# เอกสารประกอบการบรรยาย

## การฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๑๔

หมวดวิชาที่ ๖ คุณภาพของกฎหมายและคุณธรรม สำหรับนักกฎหมายไทย

หัวข้อวิชา

การวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder analysis)

บรรยายโดย

รศ.ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ

WITH THE COMPLIMENTS OF
LAW REFORM DIVISION
OFFICE OF THE COUNCIL OF STATE
www.lawreform.go.th

วันพุธที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐

เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา

ณ โรงแรมรอยัลซิตี้ กรุงเทพมหานคร

# การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย
## STAKEHOLDERS ANALYSIS

# การวิเคราะห์กลุ่ม ผู้มีส่วนได้เสีย
## STAKEHOLDER ANALYSIS

รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิดา จิตตรุทธะ

# การบรรยาย

## หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมาย ภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ 14

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันพุธที่ 25 มกราคม 2560
เวลา 9:00-12:00 น.
ณ โรงแรมรอยัล ซิตี้

รองศาสตราจารย์ ดร..ชนิดา จิตตรุทธะ

# ผู้บรรยาย

- รศ. ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ
- การศึกษา
  - B.F.A. (Fine Arts, Silpakorn)
  - M.P.A. (Public Administration, Chulalongkorn)
  - Ph.D. (Political Science, Chulalongkorn)

# ผู้บรรยาย

- อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ป.เอก
  - วิชาสัมมนาศาสตร์ด้านองค์การ
  - ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่
- ป.โท
  - วิชาวัฒนธรรมองค์การและการบริหารจัดการภาครัฐ
  - การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- ป.ตรี
  - วิชาสัมมนารัฐประศาสนศาสตร์
  - วิชานโยบายสาธารณะ
  - วิชาการบริหารรัฐวิสาหกิจ



# ผู้บรรยาย

- คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2559
- คณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมาธิการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2558
- รองผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (นานาชาติ) สาขาธรรมาภิบาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557- ปัจจุบัน)
- อดีตผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2554-2557)
- คณะกรรมการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานของสำนักงานศาลปกครอง (2553 – ปัจจุบัน) ฯลฯ

# ผู้บรรยาย

- ผู้บรรยายพิเศษ ศาลปกครอง กระทรวงยุติธรรม สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน รร.นายทหารเหล่าพระธรรมนูญ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สนช. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ ฯลฯ
  - การสร้างและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การสู่ความเป็นเลิศ
  - การจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ
  - วัฒนธรรมที่สร้างสรรค์เสริมพลังสู่ความสำเร็จ
  - การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ
  - การสร้างวัฒนธรรมแห่งความไว้วางใจของศาลปกครอง ฯลฯ



# ผลงานวิจัย

- หัวหน้าโครงการ
  - วัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและปัจจัยกำหนดความสำเร็จ
  - การจัดการวัฒนธรรมในองค์การแบบระบบราชการวิชาชีพ
  - วัฒนธรรมทางสังคมของไทยกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย
  - วัฒนธรรมองค์การของสถาบันตุลาการ
  - วัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการ
  - วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทย
  - ฯลฯ

# ผลงานนำเสนอเวทีวิชาการนานาชาติ

- 2558 - บทความวิจัย "Democratic Culture and Thai Societal Development"นำเสนอที่เมืองฟลอเร็นซ์ (Florence) สาธารณรัฐอิตาลี (ก.ย.)
- 2557 - บทความวิจัย "Trust Culture and the Ethics of Government: When Trust among Citizen Is Deficient" นำเสนอที่เมืองคราคูฟ (Krakow) สาธารณรัฐโปแลนด์ (มิ.ย.)
- 2556 - บทความวิจัย "Trust Culture and the Ethics of Honesty of Thai Officials" นำเสนอที่เมืองไบรตัน (Brighton) สหราชอาณาจักร (มิ.ย.)
- 2555 - บทความวิจัย "Organizational Culture of Thai Local Government Organizations: Key Cultural Characteristic and Determinant Factors on Cultural-Fit" นำเสนอที่เมืองเฮลซิงกิ (Helsinki) สาธารณรัฐฟินแลนด์ (ก.ค.)

