

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการรับการถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนราษฎร จากกรมการปกครอง ในพื้นที่อำเภอแม่ลาน้อย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอแม่ลาน้อยต่อการรับถ่ายโอนภารกิจงานทะเบียนราษฎร ความคุ้มค่า และผลกระทบต่อความมั่นคง ดังนั้นเพื่อให้งานวิจัยมีความถูกต้องและสมบูรณ์มากที่สุด จึงใช้แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.2 แนวคิดการบริหารจัดการแบบระบบราชการ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- 2.4 แนวคิดการบริการสาธารณะ
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ปัจจุบันแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งโดยทั่วไป ก็คือ การกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชน นั่นเอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการให้ความหมาย ความสำคัญ และหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ คือ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) ได้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะ

บางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

อารีย์ วงศ์อารยะ (2537) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ แทน โดยให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2540) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึงการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากการให้คำนิยามคำว่า การกระจายอำนาจของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจได้ว่า คือการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจการปกครองและถ่ายโอนภารกิจบางอย่างไปให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยให้มีอำนาจในการบริหารและวินิจฉัยสั่งการได้อย่างเป็นอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ การกระจายอำนาจมีความสำคัญและจำเป็นอย่างไร และทำไมต้องให้มีการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ความสำคัญ ดังนี้

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวคิน (2535) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการ

ปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร จะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเองแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาชนบททั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ให้โอกาสประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และยังเป็นส่งเสริมการพัฒนาด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย

หลักการกระจายอำนาจ

สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2540) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาล การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินหนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วน

ร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง กล่าวคือหน่วยงานที่เป็นส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งทำให้การบริหารงานของหน่วยงานนั้นมีกรวางแผนการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้และนำรายได้นั้นมาบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดถึงการบริการให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่หน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจ หากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้มีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานได้โดยปราศจากการถูกควบคุมหรือการแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็จะขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ ด้วย

2.2 แนวคิดการบริหารจัดการแบบระบบราชการ

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ถือเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญมากต่อวงการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บุคคลที่เสนอแนวคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ขึ้นเป็นท่านแรกได้แก่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน (ค.ศ.1864-ค.ศ.1920) เป็นผู้ที่มึผลงานปรากฏในสาขาวิชาต่าง ๆ หลายสาขาวิชา เช่น สาขาวิชากฎหมาย เศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เขาได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดารัฐประศาสนศาสตร์ของยุโรป แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบระบบราชการตามหลักการของ แมกซ์ เวเบอร์ จะขอกล่าวถึงความหมายของคำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy Theory” พอสังเขปก่อน

ความหมายของระบบราชการ (Bureaucracy Theory) (อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุชยา, 2551)

คำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy Theory” ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยชาวฝรั่งเศสชื่อ แวงซองต์ เดอ กูร์เนย์ (Vincent de Gourmay) เมื่อปี ค.ศ. 1745 เพื่อบรรยายถึงลักษณะของรัฐบาลปรัสเซีย ในความหมายในทางที่ไม่ดีว่า อำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการ ระบบราชการจึงเป็นรูปแบบการบริหารของรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เพิ่มจากรูปแบบการบริหารของรัฐบาลที่มี

อยู่ 3 รูปแบบตามที่อริสโตเติลได้เสนอไว้ คือ ระบบทรราชย์โดยกษัตริย์ ระบบคณาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย (สัมโทธี ยศสมศักดิ์, 2547 : 88)

นอกจากนี้ ถ้าให้ความหมายตามรากศัพท์ของคำว่า “Bureaucracy Theory” หรือ “ระบบราชการ” เกิดจากคำ 2 คำรวมกันคือ คำว่า “Bureau” และคำว่า “Cracy” หมายถึงฝ่ามือโต๊ะของเจ้าหน้าที่รัฐบาลฝรั่งเศส ส่วนคำว่า “Cracy” หมายถึงการปกครอง (Rule of Government) ซึ่งความหมายของคำนี้ จึงน่าจะหมายถึงการปกครองโดยบุคคลที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ (จุลพล นิมพานิช, 2538 : 212)

ในอีกทศวรรษหนึ่งของการให้ความหมายของคำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy Theory” คือ พิจารณาเป็น 2 นัยยะ คือ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร, 2541 : 41)

นัยยะแรก เป็นการมองระบบราชการ หรือ Bureaucracy Theory ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (Social Institute) สถาบันหนึ่ง ในมุมมองนี้ระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ถือเป็นสถาบันหนึ่งในกระบวนการปกครองประเทศ เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกป้อง ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและบ้านเมืองเหมือน รัฐสภา ศาล พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และในฐานะที่เป็นสถาบันที่ต้องทำหน้าที่ดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ นักบริหารรัฐกิจ/ข้าราชการประจำ จึงต้องมีความเป็นอิสระ เช่นเดียวกับศาล/ผู้พิพากษา หรือรัฐสภาที่ต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง นักบริหารรัฐกิจไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่ต้องทำงานโดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย นักบริหารรัฐกิจต้องเป็นผู้ที่มีทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความชำนาญงานที่สะสมไว้เป็นทุนในการทำหน้าที่ ดังนั้น ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ผู้ที่ทำงานในสถาบันบริหาร (หน่วยงานราชการ) จึงต้องมีความเป็นอิสระ พร้อมทั้งจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐบาล แต่เป็นสถาบันบริหารที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ เป็นสถาบันที่มีความมั่นคง เพราะหน่วยงานราชการแต่ละแห่งล้วนมีประวัติการทำงานที่ยาวนาน เป็นคลังแห่งความรู้และประสบการณ์นั้น ๆ มาเป็นอย่างดี จึงทำให้บางครั้งยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จนคนภายนอกไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือตะคองได้

นัยยะที่สอง คือ การมองระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (A Form of Organization) ในมุมมองนี้ Bureaucracy Theory จึงเป็นระบบการทำงานระบบหนึ่ง ที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy” และถือเป็นรูปแบบการจัดองค์การและการบริหารงานรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมนำไปใช้กับองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน มีภารกิจจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติจัดทำ มีบุคคลจำนวนมากที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการวางระบบการทำงานที่

ชัดเจน โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้นมาไว้ อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทุกคนทำงานไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้ ผู้บังคับบัญชาสามารถทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม พฤติกรรมการทำงานของคนในองค์กรได้ ถ้า ยึดถือกรอบการมองในรูปแบบนี้ ระบบราชการ (Bureaucracy Theory) ก็จะเป็นเพียงระบบการ บริหารระบบหนึ่งที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เห็นว่าเป็นปัญหาได้ หรือ อาจยุบทิ้งไปทั้งหมด แล้วหารูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ que เห็นว่าดีกว่ามาใช้แทนได้ ทั้งหมดหรือบางส่วน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการ หรือ Bureaucracy Theory ใน สังคมของประเทศต่าง ๆ มักมีมุมมองแบบผสมผสานกัน คือ มีกรอบการมองว่า ระบบราชการเป็น สถาบันการบริหารของรัฐหรือที่เรียกหน่วยงานราชการ ที่มักยึดถือหลักและวิธีการจัดองค์การตาม แบบระบบราชการ แต่มีความยากในการเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Bureaucratic Theory)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ทำการศึกษาถึงลักษณะขององค์การที่ปรากฏในศตวรรษ ที่ 20 ตอนต้น ไม่ว่าจะเป็้องค์การธุรกิจ หรือองค์การของรัฐพบว่า องค์การสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานจากรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมคือ บริหารแบบ ครอบครัวมาเป็นรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะการบริหารที่สำคัญๆ ดังนี้ คือ มีการกำหนดตำแหน่งงาน และจัดลำดับขั้นของตำแหน่งในลักษณะที่เป็นรูปปิรามิด มีการแยกบุคคลที่เป็นเจ้าของและ ผู้บริหารออกจากกัน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ อำนาจหน้าที่ ระเบียบกฎเกณฑ์การทำงานอย่าง ชัดเจน โดยทุกคนต้องทำตามขั้นตอนกฎเกณฑ์ที่องค์การกำหนดไว้ นอกจากนี้การคัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้ายบุคคลยึดถือหลักการพิจารณาความรู้ความสามารถ และหลักการบรรจุคนให้เหมาะสมกับ งานโดยไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การทำงานมีลักษณะของความเป็นทางการคือทำ เป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ (Max Weber, 1947 : 331)

