

หลักการธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารงาน*
GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES FOR ADMINISTRATION

อานนท์ รักษ์ผล, Anon Rukpool
สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุพรรณบุรี
Pensioner Suphanburi Office of Buddhism

ณัฐกร ปังลออ, Natthakorn Panglaor
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยสงฆ์สุพรรณบุรีศรีสุวรรณภูมิ
Bachelor of Public Administration Program, Suphanburisrisuwanapumi
Buddhist College

ศุภกิจ ภัคดีแสน, Suphakit Phakdeesaen
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต หน่วยวิทยบริการคณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธมณฑลจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี
Bachelor of Public Administration Program, Academic Resources Unit
Faculty of Social Sciences Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Phutthamonthon Chanthaburi Chanthaburi Province

พระอโณทัย กตปุญโญ, Phra Anothai Katapunyo
วัดสบหนอง ตำบลตาลชุม อำเภอท่าวังผา จังหวัดน่าน
Watsopknong T.Tanchum, Tha Wang Pha District, J.Nan Province

กิตติศักดิ์ วิมล, Kittisak Wimon
38/254 หมู่ 1 ตำบลบางกร่าง อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
38/254 M. 1 T.Bang Krang, Mueang Nonthaburi District, J. Nonthaburi Province

E-mail : anon_2504@hotmail.com



* Received 12 May 2020; Revised 14 June 2020; Accepted 18 June 2020

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าการบริหารงานทั้งภาครัฐและเอกชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ต้องทันต่อเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลง โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลจะทำให้หน่วยงานของรัฐ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นกลไกในการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการบริหารงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหาร เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึง ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, การบริหาร

Abstract

Nowadays, we can see that the administration of both the public and private sectors have changed a lot that we must be in time for change by applying good governance principles in government administration which will make government agencies have efficient and effective. It is also a mechanism for monitoring, evaluating, and inspecting management. to prevent damage in the administration, to create a good sense of management and working in an organization, to establish a system that supports the implementation of good conscience whether in the matter of effective management, not wasteful the tracking of fraud, transparency, can be examined by considering the related persons who will be affected. Because those affected by the operation of the government agency are directly relating to the people.

Keywords : Governance, Administration

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา
ระบบราชการ, 2557) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และวางรากฐาน
ธรรมาภิบาลของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชน มีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้น
สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมบริหารประเทศที่สูงกว่าในอดีต
การรวมตัวแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเป็นการ
วางรากฐานการพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถี
การดำเนินชีวิตในสังคมไทยและเสริมสร้างการเมืองให้โปร่งใส สุจริตมากขึ้น ซึ่งจากแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ, 2557) ได้กำหนดการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศเป็น
ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ประการหนึ่ง เนื่องจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังคงให้ประชาชนมีส่วน
ร่วมในระดับที่ค่อนข้างน้อย มีปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสไม่เป็นธรรมและการทุจริตประพฤติ
มิชอบอันมีผลกระทบ ต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีนานาชาติซึ่งจากการจัดอันดับดัชนี
การรับรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index) ของประเทศในแถบภูมิภาค
เอเชียแปซิฟิก ประจำปี พ.ศ. 2550 พบว่าไทย ติดการคอร์รัปชันอันดับที่ 84 ของโลก และ
อันดับที่ 14 ของเอเชีย จึงต้องให้มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้
บังเกิดผล อย่างจริงจังและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเฉพาะส่งเสริมให้ข้าราชการและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาล ตามที่กำหนดไว้
ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
ธรรมาภิบาล (วิลาตี บุรีกุล, 2546) จัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครอง
ในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาล
หรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะ
กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรม
ในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชน
เป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือ
ปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อม
จึงเป็นไปได้ไม่ได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วน
ให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

การให้ความหมายของ ธรรมาภิบาล ซึ่งก็มีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นคำที่ประกอบด้วยศัพท์ 2 ศัพท์ด้วยกันคือ ธรรม กับ อภิบาล ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายว่า

