

ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางการบริหารจัดการ*
MODEL OF PUBLIC POLICY FORMULATION THROUGH THE ADMINISTRATION

พิกุล มีมานะ¹, ทองหมูน น้อยนนท์², วิภาพรรณ อุปนิสากร³
Pikul Meemana¹, Thongmoon Noinont², Wipaphan Ubpanisakorn³
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย^{1,2}
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand.^{1,2}
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม³
Rajabhat Maha Sarakham University, Thailand.³
Email : chokooooon@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายถึงการกำหนดนโยบายที่สัมพันธ์กับหลักการบริหารจัดการและต้องการศึกษาถึงปัจจัยด้านการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองการบริหาร ตลอดจนการนำเสนอรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองด้านการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านวิธีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติสูงสุด เป็นหลักนั่นคือเกิดธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลพิจารณาไว้ คือ 1)ปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักจริยธรรม หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ 2)วิธีการหรือกระบวนการบริหาร ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการรับผิดชอบ และหลักการกระจายอำนาจ 3)ผลของการบริหาร ได้แก่ หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความมีประสิทธิผล หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการตอบสนอง และ 4)ผลลัพธ์ทางการบริหาร ได้แก่ หลักความยุติธรรม หลักค่านิยมประชาธิปไตย และหลักประโยชน์สุขของประชาชน

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ; การบริหารจัดการ; ปัจจัยทางการเมือง

ABSTRACT

This article is intended to explain policy making in relation to management principles and to study the political factors affecting public policy formulation through the management perspective. Throughout the presentation of the form of public policy making in terms of management principles. The results of the study found a model of public policy making from a management perspective mean The public policy making through quality management methods primarily affects the highest performance. That is, good governance in public policy making, which outlines the elements of good governance for consideration that is 1) Administrative factors such as morality, ethics, rule of law and rule of law. 2) Management methods or processes are: principle of participation Principles of checks and balances responsibility principle and the principle of decentralization. 3) The results of management are the principle of efficiency. Effectiveness Principles transparency principle Value principle and response principles and 4) administrative outcomes, i.e. the principle of justice democratic values and the principles of public welfare.

Keywords : Public Policy; Administration; Political Factor

1. บทนำ

นโยบายเป็นกระบวนการสำคัญมากของการบริหารงานภาครัฐหรือรัฐบาล เพราะนโยบายของรัฐและรัฐบาลมีผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ของสังคมเป็นอย่างมาก ดังนั้นทุกภาคส่วนของสังคมไม่อาจจะเลี่ยงจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายได้ สมาชิกในฐานพลเมืองของรัฐจึงเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากเนื้อหาของนโยบายโดยตรง เช่นเดียวกับกระบวนการทางนโยบายนั้น มีขั้นตอนที่ซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับตัวกระทำของฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายผู้นำนโยบายปฏิบัติอันเป็นการส่งผลให้ทราบว่านโยบายออกมาสู่การปฏิบัติที่อาจจะขนานนามนโยบายว่า นโยบายดี นโยบายไม่ดี หมายถึงว่า นโยบายนั้นอาจจะเป็นที่ถูกใจ ชื่นชอบ ตรงตามความต้องการของประชาชน ตรงกันข้ามกับบางนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาของการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบายและให้ความหมายของคำว่านโยบายแตกต่างกันไปตามลักษณะของการบริหารจัดการที่มีตัวกระทำต่อนโยบายที่แตกต่างกันและมีบทบาทที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ จากในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงของการกำหนดนโยบาย พบว่าในบางลักษณะแม้ฝ่ายการเมืองการเมืองจะเป็นฝ่ายผู้กำหนดหรือผ่าน

นโยบายออกมาเพื่อนำไปปฏิบัติก็จริง แต่สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายว่านโยบายนั้น
 เนื่องนำไปใช้แล้วจะเกิดผลในทางปฏิบัติที่ได้อย่างไรซึ่งองค์ประกอบต่างๆ ต้องพิจารณาได้หลาย
 ประเด็นประกอบด้วย 1)ปัจจัยทางการบริหาร 2)วิธีการหรือกระบวนการบริหาร 3)ผลของการบริหาร
 และ 4)ผลลัพธ์ทางการบริหาร (สัญญา เคนาภูมิ, 2559) ตรงกันข้ามกับบางระบบการเมืองพบว่า
 นโยบายผ่านออกมายาก ถูกต่อต้านถูกวิพากษ์ หรือบางระบบการเมืองผ่านออกมาเป็นนโยบายมาแล้ว
 ไม่อาจจะปฏิบัติได้เลย อาจจะเป็นในช่วงหรือลักษณะการเมืองยุคเดียวกัน หรืออาจจะพบแตกต่างกัน
 ในบางระบบการเมือง หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วพบว่านโยบายจะสัมพันธ์กับอำนาจของตัวกระทำ
 ทางการเมืองท่ามกลางความแตกต่างกันของแต่ละระบบการเมืองด้วย(รงค์ บุญสวยขวัญ, 2560)

กระบวนทัศน์นโยบายสาธารณะ (Policy paradigm) ตามแนวความคิดของสัญญา เคนาภูมิ
 ที่เชื่อว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาลจะมีการพัฒนาแล้วผลประโยชน์ตกถึงประชาชนได้มากกว่า
 ประเทศที่ขาดธรรมาภิบาล พร้อมได้วางกรอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายตามแนวคิด
 ทางการบริหารการปกครองที่เป็นหลักการปกครองที่มีธรรมาภิบาลว่า ธรรมาภิบาลจึงเป็นเงื่อนไข
 สำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้เกิดนโยบายสาธารณะใดเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐใน
 ประเทศเหล่านั้นให้ประสบความสำเร็จ (สัญญา เคนาภูมิ, 2559) กระบวนการนโยบายที่เกิดจากการ
 หยิบยกประเด็นปัญหาสำคัญบางประการของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเข้าสู่
 การพิจารณาตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย(บุรฉัตร จันทร์แดง และคณะ, 2562) ตัวแบบการกำหนด
 นโยบายสาธารณะในมุมมองด้านการบริหารจัดการ จึงควรเป็นตัวกำหนดนโยบายสาธารณะผ่าน
 วิธีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติสูงสุดเป็นหลัก นั่นคือเกิดผลความสัมฤทธิ์
 ผลของนโยบายสาธารณะ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

ได้มีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ท่านดังนี้

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจง
 สิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับสังคมส่วนรวม โธมัส ดาย (Thomas Dye,
 1978) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อมร
 รักษาสัตย์ (2520) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะ
 ทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการ
 และกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ กุลธน ธนาพงศธร (2535)
 สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนด
 ขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติต่างๆ

ตามมามาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

เมื่อกล่าวถึงการกำหนดนโยบายหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Policy Making” หนังสือบางเล่มอาจใช้คำว่า “การวางนโยบาย” หรือ “การตัดสินใจนโยบาย” ซึ่งดรอร์(Dror) ได้ให้ความหมายว่าการกำหนดนโยบายคือการตัดสินใจนโยบายของรัฐที่จะตอบสนองต่อความต้องการและใช้แก้ปัญหาของประชาชน (สมคิด ดวงจักร์ และอิมรอน มะลูลีม, 2555) นอกจากนั้นลินด์บลอม(Lindblom) ได้กล่าวว่าการกำหนดนโยบายหมายถึงกระบวนการทางการเมืองที่เป็นคู่ขัดแย้งกัน ในขณะที่รีเพลและแฟรงคลิน (Ripley&Franklin) มองว่าการกำหนดนโยบายหมายถึงการที่รัฐบาลเลือกที่จะตัดสินใจที่จะทำอะไรบ้าง(จุฬพล หนีพานิช, 2547) หรือนักรัฐศาสตร์ยังได้ให้ความหมายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นการต่อรองการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลหรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง (ปกรณ ปรียากร, 2539) จากการศึกษาของนักวิชาการส่วนใหญ่จะพบว่าผู้มีอำนาจในการคิดริเริ่ม และกำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นคือฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำมากกว่าการที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เห็นชอบนโยบายที่สำคัญๆ นั้นมันก็มีลักษณะเป็นไปตามอุดมการณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ รวมไปถึงได้วางแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งมีกระบวนการเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหาการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการวิเคราะห์ปัญหาการเลือกทางเลือกในการแก้ปัญหาการเสนอร่างนโยบายและการอนุมัติประกาศเป็นนโยบายซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

Frederic Winslow Taylor ซึ่งเป็นนักทฤษฎีการบริหารที่ยิ่งใหญ่ เขาได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Principle of Scientific Management)” ซึ่งได้นำแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้กับระบบอุตสาหกรรม (สัญญา เคนาภูมิ, 2559) นอกจากนั้นแล้วเทย์เลอร์ (Frederic W.Taylor) ยังพบว่าในอดีตฝ่ายบริหารได้เข้าไปควบคุมดูแลคนงานอยู่น้อยและปล่อยให้คนงานมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงานตามใจชอบ ดังนั้นในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเทย์เลอร์ จึงได้นำเสนอการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ 1)จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานเพื่อให้ได้วิธีที่ดีที่สุดใช้เวลาทรัพยากรและพลังงานในการทำงานน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีอื่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน 2)การคัดเลือกคนงานจะต้องมีการนำเอากฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์มาช่วยเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้

ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานที่สุด 3) มีการพัฒนาคนงานโดยการสอนวิธีทำงานให้ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์การจัดการเพื่อขจัดความเคยชินให้หมดไปจากคนงานเดิม 4) ต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับคนงานอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน (พิทยา บวรวัฒนา, 2543)

Lyndall Urwick & Luther Gulick สองนักทฤษฎีองค์กรและกระบวนการบริหารงานได้ให้ความสำคัญของการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าการทำงานของฝ่ายพนักงานระดับล่าง และมุ่งเน้นไปยังวิธีการทำงานตลอดจนพฤติกรรมของผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก โดยหลักการที่เป็นที่รู้จักในระดับสากลนั้นก็คือ POSDCoRB ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นหลักการบริหารที่ดีเยี่ยม และในปัจจุบันเองต่างก็ได้มีการพัฒนาหลักการบริหารกันมาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2544)

Henri Fayol เป็นชาวฝรั่งเศสคือผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีหลักการบริหารจัดการ และเป็นนักบริหารระดับสูงในอุตสาหกรรมซึ่งตามแนวความคิดของฟาโยล์ที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้นประการแรก ฟาโยล์ (Henri Fayol) เห็นว่านักบริหารจะต้องทำหน้าที่ทางการบริหารซึ่งประกอบด้วยการวางแผน(Planning)การจัดองค์การ(Organizing)การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน(Coordination) และการควบคุม(Controlling) ประการที่สองนักบริหารจะต้องทราบถึงหลักการบริหารที่สำคัญๆ ซึ่งฟาโยล์ได้นำเสนอหลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพของฟาโยล์ ที่มีอยู่ 14 ข้อดังนี้ 1)หลักของการแบ่งงานกันทำ(Division of Work) 2)หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ(Authority and Responsibility) 3)หลักของความมีระเบียบวินัย(Discipline) 4)หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว(Unity of Command) 5)หลักของการมีเป้าหมายเดียวกัน(Unity of Direction) 6)หลักของผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ(Subordination of Individual to the General Interest) 7)หลักของการกำหนดค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration and Methods) 8)หลักของการรวมอำนาจ(Centralization) 9)หลักการจัดสายการบังคับบัญชา(Scalar Chain) 10)หลักของความเป็นระเบียบเรียบร้อย(Order) 11)หลักของความเสมอภาค (Equity) 12)หลักของความมั่นคงในงาน(Stability of Tenure) 13)หลักของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์(Initiative) และ 14)หลักของความสามัคคี(Esprit de Corps) (สมยศ นาวิการ, 2526; ธงชัย สันติวงษ์, 2539) เมื่อรวบรวมหลักการบริหารตามแนวคิดทฤษฎีจากนักวิชาการข้างต้น ผู้เขียนจึงขอนำรายละเอียดที่ได้จากการศึกษานี้มาเสนอตัวแบบการผลิตนโยบายสาธารณะที่ได้จากแนวคิดด้านการบริหารจัดการ ที่จะนำเสนอต่อไปนี้

3. ตัวแบบนโยบายสาธารณะผ่านมุมมองทางการบริหารจัดการ (Management Policy)

เมื่อก้าวถึงการบริหารจัดการแล้วเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหากนโยบายหรืองานก็ทำตามได้รับการบริหารจัดการที่ดีย่อมส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องประสบผลสำเร็จ ซึ่ง Frederic

Winslow Taylor บุคคลที่โดดเด่นที่สุดในยุคและถือเป็นผู้เริ่มต้นสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการเลยก็ว่าได้ เขาได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Principle of Scientific Management)” ซึ่งเป็นบุคคลแรกที่นำแนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้กับระบบอุตสาหกรรม และ Lyndall Urwick & Luther Gulick สองนักทฤษฎีที่โดดเด่นในเรื่องทฤษฎีองค์กรและกระบวนการบริหารงาน ที่ให้ความสำคัญของการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าการทำงานของฝ่ายพนักงานระดับล่าง และมุ่งเน้นไปยังวิธีการทำงานตลอดจนพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงเป็นหลัก โดยหลักการที่เป็นที่รู้จักในระดับสากลนั้นก็คือ POSDCoRB ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นหลักการบริหารที่ดีเยี่ยม และในปัจจุบันเองต่างก็ได้มีการพัฒนาหลักการบริหารกันมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ วิรัช สงวนวงศ์วาน (2547) ได้ให้แนวคิดที่ว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ ใช้วิธีการให้เกิดการจัดการ ทรัพยากรที่สิ้นเปลืองให้น้อยที่สุด โดยมีเป้าหมายคือประสิทธิผลหรือให้บรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้สูงสุด หรือ Good Governance เป็นการรวมคำของธรรมและอภิบาล เป็นธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในภาคต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือ เพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่นๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม (ลัดดา ผลวัฒนะ, 2557) ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2545)

การบริหารแบบระบบธรรมาภิบาล เป็นการต่อยอดแนวความคิดมาจากกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่มีอิทธิพลมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 1980 ซึ่งระบบธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่สำคัญและมีมิติที่หลากหลายพอสมควรซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้หลายประการเพื่อช่วยในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลซึ่งถือว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบธรรมาภิบาลให้เดินไปได้และไม่พ่นที่ภาครัฐจะต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนดังกล่าว ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างมากทีเดียว โดยต้องเน้นพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาลด้วย(อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทัศนัย, 2563) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม(Rule of Law) ซึ่งหลักนิติธรรมนี้จะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบทของสังคมและวัฒนธรรม รวมไปถึงวิถีชีวิตของคน กลุ่มคน องค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปและต้องใช้บังคับให้เสมอภาคกันด้วยหลักคุณธรรม (Merit System)

ประการที่สอง การให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค(Equity) ซึ่งประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการบริการสาธารณะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันรวมถึงการเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นๆ อย่างทั่วถึงอย่างเสมอภาคด้วย

ประการที่สาม การให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส(Transparency)ซึ่งภาครัฐจะดำเนินการอย่างใดจะต้องมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถอธิบายอย่างมีเหตุผล มีผลได้รวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นจริงด้วย

ประการที่สี่ การให้ความสำคัญและพร้อมรับการตรวจสอบ(Accountability) ซึ่งสอดคล้องกับความโปร่งใสซึ่งต้องควบคู่กันไป คือโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินงานนั่นเอง

ประการที่ห้า การให้ความสำคัญกับหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล(Efficiency and Effectiveness) ในการบริหารงานแล้วสองคำนี้ต้องมีควบคู่กัน กล่าวคือ ประสิทธิภาพเน้นผลผลิต ประหยัด ส่วนประสิทธิผลเน้นเรื่องของการบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงานหรือตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ประการที่หก การให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วม(Participation) ซึ่งภาครัฐต้องเปิดใจให้กว้างพร้อมที่จะให้ทุกฝ่ายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยที่จะเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันของทุกภาคส่วน

ประการสุดท้าย การให้ความสำคัญกับหลักมติมหาชน(Consensus) นั่นคือการเห็นพ้องต้องกัน ความเห็นของคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งเป็นคนละความหมายกับพวกมากลากไป หมายถึงว่าทุกคนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจร่วมกันภายใต้ข้อมูลข่าวสารที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถึงแม้จะถือเสียงส่วนใหญ่เป็นข้อยุติแต่จะต้องไม่เพิกเฉยหรือละเลยต่อเสียงส่วนน้อย(Majority Rule, Minority Rights) นั่นเอง (อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทัศนัย, 2563)

หลักการและความสำคัญของระบบธรรมาภิบาลข้างต้นนั้นหากนำไปปฏิบัติได้จริงในการบริหารภาครัฐ จะส่งผลให้เกิดระบบคุณธรรม(Merit System) ซึ่งเป็นระบบที่ทุกภาคส่วนพึงปรารถนาของการบริหารที่ดีเพราะระบบธรรมาภิบาลตามหลักการนี้มีธรรมาภิบาล(Good Governance)

ในที่สุด จะส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกให้กับประชาชนและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐมากขึ้น เพราะแท้จริงแล้วประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง (อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทศนัย, 2563)

สถาบันพระปกเกล้า ได้อธิบายไว้ว่า หลักธรรมาภิบาลไว้ 6 ประการ ประกอบด้วย 1)ด้านหลักนิติธรรม(Rule of Laws) หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ซึ่งต้องยึดหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 2)หลักด้านหลักคุณธรรม (Ethics) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักคือหน่วยงานปลอดการทุจริต ปลอดจากการทำผิดวินัย และปลอดจากการทำผิด 3)ด้านความโปร่งใส(Transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักคือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ด้านการให้ทุน ด้านการให้โทษ และด้านการเปิดเผยข้อมูล 4)หลักการมีส่วนร่วม(Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ 5)หลักสำนึกรับผิดชอบ(Accountability) ซึ่งเป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า รัฐสำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกและเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภาระกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ 6)หลักความคุ้มค่า(Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการ อันประกอบด้วย 1)การประหยัด 2)การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 3)ความสามารถในการแข่งขัน (ธงชัย คล้ายแสง, 2562)

สัญญา เคนาภูมิ (2559) กล่าวว่า องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลพิจารณาได้หลายประเด็นประกอบด้วย 1)ปัจจัยทางการบริหาร 2)วิธีการหรือกระบวนการบริหาร 3)ผลของการบริหาร และ 4)ผลลัพธ์ทางการบริหาร

วิรัช สงวนวงศ์วาน (2547) ได้ให้แนวคิดว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หมายถึงความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมาย โดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ ใช้วิธีการให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่สิ้นเปลืองให้น้อยที่สุด โดยมีเป้าหมายคือประสิทธิผลหรือให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้สูงสุด

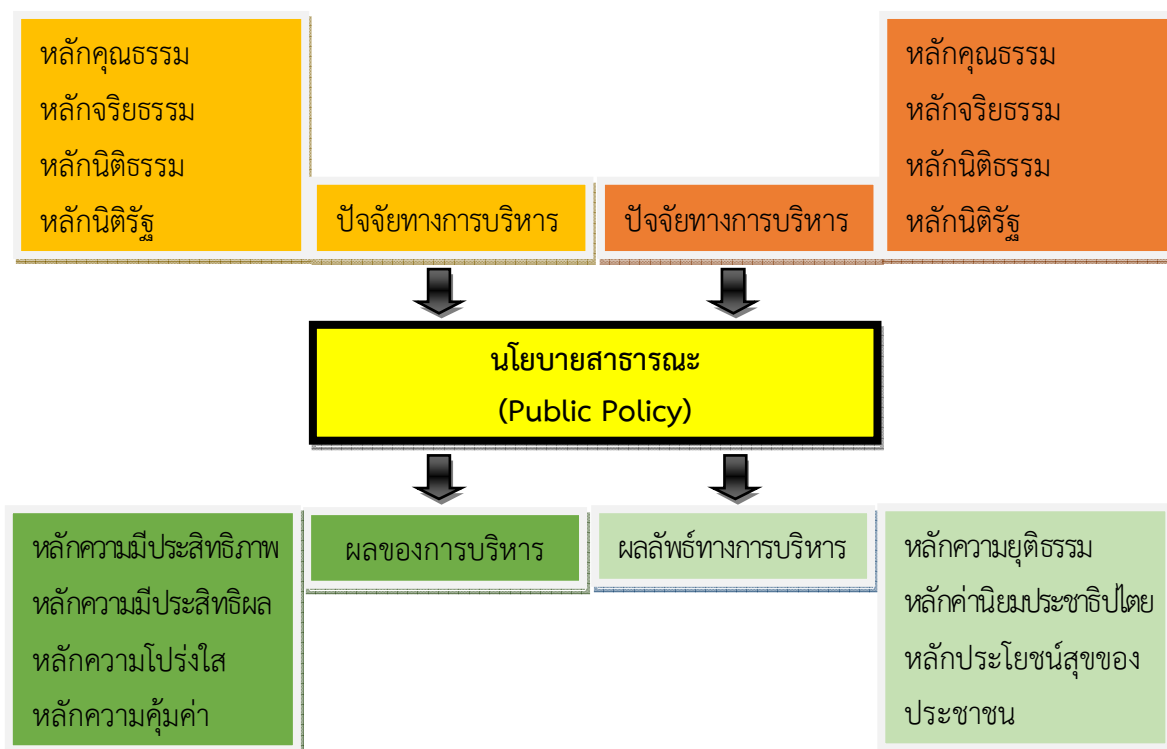
อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทศนัย (2563) กล่าวว่า รัฐหรือรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญว่าจะให้ใครดำเนินการไม่ได้เพราะจะเกิดความไม่ยุติธรรม เท่าเทียมและเสมอภาคได้ รัฐหรือรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการแทนประชาชนทุกคน โดยเฉพาะการให้ได้รับซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนทุกคนในรัฐเข้าถึงซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะนั้นทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ส่วนรูปแบบในรายละเอียดจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของรัฐนั้น อาทิ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

เป็นต้น นอกจากนั้นแนวทางในการผลิตนโยบายเพื่อใช้ในการพิจารณาถึงบทบาทฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้ประการที่ 1 นโยบายสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) ในการบริหารงานคำสั่งคำนี้อาจมีความสำคัญควบคู่กัน ประการที่ 2 นโยบายสาธารณะต้องให้ความสำคัญกับการพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) ประการที่ 3 สำหรับประเทศไทย นโยบายที่รัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินการอย่างไร ควรคำนึงถึงบริบทของความเป็นไทยด้วย เช่น คุณค่าทางวัฒนธรรม ค่านิยมความเป็นไทย เป็นต้น

4. สรุป

รัฐบาลควรพิจารณาถึงการทำงานที่เพิ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม(Proactive) มากกว่าการอิงกับข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญในวงราชการเท่านั้น รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนที่มีความรู้และชำนาญในเรื่องนั้นๆ มาช่วยในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย นอกจากนั้นการที่รัฐบาลต้องคลายความวิตกกังวลและต้องเห็นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นอันดับแรกก่อนจะตัดสินใจอย่างไร รวมทั้งต้องคำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรมก่อนการกำหนดนโยบายด้วย จึงจะนำไปสู่การก่อรูปนโยบาย การเลือกนโยบาย และการตัดสินใจใช้นโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติต่อไป

จากรายละเอียดที่ในข้างต้น ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองด้านการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านวิธีการบริหารจัดการที่มีคุณภาพก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติสูงสุดเป็นหลัก นั่นคือเกิดธรรมาภิบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และขอยกเอาผลงานของ สัญญา เคนาภูมิ ที่วางกรอบขององค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลพิจารณาไว้ คือ 1)ปัจจัยทางการบริหาร ประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักจริยธรรม หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ 2)วิธีการหรือกระบวนการบริหาร ประกอบด้วย หลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการรับผิดชอบ และหลักการกระจายอำนาจ 3)ผลของการบริหาร ประกอบด้วย หลักความมีประสิทธิภาพ หลักความมีประสิทธิผล หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการตอบสนอง และ 4)ผลลัพธ์ทางการบริหาร ประกอบด้วย หลักความยุติธรรม หลักค่านิยมประชาธิปไตย และหลักประโยชน์สุขของประชาชน มากำหนดเป็นตัวแบบการกำหนดนโยบายนี้ และสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองการบริหารจัดการ

จากแผนภาพที่ 1 ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะในมุมมองการบริหารจัดการ

1. ข้อดีของตัวแบบนโยบายสาธารณะในมุมมองการบริหารจัดการ ได้แก่ 1)การกำหนดนโยบายสามารถทำได้ตรงประเด็นความต้องการของผู้เดือดร้อนจริงๆ เนื่องจากได้ทำการวิเคราะห์ดีแล้ว 2)อาจเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติได้น้อย เนื่องจากผู้ปฏิบัติได้รับการฝึกฝนจนเกิดความเชี่ยวชาญดีแล้ว3)เกิดการทุจริตได้ยาก เนื่องจากมีการตรวจสอบถ่วงดุลทุกขั้นตอน 4)นโยบายจะมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จเป็นสำคัญ และมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเป็นหลัก

2. ข้อด้อยของตัวแบบนโยบายสาธารณะในมุมมองการบริหารจัดการ ได้แก่ 1)การกำหนดนโยบายอาจขึ้นได้ช้าเนื่องจากต้องรอการตัดสินใจและแนวทางจากฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายที่มีอำนาจการปกครอง 2)ไม่สามารถกำหนดนโยบายได้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น 3)ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจ เนื่องจากต้องคอยเอาใจจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจ 4)ผู้ได้รับผลกระทบอาจไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วถึง

5. เอกสารอ้างอิง

กุลธนา ธนาพงศ์ธ. (2535). **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 จุมพล หนิมพานิช. (2547). **การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง**.
 นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- ธงชัย คล้ายแสง. (2562). หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารวิจัยวิชาการ*. 2(2). 177-188.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2539). *องค์การและการบริหาร*. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช.
- บุรฉัตร จันทน์แดง และคณะ. (2562). กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงพฤติกรรมศาสตร์. *วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา*. 8(1). 49- 60.
- ปกรณ ปรียากร. (2539). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการบริหารโครงการระบบการจัดการโครงการ*. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2543). *รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา(ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)*. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. (2544). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล.
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2560). การเมืองของนโยบาย (Politics of Policy). *วารสารสถาบันวิจัยญาณสังวร*. 8(1). 197-203.
- ลัดดา ผลวัฒน์. (2557). ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย. *วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*. 8(2). 16-27.
- วิรัช สงวนวงศ์วาน. (2547). *การจัดการและพฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพมหานคร : เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่นอินโดไชน่า.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด ดวงจักร์ และอิมรอน มะลูลีม. (2555). ประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยราชภัฏ. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*. 38(2). 57-70.
- สมยศ นาวิการ. (2526). *ทฤษฎีองค์การ*. กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล : กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง. *วารสารวิถีสังคมมนุษย์*. 4(1). 123-143.
- อมร รักษาสัตย์. (2525). บทบาทจากผู้บังคับบัญชาในการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้าราชการ. *รัฐประศาสนศาสตร์*. 6(1). 27-35.
- อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทศนัย. (2563). นโยบายสาธารณะ: การบริหารและการจัดการภาครัฐ. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*. 6(ฉบับพิเศษ). 610-623.
- David Easton. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. New York : Alfred A. Knorf.
- Thomas R.,Dye, (1978). *Understanding Public Policy*. 3rd ed. Engle-wood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.