ในปี ค.ศ. 1911 Max Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่องทฤษฎีองคกรขนาดใหญ่ ที่มีรูปแบบที่ เรียกว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ขึ้นมา โดยเขาตั้งสมมุติฐานไว้ว่า

องค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด ทั้งนี้เพราะ

1. เป็นการจัดองค์การที่ยึดหลักแห่งการใช้สิทธิอำนาจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย และความสมเหตุสมผล (Legal-Rational Authority)

2. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้
3. อาศัยหลักความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรมเป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล
4. เป็นระบบที่สามารถพยากรณ์พฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ (Nicholas Henry, 2004:60-61)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบราชการว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ ที่มีรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมอย่างมากสำหรับที่จะนำมาใช้กับองค์การขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นองค์การในภาครัฐ องค์การธุรกิจเอกชน หรือองค์การประเภทอื่น ๆ ก็ตาม และสามารถใช้ได้ผลดีในประเทศที่มี สภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการพัฒนาแล้วในระดับหนึ่ง

สาระสำคัญของทฤษฎีระบบราชการตามทัศนะของ Max Weber

ทฤษฎีระบบราชการตามทัศนะของ Max Weber ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจของบุคคล ที่เรียกว่า “Theory of Domination”
2. ส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Weber’s Model of Bureaucracy)

1. การได้มาซึ่งอำนาจของบุคคล หรือ Theory of Domination

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ทำการศึกษาถึงการได้มาซึ่งอำนาจและการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมของผู้นำและผู้บังคับบัญชาที่เกิดขึ้นในสังคม พบว่าการได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรมของบุคคลในสังคมอาจมาจากแหล่งที่มาได้ 3 แหล่ง คือ อำนาจหน้าที่ตามประเพณี (Traditional Authority) อำนาจหน้าที่ตามบารมีนิยม (Charismatic Authority) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal or Rational Authority) โดยเขาชี้แจงว่า การที่บุคคลจะสามารถ ทำการปกครองบังคับบัญชาคนอื่นในสังคมได้นั้นจำเป็นต้องมีสิ่งสำคัญ 2 อย่าง คืออำนาจ (Power) และกลไกการบริหาร (Administrative Apparatus)

1. อำนาจ (Power) หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่นให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ ดังนั้น การที่คน ๆ หนึ่งจะสามารถทำการปกครองสั่งการบังคับบัญชาคนอื่น ๆ ได้นั้น เขาต้องมีอำนาจอยู่ในมือก่อน นอกจากนี้อำนาจนั้นยังต้อง

ได้รับการยอมรับหรือยินยอม (Consent) จากกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของเขา อีกด้วย โดยอาจเรียกว่า การได้อำนาจอย่างชอบธรรม (Legitimizing of Power)

2. กลไกการบริหาร (Administrative Apparatus) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการใช้อำนาจของผู้นำ ทั้งนี้เพราะกลไกการบริหารจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่าง ผู้นำและผู้ตามในสังคมหนึ่ง ๆ กลไกการบริหารอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในสังคมแต่ละแห่งอาจมีกลไกการบริหารที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการได้มาซึ่งอำนาจของผู้นำในสังคมนั้น ๆ กล่าวคือ

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาจากบารมีส่วนตัว (Charismatic Domination) คือผู้นำที่ได้อำนาจมาจากบุคลิกลักษณะ คุณสมบัติ ความสามารถพิเศษหรือบารมีที่มีอยู่ในตัวเอง สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยในการโน้มน้าวให้คนในสังคมให้การยอมรับ นับถือ มีความจงรักภักดี ยอมที่จะปฏิบัติตามความต้องการของเขา โดยผู้ตามจะมีความเชื่อมั่น เลื่อมใสศรัทธาในตัวผู้นำอย่างมาก จะทำตามคำสั่งคำบัญชาด้วยความเต็มใจ

ภายใต้สังคมแบบนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมที่จะนำมารองรับคือ “ระบบเผด็จการ” (Dictatorship) หรือ “ระบบคอมมูน” (Communal) กลไกการบริหารแบบนี้มักไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำที่ดำรงตำแหน่งและกลุ่มคนที่อยู่ใต้การปกครองบังคับบัญชา

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาตามประเพณีนิยม (Traditional Domination) หรือจารีตประเพณีที่คนในสังคมนั้น ๆ ยึดถือและประพฤติปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้ตามจึงยอมรับและปฏิบัติตามเนื่องจากเห็นว่าเป็นการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของสังคมไว้ เพราะเป็นผู้ที่ได้ตำแหน่งมาจากการสืบทอดอำนาจตามจารีตประเพณี ผู้นำแบบนี้เปรียบเสมือนเจ้านาย ถือเป็นชนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้มีชั้นวรรณะสูง จึงมีสิทธิและอำนาจที่จะปกครองบังคับบัญชากลุ่มคนในสังคมได้อย่างชอบธรรม

ในสังคมที่มีผู้นำแบบ กลไกการบริหารที่เหมาะสมที่จะมารองรับ คือ “ระบบศักดินา” หรือ “ระบบเจ้าขุนมูลนาย” (Feudal, Patrimonial)

- ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาตามกฎหมาย (Legal Domination) คือผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างถูกต้องชอบธรรมตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น กลุ่มคนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจึงให้การยอมรับที่จะทำตามคำสั่ง เพราะถือว่าเป็นการทำหน้าที่ตามกฎหมายของบ้านเมือง

ภายใต้สังคมที่มีผู้นำแบบที่ได้อำนาจมาตามกฎหมายนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมคือ “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” เพราะระบบราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มคน โดยผู้นำจะใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายและ

หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Legal-Rational Authority) ปกครองบังคับบัญชากลุ่มผ่านระบบราชการ (William G Scott, Terence R. Mitchell and Philip H. Birnbaum, 2981:174-175)

2. รูปแบบของโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Weber's Model of Bureaucracy)

รูปแบบการจัดองค์การแบบระบบราชการตามที่เสนอของ Max Weber ต้องประกอบด้วยคุณลักษณะที่สำคัญอะไรบ้างนั้น มีนักวิชาการได้สรุปไว้แตกต่างกันไป ดังเช่น

กุลธร ธนาพงศ์ธร (2532:54) ได้สรุปถึงลักษณะโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการของ Max Weber ไว้ว่า ประกอบด้วย

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)
2. หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation)
3. หลักความสมเหตุสมผล (Rationality)
4. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization)
5. หลักคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน (Qualification, Competence)

ในส่วนของ พิทยา บวรวัฒนา (2541:21-22) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของระบบราชการไว้ว่า ประกอบด้วย หลักการ 7 ประการ คือ

