

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัย ซึ่งได้แบ่งขั้นตอนการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครอง ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการบริการส่วนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ และส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละส่วนมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยที่ได้ตั้งไว้แล้ว ซึ่งจัดลำดับรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

- 1.1 ความหมายของการบริหารและการจัดการ
- 1.2 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่
- 1.3 แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่
- 1.4 การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

#### ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครอง

- 2.1 ความหมายของการบริหารปกครอง
- 2.2 การบริหารปกครองแบบเครือข่าย

#### ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการบริการ

- 3.1 ความหมายของ การบริการ
- 3.2 ความเป็นมาและความสำคัญของการบริการ
- 3.3 ลักษณะองค์ประกอบของการบริการ

#### ส่วนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ

- 4.1 ความเป็นมาและความหมายของพิธีกรรมงานศพ
- 4.2 การจัดการเกี่ยวกับศพและพิธีกรรมงานศพ
- 4.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ

## ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับงานศพ

5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริการ

5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกิจ

5.4 สรุปรงานวิจัยเข้าสู่ประเด็นปัญหาการวิจัย

แต่ละส่วนที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีอธิบายตามลำดับเนื้อหาสาระ ดังต่อไปนี้

### ส่วนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

#### 1.1 ความหมายของการบริหารและการจัดการ

การบริหาร ใช้ภาษาอังกฤษอยู่ 2 คำ คือ Management และ Administration\* คำว่าการบริหาร ที่มาจากคำว่า Administration มาจากภาษาลาตินที่แปลว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ การอำนวยความสะดวก (ดิน ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณบล, 2514, หน้า 6-7) ซึ่งรวมถึงกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำกับความพยายามของสมาชิกขององค์การ (สมยศ นาวิการ, 2549, หน้า 15) และใช้ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน (สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2540, หน้า 3) เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ แต่โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้างที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ แต่มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่ง ซึ่งหมายถึง การบริหารราชการ และเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้น คือคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) คำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การจัดการ (Management) สำหรับคำว่า Management นั้นโดยทั่วไปจะหมายถึงการจัดการในทางธุรกิจมากกว่าการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตามอีกความหมายหนึ่ง Management หมายถึง การจัดหรือดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เหตุนี้ในกรณีที่พยายามจะแสวงหาความแตกต่างระหว่าง Administration กับ Management จึงอาจกล่าวได้ว่า Administration นั้นเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบายส่วน Management นั้นเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) (สมพงษ์ เกษมสิน, 2513, หน้า 11-12)

ถ้าพิจารณาในด้านของความนิยม คำว่า Administration นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วนคำว่า Management มักนิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ (Hardwick and Landuyt, 1996, p. 4 อ้างอิงจาก วรรษยา ศิริวัฒน์, 2554, หน้า 7) อย่างไรก็ตามทั้งสองคำนี้โดยทั่วไปใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีคำที่เกี่ยวกับการบริหารใช้อยู่หลายคำ เช่น หลักการบริหาร

\* การบริหาร (Administration) และ การจัดการ (Management) เป็นคำที่สามารถใช้แทนกันได้ และอาจเรียกรวมกันว่า การบริหารจัดการ

ราชการ หลักรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ และบริหารศาสตร์ เป็นต้น ส่วนคำในภาษาอังกฤษนั้น นอกจากคำว่า Administration, Public Administration และ Management แล้วยังมีคำอื่นๆอีกที่ใช้แทนในความหมายใกล้เคียงกัน เช่น Principles of Administration, Principles of Management, Administration Sciences และ Administrative theory เป็นต้น (สมพงษ์ เกษมสิน อ้างอิงจาก รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 5-6)

นอกจากนี้ยังมีการให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “การบริหาร” ไว้ดังนี้

**Oxford Dictionary** และ **Webster’s Dictionary** ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “การบริหาร” ไว้เหมือนกันว่าหมายถึง การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารหรือการปกครอง (ประเทศ) ที่หมายถึงการบริหารราชการ หรือหมายถึงการอำนวยการบริหาร (Oxford Dictionary และ Webster’s Dictionary อ้างอิงจาก จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 8)

**ปทานุกรมทางด้านการบริหารจัดการ** ได้ให้ความหมายของคำว่า “การบริหาร” ว่าหมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลกระบวนการ ข่าวสารข้อมูล การบันทึกงานเอกสาร และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎ ระเบียบ วิธีการและนโยบายที่มีการกำหนดขึ้นโดยบุคคลอื่นมาใช้ (ปทานุกรมทางด้านการบริหารจัดการ อ้างอิงจาก จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 9)

จากความหมายอันหลากหลายของการบริหารที่กล่าวมาแล้วนั้น โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าการบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินกิจกรรมที่คณะบุคคลร่วมกันวางแผน การจัดองค์การ การจูงใจ และการควบคุมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรวัตถุให้บรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ (เสนาะ ดิยาวี, 2546, หน้า 1)

สำหรับการให้คำนิยามความหมายของ “การจัดการ หรือการบริหารจัดการ” มีนักวิชาการหลายท่านบัญญัติไว้ดังนี้

**Webster’s Dictionary** ได้ให้จำกัดความว่า การจัดการ หมายถึง การดำเนินการหรือหมายถึงศิลปะของการบริหารจัดการปฏิบัติการหรือการอำนวยการเกี่ยวกับบางสิ่งที่เป็นเรื่องธุรกิจ โดยมีหน้าที่ทางการบริหารจัดการที่สำคัญๆ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การประสานงาน การควบคุมและการอำนวยการกิจกรรม โครงการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจด้วยความรับผิดชอบในผลลัพธ์ โดยใช้เครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผลอย่างสุขุมรอบคอบ (Webster’s Dictionary อ้างอิงจาก จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 9)

**ปทานุกรมทางด้านการบริหารจัดการ** ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การจัดการ หมายถึงกระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาการทำให้งานบรรลุผล โดยมีหลักประกันว่ากิจกรรมนั้นๆ จะได้รับการดำเนินการหรือการปฏิบัติการในลักษณะที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุหรือสัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่สร้างสรรค์และรักษาสภาพการณ์ที่จะทำให้วัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา สัมฤทธิ์ผล โดยมีการใช้ความพยายามร่วมกันของบุคคล (ที่ได้รวมเอาบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ) รวมทั้งกลุ่มของบุคคลภายในองค์กร ที่ในเบื้องต้นมีความเกี่ยวข้องกับการบริหาร

จัดการองค์การนั้นๆ (ปทานุกรมทางด้านการบริหารจัดการ อ้างอิงจาก จุมพล หนีมพานิช, 2550, หน้า 10)

ฮูด (Hood, 1991) อธิบายว่า การเกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือเรียกสั้นๆว่า “NPM” ระยะกว่า 15 ปีที่ผ่านมา เป็นแนวโน้มการบริหารภาครัฐระหว่างประเทศที่โดดเด่นที่สุดแนวโน้มหนึ่ง คำว่า “NPM” เหมือนความหมายทางการบริหารส่วนใหญ่ที่เป็นคำหลวมๆ หมายถึงชุดของหลักการกว้างๆ ที่คล้ายกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศหลายประเทศในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือ OECD ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา แม้นิยามยาก แต่ NPM กระตุ้นให้ข้าราชการมีอารมณ์รุนแรงและหลากหลายฝ่ายหนึ่งเห็นว่า NPM เป็นหนทางเดียวที่จะแก้ปัญหาความล้มเหลวและล้มละลายของการจัดการภาครัฐเดิม ขณะที่อีกฝ่ายไม่ต้องการเพราะเห็นว่า NPM ทำลายจริยธรรมและวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการที่พัฒนามากกว่าร้อยปี ตามความเห็นของ ฮูด แล้ว เขาเห็นว่า NPM มีหลักการสำคัญ 7 ประการ คือ (1) การจัดการโดยมืออาชีพที่มุ่งปฏิบัติ (2) มีมาตรฐานและวัดผลงานอย่างชัดเจน (3) เน้นการควบคุมผลผลิตให้มากขึ้น (4) เปลี่ยนเป็นการแยกหน่วยงานในภาครัฐ (5) เปลี่ยนเป็นการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น (6) เน้นการจัดการโดยการแปรรูป และ (7) เน้นการมีวิสัยและประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น (Hood, 1991, pp. 3-5 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 4)

โคป ลิสแมนและสตรารี (Cope, Leishman, and Strarie, 1997) อธิบายว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ เนื่องจากรัฐต่างๆ ปรับโครงสร้างใหม่ตามกระแสโลกาภิวัตน์ การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นรูปแบบการปรับโครงสร้างที่โดดเด่นที่สุดของประเทศตะวันตก แม้แพร่กระจายออกไปไม่เท่ากันก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่อาศัยหลักการ 2 อย่างคือ หลักการแรก ขจัดความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และหลักการที่สอง นำวิธีการทำงานของภาคเอกชนไปใช้กับภาครัฐ โดยเปลี่ยนวิธีการทำงานที่ยึดกฎระเบียบเป็นการมุ่งผลลัพธ์ (Cope, Leishman, and Strarie, 1997, p. 448 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 5)

คาบูลเลียน (Kaboolian, 1998) อธิบายว่า “การจัดการภาครัฐ” เป็นเครื่องหมายของชุดนวัตกรรมที่เกิดขึ้นภายในและต่างประเทศ ตลอดจนการปฏิรูปการบริหารภาครัฐที่คล้ายคลึงกันในประเทศต่างๆ หลายประเทศ ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้มีระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกา เกาหลี สหราชอาณาจักร โปรตุเกส แคนาดา และเป็นหัวข้อหนึ่งที่นักวิชาการค้นคว้าและอภิปราย ส่วนนวัตกรรมดังกล่าวจะแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ตามความเห็นของคุณท์หรือไม่นั้นเป็นคำถามที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความชัดเจน แต่องค์ประกอบที่สำคัญของนวัตกรรมดังกล่าวดูเหมือนเป็นพื้นฐานที่ยึดถือเป็นหลักการร่วมกันมากขึ้น (Kaboolian, 1998, p.189 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 5)

เลน (Land, 2000) สรุปว่า “การจัดการภาครัฐ” เป็นทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวกับวิธีการทำสิ่งต่างๆ ให้สำเร็จของรัฐบาล วิธีจัดหาบริการและให้บริการแก่ประชาชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เกี่ยวกับการเมือง แต่เกี่ยวกับสิ่งเกิดขึ้นหลังจากที่รัฐสภาตัดสินใจกำหนดวัตถุประสงค์แล้ว ข้ออ้างหลักของการจัดการภาครัฐ คือ การบริหารภาครัฐ (public administration) ถ้าสมัยและอาจถูกแทนที่ด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การทดแทนนี้เป็นความทะเยอทะยานที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตลอดศตวรรษที่ 20 ถัดกันตลอดว่าการบริหารภาครัฐเป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาล การบริหารภาครัฐมีหลายความคิดและหลายสถาบัน แต่ถ้าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นฝ่ายถูก การสอนในมหาวิทยาลัยต้องเปลี่ยนแปลงการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงสุดขั้ว ไม่เพียงการปฏิบัติ แต่ยังเป็นการสอนด้วย สิ่งที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่อ้างมี 2 ประการ ประการแรก ระบบราชการไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการบริหารภาครัฐเมื่อใครคนใดคนหนึ่งต้องค้นหาเครื่องมืออื่นมากกว่ากฎหมายปกครองและกระบวนการงบประมาณแบบจารีตจะเกิดคำถามตามมาทันทีว่าอะไรที่ใช้แทนกฎหมายปกครองและการจัดสรรงบประมาณ และประการที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่เห็นว่าการจัดการตามสัญญาเป็นคำตอบต่อคำถามนี้ (Land, 2000, pp. 304-305 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า, 5-6)

บาร์ซเลย์ (Barzelay, 2002) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มมีขึ้นในฐานะสิ่งประดิษฐ์ทางความคิดที่สร้างขึ้นเพื่อเป้าประสงค์ของการอภิปรายทางวิชาการเกี่ยวกับองค์การและการจัดการของการบริหารรัฐบาล คำนี้จริง ๆ คิดโดยนักรัฐศาสตร์ในอังกฤษและออสเตรเลียปรากฏอยู่ในงานของฮูด (Hood) และฮูดกับแจ็กสัน (Hood and Jackson) ในปี ค.ศ.1991 ซึ่งมองการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นมุมมองเกี่ยวกับการออกแบบขององค์การภาครัฐ ต่อมากลายเป็นวรรณกรรมที่มีความหมายกว้างขึ้น เช่น บางคนเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) มาใช้กับการจัดการภาครัฐ นอกจากนั้นแล้วยังมองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการจัดการภาครัฐอย่างหนึ่งโดยหลายคนเห็นว่าเป็นแบบแผนหนึ่งของทางเลือกนโยบาย (policy choices) การใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ตามความหมายดังกล่าวมีหลายแนว ไม่ใช่เป็นแนวคิดที่สมบูรณ์แล้ว (Barzelay, 2002, p.15 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 6-7)

คริสเตนเซน และลาเกรยด์ (Cristensen and Laegreid, 2013) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดทั่วไปที่หมายถึงกระแสการปฏิรูปการบริหารของโลกที่มีผลต่อภาครัฐของประเทศต่างๆ หลายประเทศในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายคล้ายกัน คือ ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ เพื่อเพิ่มการตอบสนองของหน่วยงานภาครัฐต่อผู้รับบริการและลูกค้า เพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและปรับปรุงความพร้อมรับผิดชอบทางการจัดการ (Cristensen and Laegreid, 2013, p. 1 อ้างอิงจากเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 7)

จากคำนิยามที่ยกมา สรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐหรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหมายทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ในทางทฤษฎี หมายถึง ความรู้ แนวคิดและทฤษฎีหลักการ แนวทาง กระบวนทัศน์ ชุมชนนวัตกรรม สาขาวิชาหรือทุนการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับกันระดับนานาชาติ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการ ส่วนใหญ่เป็นหลักการและแนวทางแก้ไขวิกฤติที่ภาครัฐเผชิญ โดยเฉพาะวิกฤติและปัญหา นโยบายสาธารณะตลอดจนปัญหาการทำงานและการบริการของระบบราชการดั้งเดิมตามหลักของเวเบอร์ และมุ่งปฏิรูปการจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดการแข่งขัน ประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพร้อมรับผิด แนวทางดังกล่าวเสนอให้จัดการภาครัฐคล้ายเอกชน นำกลไกตลาดและระบบตลาดหลักเศรษฐศาสตร์และวิธีการจัดการภาคเอกชนมาใช้ เพื่อให้เกิดการบรรลุผลลัพธ์และให้ผู้บริหารมีความพร้อมรับผิด สรุปความสั้นๆ ได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในทางทฤษฎีหมายถึงหลักการในการปฏิรูปภาครัฐซึ่งเป็นที่รู้จักกันในโลกในช่วงทศวรรษ 1980 จนก่อให้เกิดการอภิปรายวิจารณ์และศึกษากันอย่างกว้างขวาง สำหรับในทางปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินนโยบายสาธารณะและกิจกรรมการจัดการภาครัฐและการปฏิรูปการบริหารหรือการจัดการภาครัฐ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นขบวนการ เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประเทศต่างๆ ในโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาเช่นกันทั้งนี้ได้ดำเนินการตามหลักการ แนวคิดและแนวทาง หรือองค์ความรู้ทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ได้สะสมมาหรือได้มาจากการวิจัยใหม่ๆ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 7)

