

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

การศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดกรอบในการศึกษา ดังนี้

1. การบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ
2. องค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร
3. ทฤษฎีบทบาท
4. การบริหารจัดการที่ดี
5. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ
6. ประเภทของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ
7. บทบาทและโครงการของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
8. องค์ประกอบและการแต่งตั้งคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
9. ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การบริหารองค์การรัฐวิสาหกิจ

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จะสามารถดำเนินการผลิตและส่งกระแสไฟฟ้าเดียวกัน ที่มีการบริหารจัดการที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล สามารถตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าในชีวิตประจำวัน การพัฒนาไฟฟ้าของประเทศ กฟผ.มุ่งสู่ประสิทธิภาพ ทั้งด้านการจัดหาพลังงานไฟฟ้า และการจัดการด้านการใช้ไฟฟ้า โดยมีการใช้ทรัพยากรพลังงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมายหลักคือการผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างยั่งยืน การพัฒนากิจการไฟฟ้าในแต่ละเวลายังได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์พลังงานของประเทศ ท่ามกลางสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง กฟผ.ยังคงมุ่งมั่นพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งเพื่อให้ไฟฟ้า เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานที่มีความมั่นคง เชื่อถือได้ เป็นรากฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเป็นพลังสำคัญในการสนับสนุนการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่ง กฟผ.สมควรที่จะใช้หลักการบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจ

ศาสตราจารย์ A.H.Hanson (อ้างถึงใน เฉลิมพล ศรีหงส์, 2527, น.40) ได้เคยเสนอว่า ถ้าจะให้การบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจได้ผลดีแล้วละก็ควรจะมีลักษณะดังนี้

- (1) การจัดรูปองค์การรัฐวิสาหกิจ ควรจะมีลักษณะพิเศษที่เหมาะสมแก่การบริหารงานตามโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

(2) ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่จะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น องค์การรัฐวิสาหกิจควรจะต้องมีความสามารถในการรับผิดชอบในด้านการบริหารงาน คือ มีอิสระพอที่จะบริหารงานองค์การได้คล่องตัวภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารงานบุคคล หรือด้านบริหารงานคลัง และจะต้องมีความคล้ายคลึงกับวิสาหกิจที่ดีที่สุด

โดยปกติการบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจมักจะบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการก็คือ การกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานในองค์การให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการจะเป็นผู้ควบคุมสั่งการโดยผ่านทางผู้อำนวยการหรือผู้จัดการหรือผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ในทางทฤษฎีการบริหารเชื่อว่าเป็นกระบวนการในการบริหารที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานประหยัดได้อย่างมาก และจุดเด่นของวิธีการในการบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจก็คือการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร หรือ คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Director) เป็นผู้กำหนดนโยบาย สั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานองค์การรัฐวิสาหกิจ การใช้คณะกรรมการในการบริหารงานนับเป็นส่วนประกอบสำคัญของการจัดรูปแบบองค์การที่ดีและเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์การที่จะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้มาก

นักวิชาการทั่ว ๆ ไปยอมรับว่าการจัดให้มีคณะกรรมการอย่างเหมาะสมที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในการบริหารงาน โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการความคิดอ่านหลายๆ ทาง อันจะมีส่วนช่วยในการวินิจฉัยสั่งการได้ผลดี เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานสูง

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งต่อการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจก็คือการจัดตั้งและองค์ประกอบของฝ่ายจัดการระดับสูงคือคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง ซึ่งจะมีผลรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จในการทำงาน

คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีปัญหามากพอสมควรเรื่องหนึ่ง นับจากการเริ่มต้นเข้ามาเกี่ยวข้องในทางอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้าของรัฐบาลองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะว่าคณะกรรมการเป็นตัวแทนของรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบต่อตรง สำหรับการลงทุนในด้านทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ความรับผิดชอบต่อภาระงานที่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจถือว่าเป็นความรับผิดชอบต่อเต็มที่ของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ เพราะฉะนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารจึงเป็นเรื่องที่สำคัญแท้จริงอย่างมาก และนอกจากเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารแล้ว ในระยะแรก ๆ ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอีกว่าขอบเขตของหน้าที่ คณะกรรมการบริหารควรมีขอบเขตแค่ไหน คณะกรรมการบริหารควรมีหน้าที่เกี่ยวข้องเฉพาะแต่ในเรื่องการกำหนด

นโยบายเท่านั้น ความคิดของผู้ศึกษาจากประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจต้องมีการกำหนดทิศทางให้ชัดเจน หรืออาจมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับปัญหาหรือสถานการณ์ของแต่ละองค์กร ดังนั้นกรณีศึกษาของ กฟผ. ในครั้งนี้อาจได้คำตอบหรือทิศทางที่เหมาะสม

องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร

ความก้าวหน้าที่มีเพื่อการปรับปรุงการจัดการองค์กรไม่แสวงหากำไร ที่มีวัฒนธรรมในการทำสิ่งดี ๆ ต่อการดำเนินงาน ได้ก้าวมาสู่การทำงาน “ทำให้ดีกว่า” แนวคิดนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อคุณภาพและการเสียสละในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับ “ภาคส่วนที่สาม” ในฐานะที่เป็น “เสาหลักที่สาม” ประชาธิปไตยในระบบสากล

การพัฒนามุ่งเน้นที่การพัฒนาองค์กรหรือแนวคิดการจัดการภายในกล่าวคือ องค์กรในภาคส่วนที่สาม สนใจความก้าวหน้าในการวางแผนอย่างมีอาชีพ และทำตามแผนกลยุทธ์ และการพัฒนาหน้าที่ เพื่อผลลัพธ์ในเชิงประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ ระหว่าง คุณค่า กับ มีอาชีพ ความเป็นมืออาชีพไม่ได้เป็นตัวรับรองความสำเร็จในการทำงานเท่านั้น แต่อาจจะต้องปรับเปลี่ยนไปตามความต้องการของสังคม และสถานการณ์นั้นคือ เน้นถึงความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไร ในการสร้างความเข้มแข็ง ร่วมกับหุ้นส่วนในสังคม, องค์กร และเจ้าหน้าที่ภาคส่วนในการเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และในการมีส่วนร่วมช่วยให้การปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนและสังคมต้องขับเคลื่อนไปข้างหน้า เป็นขั้น ๆ เพื่อสร้างความสามารถ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รูปแบบทางทฤษฎี ให้ความคิดริเริ่มเพิ่มเติม โดยยึดกุม คุณค่า อยู่ตลอดเวลา เมื่อเราเน้นในประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร เราไม่อาจจะทิ้งคุณค่าไว้ข้างหลังได้ ในทางตรงข้ามการพัฒนาทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลมักสร้างรอยต่างไว้ให้กับองค์กร การมุ่งมั่นในการสร้างความสามารถ เราต้องไม่ลืมประวัติศาสตร์ของการพัฒนาที่ผ่านมา กล่าวคือ รูปแบบที่เราพัฒนา

