

แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับ การบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ กรณีศึกษา : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

The Concepts and Theories of Public Administration and New Dimensions of Public Sector Management Case Study : Office of the Ombudsman.

ญาสินี เกิดผลเสรีรัฐ¹

Yasinee Kertpolser¹

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ¹

Office of the National Broadcasting and Telecommunication Commissions¹

Email: Fai_yk@hotmail.com

Received 27.08.2024 ➤ Revised 21.02.2025 ➤ Accepted 03.03.2025

บทคัดย่อ

การ ปฏิรูประบบการบริหารงาน ภาครัฐถือเป็นสิ่งที่ท้าทายของ รัฐบาลในปัจจุบันว่า จะทำอย่างไรที่จะช่วย ให้การพัฒนาประเทศของเราขับเคลื่อนไป ข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้ มีวัตถุประสงค์ในการเสนอให้เห็นถึงการวิเคราะห์ ถึงความสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ และบทบาท ที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎี

ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ รวมถึงการสร้าง ความตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วม ในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว และให้ข้อเสนอแนะ ถึงการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการและ รายงานวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า แนวทางการบริหาร ภาครัฐโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทาง

¹ เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

รัฐประศาสนศาสตร์ในการยกเครื่องรัฐบาล ในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ได้แก่แนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ภายใต้แนวคิด The New Democratic Governance Paradigm รวมถึงแนวคิดพลเมืองตื่นตัว (Active Citizenship) ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานในการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ หาก

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระบริหารงานโดยการเป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นผลงาน บริหารงานอย่างเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนจะส่งผลให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่และก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

คำสำคัญ : รัฐประศาสนศาสตร์, พลเมืองตื่นตัว, การบริหารงานภาครัฐมิติใหม่, สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ประเทศไทย

Abstract

Reforming the public administration presents a huge challenge to modern governments striving to achieve effective national development. This article examines the significance of public sector reform and how it aligns with key public administration concepts and theories by studying domestic and international academic literature and research reports. Furthermore, it seeks to raise public awareness of the importance of active citizenship and provide recommendations for the practical application of the Ombudsman's case study. The research indicates that contemporary governance models, such as democratic administration, participatory

management, the New Democratic Governance Paradigm, and active citizen engagement, are crucial for modernizing government operations in the 21st century. However, in order for the administration to drive the mission of morality and transparency of the Office of the Ombudsman to be efficient and in accordance with the guidelines for public administration in a new dimension. If the Ombudsman, as an independent organization, adopts modern management principles that emphasize good governance, performance, fairness, transparency, people participation and accountability, it will be able to significantly improve its

effectiveness, align with new dimensions of public administration, and ultimately benefit the public.

Keywords : Public Administration, Active Citizenship, New Dimensions of Public Administration, Office of the Ombudsman, Thailand

1. บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยยังคงไม่สามารถพัฒนาการเมืองการปกครองให้มั่นคง มีความชอบธรรม มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรม การเมืองไทยยังคงมีลักษณะเป็นทวิลักษณ์ กล่าวคือ เป็นการกลับไปกลับมาของ 2 ระบอบย่อย ได้แก่ ระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง และระบอบรัฐธรรมนูญที่มาจากการยึดอำนาจ อีกทั้งส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความรุนแรงขึ้นหลายครั้ง ประชาชนเกิดความคิดเห็นที่แตกแยกแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย และไม่เป็นมิตรต่อกันเกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่ความเสียหายในหลายมิติทั้งเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงแห่งรัฐ และส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระดับนานาชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565, หน้า 1)

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารงาน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ก ได้กำหนดให้มีการดำเนินการ

ปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตยในกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกระดับ โดยบทบาทสำคัญของระบบการเมือง ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของระบบบริหาร และ 3) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ เป็นการกระทำเพื่อให้ฝ่ายการเมืองมั่นใจว่านโยบายของตนจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้การสร้างรัฐธรรมนูญเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน คือ เป้าหมายของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจและความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

เพื่อรักษาให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพต่อไป (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539, หน้า 4-9)

การบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายของรัฐบาลในปัจจุบันว่า จะทำอย่างไรให้การพัฒนาประเทศขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเข้าใจถึงปัญหาและสถานการณ์ของประเทศอย่างลึกซึ้ง จะช่วยให้รัฐสามารถออกแบบหรือกติกาที่ชัดเจนได้ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งของการเมืองไทยในปัจจุบัน โจทย์ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนี้ จึงมิใช่เรื่องง่ายและเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนตั้งตารอคอยด้วยความหวังว่าอนาคตของการบริหารจัดการภาครัฐในมิติใหม่ของประเทศไทยจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยผลักดันให้ประเทศเกิดความเจริญก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการเสนอให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ และบทบาทที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ รวมถึงการสร้างตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารภาครัฐในมิติใหม่ต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรม ยุติธรรม คุณภาพ ประสิทธิภาพ และ

การมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม โดยในบทความส่วนที่ 1 จะกล่าวถึง แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่กับการมีส่วนร่วมของพลเมือง ส่วนที่ 3 กล่าวถึงสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับการบริหารภาครัฐในมิติใหม่ และส่วนที่ 4 กล่าวถึง บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อบทบาทที่สำคัญของภาคพลเมือง (Active Citizenship) ประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้ และการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ในปัจจุบันกระแสการปฏิรูประบบราชการ หรือ ภาครัฐนั้น กำลังเป็นที่สนใจโดยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ซึ่ง Nicholas Henry ได้แบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิด หรือที่เรียกว่า พาราไดม์ (Paradigm) (Paradigm of Public Administration) ซึ่งจำแนกได้ทั้งหมด 5 พาราไดม์ดังนี้ (Henry, 1975, pp.378-386)

The Beginning การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกัน (ค.ศ. 1887) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ได้แก่ Woodrow Wilson บิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้กล่าวว่า ศาสตร์ทางการบริหารและศาสตร์ทางการเมืองนั้น

แยกออกจากกัน จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบราชการ ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าต้องมีการปกครองที่ดี คือมีฝ่ายรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผลและหลักการบริหารงานต้องมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ ทุกสังคมประกอบด้วยระบบการปกครองที่มีศูนย์กลางรวมอำนาจสูงสุดไว้ โดยสังคมที่มีศูนย์กลางรวมอำนาจอย่างเข้มแข็งจะทำให้มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจการเมืองจะเป็นตัวกำหนดหน้าที่ของการบริหาร แต่การทำงานด้านการบริหาร และการศึกษาเรื่องการบริหารไม่อยู่ในขอบข่ายของการเมือง

Paradigm ที่ 1 : Politics-administration dichotomy (ค.ศ. 1990-1926) โดยมีนักคิดที่สำคัญคือ Franck J. Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติโดยหน้าที่ทั้ง 2 ประการแยกจากกันอย่างเด็ดขาดตามหลัก Separations of powers ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการศึกษาถึงความจริงปลอดจากค่านิยมของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพรัฐสามารถนำการบริหารเอกชนมาปรับใช้กับโครงสร้างของรัฐ และเสนอว่าเราสามารถนำวิธีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารและการจัดการ

Paradigm ที่ 2 : The Principles of Administration (ค.ศ. 1927 - 1937) เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก เน้นหลักการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษาซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารคือ POSDCORB ของ Gulick และ Urwick เป็นต้น เน้นการบริหารระดับบน เช่น แนวคิดของ Mary Parker Follet - Creative Experience, Henry Fayol - Industrial and General Management ต่อมาพาราไดม์ (Paradigm) นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมาว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่าง ๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล

The Challenge (ค.ศ. 1938 - 1947) เกิดแนวความคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารเป็นเรื่องยากและหลักการบริหารไม่ค่อยมีเหตุผลจากการโต้แย้งต่าง ๆ ทำให้นักวิชาการเลิกสนใจหลักการบริหารและการแยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์สูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ของวิชาในช่วงนี้นักวิชาการคนสำคัญ ได้แก่ Herbert A. Simon ที่เกิดความคิดที่จะเชื่อมโยงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกัน คือ การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยถือว่า

รัฐประศาสนศาสตร์ศึกษากระบวนการภายในนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบาย ส่วนรัฐศาสตร์ศึกษากระบวนการภายนอก เช่น แรงกดดันทางการเมือง/สังคม และเน้นการสร้างเครื่องมือเพื่อเป็นศาสตร์บริสุทธิ์

Paradigm ที่ 3 : Public Administration As a Political Science (ค.ศ. 1950-1970) เป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง นักรัฐประศาสนศาสตร์ยอมรับว่ารัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ เนื่องจากเกิดแรงกดดันของนักรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มีปัญหาเกี่ยวกับทิศทางในการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์เอง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่แต่เชื่อมโยงถึงความรู้สาขาอื่นในแง่ที่เป็นจุดสนใจ และเป็นความเชี่ยวชาญที่จำเป็นทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือ การบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้การศึกษาไม่มีความก้าวหน้ามากนักและนักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

Paradigm ที่ 4 : Public Administration As a Management (ค.ศ. 1956 - 1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และ

บริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การและพฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติการวิเคราะห์ระบบคอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์ (Paradigm) นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษาเพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจหรือสถาบันอะไรก็ตาม ย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

Paradigm ที่ 5 : Public Administration As Public Administration (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน) แสดงถึงการแยกตัวของนักรัฐประศาสนศาสตร์และความเชื่อมั่นต่อสาขาวิชาของตนเอง โดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ (Paradigm) ใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์ (Paradigm) เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อน จะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้ นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

อย่างไรก็ตาม เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่นำมาสู่การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน นั่นคือ การเกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เรียกว่า ความเคลื่อนไหวสู่รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA) เมื่อปลายทศวรรษที่ 1960 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้นำไปสู่การพัฒนาองค์การภาครัฐในระยะเวลาดังกล่าว และยังคงอิทธิพลมาสู่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันด้วยเช่นกัน ใน “Toward a New Public Administration” by George Frederickson ได้กล่าวถึง NPA ไว้ว่า New Public Administration หรือ NPA เน้นในเรื่องของความถูกต้อง ความยุติธรรม (social equity) ให้มีความสำคัญกับสาธารณะ และสังคม เน้นกลุ่มคนส่วนน้อยต้องได้รับการอย่างทั่วถึง โดยสรุปแล้ว NPA จึงเน้นประเด็นสำคัญในสิ่งเหล่านี้คือ good management, efficiency, economy และ social equity

ด้วยเหตุที่รัฐบาลเผชิญกับสิ่งท้าทาย และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นระบบเปิด (Open Systems) (Scott, 1998, pp.27-28) ทำให้องค์กรในที่นี้ คือ ภาครัฐนั้น ต้องมีการปรับตัวและพัฒนาอยู่เสมอ โดย Daniel Katz and Robert L. Kahn (Katz and Kahn, 2007, p.208) ได้กล่าวถึงองค์กรไว้ใน “Organization and system concept” ไว้ว่า Social Organization โดยทั่วไปเป็นระบบเปิดที่มีความผันแปรต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกสิ่งแวดล้อมจึงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อองค์กร ซึ่งโดยทั่วไปสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ไม่คงที่แน่นอน

ผันแปรไปตามสถานการณ์ โดยมีปัจจัยมากมาย สิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้น ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนที่อยู่ในองค์กร โดยองค์กรจะกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปตามแบบแผนที่ต้องการได้ วัฒนธรรมองค์กรถือเป็นสิ่งที่ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การที่องค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง คนก็จะมีพฤติกรรมที่เป็นไปตามที่องค์กรต้องการ แต่การที่วัฒนธรรมองค์กรนั้น เป็นความคิด ความเชื่อ ค่านิยมขององค์กร ดังนั้น หากจะมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นไปตามที่ต้องการ จึงอาจเป็นเรื่องยาก ต้องอาศัยระยะเวลา และผู้นำองค์กรด้วย ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ รวมถึงนำไปสู่ผลผลิต (Output) ที่สำคัญขององค์กร

นักวิชาการจึงสนใจในการพัฒนาแนวคิดในการปฏิรูปองค์การขึ้นมามากมาย อาทิเช่น แนวคิดการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) การจัดการแบบญี่ปุ่น (Japanese management) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) การปรับรื้อกระบวนการทำงาน (Process Reengineering) การยกเครื่องรัฐบาล (Reinventing Government) เป็นต้น (Ott, Shafritz & Jang, 2011, pp.342-343) ระบบราชการและการจัดการภาครัฐจากเดิมที่ระบบราชการเป็นองค์กร

ขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (Bureaucracy) มองเรื่องอำนาจและกลไก โดยมองว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่ดี เชื่อว่าการมีกฎระเบียบก่อให้เกิดองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การมีสายการบังคับบัญชาชัดเจน มีศูนย์รวมอำนาจจากบนลงล่าง ซึ่งเป็นการมององค์กรในระบบปิด ไม่มีสิ่งแวดล้อมมากระทบจึงเป็นไปไม่ได้ แต่ละลำดับชั้นถูกกำกับโดยกฎ ระเบียบ ทำให้เรื่องซ้ำทำให้เกิดคำถามต่อประสิทธิภาพของระบบราชการที่เป็นอยู่ ผู้บริหารองค์กรต่างหันมาทบทวนแนวคิดพื้นฐานขององค์กรและออกแบบกระบวนการทำงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเรื่องของต้นทุน ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และการให้บริการที่มีคุณภาพและสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก องค์กรภาคเอกชนมีการปรับรื้อองค์กร หรือ ยกเครื่อง (Reengineering) เพื่อสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) และขับเคลื่อนองค์กรของตนไปสู่ความเป็นเลิศในการดำเนินการ (Hammer & Champy, 1993, pp.1-6)

ขณะเดียวกัน ในภาครัฐนั้นเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการ หรือ การบริการภาครัฐ (Public Service Reform) โดยให้ความสำคัญกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) คือ การเพิ่มผลผลิตในการบริหารงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญต่อผลสำเร็จของงานเป็นหัวใจหลัก เป็นแนวคิดและที่มาของการปฏิรูประบบราชการและการประกาศใช้ระบบ

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) แนวคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น วัตถุประสงค์หลักของ NPM คือ ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาคราชการ โดยใช้วิธีการทางการบริหารจัดการ และวิธีการที่ใช้กันในภาคเอกชน ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีแนวทางในการบริหารจัดการ ดังนี้

- การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น
- ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
- ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
- มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี

- เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชนซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นรัฐบาลในเชิงประกอบการที่มองประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้านั้น เปรียบเสมือนการเนรมิตรระบบราชการยุคใหม่ กลายเป็นกระแสการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้ (Osborne & Gaebler, 1993)

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกหรือประสานงานมากกว่าดำเนินการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่เป็นของชุมชน โดยให้อำนาจประชาชนในชุมชนนั้นสามารถตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเองมากกว่ารัฐบาลจะเข้าไปดำเนินการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลในเชิงแข่งขัน โดยมุ่งอัดฉีดการแข่งขันเข้าสู่การให้บริการ รัฐบาลต้องส่งเสริมการแข่งขันของภาคเอกชนภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จัดสภาพการผูกขาดให้หมดไป

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ แทนที่การขับเคลื่อนแต่กฎ ระเบียบ เหมือนแต่เดิม

มุ่งสร้างรัฐบาลที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดยจะต้องสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่เน้นตอบสนองความต้องการลูกค้าเป็นหลัก ไม่ใช่ความต้องการของราชการเอง

มุ่งสร้างรัฐบาลเชิงวิสาหกิจ หรือเชิงประกอบการ พยายามแสวงหารายได้มากกว่าการเป็นเพียงผู้ใช้งบประมาณแผ่นดินเพียงด้านเดียว

มุ่งสร้างรัฐบาลที่มองการณ์ไกลหรือคาดการณ์สถานการณ์ล่วงหน้า เพื่อวางมาตรการป้องกันปัญหามากกว่าคอยตามแก้ปัญหาในภายหลัง

มุ่งสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ จากการมีสายการบังคับบัญชา ไปสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมในยุคสารสนเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

มุ่งสร้างรัฐบาลที่อิงกับกลไกทางการตลาด มากกว่าการอาศัยระบบราชการ หรือการแทรกแซงโดยภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม ได้เกิดกระแสต่อต้านแนวคิด NPM เนื่องจาก NPM มองประชาชนเป็นดังลูกค้า รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีเป้าหมายทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) จากทฤษฎี NPM ที่เน้นในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การปรับปรุงระบบ โครงสร้างองค์กร และมองประชาชนเป็นลูกค้า ดังเช่นในภาคธุรกิจ ทำให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนน้อยลง แนวคิด New Public Service หรือ NPS จึงได้เข้ามาแทนที่ โดยนำ

หลักคิดทฤษฎีของ New Public Administration หรือ NPA คือ Equity (ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน) เข้ามาใช้

New Public Service หรือ NPS เป็นการเปลี่ยนผ่านจาก The New Public Management หรือ NPM โดย NPS นั้นเน้นในเรื่องของ democratic citizenship, community, civil society และ organizational humanism และ discourse theory โดยให้ความสำคัญกับภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลประโยชน์ของส่วนรวม ความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งแตกต่างจาก NPM ซึ่งมองประชาชนเป็นลูกค้า ภาครัฐเป็นดังผู้ประกอบการ (Entrepreneur) มองการบริหารสาธารณะเป็นดังธุรกิจที่มุ่งแต่ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นการเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจาก “Steering rather than row” หรือ “การนำทางมากกว่าการบังคับทิศทาง” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือการให้ประชาชนเข้าถึงได้ เป็นที่ตั้ง และยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งมากกว่าการพยายามใช้อำนาจในการควบคุมประชาชน “Serve and empower citizens, citizens at the forefront” จึงต่างจาก NPM ที่ “run government like a business”

ในแนวคิด NPS นั้นพยายามส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิด Active Citizenship (หลักคิด คือ Post – modern มองเรื่องค่านิยมเป็นหลัก ไม่เป็นวิทยาศาสตร์) โดยให้ความสำคัญกับประชาชน โดยมีภาคประชาสังคมเป็นจุดเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน มองว่าประชาชนต้องการอะไร โดยนโยบาย

จะออกจากภาคประชาชนผ่านการถกแถลง โดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุน (Facilitator) พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล จึงให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง แต่จากการที่ NPS มีความเป็นนามธรรมสูง NPM จึงยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐ

ดังนั้น แนวทางการบริหารภาครัฐในการยกเครื่องรัฐบาลในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ จึงควรยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิด NPS ที่ให้ความสำคัญกับพลเมืองและแนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือ บางครั้งเรียกว่า การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) (อุทัย เลาหวิเชียร, 2543, หน้า 164) จากกระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และความสัมพันธ์แบบเครือข่าย กำลังเป็นที่ให้ความสำคัญจากการลดบทบาทของรัฐลง โดยอาศัยการจัดการแบบอื่นโดยที่รัฐไม่ได้จัดการแต่เพียงผู้เดียวเหมือนเดิม ทำให้เกิดแนวคิด New Public Governance เกิดขึ้น โดย NPG มองในเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์กับสังคม มองการมีเครือข่ายร่วมนอกองค์กรโดยอาศัย Network เพื่อผลิตบริการสาธารณะ ซึ่ง NPM จะเน้นกระบวนการบริหารภายในมากกว่า ส่วน NPG จะเน้นในลักษณะพหุรัฐ (Plural State) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และการบริหารแบบธรรมาภิบาล และเน้นผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยให้ความสำคัญกับแนวคิด Intergovernmental Relations และแนวคิด Network Governance

แนวคิด Intergovernmental Relations นั้น มีจุดกำเนิดในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเน้นไปยัง การเปลี่ยนแปลงในระบบโครงสร้าง นโยบายหรือ โปรแกรม มุ่งเน้นที่การบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยมีการผสมผสานระหว่างการเมืองและการบริหาร เข้าด้วยกัน โดยมีแนวคิดที่เปลี่ยนไป คือ การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมข้ามเขตแดน การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ การพึ่งพาอาศัย ระหว่างระดับต่าง ๆ ของรัฐบาล การพึ่งพา ซึ่งกันและกันของภาครัฐ - เอกชน โดยกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระหว่างรัฐไม่ได้จบลง เพียงเฉพาะผู้เล่นที่เป็นภาครัฐ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับ ผู้เล่นที่หลากหลาย ทั้งภาคส่วนที่มุ่งผลกำไร และไม่มุ่งแสวงผลกำไร การมุ่งผลการปฏิบัติงาน โดยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงจากการคิดค้นในสิ่งใหม่ ทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น เน้นความสำคัญของผลการปฏิบัติงาน โดยการ คิดค้นสิ่งใหม่ (ความสำเร็จ) มากกว่าปัจจัยนำเข้า กระบวนการ หรือผลผลิต สร้างกรอบการทำงาน ที่ต่างจากเดิม และเพิ่มการตัดสินใจและความจำเป็นของทักษะการจัดการแนวใหม่ พัฒนาของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เน้นที่ การเจรจา ประนีประนอม และเครือข่ายที่จำเป็น ในกระบวนการตัดสินใจมากกว่าคำสั่ง ลำดับชั้น แบบดั้งเดิม และการควบคุมเปลี่ยนแนวทาง เป็นการพึ่งพาอาศัยกันและกันระหว่างรัฐ พัฒนาเครือข่ายที่มีทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ ใช้ความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการ สนับสนุน การกระจายอำนาจ และเสริมสร้างศักยภาพของ ผู้ให้บริการ พร้อมทั้งการผ่อนคลายกฎระเบียบ หรือกฎการเจรจาต่อรอง เพื่อสร้างกลไกใหม่ ในการประสานงาน โดยเน้นในเรื่องของการ

จัดบทบาทที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาการทำงาน ทับซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐ มีการใช้ ทรัพยากรร่วมกัน แลกเปลี่ยนร่วมกัน เพื่อที่จะ แก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งร่วมกันนั่นเอง

แนวคิด Network Governance นั้น เป็นการประสานงานของระบบสังคมอย่าง ไม่เป็นทางการ เราสามารถเรียกได้ในรูปแบบ ชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น “Network Organization” “Networks form of Organization” “Interfirm Networks” “Organization Networks” และ “Flexible Specialization” โดย Network Governance นั้น จะเป็นรูปแบบของเครือข่าย ที่มีความไม่เป็นทางการ โดยใช้กลไกทางสังคม ในการประสานแลกเปลี่ยน ซึ่งแนวคิดเครือข่าย ทั้งสองนี้ เป็นแนวคิดที่สำคัญในแนวทางการบริหาร ภาครัฐแบบ NPG นอกจากนี้ NPG เป็นการที่รัฐ กำหนดกรอบในการจัดบริการสาธารณะผ่าน “ภาคีเครือข่าย” หรือ “หุ้นส่วน” เชื่อว่า ประสิทธิภาพเกิดจากเครือข่าย หรือ กลไก การประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และ การทำงานร่วมกัน

จากแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการพัฒนา มาโดยลำดับโดยให้ความสำคัญกับ “ประชาชน” หรือ “พลเมือง” มากยิ่งขึ้น เน้นการตัดสินใจ แบบ “มีส่วนร่วม” ภายใต้หลักการปกครอง แบบประชาธิปไตย และสนับสนุนการปกครอง แบบกระจายอำนาจ การมีภาคีเครือข่าย รวมถึง การตัดสินใจและการเพิ่มบทบาทของประชาชน ในการบริหารการปกครองบ้านเมือง หรือ ในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว จึงเป็นที่น่าสนใจ อย่างยิ่งว่า มิติใหม่ของการบริหารภาครัฐไทย

ภายใต้สถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน
ควรเป็นเช่นไร

3. การบริหารภาครัฐในมิติใหม่กับ การมีส่วนร่วมของพลเมือง

เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการปฏิบัติ
และเป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อความ
สำเร็จในการพยากรณ์ผลลัพธ์ ในขณะที่เดียวกัน
การอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม หรือเรียนรู้
ความเป็นพลวัตของการบริหารราชการแผ่นดิน
ก็เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์การบริหารงานของรัฐ
หรือการตีความผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะ
ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึง
เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถ
ทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ (จินดา
ธำรงอารีย์กุล และ สุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, 2559,
หน้า 201)

ในทัศนะของนักวิชาการไทยโดย ปกรณ์
ศิริประกอบ (ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2559,
หน้า 14-16) ได้ศึกษากระบวนการทัศน์ของ Nicholas
Henry และให้ทัศนะว่ากระบวนการทัศน์ของ
การบริหารจัดการภาครัฐสามารถจัดแบ่งตามยุค
ของการบริหารจัดการภาครัฐและการบริการ
สาธารณะ ซึ่งจะทำให้แบ่งกระบวนการทัศน์ได้
3 กระบวนทัศน์ กระบวนทัศน์กระบวนแรก คือ
การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public
Management : OPM) (1887 - ปัจจุบัน)
เป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรก ๆ
ที่ให้ความสำคัญกับการก่อตัวของศาสตร์
รัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่การแยกการบริหาร
ออกจากการเมือง วิทยาศาสตร์การจัดการ และ
หลักการบริหาร เช่น POSDCORB รวมถึงทฤษฎี

ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber
ที่เป็นทฤษฎีหลักในการบริหารจัดการภาครัฐ
ในยุคแรก ๆ โดยมองว่าระบบราชการจะมี
ประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องใช้กฎระเบียบในการ
ควบคุมการบริหารในการจัดบริการสาธารณะ
และการจะเค้นประสิทธิภาพออกจากเจ้าหน้าที่
ภาครัฐได้มากที่สุด คือ การให้ความมั่นคง
ในการทำงานแก่บุคลากร และการให้สวัสดิการที่ดี
ในการทำงาน กระบวนทัศน์ที่สอง คือ การบริหาร
จัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public
Management : NPM) (1992 - ปัจจุบัน)
ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่เข้ามาแก้ไขกระบวนทัศน์แรก
โดย New Public Management นี้มีแนวคิด
ว่ากระบวนทัศน์ Old Public Management
ที่เน้นการบริหารจัดการแบบยึดกฎ ระเบียบ
และการจ้างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแบบตลอดชีพและ
ให้สวัสดิการที่ดีนั้น เป็นการบริหารที่นอกจากจะ
ล้าสมัย เชื่องช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงแล้ว
ยังเป็นการบริหารที่ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่า
ในการบริหารจัดการ ด้วยเจ้าหน้าที่ไม่เห็น
ความจำเป็นในการที่จะต้องทุ่มเทการทำงาน
อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีความมั่นคงสูงมาก
ด้วยเหตุนี้กระบวนทัศน์ NPM จึงได้เสนอตัวแบบ
ให้หน่วยงานภาครัฐหันมาให้ความสำคัญ
ความยืดหยุ่นทางการบริหารแทนความเคร่งครัด
ในกฎ ระเบียบ อาทิ การจัดโครงสร้างหน่วยงาน
ภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและแยกออกมาเพื่อ
มีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์รูปแบบ
การบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับบทบาท
ภารกิจที่ตัดแบ่งออกมา การปรับเปลี่ยนระบบ
การจ้างงานแบบตลอดชีพเป็นการจ้างงาน
แบบสัญญา โดยจะต่อสัญญาเมื่อเจ้าหน้าที่

สามารถทำตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามที่ต้องการต้องการได้เท่านั้น (Key Performance Indicator : KPI) และกระบวนการที่สาม การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)(2000-ปัจจุบัน)เป็นกระบวนการที่เข้ามาเสริม Old Public Management ในเชิงหลักคิดและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะโดยการให้ความสำคัญกับการมองประชาชนเป็นพลเมือง (Citizen) ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยในบางครั้งบางเรื่องเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะถอยออกมาเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) เท่านั้น และเมื่อทั้ง 3 กระบวนการทั้งสามสามารถหาจุดลงตัวได้จะก่อให้เกิดกระบวนการ Governance ขึ้นเอง

จากกระแสแนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือ แนวคิดการจัดการแบบมีส่วนร่วมนั้น ทำให้แนวคิดของความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว เข้ามามีบทบาทที่ชัดเจน กล่าวคือ มีสมาชิกของสังคมที่ใช้สิทธิเสรีภาพโดยมีความรับผิดชอบ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพกติกา มีสำนึกแห่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางกฎหมาย โดยกิจกรรมทางนโยบายใดที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก และประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แนวทางการบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงมีหลักคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดพลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship นั้นเอง

หากแต่เราจะเสริมสร้างให้พลเมืองนั้น มีความตื่นตัวได้อย่างไร พลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship คือ การที่พลเมืองใดนั้นมีสำนึกของความเป็นพลเมืองในการเมือง ภาวพลเมืองด้วยสำนึกพื้นฐานของการเป็นพลเมืองในการเมืองภาวพลเมือง ดังนี้

1. การมีเสรีภาพในการปกครองตนเอง ตระหนักในอำนาจอธิปไตยของตนเอง

2. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่พลเมือง ตระหนักได้ว่าการทำหน้าที่ของตนอย่างตื่นตัว รู้เท่าทันและใช้ปัญญาและมีส่วนร่วมคือการกำหนดชีวิตสาธารณะของตนเอง (Self-Determination)

3. พลเมืองต้องทำงานร่วมกับรัฐและการเมืองระบบตัวแทน เป็นหุ้นส่วนที่สนับสนุนและเกื้อกูลกัน ไม่ล้มล้างหรืออยู่คนละฝ่าย เพราะพลเมืองต้องอาศัยการทำงานเชิงโครงสร้างโดยภาครัฐเพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองและสังคม ดังนั้น การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม จึงเป็นของคู่กัน

4. การเป็นพลเมืองไม่มีความหมายเพียงพลเมืองแห่งประเทศใด แต่ในระบอบประชาธิปไตยเสรี (Liberal Democracy) ที่เปิดกว้างในความเท่าเทียมและสิทธิเสรีภาพระดับโลก พลเมืองจึงต้องตระหนักรู้ในระดับสากลร่วมด้วย

พลังทางการเมืองภาวพลเมืองจึงต้องประกอบด้วยพลเมืองที่มีอำนาจ 3 ประการ

1. อำนาจโดยความรู้ หมายถึง ความรู้และเข้าใจเรื่องการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ โครงสร้างรัฐ อำนาจของรัฐ องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้อง สิทธิเสรีภาพ ช่องทางการใช้อำนาจของตน หน้าที่ของตน ท้องถิ่น ชุมชน และ สังคมโลก เป็นต้น

2. อำนาจในการปฏิบัติ หมายถึง การมีทักษะทางการเมืองที่มีใช้เพียงการเลือกตั้ง แต่รวมถึงทักษะการรวมกลุ่มการแสดงความคิดเห็นและการอภิปรายอย่างมีเหตุผล การมีส่วนร่วมการคิดวิเคราะห์ ไตร่ตรองและใคร่ครวญ (Deliberative) และการค้นหาและการใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงและการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น

3. อำนาจของความคิดและทัศนคติของพลเมือง หมายถึง การมีทัศนคติและแนวโน้มของความคิดตามวิถีประชาธิปไตยซึ่งจะแสดงออกทางพฤติกรรมที่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย เช่น การยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติ การแสดงความคิดเห็น การเคารพสิทธิของผู้อื่น การเคารพความแตกต่างและความเห็นต่างของบุคคล มีความรับผิดชอบในหน้าที่พลเมืองของตน เป็นต้น (ศรีณยุ หมั่นทรัพย์, 2550, หน้า 101-105)

อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนได้ตระหนักถึงการแสดงบทบาทของพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizenship) ให้เกิดขึ้นแล้วนั้น บทบาทของบุคลากรภาครัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายและจัดบริการภาครัฐแก่ประชาชนนั้น ยังต้องแสดงบทบาทด้วยการให้บริการที่มีประสิทธิภาพเสมอภาคและเป็นธรรม หรืออยู่ในจริยธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

ธรรมาภิบาล (Good Governance) นับเป็นกระแสที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนให้ความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า เป็นความสอดคล้องกับความรู้สึกละและความต้องการของสาธารณชน และสาธารณชนก็มีความคาดหวังให้ทุกภาคส่วนมีการปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ยังเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลายด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้ ยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ (แสงชัย อภิชาติชนพัฒน์, 2563, หน้า 2)



ภาพที่ 1 : แสดงหลักธรรมาภิบาล (6 ประการ)
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งหัว, 2564

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญของระบบราชการไทยนั้น คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล หากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน
2. การปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. การปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์ โดยให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ได้เสนอแนวคิด หรือ กระบวนทัศน์การเปลี่ยนแปลงระบบราชการสำหรับศตวรรษที่ 21 เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเรียกกระบวนทัศน์นี้ว่า *The New Democratic Governance Paradigm (กระบวนทัศน์ของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยแนวใหม่)* ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการ สรุปได้ดังนี้ (Bowornwathana, Bidhya, 1997, pp. 294-308)

ประการแรก รัฐบาล หรือ ระบบราชการ มีขนาดเล็กลง เหตุผลสนับสนุนก็คือโดยทั่วไป รัฐบาลและระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่อยู่เสมอ ซึ่งทำให้ต้องใช้งบประมาณมหาศาลในการรักษาระบบไว้ ดังนั้น เพื่อให้เกิด

ประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องพิจารณาลดขนาดองค์กรให้เหมาะสม และให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพิจารณากิจกรรมสาธารณะบางอย่างให้ออกชนดำเนินการแทน (Privatization) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คุณภาพ และความคล่องตัวมากขึ้น

ประการที่สอง รัฐบาลที่มีความยืดหยุ่น และมีวิสัยทัศน์ระดับโลก เน้นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น และปรับเข้าได้กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยข้าราชการจะต้องเข้าใจถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีความไม่แน่นอนสูง จึงต้องตอบสนองกับการท้าทายที่เกิดขึ้นในระดับโลกได้ และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าโลกเราปัจจุบันนั้นอยู่ในสภาพที่ไร้พรมแดน ดังนั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตื่นตัวและเรียนรู้กฎหมายหรือระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอ

ประการที่สาม รัฐบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบ ในปัจจุบันกระแสการบริหารแบบธรรมาภิบาลได้รับความสำคัญอย่างมาก ระบบการจัดการภาครัฐจะต้องสร้างระบบที่สามารถให้บุคคลภายนอก หรือประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานได้เพราะข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนรวมถึงนักการเมืองที่ถูกเลือกโดยประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาด้วย

ประการที่สี่ รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม ในการปฏิรูประบบราชการนั้นมีทั้งผลบวกและผลลบ จะต้องพิจารณาให้ได้ว่าใครจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติงานจะต้องพิจารณาให้เกิดความ

เป็นธรรมและไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบขึ้นมาในภายหลังได้

อย่างไรก็ตาม เทคโนโลยีในยุคดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทต่อการทำงานขององค์กรในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก ซึ่งหากองค์กรไม่ปรับกลยุทธ์การบริหารงานให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องดังกล่าว อาจทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงได้ รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนการทำงานให้เป็นดิจิทัล เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการให้ทันสมัย และเพิ่มความสะดวกให้กับประชาชนที่ต้องการติดต่อ ซึ่งการพัฒนาเหล่านี้เรียกว่า “รัฐบาลดิจิทัล” หรือ “Digital Government”

รัฐบาลดิจิทัล หรือ Digital Government คือ การที่หน่วยงานภาครัฐนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้ภายในหน่วยงานเพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานขององค์กรภาครัฐให้รวดเร็ว ก้าวทันตามเทคโนโลยีขององค์กรเอกชนได้อย่างเทียบเท่า รวมถึงยังมีระบบการเชื่อมโยงการเข้าถึงข้อมูล ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชน เพื่อเพิ่มความสะดวกรวดเร็วให้กับผู้ที่ต้องการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐง่ายขึ้น ทั้งนี้ลักษณะรัฐบาลดิจิทัล สามารถแบ่งออกได้ 3 แบบดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

1. Reintegration

เป็นรูปแบบของการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ เชื่อมต่อข้อมูลเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการสร้างศูนย์ข้อมูลและยังง่ายต่อการควบคุมและการจัดการของหน่วยงานราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. Needs-based holism

เป็นรูปแบบการปรับปรุงองค์กรภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้บริการแก่สาธารณะ ซึ่งข้อดีของรูปแบบนี้คือการทำให้หน่วยงานภาครัฐเข้าใจความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะข้อมูลเหล่านี้อยู่ในศูนย์เก็บข้อมูลที่เดียวกัน

3. Digitalization

คือหัวใจในการเสริมสร้างศักยภาพในการทำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้ เพื่อให้ง่ายต่อการจัดการ รวมถึงประชาชนเองก็ใช้งานระบบนี้ได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต แทนการทำงานแบบเดิม

เมื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศก้าวทันยุคสมัย จะช่วยสร้างโอกาสทางสังคมอย่างเท่าเทียม ด้วยการรับทราบข้อมูลข่าวสารและบริการอื่น ๆ ของรัฐ ผ่านการใช้สื่อดิจิทัลเพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพสังคมของประชาชน เมื่อรัฐบาลส่งเสริมสังคมแบบดิจิทัล หรือส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐ เอกชน ทำงานด้วยระบบดิจิทัล จะช่วยเพิ่มความพร้อมให้บุคลากรทุกกลุ่มทุกหน่วยมีความรู้และมีทักษะที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินชีวิตด้วยระบบดิจิทัล และยังเป็นการเพิ่มช่องทางการประกอบอาชีพในยุคดิจิทัลอีกด้วย และหากรัฐบาลได้พัฒนารูปแบบการทำงานแบบดิจิทัลในทุกภาคส่วนจนกลายเป็นรัฐบาลดิจิทัลอย่างสมบูรณ์จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามาดูข้อมูล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างโปร่งใสชัดเจนท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลดิจิทัลถือเป็นสิ่งสำคัญต่อประเทศไทยเพราะเทคโนโลยีโลกออนไลน์ไม่ได้

หยุดนิ่ง หากหน่วยงานราชการในประเทศไทยไม่ปรับตัวเข้าสู่สังคมดิจิทัลได้ทัน่วงที อาจทำให้ประเทศเสียโอกาสในเชิงเศรษฐกิจและมีคุณภาพสังคมที่ล้าสมัย ด้วยการทำงาน of ภาครัฐที่มีขอบเขตเต็มไปด้วยข้อกำหนดยากที่จะเข้าถึง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

นอกจากนั้น ในส่วนของข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรมและทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรม และมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน โดยในบทความเรื่อง “The Possibility of Administrative Ethic” By Dennis F. Thompson (Dennis F. Thompson, 1985, pp.555-561) ได้กล่าวถึงจริยธรรมในการบริหารไว้ว่า จริยธรรมในการบริหาร นั้นประกอบด้วย 2 ส่วนคือ Ethic of Neutrality และ Ethic of Structure โดยทั่วไปแล้วจริยธรรมในการบริหารจะเกี่ยวข้องกับการเมือง โดยเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าการกระทำ และ นโยบายที่ได้กำหนดออกไปนั้น ตรงตามความต้องการของทุกคนหรือไม่ นักบริหารควรแสดงบทบาทด้วยความเป็นกลาง โดยปราศจากทัศนคติส่วนตัว แต่เป็นไปเพื่อการตัดสินใจส่วนรวม และ นโยบายขององค์กร

นอกจากนี้ Participation หรือการมีส่วนร่วม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมยังเป็นสิ่งสำคัญ หน้าที่และบทบาทที่สำคัญของการบริหารภาครัฐนี้ คือ การตอบสนอง

ต่อ state will หรือ เจตจำนงของรัฐที่มาจากประชาชนนั่นเอง นักบริหารต้องใช้กระบวนการวิทยาศาสตร์ในการพัฒนานโยบาย โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภาครัฐ เพื่อให้ให้นโยบายนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โดยพรรคการเมืองต้องพัฒนานโยบายได้ด้วยตนเองเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการปฏิบัติตามเป็นสิ่งสำคัญในระบอบประชาธิปไตย และบทบาทของนักการเมืองและข้าราชการนั้นจะต้องเกื้อกูลกันเพื่อประโยชน์สูงสุดในการออกนโยบาย การบริหารงานภาครัฐจึงไม่ใช่แค่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนแต่ต้องคำนึงถึงการทำงานของข้าราชการด้วย

ทั้งนี้ การนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจด้วยรูปแบบประเทศไทย 4.0 ของรัฐบาลปัจจุบัน นำมาซึ่งการปรับบทบาทของภาครัฐที่จำเป็นต้องกำหนดทิศทางและปรับบทบาทในการทำงานโดยการนำนวัตกรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น ทำให้เกิดการปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในกิจกรรมของภาครัฐไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งการปรับระบบราชการให้เป็นไปตามรูปแบบรัฐบาลดิจิทัล ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อันจะส่งผลให้เกิดการปรับบทบาทในภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารงานตามทฤษฎีแนวคิดพลเมืองที่มีความตื่นรู้และตื่นตัว (Active Citizenship)

4. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

ด้วยภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

2. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

4. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

5. ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 41 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

2. อำนวยความสะดวกช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

3. ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน

4. ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า ภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและการบรรเทาปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในฐานะองค์กรอิสระให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล เน้นผลงาน ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ จะส่งผลทำให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามแนวทางการบริหารภาครัฐในมิติใหม่และดำเนินการได้ตามภารกิจที่มุ่งจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนสำหรับภาครัฐบาลนั้น การนำแนวคิดหรือกระบวนการทัศน์การเปลี่ยนแปลงระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทิ้งหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ *The New Democratic Governance Paradigm* เป็นอีกหนึ่งแนวคิดที่มีความสำคัญ ได้แก่ รัฐบาลหรือระบบราชการที่มีขนาดเล็กลง รัฐบาลที่มีความยืดหยุ่นและมีวิสัยทัศน์ระดับโลก รัฐบาลที่พร้อมรับการตรวจสอบ และรัฐบาล

ที่มีความเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546, หน้า 2) ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม จะเห็นว่าตลอดระยะเวลากว่า 21 ปี ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบาทและภารกิจสำคัญ คือ เรื่องของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งในระดับรายบุคคลและแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการ

แผ่นดินได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าร่วมการประเมินการดำเนินงานภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้กล่าวเชิญชวนให้พี่น้องประชาชนชาวไทย นักธุรกิจ นักลงทุน รวมถึงข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกท่านร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการยกระดับความโปร่งใส และสะท้อนคุณภาพคุณธรรมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ธนันท์ สิงหเสม, 2566, หน้า 163)

จากผลการประเมิน ITA ในส่วนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า พ.ศ. 2562 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าร่วมรับการประเมิน และได้คะแนนประเมินร้อยละ 87.23 ระดับ A พ.ศ. 2563 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 86.59 ระดับ A และ พ.ศ. 2564 ได้คะแนนประเมินร้อยละ 90.44 ระดับ A จะเห็นได้ว่า ระดับคะแนนการประเมินของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถรักษาระดับไว้ที่ระดับ A และ พ.ศ. 2565 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้คะแนนประเมินร้อยละ 85.29 อยู่ในระดับ A จะเห็นได้ว่าผลการประเมินมีการเปลี่ยนแปลงลดลงจากเดิม จึงเป็นความท้าทายในการค้นหาภารกิจที่จะนำไปสู่เป้าหมายเพื่อพัฒนาระดับคะแนนให้เป็นองค์กรในระดับดีเด่น (AA) ต่อไป (ธนันท์ สิงหเสม, 2566, หน้า 163)

ทั้งนี้ ธนันท์ สิงหเสม (2566) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพการประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA :

กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า แนวทางการพัฒนาการขับเคลื่อนภารกิจด้าน คุณธรรมและความโปร่งใส ITA ในระยะยาว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรดำเนินการ ดังนี้ คือ 1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและ ให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ 2. การสร้าง จิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร 3. การสร้าง การรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวม ขององค์กร 4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้น การมีส่วนร่วมจากแต่ละสำนัก 5. การสื่อสาร จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน 6. การปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครบถ้วน 7. การนำข้อมูล การดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน 8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็น มาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินและผู้บริหารทราบ 9. การปรับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทน จากเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร งานบุคคล และ 10. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็น

จากแนวทางการพัฒนาการประเมิน ITA มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการ ปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐ โดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อ ประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐ ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะ บทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับ หรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการ แข่งขัน มีขีดสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและ พร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ และระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีการเปิดกว้าง เชื่อมโยงและเปิดโอกาส ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส สร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น (ชนนันท สิงหเสม, 2566, หน้า 179) โดย ในส่วนของบุคลากรผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการ อย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะ โดยยึดหลักคุณธรรมและมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือผลประโยชน์ส่วนรวม ของประชาชน ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องตื่นตัวและเรียนรู้กฎหมายหรือระเบียบใหม่ ของระบบเศรษฐกิจโลกอยู่เสมอมุ่งพัฒนาตนเอง รวมถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบาย และร่วมตรวจสอบ การทำงานได้ ซึ่งจะทำให้สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินเป็นองค์กรชั้นนำที่มีความทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ประชาชน

5. อภิปรายผล

1. ความสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ และบทบาทที่ควรจะเป็นเชื่อมโยงกับแนวคิด และทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ในช่วง ค.ศ. 1980-1990 การเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดคำถามในเรื่องของจุดยืนเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ รัฐประศาสนศาสตร์ สูญเสียเอกลักษณ์ไปชั่วขณะหนึ่ง ต่อมา

รัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาแนวคิดของตนเอง และเป็นที่ชัดเจนแล้วว่า การเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารได้ กระแสของโลกได้เปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายและการบริการสาธารณะที่ไม่ได้จำกัดอยู่ในส่วนกลาง เปลี่ยนจากการรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ ให้ความสำคัญรอบด้าน ใส่ใจในประชาชนเพิ่มมากขึ้น ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำแนวคิดการบริหารของภาคเอกชนมาใช้ มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น การลดบทบาทของภาครัฐลง ให้ความสำคัญกับ “ภาคีเครือข่าย” รัฐเป็นผู้กำกับและสนับสนุนมากกว่าการชี้นำและควบคุม การลดอำนาจการบริหารทางราชการลดลำดับขั้น การบังคับบัญชา ไม่พึ่งพาอำนาจการสั่งการ ทำให้มีอิสระในการบริหารเพิ่มมากขึ้น เกิดการส่งเสริมการตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองที่ตื่นตัว หรือ Active Citizenship เพื่อที่จะทำงานร่วมกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองและสังคม เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป แนวทางการบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการยกเครื่องรัฐบาลในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ จึงได้แก่ แนวทางการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration) หรือการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ภายใต้แนวคิด *The New Democratic Governance Paradigm* รวมถึงแนวคิดพลเมืองตื่นตัว (Active Citizenship)

2. การสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนถึงการมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่มีความตื่นตัว สำหรับการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ สิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ คือ การให้ความสำคัญกับบุคลากรภาครัฐ และบทบาทของภาคประชาชน การบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรม และทั่วถึงนั้น สิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรม และมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือ ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องเรียนรู้ เพื่อที่จะก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว บทบาทของ “เครือข่าย” และ “ความร่วมมือ” เป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาล และทุกภาคส่วนของโลกต้องให้ความสำคัญในภาวะของโลกปัจจุบันที่หมุนไปอย่างรวดเร็ว มิติใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ หรือ การบริหารงานภาครัฐไทยนั้น จึงมีทั้งการตระหนักถึงบทบาทที่เปลี่ยนไปขององค์กรภาครัฐ ข้าราชการ และการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่ว่าจะจะเป็นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐอย่างโปร่งใส หรือประชาชนที่มีความตื่นรู้ และตื่นตัวมีส่วนร่วม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทาง “การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administration)” ที่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคประชาชน

3. ข้อเสนอแนะถึงการปรับใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล มีภารกิจอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมไทยในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความชอบธรรมยุติธรรม ความมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการมีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม จะเห็นว่าตลอดระยะเวลากว่า 21 ปีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ บทบาทและภารกิจสำคัญ คือ เรื่องของการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งในระดับรายบุคคลและแก้ไขปัญหาเชิงระบบ ที่ผ่านมาสํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเพื่อให้การบริหารงานในการขับเคลื่อนภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐในมิติใหม่ สํานักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ควรดำเนินการดังนี้ คือ 1. การสร้างการรับรู้ ความเข้าใจและให้เกิดการมีส่วนร่วมจากเจ้าหน้าที่ 2. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ดีต่อองค์กร 3. การสร้างการรับรู้และความเข้าใจโดยให้มองภาพรวมขององค์กร 4. การแต่งตั้งคณะทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากแต่ละสำนัก 5. การสื่อสารจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน 6. การปฏิบัติ

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครบถ้วน 7. การนำข้อมูลการดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะชน 8. การนำปัญหาที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นมาปรับปรุงแก้ไขและรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้บริหารทราบ 9. การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลโดยให้มีผู้แทนจากเจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และ 10. การเปิดใจรับฟังความคิดเห็นทั้งนี้ การบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชนจะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐ หรือระบบราชการไทย ให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ซึ่งก็คือ ต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านโครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร จากแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการบริหารงานภาครัฐที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงและมีวิวัฒนาการขึ้นตามลำดับ กระแสของการเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนั้น นำมาสู่การพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อประสิทธิภาพที่ดีของการบริหารจัดการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะขาดเสียไม่ได้ คือ การนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

มาประยุกต์ใช้กับองค์กร โดยเฉพาะองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบภาครัฐและบรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน การให้ความสำคัญกับบุคลากรภาครัฐและการบริหารภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการของรัฐ ผู้มีหน้าที่จัดสรรบริการให้แก่ประชาชนนั้น นอกจากจะต้องจัดสรรบริการอย่างมีคุณภาพ ยุติธรรมและทั่วถึงนั้นสิ่งสำคัญ คือ ต้องจัดสรรบริการสาธารณะโดยยึดหลักคุณธรรมและมีจริยธรรม คำนึงถึง Public Interest หรือ ผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยข้าราชการจะต้องมีความตื่นตัวและเรียนรู้กฎ หรือ ระเบียบใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลก เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

อยู่เสมอ นอกจากนี้ ยังต้องมีการปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน และปรับการบริหารงานให้เป็นธรรมโปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล นั่นคือ “การมีสำนึกของความเป็นข้าราชการ หรือ Governmental Sense” มุ่งเน้นการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการบริหารงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาล รวมถึงการตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของภาคประชาชนจะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการต่อไป □

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จินดา ชำรงอาจริยกุล และสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล.(2559). ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับมิติทางการบริหารราชการแผ่นดิน. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 4(1). 198 - 217.
- ชนนันท สิงหเสม. (2566). การประเมินผลสัมฤทธิ์ภารกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA : กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 16(1). 159-183.
- ปกรณ ศรีประกอบ. (2559). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีณยุ หมั่นทรัพย์. (2550). การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : ฐานรากของการเมืองภาคพลเมือง. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. 6(2), 101-115.
- สมบัติ อารัมภ์วงศ์. (2539). การเมืองกับการบริหาร. **วารสารการวิจัยการบริหารการพัฒนา** 36(1), 4 – 9.
- แสงชัย อภิชาติชนพัฒน์. (2563). หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร.รายงานการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). แผนปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. ค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2567. จาก[https://www.senate.go.th/assets/portals/181/fileups/328/files/01%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87\(2\).pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/181/fileups/328/files/01%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87(2).pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2546). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2543). รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.

ภาษาอังกฤษ

- Bowornwathana, Bidhya. (1997).Transforming bureaucracy for the twenty-first century: The new democratic governance paradigm. **Public Administration Quarterly**, 21 (1997), 294-308.
- Dennis F.Thompson. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. **Public Administration Review**. 45(5), 555-561.

- Hammer, M., & Champy, J. (1993). **Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution**. New York: Harper Collins.
- Henry, Nicholas. (1975). Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review**, 35(4), 378-386
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Penguin Books USA.
- Ott, J. Steven, Shafritz, Jay M. & Jang, Yong Suk. (2011). **Classic Readings in Organization Theory (7th ed.)**. USA: Wadsworth.
- Scott B. Parry. (1998). **Evaluation the impact of Training Alexandria**. VA : American Society for training and Development.