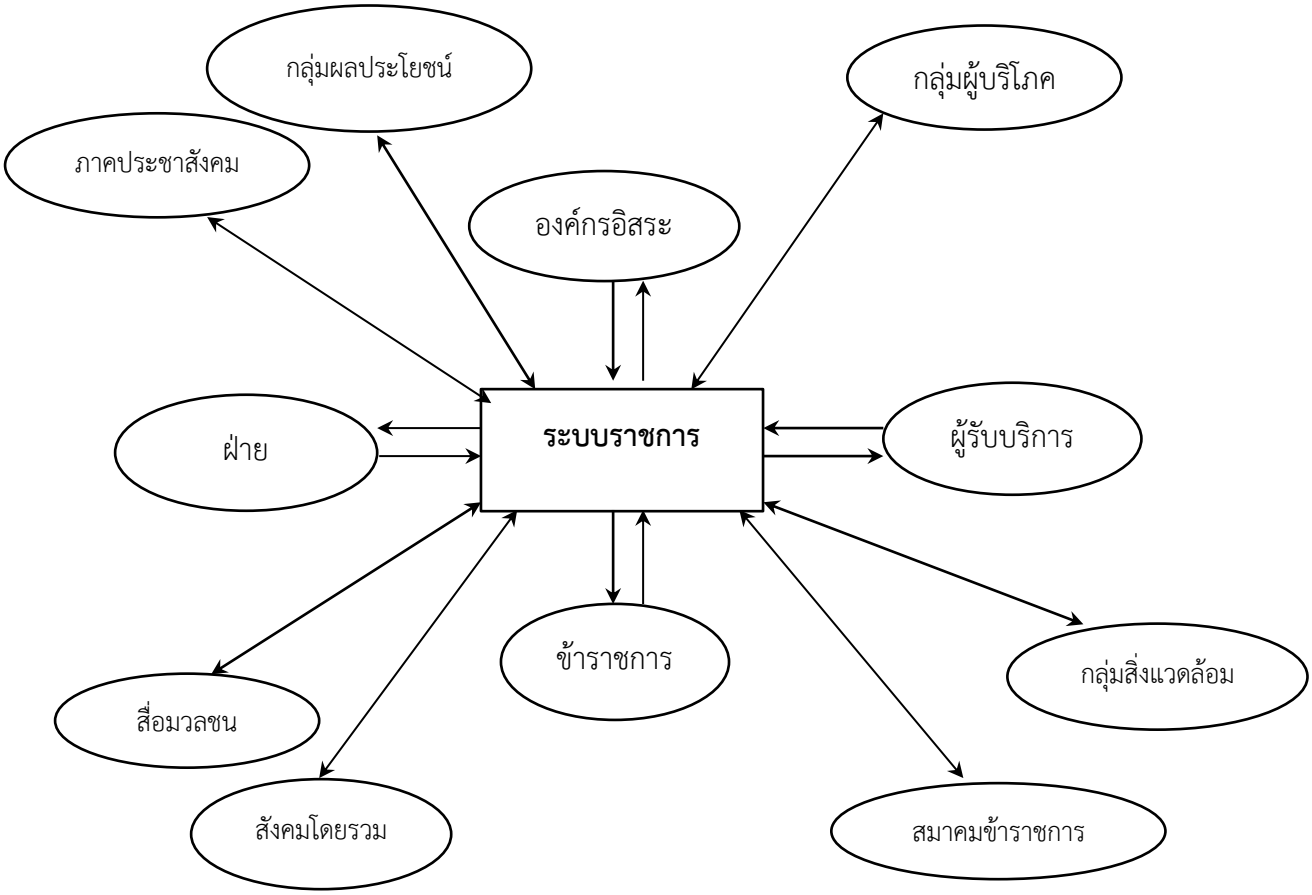
3.1.1.1 ฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบาย การควบคุมและการตรวจสอบการดำเนินงานของระบบราชการ

3.1.1.2 ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะที่เป็นกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติและเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการให้บริการประชาชน อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดเลยก็ได้

3.1.1.3 ผู้รับบริการซึ่งก็คือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายนั่นเอง ที่เป็นทั้งเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลจากการให้บริการและเป็นทรัพยากรในการบริหารเพื่อจัดบริการสาธารณะ

3.1.1.4 องค์กรอิสระอันเกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น ตุลาการศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ที่มีบทบาทอย่างมากต่อการบริหารราชการในปัจจุบัน

3.1.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับทุติยภูมิ (Secondary Stakeholders) หมายถึง กลุ่มคนหรือองค์กรที่มีความเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการโดยอ้อม อาจจะด้วยเหตุผลบางประการ เช่น มิได้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วมีหน้าที่ที่จะต้องเสนอข่าว หรือคอยให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากสังคม เป็นต้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับนี้ ได้แก่ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้บริโภค กลุ่มสิ่งแวดล้อม สมาคมราชการ ภาคประชาสังคม และสังคมโดยรวมซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสองอาจจะแสดงได้ดังภาพที่ 9.2 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับทุติยภูมิ



ภาพที่ 9.2 แสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของระบบราชการ
ที่มา : ปรับปรุงจาก Pamela S. Lewis and Others, 2001 : 77

3.2 การบริการเป็นเลิศ

การบริการมีความแตกต่างกันจากสินค้าที่สำคัญคือมีลักษณะเป็นนามธรรม เมื่อจัดทำขึ้นมาแล้วถ้าไม่มีผู้ใช้บริการไม่สามารถเก็บไว้ในโอกาสต่อไปได้ การบริการมุ่งหวังให้ผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจสูงสุด ดังนั้นจึงต้องหากลยุทธ์การให้บริการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้รับบริการมาใช้ซ้ำ (Reuse) หรือซื้อซ้ำ (Rebuy) นั่นเท่ากับเป็นเครื่องพิสูจน์ประการหนึ่งว่า การให้บริการมีความเป็นเลิศอย่างที่จริง

3.2.1 ลักษณะการบริการภาครัฐ ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริการภาครัฐเสียก่อนอันจะเป็นพื้นฐานต่อไปในการกำหนดแนวทางในการให้บริการ ซึ่งการบริการภาครัฐมีลักษณะที่เด่นชัด ดังนี้

3.2.1.1 ลักษณะโดยทั่วไป (General) ของการบริการ คือ

- เป็นนามธรรม ไม่สามารถจับต้องได้
- เมื่อจัดทำขึ้นมาแล้วไม่สามารถเก็บหรือรักษาไว้ใช้ในโอกาสต่อไปได้
- ยากต่อการวัดหรือประเมินผลให้ชัดเจน
- ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการอย่างมาก

3.2.1.2 ลักษณะพิเศษ (Specific) ของการบริการภาครัฐที่แท้จริง คือ

- ไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใดผู้หนึ่งได้
- มักจะต้องลงทุนค่าใช้จ่ายสูงมาก
- มุ่งเน้นคุณภาพชีวิตและผลประโยชน์โดยรวม
- เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนบริโภคร่วมกันได้ ไม่สามารถใช้กลไกในการกีดกันได้
- ดำเนินการในส่วนที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น การจัดระเบียบสังคม เป็นต้น

3.2.2 ความต้องการและความคาดหวัง ตามปรัชญาของการให้บริการจะต้องมีการศึกษาความต้องการและความคาดหวังของผู้ใช้บริการ และมีการตอบสนองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความต้องการและความคาดหวังของผู้ใช้บริการมีดังนี้

3.2.2.1 ความเป็นมิตร มีความรู้สึกว่าผู้ใช้บริการดุจญาติมิตร เนื่องจากถ้าเป็นญาติมิตรเราจะรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน จึงมักจะให้บริการเป็นพิเศษเพื่อไม่ให้เสียหน้าและญาติมิตรไปลือว่าเป็นคนมีอำนาจและมีจิตใจกว้างช่วยเหลือญาติมิตรและเป็นที่พึ่งได้

3.2.2.2 ความสะดวก ผู้รับบริการต้องการบริการที่ง่าย ไม่ซับซ้อน ให้บริการถึงที่ อันจะทำให้มีต้นทุนในการรับบริการต่ำ ไม่เสียเวลาไปกับความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เป็นระเบียบของทางราชการ

3.2.2.3 ความสบาย มีการจัดสภาพแวดล้อม เช่น เครื่องปรับอากาศ ที่พัก เป็นต้น เนื่องจากมนุษย์ทุกคนชอบความสบาย ไม่ชอบความลำบาก ราชการจึงต้องดำเนินการหากลยุทธ์หรือแนวทางให้ผู้รับบริการเกิดความสบายใจในการใช้บริการ

3.2.2.4 ความถูกต้อง ตามกฎระเบียบของทางราชการอย่างเสมอภาคทั่วหน้า เนื่องจากถ้าถูกต้องตามกฎระเบียบแล้ว น่าจะเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการของรัฐ

3.2.2.5 ความมีอัธยาศัยไมตรี คือมีใบหน้าที่ยิ้มแย้มแจ่มใสและมีการพูดจาที่สร้างสรรค์ อันจะเป็นผลให้เกิดความรู้สึกประทับใจและต้องการมาใช้ซ้ำอีกครั้ง