การสร้างคุณค่า แล้วจึงมีการขยายกรอบการทำงาน เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลท้ายที่สุดแล้ว ในขณะที่องค์กรเคลื่อนที่ และพบว่าต้องมีการปรับปรุงความสามารถเพิ่มขึ้น การพัฒนาความร่วมมือ ความเชื่อมั่น ความสามารถขององค์กร ซึ่งจะได้กล่าวถึง 3 ระดับ คือ คน องค์กร และภาคส่วน

อุปสรรคส่วนบุคคลต่อการสร้างความสามารถ มากเสียมิได้ คือ “ประเด็นส่วนตัว” เมื่อองค์กรเหล่านี้ เติบโตขึ้น บางครั้งสมาชิกในองค์กรก็จะมีการขยับขยายตัวออกมา บางคนอาจจะทำงานเพื่อหารายได้ เงินเดือนเลี้ยงชีพ หลังจากหลาย ๆ ปีผ่านไป องค์กรมีความเจริญเติบโตปรับเปลี่ยน และอาจจะขยายตัวไปจาก กรอบแนวความคิดเดิมของการจัดตั้งองค์กรครั้งแรก เมื่อถึงจุดนี้เองสมาชิกขององค์กรบางคน อาจจะมีอิทธิพลในองค์กรมาก และบ่อยครั้งมักจะให้ความสำคัญกับประเด็นส่วนตัวมากกว่าประเด็นขององค์กร หรืออีกนัยหนึ่งก่อให้เกิดความสับสนระหว่างภารกิจขององค์กร กับส่วนตัว

องค์กรจึงต้องพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ Argyris และ Schon (1978) ได้อธิบายไว้ว่า องค์กรเป็นมากกว่าแค่กลุ่มคน แม้ว่า องค์กรจะไม่เกิดขึ้น หากไม่มีคนกลุ่มดังกล่าว แต่องค์กรเป็นมากกว่าคนมารวม ๆ กันเข้า ดังนั้น องค์กรต้องขึ้นอยู่กับการทำงานของทุกคนในองค์กรมากกว่า คนใดคนหนึ่ง ไม่เช่นนั้นแล้วจะไม่อาจบรรลุภารกิจหลักขององค์กรได้เลย กล่าวง่าย ๆ ได้ว่า คนที่ทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไร ต้องทิ้งประเด็นส่วนตัว ไว้ที่ประตู และ หยิบประเด็นส่วนตัวของตนเองกลับไปเมื่อ ออกจากองค์กร

Ulrich Beck (2002) ได้อ้างอิงถึงปรากฏการณ์ จากความแตกต่างและเป็นสิ่งที่น่าสนใจ “ลัทธิปัจเจกบุคคล ที่เห็นประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ความเห็นแก่ตัวกับความร่วมมือ” “ประสบการณ์ส่วนตัว การเลือกปัจเจก กับศีลธรรมทางสังคม และการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง ความตั้งใจเสรีกับปัจเจกในการยังชีพเพื่อผู้อื่น”

“ประเด็นปัจเจก” จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ในการสร้างความสามารถ ของบุคคลให้ก้าวสู่ผู้นำ บางครั้งเรื่องนี้ ก็กลายเป็นเรื่องที่ทำให้ความสนใจกันมากในการบริหารจัดการ และมีส่วนอย่างมากต่อการพัฒนา Gardner (1990) ได้ให้ข้อสังเกตเรื่องเงื่อนไขที่เหมาะสมว่า “ผู้นำบางคนบางครั้งมีความสามารถพิเศษในการแก้ไขปัญหาส่วนบุคคล แต่ถ้าเขาล้มเหลวในการดำเนินขบวนการดังกล่าว หากเขาละทิ้งองค์กรไปก็จะทำให้องค์กรอ่อนแอลงไปได้”

คนหลายคนได้เขียนเรื่องของผู้นำมาหลายปี อันดับแรกเน้นในเรื่องโลกธุรกิจ เขากล่าวว่า “มีคำจำกัดความ ที่เหมาะสมว่าผู้นำ คือ คนที่มีผู้ตาม” เขากล่าวเสริมว่า “คนที่มีผลงานเป็นตัวอย่าง และรับผิดชอบ” เรื่องผู้นำ เราก็คงต้องการชี้ให้เห็นว่า ตัวอย่างที่ผู้นำได้รับคำชมเชย

Palus (1994) เห็นว่า ผู้นำในฐานะของ “กระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลาไม่มีเวลาพักแม้แต่เสี้ยววินาที” นักเขียน 2 คนนี้ ยกย่องผู้นำที่ส่งเสริมชุมชน ว่า เกี่ยวข้องกับ “ทั้งชุมชน”

ผู้นำจึงไม่จำกัด เพียงการกระทำต่าง ๆ ที่คนหนึ่งคนใดกระทำ แต่อาจเป็นการที่คนหลาย ๆ คนช่วยกันพัฒนาแนวคิด วิสัยทัศน์ และ แปลความให้เป็นจริง ในทางปฏิบัติ ดังนั้น การสร้างผู้นำ จึงเป็นกระบวนการที่มีการสั่งสม (Ospina and Schall, 2002)

Drath and Palus (2002) เห็นว่า การนำ ในฐานะการสร้างสรรคของความหมายในองค์กร การนำเป็นผลผลิตความหมายที่ดำเนินการโดยมนุษย์ และไม่ใช่ในทางตรงข้ามผู้นำสร้างการนำ หรืออีกนัยหนึ่ง สร้างผลผลิตจากวิสัยทัศน์ร่วมขององค์กร คนซึ่งมีอำนาจเป็นทางการเป็นแค่เพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีอำนาจมากกว่าคนอื่นเท่านั้น แม้ว่ากระบวนการสร้างการนำ ไม่ได้สงวนไว้ให้กับคนนั้นก็ตาม