  - บทความวิจัย "Organizational Culture of Judicial Institute: Mixed Culture Between Existential and Role Culture" นำเสนอที่เมืองฟามาลิกาโอ (Famalicao) สาธารณรัฐโปรตุเกส (พ.ค.)



# ผลงานนำเสนอเวทีวิชาการนานาชาติ

- 2554 – บทความวิจัย "Pyramid Culture and the Struggling for Democratization"นำเสนอที่เมืองเนเปิลส์ (Naples) สาธารณรัฐอิตาลี (ก.ค.)

  - บทความวิจัย "Organizational Culture of Local Government: The Comparative Case Studies in the Central Part of Thai Local Government" นำเสนอที่เมืองเชลเทนแฮม (Cheltenham) ประเทศสหราชอาณาจักร (พ.ค.)

  2553 - บทความวิจัย "Cultural-Fit Management in Expensive Cultural Organization: An Exploratory Case Study of Professional Organization on Advertising Agency" นำเสนอที่เมืองเซี่ยงไฮ้ (Shanghai) สาธารณรัฐประชาชนจีน (พ.ย.)

  - บทความวิจัย "Organizational Culture and Determinant Factors in Professional Organization: An Exploratory Case Study of Cultural-Fit at Faculty of Painting, Sculpture and Graphic Arts, Silpakorn University, Thailand" นำเสนอที่เมืองเปช (Pecs) สาธารณรัฐฮังการี (มิ.ย.)

# ผลงานนำเสนอเวทีวิชาการนานาชาติ

- 2553 (ต่อ) - บทความวิจัย "Organizational Culture and Determinant Factors of Royal Thai Army: An Exploratory Case Study of Cultural-Fit on Public Organization Management" นำเสนอที่กรุงเบิร์น (Bern) สมาพันธรัฐสวิตเซอร์แลนด์ (เม.ย.)

  - บทความวิจัย "Organizational Culture and Key Success Factors of Local Government: An Exploratory Case Study of Local Government in Thailand" นำเสนอที่รัฐเทนเนสซี (Tennessee) สหรัฐอเมริกา (ก.พ.)

- 2552 - บทความวิจัย "Mismatch between Organizational and Individual Perceived Culture in Professional Organization: An Exploratory Case Study of the Lawyers' Council of Thailand" นำเสนอที่เมืองมานามา (Manama) บาห์เรน (ธ.ค.)

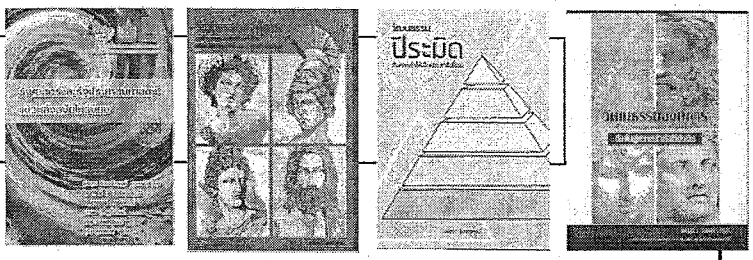
  - บทความวิจัย "Cultural-Fit Management in Professional Bureaucracy Organization: The Exploratory Case Study of the Office of Policy and Planning, Administration Court in Thailand" นำเสนอที่กรุงไทเป (Taipei) ไต้หวัน (ต.ค.)



# ผลงานนำเสนอเวทีวิชาการนานาชาติ

- 2552 (ต่อ) - บทความวิจัย " "Congruence between Organizational and Individual Perceived Culture: The Exploratory Case Studies of Public Sector Organizations, Private Sector Organization and Civil Society Organizations in Thailand" นาเสนอที่รัฐวอชิงตัน ดี. ซี. (Washington D.C.) สหรัฐอเมริกา (กุมภาพันธ์)

# หนังสือที่แต่ง

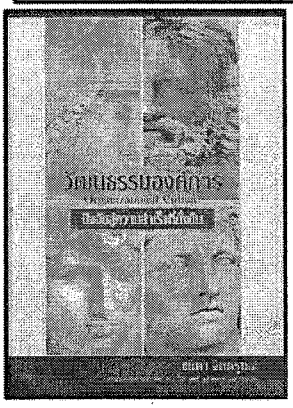



13

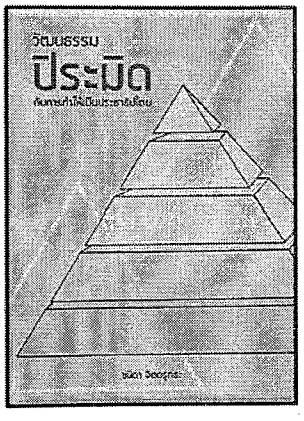
- 2557 - หนังสือ "รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่นิยม" พิมพ์ครั้งที่ 1 ในบ.ก. อัมพร ธำรงลักษณ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2556 - หนังสือ "วัฒนธรรมปิระมิดกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย" พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรกฎาคม 2556) โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- - หนังสือ "วัฒนธรรมองค์การ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และปัจจัยกำหนดความสำเร็จทางวัฒนธรรม" พิมพ์ครั้งที่ 1 (พฤษภาคม 2556) โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2554 - หนังสือ "วัฒนธรรมองค์การ: ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน" พิมพ์ครั้งที่ 2
- (มีนาคม 2554) โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2553 - หนังสือ "วัฒนธรรมองค์การ: ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน" พิมพ์ครั้งที่ 1
- (กันยายน 2553) โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐศาสตร์และรัฐ - ประศาสนศาสตร์แนวหลังสมัยใหม่นิยม
บทที่ 2
ปรากฏการณ์วิทยาและอัตถิภาวนิยม

วัฒนธรรมองค์การ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและปัจจัยกำหนดความสำเร็จทางวัฒนธรรม



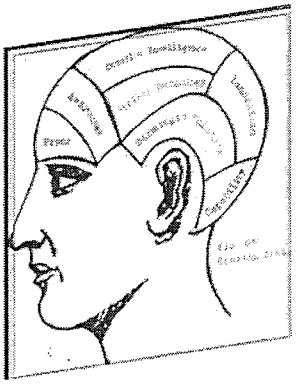

วัฒนธรรมองค์การ: ปัจจัยสู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน




วัฒนธรรมปิระมิดกับการทำให้เป็นประชา-ธิปไตย

# สังเขปการบรรยาย
# การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

- แนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย
- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- ตัวแบบชนชั้นนำและตัวแบบกลุ่ม
- การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี
- ธรรมาภิบาล
- Q&A





# 1) แนวคิดการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เหตุผลที่สำคัญ

- คือ การยอมรับว่า สันติภาพ ความเท่าเทียมความยั่งยืนหรือ ความเจริญเติบโต ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการทางเทคนิควิชาการอย่างเดียว
- ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ร่วม คือ ความยุติธรรมทางสังคม ผลประโยชน์สาธารณะความสัมพันธ์ของอำนาจ และผลประโยชน์ที่ขัดกัน ความสัมพันธ์ทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์
- จุดมุ่งหมายเพื่อการค้นหาทางเลือกใหม่ที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย

# ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

- CITIZEN DIALOUGE
- ใช้ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมาออกแบบนโยบาย หรือโครงการตั้งแต่ตอนต้น ไม่เพียงแต่จะได้รับการสนับสนุนเท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยในการปรับปรุงคุณภาพของนโยบายหรือโครงการอีกด้วย
- ช่วยให้ได้ทรัพยากรที่มาสนับสนุนมากขึ้น จะทำให้นโยบายหรือโครงการมีแนวทางที่จะสำเร็จมากขึ้น
- การสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย จะสร้างความมั่นใจ ความเข้าใจในโครงการและผลประโยชน์ที่ผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับ
- การนำสิ่งที่เป็นปฏิกิริยาของประชาชนต่อนโยบายหรือโครงการ มาทำเป็นแผนปฏิบัติการจะช่วยให้โครงการได้รับการสนับสนุนยิ่งขึ้น



# ผู้มีส่วนได้เสียในสังคม

- ชนชั้นนำ (Elite, Regulator)
- พรรคการเมือง (Political Party)
- รัฐบาล (Government)
- กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)
- กลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups)
- ประชาชน (People)
- ชนกลุ่มน้อยในสังคม (Minority Groups)

# SOCIAL (ORGANIZATIONAL) STAKEHOLDERS

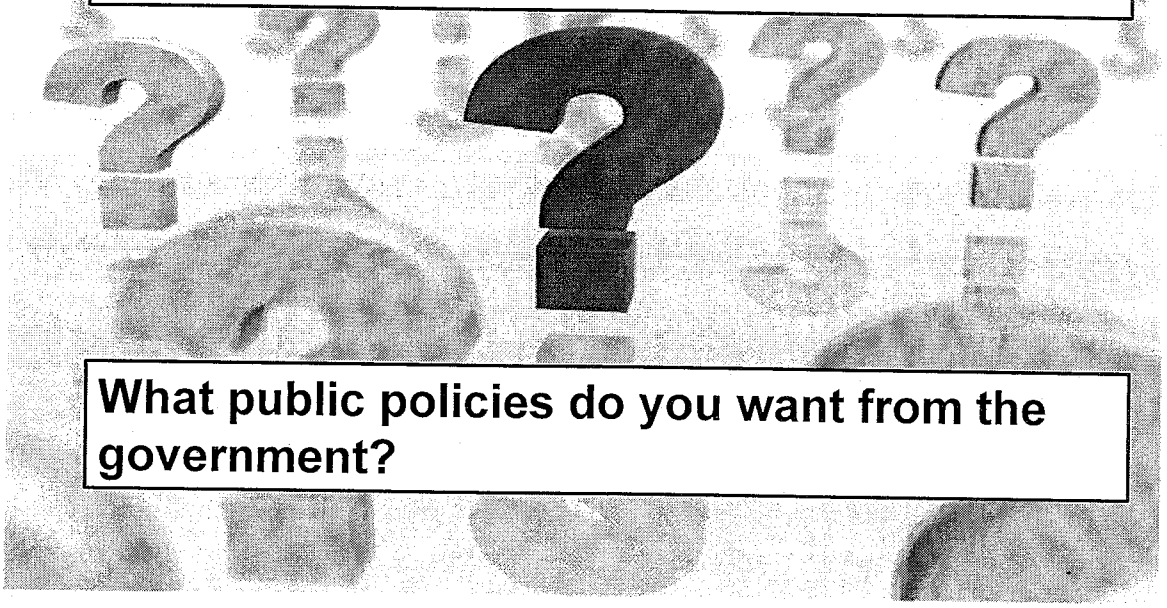
© Prentice Hall, 2002



# 2) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

นักรัฐประศาสนศาสตร์อาศัย
การศึกษาวิเคราะห์
“นโยบายสาธารณะ”
เพื่อให้เข้าใจว่า
ทำไมรัฐจึงเลือกกระทำหรือไม่กระทำอะไร
ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ

**How does a Thai state provide good public policies to respond to our problems and public interest?**



**What public policies do you want from the government?**



# ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย

- 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model)
- 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model)
- 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organizational Development model)
- 4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process model)
- 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political model)
- 6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

- เครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐ ที่จะทำให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความผาสุก
- ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น



# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

- ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

# กระบวนการนโยบายสาธารณะ

- 1) การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
- 2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
- 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 4) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
- 5) การสิ้นสุดนโยบาย (Policy Termination)



# ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการแบ่งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท

1) ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (official policy-makers)
   - ผู้กำหนดนโยบายหลัก (primary policy-makers) รัฐสภา / คณะรัฐมนตรี / ศาล
   - ผู้กำหนดนโยบายรอง (supplementary policy-makers) หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ

# ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

2) ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial policy-makers)

- กลุ่มผลประโยชน์
- กลุ่มกดดัน
- นักวิชาการ
- ประชาชนกลุ่มต่างๆ
- องค์กรประชาชน
- พรรคการเมือง
- สื่อมวลชน



## 3.1) ตัวแบบชนชั้นนำ (ELITE MODEL)

คุณลักษณะของชนชั้นนำ

- 1) เป็นคนส่วนน้อยของสังคม
- 2) เป็นผู้มีอำนาจในสังคม
- 3) อาจมีอภิสิทธิ์สูงในสังคม
- 4) มีอิทธิพลเหนือบุคคลส่วนใหญ่ในสังคม
- 5) เป็นผู้ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีฐานะสูงในสังคม

# ตัวแบบชนชั้นนำกับระบอบการปกครอง

- ระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบเผด็จการ จะใช้ตัวแบบชนชั้นนำมากกกว่าระบอบอื่น
- ระบอบประชาธิปไตยมีระดับของการใช้ตัวแบบชนชั้นนำน้อยกว่าระบอบอำนาจนิยม



# หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ (1)

- ให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด
- ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจ (Preferences) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย

# หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ (2)

- ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและไม่ได้รับข้อมูลดีพอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- ชนชั้นนำมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง
- นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่สะท้อนความพึงพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำหรือผู้ปกครองโดยตรง



# หลักการของตัวแบบชนชั้นนำ (3)

- ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น
- ทิศทางของการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นทิศทางแบบแนวดิ่ง (Vertical) จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน

# คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ (1)

- คนในสังคมสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ***คนส่วนน้อยที่มีอำนาจ*** และ ***คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจ*** คนส่วนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ประชาชนไม่มีส่วนในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

- ชนชั้นปกครองส่วนน้อยมิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง ชนชั้นปกครองคือคนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง



# คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ (2)

- การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงฐานะของประชาชนขึ้นไปสู่ชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างช้า ๆ และต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคม

- ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม รวมทั้งการดำรงรักษาระบบความสัมพันธ์ตามแนวดิ่งระหว่างชนชั้นปกครองและประชาชนของสังคมไว้ด้วย

# คุณลักษณะของตัวแบบชนชั้นนำ (3)

- นโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ
- ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าประชาชนมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ
- เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเฉื่อยชา (Passive) ไม่สนใจการเมือง (Apathetic) และไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดีพอ (Ill-informal)



# 3.2) ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (GROUP EQUILIBRIUM MODEL)

ปัจจัยพื้นฐานของตัวแบบกลุ่ม

- ต้องเป็นสังคมประชาธิปไตย (Democratic Society)
- เป็นพหุสังคม (Pluralist Society) ประกอบด้วย
  - กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)
  - กลุ่มอิทธิพล, กลุ่มกดดัน (Pressure Group)

# ภารกิจของระบบการเมือง ในการจัดสรรความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

- การกำหนดกฎและกติกาในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
- จัดการประนีประนอมและสร้างสมดุลเรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม
- กำหนดข้อประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
- การบังคับใช้ข้อประนีประนอม



# แนวความคิดสำคัญของ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม

- นโยบายสาธารณะคือ ผลของความสมดุลของการ ต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
- ความสมดุลเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกัน
- การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง

# แนวความคิดสำคัญของ ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (2)

- นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้เสียประโยชน์
- นโยบายสาธารณะแท้จริงก็คือความสมดุลที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกลุ่มที่ต่อสู้กัน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นกรรมการในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม โดยกำหนดเงื่อนไขทั้งของผู้แพ้และผู้ชนะไว้ในรูปของกฎหมาย



# ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่ปรากฏในระบบการเมือง

- เป็นลักษณะของกลุ่มขนาดใหญ่ที่มีอยู่ทั่วไปในสังคม เรียกว่า กลุ่มแฝงเร้น (Latent Group)
- กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทเมื่อผลประโยชน์ของสังคมถูกละเมิด
- กลุ่มที่มีสมาชิกบางส่วนคาบเกี่ยวกัน (Overlapping Group Membership) ทำให้การเรียกร้องของกลุ่มที่มีต่อกันลดความรุนแรงลง
- การตรวจสอบระหว่างกลุ่มที่แข่งขันกัน จะทำให้ไม่มีกลุ่มใดเอารัดเอาเปรียบกลุ่มอื่นได้โดยง่าย

## สถาบันทางการเมืองการปกครอง (1)

- พลเมือง ในฐานะ "ผู้ซื้อ-ผู้บริโภค" บริการสาธารณะ
- รัฐบาล /พรรคการเมือง ในฐานะผู้ประกอบการกำหนดนโยบาย /ยุทธศาสตร์การผลิตและกำกับดูแลระบบการบริการสาธารณะ
- รัฐสภา /องค์กรอิสระ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ในฐานะหน่วยตรวจสอบรัฐบาล และหน่วยคุ้มครองผลประโยชน์ของพลเมือง-ผู้ซื้อ-ผู้บริโภค



## สถาบันทางการเมืองการปกครอง (2)

- กระทรวงการคลัง /ธนาคารแห่งชาติ ในฐานะหน่วยคุมกฎวินัยและเสถียรภาพทางการคลัง
- กระทรวง ในฐานะหน่วยควบคุมกลยุทธ์และบริหารการผลิตบริการสาธารณะ
- กรม ส่วนราชการ และหน่วยปฏิบัติงานระดับล่าง ในฐานะหน่วยผลิต - ส่งมอบบริการให้แก่พลเมือง

# องค์ประกอบของความสัมพันธ์เชิงระบบในระบบการเมือง

- 1) สถาบันนิติบัญญัติ
- 2) สถาบันบริหาร
- 3) สถาบันตุลาการ
- 4) ระบบราชการ
- 5) กลุ่มผลประโยชน์ / กลุ่มอิทธิพล
- 6) พรรคการเมือง



# 4) การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

- การตรวจสอบและรายงานความรับผิดชอบ (Accountability and Responsibility)
- ธรรมาภิบาล (Governance)
- ประสิทธิภาพ (Efficiency)
- ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice)
- ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

## แฮโรลด์ เอฟ. กอร์ทเนอร์ (Harold F. Gortner)

- รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือระหว่างกิจกรรมขององค์การทั้งหมด มีจุดประสงค์อยู่ที่การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

*"Administration in the Public Sector (1977)"*



## NPM : คตินิยมทางรปศ. ในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

1.ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center)

2.มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด ( KPI : Key Performance Indicator)

3.จ้างภาคเอกชนดำเนินการ (Outsourcing)

4.สรรหาผู้บริหารจากบุคคลนอกระบบที่มีสมรรถนะสูง

5.เน้นการบริหารแบบมืออาชีพ (Professional)

http://www.fisheries.go.th/adminis/pp2.doc

# NPM : คตินิยมทางรปศ. ในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

6.สวมจิตวิญญาณผู้ประกอบการ (Entrepreneur)

7.มุ่งการแข่งขันเพื่อให้เกิดการประสิทธิภาพและการพัฒนา (Competitive to Efficiency and Development)

8. มอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจและให้อิสระในการจัดการ (Empowerment)

9. กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization)

10. แปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

http://www.fisheries.go.th/adminis/pp2.doc



# แนวคิดธรรมาภิบาล (Governance)

- คุณค่าในเรื่องของความเท่าเทียม ความร่วมมือ ความยุติธรรมทางสังคม ความโปร่งใส และ บทสนทนาระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทางสังคม
- ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด (stakeholders) จะต้องยอมผูกพันตัวเองกับความรับผิดชอบในการกำหนดสร้าง อัตลักษณ์ร่วม (creating shared identity)

