

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ในกรุงเทพมหานคร” ผู้ศึกษาได้มีบททบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ด้วยการค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ผลงานวิจัย ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ มาไว้ในบทนี้ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบและเข้าใจว่า (1) เรื่องที่กำลังศึกษาได้เคยมีใครศึกษาไว้ก่อนแล้วมากน้อยเพียงใด (2) มีปัญหาใดบ้าง และมีแนวทางแก้ไขอย่างไร (3) ควรศึกษาซ้ำ หรือศึกษาเรื่องอื่นใดเพิ่มขึ้น และ (4) หากไม่เคยมีใครศึกษา อาจารย์เริ่มศึกษาได้ นอกจากนั้น ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ยังมีความเกี่ยวข้องกับ สัมพันธ์ หรือสอดคล้องกับหัวข้ออื่นหรือส่วนอื่น ๆ ของการศึกษาก็ด้วย โดยผู้ศึกษาอาจนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้าง หรือกำหนด (1) กรอบแนวคิดการวิจัย (2) วัตถุประสงค์การวิจัย และขอบเขตของการวิจัย (3) คำจำกัดความ หรือนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา (4) วิธีดำเนินการวิจัย (5) แบบสอบถาม และ (6) ปัญหา รวมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข หรือแนวทางการพัฒนาของการศึกษา เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2553: 14-15) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช)) ผู้ศึกษาได้จัดแบ่งหัวข้อการนำเสนอในบทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นี้เพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อวิทยานิพนธ์ วัตถุประสงค์การวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัยของการศึกษาคั้งนี้ โดยจัดแบ่งเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ และยุทธศาสตร์
2. แนวคิดเกี่ยวกับกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ

ด้านการประชาสัมพันธ์

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ และยุทธศาสตร์

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ การประชาสัมพันธ์ และยุทธศาสตร์ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหมายของคำต่าง ๆ โดยนำเสนอเรียงตามลำดับปี พ.ศ. จากปี พ.ศ. เก่าสุดถึงใหม่สุด รวมทั้งเริ่มจากนักวิชาการไทย และตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในบางแห่งได้นำความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน มาแสดงไว้ด้วยในหัวข้อแรก เนื่องจากต้องการให้ทราบและเข้าใจความหมายอย่างเป็นทางการของความหมายของคำนั้น ๆ ก่อน หัวข้อนี้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ได้แก่

- 1.1 ความหมายของการบริหารจัดการ
- 1.2 ความหมายของการประชาสัมพันธ์
- 1.3 ความหมายของยุทธศาสตร์

1.1 ความหมายของการบริหารจัดการ มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการบริหาร” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช) ได้อธิบายลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน ได้แก่ (1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการหมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร (2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำงาน บริหารจัดการหมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และ (3) ในด้านความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการหมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 18) ในหนังสือ เรื่อง “องค์การและการจัดการ” (กรุงเทพมหานคร : ธนสาร) ให้ความหมายการบริหารจัดการ หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (a set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (cost-effective) ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (effective) หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (right decision) และมีการปฏิบัติการได้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

นิรมิต เทียมทัน (2548: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศิลป์การบริหารจัดการ ศาสตร์และศิลป์สำหรับผู้สร้างอนาคตใหม่” (ปทุมธานี : โรงพิมพ์พิมพ์ตะวัน) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารจัดการ เป็นการแปลความมาจากภาษาอังกฤษอยู่ 2 คำ ได้แก่ administration และ management โดยมีการแปลความหมาย administration หมายถึง การบริหาร ส่วน management หมายถึง การจัดการ ซึ่งทั้งสองคำมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ ความรับผิดชอบ (accountability) กล่าวคือ การจัดการจะมีความรับผิดชอบในระดับความเข้มข้นที่มากกว่าการบริหาร (degree) การบริหารมักจะใช้กับการปฏิบัติที่เป็นเรื่องของกระบวนการที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนปกติตามคู่มือตามกฎระเบียบ และกฎหมาย โดยเฉพาะการบริหารองค์กรภาครัฐ หรือลักษณะการทำงานของผู้บริหารทั่วไป เพราะความรับผิดชอบของเขาสัมผัสเพียงรับรู้ว่าได้เอาใจใส่งานในหน้าที่แล้ว แต่ผลสำเร็จจะเกิดหรือไม่ไม่สำคัญ (responsibility) ในทางปฏิบัติของการทำงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะงานที่ต้องบริหารคืองานปกติ (routine work) และงานที่ต้องแก้ปัญหา หรือพัฒนา จำเป็นต้องเข้าไปจัดการ ลงมือทำหรือร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน (involvement) ลักษณะการทำงานเช่นนี้ เรียกว่า การจัดการ สำหรับไทยใช้ทั้งสองคำ บางครั้งใช้คำว่า การบริหาร บางครั้งใช้คำว่า การจัดการ บางครั้งใช้ร่วมกันเรียกว่า การบริหารจัดการ และก็มีบ่อยครั้งใช้คำว่า การบริหาร แต่หมายถึง การจัดการ โดยเฉพาะการพูดกันในแวดวงธุรกิจเอกชน และการพูดในวงการทั่วไป ดังนั้น ในบางตอนบางข้อความอาจจะมีการพูดรวมถึงการบริหารจัดการรวมกันไป ก็ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 33-35) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด) ยังได้แสดงกล่าวไว้ว่า เมื่อศึกษาค้นคว้าเอกสารจากต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา พบว่า ได้มีการนำคำว่า การบริหารจัดการ ซึ่งตรงกับคำว่า management administration มาใช้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ใช้ในวงการศึกษารวมมหาวิทยาลัย ในหน่วยงานของรัฐ และในหน่วยงานของเอกชน ตัวอย่างเช่น

1) หนังสือ เรื่อง “Union-Management Administration of Employee Training: the Experience of Tennessee Valley Authority” เขียนโดย William J. McGlothlin ในปี ค.ศ. 1943

2) หนังสือ เรื่อง “Organizational Management Administration for Athletic Program” เขียนโดย Thomas M. Kinder จัดพิมพ์โดย Eddie Bowers Publishing, U.S.; พิมพ์ครั้งที่ 4, ธันวาคม ค.ศ. 1998

3) หนังสือ เรื่อง “Guide to Collection Development and Management Administration, Organization, and Staffing” เขียนโดย Mary H. Munroe, John M. Haar, Peggy Johnson จัดพิมพ์โดย Lanham, Md.: Scarecrow Press, 2001

4) วารสาร “Educational Management Administration & Leadership” Tony Bush (บรรณาธิการ) จาก University of Lincoln, UK (สหราชอาณาจักร) จัดพิมพ์โดย Sage Publications และได้รับความร่วมมือจาก British Educational Leadership, Management & Administration Society, 2005-2007

5) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้นำคำว่า Management Administration มาใช้ เช่น

(1) Fairleigh Dickinson University ในเมืองแวนคูเวอร์ (Vancouver)

ประเทศแคนาดา

(2) Missouri State University ในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา

(3) Villanova University ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา

(4) University of Northwestern Connecticut ในมลรัฐคอนเนทิคัต

สหรัฐอเมริกา

(5) University of West Texas A&M ในมลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

(6) University of Southwestern Medical Center ในเมืองดัลลัส (Dallas)

มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

6) หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการของสหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ เช่น

(1) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ในมลรัฐ

แมรีแลนด์

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ Jackson County ในมลรัฐฟลอริดา

7) หน่วยงานของเอกชน ในสหรัฐอเมริกา

(1) บริษัท Hewlett Packard

(2) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ Novell

(3) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ KnowledgeStorm

(4) บริษัท Gemalto

(5) บริษัท ViaNett

สรุปและวิเคราะห์ หลังจากการศึกษาความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” ของนักวิชาการดังกล่าวที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของการบริหารจัดการ หมายถึง แนวทางหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้อย่างหลากหลาย เช่น ธงชัย สันติวงษ์ ได้กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ และด้านความรับผิดชอบ ส่วน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ได้เสนอไว้ว่า การบริหารจัดการเป็นชุดของหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ในขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้อธิบายความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ไว้มาก เฉพาะที่สำคัญสรุปได้ว่า การบริหารจัดการเป็นแนวทาง หรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ มีเนื้อหาสาระครอบคลุมขั้นตอน กระบวนการบริหารงาน และมีจุดหมายปลายทางสู่การพัฒนาประเทศ รวมถึงทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาปรับใช้เป็นพื้นฐานของการกำหนดคำว่า การบริหารจัดการ ที่เห็นความเห็นของผู้ศึกษา และใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานครตามเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติ ทั้งนี้ ตามกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน”

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษานำความหมายของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาปรับใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางหลักในการกำหนดความหมายของการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นความหมายที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมขั้นตอน กระบวนการบริหารงานที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารจัดการ มีความชัดเจน ทันสมัย และสะดวกต่อการนำมาประยุกต์ใช้ รวมตลอดถึงการนำมาปรับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาครั้งนี้

1.2 ความหมายของการประชาสัมพันธ์ มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 657) (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น) ได้ให้ความหมายของประชาสัมพันธ์ หมายถึง ติดต่อสื่อสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันถูกต้องต่อกัน

สะอาด ต้นสุภผล (2507: 167) (อ้างใน วรวิทย์ ศรีทองเกิด (2550: 10) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การเปิดรับสื่อและสารเพื่อการประชาสัมพันธ์ของนักศึกษาและบุคลากรมหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น”) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ หมายถึง วิธีการของสถาบัน อันมีแผนการและการกระทำที่ต่อเนื่องกัน ในอันที่จะสร้างหรือให้เกิดความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง มีความรู้

ความเข้าใจ และให้ความสนับสนุนร่วมมือกันและกัน อันจะเป็นประโยชน์ให้สถาบันนั้น ๆ ดำเนินงานไปได้ผลดีสมความมุ่งหมาย

ดวงพร คำณวนวัฒน์ และวาสนา จันทร์สว่าง (2536: 55) (อ้างใน วรวิทย์ ศรีทองเกิด (2550: 10) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การเปิดรับสื่อและสารเพื่อการประชาสัมพันธ์ของนักศึกษา และบุคลากรมหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น”) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสื่อสารสาขาหนึ่งในรูปแบบของการสื่อสารองค์กรที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน ต้องใช้ความสามารถทั้งด้านศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานสื่อสารเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรภายในองค์กร (การประชาสัมพันธ์ภายใน) และความสัมพันธระหว่างองค์กรกับสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง (การประชาสัมพันธ์ภายนอก) เพื่อก่อให้เกิดความสนับสนุน ร่วมมือ เชื้อถือ ศรัทธา ตลอดจนการสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ การยอมรับ การไว้วางใจ อันเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จในงานขององค์กร ฉะนั้น งานประชาสัมพันธ์ จึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับประชาชน

วิรัช ฤทธิทนกุล (2540: 25) (อ้างใน ปุณฺทริกา สีตงาม (2550: 11) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “กระบวนการประชาสัมพันธ์ของวัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร”) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ หมายถึง ภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนที่ดี และมีการกระทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อสร้างสรรค์และธำรงรักษาไว้ซึ่งความเข้าใจอันดี มีความเห็นอกเห็นใจ และได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากกลุ่มประชาชนที่องค์การเกี่ยวข้องอยู่ โดยองค์การจะต้องใช้วิชาการประเมินถึงประชาติที่ประชาชนมีต่อองค์การ แล้วนำมาใช้ประกอบเป็นแนวทางในการพิจารณาหรือความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งใช้วิชาการเผยแพร่กระจายข่าวสารสู่ประชาชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือ และบรรลุดังผลประโยชน์ร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย คือ องค์การ และกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้อง

บาสกิน โอ. ออนอฟ ซี. และ ลิทติมอร์ ดี. (Baskin O. Aronoff C. and Lattimore D.) (1997: ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) (อ้างใน พันตำรวจโท สุรเดช บุญชนก (2550: 15) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การเปิดรับสื่อเพื่อการประชาสัมพันธ์ ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมมีส่วนร่วมในโครงการบำบัดผู้ติดยาเสพติดของกองบังคับการตำรวจนครบาล 9”) ได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์ไว้ว่า การประชาสัมพันธ์เป็นหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ กำหนด

ปรัชญาองค์กร และอำนวยการประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร โดยผู้ปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์จะดำเนินการสื่อสารกับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดี และสร้างความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายขององค์กรและความคาดหวังทางสังคม นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ยังมีหน้าที่พัฒนา ปฏิบัติการ และประเมินแผนการขององค์กร ซึ่งส่งเสริมการแลกเปลี่ยนของอิทธิพลและความเข้าใจต่อกันในบรรดาส່วนต่าง ๆ ขององค์กรและสาธารณชน

สรุปและวิเคราะห์ หลังจากการศึกษาความหมายของคำว่า “การประชาสัมพันธ์” ของนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของการประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสื่อสารเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ที่ดีทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการแต่ละคนได้ให้ความหมายของการประชาสัมพันธ์มีส่วนคล้ายคลึงกัน โดยมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรกับประชาชน เช่น ดวงพร คำคุณวัฒน์ และวาสนา จันทรสว่าง ได้อธิบายความหมายของคำว่า การประชาสัมพันธ์ เฉพาะที่สำคัญสรุปได้ว่า การประชาสัมพันธ์ หมายถึง การสื่อสารองค์กรที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน ต้องใช้ความสามารถทั้งด้านศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานสื่อสารเพื่อสร้างสรรค์ความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์อันดีซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรภายในองค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสาธารณชนที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของการประชาสัมพันธ์ของ ดวงพร คำคุณวัฒน์ และวาสนา จันทรสว่าง มาปรับใช้เป็นพื้นฐานของการกำหนดคำว่า การประชาสัมพันธ์ ที่เป็นการคิดเห็นของผู้ศึกษาและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การสื่อสารเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ที่ดีทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ตามกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน”

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษานำความหมายของ ดวงพร คำคุณวัฒน์ และวาสนา จันทรสว่าง มาใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางหลักในการกำหนดความหมาย เนื่องจากเป็นความหมายที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมการปฏิบัติงาน และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้สะดวกกับการปฏิบัติงานด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1.3 ความหมายของยุทธศาสตร์ มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546: 911) (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบและยามสงคราม

สมยศ นาวิการ (2545: 3) (อ้างใน พันโท สมบูรณ์ ฌ หนองคาย (2549: 37) วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาคูณภาพชีวิตของทหารกองประจำการหน่วยจังหวัดทหารบกเลย”) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุภารกิจ หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