1. หลักลำดับชั้น
2. อำนาจของสมาชิกมาจากตำแหน่งหน้าที่
3. การทำงานต้องยึดถือระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและทำเป็นลายลักษณ์อักษร
4. ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง
5. การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มั่นคง
6. ระบบราชการมีลักษณะที่แข็งแกร่งคงทน
7. ระบบราชการมีกลไกที่สลับซับซ้อนทำให้คนภายนอกเข้าใจและเข้าถึงได้ยาก

นิโคลัส เฮนรี่ (Nicholas Henry, 2004:60) ได้กล่าวว่า รูปแบบระบบราชการของ Max Weber มีลักษณะเด่น ๆ โดยรวม ดังนี้

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)
2. การแต่งตั้งบุคคลยึดถือ หลักแห่งวิชาชีพ (Professional) หลักคุณธรรม (Merit) และทักษะ (Skill) เป็นสำคัญ

3. การทำงานมีลักษณะเป็นอาชีพ (Career Service)
4. การยึดถือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ (Rules, Regulations) เป็นหลักการทำงาน
5. การไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้ที่ทำงานด้วยกันและของผู้ที่ทำงานกับลูกค้าที่มารับบริการ (Impersonality of Relationships)

ในส่วนของ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของระบบราชการไว้ว่า ประกอบด้วย หลักการ 5 ประการ คือ

1. ลำดับชั้น (Hierarchy)
2. หลักแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
3. หลักการทำงานที่ยึดถือกฎ ระเบียบวินัย กฎเกณฑ์ข้อบังคับ (Rules, Discipline and Regulations) และมีลักษณะความเป็นทางการ (Official) เสมอ
4. หลักแห่งการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะ (Division of Labor, Specialization) และการถือหลักคุณธรรม (Merit System)
5. ลักษณะเด่นความเป็นอาชีพ (professional)

จากลักษณะเด่นของรูปแบบโครงสร้างระบบราชการที่สรุปมาข้างต้นจะขอกล่าวอธิบายในแต่ละประเด็น ดังนี้

1. **ลำดับชั้น (Hierarchy)** ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดองค์การที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นมาในองค์การแบบระบบราชการ โดยต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ มีการกำหนดตำแหน่งงาน และจัดลำดับชั้นของตำแหน่งให้มีลักษณะคล้ายรูปพีระมิด (Pyramid) โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่เบื้องบนของพีระมิด และตามด้วยผู้บังคับบัญชาที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่รองๆ ลงมาตามลำดับชั้น ไปจนถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับล่างสุดขององค์การ จากสายการบังคับบัญชาจะทำให้สามารถมองเห็นถึง ลักษณะ โครงสร้างทางอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ขององค์การได้ว่า ประกอบไปด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ก็ตำแหน่ง ะไรบ้าง ตำแหน่งไหนอยู่ในระดับใด มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการบังคับบัญชาใครได้บ้าง อย่างไร นอกจากนี้ การที่ต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชา ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงช่องทางเดินของข่าวสารข้อมูล และอำนาจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การได้อย่างชัดเจนด้วย

สาเหตุที่ต้องมีการจัดลำดับชั้นการบัญชาขึ้นในองค์กร คือ

1. สามารถแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อยู่ในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ว่ามีตำแหน่งอะไรบ้าง อยู่ในระดับไหน มีอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาใครได้บ้างหรือต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครบ้าง
2. ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชาและการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ต่อเนื่องทั้งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน
3. เพื่อเป็นหลักประกันว่า เบื้องบนจะสามารถทำการสั่งการ บังคับบัญชา กำกับควบคุม ดูแลเบื้องล่างได้อย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
4. ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการทำงานและสามารถแก้ไขปัญหารื่องความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรได้ ทั้งนี้เพราะทุกคนรู้ถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนอย่างดี

ในทัศนะของ แมกซ์ เวเบอร์ นั้น มีกรอบคิดว่า การจัดลำดับชั้นของตำแหน่ง หรือสายการบังคับบัญชาเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องกำหนดขึ้นมาในองค์กรขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อทำให้องค์กรต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยมีความเชื่อว่าการบริหารที่มีลักษณะเป็นลำดับชั้นจะทำให้ระบบการสั่งการบังคับบัญชา และการควบคุมมีความรัดกุม อันจะส่งผลให้สามารถควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด(Max Weber, 1947 : 331)

อย่างไรก็ตาม การบริหารตามหลักลำดับชั้นโดยยึดขั้นตอนและกฎเกณฑ์เป็นวิธีการบริหารที่ถูกพัฒนาขึ้นมาในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เรียบง่าย การแข่งขันยังมีน้อย อีกทั้งพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ ก็ยังเกิดขึ้นไม่มาก แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปมาสู่ปลายทศวรรษ 1990s โลกเปลี่ยนแปลงไปมากและรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นด้านระบบเศรษฐกิจการค้า การลงทุน การพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการ นวัตกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้คนมีโอกาสนในการพัฒนาตนเองมากขึ้น มีการศึกษาดีขึ้นกว่าอดีต นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางสังคม ความต้องการของคนเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้น การบริหารตามลำดับชั้นจึงเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว คนที่ทำงานในองค์กรมีความรู้ความสามารถมากขึ้น จึงมีความต้องการความอิสระหรือเสรีภาพในการทำงาน ต้องการใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่มากกว่าที่จะต้องรอทำงานตามคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเหมือนอดีต อีกทั้งประชาชนเองก็มีความต้องการที่จะได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว มีคุณภาพมากขึ้นด้วย

องค์กรขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบการบริหารแบบระบบราชการที่มีคนจำนวนมากซึ่งอาจมีมากกว่าครึ่งหนึ่งที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร หัวหน้างาน มีการกำหนดลำดับขั้นของตำแหน่งหลายระดับ บางครั้งกว่าจะสามารถตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ แต่ละครั้งต้องรอให้ผู้บริหาร 7-8 คน เช่นอนุมัติอย่างเป็นขั้นตอน มีการเสนอส่งผ่านขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงผู้บริหารระดับสูงสุดนอกจากนี้ ยังต้องมีกฎเกณฑ์ จำนวนมากที่จุกจิก หยุ่มหยุิมทำให้การดำเนินงานล่าช้า เพราะมีลำดับขั้นการบริหารที่ซ้ำซ้อน โดยไม่จำเป็นทำให้งานบางอย่างกว่าจะสามารถผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปได้ก็สายเกินไป นอกจากนี้ ในองค์กรแบบระบบราชการยังมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (ระดับล่าง) จำนวนมาก เกือบทั้งหมดถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการทำงานด้านเอกสารเป็นส่วนมาก โดยทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจบันทึกของคนอื่น ๆ และเขียนบันทึกส่งให้ผู้บังคับบัญชา (เจ้านาย) ของตน มีค่านับที่เต็มไปด้วยถ้อยคำ หรือคำศัพท์ที่หรูหรา ต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ จำนวนมากกว่าจะไปถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารตามหลักลำดับขั้นยังมีฝ่ายวางแผน ฝ่ายวิชาการ มาทำหน้าที่จัดทำเอกสารฉบับใหญ่ เพื่อนำเสนอให้ผู้บริหาร (เจ้านาย) ในรูปของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และในที่สุด คนที่มีอำนาจในระบบราชการขนาดใหญ่กลายเป็นผู้ที่สามารถทำงานอะไรได้เองโดยลำพัง ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารระดับสูง ไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานที่ทำอย่างแท้จริง ไม่เคยทำงานเองเพราะมีผู้ใต้บังคับบัญชา (ลูกน้อง) ทำให้ทุกอย่างแต่คนในระบบราชการเหล่านั้นต้องการมีอำนาจและพยายามแสวงหาวิธีการสร้างฐานอำนาจเพื่อรักษาอำนาจของตนไว้ให้ได้ โดยไม่สนใจผลงานเท่าที่ควร