3.2.3 พฤติกรรมของผู้ให้บริการ ในด้านผู้ให้บริการควรจะมีพฤติกรรมที่มุ่งตอบสนองความต้องการและความคาดหวัง ดังนี้

3.2.3.1 ความสุภาพ ทั้งกิริยามารยาทรวมถึงการแต่งกาย ข้าราชการจะต้องรู้จักการพูดกับประชาชนหรือมีทัศนคติที่ดีต่อผู้รับบริการ ถ้าผู้ใดมีความสุภาพเสมือนเป็นการให้เกียรติกับคู่สนทนา

3.2.3.2 ความนุ่มนวล แต่ไม่นุ่มนิ่ม ความนุ่มนวลจะทำให้เกิดการน่ามองน่าคบหา น่าพูดคุยหรือปฏิสัมพันธ์ด้วย ความนุ่มนวลปรากฏออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น การลุกยืน การเดิน เป็นต้น

3.2.2.3 การยอมรับ คือ พยายามกระทำการให้เกิดการยอมรับจากผู้รับบริการ อันจะนำมาซึ่งภาพพจน์ที่ดีต่อหน่วยงาน การสร้างการยอมรับคงจะต้องใช้ความอดทนแม้จะใช้เวลาก็ต้องยอม เพื่อให้เกิดความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการ

3.2.2.4 การตื่นตัวในการเอาใจใส่ เพื่อพร้อมที่จะรับข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร เนื่องจากโลกนั้นไม่หยุดนิ่ง มีพัฒนาการในเรื่องต่าง ๆ มากมาย จึงต้องศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติหรือการดำรงชีวิตประจำวัน

3.2.2.5 ความมีอัธยาศัยไมตรี หมายถึง การมีน้ำใจช่วยเหลือผู้มารับบริการ พร้อมทั้งจะต้องยิ้มแย้มให้บริการอย่างมีอารมณ์ที่ดี ดูแลผู้รับบริจาคดุจญาติมิตร อันจะทำให้ผู้รับบริการเกิดความรู้สึกอบอุ่นและมั่นใจในการได้รับบริการที่ดีและมีคุณภาพจากรัฐ

3.2.4 คุณสมบัติการให้บริการ ลักษณะการบริการที่ดีที่จะทำให้เกิดความประทับใจและพึงพอใจนั้นควรประกอบด้วยหลากหลายประการด้วยกัน เรียกว่า “S E R V I C E S”

S = จิตสำนึกในการให้บริการ หรือ Service Mind

E = มีความกระตือรือร้น หรือ Enthusiasm

R = มีความสมเหตุสมผล หรือ Reasonable

V = คุณค่า หรือ Values

I = ความคิดสร้างสรรค์ ความน่าสนใจ และประทับใจ หรือ Initiative, Interesting and Impressive

C = ถูกต้อง สะอาด และสุภาพ หรือ Correctiveness, Cleanliness and Courtesy

E = ความอดทนและควบคุมอารมณ์ หรือ Endurance and Emotional Control

S = ยิ้มแย้มและจริงใจ หรือ Smile and Sincerity

3.2.5 สูตรสำเร็จเพื่อบริการที่เป็นเลิศ สำหรับสูตรสำเร็จเพื่อบริการที่ดีนั้น ก็คือ “การดูแล” หรือ “CARE” ซึ่งควรจะดำเนินการอย่างไรนั้นจะนำตัวอักษรแต่ละตัวของ CARE มาขยาย ดังนี้

3.2.5.1 “**C** A R E” ตัวแรกคือ C ประกอบด้วย

C - Communication หรือ การสื่อสาร

Competition หรือ การแข่งขัน

Compromise หรือ การประนีประนอม

Comfort หรือ ความสบาย

C หมายถึงว่า การให้บริการควรจะสื่อสารชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ถ้าขาดการสื่อสารที่ดีมักจะนำซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้ง เป็นต้น การจัดการบริการควรคำนึงถึงคู่แข่งขันและจัดให้มีการแข่งขันเพื่อจะได้มีสิ่งแปลกใหม่เข้ามาภายในหน่วยงาน การประนีประนอมก็เป็นลักษณะที่จำเป็นเพราะลักษณะผู้มารับบริการแต่ละรายมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับบริบทจึงจำเป็นอย่างยิ่ง และควรจัดสถานที่ให้สบายทั้งในด้านอากาศ แสง เสียง และระบบบริการ

3.2.5.2 “C **A** R E” ถัดมาคือ A ได้แก่

A - Ability	หรือ ความสามารถ
Awareness	หรือ การตระหนัก
Action	หรือ การดำเนินการ
Active	หรือ ความว่องไว
Attention	หรือ ความตั้งใจ
Appearance	หรือ การทำให้ปรากฏ

สำหรับ A หมายถึง ในการบริการจะต้องมีพนักงานที่มีความสามารถและศักยภาพอย่างเพียงพอ มีการตระหนักถึงความสำคัญของการให้บริการที่ประทับใจหรือไม่ประทับใจ โดยดำเนินการอย่างระมัดระวังไม่สุกเอาเผากิน หรือสักแต่จะทำจนการบริการขาดคุณภาพ ผู้ให้บริการต้องมีความว่องไวหรือหูไวตาไวต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป มีความตั้งใจในการให้บริการและพยายามทำผลงานให้ปรากฏออกมาให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ผลงานของหน่วยงาน

3.2.5.3 “C A **R** E” ประการที่ 3 คือ R ประกอบด้วย

R - Readiness หรือ ความเรียบร้อย
- Rapidness หรือ ความรวดเร็ว
- Recognition หรือ ความเอาใจใส่

ส่วน R นั้นหมายถึง การบริการต้องการความเรียบร้อยทั้งในแง่ผลงานและสภาพของสถานที่ ควรจัดบริการให้อย่างรวดเร็ว และมีความเอาใสใส่ปัญหาและความต้องการของผู้รับบริการอยู่ตลอดเวลา และจัดบริการตอบสนองความต้องการเหล่านั้นอย่างถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

3.2.5.4 “C A R **E**” ประการสุดท้ายคือ Eได้แก่

E -Emotion หรือ อารมณ์
- Expectation หรือ ความคาดหวัง
- Extra touch หรือ สัมผัสหรือรู้สึกได้ดี
- Evaluation หรือ การประเมิน

ประการสุดท้ายก็คือ E ประกอบด้วย ต้องคอยสังเกตอารมณ์ของผู้มารับบริการและพนักงานเองก็ต้องควบคุมอารมณ์ มีการตอบสนองตามความคาดหวังและความต้องการต่าง ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ พยายามทำให้การบริการนั้นมีคุณค่าที่สามารถสัมผัสได้ รวมถึงจะต้องมีการประเมินเพื่อการปรับปรุงการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ

การปฏิบัติราชการหรือการทำงานใด ๆ ก็ต้องการจิตสำนึกการให้บริการเช่นเดียวกัน ถ้าจะให้บริการเป็นเลิศจนก่อให้เกิดความประทับใจกับผู้ใช้บริการแล้วก็จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการ เนื่องจากจิตสำนึกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้เหตุผล การวิเคราะห์และการแสดงออก จิตสำนึกต่อประชาชนในลักษณะของจิตสาธารณะ (Public Mind) จึงเป็นภารกิจที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นโดยสามารถเริ่มได้จากสถาบันทางสังคมเชิงปฐมภูมิ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน อันจะเป็นสถาบันหลักในการสร้างความเข้มแข็งของจิตสาธารณะและ

จิตสำนึกในการให้บริการ อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การไห้บริการที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centered)

4. ความสำคัญของการบริการภาครัฐ

เมื่อกล่าวถึงภาครัฐ โดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวข้องกับสาธารณะหรือส่วนรวม เพราะเมื่อใดก็ตามที่มนุษย์เข้ามาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มคน เอกชนและสังคม เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข จำเป็นต้องมีการจัดองค์การขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุม การจัดการ และอำนวยบริการกิจกรรมสาธารณะหรือกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมให้คนในกลุ่ม ชุมชนและสังคมนั้นอยู่เย็นเป็นสุข ความสำคัญของการบริการภาครัฐจึงเป็นไปในลักษณะ ดังต่อไปนี้

4.1 มีเป้าหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ภาครัฐมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเพื่อประชาชนทั่วไป ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การศึกษา สุขภาพของประชาชน รวมทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

4.2 ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ภารกิจของรัฐมีความสำคัญต่อการเกื้อหนุนภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังต้องช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสู่การแข่งขันในโลกาภิวัตน์และความร่วมมือในประชาชมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจการแข่งขันด้วยเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เศรษฐกิจฐานความรู้และเศรษฐกิจพอเพียง

4.3 ช่วยพัฒนาสังคมของประเทศ ภาครัฐมีความสำคัญต่อการสนับสนุนเกื้อหนุนพัฒนาครอบครัวชุมชนและสังคมให้มีความเข้มแข็ง เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งภูมิปัญญาและเอื้ออาทร มีไมตรีช่วยเหลือแบ่งปันกัน เป็นสังคมแห่งความอยู่เย็นเป็นสุข

4.4 ช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ภาครัฐมีส่วนช่วยพัฒนาคนไทยให้มีความรู้และการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาคนไทยให้มีความรู้รักในงานที่รับผิดชอบ ให้รอบรู้ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำ ภาครัฐจะช่วยส่งเสริมให้เกิดองค์กรแห่งการเรียนรู้และมีการจัดการความรู้ในองค์การทุกภาคส่วน มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถในการทำงานมาตรฐานสูงอย่างมืออาชีพ

4.5 ช่วยพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ภาครัฐจะมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการควบคุม กำกับ ตรวจสอบให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีในชุมชนและสังคม ไม่ให้เกิดมลภาวะทั้งทางอากาศ ทางน้ำ มลพิษทางเสียง นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยในการรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

4.6 ช่วยพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ ภาครัฐยังมีส่วนในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการปกครองโดยใช้หลักธรรมาภิบาล มีกฎหมายที่เป็นธรรมและยุติธรรม มีจริยธรรมในการบริหารราชการ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีความซื่อสัตย์สุจริตปราศจากการทุจริตคอรัปชัน รวมทั้งมีส่วนในการสร้างจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมและจิตสาธารณะ

การพัฒนาจิตสำนึกในการให้บริการสาธารณะ

1. พัฒนาตัวแบบจรรยาบรรณของข้าราชการ

จรรยาบรรณ หรือ ethics มาจากภาษากรีกว่า “ethos” ซึ่งหมายถึง อัตลักษณ์/ลักษณภาพ (Character) หรือธรรมเนียม (Custom) ของชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่ง ethics หรือ ethos นี้จะมีความพ้องกับศีลธรรม (Morality) ที่มาจากรากศัพท์คือ “mos” และทั้ง Ethics และ Morality เป็นสิ่งที่สังคมเชื่อว่าอะไรผิดอะไรถูก ซึ่งจรรยาบรรณจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความคิดเกี่ยวกับสิ่งที่ควรกระทำ (Ought Though) และสิ่งที่ควรทำนี้ครอบคุลมถึงความสุขุมรอบคอบและมารยาทการเข้าสังคม อันรวมถึงกิริยามารยาท ความสุภาพและความเหมาะสมในการเข้าสังคม

1.1 ความหมายของจรรยาบรรณ

ความหมายของจรรยาบรรณได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้มากมายหลายท่านทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทย ดังตัวอย่างเช่น (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2545 : 2-12-2-14) จริยจรรยาบรรณ หมายถึง มาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลพินิจทางศีลธรรมที่ว่า การกระทำของบุคคล/บริษัทถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร (Wright P.et al,1994 : 65)

อริยจรรยาบรรณ หมายถึงการศึกษาและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือการศึกษาดูว่ามีพฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควรหรือไม่สมควร เมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ (BoveeC.l et al.)

จรรยาบรรณ หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบศาสตร์และปรัชญาที่ว่าด้วยความประพฤติ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และดุลพินิจที่มีพื้นฐานมาจากศีลธรรมวิชาชีพ ปรัชญาส่วนตัว และเจตจำนงส่วนบุคคลและมาตรที่จะทดสอบว่า สิ่งที่เราคิด พูด และทำ มีจรรยาบรรณศีลธรรมหรือไม่ ก็คือ

- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น เป็นความจริงหรือไม่
- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น ยุติธรรมกับผู้เกี่ยวข้องหรือไม่
- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้นช่วยให้ชื่อเสียงและสร้างมิตรภาพให้เกิดขึ้นกับบริษัทหรือไม่
- สิ่งที่เราคิด พูด และทำนั้น จะเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือไม่ (Keeling.B.l.andKallans N.F. 1996 : 175-176)

จริยจรรยาบรรณหมายถึง ชุดของความเชื่อทั่วไป กฎเกณฑ์ความประประพฤติเชิงปทัสถานหรือมาตรฐานแห่งความประพฤติที่คอยควบคุมจิตใจของบุคคล ว่าตนควรกระทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวกับความดี สิทธิ หรือหน้าที่ที่พึ่งมีต่อตนเอง บุคคลอื่น หรือสถาบันที่ตนสังกัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า จรรยาบรรณ หมายถึง สิ่งที่บุคคลควรกระทำเมื่อได้ไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้ว แทนที่จะเป็นตนจะทำอะไรตามความพอใจ (Ethics in Government: A Resources Portfolio for Kong Kong University : T1)

1.2 จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนของไทยเพิ่งจะกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเรียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 91 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเรียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด” ก.พ. จึงจัดทำประมวลความประพฤติของข้าราชการพลเรือนขึ้นเรือนว่า ข้อบังคับที่ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2537

1.2.1 ความหมายของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน หมายถึง ประมวลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพราชการกำหนดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี ละส่งเสริมชื่อเสียงเกียรติคุณ เกียรติฐานะของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะมีผลให้ข้าราชการพลเรือนอยู่ในกรอบของจรรยาวิชาชีพ ย่อมเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธา และยกย่องของบุคคลทั่วไป

1.2.2 วัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีจรรยาบรรณมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

1) ให้ข้าราชการมีความประพฤติที่ดี ข้าราชการมีหน้าที่ในการบริการประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจและประทับใจ การที่ข้าราชการมีความประพฤติที่ดีต่อก็จะส่งผลต่อประชาชนและประเทศชาติในที่สุด อันจะช่วยให้ประเทศมั่งคงและประชาชนมั่งคั่ง แต่ถ้าข้าราชการมีความประพฤติที่เสื่อมเสีย เช่น การรับสินบน การแต่งกายไม่สุภาพ เป็นต้น ก็จะส่งผลร้ายต่อประชาชนเช่นกัน พฤติกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นมาได้และจะส่งผลดีหรือไม่ตัวแปรอิสระหรือแปรเหตุที่สำคัญคือจรรยาบรรณ ซึ่งจรรยาบรรณช่วยขัดเกลาและถ่วงดุลให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสม สมกับเป็นข้าราชการในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2) ให้ข้าราชการมีความสำนึกในหน้าที่ข้าราชการ แต่ละกรมหรือส่วนราชการก็มีหน้าที่แตกต่างกันไปในรายละเอียดตามภารกิจของแต่ละส่วนราชการ เช่น ข้าราชการตำรวจมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน ครูและอาจารย์มีหน้าที่สั่งสอนอบรมให้นักเรียนนักศึกษาเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถนายแพทย์มีหน้าที่วินิจฉัยและรักษาคนป่วย

3) ให้ข้าราชการสามารถประสานงานกับทุกฝ่าย การปฏิบัติราชการมักจะมีความเกี่ยวเนื่องและเกี่ยวข้องกับข้าราชการด้วยกันเองไม่มากก็น้อย การทำงานที่สอดคล้องกันจึงเป็นสิ่งสำคัญระหว่างข้าราชการต่าง ๆ เพราะถ้าหากเกิดความผิดพลาดขึ้นย่อมไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวม ในการประสานงานนั้น ข้าราชการจะต้องมีความเห็นอกเห็นใจ มีความสุภาพ และมีเทคนิคในการเจรจาต่อรองที่ดี ถ้าหากเกิดการไม่ประสานงานการแล้ว นอกจากจะเกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเองแล้ว ยังเกิดผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย การประสานงานที่มีประสิทธิผลจะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความความรู้ต่าง ๆ จึงทำให้สามารถจัดการความรู้ (Knowledge Management) ที่มีอยู่ประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

4) ให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เป้าหมายในการปฏิบัติข้าราชการก็คือประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือในการทำงานย่อมต้องการให้เกิดผลงานที่มากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดนั่นก็คือประสิทธิภาพ แต่ในหลายกรณีเป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องทำการผลิตอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น เป็นสินค้าสาธารณะ (Public

Goods) ถ้าหากให้ธุรกิจเป็นผู้ผลิตแล้วอาจจะส่งผลเสียต่อส่วนรวม ทำให้ประชาชนบางคนสามารถใช้บริการได้ ในขณะที่บางคนไม่สามารถใช้บริการได้เนื่องจากไม่มีรายได้เพียงพอหรืออยู่ห่างไกลเกินที่จะสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ จึงอาจจะวัดจากการประสิทธิผลโดยพิจารณาจากเป้าหมายกับผลงานที่เกิดขึ้นจริง

1.2.3 ความสำคัญของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

เป้าหมายในการปฏิบัติราชการก็คือปฏิบัติงานราชการเพราะจะช่วยเป็นเครื่องชี้แนะและกระตุ้นเตือนข้าราชการให้ประพฤติในสิ่งที่ดีงาม จรรยาบรรณมีความสำคัญ ดังนี้

1) เป็นแนวทางความประพฤติที่ดีของข้าราชการพลเรือนในจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนมีการกำหนดแนวทางเบื้องต้นในการปฏิบัติราชการว่าควรจะมีพฤติพฤติกรรมอย่างไรให้ถูกต้องเหมาะสมกับความคาดหวังของคนโดยทั่วไปโดยเฉพาะประชาชนที่จำเป็นจะต้องใช้บริการจากข้าราชการ ข้าราชการต้องมีพฤติกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับจรรยาบรรณในแต่ละวิชาชีพ เพื่อรักษาชื่อเสียงในแต่ละวิชาชีพให้ดำรงอยู่ต่อไป