เมื่อกล่าวถึงการบริหารจัดการในปัจจุบันเป็นการกระทำโดยตั้งใจที่จะบรรลุความร่วมมือกันโดยมีเหตุผลในระบบบริหาร โดยที่การกระทำสามารถอธิบายได้กว้างขวางมากในทุกโอกาสที่ตั้งใจจะร่วมมือกันโดยใช้เหตุผลให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงหรือกิจกรรมของตนเอง และของผลที่เกิดขึ้นทั้งหมดจากการกระทำของคนต่อผู้อื่น หรือต่อสิ่งที่ไม่ใช่มนุษย์ (สนธิ์ บางยี่ขัน, 2544, หน้า 5) และเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ควบคู่กันกับการประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการซึ่งประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงานและการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกประการ ดังนั้นการนำเอาหลักที่เรียกว่า POSDCORB เป็นต้นมาใช้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นิยมใช้กันมากในองค์การ เนื่องจากองค์การจะต้องมีการจัดองค์การซึ่งจะดำเนินการผ่านองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ แต่สำหรับกรณีที่ภาคเอกชนดำเนินการนั้นภาครัฐจะมีบทบาทในการกำกับหรือควบคุม (Regulator) เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการของภาคเอกชนทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่ 3 (Externalities) หรือกลายเป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยการลงทุนน้อย (Rent Seeker) (หกวณ ชูเพ็ญ, 2555, หน้า 1)

## 1.2 ความเป็นมาและความสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีการเริ่มต้นมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์เกี่ยวกับการปฏิรูปภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่มประเทศ Westminster โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ รวมถึงในระดับท้องถิ่นของมลรัฐอเมริกา ได้พยายามสร้างตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือโปรแกรมการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพให้มีความสำคัญกับผลผลิต การลดขนาดองค์กรให้กะทัดรัดและกระจายอำนาจ รวมถึงการมุ่งสู่ความเป็นเลิศ ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนการบริหารแบบเอกชน และการให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 1, 118-120) อีกทั้งการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารแบบเดิมมีรูปแบบวิธีการบริหารที่ตายตัว ไม่มีความยืดหยุ่น งานล่าช้าซ้ำซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ มีการจัดโครงสร้างการบริหารที่เน้นไปที่สายการบังคับบัญชาตามลักษณะของการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการที่มีนักสังคมวิทยาชาวอเมริกันชื่อ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1864-1920) เป็นผู้พัฒนาขึ้นมา ซึ่งถือว่าในยุคแรกๆ ได้มีองค์การธุรกิจและองค์การอื่นๆ นำไปใช้ได้ผลดี แต่เมื่อปลายทศวรรษ 1980 ต้นทศวรรษ 1990 ประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีวิพากษ์วิจารณ์การบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีปัญหาหรือก่อให้เกิดปัญหา ในการปฏิบัติงานมีระบบการทำงานที่มีกฎระเบียบมากจนก่อให้เกิดการขาดความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทำให้การดำเนินภารกิจกระทำได้ยากลำบาก และมักไม่บรรลุเป้าหมาย และที่สำคัญมีการคอร์รัปชันปรากฏให้เห็นมากขึ้น จึงทำให้มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจัดการให้เป็นแบบใหม่ที่มีความสำคัญกับการบรรลุถึงผลลัพธ์และการตระหนักในความรับผิดชอบของผู้บริหารเพิ่มมากขึ้น และมีการผ่อนคลายกฎระเบียบหรือข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดหลักที่สำคัญ คือ ความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรือ (Three E's Economy, Efficiency and Effectiveness) และรวมถึงการลดบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐไปสู่การแปรรูป ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานหรือรูปแบบอื่นๆ ทำให้สามารถควบคุม และ/หรือลดงบประมาณการดำเนินงานลงได้ (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน่วยที่ 3, หน้า 11)

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น เช่น พลเมืองโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา คาดหวังว่ารัฐบาลจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เศรษฐกิจโลกพึ่งพิงกันมากขึ้นปัจจัยเหล่านี้เป็นแรงกดดันให้รัฐบาลต้องทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ น่าเชื่อถือ และใช้จ่ายอย่างประหยัดอีกทั้งต่อมายังเกิดแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับธุรกิจและระบบตลาด ตลอดจนมี

นโยบายลดขนาด ขอบข่ายและงบประมาณของรัฐบาล ยุคของรัฐสวัสดิการจึงกลายเป็นอดีต ขณะที่อุดมการณ์การจัดการนิยม (managerialism) และกลยุทธ์การปฏิรูปการจัดการภาครัฐเป็นเป้าหมายอันดับแรกของชุมชนระหว่างประเทศ ในที่สุดจึงเกิดตัวแบบใหม่ในประเทศต่างๆ ได้แก่ นิวซีแลนด์ในทศวรรษ 1970 อังกฤษในทศวรรษ 1980 และสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990 ตามลำดับ สำหรับระยะเริ่มแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ ได้แก่ “การจัดการนิยม” (managerialism) “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (new public management) “การบริหารภาครัฐที่อาศัยตลาด” (market-based public administration) “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ” (post-bureaucratic paradigm) หรือ “รัฐบาลผู้ประกอบการ” (entrepreneurial government) ทั้งหมดศึกษาปรากฏการณ์เดียวกัน อาจแยกอธิบายตามบริบทของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศ ได้ดังต่อไปนี้ (Hughes, 2012, pp. 5-6) สำหรับในอังกฤษ มีเหตุการณ์สำคัญ คือ การปฏิรูปในทศวรรษ 1980 เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและลดขนาดการบริหารภาครัฐ ช่วงรัฐบาลแซตเชอร์ (Thatcher) ก่อนที่นักทฤษฎีจะเห็นเป็นแนวโน้มของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น นักวิชาการบางคน เช่น โรดส์ (Rhodes) เห็นว่าการนำหลักการจัดการนิยมมาใช้ในอังกฤษ หมายถึง การนำหลัก “3Es” ได้แก่ ประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) มาปฏิบัติทุกระดับ ส่วน ฮอร์ตตัน (Horton, 1999, p. 145; cited in Hughes, 2012, pp. 6-7 อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 8-10) เห็นว่าช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 ระบบราชการของอังกฤษเปลี่ยนชื่อจาก “การบริหาร” เป็น “การจัดการ” และเปลี่ยนจาก “การบริหารภาครัฐ” เป็น “การจัดการภาครัฐ”

ทางด้านสหรัฐอเมริกา เหตุการณ์สำคัญ คือ การตีพิมพ์งานของออสบอร์น และแก็บบเบลอร์ (Osborne and Gaebler) ชื่อ “การประดิษฐ์รัฐบาลใหม่” (Reinventing Government) ในปี ค.ศ. 1992 อันเป็นหนังสือขายดีที่คลินตัน (Clinton) เขียนคำนิยม และหลังจากที่คลินตันได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีก็สนใจที่จะปฏิรูปรัฐบาลตามแนวทางของหนังสือดังกล่าวพร้อมมอบงานกำกับดูแลโครงการปฏิรูป ชื่อ “การทบทวนผลการปฏิบัติงานแห่งชาติ” (National Performance Review) หรือ “NPR” แก่รองประธานาธิบดี อัล กอร์ (Al Gore) โครงการปฏิรูปได้รับอิทธิพลจากหนังสือของออสบอร์นและแก็บบเบลอร์ ตามรายงานของกอร์ เริ่มปฏิรูปรัฐบาลกลางโดยกำหนดหลักการไว้ 4 ประการ คือ (1) ขจัดความล่าช้า (cutting red tape) และเปลี่ยนจากระบบที่ทำตามกฎระเบียบเป็นมุ่งผลลัพธ์ (2) นึกถึงลูกค้าก่อน (putting customers first) (3) เสริมสร้างอำนาจให้พนักงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ (empowering employees to get results) และ (4) ย้อนกลับไปหาหลักการพื้นฐาน และปกครองให้ดีขึ้น แต่ใช้งบประมาณน้อยลง (cutting back to basics and producing better government for less) รายงานของกอร์ยังอ้างถึงนวัตกรรมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในอังกฤษ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลียว่า สหรัฐอเมริกายังตามการพัฒนาเหล่านั้นไม่ทัน



ส่วนองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานที่เด่นๆ คือ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ที่มีที่ตั้งอยู่ที่กรุงปารีส รวมทั้งธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF สนใจการปรับปรุงการจัดการภาครัฐของประเทศสมาชิกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง OECD มีคณะกรรมการของตัวเองชื่อว่า “คณะกรรมการการจัดการภาครัฐ” (public management committee) มีบทบาทนำในขบวนการปฏิรูป ในรายงานปี ค.ศ. 1990 OECD อ้างว่าแนวทางการจัดการภาครัฐถูกนำไปใช้มากที่สุดในประเทศพัฒนาแล้วและจำเป็นต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารภาครัฐใหม่ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อมา ปี ค.ศ. 1998 OECD อ้างว่าการปรับปรุงเป็นการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์จากเดิมที่เน้นกฎระเบียบและกระบวนการ เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ที่รวมการจัดการสมัยใหม่กับหลักเศรษฐศาสตร์เข้าด้วยกัน ทั้งยังเป็นค่านิยมหลักในการบริการจนปัจจุบันกระบวนการทัศน์ใหม่เน้นผลลัพธ์ ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ผลผลิตและผลลัพธ์ใช้กลไกต่างๆ แทนการสั่งการจากส่วนกลางและการยึดกฎระเบียบ เช่น การจัดการโดยวัตถุประสงค์ การวัดผลงาน การใช้กลไกตลาดและระบบตลาด รวมตลอดถึงการแข่งขัน การสร้างทางเลือก การถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบ และความพร้อมรับผิด

การเปลี่ยนแปลงข้างต้นเป็นการปฏิรูปทางการจัดการ การปฏิรูปตอนแรกอาจมีหลายชื่อ แต่ปัจจุบันเห็นตรงกันมากขึ้นว่ากำลังสนใจปรากฏการณ์เดียวกัน คือ ปรับปรุงการจัดการรัฐลดงบประมาณ และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่มีใครโต้แย้งว่าต้องรักษาหรือเพิ่มขนาดรัฐบาลหรือระบบราชการ ด้วยเหตุที่การปฏิรูปเกิดขึ้นคล้ายกันหลายประเทศ นักวิชาการจึงมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางทฤษฎีมากกว่าการปฏิบัติ ทฤษฎีการบริหารภาครัฐดั้งเดิมอาศัยหลักระบบราชการวิธีการที่ดีที่สุดมีอยู่วิธีเดียว (one-best-way) หลักผลประโยชน์สาธารณะ และการแยกการเมืองออกจากการบริหาร แต่ทั้งหมดมีปัญหาในตัวเอง ได้แก่ ปัญหา ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนการทัศน์ที่เกิดจากปัญหาของทฤษฎีการบริหารดั้งเดิม และแรงผลักดันของทฤษฎีใหม่ ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการรวมถึงแนวคิดที่ว่าไม่อาจแยกการเมืองออกจากระบบราชการได้ ที่สำคัญที่สุดคือ เปลี่ยนจากการบริหารมาเป็นการจัดการ เนื่องจากการบริหารเป็นการทำตามคำสอน ส่วนการจัดการหมายถึงการบรรลุผลลัพธ์และความรับผิดชอบของบุคคลต่อการบรรลุผลลัพธ์ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 8-10)

ด้วยเหตุนี้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงได้พยายามลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐและระบบราชการลงโดยอาศัยกลไกระบบตลาดเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆแทน มีการแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นองค์การอิสระรูปแบบใหม่นี้ยังมีการเน้นพันธะความรับผิดชอบและความโปร่งใส มีการนำเอาเทคนิควิธีและการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งมีการพยายามกระจายอำนาจไปยังระดับท้องถิ่นรวมถึงมุ่งเสริมสร้างบทบาทความเข้มแข็งและ

กระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนโดยตรง ตลอดจนการสนับสนุนและส่งเสริมองค์การประชาสังคมต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐซึ่งทุกอย่างเป็นไปตามกฎหมายที่ดี ทันสมัย และเป็นธรรม หลักธรรมาภิบาลหรือหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งถูกกฎหมาย มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม มีคุณภาพ และคุ้มค่า คุ้มค่า ตลอดถึงคุ้มค่า อีกทั้งมีการปฏิรูประบบราชการ และมีการจัดการอย่างเป็นธรรม รวมถึงยังมุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับการบริการที่ดี ตลอดถึงเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันการลงทุนทั้งในและต่างประเทศ จนถึงส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจในการบริการเพื่อความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน (จุมพล หนิมพานิช, 2550 , หน้า 206-207, 246-247 )

อีกทั้งการจัดองค์การแบบดั้งเดิมยังอาศัยตัวแบบขององค์การระบบปิด (Closed Model of Organization) มาเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดองค์การอีกด้วย โดยตัวแบบขององค์การระบบปิดมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ มีลักษณะเป็นองค์การแบบเครื่องจักรหรือองค์การแบบทางการ เน้นการปฏิบัติงานประจำภายใต้เงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่แน่นอน เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน และจะแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน เน้นวิธีการปฏิบัติงานมากกว่าเป้าหมายของงาน เน้นความรับผิดชอบต่อหน้าที่โดยมุ่งรับผิดชอบและจงรักภักดีต่อแผนกงาน มีสายการบังคับบัญชา มาก และมีโครงสร้างแบบพีระมิด ความรู้ต่างๆ ถูกรวมอยู่กับผู้บริหารระดับสูงขององค์การ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การจะเป็นแบบแนวดิ่งมากกว่าแนวนอน การปฏิสัมพันธ์จะเน้นการสั่งการ และมีลักษณะความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว และสถานภาพของบุคคลในองค์การกำหนดจากตำแหน่งและชั้นยศ ซึ่งการจัดองค์การแบบดั้งเดิมเชื่อว่าหากสามารถจัดโครงสร้างองค์การแบบสูงที่มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีการจัดแบ่งส่วนงานและแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านอย่างชัดเจนจะช่วยให้การบริการ การดำเนินงาน ตลอดจนการบริการต่างๆ ขององค์การมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด เพราะผู้บริหารจะสามารถอำนวยความสะดวก สั่งการ และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน เป็นระบบ อำนาจการตัดสินใจและความรู้ในเรื่องงานและเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่องขององค์การจึงถูกรวมอยู่กับตัวผู้บริหาร แต่ในขณะที่แนวคิดการจัดองค์การสมัยใหม่ จะให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การที่แบบราบ (Flat Organization) ยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ง่ายตามสถานการณ์ ซึ่งแนวคิดนี้เชื่อว่าไม่มีโครงสร้างองค์การแบบใดจะเป็นแบบที่ดีที่สุด โครงสร้างองค์การที่ดีจึงต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามกลยุทธ์ ภารกิจ สถานการณ์ ความต้องการของลูกค้า หรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ในการจัดองค์การสมัยใหม่ได้รับอิทธิพลจากตัวแบบขององค์การระบบเปิด (Open Model Organization) โดยตัวแบบขององค์การระบบเปิดมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ องค์การมีลักษณะเป็นองค์การแบบสิ่งมีชีวิต งานที่ปฏิบัติไม่ใช่งานประจำ โดยงานจะแปรเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขและสภาพแวดล้อม เน้นเป้าหมายของงานมากกว่าวิธีการปฏิบัติงาน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การจะจัดการโดยกลุ่มหรือทีมมากกว่าผู้บริหาร