ดังนั้น การบริหารตามลำดับขั้นที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปในองค์กรขนาดใหญ่ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนในปัจจุบันจึงไม่ค่อยเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมในโลกยุคนี้ เพราะโลกเปลี่ยนไปแล้วจากอดีต การที่ผู้บริหารคิดว่าวิธีการบริหารองค์กรขนาดใหญ่ที่ดีที่สุดคือ การเน้นการควบคุมหรือการกำหนดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไว้ที่เบื้องบนนั้น ถือได้ว่าเป็นการตั้งสมมุติฐานที่ผิดมาก ทั้งนี้เพราะ ผู้บริหารไม่สามารถรู้คำตอบได้หมดทุกเรื่อง แต่ผู้บริหารที่ฉลาดต้องมองหาคำตอบที่ดี ถูกต้องจากผู้อื่น การลดลำดับขั้น ลดขั้นตอนของการสั่งการออกไป พร้อมกับทำให้ผู้บังคับบัญชายังมีความสามารถในการรักษา กำกับ ดูแล ควบคุมไว้ได้ในระดับที่เหมาะสม โดยการตัดชั้นของผู้บริหารที่ไม่จำเป็นออกไปบ้าง โดยเฉพาะตำแหน่งบริหารระดับสูงที่ไม่มีการเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้กับกระบวนการ เพื่อลดขั้นตอนและลำดับขั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง ลดความใหญ่โตอื้ออ้าย ลดสาเหตุที่ทำให้การทำงานที่ล่าช้าออกไป ทำงานขอบเขตลดขั้นตอนการอนุมัติ และทำให้โครงสร้างองค์กรมีลักษณะเป็นแนวราบให้มากขึ้น ทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและเกิดความสมดุลระหว่างเสรีภาพและการควบคุมในการทำงาน ทำให้คนที่ทำงานในระดับรอง ๆ ลงมาสามารถกำกับ ควบคุม ดูแล และรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของ

ตนเองได้ โดยไม่ต้องรอคอยคำสั่งหรือถูกกำกับควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาทุกเรื่องนั่นคือ ทำอย่างไรจึงสามารถทำให้องค์การขนาดใหญ่มีจิตวิญญาณเหมือนองค์กรขนาดเล็กคือ สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว รู้จัดถึงความต้องการที่แท้จริงของลูกค้าได้ (โรเบิร์ต สเลเตอร์, 2000 : 49-55 อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551)

2. **หลักแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority, Responsibility)** ถือเป็นลักษณะเด่นของระบบราชการประการที่สอง ทั้งนี้เนื่องจากในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดรูปแบบการทำงานแบบระบบราชการ ได้มีการแยกผู้เป็นเจ้าของกิจการออกจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการจะเป็นผู้ใช้อำนาจที่มีอยู่ผลักดันให้คนในองค์กรทำงานให้สำเร็จตามที่ต้องการ โดยมีการคัดเลือกคนที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถดีและเหมาะสมที่สุดมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารและหัวหน้างานในระดับต่าง ๆ และเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถทำงานได้จึงต้องมีการมอบอำนาจไว้ให้กับตำแหน่งต่าง ๆ พร้อมกับภาระหน้าที่ที่จะต้องทำ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในระดับบริหารสามารถสั่งการบังคับบัญชา และกำกับควบคุมการทำงานของคนในองค์กรได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานอยู่ในระดับรอง ๆ ลงมาให้การยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่ง ตามความต้องการของผู้บังคับบัญชา ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้เพราะอำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่มี ความหมายใดๆ เลย ถ้าไม่ได้รับการยอมรับจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา (Max Weber, op.cit., : 329)

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรแบบระบบราชการจึงต้องมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ภาระหน้าที่ (Duty) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อการกระทำของตนเสมอ

ภาระหน้าที่ (Duty) หมายถึง ภารกิจงานที่ถูกกำหนดไว้ให้กำหนดไว้ให้กับตำแหน่งงานหนึ่งๆ ว่ามีหน้าที่ต้องกระทำ หรือ เป็นภารกิจที่ได้มอบหมายให้บุคคลกระทำเป็นภาระเฉพาะตน

อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง ความสามารถในการสั่งการ บังคับบัญชาหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติกรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ อำนาจหน้าที่จึงเป็นของสิ่งที่ได้รับมอบหมายมาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง การได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ในทัศนะของเวเบอร์ คือ การได้อำนาจมาตามกฎหมายซึ่งเป็นการได้และใช้อำนาจอย่างชอบธรรม อำนาจหน้าที่และภาระหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่ต้องมอบหมายกัน

อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจแบบลำดับชั้นทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรถูกแบ่งไปยังผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ในสายงาน

ดังนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งจึงต้องได้รับมอบอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม การมอบอำนาจหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามตำแหน่ง โดยกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ต้องมีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายภารกิจนั้นสามารถทำงานได้อย่างไม่มีปัญหา ดังนั้นอำนาจหน้าที่จึงเป็นของตำแหน่ง ไม่ได้เน้นที่ตัวบุคคลหรือเป็นของบุคคล การมอบอำนาจหน้าที่จึงมอบให้กับผู้มาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งนั้นก็จะได้รับมอบทั้งภาระหน้าที่ และอำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นเรื่องของการรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำลงไปและพร้อมที่จะถูกตรวจสอบตลอดเวลา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรแบบระบบราชการทุกคนต้องมีความสำนึกต่อความรับผิดชอบในการกระทำของตนเสมอ คือต้องพร้อมที่จะรับความดีความชอบถ้าทำงานสำเร็จ และต้องพร้อมที่จะยอมรับผิดถ้าเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการกระทำของตน พร้อมทั้งจะถูกตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจเสมอ

ในทัศนะของ แม็กซ์ เวเบอร์ มีมุมมองว่า ภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่มอบหมายกันได้ แต่สำหรับเรื่องของความรับผิดชอบนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมอบหมายกันได้ การที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนจะเกิดความสำนึกต่อความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้คิด ตัดสินใจ หรือกระทำไปหรือไม่ เพียงใดต้องขึ้นอยู่กับจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมของแต่ละคน โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้ตัดสินใจหรือกระทำลงไป

3. หลักแห่งการยึดถือ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ (Rules and Regulations) และมีลักษณะของความเป็นทางการ (Officially) ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการที่สามของการจัดองค์กรแบบระบบราชการ หมายถึง การที่องค์กรต้องกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้นมาไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมไปในแนวทางเดียวกัน และมีหลักยึดที่ใช้เป็นแนวทางในการทำงานเหมือนกัน

ระเบียบข้อบังคับ (Rules) และ กฎเกณฑ์ (Regulations) เป็นสิ่งที่ระบุถึงสิ่งที่ให้กระทำหรือห้ามไม่ให้กระทำ ซึ่งองค์กรต้องกำหนดขึ้นมาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งหรือประกาศให้ทุกคน โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานได้ทราบ ถึงขอบเขตของพฤติกรรมที่องค์กรกำหนดไว้ เช่น ระเบียบข้อบังคับในการทำงานขององค์กร มีการกำหนดถึง เวลาการทำงาน เวลาพัก สวัสดิการ สิทธิในการลา ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ไว้เพื่อให้ทุกคนรับทราบและปฏิบัติตาม

สำหรับระเบียบปฏิบัติ (Procedure) เป็นการแสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นตอนของการกระทำ หรือการดำเนินกิจกรรมของบุคคลที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามเพื่อก่อให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างผู้ที่ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ และระหว่างหน่วยงานย่อยๆ ในองค์กร ดังนั้น องค์กรจะประสบความสำเร็จในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนและเอื้ออำนวยต่อการที่จะทำให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปอย่างดี บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ (นิคยา เงินประเสริฐศรี, 2542 : 135)

ดังนั้น องค์กรแบบระบบราชการจึงมีลักษณะการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ และให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงาน (Work Process) ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากต่อการที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะวิธีการทำงานจะแสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทำงานอย่างไร (How to Work) โดยวิธีการใดจึงจะสามารถทำให้งานบรรลุผลได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้ทุกคนสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อว่าทุกคนจะสามารถตัดสินใจ วินิจฉัยปัญหา หรือการกระทำต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์อย่างสมเหตุสมผล ไม่ใช่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือใช้อารมณ์ สำหรับ แมกซ์ เวเบอร์ แล้วเขามีความเชื่อว่าการบริหารตามกฎเกณฑ์และยึดมั่นอยู่บนหลักคุณธรรม โดยมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพของระบบราชการจะเป็นวิธีการที่สามารถสร้างผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นได้อย่างดี (Nicholas Henry,op.cit. : 61 อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551)

นอกจากนี้ องค์กรแบบระบบราชการยังต้องมีลักษณะการทำงานที่เป็นทางการเสมอด้วย หมายความว่า การทำงานทุกอย่างนอกจากต้องเป็นไปตามขั้นตอน ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้วยังต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น การสั่งการ การออกคำสั่ง การรายงานผลการปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ ทุกอย่างต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีหลักฐาน และต้องมีการเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลังด้วย ประโยชน์ของการที่ต้องทำให้เป็นทางการ คือ สามารถใช้เป็นกลไกการควบคุมการทำงานที่เกิดขึ้นในองค์กรได้ และยังช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกและองค์กร เพราะทุกคนต้องมีความสัมพันธ์กันตามบทบาท (Roles) และตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น นอกจากนี้การทำงานเป็นลายลักษณ์อักษรยังสามารถใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบอ้างอิงในภายหลังได้อย่างดีอีกด้วย (Max Weber, 1947 อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551)

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ระบบราชการ มีลักษณะการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ เน้นการทำงานตามขั้นตอน และมีการทำงานอย่างเป็นทางการ มีเอกสารหลักฐาน คือเน้นการ

บริหารโดยผ่านบันทึก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ระบบราชการเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่ง มีระเบียบแบบแผนในการทำงาน มีผู้บังคับบัญชา (เจ้านาย) มีช่องทางเดินของอำนาจและบุคคลอย่างชัดเจนทุกคนต้องมีวินัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดตามที่แม็กซ์เวเบอร์ ได้ตั้งสมมุติฐานไว้ อย่างไรก็ตาม การบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์และผ่านบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนนี้อาจเหมาะสมและใช้ได้ดีในช่วงเวลานั้นคือในทศวรรษที่ 1980s แต่วิธีการบริหารแบบนี้กลับก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากรับตั้งแต่ทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะโลกเปลี่ยนแปลงไปเกือบทุกด้านอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การที่ยังคงยึดถือรูปแบบการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ตกอยู่ในสภาพที่สามารถปรับตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันได้ โดยเฉพาะการไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน เนื่องจาก การบริหารแบบนี้มีกลไกการทำงานที่ต้องยึดติดอยู่กับ กฎเกณฑ์ ขั้นตอนที่ถูกมัดอยู่เป็นจำนวนมากเหมือนกรงเหล็ก ทำให้การทำงานยุ่งยาก สลับซับซ้อน มีเงื่อนไขมากเกินความจำเป็น ทำให้เกิดความล่าช้าที่เรียกว่า “Red Tape”

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานด้วยการพยายามลดกฎระเบียบ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไปเพื่อสร้างหรือทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่คือ “การทำงานยึดถือ ความรวดเร็ว ความเรียบง่าย และสร้างความมั่นใจ” จึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำเพื่อให้องค์การอยู่รอด อยู่ในสภาพที่แข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้อย่างดี

ความเรียบง่าย หมายถึง การสร้างกระบวนการทำงานที่ไม่มีขั้นตอน และกฎเกณฑ์ที่สลับซับซ้อน ยุ่งยาก และมากเกินไป ให้คงมีแต่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันยังมีระเบียบแบบแผนที่ดีและสามารถกำกับดูแลได้ โดยเริ่มจาก การสื่อสารที่เข้าใจได้ง่าย มีความชัดเจน ตรงไปตรงมาและมีความจริงใจ

ความรวดเร็ว หมายถึง การทำให้คนที่ทำงานสามารถตัดสินใจได้เร็วขึ้น โดยการลดปริมาณกระดาษ เอกสารที่ใช้และลดปริมาณงานที่ทาลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ความมั่นใจ หมายถึง การสร้างบรรยากาศและสร้างระบบที่สามารถทำให้ทุกคนที่ทำงานในองค์กร ไม่ว่าจะในระดับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในตนเอง กล้าทำ กล้าคิดในสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร คือทำงานเพื่องาน ไม่ใช่ทำเพื่อให้ตนเองมีผลงานหรือมีชื่อเสียงเด่นดัง แต่ความมั่นใจยากที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรที่ยังยึดติดอยู่กับการทำงานแบบระบบราชการเพราะระบบราชการกลัวความรวดเร็วและเกลียดความเรียบง่าย การทำงานในระบบราชการจึงต้องมีระบบการปกป้องตนเอง มีกฎระเบียบที่ยุ่งยาก ทำให้เกิดการคบคิด ร่วมมือ

กันกระทำสิ่งที่ต่ำช้า เลวร้ายอันก่อให้เกิดผลร้ายต่อองค์การ สังคมประเทศชาติได้ (โรเบิร์ต สเลเตอร์, 2546 : 88-92 อ้างใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551)

4. หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Division of Labor, Specialization) และการยึดหลักคุณธรรม (Merit System) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญประการที่สี่ของการจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy)

หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Division of Labor, Specialization) หลักการนี้หมายถึงลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการที่เกี่ยวกับการแบ่งงานการจัดแผนงาน หรือการจัดส่วนงานขึ้นมารองรับกับภารกิจต่าง ๆ ที่องค์การต้องปฏิบัติจัดทำ โดยการแบ่งงานและการจัดส่วนงานต้องคำนึงถึง หลักแห่งการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะคนแต่ละคนมีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน ดังนั้นการที่จะทำให้คนที่ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างดี จึงต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ตามภาระหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละส่วนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ช่วยทำให้ระบบราชการสามารถทำงานขนาดใหญ่ ที่มีความสลับซับซ้อนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

