

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับสัญญาสัมปทานโทรศัพท์เคลื่อนที่ศึกษาเฉพาะกรณี บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และ ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาในการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good governance)

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๕ แนวความคิดในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good governance)

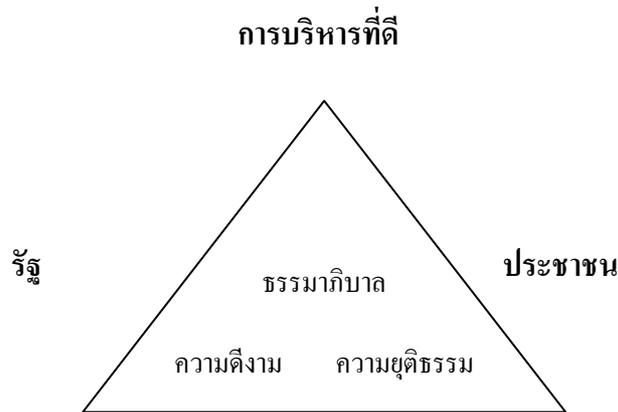
#### ๑. ความหมาย ธรรมาภิบาล

ธนาคารโลกให้ความหมาย Good Governance ไว้ว่า เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>๑</sup> และพรนพ พุกกะพันธ์ ให้ความหมาย Good Governance ไว้ว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลหรือสถาบันทั่วไป ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลาย ที่ขัดแย้งกันได้<sup>๒</sup>

สำหรับบทความนี้จะให้ความหมายคำว่า **ธรรมาภิบาล** ซึ่งมาจากคำว่า Good Governance แต่จะให้ความหมายไปในทางการบริหารราชการ เพื่อให้แตกต่างจาก **บรรษัทภิบาล** (Corporate Governance) ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารของภาครัฐที่มุ่งความดีงาม และเกิด

ประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ และประชาชนอย่างทั่วถึงและยุติธรรม รัฐบาลจึงประกอบด้วย การบริหารที่ดีและมีความยุติธรรมทั้งเพื่อรัฐและเพื่อประชาชน ตามรูปที่ ๑ คือ

### รูปที่ ๑ โครงสร้างของรัฐบาล



ที่มา: ° พรนพ พุกกะพันธ์ จริยธรรมทางธุรกิจ กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือ ดร.พรนพ, ๒๕๔๕, หน้า ๒๓๔<sup>๒</sup> เรียบเรียงโดย อาจารย์ ดร. สุธรรม รัตนโชติ สาขาวิชาการจัดการธุรกิจทั่วไป คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี ๒๕๔๘

รัฐบาลจึงประกอบด้วย การบริหารราชการที่ดี ประชาชน และรัฐ โดยที่การบริหารราชการที่ดี ควรจะมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
๒. มีความโปร่งใส – ไม่มีคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน
๓. มีความยุติธรรมอย่างทั่วถึง
๔. ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

### ๒. รัฐบาลกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

เนื่องจากกระแสความคิดเกี่ยวกับ Good Governance จะเป็นธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาล ต่างมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยได้สร้างกระแสความคิด Good Governance ให้เกิดขึ้น และสุดท้ายได้บรรจุ Good Governance ไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา และที่สำคัญ บรรจุไว้เป็น

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งหมายถึง ธรรมนูญของชาติ ซึ่งประกอบข้อความในมาตรา ๗๑ ถึง มาตรา ๘๑<sup>๑</sup>

ที่มา:<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, กรุงเทพฯ

### ๓. ยุทธศาสตร์ของธรรมนูญ

เพื่อให้สามารถบรรลุตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือเพื่อให้บรรลุตามแนวทางแห่งธรรมนูญ รัฐควรจะได้มียุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ ๑๗ ยุทธศาสตร์ คือ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑** รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณาภาพแห่งราชอาณาจักร

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒** ต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓** รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔** รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และพึงถือหลักการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค

**ยุทธศาสตร์ที่ ๕** รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จัดระบบกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

**ยุทธศาสตร์ที่ ๖** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๗** รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จำทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

**ยุทธศาสตร์ที่ ๘** รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

**ยุทธศาสตร์ที่ ๙** รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกรสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๐** รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐต้องสงเคราะห์ชนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๑** รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชน จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมสร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๒** รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๓** รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๔** รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรกรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๕** เกษตรกรรัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๖** รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คຸ້ມครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้ง ค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑๗** รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คຸ້ມครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้ง ทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่ สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความ จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการ สาธารณูปโภค

#### ๔. สรุป

บทความนี้ เห็นว่า **ธรรมาภิบาล** หรือ Good Governance ในสังคมไทยปัจจุบัน น่าจะเป็นการบริหารของราชการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๑ ซึ่งระบุรายละเอียดไว้แล้ว ซึ่งจะ เป็นการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งความดีงามเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน อย่างยุติธรรม

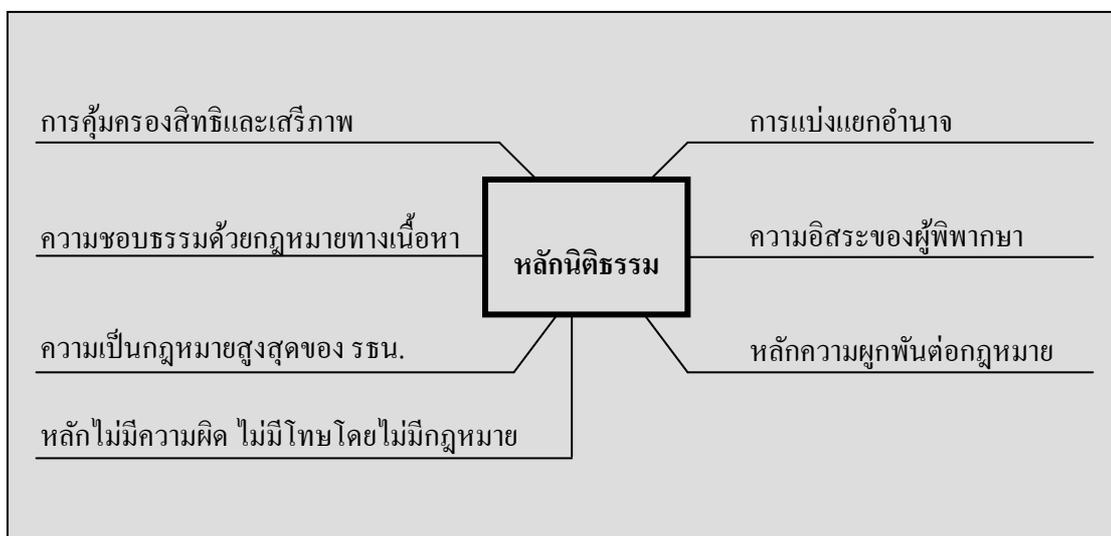
##### ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ความหมายของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย ๖ หลัก คือหลักนิติธรรม หลัก คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า ดังนี้