สุวิชัย สุภารานนท์ (2549: 78) ในหนังสือ เรื่อง “ยุทธศาสตร์การแข่งขัน” (กรุงเทพมหานคร: ซีเอ็ดยูนิเคชั่น) กล่าวถึงยุทธศาสตร์โดยทั่วไป คือ แผนงาน แนวทาง หรือวิธีการที่จะนำองค์กรไปสู่ผลที่สอดคล้องกับภารกิจ และจุดมุ่งหมายรวมขององค์กร

พิเชษฐ วงศ์เกียรติขจร (2552: 108) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์” (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน) ยุทธศาสตร์ หมายถึง การพัฒนานำศาสตร์และศิลป์ในการวางแผน และวิธีการที่ชาญฉลาดกลุ่มลึกกว่าเดิมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษ และไม่สำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ

สตีเฟน พี. ร็อบบินส์ (Stephen P. Robbin) (1989: 121) (อ้างใน วันชัย มีชาติ (2552: 114) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารองค์กร”) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร รวมถึงการกำหนดกิจกรรม และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

สรุปและวิเคราะห์ หลังจากการศึกษาความหมายของคำว่า “ยุทธศาสตร์” ของหน่วยงานและนักวิชาการทั้งหลายที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาสรุปเป็นความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง การวางแผนการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล หรือบรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน

ในเวลาเดียวกัน จากการวิเคราะห์พบว่า นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์มีส่วนคล้ายคลึงกัน โดยมุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมาย หรือการวางแผน และวิธีการ

ดำเนินงาน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อบรรลุถึงภารกิจ หรือเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน เช่น สมยศ นาวิกาน และสตีเฟน พี. ร็อบบินส์ ได้อธิบายยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระยะยาวขององค์กร รวมถึงการกำหนดกิจกรรม ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้สัมฤทธิ์ผล หรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานกำหนดไว้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำความหมายของยุทธศาสตร์ของ สมยศ นาวิกาน และสตีเฟน พี. ร็อบบินส์ มาปรับใช้เป็นพื้นฐานของการกำหนดคำว่า ยุทธศาสตร์ ที่ เป็นความคิดเห็นของผู้ศึกษาและใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “การวางแผนการดำเนินงาน และการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นทางเลือกที่นำไปสู่ความสำเร็จ”

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษานำความหมายของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น มาใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางหลักในการกำหนดความหมายของยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นความหมายที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมวิธีการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร

2. แนวคิดเกี่ยวกับกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน มาใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับศึกษาการบริหารจัดการด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร กรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรม โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่

- 2.1 ความหมายและการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดอื่น
- 2.2 ที่มา ความสำคัญ และความจำเป็นของแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 2.3 ประโยชน์ของแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.1 ความหมายและการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดอื่น ที่สำคัญมีดังนี้

พระบรมราโชวาท (2512) ของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชลบุรี วันพฤหัสบดีที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2512 (ค้นคืนวันที่ 11 มิถุนายน 2554 จากเว็บไซต์ <http://www.ohmpps.go.th>) ความ

ตอนหนึ่งว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่ การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวาย”

สมเด็จพระญาณสังวร (2536: 62) (อ้างใน เรือเอก ธพร พร้อมเพียรพันธ์

(2552: 29) วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การบริหารจัดการเมืองพัทยาในอนาคต” ได้แสดงปาฐกถาธรรมพิเศษ เรื่อง “ศาสนาและทศพิธราชธรรม”) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ความเจริญ ความสะดวกหรือความเสื่อมทรามเลวร้ายในประเทศเรา ปัจจุบันมีการวิจัยออกมาแล้วว่า “ข้าราชการ” เป็น องค์การสำคัญอย่างหนึ่ง ข้าราชการดีมีศีลธรรมหรือมีทศพิธราชธรรมเป็นหลักในการปกครองแล้ว ประชาชนจะอยู่เย็นเป็นสุข หากข้าราชการไร้ศีลธรรมปกครองประชาชนอยู่นอกแถว ทศพิธราชธรรม ประชาชนจะเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า นอกจากนี้ สมเด็จพระญาณสังวร ยังได้กล่าวถึง หลักในการ ปกครองของข้าราชการและทศพิธราชธรรม อันหมายถึง ธรรมสำหรับพระราชาหรือนักปกครองได้ อย่างควรที่ข้าราชการและผู้ปกครองทุกระดับจะรับไว้เป็นสติปัญญาและสติมงคลแห่งตน

เสน่ห์ จามริก (2541: ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) (อ้างใน สายฝน ยิ่งวัฒนา

(2549: 19) วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “ความพร้อมในการบริหารจัดการตามแนว ทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรมการจัดหางาน”) ให้ความหมายว่า การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี หมายถึง ระบบการปกครองที่อำนาจรัฐสะท้อนและสนองตอบต่อปัญหาความต้องการ ของคนส่วนใหญ่ ซึ่งจะเห็นว่ามีตัวละครในด้านหนึ่ง คือ อำนาจอธิปไตย และอีกด้านหนึ่งคือ คนส่วน ใหญ่ของประเทศ การที่จะทำให้เกิดระบบการปกครองที่อำนาจรัฐต้องตอบสนองความต้องการของ คนส่วนใหญ่ ต้องมีตัวเชื่อมก็คือ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ถ้าไม่มีตัวเชื่อมสองตัวนี้ Good Governance หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ไพโรจน์ พรหมสาสน์ (2541: 16-17) (อ้างใน พลตำรวจหญิง ณัฐวดี ยาวาปี

(2550: 15) วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “ความพร้อมในการบริหารจัดการตามแนว ทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของโรงพยาบาลจิตเวชของแก่นราชนครินทร์”) ได้ให้ ความหมายว่า ธรรมภิบาลเป็นการบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมี ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) โปร่งใส (transparency) เสมอภาค (equity)

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness) เป็นธรรม (rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (responsiveness)

อนันต์ ปันยารชุน (2541: ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) (อ้างใน เรือเอก ทพร พร้อมเพียรพันธ์ (2552: 29) วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การบริหารจัดการเมืองพัทยาในอนาคต”) กล่าวไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การที่ทุกฝ่ายในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมมีส่วนในการที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลและส่งเสริมกัน ผลักดันให้สังคมเกิดการพัฒาที่เป็นธรรมและยั่งยืนในการดำเนินการต้องอยู่ภายในหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) มีความรับผิดชอบต่อและมีเหตุผลอธิบายได้ (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (3) มีการคาดการณ์ได้ (4) มีความโปร่งใส และ (5) มีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ดังกล่าว

นอกจากนี้ อนันต์ ปันยารชุน (2542: ไม่ปรากฏหมายเลขหน้า) ปาฐกถาพิเศษ ในการประชุมทางวิชาการเพื่อแนะนำชุดโครงการวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ไม่ปรากฏจังหวัด และสถานที่พิมพ์) ได้กล่าวว่า กฎหมายที่สามารถส่งเสริมธรรมาภิบาลได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่สามารถจัดสรรประโยชน์ของบุคคลทุกหมู่เหล่าในสังคมได้อย่างเป็นธรรม กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งต้องมีทั้งกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายในสังคมและปัจเจกชน และต้องมีผู้ใช้กฎหมายและระบบยุติธรรมที่ดีด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้เสนอเป็นระเบียบปฏิบัติไว้ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 หลัก ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ถือเป็นกฎ กติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจน มีระบบลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งมีการบังคับใช้ที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ และจะเกิดผลในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายและระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์จากข้อกฎหมายและแพร่กระจายกว้างขวางนำไปสู่การทุจริตในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระทบต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ

2) หลักคุณธรรม เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงามการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองเพื่อให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐเป็นการบริหารที่ไม่ เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอัน ถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะระบบคุณค่าและ ค่านิยมต่าง ๆ ในระบบราชการจะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และชี้แนะวิธีการ ให้บริการแก่ประชาชนด้วย

3) หลักความโปร่งใส การปฏิบัติงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผล ให้การทุจริตคอร์รัปชัน และความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใส และเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ใน วิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานจะ ส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่าง ถูกต้องเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะ ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจว่า ข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

4) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการ เสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการ จัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่าง ๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อ ชีวิตความเป็นอยู่เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบาย การให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการ สื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความเห็นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะเดียวกัน จะก่อให้เกิดกระบวนการ ติดตามตรวจสอบนโยบาย และการดำเนินงานของรัฐให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

5) หลักความคุ้มค่า การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ภาครัฐซึ่ง ยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ ประชาชน จึงอาจจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการปฏิบัติงานให้คำนึงถึงความ คุ้มค่าและประสิทธิภาพมากขึ้น และ

6) หลักความสำนึกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรอง และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้นำอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการของรัฐในทุกระดับ ดังนั้น จึงต้องสร้างเครื่องมือ และวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบให้เกิดแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

หมายเหตุ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้นได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2547 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2547 เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2547 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 95 ง ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2547)

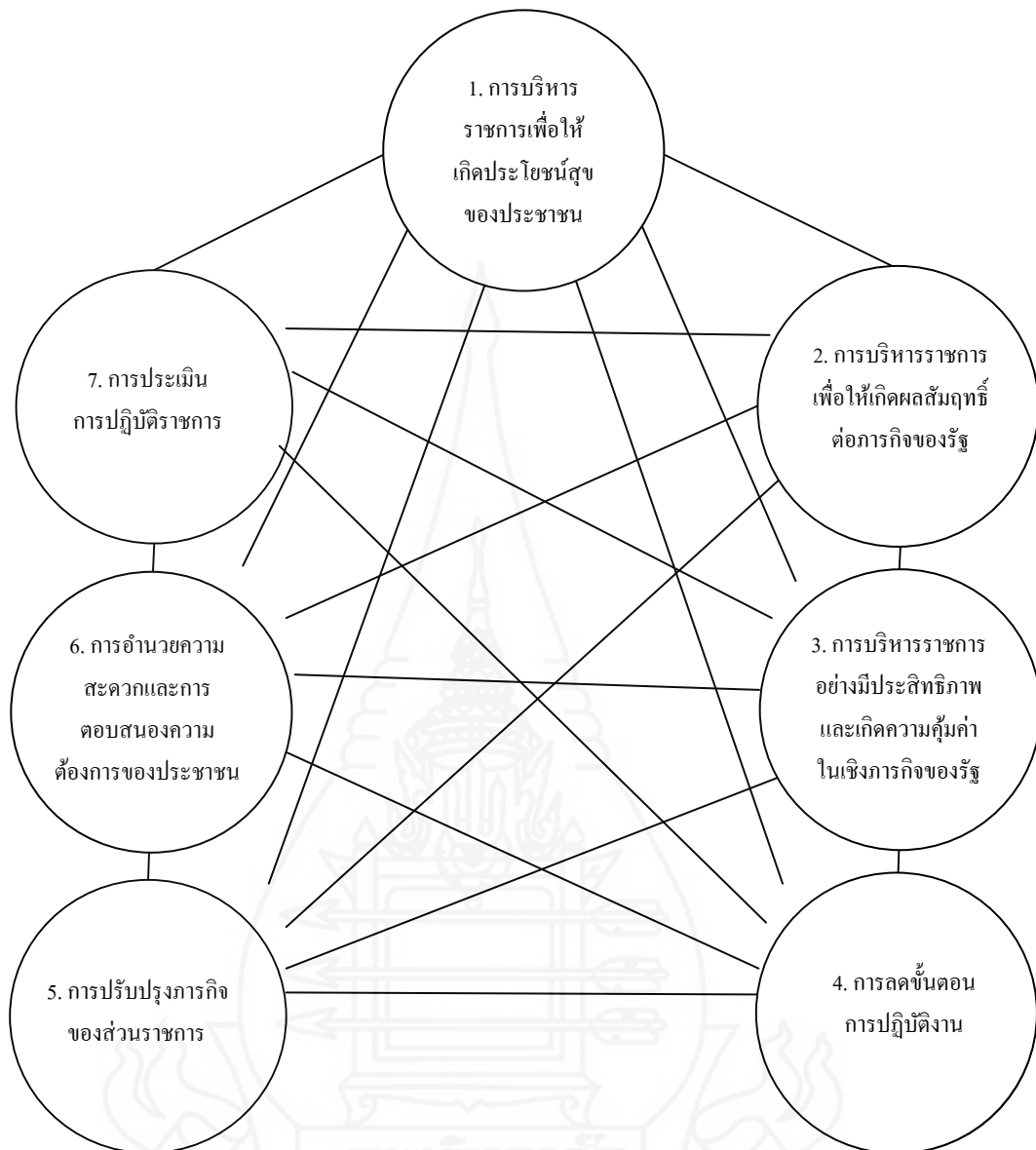
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีสาระสำคัญ ดังนี้ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการข้างต้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545: 15) ในหนังสือ เรื่อง “ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการบริหารงาน : การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อาทิตย์ โพรดักส์ กรุ๊ป จำกัด) ได้อธิบายความหมายของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมเราอยู่ได้อย่างสงบสุข คือ จะต้องให้ทุกกระบวนการในการดำเนินการมีความยุติธรรม มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วม และสุดท้ายประชาชนจะต้องมี

ความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างชอบธรรม และได้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธาที่ประชาชนรู้สึกได้จริง ๆ ต่อระบบการปกครองของผู้ที่ใช้อำนาจในแต่ละขณะ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 107-112) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โฟรเพช) ได้กล่าวถึง ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน เป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ โดยความคุ้มค่าในที่นี้ให้หมายความถึงประโยชน์ทางสังคมและประโยชน์ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเลขได้ด้วย (4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงาน (6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ (7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.1





ภาพที่ 2.1 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน
ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน

สำหรับตัวอย่างตัวชี้วัดรองจำนวน 5 ตัว (ข้อความ) ของตัวชี้วัดหลัก คือ แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้านที่ประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่เรียกว่า แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน หรือตัวชี้วัดหลัก และตัวอย่างตัวชี้วัดรอง