อุปสรรคองค์กรต่อการสร้างความสามารถ อุปสรรคในองค์กรมีหลายรูปแบบ

อันดับแรก องค์กรมักให้ความสำคัญ “การช่วยเหลือทางสังคม” โครงการต่าง ๆ ภายนอกมีผลกระทบ บางครั้งก็ละเลยความริเริ่มดั้งเดิม ที่เน้นการสร้างความสามารถขององค์กร ทศนคตินี้โดยส่วนใหญ่แล้วผลที่เกิดขึ้นต่อคนในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ที่รู้จักกันในเชิง “มุมมองตามโครงการ” วัฒนธรรมบางองค์กรภูมิใจในงานต่าง ๆ ที่ทำตามโครงการยิ่งกว่า การจัดการบริหารองค์กร

นอกจากนั้น หลาย ๆ องค์กร โดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็ก การสร้างความสามารถอาจเป็นเรื่องยาก และ มีค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะในระยะสั้น โดยทั่วไปแล้วผู้นำในองค์กรหลายแห่ง มีทรัพยากรเป็นของตนเองน้อยมาก การทำงานขึ้นอยู่กับได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก

อันดับที่สอง หลายองค์กรมีประสบการณ์ ในการขาดแคลนองค์ความรู้ในการสร้างความสามารถ ในบางเรื่องเช่น การหาทุน หรือ การให้บริการอย่างมีคุณภาพหลายองค์กรอาจจะมี ความรู้ หรือเก่งในบางด้าน หรือมีประสบการณ์จากองค์กรอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน การสร้าง ความสามารถจากการเรียนรู้ภาคสนาม (ไม่มีสูตรสำเร็จ) ความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนตาม สถานการณ์ท้องถิ่น การทำงานต้องทำงานใน 3 ระดับ คือ ส่วนบุคคล , องค์กร และภาคส่วน ซึ่งไม่มีมาตรฐานหนึ่ง ๆ หรือ กรอบแนวคิดหนึ่ง ๆ ที่มีความเหมาะสมกับองค์กรต่าง ๆ

อันดับที่สาม ไม่มีสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อการสร้างความสามารถ องค์กรทุนส่วนมาก โดยเฉพาะ การจัดการสาธารณะ และ องค์กรเฉพาะด้าน มักให้ทุนในโครงการที่สามารถประเมินผลที่เป็นรูปธรรมได้ชัดเจน โดยมีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยในการอุดหนุนองค์กร ในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น โดยเฉพาะในแวดวงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ มักอธิบายได้

การพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Senge, 1990) เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์กร ทั้งจากภายใน และสิ่งแวดล้อม (Argyris and Schon, 1978) กล่าวว่า องค์กรต่าง ๆ เรียนรู้เมื่อสมาชิกของตนเองสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ ทั้งภายใน และภายนอก โดยมีทางออกที่ดี และทางออกเหล่านี้กลายเป็นหนึ่งในกระบวนการทำงานขององค์กร ในการแก้ปัญหาในองค์กร (Senge, 1990) ได้เน้นว่าการเรียนรู้เป็นไปได้ เมื่อบุคคลรู้จักตนเอง นำมาแลกเปลี่ยนกัน และเมื่อองค์กรมี มุมมองร่วมกันและสามารถทำงานเป็นทีม

อุปสรรคภาคส่วนต่อการพัฒนาความสามารถ เชื่อมโยงกับอุปสรรคที่ได้กล่าวไว้ ในช่วงที่แล้ว ภาคส่วนอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสามารถขององค์กร องค์กรไม่แสวงหากำไรมักไม่ค่อยมี การกำกับตนเองรวมทั้ง การตรวจสอบความสามารถของตนเอง จึงอาจทำให้ องค์กรตกในวังวนความชั่วร้าย ท่ามกลางการแข่งขันในการแย่งชิงทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นแง่ลบเสมอไป เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ องค์กรที่สาม จำเป็นที่จะต้องสร้างข้อผูกมัดทั้งที่เป็นทางการ และ ไม่เป็นทางการ

ทุนสังคม มีการให้คำจำกัดความหลายแบบ สำหรับ “ทุนสังคม” และมีการใช้งานกว้างขวางมากขึ้น ไม่เพียงแค่ว่าในแวดวงนักวิชาการเท่านั้น รวมทั้งในการเขียนนโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ธนาคารโลก ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ทุนสังคม” เป็น สถาบัน, ความสัมพันธ์ และบรรทัดฐานที่กำหนด ทั้งปริมาณ และคุณภาพ ของปฏิสัมพันธ์ในสังคม จากประสบการณ์ของธนาคารโลก ได้พิสูจน์ว่า ความสำคัญของสังคมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งยวดของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ “ทุนสังคม” หมายถึง ไม่เพียงแต่การรวมของสถาบันที่กล่าวไว้แล้วเท่านั้น แต่ยังนับรวมถึง ความกลมเกลียว ความผูกพัน ที่ยึดโยงสถาบันเหล่านั้นเข้าด้วยกันด้วย

“ทุนสังคม” หมายถึง เครือข่าย และ การร่วมมือบรรทัดฐาน, คุณค่า, และความเข้าใจในการส่งเสริมความร่วมมือ ในส่วนที่เป็นหัวใจของกลุ่ม และระหว่างกัน

“ทุนสังคม” หมายถึง “ทรัพยากรทางสังคมที่ร่วมปฏิบัติการ” ที่สร้างและสะสม ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยบุคคลในชุมชนใด ๆ

“ทุนสังคม” อธิบายถึง สภาพแวดล้อมที่คนอาศัยอยู่ และเป็นองค์ประกอบของทรัพยากรร่วม สำหรับสมาชิกในชุมชน ครอบครัว และ ชุมชน

โดยทั่วไปแนวคิด “ทุนสังคม” หมายถึง ความสามัคคีทางสังคม และ วัฒนธรรม ที่มีอยู่ภายในชุมชน สังคมใด ๆ หมายถึง บรรทัดฐาน และ คุณค่าที่เป็นกฎเกณฑ์กำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสถาบันที่ดำรงอยู่ แนวคิด “ทุนสังคม” มีประโยชน์มากในการเข้าใจถึงความสามัคคีของชุมชนและอาจเป็นส่วนเกื้อหนุนสร้างความคิด เพื่ออ่านสังคมและความผันผวนพฤติกรรมเศรษฐกิจ “ทุนสังคม” อาจก้าวหน้า เมื่อบุคคลได้มีปฏิสัมพันธ์ในครอบครัว เพื่อนบ้าน ในองค์กร ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

อันดับแรก การสร้างความสามารถ เป็นอุปสรรคที่เราเติบโตขององค์กรไม่แสวงกำไรและผู้นำอย่างมืออาชีพ รวมทั้ง การสร้างความสามารถประสบการณ์ โดยทางองค์กร การเพิ่มขึ้นของเงื่อนไขทุนอุดหนุนในการดำเนินโครงการ อาจจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทรงพลังในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมใหม่ๆ ขององค์กร และพันธะในการสร้างความสามารถ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณในองค์กรไม่แสวงกำไรนี้ สิ่งที่ต้องมีเป็นพื้นฐาน คือ ความสามารถในการนำขององค์กรเหล่านี้ โดยเฉพาะด้านการจัดการและความโปร่งใส กล่าวคือ นอกจากยุทธศาสตร์นโยบาย ระบบ และการดำเนินงานแล้ว เป็นเรื่องคนบ่อยครั้งที่การนำที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดความแตกต่าง ระหว่างความสำเร็จกับความล้มเหลว ในการดำเนินนโยบาย โครงการและบริการ องค์กรไม่แสวงกำไร ต้องการผู้นำที่รับผิดชอบ ใส่ใจ เพื่อทำให้องค์กร “ดีเลิศ” “ยืดหยุ่น” “มีการเปลี่ยนแปลง” และ “มีชีวิตชีวา” ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจความต้องการทางสังคม และบทบาทที่กระทำขององค์กร เป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ เข้มแข็ง สร้างภาพพจน์และชื่อเสียงองค์กร ทำได้ดีที่สุด ผู้นำองค์กรต้องสร้าง

สัมพันธภาพกับองค์กรอื่นๆ ในสังคม และสร้างความร่วมมือ ในทุกวันนี้องค์กรไม่แสวงกำไรต้องการ “ผู้นำที่ทำการเปลี่ยนแปลงองค์กรและสังคม”

อันดับสอง ที่ขอเน้นอีกจุดหนึ่ง คือ องค์กรไม่แสวงกำไรต้องเป็นมันสมองของสังคม องค์กรมันสมองนี้ ทำงานโดยมีเป้าหมายระยะยาว สมานความร่วมมือ ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรต้องค้นหาทางออกต่อสิ่งท้าทายใหม่ๆ ที่สังคมประสบ องค์กรมันสมองทางสังคมต้องสมานความร่วมมือในสังคม ไม่เพียงแต่ทำงานบนผลประโยชน์ของตน แต่ส่งเสริมการทำงานที่ส่งผลกับสังคมโดยรวม องค์กรไม่แสวงกำไร จะมีความมั่นคง หากสังคมโดยรวมมีความมั่นคง กล่าวคือ องค์กรที่สามที่เน้นการอยู่รอด และพยายามลอยตัวอยู่ ในขณะที่องค์กรอื่นๆ ร่วมมือทำงานเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคม องค์กรเหล่านั้นก็จะจบสิ้นลงเพราะความสูญเสียสถานภาพของตน การทำงานโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสังคมต้องมาก่อน ดังนั้น เราจึงส่งเสริมแนวคิด มันสมองทางสังคม ความมีเหตุผล องค์กรไม่แสวงกำไรต้องค้นหาทางออกใหม่ๆ ในปัญหาทางสังคมเดิมๆ ในขณะที่ยังค้นหาทางออกใหม่ๆ ในสิ่งที่ท้าทายใหม่ๆ การพัฒนาความสามารถในการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินอยู่ และเรียนรู้จะเป็นเครื่องมือ ในการลดแรงกดดันในการทำงาน ในขณะเดียวกันองค์กรไม่แสวงกำไรส่วนใหญ่ทำงานสนับสนุนเรื่องเฉพาะ เช่น ช่วยกลุ่มคนปัญญาอ่อน (Down Syndrome) ส่งเสริมเทคโนโลยีใหม่ๆ สำหรับสตรี การปรับปรุงการศึกษาเยาวชนวัยรุ่นในเมืองใหญ่ โดยการใช้กิจกรรมนันทนาการ องค์กรไม่แสวงกำไร มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นกุญแจแห่งความสำเร็จ จึงมีความจำเป็นในการแสดงให้เห็นสังคมผู้ ในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน การทำงานเกินเลยอาจเป็นปัญหาสังคมได้ เราต้องการองค์กรทางสังคมต่อสู้กับความเจ็บป่วยทางสังคมเฉพาะเรื่อง ภายใต้คุณค่าเอกภาพในการหาความเห็นร่วม ในคุณค่าเอกภาพ เป็นสิ่งที่ท้าทายอันยิ่งใหญ่ขององค์กรทางสังคม กล่าวได้ว่า เราต้องพยายามสนองตอบต่อวัฒนธรรมเดิมที่มีในสังคม เพราะเราไม่สามารถเข้าถึงคุณค่าเอกภาพได้ ความเป็นไปได้ในการสร้างความสมดุลทางสังคมบนความขัดแย้งด้านสิทธิต่างๆ ที่น่าจะตกลงได้โดยการเจรจาตกลงโดยสงบ ที่สำคัญกว่านั้น คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้กำลังทำสิ่งเหล่านี้อยู่ กุญแจขององค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อการเป็นองค์กรที่เข้มแข็งกว่าเดิมในการเปลี่ยนแปลงสังคม เป็นองค์กรมันสมอง และเป็นสื่อกลางในการสร้างทุนสังคม

พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คืออะไร Kearns (1996) ได้ให้คำจำกัดความ 2 ลักษณะ สำหรับความหมายของพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมในเชิงเฉพาะกาล และ ในภาพกว้าง ความหมายในเชิงเฉพาะกาล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) หมายถึงแนวทางกฎหมายกำกับองค์กรภาคส่วนที่สาม ความหมายในภาพกว้าง การส่งเสริมแนวคิด ความรับผิดชอบต่อสังคมโดยไม่รวมเฉพาะแง่มุมทางกฎหมาย แต่นับรวมทุกสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์กร

พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ครอบคลุมมากกว่า แค่เพียงเรื่องทางเศรษฐกิจ และการเงิน ดังนั้นจึงเป็นการไม่เพียงพอ หากแค่เพียงส่งรายงานฐานะการเงิน และเผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตหรือแค่เพียงแสดง ในรับรองของผู้สอบบัญชี ความโปร่งใสในทางเศรษฐกิจ

และ การเงิน มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร เป็นส่วนหนึ่งของ แนวคิดพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ระหว่างพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม กับจริยธรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร จริยธรรมหมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการตัดสินใจตามหลักกฎหมายศีลธรรม ในองค์กร ไม่แสวงหากำไร

Bibliorapl บรรณานุกรม Kearns (1996, p. 40) เน้นว่า ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) “หมายถึงการดำรงรักษาความเชื่อมั่นต่อสาธารณะ และ ขณะเดียวกัน รักษาสัญญา มั่นขององค์กรที่ประกาศไว้โดยไม่ละทิ้ง ภารกิจและข้อกำหนดขององค์กร” การให้ความหมายของ Kearns และ รายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก สำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไร เรื่องความโปร่งใส ต่อพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ คุณค่าที่แท้จริง ฐานทางสังคม เปรียบเทียบระหว่างองค์กรไม่แสวงหากำไร และผลที่วัดได้ ดังปรากฏตามภาพที่ 1 ดังนี้

ภาพที่ 1

ภาพองค์ประกอบการเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร



ที่มา : Vernis, Iglesias, Sanz, and Saz-Carranza, 2006, p.95.

ความสามารถขององค์กรภาคที่สาม ในการทำงานภารกิจต่างๆ โดยส่วนใหญ่ใช้หลักความซื่อสัตย์ มีข้อควรระวังว่า มีสัญญาทางสังคม (Social Contract) ระหว่างผู้นำองค์กรกับสังคม คุณความดีนี้ ภายใต้สัญญานี้ ทำให้องค์กรประชาสังคมเหล่านี้ ได้รับการยกย่อง เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรภาคเอกชนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่ได้รับภายใต้สถานะภาพ “องค์กรสาธารณะ” หรือ “องค์กรบริการสังคม”

ความซื่อสัตย์ เป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไร และ เป็นหนึ่งในคุณค่าที่สำคัญยิ่งนัก บางองค์กรยังไม่ได้รับคุณค่าเหล่านี้ เป็นคุณค่าหลักขององค์กร ในการทำงาน คุณค่าบางประการขององค์กรประชาสังคม ที่ต้องยึดมั่นนั้น ได้แก่ความซื่อสัตย์, การเปิดกว้างพื้นที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การบริหาร และสวัสดิการสังคม (Jeavons, 2001)

พื้นที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ต้องเป็นส่วนหนึ่งของคุณค่าว่าด้วยความซื่อสัตย์ ที่องค์กรไม่แสวงหากำไร ต้องยึดถือในการทำงานให้เคยชิน

องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องรับผิดชอบในเรื่องใดบ้าง (Accountability Areas for Nonprofit)

ทุกองค์กรไม่แสวงหากำไรล้วนมีแต่โลกและรูปแบบ ของตนเอง แกนนำต้องเป็นผู้นำในการทำงาน และตัดสินใจว่ามีเรื่องใดที่ต้องรายงานต่อสังคม กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในองค์กรไม่แสวงหากำไรอาจจางกรอบไว้ กว้างๆ 5 ประการ คือ

1. ด้านการเงิน เป็นรายปีแสดงรายรับ รายจ่าย เงินบริจาค รวมทั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. ด้านการบริหารจัดการ องค์กรไม่แสวงหากำไร ต้องแสดงกระบวนการจัดการ และทำงานของบุคคล เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล
3. ด้านการปฏิบัติงาน องค์กรอาสาสมัครต้องอธิบายว่า มีวิธีการอย่างไรในการทำงาน และดำเนินกิจกรรม เพื่อแสดงความจริงใจในการพยายามทำงานให้ได้คุณภาพงานสูงสุด และมีผลลัพธ์สุดยอด ต่อผู้บริโภคน และ ผู้ใช้บริการ
4. ด้านการบริหารจัดการ ระดับสูง องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องรายงานผลต่อผู้รับผิดชอบระดับสูง
5. ด้านยุทธศาสตร์ ท้ายที่สุด องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องพิสูจน์ จุดยืน ในการทำงานภารกิจว่าได้มีความมุ่งมั่น ในภารกิจทางสังคม

พื้นที่ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร หรือ คณะกรรมการตรวจสอบ ในการรายงานต่อสังคม ในแง่ภาพกว้างขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีความรับผิดชอบในการรายงาน โดยที่การดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านี้ ในการทำงานกิจวัตรประจำวัน ดำเนินการส่วนใหญ่

ทฤษฎีบทบาท

ความหมายของบทบาท

คำว่า บทบาท (Role) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 (2526 : 453) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู ซึ่งสอดคล้องกับ งามพิศ สัตย์สงวน (2532, น. 101) ที่ให้ทัศนะว่า บทบาทคือพฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อทำให้คู่สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ชูดา จิตพิทักษ์ (2528, น. 61) มีความเห็นว่าโดยทั่วไปบทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมายคือ

1. พิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น
2. พิจารณาในด้านการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์นั้น

นอกจากนี้ สงวนศรี วิรัชชัย (2527, น. 23-24) กล่าวว่าถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามที่กำหนด หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์การกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์การนั้น ๆ
2. บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ
3. บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่ง คิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่
4. บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง
5. บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งมักจะมีการเลือกรับรู้และรับรู้ที่ผิดไปจากความเป็นจริงได้

สำหรับ Levingson (อ้างถึงใน สงวนศรี วิรัชชัย, 2527) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการบ่งชี้หน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่บุคคลพึงกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาได้อธิบายความหมายของบทบาทไว้อีก ซึ่ง Broom & Selznick (1977, p. 34-35) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทที่กำหนดไว้ ไม่ตรงตามอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลก็ได้

3. บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของคนที่เกิดขึ้นโดยตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ จะโดยตั้งใจหรือถูกบังคับ แต่เป็นพฤติกรรมแบบแฝง เช่น พ่อแม่รักลูกแต่ตีลูก พฤติกรรมของคนแต่ละคนจะแสดงบทบาทได้หลายอย่าง ในเวลาเดียวกันเราไม่สามารถแสดงได้หลายบทบาทได้ คนที่อยู่ในแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกัน ตามปกติเมื่อบุคคลมีสถานภาพใดย่อมแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับที่สังคมคาดหวัง สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้นบุคคลควรเข้าใจในบทบาทของตนเป็นอย่างดี โดยบทบาทที่เป็นภาระหน้าที่หรือรูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลต้องกระทำเมื่อดำรงสถานภาพใดสถานภาพหนึ่ง หรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งการกระทำหรือรูปแบบพฤติกรรมดังกล่าว เป็นผลมาจากความหวังของบุคคลอื่น ๆ ในสังคม รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ และสิทธิของตนตามสถานภาพในสังคม เช่น นายทอมมีสถานภาพทางสังคมเป็นครู นายทอมย่อมมีบทบาทในการอบรมสั่งสอนให้ความรู้แก่นักเรียน นายแดงมีสถานภาพทางสังคมเป็นผู้ใหญ่บ้าน นายแดงย่อมมีบทบาทในการดูแลทุกข์สุขชาวบ้าน ให้ความช่วยเหลือชาวบ้านตามสมควร

ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาท

Linton (1936, p. 113-115) ได้ให้แนวความคิดในเรื่องสถานภาพ (Status) และบทบาท (Role) เขาเห็นว่าสถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึง ฐานะหรือตำแหน่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งนั้น ๆ ว่าตำแหน่งนั้นจะมีการกิจอย่างไรบ้าง ดังนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่มา กับตำแหน่งก็คือบทบาทของตำแหน่ง ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จนกล่าวได้ว่า ไม่อาจจะมีบทบาทได้โดยปราศจากตำแหน่ง หรือไม่อาจมีตำแหน่งได้โดยปราศจากบทบาท บทบาทและตำแหน่งควบคู่กันเสมอ เปรียบเสมือนเหรียญ ถ้าด้านหนึ่งของเหรียญคือตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งของเหรียญก็คือบทบาทนั่นเอง

Parsons & Shils (1951, p. 4) กล่าวว่า สถานภาพและบทบาทเป็นหน่วยของระบบสังคม โดยยอมรับว่าสถานภาพและบทบาทเป็นคุณลักษณะของผู้แสดงในสังคมนั้น ๆ บทบาทคือการจัดระเบียบของผู้เริ่มแสดง เป็นการสร้างและกำหนดการมีส่วนร่วมของเขาในกระบวนการที่มีการกระทำร่วมกัน ซึ่งเป็นการร่วมความคาดหวังที่เกี่ยวกับตนเองและบุคคลอื่นที่เขามีความสัมพันธ์ด้วย ส่วนสถานภาพคือ ตำแหน่งของผู้แสดงภายในสถาบัน เป็นตำแหน่งของผู้แสดงภายในระบบสังคม ซึ่งอาศัยกลไกของสังคมเป็นตัวกำหนด

Berlo (1966, p. 153) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะบทบาทไว้ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) คือ บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรกระทำอย่างไร

Lindersmith & Others (อ้างถึงใน งามพิศ สัตย์สงวน, 2532, น. 105) กล่าวว่า บทบาทของคนใดคนหนึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้

1. ต้องเป็นแบบหรือลักษณะเฉพาะของตนเอง
2. พฤติกรรมในสถานการณ์ที่กำหนดให้นั้นจะต้องพอเหมาะกับลักษณะเฉพาะของตน
3. ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ จะเป็นตัวชี้แนวทางในการกระทำที่จะเกิดขึ้น
4. ในการแสดงบทบาทนั้น ๆ จะต้องมีการประเมินผลด้วยตัวเองและผู้อื่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถ้าบทบาททั้งหลายมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะบทบาทตามความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ ก็จะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ราบรื่น แต่ถ้าบทบาทดังกล่าวไม่สอดคล้องกันเช่น บทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง ฯลฯ สถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflicts)

ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทมีดังนี้

1. ทำให้เกิดการแบ่งหน้าที่ระหว่างสมาชิก ตามความถนัดและ ความสามารถ
2. ทำให้สมาชิกในสังคมรู้ถึงฐานะและความรับผิดชอบของตนเอง
3. ทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบ สมาชิกในสังคมปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ไม่ก้าวร้าวกัน
4. ทำให้สมาชิกแต่ละคน รู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบของตนตามสถานภาพและบทบาท

ในการศึกษาครั้งนี้ คงไม่สามารถละเลยที่จะมีกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ได้ การเข้าใจทฤษฎีบทบาทจะทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมมนุษย์ได้ ดังนั้น สมาชิกทุกคนในสังคม จึงควรที่จะเรียนรู้บทบาทของกันและกันว่าเมื่อไร เวลาไหน และที่ใด บุคคล ควรจะแสดงบทบาทอย่างไรจึงจะเหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย

ทฤษฎีบทบาทมีการมองใน 2 ลักษณะคือ แนวโครงสร้างและแนวปฏิสังสรรค์ สัญลักษณ์นิยม ในลักษณะแนวโครงสร้างนิยมนั้น บทบาทจะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในสังคม ถูกคาดหวังไว้ว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้น ๆ ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้นและบุคคลอื่น ๆ ก็คาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คิดว่าเป็นค่านิยม บรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ๆ ส่วนการมองบทบาทในแนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม จะให้ความสำคัญกับกระบวนการ ซึ่งบุคคลจะทำความเข้าใจได้ว่า บุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเองอย่างไร ในการที่จะมีบทบาทในสังคม อันจะเกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกันนั้น ๆ เองด้วย

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

คำว่า Good Governance เพิ่งปรากฏและมีการใช้ในวงการของนักวิชาการที่สนใจการพัฒนาการปกครองและการปกครองของสังคม ทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service) (รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ 20 เดือนมกราคม 2541)

คำว่า Governance ยังอาจจะใช้ได้สำหรับองค์กรของภาคเอกชนในความหมายที่เฉพาะเจาะจง ในความหมายสำหรับการบริหารการปกครองหน่วยงาน เช่น การใช้ร่วมกับคำว่า Corporate Governance ก็จะหมายถึงกลไกขอบเขตการดำเนินงาน กติกา กฎระเบียบและวิถีทางที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะใช้ในการบริหาร จัดการภายในของหน่วยงาน

กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จ ในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้นๆ มี Good Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาไปสู่ เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็วและจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ความหมายของคำว่า Governance ว่าจะครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ

1. โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political Regime)
2. กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพัฒนาประเทศ
3. ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนกำหนดนโยบาย และการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยน แนวทางการบริหารประเทศ

กลไกประชารัฐเป็นส่วนที่เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ประชาสังคม (Civil Society) ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และ ภาครัฐ (State หรือ Public Sector) กลไกบริหารรัฐกิจหรือภาคราชการ (Administrative Governance) หมายถึง กลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบาย และทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและอย่างเที่ยงธรรม ซึ่งจะผ่านทางกลไกการกำหนดนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติ กลไกการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานของภาคราชการดังที่เคยศึกษากันมาในอดีต คุณลักษณะของกลไกประชารัฐที่ดีจะต้องมีลักษณะและเงื่อนไขดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) : คือเป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วม ในทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านตัวแทน การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วม คือ การมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) : คือเป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) : คือการเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบ ความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้รวมถึงการที่มี Bureaucracy Accountability และ Political Accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชา ความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม พันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถ ที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และ การใช้ทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้นคุณลักษณะของความโปร่งใส ของระบบในลำดับที่สองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง Accountability

4. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) : คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของ ผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยรวม ไม่ว่าจะเป็นโดยการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) : คือมีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้

และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกัน ความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) : คือเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะ ที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

การบริหารจัดการที่ดี มีคุณลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ 1)มีหลักการ มีความรับผิดชอบ สามารถอธิบายเหตุผลและผลต่อสาธารณะได้ 2)มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ 3)ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ร่วมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาสังคม และ 4) สมาชิกในสังคมเคารพสิทธิ เสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบสังคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการ คือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ มีความโปร่งใสในการตัดสินใจและในกระบวนการทำงานให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมทั้งการประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล รับผิดชอบต่อผลงานนั้นๆ แทนการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ วิธีการอย่างเดียว

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่ การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับใช้กฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรม และองค์กรบริหารอย่างอิสระ มีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่ การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือร่วมปฏิบัติไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์อำนาจ

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนากิจการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ได้แก่ การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกตรวจสอบทั้งที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และกลไกตรวจสอบสาธารณะในภาคประชาชน รวมทั้ง

การปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม เพื่อเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544)

ความหมายของบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

ClaPERS ให้ความหมายของบรรษัทภิบาลว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในการกำหนดทิศทางและผลการดำเนินงานของบริษัทกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องได้แก่”

- ผู้ถือหุ้น
- ฝ่ายจัดการ (นำโดย CEO)
- คณะกรรมการบริษัท

คำนิยามของธรรมาภิบาล (Good Governance)

จิรวรรณ เดชานิพนธ์ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, น. 2-4) กล่าวถึงธรรมาภิบาล ซึ่งมีผู้ให้ความหมาย ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth โดยให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระและสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United nation (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจ ให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาล คือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงได้

Kofi Annan เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่าธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐ ที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรมสร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใสและเพิ่มประสิทธิภาพ

ในทัศนะของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ธรรมาภิบาลเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้วทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิด

ขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการเมืองการปกครองของไทย ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพและพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับการศึกษา ความเหมาะสมภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาลให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของคำนิยาม การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนเสริมความสามัคคีเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขภัยวาททางวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และความปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน

อานันท์ ปันยารชุน กล่าวถึง ธรรมาภิบาล ว่าเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี ชี้ว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมืองการปกครองแบบใหม่ที่แข็งแกร่งแต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยออกมากขึ้น คือธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ธีรยุทธ บุญมี เสนอให้มีการปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคเศรษฐกิจและสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

นายแพทย์ประเวศ วะสี อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาตัวธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของส่วนภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่าการที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

การบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล หมายถึง “หลักการการบริหารงาน ที่มุ่งเน้น หลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด” ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 แนวทางในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อหลักความคุ้มค่า องค์ประกอบทั้ง 6 ไว้ ดังนี้

- (1) หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ กติกาที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้เป็นไปตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก
- (2) หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต
- (3) หลักความโปร่งใส มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริต คอร์รัปชั่นความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่มุมเชิงบวกและให้ความหมายในเชิง
- (4) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน
- (5) หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา การเคารพในความเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง
- (6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ แข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุด

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจควรจะเป็นอย่างไร Khera (1964, p. 41) เสนอว่าคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจควรจะเป็นแบบผสม คือ ประกอบด้วย กรรมการทั้งที่เป็นข้าราชการและไม่ใช่ว่าราชการและควรมีจำนวนน้อยพอสมควรแต่อย่าให้น้อยจนเกินไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจำนวนของคณะกรรมการบริหารควรอยู่ระหว่าง 7-9 คน ส่วนประธานกรรมการและผู้อำนวยการหรือผู้จัดการ ควร

จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล เว้นแต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก ซึ่งประธานกรรมการและผู้อำนวยการหรือผู้จัดการอาจจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารเอง และคณะกรรมการบริหารควรจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับจำนวนคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็มีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษจะมีประมาณ 8-12 คน ในประเทศฝรั่งเศสมี 18 คน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ผู้แทนจากรัฐ 6 คน จากผู้บริโภคน 6 คน และจากแรงงาน 6 คน (เกศนี หงสนันท์, 2517, น. 32) ในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการได้มีไม่เกิน 11 คน เป็นต้น

ประเภทของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ

คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้นอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ คณะกรรมการดำเนินการ (Functional Board) และ คณะกรรมการกำหนดนโยบาย (Policy Board) โดยที่คณะกรรมการดำเนินการจะปฏิบัติงานโดยถือเป็นอาชีพเป็นงานประจำมีการรับผิดชอบเต็มต่อองค์การ ส่วนคณะกรรมการกำหนดนโยบายจะทำหน้าที่เพื่อกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานขององค์การแต่อย่างใด

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานรัฐวิสาหกิจในทางปฏิบัติท่านหนึ่ง คือ นายเกษม จาติกวณิช (อ้างถึงในเฉลิมพล ศรีหงษ์, 2526, น.41) ได้เสนอแนะไว้ว่า คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่ดีต้องควรมีลักษณะดังนี้

คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ควรประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพที่มีความสามารถแตกต่างกันออกไปหลายสาขา เช่น มีนักกฎหมาย นักการบัญชี นักอุตสาหกรรม นักบริหาร และด้านอื่น ๆ อีกประกอบกัน ประการสำคัญต้องเป็นคนที่ซื่อสัตย์และไม่อาศัยรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งหากินโดยมิชอบ

(1) การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการนั้น จะต้องไม่ทำตัวเป็น “ตำรวจ” คอยจับจ้องจับผิดการทำงานของผู้บริหารแต่อย่างใด หรือทำตัวเป็นผู้แทนของหน่วยราชการแห่งใดแห่งหนึ่งที่คอยแต่จะท้วงติง เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบหารายละเอียดหรือสอบสวนมากมาย อันมีแต่จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการทำงานมากกว่าจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานในลักษณะธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ แต่ควรจะต้องถือว่ากรรมการของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจและมีหน้าที่ทำนุบำรุงรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินกิจการไปอย่างราบรื่นสมความมุ่งหมาย

(2) หน้าที่ที่ควรได้รับการปฏิบัติของคณะกรรมการก็คือ การวางระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ โดยอาศัยข้อเท็จจริง ความรอบคอบ ประสพการณ์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ เป็นหลัก เพื่อให้ได้ระเบียบที่ดีและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ เมื่อวางระเบียบแล้วก็ควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารดำเนินงานไปโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งระเบียบนั้น

บทบาทและโครงสร้างของคณะกรรมการ กฟผ.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ตระหนักถึงความสำคัญของการนำหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยยึดมั่นในนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่เป็นมาตรฐานสากล 9 ประการ เพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่เป็นสากล อันจะนำไปสู่การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน คือ (รายงานประจำปี กฟผ. พ.ศ. 2549, น.76)

มีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่

1. มีความสำนึกในหน้าที่ด้วยขีดความสามารถ และประสิทธิภาพที่เพียงพอ
2. มีการปฏิบัติต่อผู้ส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน
3. มีความโปร่งใสในการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ และมีการเปิดเผยข้อมูล
4. มีวิสัยทัศน์ในการมอง การสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์กร โดยมีวิสัยทัศน์สอดคล้องกับ

เทคโนโลยี และสภาพเศรษฐกิจ

5. มีจริยธรรมในการดำเนินงาน (Ethics) และส่งเสริมพัฒนาการกำกับดูแล และจรรยาบรรณที่ดีในการบริหารกิจการ

6. กรรมการทุกคนมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจ

7. มีการประเมินผลของคณะกรรมการ และประเมินตนเองของกรรมการทุกท่าน และนำผลการประเมินมาพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจบริหารองค์กรให้มีความน่าเชื่อถือและเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่ดี

8. มีการศึกษา อบรม และดูงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมความรู้ความสามารถของคณะกรรมการฯ และเพื่อให้สามารถพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารฯ เพื่อประโยชน์ต่อองค์กร และประเทศโดยรวม

คณะกรรมการ กฟผ. และฝ่ายบริหาร ได้กำกับดูแลการบริหารงานโดยครอบคลุมหลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดีดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

เพื่อส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลที่ดีและสนับสนุนให้คณะกรรมการ ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องและมีประสิทธิผล โดยคณะกรรมการตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีทิศทาง กลยุทธ์ นโยบาย และเป้าหมาย การดำเนินงานที่สำคัญของ รัฐวิสาหกิจ การดูแลติดตามผลการดำเนินงานและสนับสนุน แก้ไข ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งการสร้าง ความมั่นใจในความพอเพียงของระบบงานที่สำคัญและจำเป็น ได้แก่ ระบบการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ระบบการบริหารจัดการสารสนเทศ และระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

เพื่อให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมความรู้ความสามารถของคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ และคณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น เช่น การเข้ารับการอบรม สัมมนา ดูงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ การปรับปรุงแก้ไข ปัญหา อุปสรรคและ

ข้อจำกัดต่าง ๆ รวมถึงการสะท้อนผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาโดยใช้วิธีการประเมินตนเองของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ กฟผ. ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานของรัฐรวมทั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการ กฟผ. และผู้ว่า กฟผ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการทุกคนมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ ได้บริหารงานตามหน้าที่รับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ประธานกรรมการ ไม่เป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ว่า กฟผ. เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลในการบริหารและการตรวจสอบการบริหารงาน โดยได้กำหนดขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการและผู้ว่า กฟผ. ออกจากกันอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

คณะกรรมการมีกำหนดประชุมโดยปกติเป็นประจำทุกวันศุกร์ที่สี่ของเดือน และอาจมีการประชุมคณะกรรมการเพิ่มเติมตามความเหมาะสม โดยเลขานุการคณะกรรมการ กฟผ. จัดส่งหนังสือเชิญประชุมพร้อมระเบียบวาระการประชุมและเอกสารประกอบให้กรรมการก่อนการประชุม 5 วันทำการ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้คณะกรรมการได้มีเวลาศึกษาข้อมูลอย่างเพียงพอ โดยมีการจัดบันทึกการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างครบถ้วน และจัดเก็บรายงานการประชุมที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการ จัดส่งให้กระทรวงการคลัง และพร้อมให้คณะกรรมการและผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนรัฐวิสาหกิจและนโยบายที่สำคัญ และแผนงานสำคัญต่าง ๆ และเป้าหมายทางการเงิน พร้อมทั้งกำกับดูแลฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการอย่างสม่ำเสมอ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งกรรมการชุดย่อยต่าง ๆ เพื่อช่วยกำกับดูแลระบบการบริหารและระบบการควบคุมภายใน

คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานความรับผิดชอบต่อรายงานทางการเงิน เปิดเผยไว้ในรายงานประจำปี ได้แก่ งบการเงินเฉพาะและงบการเงินรวมของ กฟผ. ซึ่งจัดทำขึ้นตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป รวมทั้งสารสนเทศทางการเงินที่ปรากฏในรายงานประจำปี คณะกรรมการฯ เห็นว่า ระบบการควบคุมภายใน กฟผ. มีความเหมาะสมและมีประสิทธิผล ทำให้เชื่อมั่นได้ว่างบการเงินมีความถูกต้องเชื่อถือได้ และมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ

องค์ประกอบและการแต่งตั้งคณะกรรมการ กฟผ.

องค์ประกอบและการสรรหา แต่งตั้ง ถอดถอน หรือพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการ กฟผ. นั้นจะมีกำหนดในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบคนรวมทั้งผู้ว่าการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่ง

2. ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งที่มีใช้กรรมการโดยตำแหน่งอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

3. นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก คณะรัฐมนตรีให้ออก และเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือ มีลักษณะต้องห้าม เมื่อประธานกรรมการหรือกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการแทนได้

ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ กฟผ.

ภายใต้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 คณะกรรมการ กฟผ. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กฟผ. รวมทั้งออกระเบียบและข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น :

1. ออกระเบียบหรือข้อบังคับการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ กฟผ.
2. ออกระเบียบหรือข้อบังคับการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
3. กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างของพนักงานหรือลูกจ้าง
4. ควบคุมดูแลจัดให้มีเงินสำรองและเป็นค่าใช้จ่ายในการขยายกิจการและลงทุน
5. ให้ความเห็นชอบการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนลด ตัดเงินเดือนค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย สำหรับพนักงานชั้นผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไป