

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 2 บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สำหรับการเลือกตั้งเป็นกระบวนการของการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการกระทำ หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนการที่ประชาชนเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน จะใช้อุดมการณ์หรือนโยบายที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารประเทศในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดสากลของอารยะประเทศ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

1.1 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งในระบบการปกครองที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของปวงชน ซึ่งคิดค้นขึ้นแทนระบบการปกครองที่ถือคติอำนาจอธิปไตย เป็นของบุคคลใดบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลโดยอ้างลัทธิเทวสิทธิหรืออภิอำนาจ หรือความมีคุณสมบัติพิเศษบางประการเป็นเครื่องมือให้ความชอบธรรมแก่ตนเองในการใช้อำนาจปกครอง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เลือกสรรรัฐบาลที่จะมาทำการปกครอง และสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ การเลือกตั้งประเทศที่มีพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคหรือหนึ่งกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการยุติข้อขัดแย้งในระบบการเมือง โดยเคารพและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกา และธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้บังคับในระบบการเมืองนั้น ๆ การเลือกตั้งที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาดังกล่าวจะทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งโดยฝ่ายที่ชนะจะได้รับมอบอำนาจจากประชาชนให้ทำการปกครองในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ ฝ่ายแพ้ก็จะหาทางเอาชนะในคราวต่อไปตามวิถีทางที่กฎเกณฑ์ และกติกาได้กำหนดไว้ วิธีการเช่นนี้

ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการสืบต่ออำนาจการเมืองและการปกครองเป็นไปอย่างสันติวิธีโดยไม่ต้องอาศัยวิธีการที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม เช่น การปฏิวัติรัฐประหาร เป็นกลไกในการสับเปลี่ยนอำนาจ ดังนั้น กระบวนการการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่กล่าวมานี้จึงแตกต่างไปจากการเลือกตั้งในประเทศที่มีพรรคการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดเพียงพรรคเดียว หรือกลุ่มคณะบุคคลเพียงคณะเดียว ซึ่งใช้การเลือกตั้งเป็นเพียงข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมในอำนาจการปกครองเท่านั้น มิใช่เป็นกลไกเพื่อจัดความขัดแย้งหรือเพื่อตัดสินการสืบต่ออำนาจแต่อย่างใด

กระบวนการสับเปลี่ยนอำนาจการปกครอง โดยการเลือกตั้งนี้ยังเป็นกลไกสำคัญที่จะคอยเตือนสำนึกของผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้รับตำแหน่งหน้าที่โดยการเลือกตั้งให้ตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าตนมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และมีประชาชนคอยจับตาตรวจสอบการกระทำของเขาอยู่เสมอ ดังนั้น จะต้องทำหน้าที่อย่างดีที่สุดและด้วยรับความผิดชอบเพราะประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินอนาคตทางการเมืองของตนด้วยการเลือกหรือไม่เลือกตนกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชนอีก

นอกจากนั้น กระบวนการเลือกตั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้นักพลเมืองเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมของประเทศ มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในความสามารถของตนเองและเพื่อนมนุษย์ว่าสามารถตัดสินใจเลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบการปกครอง วิธีการดำเนินการปกครอง ระบบเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การเลือกตั้งจะนำไปสู่ความพยายามของประชาชนที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ จะช่วยให้มีบูรณาการภายในระบบการเมืองของชาติและระดมประชาชนเข้าร่วมในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น การแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการยอมรับหรือไม่ยอมรับความชอบธรรมในสิทธิและอำนาจของผู้ปกครอง ประชาชนอาจแสดงออกได้หลายวิธี ในระบบการเมืองการปกครองปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นระบบเสรีประชาธิปไตยหรือระบบประชาธิปไตยของปวงชนในประเทศสังคมนิยม ทางหนึ่งที่ประชาชนแสดงออกก็โดยการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ผู้ปกครองในทุกกระบวนการเมืองจึงจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในอำนาจปกครองให้แก่ตน³

1.2 ความหมายของการเลือกตั้ง

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งไว้หลากหลาย ดังนี้

³ กรมการปกครอง, 64 ปี กรมการปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 – 2539), หน้า 36 - 38

หยุด แสงอุทัย⁴ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า กรณีที่บุคคลใดได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราก็เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎรแทนเราซึ่งเป็นราษฎร

วิสุทธิ โพธิ์แท่น⁵ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่บุคคลใดเลือกตั้งบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

พิมลจรรย์ นามวัฒน์⁶ ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใดเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกและผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด มีสิทธิตามที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดในกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง เท่ากับว่าประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ผู้ที่ตนเลือกและให้ความชอบธรรมแก่ผู้ที่ตนเลือกไปใช้อำนาจปกครองได้ในห้วงเวลาที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิซึ่งสิทธิเป็นแนวความคิดที่สำคัญในทางรัฐศาสตร์ กล่าวคือ เมื่อมนุษย์เกิดมามีสิทธิตามธรรมชาติติดตัวมาด้วย สิทธิตามธรรมชาติที่สำคัญประการหนึ่งคือ สิทธิที่ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิที่จะแสวงหาความสะดวกสบายหรือสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ตามสมควรแก่สภาพ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายพื้นฐานนี้ มนุษย์จึงสละสิทธิตามธรรมชาติบางส่วน คือ สิทธิที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ และยอมอยู่ใต้รัฐบาลหรือการปกครองที่ตนได้ตัดสินใจเลือกแล้ว ดังนั้น สิทธิในการเลือกรัฐบาลผู้ปกครอง จึงเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ในอารยประเทศได้ให้การรับรองว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเจตจำนงของประชาชนที่ให้ได้มาซึ่งรัฐบาลที่ชอบธรรม การเลือกตั้งจะมีความหมายและถือว่า

⁴ หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป หลักกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505) หน้า 156 - 157

⁵ วิสุทธิ โพธิ์แท่น. ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 19-25

⁶ พิมลจรรย์ นามวัฒน์ “การเลือกตั้ง”, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534) หน้า 90 -100

เป็นฐานที่มาของความชอบธรรมในอำนาจของรัฐบาลและผู้ปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากลดังต่อไปนี้⁷

(1) **หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Freedom of Election)** หมายถึง การแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปอย่างอิสระเสรี ปราศจากการบีบบังคับข่มขู่ด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้อำมีสินจ้าง หรือการใช้อิทธิพลบีบบังคับ หลักการนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อที่ว่าสิทธิในการมีส่วนร่วมใช้อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคน ซึ่งการได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นผลของการต่อสู้และวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองอันยาวนาน ในเมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิที่ย่อมขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของประชาชนเองว่าตนเองต้องการจะใช้สิทธิของตนมากน้อยเพียงใด องค์การของรัฐจึงไม่ควรแทรกแซงหรือสั่งการให้ประชาชนต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายความว่า องค์การของรัฐหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่สามารถจะบีบบังคับให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งไปออกเสียงเลือกตั้ง หรือไม่ไปออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งที่ประชาชนขาดอิสระเสรี ผู้ปกครองจะอ้างว่าตนมีอำนาจโดยชอบธรรมหาได้ไม่

(2) **หลักการเลือกตั้งมีกำหนดระยะเวลา (Periodic Election)** หมายถึง การจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี 4 ปี ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสดูตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองว่าทำได้หรือทำไม่ได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และเป็นเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสสามารถเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้โดยสันติวิธี ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจโดยชอบธรรมในระหว่างที่อยู่ในอำนาจ เมื่อครบวาระแล้วก็มีโอกาสที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่

(3) **การเลือกตั้งที่แท้จริง (Genuine Election)** หมายถึง การเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางแก่ผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความหลากหลายของทางเลือกและสิทธิการแข่งขันความเป็นตัวแทนกันในระหว่างกลุ่มที่หลากหลายได้ด้วย

(4) **หลักความทั่วถึงเป็นการทั่วไป (Universal Suffrage)** หมายถึง การให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันหรือจำกัดสิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ เนื่องมาจากเพศ ศิพ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เงื่อนไขข้อนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน ตราบใดที่ประชาชนผู้นั้นไม่ขาดคุณสมบัติ การมีคุณสมบัติในการมีสิทธิเลือกตั้งนั้นมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ อายุ ความเป็นพลเมือง การมีถิ่นที่อยู่

⁷ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และคณะกรรมการการเลือกตั้ง, พรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สหายบล็อกและการพิมพ์, 2544) หน้า 1 - 6

การรู้หนังสือ คุณสมบัติเกี่ยวกับความประพฤติ คุณสมบัติเกี่ยวกับสภาพความสมบูรณ์ทางด้านจิตใจ และคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานภาพทางสังคม

(5) **หลักความเสมอภาค (Equal Suffrage)** หมายถึง การมีสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีความสำคัญและได้รับความยอมรับโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้เลือกตั้งนั้นจะมีสถานภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างไร หลักการที่ใช้เป็นมาตรฐานในการให้ความเสมอภาค ก็คือ การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ มีคะแนนเสียงเพียงหนึ่งคะแนน (one man, one vote) และคะแนนเสียงทุกคะแนนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน

(6) **หลักการลงคะแนนลับ (Secret)** หมายถึง การออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนเป็นเอกสิทธิ์ของผู้เลือกตั้งโดยเด็ดขาด เอกสิทธิ์นี้จะได้รับการปกป้องพิทักษ์ก็โดยการออกเสียงลับ โดยผู้ออกเสียงไม่จำเป็นต้องบอกผู้อื่นว่าตนเลือกใคร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ปราศจากการข่มขู่บีบบังคับจากอิทธิพลใด ๆ ที่จะเกิดผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้เลือกตั้ง

นับแต่การทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 13 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย

- (1) นายอภิชาต สุขัคคานนท์ ประธานกรรมการ
- (2) นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ
- (3) นางสาวศรีย สัตยธรรม กรรมการ
- (4) นายสมชัย จึงประเสริฐ กรรมการ
- (5) นายสุเมธ อุปนิสากร กรรมการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้แล้วเสร็จโดยเร็วและคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง และให้รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 32 ดังกล่าวนี้อาจมีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งตามกำหนด ซึ่งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งเช่นเดียวกับการเลือกตั้งระดับชาติ (ส.ส., ส.ว.) จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามประกาศดังกล่าว

ในอดีตจากการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ชุดเดิม) นำโดย พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมอย่างรุนแรงในความไม่เป็นกลางเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ได้เอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองบางพรรคได้ประโยชน์ทางการเมืองโดยตรงและโดยอ้อม จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ชุดเดิม) ถูกศาลอาญาพิพากษาลงโทษจำคุก และพ้นจากวาระไปในที่สุด การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีสำนวนค้างเป็นจำนวนมากและไม่ได้ประกาศรับรองผลผู้ชนะการเลือกตั้งแต่อย่างใด

ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Managing Change and Transition) ภายใต้บริบทการบริหารการเปลี่ยนแปลงตัวบ่งชี้ที่บ่งบอกว่าการทำงานต้องเปลี่ยนแปลงไปได้แก่

(1) ผู้นำคนใหม่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำคนใหม่ เป็นที่คาดหวังได้ว่าจะต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ผู้นำคนใหม่จะพยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานหลายกรณีอาจนำไปสู่การลาออกของผู้บริหารระดับอาวุโสเพราะผู้นำคนใหม่อาจจะไม่ค่อยรู้สึกสะดวกใจกับคนเดิมทั้งหลายที่อยู่รอบตัว แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงจะถูกถ่ายทอดส่งต่อลงมาจากผู้บริหารคนใหม่จนได้

(2) เทคโนโลยีใหม่ เทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโลกของการทำงาน โดยเฉพาะผู้บริหารหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ชุดปัจจุบัน) ต้องการแก้ภาพลักษณ์ผู้สืบทอดประชาชนให้เชื่อมั่นในความเป็นกลางซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมและเป็นไปตามกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้สถาบันตุลาการเข้ามาแก้วิกฤตการเมืองของชาติโดยถือเป็น “วาระแห่งชาติ” โดยใช้การประชาสัมพันธ์เป็นการกู้ศรัทธาประชาชน ประกอบกับการทำงานในเชิงรุกเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness)

ประเภทของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงถูกนำมาใช้ในองค์กรขนาดใหญ่และแนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแผนการดำเนินงาน โครงสร้างสำหรับขับเคลื่อนแผนงานและรายละเอียดของการจัดการเปลี่ยนแปลง สามารถจัดอยู่ในประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (Structural change) เปรียบองค์กรเหมือนกลุ่มของชิ้นส่วนที่มาทำงานร่วมกัน (Machine model) ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้บริหารระดับสูงสุดพร้อมด้วยความช่วยเหลือของที่ปรึกษา จะพยายามที่จะปรับส่วนประกอบเหล่านั้นเพื่อให้ผลงานโดยรวมดีขึ้น เช่นการรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ตัดทอนหน่วยที่ไม่จำเป็นทั้งหมดลงนั้นอยู่ในขั้นตอนของความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

