วิทยาลัยสงฆ์เชียงราย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



การบริหารจัดการองค์การภาครัฐสมัยใหม่

MODERN PUBLIC ORGANIZATION MANAGEMENT

พัสกร อุ่นกาศ

- หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
- สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- พุทธศักราช 2569

ชื่อหนังสือ : การบริหารจัดการองค์การภาครัฐสมัยใหม่
รวบรวมโดย : พัสกร อุ่นกาศ
จัดพิมพ์โดย : พัสกร อ่นกาศ
ออกแบบปก/จัดรูปเล่ม : เสพบัณฑิต โหน่งบัณฑิต
พิมพ์ครั้งแรก : มีนาคม 2569 จำนวน 100 เล่ม
พิสูจน์อักษร : ดร.เสพบัณฑิต โหน่งบัณฑิต, ดร.วีระพงศ์ เกียรติไพรยศ
นายสมพงษ์ แซ่ท้อ และพระอธิการสมชัย สุทฺธจิตฺโต
ผู้ทรงคุณวุฒิ : 1.รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรมย์ สีดาคำ
: 2.รองศาสตราจารย์ ดร.อรกัญญา กันธะชัย
: 3.ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดณ ปัญญาวีรทัต
สงวนลิขสิทธิ์ : ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2561 ห้ามคัดลอก ถ่ายเอกสารหรือพิมพ์ หรือนำไปเก็บในระบบที่สามารถถ่ายข้อมูลได้ ไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดของหนังสือนี้ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้เขียน
เจ้าของลิขสิทธิ์ : นายพัสกร อุ่นกาศ
พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ บริษัท สยามพิมพ์นานา จำกัด
เลขที่ 108 ซอยพงศ์สุวรรณ ตำบลศรีภูมิ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 โทร. 081 883 6720

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in publication Data.
พัสกร อุ่นกาศ, **การบริหารจัดการองค์การภาครัฐสมัยใหม่**, (เชียงใหม่: สยามพิมพ์นานา), 2569.
245 หน้า.
ISBN 978-616-631-446-5

Library and Learning, University of Phayao

ราคา 350 บาท

คำนำ

หนังสือเรื่อง “การบริหารจัดการองค์การภาครัฐสมัยใหม่” เล่มนี้ ผู้รวบรวมมีความตั้งใจถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ควบคู่กับแนวคิดการพัฒนาการบริการสาธารณะในบริบทสังคมร่วมสมัย ซึ่งกำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และความคาดหวังของประชาชน เนื้อหาภายในเล่มจึงมุ่งบูรณาการทั้งแนวคิดเชิงทฤษฎีและแนวปฏิบัติ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจภาพรวมของการบริหารภาครัฐ และนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ผู้รวบรวมได้เรียบเรียงเนื้อหาโดยเริ่มจากพื้นฐานของการบริหารภาครัฐ วิวัฒนาการของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ระบบราชการ และโครงสร้างอำนาจรัฐ ก่อนจะขยายไปสู่ประเด็นร่วมสมัย เช่น การบริหารเชิงผลสัมฤทธิ์ นวัตกรรมการบริการสาธารณะ การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน รัฐบาลดิจิทัล และธรรมาภิบาล ตลอดจนแนวทางการเตรียมความพร้อมของภาครัฐในโลกยุคใหม่ที่มีความไม่แน่นอนสูง ทั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งหวังให้เนื้อหาในเล่มเป็นทั้งตำราประกอบการเรียน และคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ

หากหนังสือเล่มนี้จะมีคุณค่าอยู่บ้าง ก็ย่อมเกิดจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ของนักวิชาการหลายท่าน รวมทั้งประสบการณ์และการเรียนรู้ของผู้เขียนเอง อย่างไรก็ตาม หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงในโอกาสต่อไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาการบริหารภาครัฐไทยให้ก้าวสู่ความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนต่อไป

พัสกร อุ่นกาศ

3 มีนาคม 2569

Library and Learning, University of Phayao

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	**ข**
สารบัญ	**ค**
สารบัญแผนภาพ	**จ**
สารบัญตาราง	**ฉ**
บทที่ 1 พลวัตและแนวคิดพื้นฐานการบริหารภาครัฐ	**1**
1.1 บทนำ	2
1.2 ธรรมชาติและขอบเขตของการบริหารภาครัฐ	3
1.3 วิวัฒนาการทฤษฎีการบริหารภาครัฐ	21
1.4 ระบบราชการและโครงสร้างอำนาจรัฐ: แนวคิดระบบราชการของ Max Weber	36
บทที่ 2 บริบทแวดล้อม บทบาท และการปฏิรูปองค์การภาครัฐ	**49**
2.1 บทนำ	49
2.2 สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การภาครัฐ	50
2.3 บทบาทของภาครัฐในศตวรรษที่ 21	52
2.4 การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับบริบทไทย	59
บทที่ 3 นโยบายสาธารณะและการวางแผนยุทธศาสตร์	**82**
3.1 บทนำ	83
3.2 นโยบายสาธารณะ	84
3.3 การวางแผน	102
บทที่ 4 การออกแบบองค์การภาครัฐและการบริหารเครือข่าย	**117**
4.1 บทนำ	118
4.2 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ	118
4.3 การกระจายอำนาจ : การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน	122
4.4 การบริหารราชการแบบเครือข่าย	130
4.5 องค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง	132
4.6 สรุป	134

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 5 การบริหารทรัพยากรบุคคลและภาวะผู้นำในภาครัฐ **135**
5.1 บทนำ 136
5.2 ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ 137
5.3 การสรรหาและพัฒนาบุคลากร 139
5.4 แรงจูงใจในการบริการสาธารณะ 142
5.5 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ 147
5.6 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ 152
5.7 สรุป 154
บทที่ 6 การบริหารจัดการคุณภาพและการให้บริการประชาชน **156**
6.1 บทนำ 157
6.2 มาตรฐานการให้บริการภาครัฐ 157
6.3 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA): 7
หมวดสำคัญเพื่อยกระดับคุณภาพ องค์กรสู่ความเป็นเลิศ 167
6.4 นวัตกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Innovation) 185
6.5 การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน 188
6.6 รัฐบาลดิจิทัลกับการบริการ (E-Service) 194
6.7 บทสรุปและกรณีศึกษา: หน่วยงานที่ได้รับรางวัลเลิศรัฐสาขาการบริการภาครัฐ 199
6.8 สรุปท้ายบท 201
บทที่ 7 ธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลองค์การ **203**
7.1 บทนำ 204
7.2 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) 205
7.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบ 212
7.4 จริยธรรมและจรรยาบรรณข้าราชการ 217
7.5 ความรับผิดชอบความรับผิด (Accountability) 223
7.6 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและอนาคตราชการไทย:
การเตรียมพร้อมสู่สังคมสูงวัย, ความท้าทายใหม่ (VUCA World) 225
7.7 บทสรุปและกรณีศึกษา: บทเรียนจากคดีทุจริตและการสร้างกลไกป้องกัน 228
7.8 สรุปท้ายบท 231
บรรณานุกรม **233**
ประวัติผู้เขียน **245**

Library and Learning, University of Phayao

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ **หน้า**

แผนภาพที่ 1.1 ลักษณะของการบริหาร... 5

Library and Learning, University of Phayao

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

ตารางที่ 1.1 ความแตกต่างของการบริหาร 2
ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ 16
ตารางที่ 1.3 เปรียบเทียบคุณสมบัติสำคัญของกระบวนทัศน์ 34
ตารางที่ 3.1 สรุปแนวการศึกษานโยบายสาธารณะ 96

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 1

พลวัตและแนวคิดพื้นฐานการบริหารภาครัฐ
(Dynamics and Foundations of Public Administration)

การดำรงอยู่ของสังคมมนุษย์มิอาจแยกออกจากกระบวนการ “การอยู่ร่วมกัน” ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน การรวมกลุ่มตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน ไปจนถึงรัฐ จึงก่อให้เกิดความจำเป็นในการกำหนดกติกา ระเบียบ และกลไกการควบคุมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) จึงมิใช่เพียงเครื่องมือเชิงเทคนิค หากแต่เป็นผลผลิตของพัฒนาการทางสังคมที่มุ่งจัดระเบียบความสัมพันธ์ของมนุษย์ให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในบริบทของรัฐสมัยใหม่ การบริหารภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมไปสู่เป้าหมายร่วม โดยอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ในการประสานทรัพยากร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ วิธีการ และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมิได้หยุดนิ่ง หากมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านกระบวนทัศน์ต่าง ๆ ตั้งแต่ระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นระเบียบและโครงสร้างอำนาจ ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ และล่าสุดคือแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและคุณค่าความเป็นพลเมือง ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาคือ ความแตกต่างระหว่าง “การบริหาร” และ “การจัดการ” ซึ่งแม้จะถูกใช้แทนกันในหลายบริบท แต่ในทางวิชาการมีนัยสำคัญที่แตกต่างกัน โดยการบริหารมักเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและทิศทางในระดับมหภาค ขณะที่การจัดการเน้นการนำแนวทางดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม ความเข้าใจในมิติทั้งสองจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ การเปรียบเทียบระหว่างการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ ยังช่วยให้เห็นถึงความแตกต่างเชิงวัตถุประสงค์ ความรับผิดชอบ และกลไกการดำเนินงาน กล่าวคือ ภาครัฐมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ ความเสมอภาค และความชอบธรรม ขณะที่ภาคธุรกิจมุ่งเน้นผลกำไรและความสามารถในการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม ในโลกยุคปัจจุบัน เส้นแบ่งระหว่างสองภาคส่วนนี้เริ่มเลือนราง เกิดการบูรณาการแนวคิดและเครื่องมือร่วมกันมากขึ้น

Library and Learning, University of Phayao

ด้วยเหตุนี้ บทนี้จึงมุ่งอธิบายธรรมชาติ ความหมาย และพัฒนาการของการบริหารภาครัฐ รวมทั้งวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจเชิงระบบให้แก่ผู้อ่าน อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นขั้นสูงในบทต่อไปได้อย่างมีมิติและลึกซึ้งยิ่งขึ้น

1.1 บทนำ

การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตร่วมกันของมนุษย์ เมื่อมนุษย์รวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ย่อมจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทาง บทบาท และกติกา ตลอดจนประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิก เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระเบียบและบรรลุผล เมื่อสังคมขยายจากกลุ่มคนไปสู่ชุมชน หมู่บ้าน เมือง และรัฐ ความจำเป็นในการจัดระบบและประสานกิจการส่วนรวมก็ยิ่งมีความสำคัญ กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นพื้นฐานของการบริหารและการจัดการ

ในทางวิชาการ คำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” มักใช้ในความหมายใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึงการดำเนินงานขององค์การ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านอธิบายความแตกต่างของคำทั้งสองในด้านขอบเขตและบทบาท ดังนั้น ก่อนศึกษาการบริหารภาครัฐ (Public Administration) และการจัดการภาครัฐ (Public Management) จึงควรทำความเข้าใจความหมายและความสัมพันธ์ของคำทั้งสอง เพื่อให้เห็นพื้นฐานของแนวคิดและขอบเขตการศึกษาในบทนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น

Library and Learning, University of Phayao

ตารางที่ 1.1 ความแตกต่างของการบริหารกับการจัดการ

การบริหาร (Administration)	การจัดการ (Management)
การใช้โดยทั่วไป: นิยมใช้ในวงการราชการหรือการบริหารรัฐกิจ	**การใช้โดยทั่วไป:** นิยมใช้ในวงการธุรกิจหรือองค์การภาคเอกชน
นัยของคำ: ใช้เมื่อต้องการหลีกเลี่ยงนัยที่เน้นการจัดการธุรกิจเอกชน	**นัยของคำ:** อาจทำให้นึกถึงการบริหารธุรกิจและการแสวงหาผลกำไร
ขอบเขตที่ผู้อ่านอาจเข้าใจ: สื่อถึงการบริหารงานภาครัฐในภาพรวม	**ขอบเขตที่ผู้อ่านอาจเข้าใจ:** อาจชวนให้เข้าใจว่าจำกัดอยู่กับผู้จัดการหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง
ความสัมพันธ์ของคำ: มีความหมายใกล้เคียงกับการจัดการ และใช้แทนกันได้ในบางบริบท	**ความสัมพันธ์ของคำ:** มีความหมายใกล้เคียงกับการบริหาร และใช้แทนกันได้ในบางบริบท

สรุป: ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ธรรมเนียมการใช้และนัยที่ผู้ใช้ต้องการสื่อ โดยวงการราชการนิยมใช้ Administration ส่วนวงการธุรกิจนิยมใช้ Management ทั้งนี้ การใช้คำอาจทับซ้อนกันได้ตามบริบท

1.2 ธรรมชาติและขอบเขตของการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการบริหารในภาคส่วนอื่น เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดสรรทรัพยากรและให้บริการแก่ประชาชนภายใต้กรอบกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล ธรรมชาติของการบริหารภาครัฐจึงสะท้อนทั้งมิติของอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ขณะเดียวกัน ขอบเขตของการบริหารภาครัฐได้ขยายตัวตามความซับซ้อนของสังคม ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงการประเมินผลและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทุกระดับ

1.2.1 ความหมายของการบริหาร (administration)

การทำความเข้าใจความหมายของคำว่า การบริหารภาครัฐ (Public Administration) ควรเริ่มต้นจากความหมายพื้นฐาน ได้แก่ ความหมายของคำว่าการบริหาร (Administration) กับคำว่าการจัดการ (Management) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญขององค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อีกทั้งการจัดการหรือการบริหารยังเป็นการดำเนินการเพื่อการทำงานร่วมกันให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้ได้เช่นเดียวกัน การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากคำว่า “Administrare” ในภาษาลาติน หมายถึง การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ การอำนวยการและมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่ง หมายถึง การรับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ ซึ่งในทางการบริหารภาครัฐ เรามักจะเน้นความหมายของคำว่า “Administration” ไปในแง่ของการรับใช้ เพราะถือว่าข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชนไม่ใช่เป็นเจ้านายของประชาชน[1]

สำหรับความหมายของคำว่า การบริหาร (Administration) มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ได้อธิบายความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

เกษม จันทร์แก้ว ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะการ ดำเนินการนำวัตถุดิบสู่ระบบด้วยระบบกระบวนการผลิตจนได้ผลผลิตตามที่กำหนดไว้ การ บริหารจึงเป็นการ

---

[1] ติน ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล, **ปทานุกรมการบริหาร,** (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 6-7.

Library and Learning, University of Phayao

ดำเนินการให้ทุกโครงการทำหน้าที่สัมพันธ์กัน เป็นเรื่องยากที่จะทำให้เกิดการ ผสมผสานกันถ้าไม่มีการวางแผนการดำเนินการที่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าจะมีการวางแผน บริหารอย่างไร โดยผู้บริหารมีหน้าที่อำนวยการ (directing) ตามอำนาจหน้าที่จากหน่วยงาน (organizing) ที่เป็นผู้รับผิดชอบควบคุม (controlling) ในการนำแผนงาน (planning) ที่ได้กำหนด ไว้แล้วไปดำเนินการร่วมกันทรัพยากร (assembling resource) ทำให้การผลิตหรือการใช้ปัจจัย การบริหาร (ได้แก่ คน งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ สวัสดิการ ฯลฯ ก่อให้เกิดผลผลิตขั้นสุดท้าย[2]

วิทยา ด่านธำรงกูล อธิบายว่า การบริหาร เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา และการควบคุมสมาชิกขององค์การ รวมถึงทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การเพื่อการบรรลุในเป้าหมายที่กำหนด[3] โดยวิโรจน์ สารรัตนะ อธิบายเสริมในลักษณะที่สอดคล้องกันว่ากระบวนการ ดังกล่าวมีผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบที่จะให้มีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล[4]

อรุณ รักธรรม ได้ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์เพื่อการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป มุ่งถึงความสำเร็จร่วมกัน และทรัพยากรต่าง ๆ อันเกี่ยวกับคน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามต้องการโดยยึดหลัก ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ใช้ศาสตร์และศิลป์ และความสำเร็จนั้นจะต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ[5] ซึ่งบุญทัน ดอกไธสง ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์การหรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์การ[6]

เฮอร์เบิร์ต เอ. ไซมอน (Simon) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ผู้ได้รับรางวัล โนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 1978 ได้ให้นิยามว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของคณะ บุคคลตั้งแต่ 2

Library and Learning, University of Phayao

---

[2] เกษม จันทร์แก้ว, **โครงการสหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม,** พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), หน้า 512.

[3] วิทยา ด่านธำรงกูล, **การบริหาร,** (กรุงเทพมหานคร : บริษัทเธิร์ดเวฟ เอ็ดดูเคชั่น, 2546), หน้า 29.

[4] วิโรจน์ สารรัตนะ, **การบริหาร หลักการทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษาและบท วิเคราะห์องค์การศึกษาไทย,** พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์พิสุทธ์, 2545), หน้า 3.

[5] อรุณ รักธรรม, **หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร,** (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 15

[6] บุญทัน ดอกไธสง, **การจัดการองค์การ,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2541), หน้า 1.

คนขึ้นไป ร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน[7] ซึ่งสอดคล้องกับ ปีเตอร์ ดรัคเกอร์ (Drucker) ที่ได้ขยายความว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกับผู้อื่น ซึ่งการทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงโดยอาศัยผู้อื่นภายใต้สภาพองค์การที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคล จะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ[8] ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรทางการบริหารอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน เวลา รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม[9]

ขณะที่แคทเธอรีน บาร์โทล และ เดวิด มาร์ทีน (Bartol and Martin) ได้ให้ความหมายของ การบริหาร ว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้เป้าหมายขององค์กรประสบผลสำเร็จ โดยการวางแผน การจัดองค์การ การใช้ภาวะผู้นำและการควบคุม[10]

โจเซฟ เอ็ม ดอดจ์ นักวิชาการชาวอเมริกันผู้ซึ่งเป็นผู้นำในกฎหมายภาษีของสหรัฐอเมริกา (Dodge) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นวัฏจักรของความคิดและการกระทำที่จำเป็นเพื่อบรรลุความสำเร็จของโครงการ โดยไม่คำนึงถึงธรรมชาติและขนาดอาจจะเป็นได้ทั้งการบริหารส่วนตัว การบริหารทางการทหารหรือการบริหาร ทางการเมือง[11]

ดังนั้นแล้วหากเราพิจารณาถึง การบริหาร อันเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรมักจะหมายถึง คน (man) เงิน (money) วัตถุดิบ (material) และเครื่องจักร (machine) หรืออาจหมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การกระตุ้นให้ทำงาน การควบคุม ปฏิบัติการและการตัดสินใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ แต่สำหรับการบริหารทางด้านธุรกิจจะให้ความสำคัญในลักษณะที่แตกต่างและเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดการกับคน (man) เงิน (money) วัสดุ (material) วิธีการ (method) ตลาด (market) และเครื่องจักร (machine) ซึ่ง เรียกสั้น ๆ ว่า 6M's

Library and Learning University of Phayao

---

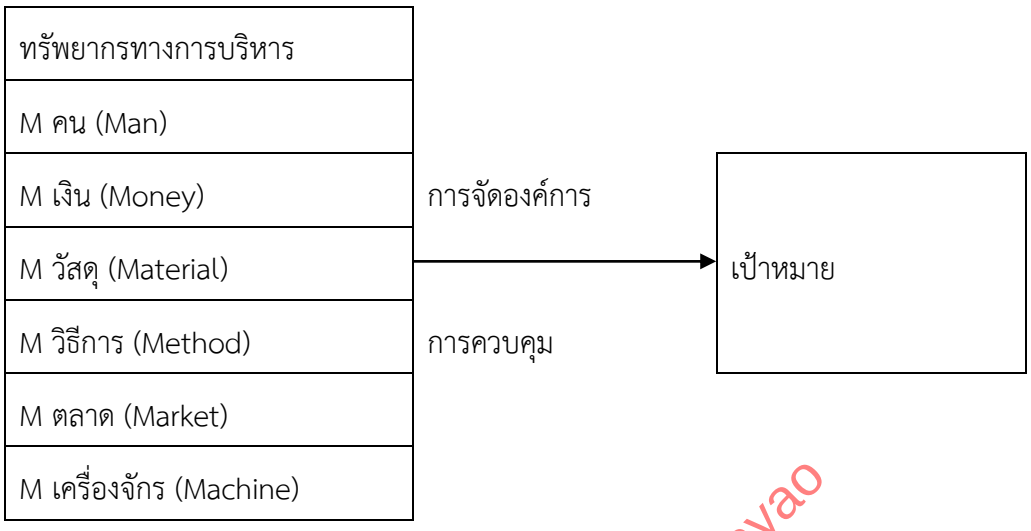
[7] Simon, H. A., **Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization.** (New York: Macmillan, 1947), p. 3.

[8] Drucker, P. F., **The Practice of Management,** (New York: Harper and Brothers, 1945), p. 163.

[9] สมพงศ์ เกษมสิน, **การบริหาร,** พิมพ์ครั้งที่7, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 6.

[10] Bartol, K. M., and Martin, D.C., **Management.** 2nd ed., (New York: Mc Graw Hill, 1997). p. 6.

[11] บุญทัน ดอกไธสง, **การจัดการองค์การ,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2541), หน้า 1.



แผนภาพที่ 1.1 ลักษณะของการบริหาร

ที่มา : บุญทัน ดอกไธสง, 2541: 2[12]

ดังนั้นจากความหมายของ การบริหาร (Administration) ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งของคนตั้งแต่อย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป ที่มุ่งถึงความสำเร็จร่วมกัน และทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน โดยมีกระบวนการการวางแผน การจัด องค์การ การบังคับบัญชา และการควบคุมสมาชิกเพื่อการดำเนินงานร่วมกัน โดยการประสาน การใช้บุคคลและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2.2 ความหมายของการจัดการ (management)

การจัดการ (Management) เป็นอีกคำหนึ่งที่มักจะมีการใช้อธิบายถึงการทำงานร่วมกันของคนในองค์การ คือคำว่า การจัดการ (Management) ซึ่งมักนิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรมากกว่ามุ่งประโยชน์สาธารณะ โดยความหมายของคำว่า การจัดการมีนักวิชาการได้อธิบายความหมายไว้ดังนี้

การจัดการ (Management) เป็นคำศัพท์ที่มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินที่เขียนว่า Manus ซึ่งหมายถึง มือ แต่ในภาษาอิตาเลียนเขียนว่า Managgiare ซึ่งมีความหมายในด้านการฝึกม้าให้อยู่ภายใต้การควบคุมของคน โดยการจัดการมาจากภาษาอังกฤษว่า Management ซึ่งในพจนานุกรมภาษาอังกฤษของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge International Dictionary of

[12] เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

Library and Learning, University of Phayao

English) ให้คำนิยามไว้ว่า Management is the control and organization of something หมายถึง การควบคุมและการจัดระเบียบของสิ่งต่าง ๆ[13]

การจัดการ คือ กระบวนการกิจกรรมหรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่การสร้างและรักษาไว้ซึ่งสภาวะที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความพยายามร่วมของกลุ่มบุคคล หรือหมายถึง การประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิผล และประสิทธิภาพ

นอกจากนี้อาจหมายรวมถึง การวางตำแหน่งทางการแข่งขันขององค์การเพื่อดำเนินงานในรูปของวิสัยทัศน์ ภารกิจ นโยบาย เป้าหมาย และกลยุทธ์ที่ชัดเจนและใช้เป็นแนวทางสำหรับกำกับการใช้ทรัพยากรในแผนงานต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำองค์การไปสู่การได้เปรียบทางการแข่งขันมีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในระยะยาว

พัชสิรี ชมภูคำ ได้ให้ความหมายว่า การจัดการ หมายถึง การดำเนินการในการวางแผน ตัดสินใจ การจัดองค์การ การนำและการควบคุมทรัพยากรพื้นฐาน ขององค์การ เพื่อจะช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล[14] พยอม วงศ์สารศรี ได้ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมแรงร่วมใจของสมาชิกในองค์การ ตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้[15]

เช่นเดียวกับ ธงชัย สันติวงษ์ ที่ได้ให้คำจำกัดความว่า การจัดการ หมายถึง ภารกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ที่เรียกว่า ผู้บริหาร ที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานในการทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำ และอาจไม่ประสบผลสำเร็จจากการแยกกันทำให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี[16] ในทำนองเดียวกัน อำนาจ ธีระวนิช ได้ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการ ทำงานร่วมกันและอาศัยบุคลากรและทรัพยากรอื่นโดยใช้การวางแผน การจัด

---

[13] จุฑา เทียนไทย, **การจัดการ: มุมมองนักบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : แมคกรอ ฮิล, 2547), หน้า 3.

[14] พัชสิรี ชมภูคำ, **องค์การและการจัดการ,** (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2552), หน้า 5.

[15] พยอม วงษ์สารศรี, **องค์การและการจัดการ,** พิมพ์ครั้งที่8, (กรุงเทพมหานคร : สุภา, 2548), หน้า 36.

[16] ธงชัย สันติวงษ์, **หลักการจัดการ,** (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2543), หน้า 1.

Library and Learning University of Phayao

องค์การ การนำและการควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายขององค์การภายในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง[17]

จากความหมายของการจัดการที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกัน โดยการประสานการใช้บุคลากรและทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์การ โดยใช้กระบวนการวางแผน การจัดองค์การ การนำและการควบคุม เพื่อบรรลุเป้าหมายองค์การและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.2.3 ความแตกต่างของการบริหารและการจัดการ

จากความหมายคำว่า การบริหาร (administration) และการจัดการ (management) ที่กล่าวมาข้างต้น มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงการเปรียบเทียบความแตกต่างของการบริหารและการจัดการ ดังนี้

โจเซฟ เอ็ม ดอดจ์ (Dodge) กล่าวว่า การบริหารเป็นวัฏจักรของความคิดและการกระทำที่จำเป็นเพื่อบรรลุความสำเร็จของโครงการ โดยไม่คำนึงถึงธรรมชาติและขนาดโดยอาจจะเป็นได้ทั้งการบริหารส่วนตัวการบริหารทางการทหารหรือการบริหารทางการเมือง แต่คำว่าการจัดการประกอบไปด้วยวิธีการหลักเกณฑ์แล้วนำไปปฏิบัติและยังมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามโอกาส[18]

การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ โดยอาศัยการวางแผน การจัดองค์การ การชักนำ และการควบคุม ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะอธิบายว่า การจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ กล่าวคือ ความรู้และทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นศาสตร์ ส่วนความสามารถในการประยุกต์ความรู้นั้นให้เหมาะกับการดำเนินงานเป็นศิลป์[19]

ฟาร์แนมและฮอร์ตัน (Farnham and Horton) อธิบายว่า โดยทั่วไปคำว่า “การจัดการ” มักสัมพันธ์กับการบริหารธุรกิจภาคเอกชน ซึ่งมีเป้าหมายค่อนข้างเฉพาะและให้ความสำคัญกับผลกำไร อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ภาครัฐได้นำเครื่องมือและเทคนิคการจัดการที่เคยใช้

Library and Learning, University of Phayao

---

[17] อำนาจ ธีระวนิช, **การจัดการยุคใหม่,** (นนทบุรี : มาเธอร์บอส แพคเก็จจิ้ง, 2552), หน้า 2.

[18] บุญทัน ดอกไธสง, **การจัดการองค์การ,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2541), หน้า 1.

[19] เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ในภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย จึงเกิดแนวคิด “การจัดการภาครัฐ” (Public Management)[20]

ส่วนการบริหาร (Administration) เชอร์เมอร์ฮอน (Schermerhorn) อธิบายว่า มักใช้กับการดำเนินงานระดับสูง โดยเน้นการกำหนดนโยบายสำคัญและการวางแผนของผู้บริหารระดับสูง คำนี้พบได้มากในบริบทของการบริหารรัฐกิจหรือหน่วยงานราชการ ผู้บริหาร (Administrator) จึงมักหมายถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์การภาครัฐหรือองค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร ซึ่งดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์การ โดยไม่ใช้ผลตอบแทนที่สมาชิกได้รับเป็นเกณฑ์หลักในการวัดความสำเร็จ[21]

เมื่อพิจารณาในบริบทภาครัฐ การบริหารมีจุดมุ่งหมายกว้างกว่าการแสวงหาผลกำไร โดยให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ความเป็นธรรม และการยึดถือกฎหมาย แนวคิดของฟาร์แนมและฮอร์ตันจึงช่วยให้เห็นว่า แม้การบริหารและการจัดการจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การเช่นเดียวกัน แต่คำว่า “การบริหาร” มักเน้นการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในระดับนโยบาย ขณะที่ “การจัดการ” มักเน้นกระบวนการและวิธีดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

ขณะที่การจัดการ (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายแผนที่วางไว้ ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า ผู้จัดการ (Manager) จะหมายถึง บุคคลในองค์การซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร โดยมักจะมีลักษณะสำคัญ คือ การเป็นกระบวนการบริหารงานใด ๆ ขององค์การที่ต้องการกำไรโดย ผู้จัดการจะต้องทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย เพื่อให้องค์การอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่ดำรงอยู่ซึ่งอยู่ในระบบการแข่งขัน

ในบริบทของการศึกษาการจัดการภาครัฐ ถือว่าคำว่าการบริหาร และการจัดการแตกต่างกันและไม่สามารถใช้ทดแทนกันได้ เนื่องจากการบริหารภาครัฐเป็นกิจกรรมการรับใช้ประชาชน ข้าราชการดำเนินนโยบายตามที่ได้รับมาจากผู้อื่น จึงต้องสนใจระเบียบ กฎหมาย การแปลงนโยบายไปปฏิบัติและการจัดการสำนักงาน ส่วน การจัดการ มีความหมายกว้างกว่า เพราะรวมความถึงการบริหารและเกี่ยวข้องกับการบรรลุผลลัพธ์ การบริหารภาครัฐเน้นที่กระบวนการ ขั้นตอนและความถูกต้อง แต่การจัดการภาครัฐเน้นมากกว่านั้น นอกจากทำตามคำสั่งแล้ว ผู้จัดการภาครัฐยังเน้นการ

---

[20] ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, **องค์การและการจัดการ** (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2545), หน้า 18–19.

[21] เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

Library and Learning, University of Phayao

บรรลุผลลัพธ์และรับผิดชอบในการกระทำสิ่งนั้นด้วย[22] ดังนั้น เราจึงเรียกผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับบริหาร ในหน่วยงานราชการว่าผู้บริหาร ในขณะที่บริษัท ห้างร้าน ใช้เรียกตำแหน่งเป็นผู้จัดการ สอดคล้องกับ สมพงศ์ เกษมสิน ที่ได้กล่าวว่า การบริหาร (Administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่ารัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) และคำว่าการจัดการ (management) นิยมใช้กับการ บริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการบริหารมีลักษณะเด่น เป็นสากลอยู่หลายประการ คือ การมีวัตถุประสงค์ การอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ ใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐานมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ เป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคลต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคลกล่าวคือ ความร่วมใจ จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่มที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ การมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล การตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ และการบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์[23]

อย่างไรก็ตาม การบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) เป็นคำที่มีความหมายเหมือนกันเพราะเป็นคำเหมือน (Synonym) ในวงการราชการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่มีความหมายหนักไปในทางการจัดการธุรกิจของเอกชน และประการที่สอง เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะคำว่า “การจัดการ” (Management) นั้นใกล้เคียงกับคำว่าผู้จัดการ (Manager) ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานขององค์การแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น การจัดการ (Management) จึงนิยมใช้ในทางการบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 คำนี้ก็มีความหมายที่เหมือนกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่นิยมใช้ต่างกันในวงการบริหารราชการและวงการบริหารธุรกิจเท่านั้น

Library and Learning, University of Phayao

---

[22] เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **การจัดการภาครัฐแนวใหม่,** (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2556), หน้า 1-4

[23] สมพงศ์ เกษมสิน, **การบริหาร,** พิมพ์ครั้งที่7, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5-6.

1.2.4 ความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ

การบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ ถือว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามความคล้ายคลึงและความแตกต่างนั้น ยากที่จะอธิบายให้เห็นการแบ่งแยกที่ชัดเจน เนื่องจากในปัจจุบันการจำแนกการบริหารทั้งสองประเภทนี้ออกจากกันนั้นมีความคาบเกี่ยวและคลุมเครือ เพราะในความเป็นจริงแล้วการบริหารงานในปัจจุบันได้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคราชการ (การบริหารภาครัฐ) และภาคเอกชน (การบริหารธุรกิจ) ตัวอย่างเช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานแก่เอกชน เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเส้นแบ่งพรมแดนระหว่างการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจนับวันยิ่งน้อยลงไป เกิดเป็นพื้นที่ร่วมของทั้งสองประเภทเข้ามาแทน ซึ่งปัจจุบันจะเห็นว่านักธุรกิจมากมายหันมาให้ความสำคัญกับการมีจิตสำนึกสาธารณะและความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นกว่าในอดีตและพยายามสร้างภาพลักษณ์ของบริษัทให้มีลักษณะที่หันมาตอบแทนประโยชน์ให้กับสังคม ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็หันมาให้ความสำคัญกับการลดบทบาทและถ่ายโอนภารกิจบางประการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น

อย่างไรก็ตามอาจพิจารณาความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจโดยอาศัยการแบ่งประเภทองค์การ ซึ่งทุกประเทศในโลกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล (Public Sector) ซึ่งการบริหารงานในฝ่ายนี้เรียกว่าการบริหารภาครัฐ (Public Administration) และฝ่ายเอกชน (Private Sector) ซึ่งการบริหารงานเรียกว่าการบริหารธุรกิจ (Business Administration) โดยในการบริหารงานของทั้ง 2 ฝ่ายนี้ มีทั้งสิ่งที่เหมือนกันและต่างกัน พอสรุปได้ดังนี้[24]

1) สิ่งที่เหมือนกันในการบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจ มีอยู่หลายประการดังนี้

(1) การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน (Process) นั้นใช้ได้เหมือนกันทั้งในด้านราชการและธุรกิจเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล สหภาพแรงงาน และองค์การอื่น ๆ ที่มนุษย์ก่อตั้งขึ้น การปฏิบัติงานจะประสบผลสำเร็จเมื่อนำเอา ทรัพยากรมนุษย์และสิ่งต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งสิ่งนี้เรียกว่า การบริหาร

Library and Learning, University of Phayao

---

[24] คณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น Introduction to Public Administration PA200**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 26-29.

(2) การบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นพลังความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติการของกลุ่ม (Cooperative group effort) มีในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือธุรกิจเอกชนก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์จุดมุ่งหมายของแต่ละองค์การ หรือหน่วยงานจะต่างกันออกไป

(3) แต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นภาคราชการหรือธุรกิจเอกชน ล้วนแต่ต้องมีลักษณะในการปฏิบัติงานตามสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์การไป เช่น ความเสี่ยง (Risk) โรงงานที่ผลิตสินค้าชนิดใหม่ ๆ ท้าทายต่อการขาดทุนมากกว่าโรงงานที่เคยผลิตสินค้าที่ประชาชนรู้จักกันดีแล้ว หรือในทางราชการการปกครองทหารในกองทัพด้วยระเบียบวินัยที่เข้มงวดนั้นอาจไม่เหมาะกับหน่วยงานราชการพลเรือน ลักษณะของการบริหารในแต่ละองค์การจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของงานที่ทำ

2) สิ่งที่ต่างกันในการบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจ มีอยู่หลายประการ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ ในการบริหารภาครัฐนั้น มุ่งการจัดทำบริการสาธารณะ (Public services) ในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การบริหารภาครัฐ จึงมุ่งประโยชน์และความพอใจของประชาชนเป็นหลักใหญ่ ขณะที่การบริหารธุรกิจนั้นมุ่งที่ผลกำไร (Profit) เพื่อความอยู่รอดของหน่วยงานเป็นสำคัญ

(2) ความรับผิดชอบ การบริหารภาครัฐนั้นกระทำโดยรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งเป็น เจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ทางด้านการบริหารธุรกิจรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น หรือเจ้าของกิจการเป็นสำคัญ

(3) ทุนในการดำเนินงาน การบริหารภาครัฐมีรายได้ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จ่ายจากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่การบริหารธุรกิจได้ทุนในการดำเนินงานจากเงินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการและผู้ถือหุ้น

(4) ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ การบริหารภาครัฐไม่จำเป็นต้องกระทำเพื่อ แสวงหากำไร เพราะกิจการที่จัดทำนั้นมุ่งสนองความต้องการของประชาชน ต้องการความพอใจในบริการที่จัดทำให้จากประชาชนมากกว่าต้องการผลกำไร แต่การบริหารธุรกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าให้มีกำไรอย่างน้อยในระดับพอสมควรที่กิจการจะตั้งอยู่ได้

(5) คู่แข่งในการดำเนินงาน การบริหารภาครัฐนั้น รัฐเป็นผู้ดำเนินงานให้แก่ประชาชนแต่ ฝ่ายเดียว ไม่มีคู่แข่งขันในการดำเนินงาน ขณะที่การบริหารธุรกิจนั้นมีการแข่งขันกันให้บริการ ซึ่งต่างจะต้องจัดทำบริการหรือผลิตสินค้าเพื่อแข่งขันกัน แต่อย่างไรก็ตามผลดีจะตกแก่ประชาชน ผู้บริโภค คือ จะได้สินค้าและบริการที่ดีและราคาถูกลง

Library and Learning, University of Phayao

(6) การคงอยู่การบริหารภาครัฐจะต้องมีอยู่ตราบเท่าที่มีรัฐนั้นๆอยู่ เพื่อทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน แม้ในภาวะที่ไม่มีรัฐบาลด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร การดำเนินงานของส่วนราชการแต่ละหน่วยของภาครัฐ จะไม่หยุดชะงักด้วยเหตุดังกล่าว เพราะบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จัดให้แก่ประชาชนนั้นจะต้องดำเนินการต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา แต่การคงอยู่ของการบริหารธุรกิจนั้นมีโอกาสการอยู่รอดท่ามกลางการแข่งขัน หน่วยธุรกิจที่แข่งขันสู้ผู้อื่นไม่ได้ก็ต้องล้มเลิกกิจการหรือเปลี่ยนประเภทธุรกิจไป

(7) การบริหารภาครัฐมีลักษณะเป็นระบบราชการและมีลักษณะเป็นการเมือง คือ แนวนโยบายในการบริหารภาครัฐเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย ที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศตามวาระหรือตามวิถีทางการเมือง มีความล่าช้าอันเนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา และมีกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเพราะเหตุผลที่ว่าการบริหารภาครัฐนั้นใช้จ่ายและดำเนินการจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกลั่นกรองงานตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา มีความผิดพลาดน้อยที่สุด และเป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับการบริหารธุรกิจเป็นเรื่องของเอกชน ไม่มีลักษณะเป็นการเมือง เพราะนโยบายในการบริหารธุรกิจเป็นไปตามนโยบายของผู้เป็นเจ้าของกิจการ นโยบายทางการเมืองจะมีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะเท่าที่จะมีผลกระทบต่อกิจการธุรกิจแต่ละแห่งเท่านั้น ขณะที่ลักษณะการทำงานจะรวดเร็ว ไม่มีความล่าช้าแบบระบบราชการ เนื่องจากต้องการผลกำไรและความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก

นอกจากนี้ กระบวนการที่มีลักษณะคล้ายกันของการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจว่าทั้งการบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ ก็คือส่วนหนึ่งของการบริหาร คล้ายคลึงกันจนมีผู้กล่าวว่า “พรมแดนของทั้งสองเกือบจะไม่มีอยู่แล้ว” เนื่องจากนักธุรกิจปัจจุบันนอกจากการมุ่งหวังผลกำไรยังยื่นมือเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตามลักษณะของความแตกต่าง ระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ สามารถสรุปได้ดังนี้[25]

1) การบริหารภาครัฐหรือการตัดสินใจของรัฐบาล มีผลกระทบต่อพลเมืองมากกว่าการ ตัดสินใจของบริษัทใดบริษัทหนึ่งของธุรกิจเอกชน แม้จะมีสาขากระจัดกระจายทั่วไป แต่ก็มีจำนวนน้อยกว่าราชการมาก

2) การบริหารภาครัฐเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ประชาชนมี สิทธิที่จะทราบผลของการปฏิบัติงานของทางราชการ กล่าวคือ การบริหารภาครัฐเป็น

---

[25] ชัญญาภัค กิ่งวาที, **ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์,** (นครปฐม : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏนครปฐม, 2546), หน้า 4.

Library and Learning, University of Phayao

กิจกรรม ส่วนรวมซึ่งประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของและมีส่วนได้ส่วนเสียด้วย ขณะที่บริษัทธุรกิจเอกชน การบริหารกิจการอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ถือหุ้นและผู้จัดการมากกว่า จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารธุรกิจปลอดจากการควบคุมของประชาชน จึงทำให้การบริหารธุรกิจมีลักษณะที่มีความอิสระสูงกว่าการบริหารงานในภาครัฐ

3) การบริหารภาครัฐมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเมือง นักบริหารในภาครัฐไม่ใช่เพียงผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งที่การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสเห็นปัญหาและเสนอความเห็นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาเพื่อเสนอร่างเป็นกฎหมายต่อไป

4) การบริหารภาครัฐประเมินความสำเร็จจากการให้บริการ (Service) ขณะที่การบริหารธุรกิจจะวัดกันที่ผลกำไรหรือผลประโยชน์ (Profit)

5) เป้าหมายของการบริหารภาครัฐมีลักษณะที่กว้างไม่ชัดเจนเป็นนามธรรม มีการรวบรวมความต้องการของคนหลายกลุ่มเข้าไว้ในเป้าหมาย เช่น รัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายในการ มุ่งหวังกำไรเพื่อเลี้ยงตัวเอง ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงการให้บริการสาธารณะ ความเสมอภาค ทางสังคม และประโยชน์สาธารณะ จึงทำให้การบริหารรัฐกิจไม่สามารถวางเป้าหมายได้ชัดเจนเหมือนบริษัทเอกชน

6) การบริหารภาครัฐเป็นกิจกรรมที่กว้างขวางและสลับซับซ้อน การปฏิบัติงานอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับเป็นเกณฑ์ และมีการเลื่อนขั้นขึ้นตามลำดับโดยพิจารณาจากคนภายในองค์การ การสรรหา การเลื่อนขั้นคำนึงถึงความอาวุโส และความเหมาะสมอื่น ๆ ขณะที่บริษัท ธุรกิจเอกชนเป็นองค์กรที่เล็กการบริหารงานมีความคล่องตัว การสรรหาการเลื่อนขั้นพิจารณาจากความสามารถความเหมาะสมกับงาน และมีการบรรจุบุคคลภายนอกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งสูง

7) ประชาชนมีความหวังต่อการบริหารภาครัฐมากกว่า กล่าวคือ คาดหวังว่าจะมีการบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม มีการสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนความคาดหวังต่อการบริหารธุรกิจ คือ นักธุรกิจไม่ควรเอาเปรียบลูกค้า มีความซื่อสัตย์ต่อผู้บริโภค รักษาคุณภาพของสินค้าตามที่โฆษณา เป็นต้น

นอกจากนี้ในประเด็นเดียวกัน ชนิดา ชื่นวัฒนาประณิธิ อธิบายว่า การบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจ คือ ส่วนหนึ่งของการบริหาร ดังนั้นจึงมีลักษณะคล้ายกัน[26] ดังนี้

---

[26] ชนิดา ชื่นวัฒนาประณิธิ, **เอกสารประกอบการสอน วิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์,** (อุดรธานี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, 2558), หน้า 7-8.

Library and Learning, University of Phayao

1) กระบวนการบริหารจัดการ การบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจมีกระบวนการทางการบริหารที่เหมือนกัน สามารถนำแนวคิด ทฤษฎีหรือหลักการบริหารอย่างเดียวกันมาประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์การได้เหมือนกัน เช่น องค์การไม่ว่าจะเป็นการบริหารภาครัฐหรือการบริหารธุรกิจต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การมีผู้นำ และการประเมินผล เป็นต้น

2) การร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงาน การบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับในองค์การตั้งแต่ระดับสูงถึงระดับต้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3) อิทธิพลจากสิ่งแวดล้อม การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจจะต้องปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบต่อการบริหารงาน เช่น ปัจจัยทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และ เทคโนโลยี เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทั้งการบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจต่างต้องมีวัตถุประสงค์ การบริหารธุรกิจมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ผลกำไร แต่ใน ปัจจุบันพบว่านักธุรกิจจำนวนไม่น้อยได้เปลี่ยนทัศนคติให้ความสนใจและความสำคัญกับสังคมส่วนรวมมากขึ้นให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะนักธุรกิจก็เป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศ ต้องการที่จะเห็นสังคมมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และนอกจากภาคธุรกิจจะมีทัศนคติที่เปลี่ยนไป ภาคการบริหารภาครัฐก็มีทัศนคติและมีวิธีการทำงาน ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน คือ มีการมอบหมายงานบางอย่างให้ภาคธุรกิจรับไปจัดทำหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เรียกว่า การทำสัญญาว่าจ้างเอกชน (Government by contact) เช่น การเก็บภาษี การมอบให้บริษัทเอกชนทำความสะอาด เก็บขยะ หรือยามรักษาการณ์ การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนจึงเป็นผลดีกับภาครัฐอย่างมาก เพราะทำให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณ และช่วยแก้ไขปัญหาความล่าช้าของระบบราชการได้อีกด้วย เพราะระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับและขั้นตอน ของการปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การทำงานเกิดความล่าช้า การทำสัญญาว่าจ้างเอกชนย่อมมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดว่าจ้างงานที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐกับการบริหารธุรกิจ เมื่อนำมาเปรียบเทียบโดยพิจารณา เรื่องระบบบริหาร วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน ความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม การประเมินผลการปฏิบัติงาน ความเกี่ยวข้องทางการเมือง งบประมาณที่ใช้ดำเนินการ ความมั่นคงขององค์การ และการตรวจสอบของประชาชนสามารถสรุปได้ดังตาราง[27]

---

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

Library and Learning University of Phayao

ตารางที่ 1.2 การเปรียบเทียบการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ

ประเด็น	การบริหารภาครัฐ	การบริหารธุรกิจ
1. ระบบการบริหาร	1. ทุกองค์การในภาครัฐจะมี ระบบบริหารแบบราชการที่อาศัยกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก ในการบริหารงาน จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางนั้น อย่างเคร่งครัด 2. การกำหนดหรือการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐกระทำได้ ยากเพราะต้องดำเนินการให้ ถูกต้องตามกฎหมาย	1. ระบบการบริหารมีความแตกต่างกันไปตามภารกิจ ของแต่ละกิจการ มีความ ยืดหยุ่นสูง เปลี่ยนแปลงได้ อย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ สามารถกำ หนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับในการริหารธุรกิจของตนเองได้อำนาจการบริหารและการตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับเจ้าของธุรกิจหรือผู้ ถือหุ้น 2. การกำหนดหรือปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน สามารถดำเนินการได้ไม่ยาก
2. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ	1. ในการดำเนินงาน มี เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะเจาะจงจะเกี่ยวกับ สังคมและสาธารณะ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา ความปลอดภัย 2. มุ่งเน้นการจัดสินค้าและ บริการสาธารณะ ให้กับประชาชนตอบสนองความ ต้องการของประชาชนเป็นหลัก	1. ในการดำเนินงาน มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งเน้นผลกำไรเป็นหลัก 2. เพื่อความเจริญเติบโต และความสำเร็จขององค์การ เป็นหลัก
3. ความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคม	1. มีขอบเขตงานที่กว้าง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ เช่น มุ่งผลิตสินค้าสาธารณะ หรือ การให้บริการแก่สาธารณะ	1. มุ่งเน้นผลที่เกิดขึ้นเฉพาะภายในองค์การ 2. การดำเนินการของธุรกิจมุ่งเน้นผลกำ ไรมากกว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมและ

Library and Learning, University of Phayao

ประเด็น	การบริหารภาครัฐ	การบริหารธุรกิจ
	2. เพื่อความเสมอภาคในการรับบริการ และมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม และประชาชน	ประชาชน
4. การประเมินผลการปฏิบัติงาน	การบริหารภาครัฐ คือ การให้บริการสาธารณะไม่ใช่เพื่อหาผลกำไร การประเมินผล จึงต้องวัดกันที่การให้ บริการ สังคมหรือประชาชนและความพึงพอใจ	ความสำเร็จของการบริหาร ธุรกิจวัดกันที่ผลกำไร สามารถวัดออกมาเป็นตัวเงิน ได้โดยวิธีการทางด้านบัญชี
5. ความเกี่ยวข้องทางการเมือง	นักบริหารไม่ใช่แต่เพียง เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทใน ฐานะผู้กำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง การให้ข้อมูลข่าวสารเสนอ ความเห็นในการกำหนด นโยบาย โดยเฉพาะผู้บริหารในระดับสูงขึ้นไปจะมีการปฏิสัมพันธ์กับระบบการเมืองมาก โดยฟังเสียงจากกลุ่มต่าง ๆ เพื่อประกอบในการวินิจฉัยสั่งการ	การดำเนินงานตามขอบข่าย และวัตถุประสงค์ขององค์การของตน ซึ่งจะมีผลกระทบถึงบรรดาผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือผู้ถือหุ้น และอาจส่งผลกระทบถึงผู้ซื้อสินค้าและบริการกลุ่มหนึ่งเท่านั้น
6. งบประมาณที่ในการดำเนินงาน	หน่วยงานภาครัฐได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐบาล ซึ่งงบประมาณในการดำเนินงานมาจากภาษีอากรของประชาชน	ค่าใช้จ่ายมาจากเงินลงทุนของเจ้าของกิจการ ผู้ลงทุนจากผู้ถือหุ้น หรือรายได้จากการขายสินค้าและบริการ
7. ความมั่นคงขององค์การ	มีความมั่น คงมาก เพราะองค์การภาครัฐถูกจัดตั้งโดยกฎหมายใช้งบประมาณแผ่นดิน เป็นหลักในการดำเนินการ บุคลากรในองค์การภาครัฐ จึงมีความมั่นคงในอาชีพมากกว่าองค์การธุรกิจและองค์การ	องค์การธุรกิจมีความมั่นคงน้อยกว่าองค์การภาครัฐ หากธุรกิจประสบภาวะขาดทุนอย่างต่อเนื่อง หรือสถานการณ์ต่างๆเปลี่ยนแปลง เช่น เศรษฐกิจ การเมือง สังคม การล้มเลิกองค์การมีความเป็นไป

Library and Learning University of Phayao

ประเด็น	การบริหารภาครัฐ	การบริหารธุรกิจ
	ภาครัฐล้มเลิกได้ยาก แม้ว่าผลการดำเนินงานจะขาดทุนหรือสถานการณ์ต่างๆเปลี่ยนแปลง เช่น เศรษฐกิจสังคม การเมือง	ได้สูง
8. การตรวจสอบของประชาชน	การบริหารภาครัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีสิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นบริหารรัฐกิจจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายสนองความพึงพอใจสูงสุดแก่ประชาชนและดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต	การบริหารภาครัฐ มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม จึงไม่ได้รับการตรวจสอบจากประชาชน หากการดำเนินการนั้นยังเป็นไปอย่างถูกต้อง

Library and Learning University of Phayao

1.2.5 แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นับเป็นกระบวนทัศน์ขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันตามทัศนะของ Denhardt and Denhardt โดยแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจาก 4 แนวคิด ได้แก่ ทฤษฎีองค์การที่ยึดถือในหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (Organizational Humanism and New Public Administration) แนวคิดตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Model of Community and Civil Society) แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) และแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) ซึ่งมีรายละเอียด[28] ดังนี้

[28] Denhardt, R.B.and Denhardt, J. V, **The new public service: Serving rather than steering, Public administration review,** 2000), 60 (6), 540-542.

1) ทฤษฎีองค์การที่ยึดถือในหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ โดยแนวคิดมนุษยนิยม มองว่า ความรู้สึกนึกคิดของคน อารมณ์ ค่านิยม จิตใจเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญ การบริการและการบริหารงานภาครัฐควรพิจารณาที่ความต้องการและปัญหาของประชาชนโดยรวมเป็นหลัก ส่วนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมการกระจายอานาจ ความเท่าเทียมทางสังคม (Social Equity) การตรวจสอบได้ และการสื่อสารที่ชัดเจนตรงไปตรงมา

2) แนวคิดตัวแบบชุมชนและประชาสังคม เป็นแนวคิดที่เน้นการใช้กลไกความร่วมมือของชุมชนและประชาสังคมในการแก้ปัญหาสาธารณะ เมื่อใดก็ตามที่ชุมชนและประชาสังคมมีความเข้มแข็ง สามารถประสานความร่วมมือกับเครือข่ายต่าง ๆ ได้ รวมถึงมีการส่งเสริมให้ทุนทางสังคมเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ย่อมทำให้การบริหารงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ด้วยแนวคิดตัวแบบดังกล่าวมีลักษณะเช่นนี้ จึงถือเป็นพื้นฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่ง

3) แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับสิทธิความเป็นพลเมือง แม้ว่ารัฐจะมีหน้าที่หลักในการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของชุมชนและพลเมืองก็ตามแต่รัฐก็ต้องส่งเสริมให้ความรู้และเปิดโอกาสให้พลเมืองสามารถเลือกทางเลือกที่ตรงกับผลประโยชน์ที่พลเมืองต้องการ หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐไม่ใช่ศูนย์กลางอำนาจ หรือมีสิทธิบังคับว่าพลเมืองควรจะได้รับหรือไม่ได้รับอะไรแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

4) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernist) เป็นแนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดยุคสมัยใหม่ (Modernist) ซึ่งเป็นแนวคิดสายหลัก (Mainstream) ไม่เชื่อในหลักเหตุผล หลักวิทยาศาสตร์และปฏิฐานนิยมเชิงประจักษ์ (Positivism) แต่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ประสบการณ์ ทัศนะของแต่ละคนที่มีความแตกต่างกัน โดยรวมคือเชื่อในความแตกต่างหลากหลายของสรรพสิ่ง มองว่าไม่มีของสองสิ่งที่เหมือนกัน กระจัดกระจายแยกส่วนกันด้วยหลักแนวคิดที่เชื่อเช่นนี้ ทำให้การให้ความหมายและการทำความเข้าใจของมนุษย์แต่ละคนที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกันพฤติกรรมของแต่ละคนที่แสดงออกมานั้นก็ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยข้อเท็จจริงเสมอไป เพราะมีค่านิยมเข้ามาผสม ดังนั้น การที่จะแบ่งว่าสิ่งใดเป็นข้อเท็จจริงหรือเป็นค่านิยมจึงเป็นสิ่งที่ยาก จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลต่อการบริการสาธารณะและการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมด้วยว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ทำให้ไม่สามารถสร้างกฎกติกาให้มีความเป็นวิทยาศาสตร์ โดยไม่มีส่วนผสมของค่านิยมและส่งผลให้รัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับคตินิยมแนวการตีความ (Interpretivism) มุ่งเน้นความเป็นอัตวิสัย (Subjective) มากกว่าความเป็นภาวะวิสัย (Objective)

Library and Learning, University of Phayao

จากพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นให้รัฐ“ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการพลเมือง” ไม่ใช่ “กำกับหรือควบคุม” หรือในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Serving, not steering” นอกจากนั้นการบริการสาธารณะแนวใหม่มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ประโยชน์สาธารณะ คือ เป้าหมายหลักในการบริหารงานภาครัฐ (Seek the Public Interest) การบริการสาธารณะที่ดำเนินการต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงสุด โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและตัดสินใจ ไม่ใช่รัฐดำเนินการเพียงลำพังเท่านั้น

2) การบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ (Think Strategically) และกระทำด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย (Act Democratically) กล่าวคือ การประสานความร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมียุทธศาสตร์ โดยสิ่งที่เลือกดำเนินการต้องไม่สร้างความเหลื่อมล้ำ ทุกคนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน หรือสามารถตกลงกันจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และหากมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องเสียประโยชน์จะต้องชดเชยให้กับฝ่ายที่เสียประโยชน์ด้วย

3) รัฐไม่ใช่ผู้กำกับสั่งการในการบริการสาธารณะเหมือนในยุคดั้งเดิม แต่รัฐต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน โดยที่ประชาชนต้องสามารถเข้ามีส่วนร่วม นับตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมตรวจสอบ เสมือนกับเป็นการสร้างประชาชนผู้ตื่นรู้ร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง

4) การบริการสาธารณะของภาครัฐ ต้องสามารถเชื่อมโยงกับหลากหลายภาคส่วน และหลากหลายระดับ ทั้งภาครัฐร่วมหลายหน่วยงานภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ กฎหมายต่าง ๆ และมาตรฐานวิชาชีพ

5) คำว่า “ลูกค้า” (Customers) ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น แต่ในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ หมายถึง ประชาชนที่รัฐต้องรับใช้ (Serve Citizens) กล่าวคือ การที่รัฐและภาคส่วนต่าง ๆ จัดการบริการโดยให้ความสำคัญกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และตระหนักถึงประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ

6) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ โดยไม่ได้มองเฉพาะผลผลิต รวมถึงความมีประสิทธิภาพเท่านั้น

7) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไม่เน้นสร้างนักการเมือง และข้าราชการให้เป็นเสมือนผู้ประกอบการภาครัฐ แต่สร้างเสริมด้วยวิธีการต่าง ๆ แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามี

Library and Learning, University of Phayao

ส่วนร่วมมากที่สุดในขณะเดียวกันเป็นการสร้างให้ภาครัฐมีทัศนคติในเชิงบวกต่อประชาชนว่า คนเหล่านี้มีจิตใจที่ดีมีพลัง และกล้าหาญพอ ที่จะคิดและลงมือทำร่วมกับทุกภาคส่วน เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

จากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นปรับบทบาทใหม่ของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐที่เน้นให้รัฐเป็นผู้ฟังมากกว่าผู้สั่ง และรับใช้หรือให้บริการประชาชนมากกว่ากำกับหรือควบคุมอย่างเคร่งครัด เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อสร้างการบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

1.3 วิวัฒนาการทฤษฎีการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐมิได้เป็นศาสตร์ที่หยุดนิ่ง หากแต่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุคสมัย แนวคิดและทฤษฎีการบริหารจึงเกิดขึ้นเพื่ออธิบายและตอบสนองต่อปัญหาและความท้าทายที่เปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ยุคคลาสสิกที่เน้นโครงสร้างอำนาจ และประสิทธิภาพของระบบราชการ ไปสู่แนวคิดการจัดการเชิงพฤติกรรมที่ให้ความสำคัญกับมนุษย์ในองค์การ และพัฒนาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และการแข่งขัน ในระยะต่อมา แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ได้เข้ามาเติมเต็มมิติด้านคุณค่า ความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น การทำความเข้าใจวิวัฒนาการของทฤษฎีเหล่านี้จึงช่วยให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์ และเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐในโลกสมัยใหม่

Library and Learning, University of Phayao

1.3.1 กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม

แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามวิทยาการของตะวันตก เริ่มพัฒนาและเผยแพร่ ในแวดวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ทศวรรษ 1880 เป็นต้นมา จุดมุ่งหมายหลักของวิชานี้ก็เพื่อแสวงหาหลักวิชาและหลักปฏิบัติในการบริหารราชการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด องค์ความคิดและทฤษฎีในยุคแรกเกิดขึ้นจากการสังเกตทางวิชาการภายใต้เวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป โดยเหตุนี้ทำให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงประกอบขึ้นด้วยหลายกระบวนทัศน์ (Paradigm) ซึ่งแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่นิยมศึกษาและปฏิบัติอยู่ในการบริหารกิจการภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า “กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม” สรุปได้ดังนี้

1) ทฤษฎีระบบราชการเชิงอุดมคติ Ideal type bureaucracy

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber (1864 -1920) นักวิชาการชาวเยอรมนี มีความคิดว่า การบริหารราชการในยุคสมัยนั้น เป็นการบริหารราชการแบบใช้ค่านิยมที่คุ้นชิน (rule of thumb administration) เป็นแนวทางหลักในการบริหาร อันเป็นวิธีการที่ขาดหลักการเหตุผลที่เหมาะสมในการบริหาร ทำให้เกิดภาวะสับสนยุ่งเหยิง ไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เขาจึงได้เสนอหลักการบริหารราชการขึ้นใหม่ เรียกว่า “ทฤษฎีระบบราชการ” ในเชิงอุดมคติ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber ซึ่งหลายประเทศได้ยอมรับนำหลักการนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางหลักการดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้[29]

(1) หลักการใช้อำนาจในการบริหารราชการ ยึดหลักกฎหมายซึ่งเรียกว่า อำนาจตามกฎหมาย (legal Authority or Legal Domination) โดยเห็นว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรมสูงกว่าอำนาจประเภทอื่น ๆ

(2) หลักความมีเหตุผล (Rationality) ในการบริหารราชการ หมายความว่า การบริหารราชการที่ดีควรมีเหตุผลรองรับในการกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใด ๆ นอกจากนั้นความมีเหตุผลจะนำมาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาที่ตรงจุดมากกว่า รวมไปถึงก่อให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าอันเป็นรากฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกด้วย

(3) หลักการจัดองค์การแบบแบ่งงานกันทำ (Division of Work) หลักการนี้คือ การจัดระเบียบองค์การแบบราชการ ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ ควรยึดหลักการแบ่งแยกงาน และจัดให้มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะการแบ่งงานกันทำจะนำมาซึ่งทักษะความชำนาญในงานที่ทำ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง

(4) หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy of Command) เนื่องจากองค์กรแบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่เพื่อให้การควบคุมบังคับบัญชามีความใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพจึงควรจัดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นลดหลั่นกันไป เพื่อให้อำนาจการบังคับบัญชาจากผู้บริหารระดับสูงสามารถไหลลงสู่ระดับล่าง (flow -down) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักเอกภาพ (Unity of Command) ควบคู่ไปด้วย เพื่อการวินิจฉัยสั่งการในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อให้ผู้ปฏิบัติไม่สับสนและปฏิบัติได้ประสานสอดคล้องกันได้

(5) หลักการบริหารงานบุคคล (Personnel Management) โดยยึดหลักคุณธรรม (Merit System) มีความมั่นคงในสายอาชีพ (Permanent of Career Path) และไม่เลือกปฏิบัติ นั่น

---

[29] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1990,** (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 11-13.