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
1. การเกิดประโยชน์สุขของ ประชาชน	1.1 หน่วยงานดำเนินงานโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ 1.2 หน่วยงานกำหนดภารกิจและปฏิบัติราชการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ 1.3 บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน 1.4 หน่วยงานศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียก่อนดำเนินงาน 1.5 บุคลากรของหน่วยงานคอยรับฟังความคิดเห็น และความพึงพอใจของประชาชนและสังคมโดยรวมเพื่อปรับปรุง หรือเสนอแนะต่อผู้บริหารของหน่วยงานให้ปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
2. การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ	2.1 หน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้าก่อนดำเนินงานตามภารกิจ 2.2 ในแผนปฏิบัติราชการของหน่วยงาน มีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ 2.3 หน่วยงานจัดให้มีการติดตาม และการประเมินผล การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ 2.4 หน่วยงานพัฒนาความรู้ภายในหน่วยงานเพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์ 2.5 ผู้บริหารของหน่วยงานส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีการเรียนรู้ร่วมกัน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
3. การมีประสิทธิภาพและ เกิดความคุ้มค่า	3.1 หน่วยงานกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และ งบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และ เผยแพร่ให้บุคลากรของหน่วยงาน และประชาชนทราบ และเข้าใจทั่วกัน 3.2 หน่วยงานจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ แต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กรมบัญชีกลางกำหนด 3.3 หน่วยงานสนับสนุนให้หน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติ ภารกิจของรัฐที่หน่วยงานดำเนินการอยู่ 3.4 หน่วยงานดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง หรือทำ กิจกรรมของหน่วยงาน โดยเปิดเผย และเที่ยงธรรม 3.5 หน่วยงานดำเนินการแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ และดำเนินการพิจารณา วินิจฉัย และชี้ขาดเพื่อแก้ปัญหา โดยเร็ว

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
4. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน	4.1 หน่วยงานมอบ หรือกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติงาน หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยตรงเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ 4.2 หน่วยงานมอบ หรือกระจายอำนาจในการตัดสินใจโดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วในการอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน 4.3 หน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจ และความรับผิดชอบของบุคลากรของหน่วยงานไว้ และเปิดเผยต่อสาธารณะ 4.4 หน่วยงานใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์ เพื่อช่วยลดขั้นตอน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ และช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย 4.5 หน่วยงานจัดทำแผนภูมิ หรือขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนโดยเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของหน่วยงาน และในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชน หรือผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบได้

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
5. การปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อ สถานการณ์	5.1 หน่วยงานจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่า ภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะดำเนินการ ต่อไปหรือไม่ 5.2 ในการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงาน ส่วนราชการ หรือหน่วยงานคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของ ประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ และสถานการณ์อื่น ประกอบกันด้วย 5.3 หน่วยงานดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และทบทวน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัด ให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้น ใหม่ให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือ สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และ ความมั่นคงของประเทศ 5.4 หน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น แสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงภารกิจของหน่วยงาน 5.5 หน่วยงานจัดทำขั้นตอน ระยะเวลาการปรับปรุง ภารกิจของหน่วยงาน และประกาศไว้ภายในหน่วยงาน อย่างเปิดเผย

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อมูลที่ยกย่องความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
6. การอำนวยความสะดวกและ การตอบสนองความต้องการของ ประชาชน	6.1 หน่วยงานกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน พร้อมกับประกาศให้บุคลากร และประชาชนทราบอย่างชัดเจน 6.2 ผู้บริหารของหน่วยงานควบคุมตรวจสอบให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา 6.3 หน่วยงานจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถาม หรือขอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน 6.4 หน่วยงานตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบภายใน 15 วัน หรือโดยเร็วเมื่อหน่วยงานได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน 6.5 หน่วยงานดำเนินการพิจารณาให้ลุล่วงไปโดยเร็วเมื่อได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับวิธปฏิบัติราชการ ปัญหาอุปสรรค หรือความยุ่งยากที่เกิดจากการให้บริการ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 7 ด้าน	ตัวอย่างตัวชี้วัดรอง (หมายถึง ระดับความสำเร็จของข้อความที่ขยายความ หรือขยายการดำเนินงานของตัวชี้วัดหลัก แต่ละด้านให้เห็นชัดเจนขึ้น)
7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ อย่างสม่ำเสมอ	7.1 หน่วยงานจัดให้มีการติดตาม และการประเมินผล การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์ และ วิธีการที่หน่วยงานกำหนดขึ้น 7.2 หน่วยงานจัดให้มีคณะกรรมการประเมินผลอิสระ ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และความ คุ้มค่าในภารกิจ 7.3 หน่วยงานจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บริหาร ของหน่วยงานทุกระดับ โดยการประเมินดังกล่าวกระทำ เป็นความลับ และเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความ สามัคคีของบุคลากร 7.4 หน่วยงานประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของบุคลากรผู้ นั้นในตำแหน่งที่ปฏิบัติ ประโยชน์ และผลสัมฤทธิ์ที่ หน่วยงานที่บุคลากรผู้นั้นสังกัดได้รับการปฏิบัติงาน ของบุคลากรผู้นั้น 7.5 หลังจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ หน่วยงานได้รับสิ่งจูงใจ หรือเงินเพิ่มพิเศษเพื่อเป็น บำเหน็จความชอบแก่การดำเนินงานให้บริการที่มี คุณภาพ และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็น ที่พึงพอใจแก่ประชาชน

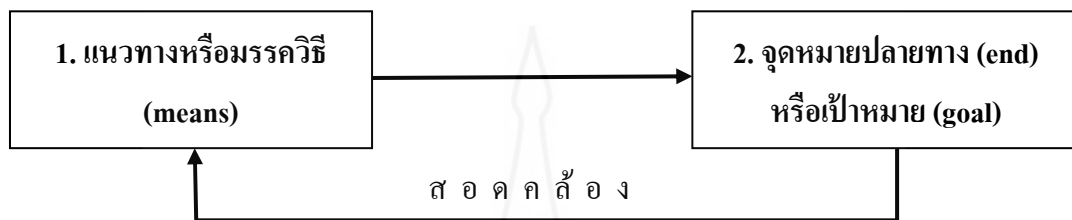
พระราชกฤษฎีกานี้ ออกตามความในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ เฉพาะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้ดำเนินการอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2549: 124-125) ในหนังสือ เรื่อง

“หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) ได้อธิบายถึงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางการบริหารสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดระเบียบสังคมและประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขเพื่อช่วยป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาปัญหาหรือวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาหน่วยงานและตนเองเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ คำนึงค่า และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน เป็นต้น แนวทางนี้ยึดหลักสำคัญ เป็นต้นว่า หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ไม่เพียงเท่านั้น วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2552: 9-10) ในหนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ : การวิเคราะห์เปรียบเทียบตัวชี้วัด” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช) กล่าวว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้พัฒนาเป็น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of laws) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money) ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน (2) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (3) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น (4) เกิดประสิทธิภาพ (5) เกิดความคุ้มค่า (6) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อ

สถานการณ์ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ยังมองว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมาย สามารถแสดงภาพความสัมพันธ์ได้ตามภาพที่ 2.2



“แนวทางปฏิบัติ” หรือ
“แนวทางการบริหาร
ราชการ” ได้บัญญัติ
ไว้ในหลายมาตรา เช่น
ในหมวด 2 มาตรา 7-8

- 1) เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ภาพที่ 2.2 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายที่ประกอบด้วย 7 ด้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 10) ในบทความ เรื่อง “เทคนิคการสร้างและการผสมผสานกรอบแนวคิดทางวิชาการ” (ค้นคืนวันที่ 15 มิถุนายน 2554 จาก <http://www.wiruch.com>) ได้อธิบายถึง กรอบแนวคิดทางวิชาการที่นำมาใช้ในการจัดกลุ่ม เป็นกรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย “กลุ่มคำ” หลายด้านหรือหลายขั้นตอนเพื่อนำมาใช้ในการศึกษา การทำวิจัย หรือ