(2) การเปลี่ยนแปลงเพื่อลดต้นทุน (Cost cutting) เป้าหมายเพื่อลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นหรือวิธีการอื่นๆ ที่จะลดต้นทุนในการปฏิบัติงานสำหรับกิจกรรมและการเปลี่ยนปฏิบัติงานที่ได้รับการสนใจน้อยในช่วงที่องค์กรมีประโยชน์สูงจะกลับมาได้รับความสนใจจากผู้ลดต้นทุนในช่วงเวลาแห่งความยากลำบาก

(3) การเปลี่ยนแปลงกระบวนการ (Process change) เป้าหมายมุ่งไปยังการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนในการทำงาน เช่น การปฏิรูประบบ ขบวนการอนุมัติของผู้บริหารให้สั้นลงแนวทางในการจัดทำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งมักมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำงานกระบวนการต่างๆ นั้นเร็วขึ้น มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้มากขึ้น

(4) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม (Cultural change) เป้าหมายมุ่งไปที่คนในองค์กร เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและพนักงาน การเปลี่ยนแปลงจากการบริหารแบบการสั่งการและควบคุม (Command and control) ไปเป็นแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative management) เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมจากภายในออกไปสู่ภายนอก (Inward focus)

แบบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายๆ หรือจะประสบผลสำเร็จอย่างแน่นอนเสมอไป อย่างเช่นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง นั้น อาจจะดูผิวเผินว่าง่ายเพราะสามารถจัดการได้ด้วยผู้บริหารระดับสูงๆ และที่ปรึกษาเพียงไม่กี่คนผสมผสานกับความพยายามของคณะกรรมการบริหาร แต่แท้จริงแล้วการดำเนินการนี้จะทำให้เกิดความต้องการในการเปลี่ยนแปลงที่ยุ่งเหยิงมากขึ้น เช่น การลดความซ้ำซ้อนของหน้าทำงาน และการทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ยาก และต้องใช้เวลาอย่างมาก อีกทั้ง ข้อมูลในอดีตยังแสดงให้เห็นว่า มีการริเริ่มเหล่านี้เพียงน้อยนิดที่จะสนองตอบความมุงหวังของผู้บริหาร ในทางตรงกันข้ามการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งไปยังการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น การปรับปรุงหน่วยงานการให้บริการประชาชน อาจจะง่ายต่อการจัดการและง่ายที่จะประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมันเกี่ยวข้องกับกิจกรรมจำนวนเพียงไม่มากนักและพนักงานที่มีส่วนร่วมในหน้าที่นั้น สามารถจัดการกับงานได้ด้วยตนเอง หรืออาจจะต้องได้รับการสอนงาน (Coaching) เพียงเล็กน้อยจากที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ

ทฤษฎีเรื่องข้อจำกัด (Theory of Constraints)

ทฤษฎีเรื่องข้อจำกัด (Theory of Constraints) เป็นหลักปรัชญาของการจัดการซึ่งมององค์การไม่ใช่เป็นเพียงแต่การรวมกันของกระบวนการอิสระต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันแต่มององค์การในภาพองค์รวม ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือ Dr. E. M. Goldratt โดยเปรียบเทียบองค์การกับโซ่ คือ การเชื่อมลูกโซ่แต่ละอันเข้าด้วยกัน จะเป็นโซ่ซึ่งก่อให้เกิดการส่งแรงได้มหาศาล ดังนั้น ในองค์การหนึ่งๆ ซึ่งประกอบขึ้นด้วย แผนกและฝ่ายต่างๆ ที่มีศักยภาพ โดยหากทุกส่วนร่วมมือกัน จะนำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ทฤษฎีเรื่องข้อจำกัดได้กล่าวไว้ว่า ทุกระบบล้วนจะต้องมีข้อจำกัดอย่างน้อย 1 อย่าง ซึ่งจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุประสิทธิภาพสูงสุดของการปฏิบัติงาน ในระบบองค์การข้อจำกัดที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นอะไร และเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์เปรียบเทียบกับโซ่ หากมีลูกโซ่อันใดอันหนึ่งซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สุด ก็จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพของโซ่ เส้นนั้นให้ไม่สามารถส่งแรงได้อย่างเต็มที่

ทฤษฎีเรื่องข้อจำกัดจะให้กรอบการทำงานเชิงทฤษฎี และเครื่องมือซึ่งทีมผู้บริหารสามารถทราบถึงข้อจำกัดภายในองค์การของตนเอง เพื่อที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

เครื่องมือสำหรับกระบวนการในการคิด

เครื่องมือสำหรับกระบวนการในการคิดมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยมีทั้งหมด 5 เครื่องมือ คือ

1. ต้นไม้ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน (Current Reality Tree)
2. ไอ้น้ำที่กำลังระเหยหรือการคลี่คลายความขัดแย้ง (Evaporating Cloud หรือ Conflict Resolution Diagram, CRD)
3. สภาพต้นไม้ในอนาคต (Future Reality Tree)
4. สภาพตามจำเป็นของต้นไม้ (Prerequisite Tree)
5. ต้นไม้ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Tree)

เครื่องมือเหล่านี้ช่วยให้ทีมผู้บริหารรู้ว่าจะเปลี่ยนแปลงอะไรในองค์การ และเปลี่ยนไปในทิศทางใด และอย่างไร

1. The Current Reality Tree (CRT) คือ การเก็บรวบรวมประสบการณ์และสัญญาณของทุกคนที่เกี่ยวข้อง โดยใช้หลักการเหตุผลอย่างเข้มงวด ซึ่งขั้นตอนนี้อาจเสียเวลานาน แต่จะก่อให้เกิดคุณค่าสูงสุด เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การ ซึ่ง

ถือเป็นส่วนที่สำคัญของกระบวนการพัฒนา ปรับปรุง และเมื่อทราบถึงสาเหตุแห่งปัญหา ก็ให้ทำลายทิ้ง ทำให้ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น และเมื่อเราสามารถจัดการกับเชื้อโรคร้ายได้แล้ว อาการป่วยก็จะไม่กลับคืนมา CRT จึงเป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นถึงสาเหตุหลักของปัญหา

2. The Evaporating Cloud หรือ Conflict Resolution Diagram (CRD)

เมื่อเราทราบปัญหาคืออะไร และมีที่มาจากสาเหตุใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาหนทางแก้ปัญหาดังกล่าว บ่อยครั้งที่หนทางการแก้ไขปัญหานั้นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับปัญหาอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น หากปัญหาหลักขององค์กรคือ การขาดนโยบายการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นหนทางแก้ปัญหาคือ การที่เราจะต้องมีนโยบายการประชาสัมพันธ์ที่มีคุณภาพ ดูเหมือนว่าหนทางแก้ปัญหานั้นจะเป็นเรื่องธรรมดา แต่นี่มิใช่เหตุบังเอิญ ลองคิดทบทวนดู หากปัญหาหลักที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน และทุกคนในองค์กรก็รู้เป็นอย่างดีว่าอะไรคือปัญหา แต่พวกเขาไม่ทราบว่าปัญหานั้นจะเป็นเหตุแห่งเรื่องน่าปวดหัวขององค์กร หากปัญหานั้นเกิดขึ้นมาเป็นแรมปี แล้วทำไมจึงไม่ได้รับการแก้ไขเสียแต่เนิ่นๆ คำตอบคือ “ความขัดแย้ง (Conflict)” ภายในองค์กรมีความขัดแย้งซึ่งเป็นปัจจัยหล่อเลี้ยงปัญหาดังกล่าว เนื่องจากในองค์กรมีผลประโยชน์ และแนวทางการแก้ไขปัญหามองต่างออกไปกับผลประโยชน์ดังกล่าว จึงทำให้ปัญหานั้นยังคงอยู่ ดังนั้นองค์กรจึงต้องเรียนรู้ที่จะอยู่กับปัญหา ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เป็นช่องทางที่นำเอา CRD มาใช้ได้

ภายใต้ Evaporating Cloud ความขัดแย้งจะถูกเปิดเผย รวมถึงสาเหตุและเงื่อนไขของปัญหาดังกล่าว เนื่องจากเมื่อเราทราบถึงเหตุผลของความขัดแย้ง เราก็จะรู้ทิศทางที่จะทุ่มเทให้ความใส่ใจ และบ่อยครั้งที่สมมติฐานซึ่งคอยหล่อเลี้ยงความขัดแย้ง ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องก็จะตระหนักในสิ่งที่พวกเขากำลังทำว่าเป็นสิ่งที่ผิด ในสถานการณ์ดังกล่าว ความขัดแย้งก็จะสูญสลายไปอย่างรวดเร็ว เช่นเดียวกับกลุ่มไอน้ำที่กำลังระเหย

สมมติฐานข้างต้นเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมขององค์กร โดยเมื่อเราดำเนินการคุกคามโดยแท้จริงต่อกลุ่มบุคคลซึ่งผลประโยชน์ของพวกเขาเป็นปัจจัยส่งเสริมความขัดแย้งและความขัดแย้งก็จะหมดไป ในที่สุดบ่อยครั้งที่เมื่อเราดำเนินการใดๆ เพื่อให้ การกระทำหนึ่งๆ หมดไป ก็จะเป็นการกำจัดความขัดแย้งและปรับเปลี่ยนองค์กรไปในแนวทางที่คุณต้องการ

3. The Future Reality Tree (FRT)

FRT มีความแตกต่างจาก CRT คือ CRT เป็นการเชื่อมโยงไปถึงผลที่ไม่พึงปรารถนา แต่ FRT คือ การเริ่มต้นทางเลือกของหนทางการแก้ไขปัญหานั้นซึ่งจะนำไปสู่ผลที่พึงปรารถนา

FRT คือ การดำเนินการตามสมมติฐาน โดยเราสามารถมีโอกาสที่จะประเมินและปรับปรุงหนทางแก้ไขปัญหาก่อนจะมีการนำไปปฏิบัติใช้จริง โดยเราสามารถรู้ได้ว่าอะไรจะหายไป ซึ่งหาก

ว่าเราล้มเหลวที่จะกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นและเพียงพอในอันที่จะก่อให้เกิดผลพึงปรารถนาแล้ว FRT จะทำให้ความบกพร่องที่เกิดขึ้นเห็นได้อย่างชัดเจน

ด้วยการคิดไตร่ตรองอย่างรอบคอบและระมัดระวัง เราสามารถใช้ FRT ประเมินผลเสียของแนวทางแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้เราสามารถปรับปรุงแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่โดยหลีกเลี่ยงในผลเสียที่จะเกิดขึ้น

4. The Prerequisite Tree (PT) เป็นหนทางที่จะช่วยให้เราทราบถึงกระบวนการขั้นตอนที่จำเป็น ณ ปัจจุบัน ที่จะบรรลุเป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อที่จะสร้าง PT เราจะต้องเริ่มด้วยการจัดทำรายการของปัญหาอุปสรรคขององค์การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ จากนั้นให้ดูแต่ละอุปสรรคว่าจะใช้เงื่อนไขใดในการกำจัด ตัวอย่างเช่น ปัญหาคือ เราไม่มีแผนการประชาสัมพันธ์ ดังนั้นเงื่อนไขที่จะดำเนินการคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากจะมาให้ข้อมูลผู้กระทำผิดกฎหมาย หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ เงื่อนไขซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากร้องเรียนผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งกลายเป็นเป้าหมาย ณ ปัจจุบัน เหนือสิ่งอื่นใด นี่เป็นหนทางที่เราสามารถกำหนดวัตถุประสงค์เล็กๆ ซึ่งอาจนำไปสู่เป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จได้ โดยการมองแยกดูปัญหาและอุปสรรคแต่ละเรื่อง

5. The Transition Tree (TT) คือ กระบวนการดำเนินการตามแผนงานทีละขั้นตอน โดยเราจะเปลี่ยนผ่านองค์การของเราจากเดิมไปสู่รูปแบบที่พึงปรารถนาในอนาคต

เพื่อที่จะสร้าง TT ให้เกิดขึ้น เรามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดพฤติกรรมที่จะต้องทำภายใต้สิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และการบรรลุเป้าหมาย ณ ปัจจุบัน ซึ่งเรากำหนดอยู่ใน PT

ภายใต้สิ่งแวดล้อมปัจจุบัน มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากพฤติกรรมที่เราจะทำได้จะต้องสมเหตุสมผล และเหมาะสมกับสถานการณ์ ณ ปัจจุบันขององค์การ

ความพยายามของเราที่จะสร้างช่วงเปลี่ยนผ่าน จะนำเราไปสู่จุดที่มากกว่าประโยชน์ในการดำเนินการตามแผนที่ตั้งไว้ เนื่องจาก TT จะทำให้เราทราบเหตุผลของพฤติกรรมแต่ละแผนงาน และจะช่วยเราได้อย่างมากเมื่อเราจำเป็นต้องมอบหมายให้ใครดำเนินการแทน ซึ่งเมื่อเรามอบหมายงานความต้องการในคำอธิบายในการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับมอบหมายจะได้รับการตอบสนองโดยอัตโนมัติ ลักษณะของ TT จะช่วยให้เราสามารถเอาชนะการต่อต้านในการเปลี่ยนแปลง