##### (๑) หลักนิติธรรม

หลักนิติรัฐ หรือ นิติธรรม เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ตามความเห็นของ Maunz (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๔๔)เห็นว่า หลักดังต่อไปนี้ เป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม กล่าวคือ (๑) หลักการแบ่งแยก อำนาจ (๒) หลักการคຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพ (๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง (๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา(๕) หลักความเป็นอิสระของผู้ พิพากษา (๖) หลักไม่มีความผิด และไม่มีความโทษโดยไม่มีกฎหมาย และ (๗) หลักความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนูญ

## รูปที่ 2 แนวคิดและหลักการเรื่องนิติธรรม



มีผู้ให้ความหมายของจรรยาบรรณต่างๆ ไปได้แก่ มาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่าถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร (Wright P. et al, ๑๙๕๔:๖๕) หมายถึง การศึกษาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจภายในกรอบของมาตรฐานทางศีลธรรม หรือ การศึกษาความี พฤติกรรมอะไรบ้างที่ “ถูก” หรือ “ดี” สมควรหรือไม่ สมควรเมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ P (Bovee C.L. et al, ๑๙๕๓) หมายถึง ศาสตร์และหลักการเกี่ยวกับศีลธรรม (The Indian Jour of Public Administration, ๑๙๕๒)

### ปัจจัย ๗ ปัจจัยที่จะต้องนำมาพิจารณาระหว่างการจัดทำจรรยาบรรณ ได้แก่

- ปัจจัย ก. (พฤติกรรมคอร์รัปชัน) เพื่อต่อต้านหรือห้ามมิให้ นำเอาพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ไปใส่ไว้ในจรรยาบรรณที่จะจัดทำขึ้น
- ปัจจัย ข. (จรรยาบรรณ, ๒๕๓๗) หลักเล็งมิให้ซ้ำซ้อนกับจรรยาบรรณปี ๒๕๓๗ ไม่นำมากล่าวซ้ำในจรรยาบรรณใหม่ที่กำลังจัดทำขึ้น
- ปัจจัย ค. หรือทฤษฎีจรรยาบรรณ มาพิจารณาก็เพื่อบรรจุสิ่งที่ดึงงานจากทฤษฎีเหล่านั้นไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจะจัดทำขึ้น
- ปัจจัย ง. หรือการบริหารจัดการที่ดี บรรจุวัฒนธรรมใหม่ของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น
- ปัจจัย จ. หรือวิชาชีพนิยม เน้นการมี จรรยาบรรณ และการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ เพื่อให้งานหลักหรือแก่นของงานประสบความสำเร็จ
- ปัจจัย ช. หรือค่านิยมสร้างสรรค์ บรรจุ วัฒนธรรมไทยของข้าราชการไว้ในจรรยาบรรณที่กำลังจัดทำขึ้น

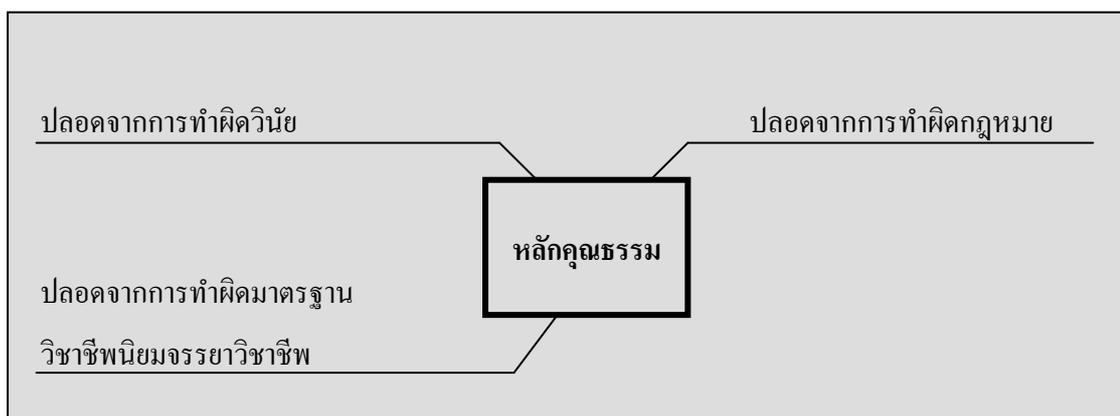
- ปัจจย ช. หรือตามรอยพระยุคลบาท พระราชดำรัสตั้งแต่ปี ๒๕๒๔-๒๕๔๔ ล้วนแต่เป็นจรรยาบรรณชั้นเลิศ

- ปัจจย ฉ. หรือสภาพแวดล้อม จรรยาบรรณมี ลักษณะสัมพัทธ์ (relative) เปลี่ยนแปลงไปตามกาลและเทศะ (Temporal and spatial dimensions) พฤติกรรมเดียวกันนั้น สมัยหนึ่ง หรือ ณ สถานที่ หนึ่งผู้คนมองว่าเป็นสิ่งที่ชื่นชมแต่ถ้าวันเวลาและสถานที่เปลี่ยนไป บุคคลกลุ่มเดียวกันนั้นอาจจะเห็นตรงกันข้าม