2) เป็นหลักประกันความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในวิชาชีพ เมื่อข้าราชการปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ก็จะช่วยทำให้อาชีพรับราชการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ไม่ถูกดูถูกจากประชาชนว่าข้าราชการทำตัวเหมือนปลิงที่คอยดูดเลือด ทั้งที่ข้าราชการทั้งหลายมีเงินเดือนจากภาษีประชาชนและผู้เสียภาษีประชาชนก็คือนายจ้างนั้นเอง ข้าราชการก็น่าจะต้องคอยดูแลและเอาใจใส่นายจ้างและเกียรติและศักดิ์ศรีนั้นนับนับวันข้าราชการจะให้ความสำคัญลดน้อยลงเป็นอันดับน่าจะมีสาเหตุจากการที่ประชาชนให้ความสำคัญกับกระแสวัตถุนิยมโดยเฉพาะอิทธิพลด้านเงินตราที่หลายควรยกย่องและให้ความสำคัญกับเรื่องเงินตรา ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นปัญหาของประเทศไทยทุกวันนี้นัดต่อไปในอนาคต

3) ข้าราชการผู้ประพฤติในกรอบของจรรยาบรรณเป็นที่เลื่อมใส ศรัทธาและยกย่องของบุคคลทั่วไป ข้าราชการมีหน้าที่ในการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งอาจจะต้องมีการกำหนดกฎระเบียบหรือกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ให้สังคมประชาชนอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุขปลอดภัย ถ้าหากประชาชนขาดความเลื่อมใสนะศรัทธากับข้าราชการแล้ว การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ แม้ว่าจะดีสักเพียงใดก็ตาม ก็อาจจะไม่บังเกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจำเป็นที่ต้องการในการปฏิบัติงานหรือจรรยาบรรณให้ข้าราชการตระหนักและปฏิบัติตามเพื่อให้การปฏิบัติราชการสำเร็จลุล่วงสมตามเจตนารมณ์ของการบริการประชาชน

1.2.4 ประโยชน์ของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

ในทุกองค์กรมักจะมีการกำหนดจรรยาบรรณไว้เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งจรรยาบรรณมีประโยชน์หลายประการด้วยกัน คือ

1) ป้องกันและขจัดปัญหาใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพราะความไม่มีระเบียบวินัยหรือจรรยาบรรณ

ในการปฏิบัติราชการนั้นเกี่ยวข้องกับคนส่วนมากนั้นคือประชาชน ถ้าหากเกิดปัญหาขึ้นจะส่งผลกระทบในวงกว้างซึ่งจะส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวง โดยเฉพาะอาชีพบางอาชีพ เช่น ข้าราชการตำรวจ นักปกครอง ครูอาจารย์ นายแพทย์ เป็นต้น มักจะเป็นที่สนใจของประชาชนและสื่อมวลชน เมื่อข้าราชการกลุ่มดังกล่าวปฏิบัติงานผิดพลาดไม่สอดคล้องกับ

จรรยาบรรณ เช่น ข้าราชการตำรวจเรียกร้องเงินทองจากประชาชน ครูอาจารย์ดื่มสุราในขณะทำการสอน เป็นต้น พฤติกรรมดังกล่าวก็จะส่งผลเสียหายอย่างมากต่อส่วนราชการและประชาชนในที่สุด

2) ทำให้เกิดความผาสุกในหมู่คณะและองค์กร เมื่อข้าราชการปฏิบัติตามกรอบของจรรยาบรรณตามที่กำหนดแล้วย่อมจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน ข้าราชการก็จะอยู่ร่วมกันด้วยความสบายใจผาสุกข้าราชการแต่ละหน่วยงานประพฤติตนตามกรอบที่กำหนด เช่น การเคารพผู้บังคับบัญชา การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกัน มีความรักความภักดีสามัคคี เป็นต้น ในหน่วยงานใดที่มีบรรยากาศของความไว้วางใจการเห็นอกเห็นใจ ความรักความสามัคคี และอื่น ๆ ข้าราชการก็ปฏิบัติงานอย่างมีความสุข ซึ่งเมื่อข้าราชการมีความสุขแล้วผลงานที่เกิดขึ้นกับประชาชนย่อมจะส่งผลดีตามไปด้วย

3) ประชาชนได้รับประโยชน์จากทางราชการมากขึ้น ผลลัพธ์สุดท้ายของการปฏิบัติข้าราชการก็คือประชาชนมีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบายและปลอดภัย เมื่อประชาชนมีความมั่นคงแล้ว (Human Security) นั่นคือประเทศชาติก็จะมั่งคั่งต่อไป ข้าราชการพลเรือนจะมีส่วนช่วยอย่างมากต่อความผาสุกของประเทศ เพราะถ้าประเทศใดประชาชนมีความผาสุกแล้ว ก็น่ายินดีให้ความร่วมมือทางเข้ามาในโอกาสต่าง ๆ เช่น การเสียภาษี การเลือกตั้ง การร่วมมือในโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

4) ผู้ประพฤติตามจรรยาบรรณจะประสบความสำเร็จและเจริญก้าวหน้าทั้งในหน้าที่ราชการและส่วนตัว

ดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของอาชีพรับราชการอยู่ประการหนึ่งก็คือ การปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนเมื่อข้าราชการผู้ใดสามารถปฏิบัติตามจรรยาบรรณอยู่สม่ำเสมอไม่มีมลทินด่างพร้อย ข้าราชการผู้นั้นก็จะมีโอกาสก้าวหน้าและมีชื่อเสียงจนเป็นที่ยอมรับ โอกาสแห่งความสำเร็จในหน้าที่การงานย่อมก็สูงตามไปด้วย เพราะจรรยาบรรณจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นข้าราชการมืออาชีพต่อไปในอนาคต

1.2.5 ประเภทของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน

แนวทางการศึกษาและทำความเข้าใจมีหลายวิธีด้วยกัน วิธีการหนึ่งก็คือใช้การจัดกลุ่มหรือแยกประเภทซึ่งจะช่วยในการศึกษาและจดจำ สำหรับจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1.2.5.1 จรรยาบรรณต่อตนเอง

จรรยาบรรณต่อตนเองสำหรับข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นแก่นกลางของปฏิบัติหน้าที่ราชการเพราะการมีจรรยาบรรณนั้นก็คือ เริ่มที่ตนเองหรือตัวบุคคล อันจะส่งผลต่อจรรยาบรรณในระดับที่สูงขึ้นต่อไป สำหรับจรรยาบรรณต่อตนเองนี้มี 3 ประกอบด้วยกัน ได้แก่

1) การประพฤติตน ซึ่งจะต้องมีศีลธรรมอันดีและประพฤติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ โดยในจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่า

ข้อ 1. ข้าราชการพลเรือนพึงเป็นผู้มีศีลธรรมอันดีและประพฤติตนให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

2) ความซื่อสัตย์ ถือว่าเป็นจรรยาบรรณที่ทุกวิชาชีพพึงปรารถนาให้พลังงานมีความซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาผลประโยชน์หรือการกระทำใดที่ทำให้งานเสียหาย จึงกำหนดจรรยาบรรณเรื่องนี้ในข้อ 2 คือ

ข้อ 2. ข้าราชการพลเรือนพึงใช้วิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในกรณีที่วิชาชีพใดมีจรรยาวิชาชีพกำหนดไว้ ก็พึงปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพนั้นด้วย

3) ทัศนคติที่ดี ทัศนคตินั้นเป็นเรื่องพื้นฐานหรือก่อให้เกิดพฤติกรรม ดังนั้นถ้าข้าราชการผู้ใดมีทัศนคติที่ดีทั้งต่องาน ต่อบุคคลและต่อองค์การ การปฏิบัติงานก็น่าจะมีประสิทธิผล ซึ่งจรรยาบรรณเกี่ยวกับเรื่องนี้กำหนดไว้ในข้อ 3 ได้แก่

ข้อ 3. ข้าราชการพึงมีทัศนคติที่ดี และพัฒนาตนเองให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

1.2.5.2 จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน

จรรยาบรรณต่อหน่วยงานก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรจะต้องให้ความสนใจต่อเนื่องจากจรรยาบรรณต่อตนเอง ซึ่งข้าราชการพลเรือนจำเป็นจะต้องมีจรรยาบรรณต่อหน่วยงานในประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

1) ด้านจิตใจที่มีต่อราชการ กล่าวคือ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เสมอภาค ปราศจาก อคติ ซึ่งในเรื่องนี้ได้กำหนดจรรยาบรรณไวอย่างชัดเจนในข้อที่ 4 ว่า

ข้อที่ 4. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เสมอภาคและปราศจากอคติ

2) ด้านสมรรถนะ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถอันจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบราชการ โดยกำหนดไว้ในข้อ 5 เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ข้อ 5. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รอบคอบ รวดเร็ว ขยัน หมั่นเพียร ถูกต้อง สมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ

3) ด้านการทุ่มเทเกี่ยวกับเวลา ซึ่งราชการจะต้องทุ่มเทให้กับงานราชการอย่างเต็มที่ ควรตรงต่อเวลา ดังปรากฏอยู่ในข้อ 6 ว่า

ข้อ 6. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติตนเป็นผู้ตรงต่อเวลา และใช้เวลาราชการให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างเต็มที่

4) ด้านทรัพย์สินของทางราชการ เนื่องจากทรัพย์สินของราชการเกี่ยวเนื่องกับภาษีที่ประชาชนเสียสละให้กับประเทศชาติ การดูและการใช้ทรัพย์สินจึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ข้าราชการจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบประเด็นนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 7 ดังนี้

ข้อ 7. ข้าราชการพลเรือนพึงดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ้มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองเยี่ยงวิญญูชนจะพึงปฏิบัติต่อทรัพย์สินของตนเอง

1.2.5.3 จรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน

จรรยาบรรณที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือจรรยาบรรณที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน เพราะข้าราชการพลเรือนแต่ละคนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองตามลำพังและไม่ได้อยู่ในสุญญากาศดังนั้นข้าราชการแต่ละคนจะต้องมีความเกี่ยวข้องและประสานสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งจรรยาบรรณในมิตินี้ ได้แก่

1) ด้านความรับผิดชอบในหน้าที่ ซึ่งข้าราชการจะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือและผลักดันให้งานราชการประสบผลสำเร็จ โดยได้กำหนดจรรยาบรรณเรื่องนี้ไว้ในข้อที่ 8 ดังนี้

ข้อ 8 ข้าราชการพลเรือนพึ่งมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มงานของตนทั้งในด้านการให้ความคิดเห็น การช่วยทำงาน และการแก้ปัญหาร่วมกัน รวมทั้งการเสนอแนะในสิ่งที่เห็นว่ามีประโยชน์ต่อการพัฒนางานในความรับผิดชอบด้วย

2) การดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ข้าราชการที่มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาจะต้องดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เกิดขวัญกำลังใจที่ดี เพื่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในข้อ 9 ได้กำหนดจรรยาบรรณสำหรับผู้บังคับบัญชาไว้ดังนี้

ข้อ 9. ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพึงดูแลเอาใจใส่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการปฏิบัติงาน ขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยหลักการและเหตุผลที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

3) ด้านการร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน ข้าราชการจะต้องช่วยเหลือและส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในการทำงาน เกิดความร่วมแรงในการปฏิบัติราชการ โดยจรรยาบรรณในข้อ 10 ได้กำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 10. ข้าราชการพลเรือนช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ชอบ ร่วมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีร่วมแรงร่วมใจในบรรดาผู้ร่วมงานในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนร่วม

4) ด้านมนุษยสัมพันธ์ ดังกล่าวแล้วว่าข้าราชการจะต้องทำงานร่วมกับผู้อื่น จึงต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคนทุกระดับ เพื่อสร้างผลงานที่ประทับใจกับประชาชน ในข้อ 11 ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ดังนี้

ข้อ 11. ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติต่อผู้ร่วมงานตลอดจนผู้เกี่ยวข้องด้วยความสุภาพ มีน้ำใจและมีมนุษยสัมพันธ์อันดี

5) ด้านผลงาน เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งจนอาจจะบานปลายกลายเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขข้าราชการจึงต้องไม่นำผลงานของผู้อื่นมาเป็นผลงานของตนเอง ซึ่งเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 12 ดังนี้

ข้อ 12. ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นจากการนำผลงานผู้อื่นมาเป็นของตนเอง

1.2.5.4 จรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ในระดับมหภาคนั้น ข้าราชการจำเป็นที่จะต้องมีจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม เพราะประชาชนและสังคมจะเป็นผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ได้รับการปฏิบัติข้าราชการ ดังนั้นจรรยาบรรณในมิตินี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าใน 3 มิติแรก

1) ด้านการให้บริการประชาชน เนื่องจากงานราชบริการข้าราชการจึงมีหน้าที่ให้บริการประชาชนให้เกิดความประทับใจจึงต้องอาศัยแนวทางต่าง ๆ ดังปรากฏในข้อ 13. ดังนี้

ข้อ 13 ข้าราชการพลเรือนพึงให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยความเป็นธรรมเอื้อเฟื้อ มีน้ำใจ และใช้กิริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยน เมื่อเห็นว่าเรื่องใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะต้องปฏิบัติ ควรชี้แจงเหตุผลหรือแนะนำให้ติดต่อยังหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งตนทราบว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

2) ด้านการกระทำตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือ เนื่องจากถ้าขาดความน่าเชื่อถือต่อบุคคลหรือข้าราชการแล้วก็จะส่งผลต่อข้าราชการโดยส่วนรวมด้วยกัน จรรยาบรรณในเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 14 ดังนี้

ข้อ14 ข้าราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือต่อบุคคลทั่วไป

3) ด้านการรับทรัพย์สินราชการ ทำให้ข้าราชการเนื่องจากการรับทรัพย์สินของข้าราชการเสียหาย ในขณะที่ข้าราชการก็ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นจากรัฐเพื่อมิให้เกิดปัญหา เช่น การคอร์รัปชั่น การเล่นพรรคเล่นพวก เป็นต้น ในข้อที่ 15 ได้ระบุเรื่องการรับทรัพย์สินไว้น่าสนใจดังนี้

ข้อ 15 ข้าราชการพลเรือนพึงละเว้นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีมูลค่าเกินปกติวิสัยที่วิญญูชนจะให้กันโดยเสน่หา จากผู้มาติดต่อราชการหรือผู้ซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หากได้รับไว้และทราบภายหลังว่าทรัพย์หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับมีมูลค่าเกินปกติวิสัย ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการตามสมควรแก่กรณี

2. การพัฒนาจิตสำนึกโดยการเสริมสร้างค่านิยมที่เหมาะสม

สำหรับภาคราชการไทย หลักการเสริมสร้างการพัฒนาจริยธรรมของของนักบริหารรวมทั้งข้าราชการในการจูงใจให้การปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559 : 27, 32) คือ

“มาตรา 73 ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรม และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี”

“มาตรา 87 ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามเงื่อนไขมาตรา 279 และ 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2552 เพื่อให้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

สาระสำคัญคือการกำหนดให้มีค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 9 ประการ คือ (เสนีย์ คำสุข, 2555 : 37-38)

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
3. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
4. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย
5. การให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่าครบถ้วน ถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจอบได้
8. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในวิชาชีพขององค์การ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ.2562 ที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 5 มาตรฐานทางจริยธรรม คือหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประกอบด้วย

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. ซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่
3. กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม
4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและมีจิตสาธารณะ
5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
6. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินความถูกผิด การปฏิบัติหน้าที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว

ค่านิยมและมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวมา นับได้ว่าเป็นหลักที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องนำมาปฏิบัติด้วยตนเองเพื่อเสริมสร้างให้เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่น่าเคารพนับถือ เป็นแบบอย่างอันดีงามแก่ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ผู้บริหารในหน่วยงานยังต้องมีบทบาทในการการส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานได้ประพฤติปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาประชาชนอีกด้วย

3. การพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะโดยใช้หลักจริยธรรม

คุณธรรมจริยธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปลูกฝังและพัฒนาให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นภาระที่สำคัญที่นักบริหารองค์การทั้งหลายต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่าง

เป็นรูปธรรมอันถือได้ว่าเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งพระมหาอาจริยพงษ์ คำตั๋น (2554 : 33-34) ได้สรุปจากพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) (2539 : 244-245) ที่ได้อธิบายถึงการพัฒนามนุษย์ไว้ว่า จะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน คือ พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา ทั้ง 3 ด้านเป็นการดำเนินชีวิตที่มีความสัมพันธ์อิงอาศัยเป็นปัจจัยส่งผลต่อกันและต้องพัฒนาไปด้วยกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

1. พฤติกรรม สำหรับพฤติกรรมที่ดีงาม คือ พฤติกรรมทางกาย วาจา ที่แสดงออกมาภายนอก ซึ่งมีผลต่อตัวเองและผู้อื่น ตามลักษณะที่แสดงพฤติกรรมออกมา เช่น ความมีวินัย ไม่เบียดเบียน การประกอบสัมมาชีพ การรู้จักประมาณ เป็นต้นเป็นช่องทางให้จิตใจพัฒนาและช่วยให้ปัญญาเจริญงอกงาม

2. จิตใจ สำหรับจิตใจเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นตัวชี้นำพฤติกรรม ต้องสร้างความศรัทธาเชื่อมั่นในการทำความดี หรือสร้างแรงจูงใจให้ทำความดี บ่มเพาะให้มีจิตใจที่ดีงามมั่นคงเข้มแข็ง สามารถควบคุมอารมณ์และจิตใจของตนเองได้ในกรณีที่ต้องเผชิญกับสิ่งยั่วยุต่าง ๆ จากภายนอก

3. ปัญญา เป็นตัวแก้ปัญหา เป็นตัวจัดปรับพฤติกรรมและจิตใจให้ลงตัวพอดี เป็นตัวนำสู่จุดหมายแห่งอิสรภาพและความสุข ต้องพัฒนาให้มีทัศนคติที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ใช้วิธีคิดอย่างมีเหตุผล มีวิธีคิดแก้ปัญหาและตัดสินใจอย่างถูกต้องบนฐานของปัญญา การพัฒนาปัญญานี้ต้องควบคู่และอิงอาศัยการพัฒนาทั้งพฤติกรรมและจิตใจ

จากหลักการพัฒนาจริยธรรมดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาจริยธรรมนั้นจะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้าน และด้านที่สำคัญที่พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต) ได้ชี้ให้เห็นเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง คือการฝึกฝนพัฒนาปัญญา คือความรู้ เพราะเมื่อปัญญาได้รับการพัฒนาแล้วตัวปัญญาก็จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม

3.1 โลกบาลธรรม

โลกบาลธรรม คือ ธรรมคุ้มครองโลก ซึ่งโลกในที่นี้หมายถึงมนุษย์ หรือโลกที่เป็นแผ่นดิน (หมายความรวมถึงองค์การ หน่วยงานด้วย) ทั้งนี้โลกจะไม่สับสนวุ่นวายเดือดร้อน หรือประสบปัญหาเพราะการใช้หลักโลกปาลธรรมนี้เอง หลักธรรมที่เป็นหลักให้นักบริหารได้ครองตนอยู่ในองค์การอย่างเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาคือ ธรรมคุ้มครองโลก 2 ประการ คือ (รัตนะ ปัญญาภา, 2553 : 152)

1) หิริ คือ ความละอายแก่ใจ ละอายต่อการทำชั่ว การที่บุคคลละอายต่อการทำความชั่ว เพราะมีความละอายใจตนเอง มีความสำนึกตัวว่า เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำแม้จะมีโอกาสก็ตาม บุคคลที่มีความรู้สึกภายในยังยั้งไว้ มิใช่เพราะกลัวผู้อื่นจะเห็น แต่เป็นเพราะมโนธรรมประจำใจ หากนักบริหารส่วนใหญ่หรือทั้งหมดแล้วคิดเช่นนี้ ปัญหาการทุจริต ประพฤติชั่วในวงราชการ หรือในการทำงานโดยทั่วไปจะไม่เกิดขึ้น เพราะทุกคนมีจิตสำนึกในการกระทำบาปว่าเป็นของไม่ดี

2) โอตตัปปะ คือ ความเกรงกลัวต่อการทำชั่ว การที่บุคคลเกรงกลัวต่อความชั่วไม่ยอมทำผิดทั้งต่อหน้าและลับหลังผู้อื่น เพราะกลัวความสกปรกเกิดขึ้นในใจซึ่งอาจทำให้ได้รับผลที่เสียหายในภายหลัง

หลักธรรม 2 ประการนี้ มิใช่หลักธรรมที่ใช้สำหรับสร้างความรับผิดชอบโดยตรงแต่เป็นจริยธรรมที่สนับสนุนให้บุคคลเกิดความคิดหรือสำนึกในอันที่จะไม่ทำความชั่ว ทำความผิดซึ่งเป็นการเบียดเบียนตนเองและผู้อื่น ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อตนเองขั้นพื้นฐาน เพราะบุคคลผู้ฝึกฝนจิตใจให้

อายชั่วกลัวบาปเป็นอย่างดีแล้ว ก็จะไม่ทำความชั่วความผิดทั้งต่อหน้าและลับหลังทั้งในที่ลับและที่แจ้ง เป็นธรรมสนับสนุนให้เป็นคนซื่อตรง ซื่อสัตย์มุ่งประพฤติแต่ความดี ดังนั้นหิริ โอตตัปปะนี้จึงเป็นเหตุให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบโดยอ้อมประการหนึ่ง

3.2 สังคหวัตถุธรรม

สังคหวัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์การเป็นคุณธรรมที่จะช่วยให้คนรู้จักการสงเคราะห์ ช่วยเหลือกันตามฐานะและบทบาท ช่วยให้เกิดความรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวกันในสังคม ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต) (2554 : 11) ได้ให้ความหมายของหลักสังคหวัตถุนี้ว่า เป็นหลักสงเคราะห์หรือหลักยึดกุมสังคม คือ ทาน ปิยวาจา อัตถจริยา สมานัตตตา เป็นชุดออกสังคมที่คู่กับชุดในใจคือพรหมวิหาร 4 ธรรมประจำใจอย่างประเสริฐ ได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขาเมื่อจับคู่กันจึงมี 4 ชุดโดยสังเคราะห์กัน คือ

1) ทาน การช่วยเหลือกันในยามเดือดร้อนไม่ว่าจะมีมากน้อยก็แบ่งปันให้ เพื่อแสดงความรักความปรารถนาดี เอื้อเฟื้อโอบอ้มอารี นี่คือทานด้วยเมตตา มีความทุกข์เดือดร้อน เจ็บไข้ได้ป่วยก็ไปให้เพื่อช่วยเหลือ นี่คือทาน ด้วยกรุณา เขาทำดีสร้างสรรค์ความเจริญงอกงามของสังคม เช่นเป็นนักประดิษฐ์ที่ดี ก็ไปให้ ให้กำลังใจส่งเสริมนี่คือทานด้วยมุทิตา

2) ปิยวาจา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็พูดกันด้วยความรักความปรารถนาดี พูดจาสุภาพอ่อนโยน นี่คือปิยวาจาด้วยเมตตา เขามีทุกข์มีปัญหาชีวิต ก็ไปพูดปลอบโยนแนะนำบอกวิธีแก้ไขปัญหาให้กำลังใจ นี่คือปิยวาจาด้วยกรุณา เขาทำความดีบำเพ็ญประโยชน์ไปทำบุญทำกุศลก็พูดอนุโมทนา ชวนกันส่งเสริม นี่คือปิยวาจาด้วยมุทิตา

3) อัตถจริยา เมื่ออยู่กันตามปกติ ก็ทำประโยชน์แก่เขา ช่วยออกแรงทำนั่นทำนี่ให้ด้วยความรักความปรารถนาดี นี่คืออัตถจริยาด้วยเมตตา เขามีความทุกข์เดือดร้อน ตกน้ำไฟไหม้มีงานใหญ่เหลือกำลัง ต้องการเรี่ยวแรงกำลังช่วยเหลือ ก็ไปช่วยให้เขาพ้นทุกข์พ้นปัญหา ด้วยเรี่ยวแรงกำลังกาย หรือกำลังความสามารถ นี่คืออัตถจริยกรุณา เขาทำความดีหรือบำเพ็ญประโยชน์กัน เช่นมีงานวัด ก็มาช่วยจัดเตรียมงานต่าง ๆ ส่งเสริมการทำความดี นี่คืออัตถจริยด้วยมุทิตา

4) สมานัตตตา ความมีตนเสมอ ก็หมายความว่า เสมอภาคกันมีความเป็นธรรม มีความเป็นธรรม เที่ยงธรรม ก็เข้าข้ออุเบกขา อุเบกขาก็ออกมาที่สมานัตตตา ซึ่งแสดงออกในแง่ต่าง ๆ มีตนเสมอกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่ดูถูกดูหมิ่นกัน ไม่เอารัดเอาเปรียบกัน มีความเป็นธรรมแล้วก็ทำตนให้เสมอสมานเข้ากันได้ จะเห็นว่าถ้าปฏิบัติตามหลักธรรมชุดสังคหวัตถุนี้ ก็จะสร้างความสุขขึ้นได้ในสังคม และเวลาเราปฏิบัติธรรมเพื่อสังคมเหล่านี้ก็คือการปฏิบัติธรรมของนักบริหารนั่นเอง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สังคหวัตถุคือธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี นักบริหารต้องยึดหลักนี้ เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนไว้ได้ ก่อให้เกิดความเคารพ ความรัก ความนับถือต่อกัน เป็นความงดงามในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในองค์การได้และเหมือนกับยานพาหนะที่จะนำไปสู่ความสุขความเจริญ

3.3 พรหมวิหาร 4

พรหมวิหาร 4 คือ ธรรมชั้นพรหมและถือว่าเป็นธรรมสำหรับนักปกครองโดยเฉพาะคนในระดับหัวหน้าหรือระดับบริหาร ด้วยบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้

ให้บริการสาธารณะในทุกองค์การย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายควรจะต้องเป็นบุคคลที่ควรเคารพและนับถือ สามารถเป็นที่พึ่งของผู้ร่วมงาน รวมทั้งยังควรเป็นที่นับถือของบุคคลทั่วไป การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคุณลักษณะเป็นที่เลื่อมใสดังกล่าว เป็นผลจากการสร้างสมคุณความดีให้เป็นที่ประจักษ์ ซึ่งบางครั้งเรามักจะเรียกว่า “บารมี” การสร้างบารมีอย่างหนึ่งก็คือ การที่ผู้ให้บริการสาธารณะดำรงตนอยู่ในพรหมวิหาร4 อันได้แก่ (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2549 : 43-45)

1) เมตตา คือ ความรัก ความหวังดี หรือความคิดปรารถนาที่จะให้ผู้อื่นเป็นสุขผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจะต้องให้ทั้งความรักและความหวังดีต่อประชาชนผู้มาใช้บริการ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ทุกคนได้รับความเป็นธรรมและมีความเสมอภาคกัน มีคำเปรียบเปรยกล่าวว่า “มีทุกข์ร่วมทุกข์ มีสุขร่วมเสพย์” จะทำให้ทุกคนรักและสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้ให้บริการสาธารณะจะต้องแสดงความเมตตาต่อทุกคนอย่างเสมอต้นเสมอปลาย

2) กรุณา คือ ความสงสาร ความคิดปรารถนาจะให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ ผู้ให้บริการสาธารณะที่ดีจะต้องมีความสงสารและเห็นใจประชาชนเมื่อมีปัญหา ควรให้ความสนใจ มีความกระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาข้อข้องใจ เมื่อประชาชนมาใช้บริการก็เต็มใจในการให้บริการ

3) มุทิตา คือ ความเบิกบานพลอยยินดีด้วยเมื่อผู้อื่นได้ดี ไม่คิดอิจฉาริษยาหรือมีอคติต่อประชาชนผู้มาใช้บริการให้บริการโดยไม่แบ่งแยกในเรื่องสถานะ การศึกษา หรืออาชีพ ให้บริการด้วยความยินดีและมีไมตรีจิต

4) อุเบกขา คือ ความมีใจเป็นกลาง ให้บริการโดยเสมอภาค และมีความยุติธรรม ไม่เลือกบริการเพราะเห็นแก่ประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับ ไม่ทำลายด้วยคำพูดหรือการแสดงออกอันก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้มาใช้บริการ

3.5 ทศพิธราชธรรม

ทศพิธราชธรรมเป็นธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือราชาผู้ปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามหลักธรรมในข้อนี้ สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับนักบริหารองค์การหรือผู้นำทุกระดับ เพื่อให้เกิดกิจการงานที่ดี มีความเป็นธรรม มีความเจริญก้าวหน้า และเกิดความสวัสดีในสังคม เพราะมีผู้ปกครองที่ทรงคุณธรรมจริยธรรมนั่นเอง ทศพิธราชธรรมมี 10 ประการโดยพระพรหมคุณาภรณ์ (ปอ.ปยุตฺโต, 2546 : 41-43) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1) ทานให้ปันช่วยประชา คือบำเพ็ญตนเป็นผู้ให้โดยมุ่งปกครองหรือทำงานเพื่อให้เขาได้ไม่ใช่เพื่อจะเอาจากเขา เอาใจใส่อำนวยบริการจัดสรรความสงเคราะห์อนุเคราะห์ให้ประชาราษฎร์ได้รับประโยชน์สุข ความสะดวกปลอดภัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนประสบทุกข์และให้ความสนับสนุนแก่คนทำความดี

2) ศีลรักษาความสุจริตคือประพฤติดีงาม สำรวมกายและจิตทวาร ประกอบแต่การสุจริต รักษากิตติคุณประพฤติให้ควรเป็นตัวอย่าง และเป็นที่เคารพนับถือของประชาราษฎร์มีให้มีข้อที่ผู้ใดจะดูแคลน

3) ปริจจาคะ บำเพ็ญกิจด้วยเสียสละคือสามารถเสียสละความสุข สำราญ เป็นต้น ตลอดจนชีวิตของตนได้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4) อาชชวะปฏิบัติภาระโดยซื่อตรง คือ ซื่อตรงทรงศักดิ์ ไร้มารยา ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจไม่หลอกลวงประชาชน

5) มัททวะ ความอ่อนโยนเข้าถึงคน คือ มีอัธยาศัยไม่เย่อหยิ่งหยาบคายกระด้างถือองค์ มีความงามสง่าเกิดแต่ท่วงทีกิริยาสุภาพนุ่มนวล ละมุนละไม ควรได้ความรักภักดี แต่ไม่ขาดยำเกรง

6) ตปะ พ้นมัวเมาด้วยเผากิเลส คือแผดเผากิเลสตัณหามิให้เข้ามาครอบงำจิตระงับยับยั้งข่มใจได้ ไม่หลงใหลหมกมุ่นในความสุขสำราญและการปรนเปรอ มีความเป็นอยู่สม่ำเสมอหรืออยู่อย่างง่าย ๆ สามัญมุ่งมั่นแต่จะบำเพ็ญเพียรทำกิจในหน้าที่ให้บริบูรณ์

7) อักโกธะถือเหตุผลไม่โกรธา คือไม่เกรี้ยวกราด ไม่วินิจฉัยความและกระทำการด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาประจำใจไว้ระงับความเคืองขุ่น วินิจฉัยความและกระทำการด้วยจิตอันสุขุมราบเรียบตามธรรม

8) วิหิงสา มีอหิงสานำร่มเย็น คือ ไม่หลงระเริงอำนาจไม่บีบคั้นกดขี่ มีความกรุณาไม่หาเหตุเบียดเบียนลงโทษอาญาแก่ประชาราษฎร์ผู้ใดด้วยอาศัยความอาฆาตเกลียดชัง

9) ขันติ ชำนะด้วยเข็นด้วยขันติ คือ ความอดทนต่องานที่ตรากตรำ อดทนต่อความเหนื่อยยาก ถึงจะลำบากกายหน้าเหนื่อยหน่ายเพียงใด ก็ไม่ท้อถอย ถึงจะถูกยั่วถูกหยันด้วยถ้อยคำเสียดสีถากถางอย่างไรก็ไม่หมดกำลังใจ ไม่ยอมละทิ้งกิจกรณีที่บำเพ็ญโดยชอบธรรม

10) อวิโรธนะ มิปฏิบัติคลาดจากธรรม คือ ประพฤติมิให้ผิดจากศาสนธรรมอันถือประโยชน์สุขความดีงามของรัฐและประชาชาเป็นที่ตั้ง อันใดประชาราษฎร์ปรารถนาโดยชอบธรรมก็ไม่ขัดขืน การใดจะเป็นไปโดยชอบธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ก็ไม่ขัดขวาง วางองค์เป็นหลักหนักแน่นในธรรมคงที่ ไม่มีความเอียงเอนหวั่นไหว เพราะถ้อยคำดีร้าย ลาภสักการะหรืออิฏฐารมณ์อนิฏฐารมณ์ใด ๆ สถิตมั่นในธรรมทั้งส่วนยุติธรรมคือความเที่ยงธรรมก็ดี นิติธรรมคือระเบียบแบบแผนหลักการปกครองตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามก็ดี ไม่ประพฤติให้คลาดเคลื่อนวิบัติไป

สรุปได้ว่า หลักทศพิธราชธรรม 10 ประการ เป็นหลักปฏิบัติของพระราชา ผู้ปกครอง นักบริหาร รวมทั้งผู้นำระดับต่าง ๆ ซึ่งเมื่อได้ประพฤติปฏิบัติอย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมนำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุข และย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งส่วนรวม และส่วนตน รวมทั้งเป็นธรรมที่ส่งเสริมให้ผู้บริหารเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับ ยกย่องเชิดชูขององค์การอีกด้วย

3.6 ฆราวาสธรรม

ฆราวาสธรรม คือ หลักจริยธรรมสำหรับผู้ครองเรือน นักบริหารองค์การซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวหน้าครอบครัวขององค์การนั้น มีหลักปฏิบัติโดยได้ยึดหลักธรรมในข้อนี้แล้วจะทำให้นักบริหารมีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ต่อหน้าที่ และต่อผู้ร่วมงาน ขจัดความคิดที่ไม่ดีทั้งหลายให้หมดไปจากจิตใจทั้งมวล ทำให้องค์การเกิดความสงบสุขและร่มเย็นได้ ฆราวาสธรรม ประกอบด้วยธรรม 4 ประการ ได้แก่ (ธีระรัตน์ กิจจารักษ์, 2542 : 212-213)

1) สัจจะ คือ ความจริง การดำรงอยู่ในความถูกต้องที่เป็นความจริง ซื่อสัตย์ต่อกัน ซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตน ยึดถือคำพูดของตนโดยใช้เหตุและผล พูดจามีหลักเกณฑ์และน่าเชื่อถือได้ ไม่หลอกลวง พูดจริง ทำจริง ย่อมส่งผลให้นักบริหารนั้นย่อมได้รับความเคารพนับถือจากผู้อื่น

2) ทมะ คือ การข่มใจตนเอง การข่มใจไม่ให้ซ่านไปตามอารมณ์ต่าง ๆ เช่น ยับยั้งไม่ให้เกิดความโลภ ความโกรธ ความหลง เป็นต้น นักบริหารเมื่อยึดถือธรรมข้อนี้แล้ว จะทำให้เป็นผู้ที่รู้จักคิดอย่างรอบคอบ ไม่เกิดความคิดฟุ้งซ่าน ทำงานด้วยเหตุและผล ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจความต้องการใฝ่ต่ำจะทำให้การงานต่าง ๆ บรรลุตามเป้าหมายได้

3) ขันติ คือ ความอดทน หนักแน่นมั่นคง นักบริหารต้องมีความอดทนต่อความยากลำบาก อดทนต่อความทุกข์กายทุกข์ใจ และอดทนต่อความเจ็บแค้นใจในเรื่องราวที่มากระทบกระทั่งในทางที่ไม่ดี ข้อนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของการทำงานสำหรับทุกคนอยู่แล้ว นักบริหารจะต้องมีความอดทนมากกว่าบุคคลอื่นในองค์กร เพราะความอดทนจะนำมาซึ่งความสำเร็จที่งดงาม

