

การเปรียบเทียบการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

A comparison of management between government
and the private sector

ชยพล อัครเศรษฐกร*



บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ได้เสนอมุมมองลักษณะ การบริหารภาครัฐหรือที่เรียกว่า การบริหารรัฐกิจ มีผลประโยชน์ของประชาชนเป็นพื้นฐาน โดยจะไม่มุ่งตัวผลกำไรแม้ว่าจะเป็นในส่วนของการบริการประชาชนและการบริหารนโยบายไปสู่เป้าหมายโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นตัวชี้วัดการบริหารนั้น ส่วนคำว่า การจัดการ จะไม่นิยามใช้กับระบบราชการ เพราะมองไปถึงองค์กรที่มุ่งแสวงหาผลกำไรซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กับระบบเอกชนหรือที่เรียกว่าการบริหารธุรกิจ ส่วนความหมายของคำว่า การบริหาร นักคิดหลายท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไป แต่เมื่อสรุปความรวมแล้วจะเห็นได้ว่า การบริหาร คือ กิจกรรมหรือภาระใดๆในองค์การที่ที่กระทำเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ ที่จะพยายามสร้างความมั่นคงแข็งแรงในทุกมิติเพื่อความอยู่รอดขององค์การซึ่งอยู่ในรูปของกระบวนการที่มุ่งสู่เป้าหมายให้เร็ว สั้น เสียเวลาคนวัสดุ และเงินน้อยที่สุด เป็นต้น

คำสำคัญ: การเปรียบเทียบ, การบริหารจัดการ, ภาครัฐ, เอกชน

Abstract

This paper offers nature views of Public administration or called. The administration With the public interest as a basis. It does not aim to profit even if it is on the part of public service management and policy goals efficiency and effectiveness is a measure of the administration, then the term is not commonly used to deal with the bureaucracy. I look aimed at a non-profit organization, which is mainly known as the private system management. The meaning of the word administration. Thinkers, many of you have given meanings vary. But the overall conclusion can be seen that the administrative burden is any activity or organization that acts to meet the objectives. Attempting to establish a strong

* ผู้จัดการบริษัทรีโนเมต ถนนกรุงธนบุรี แขวงบางลำภูล่าง เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร. นิสิตปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

presence in all dimensions for the survival of the organization is in the process towards the target as quickly as short a time the material. And so the minimum

Keyword: comparison, management, government, private sector.

๑) บทนำ

กลไกที่รัฐบาลและเอกชนใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและการเปรียบเทียบระหว่างการบริหารภาครัฐกับภาคเอกชนที่มีความเหมือนและแตกต่างกันซึ่งทั้งสองแนวคิดยังคงมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไปทางรัฐบาลอาจจะมองถึงการบริหารประชาชนในขณะที่ภาคเอกชนจะบริการเพื่อกำไรที่เพิ่มขึ้นแต่ทั้งนี้ก็ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นผู้มีความรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพในลักษณะของเนื้องานที่เหมือนกัน แต่โดยเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายจะแตกต่างกันมากกล่าว คือ ภาครัฐมุ่งถึงประสิทธิภาพการบริการภาคประชาชนโดยมิได้มองถึงค่าของการปฏิบัติงานเพราะผลการปฏิบัติงานจะผูกโยงด้วยระบบการจ่ายภาษีของประชาชนอยู่แล้ว ส่วนการบริหารในรูปแบบของเอกชนแม้ว่าจะเป็นภาคการบริการก็จริง แต่ระบบจ่ายบริการแต่ละกิจกรรมมีค่าส่วนที่แสนแพงมากซึ่งเป็นการมองว่า หากมีการบริการดีเยี่ยมมากเท่าไรนั้นก็คือ การที่จะต้องจ่ายเงินมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจจะรวดเร็ว สะดวก สบาย และจะได้รับความพึงพอใจอย่างมาก แต่ก็มีคนจำนวนไม่มากนักที่มีศักยภาพในการใช้บริการเพราะประชาชนส่วนมากของประเทศนี้ ยังต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่มากมายหรือที่เรียกว่า หากเป็นสามารถจะปรับเปลี่ยนเป็นรัฐสวัสดิการ ก็จะต้องเอื้ออำนวยให้กับคนจนมากกว่าที่เป็นอยู่ แต่กระนั้น แนวคิดในลักษณะเช่นจะเดินไปด้วยกันที่ค่อยข้างจะยากกับระบบเสรีนิยมหรือระบบทุนนิยมอย่างที่เป็นอยู่ในยุคปัจจุบัน ดังนั้น การเปรียบเทียบการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นการมองเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบและเกิดการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรรัฐที่สามารถจะยกระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพภายใต้โลกแห่งการแข่งขันที่ขับเคลื่อนด้วยทุนว่าจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับอำนาจและประสิทธิภาพทางการบริหารล้วน ๆ

๒) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

ปัจจุบันระบบบริหารงานภาครัฐของไทยต้องเผชิญกับสิ่งท้าทายครั้งสำคัญซึ่งเป็นการท้าทายทั้งเรื่องใหญ่และซับซ้อนซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

๑. กระแสความต้องการบริการจากภาครัฐที่มีมากขึ้นและสลับซับซ้อนซึ่งเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น กระแสเศรษฐกิจเสรีในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยต้องเร่งลงมือพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ ในระบบเศรษฐกิจโลกซึ่งทำให้รัฐบาลต้องทำงานมากขึ้นแต่ในขณะเดียวกันกระแสเศรษฐกิจเสรีก็เป็นกระแสที่บีบให้รัฐต้องจำกัดบทบาทและขนาดของตนให้เหลือน้อยที่สุด