ธรรม หมายถึงความยุติธรรม, ความถูกต้อง, กฎ, กฎเกณฑ์, กฎหมาย, สิ่งดีงาม

อภิบาล หมายถึงการดูแลการปกครองการบริหารการปกป้องการสร้างสรรค์ภูมิคุ้มกัน บำรุงรักษาปกครองปกป้องหรือคุ้มครอง

ปัจจุบัน ทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญคือการเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐกรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดการรวมตัวกันโดยสมัครใจและความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน สังคมสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวถึงความหมายธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาลไว้หลายประการ ดังนี้

1. ประชากรรัฐ หมายถึง ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. ประชากรรัฐ หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบหรือ

3. ประชากรรัฐ หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือบริหารที่เป็นธรรมโดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544, น. 19 - 20)

นอกจากความหมายจากข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลไว้อย่างน่าสนใจ เช่น ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ (ธีรยุทธ บุญมี, 2541, น. 1) เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

โดยสาระธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล (อานันท์ ปันยารชุน, 2542, น. 5) การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก (ชัยอนันต์ สมุทวิมข, 2521, น. 54) เป็นสิ่งที่มุ่งความดีงามความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมิไว้เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คนทุกหมู่เหล่าไม่ให้เกิดร้อนด้วยเรื่องการอุปโภคบริโภค ในนโยบายเรื่องเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดีสนับสนุนให้คน เป็นคนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ ธรรมาภิบาล จึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บูชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง (ปรีชา ช่างขวัญยืน, 2542, น. 103) ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับความหมายที่ว่า การบริหารจัดการที่ดี หมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลักๆ ได้แก่ หลักการที่ดีวิธีการที่ดีและผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย คือจะต้องมีประสิทธิภาพมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ (ปรัชญา เวสารัชช, 2543)

โดยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล เป็นกระบวนการที่กระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ มีการดำเนินการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง และความชอบธรรมของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจและขอบเขตของหน้าที่ไว้ รวมไปถึง ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

มีทั้งนักวิชาการและองค์การต่างๆ ที่ได้ออกมาให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหมายถึงขบวนการหรือขั้นตอนในการทำงานหรือกิจกรรมใด ๆ ที่จัดขึ้นในสถาบันฯ เริ่มจากงานในหน้าที่รับผิดชอบแต่ละคนงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำหรืองานที่ร่วมกันทำจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก คือ(สถาบันราชประชาสมาสัย, 2549, น. 6)

1. หลักนิติธรรมเคารพและปฏิบัติตามกติการะเบียบแบบแผนและกฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ละเมิดอย่างตั้งใจหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ตั้งใจเพราะไม่รู้ฉะนั้นถ้าไม่แน่ใจต้องศึกษาก่อนว่าจะผิดหลักนิติธรรมหรือไม่ก่อนที่จะทำลงไป

2. หลักคุณธรรมในหลายแง่มุมเช่นเมตตาธรรมคือความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข จริยธรรมทำอะไรให้ถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนกตัญญูกตเวทีตามการรู้จักบุญคุณและคิดจะตอบแทนหรือตอบแทนการรู้จักละอายและเกรงกลัวบาปกรรมไม่ดีโดยการมีคุณธรรมจะช่วยยกคุณค่าความเป็นมนุษย์ให้สูงขึ้นเป็นที่ยกย่องของคนทั่วไป

3. ความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกเรื่องราวในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ ตอบข้อสงสัยได้ชัดเจนทุกคำถาม

4. การมีส่วนร่วมพึงระลึกไว้ว่าตนเองเป็นสมาชิกของสถาบันฯ นอกเหนือจากงานในหน้าที่แล้วกิจกรรมอื่นที่มีผลต่อสถาบันฯ จะต้องร่วมมืออะไรที่มีต้องทักท้วง

5. ร่วมรับผิดชอบต่อผลงานที่ทำเองทำโดยกลุ่มทำในนามสถาบันฯ ถ้าดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นถ้าผิดพลาดบกพร่องต้องช่วยกันแก้ไขไม่วางเฉย

6. ความคุ้มค่าทั้งในแง่รูปธรรมและนามธรรมที่สัมผัสจับต้องมองเห็นได้หรือรู้สึกคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่า

ถ้าทำตามหลักข้างต้นทั้ง 5 มาครบถ้วนแล้วเมื่อพิจารณาถึงหลักความคุ้มค่าแล้วไม่ผ่านก็ควรทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อผลงานให้มากที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลตามภาษาไทย (พฤทธิสถาน ชุมพล, 2546, น. 130) เป็นแนวคิดที่ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางหลังจากมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยแนวคิดเรื่องการจัดการปกครองและการปกครองที่ดีนั้น ได้รับการรณรงค์อย่างมากโดยสถาบันทางเศรษฐกิจและการเงินระดับโลกและตั้งที่ทราบแล้วว่าแนวคิดนี้ได้มีการค้นพบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 (อรพิณท์ ส孚โชคชัย, 2541, น. 2) แต่ถึงกระนั้นก็ได้มีการนำคำว่า Good governance มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งกล่าวได้ว่าคำว่า Good governance เพิ่งมีการนำมาใช้อย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อไม่นานนี้เอง นอกจากนี้การพัฒนาการของการใช้คำ Good governance เพิ่งมีปรากฏและใช้ในวงการของนักวิชาการการบริหารและการปกครองของสังคมเมื่อไม่นานมานี้ ส่วนคำว่า Governance นั้นได้ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมและมีผู้ใช้กันมานานแล้วโดยพจนานุกรมได้ให้ความหมายคำว่า Governance ดังนี้ Governance means 1) The act, process, or power of governing ; government, 2) The state of being governed ซึ่งแปลกันตรง ๆ ก็หมายถึงการกระทำ กระบวนการหรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) ซึ่งอาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil service) แนวคิดเรื่อง Good governance หรือหลักธรรมาภิบาลสากลนี้ (อรพิณท์ ส孚โชคชัย,

2541, น. 3) จึงยังเป็นแนวคิดที่ใหม่และจากการอ้างอิงข้อมูลจากองค์กรบางองค์กรพบว่าเพิ่มมีการใช้ครั้งแรกของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ถึงกระนั้นก็ตามธนาคารโลกเองก็ได้มีการพัฒนาให้เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควรฝ่ายองค์กรที่ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ อย่างจริงจังอีกทั้งได้เป็นแกนนำในการผลักดันแนวคิดและสร้างความยอมรับร่วมกันในระดับโลกว่ากลไกประชารัฐเป็นรากฐานที่ทำให้คนในสังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข คือองค์กรพัฒนาแห่งประชาชาติ

หลักการกำกับดูแลองค์การที่ดีของประเทศไทย

การกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้ถูกอ้างอิงถึงครั้งแรกในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 เรื่อง “Sub -Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2547 น. 3 - 5) ว่าเป็น “ลักษณะและวิถีทางของการใช้ อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาวะรับผิดชอบรอบ ตัวบท กฎหมาย เกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร” ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ทำการศึกษา และวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศคือการที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับ Governance ได้รับการถ่ายทอดผ่าน หน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - operation and Development : OECD) เป็นต้น

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคมไทย ซึ่งสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร

ทั้งในภาครัฐและเอกชนมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพสูงรวมถึงการกระทำผิดทุจริตและขาดจริยธรรมของบุคลากร ประกอบกับใน ปัจจุบันที่สถานการณ์ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหารงาน ของราชการ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่โครงสร้างการบริหารจัดการ ภาครัฐยังขาดความยืดหยุ่น และข้าราชการยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งใน ระดับโครงสร้าง ระดับนโยบายและระดับ การปฏิบัติการดังข้อสรุปต่อไปนี้

1. ภาครัฐขาดกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมภายนอก
2. บุคลากรขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน และค่านิยมที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนรวมถึงการไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ ในปัจจุบัน จึงส่งผลให้การดำเนินงานในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเกิดความ คุ่มค่าสูงสุด ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย
3. ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการของภาครัฐยังมีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้การบริหารจัดการโดยรวมไม่สามารถสนองตอบและ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริต และผิดจรรยาในการปฏิบัติราชการได้
4. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์ บ้านเมือง รวมถึงไม่รู้ระบบการปฏิบัติงานของราชการเพียงพอ ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วม ในกระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของภาครัฐได้
5. เกิดปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้ ภาครัฐ เกิดความสูญเสีย ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ งบประมาณ รายได้นำส่งรัฐ และค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตภายในหน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก

จากประเด็นปัญหาที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นทำให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้ กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐทุกภาค ส่วนภายในประเทศอย่างต่อเนื่องตามลำดับ

ความหมายของการบริหาร

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือ การปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงาน

ภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

1. การบริหารนโยบาย (Policy)
2. การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
3. การบริหารคุณธรรม (Morality)
4. การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
5. การวางแผน (Planning)
6. การจัดองค์การ (Organizing)
7. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)
8. การอำนวยการ (Directing)
9. การประสานงาน (Coordinating)
10. การรายงาน (Reporting)
11. การงบประมาณ (Budgeting)

เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCORB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึงการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น

1. การบริหารคน (Man)
2. การบริหารเงิน (Money)
3. การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
4. การบริหารงานทั่วไป (Management)
5. การบริหารการให้บริการประชาชน (Market)
6. การบริหารคุณธรรม (Morality)
7. การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message)
8. การบริหารเวลา (Minute)
9. การบริหารการวัดผล (Measurement)

เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่าบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากนี้ 2 ตัวอย่างนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5 ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด ประสานงานและประชาสัมพันธ์

นอกจากความหมายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นักวิชาการยังให้ความหมายว่าการบริหารการจัดการ หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของและการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2514, น. 13 - 14) ซึ่งก็มีความสอดคล้องกับความหมายที่ว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบายซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) และคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
 2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
 3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
 4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
 5. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
 6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของกลุ่ม กล่าวคือ ความร่วมมือ (collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
 7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
 8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
 9. การบริหารไม่มีตัวตน (intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์
- นอกจากนั้นแล้ว การบริหารถือ เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ (อนันต์ เกตุวงศ์, 2523, น. 27) ซึ่งถือเป็นระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมา

ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (ไพบูลย์ ช่างเรียน, 2532, น. 17) และมองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2535, น. 8) ซึ่งมีความสอดคล้องในเรื่องการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร (บุญทัน ดอกไธสง, 2537, น. 1.) โดยมี แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงาน ไว้ 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (Public Services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษา ความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้ เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (Public or Governmental Organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

บทสรุป

ที่ใดมีกลุ่มที่นัย่อมมีการบริหาร จึงถือได้ว่าการบริหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในอันที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร มีลักษณะการวินิจฉัยสั่งการนักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพราะการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและการเจริญเติบโตของการบริหาร ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว องค์กรโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการที่จะดำรงชีวิตของบุคคลในสังคม

เอกสารอ้างอิง

- ชัยอนันต์ สมุทวิมข. (2521). การปฏิรูปการศึกษาการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). ธรรมนูญการปกครองเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). ธรรมนูญแห่งชาตินิติศาสตร์ก้าวหน้าประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.
- ไพบูลย์ ช่างเรียน. (2532). วัฒนธรรมการบริหาร กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์.
- บุญทัน ดอกไธสง. (2537). การจัดองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ปรีชา ช่างขวัญยืน. (2542). ธรรมนูญ ธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โครงการตำราคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลในการพัฒนาหมู่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ : กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. (2547). คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี Good Governance Rating.
- สมพงศ์ เกษมสิน. (2514). การบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เกษมสุวรรณ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - พ.ศ.2555. เรียกใช้เมื่อ 17 มี.ค. 62 จาก http://www.opdc.go.th/uploads/files/strategies_new.pdf
- พฤทธิสถาน ชุมพล. (2546). คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (Concept in Contemporary Political Science). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สถาบันราชประชาสมาสัย. (2549). ธรรมนูญฉบับศาลสุข. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2541). สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี. รายงานที่ตีอาร์ไอ. ฉบับที่ 20 มกราคม.

อานันท์ ปันยารชุน. (2542). ธรรมนูญในการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนันต์ เกตุวงศ์. (2523). การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