ผู้ปฏิบัติงานจะมีความรับผิดชอบและจงรักภักดีต่อองค์กร โครงสร้างมีลักษณะเป็นเครือข่ายหรือแบบตัวอมีบาที่ปรับเปลี่ยนตัวเองได้ ความรู้อยู่ทุกหนแห่งในองค์กรไม่จำกัดเฉพาะตัวผู้บริหาร การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรจะเป็นแบบแนวนอนมากกว่าแนวตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากับลูกน้องจะเป็นแบบที่ปรึกษาที่คอยแนะนำเรื่องต่างๆ สถานภาพของบุคลากรในองค์กรกำหนดจากความสามารถทางวิชาชีพ จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรสมัยใหม่ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดองค์กรระบบเปิดจึงเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับโลกความเป็นจริงในปัจจุบันที่องค์กรต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจต่างมีลักษณะเป็นองค์กรแบบเปิดที่จะต้องปรับตัวต่อการแข่งขัน ตลอดจนปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตลอดเวลา นอกจากนี้แล้วในการจัดองค์กรสมัยใหม่ยังให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม (Teamwork) ทั้งทีมในสายงานเดียวกันและทีมข้ามสายงาน (Cross-Functional Team) ซึ่งจะแตกต่างจากแนวคิดการจัดองค์กรแบบเดิมที่จะเน้นการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านเป็นสำคัญ โดยแนวคิดการจัดองค์กรสมัยใหม่เชื่อว่าการทำงานเป็นทีมจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันในงานและมีพลังในการร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์มากกว่าการปฏิบัติงานที่แบ่งแยกหน้าที่แบบต่างคนต่างทำ โดยสมาชิกในทีมจะร่วมรับผิดชอบในผลของงาน และผลสำเร็จของงานที่เกิดขึ้นก็จะถือว่าเป็นผลสำเร็จของทีมงานมิใช่ผลงานของหัวหน้าทีมหรือของสมาชิกคนใดคนหนึ่ง (นราธิป ศรีธรรม, 2554, หน่วยที่ 3, หน้า 11)

ดังที่กล่าวมานี้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) จึงเป็นการบริหารจัดการที่เน้นผลสัมฤทธิ์ (Result) มากกว่าจะเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Process) มีการวัดผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างเป็นทางการให้ความสำคัญกับความโปร่งใส (Transparency) ในการตัดสินใจ และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) การบริหารและ/หรือการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมุ่งเน้นในเรื่องการบริการที่ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การบริหารแบบเอกชน และการจัดการแบบองค์กรกะทัดรัด (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน้า 3-5 - 3-6) อีกทั้งการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีการมุ่งเน้นที่การบริหารจัดการไม่มุ่งเน้นที่นโยบาย ในขณะที่เดียวกันมีการประเมินผลและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ไม่ใช่การรวมระบบราชการเข้าเป็นหน่วยงาน แต่เน้นการใช้ระบบกึ่งตลาด และจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ รวมทั้งมีการให้ความสำคัญกับการลดต้นทุน การให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นเป้าหมายของผลผลิตหรือผลงาน การทำสัญญาที่จำกัดลง การจูงใจด้วยเงิน และการมีอิสระในการบริหารจัดการ ดังกล่าวมานี้จึงทำให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็วและเห็นผลเด่นชัดตลอดถึงยังเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมด้วย (จุมพล นิมพานิช, 2550, หน้า 4-5, 99-100)

ในช่วงรอยต่อของศตวรรษที่ 20 กับ 21 นั้นมีการเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่งอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่ การเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ วิกฤตเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตและความแข็งแกร่งของรัฐกิจเอกชนและภาคประชาชน การทุจริตและพฤติกรรมชอบรวมทั้งความถือผลของรัฐบาลและข้าราชการ จากปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้เกิดวิธีการบริหารที่ถูกสร้างขึ้นในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งนักบริหารจะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การตลอดมา หากศึกษาถึงพัฒนาการของศาสตร์ทางการบริหารแล้วจะพบว่าตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันความรู้ทางการบริหารถูกสร้างให้เกิดขึ้น และนำมาใช้ประโยชน์มานานแล้ว อย่างไรก็ตามวิธีการบริหารบางรูปแบบบางวิธีการก็ถูกเลิกใช้ไปเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อไม่สามารถจะสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การให้เกิดขึ้นก็จะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าศาสตร์ทางการบริหารมีวงจรชีวิตเกิด แก่ เจ็บ ตาย คล้ายกับวงจรชีวิตของสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย นั่นคือ ถูกสร้างขึ้นในอดีต นำมาใช้เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่ในอนาคตอาจจะถูกยกเลิกไม่นำมาใช้เมื่อใดก็ได้ ถ้าหากว่าไม่สามารถนำไปใช้บริหารองค์การให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วสิ่งแวดล้อมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หรือมีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ฉะนั้นศาสตร์ทางการบริหารใดๆ ที่เคยใช้ได้ผลดีในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาจนำมาใช้อีกไม่ได้เลยทั้งนี้เป็นเพราะว่าเมื่อเวลาผ่านไป สิ่งแวดล้อมย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้วิธีการบริหารในรูปแบบเดิมจึงถูกแทนที่ด้วยรูปแบบและวิธีการบริหารใหม่ๆ หรือใบบางกรณีอาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการบริหารให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่เปลี่ยนไปขององค์การ ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การภาครัฐได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนรูปแบบ และวิธีการบริหารเดิมที่เน้นในเรื่องวิธีการจัดการนิยม (Managerialism) มาเป็นวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมองค์การในปัจจุบัน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้แก่ (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน่วยที่ 3, หน้า 8-10)

1) **โลกาภิวัตน์** โดยเฉพาะการแข่งขันทางการค้า การเคลื่อนย้ายทุนการค้าข้ามชาติ เทคโนโลยี ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของรัฐกิจเอกชนและประชาชน ทำให้รัฐกิจเอกชนและประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาสนับสนุน ช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้คำแนะนำ ฯลฯ เพื่อให้สามารถประกอบการต่อไปได้ ข้อเรียกร้องต่างๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้้องค์การภาครัฐจำเป็นต้องมีวิธีการบริหารในรูปแบบลักษณะและวิธีการใหม่ๆ ที่จะสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนได้ดีขึ้นในขณะที่วิธีการบริหารในรูปแบบเดิมไม่สามารถกระทำได้

2) **วิกฤตเศรษฐกิจ** โดยเฉพาะการเกิดความล่มสลายทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ได้รับผลกระทบที่สร้างความเสียหายให้แก่ภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การภาครัฐประเภท

หนึ่งก็ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับภาคเอกชน ทำให้รัฐบาลต้องกลับมาพิจารณาว่า รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้นยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ ข้อพิจารณาเหล่านี้ได้นำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะต่อมา ในขณะที่เดียวกันภาครัฐเองก็จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตนเองจากบทบาทที่เคยเป็นผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้ที่คอยกำกับดูแล พร้อมกับให้ความช่วยเหลือสนับสนุน บทบาทขององค์การภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ทำให้องค์การภาครัฐจำเป็นต้องนำรูปแบบ และวิธีการบริหารที่ดีกว่า มีประสิทธิภาพสูงกว่า เข้ามาใช้ในการบริหารองค์การภาครัฐ วิธีการบริหารดังกล่าว ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

**3) การเจริญเติบโต ความเข้มแข็งของธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน** การที่ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและให้ความสำคัญกับแนวคิดตลาดเสรี (Free Market) ทำให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจเฉพาะเท่าที่จำเป็น รัฐจะไม่ประกอบวิสาหกิจแข่งขันกับธุรกิจเอกชน ยกเว้นแต่กิจการนั้นๆ เอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เอง วิสาหกิจเหล่านี้รัฐจะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อผลิตสินค้าและบริการจำหน่ายให้แก่เอกชน อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไปเมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น ประชาชนเองก็มีความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ทำให้ความต้องการสินค้าและบริการบางลักษณะ บางชนิดของรัฐวิสาหกิจลดลง ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการผลิตสินค้าและบริการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองใหม่และนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชนและธุรกิจเอกชนไปจากวิธีการเดิมๆ ไปสู่รูปแบบ ลักษณะ และวิธีการบริหารใหม่ๆ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐแนวใหม่

**4) รัฐบาลและระบบราชการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน** ฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนบางกลุ่มทุจริตและประพฤติมิชอบ สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก ทำให้ภาคเอกชนและประชาชนผลักดันให้รัฐบาล และระบบราชการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงาน เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาลและองค์การภาครัฐ

**5) รัฐบาลปรับลดบทบาทในการประกอบวิสาหกิจ** เพราะรัฐวิสาหกิจดำเนินการขาดทุน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อลดภาระที่รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะการค้ำประกันเงินกู้แก่รัฐวิสาหกิจหลายๆ แห่ง จึงทำให้ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบ และวิธีการบริหารไปสู่แนวทางใหม่ นอกจากนี้รัฐบาลมีบทบาทในด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมมากขึ้น แต่ด้วยเหตุที่การจัดหารายได้มีข้อจำกัดหลายประการทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับลดบทบาท และภารกิจบางด้านที่ไม่สำคัญหรือหมดความจำเป็นลงไป ทำให้ต้องปรับปรุงบทบาทภารกิจขององค์การภาครัฐเสียใหม่ แรงผลักดันจากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวนี้ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารองค์การภาครัฐ

จากปัจจัยดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การภาครัฐได้ทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การภาครัฐนั้นเกิดขึ้นทั้งในระดับมหภาค และระดับจุลภาคการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาคเป็นการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมในขณะเดียวกันภายในองค์การภาครัฐอีกหลายๆ แห่งก็ได้ทำการเปลี่ยนแปลงในบางส่วน บางเรื่องก็ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับจุลภาค เช่น การกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อให้อึดถือเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตนและปฏิบัติงาน เช่น กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ โปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน อย่างไรก็ตามไม่ว่าองค์การภาครัฐจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร หรือเปลี่ยนแปลงในระดับใด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวล้วนมีเป้าหมายอยู่ที่ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานตามภารกิจของ องค์การด้วยกันทั้งสิ้น

### 1.3 แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ถ้ามาพิจารณาถึงพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่ วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson ค.ศ. 1856-1924) เป็นต้นมาแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่ได้เริ่มให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายนอกองค์การ เริ่มต้นจากการที่นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ได้เข้ามาร่วมประชุมกันที่เมืองมินเนาปอซ โดยได้ร่วมกันเสนอแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPA (New Public Administration) ที่มุ่งเรียกร้องให้รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่เต็มไปด้วยปัญหาสาธารณะต่างๆ อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เรียกร้องให้ผู้บริหารภาครัฐจะต้องมีค่านิยมที่เน้นไปทางที่ช่วยเหลือผู้ที่เสียเปรียบในสังคม (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน้า 12-5) ซึ่งนักวิชาการที่สำคัญที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ โจนธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะได้สรุปสาระสำคัญของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้ (Boston, 1996 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 3, หน้า 24-25)

1) การบริหารงานมีลักษณะเป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ

2) ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกระบวนการต่างๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของผลผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process Accountability) มานั่นภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) แทน

3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4) ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5) เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) เปลี่ยนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

จากที่นำเสนอมาทำให้พอที่จะมองเห็นว่าแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่า คุณภาพ และความพึงพอใจของผู้รับบริการที่ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งในโลกยุคโลกาภิวัตน์ต้องยึดถือการพัฒนาและการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) หากไม่มีการปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องผลเสียก็จะมาสู่องค์กรและสมาชิกในองค์กรนั้นๆ เพราะในปัจจุบันผู้ประเมินคือลูกค้ามิใช่ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งในองค์กร ดังนั้นแนวทางนโยบายในการบริหารงานสมัยใหม่จึงต้องให้ความสำคัญกับลูกค้าและยังจะให้ความสำคัญมากขึ้นด้วย เพราะในอดีตที่ลูกค้ามีบทบาทเฉพาะการประเมินคุณภาพของสินค้าและบริการที่เขาซื้อ แต่ในปัจจุบันลูกค้ามีบทบาทในการประเมินผลพนักงานและผู้บริหารอีกด้วย ซึ่งในแนวความคิดของการบริหารสมัยใหม่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า

คนที่จะทำหน้าที่ประเมินผลคือ ลูกค้า ดังนั้น การที่ผู้บริหารจะออกมากล่าวอ้างว่าองค์กรของตนดี อย่างนั้นอย่างนี้คงไม่ได้เสียแล้ว หากจะทำได้คงจะต้องเป็นผลมาจากการสำรวจลูกค้านั่น จึงจะถูกต้องตามแนวทางสมัยใหม่ และผู้บริหารคงต้องทำใจให้กว้างและยอมรับว่าถึงเวลาแล้วที่ต้องรับฟังผู้บริโภค หรือลูกค้าน่ามากขึ้นและด้วยเหตุนี้จึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการให้บริการมากขึ้น มากกว่าการผลิตสินค้า เนื่องจากเวลาได้ผ่านยุคของการเน้นหนักในด้านการผลิต (Production Era) มาแล้ว และการผลิตได้มีการพัฒนาปรับปรุงมาโดยตลอด แต่เรื่องของการบริการยังไม่ได้รับการเหลียวแลและให้ความสำคัญ คงมีเฉพาะธุรกิจที่ดำเนินการขายสินค้าเท่านั้นที่ดำเนินการกันอย่างเต็มที่ ดังนั้น ต่อไปนี้เป็นยุคที่ต้องหันกลับมาสนใจเหลียวแลและดูแลในเรื่องของการให้บริการกันมากขึ้นกว่าเดิม (จุฑา เทียนไทย, 2550, หน้า 49-56 อ้างอิงจาก นุกูล ชูทอง, 2550, หน้า 16-17)