Library and Learning University of Phayao

หมายความว่า งานราชการต้องเป็นงานที่มีความมั่นคง ถือเป็นอาชีพได้ตลอดชีวิตให้บริการโดยยึดหลักความไม่เป็นส่วนตัวหรือไม่แบ่งแยกผู้รับบริการ ในด้านความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพต้องยึดหลักคุณธรรมหรือหลักความดีความชอบที่ราชการให้แก่บุคคลอย่างยุติธรรม โดยยึดถือความสามารถในการทำประโยชน์ให้แก่ราชการเป็นหลัก

(6) หลักการมีระเบียบ/วินัย (Rule and Disciplinary of Practice) เนื่องจากองค์การแบบราชการ เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีความซับซ้อน ดังนั้น เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงจำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ (Rule and regulation) ตลอดจนวินัยในการปฏิบัติราชการ (disciplinary interactive) ที่ชัดเจน อันจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สับสนวุ่นวาย

(7) หลักการรักษาความลับทางราชการ (Security) หมายความว่า การกระทำใดๆ ทางราชการเป็นเรื่องที่มิอาจเปิดเผยได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะงานราชการเป็นงานของแผ่นดิน หากเปิดเผยโดยทั่วไปอาจจะนำมาซึ่งความเสียหายทางราชการได้ ดังนั้น หากเปิดเผยความลับทางราชการใด ๆ จะต้องทำตามระเบียบในการรักษาความลับทางราชการ

จากหลักทั้ง 7 ประการที่กล่าวมาได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 โดยเชื่อว่าจะสามารถทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการบริหารแบบคุ้นชินอันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากสังคมวิชาการในขณะนั้นเป็นอย่างมาก รวมทั้งประเทศต่าง ๆ นำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตนอย่างแพร่หลาย รวมทั้งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการเช่นกัน โดยรับมาตั้งแต่รัชสมัยการปฏิรูประบบราชการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ตราบจนปัจจุบันการบริหารราชการแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ก็ยังมีอิทธิพลสูงในระบบราชการไทยปัจจุบัน

Library and Learning, University of Phayao

2) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 ความสนใจทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ได้หันมาสนใจไปยังการทำประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น โดยมีความคิดว่าวิชาการทั้งหลายที่สร้างขึ้นมาหากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม และไม่มีเป้าหมายช่วยเหลือในการแก้ปัญหาของสังคมได้แล้ว วิชาการเหล่านั้นก็ไร้ค่า ในปี ค.ศ. 1968 นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มาประชุมกัน ณ

หอประชุม Minnowbrook มหาวิทยาลัย Syracuse เพื่อหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งผลการประชุมนำไปสู่ข้อสรุป 3 ประการ คือ[30]

(1) รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ยึดหลักปรัชญาใหม่ คือ ปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology Philosophy) โดยเห็นว่า ปรัชญาปฏิฐานนิยมตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่เน้นหลักการและระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และปฏิเสธค่านิยม (Value) ที่เจือปนในผลงานทางวิชาการปรัชญาดังกล่าวนี้ ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน อันไม่อาจแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมได้ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่อาจปฏิเสธหรือละทิ้งค่านิยมได้

(2) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ต้องยึดหลักการเข้าถึงสภาวะที่เป็นจริงของสังคม(Relevant) กล่าวคือ ประการแรก ต้องทันต่อสถานการณ์ที่เป็นจริงของสังคมตลอดเวลา จะล้าหลังกว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไม่ได้ ประการที่สอง ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมและปฏิบัติได้จริง หรืออย่างน้อยต้องทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาของสังคมอย่างถูกต้อง ประการที่สาม ต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพราะการบริหารเปรียบเทียบจะทำให้เกิดความเข้าใจในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกันมากยิ่งขึ้น

(3) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ต้องยึดหลักความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยพยายามแก้ไขปัญหาช่องว่างและความไม่เป็นธรรมกันทางสังคมให้มากขึ้น

1.3.2 กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ New Public Management Paradigm (NPM)

ทฤษฎีการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวโน้มทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิเสธทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในการปฏิรูปการบริหารราชการของประเทศชั้นนำเกือบทั่วโลก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี สวีเดน ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซียและประเทศไทย เป็นต้น

1) จุดกำเนิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ NPM จุดกำเนิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เกิดจากข้อค้นพบในความบกพร่องหลายประการของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม[31] โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบกพร่องของระบบราชการเชิงอุดมคติ เช่น

---

[30] เรื่องเดียวกัน, หน้า 156-159.

Library and Learning University of Phayao

(1) มีการใช้อำนาจแบบสั่งการจากเบื้องบน (Top - Down) มากเกินไป โดยไม่สนใจข้อเท็จจริงอันแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ทำให้ผลการดำเนินงานล่าช้า และผิดพลาดเป็นจำนวนมาก

(2) มีการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป จนทำให้ระบบราชการมีความกระด้าง แข็งตัวไม่ยืดหยุ่น

(3) การปฏิบัติงานยึดกฎระเบียบมากเกินไปจนลืมความสำคัญของวัตถุประสงค์ของงาน

(4) มีขั้นตอนและกฎเกณฑ์มาก จนทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าไม่คล่องตัว

(5) ประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากการไม่ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์อย่างเพียงพอ

(6) เฉื่อยชาต่อการบริการประชาชน โดยเห็นประชาชนเป็นผู้มาขอรับบริการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบอันซับซ้อนของราชการ

(7) ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาลดลง เนื่องจากสมรถนะของระบบราชการแบบดั้งเดิมมีประสิทธิภาพต่ำ

ในทางกลับกันบรรดานักวิชาการจำนวนหนึ่งเห็นว่า การจัดการในภาคเอกชนกลับมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จสูง ทั้งนี้เพราะการจัดการของภาคเอกชนมีเป้าหมายที่ชัดเจนมีความคล่องสูง สามารถปรับตัวเก่ง และยึดผลงานเป็นที่ตั้ง ดังนั้น เพื่อให้องค์การและการจัดการในภารกิจต่าง ๆ ของภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงแข่งขันได้ดี จึงสมควรจะนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนมาใช้โดยเหตุดังกล่าว หลังทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับแนวคิด NPM มากยิ่งขึ้น และได้นำแนวคิดนี้มาทำการปฏิรูปประเทศของตน โดยนำรูปแบบ การจัดการของภาคเอกชนมาเป็นต้นแบบ โดยได้พยายามทำการปฏิรูประบบการบริหารราชการเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพเช่นเดียวกับที่ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว

2) ความหมายของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM)

[31] Drucker, P. F., **The Practice of Management,** (New York: Harper and Brothers, 1954), pp. 15-17.

Library and Learning University of Phayao

การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดทางการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยมีพื้นฐานมาจากความพยายามในการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แนวคิดดังกล่าวนี้มุ่งเน้นการนำหลักการและเทคนิคการบริหารของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้แนวคิด NPM ได้รับการพัฒนาอย่างเด่นชัดในประเทศตะวันตก เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการนำแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และกลไกการแข่งขันมาใช้ในการปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ[32] มีนักวิชาการให้ความหมายของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ไว้ในดังนี้

Christopher Hood อธิบายว่า NPM เป็นแนวคิดที่เน้นการปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้มีลักษณะคล้ายการบริหารในภาคเอกชน โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ การวัดผลการดำเนินงาน และการควบคุมต้นทุนขององค์กร[33]

ขณะที่ David Osborne และ Ted Gaebler เสนอว่า การจัดการสาธารณะแนวใหม่เป็นการปรับบทบาทของรัฐบาลจากผู้ดำเนินการโดยตรงไปสู่ผู้กำหนดทิศทางและสร้างสภาพแวดล้อมให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน[34]

Denhardt และ Denhardt ได้กล่าวถึงแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริหารแบบผู้จัดการ (Managerialism) โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ การแข่งขัน และการใช้กลไกตลาดในการจัดบริการสาธารณะ แม้แนวคิดดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ

Library and Learning, University of Phayao

---

[32] Owen E. Hughes, **Public Management and Administration: An Introduction**, (London: Palgrave Macmillan, 2003), p. 51.

[33] Christopher Hood, "**A Public Management for All Seasons**?" Public Administration 69, no. 1, 1991), 3–19.

[34] David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992), pp. 19–20.

ของภาครัฐ แต่ก็ทำให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับบทบาทของรัฐและคุณค่าของการบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน[35]

นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร ได้อธิบายว่า การจัดการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวทางการบริหารภาครัฐที่เน้นการนำเทคนิคการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และการเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ[36]

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ลดขั้นตอนของระบบราชการ และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น[37]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐที่มุ่งปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากขึ้น โดยนำหลักการบริหารแบบภาคเอกชนมาใช้ เน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การกระจายอำนาจ และการพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) หลักการสำคัญของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM)

หลักการสำคัญของ NPM เป็นแนวคิดที่มุ่งปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารของภาคเอกชนและแนวคิดเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ซึ่ง Christopher Hood (1991) ได้เสนอองค์ประกอบหรือหลักการสำคัญของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ไว้หลายประการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถสรุปได้ดังนี้[38]

---

[35] Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, **The New Public Service: Serving**, Not Steering (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003), pp. 10–12.

[36] วรเดช จันทศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** (กรุงเทพมหานคร : พริกหวานกราฟฟิค, 2554), หน้า 52-53.

[37] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนและการปฏิรูประบบราชการ,** (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), หน้า 85–86.

[38] Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” Public Administration 69, no. 1, 1991), 3–19.

Library and Learning, University of Phayao

(1) เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ (hand - on professional management skills) โดยต้องมีอิสระทางการจัดการในเชิงมืออาชีพอย่างเต็มที่

(2) ต้องมีมาตรฐานและมาตรการในการดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์อย่างชัดเจน (explicit standards and measures of performance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับวัตถุประสงค์หลัก (Goals) เป้าหมาย (Targets) และตัวชี้วัด (Indicators) ต่าง ๆ ที่บ่งชี้ความสำเร็จของงานแต่ละระดับ

(3) ต้องเปลี่ยนวิธีการจัดการจากเดิมที่เน้นหนักการควบคุมที่ทรัพยากรการจัดการ (Inputs) และวิธีการทำงาน (Procedures) แบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นระเบียบมากเกินไปและละเลยความสำคัญของผลลัพธ์น้อยเกินไป หันมาเน้นการควบคุมที่ผล (Output Control) โดยต้องมีมาตรการและตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์ที่ชัดเจน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

(4) ต้องเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจในการจัดการภาครัฐ โดยเปลี่ยนรูปแบบจากระบบการรวมศูนย์อำนาจการจัดการ(unified management systems) ไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralize of authority) และส่งเสริมให้หน่วยของภารกิจในการจัดการเป็นหน่วยภารกิจขนาดเล็ก (disaggregation of units) โดยแยกย่อยองค์การที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนให้เป็นองค์การขนาดเล็กและเรียบง่ายกว่า (Small and Simplification)

(5) จัดให้มีการแข่งขันให้มากขึ้น (Greater Competition) ทั้งทางด้านค่าใช้จ่าย (Costs) และมาตรฐานความสำเร็จ (achievement of higher standard) ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) เพื่อเป็นข้อตกลงระหว่างกันให้ชัดเจน

(6) เน้นรูปแบบการจัดการแบบภาคเอกชน(Private - Sector Style Management Practice) เช่น รูปแบบการจ้างระยะสั้น รูปแบบการจัดการแบบแผนวิสาหการ (Corporation Plan) การทำข้อตกลงในผลงาน (Performance Agreement) และจัดทำเอกสารอธิบายพันธกิจ (Mission Statements) ให้ชัดเจน เป็นต้น

(7) เน้นความประหยัด (Parsimony)ประสิทธิภาพ (Efficiency) การลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น(Cost- Cutting) และการพยายามเพิ่มผลงานโดยลดทรัพยากรการผลิตหรือต้นทุนไปพร้อมกัน (doing more with less)

1.3.3 กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS) Paradigm

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service – NPS) เป็นแนวความคิดที่ได้รับการเสนอขึ้นโดย Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt โดยได้เสนอเป็นบทความชื่อ

Library and Learning, University of Phayao

“The New Public Service: Saving Rather than Steering” ในวารสาร Public Administration Review ฉบับ 60 (6) ในปี 2000 ซึ่งบทความดังกล่าวได้รับความสนใจจากเหล่าบรรดานักวิชาการเป็นอย่างมาก และได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จนกลายเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูปการบริหารราชการอีกแนวคิดหนึ่ง สาระสำคัญแนวคิดนี้มีดังนี้[39]

1) จุดกำเนิดของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

สรุปโดยสังเขปได้ดังนี้

ภายหลังจากแนวคิด (New Public Management Paradigm: NPM) ได้รับความนิยมแพร่หลายจนสามารถกลายเป็นแนวคิดหลัก (main stream model) ในการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อ “ปฏิรูปการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการทางบริหารธุรกิจมาใช้เป็นฐานคติหลักในการสร้างตัวแบบ” โดยนัยดังกล่าวตัวแบบ NPM จึงถูกวิจารณ์ว่า ได้ละเลยประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐไปหลายประการ อันมิอาจจะยอมรับได้ เช่น

(1) ละเลยเรื่องคุณค่าของพลเมือง ชุมชน และสังคมซึ่งเชื่อว่าเป็นตัวแปรหลักของภาครัฐ

(2) ละเลยความสำคัญด้าน “ประชาธิปไตย” อันเป็นตัวแปรที่สำคัญยิ่งตัวแปรหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์

(3) ละเลยความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรมตลอดจนความสำคัญของมนุษย์ในองค์กรภาครัฐ และประการสุดท้าย

(4) ไม่สนใจประเด็นปัญหาของชาติ อันเป็นทิศทางสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ

2) ข้อเสนอทิศทางใหม่ จากข้อบกพร่องของ NPM

ทิศทางดังกล่าวทำให้ Denhardt and Denhardt ได้เสนอแนวคิด NPS ขึ้นมาให้พิจารณาดังกล่าวแล้ว แนวคิดใหม่ที่เรียกว่า การบริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) ได้เน้นหลักการ “การพัฒนาความเป็นพลเมือง (Citizenization)” โดยแนวคิดนี้มีหลักการว่า ความเข้มแข็งของพลเมือง มีความสำคัญยิ่งต่อความเข้มแข็งของรัฐ ดังนั้น ถือว่าพลเมืองเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมของ

---

[39] Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review,** 60 (6), 546-559.

Library and Learning, University of Phayao

รัฐโดยนัยดังกล่าวรัฐจึงมีหน้าที่เพียง (1) พัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง (2) ให้พลเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง (3) รัฐจึงมีหน้าที่รับใช้ (Serving) พลเมืองเพื่อทำให้พลเมืองมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามความต้องการของตนได้ ภายใต้หลักการดังกล่าว Denhardt and Denhardt[40] ที่ได้สรุปคำขวัญสั้น ๆ เอาไว้ว่า คือ “รับใช้ดีกว่าถือหางเสือ (serving rather steering)” ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่แย้งแนวคิด NPM ที่กล่าวไว้ว่า “ถือหางเสือดีกว่าพาย (steering rather rowing)” โดยนัยดังกล่าว เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างหลักการสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 3 จึงขอให้พิจารณาหลักการสำคัญของแต่ละกระบวนทัศน์ ดังต่อไปนี้ 1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) ยึดหลักระบบราชการมีหน้าที่จัดทำบริการหรือดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเองอันเปรียบเสมือนมีหน้าที่พายเรือ (rowing) ไปสู่เป้าหมาย 2) กระบวนทัศน์ NPM เสนอให้เปลี่ยนบทบาทของระบบราชการ จากการทำเอง (rowing) ไปเป็นการถือหางเสือ (Steering) กล่าวคือ ภาคราชการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementaling) ให้ใช้วิธีจ้างเหมา (Outsourcing) ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาคเอกชน 3) กระบวนทัศน์ NPS เสนอว่า ภาครัฐหรือระบบราชการควรจะลดบทบาทลง โดยส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของตน ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และให้มีหน้าที่รับใช้ก็เพียงพอ (Serving) ทั้งนี้ เพราะนโยบายและการกำกับดูแลของภาครัฐมักจะไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากโดยสภาพความเป็นจริงภาครัฐย่อมไม่เข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลจึงมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ภาครัฐจึงต้องกระจายอำนาจให้แก่พลเมืองชุมชน และท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยฝ่ายภาครัฐทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสนับสนุนและรับใช้

จากทิศทางของกระบวนทัศน์ NPS ดังกล่าวถือเสมือนเป็นจุดศูนย์กลางของความคิด (Central Theme of The concept) ซึ่งยังไม่เพียงพอในการประยุกต์ใช้ ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอหลักการในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการไว้อีก 7 ประการ ดังนี้[41]

1. รับใช้พลเมืองไม่ใช่ถือว่าพลเมืองเป็นลูกค้า (Serve citizen, not customer) ซึ่งหลักการนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด NPS กล่าวคือ ให้ยึดถือประชาชนเป็น “นาย” ส่วน

---

[40] เรื่องเดียวกัน, หน้า 543.

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า 560-562.

Library and Learning University of Phayao

ราชการมีหน้าที่รับใช้ มิใช่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้าของระบบราชการตามกระบวนทัศน์เป็นของ NPM

2. มุ่งหาประโยชน์สาธารณะ (Seek is the Public Interest) หมายความว่า ภารกิจของภาครัฐหรือระบบราชการมีไว้เพื่อค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งประโยชน์สาธารณะดังกล่าวครอบคลุมทุกมิติของรัฐ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น เป้าหมายของระบบราชการคือส่งเสริมรับใช้รัฐ ประชาชนสามารถค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการให้ได้มาซึ่งประโยชน์สาธารณะ

3. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship) หลักการข้อนี้เป็นการโต้แย้งแนวคิด NPM ที่ให้ความสำคัญแก่การทำตัวเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่า องค์กรภาครัฐไม่ใช่องค์กรแสวงหากำไรจากประชาชน แต่ทว่าเป็นองค์กรรับใช้ประชาชน เช่น 1) ต้องรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน 2) ต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน 3) ประกอบการอย่างมีคุณธรรม เป็นต้น

4. คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำการเชิงประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) หมายความว่า การบริการใดของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชนซึ่งเรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์ หลักการนี้จะทำให้ได้นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำการใดๆของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตยคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติ โดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยนัยดังกล่าว รูปแบบการใช้อำนาจต้องเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนใช้อำนาจนั้นไปในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองจนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ถือเป็นกลไกการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อประชาชนเข้มแข็งแล้วรัฐก็ย่อมเข้มแข็งตามไปด้วย

5. ต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability it’s a Simple) โดยแนวคิด NPM พยายามที่จะลดระดับความซ้ำซ้อนของระบบราชการลงให้เหลือน้อยที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแยกย่อยองค์กรภาครัฐ (Disaggregation of Unit in Public Sector) ให้เล็กลง โดยพยายามให้แต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์เดียว เหตุผลที่ทำเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจน และง่ายขึ้นในการจัดการ ซึ่งลักษณะดังกล่าว แนวคิด NPS เห็นว่าความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐโดยธรรมชาติของมันแล้วไม่ได้ง่ายที่จะจัดการได้ ดังเช่น องค์กรภาคเอกชน เพราะความรับผิดชอบขององค์การภาครัฐมิใช่เพื่อการแสวงหากำไรหากแต่มุ่งตอบสนอง

Library and Learning University of Phayao

ต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความสลับซับซ้อน และมีความเป็นนามธรรมสูง นอกจากนั้น ผู้บริหารภาครัฐยังต้องยึดหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลอีกด้วย ความรับผิดชอบขององค์การภาครัฐ จึงมิได้จำกัดอยู่แค่ผลลัพธ์เชิงมูลค่าทางการเงินหรือประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่มิอาจประมาณค่าในเชิงปริมาณได้อีกด้วย ดังนั้น ความเข้าใจและการตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องสำคัญตั้งแต่ตอนต้นของการจัดการภาครัฐ

6. รับใช้มากกว่าถือหางเสือ (Serve Rather than Steer) แนวคิดในหลักการนี้เป็นการตอกย้ำว่า บทบาทขององค์การและผู้นำภาครัฐมีฐานะเป็น “ผู้รับใช้”ประชาชน องค์การ กลไก และทรัพยากรทั้งหลายที่ภาครัฐใช้จ่ายก็มาจากประชาชนกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ และว่าจ้างข้าราชการหรือพนักงานที่มาทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้น แนวคิดเดิมของ NPM ที่คิดว่าองค์กรภาครัฐเป็นผู้ออกนโยบาย จัดหามืออาชีพมาดำเนินการแทน และภาครัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลที่เรียกว่า ภาครัฐคือ “ผู้ถือหางเสือ (Steering)” จึงเป็นแนวคิดที่มิถูกต้อง ความเห็นของ Denhardt and Denhardt เห็นว่า ค่านิยมผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องขององค์การมีความสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก ดังนั้น ต้องตอกย้ำให้ชัดเจนว่า องค์การและผู้นำองค์กรภาครัฐคือ “ผู้รับใช้ประชาชนไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลนโยบายที่มีลักษณะเป็นนายประชาชน” หากบรรดาผู้นำมีค่านิยมที่ถูกต้องร่วมกัน คือ การรับใช้ประชาชน ทิศทางการจัดการองค์การภาครัฐที่จะตามมาก็จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง

7. ให้คุณค่าแก่คนไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) แนวคิด NPS เห็นว่า คนมีความสำคัญสูงสุดอันมิอาจลดทอนความสำคัญลงได้ คนจึงควรได้รับความเคารพ และได้รับเกียรติ องค์การภาครัฐจึงต้องปฏิบัติต่อคนอย่างสำนึกในคุณค่าดังกล่าว ไม่ว่าคนจะอยู่ในฐานะพนักงาน (public employee) หรือคนมีฐานะเป็นผู้รับบริการจากรัฐ (Client) สำหรับแนวคิด NPM ได้เน้นย้ำถึงผลิตภัณฑ์ขององค์การและการจัดการ ซึ่งการเน้นย้ำดังกล่าวสามารถประจักษ์ได้ด้วยผลการวิจัยหลายชิ้นว่า องค์การภาครัฐจำนวนมากได้ปฏิบัติต่อพนักงานภาครัฐอย่างไม่เหมาะสมเช่น มีการใช้อำนาจในการบังคับแก่พนักงานมากเกินไปไม่ให้คุณค่าในการมีส่วนร่วม การจัดค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม และการปฏิบัติต่อคนแบบไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ทางสำนักคิด NPS เห็นว่า เกิดจากค่านิยมของผู้นำที่เห็นคุณค่าของผลิตภาพเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง

ผลกระทบของแนวคิด NPS จากการเผยแพร่แนวคิดนี้ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนมากที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และได้มองเห็นจุดอ่อนของ NPM มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการประยุกต์ใช้ NPM กับหลายประเทศ พบว่า ผลประกอบการที่คาดหวังจากการปฏิรูป NPM มิได้เป็นไปตามเป้าหมายดังที่หวังไว้ เช่น การปฏิรูปในอังกฤษญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ หลังจาก

Library and Learning, University of Phayao

การปฏิรูปมาแล้วหลายปีก็ยังพบว่า ปัญหาพื้นฐานอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปตามแนว NPM ก็มิได้ดีขึ้นถึงระดับเป็นที่น่าพอใจความสับสนยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็ยังมีอยู่ไม่น้อย ซึ่งแสดงให้เห็นโดยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าแนวคิด NPM ยังมีจุดอ่อนในตัวของมันเอง ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอให้นำแนวคิด NPS มาผนวกใช้ควบคู่กันไป ซึ่งบรรดานักวิชาการจำนวนไม่น้อยก็เห็นด้วย แต่วิธีการผนวกรวมและประยุกต์ใช้ทั้ง 2 แนวคิดนี้ควบคู่กันไปยังไม่มีผลงานปรากฏออกมาให้เห็น

1.3.4 เปรียบเทียบคุณสมบัติสำคัญของกระบวนทัศน์ TPA, NPM และ NPS

จากที่กล่าวมาได้ทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย เพื่อค้นหาลักษณะสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 3 กระบวนทัศน์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารราชการทั้งในอดีต ปัจจุบัน อนาคต เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างในองค์ประกอบสำคัญทั้ง 3 กระบวนทัศน์[42] ข้างต้น

ผู้รวบรวมได้นำประเด็นสำคัญ 8 ประเด็นมาเปรียบเทียบกันประเด็นดังกล่าวคือ (1) จุดกำเนิด 2) วัตถุประสงค์หลัก (3) ฐานคติ(4) ทฤษฎีหลัก (5) ลักษณะการใช้อำนาจ (6) สถานะของพลเมือง (7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล และ (8) ผลลัพธ์ ดังนี้

ตารางที่ 1.3 เปรียบเทียบคุณสมบัติสำคัญของกระบวนทัศน์ TPA, NPM และ NPS

ประเด็น	TPA รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	NPM การจัดการภาครัฐแนวใหม่	NPS การบริการสาธารณะแนวใหม่
1) จุดกำเนิด (Origin)	แสวงหาองค์ความรู้มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแทนวิธีการบริหารตามความเคยชิน	เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารตามแบบ TPA	ไม่เห็นด้วยกับทั้ง TPA และ NPM เพราะไม่เหมาะสมกับหลักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่
2) ฐานคติ (Assumptions)	การบริหารเชิงสถาบันนิยม/อำนาจนิยม/ทุน	เศรษฐศาสตร์สถาบัน/การจัดการนิยม/ ทุนนิยมเสรี	ประชาธิปไตยเชิงมนุษย์นิยม

[42] สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์, **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงการพัฒนา และทิศทางเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 85-124.

Library and Learning, University of Phayao

ประเด็น	TPA รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	NPM การจัดการภาครัฐแนวใหม่	NPS การบริการสาธารณะแนวใหม่
	นิยมเสรี		(Democratic Humanism)
3) วัตถุประสงค์หลัก (Goals)	พัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ เน้นการควบคุม มุ่งสู่ “รัฐโดยรัฐบาล”	เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้สูงขึ้น โดยเน้นหลักจัดการแบบเอกชนและมุ่งไปสู่ “รัฐประกอบการ”	“มุ่งสู่รัฐรับใช้ประชาชน”
4) ทฤษฎีหลัก (Core – theories)	- ระบบราชการเชิงอุดมคติ - แยกการเมือง & การบริหาร - การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ - ศาสตร์การบริหาร - ระบบปิด	- การจัดการที่เน้นผลลัพธ์ - ทางเลือกสาธารณะ - decoupling - ตัวการ & ตัวแทน - กระจายอำนาจนิยม	- พลเมืองประชาธิปไตย - องค์การมนุษย์นิยม - การบริหารหลังสมัยใหม่ - กระจายอำนาจนิยม - ระบบเปิด
5) ลักษณะการใช้อำนาจและผลของการใช้อำนาจ	- รวมศูนย์อำนาจโดยรัฐ - ใช้อำนาจจากบนลงล่าง - รัฐจัดทำกิจกรรมสาธารณะ - องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ - การควบคุมเข้มงวด - ระเบียบสำคัญกว่าผล	- กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น - นิยมองค์กรขนาดเล็กที่จัดการได้ง่าย - กำกับดูแลดีกว่าทำเอง - เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยการผลิต - ระเบียบ และวิธีการ	- กระจายอำนาจสู่พลเมือง - เน้นการใช้อำนาจจากล่างขึ้นบน - เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาสังคม - รัฐมีหน้าที่รับใช้ประชาชน
6) สถานะของพลเมือง	เป็นผู้รับบริการจากรัฐ	เป็นลูกค้าของรัฐ	ประชาชนเป็น “นาย” รัฐบาล

Library and Learning, University of Phayao

ประเด็น	TPA รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	NPM การจัดการภาครัฐแนวใหม่	NPS การบริการสาธารณะแนวใหม่
7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล	- เป็นศูนย์กลางอำนาจ - ออกนโนบายและปฏิบัติด้วยตนเอง - องค์การขนาดใหญ่ซับซ้อน - ควบคุมบังคับบัญชาเข้ม - จากบนลงล่าง	- รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการโดยออกนโยบายและกำกับดูแล (steering)ให้เป็นไปตามนโยบาย - ลดขนาดและค่าใช้จ่ายภาครัฐ - กระจายอำนาจและพัฒนากลไกตลาด - แปรรูปภารกิจและองค์กรภาครัฐให้เป็นภาคเอกชน (Privatization) - ส่งเสริมการแข่งขัน	- ลดขนาดและบทบาทภาครัฐ - พัฒนาพลเมืองและประชาสังคมให้มีบทบาทในกิจกรรมสาธารณะแทนรัฐบาล - รัฐบาลรับใช้ประชาชน
8) ผลลัพธ์ (Results)	- ประสิทธิภาพต่ำ - ความเป็นธรรมต่ำ - รัฐบาลเป็นนายประชาชน	- ประสิทธิภาพสูงกว่า TPA - ความเป็นธรรมสาธารณะต่ำ - รัฐบาลกำกับดูแล	- ยังไม่ชัดเจนเรื่องประสิทธิภาพ - เน้นความเป็นธรรม - ประชาชนเป็นนายรัฐบา

Library and Learning, University of Phayao

โดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า วิวัฒนาการของแนวคิดการบริหารภาครัฐจาก TPA ⟶ NPM ⟶ NPS สะท้อนการปรับตัวของรัฐตามสภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และความคาดหวังของประชาชนในแต่ละยุค แนวคิด TPA แม้จะช่วยสร้างระบบราชการที่มีระเบียบแบบแผนและความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ แต่ก็มีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นและความล่าช้าในการบริการ ต่อมา NPM เข้ามาปรับปรุงประสิทธิภาพโดยนำหลักการบริหารแบบภาคเอกชนมาใช้ เช่น การแข่งขัน การวัดผลลัพธ์ และการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์ว่าให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและ

ผลผลิตมากเกินไป จนละเลยคุณค่าของประชาธิปไตยและบทบาทของประชาชน จึงทำให้เกิดแนวคิด NPS ที่เน้นให้รัฐทำหน้าที่รับใช้ประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และให้ความสำคัญกับคุณค่าของพลเมืองและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในปัจจุบันควรผสมผสานจุดแข็งของทั้งสามแนวคิด เพื่อให้เกิดทั้งประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างสมดุล

1.4 ระบบราชการและโครงสร้างอำนาจรัฐ: แนวคิดระบบราชการของ Max Weber

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของรัฐสมัยใหม่ในการขับเคลื่อนนโยบายและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แนวคิดระบบราชการของ Max Weber ได้อธิบายโครงสร้างอำนาจรัฐในลักษณะขององค์กรที่มีระเบียบแบบแผน ชัดเจน และยึดหลักเหตุผล โดยเน้นลำดับชั้นของอำนาจ กฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และความเป็นวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ แนวคิดดังกล่าวถือเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารภาครัฐในหลายประเทศ และยังคงมีอิทธิพลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานราชการในปัจจุบัน

1.4.1 แนวคิดระบบราชการของ (Max Weber 1864-1920)

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) นับว่าเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม และยังส่งผลต่อโครงสร้างของระบบราชการในปัจจุบัน โดยเฉพาะการนำมาใช้ในการบริหารองค์การขนาดใหญ่ในประเทศแถบอเมริกาเหนือ และยุโรป ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยระบบราชการ (Bureaucracy) ในการบริหารจัดการ ผลกระทบอันเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมและสภาพสังคมที่มีวิวัฒนาการเป็นสังคมพหุลักษณ์ โดยผู้ที่ถือได้ว่าเป็นบิดาแห่งองค์การแบบระบบราชการ (Father of Bureaucracy) คือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1864-1920) นักเศรษฐศาสตร์การเมือง นักกฎหมาย นักประวัติศาสตร์ และนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้ก่อตั้ง วิชาสังคมวิทยาสมัยใหม่และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยในปี ค.ศ. 1911 เวเบอร์ (Max Weber) ได้ ทำการศึกษาถึงลักษณะขององค์การที่ปรากฏในช่วงต้นศตวรรษที่20 ทั้งองค์การภาคธุรกิจ และองค์การของภาครัฐ และได้เสนอแนวความคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการ ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์การในอุดมคติ (The ideal form of organization) เป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ มากกว่าวิธีอื่น และสังคมที่ดีต้องมีการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตาม

Library and Learning, University of Phayao

หลักขององค์การแบบระบบราชการ และแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber เชื่อว่าในรัฐสมัยใหม่ระบบราชการคือ ผู้ปกครองที่แท้จริง เพราะเป็นเรื่องของความจำเป็นในแง่การบริหารจัดการภาครัฐ[43]

แนวความคิดดังกล่าวสามารถอธิบายระบบราชการอย่างเป็นลำดับขั้น พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และการบริหาร ซึ่งองค์การจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีการควบคุม บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด องค์การแบบระบบราชการ จึงมีลักษณะที่เน้นความเป็น ทางการ ความสลับซับซ้อน และรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ระบบราชการจึงเป็นรูปแบบการใช้ อำนาจรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมกับการบริหารราชการในอดีต และเป็นรากฐานทฤษฎีองค์การที่สำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การขนาดใหญ่[44]

1.4.2 ความหมายของระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) มาจากคำศัพท์ภาษาฝรั่งเศสว่า Bureau แปลว่า โต๊ะเขียนหนังสือหรือสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และอีกคำคือ Kratia หมายถึง การปกครองหรือความเข้มแข็ง ดังนั้นความหมายตามรากศัพท์ ระบบราชการ (Bureaucracy) จึงหมายถึง การปกครองโดยข้าราชการ และหากพิจารณาความหมายของระบบราชการ สามารถพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ระบบราชการที่มีฐานะเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความต่อเนื่องยากแก่การเปลี่ยนแปลง และ ระบบราชการในแง่ของการเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดองค์การ[45] นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ความหมายขององค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ดังนี้

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้ความหมายคำว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐ แต่หมายรวมถึงองค์การภาคเอกชนด้วย เพราะในทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง การจัดรูปแบบองค์การที่มีประสิทธิภาพสูงและองค์การมีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อน มีกฎเกณฑ์ ระเบียบข้องบังคับต่าง ๆ มีขั้นตอนการทำงาน ตัวบุคคลกับองค์การแยกออกจากกัน องค์การไม่ใช่สมบัติส่วนตัวของบุคคล การรับคนเข้าทำงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit system) โดย

---

[43] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ.1887-1970, พิมพ์ครั้งที่ 18,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 20.

[44] เสน่ห์ จุ้ยโต, **องค์การสมัยใหม่=The new organization,** (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 67.

[45] วิเชียร วิทยอุดม, **แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ,** (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2551), หน้า 96-97.

Library and Learning, University of Phayao

พิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่ตรงกับภาระหน้าที่ไม่ใช่ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system)[46]

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้ให้นิยามว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง กระบวนการปกครองโดยจัดส่วนการบริหารราชการออกเป็นส่วน หรือกรมต่าง ๆ เพราะระบบราชการมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับระบบการเมืองของแต่ละสังคม ดังนั้นระบบการเมืองที่แตกต่างกันย่อมจะก่อให้เกิดลักษณะของระบบราชการที่แตกต่างกันด้วย อาทิ ระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ จะก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในทางตรงกันข้ามระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ[47]

อุทัย หิรัญโต อธิบายว่า ระบบราชการ เป็นคำแปลของคำว่า Bureaucracy เพราะได้นำหลักการของระบบนี้มาใช้ในราชการก่อน และระบบนี้มีลักษณะการจัดระเบียบองค์การคล้ายวิธีการของหน่วยงานราชการ[48] ขณะที่บุญทัน ดอกไธสง ได้ให้ความหมายว่า ระบบราชการ คือ ข้าราชการหรือนักบริหารที่อยู่ภายใต้ระบบราชการ ทำงานตามลำดับตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายตามภาระหน้าที่และองค์การราชการมีโครงสร้างที่มีสายการบังคับบัญชาจากเบื้องบนสู่ล่าง[49] ในทำนองเดียวกัน สร้อย ตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ ก็ได้อธิบายสอดคล้องกันว่า ระบบราชการ คือ การจัดรูปแบบขององค์การที่มีประสิทธิภาพสูง และมีขนาดใหญ่สลับซับซ้อน ดังนั้นจึงต้องมีกฎเกณฑ์ มีระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย เพื่อการรวมกลุ่มของมนุษย์จะได้มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน หรือเป็นสถาบันทางสังคมและการเมืองที่สำคัญและเป็นกลุ่มผลประโยชน์อย่างหนึ่ง อีกทั้งยัง เป็นการจัดการองค์การรูปแบบหนึ่งที่มีโครงสร้างระดับชั้นการทำงานที่ชัดเจน มีรูปแบบการจัดการที่เป็นเอกลักษณ์ มีการสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับขึ้นเป็นแนวทางการทำงานอย่างเคร่งครัด เน้นการทำงานที่เป็นทางการ มีหลักฐานเชิงประจักษ์ ความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน ขึ้นอยู่กับตำแหน่งงานของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ มีการทำงานที่เชื่องช้าไม่คล่องตัว การคัดเลือกการพัฒนาบุคลากรรัฐ การพ้น

Library and Learning, University of Phayao

---

[46] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, **ระบบบริหารราชการไทย**, พิมพ์ครั้งที่4, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), หน้า 11.

[47] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองกับการบริหาร. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์,** 2539), 36(1), 1-19.

[48] อุทัย หิรัญโต, **สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์, (**กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 72.

[49] บุญทัน ดอกไธสง, **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์,** (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, 2553), หน้า 90.

ตำแหน่งมีระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจน รวมถึงมีการทำงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวของปัจเจกบุคคล[50]

กล่าวโดยสรุป ระบบราชการ หมายถึง องค์การหรือหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน โดยมีการจัดรูปแบบองค์การที่มีสายการบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม เป็นสำคัญ

1.4.3 ความเป็นมาของระบบราชการ

สังคมมนุษย์ล้วนมีการบริหารที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่อดีต ซึ่งหากมองย้อนไปในอดีตจะพบว่าผู้นำของสังคมในยุคสมัยต่าง ๆ ได้ริเริ่มนำเอาระบบการบริหาร มาใช้อย่างมีพัฒนาการ ตั้งแต่ยุคก่อนคริสตกาล (B.C.) เช่นในสมัยกรีกโบราณ อียิปต์โบราณ อาณาจักรโรมัน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น และหากจะพิจารณาถึงจุดเริ่มต้นของการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานในภาครัฐ มักจะมองถึงการถือกำเนิดของมนุษย์ที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม ภายใต้กฎกติกาเดียวกัน และจำเป็นต้องปกครองกันเพื่อความสงบสุขของสังคม ซึ่งมักจะต้องมี การมอบหมายให้มีผู้ที่ทำหน้าที่บังคับสมาชิกในสังคมปฏิบัติตามกฎระเบียบรวมไปถึงลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ผู้นั้นจึงเป็นบุคคลที่คนในสังคมยอมรับและมีฐานะเป็น “ผู้ปกครอง” และเมื่อสังคมมีขนาด ใหญ่ขึ้นย่อมต้องการระบบการบริหารที่ดี โดยเฉพาะการปกครองในอาณาจักรขนาดใหญ่ในสมัย โบราณที่มีพัฒนาการของการวางระบบการปกครอง เช่น การวิธีการบริหารด้วยระบบการใช้คนที่ไว้วางใจได้ การบริหารแบบสืบถอดมรดก เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารงานภาครัฐของแต่ละสังคมนั้นมีความแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละที่กระทั่งในยุคอียิปต์โบราณ ซึ่งปกครองอาณาจักรโดยกษัตริย์ เกิดอารยธรรมที่ยิ่งใหญ่ ที่พัฒนามาจากการเป็นนักคิด นักปรัชญา ของชาวอียิปต์โบราณที่ได้ใช้ความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ เช่น คณิตศาสตร์ ระบบชลประทานและการเกษตรกรรม วิศวกรรม เป็นต้น ซึ่งการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐนั้นเกิดจากการบริหารสั่งการ ควบคุม ของชนชั้นกษัตริย์ซึ่ง ทำหน้าที่เป็นนักบริหาร อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของการริเริ่มการมีระบบราชการ ต่อมาในสมัยกรีกโบราณ ซึ่งมีการปกครองแบบนครรัฐ (City State) ซึ่งนครรัฐที่มีความเจริญและมีอิทธิพลมากที่สุด คือ นครรัฐเอเธนส์ (Athens) ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้การปกครองของ กษัตริย์เช่นเดียวกับนครรัฐอื่น ๆ แต่เนื่องจากจำนวนพลเมืองที่มีสิทธิในการปกครองมีไม่มากจึง สามารถร่วมประชุมสภาและถกเถียงในปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ มติต่าง ๆ ของสภาจะมีคณะเจ้าหน้าที่บริหารเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะ

---

[50] สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, **สาธารณบริหารศาสตร์,** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 162.

Library and Learning University of Phayao

ได้รับเงินเดือนเพียงเล็กน้อย แต่ถือว่าเป็นเกียรติยศและจะทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อรักษาเกียรติที่ตนเองได้รับ การปกครองในลักษณะ ดังกล่าวถือว่ามีลักษณะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยที่พลเมืองทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีระบบสภา และมีตัวแทนที่คอยทำหน้าที่เป็นคณะเจ้าหน้าที่บริหาร ซึ่งเทียบได้กับข้าราชการในปัจจุบัน ในสมัยต่อมาปรากฏลักษณะของระบบราชการในรูปแบบ ราชสำนัก ซึ่งกษัตริย์จะเป็นผู้ พระราชทานอำนาจให้แก่ขุนนางทำหน้าที่ต่าง ๆ ในการบริหารงานของรัฐ ความสัมพันธ์ของขุน นางกับกษัตริย์เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่อาศัยความจงรักภักดี จนกระทั่งในยุคสมัยที่กษัตริย์ ต้องการพัฒนารัฐให้มีความเจริญก้าวหน้า จึงเริ่มแต่งตั้งคนจำนวนมากเพื่อเข้ามาช่วยเหลือใน การบริหารงานเป็นการถาวร จึงเกิดการพัฒนาไปสู่ยุคศักดินา ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และ การเกิดรัฐชาติ[51]

ส่วนคำว่า Bureaucracy จะเห็นว่าปรากฏขึ้นครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการใช้คำว่า Bureaucracy โดยเสนาบดีการค้าของประเทศฝรั่งเศสในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งในพจนานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ของ Ralph Chandler และ Jack Plano ได้อธิบายว่าระบบราชการ (Bureaucracy) ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดยชาวฝรั่งเศสที่ชื่อ แวงซองค์ เดอกูร์เนย์ ในปี ค.ศ. 1745 เพื่ออธิบายลักษณะของรัฐบาลปรัสเซีย (ราชอาณาจักรหนึ่งของชนชาติเยอรมันในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1701-1918) โดยได้อธิบายว่า Bureaucracy หมายถึง อำนาจซึ่งตกอยู่ในมือของข้าราชการ ระบบราชการจึงเป็นรูปแบบการบริหารของรัฐบาลรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างจากรูปแบบการบริหารของรัฐบาลตามที่อริสโตเติล (Aristotle) ได้เสนอไว้ คือ ระบบทรราช (tyranny) คณาธิปไตย (oligarchy) และระบบประชาธิปไตย (democracy) ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ดี ขณะที่การปกครองที่ดี คือ ราชาธิปไตย (king's rule), อภิชนาธิปไตย (aristocracy), การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutional government)[52] อย่างไรก็ตามในปัจจุบันระบบราชการ ถือเป็นหลักสากลที่รัฐบาลของทุกประเทศทั่วโลกได้ยึดถือและนำไปใช้ในการจัดระบบการบริหารราชการ

Library and Learning, University of Phayao

1.4.4 ทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

ภายหลัง ในปี ค.ศ. 1911-1920 แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักเศรษฐศาสตร์การเมือง นักกฎหมาย นักประวัติศาสตร์ และนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้ทำการศึกษาถึง ลักษณะขององค์การที่ปรากฏในยุโรป และศึกษาระบบราชการ (Bureaucracy) อย่างเป็นระบบ พบว่า องค์การสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การธุรกิจหรือองค์การของรัฐ มีการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการ

---

[51] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, **ระบบบริหารราชการไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), หน้า 13.

[52] พิทยา บวรวัฒนา, **ระบบราชการ,** (กรุงเทพมหานคร : ศักดิโสภาการพิมพ์, 2556), หน้า 2.

ดำเนินกิจการงานจากรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมมาเป็นการบริหาร รูปแบบใหม่ที่มีระบบมากขึ้น กล่าวคือ มีการกำหนดตำแหน่งงาน กำหนดลำดับชั้น ในลักษณะที่เป็นรูปพีระมิด (pyramid) มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่อำนาจ และระเบียบกฎเกณฑ์อย่างชัดเจน อีกทั้งการคัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้าย บุคลากรก็ยึดถือหลักการพิจารณาตามความรู้ ความสามารถและหลักการบรรจุคนให้เหมาะสมกับงาน โดยไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ ส่วนตัว เน้นการทำงานมีลักษณะของความเป็นทางการ และเป็นลายลักษณ์อักษร[53] แนวความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีความสำคัญต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างมาก เนื่องจากสามารถศึกษาวิวัฒนาการของการบริหารงานในลักษณะที่เป็นระบบ และอธิบายการเกิดของระบบราชการ แจกแจงอธิบายลักษณะต่าง ๆ ของระบบราชการได้อย่างละเอียดและ ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และเสนอว่าระบบราชการนั้นสามารถเป็นกลไกลกลางโดยใช้รูปแบบอุดมคติ (ideal-type)[54] กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นการจัดองค์การที่ยึดหลักแห่งการใช้สิทธิอำนาจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความสมเหตุสมผล มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แนวคิดดังกล่าวได้ถูกตีพิมพ์ในบทความ The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction โดยตีพิมพ์เป็นภาษาเยอรมันในปี ค.ศ. 1922 และ ตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษในภายหลังในช่วงทศวรรษ 1940[55] อย่างไรก็ตามองค์การขนาดใหญ่ที่เหมาะสมจะนำ ทฤษฎีระบบราชการไปใช้มีเพียง “กองทัพ” รวมถึงองค์การของรัฐเท่านั้น แนวคิดนี้จึงได้รับความนิยมและนำไปใช้เป็นพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐอย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา ระบบราชการถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ จะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีโครงสร้างของระบบราชการเป็นลำดับชั้นตั้งแต่ระดับตัดสินใจ กำหนดนโยบาย จัดสรรสินค้าและบริการ ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ[56] อีกทั้งการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลขึ้นอยู่กับบุคลากรของระบบราชการ โดยเฉพาะในระบบรัฐสวัสดิการ ระบบราชการมี บทบาทที่จะจัดสรรทรัพยากรเป็นอย่างมาก จึงถือว่าระบบราชการเป็นสถาบันหนึ่งในกระบวนการปกครอง

Library and Learning, University of Phayao

---

[53] Weber, M., **The Theory of Social and Economic Organization,** A.M. Handerson and T. Parsons, trans, (New York: Free Press, 1947), p. 331.

[54] พิทยา บวรวัฒนา, **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ,** พิมพ์ครั้งที่4, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 20.

[55] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, **ระบบบริหารราชการไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), หน้า 17.

[56] โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, **หลักรัฐประศาสนศาสตร์,** (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 25.

ประเทศ เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นสถาบันที่ต้องทำหน้าที่ดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม[57]

ดังนั้นองค์การแบบราชการ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการวางระบบการทำงานที่ชัดเจน โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้นมาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทุกคนในองค์การทำงานไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม พฤติกรรมการทำงานของคนในองค์การได้ และไม่ว่าจะเป็นองค์การในภาครัฐ องค์การธุรกิจเอกชน หรือองค์การประเภทอื่น ๆ ก็ตาม ก็สามารถนำระบบราชการไปใช้ได้ และสามารถใช้ได้ผลดีในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการพัฒนาแล้วในระดับหนึ่ง ในเวลาต่อมาทฤษฎีระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ถูกนำไปใช้กันอย่างแพร่หลายในทุกภาคส่วนทั่วโลก[58]

1.4.5 รูปแบบของโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ

โครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ คือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในระบบราชการ ประกอบด้วยตัวบุคคลและบทบาทต่าง ๆ ได้แก่ ตำแหน่งของบุคคล พฤติกรรมที่คาดหวังจากบุคคลในตำแหน่งหรือบทบาทนั้น ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดลักษณะการทำงานต่าง ๆ เช่น การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน การประสานร่วมมือ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะช่วยควบคุมพฤติกรรมของบุคคลให้สามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยลักษณะของรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีลักษณะดังนี้

1) การยึดหลักการแบ่งงานกันทำและความชำนาญเฉพาะด้าน (Division of Labor and Specialization) การปฏิบัติงานหน้าที่ต่าง ๆ ในระบบราชการซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ กำหนดหน่วยงานโดยแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ เพื่อรองรับความสลับซับซ้อนของภารกิจต่าง ๆ ขององค์การ อาทิ หน่วยงานส่วนบัญชีรับผิดชอบเฉพาะเรื่องบัญชี หน่วยงานสารสนเทศดูแลเรื่องเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น การแบ่งงานกันทำและความชำนาญเฉพาะด้าน จึงหมายถึง ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งงาน การจัดแผนกงาน หรือการจัดส่วนงาน

---

[57] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี,** (กรุงเทพมหานคร : เวิลด์เทรดประเทศไทย, 2547), หน้า 88.

[58] ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์,** (เชียงใหม่ : คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 51.

Library and Learning University of Phayao

โดยการแบ่งงานต้องคำนึงถึงความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ของบุคคลเป็นหลัก เพราะคนแต่ละคนมีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกันไม่เท่ากัน ดังนั้นการ ที่จะทำให้คนที่ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างดี จึงต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ตามภาระหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันไป ทุกตำแหน่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ตามบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละส่วนสามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านจะช่วยให้องค์การสามารถทำงานขนาดใหญ่ ที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญในงานเฉพาะด้านยิ่งขึ้น และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

2) มีลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) หลักการบริหารงานที่เน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา ได้รับความนิยมในช่วง ศตวรรษที่ 19-20 โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้คนในองค์การอยู่ภายใต้การควบคุม โดยเชื่อว่าการบริหารที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาจะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในโครงสร้างการบริหารแบบระบบราชการที่มีลักษณะคล้ายรูปพีรามิด (Pyramid) ผู้ที่อยู่ลำดับ ชั้นการบังคับบัญชาที่สูงกว่าจะคอยควบคุมและสั่งการผู้อยู่ลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ต่ำกว่า ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดองค์การที่จำเป็นในองค์การแบบระบบราชการ ต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ มีการกำหนดตำแหน่งงาน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่เบื้องบน ของพีรามิด และตามด้วยผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่รองลงมาตามลำดับขั้นลดหลั่นกันไปจนถึงผู้ที่ตำแหน่งอยู่ในระดับล่างสุดขององค์การ ซึ่งการมีลำดับชั้น ในการบริหารนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการและสายการบังคับบัญชาของบุคคลที่ดำรงอยู่ในตำแหน่ง ต่าง ๆ ขององค์การ ดังนั้น ลำดับชั้นการบังคับบัญชาจึงเป็นเสมือนโครงสร้างความสัมพันธ์ในการ ปฏิบัติงานตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์การ ช่วยให้มีระบบ การบังคับบัญชาที่ชัดเจน เป็นหลักประกันในการใช้อำนาจเพื่อควบคุมการดำเนินการของ องค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งในทัศนะของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นั้น เชื่อว่าการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องกำหนดขึ้นมาในองค์การขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ เพื่อทำให้องค์การมีระบบการสั่งการบังคับบัญชา และการควบคุมอันจะส่งผลให้สามารถควบคุม การดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด[59]

นอกจากนี้อรุณ รักธรรม ได้อธิบายเกี่ยวกับสายบังคับบัญชาว่า เป็นระบบจำแนกอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ออกเป็นช่วงชั้นตั้งแต่ระดับบนสุดขององค์การจนถึงระดับล่างสุดของ

---

[59] เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-57.

Library and Learning, University of Phayao

องค์การ สายบังคับบัญชาจึงทำให้บุคคลแตกต่างกันในเชิงอำนาจ หน้าที่ที่มีลักษณะการขึ้นตรงต่อกันในแนวตั้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา อันก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์และการสื่อสารที่เป็นทางการ และเกิดความห่างเหินระหว่าง สมาชิกในองค์การและผู้บังคับบัญชา และอาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานล่าช้า เนื่องจากการ ปฏิบัติงานต้องดำเนินไปตามลำดับชั้นโดยสาเหตุที่ต้องมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาขึ้นใน องค์การสามารถสรุปได้ ดังนี้[60]

(1) สามารถแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อยู่ในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ว่ามีตำแหน่งอะไรบ้าง อยู่ในระดับไหน มีอำนาจในการสั่งบัญชาใครได้บ้างหรือต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครบ้าง ซึ่งตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมของตำแหน่งที่สูงกว่า

(2) ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชา และการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนต่อเนื่องทั้งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และจากเบื้องล่าง สู่เบื้องบน

(3) เพื่อเป็นหลักประกันว่าเบื้องบนจะสามารถทำการสั่งการ บังคับบัญชา กำกับ ควบคุม ดูแลเบื้องล่างได้อย่างเต็มที่และทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกัน

(4) ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการทำงานและสามารถแก้ไขปัญหา เรื่องความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การได้ทั้งนี้เพราะทุกคนรู้ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนอย่างดี

3) การยึดถือระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ (Rules and Regulations) ระบบราชการให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่จะถูกกำหนดไว้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่สามารถยืดหยุ่นได้ พร้อมกำหนดบทลงโทษในกรณีกระทำความผิด ที่ถูกกำหนด ไว้อย่างเป็นทางการเพื่อเป็นกลไกการควบคุมความประพฤติของสมาชิกทุกคนในองค์การ บุคลากรทุกระดับชั้นมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ระบบราชการจึงเป็น รูปแบบที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างมีระบบมาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกัน และทำให้มีการประสานงานของสมาชิกในองค์การให้สามารถดำเนินงานได้ด้วยดีและมี ความมั่นคง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ อย่างไรก็ตามหลักแห่งการยึดถือระเบียบข้อบังคับ (rules) และ กฎเกณฑ์ (regulations) อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะทั้งสองฝ่ายมีความคาดหวังที่แตกต่างกัน

---

[60] อรุณ รักธรรม, **พฤติกรรมในระบบราชการ,** (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533), หน้า 126.

Library and Learning, University of Phayao

กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องการความเชื่อถือได้ใน พฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับเพื่อใช้ในการควบคุม ขณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความรู้สึกว่าการควบคุม เป็นการจำกัดความเป็นอิสระของตน นอกจากนี้การควบคุมองค์การด้วยหลักแห่งการยึดถือ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ย่อมส่งผลให้ ผู้ปฏิบัติงานมีการระมัดระวังตนมากขึ้น ให้ความสำคัญกับความถูกต้อง มากกว่าการคำนึงถึง การปฏิบัติงานให้รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดปัญหาความล่าช้าตามมา อันจะเป็นเหตุให้ ระบบราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันท่วงที ระเบียบข้อบังคับ (rules) และ กฎเกณฑ์ (regulations) เป็นสิ่งที่ระบุถึงสิ่งที่ให้ กระทำหรือห้ามไม่ให้กระทำ ซึ่งองค์การต้องกำหนดขึ้นมา แจ้งหรือประกาศให้ทุกคนโดยเฉพาะ ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบถึงขอบเขตของพฤติกรรมที่องค์การกำหนดไว้ เช่น ระเบียบข้อบังคับในการทำงานขององค์การ มีการกำหนดถึงเวลาการทำงาน เวลาพัก สวัสดิการสิทธิในการลา ตลอดจนสิทธิ์ ที่ประโยชน์อื่น ๆ ไว้เพื่อให้ทุกคนได้รับทราบและปฏิบัติตาม

ดังนั้น องค์การแบบระบบราชการ หรือองค์การภาครัฐ จำเป็นต้องมีสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (responsibility) ต่อการกระทำของตนและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลาด้วย นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ยังต้องคำนึงถึงหลักแห่งความสมเหตุสมผล (rationality) ความถูกต้องเหมาะสม ของแนวปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีลักษณะการบริหารที่เน้น กฎเกณฑ์และให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงาน ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการที่จะทำ ให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะวิธีการทำงานจะแสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานจะต้องทำงานอย่างไร โดยวิธีการใดจึงจะสามารถทำให้งานบรรลุได้อย่างมี ประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้ทุกคนสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องมีการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อว่าทุกคนจะได้สามารถตัดสินใจวินิจฉัยปัญหา หรือการกระทำต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์อย่างสมเหตุสมผล ไม่ใช่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว[61]

4) ลักษณะของความเป็นทางการ (Formal) และการไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) องค์การแบบระบบราชการ มีลักษณะการทำงานที่เป็นทางการ เนื่องมาจากการทำงานทุกอย่างต้องเป็นไปตามขั้นตอน ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหลักฐาน และต้องมีการเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ ในการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลัง เช่น การสั่งการ

---

[61] สุพจน์ ทรายแก้ว, **ขอบข่ายแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย,** (ปทุมธานี : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2551), หน้า 60-62

Library and Learning, University of Phayao

การออกคำสั่งการรายงานผลการปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น ประโยชน์ของการที่ต้องทำให้เป็นทางการ คือ สามารถใช้เป็นกลไกการควบคุม การทำงานที่เกิดขึ้นในองค์การได้และยังช่วยป้องกันไม่ให้มีการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่าง สมาชิกและองค์การ เพราะทุกคนต้องมีความสัมพันธ์กันตามบทบาท (roles) และตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น อย่างไรก็ตาม วิธีการบริหารงานลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก นับแต่ทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะสังคมโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไปอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การที่ยังคงยึดถือรูปแบบการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ ไม่สามารถปรับตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะการไม่สามารถตอบสนองกับ ความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน เนื่องจากการบริหารแบบนี้มีกลไกการทำงานที่ต้องยึดติดอยู่กับกฎเกณฑ์ ขั้นตอนที่ผูกมัดอยู่เป็นจำนวนมาก เหมือนกรงเหล็กทำให้การทำงานยุ่งยาก สลับซับซ้อน มีเงื่อนไขมากเกินความจำเป็น[62] ทำให้เกิดความล่าช้า หรือที่เรียกว่า “Red Tape”

5) หลักแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) องค์การขนาดใหญ่ที่มีการจัดรูปแบบการทำงานแบบระบบราชการ ผู้บังคับบัญชาถือว่ามีอำนาจในการผลักดันให้คนในองค์การทำงานให้สำเร็จตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่นจะต้องได้รับการยอมรับจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา อีกทั้งบุคลากรทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน พร้อมที่จะยอมให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาได้ตลอดเวลา ดังนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์การแบบระบบราชการจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[63]

(1) อำนาจหน้าที่(authority) หมายถึง ความสามารถในการสั่งการ บังคับบัญชาหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามภารกิจ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ อำนาจหน้าที่จึงเป็นของสิ่งที่ได้รับมอบหมายมาอย่างเป็น ทางการตามตำแหน่ง

(2) ภาระหน้าที่(duty) หมายถึง ภารกิจการงานที่ถูกกำหนดไว้ให้กับตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ ว่ามีหน้าที่ต้องกระทำ หรือ เป็นภารกิจที่ได้มอบหมายให้บุคคลกระทำเป็นการเฉพาะตน

Library and Learning, University of Phayao

---

[62] ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์,** (เชียงใหม่ : คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า 65.

[63] เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

(3) ความรับผิดชอบ (responsibility) เป็นเรื่องของการรับผิดและรับชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำลงไปและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบตลอดเวลา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์การแบบระบบราชการทุกคนต้องมีความสำนึกต่อความรับผิดชอบในการกระทำของตนเสมอ คือ ต้องพร้อมที่จะรับความดีความชอบและเมื่อทำงานสำเร็จ และต้องพร้อมที่จะยอมรับผิด ถ้าเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการกระทำของตนพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ ที่มีอำนาจเสมอ

ดังนั้น ในทัศนะของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) อำนาจหน้าที่และภาระหน้าที่เป็นสิ่งที่มอบหมายกันได้ แต่ความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมอบหมายกันได้ การที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนจะเกิดความสำนึกต่อความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้คิด ตัดสินใจ หรือกระทำไปหรือไม่เพียงใด ต้องขึ้นอยู่กับจิตสำนึก คุณธรรมจริยธรรมและศีลธรรมของแต่ละคน โดยเฉพาะการรับผิดต่อสิ่งที่ได้ตัดสินใจหรือกระทำลงไป

1.4.6 หน้าที่ของระบบราชการ

หน้าที่ของระบบราชการสามารถแบ่งออกเป็นลักษณะสำคัญได้ ดังนี้[64]

1) อำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ นับเป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบบราชการทั่วโลกถือปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติ ผ่านกฎหมาย และฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศใช้กฎหมายแล้ว เป็นหน้าที่ของระบบราชการที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ แล้วนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งครอบคลุมด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ระบบราชการ จึงมีขนาดใหญ่มีบุคลากรจำนวนมาก มีงบประมาณจำนวนมหาศาล

2) อำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ระบบราชการจะแบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้าน ในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความชำนาญงานขององค์การและ ข้าราชการที่สังกัดองค์การนั้น ๆ

3) อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบ ระบบราชการมีหน้าที่ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ ประชาชน หรือนิติบุคคลกระทำการบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม หรือส่งเสริมสนับสนุน ให้กระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

---

[64] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, **ระบบบริหารราชการไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : เสมาธรรม, 2552), หน้า 19.

Library and Learning, University of Phayao

4) อำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน การทราบถึงข้อเรียกร้อง ข้อท้วงติง ความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่เพียง จะช่วยทำให้หน่วยงานราชการรีบเร่งปรับปรุงแก้ไขปัญหา แต่ยังนำไปสู่การแสวงหามาตรการ หรือแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ ในระยะยาวด้วยการนำเอาข้อมูลที่รวบรวมมา นำเสนอต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อการออกกฎหมาย หรือนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะต่อไป

อย่าไรก็ตามแม้ว่าทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) จะได้รับความนิยมและยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีนักวิชาการบางส่วนที่มีความคิดเห็นแตกต่าง และมองว่าระบบราชการนั้นมีกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มากเกินไป และอาจกลายเป็นเครื่องมือในการ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ อีกทั้งระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการได้พัฒนาตนเอง เนื่องจากสายบังคับบัญชาที่เข้มงวด ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวทำให้ระบบราชการนั้นไม่เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน หรือไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยากหรือสถานการณ์วิกฤติ ส่งผลให้ทั่วโลกหันมาให้ความสนใจการปฏิรูปกระบวนการการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้รับอิทธิพล ของแนวคิดการบริหารสมัยใหม่

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 2

บริบทแวดล้อม บทบาท และการปฏิรูปองค์การภาครัฐ
(Public Sector Environment, Roles, and Reform)

องค์การภาครัฐมิได้ดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศ หากแต่สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร รูปแบบการทำงาน และความสามารถของหน่วยงานในการตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะ การทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมจึงช่วยให้เห็นทั้งข้อจำกัดและโอกาสที่องค์การภาครัฐต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติภารกิจ

ในศตวรรษที่ 21 บทบาทของภาครัฐมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะประชาชนคาดหวังบริการที่มีคุณภาพ เข้าถึงได้ เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ขณะเดียวกัน ปัญหาสาธารณะจำนวนมากเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วน รัฐจึงต้องปรับบทบาทให้สามารถประสานความร่วมมือ รับฟังความคิดเห็น และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยยึดประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสำคัญ การปรับบทบาทดังกล่าวสัมพันธ์กับการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ซึ่งมุ่งพัฒนาระบบและวิธีดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป

บทนี้จึงศึกษาองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การภาครัฐ บทบาทของภาครัฐในศตวรรษที่ 21 และแนวคิดกับยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ โดยพิจารณากรณีศึกษาจากประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้เห็นเหตุผล แนวทาง และบทเรียนของการเปลี่ยนแปลงในแต่ละบริบท เนื้อหาเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจว่าองค์การภาครัฐควรปรับตัวและดำเนินงานอย่างไร จึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้อย่างเหมาะสม

Library and Learning, University of Phayao

2.1 บทนำ

การบริหารองค์การภาครัฐเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเงื่อนไขแวดล้อมหลายด้าน ทั้งการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี องค์การภาครัฐจึงไม่อาจยึดถือรูปแบบการทำงานเดิมโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อ

ภารกิจและความต้องการของประชาชน การทำความเข้าใจสภาพแวดล้อมเหล่านี้ช่วยให้เห็นเหตุผลที่ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัว และเลือกแนวทางดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์

นอกจากการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมแล้ว ภาครัฐยังต้องทบทวนบทบาทของตนให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนในศตวรรษที่ 21 โดยมุ่งประโยชน์สาธารณะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ประเด็นเหล่านี้เชื่อมโยงกับการปฏิรูปองค์การและระบบราชการ ซึ่งมีเป้าหมายให้การบริหารงานตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสังคมได้อย่างเหมาะสม เนื้อหาในบทนี้จึงเริ่มจากการศึกษาสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การภาครัฐ ก่อนพิจารณาบทบาทของภาครัฐและแนวคิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยและต่างประเทศครับ

2.2 สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การภาครัฐ

สภาพแวดล้อม (Environment) ขององค์การภาครัฐ หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานของระบบราชการ เพราะระบบราชการนั้นไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่มีปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในระบบราชการ อาจกล่าวได้ว่าระบบ ราชการมีลักษณะเหมือนสิ่งมีชีวิตซึ่งย่อมได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อม โดยสภาพแวดล้อมของระบบราชการสามารถจำแนกประเภทได้ดังนี้ (1) สภาพแวดล้อมภายใน หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบภายในตัวองค์การระบบ ราชการที่มีผลต่อการดำเนินงานของระบบราชการและมีผลต่อการบริหารจัดการขององค์การ เช่น โครงสร้างองค์การ บุคลากร งบประมาณ ทรัพย์สินขององค์การ กฎระเบียบ วัฒนธรรม องค์การ เป็นต้น (2) สภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง ปัจจัยภายนอกองค์การที่สามารถส่งผลกระทบ ต่อองค์การ หรือแรงผลักดันต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การ แต่ไม่สามารถ เห็นความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้กับองค์การหรือการบรรลุผลขององค์การได้โดยตรง มักเป็นเรื่องที่เป็นเงื่อนไขกว้าง ๆ หรือแนวโน้มทั่วไป ซึ่งไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ องค์การ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นสภาพแวดล้อมทั่วไปขององค์การนั้น มักนิยมวิเคราะห์ด้วยแนวคิด PEST Analysis ซึ่งประกอบไปด้วย การวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมือง (politic) การวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (economic) การพิจารณาปัจจัยหรือตัว แปรทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (social) และการวิเคราะห์ตัวแปรทางด้านเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ (technology) ดังนี้[๑]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑] จินตนา บุญบงการ และณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์, **การจัดการเชิงกลยุทธ์ Strategic Management,** (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2544), หน้า 97.

1. ปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎหมาย (Political and Legal Environment) การเมืองเป็นที่มาของนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่จะเชื่อมโยงไปถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะนำมาใช้รวมถึงกฎหมายซึ่งเป็นข้อกาหนดที่เป็นกติกาทางสังคม ที่องค์การไม่สามารถปฏิเสธการปฏิบัติตามได้ นักกลยุทธ์หรือผู้บริหารจึงต้องศึกษาการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงของการเมืองและกฎหมายที่จะเกิดขึ้นเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการวางแผน กลยุทธ์ โดยปัจจัยตัวแปรที่ต้องนามาพิจารณา ได้แก่ กฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายลิขสิทธิ์ เสถียรภาพของรัฐบาล นโยบายของรัฐบาล การส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น[๒]

2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Environment) ปัจจัยทางเศรษฐกิจจะเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงปริมาณการใช้ทรัพยากร และเป็นปัจจัยสาคัญที่ขับเคลื่อนกระบวนการทางธุรกิจทั้งภายในและระหว่างองค์การ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อองค์การธุรกิจ ทั้งในเรื่องของการดาเนินงานภายในและภายนอกขององค์การธุรกิจ โดยผู้บริหารจาเป็นจะต้องติดตามและคาดการณ์แนวโน้มทางด้านเศรษฐกิจในอนาคตว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพื่อนามาใช้ในการปรับเปลี่ยนแผนกลยุทธ์ขององค์การให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่อไป ปัจจัยตัวแปรที่ต้องนามาพิจารณาได้แก่ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ อัตราการแลกเปลี่ยน อัตราการออม รายได้ประชากร อัตราค่าจ้างแรงงาน และราคาสินค้า เป็นต้น[๓]

3. ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Environment) สภาพลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันไป และถึงแม้จะเป็นในท้องถิ่นเดียวกันเมื่อเวลาเปลี่ยนลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมก็จะมีการเปลี่ยนแปลงไปได้เช่นเดียวกัน นักกลยุทธ์หรือผู้บริหารองค์การจึงจาเป็นต้องทาการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงรูปแบบการดาเนินชีวิตของคนในสังคม โดยปัจจัยที่เป็นตัวแปรทางด้านสังคม ได้แก่ จานวนประชากร อัตราการเจริญเติบโตของประชากร ขนาดของครอบครัว กลุ่มอาชีพต่าง ๆ การกระจายของอายุประชากร คุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ค่านิยม พฤติกรรมการบริโภค เป็นต้น ตัวอย่างของการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวแปรทางสังคม เช่น ด้านขนาดของครอบครัวในสังคมไทย จากการตรวจสอบและติดตามจะพบว่าในอดีต ครอบครัวส่วนใหญ่เป็นครอบครัวขยายมีคนอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเป็นจานวนมาก แต่ปัจจุบันครอบครัวส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมีคนอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันน้อยลง เราจึงอาจพยากรณ์แนวโน้มลักษณะของครอบครัวไทย

---

[๒] สุพานี สฤษฎ์วานิช, **การบริหารเชิงกลยุทธ์: แนวคิดและทฤษฎี,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 95.

[๓] เรื่องเดียวกัน, หน้า 96

Library and Learning, University of Phayao

ในอนาคตได้ว่าจะมีครอบครัวเดี่ยวเพิ่ม มากขึ้นกว่าปัจจุบัน จากนั้นจึงประเมินผลว่าจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจของเราอย่างไรและเราต้องปรับวิธีการดาเนินงานอย่างไรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต[๔] ตัวอย่างเช่น ถ้าบริษัทของเราผลิตสินค้าอุปโภค บริโภค เช่น สบู่ แชมพูสระผม หรือผงซักฟอก ก็จะนามาประกอบการตัดสินใจที่จะทาการผลิตสินค้าที่มีขนาดเล็กเหมาะกับครอบครัวเดี่ยวในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น

4. ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี (Technological Environment) เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าเกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งความก้าวหน้าในหลาย ๆ ด้านจะส่งผลกระทบต่อการดาเนินงานขององค์การธุรกิจ ทั้งในด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ที่กิจการนามาใช้ผู้ชานาญการ กระบวนการและระบบการทางาน นักกลยุทธ์หรือผู้บริหารจึงจะต้องพิจารณาปัจจัยที่เป็นตัวแปรทางเทคโนโลยีในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง[๕] ได้แก่ ความก้าวหน้าในการสื่อสารและการขนส่ง ความก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ การประมวลผลข้อมูลขององค์การ เทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม อิเล็กทรอนิกส์สาหรับผู้บริโภค นวัตกรรมในการผลิต และเทคโนโลยีด้านพลังงาน เป็นต้น

2.3 บทบาทของภาครัฐในศตวรรษที่ 21

โลกกำลังอยู่ท่ามกลางกระแส Disruption ต่าง ๆ ที่กำลังเข้าไปเกี่ยวข้องยังทุกวงการ โดยท่ามกลางสภาวะแวดล้อมใหม่ ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วฉับพลัน แผนการต่าง ๆ ที่เคยวางไว้ก่อนล่วงหน้า หากผ่านไปเพียงไม่กี่วันก็อาจกลายเป็นความผันแปรรูปแบบอื่น จึงขึ้นกับว่าองค์กรจะสามารถปรับเปลี่ยนจังหวะก้าวไปให้สอดคล้องกับกระแสพลิกผันได้มากน้อยแค่ไหน และสามารถปรับตัวได้ดีกว่าจึงจะอยู่รอดได้ในสภาพเช่นนี้อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้น กอรปกับสถานการณ์ความตกต่ำของเศรษฐกิจทั่วโลกและสภาพการแข่งขันที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่รุนแรงขึ้น หลายทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจเดินหน้าได้เป็นปกติ ภาคเอกชนพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างดีเยี่ยม ขณะเดียวกันการที่เอกชนเข้ามามีบทบาทความเป็นเจ้าของในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศ ภาครัฐก็ค่อย ๆ สูญเสียความสามารถในการทำหน้าที่นี้ อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศประสบความยากลำบากจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19

---

[๔] เสนาะ ติเยาว์, **การบริหารกลยุทธ์,** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร, 2546), หน้า 2.

[๕] จินตนา บุญบงการ และณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์, **การจัดการเชิงกลยุทธ์ Strategic Management,** (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2544), หน้า 101.

Library and Learning, University of Phayao

ความเป็นเจ้าของถูกโอนกลับมายังภาครัฐอีกครั้งอย่างน้อยก็ชั่วขณะหนึ่ง ประชาชนได้รับผลกระทบในวงกว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และคำถามที่หลายคนห่วงใยคือรัฐและระบบราชการมีความพร้อมในการรับมือกับความท้าทายนี้เพียงใด[๖]

องค์กรภาครัฐในปัจจุบันมีการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นสายบังคับบัญชา และกฎระเบียบที่เคร่งครัด โครงสร้างองค์กรที่ดีที่สุดคือระบบราชการแบบรวมศูนย์โครงการถูกนำไปปฏิบัติโดยการควบคุมจากบนลงล่างเพื่อให้การบังคับบัญชาและการสอดส่องดูแลทำได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังมีจำกัดดุลยพินิจในการบริหารงาน มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความมีเหตุผลเป็นค่านิยมสำคัญในการบริหารงานขององค์กร ระบบราชการไทยมีโครงสร้างของส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อนมีอัตรากำลังข้าราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการมีระบบการบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ประสบกับปัญหาด้านค่าใช้จ่ายของบุคลากรที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปีก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณและมีผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว การบริหารยึดติดกับกรอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเป็นหลัก ทำให้การบริหารไม่สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรทำได้ไม่คล่องตัว และเนื่องจากโครงสร้างองค์กรมีขนาดใหญ่ทำให้การปรับเปลี่ยนต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ปัญหากฎระเบียบ เทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติงานไม่ทันสมัย การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารงานโดยยึดโยงกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก กฎระเบียบบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐและไม่ทันสมัย นอกจากนั้นเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระบบราชการยังขาดความทันสมัย เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของภาคเอกชน ตลอดจนการบริหารงานภายใต้ระบบราชการเป็นการบริหารที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การบริหารงานให้ความสำคัญกับกระบวนการมากกว่าเป้าหมาย ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว[๗]

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้องค์กรภาครัฐต้องทำการปรับเปลี่ยน เทคโนโลยีสามารถช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเร็วกว่า และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม การนำเข้าเทคโนโลยีที่ทันสมัยและการสร้างพื้นที่สำหรับนวัตกรรมในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญ จากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ใน

---

[๖] ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. (ปาฐกถา: รัฐและระบบราชการไทยกับความท้าทายข้างหน้าของประเทศ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://tdri.or.th/2020/10/speech-dr-prasarn/, [14 มีนาคม 2569]

[๗] พระครูใบฎีกาวิชาญ ทรงราษี และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร, การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงานภาครัฐ. **วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น.** 2564), 5(3), 63-64.

Library and Learning, University of Phayao

ปัจจุบัน รวมทั้งการจัดการองค์กรภาครัฐนยุคปัจจุบัน ทำให้องค์กรต่าง ๆ เริ่มมีแนวคิดว่าองค์กรและการบริหารงานในรูปแบบเดิมนั้นจะไม่เหมาะสมอีกต่อไป ซึ่งองค์กรจะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบไปถึงจะสามารถอยู่รอดและประสบความสำเร็จได้ สาเหตุที่องค์กรจะต้องเปลี่ยนรูปแบบไปนั้น ก็เนื่องมาจากสำเหตุสำคัญหลายประการ แต่สำเหตุที่สำคัญสุดก็คือ กฎแห่งความสำเร็จขององค์กรได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยแห่งความสำเร็จหลาย ๆ ประการ ที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในอดีต จะไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไปในศตวรรษใหม่นี้[๘]

การจัดการองค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21

ในสังคมปัจจุบันและอนาคตองค์กรทุกภาคส่วนจะเข้าสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาสิ่งใหม่รวมทั้งพัฒนาความเป็นนวัตกรรมเป็นสิ่งจาเป็นในการพัฒนาองค์กร จึงมีความจำเป็นที่องค์กรภาครัฐจะได้รับการส่งเสริม สร้างสรรค์เพื่อการพัฒนานวัตกรรม ซึ่งองค์กรต้องมีการพัฒนาปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งกระบวนการทางนวัตกรรมไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นใหม่เสมอไปแต่ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรหรือสังคมในทั้งในแง่มุมของการพัฒนาประสิทธิภาพและการเสริมความสามารถของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ[๙] รวมถึงการบริหารท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี สังคมแห่งการเรียนรู้ เศรษฐกิจ และสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์ยุคศตวรรษที่ 21 ที่มีการสื่อสารที่ไร้พรมแดนและการเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0

สุรเดช จองวรรณศิริ กล่าวว่า สภาพแวดล้อมของโลกธุรกิจในปัจจุบันอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า VUCA มากขึ้น โดยคำนี้มาจากการเรียกรวมของ 4 องค์ประกอบ คือ V มาจาก Volatility หรือสภาวะที่มีความผันผวนสูง เป็นการยากที่จะเดาหรือพยากรณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงได้ล่วงหน้า U มาจาก Uncertainty หรือสภาวะที่มีความไม่แน่นอนสูง ความไม่แน่นอนทำให้ผู้บริหารไม่สามารถที่จะวางแผนหรือตัดสินใจให้ชัดเจนได้ว่าจะทำอย่างไร C มาจาก Complexity หรือสภาวะที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีปัจจัยทางด้านสภาวะแวดล้อมจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้มีข้อมูลหรือปัจจัยที่จะต้องพิจารณามากเกินไป จนเกินกว่าที่จะสามารถประมวลผลเพื่อการตัดสินใจได้ และ A มาจาก Ambiguity หรือความคลุมเครือ ที่ไม่สามารถบ่งชี้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ความคลุมเครือหรือ

---

[๘] พสุ เดชะรินทร์, **องค์กรรูปแบบใหม่ในศตวรรษที่ 21**, 2558), [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/111102, [14 มีนาคม 2569]

[๙] องค์อร ประจันเขตต์, องค์กรแห่งนวัตกรรมการศึกษาทางเลือกใหม่ของการบริหารการศึกษา. **วารสารพยาบาลทหารบก,** (มกราคม-เมษายน, 2557), **15(1), 45-51.**

Library and Learning, University of Phayao

ความไม่ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในเชิงเหตุและผล ทำให้ขาดข้อมูลที่เป็นอดีตที่จะช่วยเป็นข้อมูลพื้นฐานในการตัดสินใจได้[๑๐]

องค์กรในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะหลายอย่างที่ถูกผลักดันโดยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี สังคม และเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น

1) องค์กรมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เป็นส่วนสำคัญขององค์กรในปัจจุบัน การใช้งานระบบฐานข้อมูล การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ และการทำงานในรูปแบบออนไลน์เป็นต้นเป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไป

2) มีการทำงานร่วมกันผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์และการสื่อสารในสังคมเครือข่ายเป็นสิ่งที่สำคัญ องค์กรต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3) ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทักษะทางวัฒนธรรมของบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการสร้างทีมที่มีความหลากหลาย การทำงานกับทีมที่มีความหลากหลายช่วยให้องค์กรสามารถมีความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

4) องค์กรต้องเน้นการมีส่วนร่วมกับสังคม การโปร่งใสในการดำเนินงาน และการแบ่งปันข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมช่วยสร้างความเชื่อถือและสัมพันธภาพกับประชาชน

5) องค์กรต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว การตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเป็นสิ่งสาคัญ

6) องค์กรที่มีการปฏิบัติตามค่านิยมและจรรยาบรรณมีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับจากประชาชนและเครือข่าย

จากองค์ประกอบ 6 ข้อข้างต้นเป็นลักษณะบางประการที่ทำให้องค์กรในศตวรรษที่ 21 มีลักษณะที่ทันสมัยและสามารถเผชิญกับความท้าทายและเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในการจัดการองค์กรในศตวรรษที่ 21 ที่กำลังเป็นที่นิยมในสังคมได้แก่การปรับรูปแบบองค์กรเป็นองค์กรนวัตกรรม เป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมในด้านต่าง ๆ โดยมีการบริหารจัดการระบบและทรัพยากร ในองค์กรให้ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างนวัตกรรม เพื่อสร้างมูลค่า

---

[๑๐] สุรเดช จองวรรณศิริ, **การจัดการสู่องค์กรนวัตกรรม,** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ทริปเปิลว้าว คอร์ปอเรชั่น จำกัด, 2563), หน้า 15.

Library and Learning, University of Phayao

และความได้เปรียบในการแข่งขันให้กับองค์กรอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งมีการนานวัตกรรมเข้ามาประยุกต์ใช้ในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์กร

อีกทั้ง นรวัฒน์ ชุติวงศ์และณัฐสิทธิ์ เกิดศรี ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมในประเทศไทย ได้มีการทบทวนทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม ซึ่งการเป็นองค์กรนวัตกรรมจะช่วยให้องค์กรก้าวเข้าสู่องค์กรในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยสรุปได้ 9 ประการ ดังนี้[๑๑]

1) โครงสร้างองค์กร (Structure) มีโครงสร้างการบริหารงานองค์กรโดยไม่ยึดติดกับกฎระเบียบ กระบวนการหรือกฎเกณฑ์เดิม มีความยืดหยุ่นและต้องสามารถปรับเปลี่ยนหรือจัดการตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการบริหารควรเป็นไปในทิศทางที่ไม่ต้องพึ่งผู้นำเท่านั้น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการสื่อสารที่เปิดเผยทุกระดับเป็นสิ่งสาคัญโดยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบทางการ ความสำคัญคือการทำงานร่วมกันโดยที่แต่ละส่วนของงานไม่ยึดติดกับงานเฉพาะที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งทำให้พนักงานแต่ละคนรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร

2) ขนาดขององค์กร (Size) องค์กรขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่มีความสามารถทางนวัตกรรมมากกว่าองค์กรขนาดเล็ก นั่นคือองค์กรขนาดใหญ่มีข้อได้เปรียบในด้านทรัพยากรเมื่อเทียบกับองค์กรขนาดเล็ก องค์กรขนาดใหญ่มีผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากที่ส่งผลดีในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ทั้งในด้านการสนับสนุนทางการเงิน การพัฒนาบุคลากรด้านเทคนิค และการมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามมีการศึกษามากมายที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรขนาดเล็กก็มีข้อได้เปรียบเฉพาะในด้านการบริหารที่มีความยืดหยุ่นและใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยบางรายที่ระบุว่าขนาดขององค์กรไม่ได้มีผลตรงต่อนวัตกรรม

3) แหล่งที่มาของนวัตกรรม (Sources of Innovation) องค์กรแห่งนวัตกรรมต้องมีการค้นหาแนวคิดใหม่อยู่ตลอด โดยจุดกำเนิดเริ่มมาจากแนวความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ ของคนโดยแตกต่างกันตามแหล่งที่มาของความคิดจากตัวบุคคล จากองค์กร การพัฒนานวัตกรรมจากห้องทดลอง จากความต้องการของลูกค้า จากกลุ่มบุคคลภายนอกองค์กร รวมไปถึงการปรับ เปลี่ยนกระบวนการใหม่ที่ใช้ในการดาเนินงานภายในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินงาน

---

[๑๑] นรวัฒน์ ชุติวงศ์และณัฐสิทธิ์ เกิดศรี, การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิผลต่อการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมในประเทศไทย, **วารสารบริหารธุรกิจ**, 2554), 34(130), 47-58.

Library and Learning, University of Phayao

4) กระบวนการในการพัฒนานวัตกรรม(Process of Innovation) ซึ่งได้แก่ขั้นตอนการทำงานที่ต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันท่วงที มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในแต่ละขั้นตอนเพื่อร่วมกันพัฒนานวัตกรรม และกลั่นกรองแนวคิดใหม่ ๆ ก่อนออกสู่สังคม การบริหารจัดการบุคลากร การบริหารทุนมนุษย์ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม ทั้งในด้านบุคลากรที่ต้องคิดค้นหรือพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารจะต้องสื่อสารเป้าหมายขององค์กรให้พนักงานเข้าใจซึ่งกันและกัน รวมถึงการให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ การให้อิสระแก่พนักงานในการคิด การสนับสนุนและทรัพยากรต่าง ๆ ตามความจำเป็น และสร้างบรรยากาศในองค์กรที่สนับสนุนความคิดสร้างสรรค์ สนับสนุนการพัฒนาคนภายในองค์กรและจะต้องสร้างแรงจูงใจในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ

5) การทำงานร่วมกันในทุกแผนก (Collaboration) การทำงานร่วมกันในทุกแผนกในองค์กรแห่งนวัตกรรมควรเน้นการรวบรวมความรู้และความสามารถจากบุคลากรในทุกส่วนงานขององค์กรเพื่อพัฒนาการทางานร่วมกันและส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและความรู้ นอกจากนี้ การทางานร่วมกันระหว่างองค์กรยังสร้างโอกาสในการประสบความสำเร็จมากมายและช่วยลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้

6) การสื่อสารกันระหว่างบุคลากร (Communication) การสื่อสารระหว่างบุคลากรในองค์กรแห่งนวัตกรรมควรเน้นการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งพบได้ในองค์กรที่มีโครงสร้างแบบยืดหยุ่น เป็นเพราะมีข้อได้เปรียบในการทำงานที่ต้องการการสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เฉพาะเจาะจงและอยู่นอกเหนือจากแผนงานได้

7) องค์ความรู้ (Knowledge) ความรู้ในองค์กรแห่งนวัตกรรมควรสามารถแปลงข้อมูลพื้นฐานให้กลายเป็นองค์ความรู้ขององค์กรได้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ และต้องมีการแบ่งปันองค์ความรู้ในองค์กรเพื่อสร้างองค์กรที่เน้นการเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของการเป็นองค์กรนวัตกรรม

8) เทคโนโลยี (Technology) เทคโนโลยีถือเป็นปัจจัยครอบคลุมที่สำคัญในการสนับสนุนองค์กร โดยเน้นที่ความสามารถในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร เช่น การลดระยะเวลา การเข้าถึงลูกค้าโดยตรง และการตอบสนองความต้องการอย่างรวดเร็ว การใช้เทคโนโลยียังช่วยให้องค์กรสามารถรับข้อมูลและข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์ในยุค VUCA World

9) วัฒนธรรมองค์กร (Culture) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของทีมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและบรรยากาศภายในองค์กรเป็นส่วนใหญ่ เพราะสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อประสบการณ์ความคิดสร้างสรรค์และความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ นวัตกรรมองค์กร

Library and Learning, University of Phayao

บรรยากาศในองค์กรจะต้องส่งเสริมให้คนในองค์กรเกิดความคิดใหม่ ๆ และส่งเสริมนวัตกรรม สนับสนุนวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรนวัตกรรม เช่น การยอมรับและรับฟังความคิดเห็นและคำวิจารณ์ การโต้แย้งอย่างมีเหตุผล การกล้าเสี่ยง เสรีภาพในการคิด การทำงานร่วมกันระหว่างทุกคนในทีมในศตวรรษที่ 21 แนวคิดและทฤษฎีการจัดการองค์กรและการจัดการองค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์ และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรภาครัฐมุ่งเน้นการนำแนวคิดและทฤษฎีการจัดการองค์กรมาประยุกต์ใช้ดังนี้

1) การเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ เช่น ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีโครงสร้างองค์กร และทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการขององค์กร

2) การมุ่งเน้นไปที่ประชาชน องค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น ทฤษฎีการจัดการความสัมพันธ์กับลูกค้า (CRM) ถูกนามาใช้เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า รักษาฐานลูกค้า และดึงดูดลูกค้าใหม่

3) การใช้เทคโนโลยี เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในองค์กรภาครัฐ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มประสิทธิผล และให้บริการแก่ประชาชน

4) การบริหารจัดการความรู้ องค์กรภาครัฐให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ ทฤษฎีการจัดการความรู้ ถูกนามาใช้เพื่อรวบรวม จัดเก็บ และแบ่งปันความรู้ภายในองค์กร

5) การบริหารจัดการคน องค์กรภาครัฐให้ความสาคัญกับการบริหารจัดการคน ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรบุคคล ถูกนำมาใช้เพื่อดึงดูดรักษา พัฒนา และสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงาน อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างบางประการ องค์กรภาครัฐมักมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากองค์กรเอกชน มักมีกฎระเบียบและข้อจำกัดมากกว่า และมักต้องตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมือง

การเป็นองค์กรนวัตกรรมเป็นสิ่งสำคัญในภาครัฐในปัจจุบันเนื่องจากการเผชิญกับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในทุกด้าน อาทิ เทคโนโลยีก้าวหน้า การเปลี่ยนแปลงในสังคม และภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป การจัดการองค์กรภาครัฐในยุคนี้จึงต้องมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วและการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการบริหารงาน นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรภาครัฐก็มีบทบาทสำคัญในการเป็นองค์กรนวัตกรรม การสร้างทีมงานที่มีขีดความรู้ความสามารถและมีความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาแนวทางการบริหารภาครัฐใหม่ ๆ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะและความรู้ของบุคลากรเป็นสิ่งสำคัญในการทำให้องค์กรภาครัฐเกิด

Library and Learning University of Phayao

การเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในศตวรรษที่ 21 การเป็นองค์กรนวัตกรรมไม่เพียงแต่ต้องการการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างเดียว แต่ยังต้องการการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมองค์กร การสร้างวัฒนธรรมที่กระตุ้นนวัตกรรม สนับสนุนความคิดสร้างสรรค์ และสร้างพื้นที่ในการทดลอง ลองผิดลองถูก มีบทบาทสำคัญในการทำให้องค์กรภาครัฐเป็นที่ประสบความสำเร็จในการเป็นองค์กรนวัตกรรม รวมถึงแนวทางการจัดการองค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21 หรือการเข้าสู่โมเดลองค์กรนวัตกรรม จะประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ อาทิ การทางานร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารความเสี่ยงและความมั่นคง โครงสร้างการบริหารจัดการ การให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพและการปรับโครงสร้างองค์กร องค์ประกอบข้างต้นจะเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนาองค์กรภาครัฐในศตวรรษที่ 21

2.4 การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเปรียบเทียบกับบริบทไทย

ระบบราชการถือเป็นกลไกหลักของรัฐในการบริหารประเทศและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ โดยมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการรักษาความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น ประสิทธิภาพของระบบราชการจึงมีผลโดยตรงต่อความสามารถของรัฐบาลในการบริหารประเทศและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และสังคม ระบบราชการของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโลก[๑๒]

ในอดีต ระบบราชการไทยมีลักษณะสำคัญคือการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Administration) และการดำเนินงานตามลำดับชั้นของอำนาจ (Hierarchy) ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดระบบราชการของนักสังคมวิทยาอย่าง Max Weber แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะมีข้อดีในด้านความเป็นระเบียบและความชัดเจนของสายบังคับบัญชา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการตัดสินใจ ความ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๒] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.opdc.go.th, [11 มีนาคม 2569].

ซ้ำซ้อนของหน่วยงาน และการขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงาน ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในยุคสมัยใหม่[๑๓]

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการปฏิรูประบบราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการปฏิรูประบบราชการมิได้หมายถึงเพียงการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบราชการ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดการบริหารภาครัฐทั่วโลกได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) [๑๔] ซึ่งมุ่งเน้นการนำหลักการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ เช่น การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร และการให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการประชาชน นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย การปฏิรูประบบราชการได้รับการผลักดันอย่างจริงจังตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาระบบราชการโดยเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาระบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยมากขึ้น การดำเนินการดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน และยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน

ในบริบทของการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม หรือที่เรียกว่า “ประเทศ

---

[๑๓] ปรียวรรณ สุวรรณสูนย์, **ระบบราชการไทย 4.0,** เอกสารวิชาการสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), หน้า 18.

[๑๔] กฤต ผิวขำ, วชิรพัฒน์ หวังหมู่กลางและเจษฎา โพธิสาย, การปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ระบราชการ

4.0 ด้วยนวัตกรรม, **วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน,** ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, 2564), หน้า 45–60.

Library and Learning, University of Phayao

ไทย 4.0” ซึ่งมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ แนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับบทบาทจากการเป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) ไปสู่การเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการทำงานแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม[๑๕]

นอกจากนี้ แนวคิดการพัฒนาระบบราชการไทยในยุคปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการสู่ระบบราชการ 4.0 (Government 4.0) ซึ่งเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐให้มีความทันสมัย เปิดกว้าง และเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้มีคุณภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง[๑๖]

ดังนั้น การศึกษาถึงแนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาคราชการในประเทศไทยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการทำความเข้าใจทิศทางการพัฒนาระบบราชการของประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในระดับโลก

Library and Learning, University of Phayao

2.4.1 แนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปราชการของไทย : เหตุผลและความจำเป็น

เมื่อพูดถึงภาคราชการคนส่วนใหญ่จะนึกถึงความอุ้ยอ้าย เทอะทะ ความยุ่งยาก สลับซับซ้อนของโครงสร้างส่วนราชการ กฎระเบียบ ขั้นตอน และกระบวนการที่ยืดยาว ความล่าช้า สิ้นเปลือง ความไม่ซื่อสัตย์และโปร่งใส ความไม่รับผิดชอบ ความล้าหลังไม่ทันสมัย ไปจนถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเป็นการบริหารงานแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ประกอบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณด้านบุคคลมากกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปี[๑๗]

---

[๑๕] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), **แนวคิดการพัฒนาองค์กรสู่ระบบราชการ 4.0,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560). หน้า 102.

[๑๖] สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **แนวคิดการพัฒนาระบบราชการไทยสู่ระบบราชการ 4.0,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561), หน้า 78.

[๑๗] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, **การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์,** (กรุงเทพ ฯ: สำนักงาน ก.พ. 2546), หน้า 38-39.

หากพิจารณาการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา จะพบว่า มีการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ ซึ่งมีการดำเนินการมาแล้ว 6 ครั้ง ดังนี้

1) การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031) กษัตริย์สามารถใช้อำนาจปกครองแผ่นดินทั้งปวงโดยมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก ทำหน้าที่หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วนสมุหพระกลาโหม เป็นหัวหน้าทหารและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ และมีเสนาบดี 4 ฝ่าย คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา อาณาจักรอยุธยาแผ่ขยายออกไปเรื่อย ๆ ผนวกเอาอาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาในปี พ.ศ. 1981 รวมถึงปัญหาการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในตลอดช่วงต้นของอาณาจักรอยุธยา ทำให้ต้องปฏิรูปการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ซึ่งอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือเสนาบดี เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้ราชธานีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ[๑๘]

นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองใหม่ โดยให้พื้นที่รอบกรุงศรีอยุธยาและอาณาเขตเมืองลูกหลวงให้มาขึ้นกับเมืองหลวงโดยตรงเป็นเขตปกครองใหม่เรียกว่า ราชธานี จัดเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองนอกวงราชธานีออกไปจัดเป็นหัวเมืองเอกหรือเมืองลูกหลวงเอกและเมืองโทหรือเมืองลูกหลวงโทไกลออกไปจากราชธานีและเมืองลูกหลวงเอกเมืองลูกหลวงโท จะเป็นเขตหัวเมืองใหญ่ เรียกว่า เมืองพระยามหานคร[๑๙]

2) การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 –2453) การแผ่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมและประเทศไทยถูกอังกฤษบีบให้การทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่สำคัญคือ สนธิสัญญาเบาว์ริง[๒๐] ส่งผลให้สยามต้องมีการปรับปรุงระบบการค้า การจัดเก็บภาษี และระบบยุติธรรมการเกิดรัฐชาติ (Nation State) ทำให้อาณาจักรสยามขยายตัวออกไปเป็นอันมาก และความซับซ้อนของสังคมทำให้ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ล้าสมัยและขาด

---

[๑๘] ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน, **การปฏิรูประบบราชการไทย: การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง,** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://library1.nida.ac.th/jourfull1/taweesak1/taweesak_bureaucracy1.pdf, [16 มีนาคม 2569]

[๑๙] สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง : ในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 81.

[๒๐] ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 1767–1945, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2544), หน้า 86–88.

Library and Learning, University of Phayao

ประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และตั้งกระทรวงจำนวน 12 กระทรวง ในวันที่ 1 เมษายน 2435 เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โปรดเกล้าให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2448 และ ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ. 2452)[๒๑]

3) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชแผ่นดินภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น (1) ส่วนกลาง (2) ส่วนภูมิภาค และ (3) ส่วนท้องถิ่น ได้มีการบริหารราชการแผ่นดินทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจเรื่อยมา ซึ่งก็ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกในการบริหารประเทศ ในเดือนสิงหาคม 2534 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534” ให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง[๒๒]

เดือนกันยายนในปีเดียวกันนั้น ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534” ซึ่งกำหนดให้การพัฒนาระบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และทันต่อความต้องการของประชาชนการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เกิดแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ขึ้น อันเกิดจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมข้อตกลง

---

[๒๑] ปิยนาถ บุนนาค และคณะ, เก้าแผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2549), หน้า 45.

[๒๒] จิรวัฒน์ รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร : พึ่งตน, 2546), หน้า 23.

Library and Learning University of Phayao

ด้านอิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (e–ASEAN Agreement) สำหรับประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาโครงการที่เรียกว่า e–Thailand ขึ้นโดยแนวคิดดังกล่าว เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นธรรม พัฒนาสังคม บุคลากร และสารสนเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการค้า การลงทุน การสร้างความเชื่อมั่น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและภาคเอกชน[๒๓] สำหรับหลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การบริการที่ภาครัฐให้แก่ประชาชนโดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้[๒๔]

(1) ที่เดียว คือ ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่จุดเดียว โดยได้รับบริการแบบเบ็ดเสร็จจากหน้าเว็บไซต์ที่บูรณาการบริการต่าง ๆ ที่เคยอยู่อย่างกระจัดกระจายให้มารวมอยู่ที่เดียวได้

(2) ทันใด คือ หน่วยงานของรัฐสามารถให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชน โดยมีการตอบรับแบบทันทีทันใด ไม่เสียเวลารอการตอบกลับทางเอกสาร ส่งผลให้ประชาชนสามารถทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

(3) ทั่วไทย คือ ประชาชนสามารถใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกที่ผ่านการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่หน่วยงานของรัฐจัดบริการได้

(4) ทุกเวลา คือ ประชาชนสามารถใช้บริการออนไลน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกเวลา หรือได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้นสามารถรับบริการนอกเวลาราชการได้

(5) ทั่วถึงและเท่าเทียม คือ การให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในโอกาสการเข้ารับบริการจากภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ

(6) ธรรมาภิบาล คือ การให้บริการจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ภาครัฐไทยได้มีการนำมาใช้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System –GFMIS) การชำระ

---

[๒๓] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1990,** (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 45.

[๒๔] ประสบโชค ประมงกิจ, **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: รูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์, พิมพ์ครั้งที่ 2,** (กรงเทพฯ : สหมิตรพริ้นติ้ง, 2549), หน้า 15-18.

Library and Learning, University of Phayao

ภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต (e-Revenue) ระบบการทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Passport หรือ E-passport) ระบบบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) ระบบทะเบียนราษฎรอิเล็กทรอนิกส์ (e-Registration) เป็นต้น (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,2558 38) ดังนั้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงถือเป็นกลยุทธ์และมาตรการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการไทยสร้างวิธีการปฏิบัติงานใหม่ที่ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและพัฒนาการให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อันส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานของรัฐมากขึ้น[๒๕]

จนกระทั่งต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยอนุมัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยให้มี “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” เรียกโดยย่อว่า “ปรร.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน กรรมการโดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวฯ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุมัติ พิจารณากลั่นกรองประเมิน วิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางตัดสินใจเชิงรุกตามนโยบาย สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลในการปฏิรูปเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการทำกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาปรับใช้ โดยผสมผสานกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” ซึ่งรัฐบาลได้ประชุมเชิงปฏิบัติการโดยระดมสมองจากนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของทุกกระทรวง พบว่าภาครัฐในอนาคตจะรับผิดชอบภารกิจหลักรวม 11 กลุ่มภารกิจ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับบทบาท ภารกิจ

---

[๒๕] สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **การบริหารจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government),** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://library2.parliament.go.th/ ejournal/content_af/2558/apr2558-2.pdf, [14 มีนาคม 2569]

Library and Learning, University of Phayao

และโครงสร้างของส่วนราชการ โดยมีการระดมสมองจากนักวิชาการและในการเป็นที่ปรึกษาแนะนำ การเป็นผู้ตรวจสอบ (Inspector) กำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบมากขึ้นด้วย

ประการที่สอง การมุ่งเน้นการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแล้ว ได้พยายามผลักดันนโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการโดยใช้กลไกของระบบราชการนั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการ “ราชการไทยใสสะอาด” ซึ่งได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติแก่ข้าราชการให้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีระบบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการอย่างต่อเนื่องด้วย และ

ประการที่สาม การมุ่งเน้นให้รัฐบาลก้าวสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) รัฐบาลได้สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์การภาครัฐ ธุรกิจและชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการและการบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพอนึ่งในช่วงปี 2545 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ในเดือนตุลาคม 2545 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545”[๒๖] แม้ว่าก่อนหน้านี้จะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขาดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน และกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชนแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นเสียใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย และทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพรวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกันเมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๖] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 119 ตอนที่ 99ก.

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546[๒๗] อันเป็นการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการเพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

จนกระทั่งเดือนกันยายน 2559 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่17) พ.ศ. 2559[๒๘] ได้ประกาศจัดตั้ง “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านดิจิทัล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม ฐานความรู้ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่บูรณาการกลไกต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

5) แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวดการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 258 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ

(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๗] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 120 ตอนที่ 100ก.

[๒๘] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559, **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 133 ตอนที่ 80ก.

(2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน

(3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ

(4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

(5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน[๒๙] อันเป็นแบบแผนสำหรับการพัฒนาระบบราชการต่อไปในอนาคต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 ได้มีแผนการปฏิรูปประเทศ[๓๐] ด้านการบริหารราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญในการพัฒนาระบบราชการว่า องค์กรภาครัฐเปิดกว้างและเชื่อมโยงข้อมูลกัน กะทัดรัดแต่แข็งแรง ทำงานเพื่อประชาชนโดยเชิงพื้นที่เป็นหลักจัดระบบบริหารและบริการให้เป็นดิจิทัล จัดระบบบุคลากรให้มีมาตรฐานกลาง มีคุณธรรมและจริยธรรม และสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม 2562 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.)[๓๑] กระทรวงนี้เกิดจากการรวมหน่วยงานกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเข้าด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีทั้งการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม และมีการนำเอาหลักการที่เป็นสากลเข้ามาปรับประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย พร้อมทั้งการออกกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการของประชาชน แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้องค์การซึ่งมีขนาดใหญ่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนชนอย่างเสมอหน้าได้เพราะที่ผ่านมายังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกการบริหารประเทศ

---

[๒๙] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.

[๓๐] มนวดี จันทิมา, **การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในยุค 4.0,** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://iad.bangkok.go.th/ sites/default/files/Thai%20government%20reform.pdf, [14 มีนาคม 2569]

[๓๑] พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562, **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 136 ตอนที่ 57ก.

Library and Learning, University of Phayao

6) การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน และลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทยให้เข้าสู่ยุคดิจิทัล

สมัยรัฐบาลของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในศตวรรษที่ 21 โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบราชการให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาประเทศตามนโยบาย ประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0) ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างเศรษฐกิจฐานนวัตกรรมและการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในบริบทดังกล่าว ภาครัฐจึงต้องปรับบทบาทจากการเป็นเพียงผู้กำกับดูแล (Regulator) ไปสู่การเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการพัฒนาประเทศ[๓๒]

แนวคิดสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในยุคนี้คือการพัฒนาระบบราชการสู่ “ระบบราชการ 4.0” (Government 4.0) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานของภาครัฐให้มีความทันสมัย โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น ระบบราชการ 4.0 เน้นการบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักธรรมาภิบาล และมุ่งสร้าง “รัฐบาลที่ประชาชนเชื่อถือไว้วางใจได้” (Credible and Trusted Government) โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนผ่านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี[๓๓]

ภายใต้แนวคิดดังกล่าว การปฏิรูประบบราชการได้มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานของภาครัฐให้มีลักษณะ เปิดกว้าง เชื่อมโยง และทำงานร่วมกัน (Open and Connected Government) โดยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการพัฒนาระบบบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและเข้าถึงได้ง่ายมากขึ้น[๓๔]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๒] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), “การขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามนโยบาย Thailand 4.0,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.opdc.go.th/6341/?utm_source=chatgpt.com, [14 มีนาคม 2569].

[๓๓] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), ระบบราชการ 4.0 เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560.

[๓๔] อุไรวรรณ เตียนศรี และศรุดา สมพอง, “การปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0,” วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์ ปีที่ 7, ฉบับที่ 3, 2561), หน้า 115–126.

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) เพื่อยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐและการให้บริการประชาชน โดยมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลดิจิทัลมาใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้การให้บริการประชาชนมีความสะดวก รวดเร็ว และลดขั้นตอนการดำเนินงานของภาครัฐให้มีความคล่องตัวมากขึ้น อีกหนึ่งประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์คือการส่งเสริม นวัตกรรมภาครัฐ (Public Sector Innovation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนา “ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ” (Government Innovation Lab) เพื่อทดลองแนวทางใหม่ ๆ ในการปรับปรุงการบริการสาธารณะ รวมทั้งการลดขั้นตอนการอนุญาตและการอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ[๓๕]

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐให้เป็นระบบราชการที่มีความทันสมัย เปิดกว้าง และมีประสิทธิภาพ โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัล นวัตกรรม และแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของรัฐ เพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาประเทศในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเป็นสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก ต่อมาในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับบทบาทของระบบราชการให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและการบริหารรัฐสมัยใหม่ ภายหลังในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานภาครัฐ ขณะที่ในปัจจุบันการปฏิรูประบบราชการมุ่งสู่การพัฒนาระบบราชการ 4.0 และรัฐบาลดิจิทัล ซึ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และการบริหารแบบบูรณาการ เพื่อให้ภาครัฐมีความทันสมัย โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๓๕] ศราวุธ ขันธวิชัย, พระสังวาน เขมปญฺโญ สายเนตร, พระมหาจักรเทพ จกฺกวโร ศรีทิม และสมนึก จันทร์โสดา, “ธรรมาภิบาลกับบริบทการขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0 เพื่อการบริหารภาครัฐอย่างยั่งยืน,” วารสารชัยภูมิปริทรรศน์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 2, 2568), หน้า 56–70.

Library and Learning, University of Phayao

2.4.2 แนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปราชการในประเทศต่าง ๆ

เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาคราชการที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ของแต่ละประเทศ จึงขอนำเสนอแนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาคราชการในประเทศ ต่าง ๆ จำนวน 5 ประเทศ ดังต่อไปนี้

1. ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom)

โดยที่สภาพการณ์ของประเทศสหราชอาณาจักร ไม่มีปัญหาเรื่องการจัดโครงสร้างและ ระเบียบบริหารราชการ ทั้งในระดับการบริหารราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) และการปกครองส่วน ท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่น) ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการจัดโครงสร้างและระเบียบบริหารราชการให้เหมาะสม กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถจะกระทำได้อยู่ตลอดเวลาอยู่แล้ว โดยไม่ต้องเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด ดังนั้น การปฏิรูปภาคราชการในประเทศสหราชอาณาจักร จึงได้เน้นการปฏิรูปในเรื่องการบริหาร และการจัดการ เพื่อให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เช่น การจัดให้มีโครงการ ตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency Scrutiny Programme) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของการบริหาร ราชการ โครงการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency Programme) เพื่อยกระดับการ บริหารและการจัดการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น และการปฏิรูปในเรื่องการจัด ระบบการให้บริการประชาชน เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ที่จะทำได้ เช่น การจัดให้มีโครงการสัญญาของประชาชน (Citizen's Charter Programme) เพื่อ ยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของบริการของภาคราชการที่ให้แก่ประชาชน เป็นต้น สำหรับยุทธศาสตร์ที่ใช้และทำให้การปฏิรูปภาคราชการในประเทศสหราชอาณาจักร ตามโครงการต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จ นั้น อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้[๓๖]

(1) การเตรียมการที่ดี กล่าวคือ มีการเตรียมการตั้งแต่การกำหนดนโยบายและหลักการ การเตรียมการในการดำเนินงาน การทำความเข้าใจกับกระทรวงและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้อง ใช้เวลาในการเตรียมการในด้านต่าง ๆ ประมาณ 2 ปี กว่าจะดำเนินการอย่างจริง

(2) การเอาจริงเอาจังของผู้บริหารสูงสุดของประเทศ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะให้ความ สนใจและเอาใจใส่ ตลอดจนมีการติดตามความคืบหน้าเป็นระยะ ๆ โดยจัดให้มีการประชุมพิเศษให้ รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ เพื่อรายงานความ

---

[๓๖] Christensen, T., & Lægreid, P., **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice,** (London: Routledge, 2001), p.26-29.

Library and Learning University of Phayao

คืบหน้า พร้อมกับเสนอแผนที่จะดำเนินการต่อไปด้วย ซึ่งเป็นวิธีการผลักดันให้โครงการต่าง ๆ สามารถ ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ที่ได้ผลมากวิธีหนึ่ง

(3) การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รัฐมนตรีซึ่งมีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ เช่น ในสมัยนายจอห์น แมเจอร์ (John Major) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบให้ Chanceller of the Duchy of Lancaster ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (Member of Cabinet) และมีความใกล้ชิดกับนายจอห์น แมเจอร์ เป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ นอกจากนั้น ได้มอบให้ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับ ผิดชอบโครงการแต่ละโครงการ โดยเฉพาะ โดยให้รายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ

(4) การจัดตั้งหน่วยงานรองรับที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา กล่าวคือ จะมีการจัดตั้ง หน่วยงานรองรับโครงการต่าง ๆ เป็นโครงการ ๆ ไป เช่น หน่วยงานประสิทธิภาพ (Effiency Unit) เมื่อรองรับโครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ หน่วยงานสัญญาของประชาชน (Citizen's Charted Unit) เพื่อรองรับโครงการสัญญาของประชาชน เป็นต้น และในแต่ละหน่วยงานจะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เต็มเวลา เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายและหลักการ ตลอด จนประสานงานการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเต็มเวลาเช่นกัน[๓๗]

(5) การจัดตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory Panel) กล่าวคือ จะมีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้น โดยคณะที่ปรึกษาจะร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพัฒนาแนวทางดำเนินงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คณะที่ปรึกษาในที่นี้ มิใช่คณะที่ปรึกษาในรูปคณะกรรมการตามที่รัฐบาลไทยใน สมัยต่าง ๆ แต่งตั้งขึ้น แต่เป็นคณะของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยในการปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ[๓๘]

(6) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวคือ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจกระทำโดยการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การ

---

[๓๗] Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J., **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government,** (Oxford: Oxford University Press, 2006), P. 81.

[๓๘] Rhodes, R. A. W. Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexibility and Accountability. (Buckingham: Open University Press, 1997), p. 102.

Library and Learning, University of Phayao

เปิดรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อปรับแนวทางการดำเนินงานให้เหมาะสมและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นก่อนที่จะลงมือดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป

2. ประเทศสวีเดน (Sweden)

โดยที่ประเทศสวีเดนได้มีการปฏิรูปภาคราชการอย่างต่อเนื่อง ปัญหาต่าง ๆ ของภาค ราชการในประเทศสวีเดนจึงมีไม่มากนัก ดังนั้น การปฏิรูปภาคราชการก็เพื่อให้ภาคราชการมีประสิทธิภาพ ทัดเทียมกับภาคเอกชนอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้ภาคราชการมีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยสรุปแล้ว ประเทศสวีเดนมีระบบการบริหารและการจัดการของภาคราชการที่เป็น ตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการที่พึงประสงค์ในอนาคตอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) มีโครงสร้างส่วนราชการที่มีสายงานบังคับบัญชาที่สั้นและกระชับหรือมีลักษณะ แบนราบ (Flat Organization) กล่าวคือ นอกจากการจัดตั้งกระทรวง (Ministries) ที่มีขนาดเล็กและ กะทัดรัด จำนวน 14 กระทรวงแล้ว ยังมีการจัดให้มีหน่วยงานบริหารอิสระ (Independent Public Agencies) จำนวน ประมาณ 400 หน่วย มีอำนาจในการบริหารงานตามกรอบและงบประมาณที่ได้ รับอนุมัติได้อย่างเต็มที่ โดยหน่วยงานบริหารอิสระเหล่านี้จะรายงานตรงต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล (มิใช่รัฐมนตรี)

(2) มีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมาก (Strong Decentralization) กล่าวคือ ได้มีการกระจายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องการให้บริการสังคมทุกอย่าง ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งในระดับเขต (County Councils) และระดับ เมืองและชุมชนชนบท (Municipalities) ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเขตที่มี ขนาดใหญ่ที่สุด มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 66,000 คน และระดับเมืองและชุมชนชนบทที่มี ขนาดใหญ่ที่สุด มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 56,300 คน

(3) มีเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) น้อย (Lean Staff) กล่าวคือ เมื่อได้มีการกระจายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจไปให้แก่หน่วยงานอิสระและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ระดับเกือบทั้งหมด ยกเว้นภารกิจด้านการเสนอกฎหมาย การออกกฎและระเบียบความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งถึงรัฐบาล ดังนั้น กระทรวงต่าง ๆ จึงเหลือภารกิจไม่มาก ความจำเป็นที่จะต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานกระทรวง ต่าง ๆ จึงมีจำนวนน้อย ดังจะเห็นได้ว่า ในจำนวนกระทรวงต่าง ๆ 14 กระทรวง (รวมสำนักนายกรัฐมนตรี) มีเจ้าหน้าที่ ทั้งหมด 2,255 คน (ปี ค.ศ. 1555) เฉลี่ยกระทรวงละ 200 คน โดยประมาณเท่านั้น

Library and Learning, University of Phayao

3. ประเทศฝรั่งเศส (French Republic)

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสไม่มีปัญหาเรื่องการจัดโครงสร้างและระเบียบบริหารราชการ เพราะการปรับปรุงโครงสร้างและระเบียบการบริหารราชการเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ที่สามารถดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อยู่ตลอดเวลาอยู่แล้ว ดังนั้น การปฏิรูปภาคราชการในประเทศฝรั่งเศสจึงเน้นในเรื่องการปฏิรูประบบการบริหาร และการจัดการ และเรื่องการปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสยังมีปัญหาสำคัญที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปต่อไปอย่างต่อเนื่อง คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามกระแสประชาธิปไตยและกระแสการกระจายอำนาจ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมีความแตกต่างกันมากทั้งในเรื่องขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และฐานะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการทั้ง 3 หลัก[๓๙] คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปด้วยกันที่ใช้หลักการจัดระเบียบบริหารราชการเพียง 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ (รัฐบาลกลาง) และหลักการกระจายอำนาจ (รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น) เท่านั้น

ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎระเบียบและแนวนโยบายที่รัฐบาลกลางกำหนด และภายใต้งบประมาณที่จะหามาได้ แต่เนื่องจากงบประมาณที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหามาได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้ไม่เท่ากัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจะให้บริการขั้นพื้นฐานได้เท่าที่ควร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองที่มีรายได้น้อยไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและครบถ้วน เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว จึงต้องใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยรัฐบาลกลางจะแบ่งอำนาจให้แก่ข้าราชการส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็น

---

[๓๙] OECD, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries,** (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995), p.25.

Library and Learning, University of Phayao

ผู้ดำเนินการให้บริการเสริมจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว[๔๐] เพียงแต่เพิ่มเติมให้ทั่วถึงและครบถ้วนยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น บริการบางอย่างที่รัฐจะต้องให้บริการแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกันทั่วประเทศเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ (National Standards) ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลกลางจะต้องใช้หลักการรวมอำนาจ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการในเรื่องดังกล่าวแก่ ประชาชนโดยตรง เช่น บริการด้านการศึกษา บริการด้านสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะได้รับบริการอย่างทั่วถึง ครบถ้วน เป็นธรรม และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

4. ประเทศญี่ปุ่น (Japan)

การปฏิรูปภาคราชการในประเทศญี่ปุ่น เริ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่างจริงจังตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1580 โดยได้พิจารณาเห็นว่า ภาคราชการของประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้น ได้ถูกออกแบบมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้โดยเท่าเทียมกันกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย แต่ในปัจจุบันผู้นำของประเทศเห็นว่าจำเป็นจะต้องออกแบบราชการใหม่ เพื่อให้ภาคราชการสามารถสนองตอบต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก หรือกระแสโลกาภิวัตน์ โดยพยายามปรับตัวเองให้เป็นประเทศผู้ให้และทำคุณประโยชน์ในชุมชนระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันก็ให้ภาคราชการในอนาคตสามารถที่จะปรับปรุง คุณภาพชีวิตของประชาชนญี่ปุ่นให้สูงขึ้นทันกับความต้องการประชาชนส่วนใหญ่และแก้ปัญหาใหม่ ๆ ที่สังคมญี่ปุ่นจะต้องเผชิญหน้าในอนาคต

โดยสรุปแล้ว แนวคิดที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ในการปฏิรูปภาคราชการที่สำคัญ ๆ เช่น การลดขนาดภาคราชการ (Downsizing) การลดการควบคุมของภาคราชการ (Deregulation) การแปรสภาพงานของภาคราชการให้เอกชนทำ (Privatization) การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการงานของภาคราชการมากขึ้น (Citizen Participation) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปให้รัฐบาลท้องถิ่นให้มากขึ้น (Decentralization) เป็นต้น เพื่อที่จะทำให้เป็นไปตามแนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ปฏิรูปการบริหารในปี ค.ศ.1581 และได้ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่า จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ด้านการปฏิรูปการบริหารให้ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีและให้เป็นคณะ กรรมการเฉพาะกิจหรือคณะกรรมการชั่วคราว เช่น

---

[๔๐] Pollitt, C., & Bouckaert, G., **Public Management Reform: A Comparative Analysis,** (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 14.

Library and Learning University of Phayao

การจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อปฏิรูปการบริหาร (The Provisional Commission for Administrative Reform) คณะกรรมการชั่วคราวเพื่อ ส่งเสริมการปฏิรูปการบริหาร (The Provisional Council for Promotion of Administrative Reform) เป็นต้น และผู้ที่เป็นกรรมการไม่ได้เป็นข้าราชการโดยรัฐบาลจะคัดเลือกจากบุคคลที่มี ชื่อเสียงในสังคมมาแต่งตั้งเป็นกรรมการ[๔๑] อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการปฏิรูปภาคราชการจึง จำเป็นต้องมีการประสานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการปรับปรุงระบบการบริหาราชการอยู่แล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งปลัดทบวงการจัดการและประสานงาน (Management and Coordination Agency - MCA) เป็นหัวหน้าสำนักงานบริหารของคณะกรรมการชั่วคราว และสำนักงานบริหารนี้จะประกอบด้วยข้าราชการที่ยืมตัวมาจาก MCA และกระทรวงอื่น ๆ สำหรับยุทธศาสตร์ที่ทำให้การปฏิรูปภาคราชการของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จนั้น สรุปได้ดังนี้[๔๒]

(1) รัฐบาลในสมัยนั้นให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาคราชการโดยถือเป็นนโยบายที่มีลำดับความสำคัญในระดับสูงของรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้การสนับสนุนทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง

(2) รัฐบาลได้แต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงมาเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปภาคราชการ เช่น นักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว เป็นต้น

(3) รัฐบาลได้ให้คำมั่นสัญญาเป็นการล่วงหน้าว่า จะนำข้อเสนอแนะทั้งหมดของคณะกรรมการไปดำเนินการ ทำให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และทีมงาน มีกำลังใจและมีความกระตือรือร้นในการทำงาน และในทางปฏิบัติ รัฐบาลก็ได้มีการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่

(4) รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานบริหารของคณะกรรมการโดยมีข้าราชการระดับปลัดทบวง เป็นหัวหน้าสำนักงาน และได้มีการยืมตัวข้าราชการจากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการปรับปรุง ระบบการบริหารราชการอยู่แล้วและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อมาปฏิบัติงานที่สำนักงานบริหารเต็มเวลา

---

[๔๑] อุดม ทุมโฆสิต, **การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย,** (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561), หน้า 80.

[๔๒] Takao Fukuchi, **Administrative Reform in Japan**, (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984), pp. 21-24.

Library and Learning, University of Phayao

นอกจากนั้น รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาก็ยึดแนวทางและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาคราชการของรัฐบาลชุดก่อน ๆ มาดำเนินการต่ออย่างต่อเนื่อง โดยอาจเน้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น ทำให้การปฏิรูปภาคราชการในประเทศญี่ปุ่นมีความต่อเนื่อง ไม่มีการหยุดชะงักดังที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยๆ

5. ประเทศมาเลเซีย (Malaysia)

นับตั้งแต่ประเทศมาเลเซียได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ. 1557 ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการมีภาคราชการหลายระบบ เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการปฏิรูปภาคราชการแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามความจำเป็นและเร่งด่วน ต่อมาได้มีการจัดทำสมุดปกแดง อันเป็นที่มาของแผนพัฒนาประเทศ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปภาคราชการในขณะนั้นก็คือ การจัดตั้งกระทรวงพัฒนาแห่งชาติและชนบท เพื่อทำหน้าที่ในด้านการประสานงานการพัฒนา รวมทั้งการผลักดันและเร่งรัดการพัฒนา ตลอดการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ

เมื่อประเทศมาเลเซียเข้าสู่ยุคของการพัฒนาอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1580 รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงนโยบายโดยผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้นด้วยการ ประกาศแนวคิดหรือนโยบายที่จะให้มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาคราชการและภาคเอกชนในรูปของ “บริษัทมาเลเซีย” (Malaysia Incorporated) เพื่อเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและสร้างชาติให้โดดเด่นในบรรดาประชาชาติทั้งหลาย การที่รัฐบาลประกาศนโยบายดังกล่าว ย่อมมีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบการบริหาร ราชการและระบบการบริหารงานบุคคลในอนาคต เนื่องจากทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจะเป็น ทั้งเจ้าของและพนักงานของบริษัทมาเลเซีย ความสำเร็จของบริษัทย่อมขึ้นอยู่กับความพยายาม และความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาคราชการและภาคเอกชน และตามนโยบายนี้ได้มีการโอนงานของ ภาคราชการไปให้ภาคเอกชนทำมากขึ้น ซึ่งเป็นผลทำให้การขยายตัวของภาคราชการลดลง การปฏิรูปภาคราชการในประเทศมาเลเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1556 เป็นต้นไป ได้ยึดวิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020 (Malaysia's Vision 2020) ซึ่งเป็นเป้าหมายรวมของการพัฒนาประเทศดังนั้น การปฏิรูปภาคราชการของประเทศมาเลเซียในปัจจุบัน จึงมีชื่อว่า การปฏิรูปราชการพลเรือนตามวิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020 (Civil Service Reform towards Malaysia's Vision 2020)

แนวคิดและยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาคราชการในประเทศมาเลเซียนั้น ในระยะแรก ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคราชการมีความสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา แต่ในระยะหลัง ๆ วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปภาคราชการเพื่อให้ภาคราชการมีความสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาในทุก ๆ ด้านตามที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์มาเลเซีย

Library and Learning University of Phayao

2020 แต่โดยที่ในระยะเวลาต่อมา ประเทศมาเลเซียได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการบริหารราชการจากการดำเนินการเองเป็นการกำกับดูแล (Steering rather than rowing) และจากการเป็นผู้รับบริการเป็นผู้ให้บริการ (To serve rather than to be served) จึงมีผลทำให้การ ปฏิรูปภาคราชการในประเทศมาเลเซียได้มีการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้ เช่น การเน้นที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ (Customer Focused) การใช้ภารกิจเป็นตัวนำ (Mission Driven) การยึดผลการปฏิบัติเป็นหลัก (Performance Based) การดำเนินงานในเชิงรุก (Proactive Force) เป็นต้นในการปฏิรูปภาคราชการเพื่อนำประเทศไปสู่เป้าหมายรวมตามวิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020 นั้น ได้กำหนดจุดเน้นในการปฏิรูปไว้ 5 เรื่อง คือ[๔๓]

(1) การพัฒนาผู้นำให้มีประสิทธิภาพ (Effective Leadership)

(2) การเปลี่ยนแปลงการจัดการ (Managing Change) โดยการนำเทคนิคการบริหาร และการจัดการรูปแบบใหม่ ๆ มาปรับใช้ เช่น TQM, Client's Charter, Quality Counter service เป็นต้น

(3) การปรับปรุงผลิตภาพและคุณภาพ (Productivity and Quality Improvement) เช่น การเสริมสร้างวัฒนธรรมคุณภาพในภาคราชการ การนำวิธีการปรับปรุงคุณภาพรูปแบบต่าง ๆ มาปรับใช้การปรับปรุงคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศ การนำระบบมาตรฐานระหว่างประเทศ (ISO Series) มาปรับใช้ในภาคราชการ เป็นต้น

(4) การร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน (The Close Collaboration between Public and Private Sector) เช่น การนำนโยบายบริษัทมาเลเซียมาสู่การปฏิบัติ เป็นต้น

(5) การปรับปรุงการจัดการด้านการเงินการคลัง (Financial Management) โดยเฉพาะ การบริหารภาษีให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างคุ้มค่าและได้ประโยชน์ สูงสุดสำหรับยุทธศาสตร์ที่ทำให้การปฏิรูปภาคราชการของมาเลเซียประสบผลสำเร็จอาจสรุป ได้ดังนี้

1) มีการกำหนดเป้าหมายรวมในการพัฒนาประเทศไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า คือ วิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020 ดังนั้น เป้าหมายของการปฏิรูปภาคราชการ ก็เพื่อให้

---

[๔๓] ทศพร ศิริสัมพันธ์, **การปฏิรูประบบราชการ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย,** (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549), หน้า 87–90.

Library and Learning University of Phayao

ภาคราชการเป็น กลไกที่สนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายรวมของประเทศตามที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์มาเลเซีย 2020

2) การมีเสถียรภาพของการเมืองโดยมีรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันบริหาร ประเทศเป็นเวลายาวนาน จึงมีเวลาในการพิจารณากำหนดนโยบายและแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

3) การเอาจริงเอาจังและเอาใจใส่ของผู้บริหารสูงสุด

4) การมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิรูปภาคราชการ โดยเฉพาะทำให้ การปฏิรูปภาคราชการมีความต่อเนื่อง

5) การมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนมีคณะทำงานพิเศษเกี่ยวกับการพิจารณาเฉพาะเรื่องเป็นกรณี ๆ ไป

6. ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

มีการเริ่มกระบวนการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 ภายใต้การนำของเติ้ง เสี่ยวผิง ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจ ไปสู่ระบบที่มีประสิทธิภาพและยืดหยุ่นมากขึ้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำมาใช้ในบางส่วนของการปฏิรูป เช่น การเน้นผลลัพธ์ การใช้เทคโนโลยี และการบริหารงานที่คล้ายคลึงกับภาคเอกชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การลดขนาดและปรับโครงสร้างองค์กรราชการ มุ่งเน้นการลดขนาดหน่วยงานภาครัฐเพื่อลดภาระทางการเงินและสร้างระบบที่คล่องตัวมากขึ้น เช่น การยุบรวมกระทรวงเศรษฐกิจและกระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงพาณิชย์เพื่อปรับลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานในด้านการส่งเสริมการค้า และการแปรรูปหน่วยงานบางส่วนให้กลายเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การโอนย้ายหน่วยงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการไปยังภาคเอกชน ส่งผลให้หน่วยงานราชการสามารถมุ่งเน้นบทบาทที่เป็นภารกิจหลักได้มากขึ้น[๔๔]

2. การกระจายอำนาจ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนมอบอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากร งบประมาณ และนโยบายที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตน เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษเซินเจิ้น (Shenzhen Special Economic Zone) ได้รับอนุญาตให้ดำเนินนโยบาย

[๔๔] Burns, J. P., **China's Administrative Reforms.** (London: Routledge, 2003), p.33.

Library and Learning, University of Phayao

เศรษฐกิจแบบเปิดเสรี โดยมีการกำหนดอัตราภาษีต่ำและสร้างแรงจูงใจในการลงทุน ซึ่งช่วยดึงดูดบริษัทต่างชาติ เช่น Huawei และ Tencent ให้ตั้งสำนักงานใหญ่ในพื้นที่นี้[๔๕]

3. การนำระบบสัญญามาใช้ในแรงงานภาครัฐ มีการนำระบบ "การจ้างงานด้วยสัญญา" มาแทนที่ “ระบบการจ้างงานแบบตลอดชีพ” หากข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย จะไม่ได้รับการต่อสัญญา เช่น เขตปกครองพิเศษเซี่ยงไฮ้มีการประเมินข้าราชการโดยใช้ระบบคะแนน (Performance Scoring System) เพื่อกำหนดความสำเร็จในงาน ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบและสร้างผลลัพธ์ที่ชัดเจน[๔๖]

4. การสร้างความโปร่งใสและการต่อต้านคอร์รัปชัน รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนดำเนินมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเข้มงวดผ่านการตรวจสอบและการสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสในระบบราชการ โดยจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีชื่อว่า Central Commission for Discipline Inspection (CCDI) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการทุกระดับ และเปิดช่องทางออนไลน์ให้ประชาชนสามารถรายงานพฤติกรรมคอร์รัปชันผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ชื่อว่า Anti-Corruption Reporting System เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของสังคมในการปราบปรามคอร์รัปชั่น[๔๗]

5. การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบราชการ มุ่งเน้นการพัฒนาระบบ e-Government เช่น นำระบบดิจิทัลมาใช้ตรวจสอบและเก็บภาษีแบบอัตโนมัติ หรือที่เรียกว่า “Golden Tax Project” เพื่อช่วยลดการทุจริตและเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล และรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองหางโจวใช้เทคโนโลยี Big Data เพื่อติดตามข้อมูลการจราจร อาชญากรรม และบริการสุขภาพแบบเรียลไทม์ ช่วยให้การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้น[๔๘]

กล่าวโดยสรุป การศึกษาการปฏิรูปภาคราชการในประเทศต่าง ๆ จำนวน 6 ประเทศ ซึ่งเป็นประเทศในยุโรป 3 ประเทศ และประเทศในเอเชีย 3 ประเทศ จะทำให้ทราบว่า เพราะเหตุใด

---

[๔๕] Zhu, J., **China's Special Economic Zones: A Look Back and Forward.** (Singapore: Cengage Learning, 2009), p. 65.

[๔๖] Chan, H. S., & Chow, W., **Public Sector Reform in China: Problems and Prospects,** (Singapore: World Scientific Publishing, 2007), p. 96.

[๔๗] Pei, M, **China’s Crony Capitalism: The Dynamics of Regime Decay.** (Cambridge: Harvard University Press, 2016), p. 72.

[๔๘] He, X, The Role of Information Technology in Reforming Chinese Bureaucracy, (Beijing: Tsinghua University Press, 2012), p. 118.

Library and Learning University of Phayao

บางประเทศจะเน้นการปฏิรูปเฉพาะบางเรื่อง บางประเทศจะปฏิรูปพร้อม ๆ กันทุกเรื่อง ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่ใช้ก็แตกต่างกันไปตามสภาพการณ์และวัฒนธรรมที่เคยดำเนินการมาในอดีต สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะทำให้ผู้สนใจเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคราชการมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และสามารถ นำแนวคิดและยุทธศาสตร์มาเปรียบเทียบกับการปฏิรูปภาคราชการในประเทศไทยว่า เพราะเหตุ ประเทศไทยจึงมีแนวคิดบางอย่างที่เหมือนและบางอย่างที่แตกต่างกับประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งอาจสรุปอย่างกว้าง ๆ ว่าเพราะแนวคิดบางอย่างที่ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นนำมาใช้มีลักษณะเป็นสากล บางอย่างก็สอดคล้องกับสภาพการณ์และวัฒนธรรมของประเทศไทยด้วยเช่นกัน ส่วนที่แตกต่างกัน ก็เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรมของประเทศไทย

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 3

นโยบายสาธารณะและการวางแผนยุทธศาสตร์
(Public Policy and Strategic Planning)

นโยบายสาธารณะและการวางแผนเป็นกลไกสำคัญของการบริหารภาครัฐที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและการแก้ไขปัญหาของสังคมอย่างเป็นระบบ ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการนโยบายสาธารณะควบคู่กับการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นโยบายสาธารณะจึงมิใช่เพียงแนวทางหรือมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร การกำหนดลำดับความสำคัญ และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ขณะที่การวางแผนทำหน้าที่เป็นกระบวนการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และวิธีการดำเนินงานล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะและการวางแผนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยนโยบายสาธารณะเป็นกรอบแนวคิดหรือทิศทางหลักในการดำเนินงาน ส่วนการวางแผนเป็นเครื่องมือที่ช่วยแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการกำหนดโครงการ กิจกรรม และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม กระบวนการทั้งสองส่วนจึงต้องอาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผล โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การกำหนดนโยบายและการวางแผนมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของสังคม

ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะและการวางแผนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ กำหนด และดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยในบทนี้จะนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผนต่อไป

Library and Learning, University of Phayao

3.1 บทนำ

สังคมสมัยใหม่ การบริหารประเทศและการพัฒนาสังคมจำเป็นต้องอาศัยแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน มีทิศทาง และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางดังกล่าวมักถูกกำหนดออกมาในรูปแบบของ นโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร และการแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม นโยบายสาธารณะจึงมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของรัฐสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและมีความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

โดยทั่วไปแล้ว นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคมในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย แผนงาน โครงการ หรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้หลากหลาย แต่โดยสาระสำคัญแล้วล้วนสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ตัวอย่างเช่น แนวคิดของนักวิชาการบางท่านมองว่านโยบายสาธารณะคือ “สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะไม่ได้หมายถึงเฉพาะการดำเนินการของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินการในบางเรื่องด้วย

อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ หากแต่เป็นผลมาจากกระบวนการที่มีขั้นตอนอย่างเป็นระบบ ซึ่งเรียกว่า “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” (Public Policy Process) กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญหลายประการ ตั้งแต่การกำหนดปัญหาสาธารณะ การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย การตัดสินใจเชิงนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย กระบวนการเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การกำหนดและการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปอย่างมีเหตุผล มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อปัญหาของสังคมได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในบริบทของสังคมไทย การกำหนดนโยบายสาธารณะยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายประการ เช่น ระบบการเมือง โครงสร้างระบบราชการ วัฒนธรรมทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ตลอดจนแนวคิดการพัฒนาประเทศในแต่ละยุคสมัย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลต่อทิศทางและลักษณะของนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในยุคปัจจุบันที่โลกมีการ

Library and Learning University of Phayao

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม นโยบายสาธารณะจึงต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อสังคม

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากช่วยให้เข้าใจถึงกลไกการกำหนดทิศทางการพัฒนาของรัฐ เข้าใจบทบาทของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย รวมทั้งสามารถวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของนโยบายที่นำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบ ความรู้ดังกล่าวไม่เพียงแต่มีความสำคัญในเชิงวิชาการเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ การวางแผนพัฒนา และการแก้ไขปัญหาสาธารณะในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

3.2 นโยบายสาธารณะ

ในทางปฏิบัติ กระบวนการนโยบายสาธารณะมักเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการ นักวิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีบทบาทในการเสนอความคิดเห็น การผลักดันประเด็นปัญหา และการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เป็นเพียงผลผลิตของการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงพลวัตของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อน

ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานของนโยบายสาธารณะและกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนานโยบายที่มีคุณภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

3.2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐในการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสังคมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยนโยบายดังกล่าวมักปรากฏในรูปของกฎหมาย แผนงาน โครงการ หรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานและจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารประเทศ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการพัฒนาสังคมให้เกิดความเจริญก้าวหน้าอย่างเป็นระบบ จากการประมวลเนื้อหาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของนักคิดนักวิชาการทั่วโลกในแง่มุม

Library and Learning, University of Phayao

ต่าง ๆ ก็พบว่า มีนักคิดนักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ค่อนข้างหลากหลายในเชิงเนื้อหา แต่ก็มีนัยไปในทิศทางเดียวกัน ดังจะได้นำเสนอทัศนะของนักวิชาการเหล่านั้น ต่อไปนี้

Ira Sharkansky[๑] นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

David Easton[๒] นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือคุณค่าแก่สังคม ซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการ ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ทั้งนี้ Easton ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่า การตัดสินใจนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ

Thomas R. Dye[๓] นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ จึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ในส่วนของการเลือกที่จะไม่กระทำนั้น Dye ก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน อาทิเช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือ

รัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ

Library and Learning University of Phayao

---

[๑] Ira Sharkansky อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงค์, **นโยบายสาธารณะ** : แนวคิดวิเคราะห์และกรบวนการ, (กรุงเทพมหานคร:เสมาธรรม, 2543), หน้า 5.

[๒] David Easton, สัญญา เคณาภูมิ, การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, **มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**,ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม- ธันวาคม 2559).

[๓] R. Dye, Thomas, อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงค์, **นโยบายสาธารณะ** : แนวคิดวิเคราะห์และกรบวนการ,(กรุงเทพมหานคร:เสมาธรรม,2543), หน้า 6.

James E. Anderson[๔] นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติของรัฐที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างและติดตามด้วยผู้กระทำ หรือการปฏิบัติ ซึ่งอาจจะปฏิบัติโดยคน ๆ เดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1) ต้องมีวัตถุประสงค์

2) เป็นแนวทางปฏิบัติ

3) การปฏิบัติจะต้องเกิดขึ้นจริง

4) การปฏิบัติจะเป็นไปในเชิงบวก หรือเชิงลบก็ได้

ศุภชัย ยาวะประภาษ[๕] ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

อมร รักษาสัตย์[๖] ได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างใด เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของสังคม โดยครอบคลุมทั้งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการและสิ่งที่เลือกจะไม่ดำเนินการ ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวเกิดจากกระบวนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์ หรือคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคมอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถนำไปสู่การดำเนินงานจริงของหน่วยงานรัฐ เพื่อควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม โดยมีทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการมาแล้วในอดีต กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และที่วางแผนจะ

Library and Learning University of Phayao

---

[๔] James E. Anderson, อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ : แนวคิดวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร:เสมาธรรม, 2543), หน้า 8.

[๕] ศุภชัย ยาวะประภาษ, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 3.

[๖] อมร รักษาสัตย์, “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนานโยบายในประเทศไทย”, **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**, (2518) : 18.

ดำเนินการในอนาคต อันสะท้อนถึงแนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศของรัฐบาลในการพัฒนาสังคมและตอบสนองต่อค่านิยมและความต้องการของประชาชน

3.2.2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้การกำหนดและการดำเนินนโยบายของรัฐเป็นไปอย่างมีทิศทางและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายสาธารณะมิได้เป็นเพียงแนวคิดหรือการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยปัจจัยและส่วนประกอบหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกลไกในการนำไปปฏิบัติและการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น การทำความเข้าใจองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ ออกแบบ และดำเนินนโยบายของรัฐได้อย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการจำนวนมากพยายามจำแนกองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะในหลายมิติและหลายแนวคิดแตกต่างกันไป เพื่ออธิบายโครงสร้างและลักษณะสำคัญของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้ประมวลแนวคิดจากนักวิชาการที่สำคัญ เพื่ออธิบายองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

James Anderson[๗] ได้ระบุถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง จะต้องเป็นการกระทำที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวกำหนดขึ้นมาเพื่อมุ่งตอบสนองแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ประการที่สอง เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สาม เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรกระทำเพราะเป็นกิจกรรมหรือหน้าที่ของรัฐบาล เช่น การควบคุมภาวะเงินเฟ้อ การสนับสนุนส่งเสริมให้มีการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ประการที่สี่ เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐที่จะกระทำหรืองดเว้นที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ประการที่ห้า เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมายคือ เมื่อรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายในรูปกฎหมายออกมาแล้ว ประชาชนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่น เรื่องของการเสียภาษี ไม่ว่า

---

[๗] James E. Anderson, **Public Policy Making**, (New York : Holt, Winston Rinehart, 1975), p. 3.

Library and Learning University of Phayao

จะเป็นภาษีเงินได้หรือภาษีนิติบุคคล ซึ่งในแง่นี้จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะของรัฐแตกต่างไปจากนโยบายของเอกชนที่ไม่มีอำนาจบังคับ

Robert Lineburry & Ira Sharkansky[๘] กล่าวถึงสาระหรือองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะคล้ายคลึงกับ Anderson โดยระบุว่า นโยบายสาธารณะประกอบด้วย

ประการที่หนึ่ง นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน

ประการที่สอง จะต้องประกอบด้วยลำดับชั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนอันจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประการที่สาม จะต้องประกอบด้วยการกระทำต่าง ๆ ที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่

ประการที่สี่ จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน

ประการสุดท้าย จะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

จุมพล หนิมพานิช[๙] ได้แจกแจงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ว่ามีองค์ประกอบดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีนั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาในปัจจุบันหรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาในอนาคต ถ้าวัตถุประสงค์ใดตอบสนองเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ

2. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินในเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างสุขุมรอบคอบแล้วว่า เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุดแต่

---

[๘] Robert Lineburry & Ira Sharkansky, **Urban Politics and Public Policy**, (New York : Harpers Row, 1970), pp. 190-191.

[๙] สมพิศ สุขแสน, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 2551), หน้า 5-6.

Library and Learning, University of Phayao

จะกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดมากนักหรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำ แปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือเป็นแผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ

3. มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดก็ตามที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำให้สำเร็จได้ สิ่งนั้นมิใช่นโยบายสาธารณะ แต่จะเป็นเพียงความเพ้อฝันมากกว่า หรือหากรัฐบาลออกนโยบายมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่มีความจริงใจและจริงจังในการนำไปปฏิบัติก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี

4. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่คำกล่าวลอย ๆ ด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ

5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการว่า ทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมจริงหรือไม่

6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจจะกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะประกอบด้วยประเด็นสำคัญหลายประการ ได้แก่ การมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม การกำหนดแนวทางหรือกรอบการปฏิบัติที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการดำเนินงาน การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมบางประการตามสถานการณ์และทางเลือกที่เหมาะสม รวมทั้งต้องเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและมีความสอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังต้องมีการประกาศหรือสื่อสารให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง และมักปรากฏในรูปของกฎหมายหรือมาตรการที่มีผลผูกพันต่อสังคม เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของรัฐเป็นไปอย่างมีทิศทางและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

Library and Learning, University of Phayao

3.2.3 วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเมื่อได้รับการกำหนดและนำไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานและการประเมินผล ทั้งนี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะไว้ว่า มีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังนี้

ยอดชาย วิถีพานิช[๑๐] กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างโดยอาจมี วัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน ให้เบาบางหรือหมดสิ้นไปอันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดีการมีคุณภาพชีวิต (Qualityof life) ที่ดีของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น ปัญหาเกษตรกรขาดแคลนที่ดินทำกิน รัฐบาลก็กำหนดออกมาในรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือปัญหาการจราจรก็กำหนดออกมาเป็นพระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากรถยนต์และนโยบาย สวมหมวกเป็นต้น

ประการที่สอง เพื่อการพัฒนา เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผล ที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ประเทศต้องการเน้นเศรษฐกิจการค้าที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกก็กำหนดเป็นนโยบายเขตการค้าเสรี (FTA) หรือการที่ประเทศไทยต้องการผลักดันให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลก็กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยี เป็นต้น และ

ประการที่สาม เพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต เช่น รัฐบาลต้องการน้อมนำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ก็จะกำหนดเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบพอเพียง เช่น นโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่กำหนดทิศทางของการดำเนินงานภาครัฐ โดยนักวิชาการเห็นว่าสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประการหลัก ได้แก่ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาเพื่อปรับปรุงหรือสร้างสิ่งที่ดีกว่าเดิม และการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับหรือป้องกันปัญหาในอนาคต ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีควรมีลักษณะครอบคลุมทั้งเชิงแก้ไขและเชิงป้องกัน สามารถลดหรือขจัด

---

[๑๐] ยอดชาย วิถีพานิช, “นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร”, **รัฐสภาสาร**, 54 (2), 2549, หน้า 78-79.

Library and Learning, University of Phayao

ปัญหาสาธารณะได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมในระยะยาว อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อไป

3.2.4 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นกรอบแนวคิดที่มีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจบทบาทของภาครัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตั้งแต่การกำหนดปัญหา การก่อรูปนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การศึกษานโยบายสาธารณะมิได้จำกัดเฉพาะการพิจารณาเนื้อหาสาระของนโยบายเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงบริบทแวดล้อม ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยเชิงโครงสร้างต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐ อันจะนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้เชิงลึกและสามารถประยุกต์ใช้ในการพัฒนานโยบายสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งโธมัส อาร์ ดาย ให้เหตุผลของการศึกษานโยบายสาธารณะไว้ 3 ประการ คือ

1. เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ คือการทำความเข้าใจเหตุผลและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย โดยอาจพิจารณานโยบายสาธารณะว่าเป็นตัวแปรตาม ซึ่งได้รับผลลกระทบจากสังคมหรือเป็นตัวแปรอิสระซึ่งมีผลต่อสังคมก็ได้

2. เหตุผลเชิงวิชาชีพ คือการนำนโยบายไปใช้แก้ปัญหาในทางปฏิบัติ

3. เหตุผลทางการเมือง คือ การดีดแปลงนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมทางการเมืองมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ถูกต้องทางการเมือง[๑๑]

ผู้รวบรวมได้กำหนดกรอบแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 3 แนวทางสำคัญ ประกอบด้วย การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงวิเคราะห์ และการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวนโยบายศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการอธิบายและวิเคราะห์เนื้อหาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.2.4.1 การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบาย เป็นแนวทางที่มุ่งอธิบายลักษณะ เนื้อหา และกระบวนการของนโยบายสาธารณะตามสภาพความเป็นจริง โดยให้ความสำคัญ

---

[๑๑] Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981), p. 81.

Library and Learning University of Phayao

กับการบรรยายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของนโยบาย วัตถุประสงค์ กลไกการดำเนินงาน ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวมิได้มุ่งเน้นการตัดสินคุณค่าเชิงนormative หรือการเสนอแนะแนวทางแก้ไขเป็นหลัก หากแต่เน้นการสร้างความเข้าใจเชิงข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ อันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะในมิติอื่น

กุลธน ธนาพงศธร[๑๒] ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของวิธีการศึกษาตามแนวทางนี้หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางพรรณนานโยบายเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การศึกษาพรรณนาถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

2) การประเมินถึงผลกระทบ (Impact) ของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

3) การศึกษาที่วิเคราะห์ถึงผล (Effect) ของการจัดระเบียบทางโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

4) การศึกษาค้นหาถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาต่าง ๆ (Consequences) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองนั้น ๆ

5) การประเมินถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคมส่วนรวมทั้งในแง่ที่ได้คาดหมายไว้แล้ว และไม่ได้คาดหมายเอาไว้

ประการที่สอง เป็นการวิเคราะห์นโยบายโดยมุ่งเน้นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในขณะที่การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษานั้นจะเน้นด้านการบริหารนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สาม การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์ ถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Activities) ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง เพราะ

---

[๑๒] กุลธน ธนาพงศธร, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539), หน้า 59 -60.

Library and Learning, University of Phayao

การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม การที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าได้นั้น จำเป็นต้องกำหนดขึ้นมาเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้เลือกตั้ง ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่นำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงเห็นว่าระบบนโยบายสาธารณะเป็นระบบย่อย (Subsystem) ของระบบการเมือง และระบบบริหารก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบนโยบายสาธารณะ

ประการที่สี่ การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางดังกล่าวนี้ ถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) อย่างหนึ่ง โดยเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบ และมีลักษณะของความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขัน การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอำนาจ มีอิทธิพลและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบายการศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบาย เป็นการศึกษาที่มุ่งอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในทุกมิติ ทั้งด้านเนื้อหา กระบวนการกำหนดนโยบาย และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจสาเหตุและผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมทั้งการพรรณนาเนื้อหานโยบาย การวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยแวดล้อม โครงสร้างทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบและผลสืบเนื่องที่เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองและสังคมโดยรวม ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวให้ความสำคัญกับขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นหลัก โดยมองว่าการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง อันเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าให้แก่สังคมผ่านกระบวนการที่มีความซับซ้อน ประกอบด้วยการแข่งขัน การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขณะที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการมีหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป

Library and Learning, University of Phayao

3.2.4.2 การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการใช้หลักเหตุผล เครื่องมือทางวิชาการ และวิธีการเชิงระบบในการพิจารณานโยบายสาธารณะ เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบาย ตลอดจนการประเมินความคุ้มค่าและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวมีลักษณะเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นการเสนอแนะเชิงนโยบาย (Prescriptive) ควบคู่ไปกับการวิเคราะห์เชิงเหตุผล อันจะนำไปสู่

การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสม เป็นระบบ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

สำหรับความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามแตกต่างกันไป เช่น ซูซาน แฮนเซ่น (Susan Hansen) กล่าวว่าการ วิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การวิเคราะห์นโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐบาล และผลของนโยบายที่มีต่อสังคมและเป็นระบบอย่างชัดเจน โดยเน้นถึงความพยายามในการวัดและประเมินผลนโยบาย ทำการเปรียบเทียบนโยบายในเรื่องโครงสร้าง (Structure) ผลกระทบ (Impact) และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือแบบโต้ตอบระหว่างกระบวนการทางการเมืองและตัวนโยบาย (Policy Outputs) เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของผลกระทบที่เกิดขึ้น[๑๓]

แอนเดอร์สัน (Anderson) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อตัว เนื้อหา และผลกระทบของนโยบายเฉพาะเรื่อง[๑๔]

การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) เนื้อหานโยบาย (policy content) และผลกระทบของนโยบาย (policy impact) ของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ส่วนเอ็ดเวิร์ด เควด (Edward Quade) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุง หรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลพินิจของผู้ตัดสินใจ ซึ่งเควดเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นคำว่าการวิเคราะห์ใช้ในความหมายที่มีลักษณะทั่วไปมาก โดยรวมถึงการใช้สามัญสำนึกดุลพินิจ และครอบคลุม ไม่เพียงต่อองค์ประกอบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบ (Design) และการสังเคราะห์ทางเลือกใหม่ด้วย[๑๕]

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย เป็นการศึกษาที่มุ่งใช้หลักเหตุผล เครื่องมือทางวิชาการ และข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยครอบคลุมการวิเคราะห์ทั้งกระบวนการก่อตัว เนื้อหานโยบาย และผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนการเปรียบเทียบ

Library and Learning University of Phayao

---

[๑๓] ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, 2555), หน้า 27.

[๑๔] Anderson, James E., **Public Policy - Making: Introduction**, (2nded.), (New York: Houghton Mifflin Company, 1994), p. 19.

[๑๕] Quade, R., Analysis **for public decisions**, (New York: North-Holland, Inc., 1982), p. 44.

โครงสร้างและความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การวิเคราะห์นโยบายยังให้ความสำคัญกับการประเมินผลและการใช้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย อันจะนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนา และออกแบบทางเลือกเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสมและตอบสนองต่อสังคมได้อย่างมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3.2.4.3 การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางนโยบายศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางนโยบายศาสตร์ เป็นแนวทางที่มุ่งบูรณาการองค์ความรู้จากหลากหลายสาขาวิชา เพื่อนำมาใช้ในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาสาธารณะอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยให้ความสำคัญกับทั้งมิติของข้อเท็จจริงและคุณค่า ควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงเหตุผลและการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ แนวทางนโยบายศาสตร์มุ่งเน้นการเชื่อมโยงระหว่างความรู้ทางวิชาการกับการปฏิบัติจริง เพื่อให้สามารถออกแบบ กำหนด และพัฒนานโยบายสาธารณะที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของสังคม และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งลาสเวลล์ได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ 6 ขั้นตอน ได้แก่

1) การรวบรวมข้อมูล (Intelligence) เป็นขั้นการรับรู้ปัญหาและความต้องการของสังคมส่วนรวม และความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ผู้รับรู้ข่าวสารข้อมูล และรวบรวมข่าวสารข้อมูล อาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่นำปัญหาและความต้องการของสังคมส่วนรวมและประชาชนเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปก็คือระบบราชการนั่นเอง

2) การเสนอแนะนโยบาย (Recommending or Promoting) ในหลายกรณีประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเสนอหรือสนับสนุนให้ริเริ่มนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาจเสนอโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ รูปแบบการเสนอแนะมีหลายรูปแบบ เช่น การให้การสนับสนุน การคัดค้าน การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการเข้าหาผู้มีอำนาจ เป็นต้น

3) การกำหนดนโยบาย (Prescribing) ในขั้นนี้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดกิจกรรมด้านต่าง ๆ เมื่อได้รับข่าวสารข้อมูล หรือข้อเสนอแนะนโยบายจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายขึ้น หลังจากนั้นก็จะมีการเสนอผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย เพื่ออนุมัติแนวนโยบายดังกล่าว นโยบายใดเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วก็จะมีการประกาศใช้หรือบังคับใช้โดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

4) การปรับกลไกและสภาวะแวดล้อมของนโยบาย (Invoking) นโยบายสาธารณะบางประการอาจเป็นจุดริเริ่มหรือจุดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ การบังคับใช้นโยบายลักษณะดังกล่าวอาจไม่สามารถกระทำได้ทันที เนื่องจากยังไม่มีกลไกที่จะทำหน้าที่ตามนโยบายดังกล่าวได้ นอกจากนี้ระบบการทำงานแบบเก่าอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายใหม่ ดังนั้นจึง

Library and Learning University of Phayao

จำเป็นต้องมีการปรับกลไกการบริหารหรือแก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อมอื่นของนโยบายให้พร้อมก่อนที่จะลงมือปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนั้น

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ในขั้นนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติตามนโยบายอาจจะออกมาในรูปแบบต่างกันไป เช่น การบังคับใช้กฎหมาย หรือการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น

6) การประเมินผลและการปรับเปลี่ยนนโยบาย (Evaluation And Adjustment) ในขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย เป็นการวัดความสำเร็จและผลกระทบของนโยบาย รวมทั้งการประเมินความคิดเห็นและปฏิกิริยาโต้ตอบจากบุคคลกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะให้เหมาะสมและดียิ่งขึ้น[๑๖]

สรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางนโยบายศาสตร์ เป็นการศึกษาที่มุ่งบูรณาการองค์ความรู้จากหลายสาขาวิชา เพื่อใช้ทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยเชื่อมโยงทั้งมิติของข้อเท็จจริงและคุณค่าเข้าด้วยการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ แนวคิดของลาสเวลล์ได้อธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้อย่างเป็นลำดับ ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลและการรับรู้ปัญหา การเสนอแนะนโยบาย การกำหนดนโยบาย การปรับกลไกและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลและปรับปรุงนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของกระบวนการนโยบายที่มีความต่อเนื่อง เป็นระบบ และสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3.1 สรุปแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษา	ลักษณะสำคัญ	จุดเน้น	เป้าหมาย
1. แนวทางพรรณนานโยบาย	อธิบายข้อเท็จจริงของนโยบาย ทั้งเนื้อหา กระบวนการ และ	การบรรยายสภาพจริง สาเหตุ ผลกระทบ และบริบททางการเมือง	เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายอย่างเป็นระบบ

[๑๖] Lasswell. H. D., Lerner. D.& Rothwell. C. E., **The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography**, (Palo Alto. CA: Stanford University Press. Hoover Institute Studies, 1954), p. 44.

Library and Learning University of Phayao

แนวทางการศึกษา	ลักษณะสำคัญ	จุดเน้น	เป้าหมาย
	ผลลัพธ์		
2. แนวทางวิเคราะห์นโยบาย	ใช้เหตุผล เครื่องมือทางวิชาการ และข้อมูลเชิงประจักษ์	การวิเคราะห์ทางเลือก ความคุ้มค่า ผลกระทบ และการตัดสินใจ	เพื่อเสนอแนวทางนโยบายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
3. แนวทางนโยบายศาสตร์	บูรณาการองค์ความรู้หลายสาขา เชื่อมทฤษฎีกับการปฏิบัติ	กระบวนการนโยบายทั้งระบบ (ตามแนวคิดลาสเวลล์ 6 ขั้นตอน)	เพื่อพัฒนานโยบายที่แก้ปัญหาได้อย่างรอบด้านและยั่งยืน

Library and Learning, University of Phayao

3.2.5 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารภาครัฐที่มุ่งกำหนดแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสาธารณะและพัฒนาสังคมให้บรรลุเป้าหมายของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดปัญหาและวาระนโยบาย การกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ กระบวนการนโยบายสาธารณะถือเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างการตัดสินใจของภาครัฐกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีระบบ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างเหมาะสม

กระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (public policy process) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ[๑๗]

3.2.5.1 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) เป็นขั้นตอนแรก เพื่อตอบคำถามว่า ทำไมจึงต้องมี นโยบายสาธารณะ ในเรื่องนั้น ๆ โดยมากการก่อตัวมักจะเริ่มจากปัญหาสาธารณะ (public problem)ของพื้นที่ซึ่งหากมีผลกระทบต่อ ประเทศก็จะถูกหยิบยกเป็นปัญหาระดับชาติ (policy issue) อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดอยู่ในปัจจุบัน หรืออาจจะเป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้การก่อตัวอาจจะเริ่มโดยนวตกรรมที่ มีอยู่ และจะ

---

[๑๗] ทศพร ศิริสัมพันธ์, **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

พัฒนาต่อเพื่อประโยชน์ต่อไปอย่างไร สำหรับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอาจใช้ วิธีการร่วมกัน คือ การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุและจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ

3.2.5.2 การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (public policy alternative development and decision making) เมื่อกำหนดปัญหาสาธารณะและวิเคราะห์สาเหตุแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว คำถามสำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ มีแนวทางใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ได้ แต่ละแนวทางต้องอาศัยทรัพยากรและกลไกใด และแนวทางใดมีความเหมาะสมกับบริบทของปัญหาและสังคมมากที่สุด การกำหนดทางเลือกจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงวิธีการที่หน่วยงานเคยใช้ แต่ควรเปิดกว้างต่อแนวทางใหม่ โดยอาศัยจินตนาการ *(imagination)* ความคิดสร้างสรรค์ *(creativity)* และนวัตกรรม *(innovation)*

ทางเลือกเชิงนโยบายอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การใช้กฎหมายหรือมาตรการกำกับ การให้บริการหรือจัดสรรทรัพยากรโดยตรง การใช้มาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ การให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม หรือการผสมผสานหลายมาตรการเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ทางเลือกที่เสนอขึ้นควรได้รับการพิจารณาอย่างเป็นระบบ โดยเปรียบเทียบผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ รวมถึงต้นทุนและทรัพยากรที่ต้องใช้ ความเป็นไปได้ด้านกฎหมายและการบริหาร ความยอมรับทางการเมืองและสังคม ตลอดจนผลกระทบต่อความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะ การรับฟังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นข้อจำกัดและผลกระทบที่อาจไม่ปรากฏจากการวิเคราะห์ของหน่วยงานเพียงฝ่ายเดียว

ในการเลือกทางเลือกเชิงนโยบาย อาจอาศัยแนวคิดสำคัญ 3 ทฤษฎี ดังนี้

1) **ทฤษฎีหลักเหตุผลแบบครอบคลุม** *(Rational Comprehensive Theory)* มุ่งวิเคราะห์ทางเลือกทั้งหมดที่เป็นไปได้อย่างเป็นระบบ เริ่มจากกำหนดเป้าหมาย รวบรวมข้อมูล ระบุทางเลือก ประเมินผลดีผลเสียและต้นทุนของแต่ละทางเลือก แล้วเลือกทางเลือกที่คาดว่าจะบรรลุเป้าหมายได้ดีที่สุด แนวทางนี้ช่วยให้การตัดสินใจมีเหตุผลและตรวจสอบได้ แต่ต้องอาศัยข้อมูล เวลา และทรัพยากรจำนวนมาก อีกทั้งในทางปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายอาจไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้ครบถ้วน

2) **ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน** *(Incremental Theory)* เสนอให้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากแนวทางที่มีอยู่ทีละขั้น โดยพิจารณาทางเลือกจำนวนจำกัดและมุ่งแก้ไขส่วนที่เห็นว่าจำเป็น วิธีนี้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านข้อมูลและทรัพยากร และช่วยลดความเสี่ยงจากการ

Library and Learning, University of Phayao

เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนเพียงเล็กน้อยอาจไม่เพียงพอต่อปัญหาที่มีสาเหตุเชิงโครงสร้างหรือมีความรุนแรงสูง

3) **ทฤษฎีการผสมผสานระหว่างการพิจารณาในภาพกว้างและเชิงลึก** *(Mixed Scanning Theory)* ผสานข้อเด่นของสองแนวทางข้างต้น โดยเริ่มจากการพิจารณาภาพรวมและทิศทางสำคัญของนโยบายในวงกว้าง แล้วเลือกประเด็นหรือทางเลือกที่สำคัญมาวิเคราะห์อย่างละเอียด วิธีนี้ช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นทิศทางระยะยาว ขณะเดียวกันก็สามารถพิจารณาความเป็นไปได้และผลกระทบของมาตรการเฉพาะได้

การเลือกใช้แนวคิดใดขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา ความเร่งด่วน ความพร้อมของข้อมูล ทรัพยากร และบริบททางการเมืองและสังคม ผู้กำหนดนโยบายจึงควรใช้ทฤษฎีเหล่านี้เป็นกรอบประกอบการพิจารณา และชี้แจงเหตุผลของการเลือกทางเลือกให้ชัดเจน ทั้งนี้ การตัดสินใจเลือกนโยบายมิได้สิ้นสุดกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่เป็นจุดเชื่อมไปสู่การนำมติหรือนโยบายที่เลือกไว้ไปปฏิบัติ รวมถึงการติดตามและประเมินผลในขั้นตอนต่อไป

3.2.5.3 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation) ปัญหาใหญ่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะคือ ที่ผ่านมามีนโยบายที่นำไป ปฏิบัติจริงไม่ได้เป็นส่วนใหญ่ คำถามสำคัญคือจะมีกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงาน ได้อย่างไร จึงควรจะต้องมีกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน มีตัวบ่งชี้ถึงระดับ ความมีประสิทธิผลของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตาม แผนและตามนโยบาย องค์ความรู้ที่ต้องนำมาใช้ในขั้นตอนนี้ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำ แผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน

3.2.5.4 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation) ส่วนใหญ่กระบวนการประเมินมักเป็ นการประเมินโครงการหรือแผนงาน การ ประเมินผลเชิงนโยบายพบได้น้อย จึงมักไม่มีหลักฐานให้ทราบถึงระดับของความสำเร็จหรือเพื่อ การปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลอาจมีหลายวิธี เช่นการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-Model ซึ่ง จะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

3.2.5.5 ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (public policy maintenance succession & termination) กรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไก การดำเนินนโยบาย สาธารณะอย่างต่อเนื่อง หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่ประสบ

Library and Learning University of Phayao

ความสำเร็จ จำเป็นต้องหานโยบาย สาธารณะอื่นเพื่อทดแทนหรือยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งจะเป็นกระบวนการย้อนกลับ (feed back)

ศุภชัย ยาวะประภาษ[๑๘] กล่าวถึงขั้นตอนนโยบายว่า แบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

- การระบุประเด็นปัญหา ขึ้นอยู่กับนักวิเคราะห์นโยบายและ/หรือผู้กำหนดนโยบายเป็น เรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และที่สำคัญ คือ ความคิดริเริ่ม(creativity) เนื่องจากปัญหา นโยบายเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและเข้าใจยาก ต้องแยกให้ออกระหว่าง "อาการของปัญหา" และ "สาเหตุของปัญหา" เพราะว่าสาเหตุของปัญหาจะเป็นตัวกำหนดทางแก้ปัญหาและนโยบาย

- การพัฒนาทางเลือก โดยทั่วไปการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะนำมาแก้ปัญหามักกำหนดได้ ไม่ยากนักจากทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหา สิ่งที่สำคัญคือ การวิเคราะห์ให้ชัดเจนถึงผลดีและผลเสียตง ๆ ของทางเลือกแต่ละทาง เพื่อ รวบรวมไว้เป็นข้อมูลพิจารณาทางเลือกแต่ละทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป โดยใช้เทคนิคทางเลือกหลากหลายประการ เช่น การประเมินความเป็นไปได้การวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ เป็นต้น

- การเสนอทางเลือก เมื่อทราบผลดีและผลเสียของแต่ละทาง ก็ต้องดำเนินการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดที่ควรจะเป็นนโยบาย โดยพิจารณาตามเกณฑ์หลายประการ ได้แก่ ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความสามารถในการสนองตอบปัญหา และความเหมาะสม

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

- การแปลความนโยบาย หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน กฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

- การรวบรวมทรัพยากร หมายถึง การระดมทรัพยากรต่าง ๆ ได้แต่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ กำหนดไว้แล้ว

- การวางแผน หมายถึง การวางรูปโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้

---

[๑๘] ศุภชัย ยาวะประภาษ, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

Library and Learning, University of Phayao

- การจัดองค์การและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้

- การดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย ประกอบด้วย

- การยกเลิก

- กระปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

สรุปได้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการเชิงระบบที่ครอบคลุมตั้งแต่การก่อตัวของนโยบายจากปัญหาสาธารณะ การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจเลือกนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผล ตลอดจนการพิจารณาความต่อเนื่อง การปรับปรุงหรือการยุตินโยบาย โดยมีลักษณะเป็นวงจรที่เชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง (feedback) ได้ดังนี้

1) **การกำหนดปัญหาและก่อตัวของนโยบาย** เป็นขั้นเริ่มต้นที่มุ่งระบุและวิเคราะห์ปัญหาสาธารณะ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อผลักดันเข้าสู่วาระนโยบาย โดยอาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง และการคาดการณ์สถานการณ์ในอนาคต

2) **การพัฒนาทางเลือกและการตัดสินใจเชิงนโยบาย** เป็นขั้นตอนของการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย พร้อมทั้งวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย และคัดเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดบนพื้นฐานของเหตุผล ประสิทธิภาพ และความเป็นไปได้

3) **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** เป็นกระบวนการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร การบริหารจัดการ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

4) **การติดตามและประเมินผลนโยบาย** เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยพิจารณาทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบของนโยบาย เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5) **การปรับปรุง สืบเนื่อง หรือยุตินโยบาย** เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ใช้ผลการประเมินเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายต่อ ปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของสังคม

Library and Learning, University of Phayao

3.3 การวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารจัดการในทุกระดับ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม เนื่องจากเป็นกลไกที่ช่วยกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การวางแผนจึงมิได้เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการเชิงเหตุผลที่อาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน เพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ทางวิชาการการวางแผนถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญหลายประการ เริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) การกำหนดทางเลือก (Alternative Development) การตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสม (Decision Making) ตลอดจนการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) และการติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ทั้งนี้ แต่ละขั้นตอนมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และต้องอาศัยทั้งความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ และวิจารณญาณของผู้วางแผนในการตัดสินใจ การวางแผนยังมีบทบาทสำคัญในการลดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยการคาดการณ์แนวโน้มและเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ทั้งในเชิงโอกาสและอุปสรรค นอกจากนี้ การวางแผนยังช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถกำหนดลำดับความสำคัญของกิจกรรม และจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

บริบทของการบริหารภาครัฐ การวางแผนมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการพัฒนาประเทศในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การวางแผนที่ดีจะช่วยให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การวางแผนที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ เพื่อให้แผนที่จัดทำขึ้นมีความเหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป การวางแผนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินงานในทุกมิติ เป็นทั้งเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง ลดความเสี่ยง เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้

Library and Learning, University of Phayao

ทรัพยากร และสร้างความพร้อมในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรและการพัฒนาสังคมต่อไป

3.3.1 ความหมายของการวางแผน

การวางแผน หมายถึง กระบวนการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดวิธีการและทรัพยากรที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ การวางแผนยังรวมถึงการคาดการณ์อนาคต การพิจารณาทางเลือก และการตัดสินใจเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุด อันจะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีทิศทาง ลดความไม่แน่นอน และเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของ “การวางแผน” ไว้อย่างหลากหลาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

อาร์ แอล แอกคอฟฟ์ (R.L. Ackoff)[๑๙] ให้ความหมายว่าการวางแผน คือ บางสิ่งที่เรากระทำ (Action) เกิดขึ้น และเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยอาศัยการทำนายล่วงหน้า การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็น เมื่อสภาพในอนาคตที่เราต้องการนั้นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันหลาย ๆ ด้าน เป็นชุดหรือเป็นระบบหนึ่งของการตัดสินใจ

ฮาโรลด์ ดี คูนซ์ (Harold D. Koontz) และซีรีน โอดอนเนลล์ (Cyril O. Donnell)[๒๐] ให้ความหมายของการวางแผนว่าคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้ทำการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำสิ่งต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นตามต้องการ

กฤตชน วงศ์รัตน์[๒๑] ให้ความหมายของ การวางแผน ไว้ว่ากระบวนการคิด วิเคราะห์ การตัดสินใจที่จะเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยทรัพยากรทางการบริหาร (คน เงิน เครื่องจักร วัตถุดิบ วิธีการปฏิบัติ และการจัดการ) ไปปฏิบัติว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร ทำที่ไหน และใครเป็นคนทำ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้

---

[๑๙] Ackoff, Russell L., **A Concept of Corporate Planning**, (New York: Wiley-Interscience, 1970), p. 97.

[๒๐] Harold Koontz; Cyril O'Donnell, **Principles of management: an analysis of managerial functions**, (New York: McGraw-Hill, 1972), p. 8

[๒๑] กฤตชน วงศ์รัตน์, **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**, (เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 2555), หน้า 78.

Library and Learning, University of Phayao

เสรี พงศ์พิศ[๒๒] ให้ความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นไว้ว่า คือกระบวนการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในการตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยการคิดวิเคราะห์ การคาดการณ์อนาคต และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม เพื่อกำหนดว่าจะดำเนินการอะไร อย่างไร เมื่อใด และโดยใคร ทั้งนี้ การวางแผนยังเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงสภาพปัจจุบันไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคต ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีทิศทาง มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการขององค์การหรือสังคมได้อย่างเหมาะสม

3.3.2 ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การและการบริหารจัดการในทุกระดับ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การวางแผนช่วยลดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้การตัดสินใจมีความรอบคอบ เป็นเหตุเป็นผล และสามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิผล

อนันต์ เกตุวงศ์[๒๓] ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

1. การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร นักวิชาการหลายคนที่กล่าวถึงหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร เช่น ลินดัลล์ เออร์วิก (Lyndall Urwick) และลูเทอร์ กูลิก (Luther Gulick) ได้กล่าวถึง หน้าที่บริหารที่เรียกว่าพอสคอร์บ (POSDCORB) และเฮนรี่ ฟายอล (Henri Fayol) กล่าวว่าการบริหารจะต้องทำสิ่งต่อไปนี้ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม นอกจากนี้ นิวแมนและรัมเมอร์ รวมทั้งฮาร์โรลด์ คูนต์และซีริล โอดอนเนลล์ ก็ได้อธิบายถึงหน้าที่ของผู้บริหารไว้ทำนองเดียวกันและเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือการให้หน้าที่ทางการวางแผนเป็นอันดับหนึ่ง จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าในทางวิชาการนั้นยอมรับการวางแผนว่าสำคัญมาก

---

[๒๒] เสรี พงศ์พิศ, **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลัง, 2552), หน้า 6.

[๒๓] อนันต์ เกตุวงศ์, **หลักและเทคนิคของการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 8 – 9.

Library and Learning University of Phayao

2. การวางแผนและแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผน ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ ดังนั้น จึงช่วยให้การทำงานของเขามีความเป็นไปได้มาก ทั้งเป็นที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วย แผนจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์การ

3. แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์การให้ผู้ปฏิบัติทุกคนได้รู้ นอกจากนี้แผนยังเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย

4. แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคตและเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์หรือกระทำการต่าง ๆ ให้สำเร็จตามมุ่งหมายได้ทั้งยังทำให้มองเห็นปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกัน ตลอดจนการลดภาวะความเสี่ยงต่าง ๆ

5. การตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้หลักทฤษฎีแนวความคิดและหลักการประกอบกับตัวเลข สถิติและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีเหตุมีผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น คูนต์และเนลล์ กล่าวว่า “ถ้าการวางแผนมีความสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารทำงานอย่างรัดกุมในอนาคตและเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในระยะยาวข้างหน้า ทั้งยังช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องด้วย”

6. การวางแผนเป็นเรื่องการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายความต้องการแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบังเกิดผลตามเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับการพิจารณาและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่และการควบคุมดูแลการทำงานต่าง ๆ ทั้งหมดจะต้องมีการพิจารณา ทดลองและทดสอบอย่างละเอียดถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องแล้วจึงนำไปปฏิบัติ ดังนั้นสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับการวางแผนจึงเป็นเครื่องประกันความเป็นไปได้ของการทำงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

7. การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้มากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอตามธรรมชาติ เมื่อมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น มนุษย์มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในอนาคต และทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “การวางแผน

Library and Learning University of Phayao

เปรียบเสมือนยานพาหนะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ” นอกจากการวางแผนจะมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีบทบาทช่วยให้การกระทำต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องประสานและสัมพันธ์กันเป็นระบบอีกด้วย

8. การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา ตามหลักการวางแผนขั้นแรกจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการตัดสินใจในทุกเรื่องที่จะกระทำต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เพื่อที่จะทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะการกำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะต้องมีการกระทำเพื่อให้เกิดผล ดังนั้นการวางแผนย่อมหมายถึง การมีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่มีเหตุผล มีการกระทำตามแผนและให้บังเกิดผลตามที่ต้องการได้

ประชุม รอดประเสริฐ[๒๔] กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในสาระสำคัญ ดังนี้

1. ทรัพยากรซึ่งใช้ในการดำเนินงานมักมีจำนวนจำกัด ดังนั้น การวางแผนจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. การวางแผนเป็นตัวกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการในอนาคต ฉะนั้นการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง นอกจากนี้จะทำให้ดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายแล้วยังจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติตามแผนหรือผู้บริหารองค์การสามารถคาดเดาเหตุการณ์ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น แล้วสามารถปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวการณ์และแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

3. องค์การหนึ่ง ๆ ย่อมจะประกอบด้วยองค์การย่อยเป็นจำนวนมากบ้างน้อยบ้างและองค์การย่อยเหล่านั้นย่อมจะมีภาระหน้าที่และแผนงานในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ฉะนั้นการวางแผนงานรวมย่อมช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์การย่อยเหล่านั้นให้ดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตน เพื่อจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกันซึ่งจะเป็นการเกื้อหนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และช่วยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

4. การวางแผนจะช่วยพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าและสามารถคงอยู่ได้ในสังคมโดยสามารถสนองความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพตามภาระผูกพันที่องค์การมีต่อสังคมนั้น

---

[๒๔] ประชุม รอดประเสริฐ, **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**, พิมพครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, 2542), หน้า 95.

Library and Learning, University of Phayao

สรุปได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญในฐานะเป็นหน้าที่พื้นฐานและลำดับแรกของการบริหารที่ช่วยกำหนดทิศทาง เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานขององค์การให้มีความชัดเจนและเป็นระบบ โดยทำหน้าที่เป็นกรอบในการตัดสินใจและแนวทางปฏิบัติที่เอื้อต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานสามารถมองการณ์ไกล คาดการณ์โอกาสและอุปสรรคในอนาคต พร้อมทั้งลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ การวางแผนยังมีบทบาทสำคัญในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เสริมสร้างการประสานงานภายในองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนการพัฒนาองค์การให้สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในสังคม

3.3.3 ประเภทของแผน

การจำแนกประเภทของแผนสามารถจำแนกออกตามลักษณะแนวคิดพื้นฐานได้ 6 ประเภท ดังต่อไปนี้[๒๕]

3.3.3.1 จำแนกตามระดับการจัดการ ได้แก่

1) การวางแผนกลยุทธ์ เป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดการระดับบนหรือฝ่ายบริหารระดับสูง เป็นการวางแผนในลักษณะภาพรวมทั้งหมด

2) การวางแผนบริหาร เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการระดับกลาง เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดกรอบและทิศทางสำหรับแผนปฏิบัติการ

3) การวางแผนปฏิบัติการ เป็นแผนที่ผู้จัดการระดับต้นนำแผนบริหารไปดำเนินการในภาคปฏิบัติ

3.3.3.2 จำแนกตามหน้าที่ทางธุรกิจ แบ่งออกเป็นการวางแผนด้านการตลาดการวางแผนด้านการผลิต การวางแผนด้านการเงิน การวางแผนด้านบุคลากรการวางแผนด้านอื่น ๆ ตามที่มีความสำคัญ

3.3.3.3 จำแนกตามลักษณะการปฏิบัติ ประกอบด้วย

1) การวางแผนใช้ประจำเป็นแผนที่มีลักษณะเป็นแผนถาวรบ่งบอกถึงแนวคิดหลักหรือแนวทางปฏิบัติในการทำกิจกรรมที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ ในองค์การหรือเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ แผนชนิดนี้จะรวมถึงนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎ วิธีการ และมาตรฐาน มีประโยชน์ต่อการตรวจสอบ

---

[๒๕] ธงชัย สันติวงษ์, **การวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2540) หน้า 24-29.