**(๒) หลักการจัดทำจรรยาบรรณ สำนักงาน ก.พ. ถือเป็นแนวปฏิบัติ มีดังนี้**

- ควรระบุวัตถุประสงค์ และแรงบันดาลใจที่จัดทำจรรยาบรรณเอาไว้ด้วย
- จรรยาบรรณ ต้องจัดทำโดยข้าราชการของวิชาชีพหรือหน่วยงานนั้นๆ
- เมื่อจัดทำร่างจรรยาบรรณเสร็จ ต้องนำไปทำประชาพิจารณ์
- จรรยาบรรณต้องสั้น กระชับ เข้าใจง่าย
- จรรยาบรรณ ต้องเขียนเป็นเชิงพฤติกรรม หรือสะท้อนให้เห็นการกระทำ (ไม่ใช่เพียงแต่จะทำให้สมาชิกเข้าใจและขอมั่นทนเท่านั้น)
- จรรยาบรรณต้องอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติตามได้ อะไรที่ทำได้ไม่ควรจะเขียนลงไป
- อะไรที่ ระบุไว้ในวินัยข้าราชการพลเรือน คำสั่ง มติ หนังสือเวียน คู่มือปฏิบัติงานและจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วไม่ควรนำมากล่าวซ้ำ
- จรรยาบรรณควรเริ่มต้นด้วยคำว่า "พึง ไม่ใช่ ต้อง และแม้แต่คำว่า ควร ก็ ควรหลีกเลี่ยง เพราะจรรยาบรรณนั้นเป็นการควบคุมภายใน (internal control) หรือควบคุมตนเอง และด้วยความสมัครใจ การที่ บุคคลจะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามจรรยาบรรณใหม่ที่จัดทำขึ้น เป็นเรื่องมโนธรรมความสำนึกผิดชั่วดีของบุคคลนั้นๆ คนอื่นๆ จะมาบังคับไม่ได้

**รูปที่ 3 แนวคิดและหลักการแนวคิดเรื่องหลักคุณธรรม**



### (๓) หลักความโปร่งใส

นิยามของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น ๒ นัยคือ

๑. พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ความโปร่งใส หมายถึงคุณสมบัติที่แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุง่าย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๒๕: ๕๕๐) รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย (เชิรชัย เอี่ยมวรมรร, ๒๕๓๗)

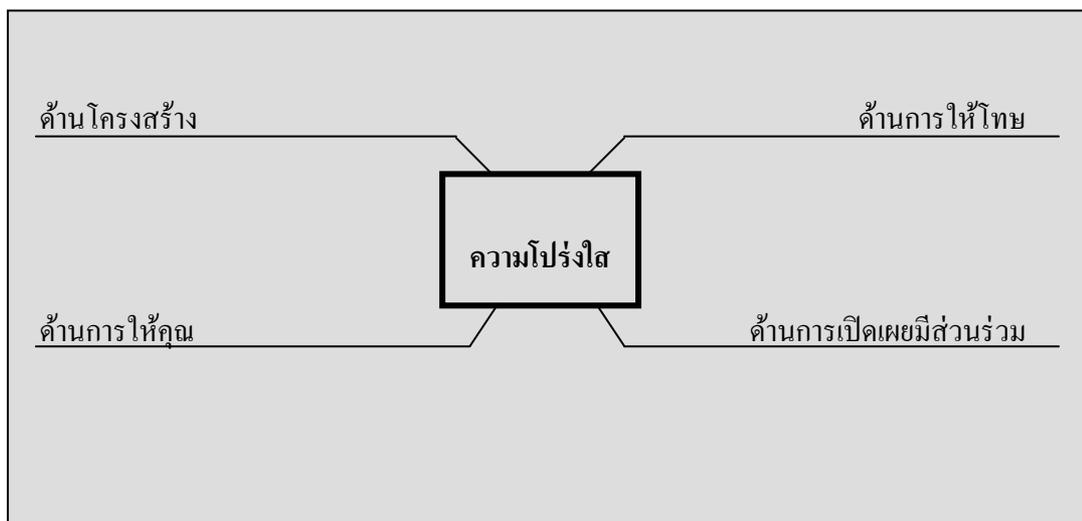
๒. อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบ แสดงถึงพฤติกรรมที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่ที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ ได้ มาซึ่งประโยชน์ ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่(monopoly of authority) และการใช้ดุลยพินิจมากเกินไปโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ(accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมี ความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่กระทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ

#### องค์ประกอบและเครื่องชี้วัดของความโปร่งใส

ผลจากการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างเครื่องชี้วัดคอร์รัปชันในบริบทของสังคมไทย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๔๔) พบปัจจัยที่สามารถนำมาใช้อธิบายความโปร่งใสได้ ๔ ด้าน คือ

๑. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน
๒. ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ
๓. ความโปร่งใสของระบบการให้โทษ
๔. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

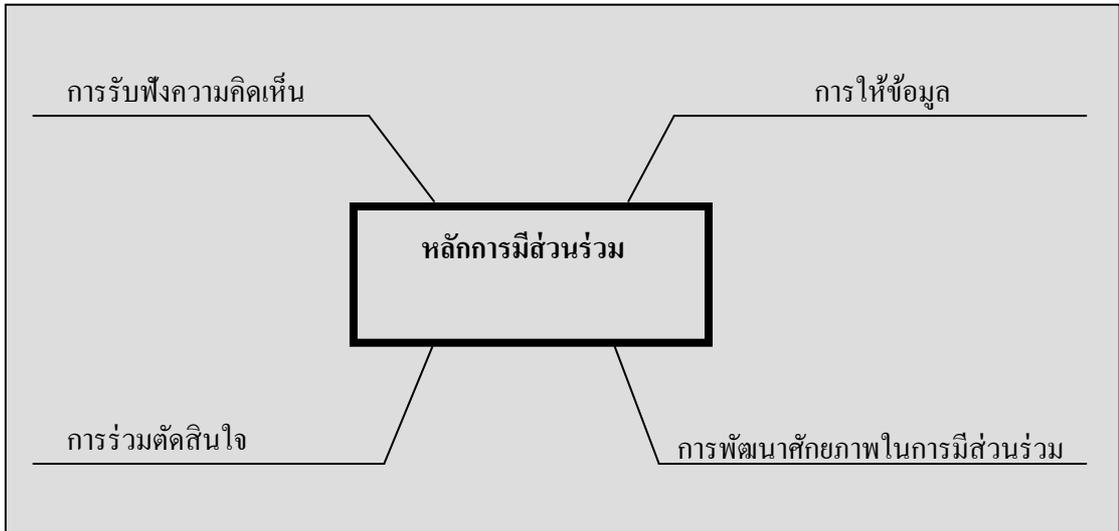
### รูปที่ 4 แนวคิดและหลักการความโปร่งใส