นอกจากนี้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในยุโรปบางประเทศและสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการบริการต่อประชาชนเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลให้ทุกหน่วยงานจัดทำ “สัญญาประชาชน” (Citizen’s Charter) เพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้รับมาตรฐานการบริการ (Standards) โดยที่การบริการต้องมีมาตรฐานในการให้บริการ เช่น มาตรฐานทางด้านเวลา มีการกำหนดเวลาในการรอคอย ข้อมูลที่ประชาชนมีสิทธิได้รับ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงาน เป็นต้น และจะต้องประกาศให้สาธารณะได้รับทราบถึงมาตรฐานการบริการดังกล่าว หากประชาชนคนใดได้รับบริการต่ำกว่ามาตรฐานก็สามารถร้องเรียนได้ อีกทั้งมีการให้ ทางเลือกและการปรึกษาหารือ (Choice and Consultation) โดยที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่จะต้องหาทางเลือกที่เป็นไปได้ให้แก่ประชาชน มีการให้คำปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบ พร้อมกับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้น เป็นต้น ซึ่งจากการนำ “สัญญาประชาชน” มาใช้เป็นกรอบในการให้บริการแก่ประชาชนนี้เองได้ส่งผลให้การให้บริการประชาชนเปลี่ยนไปอย่างมากมาย หน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็น โรงเรียน โรงพยาบาล สำนักงานประกันสังคม สถานีตำรวจ ศาล ที่ทำการไปรษณีย์ รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้าใต้ดิน ฯลฯ ต่างก็ให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก ส่วนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเนื่องด้วยพลเมืองชาวอเมริกันได้รับรองสิทธิจากรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางจึงทำให้ประชาชนชาวอเมริกันสามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และเรียกร้องการให้ปรับปรุงการให้บริการภาครัฐอย่างกว้างขวาง ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ปฏิรูประบบราชการของประเทศมาอย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่ยุคประสิทธิภาพยุคการปรับปรุงการจัดทำงบประมาณ ยุคผลผลิต ยุคแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชนจนกระทั่งถึงยุคออกแบบระบบราชการใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังโดยเฉพาะสมัยประธานาธิบดีคลินตัน ที่มีรองประธานาธิบดีอัลกอร์เป็นผู้รับผิดชอบ ได้นำเอาการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ดำเนินงานโดยใช้จัดความล่าช้าในการดำเนินงาน (Cutting Red Tape) ด้วยการใช้มาตรการการ



ปฏิรูปงบประมาณ ลดขนาดของคนภาครัฐจัดทำและอนุมัติงบประมาณราย 2 ปี การเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (Empowering Employee to Get Results) เพื่อให้การทำงานที่ได้ผลการย้อนกลับไปสู่ความต้องการพื้นฐานเพื่อการมีรัฐบาลที่ดีโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อย (Going Back to Basic : Producing Better Government of Less) และการให้ความสำคัญต่อลูกค้าซึ่งเป็นผู้รับบริการ (Putting Customer First) เป็นต้น และในประเด็นเดียวกันนี้ประเทศฝรั่งเศสเน้นในเรื่องการบริหารและเรื่องการบริหารประชาชนเช่นกัน (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน่วยที่ 3, หน้า 21-24)

#### 1.4 การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a Management Philosophy Used by Governments Since the 1980s to Modernize the Public Sector) และถ้าจะกล่าวถึงสาระสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงสรุปพอเป็นแนวทางได้ดังนี้ (ทวณ ชูเพ็ญ, 2555, หน้า 1-5)

1) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยให้มีกลไกควบคุมและผลักดันให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทุกด้านๆ ให้มากขึ้นในการนี้ได้มีการเน้นถึงระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานหรือ Result-based หรือ Performance-Based Budgeting ซึ่งก็คือกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรในการบริหารหลังจากมีตัวชี้วัดผลงานด้านต่างๆ ที่ชัดเจนแล้ว และระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานหรือ Planning Programming Budgeting - PPB หรือที่เรียกย่อว่า Program Budget ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถจะประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้เพราะภายใต้ระบบงบประมาณนี้ จะต้องมีการจัดทำแผนงานด้านต่างๆ โดยรวมกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าด้วยกัน และจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรภายใต้แผนงานเหล่านั้นเท่านั้น โดยการดำเนินการเช่นนี้ได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณ ของภาครัฐนอกจากนี้ ยังจะต้องประยุกต์หลักการจัดการทุกด้าน ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดลัทธิการจัดการ (Managerialism) ที่คำนึงถึงการนำหลักการด้านต่างๆ มาใช้การบริหารมากกว่าสามัญสำนึก

2) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยมีช่องทางให้สังคมหรือผู้ได้รับผลจากการบริหารเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการให้มากขึ้น ซึ่งผู้มีส่วนร่วมหรือได้รับผลนี้จะต้องเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ระบบการบริหารจัดการรวมทั้งมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายบางอย่างด้วย

ทั้งนี้เพื่อมิให้กลุ่มคนที่ไม่ได้รับประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ ต้องเสียเปรียบ หลักการนี้ อาจจะเรียกว่า การดำเนินการงานภาครัฐให้เป็นเชิงธุรกิจ (Co-Polarization ) ซึ่งสอดคล้องกับกลไกของการ ให้บริการในตลาด (Marketization) โดยให้ผู้รับบริการภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายโดยตรงสำหรับการ บริการบางอย่าง (User-Pay) หลักการนี้จะทำให้งานภาครัฐไม่ต้องขยายตัวมากเกินไปเพราะการ รับภาระค่าใช้จ่ายในงานบริการเป็นของผู้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจโดย กลไก (Corporatization) เพื่อนำไปสู่การให้ภาค เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการบริการภาครัฐ (Privatization of Public Services) ก็อยู่ในแนวทางนี้

3) การประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการใหม่เพื่อช่วยดำเนินการให้งานภาครัฐต่างๆ สามารถเป็นภาระหน้าที่ของตลาดหรือภาคเอกชน ได้มากขึ้น (Privatization) ด้วยการช่วยให้มีกลไก เช่นกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจหรือกิจการ ที่เป็นสินค้าและบริการประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่ไม่ใช่สินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งรัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้ควบคุม (Regulator) ที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความพึง พอใจในการบริการ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณของคนทั้งประเทศมาจัดบริการ จึง เป็นการลดขนาดของงบประมาณและภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเก็บภาษีอากรที่มี เหตุผลมากยิ่งขึ้น

ตามที่อธิบายมาจะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญของการประยุกต์ใช้แนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงมีจุดเน้นอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐบาล จากการเป็น ผู้ดำเนินการมาเป็นผู้กำกับ (Regulator) หรือควบคุมมากขึ้น ซึ่งถ้าดำเนินการได้สำเร็จก็จะช่วยให้ กลไกของตลาดหรือภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสินค้าและบริการแทนรัฐบาลได้กว้างขวาง ยิ่งขึ้นรวมทั้งจะเป็น ช่องทางทำให้เกิดการคิดหารูปแบบการบริหารจัดการใหม่ๆ จากภาคเอกชน ในทางที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะเป็นทางทำให้เกิดความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งย่อมจะมีส่วนทำให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิธีการบริหารจัดการ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามการนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลกระทบต่อการบริหาร ของรัฐและประชาชน ในกรณีของประเทศไทยที่พอจะกล่าวสรุปได้ดังนี้ (หกวณ ชูเพ็ญ, 2555, หน้า 4-5)

1) หลักการปฏิรูปโดยใช้กลไก New Public Management นั้นได้มีจุดเริ่มต้นจาก หลักการจัดการเศรษฐกิจซึ่งเสนอโดยในกลุ่มนักคิดทางเศรษฐศาสตร์ภาครัฐของมหาวิทยาลัย Chicago สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศทุนนิยมที่มีทรัพยากรอย่างมากจนสามารถปล่อยให้ กลไกตลาดจัดหาสินค้าและบริการได้อย่างเพียงพอและรัฐบาลมีบทบาทเพียงกำกับหรือควบคุม โดย กฎหมายเท่านั้น ดังนั้นเมื่อนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยซึ่งยังคงมีจุดอ่อนด้าน การเมืองที่ขาดความต่อเนื่องและจุดอ่อนด้านการบริหารคือ ระเบียบกฎหมาย และกลไกการควบคุม ของภาครัฐที่ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง จึงเห็นได้ว่าได้เกิดการฉวยโอกาส

ของกลุ่มนักธุรกิจที่ทำให้รัฐหรือสังคมเสียเปรียบจากการหลีกเลี่ยงภาษี การรวมตัวกันสร้างอำนาจ ต่อรองจนรัฐบาลต้องยอมตาม ทำให้รัฐบาลขาดโอกาสและภาษีอากรที่จะนำมาใช้เพื่อพัฒนา ประเทศ นอกจากนี้ จุดอ่อนต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น ยังเป็นช่องทางให้ประเทศไทยถูกเอาเปรียบจาก ต่างประเทศที่เข้ามาลงทุน ดังนั้นกฎหมายการค้าเสรี ซึ่งทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ประเทศคู่ค้าหลายประเทศนั้น ก็เป็นตัวอย่างการบริหารประเทศโดยใช้ฐานจากแนวคิดเรื่อง New Public Management และ Free Economy นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่เกิดข้อถกเถียงในสังคมว่าเหมาะสมหรือไม่ ส่วนใหญ่ผู้สนับสนุนจะอ้างแนวคิดเรื่อง Free Economy และกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งการบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งสิ้น

2) ระบบการบริหารภาครัฐของเมืองไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมิได้รับการแก้ไข ปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทุกๆ ด้านเสียก่อน อาทิ เช่น การควบคุมคุณภาพด้านต่างๆ ซึ่งก็เป็นหลักการที่มีอยู่ในการบริหารแบบเดิม และหลักการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) ก็ยังมีได้ดำเนิน การอย่างจริงจัง แต่กลับสรุปว่า มีความจำเป็น จะต้องใช้หลักการบริหารจัดการใหม่แทนระบบเดิม ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว การจะทำการใดๆ มา ใช้แทนที่ระบบเดิมนั้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลข่าวสารจากประสบการณ์ของระบบเดิมที่ชัดเจน เสียก่อนเพื่อจะได้เป็นพื้นฐานสำหรับการนำระบบอื่นมาใช้ มิฉะนั้นจะต้องสร้างฐานข้อมูลใหม่ ทั้งหมด ซึ่งอาจจะเกิดการผิดพลาดและเสียเวลาในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีใหม่นั้นๆ

3) ระบบบางอย่างเช่น User-pay Principle ที่กล่าวมาข้างต้นและกลไก Corporatization ที่ได้มีความพยายามนำมาใช้กับรัฐวิสาหกิจที่ได้มีผลทำให้ต้องเพิ่มค่าบริการและเกิดกฎหมายให้ รัฐวิสาหกิจเปลี่ยนเป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization Act) นั้นได้ปรากฏชัดว่าเป็นทางที่จะทำให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นของ เอกชน โดยที่ยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขการบริหารทุกด้านของรัฐวิสาหกิจเสียก่อน จากการ สนับสนุนของ ก.พ.ร. ในเรื่องนี้นั้น ทำให้ประชาชนถูกรอบงำด้วยข้อ มูลข่าวสารเกี่ยวกับความไร้ ประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐจนบางส่วนมีความเห็นคล้อยตามกับหลักการแปรรูป รัฐวิสาหกิจให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) ทั้งๆที่ประเทศที่ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้นั้น เป็นประเทศที่มีกลไกในการกำกับควบคุมของรัฐที่มีประสิทธิภาพเสียก่อนเป็นเบื้องต้น

ปัญหาประการต่างๆ จากการประยุกต์ใช้แนวคิด New Public Management ที่กล่าวมา นี้อยู่มีข้อเสียมากกว่าข้อดีในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะขาดการประเมินผลอย่างแท้จริงในงานภาครัฐ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ การเสนอให้มีการตั้งองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรภาครัฐที่คล่องตัว สำหรับงานที่มิได้มีเป้าหมายในเชิงพาณิชย์ก็เป็นอีกประการหนึ่งที่เป็นจุดอ่อนของหลักการจัด องค์กรตามแนวคิด New Public Management เพราะเป็นการตั้งองค์กรซ้ำซ้อน ดังนั้นหลักคิดนี้จะ สำเร็จผลได้ดีก็ต่อเมื่อรัฐมีบทบาทกำกับหรือควบคุมที่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

เนื่องจากมีผู้แสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินการของรัฐ ดังเช่นที่เป็นอยู่เท่านั้น (หกวณ ชูเพ็ญ, 2555, หน้า 1-5)

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นี้ จึงมิใช่เป็นเรื่องใหม่ทั้งหมดในการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม แต่เป็นการนำเทคนิคการบริหารจัดการในรายละเอียดบางประการมาประยุกต์เพิ่มเติมเข้ากับหลักการบริหารงานแบบเดิม (Traditional Management) โดยแนวทางแล้ว หลักการบริหารแบบดั้งเดิมนี้ มีข้อดีและหลักเกณฑ์การควบคุมตลอดจนกำกับการบริหารให้เกิดประโยชน์และมีความเป็นธรรมต่อสังคมอยู่แล้วค่อนข้างมาก แม้ว่าได้มีการค้นพบข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของระบบดังกล่าวไม่น้อย แต่เนื่องจากสภาพแวดล้อมของสังคมยังคงได้รับประโยชน์จากระบบบริหารดังกล่าว จึงมิได้มีการแก้ไขหรือโครงสร้างแบบเดิมออกไปทั้งหมด หลักการบริหารจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของนักทฤษฎี เช่นเมโย (Mayo) และเทเลอร์ (Taylor, 1856-1915) ซึ่งได้รับการยอมรับตลอดมาเป็นเวลานานทั้งในการบริหารภาครัฐและธุรกิจก็ยังคงไม่มีทฤษฎีมาลบล้างหรือประยุกต์ใช้ได้มากกว่า (หกวณ ชูเพ็ญ, 2555, หน้า 1-5) ทั้งนี้แนวคิดทางการจัดการที่กำหนดขึ้นใหม่ ไม่ได้มีเป้าหมายหลักเพื่อล้มเลิกแนวคิดเดิม หากแต่สามารถนำแนวคิดใหม่ๆ นี้ไปประยุกต์ใช้เสริมกับแนวคิดที่มีอยู่ เพื่อการจัดการที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อผู้ศึกษาวิชาการจัดการทราบพัฒนาการและแนวคิดทางการจัดการในรูปแบบต่างๆ แล้วจึงมิได้หมายความว่าผู้ศึกษาจะยึดแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารจัดการเพียงแนวคิดเดียวเท่านั้น แต่การศึกษาลำดับการพัฒนาการและแนวคิดที่หลากหลายจะส่งเสริมให้ผู้ศึกษาเข้าใจแนวคิดทางการจัดการได้อย่างลึกซึ้งสามารถนำแนวคิดต่างๆ ไปประยุกต์ได้อย่างกว้างขวาง และทำให้มองเห็นแนวโน้มของแนวคิดทางการจัดการในอนาคตได้ สมกับที่มีผู้กล่าวว่าหากเราไม่ศึกษาอดีต ย่อมทำให้เราขาดพื้นฐานทางความคิดในปัจจุบัน และอาจไม่สามารถมองเห็นแนวโน้มต่อไปในอนาคตได้ (สาคร สุขศรีวงศ์, 2551, หน้า 44)

## ส่วนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครอง

### 2.1 ความหมายและความเป็นมาของการบริหารปกครอง

การบริหารปกครอง (อัมพร ชำรงค์ลักษณ์, 2556, หน้า 22) เป็นคำที่นักวิชาการบัญญัติเพื่อสื่อหมายถึงคำว่า “Governance” ที่ได้รับการกล่าวถึงและนิยามใช้กันมากในแวดวงวิชาการจะว่าไปแล้วคำนี้มีคำใหม่แต่อย่างไร เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมาในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 ให้หมายถึงข้าราชการในสำนักราชวัง แต่ในปัจจุบันคำคำนี้มีการใช้เปลี่ยนไปให้กินความถึงกระบวนการของการปกครองหรือการกำกับควบคุม (steering) และหากสืบสาวเรื่องราวประวัติศาสตร์ของคำนี้ จะพบว่ามาจากคำภาษากรีกเดิม คือ “kubernân” แปลว่า นำทางนำร่อง