วิทยานิพนธ์ ดังตัวอย่างเช่น “การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน” ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อ (1) การเกิดประโยชน์สุขของประชาชน (responsiveness to people happiness) (2) การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (achievement to government affairs) (3) การมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า (efficiency and worthiness in terms of government affairs) (4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (lessening unnecessary steps of work) (5) การปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ (reviewing mission to meet changing situation) (6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (providing convenient and favorable services to people) และ (7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (regular evaluation)

ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญ และความครอบคลุมของกรอบแนวคิดหลักเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรอบแนวคิดอื่น โดยแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน มีความสมบูรณ์ และครอบคลุมมากที่สุด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบภาพรวมกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการ
จำแนกตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3 ตัว/ชุดตัวชี้วัด

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	บทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบที่รองรับ และสาระสำคัญ	แนวทาง/ มรรควิธี	จุดหมาย ปลายทาง
การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี 3 ตัว/ชุดตัวชี้วัด			
1. การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี 5 ด้าน	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ (1) ความ รับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (2) การมี ส่วนร่วมของประชาชน (3) การเปิดเผย ข้อมูล (4) การติดตามตรวจสอบ และ (5) ประเมินผลการปฏิบัติงาน	ตัวชี้วัดการ บริหารจัดการ ในฐานะที่ เป็นแนวทาง หรือมรรควิธี	-

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัด	บทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบที่รองรับ และสาระสำคัญ	แนวทาง/ มรรควิธี	จุดหมาย ปลายทาง
การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี 3 ตัว/ชุดตัวชี้วัด			
2. การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี 6 ด้าน หรือ 6 หลัก	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ สังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่ (1) หลักนิติ ธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความ โปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า (ยกเลิกแล้ว)	ตัวชี้วัดการ บริหารจัดการ ในฐานะที่ เป็นแนวทาง หรือมรรควิธี	-
3. การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี 7 ด้าน	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้แก่ (1) การเกิดประโยชน์สุขของ ประชาชน (2) การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ ภารกิจของรัฐ (3) การมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า (4) การลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน (5) การปรับปรุงภารกิจ ให้ทันต่อสถานการณ์ (6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความ ต้องการของประชาชน และ (7) การ ประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่าง สม่ำเสมอ	-	ตัวชี้วัดการ บริหาร จัดการใน ฐานะที่เป็น จุดหมาย ปลายทาง หรือ เป้าหมาย

2.2 ที่มา ความสำคัญ และความจำเป็นของแนวทางการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สำคัญมีดังนี้

อรพินท์ สพอิชชัย (2540: 11-12) (อ้างใน วิสุทธิ เศรษฐกุล (2550: 18)

วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารจัดการด้านกำลังพลของ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามแนวทางการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี”) กล่าวถึง สังคม เสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) เป็นเรื่องโครงสร้างและกระบวนการธรรมาภิบาล 4 ข้อ คือ (1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) (2) ความสุจริตและ โปร่งใส (honesty and transparency) (3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) ทั้งความ รับผิดชอบของภาคการเมืองและของภาคราชการประจำ และ (4) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and predictability) และได้อธิบายว่า โดยทั่วไปกลไกของรัฐเป็นส่วนที่ เชื่อมโยงองค์ประกอบของสังคมทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ภาคประชาสังคม (civil society) ภาค ธุรกิจเอกชน (private sector) และภาครัฐ (state) ดังนั้น การที่สังคมมีกลไกประชารัฐที่ดีจะเป็น กลไกแกนในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่าง สันติสุข และสังคมมีเสถียรภาพ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้ สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและ ร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เป็นการวางแผนระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าว ด้วยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ ประชาชนอย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเป็นธรรมเพื่อเป็นแนวทางในการจัดระเบียบราชการ และวาง มาตรการแก้ปัญหาโดยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเพื่อให้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงสามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถ

ปรับเปลี่ยนกลไกและพื้นที่การทำงาน และการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันท่วงทีในยามที่มีปัญหา

2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม

4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาส่วนรวม

5) จัดการทุจริตประพฤติมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคสามขึ้น เพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับ การกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติราชการ ตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันเพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

ไม่เพียงเท่านั้น หลังจากการปฏิรูประบบราชการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ขึ้นเพื่อให้

การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกิดความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมืองตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมืองและสังคม มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอิสระ องค์กรเอกชน กลุ่มชมรม และสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคนอกชน และภาคประชาสังคม (civil society) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

2.3 ประโยชน์ของแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับแบ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน และประโยชน์ต่อประชาชน ดังนี้

2.3.1 ประโยชน์ต่อหน่วยงาน ได้แก่ (1) เป็นแนวทางในการบริหารประเทศที่มีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม (2) กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานทุกระดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว (3) ส่วนราชการและข้าราชการ มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ และ (4) เน้นการปฏิบัติงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลักมีการวัดผลลัพธ์ และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม

2.3.2 ประโยชน์ต่อประชาชน ได้แก่ (1) ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ และ (2) ทำให้ลดระยะเวลาในการติดต่อราชการของหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

สรุปและวิเคราะห์ จากการทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดเกี่ยวกับกรอบแนวคิด หรือแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า มีกฎหมายหลายฉบับรองรับ ได้แก่ (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เสนอเป็นระเบียบปฏิบัติไว้ โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า และหลักความสำนึกรับผิดชอบ

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 5 ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และ (3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุเป้าหมายไว้รวม 7 ด้าน ได้แก่ การปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของหน่วยงานของรัฐ การมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การมีขั้นตอนการปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็น การปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานให้ทันต่อสถานการณ์ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในมุมมองของนักวิชาการและผู้รู้ เช่น อานันท์ ปันยารชุน มองว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การที่ทุกฝ่ายในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมมีส่วนในการที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลและส่งเสริมกันผลักดันให้สังคมเกิดการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมองกฎหมายที่สามารถส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ จะต้องเป็นกฎหมายที่สามารถจัดสรรประโยชน์ของบุคคลทุกหมู่เหล่าในสังคมได้อย่างเป็นธรรม ในขณะที่ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เห็นว่า เป็นแนวทางการบริหารสำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในการจัดระเบียบสังคม และประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขเพื่อช่วยป้องกัน แก้อิหรืบรรเทาปัญหาหรือวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ระเบียบดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2547) และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

ของรัฐบรรลุเป้าหมายรวม 7 ด้าน ดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) การมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำการให้ความหมายแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้านของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ มาปรับใช้เป็นพื้นฐาน หรือแนวทางในการกำหนดความหมาย หรือกรอบแนวคิดการวิจัยที่ผู้ศึกษานำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยหมายถึง “แนวทางการบริหารจัดการแนวทางหนึ่ง หรือกรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่นำมาปรับใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ในที่นี้ กรอบแนวคิดนี้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ประกอบด้วย 7 ด้าน” ดังนี้

1) การเกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การบริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2) การเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารจัดการเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลสำเร็จ และมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับหรือที่เรียกว่า คำรับรองการปฏิบัติราชการ

3) การมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่จะได้รับ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงาน และการวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจาย หรือการแบ่งอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบแล้วเสร็จในจุดเดียว (one-stop service)

5) การปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ หมายถึง การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นถึงความต้องการ และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธี และเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงานต่อไป

7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ หมายถึง การตรวจสอบ และการวัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษานำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ด้านของ วิรัช วิรัชนิการวรรณ มาใช้เป็นพื้นฐานหรือแนวทางหลักในการกำหนดความหมายที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากเป็นความหมายที่ครอบคลุม เข้าใจง่าย เหมาะสม และสามารถนำมาปรับใช้ได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยของการศึกษาครั้งนี้

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ ด้านการประชาสัมพันธ์

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคใน กรุงเทพมหานคร ฉะนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนวรรณกรรม งานวิจัย และแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการประชาสัมพันธ์ไว้ ดังนี้

ประจวบ อองกุลนะ (2548: 107) ในวิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การดำเนินงานประชาสัมพันธ์งานการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิตถ์ เขต 2” ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เฉพาะที่สำคัญไว้ ดังนี้ ควรศึกษาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะในเชิงลึกในการติดตามและประเมินผลการประชาสัมพันธ์ โดยอาจรวบรวมข้อมูลจากการให้ตอบแบบสอบถาม เปลี่ยนเป็นการสังเกต สัมภาษณ์ และตรวจสอบหลักฐานการปฏิบัติอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุด

วิณา มโนหมั่นศรีทศา (2548: 132) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร” ที่ได้กล่าวถึง

ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรมีการวางแผน ปฏิบัติตามแผน และประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

ภาสกร เหมกรณ์ (2549: 141) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
 แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง
 “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร”
 ที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า เมื่อได้ดำเนินการตามแผนไประยะหนึ่ง ควรมีการตรวจสอบ และ
 ประเมินผลงานด้วย

มยุรี พันธุ์ชั้น (2549: 120) ในวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
 แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง
 “การบริหารการพัฒนาที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมทรัพยากรสินทางปัญญาภายในประเทศของกรม
 ทรัพยากรสินทางปัญญา” ที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการวางแผน โดยการ
 กำหนดเป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า

ปยุตติกา สีสดงาม (2550: 93) ในวิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขาสถาปัตยกรรมมหาบัณฑิต
 สาขาวิชาสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง “กระบวนการประชาสัมพันธ์ของวัด
 พระศรีรัตนมหาธาตุวรมหาวิหาร” ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เฉพาะที่
 สำคัญไว้ ดังนี้ (1) ควรมีการกำหนดทิศทาง วางแผน และนโยบายการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ใน
 แต่ละปีไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้การดำเนินงานเกิดความเป็นระบบ คล่องตัว และรวดเร็วยิ่งขึ้น
 (2) ควรมีการวิจัย หรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจะได้นำเสนอข้อมูลที่เข้าถึงและตรงกับ
 ความต้องการของประชาชน ทำให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
 (3) ควรให้ความสำคัญกับการสร้างสารประชาสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้น โดยนอกจากจะให้ข้อมูลเรื่อง
 กำหนดการต่าง ๆ แล้ว ควรใช้สารประชาสัมพันธ์ที่ดึงดูดใจ มีเนื้อหาที่เชิญชวนมากขึ้น เนื่องจากจะ
 เป็นส่วนที่สามารถทำให้ประชาชนสนใจมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากความต้องการของผู้รับสารแต่
 ละกลุ่มเป็นหลัก และนำเสนอสารที่ตรงตามความต้องการนั้น ๆ และ (4) ควรมีการประเมินผลการ
 ประชาสัมพันธ์ในแต่ละกิจกรรม เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ยังให้ความสำคัญกับการ
 ประเมินผลน้อยมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตาม
 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน
 การกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
 (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผน
 พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (3) ส่งเสริมและสนับสนุน
 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทาง

วิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น (4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และ (5) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

จอห์น ดี. มิลเล็ท (John D. Millet) (1954: 397-400) ในหนังสือ เรื่อง “Management in the Public: The Quest for Effective Performance” (New York: McGraw-Hill Book Company) ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะการบริการที่ดีไว้ ดังนี้

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียม คือ การบริการที่มีความยุติธรรม เสมอภาค ไม่เหลื่อมล้ำในการบริการ
2. การให้บริการที่รวดเร็วทันต่อเวลาอย่างมีมาตรฐานคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการให้บริการตามลักษณะความจำเป็นเร่งด่วน ตามความต้องการของผู้รับบริการ และเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่บังคับใช้
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ คือ ความเพียงพอในด้านต่าง ๆ ในการให้บริการแก่ประชาชนผู้มารับบริการ รวมถึงญาติของผู้รับบริการ ความเพียงพอที่อำนวยความสะดวกด้านสถานที่ที่ให้บริการ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง คือ การให้บริการแก่ผู้รับบริการอย่างต่อเนื่อง
5. การให้บริการที่มีความก้าวหน้า คือ การพัฒนางานการบริหารจัดการด้านการให้บริการประชาชนผู้มารับบริการ ให้มีมาตรฐานงานที่ดี มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตลอดจนมีคุณภาพความพึงพอใจในการมารับบริการ

เดวิด ออสบอร์น และเท็ด เกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) (1992: 18) ในหนังสือ เรื่อง “Reinventing Government” (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 234) ในหนังสือ เรื่อง “หลักการและเทคนิคการเขียนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และรายงาน”) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไว้ว่า ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้ายิ่งกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการ และข้าราชการเอง

ไมเคิล แฮมเมอร์ และเจมส์ แชมป์ (Michael Hammer and James Champy) (1993: 78-92) ในหนังสือ เรื่อง “Reengineering the Corporation: A Manifesto For Business Revolution” (New York: Harper Business) ให้ความสำคัญในเรื่องการหาทางปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเดิมที่มีอยู่หรือออกแบบใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพของการบริการเพิ่มขึ้น เช่น การตัดลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป ยุบรวมขั้นตอนให้มาเป็นขั้นตอนเดียวกัน

สรุป จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการด้านการประชาสัมพันธ์ที่ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าและรวบรวมไว้ข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งอภิปรายผล และนำไปปรับเป็นข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในกรุงเทพมหานคร

ในส่วนของการศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

4.1 ความเป็นมา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2522 แต่เดิมในปี พ.ศ. 2512 สมาคมผู้บริโภคของประเทศต่าง ๆ ได้เข้ามามีการร่วมให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้นในประเทศไทย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งในรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีพลตรีประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และยุติการดำเนินการต่อมาในรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง โดยมอบหมายให้นายสมภพ โหตะกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และได้มีการร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2522 เป็นผลให้เกิด “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” อย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2522 ดังกล่าว

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2522 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัย เป็นธรรม ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจาก

ผู้ประกอบการ รวมทั้งดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแทนผู้บริโภคเป็นส่วนรวม ตลอดจนดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภครู้จักระมัดระวังตนในการบริโภคสินค้าหรือรับบริการต่าง ๆ

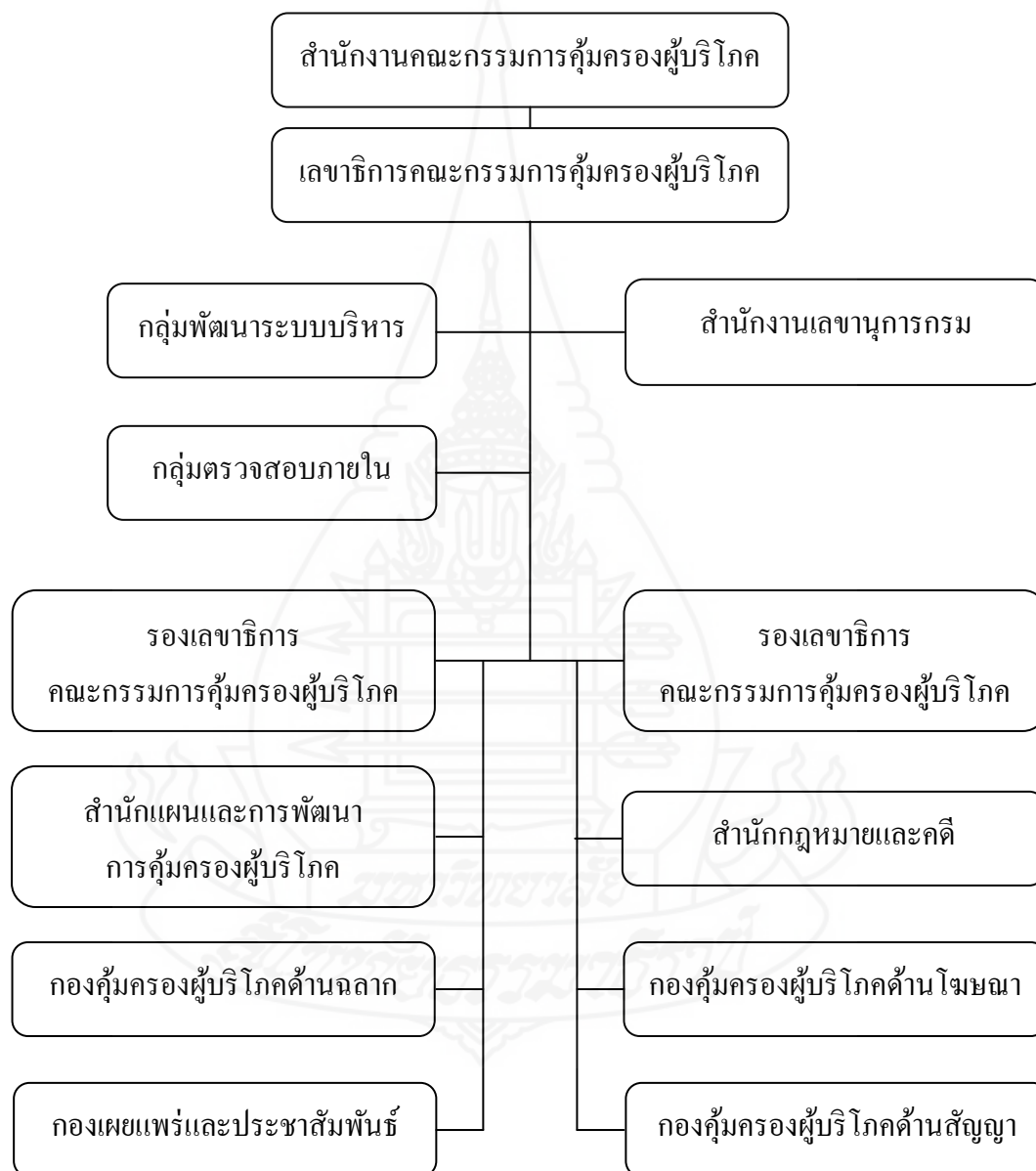
ในอดีตระบบคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีแนวนโยบายให้รัฐเป็นผู้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นหลัก เพราะเชื่อมั่นว่าหากการจัดการได้ดีแล้วผู้บริโภคจะไม่เกิดปัญหา เห็นได้จากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้การดูแลผู้บริโภค เช่น กฎหมายอาหารและยา ที่เน้นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับผลิตภัณฑ์ให้ปลอดภัยก่อนถึงมือผู้บริโภค เพราะเชื่อว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคโดยอ้อม โดยกฎหมายจะไม่มี การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในระดับต่าง ๆ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคที่ยังดำรงอยู่ในปัจจุบัน เพราะไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้จริง อีกทั้งยังเป็นการสร้างปัญหา หรือภาระหนักให้แก่หน่วยงานที่ควบคุมกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้ความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 57 ว่า “สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรา กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” เช่นนี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้บริโภคในการกำหนดนโยบาย และมาตรการเพื่อการคุ้มครองตนเอง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ว่า สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

4.2 โครงสร้าง กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานกฤษฎีกา พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ประกอบด้วย

- 1) สำนักงานเลขานุการกรม
- 2) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา
- 3) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก
- 4) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา
- 5) กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์
- 6) สำนักกฎหมายและคดี

7) สำนักแผนและการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภค

ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มที่มีหน้าที่รายงานตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการภายในขึ้นอีก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และกลุ่มตรวจสอบภายใน ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

4.3 อำนาจหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารราชการ ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ (1) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และ (3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 ดังนี้

4.3.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้แก่

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาดำเนินการต่อไป
- 2) ติดตาม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค
- 3) สนับสนุน หรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา และดำเนินการช่วยเหลือผู้บริโภคได้ตรงกับความต้องการของผู้บริโภคมากที่สุด
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษา เกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่จะได้รับจากสินค้าหรือบริการ
- 5) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภค เพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละการ ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด
- 6) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าประเภทอุปโภคบริโภค
- 7) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย

4.3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
ได้แก่

- 1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง
- 2) มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

3) ติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

4.3.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 ดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงาน (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานแผนงานของสำนักงาน (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะของสำนักงาน (4) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงาน (5) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง เว้นแต่คณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย และคณะกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ (6) ดำเนินการอื่นใดที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดของสำนักงาน และ (7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา และคณะกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาแต่งตั้ง (3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการโฆษณาสินค้าและบริการ (4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความโฆษณาสินค้าและบริการในสื่อโฆษณาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก และคณะกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากแต่งตั้ง (3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับฉลากสินค้าหรือบริการ (4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความของฉลากสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

4) กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา และคณะกรรมการที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาแต่งตั้ง (3) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัญญา หลักฐานการรับเงิน สัญญารับประกันหรือสัญญาค่าประกัน (4) ดำเนินการตรวจสอบข้อความในสัญญา หลักฐานการรับเงิน สัญญารับประกันหรือสัญญาค่าประกันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

5) กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการเผยแพร่วิชาการและการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างทั่วถึง (2) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความก้าวหน้า และผลงานของสำนักงาน (3) เป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ และ (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

6) สำนักกฎหมายและคดี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน (3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายว่าด้วยการขายตรงและตลาดแบบตรง (4) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงแต่งตั้ง และคณะอนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย (5) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และ (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7) สำนักแผนและการพัฒนาการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) รับผิดชอบงานด้านนโยบาย และการประสานงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้บริโภค องค์กรเอกชน และผู้ประกอบการธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการพัฒนางานคุ้มครองผู้บริโภค (2) จัดทำและประสานแผนงานด้านการคุ้มครอง

ผู้บริโภครให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐบาล รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (3) ศึกษาวิจัยปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค จัดระบบในการสำรวจ เก็บรักษา และใช้ประโยชน์ข้อมูลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และ

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

สรุป สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานระดับกรมที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง และยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจมิให้ประกอบธุรกิจที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานกลางในการประสานการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิในการร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งผู้บริโภคจะได้รับการพิจารณาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการถูกละเมิดสิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลในหัวข้อนี้ไปใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างแบบสอบถาม รวมทั้งการอภิปรายผล และการเสนอข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