Library and Learning, University of Phayao

การทำงาน จุดอ่อนคือเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป แผนนี้จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น และ

2) การวางแผนใช้เฉพาะครั้งเป็นการวางแผนเพื่อปรับและเสริมการวางแผนใช้ประจำเนื่องจากแผนประจำไม่ตอบสนองความเหมาะสมกับสถานการณ์ได้ เช่น แผนงานโครงการ งบประมาณ และตารางการทำงาน

3.3.3.4 จำแนกตามระยะเวลา ได้แก่

1) การวางแผนระยะยาว เป็นการวางแผนที่กำหนดระยะเวลา ในการดำเนินการตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่จากการศึกษาของ The American management Association พบว่า แผนระยะยาวควรมีระยะเวลา 5 ปีเหมาะที่สุดที่จะสามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างมีเหตุผล

2) การวางแผนระยะปานกลาง เป็นการวางแผนที่มีระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3-5 ปี และ

3) การวางแผนระยะสั้น มีระยะเวลากำหนดไว้ระหว่าง 1-3 ปี เป็นการกำหนดกิจกรรมช่วงสั้น ๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในแผนระยะยาวประสบผลสำเร็จ

5. จำแนกตามลักษณะคุณค่าการใช้งาน เช่น การวางแผนอาคารสถานที่เป็นการวางแผนด้านทำเลที่ตั้ง การเตรียมสร้างอาคารให้เหมาะสมกับประเภทของธุรกิจ และการจัดหาเครื่องมือต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจในช่วงระยะเวลาต่างๆ

6. จำแนกตามขอบข่ายลักษณะของแผน แบ่งออกได้ดังนี้ คือ วัตถุประสงค์นโยบาย วิธีปฏิบัติงาน วิธีการ มาตรฐาน งบประมาณ และแผนงาน

3.3.4 องค์ประกอบของการวางแผน

องค์ประกอบของการวางแผนเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้กระบวนการวางแผนดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยประกอบด้วยปัจจัยและขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย การวิเคราะห์สถานการณ์ การพิจารณาทางเลือก ตลอดจนการกำหนดแนวทางและทรัพยากรในการดำเนินงาน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อความสำเร็จของแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยองค์ประกอบของการวางแผนที่สำคัญ คือ

3.3.4.1 การกำหนดจุดหมายปลายทาง (Ends) ที่ต้องการบรรลุ ซึ่งมีหลายระดับได้แก่

1) จุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ (Goals) เป็นการแสดงถึงความคาดหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาข้างหน้า ซึ่งมักจะมองในรูปของผลลัพธ์ (Outcomes)ในอนาคตกำหนดอย่างกว้าง ๆ

Library and Learning, University of Phayao

2) วัตถุประสงค์ (Objective) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงจุดมุ่งหมาย (Goal) ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นเพื่อง่ายในการนำไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์จึงเป็นการกำหนดผลผลิต (Output) ที่คาดหวังให้เกิดขึ้นอย่างกว้าง ๆ แต่ชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้

3) เป้าหมาย (Targets) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น เป้าหมายจึงเป็นการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนโดยจะกำหนดเป็นหน่วยนับที่วัดผลได้เชิงปริมาณ และกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุผลสำเร็จนั้นด้วย

3.3.4.2 วิธีการและกระบวนการ (Means and Process) เป็นองค์ประกอบที่เกิดจากการนำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และกำหนดเป็นทางเลือก สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือกลวิธี ให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ จากนั้นจะถ่ายทอดออกมาเป็นแผนงานและโครงการ ที่เชื่อมโยงกัน โดยทั่วไปจะประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1) กลวิธีการปฏิบัติ หรือมาตรการ เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้บรรลุจุดหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

2) แผนงาน และโครงการ เป็นการกำหนดแนวทางการกระทำที่เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปจะมีประเด็นในการเขียนที่ชัดเจน ครอบคลุม และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

3.3.4.3 ทรัพยากร (Resources) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ซึ่งผู้วางแผนจะต้องระบุให้ชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ “มิใช่เขียนแผนแบบวาดวิมานในอากาศ” หรือ “เขียนแผนแบบเพ้อฝัน”

3.3.4.4 การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงกรรมวิธีในการตัดสินใจเลือกแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องอาศัยกลยุทธ์หลายอย่างทั้งกลยุทธ์ภายในองค์การและกลยุทธ์ภายนอกองค์การ

3.3.4.5 การประเมินผลแผน (Evaluation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงการตรวจสอบการควบคุมและการวัดผลการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้ทราบถึง ความก้าวหน้าหรือข้อบกพร่องหรือ

Library and Learning, University of Phayao

ข้อจำกัดของแผนนั้น ๆ เพื่อจะได้ปรับปรุงแผนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ [๒๖]

3.3.5 กระบวนการวางแผน

นักวิชาการได้จำแนกกระบวนการวางแผนไว้หลากหลาย ดังนี้

วิโรจน์ สารรัตนะ [๒๗] ได้จำแนกกระบวนการวางแผนประกอบด้วย กระบวนการวางแผนมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ภารกิจ (Mission) 2) จุดหมาย (Goals) และ 3) แผน (Plans)

เนตร์พัณณา ยาวิราช [๒๘] ได้จำแนกกระบวนการวางแผนประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่

1) **การกำหนดวัตถุประสงค์** เป็นการระบุผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการดำเนินงานให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ควรสอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายขององค์การ รวมทั้งสามารถใช้เป็นเกณฑ์สำหรับพิจารณาความสำเร็จของแผนได้

2) **การค้นหาทางเลือก** เป็นการรวบรวมแนวทางหรือวิธีการที่อาจนำไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้วางแผนควรพิจารณาทางเลือกให้หลากหลาย โดยคำนึงถึงทรัพยากร ความรู้ความสามารถ และข้อจำกัดขององค์การ

3) **การวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทางเลือก** เป็นการพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแต่ละแนวทาง โดยเปรียบเทียบข้อดี ข้อจำกัด ต้นทุน ทรัพยากรที่ต้องใช้ และผลที่คาดว่าจะได้รับ เพื่อให้ทราบว่าทางเลือกใดสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสถานการณ์มากที่สุด

4) **การเลือกทางเลือก** เป็นการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดจากทางเลือกที่ผ่านการวิเคราะห์ โดยพิจารณาทั้งโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ ความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจเลือกใช้ทางเลือกเดียวหรือผสมผสานหลายทางเลือกเข้าด้วยกัน

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๖] สัญญา เคณาภูมิ และ เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร, **วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์** มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2560): 394-359).

[๒๗] วิโรจน์ สารรัตนะ, **การบริหาร หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และ บทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4 , (กรุงเทพมหานคร : ทิพยวิสุทธิ์, 2546) หน้า 57-66.

[๒๘] เนตร์พัณณา ยาวิราช, **การจัดการสมัยใหม่**, (กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, 2546) หน้า 47.

5) **การพัฒนากลยุทธ์ของทางเลือก** เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานของทางเลือกที่เลือกไว้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กำหนดกิจกรรม ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา ทรัพยากร และวิธีติดตามผล เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจบทบาทและสามารถดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน

6) **การนำแผนไปปฏิบัติ** เป็นการถ่ายทอดแผนไปสู่การดำเนินงานจริง โดยจัดสรรทรัพยากร มอบหมายความรับผิดชอบ และประสานงานระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการติดตามความก้าวหน้าและผลการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาหรือปรับแผนได้อย่างเหมาะสม

กระบวนการทั้ง 6 ขั้นตอนมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ตั้งแต่การกำหนดผลที่ต้องการ การพิจารณาวิธีการ ไปจนถึงการดำเนินงานจริง การวางแผนจึงควรคำนึงถึงความสอดคล้องของแต่ละขั้นตอน เพื่อให้แผนสามารถนำไปปฏิบัติและบรรลุวัตถุประสงค์ได้

Robbins, & Coulter[๒๙] ได้แสดงกระบวนการวางแผนประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) **การสร้างสมมติฐานเกี่ยวกับอนาคต** เป็นการคาดการณ์สภาพแวดล้อมและเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การ เช่น สภาพเศรษฐกิจ เทคโนโลยี หรือความต้องการของผู้รับบริการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน

2) **การกำหนดวัตถุประสงค์** เป็นการระบุผลที่องค์การต้องการบรรลุให้ชัดเจน โดยวัตถุประสงค์ควรสัมพันธ์กับภารกิจและทิศทางขององค์การ และสามารถใช้เป็นเกณฑ์ประเมินผลการดำเนินงานได้

3) **การพัฒนากลยุทธ์** เป็นการกำหนดแนวทางหลักและวิธีการที่จะช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาความเหมาะสมกับสถานการณ์ จุดแข็งและข้อจำกัดขององค์การ ตลอดจนทรัพยากรที่มีอยู่

4) **การกำหนดเป้าหมายระยะปานกลาง** เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ระยะยาวให้เป็นเป้าหมายย่อยที่มีกรอบเวลาชัดเจน เพื่อใช้กำกับความก้าวหน้าและเชื่อมโยงกลยุทธ์กับการดำเนินงานในแต่ละช่วง

5) **การกำหนดแผนปฏิบัติงาน** เป็นการระบุรายละเอียดของงานที่จะดำเนินการ เช่น กิจกรรม ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา งบประมาณ และทรัพยากรที่ต้องใช้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำแผนไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

---

[๒๙] Robbins, S. P. & Coulter, **Management.** (4th ed.). Australia: Pearson Education Australia. 2006 : 147)

Library and Learning, University of Phayao

6) **การปฏิบัติตามแผนหรือการใช้แผน** เป็นการนำแผนที่กำหนดไว้ไปดำเนินการจริง โดยผู้รับผิดชอบต้องประสานงานและใช้ทรัพยากรตามที่วางแผนไว้ พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

7) **กลไกของข้อมูลย้อนกลับ** เป็นการรวบรวมและนำข้อมูลจากการดำเนินงานมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อพิจารณาความก้าวหน้า ปัญหา และผลสำเร็จ ข้อมูลดังกล่าวช่วยให้ปรับปรุงการดำเนินงานหรือทบทวนแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้

กระบวนการทั้ง 7 ขั้นตอนแสดงให้เห็นว่า การวางแผนเริ่มจากการคาดการณ์อนาคตและกำหนดทิศทาง ก่อนแปลงกลยุทธ์ไปสู่แผนปฏิบัติงานและการดำเนินการจริง โดยใช้ข้อมูลย้อนกลับเป็นกลไกสำหรับติดตามและปรับปรุงแผนอย่างต่อเนื่อง

Weihrich, & Koontz[๓๐] ได้จำแนกกระบวนการวางแผน 8 ขั้นตอน ได้แก่

1) **การรับรู้โอกาสหรือการแสวงหาโอกาส** เป็นการพิจารณาสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อมองเห็นโอกาสในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา รวมถึงข้อจำกัดที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงาน การรับรู้โอกาสอย่างรอบด้านเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนที่เหมาะสม

2) **การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์** เป็นการระบุผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งในระดับองค์การและระดับหน่วยงานหรือกิจกรรม วัตถุประสงค์ควรชัดเจนและสอดคล้องกัน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจทิศทางและใช้เป็นเกณฑ์ติดตามผลได้

3) **การกำหนดข้อสมมติและเงื่อนไขพื้นฐานในการวางแผน** เป็นการพิจารณาปัจจัยหรือสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและใช้เป็นพื้นฐานของแผน เช่น งบประมาณ บุคลากร กฎหมาย นโยบาย และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง การกำหนดเงื่อนไขเหล่านี้ช่วยให้แผนตั้งอยู่บนความเป็นไปได้และสอดคล้องกับบริบท

4) **การกำหนดทางเลือก** เป็นการค้นหาแนวทางหรือวิธีการหลายรูปแบบที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยควรพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ ไม่จำกัดเฉพาะวิธีการที่องค์การเคยใช้

5) **การเปรียบเทียบหรือประเมินทางเลือก** เป็นการพิจารณาข้อดี ข้อจำกัด ต้นทุน ทรัพยากรที่ต้องใช้ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากแต่ละทางเลือก รวมทั้งความเสี่ยงและผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นความเหมาะสมของแต่ละแนวทาง

---

[๓๐] Weihrich, Heinz. & Koontz, Harold, **The Nature and Purpose of Planning**, (*In Management : A Global Perspective.* New York: McGraw-Hill, 1994) 117-141.

Library and Learning, University of Phayao

6) **การเลือกทางเลือก** เป็นการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุด โดยพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน และทรัพยากรที่มีอยู่ ในบางกรณีอาจเลือกผสมผสานหลายทางเลือกเข้าด้วยกัน

7) **การกำหนดแผนสนับสนุน** เป็นการจัดทำแผนย่อยหรือแผนประกอบที่ช่วยให้แผนหลักดำเนินไปได้ เช่น แผนด้านบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้าง การสื่อสาร และการฝึกอบรม พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบและระยะเวลาดำเนินงานให้ชัดเจน

8) **การจัดทำแผนให้เป็นรูปธรรมและกำหนดงบประมาณ** เป็นการระบุรายละเอียดของกิจกรรม ขั้นตอน ระยะเวลา และทรัพยากรที่ต้องใช้ รวมถึงประมาณการค่าใช้จ่ายและจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สามารถนำแผนไปปฏิบัติและติดตามผลได้

กระบวนการทั้ง 8 ขั้นตอนเชื่อมโยงกันตั้งแต่การมองเห็นโอกาสและกำหนดวัตถุประสงค์ไปจนถึงการเลือกแนวทาง จัดทำแผนสนับสนุน และกำหนดทรัพยากรที่จำเป็น การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวช่วยให้แผนมีทิศทางชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

สรุป กระบวนการวางแผนได้ดังนี้

1. การกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การให้มีความชัดเจน เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงาน

2. การวิเคราะห์สถานการณ์และพิจารณาปัจจัยแวดล้อม รวมทั้งการแสวงหาโอกาสที่เกี่ยวข้อง

3. การกำหนดและค้นหาทางเลือกในการดำเนินงานที่หลากหลาย

4. การวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และประเมินทางเลือกแต่ละแนวทางอย่างเป็นระบบ

5. การตัดสินใจเลือกทางเลือกหรือแนวทางที่เหมาะสมที่สุด

6. การพัฒนาเป็นกลยุทธ์และจัดทำแผนปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม

7. การนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงตามเป้าหมายที่กำหนด

8. การติดตาม ประเมินผล และใช้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงแผนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3.6 ประโยชน์ของการวางแผน

การวางแผนก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารและการดำเนินงานขององค์การ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำหนดทิศทางและเป้าหมายให้ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่าง

Library and Learning, University of Phayao

มีระบบและสอดคล้องกัน อีกทั้งยังช่วยให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า ลดความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่า นอกจากนี้ การวางแผนยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า เตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง และตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล อันนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การโดยรวม โดยประโยชน์หลายประการ ดังนี้[๓๑]

1. ป้องกันมิให้เกิดปัญหาและความผิดพลาด หรือลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพราะการวางแผนจะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและมาตรฐานในการควบคุมอย่างรัดกุม

2. ทำให้มีกรอบหรือทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร ที่ไหนเมื่อไหร่ อย่างไร ใครทำ ทำให้นักบริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ก่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรในการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุ และการจัดการเวลาแทนที่จะเสียเวลาในการดำเนินงานที่ไร้ทิศทาง เพราะได้มีการพิจารณาเลือกวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดก่อนนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในอนาคตลงได้มาก

4. ช่วยให้การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเพราะการวางแผนจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วเปรียบเสมือน “เรือที่มีทางเสือ”

5. ช่วยในการปฏิบัติงานเป็นระบบ ก่อให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการบริหารงาน ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกัน การแย่งงานกันทำ และลดความขัดแย้งจากการที่แต่ละฝ่ายทำงานไม่ประสานกัน ตลอดนสามารถขจัดสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากองค์การได้

6. ผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้โดยง่าย เพราะมีแผนวางไว้ล่วงหน้าแล้ว และยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีความรับผิดชอบและมีขวัญกำลังใจในการทำด้วย โดยเฉพาะนักบริหารที่มีวิสัยทัศน์จะใช้การวางแผนเพิ่มพูนสมรรถนะขององค์การให้ก้าวหน้าได้ตลอดเวลา

7. ผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหารสามารถทราบปัญหาหรืออุปสรรคจากการปฏิบัติงานตามแผนได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้ทันท่วงที ก่อนที่จะสายเกินแก้

---

[๓๑] อนันต์ เกตุวงศ์, **หลักและเทคนิคของการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 10.

Library and Learning, University of Phayao

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์[๓๒] ได้เสนอเกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผนที่จะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การและการบริหารงาน ดังนี้

1. เป็นเกณฑ์การควบคุม การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่ควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและควบคุมเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน ถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถที่จะควบคุมได้ การควบคุมเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ดังนั้นแผนจึงเป็นตัวกำหนดมาตรฐานของการควบคุมซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

2. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การวางแผนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่องค์การต้องการเป็นจุดเริ่มต้นเป็นงานขั้นแรก ถ้าการกำหนดเป้าหมายนั้นมีความชัดเจนก็จะช่วยให้การบริหารจัดการแผนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

3. ลดความไม่แน่นอน การวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ในอนาคตการวางแผนที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องมาจากพื้นฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการวิเคราะห์คาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดในแผนเพื่อลดความไม่แน่นอนลง การวางแผนที่ดีจะต้องหาแนวทางที่ป้องกันหรือแก้ไขเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

4. ประหยัด การวางแผนที่ดีจะช่วยให้มีวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้งานส่วนย่อยต่าง ๆ มีการประสานสัมพันธ์กันดีกิจกรรมที่ดำเนินการมีความต่อเนื่องกัน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่และคุ้มค่า เป็นการลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการทำงานที่ไม่ประสานกัน

5. พัฒนาการแข่งขัน กางวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ธุรกิจมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นเพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

6. ทำให้เกิดประสานงานที่ดี การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกันและเป็นการหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานของแต่ละฝ่าย หรือแต่ละหน่วยงานย่อยขององค์การ

---

[๓๒] ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, **เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.640 นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), หน้า 121.

Library and Learning Resource, University of Phayao

7. พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนที่ดีจะเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของกลุ่มผู้บริหารในองค์การและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มของพนักงานที่ทราบอย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไร

8. ส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ กางวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ เนื่องจากการวางแผนจะต้องมีการระดมสมองจากคณะผู้ทำงาน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์การ

9. ช่วยให้การติดตามและประเมินผลงานขององค์การเป็นไปได้อย่างเป็นระบบ ง่ายต่อการปฏิบัติและกระทำได้ตลอดช่วงการทำงาน เพราะแผนงานนั้นต้องระบุขั้นตอน กระบวนการ ทำให้องค์การทราบว่าจะต้องประเมินหรือตรวจสอบอะไรและเมื่อไร เมื่อพบปัญหาหรืออุปสรรคระหว่างการปฏิบัติงาน จึงสามารถแก้ปัญหาหรือปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานได้ทันท่วงที ทำให้องค์การปฏิบัติงานไปจนถึงจุดหมายได

สรุป การวางแผนก่อให้เกิดประโยชน์อย่างรอบด้านต่อการบริหารและการดำเนินงานขององค์การ โดยช่วยกำหนดทิศทางและเป้าหมายให้ชัดเจน อันเป็นกรอบในการปฏิบัติงานและการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด อีกทั้งยังช่วยลดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงในอนาคตผ่านการคาดการณ์และเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ การวางแผนยังส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน พร้อมทั้งเสริมสร้างการประสานงานภายในองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยกระตุ้นแรงจูงใจและความคิดสร้างสรรค์ของบุคลากร ตลอดจนเอื้อต่อการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จและความยั่งยืนขององค์การในระยะยาว

Library and Learning University of Phayao

บทที่ 4

การออกแบบองค์การภาครัฐและการบริหารเครือข่าย
(Public Organization Design and Network Governance)

การบริหารภาครัฐในโลกปัจจุบันกำลังเผชิญเงื่อนไขใหม่ที่ซับซ้อนกว่ายุคที่ผ่านมาอย่างมาก ทั้งความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น ปัญหาสาธารณะจำนวนมากมิได้มีลักษณะตรงไปตรงมา หากเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงหลายมิติและหลายหน่วยงาน หรือที่เรียกว่า “ปัญหาซับซ้อน” (Wicked Problems) เช่น ความเหลื่อมล้ำ การจัดการสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ภัยพิบัติ และการพัฒนาเมือง ปัญหาเหล่านี้ไม่อาจอาศัยกลไกของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแก้ไขได้โดยลำพัง หากจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างการบริหารที่ยืดหยุ่น เชื่อมโยง และประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรอย่างเป็นระบบ

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐจึงไม่อาจยึดติดอยู่กับรูปแบบการบริหารแนวดิ่งตามสายบังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว แม้โครงสร้างเชิงลำดับชั้นจะยังมีความสำคัญต่อการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความชัดเจนในการสั่งการ แต่ในเวลาเดียวกัน ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวไปสู่การบริหารแนวระนาบ การบริหารแบบเครือข่าย และการบูรณาการข้ามหน่วยงานมากขึ้น เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างทันท่วงที

บทนี้จึงมุ่งศึกษา “โครงสร้างองค์การภาครัฐและการบริหารแบบบูรณาการ” ในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนารัฐสมัยใหม่ โดยเริ่มจากหลักการจัดโครงสร้างส่วนราชการไทย ซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นจะพิจารณาแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ทั้งในรูปของการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน เพื่อให้การบริหารงานมีความใกล้ชิดกับประชาชนและคล่องตัวมากขึ้น

นอกจากนี้ บทนี้ยังให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบเครือข่าย ซึ่งเป็นแนวคิดที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการควบคุมเชิงอำนาจ ไปสู่การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนพิจารณาแนวคิดองค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง ซึ่งเน้นประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่น การใช้เทคโนโลยี และการมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมาย

Library and Learning, University of Phayao

ร่วมกันคือ การทำให้ภาครัฐสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างยั่งยืน

4.1 บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินในยุคปัจจุบันเผชิญกับความท้าทายที่มีความสลับซับซ้อน (Wicked Problems) ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง การออกแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแนวดิ่ง (Vertical Hierarchy) ไปสู่การบริหารแนวระนาบและการทำงานเชิงเครือข่าย เพื่อสร้างความยืดหยุ่นและสมรรถนะที่สูงขึ้น โดยเป็นการทำงานที่ประสานความร่วมมือหลายหน่วยงานร่วมกัน เพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายอย่างยั่งยืน โดยมีขอบเขต ประกอบด้วย หลักการจัดโครงสร้างส่วนราชการ การกระจายอำนาจ การบริหารราชการแบบเครือข่าย การปรับโครงสร้างสู่รัฐบาลดิจิทัล โดยมีเป้าหมาย คือ การทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

4.2 การจัดโครงสร้างส่วนราชการ

การจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความสำคัญ เพราะจะทำให้เห็นถึงระดับของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนว่ามีสายบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร ซึ่งโครงสร้างส่วนราชการไทยยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534[๑] ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

4.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration)

เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งหมายถึงการรวมอำนาจการปกครองและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางของรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารประเทศและการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งราชอาณาจักร โดยรัฐบาลและส่วนราชการส่วนกลางจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวง กรม หรือหน่วยงานที่เทียบเท่ากระทรวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมาย ภายในกรมจะมีการ

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 108 ตอนที่ 156, 4 กันยายน 2534, หน้า 3.

Library and Learning, University of Phayao

แบ่งส่วนราชการย่อยเป็นกองหรือสำนัก เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนหรือปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก[๒] และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น จะพบว่า การบริหารราชการส่วนกลางของญี่ปุ่นมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด และประกอบด้วยสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และกระทรวงต่าง ๆ จำนวน 11 กระทรวง[๓] และญี่ปุ่นไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางเหมือนผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดของญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งและมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[๔] ดังนั้นการบริหารราชการส่วนกลางของญี่ปุ่นจึงเน้นบทบาทในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานระดับชาติ แล้วมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติและปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

4.2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration)

รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจบางประการไปให้หน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลาง[๕] ซึ่งการบริหารส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางกับการดำเนินการในพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่ในภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน[๖]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒] สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ,** พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 45.

[๓] Japan.kantei.go.jp. **Fundamental Structure of the Government of Japan**. [Online] From: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/fundamental_e.html [February 21, 2026].

[๔] พระนักรบ เชื้อวังคำ และคณะ, “การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย”, **วารสารการบริหารหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน**, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (2566) : 218.

[๕] ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค, **ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์**, (ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา, 2558), หน้า 12.

[๖] วุฒิสาร ตันไชย, **การบริหารราชการแผ่นดิน**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 85.

การบริหารส่วนภูมิภาคถือเป็นรูปแบบหนึ่งของ การแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration) ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคยังคงเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลางและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง[๗]

สำหรับการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในการบริหารราชการในระดับจังหวัด และมีนายอำเภอ เป็นผู้บริหารในระดับอำเภอ บทบาทสำคัญของการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่

1) การดำเนินนโยบายของรัฐบาล

2) การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

3) การให้บริการสาธารณะในพื้นที่

4) การรักษาความสงบเรียบร้อย

ในปัจจุบันบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคมีการปรับเปลี่ยนจากการเป็นผู้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นการทำหน้าที่ กำกับดูแลและประสานความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น[๘]

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยและประเทศอื่น เช่น ประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่าไทยเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจค่อนข้างสูง เห็นได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง และหน่วยงานภูมิภาคเป็นตัวแทนของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีข้อดี เช่น นโยบายรัฐบาลสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพ มีการควบคุมและกำกับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อจำกัด คือ อำนาจการตัดสินใจของพื้นที่มีจำกัด และอาจไม่ตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้เต็มที่ สำหรับประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบบการบริหารส่วนภูมิภาคที่พัฒนาอย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ภูมิภาค (Regions) และ จังหวัด (Departments)[๙]

---

[๗] ธีรยุทธ บุญมี, **รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 102.

[๘] กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย สำนักงานวุฒิสภา, **แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องสนในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกันสาน ความเป็นรัฐเดียวของประทาย**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/1interview/IN49_jun_10_3.pdf?utm_source=chatgpt.com [13 มีนาคม 2569].

[๙] C. Grémion, **Local Government Development in France**, 2nd ed., (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 45.

Library and Learning University of Phayao

รัฐบาลกลางมีผู้แทนที่เรียกว่า Prefect ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลการบริหารราชการในภูมิภาค ขณะเดียวกันก็มีองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จึงกล่าวได้ว่า การบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนราชการได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลาง และแต่ละประเทศก็จะมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศไทย ผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง แต่ประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลกลางตั้งผู้แทนที่เรียกว่า Prefect ทำหน้าที่กำกับการบริหารส่วนภูมิภาค

3. การบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Government Administration)

การจัดระบบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองในระดับพื้นที่หรือชุมชนสามารถดำเนินกิจการสาธารณะบางประการได้ด้วยตนเอง โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบายเพื่อให้บริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่[๑๐] แนวคิดดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ การกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญได้แก่ การมีองค์กรปกครองที่เป็นนิติบุคคล การมีอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ และการมีผู้บริหารที่ได้รับความชอบธรรมจากประชาชนในพื้นที่[๑๑] ระบบดังกล่าวช่วยให้การบริหารงานสาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม และยังส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม

สำหรับประเทศไทยมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภท เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การบริหารท้องถิ่นจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางและทำให้การบริหารราชการมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น[๑๒]

---

[๑๐] พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์, **การบริหารงานส่วนท้องถิ่น**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 25.

[๑๑] วุฒิสาร ตันไชย, **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 41.

[๑๒] ชัชชัย ปะมาคะเต, **การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม**, (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2556), หน้า 15.

Library and Learning University of Phayao

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าระบบการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามโครงสร้างรัฐและระดับการกระจายอำนาจ เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบคอมมูน (Commune) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่มีสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการจัดการกิจการสาธารณะภายในพื้นที่ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ[๑๓] ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการปกครองท้องถิ่นตาม กฎหมายการปกครองตนเองท้องถิ่น ค.ศ.1947 (Local Autonomy Act) ซึ่งกำหนดให้จังหวัดและเทศบาลมีอำนาจในการบริหารงานของตนเอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน[๑๔]

จากการเปรียบเทียบจะพบว่า ประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูง เช่น ญี่ปุ่น จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงบประมาณมากกว่าประเทศที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะกึ่งรวมศูนย์ โดยรัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลการบริหารท้องถิ่น แต่ก็เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการกิจการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐในระดับพื้นที่

4.3 การกระจายอำนาจ (Decentralization): การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดสำคัญของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งลดการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง และเปิดโอกาสให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือองค์การเฉพาะกิจมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และความเหมาะสมในการบริหารงานสาธารณะ เพราะหน่วยงานปลายทางมักเข้าใจบริบท ปัญหา และความต้องการของประชาชนได้ใกล้ชิดกว่าส่วนกลาง ทั้งยังช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาระบบบริหารราชการให้ตอบสนองต่อสังคมได้ดียิ่งขึ้น

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๓] Bridge, F.H.S., **French Legal Dictionary and Local Government**, 2nd ed., (Strasbourg: Council of Europe, 2002), p. 112.

[๑๔] Satoru Ohsugi, **Local Government in Japan**, (Tokyo: Springer, 2010), p. 76.

4.3.1 ความหมายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานในท้องถิ่นหรือพื้นที่สามารถจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนในพื้นที่ ซึ่งมีนักวิชาการได้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดสำคัญในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งกระจายอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานกึ่งอิสระ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม[๑๕]

Dennis Rondinelli นักวิชาการด้านการบริหารการพัฒนาได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นกระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และทรัพยากรในการบริหารงานสาธารณะจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น หรือองค์กรกึ่งอิสระของรัฐ[๑๖]

ในเชิงทฤษฎี การกระจายอำนาจสามารถแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ ได้แก่ การแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) และการถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริง (Devolution) ซึ่งแต่ละรูปแบบมีระดับความเป็นอิสระของหน่วยงานปลายทางแตกต่างกัน[๑๗]

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับภูมิภาค ท้องถิ่น หรือองค์กรกึ่งอิสระ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แนวคิดนี้ช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้การกระจายอำนาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๕] โกวิทย์ พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 45.

[๑๖] Dennis A. Rondinelli, **Decentralization and Development**, (Washington D.C.: World Bank, 1981), p.133.

[๑๗] Turner, Mark and Hulme, David, Governance, **Administration and Development**, 2nd ed., (London: Macmillan, 1997), p.152.

คือ การแบ่งอำนาจทางการบริหาร (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) และการถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริง (Devolution) ซึ่งมีระดับความเป็นอิสระแตกต่างกัน

4.3.2 การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ประชาชนในพื้นที่สามารถมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ และการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในประเทศไทย การกระจายอำนาจมีความชัดเจนมากขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นและถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการถ่ายโอนภารกิจด้านบริการสาธารณะหลายด้าน[๑๘] ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการโอนภารกิจด้านการบริการสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐมีอิสระในการทางานมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้มีอิสระในการจัดทางบประมาณรายจ่ายประจำปี[๑๙] เป็นการแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังความที่ว่า “ไม่มีใครเข้าใจท้องถิ่นดีเท่ากับคนในท้องถิ่นเอง”

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรและแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานในพื้นที่มีความเข้าใจบริบทและความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง

สำหรับในปัจจุบันภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นไปตามตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

---

[๑๘] อำนวย บุญรัตน์ไมตรี, **แนวคิดและเครื่องมือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, 2564), หน้า 230.

[๑๙] ฉวีวรรณ นาคเสวีวงศ์ และ อุดร ตันติสุนทร, “ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดขอนแก่น,” **วารสารการบริหารท้องถิ่น,** ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 , (ตุลาคม - ธันวาคม 2554) : 3.

Library and Learning University of Phayao

2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะหลากหลายด้าน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ทางน้ำ ระบบระบายน้ำ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การรักษาความสะอาดของถนนและที่สาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการควบคุมอาคารและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน[๒๐]

จึงกล่าวสรุปได้ว่า ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาสังคม และการส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระดับฐานราก และเป็นกลไกสำคัญของการกระจายอำนาจทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4.3.3 การถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การมหาชน

นอกจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแล้ว รัฐยังสามารถถ่ายโอนภารกิจบางประการไปยังองค์กรกึ่งอิสระของรัฐ เช่น องค์การมหาชน หรือหน่วยงานเฉพาะด้าน ซึ่งมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าหน่วยราชการแบบดั้งเดิม

การมอบหมายภารกิจให้กับองค์การมหาชนถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการมอบอำนาจ (Delegation) ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแล แต่หน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง การจัดตั้งองค์กรลักษณะนี้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานสาธารณะ โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือมีลักษณะเป็นบริการเฉพาะทาง เช่น การวิจัย การพัฒนาเทคโนโลยี หรือการบริหารโครงการขนาดใหญ่[๒๑]

การมอบหมายภารกิจให้กับองค์การมหาชนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ และช่วยลดภาระของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรมหาชนมีพื้นฐานทางกฎหมายจาก พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้องค์กรมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะด้านที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ แต่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้

---

[๒๐] กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, **อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542**, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย, 2542), หน้า 16.

[๒๑] Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema, **Decentralization and Development Policy Implementation**, (Beverly Hills: Sage Publications, 1983), p.19.

Library and Learning, University of Phayao

ระบบราชการที่มีขั้นตอนและระเบียบที่ซับซ้อน[๒๒] องค์กรมหาชนจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การจัดการบุคลากร และการบริหารงบประมาณมากกว่าส่วนราชการทั่วไป ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรมหาชนมักเกิดขึ้นในกรณีที่ภารกิจของรัฐต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เช่น งานด้านการพัฒนาความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาสังคม หรือการส่งเสริมเศรษฐกิจในบางสาขา ตัวอย่างขององค์กรมหาชนในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล เป็นต้น องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินภารกิจของรัฐในลักษณะที่เน้นความคล่องตัว การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ และการบริหารจัดการที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นสำคัญ[๒๓]

นอกจากนี้ การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรมหาชนยังช่วยลดภาระของระบบราชการและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรมหาชนสามารถกำหนดโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารบุคลากร และกระบวนการดำเนินงานได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่า ทั้งยังสามารถดึงผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรมหาชนจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและผลประโยชน์สาธารณะ[๒๔]

โดยสรุป การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรมหาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวมากขึ้น องค์กรมหาชนทำหน้าที่เป็นกลไกที่ช่วยเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรมหาชนจำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๒] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **องค์การมหาชนและการปฏิรูประบบราชการไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร., 2558), หน้า 15.

[๒๓] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การบริหารองค์การมหาชนในประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร., 2560), หน้า 24.

[๒๔] วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2554), หน้า 213.

4.3.4 ถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นของต่างประเทศ

การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแนวโน้มสำคัญของการบริหารภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

การถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง การคลัง และการบริหาร ซึ่งทำให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะและกำหนดนโยบายระดับพื้นที่ ตัวอย่างของประเทศที่มีการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ได้แก่ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร ซึ่งแต่ละประเทศมีรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่แตกต่างกันตามบริบททางการเมืองและโครงสร้างการปกครองของรัฐ

4.3.4.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นตัวอย่างสำคัญของรัฐเดี่ยวที่มีการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังการประกาศใช้ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และเทศบาล (Municipalities) กฎหมายดังกล่าวได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ของตน[๒๕] ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นได้ดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งสำคัญ โดยยกเลิกระบบ “ภารกิจที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการ” (agency-delegated functions) ซึ่งเดิมเป็นระบบที่ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง การปฏิรูปดังกล่าวทำให้ภารกิจจำนวนมากถูกเปลี่ยนเป็น “ภารกิจของท้องถิ่นโดยตรง” ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นในการวางแผนและดำเนินนโยบายสาธารณะ[๒๖]

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีระบบเมืองขนาดใหญ่ที่เรียกว่า **เมืองที่กำหนดโดยรัฐบาล (Designated Cities)** ซึ่งเป็นเมืองที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คน เมืองเหล่านี้ได้รับการถ่าย

---

[๒๕] Hiroshi Ikawa, **Local Government in Japan**, (Tokyo : National Graduate Institute for Policy Studies, 2008), p. 15.

[๒๖] Japan International Cooperation Agency, **Decentralization Reforms in Japan**, (Tokyo : JICA Research Institute, 2014), p. 179.

Library and Learning, University of Phayao

โอนภารกิจหลายด้านจากระดับจังหวัด เช่น การศึกษา สวัสดิการสังคม การวางผังเมือง และการออกใบอนุญาตทางธุรกิจ ทำให้เมืองสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น[๒๗]

การปฏิรูปดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่น พร้อมทั้งปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นให้มีลักษณะเป็นความร่วมมือมากกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง

4.3.4.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของรัฐเดี่ยวที่มีการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าฝรั่งเศสจะเคยเป็นรัฐที่มีระบบการบริหารแบบรวมศูนย์อย่างเข้มแข็ง แต่ได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 การปฏิรูปที่สำคัญเกิดขึ้นจาก กฎหมายกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982 (Defferre Laws) ซึ่งกำหนดให้เทศบาล จังหวัด และภูมิภาคมีสิทธิในการบริหารงานของตนผ่านสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หลายด้านจากรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[๒๘]

การปฏิรูปดังกล่าวมีผลให้ภารกิจสำคัญหลายด้านถูกถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค การวางผังเมือง การคมนาคม การฝึกอบรมวิชาชีพ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการบริหารสถานศึกษาในบางระดับ นอกจากนี้ยังมีการถ่ายโอนอำนาจบริหารจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางไปยังประธานสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการบริหารมากขึ้น[๒๙]

ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 หลักการกระจายอำนาจได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยกำหนดว่า “การจัดองค์กรของสาธารณรัฐเป็นแบบกระจายอำนาจ” ซึ่งสะท้อนถึงการยอมรับบทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการบริหารของประเทศ[๓๐]

---

[๒๗] Ministry of Internal Affairs and Communications, **Local Government System in Japan**, (Tokyo : Government of Japan, 2012), p. 24.

[๒๘] Jean-Claude Thoenig, **Modernizing Sub-National Government in France**, (Paris : OECD Publishing, 2005), p. 42.

[๒๙] John Loughlin and Sonia Mazey, **The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France**, (London : Frank Cass, 2001), p. 66.

[๓๐] Fabrice Melleray, **French Administrative Law**, (Oxford : Oxford University Press, 2018), p. 98.

Library and Learning, University of Phayao

นอกจากนั้น ฝรั่งเศสยังมีการถ่ายโอนภารกิจเพิ่มเติมในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การบริหารท่าเรือและสนามบิน รวมถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้แก่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการทรัพยากรและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละภูมิภาค[๓๑]

4.3.4.3 ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีระบบการกระจายอำนาจในลักษณะเฉพาะ โดยมีทั้งการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลระดับภูมิภาค เช่น สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจสู่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับเมืองหรือเทศบาล

หนึ่งในกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นคือ Local Government Act 2000 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นมากขึ้น[๓๒]

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ Localism Act 2011 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่นและชุมชน โดยให้หน่วยงานท้องถิ่นมี “อำนาจทั่วไปในการดำเนินการ” (general power of competence) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากส่วนกลางในทุกกรณี[๓๓]

นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และการวางแผนเมืองให้แก่กลุ่มความร่วมมือของเมืองใหญ่ (combined authorities) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างเทศบาลหลายแห่งในภูมิภาคเดียวกัน โดยมีการจัดตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีระดับมหานครเพื่อบริหารนโยบายระดับภูมิภาค เช่น ในเมืองแมนเชสเตอร์และเบอร์

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๑] Assembly of European Regions, **A Step Further Towards Decentralisation in France**, (Strasbourg : AER Publications, 2002), p. 3.

[๓๒] Colin Copus, **Local Government in the United Kingdom**, (London : Palgrave Macmillan, 2009), p. 121.

[๓๓] Mark Sandford, **Local Government in England,** (London : House of Commons Library, 2016), p. 15.

มิงแฮม การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองและการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่

จึงกล่าวสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่างสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ญี่ปุ่นดำเนินการตามกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1947 และปฏิรูปในทศวรรษ 1990 ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้นในการบริหารภารกิจสาธารณะ ฝรั่งเศสเริ่มปฏิรูปตามกฎหมายกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982 และรับรองหลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2003 ส่งผลให้ท้องถิ่นมีบทบาทด้านเศรษฐกิจ ผังเมือง และบริการสาธารณะมากขึ้น ส่วนสหราชอาณาจักรใช้กฎหมาย Local Government Act 2000 และ Localism Act 2011 เพื่อเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้รัฐบาลท้องถิ่นและส่งเสริมการพัฒนาเมืองผ่านความร่วมมือของท้องถิ่น

4.4 การบริหารราชการแบบเครือข่าย

การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นความร่วมมือระหว่างองค์กรหลายภาคส่วนในการดำเนินกิจการสาธารณะ แทนการบริหารแบบรวมศูนย์หรือการสั่งการตามลำดับชั้นเพียงอย่างเดียว แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความซับซ้อนของปัญหาสังคมในยุคปัจจุบันที่รัฐไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในการร่วมกันกำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินโครงการสาธารณะ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเหมาะสม ดังนี้

การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นแนวคิดสำคัญในรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการบริหารกิจการสาธารณะผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยการดำเนินงานไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบลำดับชั้น (Hierarchy) ของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายที่มีการประสานทรัพยากร ความรู้ และความเชี่ยวชาญของหลายองค์กรเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสาธารณะ[๓๔]

แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารภาครัฐตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เมื่อรัฐเริ่มเผชิญกับปัญหาสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความ

---

[๓๔] Candace Jones, William S. Hesterly, and Stephen Borgatti, **"A General Theory of Network Governance," Academy of Management Review**, (New York : Academy of Management, 1997), p. 301.

Library and Learning, University of Phayao

ยากจน การพัฒนาเมือง และการจัดบริการสาธารณะที่ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังได้ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม[๓๕]

การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Network Governance) จึงเป็นรูปแบบของการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือ (collaborative relationships) มากกว่าการควบคุมแบบอำนาจสั่งการ โดยการตัดสินใจเกิดจากการเจรจา การสร้างความไว้วางใจ และการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างสมาชิกในเครือข่าย[๓๖]

ทางทฤษฎีนั้น นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐมองว่า การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นกลไกการประสานงานรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากการบริหารแบบตลาด (Market) และแบบลำดับชั้น (Hierarchy) เนื่องจากอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (inter-organizational relationships) เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะ[๓๗]

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวที่กล่าวถึงการบริหารราชการแบบเครือข่ายอีก เช่น แนวคิด Public-Private-People Partnership (PPPP)

แนวคิด Public-Private-People Partnership (PPPP) เป็นการพัฒนาต่อยอดจากแนวคิด Public-Private Partnership (PPP) โดยเพิ่มบทบาทของประชาชนหรือภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ

โดยทั่วไป PPP เป็นความร่วมมือระยะยาวระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนในการดำเนินโครงการหรือบริการสาธารณะ เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน โรงพยาบาล ถนน หรือระบบขนส่งมวลชน โดยภาคเอกชนมักมีบทบาทในการลงทุน ก่อสร้าง หรือบริหารจัดการโครงการ ขณะที่ภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดนโยบาย[๓๘]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๕] Lucia Velotti, Antonio Botti, and Massimiliano Vesci, “Public-Private Partnerships and Network Governance,” **Public Performance & Management Review**, (London : Routledge, 2014), p. 341.

[๓๖] Michael D. Siciliano and Travis A. Whetsell, **Network Interventions: Applying Network Science for Pragmatic Action in Public Administration and Policy**, [Online]. From : https://arxiv.org/abs/2109.08197?utm_source=chatgpt.com [March 14, 2026].

[๓๗] Candace Jones et al., **A General Theory of Network Governance**, (New York : Academy of Management Review, 1997), p. 303.

[๓๘] Carlos Oliveira Cruz, **Public-Private Partnership: A Framework for Private Sector Involvement in Public Infrastructure Projects**, (Oxford : Oxford University Press, 2017), p. 105.

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่า PPP ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายสาธารณะ จึงเกิดแนวคิด PPPP ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผน การตัดสินใจ และการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ[๓๙]

การเพิ่มบทบาทของ “People” ใน PPPP ทำให้การบริหารสาธารณะมีลักษณะเป็น การร่วมผลิตบริการสาธารณะ (co-production) ซึ่งประชาชนไม่ได้เป็นเพียงผู้รับบริการ แต่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกแบบและดำเนินบริการสาธารณะร่วมกับรัฐและเอกชน[๔๐]

ดังนั้น PPPP จึงเป็นรูปแบบของ Network Governance แบบหลายภาคส่วน (multi-stakeholder governance) ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม

จึงกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ แทนการบริหารแบบรวมศูนย์เพียงอย่างเดียว แนวคิดนี้เกิดจากความซับซ้อนของปัญหาสังคมที่รัฐไม่สามารถแก้ไขได้ลำพัง จึงต้องอาศัยการประสานทรัพยากร ความรู้ และความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่น และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

4.5 องค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง

องค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูงเป็นแนวคิดสำคัญในการพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่ โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำ การพัฒนาบุคลากร การใช้เทคโนโลยี และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน เพื่อยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะของรัฐ

4.5.1 ความหมาย

องค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Public Organization: HPO) หมายถึง องค์การของรัฐที่มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินภารกิจตามพันธ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๙] Carlos Oliveira Cruz, **Public-Private Partnership: A Framework for Private Sector Involvement in Public Infrastructure Projects**, (Oxford : Oxford University Press, 2017), p. 105.

[๔๐] Erlando Sulistia and Kwang Woo Nam, “Public-Private-People Partnership Framework for Developing Smart Cities,” **International Journal of Environmental, Sustainability and Social Science**, (Busan : Kyungsung University Press, 2022), p. 3.

กิจขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาในวงการรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ โดยมุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพขององค์การภาครัฐให้สามารถแข่งขันและปรับตัวได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยองค์กรยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากร (Competencies) แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีการจ้างพนักงานชั่วคราวมากขึ้น[๔๑] องค์การที่มีสมรรถนะสูงจะมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การบริหารจัดการที่เป็นระบบ การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การใช้เทคโนโลยีและข้อมูลในการตัดสินใจ และการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงาน[๔๒]

4.5.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การสมรรถนะสูง

แนวคิดองค์การสมรรถนะสูงได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีการบริหารองค์การหลายแนวคิด โดยเฉพาะแนวคิดด้านการบริหารเชิงกลยุทธ์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารคุณภาพ หนึ่งในแนวคิดสำคัญคือ ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) ซึ่งเสนอว่าโครงสร้างและกระบวนการบริหารขององค์การควรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ[3]

นอกจากนี้ แนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างองค์การสมรรถนะสูง เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมการเรียนรู้ การทำงานเป็นทีม และความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ จะช่วยให้บุคลากรสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การร่วมกัน

ในด้านการบริหารภาครัฐ แนวคิดดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเน้นการนำเทคนิคการบริหารของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการสาธารณะ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๔๑] นิสดารก์ เวชยานนท์, “การศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของการนำเอากรอบสมรรถนะมาใช้ในองค์การภาครัฐและภาคเอกชนของไทย,” **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**, ปีที่ 49 ฉบับที่ 1 พิเศษ (2552) : 71.

[๔๒] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ.ร., 2553), หน้า 5.

ในบริบทของภาครัฐ แนวคิดองค์การสมรรถนะสูงถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

4.6 สรุป

การจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความสำคัญต่อการกำหนดสายบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน โดยประเทศไทยยึดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นรูปแบบการบริหารตามหลักการรวมอำนาจ โดยรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงและกรม มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน จัดสรรงบประมาณและกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นเอกภาพและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจทางการบริหารจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายของรัฐบาลและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลกลาง ลักษณะดังกล่าวเรียกว่า Deconcentration สำหรับประเทศไทยประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลในการดำเนินนโยบาย ประสานงานหน่วยงานรัฐและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ และ 3. การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองในพื้นที่ดำเนินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

สำหรับการกระจายอำนาจเป็นหลักคิดสำคัญที่มุ่งถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ยังเน้นการบริหารแบบเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ รวมถึงแนวคิดองค์การภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง ซึ่งมุ่งพัฒนาการบริหารจัดการ บุคลากร เทคโนโลยี และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

Library and Learning University of Phayao

บทที่ 5

การบริหารทรัพยากรบุคคลและภาวะผู้นำในภาครัฐ
(HRM and Leadership in Public Sector)

การบริหารทรัพยากรบุคคลและภาวะผู้นำในภาครัฐเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้มีคุณภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในยุคที่สังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐมิอาจพึ่งพาเพียงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ หรือกฎระเบียบแบบเดิมเท่านั้น หากจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ “คน” ในฐานะทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ที่ขับเคลื่อนภารกิจของรัฐไปสู่ผลสัมฤทธิ์

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงมิใช่เพียงกระบวนการด้านธุรการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่ง แต่เป็นกลไกที่ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และคุณธรรม การพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส ทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีบุคลากรที่พร้อมปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน การทำความเข้าใจแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ หรือ Public Service Motivation (PSM) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอธิบายพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐ เพราะการทำงานในระบบราชการมิได้ขับเคลื่อนด้วยผลตอบแทนทางวัตถุเพียงอย่างเดียว หากยังตั้งอยู่บนค่านิยมเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ความเสียสละ และจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน แนวคิดดังกล่าวจึงช่วยให้เห็นว่าการพัฒนาระบบราชการที่เข้มแข็งต้องอาศัยทั้งระบบบริหารงานบุคคลที่ดีและการปลูกฝังอุดมการณ์ของความเป็นข้าราชการควบคู่กัน

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติราชการยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงการทำงานของบุคลากรกับเป้าหมายขององค์กร ขณะที่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทในการสร้างวิสัยทัศน์ กระตุ้นพลังของบุคลากร และผลักดันการปฏิรูปภาครัฐให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นบทนี้จึงมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารงานบุคคล การสรรหาและพัฒนาบุคลากร แรงจูงใจในการบริการสาธารณะ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่อชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาระบบราชการที่มีสมรรถนะสูงนั้น ต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาคนและผู้นำไปพร้อมกันอย่างสมดุลและยั่งยืน

Library and Learning, University of Phayao

5.1 บทนำ

การบริหารทรัพยากรบุคคลและภาวะผู้นำในภาครัฐถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของระบบราชการให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยึดหลักคุณธรรม เพื่อให้สามารถสรรหาและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และจิตสำนึกในการบริการสาธารณะเข้าสู่ระบบราชการได้อย่างเหมาะสม[๑]

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาศักยภาพบุคลากร ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะแนวคิดแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation) ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้ข้าราชการมีค่านิยมในการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบต่อสังคม และความมุ่งมั่นในการให้บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ[๒]

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติราชการยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับและพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรภาครัฐ โดยช่วยสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน และใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง หรือการกำหนดรางวัลตอบแทนที่เหมาะสม ทั้งนี้ระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรภาครัฐ[๓]

ในขณะเดียวกัน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบราชการให้สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำภาครัฐจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ สามารถสร้างแรงบันดาลใจ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร เพื่อผลักดันการปฏิรูปภาครัฐและยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะ[๔] ดังนั้น

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑] สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 25.

[๒] James L. Perry and Annie Hondeghem**, Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, (Oxford : Oxford University Press, 2008), p. 3.

[๓] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 112.

[๔] Bernard M. Bass and Ronald E. Riggio, **Transformational Leadership**, 2nd ed., (Mahwah, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 2006), p. 5.

การผสมผสานระหว่างระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพกับภาวะผู้นำที่เหมาะสมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาระบบราชการให้มีสมรรถนะสูงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

5.2 ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากบุคลากรภาครัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การจัดระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินงานของภาครัฐบรรลุเป้าหมายและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างเหมาะสม ระบบดังกล่าวครอบคลุมกระบวนการสำคัญหลายประการ เช่น การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การพัฒนาศักยภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ[๕]

ในเชิงแนวคิด ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถคัดเลือกและพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมเข้าสู่ระบบราชการ กระบวนการดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความเสมอภาค เพื่อให้บุคลากรได้รับโอกาสในการเข้ารับราชการและความก้าวหน้าในอาชีพอย่างเหมาะสม และระบบบริหารงานบุคคลยังมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้การดำเนินภารกิจของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาล[๖]

การบริหารงานบุคคลภาครัฐมีองค์ประกอบสำคัญ คือ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณลักษณะที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยทั่วไปการสรรหาในระบบราชการมักใช้วิธีการสอบแข่งขันหรือการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ให้ความสำคัญกับ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๕] สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 21.

[๖] ศิริพงษ์ ลัดดาวัลย์ ณ อยุธยา, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 44.

ความสามารถและผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นหลัก[๗] และอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญ คือการพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะ และการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และทักษะที่ทันสมัย เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น การพัฒนาบุคลากรยังช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติที่ดีต่อการบริการสาธารณะและมีความตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะผู้รับใช้ประชาชน[๘]

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ ระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสะท้อนผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร รวมทั้งการพิจารณาความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่หรือการให้รางวัลตอบแทนที่เหมาะสม หากระบบการประเมินผลมีความโปร่งใสและเป็นธรรม จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ

ในบริบทของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ระบบบริหารงานบุคคลยังต้องให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากร โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ ซึ่งมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงคุณค่าของการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มากกว่าการมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล แนวคิดดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า การบริหารงานบุคคลภาครัฐยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น การปรับตัวของระบบราชการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคดิจิทัล การพัฒนาทักษะใหม่ของบุคลากร รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงในอาชีพกับความคล่องตัวในการบริหารองค์กร ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น พร้อมทั้งนำแนวคิดการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร

---

[๗] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 75.

[๘] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, 2550), หน้า 118.

Library and Learning, University of Phayao

กล่าวสรุปได้ว่า ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมเข้าสู่ระบบราชการ ภายใต้หลักความเป็นธรรมและความโปร่งใส กระบวนการสำคัญประกอบด้วยการสรรหา การพัฒนาศักยภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการสร้างแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่

5.3 การสรรหาและพัฒนาบุคลากร

ปัจจุบันที่องค์กรต้องเผชิญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรโดยตรง องค์กรที่สามารถบริหารจัดการบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมักจะมีความได้เปรียบในการแข่งขัน และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าองค์กรอื่น ๆ หนึ่งในกระบวนการสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ คือ การสรรหาและพัฒนาบุคลากร ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการค้นหา คัดเลือก และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการขององค์กร

การสรรหาบุคลากรเป็นขั้นตอนแรกของการได้มาซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ขณะที่การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ช่วยเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และสมรรถนะของบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กร การดำเนินการทั้งสองกระบวนการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพจะช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม[๙]

การสรรหาและการพัฒนาจึงมิใช่เพียงกระบวนการในการได้มาซึ่งบุคลากรขององค์กรเท่านั้น หากแต่เป็นการแฟ้นหาบุคลลที่มีความพร้อมและทักษะมาขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลง และความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเทคโนโลยี เพื่อนำพาองค์กรให้บบรลุเป้าหมาย

Library and Learning, University of Phayao

---

[๙] สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 35.

5.3.1 ความหมายของการสรรหาและพัฒนาบุคลากร

5.3**.1.1) ความหมายของการสรรหาบุคลากร**

การสรรหา (Recruitment) หมายถึง กระบวนการค้นหาและดึงดูดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้ามาสมัครงานในองค์กร เพื่อให้หน่วยงานมีทางเลือกในการคัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพเข้าสู่ตำแหน่งงานที่ต้องการ การสรรหาที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้องค์กรสามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กร[๑๐]

กระบวนการสรรหายังช่วยให้องค์กรสามารถลดความเสี่ยงในการคัดเลือกบุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน อีกทั้งยังช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรในสายตาของผู้สมัครงานและสังคมโดยรวม

5.3**.1.2 ความหมายของการพัฒนาบุคลากร**

การพัฒนาบุคลากร (Human Resource Development) หมายถึง กระบวนการเสริมสร้างความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติของบุคลากร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในการทำงาน การพัฒนาบุคลากรอาจดำเนินการผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน และการพัฒนาเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ[๑๑]

จึงกล่าวสรุปได้ว่าการสรรหาเป็นกระบวนการค้นหาและดึงดูดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่องค์กร เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่สอดคล้องกับองค์กร ขณะที่การพัฒนาบุคลากรมุ่งเสริมสร้างความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและรองรับการเปลี่ยนแปลง

5.3.2 ความสำคัญของการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากรถือเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หากองค์กรสามารถสรรหาบุคลากรที่เหมาะสมได้ตั้งแต่ต้น จะช่วยลดปัญหาการลาออก การปรับตัวในการทำงานและความขัดแย้งภายในองค์กรได้ สรุปได้ดังนี้

---

[๑๐] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 88.

[๑๑] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, 2550), หน้า 140.

Library and Learning, University of Phayao

5.3.2.1 ช่วยให้องค์กรได้บุคลากรที่มีความรู้และความสามารถตรงกับความต้องการของตำแหน่งงาน จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของงานอย่างชัดเจนและใช้กระบวนการสรรหาที่เป็นระบบ จะช่วยดึงดูดผู้สมัครที่มีศักยภาพเข้าสู่องค์กร ส่งผลให้องค์กรมีบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มโอกาสในการบรรลุเป้าหมายและพัฒนาศักยภาพขององค์กรในระยะยาวได้อย่างยั่งยืน[๑๒]

5.3.2.2 การสรรหาบุคลากรที่เหมาะสมตั้งแต่ต้นช่วยลดต้นทุนการฝึกอบรมและการพัฒนาในระยะยาว เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และทักษะตรงกับงาน ทำให้องค์กรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมซ้ำหรือแก้ไขข้อบกพร่อง อีกทั้งยังลดความเสี่ยงจากการจ้างงานที่ไม่เหมาะสม

5.3.2.3 เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพช่วยให้องค์กรเริ่มต้นด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทำงานอื่น ๆ มีประสิทธิภาพตามไปด้วย เพราะบุคลากรเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมทั้งหมดขององค์กร

5.3.2.4 ส่งเสริมภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร เป็นการสรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร ทำให้องค์กรเป็นที่ยอมรับและดึงดูดบุคลากรคุณภาพสูงเข้าสู่ระบบงานอย่างต่อเนื่อง[๑๓]

การสรรหาที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีศักยภาพในการพัฒนาองค์กรในระยะยาว

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การสรรหาบุคลากรเป็นขั้นตอนสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ช่วยให้องค์กรได้บุคลากรที่มีความรู้ตรงกับงาน ลดการลาออกและความขัดแย้ง อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนการฝึกอบรม เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน และเสริมภาพลักษณ์องค์กร ทำให้องค์กรสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

Library and Learning University of Phayao

---

[๑๒] Gary Dessler, **Human Resource Management**, 15th ed., (New York : Pearson Education, 2017), p. 178.

[๑๓] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **การดำเนินการสรรหาเชิงรุก**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2566), หน้า 31.

5.4 แรงจูงใจในการบริการสาธารณะ

แรงจูงใจในการบริการสาธารณะเป็นแนวคิดสำคัญในการอธิบายพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐ โดยชี้ให้เห็นว่าการทำงานในระบบราชการมิได้ขับเคลื่อนด้วยผลตอบแทนทางวัตถุเพียงอย่างเดียว หากยังตั้งอยู่บนค่านิยมเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม ความรับผิดชอบต่อสังคม และความมุ่งมั่นในการรับใช้ประชาชน แนวคิดนี้ช่วยอธิบายว่าเหตุใดบุคลากรจำนวนมากจึงเลือกทำงานในภาครัฐและพร้อมอุทิศตนเพื่อสาธารณะ การศึกษาแรงจูงใจดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคล การสร้างขวัญกำลังใจ และการพัฒนาจิตวิญญาณความเป็นข้าราชการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐในสังคมสมัยใหม่

5.4.1 แนวคิดแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation - PSM)

การบริหารงานบุคคลในภาครัฐมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านของแรงจูงใจ ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลตอบแทนทางการเงินเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องกับคุณค่าทางสังคม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แนวคิดแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation - PSM) จึงได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายแรงขับภายในของบุคลากรภาครัฐที่มุ่งประโยชน์สาธารณรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยแนวคิด PSM ถือเป็นกรอบสำคัญในรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ในการอธิบายว่าทำไมบุคคลจำนวนมากเลือกทำงานในภาครัฐ แม้จะได้รับผลตอบแทนทางการเงินน้อยกว่าภาคเอกชน และยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและจริยธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่ง Jame L. Perry (1996)[๑๔] ได้พัฒนาองค์ประกอบของ PSM ดังนี้

5.4.1.1 ความสนใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Attraction to Public Policy Making) หมายถึง ความปรารถนาและความสนใจของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความคิดเห็น การวิเคราะห์ปัญหา หรือการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย บุคคลที่มีลักษณะนี้มักเห็นคุณค่าของการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการสร้างความเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค องค์ประกอบนี้

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๔] James L. Perry, Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity**. Journal of Public Administration Research and Theory,** 6(1), (1996):5–22.

สะท้อนแรงจูงใจเชิงเหตุผล (rational motives) ที่มุ่งตอบสนองความสนใจส่วนบุคคลผ่านการมีอิทธิพลต่อสาธารณะ

5.4.**1.**2 ความมุ่งมั่นต่อประโยชน์สาธารณะ (Commitment to Public Interest) หมายถึงความรู้สึกผูกพันและยึดมั่นในคุณค่าของประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน บุคคลที่มีแรงจูงใจในด้านนี้จะยึดถือหลักจริยธรรม ความยุติธรรม และความเสมอภาคเป็นสำคัญ พร้อมทั้งตระหนักถึงหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบ องค์ประกอบนี้สะท้อนแรงจูงใจเชิงบรรทัดฐาน (norm-based motives) ที่ตั้งอยู่บนค่านิยมทางสังคมและศีลธรรม

5.4.**1.**3 ความเมตตาเอื้ออาทร (Compassion) หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจและเห็นอกเห็นใจผู้อื่น โดยเฉพาะผู้ที่ประสบปัญหาหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก บุคคลที่มีความเมตตาจะมีแนวโน้มให้ความช่วยเหลือด้วยความจริงใจ และมุ่งลดความทุกข์ของผู้อื่น องค์ประกอบนี้สะท้อนแรงจูงใจเชิงอารมณ์ (affective motives) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความรู้สึกเห็นอกเห็นใจและความห่วงใยต่อเพื่อนมนุษย์

5.4.**1.**4 ความเสียสละ (Self-Sacrifice) หมายถึง ความเต็มใจที่จะสละผลประโยชน์ส่วนตน ไม่ว่าจะเป็นเวลา ทรัพยากร หรือความสะดวกสบาย เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ บุคคลที่มีลักษณะนี้มักพร้อมเผชิญกับความยากลำบากหรือข้อจำกัดในการทำงานเพื่อส่วนรวม โดยไม่คำนึงถึงผลตอบแทนส่วนตัว องค์ประกอบนี้สะท้อนถึงระดับสูงสุดของแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ ซึ่งแสดงถึงความทุ่มเทและอุดมการณ์ในการรับใช้สังคม

โดยสรุป องค์ประกอบทั้ง 4 ประการของ PSM แสดงให้เห็นว่าแรงจูงใจในการทำงานภาครัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนทางวัตถุเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ และอารมณ์ของบุคคลที่มุ่งเน้นการสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมส่วนรวมอย่างยั่งยืน

PSM ถือเป็นแนวคิดที่ท้าทายทฤษฎีแรงจูงใจแบบดั้งเดิม เช่น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หรือทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Theory) ซึ่งมองว่ามนุษย์แสวงหาประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ตรงกันข้าม PSM เน้นว่าแรงจูงใจของบุคลากรภาครัฐเกิดจาก คุณค่าภายใน เช่น ความถูกต้อง ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม และ Jame L. Perry ยังได้แบ่งแรงจูงใจออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. แรงจูงใจเชิงเหตุผล (Rational Motives) คือ แรงจูงใจประเภทนี้เกิดจากการพิจารณาอย่างมีเหตุผลของบุคคล โดยมุ่งหวังผลประโยชน์บางประการจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ เช่น ความต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ การแสวงหาประสบการณ์

Library and Learning, University of Phayao

หรือโอกาสในการพัฒนาตนเอง บุคคลที่มีแรงจูงใจเชิงเหตุผลจะมองว่าการทำงานภาครัฐเป็นช่องทางในการตอบสนองเป้าหมายส่วนบุคคลควบคู่กับการสร้างประโยชน์แก่สังคม

2. แรงจูงใจเชิงบรรทัดฐาน (Norm-Based Motives) คือ แรงจูงใจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยม จริยธรรม และความรู้สึกถึงหน้าที่ต่อสังคม บุคคลที่มีแรงจูงใจลักษณะนี้จะยึดมั่นในความถูกต้อง ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน การปฏิบัติงานจึงเป็นไปตามหลักศีลธรรมและบรรทัดฐานของสังคม

3. แรงจูงใจเชิงอารมณ์ (Affective Motives) คือ แรงจูงใจประเภทนี้มีพื้นฐานมาจากอารมณ์และความรู้สึก เช่น ความเห็นอกเห็นใจ ความเมตตา และความห่วงใยผู้อื่น บุคคลที่มีแรงจูงใจเชิงอารมณ์มักมีความต้องการช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน และรู้สึกพึงพอใจเมื่อได้ทำประโยชน์แก่สังคม แรงจูงใจลักษณะนี้จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้บุคคลอุทิศตนในการทำงานบริการสาธารณะอย่างแท้จริง[๑๕]

กล่าวโดยสรุป การจำแนกแรงจูงใจทั้ง 3 ประเภทของ Jame L. Perry ช่วยให้เข้าใจถึงพฤติกรรมและทัศนคติของบุคลากรภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ทั้งในมิติของเหตุผล ค่านิยม และอารมณ์ ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5.4.2 ความสำคัญของ PSM ต่อการบริหารงานบุคคล

แรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (Public Service Motivation: PSM) เป็นแนวคิดสำคัญในทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ โดยหมายถึงความโน้มเอียงของบุคคลในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะและสังคม มากกว่าผลตอบแทนส่วนตน แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนาโดย Perry และ Wise ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแรงจูงใจดังกล่าวเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้บุคคลเลือกทำงานในภาครัฐและองค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ[๑๖] กล่าวได้ ดังนี้

5.4.2.1 PSM มีความสำคัญต่อกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร เนื่องจากสามารถอธิบายแนวโน้มที่บุคคลเลือกเข้าทำงานในภาครัฐได้ โดยผู้ที่มีระดับ PSM สูงมักมีความต้องการทำงานเพื่อสังคม มีความยึดมั่นในคุณค่าของการบริการประชาชน และมีความพร้อมในการ

---

[๑๕] เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

[๑๖] Perry, J. L., & Wise, L. R., The motivational bases of public service, **Public Administration Review**, 50(3), (1990): 368..

Library and Learning, University of Phayao

เสียสละเพื่อส่วนรวม ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถคัดเลือกบุคลากรที่สอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม[๑๗]

5.4.2.2 PSM มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความผูกพันต่อองค์การ (Organizational Commitment) และความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) งานวิจัยพบว่า บุคลากรที่มีแรงจูงใจในการบริการสาธารณะสูง มักมีความรู้สึกผูกพันกับองค์กรและมีความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากงานที่ปฏิบัติสอดคล้องกับคุณค่าและอุดมการณ์ส่วนบุคคล[๓] ซึ่งส่งผลให้เกิดความมั่นคงของกำลังคนและลดอัตราการลาออก

5.4.2.3 PSM ช่วยส่งเสริมพฤติกรรมการทำงานที่เกินกว่าหน้าที่ (Organizational Citizenship Behavior: OCB) เช่น การช่วยเหลือเพื่อนร่วมงาน การอาสาทำงานเพิ่มเติม และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร พฤติกรรมเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐโดยรวม[๑๘]

5.4.2.4 PSM มีความสำคัญต่อการออกแบบระบบแรงจูงใจและการบริหารผลตอบแทน เนื่องจากบุคลากรภาครัฐมักไม่ได้ขับเคลื่อนด้วยแรงจูงใจทางการเงินเป็นหลัก แต่ให้ความสำคัญกับคุณค่าเชิงสังคม ความหมายของงาน และการมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ ดังนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ควรมุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจภายใน เช่น การยอมรับการมีส่วนร่วม และความก้าวหน้าในสายอาชีพ มากกว่าการใช้แรงจูงใจทางวัตถุเพียงอย่างเดียว[๑๙]

จากที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่า PSM เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ ทั้งในด้านการสรรหา การรักษาบุคลากร การสร้างแรงจูงใจ และการพัฒนาองค์กร การนำแนวคิดนี้มาใช้จะช่วยให้องค์กรสามารถบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะอย่างยั่งยืน

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๗] Wouter Vandenabeele, **Public Service Motivation in Public Administration**, (London: Routledge, 2007), pp. 547.

[๑๘] Megan Paul, **Public Service Motivation,** (Nebraska: University of Nebraska, 2021), pp. 10–12.

[๑๙] Rainey, Hal G., **Understanding and Managing Public Organizations**, 4th ed., (San Francisco: Jossey-Bass, 2009), pp. 289.

5.4.3 จิตวิญญาณความเป็นข้าราชการ

จิตวิญญาณความเป็นข้าราชการ (Public Service Ethos) เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับ PSM โดยเน้นคุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งบุคลากรที่มีจิตวิญญาณความเป็นข้าราชการจะมีลักษณะดังนี้

5.4.3.1 ยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะ

5.4.3.2 มีความซื่อสัตย์สุจริต

5.4.3.3 มีความเสียสละเพื่อส่วนรวม

5.4.3.4 มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่

แนวคิดนี้สะท้อนว่า “การเป็นข้าราชการไม่ใช่อาชีพทั่วไป แต่เป็นภารกิจเพื่อสังคม” ซึ่งต้องอาศัยคุณธรรมและความเสียสละเป็นพื้นฐาน จึงเห็นได้ว่า PSM เป็นกลไกทางจิตวิทยาที่สนับสนุนให้เกิดจิตวิญญาณความเป็นข้าราชการ และทำให้บุคลากรมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมของภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น มาตรา 6 กล่าวว่า การบริหารกิจบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ[๒๐]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๐] พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก 9 กันยายน 246, หน้า 2.

จากที่กล่าวมาจึงสรุได้ว่า จิตวิญญาณความเป็นข้าราชการเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงกับ PSM โดยเน้นคุณธรรม ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ และความรับผิดชอบต่อประชาชน สะท้อนการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ซึ่งสอดคล้องกับ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และการตอบสนองความต้องการประชาชนอย่างยั่งยืน

5.5 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในยุคปัจจุบันให้ความสำคัญกับ “การประเมินผลการปฏิบัติราชการ” (Performance Appraisal) ในฐานะเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถกำกับ ควบคุม และพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-based Management) และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการมิได้เป็นเพียงกระบวนการตรวจสอบผลงานเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับระบบค่าตอบแทน เช่น การเลื่อนเงินเดือน การให้รางวัล หรือการพัฒนาความก้าวหน้าในสายอาชีพ ซึ่งถือเป็นแรงจูงใจสำคัญของบุคลากรภาครัฐ

5.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง กระบวนการวัดและประเมินผลการทำงานของบุคลากร โดยเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

โดยทั่วไป การประเมินผลในภาครัฐไทยจะอิงตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งกำหนดให้การประเมินต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยพิจารณาจาก 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1) ผลสัมฤทธิ์ของงาน (Work Achievement) หมายถึง ระดับความสำเร็จของการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (Output) และผลลัพธ์เชิงคุณค่า

Library and Learning, University of Phayao

(Outcome) ของงานเป็นสำคัญ การประเมินในส่วนนี้จะพิจารณาจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่น ปริมาณงาน คุณภาพของงาน ระยะเวลาในการดำเนินงาน และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร[๒๑]

แนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานสอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นการบริหารโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก (Result-Based Management) กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้ การประเมินในลักษณะนี้ช่วยให้เกิดความชัดเจนในการวัดประสิทธิภาพของบุคลากรและลดการใช้ดุลพินิจที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม[๒๒] และการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานยังต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายระดับองค์กร เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานโดยรวม[๒๓]

2) พฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ (Competency) หมายถึง พฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่สะท้อนถึงความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ โดยการประเมินในส่วนนี้มุ่งเน้นที่วิธีการทำงาน (How to Work) ควบคู่ไปกับผลลัพธ์ของงาน[๒๔] สมรรถนะของข้าราชการมักแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

2.1) สมรรถนะหลัก (Core Competency) เช่น การยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรม การทำงานเป็นทีม และการมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.2) สมรรถนะตามสายงาน (Functional Competency) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทักษะเฉพาะด้านของงาน

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๑] ชาญชัย อาจินสมาจาร, **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2558), หน้า 145.

[๒๒] Hood, Christopher, **A Public Management for All Seasons**, (London : Routledge, 1991), pp. 4-6.

[๒๓] บุญทัน ดอกไธสง, **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562), หน้า 98.

[๒๔] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **แนวทางการกำหนดสมรรถนะในระบบราชการ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2563), หน้า 7-9.

2.3) สมรรถนะทางการบริหาร (Managerial Competency) สำหรับตำแหน่งผู้บริหาร เช่น ภาวะผู้นำ และการตัดสินใจ[๒๕]

การประเมินสมรรถนะมีบทบาทสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ เนื่องจากช่วยให้หน่วยงานสามารถระบุจุดแข็งและจุดที่ควรพัฒนาของบุคลากรได้อย่างชัดเจน อันนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพได้อย่างเหมาะสมและตรงประเด็น อีกทั้งยังเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้บุคลากรแสดงพฤติกรรมการทำงานที่สอดคล้องกับค่านิยมขององค์กร เช่น ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมุ่งเน้นการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ และแนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการประเมินแบบสมดุล (Balanced Evaluation) ที่มิได้พิจารณาเฉพาะผลลัพธ์ แต่รวมถึงพฤติกรรมและศักยภาพของบุคลากรด้วย

5.5.2 ตัวชี้วัดรายบุคคล (Individual Key Performance Indicators: KPIs)

ตัวชี้วัดรายบุคคล (KPIs) คือ เครื่องมือที่ใช้กำหนดเป้าหมายการทำงานของบุคลากรแต่ละคนให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร โดยเป็นตัวเลขหรือเกณฑ์ที่สามารถวัดผลได้อย่างชัดเจน และ KPIs มีบทบาทสำคัญในการทำให้บุคลากรเข้าใจเป้าหมายของงาน สร้างความชัดเจนในการประเมินผล และลดความคลุมเครือและความลำเอียงในการให้คะแนน ลักษณะของตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพควรมีลักษณะตามหลัก SMART[๒๖] ได้แก่

1) S - Specific (เฉพาะเจาะจง)

2) M - Measurable (วัดได้)

3) A - Achievable (เป็นไปได้)

4) R - Relevant (สอดคล้องกับงาน)

5) T - Time-bound (มีกรอบเวลา)

3) การกำหนดตัวชี้วัดรายบุคคลในภาครัฐ

ตัวชี้วัดรายบุคคลจะถูกกำหนดร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยต้องสอดคล้องกับตัวชี้วัดระดับหน่วยงาน และต้องมีการตกลงกันล่วงหน้า และการประเมินผลต้อง

---

[๒๕] ณรงค์วิทย์ แสนทอง, **มารู้จัก COMPETENCY กันเถอะ**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : เอช อาร์เซ็นเตอร์, 2561), หน้า 55-60.

[๒๖] George T. Doran, “There’s a S.M.A.R.T. Way to Write Management’s Goals and Objectives,” **Management Review**, Vol. 70, No. 11 (1981), pp. 35–36.

Library and Learning, University of Phayao

เป็นไปตามตัวชี้วัดที่ได้ตกลงไว้ มิใช่ใช้ดุลพินิจโดยไม่มีหลักเกณฑ์รองรับ ซึ่งตัวอย่างของตัวชี้วัดรายบุคคล เช่น

1) จำนวนงานที่แล้วเสร็จตามกำหนด

2) คุณภาพของงาน

3) ระยะเวลาในการให้บริการ

4) ระดับความพึงพอใจของประชาชน

5.5.4 ขั้นตอนการประเมิน

กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยมีลักษณะเป็นวงจรที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อให้สามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานของบุคลากรได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม และนำไปสู่การพัฒนาอย่างแท้จริง ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการประเมินผลคือการกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) และตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องร่วมกันกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน และสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม[๒๗] ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมจะช่วยให้การประเมินผลมีความโปร่งใสและลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล อีกทั้งยังทำให้บุคลากรเข้าใจทิศทางการทำงานของตนเองได้อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ที่เน้นการกำหนดเป้าหมายร่วมกันและการมีส่วนร่วมของบุคลากร[๒๘]

2) การติดตามผลการปฏิบัติงาน เป็นขั้นตอนถัดมาคือการติดตามผลการปฏิบัติงาน (Performance Monitoring) ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบความก้าวหน้าของงานอย่างต่อเนื่อง

Library and Learning University of Phayao

---

[๒๗] Gary Dessler, **Human Resource Management**, 15th ed., (New York : Pearson, 2017), p. 260.

[๒๘] Aguinis, Herman, **Performance Management**, 3nd ed., (Boston : Pearson, 2013), p. 85-87.

ตลอดรอบการประเมิน โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องทำหน้าที่ให้คำแนะนำ สนับสนุน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน[๒๙]

3) การประเมินผลเมื่อสิ้นรอบ คือ เมื่อสิ้นสุดรอบการประเมิน จะมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Evaluation) โดยนำผลการดำเนินงานจริงมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า การประเมินในขั้นตอนนี้จะพิจารณาทั้งในด้านผลสัมฤทธิ์ของงานและพฤติกรรมการปฏิบัติงาน[๓๐]

การประเมินผลต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคลากร และสามารถนำผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การเลื่อนเงินเดือน การพัฒนา หรือการเลื่อนตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม[๓๑]

4) การแจ้งผลและให้ข้อเสนอแนะ เป็นขั้นตอนสุดท้าย คือ การแจ้งผลการประเมิน (Performance Feedback) และการให้ข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นกระบวนการสื่อสารผลการประเมินให้ผู้ถูกประเมินรับทราบ พร้อมทั้งให้คำแนะนำเพื่อการพัฒนาในอนาคต[๓๒]

5.5.5 ปัญหาและข้อท้าทายในการประเมินผล

แม้ว่าระบบการประเมินผลจะมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาหลายประการ เช่น

1) ความลำเอียงของผู้ประเมิน การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม เช่น การให้คะแนนต่ำโดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจน

2) ความไม่ชัดเจนของตัวชี้วัด หากตัวชี้วัดไม่ชัดเจน จะทำให้การประเมินขาดความน่าเชื่อถือ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๙] Michael Armstrong, **Performance Management**, 6th ed., (London : Kogan Page, 2015), p. 120.

[๓๐] Gary Dessler, **Human Resource Management**, 15,th ed. (New York : Pearson, 2017), p. 265.

[๓๑] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ,** พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2565), หน้า 18.

[๓๒] Michael Armstrong, **Performance Management**, (London : Kogan Page, 2015), p. 140.

3) การเน้นเชิงปริมาณมากเกินไป บางหน่วยงานอาจให้ความสำคัญกับปริมาณงานมากกว่าคุณภาพ

5.5.6 แนวทางพัฒนาระบบการประเมินผล

1) เพื่อให้การประเมินผลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีแนวทางพัฒนา ดังนี้

2) พัฒนาตัวชี้วัดให้ชัดเจนและสอดคล้องกับภารกิจ

3) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ระบบ e-PMS

4) ส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

5) พัฒนาทักษะของผู้ประเมิน

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยเฉพาะในด้านการกำหนดตัวชี้วัดรายบุคคลและการเชื่อมโยงผลการประเมินกับการเลื่อนเงินเดือนหรือค่าตอบแทน การมีระบบตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นธรรม จะช่วยให้การประเมินผลมีความน่าเชื่อถือ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาบุคลากรและยกระดับประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐได้อย่างแท้จริง

5.6 ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารราชการยุคใหม่ที่มุ่งเน้นให้ผู้นำสามารถขับเคลื่อนองค์กรให้ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระบบราชการซึ่งมีข้อจำกัดด้านโครงสร้าง กฎระเบียบ และแรงกดดันทางการเมือง ผู้นำจึงต้องมีบทบาทมากกว่าการบริหารงานตามหน้าที่ แต่ต้องเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลงและสร้างแรงบันดาลใจให้บุคลากรในองค์กร[๓๓] มีองค์ประกอบดังนี้

5.6.1 ผู้นำที่กล้าตัดสินใจ (Decisive Leadership)

ลักษณะสำคัญของผู้นำการเปลี่ยนแปลงคือความสามารถในการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดภายใต้สถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน โดยเฉพาะในภาครัฐที่ต้องเผชิญกับปัญหาที่ซับซ้อน

---

[๓๓] ernard M. Bass and Ronald E. Riggio, **Transformational Leadership**, (New York : Psychology Press, 2006), pp. 3-5.

Library and Learning, University of Phayao

(Complex Problems) และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ผู้นำจึงต้องสามารถวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และตัดสินใจได้อย่างทันท่วงทีเพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน[๓๔]

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังเน้นการมีวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) ซึ่งช่วยให้ผู้นำสามารถกำหนดทิศทางขององค์กรในระยะยาว และตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตัดสินใจของผู้นำในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้า แต่ยังมุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบในองค์กร[๓๕]

5.6.2 การบริหารความขัดแย้งทางการเมืองและการบริหาร

ระบบราชการมีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ “การเมือง” (Politics) และ “การบริหาร” (Administration) ซึ่งมักมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ เช่น ความแตกต่างด้านนโยบาย ผลประโยชน์ หรือแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้น ผู้นำภาครัฐจึงต้องมีทักษะในการบริหารความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ[๓๖]

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงช่วยให้ผู้นำสามารถจัดการความขัดแย้งได้อย่างสร้างสรรค์ โดยเน้นการสื่อสาร การสร้างความเข้าใจร่วมกัน และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เกิดฉันทามติ (Consensus) ในการดำเนินนโยบายสาธารณะ[๓๗]

นอกจากนี้ ผู้นำยังต้องสามารถรักษาสมดุลระหว่าง “ความเป็นกลางทางการเมือง” กับ “การตอบสนองต่อนโยบายของฝ่ายการเมือง” ซึ่งถือเป็นความท้าทายสำคัญในระบบราชการ การบริหารความขัดแย้งในลักษณะนี้ต้องอาศัยทั้งทักษะทางการบริหารและความเข้าใจในบริบททางการเมืองอย่างลึกซึ้ง[๓๘]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๔] Yukl, Gary, **Leadership in Organizations**, 8th ed., (New York : Pearson, 2013), p. 295.

[๓๕] อุทิศ ทาหอม, “ภาวะผู้นำสาธารณะแนวใหม่กับการพัฒนาสังคมในศตวรรษที่ 21”, **วารสารพัฒนศาสตร์**, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2564): 45 - 47.

[๓๖] Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V., **The New Public Service: Serving, Not Steering,** 3nd ed., (New York : Routledge, 2015), pp. 75-78.

[๓๗] Northouse, Peter G., Leadership: Theory and Practice, 7th ed., (Thousand Oaks : Sage Publications, 2016), p. 176.

[๓๘] Rosenbloom, David H., Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 8th ed., (New York : McGraw-Hill, 2015), pp. 102-105.

อีกทั้ง การจัดการความขัดแย้งอย่างเหมาะสมยังสามารถเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นโอกาสในการพัฒนาองค์กร โดยเปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และนำไปสู่การตัดสินใจที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมุ่งให้ผู้นำขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐให้ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง โดยต้องมีความกล้าตัดสินใจ มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ และสามารถบริหารความขัดแย้งทางการเมืองและการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการสื่อสาร การมีส่วนร่วม และการสร้างฉันทามติ เพื่อพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ วีระพงศ์ เกียรติไพรยศ และสถิตย์ โพธิญาโณ ได้กล่าวถึงเสนอ ViSTAR Model เพื่อสร้างภาวะผู้นำไว้ดังนี้

1) วิสัยทัศน์ (Vision)

2) คิดเชิงระบบ (Systems Thinker)

3) ใช้เทคโนโลยี(Technology)

4) มีความรับผิดชอบ (Accountability)

5) มีความยืดหยุ่น (Resilience)

5.7 สรุป

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งให้หน่วยงานสามารถคัดเลือก พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและคุณธรรม ภายใต้หลักความเป็นธรรมและความโปร่งใส กระบวนการสำคัญครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาศักยภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน ซึ่งล้วนส่งผลต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ขององค์กรภาครัฐโดยรวม

สำหรับการสรรหาและพัฒนาบุคลากรถือเป็นหัวใจของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยการสรรหามุ่งค้นหาและดึงดูดบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่องค์กร ขณะที่การพัฒนามุ่งเสริมสร้างความรู้ ทักษะ และสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการอย่างเป็นระบบจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพและเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรในระยะยาว

Library and Learning, University of Phayao

ขณะเดียวกัน แนวคิดแรงจูงใจในการบริการสาธารณะ (PSM) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้บุคลากรมุ่งประโยชน์ส่วนรวม โดยแรงจูงใจดังกล่าวครอบคลุมทั้งด้านเหตุผล ค่านิยม และอารมณ์ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความผูกพันต่อองค์กร ความพึงพอใจในการทำงาน และพฤติกรรมที่เกินกว่าหน้าที่ อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับจิตวิญญาณความเป็นข้าราชการที่เน้นความซื่อสัตย์ เสียสละ และความรับผิดชอบต่อสังคม

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาบุคลากรโดยอาศัยตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นธรรม ควบคู่กับการพิจารณาทั้งผลสัมฤทธิ์ของงานและสมรรถนะ ซึ่งช่วยให้สามารถเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับความก้าวหน้าและแรงจูงใจได้อย่างเหมาะสม

ท้ายที่สุด ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ กล้าตัดสินใจ และสามารถบริหารความขัดแย้งได้อย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้องค์กรพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในบริบทสังคมสมัยใหม่

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 6

การบริหารจัดการคุณภาพและการให้บริการประชาชน
(Quality Management and Public Service Delivery)

ศึกษามาตรฐานการให้บริการภาครัฐ พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกฯ ศูนย์ดำรงธรรม คู่มือสำหรับประชาชน เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) 7 หมวดสำคัญเพื่อยกระดับคุณภาพองค์กรสู่ความเป็นเลิศ นวัตกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Innovation) การออกแบบบริการ (Service Design), การลดขั้นตอนและระยะเวลา การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน กระบวนการรับฟังเสียงประชาชน (Voice of Customer) และการแก้ไขปัญหา รัฐบาลดิจิทัลกับการบริการ (E-Service) แอปพลิเคชันภาครัฐ การยืนยันตัวตนดิจิทัล (Digital ID) การใช้ AI ในงานบริการ และบทสรุปและกรณีศึกษาหน่วยงานที่ได้รับรางวัลเลิศรัฐสาขาการบริการภาครัฐ

การบริหารจัดการองค์การภาครัฐในยุคสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับ “คุณภาพการให้บริการประชาชน” เป็นสำคัญ เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ แนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่จึงมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และรวดเร็ว โดยนำหลักการบริหารคุณภาพมาประยุกต์ใช้ เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการให้บริการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยมีการกำหนดกฎหมาย มาตรฐาน และเครื่องมือบริหารจัดการหลายรูปแบบ เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ตลอดจนการพัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของสังคมยุคใหม่

Library and Learning, University of Phayao

6.1 บทนำ

การบริหารจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 มิได้จำกัดอยู่เพียงการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการดำเนินภารกิจตามโครงสร้างราชการ หากแต่ต้องมุ่งเน้น “คุณภาพของการให้บริการประชาชน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาองค์กร แนวคิดการบริหารสมัยใหม่ได้เปลี่ยนบทบาทของรัฐจาก “ผู้ปกครอง” ไปสู่ “ผู้ให้บริการสาธารณะ” (Public Service Provider) ซึ่งต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ มาตรฐานการให้บริการภาครัฐจึงถูกกำหนดผ่านกลไกทางกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน และการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมเพื่อรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ กลไกเหล่านี้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการเชิงขั้นตอน (Process Oriented Bureaucracy) ไปสู่ระบบที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Governance)

ในเชิงการบริหารคุณภาพ องค์การภาครัฐได้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งประกอบด้วย 7 หมวดสำคัญ มาเป็นกรอบพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ครอบคลุมตั้งแต่ภาวะผู้นำ การวางแผนยุทธศาสตร์ การมุ่งเน้นผู้รับบริการ การวัดผลและจัดการความรู้ การพัฒนาบุคลากร การจัดการกระบวนการ ไปจนถึงผลลัพธ์การดำเนินงาน แนวคิดดังกล่าวช่วยยกระดับมาตรฐานการบริหารจากการปฏิบัติตามระเบียบ ไปสู่การสร้างคุณค่า (Public Value Creation) นอกจากนี้ การพัฒนานวัตกรรมการบริการสาธารณะ เช่น การออกแบบบริการ (Service Design) การลดขั้นตอนและระยะเวลา การบริหารจัดการข้อร้องเรียน และกระบวนการรับฟังเสียงประชาชน (Voice of Customer) ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับประสบการณ์ของผู้รับบริการ ขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ผ่านระบบ E-Service แอปพลิเคชันภาครัฐ การยืนยันตัวตนดิจิทัล (Digital ID) และการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในงานบริการล้วนเป็นพัฒนาการที่เปลี่ยนรูปแบบการให้บริการอย่างมีนัยสำคัญ

บทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์แนวคิด เครื่องมือ และกรณีศึกษาหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ เพื่อสะท้อนแนวทางการพัฒนาองค์การภาครัฐให้มีคุณภาพสูงและตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมอย่างยั่งยืน

6.2 มาตรฐานการให้บริการภาครัฐ

การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นภารกิจสำคัญในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ การพัฒนามาตรฐานการให้บริการจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยยกระดับประสิทธิภาพของระบบราชการ และสร้างความเชื่อมั่นต่อการทำงานของรัฐ มาตรฐาน

Library and Learning University of Phayao

ดังกล่าวมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และช่องทางการให้บริการที่ชัดเจน

ในบริบทของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ประเทศไทยได้มีการพัฒนากลไกทางกฎหมายและเครื่องมือการบริหารหลายประการเพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน อาทิ การตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ การจัดตั้ง ศูนย์ดำรงธรรม เพื่อรับเรื่องร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนการจัดทำ คู่มือสำหรับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการรับบริการจากภาครัฐอย่างชัดเจน มาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนามาตรฐานการให้บริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

จากแนวคิดดังกล่าว มาตรฐานการให้บริการภาครัฐในบริบทของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

6.2.1 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐในอดีตมักประสบปัญหาความล่าช้า ขั้นตอนซับซ้อน และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดต่อราชการจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้ตรา พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทย โดยเน้นการลดขั้นตอนการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการ และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมการพัฒนาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ให้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง

1) ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการเกิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ก่อนหน้าการตรากฎหมายดังกล่าว กระบวนการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานรัฐมักมีขั้นตอนจำนวนมากและขาดความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการ ส่งผล

Library and Learning, University of Phayao

ให้เกิดปัญหาความล่าช้าและเปิดโอกาสให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดมาตรฐานการให้บริการและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการอนุญาตเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและสร้างความโปร่งใสในการบริหารภาครัฐ

กฎหมายฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารที่จำเป็นในการพิจารณาอนุญาต รวมทั้งต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการอย่างชัดเจน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการแบบดั้งเดิมที่เน้นอำนาจของรัฐ ไปสู่ระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารภาครัฐ[๑]

2) หลักการสำคัญของกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการคือการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานรัฐให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนการอนุญาต ระยะเวลาในการดำเนินการ และเอกสารที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้และเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับบริการจากภาครัฐ หลักการดังกล่าวช่วยลดความไม่แน่นอนในกระบวนการติดต่อราชการ และลดโอกาสในการเกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม

นอกจากนี้ กฎหมายยังเน้นการปรับปรุงระบบราชการให้มีลักษณะเป็น “การบริการประชาชน” มากกว่าการใช้อำนาจของรัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายว่า การกำหนดมาตรฐานการให้บริการและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ อีกทั้งยังช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๒]

3) การกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารในการพิจารณาอนุญาต

หนึ่งในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องระบุขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตอย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนสามารถ

---

[๑] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 112–115.

[๒] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 89–91.

Library and Learning University of Phayao

เข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวช่วยลดความซับซ้อนของระบบราชการ และทำให้กระบวนการให้บริการมีความเป็นระบบมากขึ้น

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำ “คู่มือสำหรับประชาชน” ซึ่งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการอนุญาต รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน หากหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องแจ้งเหตุผลให้ประชาชนทราบ หลักการดังกล่าวช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐ และช่วยลดความล่าช้าในการดำเนินงานของระบบราชการ[๓]

4) บทบาทของหน่วยงานรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการนำพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องปรับปรุงกระบวนการทำงานภายในองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมาย เช่น การทบทวนขั้นตอนการดำเนินงาน การลดเอกสารที่ไม่จำเป็น และการพัฒนาระบบการให้บริการที่สะดวกต่อประชาชน

การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวยังต้องอาศัยการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริการประชาชน รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการให้มีลักษณะบริการประชาชนจำเป็นต้องอาศัยทั้งการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานรัฐ[๔]

5) ผลกระทบต่อการพัฒนาระบบราชการไทย

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการส่งผลให้ระบบราชการไทยมีการปรับปรุงกระบวนการให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานของรัฐต้องทบทวนขั้นตอนการดำเนินงานและกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่ชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการอนุญาตมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น

ผลกระทบที่สำคัญของกฎหมายดังกล่าวคือการสร้างวัฒนธรรมการให้บริการในระบบราชการ ซึ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมการ

---

[๓] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 144–146.

[๔] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, **รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 167–170.

Library and Learning, University of Phayao

พัฒนาระบบรัฐบาลดิจิทัล เนื่องจากหน่วยงานรัฐต้องนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการให้บริการและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น นักวิชาการหลายท่านมองว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่[๕]

สรุป พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายสำคัญที่มุ่งยกระดับมาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส รวดเร็ว และตรวจสอบได้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารที่จำเป็นในการพิจารณาอนุญาต เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้และเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับบริการ นอกจากนี้ยังบังคับให้หน่วยงานจัดทำ “คู่มือสำหรับประชาชน” เพื่ออธิบายกระบวนการให้บริการอย่างชัดเจน แนวทางดังกล่าวช่วยลดความซับซ้อนของระบบราชการและเพิ่มความสะดวกให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทยให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่งผลให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น

6.2.2 ศูนย์ดำรงธรรม

ศูนย์ดำรงธรรมเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการรับฟังปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างช่องทางในการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนให้มีความสะดวกรวดเร็ว และเข้าถึงได้ง่าย ศูนย์ดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ให้คำปรึกษา และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมสะท้อนแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมทั้งส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ศูนย์ดำรงธรรมยังทำหน้าที่เป็นกลไกในการลดความขัดแย้งในสังคมและสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ โดยช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

---

[๕] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 98–101.

Library and Learning, University of Phayao

1) ความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม

การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ในอดีตประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาต่าง ๆ มักประสบปัญหาในการเข้าถึงหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากขั้นตอนการร้องเรียนมีความซับซ้อนและกระจัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจึงได้พัฒนากลไกในการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นศูนย์กลาง เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาและขอความช่วยเหลือจากรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered Administration) และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของภาครัฐ[๖]

2) โครงสร้างและบทบาทของศูนย์ดำรงธรรมในระบบราชการ

ศูนย์ดำรงธรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นจุดรับเรื่องร้องเรียนของประชาชน โดยมีการจัดตั้งทั้งในระดับส่วนกลางและระดับภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึง โครงสร้างของศูนย์ดำรงธรรมมักอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานฝ่ายปกครอง โดยมีหน้าที่สำคัญในการรับเรื่องร้องเรียน วิเคราะห์ปัญหา และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข

บทบาทของศูนย์ดำรงธรรมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการรับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้คำปรึกษา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการติดตามผลการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นธรรมต่อประชาชน นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐเห็นว่า กลไกดังกล่าวช่วยให้ระบบราชการสามารถรับฟังเสียงของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหาสาธารณะ[๗]

---

[๖] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 118–120.

[๗] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 102–104.

Library and Learning, University of Phayao

3) กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและการให้ความช่วยเหลือประชาชน

กระบวนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมเริ่มต้นจากการรับเรื่องร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การยื่นคำร้องด้วยตนเอง การติดต่อผ่านโทรศัพท์หรือการส่งเรื่องผ่านระบบออนไลน์ หลังจากรับเรื่องร้องเรียนแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ปัญหา เพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไข

ในขั้นตอนต่อมา ศูนย์ดำรงธรรมจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา และติดตามผลการดำเนินงานจนกว่าจะได้ข้อยุติ กระบวนการดังกล่าวช่วยให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้เสนอว่า การจัดระบบการรับเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นขั้นตอนช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถพัฒนาคุณภาพการบริการและลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้[๘]

4) การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐหลายฝ่าย เนื่องจากปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนมักเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานที่แตกต่างกัน การประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเป็นกระบวนการสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

ศูนย์ดำรงธรรมทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการส่งต่อข้อมูลและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็วและเหมาะสม การประสานงานดังกล่าวยังช่วยให้เกิดการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานรัฐ และลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการดำเนินงาน นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้ชี้ให้เห็นว่า การทำงานแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบัน[๙]

5) บทบาทของศูนย์ดำรงธรรมต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ศูนย์ดำรงธรรมมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากเป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากรัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว กลไกดังกล่าวช่วยให้ประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาหรือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐได้โดยตรง ส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส

---

[๘] สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, **รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 171–173.

[๙] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 150–152.

Library and Learning, University of Phayao

นอกจากนี้ศูนย์ดำรงธรรมยังมีบทบาทในการลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสื่อสารและประสานงานเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมต่อทุกฝ่าย นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่า กลไกการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบราชการ และช่วยส่งเสริมการบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล[๑๐]

สรุป ศูนย์ดำรงธรรมเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ และช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน โดยมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานราชการ ศูนย์ดำรงธรรมมีโครงสร้างการดำเนินงานครอบคลุมทั้งระดับกระทรวง จังหวัด และอำเภอ ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับฟังปัญหาของประชาชน วิเคราะห์ข้อเท็จจริง ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามผลการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง กระบวนการดำเนินงานดังกล่าวช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงภาครัฐได้สะดวกมากขึ้น และทำให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ศูนย์ดำรงธรรมยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริหารราชการของรัฐ เนื่องจากเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนปัญหาและได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ อันนำไปสู่การพัฒนาการบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น

6.2.3 คู่มือสำหรับประชาชน

คู่มือสำหรับประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนามาตรฐานการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน ระยะเวลา เอกสาร และเงื่อนไขที่จำเป็นในการติดต่อราชการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างชัดเจนและเตรียมความพร้อมก่อนเข้ารับบริการ แนวคิดของคู่มือสำหรับประชาชนสะท้อนหลักการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ การจัดทำคู่มือจึงไม่เพียงเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือในการลดความซับซ้อนของระบบราชการ เพิ่มความสะดวกแก่ผู้รับบริการ และช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบกระบวนการทำงานของหน่วยงานรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๑๐] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 88–90.

Library and Learning, University of Phayao

1) ความหมายและวัตถุประสงค์ของคู่มือสำหรับประชาชน

คู่มือสำหรับประชาชน หมายถึง เอกสารหรือข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับบริการหรือขออนุญาตจากหน่วยงานราชการอย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการของรัฐได้ล่วงหน้า ลดความสับสนในการติดต่อราชการ และเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ

ในมิติของรัฐประศาสนศาสตร์ คู่มือสำหรับประชาชนถือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะโปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานช่วยลดโอกาสในการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐได้ นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้อธิบายว่าการเปิดเผยข้อมูลการให้บริการเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการไทย[๑๑]

2) หลักการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน เพื่อเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการอย่างชัดเจน หลักการสำคัญของการจัดทำคู่มือคือความชัดเจน ความถูกต้อง และความสามารถในการเข้าถึงของข้อมูล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้โดยไม่เกิดความสับสน

กฎหมายดังกล่าวยังเน้นให้หน่วยงานรัฐต้องเผยแพร่คู่มือผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ของหน่วยงาน หรือสถานที่ให้บริการ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมากยิ่งขึ้น หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานภาครัฐ[๑๒]

3) องค์ประกอบของข้อมูลในคู่มือ

คู่มือสำหรับประชาชนต้องประกอบด้วยข้อมูลสำคัญหลายประการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจขั้นตอนการให้บริการของหน่วยงานรัฐได้อย่างครบถ้วน องค์ประกอบสำคัญของคู่มือ

---

[๑๑] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 108–110.

[๑๒] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 145–147.

Library and Learning, University of Phayao

โดยทั่วไป ได้แก่ ชื่อบริการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานให้บริการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ขั้นตอนการดำเนินการ ระยะเวลาในการดำเนินงาน เอกสารหรือหลักฐานที่ต้องใช้ ค่าธรรมเนียม (ถ้ามี) และช่องทางการติดต่อหน่วยงาน

การกำหนดองค์ประกอบของข้อมูลอย่างชัดเจนช่วยให้ประชาชนสามารถเตรียมเอกสารและปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง ลดปัญหาการติดต่อราชการหลายครั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดระบบการให้บริการได้อย่างมีมาตรฐานและเป็นระบบมากขึ้น นักวิชาการด้านการบริหารองค์การเห็นว่าการกำหนดขั้นตอนการให้บริการอย่างชัดเจนเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ[๑๓]

4) ประโยชน์ของคู่มือสำหรับประชาชนต่อผู้รับบริการ (ประมาณ 200 คำ)

คู่มือสำหรับประชาชนมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการ เนื่องจากประชาชนสามารถศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนและเงื่อนไขในการขอรับบริการได้ล่วงหน้า ทำให้สามารถเตรียมเอกสารและวางแผนการติดต่อราชการได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังช่วยลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการติดต่อราชการ เนื่องจากประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางหลายครั้งเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม

ในเชิงการบริหารภาครัฐ การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้อย่างชัดเจน นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะชี้ให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลการให้บริการเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มความพึงพอใจของประชาชนและยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐ[๑๔]

5) บทบาทของคู่มือในการสร้างความโปร่งใสของภาครัฐ (ประมาณ 200 คำ)

คู่มือสำหรับประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน ระยะเวลา และเงื่อนไขในการให้บริการช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้อย่างชัดเจน เมื่อข้อมูลถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๓] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 93–95.

[๑๔] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 102–104.

เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือ ซึ่งช่วยลดโอกาสในการเกิดการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม

ในมุมมองของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ความโปร่งใสถือเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนจึงเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนการบริหาร ราชการที่มีความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้ นักวิชาการด้านธรรมาภิบาลได้ชี้ให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อภาครัฐ[๑๕]

สรุป คู่มือสำหรับประชาชนเป็นเครื่องมือสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐจัดทำขึ้นเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับบริการหรือขออนุญาตจากหน่วยงานราชการ โดยมีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการให้บริการอย่างชัดเจน คู่มือดังกล่าวช่วยให้ประชาชนสามารถเตรียมเอกสารและปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง ลดความยุ่งยากในการติดต่อราชการ และเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบขั้นตอน ระยะเวลา และเงื่อนไขการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง

6.3 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA): 7 หมวดสำคัญเพื่อยกระดับคุณภาพองค์กรสู่ความเป็นเลิศ

การบริหารจัดการองค์การภาครัฐในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ภาครัฐของไทยจึงได้นำแนวคิดการบริหารคุณภาพองค์การมาประยุกต์ใช้ โดยพัฒนาเป็น เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการบริหารงานของหน่วยงานราชการให้มีความเป็นเลิศ

---

[๑๕] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 58–60.

Library and Learning, University of Phayao

PMQA มีแนวคิดพื้นฐานมาจาก เกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Malcolm Baldrige National Quality Award) และถูกปรับให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารภาครัฐไทย โดยมุ่งเน้นการพัฒนาองค์การอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การกำหนดทิศทางขององค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดการกระบวนการทำงาน ตลอดจนการสร้างผลลัพธ์ที่มีคุณภาพต่อประชาชนและสังคม ทั้งนี้ เกณฑ์ PMQA ได้กำหนดองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการไว้ 7 หมวดหลัก ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาองค์การภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

6.3.1 การนำองค์การ (Leadership)

การนำองค์การเป็นหมวดแรกของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำในองค์การภาครัฐไม่ได้ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังต้องเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์ สร้างค่านิยมร่วม และส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ อีกทั้งต้องดำเนินงานบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน[๑๖]

1) บทบาทของผู้นำในการกำหนดทิศทางองค์กร

บทบาทของผู้นำในการกำหนดทิศทางองค์กรถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารองค์การภาครัฐ ผู้นำต้องมีความสามารถในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และยุทธศาสตร์ขององค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน การกำหนดทิศทางดังกล่าวช่วยให้องค์การสามารถดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน

ในบริบทของการบริหารภาครัฐ ผู้นำยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และสร้างความเข้าใจร่วมกันในองค์กร เพื่อให้บุคลากรทุกระดับสามารถปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และสามารถกำหนดทิศทางองค์กรได้อย่างชัดเจนจะช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๑๗]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๖] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 123–125.

[๑๗] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 158–160.

2) การสร้างวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมขององค์กร

การสร้างวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมเป็นภารกิจสำคัญของผู้นำในการพัฒนาองค์การให้มีความเข้มแข็ง วิสัยทัศน์ขององค์กรเป็นภาพอนาคตที่องค์กรต้องการบรรลุ ซึ่งช่วยกำหนดทิศทางการดำเนินงานในระยะยาว ส่วนค่านิยมร่วมเป็นหลักการหรือแนวทางที่บุคลากรในองค์กรยึดถือในการปฏิบัติงาน

ผู้นำต้องมีบทบาทในการสื่อสารวิสัยทัศน์และค่านิยมให้บุคลากรทุกระดับเข้าใจและยอมรับร่วมกัน การสร้างค่านิยมร่วมจะช่วยให้บุคลากรมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และทำงานอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้อธิบายว่าการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและค่านิยมร่วมที่เข้มแข็งจะช่วยเพิ่มความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรและส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงาน[๑๘]

3) ความรับผิดชอบต่อสังคมและธรรมาภิบาลของผู้นำ

ผู้นำในองค์การภาครัฐต้องดำเนินงานบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ผู้นำยังต้องตระหนักถึงผลกระทบของนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรต่อสังคมโดยรวม การตัดสินใจของผู้นำควรคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะได้เสนอว่าผู้นำที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน[๑๙]

4) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ

วัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ ผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือ การพัฒนาความรู้ และการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง

---

[๑๘] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 102–104.

[๑๙] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 125–127.

Library and Learning, University of Phayao

วัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศจะช่วยให้บุคลากรมีแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองและปรับปรุงกระบวนการทำงานอยู่เสมอ นอกจากนี้ยังช่วยสร้างบรรยากาศการทำงานที่เปิดกว้างต่อการเรียนรู้และนวัตกรรม นักวิชาการด้านการบริหารองค์การเห็นว่าการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งและยึดมั่นในคุณภาพจะช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น[๒๐]

สรุป การนำองค์การเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่เน้นบทบาทของผู้นำในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนองค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำในองค์การภาครัฐต้องมีวิสัยทัศน์ สามารถกำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ และสร้างความเข้าใจร่วมกันในองค์กร เพื่อให้บุคลากรทุกระดับดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ผู้นำยังมีบทบาทในการสร้างค่านิยมร่วมขององค์กร ส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน โดยคำนึงถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เมื่อผู้นำสามารถกำหนดทิศทางองค์กรอย่างชัดเจนและสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งได้ ก็จะช่วยให้องค์กรภาครัฐสามารถพัฒนาและยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

6.3.2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning)

การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ช่วยให้องค์กรสามารถวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก กำหนดเป้าหมายในระยะยาว และกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารราชการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม[๒๑]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๐] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 68–70.

[๒๑] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 130–132.

1) การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร

การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กรถือเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นการกำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กรในระยะยาว วิสัยทัศน์เป็นภาพอนาคตที่องค์กรต้องการบรรลุ ขณะที่พันธกิจเป็นบทบาทหรือหน้าที่หลักขององค์กรในการให้บริการแก่ประชาชน ส่วนเป้าหมายขององค์กรเป็นผลลัพธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

ในบริบทขององค์การภาครัฐ การกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจควรสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ อีกทั้งต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่าการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจอย่างชัดเจนจะช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ และช่วยให้บุคลากรในองค์กรเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการขับเคลื่อนองค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้[๒๒]

2) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพขององค์กร

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเป็นขั้นตอนสำคัญในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากช่วยให้องค์กรสามารถประเมินปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ทั้งในด้านโอกาสและข้อจำกัดขององค์กร การวิเคราะห์ดังกล่าวมักครอบคลุมทั้งสภาพแวดล้อมภายใน เช่น ทรัพยากรบุคคล โครงสร้างองค์กร และระบบการบริหารจัดการ และสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และนโยบายของรัฐ

เครื่องมือที่นิยมใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร ได้แก่ การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งประกอบด้วยการประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้อธิบายว่าการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมอย่างเป็นระบบจะช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้[๒๓]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๒] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 165–167.

[๒๓] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 115–117.

3) การกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ

เมื่อองค์กรได้กำหนดวิสัยทัศน์และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแนวทางหรือวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาองค์กรในระยะยาว ขณะที่แผนปฏิบัติการเป็นแผนงานที่กำหนดรายละเอียดของกิจกรรม โครงการ และทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน

การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจะช่วยให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะเห็นว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และช่วยให้หน่วยงานสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม[๒๔]

4) การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์

การติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถตรวจสอบความก้าวหน้าในการดำเนินงานและประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินยุทธศาสตร์ การติดตามผลช่วยให้ผู้บริหารสามารถตรวจสอบได้ว่าการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ และสามารถปรับปรุงแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้

การประเมินผลแผนยุทธศาสตร์ยังช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาและนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ในอนาคต นักวิชาการด้านธรรมาภิบาลได้เสนอว่าการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐต่อสังคม และช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น[๒๕]

สรุป การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารองค์การภาครัฐที่ช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กรอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้การดำเนินงานมีทิศทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและความต้องการของประชาชน จากนั้นองค์กรต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพของตนเอง เพื่อ

---

[๒๔] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 130–132.

[๒๕] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 75–77.

Library and Learning, University of Phayao

ประเมินโอกาสและข้อจำกัดที่อาจมีผลต่อการดำเนินงาน ข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่เหมาะสม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรขององค์กรเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ยังต้องมีระบบติดตามและประเมินผลแผนยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น

6.3.3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Customer Focus)

การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาการให้บริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ไม่ได้มองประชาชนเพียงในฐานะผู้รับบริการเท่านั้น แต่ยังมองว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีบทบาทในการสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และความคาดหวังต่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการจึงเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมตั้งแต่การวิเคราะห์กลุ่มผู้รับบริการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การพัฒนาการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการ และการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง[๒๖]

1) การระบุและวิเคราะห์กลุ่มผู้รับบริการ

การระบุและวิเคราะห์กลุ่มผู้รับบริการเป็นขั้นตอนสำคัญในการพัฒนาการบริการภาครัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องทำความเข้าใจว่าผู้รับบริการขององค์กรคือใคร มีลักษณะหรือความต้องการอย่างไร และมีความคาดหวังต่อการบริการของรัฐในด้านใดบ้าง การวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้องค์กรสามารถกำหนดแนวทางการให้บริการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

ในทางปฏิบัติ การวิเคราะห์ผู้รับบริการอาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การสำรวจข้อมูลประชากร การศึกษาพฤติกรรมการใช้บริการ หรือการวิเคราะห์ข้อร้องเรียนของประชาชน เพื่อทำความเข้าใจความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ชี้ให้เห็นว่าการระบุผู้รับบริการอย่างชัดเจนจะช่วยให้องค์กรสามารถออกแบบบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการ

---

[๒๖] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 140–142.

Library and Learning, University of Phayao

ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง[๒๗]

2) การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาการบริการภาครัฐ เนื่องจากข้อมูลจากประชาชนสามารถสะท้อนถึงปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังต่อการให้บริการของหน่วยงานรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานของรัฐสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้หลายช่องทาง เช่น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การรับข้อร้องเรียน หรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กระบวนการดังกล่าวช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยสร้างความเชื่อมั่นและเพิ่มความชอบธรรมให้กับการบริหารงานของรัฐ[๒๘]

3) การพัฒนาการบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ

การพัฒนาการบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการเป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ หน่วยงานของรัฐต้องนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ผู้รับบริการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงกระบวนการให้บริการ เพื่อให้การบริการมีความสะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

การพัฒนาการบริการอาจครอบคลุมการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงาน การลดระยะเวลาในการให้บริการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในการให้บริการประชาชน นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้อธิบายว่าการพัฒนาการบริการโดยยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และช่วยให้ประชาชนได้รับบริการที่ตรงกับความต้องการมากยิ่งขึ้น[๒๙]

---

[๒๗] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 172–174.

[๒๘] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 140–142.

[๒๙] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 125–127.

Library and Learning, University of Phayao

4) การประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ

การประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบคุณภาพของการให้บริการและนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงาน การประเมินดังกล่าวมักใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการหลังจากได้รับบริการจากหน่วยงานรัฐ

ข้อมูลที่ได้จากการประเมินความพึงพอใจสามารถสะท้อนถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของการให้บริการของหน่วยงานรัฐ และช่วยให้ผู้บริหารสามารถกำหนดแนวทางในการปรับปรุงบริการให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น นักวิชาการด้านธรรมาภิบาลได้เสนอว่าการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างต่อเนื่องจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๓๐]

สรุป การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นแนวคิดสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นศูนย์กลาง หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะและความต้องการของกลุ่มผู้รับบริการอย่างชัดเจน เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และพัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสม นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาการให้บริการยังเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างตรงจุด การพัฒนาการบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความสะดวกในการเข้าถึงบริการของรัฐ ขณะเดียวกันการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างต่อเนื่องยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบคุณภาพการบริการและนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาองค์กร ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐสามารถยกระดับคุณภาพการให้บริการและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

6.3.4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis and Knowledge Management)

การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้เป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลและองค์ความรู้เป็นฐานในการบริหารงานขององค์กร การบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องมีระบบข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารและการพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงาน การกำหนดตัวชี้วัด

---

[๓๐] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 80–82.

Library and Learning University of Phayao

ผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์ข้อมูล การพัฒนาระบบสารสนเทศ และการจัดการความรู้ภายในองค์กร จึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง[๓๑]

1) การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กร

การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐ ตัวชี้วัดช่วยให้องค์กรสามารถติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการทำงาน

ในทางปฏิบัติ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอาจครอบคลุมทั้งด้านประสิทธิภาพขององค์กร คุณภาพของการบริการประชาชน และผลกระทบต่อสังคม การกำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถมองเห็นภาพรวมของการดำเนินงานขององค์กร และสามารถปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่าการใช้ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐต่อสาธารณะ[๓๒]

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรได้อย่างมีเหตุผล ในการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ การตัดสินใจของผู้บริหารควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based decision making) มากกว่าการใช้ประสบการณ์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว

การวิเคราะห์ข้อมูลช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจแนวโน้มของปัญหา ประเมินผลกระทบของนโยบาย และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้เสนอว่าการ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๑] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 150–152.

[๓๒] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 180–182.

ใช้ข้อมูลในการตัดสินใจจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร และช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น[๓๓]

3) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร

ระบบสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการขององค์กร โดยเฉพาะในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้หน่วยงานสามารถรวบรวม จัดเก็บ และประมวลผลข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจได้อย่างสะดวกและทันเวลา นอกจากนี้ยังช่วยสนับสนุนการทำงานร่วมกันของบุคลากรในองค์กร และช่วยให้การบริหารงานมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจได้อธิบายว่าการพัฒนาระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐในยุคดิจิทัล[๓๔]

4) การจัดการความรู้ภายในองค์กร

การจัดการความรู้ภายในองค์กรเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยให้องค์กรสามารถรวบรวม ถ่ายทอด และพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรในองค์กรอย่างเป็นระบบ ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ในการทำงานของบุคลากรสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและพัฒนาการให้บริการขององค์กรได้

การจัดการความรู้มักประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ เช่น การรวบรวมความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการนำความรู้ไปใช้ในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กร นักวิชาการด้านการบริหารองค์การเห็นว่าการจัดการความรู้ที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา และสามารถพัฒนาศักยภาพของบุคลากรได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้องค์กร

Library and Learning, University of Phayao

---

[๓๓] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 135–137.

[๓๔] วรเดช จันทรศร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 155–157.

สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน[๓๕]

สรุป การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการองค์การภาครัฐตามเกณฑ์ PMQA ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐมีระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ถูกต้อง เพียงพอ และทันต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานช่วยให้หน่วยงานสามารถติดตามความก้าวหน้าของงานและประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินงานได้อย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเหมาะสมจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลมาใช้ประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบายได้อย่างมีเหตุผล นอกจากนี้ การจัดการความรู้ยังมีบทบาทสำคัญในการรวบรวม ถ่ายทอด และพัฒนาความรู้ภายในองค์กร เพื่อให้บุคลากรสามารถนำความรู้และประสบการณ์มาใช้ในการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้องค์กรภาครัฐสามารถพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานและยกระดับคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างยั่งยืน

6.3.5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (Workforce Focus)

ทรัพยากรบุคคลถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทต่อความสำเร็จขององค์การภาครัฐ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร และการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลจะช่วยให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความผูกพันต่อองค์กร และมีความพร้อมในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น[๓๖]

1) การพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐ

การพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐเป็นกระบวนการสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพของการบริหารราชการ เนื่องจากบุคลากรเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรจึงครอบคลุมทั้งด้านความรู้ ทักษะ และทัศนคติในการทำงาน

หน่วยงานภาครัฐควรจัดให้มีการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะวิชาชีพ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม

---

[๓๕] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 85–87.

[๓๖] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 160–162.

Library and Learning University of Phayao

นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากรยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน และช่วยให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้เสนอว่าการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้องค์กรภาครัฐสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน[๓๗]

2) การสร้างแรงจูงใจและความผูกพันของบุคลากร

แรงจูงใจในการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์กร การสร้างแรงจูงใจและความผูกพันของบุคลากรจึงเป็นบทบาทสำคัญของผู้บริหารในการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็ง บุคลากรที่มีแรงจูงใจในการทำงานจะมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และมีความมุ่งมั่นในการพัฒนาองค์กร

การสร้างแรงจูงใจของบุคลากรสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การให้รางวัล การยกย่องชมเชย การสร้างโอกาสในการพัฒนาตนเอง หรือการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม นักวิชาการด้านการบริหารองค์การเห็นว่าการสร้างความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรจะช่วยให้บุคลากรมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และมีความพร้อมที่จะร่วมมือในการพัฒนาองค์กรให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้[๓๘]

3) การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพฤติกรรมและทัศนคติของบุคลากรในองค์กร วัฒนธรรมองค์กรที่ดีจะช่วยส่งเสริมการทำงานร่วมกัน ความรับผิดชอบ และความมุ่งมั่นในการพัฒนาองค์กร การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นกระบวนการสำคัญในการสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้อต่อการพัฒนาองค์กร

ในองค์การภาครัฐ วัฒนธรรมองค์กรควรมุ่งเน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การให้บริการประชาชนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทีม นักวิชาการด้านการบริหารองค์กรได้เสนอว่าการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งจะช่วยสร้างเอกลักษณ์ขององค์กร และช่วยให้บุคลากรมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร[๓๙]

---

[๓๗] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 190–192.

[๓๘] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 145–147.

[๓๙] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 160–162.

Library and Learning, University of Phayao

4) การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากร

การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรเป็นหลักการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมจะช่วยให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน

หน่วยงานภาครัฐจึงควรกำหนดมาตรฐานด้านจริยธรรมของบุคลากร และส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักในคุณค่าของการปฏิบัติงานอย่างมีคุณธรรม นอกจากนี้ การส่งเสริมคุณธรรมยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐ นักวิชาการด้านธรรมาภิบาลได้เสนอว่าการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยป้องกันการทุจริตและช่วยสร้างระบบราชการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ[๔๐]

สรุป การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการองค์การภาครัฐตามเกณฑ์ PMQA เนื่องจากบุคลากรเป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย การพัฒนาศักยภาพบุคลากรจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยเพิ่มความรู้ ทักษะ และความสามารถในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน นอกจากนี้ การสร้างแรงจูงใจและความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กรยังช่วยให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงานและมีความพร้อมที่จะร่วมมือในการพัฒนาองค์กรให้ก้าวหน้า ขณะเดียวกัน การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ดีจะช่วยสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐ ส่งผลให้องค์กรภาครัฐสามารถยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะได้อย่างยั่งยืน

Library and Learning University of Phayao

6.3.6 การจัดการกระบวนการ (Process Management)

การจัดการกระบวนการเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกแบบและบริหารกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม การจัดการกระบวนการที่ดีต้องครอบคลุมตั้งแต่การออกแบบกระบวนการทำงาน การปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ การควบคุมคุณภาพของกระบวนการ

---

[๔๐] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 90–92.

บริการ และการนำเทคโนโลยีมาช่วยพัฒนาการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐมีความรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น[๔๑]

1) การออกแบบกระบวนการทำงานขององค์กร

การออกแบบกระบวนการทำงานขององค์กรเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กระบวนการทำงานที่ดีควรมีความชัดเจน เป็นระบบ และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกแบบกระบวนการจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร ทรัพยากรที่มีอยู่ และความต้องการของผู้รับบริการ

ในการบริหารภาครัฐ กระบวนการทำงานควรถูกออกแบบให้มีขั้นตอนที่เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อนของงาน และช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่าการออกแบบกระบวนการทำงานที่ดีจะช่วยให้หน่วยงานสามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสม[๔๒]

2) การปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ

การปรับปรุงกระบวนการทำงานเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากสภาพแวดล้อมของการบริหารงานมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานภาครัฐจึงต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

การปรับปรุงกระบวนการอาจดำเนินการผ่านการลดขั้นตอนการทำงาน การลดระยะเวลาในการให้บริการ หรือการปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้เสนอว่าการปรับปรุงกระบวนการอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และสามารถลดต้นทุนในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิผล[๔๓]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๔๑] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 170–172.

[๔๒] อุทัย เลาหวิเชียร, **การบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2554), หน้า 200–202.

[๔๓] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 155–157.

3) การบริหารจัดการคุณภาพของกระบวนการบริการ

การบริหารจัดการคุณภาพของกระบวนการบริการเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากประชาชนในฐานะผู้รับบริการคาดหวังว่าการบริการของรัฐจะมีความสะดวก รวดเร็ว และมีมาตรฐานที่ชัดเจน

การบริหารคุณภาพของกระบวนการบริการจึงต้องมีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การควบคุมคุณภาพของกระบวนการ และการติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าการให้บริการของหน่วยงานรัฐมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพของกระบวนการบริการจะช่วยเพิ่มความพึงพอใจของประชาชน และช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ[๔๔]

4) การนำเทคโนโลยีมาพัฒนากระบวนการทำงาน

การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการทำงานเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐ เทคโนโลยีสารสนเทศสามารถช่วยลดขั้นตอนการทำงาน เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ และช่วยให้การบริหารงานมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

ในยุคของรัฐบาลดิจิทัล หน่วยงานของรัฐได้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการประชาชนผ่านระบบออนไลน์ เช่น ระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) หรือระบบฐานข้อมูลดิจิทัล ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการใช้เทคโนโลยีในการพัฒนากระบวนการทำงานจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร และช่วยยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิผล[๔๕]

สรุป การจัดการกระบวนการเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การภาครัฐตามเกณฑ์ PMQA โดยมุ่งเน้นการออกแบบและบริหารกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการทำงานขององค์กรควรถูกออกแบบให้มีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดขั้นตอนที่ไม่

---

[๔๔] ปกรณ์ ปรียากร, **การบริหารนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 170–172.

[๔๕] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 95–97.

Library and Learning, University of Phayao

จำเป็น นอกจากนี้ การควบคุมคุณภาพของกระบวนการบริการยังช่วยให้การให้บริการประชาชนมีมาตรฐานที่ชัดเจน และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการทำงานยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มความรวดเร็ว ความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการให้บริการของภาครัฐในยุคดิจิทัล

6.3.7 ผลลัพธ์การดำเนินงาน (Results)

ผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงาน คุณภาพของการให้บริการประชาชน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ การประเมินผลลัพธ์การดำเนินงานจึงมีความสำคัญต่อการตรวจสอบความก้าวหน้าและประสิทธิผลของการบริหารราชการ ทั้งยังช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานและพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะให้ดียิ่งขึ้น[1]

1) ผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพขององค์กร

ผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพขององค์กรเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่สะท้อนถึงความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพขององค์กรสามารถพิจารณาได้จากหลายปัจจัย เช่น การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ความรวดเร็วในการดำเนินงาน และความสามารถในการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์

การวัดผลลัพธ์ด้านประสิทธิภาพขององค์กรช่วยให้ผู้บริหารสามารถประเมินความสำเร็จของการบริหารงานและนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์กร นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรอย่างเป็นระบบจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถพัฒนาการบริหารงานให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น[๔๖]

2) ผลลัพธ์ด้านคุณภาพการให้บริการประชาชน

คุณภาพของการให้บริการประชาชนเป็นผลลัพธ์สำคัญที่สะท้อนถึงความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นคุณภาพของการบริการจึงเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของประสิทธิภาพการบริหารราชการ

---

[๔๖] ธเนศ วงศ์ยานนาวา, **รัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 145–147.

Library and Learning, University of Phayao

การประเมินคุณภาพการให้บริการสามารถพิจารณาได้จากหลายด้าน เช่น ความสะดวกในการเข้าถึงบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของหน่วยงานรัฐ นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะจะช่วยเพิ่มความพึงพอใจของประชาชน และช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานภาครัฐ[๔๗]

3) ผลลัพธ์ด้านการพัฒนาบุคลากรและองค์กร

การพัฒนาบุคลากรและองค์กรเป็นผลลัพธ์สำคัญที่สะท้อนถึงความก้าวหน้าของหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและระบบการบริหารจัดการขององค์กร การพัฒนาบุคลากรช่วยเพิ่มความรู้ ทักษะ และความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม

นอกจากนี้ การพัฒนาองค์กรยังครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ การปรับปรุงกระบวนการทำงาน และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นักวิชาการด้านการบริหารองค์การเห็นว่าการพัฒนาบุคลากรและองค์กรอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้องค์กรภาครัฐสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๔๘]

4) ผลลัพธ์ด้านความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ

ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐเป็นผลลัพธ์สำคัญที่สะท้อนถึงคุณภาพของการบริหารราชการและความน่าเชื่อถือของหน่วยงานรัฐ หากหน่วยงานของรัฐสามารถให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ย่อมส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของรัฐ

การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนจึงต้องอาศัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ นักวิชาการด้านธรรมาภิบาลได้เสนอว่าความเชื่อมั่นของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วย

Library and Learning, University of Phayao

---

[๔๗] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2554), หน้า 180–182.

[๔๘] สุรพล นิติไกรพจน์, **การบริหารกิจการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 165–167.

เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการบริหารภาครัฐ และช่วยให้การดำเนินนโยบายสาธารณะสามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๔๙]

สรุป ผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นตัวชี้วัดสำคัญของความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐตามเกณฑ์ PMQA ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ผลลัพธ์ดังกล่าวครอบคลุมหลายมิติ ได้แก่ ประสิทธิภาพขององค์กรในการใช้ทรัพยากรและดำเนินภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย คุณภาพของการให้บริการประชาชนที่ต้องมีความสะดวก รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ รวมถึงผลลัพธ์ด้านการพัฒนาบุคลากรและองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเพิ่มศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐในระยะยาว นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐยังเป็นผลลัพธ์สำคัญที่สะท้อนถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพของการบริหารราชการ หากหน่วยงานภาครัฐสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ดีในทุกมิติ ก็จะช่วยยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรและเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการได้อย่างยั่งยืน

6.4 นวัตกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service Innovation)

นวัตกรรมการบริการสาธารณะเป็นแนวคิดสำคัญของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบ วิธีการ และกระบวนการให้บริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และความคาดหวังของประชาชน หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวโดยนำนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว สะดวก และมีคุณภาพ การพัฒนานวัตกรรมการบริการสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่การออกแบบบริการให้สอดคล้องกับผู้ใช้บริการไปจนถึงการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว ลดขั้นตอน และลดระยะเวลาในการให้บริการ ซึ่งจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน[๕๐]

6.4.1 การออกแบบบริการ (Service Design)

การออกแบบบริการเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนานวัตกรรมการบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการออกแบบบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (User-

---

[๔๙] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 100–102.

[๕๐] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 130–132.

Library and Learning, University of Phayao

Centered Design) การออกแบบบริการไม่ได้พิจารณาเฉพาะขั้นตอนของการให้บริการเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงประสบการณ์ของผู้รับบริการในทุกจุดสัมผัส (Touchpoints) ตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังการรับบริการ

ในบริบทของภาครัฐ การออกแบบบริการจำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลายของประชาชน ทั้งในด้านอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และการเข้าถึงเทคโนโลยี เพื่อให้การบริการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างครอบคลุม การออกแบบบริการที่ดีจะช่วยลดความซับซ้อนของกระบวนการ ลดภาระของประชาชนในการติดต่อราชการ และเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการของรัฐ

นอกจากนี้ การออกแบบบริการยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ประชาชน ผู้ให้บริการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและสามารถนำมาพัฒนาบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการออกแบบบริการโดยยึดผู้รับบริการเป็นศูนย์กลางจะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถพัฒนาการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร[๕๑]

อีกทั้ง การนำเครื่องมือและเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการออกแบบบริการ เช่น การวิเคราะห์เส้นทางผู้ใช้บริการ (Customer Journey) และการสร้างต้นแบบบริการ (Service Prototyping) ยังช่วยให้หน่วยงานสามารถทดสอบและปรับปรุงบริการก่อนนำไปใช้งานจริง ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในการดำเนินงานและเพิ่มโอกาสในการประสบความสำเร็จของนวัตกรรมการบริการสาธารณะ[๕๒]

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: การออกแบบบริการ “ต่ออายุใบขับขี่” ของกรมการขนส่งทางบก

หน่วยงานได้ปรับปรุงรูปแบบการให้บริการต่ออายุใบขับขี่ โดยนำแนวคิด Service Design มาประยุกต์ใช้ เริ่มจากการศึกษาพฤติกรรมและปัญหาของผู้ใช้บริการ เช่น การรอคิวนาน ขั้นตอนซับซ้อน และการขาดข้อมูลที่ชัดเจน จากนั้นจึงออกแบบ “เส้นทางผู้ใช้บริการ (Customer Journey)” ใหม่ทั้งหมด

Library and Learning University of Phayao

---

[๕๑] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2554), หน้า 190–192.

[๕๒] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 165–167.

มีการพัฒนาให้ประชาชนสามารถจองคิวล่วงหน้าผ่านระบบออนไลน์ ศึกษาเนื้อหาการอบรมผ่าน e-Learning ก่อนเข้ารับบริการ และลดขั้นตอนในสถานที่จริงให้เหลือเฉพาะการตรวจสอบเอกสารและทดสอบสมรรถภาพร่างกายเท่านั้น

ผลที่เกิดขึ้น คือ

ลดระยะเวลาการใช้บริการจากหลายชั่วโมง เหลือไม่เกิน 1 ชั่วโมง ลดความแออัดในสำนักงาน เพิ่มความพึงพอใจของประชาชนอย่างชัดเจน กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า การออกแบบบริการโดยยึดผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง สามารถยกระดับคุณภาพบริการภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

6.4.2 การลดขั้นตอนและระยะเวลา

การลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนานวัตกรรมการบริการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสะดวก รวดเร็ว และประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน การลดขั้นตอนการทำงานช่วยลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการ ลดภาระของเจ้าหน้าที่ และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ในทางปฏิบัติ การลดขั้นตอนอาจดำเนินการผ่านการปรับปรุงกระบวนการทำงาน เช่น การยกเลิกขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การรวมขั้นตอนที่สามารถดำเนินการพร้อมกันได้ หรือการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนกระบวนการที่ใช้เอกสารแบบเดิม การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้การให้บริการมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การลดระยะเวลาในการให้บริการยังมีความสำคัญต่อการสร้างความพึงพอใจของประชาชน เนื่องจากประชาชนคาดหวังว่าการติดต่อราชการจะต้องมีความรวดเร็วและไม่ยุ่งยาก นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการปรับปรุงกระบวนการให้มีความคล่องตัวและลดระยะเวลาในการให้บริการจะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ และช่วยยกระดับภาพลักษณ์ของระบบราชการ[๕๓]

นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการให้บริการ เช่น ระบบบริการออนไลน์ (E-Service) และระบบฐานข้อมูลกลาง ยังช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวก

Library and Learning, University of Phayao

---

[๕๓] ธเนศ วงศ์ยานนาวา, **รัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 155–157.

และรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นการลดภาระของประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐในภาพรวม[๕๔]

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: ระบบ “จดทะเบียนธุรกิจออนไลน์ (DBD e-Registration)” ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้พัฒนาระบบจดทะเบียนธุรกิจแบบออนไลน์ เพื่อแก้ปัญหาการจดทะเบียนที่เดิมต้องใช้เวลาหลายวัน และต้องเดินทางมาติดต่อหลายครั้ง

การปรับปรุงประกอบ ด้วย

ยกเลิกการยื่นเอกสารแบบกระดาษ เปลี่ยนเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ เชื่อมโยงฐานข้อมูลกับหน่วยงานอื่น เช่น กรมสรรพากร ลดจำนวนขั้นตอนจากเดิมหลายขั้นตอน เหลือเพียงไม่กี่ขั้นตอนในระบบออนไลน์

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ

ลดระยะเวลาจดทะเบียนจาก 3–5 วัน เหลือเพียง 1 วัน หรือภายในไม่กี่ชั่วโมง ลดต้นทุนของผู้ประกอบการ เพิ่มความสะดวกและความโปร่งใสในการดำเนินงาน กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า การลดขั้นตอนและระยะเวลาโดยใช้เทคโนโลยี สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการบริการภาครัฐ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างมีนัยสำคัญ

6.5 การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนเป็นกลไกสำคัญของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เรื่องร้องเรียนไม่เพียงเป็นการสะท้อนปัญหาในการให้บริการของหน่วยงานรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แนวคิดการรับฟังเสียงของประชาชน (Voice of Customer) จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือใน

Library and Learning, University of Phayao

---

[๕๔] สุรพล นิติไกรพจน์, **การบริหารกิจการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 175–177.

การรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้รับบริการ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุดและยั่งยืน อันจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการบริหารงานของภาครัฐ[๕๕]

6.5.1 กระบวนการรับฟังเสียงประชาชน (Voice of Customer)

กระบวนการรับฟังเสียงประชาชน (Voice of Customer: VOC) เป็นแนวทางสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการนำความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนมาใช้ในการพัฒนาการให้บริการของหน่วยงานรัฐ การรับฟังเสียงของประชาชนไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการรับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมถึงการรวบรวมข้อมูลจากหลายช่องทาง เช่น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การใช้ระบบออนไลน์ และการรับข้อร้องเรียนผ่านศูนย์บริการต่าง ๆ

การดำเนินการตามแนวคิด VOC จำเป็นต้องมีระบบที่ชัดเจนในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ หน่วยงานของรัฐต้องสามารถแยกแยะประเภทของข้อร้องเรียน วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อดำเนินการแก้ไขได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นยังเป็นการส่งเสริมหลักการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาลในภาครัฐ

นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจได้เสนอว่าการรับฟังเสียงของประชาชนอย่างเป็นระบบจะช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถเข้าใจความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง และสามารถปรับปรุงการให้บริการให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนได้[๕๖] อีกทั้งยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความพึงพอใจของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการรับฟังเสียงประชาชน เช่น ระบบรับเรื่องร้องเรียนออนไลน์ หรือแพลตฟอร์มดิจิทัล ยังช่วยให้หน่วยงานสามารถเข้าถึงความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัล[๕๗]

---

[๕๕] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 140–142.

[๕๖] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 175–177.

[๕๗] สุรพล นิติไกรพจน์, **การบริหารกิจการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 185–187.

Library and Learning, University of Phayao

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: ศูนย์ดำรงธรรม (กระทรวงมหาดไทย)

ศูนย์ดำรงธรรมเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการรับฟังเสียงของประชาชน โดยเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือเสนอปัญหาผ่านหลายรูปแบบ เช่น

- การยื่นเรื่องด้วยตนเองที่ศูนย์ดำรงธรรม
- การโทรสายด่วน 1567
- การร้องเรียนผ่านเว็บไซต์และระบบออนไลน์

กระบวนการรับฟังเสียงประชาชนเริ่มจากการรับเรื่อง บันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบ จำแนกประเภทเรื่องร้องเรียน ส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จุดเด่นของระบบนี้ คือ

- มี ฐานข้อมูลกลาง ที่สามารถติดตามสถานะเรื่องร้องเรียนได้
- มี การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ
- มี การแจ้งผลกลับไปยังประชาชน

ผลที่เกิดขึ้น คือ

- ประชาชนเข้าถึงช่องทางร้องเรียนได้สะดวก
- หน่วยงานรัฐรับรู้ปัญหาได้รวดเร็ว
- ข้อมูลร้องเรียนถูกนำไปใช้วิเคราะห์เชิงนโยบาย

กรณีนี้สะท้อนว่า VOC ไม่ใช่แค่ “รับเรื่อง” แต่คือ “ระบบข้อมูลเพื่อพัฒนารัฐ”

การรับฟังเสียงประชาชน (Voice of Customer: VOC) เป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นการนำความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของประชาชนมาใช้ในการพัฒนาการให้บริการของรัฐอย่างเป็นระบบ กรณีศึกษาที่สะท้อนการดำเนินงานดังกล่าวอย่างชัดเจน ได้แก่ การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องร้องเรียนและข้อเสนอแนะจากประชาชนผ่านหลากหลายช่องทาง เช่น การยื่นคำร้องด้วยตนเอง สายด่วน 1567 และระบบออนไลน์

กระบวนการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรมประกอบด้วยการรับเรื่อง การบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบ การจำแนกประเภทปัญหา และการส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข โดยมี

Library and Learning University of Phayao

ระบบติดตามผลและแจ้งความคืบหน้าแก่ผู้ร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของหน่วยงานรัฐ

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร ยังได้พัฒนาแพลตฟอร์ม “Traffy Fondue” เพื่อรับแจ้งปัญหาสาธารณะจากประชาชนผ่านระบบดิจิทัล ทำให้สามารถรวบรวมข้อมูลปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและนำไปใช้ในการบริหารจัดการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ระบบ “หมอพร้อม” ในภาคสาธารณสุขก็เปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้บริการด้านสุขภาพ

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การรับฟังเสียงประชาชนที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยระบบข้อมูลที่เป็นระบบ มีช่องทางที่เข้าถึงง่าย และมีการนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนานโยบายและการบริการอย่างแท้จริง[๕๘]

6.5.2 การแก้ไขปัญหา

การแก้ไขปัญหาเป็นขั้นตอนสำคัญของการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันไม่ให้ปัญหาเดิมเกิดซ้ำอีกในอนาคต การแก้ไขปัญหาที่ดีต้องอาศัยการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาอย่างเป็นระบบ และการกำหนดแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม

ในกระบวนการแก้ไขปัญหา หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการตามขั้นตอนที่ชัดเจน ได้แก่ การตรวจสอบข้อเท็จจริง การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การกำหนดแนวทางแก้ไข และการติดตามผลการดำเนินงาน การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้การแก้ไขปัญหามีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาควรคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้เสนอว่าการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบจะช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนากระบวนการทำงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการได้[๕๙]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๕๘] ธเนศ วงศ์ยานนาวา, **รัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 165–167.

[๕๙] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2554), หน้า 200–202.

อีกทั้ง การนำแนวคิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) มาใช้ในการแก้ไขปัญหา จะช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากข้อผิดพลาดและพัฒนาการดำเนินงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพจึงไม่ใช่เพียงการแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า แต่เป็นการพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีความยั่งยืน

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ และช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีความโปร่งใส เป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างแท้จริง[๖๐]

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: การแก้ปัญหาน้ำประปาขุ่นในชุมชน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

มีประชาชนร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมและเทศบาลว่า น้ำประปาในชุมชนมีลักษณะขุ่นและมีกลิ่น ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต

กระบวนการแก้ไขปัญหาดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. รับเรื่องร้องเรียน และลงทะเบียนข้อมูล
2. ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่
3. วิเคราะห์สาเหตุ พบว่าเกิดจากระบบกรองน้ำเสื่อมสภาพ
4. กำหนดแนวทางแก้ไข ได้แก่
   - ซ่อมแซมระบบกรองน้ำ
   - ล้างระบบท่อประปา
   - เพิ่มการตรวจสอบคุณภาพน้ำ
5. ดำเนินการแก้ไขและติดตามผล
6. แจ้งผลกลับประชาชน

ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ

- คุณภาพน้ำกลับสู่มาตรฐาน

---

[๖๐] ถวิลวดี บุรีกุล, **ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 110–112.

Library and Learning University of Phayao

- ประชาชนมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น

- หน่วยงานมีข้อมูลเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพต้อง

- วิเคราะห์สาเหตุจริง

- แก้ทั้ง “เหตุ” ไม่ใช่แค่ “อาการ”

- มีระบบติดตามผล

การแก้ไขปัญหาเป็นขั้นตอนสำคัญที่เชื่อมโยงโดยตรงกับกระบวนการรับฟังเสียงประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน กรณีศึกษาที่สะท้อนการดำเนินงานดังกล่าว ได้แก่ การแก้ไขปัญหาน้ำประปาขุ่นในชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผ่านศูนย์ดำรงธรรม

หน่วยงานได้ดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการรับเรื่องร้องเรียน การลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา ซึ่งพบว่าเกิดจากระบบกรองน้ำที่เสื่อมสภาพ จากนั้นจึงกำหนดแนวทางแก้ไข ได้แก่ การซ่อมแซมระบบกรองน้ำ การล้างระบบท่อ และการเพิ่มมาตรการตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งมีการติดตามผลและแจ้งผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ

นอกจากนี้ ในระดับประเทศ ระบบ “ThaiD” ซึ่งเป็นระบบยืนยันตัวตนดิจิทัล ยังถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงบริการภาครัฐ โดยช่วยลดข้อจำกัดด้านเอกสารและขั้นตอนการยืนยันตัวตน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้สะดวกยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครได้ใช้ข้อมูลจากระบบ Traffy Fondue ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ เช่น ถนนชำรุด ไฟฟ้าส่องสว่างไม่เพียงพอ และขยะตกค้าง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัยการวิเคราะห์สาเหตุอย่างเป็นระบบ การดำเนินการแก้ไขที่ตรงจุด และการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถพัฒนาการบริการสาธารณะได้อย่างยั่งยืน[๖๑]

---

[๖๑] สุรพล นิติไกรพจน์, **การบริหารกิจการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 190–192.

Library and Learning, University of Phayao

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพต้องเชื่อมโยงระหว่างการรับฟังเสียงประชาชนกับกระบวนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ จึงจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาการบริการสาธารณะอย่างยั่งยืน

6.6 รัฐบาลดิจิทัลกับการบริการ (E-Service)

รัฐบาลดิจิทัลเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ โดยมุ่งเน้นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมดิจิทัลมาใช้ในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้สะดวก รวดเร็ว และลดข้อจำกัดด้านเวลาและสถานที่ นอกจากนี้ รัฐบาลดิจิทัลยังครอบคลุมถึงการพัฒนาแอปพลิเคชันภาครัฐ การใช้ระบบยืนยันตัวตนดิจิทัล และการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการให้บริการ ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน[๖๒]

6.6.1 แอปพลิเคชันภาครัฐ

แอปพลิเคชันภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลดิจิทัลที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวกและรวดเร็วผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่ การพัฒนาแอปพลิเคชันภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการ ลดขั้นตอนการดำเนินงาน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อราชการ

ในประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐได้พัฒนาแอปพลิเคชันหลากหลายรูปแบบ เช่น แอป “หมอพร้อม” สำหรับบริการด้านสาธารณสุข และแอป “เป๋าตัง” สำหรับการให้บริการด้านการเงินและสวัสดิการของรัฐ แอปพลิเคชันเหล่านี้ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวก ลดการเดินทาง และเพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ

การพัฒนาแอปพลิเคชันภาครัฐต้องคำนึงถึงความง่ายในการใช้งาน ความปลอดภัยของข้อมูล และความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้การให้บริการมีประสิทธิภาพสูงสุด นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการให้บริการจะช่วยเพิ่ม

---

[๖๒] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 150–152.

Library and Learning, University of Phayao

ประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ และช่วยให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น[๖๓]

นอกจากนี้ แอปพลิเคชันภาครัฐยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลและติดตามสถานะของบริการได้อย่างชัดเจน ซึ่งช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานภาครัฐ[๖๔]

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: แอปพลิเคชัน “หมอพร้อม” (กระทรวงสาธารณสุข)

แอปพลิเคชัน “หมอพร้อม” เป็นระบบบริการดิจิทัลด้านสาธารณสุขที่พัฒนาขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการของรัฐ โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งมีความจำเป็นต้องลดการเดินทางและการรวมตัวของประชาชน

1. ระบบดังกล่าวเปิดให้ประชาชนสามารถ

- ลงทะเบียนฉีดวัคซีน
- ตรวจสอบประวัติการฉีดวัคซีน
- รับใบรับรองวัคซีน (Digital Health Certificate)
- ติดตามข้อมูลด้านสุขภาพ

2. จุดเด่นของแอปพลิเคชันนี้คือ

- ใช้งานผ่านสมาร์ตโฟนได้ง่าย
- เชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานด้านสาธารณสุขทั่วประเทศ
- ลดขั้นตอนการติดต่อหน่วยงานรัฐ

3. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ

- ลดความแออัดในสถานพยาบาล

---

[๖๓] วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิตากสินเพื่อพัฒนาการศึกษา, 2559), หน้า 180–182.

[๖๔] รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรมสาร, 2554), หน้า 210–212.

Library and Learning, University of Phayao

- เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ

- ประชาชนเข้าถึงข้อมูลสุขภาพได้ด้วยตนเอง

กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า แอปพลิเคชันภาครัฐสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะให้มีความสะดวก รวดเร็ว และตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.6.2 การยืนยันตัวตนดิจิทัล (Digital ID)

การยืนยันตัวตนดิจิทัล (Digital ID) เป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐบาลดิจิทัลที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างปลอดภัยและสะดวกยิ่งขึ้น ระบบ Digital ID ช่วยลดความจำเป็นในการใช้เอกสารกระดาษ และช่วยให้การยืนยันตัวตนสามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้

ในประเทศไทย ได้มีการพัฒนาระบบ ThaiD ซึ่งเป็นระบบยืนยันตัวตนดิจิทัลที่ใช้ในการเข้าถึงบริการของภาครัฐ เช่น การขอเอกสารราชการ การทำธุรกรรมกับหน่วยงานรัฐ และการใช้บริการออนไลน์ต่าง ๆ ระบบดังกล่าวช่วยเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการของรัฐ และช่วยลดขั้นตอนในการดำเนินงาน

การใช้ Digital ID ยังช่วยเพิ่มความปลอดภัยในการให้บริการ เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีการยืนยันตัวตนที่มีความน่าเชื่อถือ เช่น การยืนยันตัวตนผ่านข้อมูลชีวมิติ (Biometric) นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐได้เสนอว่าการพัฒนาระบบยืนยันตัวตนดิจิทัลจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการของรัฐ และช่วยลดความเสี่ยงในการปลอมแปลงข้อมูล[๖๕]

นอกจากนี้ Digital ID ยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เนื่องจากช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การให้บริการประชาชนมีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น[๖๖]

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: ระบบ “ThaiD” (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

---

[๖๕] สุรพล นิติไกรพจน์, **การบริหารกิจการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 200–202.

[๖๖] ธเนศ วงศ์ยานนาวา, **รัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 175–177.

Library and Learning, University of Phayao

ระบบ ThaiD เป็นแพลตฟอร์มการยืนยันตัวตนดิจิทัลที่พัฒนาขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถยืนยันตัวตนในการเข้าถึงบริการของภาครัฐผ่านระบบออนไลน์ โดยไม่จำเป็นต้องใช้เอกสารกระดาษหรือเดินทางไปยังหน่วยงานราชการ

1. ระบบนี้ใช้เทคโนโลยี

- การสแกนใบหน้า (Face Recognition)
- การตรวจสอบข้อมูลกับฐานทะเบียนราษฎร

2. ประชาชนสามารถใช้ ThaiD เพื่อ

- ขอเอกสารราชการออนไลน์
- ใช้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล
- ยืนยันตัวตนในการทำธุรกรรมกับหน่วยงานรัฐ

3. จุดเด่นของระบบนี้ คือ

- ลดขั้นตอนการใช้เอกสาร
- เพิ่มความปลอดภัยในการยืนยันตัวตน
- เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้

4. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ

- ลดภาระของประชาชนในการติดต่อราชการ
- เพิ่มความรวดเร็วในการให้บริการ
- สนับสนุนการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า Digital ID เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของการให้บริการภาครัฐในยุคดิจิทัล ซึ่งช่วยให้การบริการมีความสะดวก ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.6.3 การใช้ AI ในงานบริการ

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เป็นเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการให้บริการของภาครัฐในยุคดิจิทัล การนำ AI มาใช้ในงานบริการช่วยเพิ่มความรวดเร็ว ความแม่นยำ และประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

Library and Learning, University of Phayao

ในภาครัฐ AI ถูกนำมาใช้ในหลายด้าน เช่น ระบบตอบคำถามอัตโนมัติ (Chatbot) การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) และการพยากรณ์แนวโน้มของปัญหาสาธารณะ ตัวอย่างเช่น การใช้ Chatbot ในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับบริการของรัฐ หรือการใช้ AI วิเคราะห์ข้อมูลด้านสาธารณสุขเพื่อวางแผนการให้บริการ

การใช้ AI ยังช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และช่วยให้หน่วยงานสามารถให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง นักวิชาการด้านการบริหารองค์การได้เสนอว่าการนำ AI มาใช้ในการบริหารงานจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กร และช่วยให้การให้บริการมีความรวดเร็วและแม่นยำมากยิ่งขึ้น[๖๗]

อย่างไรก็ตาม การใช้ AI ในภาครัฐต้องคำนึงถึงประเด็นด้านจริยธรรมและความเป็นส่วนตัวของข้อมูล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน การพัฒนา AI อย่างเหมาะสมจึงเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับการให้บริการของภาครัฐในอนาคต

ตัวอย่าง

กรณีศึกษา: ระบบ Chatbot ภาครัฐ “Traffy Fondue” และ Chatbot หน่วยงานรัฐ

การนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้ในการให้บริการภาครัฐเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล โดยเฉพาะการใช้ระบบ Chatbot ซึ่งเป็นโปรแกรมที่สามารถโต้ตอบกับผู้ใช้บริการได้โดยอัตโนมัติ

กรณีศึกษาที่ชัดเจน ได้แก่ ระบบ “Traffy Fondue” ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งใช้ AI และระบบอัตโนมัติในการรับแจ้งปัญหาจากประชาชน เช่น ถนนชำรุด ขยะตกค้าง หรือไฟฟ้าส่องสว่างไม่เพียงพอ โดยประชาชนสามารถแจ้งปัญหาผ่านแอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์ม Line ได้โดยตรง

1. ระบบจะทำหน้าที่

- รับข้อมูลและจัดหมวดหมู่ปัญหาอัตโนมัติ
- ส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ติดตามสถานะการแก้ไข
- แจ้งผลกลับไปยังผู้แจ้ง

---

[๖๗] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 175–177.

Library and Learning, University of Phayao

นอกจากนี้ หลายหน่วยงานภาครัฐยังพัฒนา Chatbot สำหรับให้ข้อมูลแก่ประชาชน เช่น

- ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์
- ตอบคำถามเกี่ยวกับบริการราชการ
- แนะนำขั้นตอนการดำเนินงาน

2. จุดเด่นของการใช้ AI คือ

- ให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง
- ลดภาระงานของเจ้าหน้าที่
- เพิ่มความรวดเร็วในการตอบคำถาม

3. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ

- ประชาชนได้รับข้อมูลรวดเร็วและสะดวก
- หน่วยงานสามารถจัดการข้อมูลจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เพิ่มความพึงพอใจของผู้รับบริการ

อย่างไรก็ตาม การใช้ AI ในภาครัฐต้องคำนึงถึงความถูกต้องของข้อมูล ความโปร่งใสของระบบ และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้การให้บริการมีความน่าเชื่อถือและเป็นธรรม กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่า การใช้ AI ไม่เพียงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ แต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัล

การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในงานบริการภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในบริบทของสังคมดิจิทัลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การพัฒนารัฐบาลดิจิทัลไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้เท่านั้น แต่ต้องออกแบบระบบให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถลดขั้นตอน เพิ่มความสะดวก และสร้างความเชื่อมั่นในการให้บริการของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

6.7 บทสรุปและกรณีศึกษา: หน่วยงานที่ได้รับรางวัลเลิศรัฐสาขาการบริการภาครัฐ

การบริหารจัดการคุณภาพและการให้บริการประชาชนในภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จากการศึกษาหัวข้อที่ผ่านมา ทั้งมาตรฐานการให้บริการ

Library and Learning, University of Phayao

ภาครัฐ เกณฑ์ PMQA นวัตกรรมการบริการ การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน และรัฐบาลดิจิทัล จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการบริการสาธารณะต้องอาศัยทั้งระบบ กลไก และเทคโนโลยีที่สอดประสานกันอย่างเป็นองค์รวม

หนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่ใช้สะท้อนความสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการ คือ “รางวัลเลิศรัฐ” ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและยกย่องหน่วยงานที่มีการพัฒนานวัตกรรมการบริการและยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม[๖๘]

ตัวอย่างหน่วยงานที่ได้รับรางวัลเลิศรัฐสาขาการบริการภาครัฐที่โดดเด่น มีดังนี้

1. กรมการขนส่งทางบก ได้รับรางวัลจากการพัฒนาระบบจองคิวล่วงหน้าและการอบรมออนไลน์สำหรับการต่ออายุใบขับขี่ ซึ่งช่วยลดความแออัดและระยะเวลาในการให้บริการ

2. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า พัฒนาระบบจดทะเบียนธุรกิจออนไลน์ (DBD e-Registration) ที่ช่วยลดขั้นตอนและระยะเวลาในการจดทะเบียนธุรกิจ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

3. กรุงเทพมหานคร (Traffy Fondue) พัฒนาระบบรับแจ้งปัญหาเมืองผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถแจ้งปัญหาและติดตามผลการดำเนินงานได้อย่างโปร่งใส

4. สำนักงานประกันสังคม พัฒนาระบบบริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ที่ช่วยให้ผู้ประกันตนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกผ่านระบบออนไลน์

5. กรมการปกครอง (ThaiD) พัฒนาระบบยืนยันตัวตนดิจิทัลที่ช่วยลดขั้นตอนการใช้เอกสารและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการของรัฐ

กรณีศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะมักมีลักษณะร่วมกัน ได้แก่ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการให้บริการ การลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

---

[๖๘] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)**, (กรุงเทพมหานคร: ก.พ.ร., 2562), หน้า 45–47.

Library and Learning, University of Phayao

ดังนั้น การพัฒนาการบริการภาครัฐในอนาคตจำเป็นต้องมุ่งเน้นการบูรณาการนวัตกรรม เทคโนโลยี และการบริหารจัดการเชิงคุณภาพเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบราชการไทยอย่างยั่งยืน[๖๙]

6.8 สรุปท้ายบท

บทที่ 6 ว่าด้วย “การบริหารจัดการคุณภาพและการให้บริการประชาชน” ได้สะท้อนให้เห็นพัฒนาการสำคัญของการบริหารภาครัฐจากระบบราชการแบบเดิมไปสู่การบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง หากพิจารณาอย่างลึกซึ้ง จะพบว่าการให้บริการภาครัฐมิใช่เพียงภารกิจเชิงหน้าที่ หากแต่เป็น “ภารกิจเชิงคุณค่า” ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนและความเชื่อมั่นต่อรัฐ

มาตรฐานการให้บริการภาครัฐ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ได้ทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยขั้นตอน ระยะเวลา และข้อมูลอย่างโปร่งใส ขณะเดียวกัน กลไกอย่างศูนย์ดำรงธรรมและคู่มือสำหรับประชาชน ได้เข้ามาเติมเต็มมิติของ “รัฐที่เข้าถึงได้” และ “รัฐที่รับฟัง” มากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาในเชิงระบบ เกณฑ์ PMQA ทั้ง 7 หมวด ได้แสดงให้เห็นว่า การบริหารคุณภาพมิใช่เรื่องของส่วนใดส่วนหนึ่ง แต่เป็นการเชื่อมโยงตั้งแต่ผู้นำ ยุทธศาสตร์ บุคลากร กระบวนการ จนถึงผลลัพธ์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรภาครัฐจะไม่สามารถยกระดับคุณภาพได้ หากขาดการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม

ในขณะเดียวกัน นวัตกรรมการบริการสาธารณะได้เข้ามาเป็น “ตัวเร่ง” ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบบริการที่ยึดผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง หรือการลดขั้นตอนและระยะเวลา ซึ่งล้วนเป็นการเปลี่ยนมุมมองจาก “รัฐที่ประชาชนต้องปรับตัวเข้าหา” ไปสู่ “รัฐที่ปรับตัวเข้าหาประชาชน” อย่างมีนัยสำคัญ

การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนยังชี้ให้เห็นว่า เสียงของประชาชนมิใช่สิ่งที่ควรถูกมองว่าเป็นปัญหา หากแต่เป็น “ข้อมูลเชิงคุณค่า” ที่สามารถนำไปพัฒนาระบบบริการให้ดีขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่รัฐบาลดิจิทัลได้เปิดมิติใหม่ของการให้บริการ โดยใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการลดข้อจำกัดด้านเวลา สถานที่ และขั้นตอน

---

[๖๙] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 160–162.

Library and Learning, University of Phayao

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรตั้งคำถามคือ การพัฒนาทั้งหมดนี้กำลังนำไปสู่ “คุณภาพการบริการที่แท้จริง” หรือเพียง “ภาพลักษณ์ของความทันสมัย” เท่านั้น การนำเทคโนโลยีมาใช้โดยขาดความเข้าใจในบริบทของประชาชน อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การบริหารจัดการคุณภาพและการให้บริการประชาชนในอนาคต จึงไม่ควรหยุดอยู่เพียงการพัฒนาเครื่องมือหรือระบบ แต่ต้องย้อนกลับมาตั้งคำถามถึง “ความหมายของการบริการภาครัฐ” ว่ามุ่งตอบสนองต่อประชาชนอย่างแท้จริงเพียงใด หากภาครัฐสามารถผสานระหว่างหลักคุณภาพ นวัตกรรม และความเข้าใจในมนุษย์ได้อย่างสมดุล ก็จะนำไปสู่การสร้างระบบบริการสาธารณะที่มีทั้งประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนอย่างแท้จริง.

Library and Learning, University of Phayao

บทที่ 7

ธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลองค์การ
(Good Governance and Control)

บทที่ 7 มุ่งศึกษากรอบแนวคิดและกลไกสำคัญของ “ธรรมาภิบาล” ในฐานะรากฐานของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งมิได้จำกัดอยู่เพียงหลักการเชิงนามธรรม หากแต่เป็นระบบคุณค่าที่ต้องแปรสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกระดับขององค์กร โดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งล้วนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ

ในมิติของการกำกับดูแล บทนี้ให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบ ทั้งจากองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนระบบตรวจสอบภายในของหน่วยงานรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ในด้านจริยธรรมและจรรยาบรรณ บทนี้เน้นการศึกษาประมวลจริยธรรมของข้าราชการในฐานะ “เข็มทิศทางคุณค่า” ที่กำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ พร้อมทั้งวิเคราะห์ประเด็นการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ซึ่งถือเป็นความท้าทายสำคัญของการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังได้พิจารณาแนวคิดเรื่องความรับผิด (Accountability) ในหลากหลายมิติ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา ความรับผิดตามกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการที่ยึดอำนาจเป็นศูนย์กลาง ไปสู่ระบบที่ยึดความรับผิดและความโปร่งใสเป็นหลัก

ท้ายที่สุด บทนี้เชื่อมโยงสู่ประเด็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงในบริบทของโลกยุคใหม่ โดยเฉพาะความท้าทายในสังคมสูงวัยและสภาพแวดล้อมแบบ VUCA World (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) ซึ่งกำหนดให้ภาครัฐต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กร

Library and Learning, University of Phayao

บทสรุปของบทนี้จะนำเสนอกรณีศึกษาจากคดีทุจริตสำคัญ เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและเสนอแนวทางในการพัฒนากลไกป้องกันการทุจริตอย่างยั่งยืน อันจะนำไปสู่การสร้างระบบราชการที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงในอนาคต

7.1 บทนำ

ในบริบทของรัฐสมัยใหม่ การบริหารจัดการองค์การภาครัฐมิได้วัดความสำเร็จเพียงจากความสามารถในการดำเนินนโยบายหรือการใช้งบประมาณอย่างครบถ้วนเท่านั้น หากแต่ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ซึ่งเป็นกรอบคิดเชิงหลักการที่กำกับการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม โปร่งใส และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล และความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ รัฐต้องเผชิญกับความคาดหวังที่สูงขึ้นจากประชาชน ทั้งในด้านคุณภาพการบริการ ความรวดเร็ว ความเป็นธรรม และความสามารถในการตรวจสอบได้ แนวคิดธรรมาภิบาลจึงกลายเป็นแกนกลางของการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย โดยมุ่งปรับเปลี่ยนจากระบบราชการที่เน้นขั้นตอนและอำนาจสั่งการ ไปสู่ระบบการบริหารที่ยึดหลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม ธรรมาภิบาลมิใช่เพียงแนวคิดเชิงนโยบาย หากแต่เป็น “สถาปัตยกรรมทางคุณค่า” (Value Architecture) ที่เชื่อมโยงโครงสร้างอำนาจ กระบวนการตัดสินใจ และกลไกการตรวจสอบเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ การกำกับดูแลองค์การ (Organizational Control) จึงทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้หลักธรรมาภิบาลเกิดผลในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นระบบควบคุมภายใน การตรวจสอบภายนอก หรือการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของบุคลากรภาครัฐ

ความสำคัญของธรรมาภิบาลยิ่งทวีความเด่นชัดเมื่อพิจารณาในมิติของ “ความไว้วางใจของประชาชน” (Public Trust) ความไว้วางใจมิได้เกิดจากถ้อยคำทางนโยบาย หากเกิดจากประสบการณ์ตรงของประชาชนที่รับรู้ว่ารัฐดำเนินงานด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบได้ หากรัฐขาดความโปร่งใสหรือเกิดกรณีทุจริตบ่อยครั้ง ความเชื่อมั่นของสังคมย่อมลดลง ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพการบริหารในระยะยาว ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงมิใช่เพียงหลักการเชิงจริยธรรม แต่เป็นทุนทางสังคมที่หล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในทางปฏิบัติ หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ล้วนทำหน้าที่เป็นเสาหลักของการบริหารภาครัฐที่ยั่งยืน หลักการเหล่านี้ต้องได้รับการสนับสนุนด้วยกลไกการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับโครงสร้าง เช่น องค์กรอิสระด้านการตรวจสอบ และในระดับองค์กร เช่น ระบบควบคุมภายในและวัฒนธรรมจริยธรรมของบุคลากร นอกจากนี้ การพัฒนาระบบความรับผิด (Accountability) และการบริหารการเปลี่ยนแปลงยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเตรียมความพร้อมของราชการไทยต่อความท้า

Library and Learning University of Phayao

ทายในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นสังคมสูงวัย ความไม่แน่นอนในโลกแบบ VUCA หรือความเสี่ยงจากเทคโนโลยีดิจิทัล

บทนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดและกลไกที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลองค์การอย่างรอบด้าน เริ่มจากการวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ต่อด้วยการอธิบายระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบขององค์กรอิสระ บทบาทของจริยธรรมและจรรยาบรรณข้าราชการ แนวคิดความรับผิดในมิติต่าง ๆ ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลงในบริบทอนาคตราชการไทย พร้อมทั้งนำเสนอกรณีศึกษาบทเรียนจากคดีทุจริต เพื่อสะท้อนแนวทางการสร้างกลไกป้องกันที่เข้มแข็งและยั่งยืน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความชอบธรรมของภาครัฐในระยะยาว

7.2 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่ใช้กำกับการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ในบริบทของการบริหารจัดการองค์การภาครัฐสมัยใหม่ ธรรมาภิบาลมิใช่เพียงหลักจริยธรรมเชิงอุดมคติ หากแต่เป็นกลไกเชิงระบบที่เชื่อมโยงการตัดสินใจเชิงนโยบายกับความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม หลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ล้วนทำหน้าที่เป็นเสาหลักของการบริหารที่ยั่งยืนและตรวจสอบได้ การยึดถือธรรมาภิบาลจึงช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน ลดความเสี่ยงด้านการทุจริต และยกระดับคุณภาพการบริหารสู่มาตรฐานสากล องค์การภาครัฐที่ดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ย่อมมีศักยภาพในการสร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างแท้จริง

7.2.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของแนวคิด Good Governance

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) มีพัฒนาการเชื่อมโยงกับกระแสการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและปัญหาการทุจริตเชิงโครงสร้างในหลายประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้เสนอกรอบแนวคิดที่เน้นการใช้อำนาจรัฐอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักนิติธรรม เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง แนวคิดดังกล่าวจึงมิใช่เพียงมิติทางการบริหาร หากแต่ครอบคลุมโครงสร้างทางสถาบัน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

ในบริบทสังคมไทย แนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบ

Library and Learning, University of Phayao

ราชการ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่มุ่งสร้าง “ความชอบธรรมของอำนาจรัฐ” โดยให้การใช้อำนาจต้องตั้งอยู่บนกฎหมาย ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน[๑] แนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการและการเสริมสร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ขณะเดียวกัน ประเวศ วะสี เสนอว่าธรรมาภิบาลควรเข้าใจในมิติที่ลึกกว่าการจัดการเชิงเทคนิค โดยต้องตั้งอยู่บนฐานคุณธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม[๒] ท่านชี้ว่า หากขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ กลไกทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจสร้างธรรมรัฐได้อย่างแท้จริง แนวคิดนี้จึงขยายขอบเขตของ Good Governance จากกรอบการบริหารสู่การสร้างวัฒนธรรมสาธารณะ (Public Culture) ที่ยึดถือความสุจริต โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

พัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทยจึงสะท้อนการผสมผสานระหว่างแนวคิดสากลกับบริบททางสังคมการเมืองภายในประเทศ จากการเน้นประสิทธิภาพเชิงโครงสร้าง สู่การตระหนักถึงมิติคุณธรรม ความไว้วางใจ และทุนทางสังคม อันเป็นฐานสำคัญของการบริหารรัฐกิจในระยะยาว

7.2.2 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นรากฐานสำคัญของธรรมาภิบาลและระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐทุกระดับต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มิใช่อยู่เหนือกฎหมาย หลักการนี้มีความหมายมากกว่าการมีกฎหมายบังคับใช้ หากแต่หมายถึงการมีกฎหมายที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาค ในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ หลักนิติธรรมทำหน้าที่เป็นกรอบควบคุมมิให้การตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยพลการ และต้องสามารถตรวจสอบได้ตามกระบวนการยุติธรรม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า หลักนิติธรรมคือหลักที่กำหนดให้รัฐใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือโต้แย้งการใช้อำนาจนั้นได้ผ่านกระบวนการทางศาล[๓] แนวคิดดังกล่าวสะท้อนความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐ

---

[๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 65.

[๒] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 28.

[๓] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 47.

Library and Learning, University of Phayao

กับสิทธิของประชาชน โดยถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือจำกัดอำนาจ มิใช่เครื่องมือขยายอำนาจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ ชี้ว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the Law) และการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน[๔] หากกฎหมายถูกบังคับใช้อย่างเลือกปฏิบัติ หรือกระบวนการยุติธรรมขาดความเป็นกลาง ย่อมบ่อนทำลายหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบรัฐโดยรวม

ในบริบทการบริหารภาครัฐไทย หลักนิติธรรมจึงเชื่อมโยงกับการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติราชการที่ชัดเจน การออกคำสั่งทางปกครองที่มีเหตุผลอธิบายได้ และการเปิดช่องทางให้ประชาชนอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย การยึดถือหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัดไม่เพียงแต่ลดความเสี่ยงด้านการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ หากยังเสริมสร้างความชอบธรรมและความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์การภาครัฐในระยะยาว

7.2.3 หลักคุณธรรม (Ethics and Integrity)

หลักคุณธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่เน้นมิติด้านจริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตของผู้ใช้อำนาจรัฐ แม้องค์การภาครัฐจะมีกฎหมายและกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งเพียงใด หากบุคลากรขาดคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ระบบการบริหารย่อมเสี่ยงต่อการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักคุณธรรมจึงทำหน้าที่เป็น “รากฐานภายใน” ที่กำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและข้าราชการให้ยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ประเวศ วะสี อธิบายว่า การพัฒนาระบบธรรมรัฐจะเกิดขึ้นได้ ต้องตั้งอยู่บนฐานคุณธรรมของบุคคลในสังคม โดยเฉพาะผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐ หากโครงสร้างดีแต่คนไร้คุณธรรม ย่อมไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง[๕] ทัศนะดังกล่าวสะท้อนว่าคุณธรรมมิใช่เพียงคุณลักษณะส่วนบุคคล แต่เป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อคุณภาพของการบริหารโดยรวม

ในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชี้ว่า หลักคุณธรรมในภาครัฐเกี่ยวข้องกับความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นกลางทางการเมือง และการไม่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนจาก

---

[๔] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 81.

[๕] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 32.

Library and Learning, University of Phayao

ตำแหน่งหน้าที่[๖] คุณธรรมจึงเชื่อมโยงกับหลักความรับผิดชอบและการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะในบริบทที่การตัดสินใจของรัฐมีผลกระทบต่อทรัพยากรสาธารณะจำนวนมาก

การประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมในองค์การภาครัฐจึงครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดประมวลจริยธรรม การฝึกอบรมด้านจริยธรรม การประเมินผลการปฏิบัติงานที่คำนึงถึงพฤติกรรมเชิงคุณธรรม ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมความโปร่งใสและการกล้ารายงานการกระทำที่ไม่ถูกต้อง หากหลักคุณธรรมได้รับการปลูกฝังอย่างต่อเนื่อง ย่อมช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปบนพื้นฐานของความสุจริตและความยุติธรรมอย่างยั่งยืน

7.2.4 หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลที่มุ่งทำให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถเปิดเผย ตรวจสอบ และอธิบายได้ต่อสาธารณะ ความโปร่งใสช่วยลดโอกาสของการใช้อำนาจโดยมิชอบ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ ในบริบทของรัฐสมัยใหม่ ความโปร่งใสไม่ได้หมายถึงเพียงการเปิดเผยข้อมูลตามคำร้องขอเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการจัดทำข้อมูลที่ถูกต้อง เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้อย่างสะดวก

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ความโปร่งใสเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะทำให้ประชาชนสามารถติดตาม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการกำกับการบริหารราชการได้[๗] หลักการนี้จึงสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ และแนวคิดการเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก (Proactive Disclosure) ที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมข้อมูลสำคัญไว้ให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยไม่ต้องร้องขอ

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ ชี้ว่าความโปร่งใสมีความหมายเชิงกระบวนการ คือ การที่การตัดสินใจของรัฐต้องมีเหตุผลชัดเจน สามารถอธิบายได้ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กร

Library and Learning, University of Phayao

---

[๖] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 78.

[๗] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 95.

อิสระหรือศาล[๘] หากกระบวนการตัดสินใจขาดความชัดเจนหรือปกปิดข้อมูลที่มีนัยสำคัญ ย่อมก่อให้เกิดความสงสัยและบั่นทอนความไว้วางใจของสังคม

ในยุคดิจิทัล หลักความโปร่งใสยิ่งมีความสำคัญมากขึ้น ผ่านการพัฒนาระบบข้อมูลเปิด (Open Data) การรายงานงบประมาณออนไลน์ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อติดตามโครงการภาครัฐ ความโปร่งใสจึงมิใช่เพียงหลักการเชิงจริยธรรม แต่เป็นเครื่องมือเชิงระบบที่ช่วยเสริมสร้างความรับผิดและป้องกันการทุจริต อันนำไปสู่การบริหารราชการที่ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนอย่างยั่งยืน

7.2.5 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่มุ่งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐ การบริหารภาครัฐในยุคสมัยใหม่มิอาจดำเนินไปในลักษณะรวมศูนย์อำนาจหรือกำหนดนโยบายจากส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน หลักการมีส่วนร่วมจึงเป็นกลไกสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิของประชาชน

ประเวศ วะสี เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานของ “ธรรมรัฐ” เพราะทำให้การพัฒนาไม่เป็นเพียงนโยบายจากเบื้องบน แต่เป็นกระบวนการที่ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบ[๙] แนวคิดนี้สะท้อนว่าการมีส่วนร่วมช่วยเสริมสร้างพลังทางสังคม และทำให้การบริหารมีความชอบธรรมมากขึ้น ขณะเดียวกันยังช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความเข้าใจร่วมในสังคม

ในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนควรมีโอกาสเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ[๑๐] กลไกที่สะท้อนหลักการนี้ ได้แก่ การจัดประชาพิจารณ์ (Public

---

[๘] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 103.

[๙] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 41.

[๑๐] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 88.

Library and Learning, University of Phayao

Hearing) การเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย หรือการมีคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนร่วมกำกับนโยบาย

การประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมในองค์การภาครัฐจึงครอบคลุมตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับพื้นที่ เช่น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเปิดช่องทางแสดงความคิดเห็น และการมีระบบติดตามข้อเสนอแนะของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อประชาชนรู้สึกว่าตนมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ ย่อมก่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมมือ อันเป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ยั่งยืน

7.2.6 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility and Accountability)

หลักความรับผิดชอบเป็นแกนกลางของธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงการใช้อำนาจรัฐ กับการตอบคำถามต่อสาธารณะ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการต้องอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจ และยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนั้น หลักการนี้จึงมีความหมายมากกว่าการปฏิบัติตามหน้าที่ หากรวมถึงความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ และการยอมรับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระหรือประชาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยมีทั้งมิติทางการเมืองและทางกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจต้องรับผิดชอบต่อองค์กรที่กำกับดูแล เช่น รัฐสภา ศาล หรือองค์กรอิสระ และต้องพร้อมรับผลทางกฎหมายหากกระทำการโดยมิชอบ[๑๑] หลักการนี้ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมิใช่การใช้อำนาจโดยปราศจากข้อจำกัด หากอยู่ภายใต้ระบบถ่วงดุลและการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ ชี้ว่า ความรับผิดชอบต้องควบคู่กับกลไกที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๑๒] หากประชาชนไม่สามารถตรวจสอบหรือทวงถามความรับผิดจากผู้มีอำนาจได้ หลักความรับผิดชอบย่อมเป็นเพียงหลักการเชิงนามธรรมเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดระบบรายงานผลการดำเนินงาน การเปิดเผยงบประมาณ และการจัดให้มีช่องทางร้องทุกข์จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 112.

[๑๒] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 120.

การประยุกต์ใช้หลักความรับผิดชอบในองค์การภาครัฐครอบคลุมทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร ตั้งแต่การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการกำหนดบทลงโทษเมื่อเกิดความบกพร่อง หากหลักการนี้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ย่อมช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และทำให้การบริหารราชการดำเนินไปบนพื้นฐานของความชอบธรรมและความโปร่งใสอย่างยั่งยืน

7.2.7 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักความคุ้มค่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่มุ่งให้การใช้ทรัพยากรสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรของรัฐ การบริหารภาครัฐจึงต้องคำนึงถึงความประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิผล (Effectiveness) อันเป็นหลักการที่เรียกรวมกันว่า “ความคุ้มค่า” หลักการนี้สะท้อนแนวคิดว่าทรัพยากรของรัฐเป็นของส่วนรวม การใช้จ่ายทุกบาททุกสตางค์ต้องสามารถอธิบายเหตุผลและผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน

สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายว่า ความคุ้มค่าในภาครัฐมิใช่เพียงการลดต้นทุน แต่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายว่าบรรลุวัตถุประสงค์และสร้างประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่[๑๓] แนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบริหารที่ประหยัดแต่ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แท้จริง ย่อมไม่อาจถือว่าคุ้มค่าได้

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่าการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและระบบประเมินผลที่ชัดเจน เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ[๑๔] การรายงานผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใสจึงช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามและประเมินการใช้ทรัพยากรของรัฐได้

การประยุกต์ใช้หลักความคุ้มค่าในองค์การภาครัฐจึงเกี่ยวข้องกับการวางแผนงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การประเมินโครงการก่อนและหลังดำเนินการ และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบการตัดสินใจ หากดำเนินการอย่างเป็นระบบ หลักความคุ้มค่าจะช่วยเสริมสร้างความรับผิดและความไว้วางใจของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว

---

[๑๓] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 74.

[๑๔] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 128.

Library and Learning University of Phayao

สรุปหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่กำหนดทิศทางการบริหารจัดการองค์การภาครัฐให้ดำเนินไปอย่างชอบธรรม โปร่งใส และยึดประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง ทั้ง 6 หลักการได้แก่ นิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า ล้วนทำหน้าที่เป็นเสาหลักของการกำกับดูแลองค์การในรัฐสมัยใหม่

หลักนิติธรรมช่วยกำกับการใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้กฎหมายและความเสมอภาค หลักคุณธรรมมุ่งสร้างความซื่อสัตย์สุจริตในระดับบุคคลและองค์กร หลักความโปร่งใสเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ขณะที่หลักการมีส่วนร่วมส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ ส่วนหลักความรับผิดชอบเชื่อมโยงอำนาจกับการอธิบายและการยอมรับผลของการกระทำ และหลักความคุ้มค่าเน้นการใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

โดยสรุป หลักธรรมาภิบาลมิใช่เพียงแนวคิดเชิงทฤษฎี หากเป็นกรอบการปฏิบัติที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน ลดความเสี่ยงการทุจริต และยกระดับคุณภาพการบริหารราชการให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลอย่างยั่งยืน

7.3 การควบคุมภายในและการตรวจสอบ

การควบคุมภายในและการตรวจสอบเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบขององค์การภาครัฐ ในบริบทของการบริหารจัดการสมัยใหม่ การกำกับดูแลมิได้อาศัยเพียงความไว้วางใจในตัวบุคคล หากต้องมีระบบควบคุมที่เป็นโครงสร้างชัดเจนและตรวจสอบได้ ทั้งในระดับภายในหน่วยงานและระดับองค์กรอิสระภายนอก การควบคุมภายในช่วยป้องกันความผิดพลาด ลดความเสี่ยง และรักษาทรัพย์สินของรัฐ ขณะที่การตรวจสอบภายนอกโดยองค์กรอิสระทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจและสร้างความโปร่งใส การผสมผสานระหว่างกลไกทั้งสองจึงเป็นรากฐานของการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนอย่างยั่งยืน

7.3.1 แนวคิดการควบคุมภายใน (Internal Control Concept)

การควบคุมภายในเป็นกลไกพื้นฐานของการกำกับดูแลองค์การที่มุ่งสร้างความเชื่อมั่นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดนี้มิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบภายหลังเกิดปัญหา หากเป็นกระบวนการเชิงป้องกันที่ฝังอยู่ในระบบการบริหารงานประจำวันขององค์กร การควบคุมภายในจึงมีบทบาททั้งในการบริหารความเสี่ยง การป้องกันการทุจริต และการรักษาทรัพย์สินของทางราชการ

Library and Learning, University of Phayao

สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายว่า ระบบควบคุมภายในเป็นเครื่องมือสำคัญของธรรมาภิบาล เพราะช่วยให้การใช้อำนาจและงบประมาณเป็นไปอย่างโปร่งใส และลดโอกาสของความผิดพลาดหรือการทุจริต[๑๕] ระบบดังกล่าวต้องประกอบด้วยโครงสร้างหน้าที่ที่ชัดเจน การแบ่งแยกอำนาจ (Segregation of Duties) และกระบวนการรายงานผลที่ตรวจสอบได้

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่าการควบคุมภายในควรเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมและความรับผิดชอบ โดยหน่วยงานต้องกำหนดขั้นตอนปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมาย และมีระบบติดตามประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ[๑๖] หากองค์กรขาดระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีกฎหมายหรือองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เข้มแข็ง ก็อาจไม่สามารถป้องกันความเสียหายได้อย่างทันท่วงที

ดังนั้น การพัฒนาระบบควบคุมภายในในภาครัฐจึงต้องอาศัยทั้งโครงสร้างทางกฎหมาย ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อระบบควบคุมภายในดำเนินไปอย่างเป็นระบบ ย่อมช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชน และเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

7.3.2 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักความคุ้มค่า บทบาทของ สตง. มิได้จำกัดเพียงการตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชี หากครอบคลุมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (Performance Audit) อันสะท้อนแนวคิดการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นผลลัพธ์และความรับผิดชอบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า องค์กรอิสระอย่าง สตง. มีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและความ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๑๕] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 89.

[๑๖] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 135.

โปร่งใส[๑๗] การมีองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระช่วยสร้างหลักประกันว่าการบริหารงบประมาณจะไม่ถูกใช้อย่างมิชอบหรือขาดความรอบคอบ

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่า การตรวจสอบของ สตง. มีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความรับผิด (Accountability) ของหน่วยงานรัฐ เพราะรายงานผลการตรวจสอบสามารถนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงระบบงาน หรือดำเนินการทางวินัยและกฎหมายเมื่อพบความผิดปกติ[๑๘] กระบวนการตรวจสอบจึงมิใช่เพียงการค้นหาความผิด แต่เป็นกลไกพัฒนาคุณภาพการบริหารโดยรวม

การดำเนินงานของ สตง. จึงมีผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการคลังของประเทศ หากการตรวจสอบเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และปราศจากอคติ ย่อมช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจในระบบราชการ และสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปบนพื้นฐานของความสุจริตและความคุ้มค่าอย่างยั่งยืน

7.3.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและไต่สวนการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ บทบาทของ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญต่อการเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดในระบบราชการไทย โดยทำหน้าที่ทั้งในเชิงป้องกัน (Prevention) และปราบปราม (Suppression) การทุจริตอย่างเป็นระบบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า การจัดตั้งองค์กรอิสระอย่าง ป.ป.ช. เป็นกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มุ่งสร้างระบบถ่วงดุลอำนาจ และลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร[๑๙] การมีองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองช่วยเพิ่มความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ

ในอีกมิติหนึ่ง สุรพล นิติไกรพจน์ เห็นว่า ป.ป.ช. มีบทบาทในการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายเพื่อป้องกันการทุจริต เช่น การกำหนดมาตรฐานจริยธรรม การยื่นบัญชีแสดงรายการ

---

[๑๗] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 125.

[๑๘] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 142.

[๑๙] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 102.

Library and Learning, University of Phayao

ทรัพย์สินและหนี้สิน และการประเมินความเสี่ยงด้านทุจริตของหน่วยงานรัฐ[๒๐] มาตรการเหล่านี้ช่วยสร้างวัฒนธรรมความรับผิดและส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตในภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของ ป.ป.ช. มิได้ขึ้นอยู่เพียงอำนาจตามกฎหมาย หากต้องอาศัยความเป็นอิสระ ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นจากสาธารณชน เมื่อการตรวจสอบเป็นไปอย่างเป็นธรรมและปราศจากอคติ ย่อมช่วยยกระดับมาตรฐานจริยธรรมของภาครัฐ และเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างยั่งยืน

7.3.4 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม กลไกดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และเสริมสร้างหลักนิติธรรมในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน การดำรงอยู่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสะท้อนแนวคิดการถ่วงดุลอำนาจ และการเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นกลไกแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีที่การใช้อำนาจทางปกครองอาจขัดต่อหลักกฎหมายหรือขาดความเป็นธรรม[๒๑] บทบาทดังกล่าวจึงเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบและความโปร่งใส

ในอีกมิติหนึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการบริหาร เพราะเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการศาลในทันที[๒๒] กลไกนี้จึงเป็นช่องทางที่ยืดหยุ่นและเข้าถึงง่ายสำหรับประชาชน

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินงานอย่างเป็นกลางและโปร่งใส ย่อมช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และเสริมสร้างความชอบธรรมของการบริหารราชการแผ่นดินในระยะยาว

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๐] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 96.

[๒๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 138.

[๒๒] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 149.

7.3.5 ระบบตรวจสอบภายในหน่วยงาน

ระบบตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ทำหน้าที่กำกับควบคุม และประเมินการดำเนินงานภายในองค์กรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ แตกต่างจากการตรวจสอบภายนอกซึ่งดำเนินการเป็นระยะ ระบบตรวจสอบภายในฝังตัวอยู่ในกระบวนการทำงานประจำวันขององค์กร และมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) และการป้องกันการทุจริตเชิงระบบ

สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายว่า ระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพต้องตั้งอยู่บนหลักการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจน (Segregation of Duties) การกำหนดขั้นตอนปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน และการจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในที่มีความเป็นอิสระในเชิงหน้าที่[๒๓] การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้อนุมัติ ผู้ปฏิบัติ และผู้ตรวจสอบ ช่วยลดโอกาสของการกระทำผิดหรือการทุจริต เนื่องจากไม่มีบุคคลใดสามารถควบคุมกระบวนการทั้งหมดได้โดยลำพัง

ในมิติทางกฎหมายมหาชน สมคิด เลิศไพฑูรย์ ชี้ว่า ระบบตรวจสอบภายในควรเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมและความรับผิด โดยการออกคำสั่งหรือดำเนินการทางปกครองต้องมีหลักฐานรองรับสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ และเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามกฎหมาย[๒๔] การจัดเก็บเอกสาร การบันทึกข้อมูล และการรายงานผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการควบคุมภายใน

นอกจากนี้ ระบบตรวจสอบภายในสมัยใหม่ยังครอบคลุมการบริหารความเสี่ยงเชิงรุก เช่น การประเมินจุดเสี่ยงของโครงการ การติดตามตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเฝ้าระวังความผิดปกติทางการเงินหรือการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ภายในหน่วยงาน ช่วยเสริมสร้างความเป็นอิสระและความโปร่งใสของกระบวนการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม ระบบตรวจสอบภายในจะมีประสิทธิภาพได้ ต้องอาศัยวัฒนธรรมองค์กรที่สนับสนุนความซื่อสัตย์สุจริต และผู้บริหารระดับสูงต้องแสดงบทบาทนำในการเคารพกฎระเบียบอย่าง

---

[๒๓] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 102.

[๒๔] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 158.

Library and Learning University of Phayao

จริงจัง หากการตรวจสอบถูกมองว่าเป็นเพียงพิธีการหรือภาระทางเอกสาร ย่อมไม่สามารถป้องกันความเสี่ยงได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การพัฒนาระบบตรวจสอบภายในจึงเป็นทั้งภารกิจเชิงโครงสร้างและภารกิจเชิงวัฒนธรรมองค์กร อันเป็นรากฐานของธรรมาภิบาลที่มั่นคงและยั่งยืน

สรุปการควบคุมภายในและการตรวจสอบ

การควบคุมภายในและการตรวจสอบเป็นกลไกสำคัญของการกำกับดูแลองค์การภาครัฐที่ช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ระบบควบคุมภายในทำหน้าที่เป็นแนวป้องกันด่านแรก โดยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การแบ่งแยกหน้าที่ และการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันความผิดพลาดและลดโอกาสการทุจริตตั้งแต่ภายในองค์กร

ขณะเดียวกัน การตรวจสอบภายนอกโดยองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร และเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเป็นธรรม กลไกเหล่านี้ช่วยยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการจากการปฏิบัติตามระเบียบ ไปสู่การคำนึงถึงผลลัพธ์และความรับผิดเชิงสาธารณะ

โดยสรุป การควบคุมภายในและการตรวจสอบมิใช่เพียงกระบวนการทางเทคนิค หากเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืน

7.4 จริยธรรมและจรรยาบรรณข้าราชการ

จริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นรากฐานภายในของธรรมาภิบาลที่ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และประโยชน์สาธารณะ แม้รัฐจะมีกฎหมายและระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งเพียงใด หากผู้ปฏิบัติหน้าที่ขาดจริยธรรม ระบบการบริหารย่อมเสี่ยงต่อการทุจริต การเลือกปฏิบัติ และการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น จริยธรรมจึงมิใช่เพียงหลักคิดเชิงอุดมคติ หากเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน

ในบริบทขององค์การภาครัฐสมัยใหม่ การกำหนดประมวลจริยธรรมข้าราชการ การวางมาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และการสร้างวัฒนธรรมองค์กรสุจริต ล้วนเป็นกลไกที่ช่วยยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างเป็นระบบ จริยธรรมจึงมีทั้งมิติส่วนบุคคลและมิติโครงสร้าง

Library and Learning, University of Phayao

กล่าวคือ ต้องอาศัยทั้งความสำนึกภายในของเจ้าหน้าที่รัฐ และระบบกำกับดูแลที่ชัดเจนเพื่อป้องกันความเสี่ยงเชิงพฤติกรรม

บทนี้จะวิเคราะห์บทบาทของจริยธรรมและจรรยาบรรณในฐานะกลไกเชิงป้องกัน พร้อมทั้งพิจารณาแนวทางสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์และความรับผิด เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐอย่างยั่งยืน

7.4.1 ประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่กำหนดมาตรฐานพฤติกรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ประมวลจริยธรรมมิใช่เพียงข้อกำหนดเชิงนามธรรม หากเป็นกรอบกำกับพฤติกรรมที่สามารถนำไปใช้ประเมิน ตรวจสอบ และกำหนดความรับผิดได้อย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดประมวลจริยธรรมจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบธรรมาภิบาลที่เชื่อมโยงหลักคุณธรรมเข้ากับกลไกทางกฎหมายและการบริหารงานบุคคล

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า การกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมของอำนาจรัฐ เพราะช่วยกำหนดกรอบพฤติกรรมที่ชัดเจน และเป็นพื้นฐานในการพิจารณาความรับผิดเมื่อเกิดการกระทำที่ไม่เหมาะสม[๒๕] ประมวลจริยธรรมจึงทำหน้าที่ทั้งเชิงป้องกันและเชิงกำกับ กล่าวคือ ป้องกันการกระทำที่อาจนำไปสู่การทุจริต และกำกับให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะผู้รับใช้สาธารณะ

ในอีกมิติหนึ่ง ประเวศ วะสี ชี้ว่า จริยธรรมของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐต้องตั้งอยู่บนฐานคุณธรรมภายใน มิใช่อาศัยเพียงบทลงโทษตามกฎหมาย[๒๖] หากบุคลากรขาดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อส่วนรวม แม้จะมีข้อบังคับที่ชัดเจน ก็อาจไม่สามารถป้องกันพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ประมวลจริยธรรมจึงควบคู่กับการปลูกฝังค่านิยมองค์กร การอบรมจริยธรรม และการสร้างวัฒนธรรมที่สนับสนุนความโปร่งใส

การนำประมวลจริยธรรมไปใช้ในทางปฏิบัติควรเชื่อมโยงกับระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความก้าวหน้าในตำแหน่ง และมาตรการทางวินัยเมื่อเกิดการฝ่าฝืน

---

[๒๕] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 115.

[๒๖] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 53.

Library and Learning, University of Phayao

นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการทางจริยธรรมอย่างเหมาะสม ยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กร เมื่อประมวลจริยธรรมได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ย่อมเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการที่สุจริต โปร่งใส และได้รับความไว้วางใจจากสังคมในระยะยาว

หลักจริยธรรมสำคัญของข้าราชการ

ประมวลจริยธรรมของข้าราชการโดยทั่วไปประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ข้าราชการต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

2) ซื่อสัตย์สุจริตและมีความรับผิดชอบ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และรับผิดชอบต่อผลของการกระทำของตน

3) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ใช้อำนาจโดยมิชอบ

4) ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ หลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

5) มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน ให้บริการด้วยความสุภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชน

6) ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ดำรงตนอย่างเหมาะสมทั้งในและนอกเวลาราชการ เพื่อรักษาภาพลักษณ์ของข้าราชการ

ที่มา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 219 พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2563)

ประมวลจริยธรรมของข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการกำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมในการปฏิบัติราชการ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการไทย ทั้งนี้ ประมวลจริยธรรมมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติ

Library and Learning University of Phayao

มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด[๒๗]

ในเชิงเนื้อหา ประมวลจริยธรรมของข้าราชการประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการ ได้แก่ การยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต การยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ การปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนการมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน หลักการเหล่านี้มิได้เป็นเพียงข้อกำหนดเชิงนโยบาย แต่เป็น “กรอบคุณค่า” ที่กำหนดทิศทางการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการในทุกระดับ[๒๘] นอกจากนี้ ประมวลจริยธรรมยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันปัญหาการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยกำหนดให้ข้าราชการต้องหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง และต้องเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส การมีประมวลจริยธรรมที่ชัดเจนจึงช่วยสร้างระบบการบริหารที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคม[๒๙] อย่างไรก็ตาม การมีประมวลจริยธรรมเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ หากขาดการปลูกฝังจิตสำนึกและวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในคุณธรรม ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ การอบรม และการสร้างแรงจูงใจทางจริยธรรมควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ประมวลจริยธรรมสามารถแปรสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง[๓๐]

กล่าวโดยสรุป ประมวลจริยธรรมของข้าราชการมิได้เป็นเพียงข้อกำหนดเชิงบังคับ แต่เป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่มีคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาลในทุกมิติ ทั้งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเป็นธรรม หากสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ย่อมนำไปสู่การยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน และการพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความยั่งยืนในระยะยาว[๓๑]

Library and Learning, University of Phayao

---

[๒๗] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, **ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2563), หน้า 1–3.

[๒๘] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 205–207.

[๒๙] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, **ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 88–90.

[๓๐] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 145–147.

[๓๑] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารจัดการภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, 2555), หน้า 172–174.

7.4.2 ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นประเด็นสำคัญในระบบธรรมาภิบาล เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสุจริตและความเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยทั่วไปหมายถึงสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในหน้าที่ราชการ แม้ยังไม่เกิดการทุจริตโดยตรง แต่ภาวะผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมสร้างความเสี่ยงและบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณชน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เพราะมุ่งรักษาความเป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และลดโอกาสที่การตัดสินใจจะถูกครอบงำด้วยประโยชน์ส่วนตน[๓๒] หลักการนี้จึงเชื่อมโยงกับมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน การห้ามดำรงตำแหน่งซ้อน และการกำหนดข้อจำกัดในการถือหุ้นหรือประกอบธุรกิจ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ชี้ว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนมิได้จำกัดเฉพาะด้านการเงิน หากครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติ มิตรภาพ หรือผลประโยชน์ในอนาคตที่อาจส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ[๓๓] การกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันปัญหาดังกล่าว ในมิติทางสังคม ประเวศ วะสี เห็นว่าการแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยทั้งกฎหมายและวัฒนธรรมคุณธรรมภายในองค์กร[๓๔] หากเจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึกสาธารณะ แม้มีกฎระเบียบที่เข้มงวด ก็อาจไม่สามารถยับยั้งพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และส่งเสริมการกล้ารายงานพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม จึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบป้องกันที่ยั่งยืน

การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงกฎหมาย การกำกับดูแล และการปลูกฝังค่านิยมองค์กร เพื่อรักษาความโปร่งใสและความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบราชการในระยะยาว

7.4.3 วัฒนธรรมองค์กรสุจริต

วัฒนธรรมองค์กรสุจริตเป็นมิติภายในของธรรมาภิบาลที่มุ่งสร้างค่านิยมร่วมในองค์การภาครัฐให้ยึดถือความซื่อสัตย์ โปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แม้จะมีกฎหมายและกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งเพียงใด หากบรรยากาศภายในองค์กรไม่ส่งเสริมความสุจริต การกระทำที่ไม่

---

[๓๒] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 123.

[๓๓] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 165.

[๓๔] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 58.

Library and Learning, University of Phayao

เหมาะสมอาจเกิดขึ้นได้โดยง่าย ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นกลไกเชิงป้องกันที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามาตรการทางกฎหมาย ประเวศ วะสี เห็นว่า การสร้างธรรมรัฐต้องอาศัย “พลังคุณธรรม” ในระดับบุคคลและสถาบัน หากองค์กรขาดวัฒนธรรมแห่งความรับผิดชอบและความโปร่งใส ระบบกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่อาจสร้างความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง[๓๕] แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าความสุจริตต้องได้รับการปลูกฝังผ่านกระบวนการเรียนรู้และการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ผู้นำองค์กรมีบทบาทสำคัญในการกำหนด “โทนจากระดับบน” (Tone at the Top) ซึ่งหมายถึงการแสดงออกเชิงพฤติกรรมและค่านิยมที่สะท้อนความซื่อสัตย์และความเป็นธรรม[๓๖] หากผู้บริหารแสดงความจริงจังต่อการป้องกันการทุจริต ย่อมส่งผลให้บุคลากรตระหนักถึงความสำคัญของจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ในอีกมิติหนึ่ง สุรพล นิติไกรพจน์ ชี้ว่าการสร้างวัฒนธรรมองค์กรสุจริตต้องเชื่อมโยงกับระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณธรรม การประเมินผลที่คำนึงถึงพฤติกรรมด้านจริยธรรม และการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้เปิดโปงการทุจริต[๓๗] กลไกเหล่านี้ช่วยเสริมสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรสุจริตจึงเป็นกระบวนการระยะยาวที่ต้องอาศัยทั้งความมุ่งมั่นของผู้นำ ระบบกำกับดูแลที่ชัดเจน และการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับ เมื่อวัฒนธรรมความซื่อสัตย์กลายเป็นบรรทัดฐานร่วมขององค์กร ย่อมช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

สรุปจริยธรรมและจรรยาบรรณ

จริยธรรมและจรรยาบรรณเป็นรากฐานภายในของระบบธรรมาภิบาลที่ทำหน้าที่กำกับพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีกฎหมายและกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง หากขาดจิตสำนึกทางจริยธรรม การบริหารราชการย่อมเสี่ยงต่อการทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น การกำหนดประมวลจริยธรรมจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางมาตรฐานพฤติกรรม และใช้เป็นเกณฑ์ประเมินความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนสะท้อนความเสี่ยงเชิงพฤติกรรมที่อาจบั่นทอนความเป็นกลางของการตัดสินใจในภาครัฐ การป้องกันจึงต้องอาศัยทั้งมาตรการทางกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูล

---

[๓๕] ประเวศ วะสี, **ธรรมรัฐและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2546), หน้า 62.

[๓๖] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **การปฏิรูประบบราชการและการเมืองไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 130.

[๓๗] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 108.

Library and Learning, University of Phayao

และการสร้างความตระหนักในระดับบุคคล ขณะเดียวกัน การสร้างวัฒนธรรมองค์กรสุจริตเป็นกลไกเชิงป้องกันระยะยาว โดยเน้นบทบาทของผู้นำในการกำหนดค่านิยมองค์กร และการเชื่อมโยงจริยธรรมเข้ากับระบบบริหารบุคลากร

โดยสรุป จริยธรรมและจรรยาบรรณมิใช่เพียงหลักการเชิงอุดมคติ หากเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชน และเป็นรากฐานของการบริหารราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบ และยั่งยืน

7.5 ความรับผิดชอบความรับผิด (Accountability)

ความรับผิด (Accountability) เป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแลองค์การภาครัฐในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นกลไกที่เชื่อมโยง “อำนาจ” เข้ากับ “ความรับผิดชอบ” อย่างเป็นรูปธรรม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐมิได้สิ้นสุดลงที่การตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ หากต้องสามารถอธิบายเหตุผล ชี้แจงผลการดำเนินงาน และยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นได้ หลักความรับผิดจึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินอยู่ภายใต้การตรวจสอบ และลดโอกาสของการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในบริบทของรัฐสมัยใหม่ ความรับผิดมีหลายมิติ ทั้งความรับผิดต่อผู้บังคับบัญชา ต่อกฎหมาย และต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กลไกที่รองรับหลักการนี้ ได้แก่ ระบบรายงานผลการปฏิบัติงาน การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ กระบวนการทางศาล และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามนโยบาย การพัฒนาระบบความรับผิดที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของธรรมาภิบาล เพราะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส ความเชื่อมั่น และความชอบธรรมขององค์การภาครัฐในระยะยาว

7.5.1 แนวคิดเชิงทฤษฎีของความรับผิด (Accountability)

แนวคิดเรื่องความรับผิด (Accountability) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์และกฎหมายมหาชน มีพัฒนาการควบคู่กับการขยายบทบาทของรัฐและการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือ การทำให้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ และผู้ใช้อำนาจต้องสามารถอธิบายเหตุผลของการตัดสินใจต่อผู้มีส่วนได้เสียได้ ความรับผิดจึงมิใช่เพียงหน้าที่เชิงศีลธรรม หากเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ผูกโยงอำนาจเข้ากับความชอบธรรม บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ในระบอบประชาธิปไตย ความรับผิดมีทั้งมิติทางการเมืองและมิติทางกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่ง

Library and Learning, University of Phayao

ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อองค์กรอิสระ และต่อศาลเมื่อการใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย[๓๘] แนวคิดนี้สะท้อนหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งทำให้อำนาจบริหารไม่เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ สมคิด เลิศไพฑูรย์ เสนอว่า ความรับผิดควรเข้าใจในฐานะกลไกที่ทำให้การบริหารมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีระบบรายงานผลการดำเนินงาน การเปิดเผยข้อมูล และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง[๓๙] หากไม่มีช่องทางดังกล่าว ความรับผิดจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

ในอีกมิติหนึ่ง สุรพล นิติไกรพจน์ ชี้ว่า ความรับผิดในภาครัฐสมัยใหม่ขยายจากการตอบคำถามต่อผู้บังคับบัญชา ไปสู่ความรับผิดต่อสาธารณะ (Public Accountability) ซึ่งประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบผ่านสื่อมวลชน องค์กรภาคประชาสังคม และกลไกการมีส่วนร่วม[๔๐] แนวคิดนี้ทำให้ความรับผิดกลายเป็นความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายระหว่างรัฐกับสังคม

โดยสรุป แนวคิดเชิงทฤษฎีของความรับผิดชี้ให้เห็นว่า การใช้อำนาจต้องควบคู่กับการอธิบาย การเปิดเผย และการยอมรับผลของการกระทำ หากกลไกดังกล่าวเข้มแข็ง ย่อมช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมและความไว้วางใจต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างยั่งยืน

7.5.2 ความรับผิดต่อผู้บังคับบัญชา

ความรับผิดต่อผู้บังคับบัญชาเป็นรูปแบบหนึ่งของความรับผิดในเชิงลำดับชั้น (Hierarchical Accountability) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบราชการแบบดั้งเดิม เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งและนโยบายของผู้บังคับบัญชา และต้องรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ กลไกดังกล่าวช่วยให้การบริหารงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถควบคุมกำกับการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ในระบบราชการ การใช้อำนาจต้องมีความชัดเจนด้านสายการบังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่รับผิดชอบต่อคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา[๔๑] อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งขัดต่อกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ผู้ปฏิบัติย่อม

---

[๓๘] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 156.

[๓๙] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 172.

[๔๐] สุรพล นิติไกรพจน์, **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 115.

[๔๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 162.

Library and Learning, University of Phayao

มีสิทธิและหน้าที่ต้องพิจารณาความชอบธรรมของคำสั่งนั้นด้วย สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่า ความรับผิดต่อผู้บังคับบัญชาไม่ควรจำกัดเพียงการรายงานผล แต่ควรครอบคลุมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานและการกำหนดความรับผิดเมื่อเกิดความบกพร่อง[๔๒] ระบบประเมินผลที่โปร่งใสและเป็นธรรมจึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้ความรับผิดเชิงลำดับชั้นเกิดผลจริง

โดยสรุป ความรับผิดต่อผู้บังคับบัญชาเป็นกลไกพื้นฐานของการบริหารราชการที่ช่วยสร้างระเบียบและความต่อเนื่องของนโยบาย แต่ต้องดำเนินไปภายใต้กรอบกฎหมายและจริยธรรม เพื่อมิให้กลายเป็นเครื่องมือรองรับการใช้อำนาจโดยมิชอบ

7.6 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและอนาคตราชการไทย: การเตรียมพร้อมสู่สังคมสูงวัย, ความท้าทายใหม่ (VUCA World)

การบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 กำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านโครงสร้างประชากร เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมโลกที่มีความไม่แน่นอนสูง (VUCA World) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อบทบาทและรูปแบบการทำงานของระบบราชการไทย โดยเฉพาะการเข้าสู่ “สังคมสูงวัย” ที่ทำให้ภาครัฐต้องปรับตัวทั้งในเชิงนโยบาย การให้บริการ และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ขณะเดียวกัน ความผันผวนและความซับซ้อนของโลกยุคใหม่ได้กดดันให้หน่วยงานภาครัฐต้องพัฒนา “ขีดความสามารถในการปรับตัว” อย่างต่อเนื่อง การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงมิใช่เพียงเครื่องมือเชิงเทคนิค แต่เป็น “ยุทธศาสตร์หลัก” ที่จะกำหนดอนาคตของราชการไทยในระยะยาว[๔๓]

1) การบริหารภาครัฐในสังคมสูงวัย

2) การปรับตัวขององค์กรภาครัฐในโลก VUCA

3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในยุคใหม่

4) การสร้างองค์กรภาครัฐที่ยืดหยุ่นและยั่งยืน

Library and Learning, University of Phayao

---

[๔๒] สมคิด เลิศไพฑูรย์, **หลักกฎหมายมหาชน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 178.

[๔๓] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 225–227.

7.6.1 การบริหารภาครัฐในสังคมสูงวัย

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างประชากรและภารกิจของภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการสังคม ระบบสุขภาพ และการดูแลผู้สูงอายุ ภาครัฐจึงต้องปรับบทบาทจาก “ผู้ให้บริการทั่วไป” ไปสู่ “ผู้จัดการระบบชีวิตของประชาชน” ที่ครอบคลุมทุกช่วงวัย การออกแบบนโยบายและบริการต้องคำนึงถึงความต้องการเฉพาะของผู้สูงอายุ เช่น การเข้าถึงบริการสุขภาพ การดูแลระยะยาว และการมีส่วนร่วมทางสังคม[๔๔] ในเชิงการบริหาร จำเป็นต้องบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและชุมชน เพื่อสร้างระบบดูแลผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการให้บริการ เช่น ระบบสุขภาพดิจิทัล และบริการทางไกล (Telemedicine)[๔๕]

การเข้าสู่สังคมสูงวัยจึงไม่ใช่เพียง “ความท้าทาย” แต่เป็นโอกาสในการปรับโครงสร้างการบริหารภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น ครอบคลุม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระยะยาว

7.6.2 การปรับตัวขององค์กรภาครัฐในโลก VUCA

โลกยุคปัจจุบันถูกนิยามว่าเป็นโลกแบบ VUCA ซึ่งประกอบด้วยความผันผวน (Volatility) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ความซับซ้อน (Complexity) และความคลุมเครือ (Ambiguity) สภาพแวดล้อมดังกล่าวส่งผลให้การบริหารภาครัฐไม่สามารถยึดติดกับรูปแบบเดิมได้อีกต่อไป องค์กรภาครัฐต้องพัฒนา “ความสามารถในการคาดการณ์และปรับตัว” ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว[๔๖] การบริหารในโลก VUCA จำเป็นต้องเน้นการตัดสินใจบนฐานข้อมูล (Data-driven decision making) การบริหารความเสี่ยง และการสร้างความร่วมมือระหว่าง

Library and Learning, University of Phayao

---

[๔๔] ประเวศ วะสี, **การพัฒนาระบบสุขภาพและสังคมไทย**, (กรุงเทพมหานคร: หมอชาวบ้าน, 2550), หน้า 120–122.

[๔๕] โกวิทย์ พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 180–182.

[๔๖] จุมพล หนิมพานิช, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 210–212.

หน่วยงาน (Collaboration) มากขึ้น นอกจากนี้ ผู้นำองค์กรต้องมีวิสัยทัศน์ เปิดกว้างต่อการเปลี่ยนแปลง และสามารถบริหารความไม่แน่นอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[๔๗]

ดังนั้น การปรับตัวขององค์กรภาครัฐในโลก VUCA จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรักษาประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบราชการไทย

7.6.3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในยุคใหม่

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐ การพัฒนาข้าราชการในยุคใหม่ต้องมุ่งเน้นทั้ง “สมรรถนะ” และ “ทัศนคติ” โดยเฉพาะทักษะด้านดิจิทัล การคิดวิเคราะห์ และการทำงานเชิงนวัตกรรม ภาครัฐจำเป็นต้องปรับระบบการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ เช่น การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) การพัฒนาทักษะใหม่ (Reskilling) และการเสริมสร้างทักษะเดิม (Upskilling) รวมถึงการสร้างแรงจูงใจและความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร[๔๘]

นอกจากนี้ ยังต้องส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่เปิดกว้างต่อการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนความรู้ และการทำงานเป็นทีม เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวและสร้างนวัตกรรมได้อย่างต่อเนื่อง

7.6.4 การสร้างองค์กรภาครัฐที่ยืดหยุ่นและยั่งยืน

การสร้างองค์กรภาครัฐในอนาคตต้องมุ่งสู่ “ความยืดหยุ่น” (Resilience) และ “ความยั่งยืน” (Sustainability) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและการดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงในระยะยาว องค์กรภาครัฐต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน นอกจากนี้ ยังต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชน[๔๙] การสร้างองค์กรที่ยืดหยุ่นยังต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน กล่าวโดยสรุป การบริหารการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐมิใช่เพียงการปรับปรุงโครงสร้างหรือกระบวนการ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิง

---

[๔๗] ศุภชัย ยาวะประภาษ, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 165–167.

[๔๘] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารจัดการภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, 2555), หน้า 190–192.

[๔๙] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2557), หน้า 205–207.

Library and Learning, University of Phayao

ระบบที่ครอบคลุมทั้งคน กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาราชการไทยให้สามารถเผชิญกับความท้าทายในอนาคตได้อย่างมั่นคง

สรุป ด้วยธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลองค์การ ได้เปิดพื้นที่ให้ตั้งคำถามต่อ “แก่นแท้ของการใช้อำนาจรัฐ” ว่าแท้จริงแล้ว การบริหารภาครัฐควรมุ่งไปสู่สิ่งใด ระหว่างประสิทธิภาพเชิงระบบ หรือความชอบธรรมเชิงคุณค่า หากพิจารณาอย่างรอบด้าน จะเห็นได้ว่าทั้งสองมิตินี้มิอาจแยกออกจากกันได้ เพราะประสิทธิภาพที่ปราศจากธรรมาภิบาล ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ ขณะที่ธรรมาภิบาลที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ จึงมิใช่เพียงกรอบแนวคิดเชิงนามธรรม หากแต่เป็น “เงื่อนไขพื้นฐาน” ของการบริหารภาครัฐที่ดี โดยเฉพาะในบริบทของสังคมไทยที่กำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งด้านการทุจริต ความเหลื่อมล้ำ และความไม่ไว้วางใจต่อระบบราชการ กลไกการตรวจสอบ ทั้งจากองค์กรอิสระและระบบภายใน จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างดุลยภาพของอำนาจ ขณะเดียวกันประมวลจริยธรรมและการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ก็เป็นเครื่องมือในการกำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐให้ยึดมั่นในคุณธรรม

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรตั้งคำถามคือ กลไกเหล่านี้สามารถ “เปลี่ยนพฤติกรรม” ของระบบราชการได้จริงเพียงใด หรือยังคงเป็นเพียงโครงสร้างเชิงสัญลักษณ์ที่ขาดพลังในการขับเคลื่อน หากการกำกับดูแลยังคงเน้นเพียงการควบคุมจากภายนอก โดยมิได้สร้างจิตสำนึกจากภายใน อาจทำให้ธรรมาภิบาลกลายเป็นเพียง “ภาระเชิงเอกสาร” มากกว่าคุณค่าที่ฝังอยู่ในองค์กร ในบริบทของโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความผันผวน (VUCA World) และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น สังคมสูงวัย ธรรมาภิบาลจึงต้องก้าวข้ามจากกรอบการควบคุม ไปสู่การเป็น “กลไกแห่งความยืดหยุ่น” ที่ช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวได้อย่างมีทิศทาง การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงมิใช่เพียงการปรับกระบวนการ แต่เป็นการปรับ “วิธีคิด” ของระบบราชการทั้งระบบ ท้ายที่สุด อนาคตราชการไทยจะมิได้ถูกกำหนดด้วยเทคโนโลยีหรือโครงสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการผสาน “ธรรมาภิบาล” เข้ากับ “นวัตกรรม” อย่างสมดุล หากภาครัฐสามารถสร้างระบบที่มีทั้งความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความยืดหยุ่นได้อย่างแท้จริง ก็จะนำไปสู่การพัฒนาระบบราชการที่ไม่เพียงมีประสิทธิภาพ แต่ยังมีความชอบธรรมและยั่งยืนในระยะยาว.

7.7 บทสรุปและกรณีศึกษา: บทเรียนจากคดีทุจริตและการสร้างกลไกป้องกัน

การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อทั้งประสิทธิภาพของการบริหารและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐอย่างลึกซึ้ง การศึกษากรณีทุจริตมิใช่เพื่อชี้ให้เห็นความล้มเหลวเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็น “กระจกสะท้อนระบบ” ที่ทำให้เห็นช่องว่างของการกำกับดูแล

Library and Learning, University of Phayao

ทั้งในด้านกฎหมาย โครงสร้าง และพฤติกรรมของบุคลากร ดังนั้น การสังเคราะห์บทเรียนจากคดีทุจริตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากลไกป้องกันที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยต้องพิจารณาทั้งมิติของการควบคุม การปลูกฝังคุณธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคม[๕๐]

1) ลักษณะและสาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ

2) บทเรียนจากกรณีทุจริตสำคัญในประเทศไทย

3) กลไกการป้องกันและควบคุมการทุจริต

4) การสร้างวัฒนธรรมองค์กรโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล

7.7.1 ลักษณะและสาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ

การทุจริตในภาครัฐสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ เช่น การใช้อำนาจโดยมิชอบ การเรียกรับผลประโยชน์ การเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง หรือการบิดเบือนข้อมูลเพื่อประโยชน์ส่วนตน สาเหตุสำคัญมักเกิดจากช่องว่างของระบบควบคุม การขาดความโปร่งใส และวัฒนธรรมองค์กรที่ยอมรับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม

ในเชิงโครงสร้าง การรวมศูนย์อำนาจและการขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริต ขณะที่ในเชิงพฤติกรรม การขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบของบุคลากรเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ[๕๑] นอกจากนี้ ความซับซ้อนของกฎระเบียบและขั้นตอนราชการยังอาจเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้[๕๒]

ดังนั้น การทำความเข้าใจสาเหตุของการทุจริตจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการออกแบบมาตรการป้องกันที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

Library and Learning, University of Phayao

---

[๕๐] พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 230–232.

[๕๑] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, **ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 100–102.

[๕๒] วรเดช จันทรศร, **การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), หน้า 175–177.

7.7.2 บทเรียนจากกรณีทุจริตสำคัญในประเทศไทย

กรณีทุจริตในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงระบบมากกว่าปัญหาเฉพาะบุคคล เช่น กรณีการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้งบประมาณโดยไม่โปร่งใส ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการขาดระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งและการใช้อำนาจโดยปราศจากความรับผิด

บทเรียนสำคัญจากกรณีเหล่านี้ คือ ความจำเป็นของการสร้างระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการตรวจสอบจากภาคประชาชน[๕๓] นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเป็นธรรมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการลดการกระทำผิดซ้ำ[๕๔]

การเรียนรู้จากกรณีทุจริตจึงช่วยให้ภาครัฐสามารถพัฒนากลไกป้องกันและปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7.7.3 กลไกการป้องกันและควบคุมการทุจริต

การป้องกันการทุจริตต้องอาศัยกลไกที่หลากหลายและบูรณาการกัน ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปฏิบัติ เช่น ระบบควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. และ สตง.

นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น ระบบ e-Government และการเปิดเผยข้อมูล (Open Data) ยังช่วยลดโอกาสในการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ

อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ซึ่งจะช่วยสร้างแรงกดดันทางสังคมและเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ[๕๕]

7.7.4 การสร้างวัฒนธรรมองค์กรโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล

แม้ว่าการมีกลไกควบคุมจะมีความสำคัญ แต่การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในความซื่อสัตย์และความโปร่งใสถือเป็นหัวใจสำคัญของการป้องกันการทุจริตในระยะยาว

---

[๕๓] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2557), หน้า 220–222.

[๕๔] สุรพล นิติไกรพจน์, **กฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 185–187.

[๕๕] จุมพล หนิมพานิช, **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), หน้า 225–227.

Library and Learning, University of Phayao

องค์กรภาครัฐต้องส่งเสริมให้บุคลากรมีจิตสำนึกด้านคุณธรรม และยึดมั่นในประมวลจริยธรรม พร้อมทั้งสร้างระบบแรงจูงใจที่สนับสนุนพฤติกรรมที่ถูกต้อง เช่น การยกย่องผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณธรรม และการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ผู้นำองค์กรมีบทบาทสำคัญในการเป็นแบบอย่างและสร้างบรรยากาศของความโปร่งใส หากผู้นำสามารถแสดงให้เห็นถึงความซื่อสัตย์และความรับผิดชอบ ย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรโดยรวม[๕๖]

กล่าวโดยสรุป การป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพต้องเริ่มจากการสร้าง “ระบบที่ดี” ควบคู่กับ “คนที่ดี” เพื่อให้เกิดการบริหารภาครัฐที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

7.8 สรุปท้ายบท

บทที่ 7 ได้พาผู้อ่านย้อนกลับมาตั้งคำถามกับ “รากฐานของการบริหารภาครัฐ” ว่าแท้จริงแล้ว ระบบราชการจะยืนอยู่ได้อย่างมั่นคงเพียงใด หากปราศจากธรรมาภิบาลเป็นแกนกลางของการดำเนินงาน ในโลกที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและความไม่แน่นอน การบริหารภาครัฐมิอาจอาศัยเพียงอำนาจหรือกฎระเบียบ แต่จำเป็นต้องอาศัย “ความชอบธรรม” ควบคู่ไปกับ “ประสิทธิภาพ” อย่างสมดุล

หลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 ประการ ได้แสดงให้เห็นถึงทิศทางของการบริหารที่ดี ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่กลไกการกำกับดูแล ทั้งในรูปแบบของการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ ระบบควบคุมภายใน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะเดียวกัน ประมวลจริยธรรมและการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนได้ตอกย้ำว่าการกำกับดูแลมิใช่เพียงเรื่องของโครงสร้าง แต่เป็นเรื่องของ “คุณค่าภายใน” ของผู้ปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างลึกซึ้งคือ ธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ หากยังคงถูกมองเป็นเพียงข้อกำหนดเชิงนโยบาย มากกว่าหลักการที่ต้องฝังอยู่ในวัฒนธรรมองค์กร การสร้างระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งจึงต้องดำเนินควบคู่กับการปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรม เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลจากทั้งภายในและภายนอก

ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงโลกยุคใหม่ ไม่ว่าจะเป็นสังคมสูงวัยหรือความผันผวนแบบ VUCA ระบบราชการไทยจำเป็นต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ธรรมาภิบาลเป็น “เข็มทิศ” ในการ

---

[๕๖] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **การบริหารจัดการภาครัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพซ, 2555), หน้า 205–207.

Library and Learning, University of Phayao

กำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง มิใช่เป็นเพียงกรอบควบคุม แต่เป็นกลไกที่ช่วยให้องค์กรสามารถยืดหยุ่น โปร่งใส และตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

ท้ายที่สุด อนาคตของราชการไทยมิได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีหรือโครงสร้างเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการหลอมรวม “ระบบที่ดี” และ “คนที่ดี” เข้าด้วยกัน หากสามารถทำได้อย่างสมดุล ธรรมาภิบาลจะมิใช่เพียงแนวคิด แต่จะกลายเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญของการพัฒนาภาครัฐไทยอย่างยั่งยืน

Library and Learning, University of Phayao

บรรณานุกรม

1. ภาษาไทย

เกษม จันทร์แก้ว. **โครงการสหวิทยาการบัณฑิตศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

_____. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **ธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. **ระบบบริหารราชการไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2552.

กฤตชน วงศ์รัตน์. **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**. เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, 2555.

กุลธน ธนาพงศธร. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.

คณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น Introduction to Public Administration PA200**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

จินตนา บุญบงการ และณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์. **การจัดการเชิงกลยุทธ์ Strategic Management**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2544.

จิรวัฒน์ รจนาวรรณ. **ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: พึ่งตน, 2546.

จุมพล หนิมพานิช. **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

จุฑา เทียนไทย. **การจัดการ: มุมมองนักบริหาร**. กรุงเทพฯ: แมคกรอ ฮิล, 2547.

ชัญญาภัค กิ่งวาที. **ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์**. นครปฐม: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏนครปฐม, 2546.

ชัชชัย ปะมาคะเต. **การบริหารจัดการท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วม**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2556.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. **ประวัติศาสตร์ไทย พ.ศ. 1767–1945**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2544.

ชาญชัย อาจินสมาจาร. **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2558.

Library and Learning, University of Phayao

ณรงค์วิทย์ แสนทอง. **มารู้จัก COMPETENCY กันเถอะ**. กรุงเทพฯ: เอชอาร์เซ็นเตอร์, 2561.

ติน ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล. **ปทานุกรมการบริหาร**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.

ธงชัย สันติวงษ์. **การวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2540.

_____. **หลักการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2543.

ทธพร ศิริสัมพันธ์. **การปฏิรูประบบราชการ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, 2555.

ธีรยุทธ บุญมี. **ธรรมรัฐกับการปฏิรูปสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สายธาร, 2546.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน. **การปฏิรูประบบราชการไทย: การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง**. [ออนไลน์].

นรวัฒน์ ชุติวงศ์ และณัฐสิทธิ์ เกิดศรี. **การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิผลต่อการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมในประเทศไทย**.

เนตร์พัณณา ยาวิราช. **การจัดการสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, 2546.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชนและการปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

_____. **การบริหารรัฐกิจแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

บุญทัน ดอกไธสง. **การจัดการองค์การ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2541.

_____. **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2553.

_____. **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2562.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: เนติกุลการพิมพ์, 2542.

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. **รัฐและระบบราชการไทยกับความท้าทายข้างหน้าของประเทศ**. [ออนไลน์].

ประสบโชค ประมงกิจ. **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: รูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหมิตรพริ้นติ้ง, 2549.

Library and Learning, University of Phayao

ประเวศ วะสี. **การพัฒนาระบบสุขภาพและสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน, 2550.

ปรียวรรณ สุวรรณสูนย์. **ระบบราชการไทย 4.0**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.

ปิยนาถ บุนนาค และคณะ. **เก้าแผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. **การวางแผน ความหมาย กระบวนการและอุปสรรค**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์. **การบริหารงานส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

พยอม วงษ์สารศรี. **องค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สุภา, 2548.

พัชสิรี ชมภูคำ. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

พสุ เดชะรินทร์. **องค์กรรูปแบบใหม่ในศตวรรษที่ 21**. [ออนไลน์].

พิทยา บวรวัฒนา. **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887-1970**. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1990**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

_____. **ระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: ศักดิโสภาการพิมพ์, 2556.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 133 ตอนที่ 80ก.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534).

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก.

พระครูใบฎีกาวิชาญ ทรงราษี และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. “การพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงานภาครัฐ”. **วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น**. ปีที่ 5 ฉบับที่ 3, 2564.

Library and Learning, University of Phayao

พระนักรบ เชื้อวังคำ และคณะ. “การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และมาเลเซีย”. **วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน**. ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, 2566.

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 136 ตอนที่ 57ก.

มนวดี จันทิมา. **การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในยุค 4.0**. [ออนไลน์].

ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค. **ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์**. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, 2558.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2556.

วรเดช จันทรศร. **การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551.

_____. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.

วิชชณุ เครืองาม. **กฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2554.

วิทยา ด่านธำรงกูล. **การบริหาร**. กรุงเทพฯ: บริษัทเธิร์ดเวฟ เอ็ดดูเคชั่น, 2546.

วิเชียร วิทยอุดม. **แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2551.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารจัดการภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: โฟร์เพซ, 2555.

_____. **การบริหารรัฐกิจและนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: โฟร์เพซ, 2550.

วิโรจน์ สารรัตนะ. **การบริหาร หลักการทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษาและบทวิเคราะห์องค์การศึกษาไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: พิมพ์พิสุทธ์, 2545.

_____. **การบริหาร หลักการ ทฤษฎี ประเด็นทางการศึกษา และบทวิเคราะห์องค์การทางการศึกษาไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทิพยวิสุทธิ์, 2546.

วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

วุฒิสาร ตันไชย. **การบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

ศราวุธ ขันธวิชัย, พระสังวาน เขมปญฺโญ สายเนตร, พระมหาจักรเทพ จกฺกวโร ศรีทิม และสมนึก จันทร์โสดา. “ธรรมาภิบาลกับบริบทการขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0 เพื่อการบริหารภาครัฐอย่างยั่งยืน”. **วารสารชัยภูมิปริทรรศน์**. ปีที่ 8 ฉบับที่ 2, 2568.

ศิริพงษ์ ลัดดาวัลย์ ณ อยุธยา. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

Library and Learning, University of Phayao

_____. **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์**. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, 2545.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. **สาธารณบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สัญญา เคณาภูมิ. “การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและกระบวนการ”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2, 2559.

สัญญา เคณาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. “บทความทางวิชาการ”. **วารสารวิชาการแพรวากาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์**. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2, 2560.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. **หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: เวิลด์เทรดประเทศไทย, 2547.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.

สมบัติ ธำรงธัญวงค์. **นโยบายสาธารณะ: แนวคิดวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2543.

_____ . “การเมืองกับการบริหาร”. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**. ปีที่ 36 ฉบับที่ 1, 2539.

สมพิศ สุขแสน. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. อุตรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2551.

สมพงศ์ เกษมสิน. **การบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

_____. **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. **การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2546.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **การดำเนินการสรรหาเชิงรุก**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2566.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2565.

_____. **ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2563.

Library and Learning University of Phayao

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **แนวทางการกำหนดสมรรถนะในระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2563.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือการป้องกันการทุจริต**. กรุงเทพฯ: ป.ป.ช., 2561.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **การขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามนโยบาย Thailand 4.0**. [ออนไลน์].

_____. **การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม**. [ออนไลน์].

_____. **การบริหารองค์การมหาชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2560.

_____. **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)**. กรุงเทพฯ: ก.พ.ร., 2553.

_____. **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)**. กรุงเทพฯ: ก.พ.ร., 2562.

_____. **องค์การมหาชนและการปฏิรูประบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2558.

_____. **ระบบราชการ 4.0 เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560.

_____. **แนวคิดการพัฒนาองค์กรสู่ระบบราชการ 4.0**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. **แนวทางการตรวจสอบภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สตง., 2560.

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. **รัฐบาลดิจิทัล**. กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2564.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **การบริหารจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**. [ออนไลน์].

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **แนวคิดการพัฒนาระบบราชการไทยสู่ระบบราชการ 4.0**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561.

สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์. **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทางเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558.

สุพจน์ ทรายแก้ว. **ขอบข่ายแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย**. ปทุมธานี: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2551.

Library and Learning, University of Phayao

สุพานี สฤษฎ์วานิช. **การบริหารเชิงกลยุทธ์: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สุรเดช จองวรรณศิริ. **การจัดการสู่องค์กรนวัตกรรม**. กรุงเทพฯ: บริษัท ทริปเปิลว้าว คอร์ปอเรชั่น จำกัด, 2563.

สุรพล นิติไกรพจน์. **กฎหมายปกครองและการบริหารงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

เสนาะ ติเยาว์. **การบริหารกลยุทธ์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

เสน่ห์ จุ้ยโต. **องค์การสมัยใหม่ = The New Organization**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.

เสรี พงศ์พิศ. **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลัง, 2552.

องค์อร ประจันเขตต์. “องค์กรแห่งนวัตกรรมการศึกษาทางเลือกใหม่ของการบริหารการศึกษา”. **วารสารพยาบาลทหารบก**. ปีที่ 15 ฉบับที่ 1, 2557.

อมร รักษาสัตย์. **การบริหารงานภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

_____ . “สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนานโยบายในประเทศไทย”. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**. 2518.

อำนวย บุญรัตน์ไมตรี. **แนวคิดและเครื่องมือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, 2564.

อำนาจ ธีระวนิช. **การจัดการยุคใหม่**. นนทบุรี: มาเธอร์บอส แพคเก็จจิ้ง, 2552.

อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคของการวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

อรุณ รักธรรม. **หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

_____. **พฤติกรรมในระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.

อุดม ทุมโฆสิต. **การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561.

อุทัย หิรัญโต. **สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2527.

อุทัย เลาหวิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548.

อุไรวรรณ เตียนศรี และศรุดา สมพอง. “การปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐตามนโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0”. **วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์**. ปีที่ 7 ฉบับที่ 3, 2561.

Library and Learning, University of Phayao

ยอดชาย วิถีพานิช. “นโยบายสาธารณะ: นโยบายของรัฐจากฝ่ายการเมืองสู่ฝ่ายบริหาร”. **รัฐสภาสาร**. ปีที่ 54 ฉบับที่ 2, 2549.

2. กลุ่มภาษาอังกฤษ

Ackoff, Russell L. **A Concept of Corporate Planning**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

Aguinis, Herman. **Performance Management**. Boston: Pearson, 2013.

Anderson, James E. **Public Policy Making**. New York: Holt, Winston Rinehart, 1975.

Anderson, James E. **Public Policy-Making: Introduction**. 2nd ed. New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

Armstrong, Michael. **Performance Management**. London: Kogan Page, 2015.

Assembly of European Regions. **A Step Further Towards Decentralisation in France**. Strasbourg: AER Publications, 2002.

Bartol, K. M., and Martin, D. C. **Management**. 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 1997.

Bass, Bernard M. and Riggio, Ronald E. **Transformational Leadership**. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 2006.

Bridge, F.H.S. **French Legal Dictionary and Local Government**. Strasbourg: Council of Europe, 2002.

Burns, J. P. **China’s Administrative Reforms**. London: Routledge, 2003.

Candace Jones, William S. Hesterly, and Stephen Borgatti. “A General Theory of Network Governance”. **Academy of Management Review**. 1997.

Carlos Oliveira Cruz. **Public-Private Partnership: A Framework for Private Sector Involvement in Public Infrastructure Projects**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Chan, H. S., and Chow, W. **Public Sector Reform in China: Problems and Prospects**. Singapore: World Scientific Publishing, 2007.

Christensen, T., and Lægreid, P. **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice**. London: Routledge, 2001.

Christopher Hood. “A Public Management for All Seasons?”. **Public Administration**. 1991.

Colin Copus. **Local Government in the United Kingdom**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

Library and Learning, University of Phayao

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. **The New Public Service**. New York: M.E. Sharpe, 2003.

Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt. **The New Public Service: Serving, Not Steering**. New York: Routledge, 2015.

Denhardt, R. B., and Denhardt, J. V. "The New Public Service: Serving Rather than Steering." **Public Administration Review**. 2000.

Dennis A. Rondinelli. **Decentralization and Development**. Washington D.C.: World Bank, 1981.

Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema. **Decentralization and Development Policy Implementation**. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

Dessler, Gary. **Human Resource Management**. New York: Pearson, 2017.

Doran, George T. "There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives." **Management Review**. 1981.

Drucker, P. F. **The Practice of Management**. New York: Harper and Brothers, 1954.

Dunleavy, P. **Digital Era Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981.

Easton, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

Erlando Sulistia and Kwang Woo Nam. "Public-Private-People Partnership Framework for Developing Smart Cities". **International Journal of Environmental, Sustainability and Social Science**. 2022.

Fabrice Melleray. **French Administrative Law**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

He, X. **The Role of Information Technology in Reforming Chinese Bureaucracy**. Beijing: Tsinghua University Press, 2012.

Hiroshi Ikawa. **Local Government in Japan**. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies, 2008.

Hood, Christopher. **A Public Management for All Seasons**. London: Routledge, 1991.

Library and Learning, University of Phayao

Hughes, Owen E. **Public Management and Administration: An Introduction**. London: Palgrave Macmillan, 2003.

James L. Perry and Annie Hondeghem. **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Japan International Cooperation Agency. **Decentralization Reforms in Japan**. Tokyo: JICA Research Institute, 2014.

Jean-Claude Thoenig. **Modernizing Sub-National Government in France**. Paris: OECD Publishing, 2005.

John Loughlin and Sonia Mazey. **The End of the French Unitary State?**. London: Frank Cass, 2001.

Koontz, Harold and O'Donnell, Cyril. **Principles of Management**. New York: McGraw-Hill, 1972.

Lasswell, H. D., Lerner, D., and Rothwell, C. E. **The Comparative Study of Elites**. Palo Alto: Stanford University Press, 1954.

Lucia Velotti, Antonio Botti, and Massimiliano Vesci. "Public-Private Partnerships and Network Governance". **Public Performance & Management Review**. 2014.

Mark Sandford. **Local Government in England**. London: House of Commons Library, 2016.

Michael D. Siciliano and Travis A. Whetsell. **Network Interventions**. [Online]. From: https://arxiv.org/

Ministry of Internal Affairs and Communications. **Local Government System in Japan**. Tokyo: Government of Japan, 2012.

Northouse, Peter G. **Leadership: Theory and Practice**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2016.

OECD. **Governance in Transition**. Paris: OECD, 1995.

OECD. **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995.

Osborne, David, and Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

Library and Learning, University of Phayao

Pei, M. **China's Crony Capitalism: The Dynamics of Regime Decay**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

Perry, James L. "Measuring Public Service Motivation." **Journal of Public Administration Research and Theory**. 1996.

Perry, J. L. and Wise, L. R. "The Motivational Bases of Public Service." **Public Administration Review**. 1990.

Pollitt, C., and Bouckaert, G. **Public Management Reform**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Pollitt, C., and Bouckaert, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Quade, E. S. **Analysis for Public Decisions**. New York: North-Holland, 1982.

Rainey, Hal G. **Understanding and Managing Public Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

Rhodes, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.

Robbins, Stephen P. and Coulter, Mary. **Management**. 4th ed. Australia: Pearson Education, 2006.

Rosenbloom, David H. **Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**. New York: McGraw-Hill, 2015.

Satoru Ohsugi. **Local Government in Japan**. Tokyo: Springer, 2010.

Simon, H. A. **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization**. New York: Macmillan, 1947.

Takao Fukuchi. **Administrative Reform in Japan**. Tokyo: University of Tokyo Press, 1984.

Turner, Mark and Hulme, David. **Governance, Administration and Development**. London: Macmillan, 1997.

Vandenabeele, Wouter. **Public Service Motivation in Public Administration**. London: Routledge, 2007.

Weber, M. **The Theory of Social and Economic Organization**. Translated by A. M. Henderson and T. Parsons. New York: Free Press, 1947.

Library and Learning, University of Phayao

Weihrich, Heinz and Koontz, Harold. **Management: A Global Perspective**. New York: McGraw-Hill, 1994.

Yukl, Gary. **Leadership in Organizations**. New York: Pearson, 2013.

Zhu, J. **China's Special Economic Zones: A Look Back and Forward**. Singapore: Cengage Learning, 2009.

Library and Learning, University of Phayao

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ฉายา/นามสกุล	:	นายพัสกร อุ่นกาศ
วัน เดือน ปีเกิด	:	21 มิถุนายน 2514
ภูมิลำเนาที่เกิด	:	160 ม.9 ต.รอบเวียง อ.เมืองเชียงราย จ.เชียงราย 57000
การศึกษา	:	ปริญญาตรี กศ.บ. พลศึกษา ม.ศรีนครินทรวิโรฒ 2536 ปริญญาโท รป.ม. รัฐประศาสนศาสตร์ ม.ราชภัฏเชียงราย 2551
ประสบการณ์การทำงาน	:	เริ่มปฏบัติงาน ตั้งแต่ พุทธศักราช 255 - ถึงปัจจุบัน
ผลงานทางวิชาการ	:	1..ผู้นำ กับ ทักษะการบริหารสมัยใหม่ 2.หลักคำสอนทางพุทธศาสนาในวรรณคดีจำปาสี่ต้น 3.การบริหาร กับ ผู้นำที่พึงประสงค์ 4.ทักษะความเป็นผู้นำแห่งอนาคต 5. การพัฒนากิจกรรมการบริหารทักษะจิตอาสาของผู้สูงอายุ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 6. ระดับผู้นำกับทักษะการบริหาร 7. ผู้นำที่พึงประสงค์ต่อการบริหารองค์การ 8. ผู้บริหารกับการพัฒนาทักษะการบริหารองค์กรสมัยใหม่
สังกัด	:	วิทยาลัยสงฆ์เชียงราย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ตำแหน่ง	:	อาจารย์
ที่อยู่ปัจจุบัน		ที่อยู่ปัจจุบัน : 160 ม.9 ต.รอบเวียง อ.เมืองเชียงราย จ.เชียงราย 57000

Library and Learning, University of Phayao

Library and Learning, University of Phayao

ราคา 350 บาท

ISBN 978-616-631-446-5



ทรัพยากรเล่มนี้ ได้มอบให้ศูนย์บรรณสารและการเรียนรู้
สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยพะเยา
เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ
ห้ามผู้ใดทำซ้ำ คัดลอก ลอกเลียน ดัดแปลง ปลอมแปลง จัดแผยแพร่
จำหน่าย ให้เช่า เข้าครอบครอง เรียกดึงข้อมูล บันทึก ส่งผ่าน
หรือกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ของเล่ม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากเจ้าของผลงาน