การยึดหลักคุณธรรม (Merit System) หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การแต่งตั้ง การสับเปลี่ยนโยกย้ายบุคคลในองค์การ ในทัศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ แล้วมีมุมมองว่า ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีภารกิจที่จะต้องทำมากมายหลายด้านนั้น องค์การแต่ละแห่งจึงมีข้อผูกพันที่จะต้องทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยต้องมีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่และความชำนาญเฉพาะด้าน สมาชิกในองค์การซึ่งมีอยู่จำนวนมากในองค์การขนาดใหญ่จึงต้องเป็นผู้ที่มีความชำนาญงานในหน้าที่เฉพาะของตน และต้องมีความเข้าใจในขอบเขตของภาระหน้าที่ (Duty) สิทธิ (Right) และอำนาจ (Power) ที่มีอยู่เป็นอย่างดีอีกด้วย

แต่เนื่องจากคนเราแต่ละคนมีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณามอบหมายภารกิจหรือตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ให้จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของคนเหล่านั้น เช่น ทักษะ ความรู้ความสามารถ ผลงาน ประสิทธิภาพการทำงานเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้นคือ การยึดหลักคุณธรรมเป็นเกณฑ์ โดยต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล พรรคพวก เพื่อนพ้อง ญาติพี่น้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานให้ทำจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน จะสามารถทำให้คนทำงานคนใดคนหนึ่งซึ่งจะช่วยให้สามารถลดเวลาการ

ทำงานหรือการฝึกงานลงได้ และเมื่อมีการทำงานซ้ำ ๆ กันนาน ๆ ก็จะมีเกิดความชำนาญมากขึ้น ทำงานได้เร็วขึ้น ดีขึ้น

ดังนั้น การยึดถือหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลจึงเป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงาน อีกทั้งยังป้องกันไม่ให้มีการเล่นพรรคเล่นพวก เอาพวกพ้อง ญาติพี่น้องเข้าไปทำงานโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ

5. หลักลักษณะเด่นความเป็นวิชาชีพ(Professional) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นลักษณะเด่นประการสุดท้ายของระบบราชการ การทำงานในองค์กรแบบระบบราชการนั้นถือว่าเป็นอาชีพ(Career Service) อย่างหนึ่ง ในทัศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ นั้นมีมุมมองว่า บุคคลที่ทำงานในระบบราชการถือเป็นอาชีพหนึ่ง ที่ต้องทำงานประจำเต็มเวลาไม่ใช่เป็นงานอดิเรก นอกจากนี้คนที่ทำงานต้องเป็นผู้ที่มี ทักษะความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมายและยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของตนอย่างดี การทำงานจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น การเบิกจ่ายเงิน การพิจารณาอนุมัติ อนุญาต การรับหรือแต่งตั้งบุคคล การพิจารณาลงโทษ ทุกอย่างต้องทำตามกฎ ระเบียบ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ คุณลักษณะพิเศษของผู้ที่ทำงานในองค์กรแบบระบบราชการอีกประการหนึ่ง คือ ต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องทำงานบนพื้นฐานของหลักคุณธรรมโดยปราศจากอคติ ไม่ยึดถือความเป็นส่วนตัว ทุกคนต้องตั้งมั่นอยู่บนหลักแห่งความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม เพื่อปกป้องผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น ผู้ที่ทำงานในองค์กรแบบระบบราชการจึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษ มีความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน ไม่ผิดอะไรไปจากผู้ประกอบการวิชาชีพอื่นๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการทำงานในระบบราชการมีลักษณะที่เป็นวิชาชีพ(Professional) อย่างหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดีเมื่อวิเคราะห์การดำเนินงานของระบบราชการ จะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาอยู่มาก แม้ว่าจะมีความทันสมัยก็ตาม โดยเฉพาะในเรื่องความล่าช้าในการบริหารงานเพราะมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวเกินไป มีการรวมศูนย์อำนาจที่จุดเดียว และมีขนาดใหญ่เกินไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อเลี้ยงดูข้าราชการและระบบราชการเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีความเสียหายเปรียบภาคเอกชน เนื่องจากขนาดขององค์กรที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการให้บริการ โอกาสที่จะแข่งขันอย่างเสรีเท่าเทียมกับภาคเอกชนจึงเป็นเรื่องยาก ระบบราชการเป็นระบบการบริหารจัดการที่อาศัยแผนงาน และโครงการของกรมต่าง ๆ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการทำงาน มีงบประมาณ

ของแต่ละกรมตั้งไว้ที่ส่วนกลาง ระบบราชการเป็นระบบที่มีความเข้มข้นมาก เนื่องจากในระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา การบริหารจัดการที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีผลให้เกิดการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมออกเป็นกอง และหน่วยงานของกรมในพื้นที่ต่าง ๆ ทุกจังหวัด ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ได้เน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ที่ส่วนย่อยของกรมดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ของจังหวัด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544, หน้า 16-17)

ในกรณีของประเทศไทย ดังที่ทราบกันอยู่ว่าระบบราชการได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ตั้งแต่ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ในยุคระบบเศรษฐกิจแบบศักดินา และต่อมาเมื่อระบบเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป การกระจายของสินค้าและเศรษฐกิจจากเมืองหลวงเริ่มออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ระบบราชการที่เติบโตตามระบบเศรษฐกิจก็ได้ขยายบทบาทออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นด้วย ทำให้อำนาจบริหารจัดการต่าง ๆ อยู่ในมือของภาครัฐ นอกจากนี้ ความอ่อนแอของสถาบันการเมืองในอดีตที่ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเมืองไม่สามารถพัฒนาความเข้มแข็งได้ทัดเทียมกับระบบราชการ แต่ได้มีการพัฒนามากขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ และสังคมไทยโดยส่วนรวมที่ผ่านมายังไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นและการจัดการเกี่ยวกับท้องถิ่น ผู้ที่เรียนเกี่ยวกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่น เช่น นักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อจบการศึกษาก็จะเข้ารับราชการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ความรู้เรื่องของการปกครองถูกจำกัดไว้เฉพาะในกลุ่มข้าราชการ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองก่อนครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และทำให้ประเทศไทยมีการบริหารประเทศในลักษณะที่เป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง โดยมีระบบราชการเป็นสถาบันที่บริหาร ข้าราชการทำการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ และสั่งการมาโดยตลอด แม้ว่าจะมีหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ก็เป็นเพียงการรับมอบอำนาจหรือทำตามคำสั่งจากส่วนกลาง เพื่อแบ่งเบาภาระของหน่วยงานในส่วนกลางเท่านั้น อำนาจการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของงบประมาณและการแต่งตั้งผู้นำท้องถิ่นยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นหลัก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544, หน้า 16-17)

ปัญหาของระบบราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาชนบท ถือว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้โครงการของรัฐเข้าไม่ถึงชาวชนบท เพราะโครงการต่าง ๆ ของทางราชการมักจะดำเนินการไปเพื่อความสะดวกแก่การทำงานของข้าราชการเอง หรือยึดหลักความคุ้มประโยชน์ของหน่วยงานของตนเพื่อการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการกำหนดโครงการโดยส่วนกลางมักจะมีการพิจารณาเฉพาะแง่มุมมองที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ได้มองภาพรวมหรือความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลักในการตัดสินใจ อีกส่วนหนึ่ง คือ ระบบราชการมีความสัมพันธ์กับนโยบายการกระจายอำนาจ ได้แก่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ของตน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าวจะมีมากมายครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมอาชีพ การจัดเก็บภาษีอากร การทำทะเบียนราษฎร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลายเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่น หรือเป็นผู้นำของท้องถิ่นนั้น ๆ ไปโดยปริยาย ดังนั้น เมื่อมีกระแสการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล ทำให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านบางพื้นที่เกรงว่าตนเองจะสูญเสียอำนาจ ได้ออกมาต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม (ตระกูล มีชัย , 2544, หน้า 12-14)