#### (๔) หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation ) หมายถึง การกระจายโอกาสให้กับประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และถือเป็นสิทธิของประชาชนที่มีส่วนร่วมในหลาย ๆ มาตราของรัฐธรรมนูญอาทิ เช่น มาตรา ๕๖ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือ ผู้มีส่วนได้เสียได้ มีโอกาสแสดงทัศนคติ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งมี การนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมาขึ้นเพียงใดก็ จะช่วยให้มี การตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบ ต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสม กับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมี คนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (Hillard และ Kemp,๑๙๙๕)วิธีการแบ่งระดับขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุดออกเป็น ๖ ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นปฏิภาคกับระดับของการมีส่วนร่วมถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่ เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับ จากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (๑) ระดับการให้ข้อมูล (๒) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (๓) ระดับการปรึกษาหารือ (๔) ระดับการวางแผนร่วมกัน (๕) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (๖) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

## รูปที่ 5 แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วม



### (๕) หลักการรับผิดชอบ

Accountability เป็นองค์ประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะ ความเชื่อดังกล่าวและความสนใจ Accountability ในสังคมไทยนั้นมีแรงผลักดันจากทั้งภายในและภายนอก สำหรับปัจจัยภายนอกแนวความคิดรัฐธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดี หรือ Good Governance นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อความสนใจใน Accountability องค์ประกอบประการหนึ่งของ Good Governance ก็คือ Accountability ในแวดวงบริหารรัฐกิจ Accountability แบ่งออกเป็น ๒ แนวทาง คือ

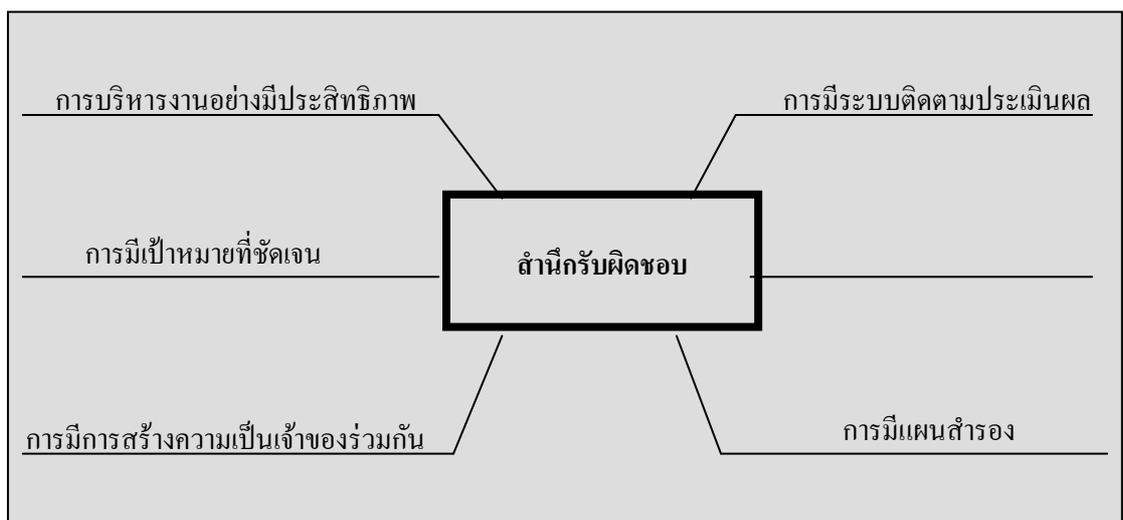
๑. ความหมายแบบแคบ หรือดั้งเดิม Accountability หมายถึงความสามารถในการตอบคำถามได้ หรือ answerability ข้าราชการสามารถตอบคำถามหรือให้ คำอธิบายถึงพฤติกรรม การกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ ดังนั้นข้าราชการมี Accountability ก็เพียงแค่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับรวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด

๒. ความหมายแบบกว้าง ในปัจจุบัน Accountability มีความหมายกว้าง ความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบ ในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ ให้บรรลุ ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการสนองต่อความ คาดหวังของสาธารณะการรับฟังความคิดเห็น การให้ข้อมูลการร่วมตัดสินใจ การพัฒนาศักยภาพใน การมีส่วนร่วมหลักการมีส่วนร่วม

### ลักษณะของระบบหลักสำนึกักรับผิดชอบ

๑. การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือ กลยุทธ์อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาบรรลุเป้าหมาย (มี Clear Intention)
๒. การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่าทุกคนในองค์กร ต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่ เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (มี Interlocking Ownership)
๓. ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กร การ เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุ เป้าที่วางไว้ ซึ่งวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน/ การใช้เวลา/ สื่อสาร/ การตัดสินใจ (Effective execution)
๔. การที่ไม่ ปล่อยให้คน "อู้งาน" เกี่ยงงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว จะต้องไม่ ลังเลที่จะจัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร การ (Relentless Attack of Dysfunctional Habits)
๕. ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุ สุดิวสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทัน (Responsive Recovery)
๖. ต้องมีการนำวิธีการวัด/ ประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้าหรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์ มาใช้ในการประเมินผลงาน (มี Ruthless Measuring of Results)

### รูปที่ 6 แนวคิดและหลักการเรื่องหลักสำนึกักรับผิดชอบ



## (๖) หลักความคุ้มค่า

จะครอบคลุมถึง คชณที่วัดประ โยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด คชณที่วัดการประหยัดและคชณที่วัดความสามารถในการแข่งขัน เครื่องชี้ผลในการปฏิบัติ หรือการประเมินของการดำเนินการนั้น มีผู้เสนอแนวคิดในการวัดผลสำเร็จของการดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการผลิต การบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ในเอกชนและภาครัฐคือ Kaplan และ Norton ได้เขียนเรื่อง The Balanced Scorecard ในปี ๑๙๙๖ กล่าวถึงตัวชี้วัดผลสำเร็จของธุรกิจ (Key Performance Indicator : KPIs) (दनัย เทียนพูน, ๒๕๔๒) โดยเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการวัดด้านการเงินเป็นหลักซึ่งการวัดด้านการเงินจะแสดงเพียงว่าขนาดของธุรกิจควรจะเป็นอย่างไร และควรมีกกลยุทธ์อย่างไร