๒. กระแสแรงกดดันที่ทำให้รัฐต้องมีขนาดและอำนาจน้อยลง เช่น กระแสเศรษฐกิจเสรี ที่บีบให้รัฐลดบทบาทและใช้ทรัพยากรของประเทศให้น้อยลงดังที่กล่าวมาแล้ว หรือ กระแสประชาธิปไตย ที่ทำให้รัฐต้องกระจายอำนาจถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนไปยังท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ เป็นต้นไป งบประมาณแผ่นดินก็จะต้องกระจายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ ๓๕ ซึ่งเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกับงบประมาณแผ่นดินส่วนที่เป็นงบลงทุน เป็นต้น

๓. กระแสการบริหารจัดการปกครองที่ดี (Good Governance) ซึ่งทำให้การดำเนินงานของภาครัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้จากที่รัฐเคยัดเองทำเองโดยไม่ต้องให้ใครเข้ามายังเกี่ยวกับการจะต้องปรับเปลี่ยนมาเป็นการดำเนินงานที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนตรวจสอบได้และต้องคอยรับฟังความคิดเห็นเป็นระยะๆ^๑

มุมมองที่มององค์การในโลกของควอนตัม (quantum) ซึ่งเต็มไปด้วยความสัมพันธ์ การเคลื่อนไหว และการเปลี่ยนแปลง องค์การมีลักษณะเปิดและตระหนักถึงความสำคัญของสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆทั้งภายในและภายนอกในภาพรวม รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การเป็นระบบปรับตัวเองลักษณะซับซ้อน (complex adaptive systems) ทำให้มององค์การเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีการกระทำและการตอบโต้ซึ่งกันและกัน รวมถึงมุมมององค์การจากทฤษฎีไร้ระเบียบ (chaos theory) ชี้ให้เห็นความสำคัญของปรากฏการณ์องค์การในด้านความแปรปรวน (turbulence) ความไม่แน่นอน ความเคลื่อนไหว และการเปลี่ยนแปลงที่ไม่อาจคาดคะเนได้ องค์การมีกฎระเบียบ (rules) ของตัวเองมากกว่าขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์อย่างเบ็ดเสร็จจากสภาพแวดล้อมภายนอก การเปรียบเทียบรูปแบบองค์การล้าสมัยและองค์การลักษณะใหม่ทำได้ส่วนขอบเขตและระดับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์การมีนักวิชาการหลายคนได้พยายามอธิบายความหมายและจัดระดับของการเปลี่ยนแปลงองค์การได้แยกแยะและเสนอรูปแบบระดับการเปลี่ยนแปลงองค์การออกเป็น ๗ ระดับคือ

๑) ระดับประสิทธิภาพการเปลี่ยนแปลงที่เน้นให้องค์การทำในสิ่งที่ถูกต้องหรือสิ่งที่ควรทำ

๒) ระดับประสิทธิภาพการเปลี่ยนแปลงที่เน้นให้องค์การทำสิ่งที่เป็นอย่างที่ถูกต้อง

๓) ระดับการปรับปรุง การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้สิ่งต่างๆที่เป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม

๔) ระดับตัดลด การเปลี่ยนแปลงเน้นการเลิกทำบางสิ่งที่ไม่ควรทำต่อไป

๕) ระดับลอกเลียน การเปลี่ยนแปลงเน้นสิ่งที่คนอื่นเขาทำกัน

๖) ระดับสร้างความแตกต่าง การเปลี่ยนแปลงโดยทำสิ่งที่แตกต่างจากคนอื่น

^๑ปณรต มาลากุล ณ อยุธยา, การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management),[ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : [http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Change Management.pdf](http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Change%20Management.pdf) [๓๑ มิ.ย. ๒๕๕๗].

๗) ระดับเป็นไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถทำให้เกิดจริงหรือสำเร็จได้^๒

ผู้บริหารของเอเชีย-แปซิฟิก ดูเหมือนจะเป็นกลุ่มใหญ่ของผู้ที่ใช้เพิ่งเริ่มใช้เครื่องมือทางการจัดการใหม่ๆ มากที่สุด และนับว่ายอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้ง่าย โดยเครื่องมือใหม่ๆ มากมายจะเป็นสิ่งที่ผู้บริหารเอเชียให้ความสนใจในการนำไปใช้ทั้งสิ้น แม้ว่าปัจจุบันจะยังไม่เห็นผลชัดเจนนัก อาทิ การใช้บล็อก (blog) อย่างไรก็ตาม เทคนิคการลดต้นทุนการดำเนินงาน ดูเหมือนจะลดบทบาทลงไป เนื่องจากสินค้าของตนก็เริ่มมีราคาถูกลงมากโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ ของโลกอยู่แล้วในขณะนี้

ส่วนผู้บริหารของลาตินอเมริกานั้น ดูเหมือนจะเป็นกลุ่มที่ใช้เครื่องมือการจัดการสมัยใหม่น้อยที่สุด รวมถึงยังคำนึงถึงผลกระทบจากปัจจัยภายนอกน้อยกว่าผู้บริหารจากภูมิภาคอื่นๆ ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ยังมีความใส่ใจในน้อยที่จะเชื่อมโยงตนเองกับทั้งอินเดียและจีน รวมถึงยังกังวลกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศของตนเป็นหลักมากกว่าจากข้อมูลทั้งหมด มีคำแนะนำในการนำเอาเครื่องมือทางการจัดการใหม่ๆ ไปใช้ในอนาคตต่อไปด้วย

ประการแรก ที่ต้องตระหนักก่อนเลยก็คือ ทุกเครื่องมือมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เหมือนกับที่จะเน้นย้ำกันเสมอๆ ว่า ไม่มีเหรียญด้านเดียว เพียงแต่หากทุกท่านมองว่า เมื่อนำไปใช้แล้ว จะได้ประโยชน์มากกว่าผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น ก็น่าที่จะนำมาประยุกต์ใช้ ถ้าท่านผู้บริหารจะมองหาแต่เครื่องมือที่ดีที่สุดโดยไม่ต้องการให้มีความเสี่ยงเลย ก็อาจจะไม่ได้ใช้เครื่องมือเหล่านี้

ประการที่สอง คือ อย่าเน้นความสำคัญของเครื่องมือการจัดการเหล่านี้ ให้อยู่เหนือบุคลากร เพราะไม่ว่าอย่างไร คนก็คือผู้ใช้ เครื่องมือก็ยังคงเป็นแค่เครื่องมือเท่านั้น หากคนใช้ผิด ไม่เข้าใจ ไม่พร้อม หรือไม่เปิดรับที่จะใช้ ก็จะทำให้เกิดแต่ความเสียหายเท่านั้น

การที่จะนำเครื่องมือใดๆ เข้ามาใช้ ผู้บริหารจะต้องเล่นบทบาทเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลง โดยทำหน้าที่ขายไอเดียใหม่ๆ นี้ ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ให้เขาทราบถึงประโยชน์ที่กิจการและตัวเขาเองจะได้รับจากการนำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้รวมถึงสร้างความเข้าใจ การยอมรับ และต้องให้การสนับสนุนในทุกด้านเพื่อให้ช่วงรอยต่อของการนำไปใช้ในช่วงแรกๆ นั้น ผ่านไปได้ อย่างราบรื่นที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการเทรนนิ่งให้พนักงานทราบ การสื่อสารอย่างเปิดอก การรับฟังความคิดเห็นจากพนักงาน การเตรียมพร้อมด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่จำเป็น ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้การริเริ่มการใช้เครื่องมือใหม่ในกิจการเป็นไปได้อย่างราบรื่นมากขึ้น เมื่อคัดเลือกเครื่องมือที่เหมาะสม เตรียมทุกอย่างไว้พร้อม ก็ต้องมีการผลักดันให้ใช้อย่างต่อเนื่อง เสมือนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการทำงานของกิจการไปเลย เนื่องจากเครื่องมือเหล่านี้ ยากจะเห็นผลลัพธ์จากการนำไปใช้ทันทีทันใด จำต้องใช้เวลาสักช่วงหนึ่ง จึงควรต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง จึงจะประเมินภาพ

^๒โกวิท กังสนันท, การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การ : มุมมองแนวบูรณาการกระบวนการและพฤติกรรม, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/pdf/วารสาร/53/01/50-02%2006.การบริหารการเปลี่ยนแปลง-โกวิท.pdf> [๓๑ มิ.ย.๒๕๕๗].

ที่เกิดขึ้นกับกิจการได้เป็นอย่างดี และหากมีข้อเสียบางอย่างเกิดขึ้น ก็อาจจะนำมาปรับปรุงต่อไปเพื่อให้ ผลลัพธ์ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย^๓

วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือทางการบริหารและการพัฒนาองค์กร ซึ่งเป็นกรอบวิธีการปฏิบัติของคนที่อยู่ในองค์กรนั้นนอกเหนือจากกฎระเบียบที่มีอยู่วัฒนธรรมไม่มีเขียน วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติของคนที่อยู่ในองค์กรสะท้อนให้เห็นขบวนการคิด การตัดสินใจ การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร และที่สำคัญที่สุดวัฒนธรรมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรเพราะองค์กรที่มีวัฒนธรรมแข็งและไม่ยืดหยุ่นจะทำให้วัฒนธรรมกลายเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น องค์กรที่ต้องการปรับตัวอย่างรวดเร็วจึงต้องใช้วัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์กรมากกว่าที่จะใช้กฎระเบียบที่เชื่อกันว่าไม่สามารถจะกำหนดข้อบังคับให้ครอบคลุมได้ทุกกรณี เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น การพัฒนาองค์กรจึงใช้วัฒนธรรมขององค์กรเป็นเครื่องมือในการแก้ไข โดยการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการ องค์กรที่วัฒนธรรมแข็ง เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมจะทำได้ยากศาสตร์การบริหารสมัยใหม่จึงต้องกำหนดวัฒนธรรมขององค์กรที่พึงประสงค์ และสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมา ในขณะเดียวกันก็ต้องขจัดวัฒนธรรมที่ไม่ดีให้หมดไปจากองค์กร วัฒนธรรมในองค์กรจึงเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้ องค์กรต้องคอยสำรวจตัวเองว่ามีวัฒนธรรมใดที่ไม่พึงประสงค์ที่จะต้องปรับเปลี่ยน และสร้างวัฒนธรรมใหม่ที่สอดคล้องกับทิศทางของความเป็นจริง^๔

อีกประการประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อไปสู่ความทันสมัยยังมีความจำเป็นอย่างมากต่อการปฏิรูประบอบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอและเนื่องจาก มาตรา ๓/๑ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา^๕ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าในอนาคตข้างหน้า ระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองน่าจะอยู่ในสภาพที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

^๓ธีรยุทธ วัฒนาศุภ, ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐, ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๓๙๕๔.

^๔บุญคลี ปลั่งศิริ, ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘, ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๔๖๕๒.

^๕สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๑๕.

เครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่สำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีพ.ศ. ๒๕๔๒ มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ๖ ประการ คือ

๑) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒) **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

๓) **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชน เข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔) **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะการแสดงประพจน์ หรืออื่นๆ

๕) **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖) **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน^๖

สรุปความ ก็คือ การบริหารแบบสมัยใหม่ทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องใช้หลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีภาครัฐและการมีส่วนร่วมในกรณีเอกชนจะต้องส่งเสริมบุคลากรให้เกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่อยู่เสมอ ซึ่งเป็นจุดเด่นที่สำคัญในการเปิดโอกาสในการติดตาม ตรวจสอบและกำหนดทิศทางการพัฒนาและคุณภาพลักษณะการบริหารเป็นแนวราบมากกว่าแนวตั้ง ซึ่งทำเห็นถึงความเสมอภาคกันระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนทุกภาคส่วน ดังนั้น กลยุทธ์การบริหาร คือ การระดมความคิดเห็นของบุคคลใน

^๖วิภาส ทองสุทธิ, **การบริหารจัดการที่ดี**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อินทภาษ, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๕-๑๓๔.

องค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชนมาเป็นกรอบในการพัฒนาพื้นที่และคุณภาพชีวิตซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นจากประชาชน ฝ่ายบริหารเป็นเพียงผู้ตอบสนองความต้องการเท่านั้น

๓) การเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาคเอกชนกับภาครัฐ

การบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจมีความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันหลายประการ ในส่วนที่มีคล้ายคลึงกันนั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายมีจุดร่วมที่ต่างฝ่ายก็มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารงาน ซึ่งเกี่ยวข้องในเรื่องของการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติการของกลุ่มบุคคลที่มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นอย่างไรก็ตาม การบริหารรัฐกิจก็มีเอกลักษณ์ของตนเองแตกต่างจากการบริหารธุรกิจในเรื่องสำคัญหลายประการ

ประเด็นสำคัญของความแตกต่างระหว่างภาครัฐและเอกชนไว้ดังนี้

๑. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม ภาครัฐให้ความสำคัญกับตลาดในระดับที่ต่ำกว่าเอกชน ทำให้มีแรงจูงใจเรื่องลดต้นทุนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยกว่าภาคเอกชน มีการกระจายความมีประสิทธิภาพไปให้ปัจจัยต่าง ๆ น้อยกว่าภาคเอกชนรวมถึงการเข้าถึงตัวชี้วัดของเรื่องตลาดและข้อมูลของภาครัฐมีน้อยกว่าภาคเอกชนนอกจากนี้ภาครัฐมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายและความเป็นทางการมากกว่าภาคเอกชนทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานมากกว่าภาคเอกชน เช่น มีความอิสระในการตัดสินใจน้อยกว่า อีกทั้งภาครัฐยังมีแนวโน้มถูกควบคุม และค้ำประกันในรายละเอียดมากกว่าภาคเอกชน รวมถึงต้องพบกับแหล่งอิทธิพลจากภายนอกมากกว่า นอกจากนี้ ภาครัฐยังได้รับอิทธิพลจากการเมืองมากกว่าภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าภาครัฐมักจะได้รับอิทธิพลในการตัดสินใจจากกลุ่มหลากหลายภายนอกมากกว่า เช่น การเจรจาต่อรอง ความเห็นของสาธารณชน และการตอบสนองของกลุ่มผลประโยชน์ การต้องให้การสนับสนุนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่า เช่น กลุ่มลูกค้าและกลุ่มผู้มีอำนาจ

๒. การดำเนินงานขององค์กร องค์กรของรัฐมีอำนาจในการดำเนินงานมากกว่าภาคเอกชน องค์กรของรัฐมีขอบเขตในการดำเนินงานกว้างกว่าภาคเอกชน เช่น ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ องค์กรของรัฐต้องถูกตรวจสอบการกระทำจากสาธารณชนมากกว่าภาคเอกชน องค์กรของรัฐถูกคาดหวังว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมหน้าที่ความรับผิดชอบ และชื่อเสียงสุจริตมากกว่าภาคเอกชน โครงสร้างภายในและกระบวนการทำงานของภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ เกณฑ์การประเมินผล และตัดสินใจยุ่งยากกว่าภาคเอกชน ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งมากกว่าภาคเอกชน ภาครัฐมีความอิสระในการตัดสินใจ และมีความยืดหยุ่นน้อยกว่าภาคเอกชน ภาครัฐมีอำนาจในการควบคุม กำกับ ผู้ใต้บังคับบัญชาที่อ่อนแอกว่าภาคเอกชน เนื่องจากมีศูนย์อำนาจหรือผู้บังคับบัญชาหลายคน ภาครัฐมีระเบียบที่เป็นทางการ มีความไม่เต็มใจที่จะมอบอำนาจและมีระดับในการบังคับบัญชามากกว่าภาคเอกชน ผู้บริหารสูงสุดของภาครัฐจะมีบทบาทในการอิงการเมืองมากกว่าผู้บริหารสูงสุดในภาคเอกชน ภาครัฐมีความระมัดระวัง มีความไม่ยืดหยุ่น มากกว่าภาคเอกชน แต่มีนวัตกรรมน้อยกว่าภาคเอกชน ภาครัฐมีการสับเปลี่ยนผู้บริหาร

สูงสุดบ่อย เนื่องมาจากมีการเปลี่ยนตัวนักการเมืองที่กำกับดูแลองค์การของรัฐนั้น ทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ต่อเนื่องทั้งนี้ภาครัฐจะมีความยุ่งยากในการวางแผนในเรื่องสิ่งจูงใจ เพราะไม่สามารถวัดความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐ จะมีความพึงพอใจในการทำงาน และมีความผูกพันกับภาระขององค์การน้อยกว่าภาคเอกชน^๗

Neustadt (1979) ได้สรุปความแตกต่างหลักระหว่างประธานาธิบดีกับผู้บริหารสูงสุดของบริษัทใหญ่ในสหรัฐอเมริกาไว้ดังนี้ ผู้บริหารสูงสุดของบริษัทมองการณ์ไกลโดยวางแผน ๑๐ ปีข้างหน้าของบริษัท แต่ประธานาธิบดีโดยเฉพาะในสมัยแรกจะวางแผนแค่ ๔ ปี โดยในปีที่ ๓ จะให้ความสำคัญกับแผนหาเสียงเพื่อที่จะได้เลือกตั้งเข้ามาใหม่ ทั้งนี้ จะเห็นความแตกต่างได้จาก

๑. อำนาจ เนื่องจากในบริษัทเอกชนมีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการแต่งตั้งและปลดผู้บริหารสูงสุด ผู้บริหารสูงสุดจึงกำหนดเป้าหมายขององค์การ เปลี่ยนโครงสร้างระเบียบปฏิบัติ และพนักงาน กำกับผลการปฏิบัติงาน ทบทวนการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ประสานกับบุคคลภายนอก เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำกับดูแล ส่วนประธานาธิบดีจะใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกในสภาองเกรสโดยไม่ต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของสภาองเกรสหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกเขาเข้ามา

๒. ระบบอาชีพ (career-system) บริษัทมีรูปแบบของระบบอาชีพที่ชัดเจน คือผู้บริหารสูงสุดของภาคเอกชนมักจะถูกสรรหาจากภายในบริษัทหรือนอกบริษัทในอุตสาหกรรมเดียวกัน เขายังมีความคุ้นเคยกับบทบาทและสภาวะแวดล้อมขององค์การตรงข้ามกับประธานาธิบดีซึ่งแทบจะไม่คุ้นเคยกับบทบาท หรืออาจจะคาดไม่ถึงว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นกับบทบาทนั้น

๓. ความสัมพันธ์กับสื่อ ผู้บริหารภาคเอกชนจะเป็นตัวแทนของบริษัทในการให้ข่าวสารกับสื่อภายนอก ซึ่งอาจจะไม่ต้องพบกับสื่อโดยตรง โดยสามารถที่จะจำกัดการเข้าถึงข้อมูลภายในของบริษัทได้ ตรงกันข้ามประธานาธิบดีกับสื่อจะอาศัยซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับประธานาธิบดีกับสมาชิกของสภาองเกรส ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสื่อ โดยต้องตอบคำถามแทบจะทุกคำถามกับสื่ออยู่เป็นประจำ

๔. การวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารภาคเอกชนต้องถูกประเมินโดยคณะกรรมการ โดยมีเกณฑ์การประเมินที่แน่นอน เช่น พิจารณาจากความสามารถในการทำกำไร ในขณะที่ผู้บริหารก็สามารถประเมินผู้ใต้บังคับบัญชาตามเกณฑ์ของบริษัท ซึ่งต่างจากประธานาธิบดีจะถูกประเมินจากหลายกลุ่ม เช่น ประชาชนจะประเมินว่า อะไรที่กระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา สมาชิกสภาองเกรสเจ้าหน้าที่และกลุ่มผลประโยชน์จะประเมินโดยการคาดเดาว่าประธานาธิบดีสามารถทำอะไรให้กับพวกเขาได้ส่วนสื่อมวลชนจะเปิดเผยทุกเรื่องและจะวิจารณ์หรือประเมินทุกเรื่องที่ประธานาธิบดีทำ

^๗Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, c. N., Comparing public and private organizations, Public Administration Review, (March-April, 1976). pp. 56-67.

๕. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้บริหารภาคเอกชนจะถูกคาดหวังเพียงแต่การกำหนดกลยุทธ์เพื่อปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการ โดยการกำกับดูแลให้มีผลตามที่กำหนดในกลยุทธ์นั้น ๆ หรือหน้าที่ในการจัดการทั่วไปของบริษัทจะอยู่ที่คนเดียว คือ ผู้บริหารสูงสุด ที่แตกต่างกับประธานาธิบดีซึ่งมีหน้าที่กว้างขวางในการบริหารจัดการประเทศ โดยต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ที่แข่งขันกับสมาชิกของสภาองเกรสและศาล^๘

นอกจากนี้ การจัดการภาครัฐและเอกชน มีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการจัดการ ๓ ประการ คือ

ประการแรก การแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางการเมือง (economic exchange versus political authority) ภาคเอกชนจะดำเนินกิจการโดยอาศัยการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจของสินค้าและบริการ แต่ภาครัฐจะดำเนินงานโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ระเบียบ และภาษี

ประการที่สอง การแข่งขันหรือการผูกขาด(competition versus monopoly) อำนาจทางนิติบัญญัติมักจะจัดตั้งองค์การเพียงองค์การเดียว เพื่อให้บริการหรือขายสินค้า ดังนั้นองค์การของรัฐจึงมีอำนาจในการผูกขาด แต่บริษัทเอกชนจะต้องแข่งขันกับบริษัทอื่นในตลาด ดังนั้นการจัดการภาคเอกชนจึงเกี่ยวข้องกับราคาสินค้าและบริการ และส่วนประกอบของสินค้าและบริการ เพื่อให้สินค้าและบริการสามารถขายได้ในตลาด ภาคเอกชนจึงต้องเน้นเรื่องบัญชีเพื่อกำกับต้นทุนต่อหน่วยให้สามารถมีกำไรได้มากที่สุด ทำให้ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินและบัญชี ในทางตรงข้ามฝ่ายขายหรือตลาดจะมีอิทธิพลน้อยสำหรับองค์การของรัฐ เนื่องจากไม่ต้องแข่งขันกับบริษัทใด และ

ประการสุดท้าย การปกครองด้วยคนคนเดียวหรือการปกครองตามลำดับชั้น^๙

การเปรียบเทียบความแตกต่างของภาครัฐและเอกชนในหัวข้อนี้ คือ การที่ดูว่ามีจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกมากเท่าไรที่สามารถควบคุมเป้าหมายและการดำเนินงานขององค์การ บริษัทภาคเอกชนดำเนินงานโดยขึ้นอยู่กับชั้นการบังคับบัญชาเพียงชั้นเดียว คือ ผู้บริหารสูงสุด แต่องค์การของรัฐถูกฝังอยู่กับลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่มากกว่า ทั้งที่เป็นองค์การของรัฐอื่นหรือไม่ใช้องค์การของรัฐ จึงเป็นผลทำให้ผู้บริหารขององค์การของรัฐมีอำนาจน้อยกว่าภาคเอกชนใน

^๘Neustadt, R. E., *American presidents and corporate executives*, A paper prepared for a meeting of the national academy of public administration's panel on presidential management, (1979).