จะเห็นได้ว่านโยบายกระจายอำนาจ จะมีผลกระทบอย่างมากต่อสถานภาพของสถาบันราชการ ทำให้เกิดประเด็นคำถามที่สำคัญประการหนึ่งว่า สถาบันราชการไทยจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายใต้ นโยบายดังกล่าวเพียงใด หากสถาบันราชการไม่มีความเต็มใจจะรับการเปลี่ยนแปลง ไม่เต็มใจที่จะถ่ายโอนอำนาจการบริหารต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ที่สุดได้ฝังรากลึกและกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งระบบของการบริหาร การปกครอง นอกจากนี้ การดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจนั้น ในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องอาศัยสถาบันราชการเป็นที่พึ่งไปอีกระยะหนึ่ง เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่หยุดชะงัก และประหยัดงบประมาณ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการบริหารราชการที่ได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมาย ดังที่ปรากฏในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งการบริหารราชการของภาครัฐ ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่8) พ.ศ. 2553 ดังนี้

“ มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก การตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้มีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยทำให้ระบบราชการมีขีดสมรรถนะที่สูง (High Performance) และให้เกิดการบริหารราชการที่เรียกว่า บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยกำหนดกรอบไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ประกอบด้วย

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2.4. แนวคิดการบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Service Delivery และ ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศ แต่ละประเทศก็มีลักษณะของบริการสาธารณะที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ซึ่งบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นส่วนใหญ่จะมาจากฝ่ายปกครอง และอาจจะถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานของภาครัฐ โดยเฉพาะในลักษณะงานที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการมีหน้าที่ในการส่งต่อบริการให้แก่ผู้รับบริการ มีนักวิชาการให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการที่ขอนำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

เทศศักดิ์ บุญรัตน์ (2536, 13) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่า หมายถึง การที่บุคคลกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน มีหน้าที่การส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวมการให้บริการสาธารณะที่เป็นระบบ " ระบบ " มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ 1) สถานที่และบุคคลที่ให้บริการ 2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร 3) กระบวนการและกิจกรรม 4) ผลผลิตหรือตัวบริการ 5) ช่องทางการให้บริการ และ 6) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

ประยูร กาญจนกุล (2491, 199-121) ได้กล่าวถึงแนวคิดของการให้บริการสาธารณะว่ามีอยู่ 5 ประการ ที่สำคัญคือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีดำเนินการบริการสาธารณะยอมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอเพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก ถ้าบริการสาธารณะจะต้องหยุดชะงักลงด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย
5. เอกชนยอมมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นถึงแม้ว่าจะมองแนวคิดของการให้บริการสาธารณะ

จำกัดขอบเขตอยู่เพียงหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้นแต่เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์แล้ว อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างจะครอบคลุม กล่าวคือ เป็นการมองว่าการให้บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนมิใช่เพียงบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้คุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นหลักการการให้บริการสาธารณะอันได้แก่ ความต่อเนื่องและความยุติธรรมในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหลักกานทั้งสองนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการด้วยเช่นกัน

กิลเบิร์ต และ เบอร์กเฮด (Gilbert and Birkhead อ้างถึงในสำนักงานนโยบาย และแผน กรุงเทพมหานคร, 2538 : 76) ได้มองว่าการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1) ปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก 2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Process) ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร 3) ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งหมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการใช้ทรัพยากร และ 4) ความคิดเห็น (Opinions) ต่อ ผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับจาก ความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบที่มีการมองว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการนำปัจจัยนำเข้าเข้าสู่กระบวนการผลิตและออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ เช่นเดียวกับแนวคิดของ บี เอ็ม เวอร์มา จากความหมายที่กล่าวมามีประเด็นสำคัญ คือ การมองในแง่ของผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังการให้บริการ ซึ่งสามารถวัดได้จากความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้รับบริการที่มีต่อระบบการให้บริการ

เคทซ์ และเบรนด้า(Katz and Brenda,1973 : 19)ได้เสนอหลักการพื้นฐานของการให้บริการสาธารณะ ดังนี้

1. การปฏิบัติแบบเฉพาะเจาะจง (Specificity)
2. ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน(Universalism)ถึงหมายถึงการให้บริการประชาชนจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ
3. การวางตัวเป็นกลาง(Affective Neutrality)เป็นการให้บริการโดยไม่ใช้อารมณ์บริการด้วยกริยาท่าทาง น้ำเสียงที่สุภาพ

ในประเทศไทยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2541 กำหนดให้ปี พ.ศ. 2542-2544 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ อีกทั้งข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 และนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศให้มีการปฏิรูประบบราชการและระบบการทำงาน ของหน่วยงานของรัฐ มีเป้าหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ดังนั้นเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย จึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาท ของผู้ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการของรัฐ ในทุกด้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับ บริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง เป็นประโยชน์ โดยการปรับปรุง ขั้นตอนการบริการ มีระบบการบริหารงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ในทุกสาขาอาชีพ ดังนั้นการประเมินประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงระบบการทำงานและเพิ่มคุณภาพการให้บริการของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (พงศ์สัณฑ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย , 2545 : 361-362)

หลักการบริการ

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย (2545 : 363-364) กล่าวถึงหลักการบริการที่ดีมีดังนี้

1. หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การให้บริการที่ได้ผลลัพธ์สูง แต่ใช้ทรัพยากรน้อยและคุ้มค่า
2. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การให้บริการได้ครบตามขอบข่ายของอำนาจหน้าที่
3. หลักการตอบสนอง หมายถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการให้บริการของรัฐได้อย่างไม่จำกัด สามารถเลือกรับบริการได้สอดคล้องกับความพอใจ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธการให้บริการที่ประชาชนร้องขอ อีกทั้งควรหาช่องทางหรือเพิ่มโอกาสในการให้บริการประชาชนให้มากที่สุด
4. หลักความรวดเร็ว หมายถึง การลดขั้นตอนให้น้อยที่สุด งานใดที่ทำได้ทันทีควรจะทำถ้าไม่สามารถทำได้ทันทีควรกำหนดระยะเวลาและควรทำให้เร็วที่สุด
5. หลักความสอดคล้อง หมายถึง การจัดบริการให้สอดคล้องกับความต้องการของปัจเจกบุคคลและสภาพสังคม
6. หลักความเชื่อถือไว้วางใจ หมายถึง การทำให้ประชาชนมีความศรัทธาในหน่วยงานของรัฐ ได้รับความพึงพอใจในบริการ
7. หลักมนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การให้บริการด้วยความยิ้มแย้ม แจ่มใสเป็นมิตร เอื้ออาทรต่อผู้รับบริการ มีความใส่ใจ สนใจเข้าใจปัญหาและให้ความประทับใจมีความสุขหลังจากรับบริการ
8. หลักการให้เกียรติการยอมรับ หมายถึง การให้ความสำคัญ ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงด้วยความสุภาพ ไม่ดูถูกเหยียดหยามประชาชน ไม่ใช่อำนาจข่มขู่
9. หลักความเต็มใจ หมายถึง ทำทุกอย่างด้วยใจ ไม่แค้นใจหรือเสแสร้ง พยายามสร้างจิตใจในการบริการ
10. หลักการแข่งขัน หมายถึง การพัฒนาหน่วยงานที่ทำให้มีการบริการที่ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกันและให้ประชาชนอยากมาใช้บริการอีก
11. หลักความกระฉับกระเฉง หมายถึง การตื่นตัวในการทำงานมีความกระตือรือร้น
12. หลักภาพพจน์ที่ดี หมายถึง การที่ประชาชนมีความมั่นใจในการรับบริการ ยอมรับบริการและรับรู้หน่วยงานในทางที่ดี ทั้งนี้การที่จะสร้างภาพพจน์ที่ดีนั้น จะต้องอาศัยองค์ประกอบของหลักการบริการดังกล่าวได้ครบถ้วน เพื่อให้ผู้รับบริการพึงพอใจและประทับใจ