### ๑. คชณที่วัดผลสำเร็จธุรกิจ (KPIs)

จะใช้ เป็นตัวเปรียบเทียบมาตรฐาน (benchmarking) ว่าธุรกิจมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดความสามารถในการแข่งขันเป็นอย่างไรดังนั้นการวัดความสำเร็จของธุรกิจควรมีคชณที่เพิ่มเติมนอกเหนือจาก คชณที่วัดด้านการเงิน (Financial Perspective) คือ คชณที่วัดด้านลูกค้า (Customer Perspective ) คชณที่วัดด้านกระบวนการภายใน (Internal Business- Process Perspective) โดยคชณเหล่านี้เป็นตัวเชื่อมทำให้กลยุทธ์ดำเนินไปสู่การปฏิบัติจนประสบความสำเร็จ

### ๒. การประยุกต์ใช้การบริหารจัดการที่ดีในระดับมหภาค

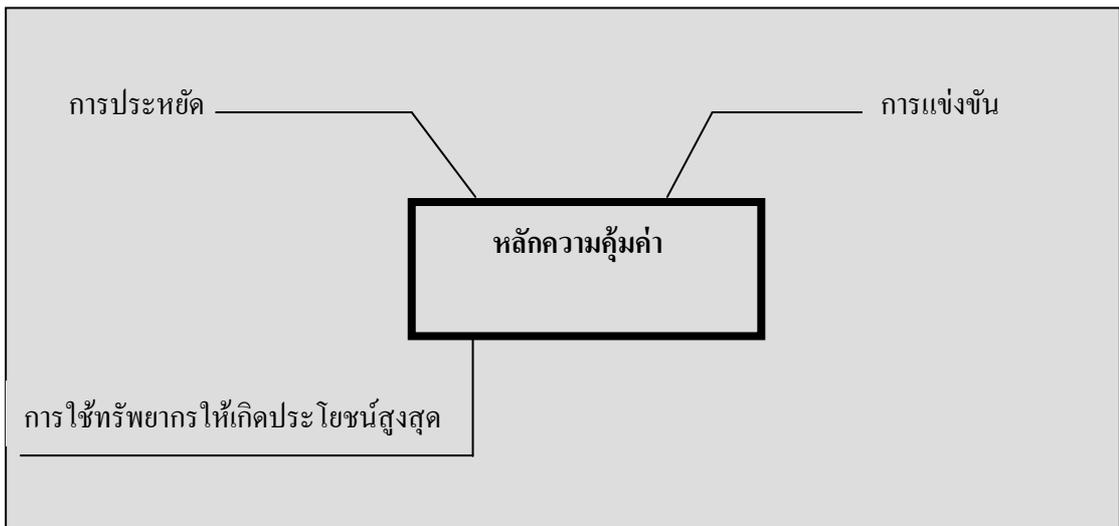
การพิจารณาคชณที่วัดผลสำเร็จธุรกิจที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาพัฒนาในเชิงมหภาคได้เช่นกัน จากกลยุทธ์และเป้าหมายตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ และ ๙ ซึ่งใช้วิธีการบริหารจัดการที่ดีสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพจริงหรือไม่หรือเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ ในหลักความคุ้มค่าจะครอบคลุม ๓ ประเด็นคือ การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรการประหยัด และความสามารถในการแข่งขัน

๒.๑ การบริหารจัดการใช้ ทรัพยากรให้เกิดประ โยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม หมายถึงการนำทรัพยากรที่ประเทศมีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ อย่งไรจะทำให้เกิดประ โยชน์สูงสุดกับประชาชนส่วนใหญ่หรือเกิดผลประ โยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไปที่น่าทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ ซึ่งก็คือการพิจารณาคชณ ด้านการเงินนั่นเองการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและการเงินนี้มีข้อแตกต่าง (ชูชีพ พิพัฒนศิริ, ๒๕๔๐) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจมีทรศนะเพื่อสังคมเป็นส่วนรวม ส่วนการวิเคราะห์ด้านการเงินเป็นการประเมินเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของผู้มีส่วนร่วมในโครงการแต่ ละรายเท่านั้น โดยจะคำนึงถึงการกระจายรายได้และสภาพความเป็นเจ้าของทุนมากกว่าความแตกต่างที่สำคัญระหว่างการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจและด้านการเงิน

๒.๒ ด้านการประหยัด คือ การทำให้ข้อมูลค่าของการผลิตหรือผลประโยชน์สูงกว่าต้นทุนในการผลิต หรือการทำกำไรให้เกิดประโยชน์ดังกล่าว การประหยัดคือดัชนีด้านการเงินนั่นเอง

๒.๓ ดัชนีที่ใช้วัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย (จารุมา อึ้งกุล, ๒๕๔๑: ๑๗-๒๐) คือ ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจมหภาคการพัฒนาตลาดการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาล โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจพัฒนา และวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสามารถในการบริหารจัดการของภาคเอกชนแนวคิด และหลักการเรื่องหลักความคุ้มค่า

### รูปที่ 7 แนวคิดและหลักการเรื่องหลักความคุ้มค่า



### แนวความคิดเกี่ยวกับความสุจริต ความมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้น ไปแต่อย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้าพลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่ออาจสรุปอธิบายความหมายได้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, ๒๕๒๖: ๒๘-๓)

๑. คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้หาได้มีความหมายเพียง การที่จะมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชนที่มาจากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น หากแต่จะต้องหมายรวมถึง การแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินทองทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์กรด้วยความพินิจรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดย ประหยัดนี้ก็คือทำอะไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบัน นี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก ในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการ บริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คຸ້ມຄ່າ จັດວ່າເປັນການປະຫຍັດອັນ ສຳຄັນຢູ່ຍິ່ງອຳນາດ

๒. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง การ ดำเนินงานให้เป็นที่ไปตามที่คาดหมายไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำงานที่ต้องให้ได้รับ ประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็พิจารณาได้จากผลงาน สำหรับความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานนี้มีนักวิชาการบางท่านเสนอความเห็นเป็นเชิง สมการคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้คือ

$$E = (O-I) + S$$

เมื่อ E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ บรรดาทรัพยากรในทางบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

ซึ่งเข้าใจได้ง่ายและมีปัญหาไม่มากนักถ้าพิจารณาเฉพาะในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมาย สำคัญอยู่ที่กำไรซึ่งเมื่อผลที่ได้มากกว่าทุนที่ลงไปกิจการนั้นย่อมมีกำไร และอาจถือเป็นข้อพิจารณา พื้นฐานได้ว่างานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพ แต่การบริหารราชการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่า เป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการต่างกับการบริหารธุรกิจ เพราะว่าการบริหารราชการมุ่งมั่น ในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการและ เจตนาารมณ์ของประชาชน ฉะนั้นการวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงเป็นสิ่งที่วัดได้ด้วย เหตุนี้ การที่นำเอาความพอใจ (Satisfaction) ในความสำเร็จของงานเป็นองค์ประกอบการพิจารณา ถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นสิ่งสำคัญและชอบด้วยเหตุและผล นอกจากนี้ เดเนียล เลอร์เนอร์ (Daniel Lerner, ๑๙๖๓: ๓๓๓) ได้ให้คำอธิบายความหมายของความพึงพอใจในผลงานจึง อาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{Satisfaction} = \text{Achievement} : \text{Aspiration}$$

อย่างไรก็ดี ประสิทธิภาพของการบริหารงานนี้ย่อมหมายถึง อัตราส่วนของทรัพยากรที่ลงทุนหรือใช้ไปอันอาจได้แก่ เงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งหวังส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์กรซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจส่งเสริมให้มีกำลังใจ การทำงาน มีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิก ตลอดจนเกียรติและความมั่นคง ฯลฯ ดังนั้นคำว่า ประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชน และองค์กรด้วย ส่วนในทางธุรกิจนั้นมุ่งพิจารณาประสิทธิภาพของงาน โดยอาศัยอัตราส่วนของปัจจัยด้านคุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นสำคัญ

๓. คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ฟังดูความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้นหมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์ หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา

ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น สมมติว่าการทำบัตรประจำตัวประชาชนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์ตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปถึง ๗๐ ปี ตั้งเป้าหมายว่าจะต้องทำให้สำเร็จ ได้ทั่วถึงทั้งประเทศภายในเวลา ๕ ปี ในกรณีนี้ถ้าหากสำเร็จงานจึงจะมีประสิทธิผล คือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนจะสิ้นเปลืองงบประมาณสักเพียงใด ก็เป็นเรื่องที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ด้านความไม่ประหยัดแต่มีประสิทธิผล

๔. คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึง การที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชังโดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้ หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานนั่นเอง อย่างไรก็ตามความเป็นธรรมนั้นยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หา และบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมนุชนุษย์ต่อไป

๕. คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honor) ในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้อง ตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียม ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นการปฏิบัติที่ถูกที่ชอบความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ

ปฐม มณีโรจน์ ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการบริหารในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพอใจ (Suchitra:๑๕๘๖:๒๑) ได้พิจารณาการให้บริการสาธารณะเป็นการให้บริการ ซึ่งมีลักษณะที่เคลื่อนไหวเป็นพลวัตร โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการจากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) ที่มองปัจจัยนำเข้า (Input) คือหน้าที่ให้บริการ เข้าสู่กระบวนการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิต (Output) หรือการบริหารทั้งหมดจะต้องเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น การประเมินผลที่จะช่วยทำให้ทราบถึงผลผลิตหรืออากรบริการที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feed back) เป็นปัจจัยนำเข้าไป ด้วยเหตุนี้ระบบการให้บริการสาธารณะจึงมีลักษณะเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (Suchitra:๑๕๘๖:๕๐)

วิลเลียม เอช. ลูคิ เดนนิส กิลเบิร์ต และ แกเธอร์ เอช.บริกเฮด (Willam H.Lucy Dennis Gatherie S.Birkhead) มองการให้บริการสาธารณะมี ๔ องค์ประกอบที่สำคัญ

๑. ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก

๒. กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) หมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร

๓. ผล (Result) หรือผลผลิต (Output)หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากใช้ทรัพยากร

๔. ความคิดเห็น (Opinions)ต่อผลกระทบ(Impacts)หมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับ (Willam H.Lucy Dennis Gillbrith and Gatherie S.Brikhead,๑๕๗๗)

(เวเบอร์) Weber ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการให้บริการว่าการจะให้การบริการมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด คือการให้บริการที่ไม่คำนึงถึงตัวบุคคลหรือเป็นการให้บริการที่ปราศจากอารมณ์ไม่มีความชอบพอสนใจเป็นพิเศษ ทุกคนได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์เมื่อในสภาพที่เหมือนกัน (Webber,๑๕๕๖)

กุลธน ธนาพงศธร (๒๕๒๘) กล่าวว่า หลักการให้บริการ ได้แก่

๑. หลักความสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประโยชน์และการบริการที่องค์การจัดให้นั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

๒. หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้นๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ มิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพอใจของผู้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน

๓. หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นจะต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอและเท่าเทียมกัน ไม่มีการใช้สิทธิพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างจากกลุ่มคนอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัด

๔. หลักความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ไปในการบริการ จะต้องไม่มากเกินไปกว่าผลที่จะได้รับ

๕. หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่ายสะดวกสบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาวะยุ่งยากใจให้แก่ผู้ใช้บริการหรือผู้ให้บริการมากเกินไป

## แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ความจำเป็นที่จะต้องมีการพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เนื่องมาจาก ในประเทศไทยนี้แต่เดิมก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนต่างๆ และองค์กรที่รับผิดชอบหรือให้การอนุมัติ โครงการต่างๆ ของรัฐที่เป็นโครงการที่เป็นสาธารณูปโภคที่มีมูลค่าสูงไว้ ซึ่งกระทบกระเทือนถึงประโยชน์สาธารณะชนได้อันนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์จากโครงการสาธารณูปโภคของรัฐดังกล่าว ทำให้เกิดการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในหมู่นักการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ และเมื่อเกิดการคอร์รัปชันขึ้นแล้วโครงการสาธารณูปโภคต่างๆ ดังกล่าวก็มักจะเกิดปัญหาตามมามากมายอันนำไปสู่การกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม เช่น กรณีโครงการของรัฐที่ให้เอกชนดำเนินการได้แก่ กรณีการให้สัมปทานบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โครงการโทรศัพท์ ๓ ล้านเลขหมาย โครงการดอนเมืองโทลเวย์และโครงการระบบรถไฟฟ้าและถนนยกระดับโฮปเวลล์ ซึ่งไม่ผ่านขั้นตอนพระราชบัญญัตินี้ รัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อกำหนดขั้นตอนการเข้าร่วมงานของเอกชน ตั้งแต่ขั้นเสนอโครงการ การดำเนินโครงการและการกำกับดูแลและติดตามผลซึ่งจะมีหน่วยงานที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินโครงการต่างๆ อันนำไปสู่การป้องกันการคอร์รัปชันของนักการเมืองไทย ในการอนุมัติโครงการสาธารณูปโภคของรัฐซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม

ขั้นตอนต่างๆ ของพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดความโปร่งใสในการแข่งขันของภาคเอกชน

## แนวความคิดในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

แนวความคิดในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐย่อมประกอบไปด้วยแนวความคิดที่สำคัญ ๓ ประการคือ

### ๑. แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในสมัยอดีตแล้ว ในประเทศไทยได้มีการรองรับแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังนั้นในการให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐจะต้องให้เสรีภาพในการแข่งขันด้วย โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้าแข่งขันอย่างกว้างขวาง

### ๒. แนวความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค

ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจเป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่จะต้องใช้ในการดำเนินการในทางเศรษฐกิจเพราะนอกจากการมีเสรีภาพในการดำเนินการแล้ว ก็ต้องมีความเสมอภาคในการที่จะเข้าแข่งขัน โดยมีโอกาสเท่าเทียมกัน ซึ่งในการแข่งขันเข้าดำเนินการกิจการของรัฐ ก็จะต้องใช้ความเสมอภาคในการเข้าแข่งขัน โดยเท่าเทียมกัน

### ๓. แนวความคิดเกี่ยวกับความโปร่งใส

“ความโปร่งใสเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการเป็นกลไกตรวจสอบและติดตามผลของ ๒ แนวความคิดที่ได้กล่าวมาคือ เสรีภาพและเสมอภาค นอกจากนี้ ความโปร่งใสจึงเป็นพาหะอันทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจถือเป็นกระบวนการที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม และแนวความคิดความโปร่งใสอันสร้างความเชื่อมั่นในการเข้าดำเนินการกิจการของรัฐ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการของเอกชนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### รูปแบบการให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐ

รูปแบบในการให้เอกชนเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐนี้เป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการดำเนินการกิจการของรัฐ ซึ่งมีหลายรูปแบบโดยมีรูปแบบที่สำคัญ ๒ รูปแบบคือ

#### ๑. สัญญาสัมปทาน (Concession Agreements)

สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาในทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสาธารณะแทนรัฐในบางกิจการ และหมายถึงสัญญาที่ฝ่ายปกครอง

เรียกว่า “ผู้ให้สัมปทาน” ฝ่ายหนึ่ง มอบหมายให้เอกชน (อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล) ซึ่งเรียกว่า “ผู้รับสัมปทาน” อีกฝ่ายหนึ่งเข้าบริหารจัดการบริการสาธารณะในการบริหารจัดการบริการสาธารณะนี้ ผู้รับสัมปทานลงทุนและเสี่ยงภัยด้วยตนเอง โดยมีรายได้จากการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ

## ๒. สัญญาร่วมทุน (Joint Venture)

การร่วมลงทุน คือ การที่บุคคลหรือนิติบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการธุรกิจอย่างหนึ่งเพื่อหากำไร ลักษณะทั่วไปการรวมตัวเกิดจากทรัพย์สินของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่เพียงพอในการดำเนินการตามโครงการ ความสัมพันธ์ร่วมกันจะสิ้นสุดลงเมื่อโครงการเสร็จสิ้น

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย:๒๕๔๕ ISBN ๙๗๔-๑๗-๒๗๐๖-๒) ได้ศึกษาความเป็นมาของแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทยในมุมมองของภาครัฐ เอกชน และประชาชนต่อกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน "หินกรูด" โดยประยุกต์แนวคิดธรรมาภิบาลในการอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งของกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อพัฒนาแบบจำลองเชิงปฏิบัติการ และข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎีสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยผู้วิจัยใช้องค์ประกอบธรรมาภิบาล ๘ ประการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม ความเสมอภาค และฉันทานุมัติมาเป็นกรอบในการวิจัย โดยวิเคราะห์ผ่านบทบาทของภาครัฐ เอกชน และประชาชน ผลของการวิจัยที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการโรงไฟฟ้า "หินกรูด" วิเคราะห์ได้ว่า หลักนิติธรรมคือศูนย์กลางของหลักต่างๆ ในการสร้างธรรมาภิบาลในมุมมองของภาครัฐ จะเห็นได้ว่าในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าหินกรูดนี้ ประเด็นในการอ้างอิงและชี้แจงของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะเน้นในเรื่องของสัญญาที่ผูกพันกับคู่สัญญา และการดำเนินการโครงการที่ชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญเดิม ในส่วนของภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลที่ภาคเอกชนยึดถือและให้ความสำคัญเป็นพิเศษมากกว่าหลักอื่นๆ คือหลักนิติธรรมและหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่หลักการมีส่วนร่วมคือหัวใจของภาคประชาชนในการที่จะสร้างธรรมาภิบาล ภาคประชาชนเห็นว่าประชาชนควรได้รับโอกาสการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทุกชั้น ตอน ไม่ว่าจะเป็น

เป็นขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตลอดจนขั้นตอนของดำเนินการโครงการ จากแบบจำลองที่ได้จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์กรณีหินกรูด ในทัศนะของภาคประชาชนแล้วหลักอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการสร้างธรรมาภิบาลเป็นแค่ส่วนประกอบที่อยู่รายรอบหลัก การมีส่วนร่วมเท่านั้น