# 5) แนวคิดธรรมาภิบาล (GOVERNANCE)

- โลกที่มีความเป็นโลกาภิวัตน์ทุกวันนี้เป็นโลกที่นับว่าไปไกลจากกระบวนทรรศน์เดิม (old paradigm) ของต้นทุนทางกายภาพ ต้นทุนการเงิน ทุนมนุษย์ และต้นทุนทางปัญญา แต่ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับ ปัจจัยที่ไม่อาจจับต้องได้ (intangible factors) ทางธรรมชาติของจริยธรรม เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การยอมตามของพลเมืองในเรื่องของหน้าที่ การรับผิดชอบรายงานต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและตามข้อตกลง หรือการสร้างความไว้วางใจ



## แนวคิดธรรมาภิบาล (Governance)

- คุณค่าในเรื่องของความเท่าเทียม ความร่วมมือ ความยุติธรรมทางสังคม ความโปร่งใส และ บทสนทนาระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทางสังคม
- ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด (stakeholders) จะต้องยอมผูกพันตัวเองกับความรับผิดชอบในการกำหนดสร้าง อัตลักษณ์ร่วม (creating shared identity)

# นักคิดสำคัญในแนวคิดธรรมาภิบาล

- Christopher Hood (1991)
  A Public management for all Seasons?

- R.A.W. Rhodes (1996)
  The New Governance: Governing without Government



# A Public management for all Seasons?

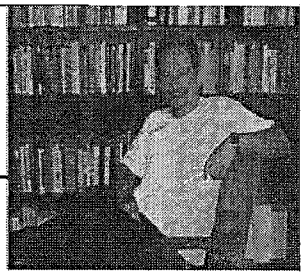
- Christopher Hood (1991)
- เสนอนิยามของการจัดการภาครัฐที่ดี (Governance) 7 ประการ ได้แก่
  - การให้อำนาจกับความเป็นมืออาชีพ (empowerment)
  - เกณฑ์วัดที่เป็นมาตรฐานในการประเมิน (KPI)
  - ควบคุมผลลัพธ์ได้ (result-based management)

# CHRISTOPHER HOOD (1991)

- กระจายอำนาจ ให้หน่วยย่อยมีอิสระ (decentralization)
- ศักยภาพในการแข่งขัน (competitive) ลดต้นทุน เพิ่มคุณภาพ
- การจัดการแบบวิสาหกิจ (enterprising) ให้รางวัลกับผลปฏิบัติงาน
- มีวินัย ประหยัด ใช้ทรัพยากรคุ้มค่า (value for money)



# The New Governance: Governing without Government



R.A.W. Rhodes (1997)

- เสนอความหมายของ Governance ว่า มี 6 มิติ คือ
  - การลดความเป็นรัฐ (MINIMAL STATE)
  - บรรษัทภิบาล (CORPORATE GOVERNANCE)
  - การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (THE NEW PUBLIC MANAGEMENT)

# R.A.W. RHODES (1997)

- ธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)
- ระบบการติดต่อและควบคุมทางสังคม (SOCIO-CYBERNATIC SYSTEM)
- เครือข่ายการจัดการด้วยตนเอง (SELF ORGANIZING NETWORK)



# ประเด็นคำถาม

1. นโยบาย มาตรการที่รัฐใช้มีความเหมาะสมในการแก้ปัญหาสาธารณะหรือไม่?? อย่างไร??
2. นโยบายประสบผลสำเร็จในการตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทางสังคมไทยหรือไม่? อย่างไร? เพราะเหตุใด??
3. ข้อเสนอหรือทางแก้ไขในการปรับปรุงหรือออกแบบนโยบายสาธารณะที่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี??

# รศ. ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ

CONTACT
Lecturer

E-mail:
chanida.jittaruttha@gmail.com
Tel: 02-218-7206
02-2187215 (ภาควิชา)

ตึก 1 ชั้น 1 (อาคารสำราญราษฎร์บริรักษ์)
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย