

การบริหารการพัฒนาราชการไทย The Development Administration of Thai Bureaucracy

วรวุฒิ อินทนนท์*
Worawut Inthanon

บทคัดย่อ

การบริหารการพัฒนาราชการไทย มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะจะช่วยให้องค์กรต่างๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยจะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวบ่งชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมด้วย ซึ่งมีความสอดคล้องกับ สมาน รังสียกฤษฎ์, 2546 : 1 กล่าวว่า โดยที่ระบบราชการไทยเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและความอยู่รอดของประเทศไทย ตลอดจนเป็นกลไกหลักในการพัฒนาความเจริญของประเทศต่อไปในอนาคต จึงต้องมีการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการกันอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้ระบบราชการไทยเป็นระบบที่มีวิสัยทัศน์ เป็นองค์การที่ทันสมัย มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย เน้นที่ผลการปฏิบัติ และมีลักษณะเป็นการรวมพลัง บทความเรื่อง การบริหารการพัฒนาราชการไทย นี้มุ่งอธิบายถึง 1. ความหมายของการบริหาร 2. ความสำคัญของการบริหาร 3. กระบวนการบริหาร 4. วิวัฒนาการของการบริหาร 5. คุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี

คำสำคัญ : การบริหาร, การพัฒนาราชการไทย

ABSTRACT

The development administration of Thai bureaucracy is very important because it helps to expand organizations quickly catching up with social change. It is an indicator of the social progress by bringing the society and world to the prosperity and it is the indicator to inform the tendency both prosperity and deterioration of society which is consistent with Saman Rungsiyokrit, 2003: 1 says that the Thai bureaucracy is the major institution and importance to the stability and survival of Thailand. It is also the main mechanism for *prosperity* development of the country in the future. Therefore, the bureaucracy must be rectified and

* Master of Public Administration Program in General Administration, Faculty Liberal Arts and Science, Nakhon Phanom University

reformed greatly for the Thai bureaucracy will be the visionary system. it is the modern, flexible and adaptable organization focusing on performance and feature of power sources. The article on the development administration of Thai bureaucracy intends to describe; (1) the meaning of administration, (2) the importance of administration, (3) the administration process (4) the evolution of administration, and (5) administrative features of good bureaucracy.

Keywords : Administration, Development of Thai Bureaucracy

1. บทนำ

การบริหารการพัฒนาราชการไทย การบริหารเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่นำมาซึ่งความสำเร็จโดยเฉพาะการพัฒนากระบวนการหรือวิธีการต่างในสมัย เพราะโลกมีการเปลี่ยนแปลงโลกไร้พรมแดนที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ การติดต่อสื่อสารไปมาได้เร็ว ความต้องการคุณภาพของสินค้าและบริการของลูกค้าที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ นั่นเอง แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการบริหารองค์การอย่างมากทั้งภาคธุรกิจและระบบราชการ ซึ่งเรียกว่าการบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (ดร.สัญญา เคนาภูมิ 2555 : 132 - 133) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ผลเป็นเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่น่าสนใจนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานให้เปลี่ยนไปจากเดิมให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าและผู้บริการ

การบริหารราชการแบบเดิมให้ความสำคัญกับปริมาณทรัพยากรนำเข้า ได้แก่ จำนวนงบประมาณอัตรากำลัง อาคารสถานที่และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ มีการใช้กฎระเบียบที่รัดกุมควบคุมการปฏิบัติราชการมิให้ราชการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป รวมถึงมีกระบวนการทำงานที่ลดยึดตามสายการบังคับบัญชาทำให้บริการที่เป็นผลผลิตของระบบราชการมีต้นทุนสูง และประชาชนผู้รับบริการไม่พอใจบริการที่ล่าช้าไม่สะดวก การมุ่งสัมฤทธิ์ผล (Results Based Management-RBM) เป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมีการนำมาใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนในหลายประเทศทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และฮ่องกง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ ความมีระสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน....ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม การตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ที่กล่าวมาแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งกำหนดให้มีการกำหนดปฏิรูปราชการด้วยแผนงานหลัก 5 แผน คือ

- 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและการบริหารงานภาครัฐ
- 2) แผนการปรับเปลี่ยนงบประมาณ การเงินและการพัสดุ
- 3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารบุคคล
- 4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย
- 5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งกำหนดว่าภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทาง การบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ที่ต้องคำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้ากระบวนการทำงานและกฎระเบียบที่เคร่งครัด โดยจะมีการวัดผลอย่างมีรูปธรรม การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน รวมถึงการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้ภาษีของประชาชนและงบประมาณแผ่นดิน บทความเรื่อง การบริหารการพัฒนาการราชการไทย นี้มุ่งอธิบายถึง 1. ความหมายของการบริหาร 2. ความสำคัญของการบริหาร 3. กระบวนการบริหาร 4. วิวัฒนาการของการบริหาร 5. คุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี

2. ความหมายของการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารดังต่อไปนี้

กิตติมา ปรีดีติลล (2532 : 41) กล่าวว่าการบริหารเป็นการดำเนินงานโดยวิธีการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

กมล ชูทรัพย์ (2533 : 91) กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง การร่วมมือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์การ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยนุช เงินคล้าย. (2540 : 22) การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือกระบวนการใดๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 11) การบริหารคือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร ภาระหนักถึงความสามารถ ความสำนึก ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่กันไป องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุป การบริหาร หมายถึง การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปได้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณ บุคลากร และสิ่งอื่นๆ ในการดำเนินการนั้นๆ

3. ความสำคัญของการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหาร ดังต่อไปนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (2544 : 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารว่า

- 2.1 ช่วยให้การดำรงชีพออยู่ร่วมกันอย่างผาสุก
- 2.2 ช่วยให้องค์กรต่างๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม
- 2.3 การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
- 2.4 เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
- 2.5 ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคม

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2542 : 23) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานไว้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.6 ช่วยกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Goal and objectives) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่างๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางของการปฏิบัติงานหรือสิ่งที่ต้องการในอนาคตนั่นเอง

2.7 ช่วยกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ (Tasks and activities) หมายถึง ความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรองหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2.8 ช่วยกำหนดคน (People) หมายถึงความสามารถในการศึกษา และวิเคราะห์พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงาน และผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน

สรุป การบริหารมีความสำคัญเพราะว่าช่วยให้องค์กรต่างๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยจะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวบ่งชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมด้วย

4. กระบวนการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงกระบวนการบริหารดังต่อไปนี้

กลูลิค และอุวิก (Gulick and Urwick) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน “Paper on the Science of Administration” ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการหรือที่เรียกกันย่อๆว่า “POSDCORB Model” ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 47)

4.1 P = Planning หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

4.2 O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการตัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

4.3 S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

4.4 D = Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

4.5 Co = Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

4.6 R = Reporting หมายถึงการรายงานผลปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นจะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

4.7 B = Budgeting หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ

องรี ฟาโยล์ (Fayol) คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 130-132)

4.8 การแบ่งงานกันทำ

4.9 อำนาจโดยชอบธรรม

4.10 วินัย

4.11 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา

4.12 เอกภาพของคำสั่ง

4.13 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว

4.14 การให้รางวัลตอบแทน

4.15 การรวมอำนาจ

4.16 ลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชา

4.17 คำสั่ง

4.18 ความเสมอภาค

4.19 ความมั่นคงของงาน

4.20 ความคิดริเริ่ม

4.21 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 59) ได้เสนอกระบวนการบริหารงานว่า ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

4.22 การวางแผน (Planning)

4.23 การจัดรูปองค์การ (Organizing)

4.24 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

4.25 การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing)

4.26 การควบคุม (Controlling)

สรุปกระบวนการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานต่างๆ ขององค์กร โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กร เพื่อให้การบริหารหรือการดำเนินงานนั้นประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5. วิวัฒนาการของการบริหาร

วิวัฒนาการการบริหารราชการในประเทศไทย รวมทั้งประเทศไทย อาจแยกได้ 3 สมัย คือ (สมาน รังสียกฤษฎ์ 2546 : 10 - 12)

(1) สมัยที่เน้นการออกกฎระเบียบ และการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบ (Law and Order) ซึ่งเป็นสมัยก่อนปี ค.ศ.1960 (พ.ศ. 2503) โดยได้มีการออกกฎระเบียบต่างๆ มากมาย เพื่อกำหนดให้ประชาชนต้องจดทะเบียนต่างๆ ต้องขออนุญาตกับทางราชการก่อนที่จะสามารถดำเนินกิจการบางอย่างได้ และจะมีการบังคับการให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ อย่างเคร่งครัด โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการจัดเก็บภาษีอากร ค่าใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน

การบริหารราชการในสมัยนี้จะอยู่ในวงจำกัด กล่าวคือ นอกจากจะมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ การรักษาวามสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศแล้ว ก็จะเป็นการจัดทะเบียนต่างๆ การจัดเก็บภาษีอากร การอนุญาตอนุมัติในเรื่องต่างๆ พร้อมกับการจัดเก็บค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้เพื่อรักษาความเป็นธรรม และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(2) สมัยที่เน้นการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ซึ่งอยู่ระหว่างปี ค.ศ.1960-1990 (พ.ศ.2503-2533) เป็นสมัยที่ประเทศต่างๆ ได้มีการใช้แผนในการพัฒนาประเทศ ในกรณีของประเทศไทยก็ได้มีการใช้แผนในการพัฒนาประเทศเช่นกัน ก็คือ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1” (พ.ศ.2504-2509) โดยรัฐบาลเป็นผู้นำและอำนวยการในการพัฒนา ในระยะเริ่มแรกได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจก่อน ต่อมาได้มีการรวมการพัฒนาสังคมเข้าไปด้วยเป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” จนถึงปัจจุบัน

เพื่อเป็นการรองรับภาระหน้าที่และบทบาทใหม่ของรัฐที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดตั้งและขยายส่วนราชการ ตลอดจนเพิ่มจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกันอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลเพิ่มขึ้นเป็นกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นภาระที่หนักมาก จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

โดยสรุปแล้ว ในสมัยนี้ได้มีการขยายภาระหน้าที่และบทบาทของการบริหารราชการเพิ่มขึ้นมาก จนทำให้การบริหารราชการมีลักษณะอึดอัด อู้ย้าย และล่าช้าในสายตาของประชาชน

(3) สมัยที่เน้นการกำกับดูแลมากกว่าการจัดทำเอง (Steering Rather Than Rowing) ซึ่งได้เริ่มต้นอย่างจริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) เป็นต้นมา โดยจะให้ภาคเอกชนเข้ามารับงานหรือภาระหน้าที่บางอย่างของรัฐไปดำเนินการแทน และรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้

กำกับดูแลเท่านั้น อันเป็นการเปลี่ยน “กระบวนทัศน์ใหม่” (New Paradigm) ในการบริหารราชการ กล่าวคือ จะเน้นการแปรรูปงานของภาครัฐให้เป็นของภาคเอกชน (Privatization) พร้อมๆกันไปกับการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การเป็นประชาธิปไตยหรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Democratization or People's Participation) และการลดขนาดส่วนราชการและกำลังคนภาครัฐ (Downsizing) ซึ่งตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น การบริหารราชการจะดำเนินการเฉพาะงานหรือภาระหน้าที่ที่จำเป็นที่ไม่มีผู้ใดดำเนินการเท่านั้น สำหรับงานหรือภาระหน้าที่ที่มีผู้อื่นรับไปดำเนินการแทนนั้น รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนเท่านั้น ดังนั้น ในอนาคตการบริหารราชการจะมีขนาดที่เหมาะสมและคล่องตัว

6. คุณลักษณะของการบริหารการพัฒนาการที่ดี

คุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี (Good Governance) หรือ “ธรรมาภิบาล” ที่เป็นสากลนั้นมีดังต่อไปนี้ (สมาน รังสิโยภักษ์ 2546 : 12 - 14)

(1) **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** คือ เป็นการบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมก็คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

(2) **การมีความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

(3) **การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างเป็นธรรมตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

(4) **การมีกลไกการเมืองโดยชอบธรรม (Political Legitimacy)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับ

การยอมรับจากประชาชนว่า มีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

(5) **การมีกฎหมายที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆในสังคม ซึ่งเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้ สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถที่จะคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่ เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

(6) **การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)** คือเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคคล และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการประชาชนที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะการบริหารราชการที่ดีดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้มีการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” เพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าว ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึง และเป็นธรรม โดยในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญที่เรียกว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ และข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาโดยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) **หลักการมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าต้องการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

(5) **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษา พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

7. สรุป

การบริหารการพัฒนาราชการไทย จากกระบวนการทางการพัฒนาเพื่อการบริหารควมมีภารกิจจัดการจะมีดังต่อไปนี้

1. **การวางแผนนโยบาย (Policy planning)** ทางเลือกเชิงกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับภาวะที่การเปลี่ยนแปลงและประเด็นต่างๆ ที่เผชิญกับองค์การ การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ กระบวนการเช่นนี้ต้องการระบบข่าวสารต่างๆ กับสมรรถภาพของการวิเคราะห์นโยบาย ทางเลือกเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์จะนำไปสู่กระบวนการวางแผนและจัดทำแผนงาน

2. **การจูงใจพนักงาน การสื่อสาร และการพัฒนา (staff motivation, communication and development)** การจูงใจ การสื่อสาร และการพัฒนาจะทำให้การทำงานในองค์การมีเป้าหมายร่วมกัน มีความเข้าใจกันและเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่าเดิม งานที่ทำก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ คุณภาพของทางเลือกและการบรรลุถึงความมุ่งประสงค์จะขึ้นกับการกระทำและทักษะของพนักงานในองค์การ สิ่งนี้ต้องการกระบวนการจัดการที่แน่ใจว่าพนักงานจะมีทั้งการมีส่วนร่วมและเข้าใจความมุ่งประสงค์และการตัดสินใจ และตระหนักในคุณค่าของพนักงาน โดยการพัฒนาศักยภาพพนักงานให้มีประสิทธิภาพและทักษะต่างๆอย่างต่อเนื่อง

3. **การพัฒนาองค์การ (Organizational development)** องค์การจะสร้างความชัดเจนในทางเลือกเชิงกลยุทธ์หรือไม่ขึ้นกับการพัฒนาโครงสร้างที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และความมุ่งประสงค์ การกำหนดวิธีจัดระเบียบงานแบบแผนของบทบาทและหน้าที่ จุดที่อำนาจหน้าที่จะเกิดขึ้น และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจ ณ องค์การทั้งหมดเพื่อให้มีผลต่อคุณภาพของทางเลือกเชิงกลยุทธ์ การสร้างความชัดเจนของความรับผิดชอบในการดำเนินงาน และการที่ผู้จัดต้องมีการรับผิดชอบต่อการทำงานของตนเป็นภารกิจสำคัญของการออกแบบการจัดการเพื่อพัฒนาองค์การต่อไป

4. **ความสัมพันธ์กับสาธารณะ (Relations with the public)** ไม่มีองค์การใดจะถูกปิดโดยไม่เกี่ยวข้องกับภายนอก องค์การจะสัมพันธ์กับสาธารณะโดยการสร้างผลผลิตให้ตลาดตามความต้องการของผู้บริโภค รวมถึงการจัดหาบริการเพื่อผู้ใช้บริการที่มีความต้องการเฉพาะของตนหรือไม่

กรณีขอบเขตของภาครัฐคือการส่งเสริมให้ประชาชนแสดงความต้องการโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การเลือกตั้งตัวแทน

5. การทบทวนและประเมินผล (Review and evaluation) คุณภาพของทางเลือกเกี่ยวกับอนาคตจะขึ้นกับความสามารถในการจัดการติดตามและประเมินคุณภาพของกิจกรรมในอดีต เช่น องค์กรได้จัดหาบริการหรือผลผลิตตามที่สัญญาหรือไม่ มาตรฐานการบริการบรรลุหรือไม่ ทรัพยากรถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่และผู้บริโภคพอใจต่อสินค้าและบริการที่ได้รับหรือไม่ หรือมีการแสดงความคิดเห็นหรือข้อร้องเรียนจากประชาชนในกระบวนการนโยบายหรือไม่ อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- กิติมา ปรีดีติลลภ. กระบวนการบริหารและการนิเทศการศึกษาเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : อักษรบัณฑิต. 2532.
- กมล ชูทรัพย์. การบริหาร. กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2533
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. การบริหารการพัฒนาและการพัฒนาการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 6. นนทบุรี : 2552.
- สมาน รังสิโยภุชงค์. การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. (ฉบับปรับปรุง). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : 2546.
- สัญญา เคนาภูมิ. เทคนิคการบริหารและภาวะผู้นำ. หจก.โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา : 2555
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. วิทยาการบริหารสำหรับนักบริหารมืออาชีพ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- ธงชัย สันติวงษ์. จิตวิทยาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ : กล้าไม้, 2537
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยนุช เงินคล้าย. เอกสารประกอบการสอนการบรรยายวิชา P5 708 : 2542.
- พะยอม วงศ์สารศรี. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต : 2542
- สมพงศ์ เกษมสิน. การบริหาร. กรุงเทพมหานคร: นกการพิมพ์ 2544
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. คุณภาพและคุณธรรมในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2540
- เอกชัย กิสุขพันธ์. การบริหารทักษะและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองการพิมพ์, 2544.