เป้าหมายของการให้บริการ

1. ความสะดวกในการขอรับบริการ
2. ความรวดเร็ว
3. ความถูกต้อง
4. ความครบถ้วน
5. ความเสมอภาค
6. ความเป็นธรรม
7. ความทั่วถึง
8. การประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย
9. ความพอใจ
10. ปริมาณเพียงพอ
11. โปร่งใส
12. ตรวจสอบได้
13. บริการหลากหลายให้เลือก
14. เป็นกันเอง
15. ไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก
16. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ และท้องถิ่น (พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ และ ปิยะนุช เงินคล้าย, 2545 : 365)

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ว่าที่ร้อยเอกนิชิวรรณ โทวรรณะ ศึกษาเรื่อง “การเตรียมความพร้อมในการนำ(ร่าง)พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาบังคับใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ” โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีตามร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อาจมีการเปลี่ยนแปลง 2) เพื่อศึกษาแนวทางการเตรียมความพร้อมในการนำร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ ที่อาจมีการนำมาบังคับใช้ในพื้น ที่ อบต.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน 3) เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนที่มีต่อการจัดเก็บภาษีของ องค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษามีสองกลุ่ม คือ 1) ประชาชนที่อยู่ในเกณฑ์ต้องชำระภาษี จำนวน 344 คน 2) บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีประกอบด้วย คณะผู้บริหาร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และ ท้องถิ่นอำเภอ รวม 9 คน การเก็บข้อมูลจัดเก็บโดยแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์แบบมี

โครงสร้าง ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ ข้อมูลทุติยภูมิจากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ข้อมูลสถิติและรายงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีตามร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นการปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีท้องถิ่นให้มีลักษณะของภาษีทรัพย์สินที่ใช้มูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นฐานในการประเมิน อันเป็นการขยายฐานภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลให้กว้างขึ้น มีรายได้เพิ่มมากขึ้นและเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมหลักการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ร่าง) พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะมีผลทำให้ยกเลิกกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ที่มีลักษณะการประเมินค่าเช่ารายปีและมูลค่าของที่ดินที่ไม่ได้สะท้อนมูลค่าของทรัพย์สินที่แท้จริง

ในการเตรียมความพร้อมสำหรับการนำ(ร่าง) พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาบังคับใช้พบว่าประชาชนมีการรับรู้เรื่องที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ ในระดับต่ำ รัฐบาลยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้และทำความเข้าใจให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สะเรียงทราบ ในเรื่องที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในระดับน้อยและยังไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีดังกล่าว ซึ่งผลการศึกษาคั้งนี้เป็นไปตามสมมุติฐานการศึกษา คือปัจจุบันประชาชนรับรู้เรื่องที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อย และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สะเรียงมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระดับน้อย

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยคือ แนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวเป็นการปฏิรูประบบภาษีที่จัดเก็บเองของท้องถิ่นซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเร่งดำเนินการในขั้นตอนของการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมเตรียมการเพื่อให้การยกร่างกฎหมายและการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดและได้รับความร่วมมือจากผู้เสียภาษี ข้อเสนอแนะประการที่สอง คือ ควรจัดโครงสร้างการบริหารจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษี เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญที่ประชาชนให้การยอมรับสูง ข้อเสนอแนะประการที่สามคือควรจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจด้านการจัดเก็บภาษีที่ควรทำความเข้าใจกับบุคคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้นำชุมชนเนื่องจาก ผู้นำชุมชนมีบทบาทสามารถให้ความรู้ความเข้าใจได้ถึงตัวประชาชนมากที่สุด ส่งผลให้เกิดการยอมรับปรับเปลี่ยนทัศนคติและเป็น

มาตรการทางสังคมในการจูงใจให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในการให้ความร่วมมือชำระภาษีเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นต่อไป ได้รับทราบผลการจัดเก็บภาษีจากประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเสนอแนะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเก็บภาษีในพื้นที่ อบต. อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

นางสาวรวิภา พวงชมพู (2552) ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง ณ จุดบริการอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง ณ จุดบริการอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลและประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง ณ จุดบริการอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือประชาชนผู้มาขอรับบริการ จำนวนทั้งสิ้น 398 ราย

ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง ณ จุดบริการอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ หลังจากนำแนวคิดการบริการยุคใหม่ของกรมการปกครองที่มุ่งปรับปรุงพัฒนาคุณภาพการให้บริการ 3 ด้าน ได้แก่ 1)ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ เน้นการปรับปรุงบุคลิกภาพ จิตสำนึกในการให้บริการ และการพัฒนาขีดความสามารถ 2)ด้านกระบวนการให้บริการ เน้นการพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลให้มีมาตรฐาน และการมอบอำนาจการตัดสินใจพร้อมต่อการให้บริการที่รวดเร็วและเป็นระบบ และ 3)ด้านสถานที่ให้บริการ เน้นการจัดสำนักงานให้น่าอยู่ มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ให้สามารถทำงานได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เข้ามาปรับใช้ นั้น มีประสิทธิผลในระดับสูง คือสามารถรองรับและตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนมากขึ้น ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนผู้รับบริการกับประสิทธิผลในการให้บริการ จำแนกตามเพศ ความถี่ในการติดต่อขอรับบริการ อายุ การศึกษา อาชีพ สถานภาพ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน งานที่มาติดต่อขอรับบริการ และภูมิลำเนา พบว่ามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการให้บริการทุกประเด็น

ปวีณา ฐูปทอง (2546) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. เพื่อทราบความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัย อบต. ในเขต อ. เมืองเชียงใหม่ ของสมาชิก อบต. กับผู้บริหารสถานศึกษา 2. เพื่อทราบระดับความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของคณะกรรมการบริหารและบุคลากรของ อบต. ในเขต อ. เมืองเชียงใหม่ 3. เพื่อทราบศักยภาพในการกำหนดนโยบายหรือแผนงานด้านการจัดการการศึกษาของ อบต. ใน

เขต อ. เมืองเชียงใหม่ 4. เพื่อเสนอแนวทางเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษา สำหรับ อบต. ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า ไม่เห็นด้วยต่อความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยของ อบต. ในเขต อ. เมืองเชียงใหม่ ขณะที่สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่เห็นด้วย
2. กรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลของ อบต. ในเขต อ. เมืองเชียงใหม่ มีความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยอยู่ในระดับปานกลาง
3. อบต. ในเขต อ. เมืองเชียงใหม่ มีศักยภาพในการกำหนดนโยบาย หรือแผนงานด้านการจัดการศึกษาต่ำ
4. ความคิดเห็นที่มีต่อความพร้อมในการจัดการการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความแตกต่างของอาชีพ คือ สมาชิก อบต. กับ ผู้บริหารสถานศึกษา อย่างมีนัยยะสำคัญ โดยสมาชิกสภา อบต. ส่วนใหญ่ มีความเห็นไปในทางเห็นด้วย แต่ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในทางไม่เห็นด้วย

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