^๙Knott, J. H., Comparing public and private management : Cooperative effort and principal-agent relationships, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993),p.93.

การควบคุมโครงสร้างทรัพยากร และบุคลากร หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารภาครัฐอยู่ในตำแหน่งที่ไม่เข้มแข็งในการนำการดำเนินกิจกรรมขององค์กร^{๑๐}

การจัดการภาครัฐและเอกชน โดยทั่วไปแล้วในระบบเศรษฐกิจจะถูกแบ่งเป็น 2 ภาค คือ ภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐ หมายถึง ภาคที่ให้บริการหรือสินค้าซึ่งขอบเขตและความหลากหลายของการบริการและสินค้าไม่ได้ถูกเลือกโดยผู้รับบริการหรือผู้ซื้อโดยตรง แต่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งในระบบประชาธิปไตย คือผู้แทนของประชาชน^{๑๑} ความหมายนี้ไม่ได้ทำให้เห็นขอบเขตทั้งหมดของกิจกรรมของภาครัฐ แต่ได้ให้ประเด็นที่สำคัญว่า ภาครัฐเป็นผลลัพธ์ของสาธารณชนหรือการตัดสินใจของนักการเมืองมากกว่าการใช้กระบวนการด้านตลาด ส่วนรัฐบาลเป็นฐานของการออกคำสั่ง คือ สามารถบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตาม ในขณะที่ตลาดเป็นการใช้ความสมัครใจ Stiglitz^{๑๒} ระบุความแตกต่างของรัฐเป็นองค์การเดียวที่มีสมาชิกได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด และรัฐมีอำนาจที่จะบังคับซึ่งองค์การอื่นในระบบเศรษฐกิจไม่มี ปัจเจกบุคคลเลือกที่จะเป็นสมาชิกของสโมสร เลือกที่จะซื้อหุ้นในบริษัท หรือเลือกที่จะทำงานให้กับองค์การใดองค์การหนึ่งแต่ปัจเจกบุคคลจะไม่มองประเทศที่ตนเองอาศัยอยู่เป็นทางเลือกและการที่จะเลือกอาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง คนนั้นถือว่าเป็นสมาชิกของรัฐ ความจริงที่ปัจเจกบุคคลถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของรัฐโดยปริยายนั้น ทำให้รัฐมีอำนาจในการบังคับ ในขณะที่องค์การอื่นไม่มี หรือสามารถกล่าวโดยทั่วไปว่า กิจกรรมใด ๆ ของปัจเจกบุคคลสามารถกระทำได้โดยสมัครใจยกเว้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับรัฐ การที่ปัจเจกบุคคลสามารถเป็นสมาชิกของรัฐโดยไม่มีที่สิ้นสุด และการที่รัฐมีอำนาจบังคับทำให้รัฐบาลมีความแตกต่างโดยพื้นฐานจากภาคเอกชน แต่ภาคเอกชนก็มีวิธีทำให้ปัจเจกบุคคลปฏิบัติตาม คือการใช้สัญญา อย่างไรก็ตามหากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับกฎหมายแล้วเอกชนเองก็ต้องถูกบังคับโดยระบบกฎหมายของรัฐอยู่ดี

แม้ว่าภาครัฐและภาคเอกชนจะถูกมองว่าถูกแยกกันโดยความแตกต่างอย่างชัดเจน กับการแบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นเอกชน เนื่องจากทั้งสองภาคมีปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลาซึ่งสามารถกล่าวได้ว่า ระบบทุนนิยมสมัยใหม่ เป็นระบบผสมระหว่างภาครัฐและเอกชนและระบบเศรษฐกิจก็จะเป็นภาครัฐหรือเอกชน แต่เป็นระบบที่ผสมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน^{๑๓} ภาคเอกชนต้องอาศัยรัฐบาลในการสร้างสาธารณูปโภคและระบบกฎหมาย หากไม่มีทั้งสองอย่างนี้ตลาดไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐบาลอาศัยภาคเอกชนในเรื่องการผลิตและการ

^{๑๐}Bower, J., **Effective public management**, (Harvard Business Review, 1977), p. 131.

^{๑๑}Hicks, U. K., **Public finance**, (London : Oxford University Press, 1958), p. 1.

^{๑๒}Stiglitz, J. E., **The economic role of the state**, Cambridge, (MA: Blackwell, 1989), p. 21.

^{๑๓}Musgrave, R. A., & Musgrave, p. B., **Public finance in theory and Practice** (5th ed.), (New York, 1989), p. 4.

จำหน่ายสินค้าและบริการ กับรายได้ในด้านภาษีจากภาคเอกชน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองภาคมีความซับซ้อนมากกว่าจะด่วนสรุปว่าทั้งสองภาคต้องแยกจากกันหรือเป็นฝ่ายตรงข้ามกัน

ประการแรก การตัดสินใจของภาครัฐอาจมีผลบังคับ เช่น พลเมืองสามารถถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม เช่น จ่ายภาษี ถูกเวนคืนที่ดิน แต่ธุรกิจเอกชนจะมีเสรีภาพมากกว่าในการทำตามอำเภอใจ เช่น สามารถตั้งราคาขายสินค้าต่างกับกับผู้ซื้อต่าง ๆ กัน หรือสามารถปฏิเสธที่จะขายก็ได้

ประการที่สอง ภาครัฐมีรูปแบบของความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่างจากภาคเอกชน ในขณะที่การจัดการบริษัทโดยทฤษฎีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น พนักงาน องค์การของรัฐ ต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้นำทางการเมือง สภาผู้แทน สาธารณะชน และระบบตุลาการ

ประการที่สาม ผู้บริหารสูงสุดของภาครัฐต้องรับมือกับคำสั่งที่มาจากภายนอกหรือคำสั่งของนักรการเมือง (outside agenda) ซึ่งโดยมากจะถูกกำหนดโดยผู้นำทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากองค์การภาคเอกชนที่ทุกระดับขององค์การจะมีความเข้าใจร่วมกันว่า ต้องหารายได้เพื่อให้ได้กำไรสูงสุด แต่นักรการเมืองอาจต้องการการกระทำจากภาครัฐที่อาจจะทำให้หลักการจัดการที่ดีเสียไป หรือสามารถเปลี่ยนใจบ่อย ๆ ซึ่งการที่ต้องปฏิบัติตามความต้องการของนักรการเมือง อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างราชการหรือพนักงานของรัฐกับนักรการเมืองได้ การปฏิบัติตามคำสั่งทางการเมืองของภาครัฐไม่ได้หมายความว่า จะมีเหตุผลน้อยกว่าการปฏิบัติเพื่อกำไรของภาคเอกชน แต่คำสั่งทางการเมืองทำให้การจัดการภาครัฐแตกต่างจากภาคเอกชน หากภาครัฐส่วนใหญ่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่มาจากนักรการเมือง จะทำให้ขอบเขตการปฏิบัติงานของผู้บริหารภาครัฐน้อยลง ประการที่สี่การวัดผลผลิตหรือประสิทธิภาพในการผลิตของภาครัฐเป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจากภาครัฐไม่มีเกณฑ์วัดซึ่งใช้ผลกำไรเช่นเดียวกับภาคเอกชน ทำให้การวัดผลการปฏิบัติงานในภาครัฐไม่ว่าระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ เป็นไปด้วยความยาก ซึ่งอาจจะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจเกิดกับภาคเอกชนได้ แต่โดยทั่วไปแล้วเกิดน้อยกว่าภาครัฐ ประการที่ห้า การที่ภาครัฐมักจะมีขนาดใหญ่และมีความหลากหลาย ทำให้การควบคุมและการประสานงานเป็นไปด้วยความยาก และหากต้องเป็นการประสานงานด้วยเหตุผลทางเมืองจึงทำให้ยากยิ่งขึ้น

จึงกล่าวได้ว่า เครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐกับเอกชนเป็นการพยายามอธิบายถึงการนำเอาวิธีการจัดการในรูปแบบของเอกชนมาปรับเปลี่ยนใช้ในการบริหารจัดการในภาครัฐให้มากขึ้น เพราะมองว่า การบริหารภาครัฐในอดีตนั้น ย่อมไม่มีความคล่องตัว การปรับตัวที่ช้า มีขั้นตอนมากมาย การบริหารแบบมีอคติต่อระบบ รวมทั้งวัฒนธรรมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงทำให้ ภาครัฐจึงมีการปรับตัว และพัฒนาองค์กรของตนเองให้มีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ การสร้างผู้นำการบริหารอย่างมืออาชีพ การทีมงานให้มีความสามารถตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล จนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

๔) ข้อเสนอแนะเพื่อการกำกับดูแลกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐและเอกชน

การกำกับดูแลกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐและเอกชน เป็นแนวคิดที่แตกต่างกัน โดยเป้าหมายและวิธีการดำเนินกิจกรรม ในภาครัฐระบบการบริหารราชการจะมีแนวคิดพื้นฐานมาจาก Mex Weber ในขณะที่การบริหารดำเนินการภาคเอกชนได้รับอิทธิพลอย่างมากของอดัม สมิท แนวเสรีนิยมในการแสวงหากำไรอย่างมีคุณธรรม นอกจากนี้การบริหารภาครัฐจะมุ่งไปที่ภาคการบริการประชาชนและการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ส่วนภาคเอกชนมุ่งที่จะทำกำไรให้กับบริษัทของตนเองเพื่อและมุ่งการแข่งขันในทางเทคโนโลยีและอื่นๆ แต่ถึงอย่างไรก็ตามในโลกยุคใหม่การบริหารภาครัฐมุ่งที่นำเอาวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารมากขึ้นแต่วิธีการไม่ใช่เพื่อการแข่งขันที่จะแสวงหากำไรอย่างเอกชน ดังนั้น ผู้เขียนยังเห็นมุมมองที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ต่างก็มุ่งที่ไปภาคประชาชนเป็นสำคัญดังนั้น จึงขอเสนอความคิดเห็นบางประการที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดในทางการบริหารได้ ดังต่อไปนี้

๑) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมุ่งการให้ความสำคัญด้านคุณภาพ ในภาครัฐจะต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม จริงใจ และการมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนที่ดีไม่เลือกว่าบุคคลนั้นจะยากดี มีเงิน หรือนับถือศาสนาอะไรก็ตาม จะต้องมองประชาชนในฐานะเพื่อนมนุษย์ด้วยกันที่ได้รับความทุกข์อยู่ให้มีความสุขอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งการกระทำ การพูดและจิตใจ เมตตาอย่างถึงที่สุด ส่วนภาคเอกชนจะต้องผลิตสินค้าให้มีคุณภาพหรือเป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตโดยหากสินค้าไม่มีคุณภาพตามที่ติดฉลากก็ควรที่แสดงคุณธรรมอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผู้บริโภค นอกจากในภาคการบริการตามสถานที่ต่างๆ การจัดบริการแก่ประชาชนมีความเหมาะสมกับราคาที่ตั้งไว้หรือไม่ ซึ่งบางครั้งการตั้งราคาในการบริการในประเทศไทยบางอย่างยังสูงอยู่มากซึ่งแสดงให้เห็นว่าหากบุคคลนั้นไม่มีเงินไม่ทองก็จะไม่ได้รับการในกรณีคลินิกที่ตั้งอยู่เรียงรายในตามหัวเมืองทั่วไป เป็นต้น ซึ่งการบริหารอย่างมีคุณภาพนอกจากเป็นการยกระดับให้การการท่องเที่ยวแล้วยังสามารถสร้างความเชื่อถือให้กับชาวต่างชาติอีกด้วย

๒) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมุ่งการบริหารเชิงธรรมาภิบาลให้มากขึ้น การปรับทิศทางการกำกับดูแลในส่วนภาครัฐนั้นถือได้ว่า การเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าวเป็นการบริหารที่ทันสมัยมีความเหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์แต่กระนั้นการประเมินผลการทำงานขององค์กรภาครัฐก็เป็นสิ่งที่ควรกระทำไปพร้อมๆ กับการปฏิบัติงานของข้าราชการเพราะหากปล่อยให้มีการบริหารไปอย่างไรการตรวจสอบก็จะทำให้ธรรมาภิบาลคงเป็นเพียงหลักการที่ร่างเอาไว้สวยงามแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือพัฒนาประเทศได้เลย นอกจากนี้ การปรับทิศทางการบริหารจะต้องมุ่งไปที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการรับบริหารและส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ส่วนภาคเอกชน การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมและความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคว่าเป็นหัวใจของการบริหารจัดการองค์กรจะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด เช่น การเสียภาษีให้กับรัฐ เป็นต้น และความรับผิดชอบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ที่ปล่อยน้ำเสียและสร้างมลพิษใน

แต่ละรอบปีไม่ใช่น้อยหากการบริหารนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกกรักษ์ชุมชนก็ควรที่ทำการฟื้นฟูและ
ออกค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้นๆ เป็นต้น

๕) บทสรุปวิเคราะห์

การบริหารภาคเอกชน มีส่วนในการขยายฐานองค์ความรู้ในเชิงของนโยบายที่
ตอบสนองความต้องการของผลกำไรที่สามารถกำหนดทิศทางที่ชัดเจนภายใต้กลไกที่นำไปปฏิบัติได้
ซึ่งสามารถบริหารจัดการทั้งคน เงิน วัสดุ และองค์ความรู้อื่นๆในกระแสหลักได้อีกด้วยโดยการ
ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขปัญหาอุปสรรค หรือแม้การปฏิรูปในระดับตัวโครงสร้างขององค์กร
และการสร้างค่านิยมที่สอดคล้องกับการพัฒนาชาติในมิติที่สังคมต้องการซึ่งอาจจะต้องมีนักบริหาร
เป็นตัวแปรที่จะกำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์การทำงานเชิงรุกที่
สามารถบอกทิศทางที่ดีและเป็นไปได้ ตามกฎเกณฑ์กติกาขององค์กรนั้นๆภายใต้เงื่อนไขของการ
กระจายอำนาจซึ่งมีกรอบอยู่ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ให้เข้ามากำหนดเป้าหมายขององค์กร
ร่วมกันในทุกๆระดับ

นอกจากนี้ การบริหารภาครัฐ และการบริหารภาคเอกชนร่วมด้วย ซึ่งเป็นผลให้เกิด
การบูรณาการของชุดความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการในยุคเก่ากับการบริหารจัดการในยุคใหม่ ว่า
มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในลักษณะใด ที่เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการยอมรับด้วยหลักวิชาการ
ในปัจจุบัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารทั้งระบบราชการและเอกชนมีความจำเป็นอย่างมากในการ
นำเอาองค์ความรู้ทางทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กรให้มีความทันสมัย
เท่าทันต่อโลกยุคปัจจุบัน

บรรณานุกรม

๑) หนังสือทั่วไป

กิจจานุเบกษา. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.

๒๕๔๖, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๖.

ธีรยุทธ วัฒนาศุภ. ประชาชาติธุรกิจ. วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐. ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๓๙๕๔.

บุญคลี ปลั่งศิริ. ประชาชาติธุรกิจ. วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘. ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๔๖๕๒.

วิภาส ทองสุทธิ. การบริหารจัดการที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อินทพาส,
๒๕๕๑.

๒) เว็บไซต์

โกวิท ภัณฑนนท์. การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์กร : มุมมองแนวบูรณาการกระบวนการ
และพฤติกรรม. [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/pdf/วารสาร/53/01/50-02%2006.การบริหารการเปลี่ยนแปลง-โกวิท.pdf> [๓๑ มิ.ย.
๒๕๕๗].

ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. การบริหารการเปลี่ยนแปลง(ChangeManagement). [ออนไลน์].
 แ ห ล่ ง ขี้ อ มู ล :
[http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Change Management.pdf](http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Change%20Management.pdf) [๓๑ มี.ย.๒๕๕๗].

๓) ภาษาอังกฤษ

- Allison. Graham Public and Private Management : Are they fundamentally alike in all unimportant respects?. In S. Frederick (Ed.). **Current issues in public administration**. New York: St Martin's Press, 1982.
- H. Rainey. & G. Backoff, R. W., & N. Levine. **Comparing public and private organizations**. Public Administration Review. March-April, 1976.
- J. E. Stiglitz. **The economic role of the state**. Cambridge. MA : Blackwell, 1989.
- J. Bower. **Effective public management**. Harvard Business Review, 1977.
- J. H. Knott. Comparing public and private management : Cooperative effort and principal-agent relationships. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 1993.
- N. Flynn. **Public sector management** (3rd ed.). London : Prentice-Hall Harvester, 1997.
- R. A. Musgrave & P. B. Musgrave. **Public finance in theory and Practice** (5th ed.). New York, 1989.
- R. E. Neustadt. **American presidents and corporate executives**. A paper prepared for a meeting of the national academy of public administration's panel on presidential management, 1979.
- R. D. Pursley & N. Snortland. **Managing government organizations**. Belmont. CA : Duxbury Press, 1980.
- U. K. Hicks. **Public finance**. London : Oxford University Press, 1958.