4) จาคะ คือ ความเสียสละสิ่งของและการเสียสละสิ่งที่เป็นข้าศึกของความจริงใจ คือกิเลส นอกจากนั้นนักบริหารยังจะต้องเสียสละสิ่งที่ไม่ดีไม่งามที่ตนเองปฏิบัติอยู่ด้วย เช่น อบายมุขชนิดต่าง ๆ ตลอดจนสิ่งที่ไม่ดีด้านอื่น ๆ ด้วย

ฆราวาสธรรม 4 ประการนี้ นักบริหารต้องนำไปปฏิบัติให้ครบทั้ง 4 ประการ เพราะเป็นหลักจริยธรรมที่ช่วยฝึกฝนกายใจของนักบริหารและบุคคลทั่วไปให้สูงส่ง ให้เป็นคนดีถ้าเป็นนักบริหารแล้ว ก็มีอานิสงค์ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การก็มีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

สรุปท้ายบท

จิตสำนึกสาธารณะเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือแก้ไขบัญหาของสังคม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยการใช้ความทุ่มเท เคารพความแตกต่างระหว่างบุคคล คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และการลงมือปฏิบัติเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นหลัก เพื่อนำไปใช้ในการบริหารภาครัฐและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยผ่านกระบวนการจัดการภาครัฐ ซึ่งการจัดการภาครัฐแบบดั่งเดิมที่ยึดกฎเกณฑ์ มีความสลับซับซ้อน ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นมา เพื่อให้เป็นไปตามคุณลักษณะของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือ “ธรรมาภิบาล” โดยที่ประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังจากการจัดการของภาครัฐ ได้แก่ ความเป็นมิตร ความสะดวก ความสบาย ความถูกต้อง และความมีอัธยาศัยไมตรีของผู้ให้บริการหรือภาครัฐ

สำหรับแนวทางในการพัฒนาจิตสำนึกในการให้บริการสาธารณะนั้น มีแนวทางดังนี้ 1) พัฒนาตัวแบบจรรยาบรรณของข้าราชการ ทั้งต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม เพื่อให้ข้าราชการมีความประพฤติที่ดี มีความสำนึกในหน้าที่ สามารถประสานงานกับทุกฝ่าย และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2) พัฒนาจิตสำนึกโดยการเสริมสร้างค่านิยมที่เหมาะสม ตามหลักค่านิยมมาตรฐานจริยธรรม 9 ประการ เหมาะสำหรับนักบริหารที่นำมาปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ และ 3) พัฒนาจิตสำนึกสาธารณะ โดยใช้จริยธรรม ตามหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนา ซึ่งจะต้องพัฒนาให้ครบทั้ง 3 ด้านคือ พฤติกรรม จิตใจ และปัญญา หลักธรรมที่นำมาปฏิบัติ เช่น โลกบาลธรรม คือ ธรรมคุ้มครองโลกสังคหวัตถุธรรม คือ คุณธรรมที่จะสร้างความสามัคคีในหน่วยงานหรือองค์การ พรหมวิหาร คือธรรมสำหรับนักบริหารหรือผู้เป็นใหญ่

ทศพิธราชธรรม คือธรรมสำหรับผู้ปกครองหรือผู้บริหาร สามารถนำมาอนุโลมและประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การหรือเป็นธรรมสำหรับผู้นำทุกระดับ และฆราวาสธรรม คือ หลักจริยธรรมสำหรับผู้ครองเรือนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายเกี่ยวกับจิตสำนึกสาธารณะ
2. คุณลักษณะสำคัญของจิตสำนึกสาธารณะเป็นอย่างไร
3. จงอธิบายลักษณะสำคัญของการบริการที่เป็นเลิศ
4. จงอธิบายความหมายของแต่ละคำในภาษาอังกฤษ “SERVICES” ว่าแต่ละคำมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการบริการที่ดี
5. จงอธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญของจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน
6. จงอธิบายจรรยาบรรณของข้าราชการที่มีต่อประชาชนและสังคม
7. จงยกหลักธรรมที่เป็นการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะมาอย่างน้อย 3 หลักธรรม

เอกสารอ้างอิง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนวลน้อย ตรีรัตน์. (2540). **จุดเปลี่ยนประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2543). **จอมปราชญ์นักการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ซัคเซสมีเดีย.

ไชยวัฒน์ ค้ำชู และคณะ (แปลและเรียบเรียง). (2545). **ธรรมาภิบาล การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม**. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์น้ำฝน จำกัด.

ไชยา ยิ้มวิไล. (2550). **"สำนึกสาธารณะ"** มติชนสุดสัปดาห์. 27(1393) : 15 ; มิถุนายน, 2550.

ณรงค์ อุ้ยนอง. (2546). **รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาสำนึกสาธารณะของชุมชนศึกษากรณีการจัดการศึกษาในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน**. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยการศึกษากับชุมชนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์. (2544). **ยอดกลยุทธ์การบริหารสำหรับองค์การยุคใหม่**. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็กซเปอร์เน็ท จำกัด.

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์.** (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์.** (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธีระรัตน์ กิจจารักษ์. (2542). **คุณธรรมสำหรับผู้บริหาร**. เพชรบูรณ์ : สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.

นวลน้อย ตรีรัตน์. (2545) "**การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ**" เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 "5 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" กรุงเทพมหานคร 8-10 พฤศจิกายน 2545 (เอกสารอัดสำเนา).

นวลละออ แสงสุข. (2552). **รายงานวิจัยเรื่องจิตสำนึกสาธารณะในเยาวชน : กรณีศึกษานักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2546). **ธรรมนูญชีวิต**. (พิมพ์ครั้งที่ 57). กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระไพศาล วิสาโล. (2544). **วิถีสังคมไทยประชาสังคมและวัฒนธรรมชุมชน**. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2549). **พุทธวิธีในการบริหาร**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาอาจริยพงษ์ คำตั๋น. (2554). **การปฏิบัติตนด้านคุณธรรมจริยธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ของนักเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตจังหวัดนครปฐม**. วิทยานิพนธ์ศิลปะศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

พิทยา บวรวัฒนา. (2557). **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์.** (พิมพ์ครั้งที่ 10). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ยุทธนา วรุณปิติกุล. (2542). **สำนึกพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาคม**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). **พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562**. เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก วันที่ 16 เมษายน 2562.

ลัดดาวัลย์ เกษมเนตรและคณะ. (2546). **รูปแบบการพัฒนานักเรียนระดับประถมศึกษาให้มีจิตสาธารณะ : การศึกษาระยะยาว**. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

วิรัตน์ คำศรีจันทร์. (2544). **จิตสำนึกพลเมืองในบริบทสังคมไทย**. นครปฐม : โครงการวิจัยและพัฒนาประชาคมพุทธมณฑล.

วรเดช จันทรศร. (2541). **ปรัชญาการบริหารภาครัฐ.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

สุพิณ เกชาคุปต์. (2539). **พฤติกรรมองค์การ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุพจน์ ทรายแก้ว. (2545). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. ปทุมธานี : ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏเพรชบุรีวิทยาลงกรณ์

เสนีย์ คำสุข. (2555). **วินัย คุณธรรม จริยธรรมใยการบริหารบุคคลภาครัฐของไทย**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. (หน่วยที่ 11). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). “**รายงานการวิจัยเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลระบบบริหารจัดการที่ดี**” เอกสารงานวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2542). **วาระการวิจัยแห่งชาติในภาวะวิกฤตเพื่อฟื้นฟูชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

_____. (2547). “**การเมืองการบริหารของไทยในยุคโลกาภิวัฒน์**” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 5 (พ.ศ.2547) วันที่ 1-2 ธันวาคม พ.ศ.2547. เอกสารอัดสำเนา.

หฤทัย อาจปรุ. (2544). **ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลภาวะผู้นำรูปแบบการดำเนินชีวิตและความสามารถในการเรียนรู้ด้วยตนเองกับการมีจิตสำนึกสาธารณะของนักศึกษาพยาบาลเขตกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์พย.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุชาติ พวงสำลีและวีรบูรณ์ วิสารทสกุล. (2540). **ประชาสังคม : คำความคิดและความหมาย**. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ). (2545). **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Asian Development Bank (ADB). (1999). **Governance in Thailand : Challenge,**

Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. (2003). **Public Administration : An Action Orientation.** (6th ed). USA: Wadsworth/Thomson.

Issue and Prospect. Report,

Frankena K.W. (1973). **Ethics**.2 Englewood Cliff, N.J. : Prentice- Hall.

Joseph G. Jabbra & Dwivedi O.P., (eds). (1989). **Public Service Accountability : A Comparative Perspective**. Kumarian Press, Inc..

Kreitner, Robert and Kinicki,Angelo. (2001). **Organizational Behavior**. New York : The McGraw-Hill Companies, Inc.

Latridis, Demetrius. (1994). **Social Policy Institutional Context of Social Development and Human Services**. California : Brook/Cole Publishinh Company.

Lewis, Pamela S. and Others. (2001). **Management Challenges in The 21Century**. Ohio : South Western College Publishinh. Thomson Learning.

Yamamoto, Hiromi. (2003). **New Public Management-Japan's Practice.** Japan : Institute for International Policy Studies Publications.