อุดม คิลกานันท์ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย:๒๕๔๗ ISBN ๙๗๔-๑๗-๕๕๒๗-๔) ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของธรรมาภิบาลต่อผล การดำเนินงานของบริษัท และศึกษาว่าสภาพเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมในการบริหารของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่สุดจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลและผลการดำเนินงานของ บริษัทอย่างไร โดยวัดผลการดำเนินงานจากอัตราส่วนกำไรต่อสินทรัพย์ และ Tobin's Q กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๑-๒๕๔๕ และทำการศึกษาโดยใช้ Two-stage least squares ในการวิเคราะห์ข้อมูล จากผลการศึกษาพบว่าสัดส่วนการถือหุ้นของผู้บริหารไม่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงาน สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีอิทธิพลในทางบวกต่อผลการดำเนินงาน เฉพาะเมื่อใช้สัดส่วนกำไรต่อสินทรัพย์วัดผลการดำเนินงานเท่านั้น ความแตกต่างระหว่างสิทธิในการควบคุมและสิทธิในกระแสเงินสดของผู้ถือหุ้นราย ใหญ่ที่สุดไม่มีอิทธิพลต่อผลประกอบการของบริษัท แสดงว่าไม่พบหลักฐานการถ่ายเทความ มั่งคั่งของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด ระหว่างบริษัทในเครือ สัดส่วนกรรมการอิสระไม่มีอิทธิพลต่อผล การดำเนินงาน สัดส่วนหนี้สินมีอิทธิพลทางลบต่อผลการดำเนินงานเมื่อใช้อัตราส่วนกำไรต่อสินทรัพย์วัดผลการดำเนินงาน แต่กลับมีอิทธิพลเป็นบวกเมื่อวัดผลการดำเนินงานโดยใช้ Tobin's Q และสภาพเศรษฐกิจไม่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลและผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังพบว่าเมื่อเราใช้ Tobin's Q วัดผลการดำเนินงานและทำการทดสอบแบบ Two-stage least squares แล้ว บริษัทที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดมีส่วนร่วมในการบริหาร การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการถือหุ้นของผู้บริหารกลับทำให้ผลการดำเนินงานของ บริษัทลดลง การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้สินมีส่วนให้ผลการดำเนินงานลดลงสำหรับบริษัทที่ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดมีส่วนร่วมในการบริหารมากกว่าบริษัทที่ผู้ถือหุ้น รายใหญ่ที่สุดไม่มีส่วนร่วมในการบริหาร

สุวรรณ ทองคำ (สถาบันราชภัฏเทพสตรี:๒๕๔๕) ได้ทำการศึกษา ๑) สภาพการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ๒) ความสัมพันธ์ระหว่าง วิทยุชุมชน คุณวุฒิทางการศึกษา ประสพการณ์การบริหาร และขนาดของ โรงเรียนที่ ผู้บริหารโรงเรียนดำรงตำแหน่งอยู่กับสภาพการบริหาร

พรรณี บุญประกอบและคณะ (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ:๒๕๔๕) ศึกษาเกี่ยวกับ พฤติกรรมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาล คือ งานวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีใน

มุมมองประชาคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พบว่าเป้าหมายหลักในการพัฒนามหาวิทยาลัยนั้นก็คือ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีความเป็นเลิศและอิสระทางด้านวิชาการ รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ โดยที่สภามหาวิทยาลัยนั้นควรจะประกอบไปด้วยบุคคลอย่างน้อย ๓ กลุ่ม คือ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหาร และผู้แทนคณาจารย์ และควรมีผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนนิสิตร่วมด้วย ซึ่งควรจะเป็นผู้ที่มีความคิดกว้างไกล เป็นผู้มีความรู้ในกิจการของมหาวิทยาลัย มีความเป็นผู้นำทางด้านวิชาการเพื่อที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และวางแผนเชิงกลยุทธ์ระยะยาวของมหาวิทยาลัยอีกต่อไป ในแง่ของลักษณะการบริหารจัดการที่ดีของสภามหาวิทยาลัยนั้นควรมีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายและดำเนินงานมีประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ในส่วนของการติดตามตรวจสอบการทำงานของสภามหาวิทยาลัยนั้น ควรที่จะมีองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาคมของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ตรวจสอบส่วนการศึกษาด้านตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัยนั้น ควรมีลักษณะดังนี้

- โครงสร้างขององค์กรและการบริหารของมหาวิทยาลัยนั้น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งผู้บริหาร การรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมของอธิการบดี ผู้บริหารมีแผนงานตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาคม

- ด้านการบริหารบุคคล ควรมีการประชาสัมพันธ์ มีหลักเกณฑ์การคัดเลือก การพิจารณาความดีความชอบ สวัสดิการต่างๆ รวมถึง การร้องทุกข์ การประเมิน การตรวจสอบและการกระจายอำนาจ

- ด้านบริหารการเงิน และทรัพย์สินนั้นควรมีการจัดระบบการทำงานที่ชัดเจนและมีฐานข้อมูลที่สมบูรณ์

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ดีจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบด้านความเป็นธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความมีอิสระ ประสิทธิภาพ และความคล่องตัวด้วย

พรินทร์ เฟ็งสุวรรณ(มหาวิทยาลัยมหิดล:๒๕๔๗ ISBN ๙๗๔-๐๔-๕๘๘๑-๕ )ได้ทำการศึกษาระดับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ๓ องค์ประกอบ เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลและเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ๓ องค์ประกอบกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาในครั้งนี้เป็นประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลในจังหวัด สงขลา จำนวน ๔๐๐ คน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและสถิติเชิงวิเคราะห์ ได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson Product Moment Correlation Coefficient) ผลการวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้ ๑. ระดับการบริหารงานของเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล ๓ องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริการแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความ

รับผิดชอบอยู่ในระดับปานกลาง ๒. ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ขยะมูลฝอยและตลาด ๓. ปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ๓ องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วมบริหารแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบต่อสังคมสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล ข้อเสนอแนะการวิจัย คือ

(๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การนำระบบประกันคุณภาพการบริหารงาน ที่ประกอบด้วยด้านภาวะผู้นำ การบริหารจัดการความรู้ การวางแผนพัฒนาบุคลากรและหลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหารงาน การจัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล การแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชน ติดตามตรวจสอบและการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การแจ้งข้อมูลให้ประชาชนรับทราบและสร้างระบบในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ สำหรับประชาชนพร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและรายงานความคืบหน้าของการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