(pilot) หรือ คุมหางเสือ หรือชี้นำ (steer) เพลโตนำมาใช้ในการอธิบายถึงการออกแบบระบบของการควบคุมปกครองส่งผลให้มีการสร้างคำที่ใกล้เคียงกันเกิดขึ้นในภาษาละตินในช่วงสมัยยุคกลางว่า “gubernare” ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกัน คือ การนำร่อง การสร้างกฎระเบียบ หรือการชี้นำ เป็นต้น และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Government” ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมเมอร์เรียม-เวบส์เตอร์ออนไลน์ ให้หมายถึง “การกระทำ” หรือกระบวนการการใช้อำนาจรัฐชาติปีติ์ในการควบคุม สั่งการ และชี้้นำการกำหนดการบริหารนโยบาย” (อัมพร ชำรงค์ลัทธินันท์, 2556, หน้า 22)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารูปแบบทั่วไปของการบริหารปกครองสามารถให้คำนิยามได้ว่าเป็นความพยายามในการนำทางสังคม และเศรษฐกิจผ่านชุดของการกระทำ และรูปแบบของกฎข้อบังคับที่เชื่อมโยงคุณค่า และจุดประสงค์ไปสู่ผลผลิต และผลลัพธ์ การปกครองสามารถสร้างโดยลำดับขั้นบังคับบัญชา และทางการตลาด แต่ก็ยังสามารถสร้างโดยเครือข่ายของผู้แทนที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบ (David Levi-Faur, Ed., 2012, p.101)

จากความหมายดังกล่าวเมื่อพิจารณาความเป็นมาในช่วงศตวรรษที่ 20 พบว่าการบริหารปกครองเป็นระบบการบริหารราชการแบบยึดสายบังคับบัญชาตามลำดับขั้น (hierarchical government bureaucracy) เป็นตัวแบบการจัดองค์การที่มีอิทธิพลครอบงำเหนือการบริหารราชการอย่างมาก ซึ่งตัวแบบนี้ถูกนำมาใช้ในการจัดการส่งมอบบริการสาธารณะและปฏิบัติงานเพื่อบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ ผู้บริหารภาครัฐได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับปฏิบัติงานประจำวันมากมายให้เสร็จสิ้นไป ถึงแม้ว่าจะเป็นมืออาชีพเพียงใด แต่งานประจำวันที่ทำก็เป็งานซ้ำๆ ที่ไม่ต้องใช้ดุลยพินิจใดๆ ในปัจจุบันสังคมที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นได้กดดันให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องพัฒนาตัวแบบใหม่ในการบริหารงานภาครัฐขึ้น ซึ่งจากหลากหลายปัจจัยสิ่งท้าทายที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 รวมถึงวิถีทางในการรับมือกับสิ่งท้าทายมีมากขึ้นและความซับซ้อนยิ่งกว่าในอดีต ปัญหาเหล่านี้ได้ขยายตัวเป็นทั้งปัญหาระดับท้องถิ่นและระดับโลกมากขึ้นเนื่องจากอำนาจได้แผ่กระจายออกไปและเส้นแบ่งเขตแดน (ถ้ายังคงมีอยู่) ก็มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แนวทางแก้ไขปัญหาแบบครอบจักรวาล (one-size-fits-all solutions) ถูกแทนที่ด้วยวิธีการแก้ไขเฉพาะกรณี เนื่องจากความซับซ้อนของเผ่าพันธุ์และการอพยพย้ายถิ่นของประชากรทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาแบบครอบจักรวาลไม่สามารถใช้แก้ปัญหาได้อีกต่อไป (จักร ดิงศภักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 26-27)

ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่ยึดการบังคับบัญชาตามลำดับขั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของยุคสมัยที่เต็มไปด้วยความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ระบบบริหารราชการที่ไม่ยืดหยุ่น การปฏิบัติงานโดยยึดแบบแผนตามขั้นตอนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด มีขอบเขตของงานที่แคบ รวมทั้งมีตัวแบบปฏิบัติการและวัฒนธรรมที่เน้นความต้องการภายในเป็นหลัก ทั้งหมดนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาซึ่งมักอยู่นอกเหนือขอบเขตการควบคุมของหน่วยงานภาครัฐ ถึงแม้ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบบังคับบัญชาตามลำดับ

ชั้นจะยังคงดำรงอยู่ แต่อิทธิพลครอบงำกลับค่อยๆ ลดลงเนื่องจากมีแรงผลักดันจากหน่วยงานภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นและแรงดิ่งที่เกิดจากเครื่องมือใหม่ ๆ ในการบริหารจัดการที่นักประดิษฐ์ได้พัฒนาขึ้นเพื่อตอบโต้สถานการณ์อย่างสร้างสรรค์ ทั้งแรกผลึกและแรงดิ่งดังกล่าวได้ทำให้เกิดการพัฒนาตัวแบบใหม่ในการบริหารงานภาครัฐซึ่งหน้าที่รับผิดชอบหลักของผู้บริหารไม่ได้มุ่งเน้นที่การจัดการบุคลากรและโครงการอื่นต่อไป แต่จะมุ่งไปที่การจัดการทรัพยากรขององค์กรภายนอกอื่นๆ เพื่อก่อให้เกิดคุณค่าสาธารณะ (public value) หน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวง กรม กอง และสำนักต่าง ๆ ถูกลดบทบาทการเป็นผู้ให้บริการโดยตรงลง แต่จะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในฐานะเป็นผู้สร้างคุณค่าสาธารณะภายในเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หน่วยงานราชการและภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่มากขึ้น ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายจึงไม่มีส่วนคล้ายหรือใกล้เคียงกับแผนภูมิองค์กรที่ใช้กันอยู่ทั่วไป แต่จะใกล้เคียงกับความเชื่อมโยงเชิงพลวัตของเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่สามารถจัดระบบของตนเองหรือจัดระบบใหม่ ซึ่งสามารถขยายหรือย่อขนาดได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เผชิญ (จักร ดิงศรัทธี และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 28-29)

## 2.2 การบริหารปกครองแบบเครือข่าย

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ ส่วนหนึ่งในชีวิตทางสังคมและการเมืองย่อมมีการเพิ่มจำนวนขึ้นของปัญหาและแนวความคิดใหม่ในการบริหารงานอย่างไรผ่านการกำกับตนเองที่ถูกควบคุมทำให้เห็นได้อย่างเด่นชัดว่าตัวแทนจากภาครัฐไม่สามารถทำงานเพียงผู้เดียวได้ และอันที่จริงไม่มีผู้แทนใดๆ ที่มีความรู้ ความสามารถ และอำนาจในการควบคุมสังคม และเศรษฐกิจโดยลำพังได้ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มองเห็นว่าการบริหารปกครองแบบเครือข่ายเป็นการออกเสียงในระดับเดียวกันแบบถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน แต่ดำเนินการอย่างอิสระ ซึ่งผู้แทนจากภาครัฐบาล และ/หรือภาคเอกชน มีการสื่อสารระหว่างกันผ่านการเจรจาอยู่ภายใต้กรอบที่ถูกกำหนด เป็นกฎเกณฑ์ กระบวนการทางความคิด และจินตภาพ การช่วยเหลือการกำกับตนเองภายใต้เงาของการบริหารแบบโครงข่าย และการสนับสนุนการสร้างกฎระเบียบสาธารณะในมุมมองกว้างๆ ของขอบเขต ซึ่งโครงสร้างของการบริหารปกครองแบบเครือข่าย ประกอบด้วย (David Levi-Faur, Ed., 2012, pp. 101-103)

1) **แรงขับเคลื่อนในการก่อตั้งการบริหารปกครองแบบเครือข่าย** ได้แก่การรับรองความพึงพอกันระหว่างผู้แทนทางด้านสังคม และการเมือง ผู้แทนที่มีความสนใจในส่วนเดียวกันจะติดต่อสื่อสารกันเมื่อพวกเขาารู้สึกต้องการการแลกเปลี่ยน และ/หรือร่วมกันใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหาร ผู้แทนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันจะทำงานร่วมกันโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และแนวคิด ประสานงานการกระทำของตนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือร่วมมือเพื่อที่จะหาคำตอบร่วมกันต่อปัญหา และความท้าทายที่ดูเหมือนว่าจะเกี่ยวข้อง และมีความสำคัญไม่ว่าพวกเขาจะมีการสื่อสารระหว่างกันอย่างไร ผู้แทนเครือข่ายจะยังคงการดำเนินงานแบบปกครองตนเอง เนื่องจากผู้มีส่วน

ร่วมมาจากความสมัครใจ และมีอิสระที่จะออกจากเครือข่ายไม่สามารถพวกเขาให้คิดหรือกระทำตามทางที่กำหนด ผู้แทนเครือข่ายอาจมีทรัพยากร และตำแหน่ง โครงสร้างในองค์กรที่แตกต่างกันที่สามารถสร้างความสัมพันธ์แบบไม่สมมาตรอันทรงพลัง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนเป็นไปในระดับเดียวกัน ซึ่งผู้แทนคนใดคนหนึ่งจะไม่มีอำนาจในการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในเครือข่ายโดยลำพัง

2) ผู้แทนเครือข่ายสื่อสารกันผ่านการเจรจา ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของการเจรจาบนพื้นฐานของผลประโยชน์ หรือการมุ่งเน้นอย่างรอบคอบไปยังความเข้าใจร่วมกันของปัญหาความท้าทาย และวิธีแก้ปัญหา ในรัฐบาลรูปแบบโครงสร้างบังคับบัญชา ตัวแทนจะอยู่ภายใต้กฎของพวกเขาและรัฐบาลจะสามารถบริหารผ่านคำสั่ง ในรูปแบบตลาด ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นอิสระต่อกันและแข่งขันกันเพื่อซื้อ และขายสินค้า และบริการในราคาที่เหมาะสมในการบริหารรูปแบบเครือข่าย ผู้แทนจากภาครัฐและภาคเอกชนจะสื่อสารกันผ่านการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้ง อำนาจ และการประนีประนอมกัน

3) ผู้แทนเครือข่ายเจรจาด้วยกฎ และทรัพยากรที่แตกต่างกัน แรกเริ่มยังไม่มีการก่อตั้งร่วมกันที่สามารถควบคุมการเจรจา และช่วยในการตัดสินใจ และประนีประนอม อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป การบริหารรูปแบบเครือข่ายมีแนวโน้มที่จะมีการจัดการการสื่อสารในรูปแบบประจำ เป็นแนวปฏิบัติ กฎ ประมวลความรู้ และการรับรู้ร่วมกันมากขึ้น และการแจกจ่าย และการรวบรวมทรัพยากร โดยทั่วไปได้รับการยอมรับเป็นสิ่งถูกกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรอาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ และบางเครือข่ายมีความต้องการที่จะก่อตั้งตนเองเป็นสถาบัน หรือองค์กรด้วยการรวมศูนย์ภาวะผู้นำ และโครงสร้างการสั่งการ แต่ก็ยังคงมีกระบวนการของการลดการพึ่งพิงเมื่อผู้แทนเครือข่ายแข่งขัน และเจรจากฎ หลักปฏิบัติ และมุมมองขึ้นใหม่

4) ความดึงดูดและจุดประสงค์ในการสร้างการบริหารปกครองแบบเครือข่ายโดยมากผู้แทนที่มีความเกี่ยวข้องกันจะสื่อสารระหว่างกันผ่านการเจรจาไม่มากนักน้อยเพื่อที่จะสร้างการพึ่งพิงตนเอง ดังนั้น จึงเป็นสมมุติฐานว่าการบริหารปกครองแบบเครือข่ายมีความสามารถในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นผลมาจากคณะผู้แทน หรือผลจากสงครามระยะยาวที่ซึ่งเครือข่ายได้มีสถานะถูกกฎหมาย และเป็นที่รับรอง อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการพึ่งพาตนเองของเครือข่ายมักจะถูกจำกัดโดยอำนาจรัฐบาลซึ่งอาจมีความมุ่งหมายในการครอบ และส่งผลต่อการเจรจาในเครือข่ายและบ่อยครั้งที่จะเกิดการคุกคามเพื่อเข้าดำเนินการแทนเมื่อการบริหารรูปแบบเครือข่ายล้มเหลวในการส่งมอบ

5) แนวความคิดในการเจรจาองค์กรระหว่างผู้แทนที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อช่วยในการสร้างกฎระเบียบภาครัฐในรูปแบบของค่านิยมร่วม มาตรฐาน โครงการ แผนการ กฎระเบียบ และการตัดสินใจที่เป็นรูปธรรม สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นหัวข้อที่มีการแข่งขันกันในการบริหารรูปแบบ

เครือข่าย และผู้แทนจะต้องมุ่งมั่นในการทำให้ผลประโยชน์ของตัวเองลุล่วง แต่เครือข่ายที่ไม่ได้มีส่วนในการบริหารโดยรัฐบาลก็ไม่มีคุณสมบัติเป็นการบริหารรูปแบบเครือข่าย

จากโครงสร้างของการบริหารปกครองแบบเครือข่ายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในอดีตหน่วยงานภาครัฐมีการประสานความร่วมมือกับบริษัทเอกชน สมาคมและองค์กรเพื่อการกุศลต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายสาธารณะและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ ตัวอย่างเช่น ชาวกรีกโบราณได้จ้างบริษัทเอกชนจากภายนอกทำหน้าที่จัดเก็บภาษีจากชาวนาและนำเหมืองของรัฐออกให้เช่าสัมปทาน อย่างไรก็ตามยังมีอีกหลากหลายปัจจัยซึ่งรวมถึงความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงในวงกว้างของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อต่อการจัดโครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย ทิศทางของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายในปัจจุบันขยายกว้างขึ้นและมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากที่เคยเห็นมา แต่เหนืออื่นใด การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายแสดงให้เห็นถึงจุดรวมของแนวโน้มที่มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนมิติใหม่ของหน่วยงาน/องค์กรภาครัฐทั่วโลกใน 4 ทิศทาง (จักร ดิงสภักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 32-33) ซึ่งได้แก่

**ทิศทางที่หนึ่ง การบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมาภายนอก (Third party government):** หลายทศวรรษที่ผ่านมาได้เพิ่มจำนวนการว่าจ้างบริษัทเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไรแทนการใช้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อทำหน้าที่ให้บริการและตอบสนองตามเป้าหมายเชิงนโยบาย

**ทิศทางที่สอง การบริหารงานภาครัฐแบบผสมความร่วมมือ (Joined up government):** แนวโน้มของการผสมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันที่เพิ่มขึ้น บางครั้งเป็นการร่วมมือกันในระดับชั้นระหว่างหลากหลายระดับเพื่อให้เกิดการบริการแบบบูรณาการ

**ทิศทางที่สาม พัฒนาการแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล (The digital revolution):** ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีในปัจจุบันที่เอื้อให้องค์กรต่างๆ สามารถประสานความร่วมมือแบบ ณ เวลาจริงอยู่ตลอดเวลา (real time) กับหุ้นส่วนการทำงานจากภายนอกซึ่งในอดีตไม่สามารถทำได้ และ

**ทิศทางที่สี่ ความต้องการทางเลือกของผู้รับบริการ (Consumer demand):** ผู้รับบริการต้องการบงการชีวิตของตนเองมากขึ้น รวมถึงความต้องการทางเลือกและความหลากหลายในบริการของรัฐที่มากขึ้น การใช้เทคโนโลยีที่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้รับบริการมิให้เห็นอย่างคายนึ้นในภาคเอกชน

จากทิศทางทั้ง 4 ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มีอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

1) การเติบโตของการบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมาภายนอก หมายถึงเจ้าหน้าที่รัฐมีเจตนาทำสัญญาว่าจ้างเครือข่ายผู้ให้บริการภายนอกเพื่อช่วยสนับสนุนการส่งมอบประโยชน์สาธารณะให้แก่ประชาชน โดยทั่วไปแล้วความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้จะมีความซับซ้อนมากกว่าการจัดจ้างบริษัทจากภายนอกระหว่างหน่วยงานของรัฐและบริษัทคู่ค้าแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามรากเหง้าของความสัมพันธ์ดังกล่าวก็มีที่มาจาก การเติบโตของการบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมา



ภายนอกที่ขยายตัวมากขึ้นและไม่คงที่ ซึ่งกำลังปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้ให้บริการไปสู่บทบาทการเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการให้บริการ แต่ในที่นี้เรามุ่งเน้นการให้ความสำคัญอย่างมากกับเครือข่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ทั้งภาวะผู้นำและการจัดการสาธารณะ รวมถึงตัวแบบการบริหารงานแบบจ้างเหมาภายนอกซึ่งครอบคลุมถึงการทำสัญญาว่าจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน การดำเนินการเชิงพาณิชย์ การเป็นหุ้นส่วนการงานภาครัฐร่วมเอกชน การจัดจ้างจากภายนอกให้ดำเนินการแทน การให้สัมปทาน และการแปรรูปไปสู่การเป็นบริษัทเอกชน ทั้งหมดนี้เป็นส่วนประกอบหลักของการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย การริเริ่มใช้วิธีเจรจาธุรกิจแบบใหม่ซึ่งภาครัฐมองว่าเป็นหน้าที่หลักในการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนนั้นกลับไม่เป็นที่นิยมเท่าใดนัก โดยเฉพาะโครงการต่าง ๆ ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ ซึ่งตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมาถูกนำไปใช้งานมากขึ้น ไม่เพียงในฝ่ายที่จัดตั้งมานานแล้วอย่างฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายจัดเก็บขยะ และฝ่ายบริการสังคมเท่านั้น แต่ยังกระจายไปถึงฝ่ายต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่อีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร กรรมการบริหารผู้มีอำนาจลงนามของโรงเรียนหลายสิบแห่งได้ทำสัญญาว่าจ้างภาคเอกชนให้ดำเนินการทั้งสร้างและตกแต่ง โรงเรียนให้ทันสมัย รวมทั้งว่าจ้างให้บริหารจัดการโรงเรียนด้วยผลลัพธ์ที่ได้ คือ การให้บริการทางการศึกษาและการบริหาร โรงเรียนกลับกลายเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญและสร้างรายได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวนบริษัทเอกชนที่รับบริหารโรงเรียนของรัฐเติบโตถึงร้อยละ 70 ในปี 2001 (จักร ดิงสค์ทีย์ และกฤษณา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 33-36)

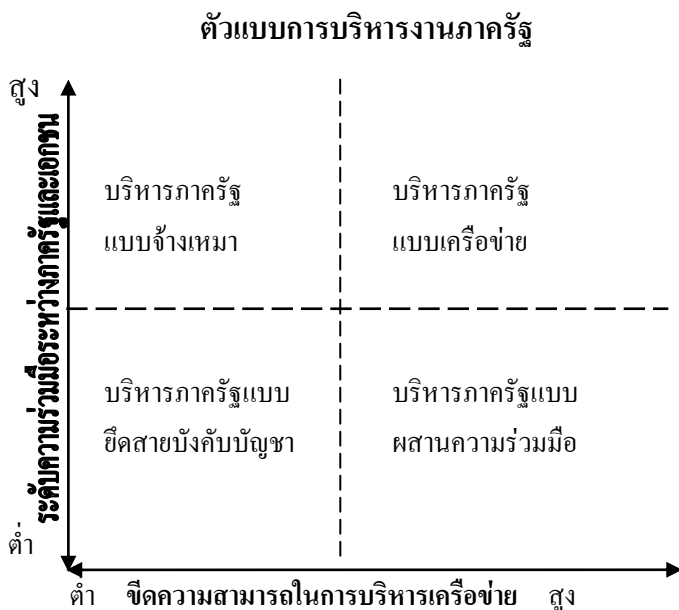
2) การบริหารงานภาครัฐแบบผสานความร่วมมือ หมายถึงการว่าจ้างให้เอกชนดำเนินงานแทนรัฐเพียงอย่างเดียวอมไม่สามารถแก้ไขปัญหาค้างๆ ที่เกิดจากการบริหารงานภาครัฐแบบยึดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้ เมื่อระบบราชการที่บริหารงานโดยมองความต้องการจากภายในเป็นหลักและมีวิสัยทัศน์แคบเป็นผู้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนเพียงบริษัทเดียวให้ดำเนินงานแทนประชาชนก็คงได้รับบริการผ่านช่องทางที่ถูกจำกัดเพียงหนึ่งช่องทาง และการติดต่อขอรับบริการจากบริษัทจ้างเหมา สมมติว่าเป็น 4 บริษัท ก็คงไม่มีอะไรพัฒนาไปมากกว่าเดิม หรือแตกต่างจากการติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐทั้ง 4 แห่ง โดยปัญหานี้นำไปสู่ทิศทางที่สองในการขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายให้เติบโตและขยายออกไป นั่นคือ การผสานความร่วมมือในระดับต่างๆ ของทุกหน่วยงานภาครัฐเพื่อสามารถให้บริการในเชิงบูรณาการได้มากขึ้น ในสหราชอาณาจักรและประเทศอื่นๆ เรียกการบริหารงานในลักษณะนี้ว่า “การบริหารงานภาครัฐแบบผสานความร่วมมือ (joined-up government)” การปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบนี้จำเป็นต้องกำจัดสิ่งปิดกั้นซึ่งครอบงำการบริหารงานแบบยึดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นออกไป ในขณะที่เดียวกันจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแลกเปลี่ยนสารสนเทศระหว่างกันและประสานความร่วมมือได้ดียิ่งขึ้น ความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าวเป็นประเด็น

วิกฤตอย่างมากในการบริหารงานที่ภาครัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตั้งแต่การเอกชนะสงครามที่เกิดจากการก่อการร้ายไปจนถึงการรับมือกับความท้าทายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เต็มไปด้วยความซับซ้อน (จักร ดิงศภัทย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 42-43)

**3) พัฒนาการแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล** หมายถึง การใช้ อินเทอร์เน็ตเพื่อช่วยลดต้นทุนในการจัดเก็บสารสนเทศจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต อินเทอร์เน็ตได้ช่วยให้สามารถติดต่อสื่อสารและประสานความร่วมมือกับหุ้นส่วนต่างๆ อย่างไร้พรมแดนได้ดียิ่งขึ้นเร็วขึ้น และมีต้นทุนที่ถูกลงโดยผ่านทางอีเมล (จดหมายอิเล็กทรอนิกส์) และเทคโนโลยีสื่อสารอื่นๆ ต้นทุนจากการร่วมงานแบบหุ้นส่วนที่เคยมี อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การจัดประชุม การส่งเอกสารถึงกัน และค่าใช้จ่ายในการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเกิดขึ้นจริงและเป็นค่าใช้จ่ายมหาศาลได้ลดลงลงอย่างมีนัยสำคัญ เทคโนโลยีสมัยใหม่เปิดโอกาสให้องค์กรต่างๆ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและหลอมรวมกระบวนการทางธุรกิจของตนเข้ากับกระบวนการของหุ้นส่วนงานที่อยู่ภายนอกสำนักงาน และยังช่วยให้องค์กรต่างๆ สามารถแลกเปลี่ยนสารสนเทศเกี่ยวกับรสนิยมของลูกค้า อุปสงค์และอุปทานของสินค้าได้ทันทีที่ต้องการ (จักร ดิงศภัทย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 47-48)

**4) ทางเลือกของผู้รับบริการ** หมายถึงผู้รับบริการในปัจจุบันต่างคาดหวังว่าจะสามารถซื้อสินค้าได้จากหลายช่องทาง ทั้งจากการค้าปลีกและการค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ และถึงแม้ว่าบริษัทเอกชนขนาดใหญ่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่ผู้รับบริการยังคงคาดหวังที่จะมีอำนาจต่อรองเหนือทางเลือกที่ตนต้องการ พวกเขาต้องการให้ผู้ผลิตรู้ถึงรสนิยมเกี่ยวกับสีและรูปแบบของสินค้าที่เขาชอบ (จักร ดิงศภัทย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 49)

ดังนั้นเพื่อตอบสนองทางเลือกของประชาชนจึงจำเป็นต้องมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างออกไปจากเดิม ยิ่งให้ความสำคัญกับความหลากหลายและการปรับเปลี่ยนการให้บริการตามความต้องการของประชาชนมากเท่าใด ก็ยิ่งต้องอาศัยการบริหารงานแบบเครือข่ายเป็นช่องทางในการส่งมอบบริการที่ตรงตามความต้องการมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงจุดรวมของแนวโน้มทั้งสี่ทิศทางซึ่งเกิดจากการประสานคุณสมบัติของการบริหารงานภาครัฐแบบจ้างเหมา (third-party government) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในระดับสูงเข้ากับขีดความสามารถในการบริหารจัดการเครือข่ายที่แข็งแกร่งของการบริหารงานภาครัฐแบบผสานความร่วมมือ (joined-up government) จากนั้นจึงใช้เทคโนโลยีเชื่อมโยงเครือข่ายเข้าด้วยกัน (digital revolution) และให้มีทางเลือกแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการได้มากขึ้น (citizen choice) (จักร ดิงศภัทย์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 50-51) ตามที่กล่าวมานั้นสามารถพิจารณาได้ตามภาพประกอบที่ 2.1



**ภาพประกอบที่ 2.1** ตัวแบบการบริหารงานภาครัฐ

ที่มา : จักร ดิงศักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา,แปล,(2552). Governing by Network

การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ. กรุงเทพฯ : แอคทีฟพริ้นท์. หน้า 51

จากภาพประกอบที่ 2.1 แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายที่มีความซับซ้อนมากที่สุดมักเกิดขึ้นเมื่อมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในแนวนอน ในขณะที่ช่องทางของการบริการถูกตั้งการในแนวตั้งจากบนลงล่าง

นอกจากทิศทางทั้ง 4 และตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแล้ว นอกจากนี้ยังมีการตัดสินใจเลือกใช้ประเภทเครือข่ายอย่างเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของภาครัฐได้แบ่งประเภทของเครือข่ายที่ภาครัฐใช้งานอยู่ออกเป็น 6 ประเภทที่แตกต่างกัน ประเภทของเครือข่ายดังกล่าวนี้มีได้หมายถึงเครือข่ายที่มีอยู่ทั้งหมดแต่อย่างใด เป้าประสงค์ในการจัดประเภทของเครือข่ายเพื่อแสดงให้เห็นตัวแบบเครือข่ายที่มีหลากหลายประเภทและตอบสนองต่อเป้าหมายที่ต่างกัน ดังต่อไปนี้ (จักร ดิงศักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, แปล, 2552, หน้า 144-148)

1) การจ้างเหมาบริการ สำหรับเครือข่ายแบบจ้างเหมาบริการ (Service Contract) ภาครัฐจะใช้ระเบียบข้อบังคับตามสัญญาจ้าง เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ระเบียบข้อบังคับในการให้บริการและความสัมพันธ์ของบริษัทรับเหมาคู่สัญญาและผู้รับเหมาช่วงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบที่กระจายครอบคลุมซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวอย่างสิ้นเชิง เครือข่ายประเภทนี้ใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายภารกิจของภาครัฐ ทั้งด้านสาธารณสุข สุขภาพจิต สวัสดิการและการประกันสังคม สวัสดิการเด็ก การขนส่ง และการป้องกันประเทศ

2) **ห่วงโซ่อุปทาน** เครือข่ายแบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งมอบงานที่มีความซับซ้อนให้ภาครัฐ เช่น เครื่องบินรบ หรือระบบการขนส่งแบบหลากหลายและต่อเนื่อง (multimodal transportation system) ภาครัฐมีการใช้งานเครือข่ายแบบห่วงโซ่อุปทานน้อยกว่าในภาคเอกชนมาก เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่พื้นฐานในการให้บริการ ไม่ใช่เป็นผู้ผลิตสินค้าเชิงอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่เครือข่ายแบบห่วงโซ่อุปทานจะพบในกิจการป้องกันประเทศและการขนส่งเป็นหลัก

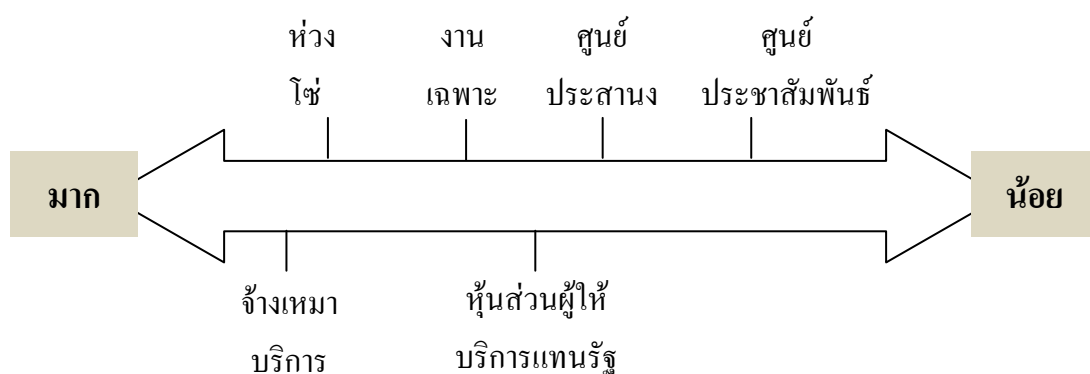
3) **งานเฉพาะกิจ** ภาครัฐมักใช้เครือข่ายงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc) นี้เพื่อรับมือกับสถานการณ์เฉพาะอย่างซึ่งมักเป็นเหตุการณ์ฉุกเฉิน อาทิเช่น เครือข่ายเฉพาะกิจของกลุ่มโรงพยาบาล แพทย์ หน่วยสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจซึ่งเกิดขึ้นเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติและการคุกคามของระบบไซเบอร์

4) **หุ้นส่วนผู้ให้บริการแทนรัฐ** บริษัทและองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ดำเนินการให้บริการในนามของหน่วยงานภาครัฐในทำนองเดียวกับร้านค้าปลีกที่ทำหน้าที่เป็นช่องทางจัดจำหน่ายให้แก่ผู้ผลิต ตัวอย่างเช่น เมื่อคุณซื้อรถยนต์ใหม่ ตัวแทนจัดจำหน่ายจะให้บริการจดทะเบียนรถยนต์ให้คุณ ตัวอย่างอื่นๆ เช่น การซื้อใบอนุญาตดกปลาที่ร้านขายอุปกรณ์กีฬา หรือการเข้าใช้เว็บไซต์ของ Intuit หรือเว็บไซต์ของ H & R Block เพื่อยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ผ่านระบบออนไลน์ จำนวนของหุ้นส่วนผู้ให้บริการแทนรัฐ (Channel Partnering) จะขยายเพิ่มมากขึ้นเมื่อบริษัทเอกชนที่ให้บริการแทนรัฐได้ผนวกรวมธุรกรรมของภาครัฐเข้าไปในบริการผ่านระบบออนไลน์ของบริษัทเอกชนมากขึ้น

5) **ศูนย์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร** ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชน (Information Dissemination) หน่วยงานของรัฐอาจจะร่วมมือกับองค์กรธุรกิจและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งมีทรัพยากร อาทิ เว็บไซต์ ที่ช่วยกระจายข้อมูลข่าวสารไปได้อย่างกว้างขวาง ภาครัฐอาจจะใช้วิธีการกระจายข่าวสารอื่นๆ ที่มีอยู่เพื่อสื่อสารกับประชาชน ตัวอย่างเช่น เว็บไซต์ขององค์กร Earth 911 มีการเผยแพร่ข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและข้อมูลที่เกิดขึ้นแบบเรียลไทม์ อาทิ บริษัทในท้องถิ่นบริษัทใดที่นำไส้กรองน้ำมันที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ยังสามารถเผยแพร่ข่าวสารโดยเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หน่วยงานของมลรัฐทั้ง 50 มลรัฐ องค์กรท้องถิ่นนับพันแห่งองค์กรชุมชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอีกมากมายนับไม่ถ้วน เข้าไว้ในเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

6) **ศูนย์ประสานงานประชาชน** ภาครัฐใช้งานเครือข่ายที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางนี้เพื่อเชื่อมต่อองค์กรต่างๆ เข้าด้วยกันซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนของแต่ละหน่วยงาน ด้วยเหตุผลว่าข้าราชการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในพื้นที่ และเนื่องจากความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองที่กว้างและครอบคลุม ภาครัฐจึงต้องใช้เครือข่ายที่มีลักษณะพิเศษนี้เพื่อเชื่อมต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการแก่

ประชาชน แต่ยังคงขาดแคลนและต้องการทรัพยากรซึ่งองค์การอื่นมี การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการรายอื่นๆ ทำให้เกิดคุณค่าสาธารณะใหม่ๆ ภาครัฐสามารถพัฒนาเครือข่ายสนับสนุนอาหารเพื่อช่วยเหลือหน่วยงานรัฐที่ให้ที่พักพิงแก่คนจรจัดเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่ไม่ซับซ้อน ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการแผนกวางแผนการเคหะซึ่งต้องการเพิ่มจำนวนของผู้ที่สามารถซื้อบ้านพักอาศัยเป็นของตนเองอาจมองว่าเหตุผลแรกสุดที่ประชาชนซื้อบ้านในชุมชนเป็นของตนเองได้ต่ำกว่าที่คาดหมายไว้เนื่องจากไม่ได้รับอนุมัติสินเชื่อจากธนาคาร ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาการอนุมัติสินเชื่อ ผู้อำนวยการอาจจ้างงานให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการซื้อบ้านพักอาศัยมารวมอยู่กับการให้ความช่วยเหลือในการรวมหนี้เป็นก้อนเดียวและอาจจะหาผู้ประสานงานที่เป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือบุคคลซึ่งยังไม่เชื่อใจและไม่คุ้นเคยในการเจรจากับสถาบันการเงิน ความช่วยเหลือหลักที่ภาครัฐให้กับเครือข่ายประเภทนี้ไม่ใช่การอัดฉีดงบประมาณมากมาย แม้ว่าวิธีนี้อาจช่วยได้ก็ตาม แต่ภาครัฐใช้การโน้มน้าวใจและความรู้ในการพัฒนาเครือข่ายที่ภาครัฐมีเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นๆ ได้เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาด้วย ตามที่กล่าวมานั้นสามารถพิจารณาได้ตามภาพประกอบที่ 2.2



ภาพประกอบที่ 2.2 ประเภทของเครือข่ายภาครัฐร่วมเอกชน

ที่มา : จักร ดิงศักดิ์ และกฤษฎา ปราโมทย์ธนา, (บรรณาธิการ).(2552).Governing by Network

การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย: มิติใหม่ของภาครัฐ. กรุงเทพฯ: แอคทิฟพริ้นท์.หน้า 148

การบริหารรูปแบบเครือข่ายมีหน้าที่แตกต่างกันในแง่มุมการแบ่งปันความรู้ การประสานงาน หรือการร่วมกันแก้ปัญหา ทั้งยังอาจมีในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเริ่มต้นจากด้านบนหรือเติบโตจากด้านล่าง ภายในองค์กร หรือระหว่างองค์กร เชื่อมต่อกันอย่างหลวมๆ หรือวางโครงสร้างอย่างแน่นหนา หรือ มีระยะเวลาจำกัด หรือคงอยู่ตลอดไป แต่ควรทำความเข้าใจว่าการเติบโตของการบริหารรูปแบบเครือข่ายไม่ได้บรรเทาหน้าที่ และผลกระทบของรัฐ รัฐอาจสูญเสียสิทธิพิเศษในการทำนโยบายสาธารณะ แต่อำนาจรัฐเดิมส่วนใหญ่ยังคงมีอยู่ และสมรรถนะใหม่ก็ได้รับการพัฒนาเสมือนตัวแทนจากศูนย์กลาง และท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการเริ่มต้นจัดการ และชี้้นำการบริหารรูปแบบเครือข่ายในระดับที่แตกต่างกัน เสมือนว่าอำนาจรัฐมิได้ลดลง แต่เปลี่ยนมือ

และถูกใช้ในวิธีการใหม่ และเฉียบแหลมอาจเป็นที่โต้เถียงว่าการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วของการบริหารรูปแบบเครือข่ายเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับความสามารถด้านการควบคุมของรัฐ โดยการเพิ่ม การเข้าถึง การเคลื่อนย้ายทรัพยากรส่วนบุคคล และสร้างนโยบายใหม่ร่วมกัน อีกทั้งการบริหารรูปแบบเครือข่ายไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ ทั้งๆที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันและได้รับความสนใจจากผู้เชี่ยวชาญ ในหลายประเทศ และหลายเขตการเมือง จะมีธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติมาอย่างช้านานสำหรับการเกี่ยวข้องของหุ้นส่วนทางสังคม และผู้แทนรายอื่นที่เกี่ยวข้องในการก่อตั้ง และ นำนโยบายมาใช้งาน อันที่จริง คือการสื่อสารระหว่างผู้แทนจากภาครัฐ และภาคเอกชนที่เป็น จุดเด่นของรัฐบาลยุคใหม่และคุณสมบัติสนับสนุนประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สิ่งใหม่คือ วิทยาศาสตร์การเมือง และผู้ตัดสินใจส่วนกลางได้มีมุมมองว่าการบริหารรูปแบบเครือข่ายนั้นทั้งมี ประสิทธิภาพ และเป็นหนทางถูกกฎหมายในการควบคุมสังคมที่ซับซ้อน และประกอบไปด้วย หลายชั้น ดังที่มีหลักฐานว่าเป็นการเพิ่มขึ้นของความไว้วางใจต่อการบริหารรูปแบบเครือข่ายภายใน และทั่วทุกระดับของ และรวมถึงการบริหารรูปแบบเครือข่ายไม่ใช่ยาสารพัดโรค เมื่อมีการใช้อำนาจภาครัฐ เช่นการจัดเก็บภาษี หรือการดูแลเด็ก มีเหตุผลที่ดีหลายประการที่จะให้หน้าที่นี้อยู่ในมือของอมาตยาธิปไตยของรัฐ ซึ่งมีความน่าเชื่อถือสำหรับการกระทำ และการละเว้นการกระทำของพวกเขา นอกจากนี้ เมื่อมีการสร้าง และจัดส่งสินค้า และบริการสาธารณะมาตรฐาน เช่นถนน สาธารณะ และอาหารสำหรับผู้สูงอายุ ตลาดเอกชนจะช่วยให้เราได้คุณค่าสูงสุดจากเงินภาครัฐ ในทางตรงกันข้าม การบริหารรูปแบบเครือข่ายมีจุดแข็งที่เกี่ยวข้องกับการเติบโตของ “ปัญหาที่รุนแรง” ซึ่งธรรมชาติของปัญหาทางการเมืองจะไม่แน่นอน ความรู้เฉพาะด้านจึงเป็นที่ต้องการ และก็มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก และความเสถียรสูงในการขัดแย้ง (David Levi-Faur, Ed., 2012, pp. 102-103)

ไม่ว่าจะมีการใช้ “การบริหารปกครอง” ในแง่มุมใด จะพบว่าการบริหารปกครองในบริบทใหม่นี้มีคุณลักษณะร่วมกันบางประการดังนี้

- 1) การพึ่งพากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในที่นี้มีความหมายครอบคลุมมากกว่าเพียงแค่หน่วยงานของรัฐ กระทรวง และกรม ยังรวมถึงผู้เล่นอื่นๆ นอกกระบบราชการ ได้แก่ ประชาชน เอกชน และภาคหน่วยงานอาสาสมัครทั้งหมด ซึ่งทำให้เส้นขีดแบ่งระหว่างสามภาคส่วนในสังคมไม่ชัดเจน ในลักษณะนี้อาจทำให้มองได้ว่าภาครัฐ หรือระบบราชการมีความอ่อนแอ และเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนและภาคส่วนอื่นให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น
- 2) สมาชิกในเครือข่ายปกครองนี้มีการปะทะสังสรรค์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากรและเจรจาประนีประนอมเป้าหมายร่วมกัน
- 3) ลักษณะการปะทะสังสรรค์คล้ายกับการเล่นเกมส์ แต่มีฐานอยู่บนความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกฎกติกาที่ผ่านการเจรจาและตกลงโดยสมาชิกในเครือข่าย และ

4) มีความเป็นอิสระจากรัฐในการบริหารงานตนเอง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ บริหารปกครองตนเองอาจอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างห่างๆ (อัมพร ชำรงค์ลักษณ์, 2556, หน้า 28)

ในแง่ของการดำเนินกิจกรรมรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในฐานะเป็นผู้จัดหาและให้บริการรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเป็นผู้ผลิตและส่งมอบการบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยตรง บริบทการบริหารงานภาครัฐและเอกชนมีขอบเขตการแบ่งแยกที่ชัดเจน แต่เมื่อมีการรับเข้าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เข้ามาในช่วงของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลก รัฐและระบบราชการอันเป็นกลไกหลักในการส่งมอบการบริการของรัฐได้ปรับบทบาทของตนเองมาเป็นผู้กำกับดูแล (Steering) มากกว่าที่จะเป็นผู้ให้บริการโดยตรง (อัมพร ชำรงค์ลักษณ์, 2556, หน้า 29)

### ส่วนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการการบริการ

#### 3.1 ความหมายของการบริการ

การดำเนินชีวิตของคนเราในชีวิตประจำวันแล้วมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริการอย่างใดอย่างหนึ่งแทบทั้งสิ้น เนื่องจากคนเราอยู่คนเดียวไม่ได้จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยคนอื่นในสังคมด้วยการที่คนเรากระทำสิ่งหนึ่งหรือปฏิบัติตนต่อผู้อื่นด้วยความเต็มใจที่จะช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกเพียงเพื่อจะทำให้บุคคลนั้นรู้สึกพึงพอใจเรียกได้ว่าเป็น “การบริการ” ปัจจุบันแนวคิดของการบริการมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งในวงการราชการ ธุรกิจการค้า และการพาณิชย์ ถือเป็นกลยุทธ์สำคัญที่เน้นผู้รับบริการคือลูกค้าหรือผู้บริโภคเป็นสำคัญ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 5)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “บริการ” ไว้ว่า หมายถึงการปฏิบัติรับใช้ การให้ความสะดวกต่างๆเช่น ให้บริการ ใช้บริการ เป็นต้น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 607)

คำว่า “การบริการ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Service” ในความหมายที่ว่าเป็นการกระทำที่เปี่ยมไปด้วยความช่วยเหลือ การให้ความช่วยเหลือการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายคำว่า “การบริการ” อีกหลายท่านตามที่ จิตตินันท์ เดชะคุปต์ รวบรวมไว้บางส่วน ดังนี้ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 5-8 อ้างอิงจาก รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน้า 7-5)

คอตเลอร์ กล่าวว่า “การบริการ หมายถึง กิจกรรมหรือปฏิบัติการใดๆ ที่กลุ่มบุคคลหนึ่งสามารถนำเสนอให้อีกกลุ่มบุคคลหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้และไม่ได้ส่งผลของความเป็นเจ้าของสิ่งใด ทั้งนี้กระทำดังกล่าวอาจจะรวมหรือไม่รวมอยู่กับสินค้าที่มีตัวตนได้” (Kotler, 1988, p. 477 อ้างอิงจาก จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 6)

**เลททิเนน** อธิบายว่า “การบริการ คือ กิจกรรมหนึ่งหรือชุดของกิจกรรมหลายอย่างที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลหรืออุปกรณ์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ” (Lehtinen, 1983, p. 21 อ้างอิงจาก จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 6)

**สแตนตัน** ให้ความหมายว่า “การบริการ หมายถึง กิจกรรมหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการได้เกิดความพึงพอใจ ด้วยลักษณะเฉพาะในตัวของมันเองที่จับต้องไม่ได้และไม่จำเป็นต้องรวมอยู่กับการขายสินค้าหรือบริการใด การให้บริการอาจจะเกี่ยวข้องกับการใช้หรือไม่ใช้สินค้าที่มีตัวตน แต่ไม่ได้แสดงความเป็นเจ้าของสินค้านั้น” (Stanton, 1981, p.441 อ้างอิงจาก จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 7)

**ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ** กล่าวในความหมายที่คล้ายคลึงว่า การบริการเป็นกิจกรรม ผลประโยชน์หรือความพึงพอใจที่สนองความต้องการแก่ลูกค้า ตัวอย่างเช่น โรงเรียน โรงพยาบาล โรงแรม เป็นต้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2537, หน้า 142)

สรุปได้ว่า **การบริการ** หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลหรือองค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่นและก่อให้เกิดความพึงพอใจจากผลของการกระทำนั้น ซึ่งการบริการที่ดีจะเป็นการกระทำที่สามารถสนองตอบความต้องการของผู้ที่แสดงเจตจำนงให้ได้ตรงกับสิ่งที่บุคคลนั้นคาดหวังไว้ พร้อมทั้งทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความรู้สึกที่ดีและประทับใจต่อสิ่งที่ได้รับในเวลาเดียวกัน ในความหมายนี้จะครอบคลุมการบริการทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริการทั่วไป การบริการเชิงพาณิชย์ หรือการบริการภาครัฐ สำหรับ “การให้บริการ” จึงหมายถึง การจัดให้หรือการนำเสนอการบริการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อมอบให้หรือตอบสนองความต้องการของผู้มาขอใช้บริการนั่นเอง (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 8)

### 3.2 ความเป็นมาและความสำคัญของการบริการ

การบริการเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มสังคมจะทำให้เกิดภารกิจหรือกิจการบางประการที่ไม่ใช่ภารกิจของปัจเจกบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นภารกิจที่จำเป็นต้องมีในสังคมเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน (Public) หรือคนทุกคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมนั้น เช่น การดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม การให้บริการสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ทุกคนจำเป็นต้องใช้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น กลายเป็นสังคมเชิงอินทรีย์ (Organic Society) ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน และต้องพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกันมากขึ้นเพื่อความอยู่รอดของตนและสังคม การบริการต่างๆ ก็พลอยมีมากขึ้น ระบบการให้บริการก็มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น งานบริการนั้นรัฐเป็นผู้จัดทำ/ดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชน หรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนจัดทำ/ดำเนินการแทนก็ได้ (สุพร เสียนสลาย, 2554, หน่วยที่ 2, หน้า 5)



เพราะว่าการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน คุณภาพของสินค้าเพียงอย่างเดียว ไม่ได้ประกันความสำเร็จของการดำเนินธุรกิจที่ผ่านมา เพราะตัวสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ในสายตาของผู้บริโภค นับวันจะไม่แตกต่างกัน ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับการผลิตที่ใกล้เคียงกันและสินค้าที่เสนอขายในตลาดมีให้เลือกซื้อตามความพอใจมากขึ้น ผู้บริโภคสมัยใหม่ จึงหันมาพิจารณาและให้ความสำคัญกับคุณภาพของการบริการเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการควบคู่กันไป ทำให้ผู้ประกอบการและฝ่ายบริหารของธุรกิจไม่ว่าจะเป็นธุรกิจประเภทใดจำเป็นต้องหันมาให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการบริการลูกค้ามากยิ่งขึ้นเพื่อให้ธุรกิจดำรงอยู่และเจริญก้าวหน้าต่อไป ด้วยเหตุนี้ การบริการได้เข้ามามีอิทธิพลต่อรูปแบบการดำเนินงานในวงธุรกิจขณะนี้เป็นอย่างมากธุรกิจซื้อขายสินค้าทั่วไปหลายประเภทได้เพิ่มแผนกบริการเพื่อดูแลจัดการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่ลูกค้าโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการบริการก่อนขาย การบริการระหว่างขาย และการบริการหลังขาย จะเห็นได้ว่าธุรกิจสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มุ่งขายสินค้าที่ผลิตได้ให้หมดไป เป็นการมองถึงความต้องการของลูกค้าหรือผู้บริโภคและหาทางตอบสนองความต้องการของลูกค้าให้ดียิ่งขึ้น (จิตตินันท์ เศษะคุปต์, 2555, หน้า 5) และเนื่องจากการบริการมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ซึ่งอาจจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ ดังนั้นการจัดบริการจึงมีหลักการว่า 1) ต้องเป็นไปโดยความเสมอภาค ให้บริการแก่ทุกคนโดยเท่าเทียมกัน 2) มีความเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติกับคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ 3) มีความต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เป็นงานประจำที่ต้องคำนึงถึงผู้รับบริการ มิใช่ปฏิบัติตามแต่ใจของผู้ให้บริการ และ 4) มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อให้การบริการมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า ตรง ความต้องการของประชาชน (วารสาร รุ่งเรืองกลกิจ, 2554, หน่วยที่ 2, หน้า 24)

### 3.3 ลักษณะองค์ประกอบของการบริการ

ในชีวิตประจำวันของมนุษย์เราจะเห็นว่าการบริการทั่วไปได้เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากรูปแบบการดำเนินชีวิตและความต้องการของคนได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเป็นอยู่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความต้องการความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต้องการความสะดวกสบายมากขึ้น ตลอดจนต้องการบริการที่รวดเร็วและง่ายขึ้น สิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรื่ององค์ประกอบและลักษณะของการบริการที่หน่วยงานหรือภาครัฐจัดหาหรือจัดให้บริการ อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554 , หน่วยที่ 7, หน้า 6) และที่สำคัญที่สุดในปัจจุบันไม่มีธุรกิจใดจะประสบความสำเร็จสามารถเอาชนะคู่แข่งได้หากปราศจากการบริการ (รวีวรรณ โปรยรุ่งโรจน์, 2551, คำนำ) ในประเด็นที่เป็นไปในแนวทางเกี่ยวกับบริการมีลักษณะองค์ประกอบที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอช ลูซี เดนนิส กิลเบิร์ต และกูธรี เอส เบิร์กเฮด (William H. Lucy, Dennis Gilbert and Gutherie S. Birkhead) มองว่าการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

(1) ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือทรัพยากรอันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) กิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการของการบริหารทรัพยากร (3) ผล (Results) หรือผลผลิต (Outputs) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการ และ (4) ความคิดเห็น (Opinions) ต่อผลกระทบ (Impacts) ซึ่งหมายถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ (Lucy, Gilbert, and Birkhead, 1977, p.988 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 6)

**เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ (James S. McCullough)** เห็นว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ให้บริการ (Service Delivery Agency) บริการ (the Service) และผู้รับบริการ (the Service Recipient) ดังนั้น การให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ให้บริการทำหน้าที่ส่งมอบการบริการให้แก่ผู้รับบริการ โดยที่ประโยชน์หรือคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้บริการบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ (McCullough, 1983 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 6)

**บี เอ็ม เวอร์มา (B. M. Verma)** มองว่าการให้บริการสาธารณะ หมายถึง กระบวนการให้บริการที่มีลักษณะเป็นพลวัต โดยระบบการให้บริการที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบใช้ทรัพยากรและผลิตการบริการได้เป็นไปตามแผนงานและการเข้าถึงการรับบริการ ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาโดยใช้แนวคิดเชิงระบบ ที่มีการมองว่าหน่วยงานมีหน้าที่ให้บริการ ใช้ปัจจัยนำเข้า (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต (Process) และออกมาเป็นผลผลิตหรือการบริการ (Output) โดยทั้งหมดจะต้องมีแผนกำหนดไว้ และการประเมินผลจะช่วยทำให้ทราบว่าผลผลิตหรือการบริการที่เกิดขึ้นเป็นเช่นใดซึ่งจะเป็นข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป (Suchitra, 1986, หน้า 104-105 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 6)

**อิน จุน วัง (In-Joung Wand)** มองระบบการให้บริการสาธารณะเป็นการเคลื่อนย้ายเรื่องทีให้บริการจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมองว่าการให้บริการสาธารณะมีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) ตัวบริการ (Services) (2) แหล่งหรือหน่วยงานที่ให้บริการ (Sources) (3) ช่องทางการให้บริการ (Channels) และ (5) ผู้รับบริการ (Client Groups) ซึ่งจากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวเขาจึงให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าหมายถึง ระบบการให้บริการที่มีเคลื่อนย้ายบริการอย่างคล่องตัวผ่านช่องทางที่เหมาะสม มาจากแหล่งให้บริการที่มีคุณภาพไปยังผู้รับบริการตรงตามเวลาที่กำหนดไว้ (Suchitra, 1986, pp. 104-105 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 6)

จากแนวคิดของนักวิชาการดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ดำเนินการส่งต่อบริการให้แก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม โดยที่การให้บริการมีลักษณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ 1) หน่วยงานและบุคคลที่ทำหน้าที่ให้บริการ 2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร

3) กระบวนการและกิจกรรม 4) ช่องทางการให้บริการ 5) ผลผลิตหรือตัวบริการ และ 6) ผลกระทบหรือคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการ

จากองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการให้บริการสาธารณะจะเริ่มต้นจากความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ความจำเป็นของการให้บริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานตามกฎหมายหรือเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ เช่น การทำบัตรประชาชน การทำใบอนุญาตขับรถ การจัดเก็บภาษีอากร การเกณฑ์ทหาร การป้องกันภัยพิบัติและสาธารณสุข เป็นต้น หรืออาจเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือเอกชน เช่น ความต้องการได้รับบริการในด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ ความต้องการของหน่วยธุรกิจต่างๆ ที่เสนอความต้องการให้แก่รัฐ เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 7)

อย่างไรก็ตามในการจัดบริการทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนจะเกี่ยวข้องกับคน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้บริโภค และกลุ่มผู้ให้บริการหรือกลุ่มผู้ประกอบการหรือกลุ่มปฏิบัติงานบริการ ดังนั้น ความสำคัญในเรื่องนี้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน่วยที่ 9, หน้า 10; รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 7, หน้า 6)

**ประเด็นที่หนึ่ง** ความสำคัญต่อผู้รับบริการ ผู้บริโภคสมัยใหม่มีความต้องการใช้บริการต่างๆ หลากหลายมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิตที่ต้องรีบเร่งและแข่งขันตลอดเวลา ทั้งในด้านการดำรงชีวิตและการทำงานอาชีพ ทำให้จำเป็นต้องพึ่งพาผู้อื่นช่วยเหลือจัดการเรื่องต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไป เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างผาสุก กล่าวคือ

1) ช่วยตอบสนองความต้องการส่วนบุคคล การบริการที่พบเห็นขณะนี้มียู่มากมายในรูปแบบของการจัดการบริการทั้งเชิงพาณิชย์และบริการแบบให้เปล่าเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการ ธุรกิจบริการจึงมีหลากหลายประเภท ซึ่งสามารถให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้บริโภคทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญา และจิตใจ ผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องศึกษามาตรฐานของธุรกิจบริการแต่ละประเภท และเปรียบเทียบคุณภาพการบริการที่ตรงกับความต้องการให้มากที่สุด เพื่อให้รับบริการที่ตนเองพอใจตามอัตภาพของแต่ละบุคคล

2) ช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตหากได้รับการบริการที่ตรงกับความคาดหวังก็จะเกิดความรู้สึกที่ดีต่อการบริการนั้น ซึ่งประสิทธิภาพของการให้บริการที่มีคุณภาพย่อมทำให้ผู้รับบริการเกิดความประทับใจและมีความสุข ทั้งนี้การให้บริการที่เป็นที่ต้องการของผู้ใช้บริการจะต้องไม่ยุ่งยากอำนวยความสะดวกสบายและสนองตอบสิ่งที่ผู้ให้บริการต้องการได้อย่างแท้จริง

**ประเด็นที่สอง** ความสำคัญต่อผู้ให้บริการ ซึ่งประเด็นนี้แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) ความสำคัญต่อหน่วยงานของผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะภาครัฐหรือเอกชนจะต้องปรับกลยุทธ์มาให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการบริการต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับตัวสินค้าและการบริการ

โดยตรงมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานบริการประสบความสำเร็จเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานของผู้ให้บริการในด้านภาพลักษณ์ที่ดี ตลอดจนความรัก ความห่วงใย และพร้อมเพรียงที่จะสร้างงานบริการที่ดีให้แก่หน่วยงานได้ เช่น งานให้บริการของโรงพยาบาลต่างๆ ถ้าโรงพยาบาลให้บริการที่ดี รวดเร็ว ตรวจรักษาคนไข้อย่างดี เอื้ออาทร คนไข้หายป่วยเร็ว โรงพยาบาลนั้นก็จะมีภาพลักษณ์ที่ดีได้รับการชมเชย ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลแห่งนั้นได้รับการชมเชยไปด้วย

2) ความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานบริการ การปฏิบัติงานบริการถือเป็นอาชีพสำคัญอาชีพหนึ่ง ซึ่งสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม งานบริการครอบคลุมกว้างขวาง เช่น งานของพนักงานในบริษัทธุรกิจเอกชน งานของข้าราชการต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น บริการจึงนับว่าเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อสังคมปัจจุบันเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการดำเนินชีวิตของผู้รับบริการและการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการทั้งหลาย (จิตตินันท์ เศษะคุปต์, 2555, หน้า 10) อีกทั้งมีความสำคัญต่อหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องและประเทศในท้ายที่สุดด้วย (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 7, หน้า 6)

ทั้งนี้ การให้บริการในแต่ละด้านก็จะมีกำหนดให้เห็นถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ให้บริการ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการนั้นอาจจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นระบบราชการ โดยตรง ผ่านองค์กรที่อยู่ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนต่างๆ หรือรัฐวิสาหกิจ เช่น การให้บริการด้านสาธารณสุขประเภทต่างๆ เป็นต้น หรือการให้เอกชนมาช่วยดำเนินการให้บริการซึ่งอาจเป็นในรูปของการให้สัมปทาน การประมูลให้เอกชนมาดำเนินการ การเปิดให้เอกชนสามารถดำเนินการได้เอง เช่น การให้เอกชนมาช่วยตรวจสอบสภาพรถก่อนจดทะเบียนหรือต่อทะเบียน การให้เอกชนมาขายเลขหมายโทรศัพท์ การเปิดให้บริการของโรงพยาบาลเอกชน หรืออาจนำอาสาสมัครมาช่วยทำหน้าที่ให้บริการ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ายี่งภาครัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนให้เพียงพอและยังประชาชนมีความต้องการหรือความคาดหวังมากเท่าใด จะยิ่งพบว่าภาครัฐจะมีการขยายช่องทางการให้บริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ดังเช่นที่ เจริญศักดิ์ อี เคเดน ได้กล่าวไว้ โดยให้หน่วยงานและอาสาสมัครต่างๆ มาช่วยทำหน้าที่ให้บริการด้วย เพื่อให้สามารถตอบสนองได้อย่างพอเพียงและทั่วถึง โดยหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ให้บริการจะมีการวางแผนและกำหนดทรัพยากรทั้งหมดที่จะต้องนำมาให้บริการ เช่น สถานที่ จำนวนอัตรากำลังคน งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ต้องใช้ในการให้บริการ เป็นต้น รวมถึงกำหนดกระบวนการที่ประกอบไปด้วยขั้นตอนและกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เป็นระบบอย่างชัดเจน (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 7-8)

นอกจากนี้การบริการที่ได้รับจะเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการให้บริการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการ ดังนั้นการส่งมอบบริการที่ดีให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างมากที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องพึงกระทำดังที่เจมส์ เอส แมคคัลลัฟ เห็นว่าคุณค่าของบริการที่ได้รับนั้น ผู้รับบริการจะตระหนักไว้ในจิตใจ ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการจะต้องตระหนักถึงคุณค่าที่ส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนไว้เป็นจิตสำนึกของการให้บริการไว้เสมอ ดังนั้นระบบการให้บริการจะต้องให้ความสำคัญต่อการนำผลสะท้อนกลับจากประชาชนในฐานะที่เป็นผู้รับบริการมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงการให้บริการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะในการรับบริการใหม่ ๆ ข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงการให้บริการ อีกทั้งในการพัฒนาระบบการให้บริการจำเป็นที่จะต้องมองระบบการให้บริการในฐานะที่เป็นระบบเปิดด้วย โดยมองว่ามีสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการให้บริการ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และจากทั้งในประเทศและต่างประเทศล้วนเข้ามามีผลกระทบต่อการให้บริการอยู่เสมอ ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่น การเปิดการค้าเสรี ทำให้เอกชนเรียกร้องให้ภาครัฐปรับการให้บริการให้มีความคล่องตัวและรวดเร็ว ลดเงื่อนไขทางกฎหมายต่างๆ ลงไป เป็นต้น หรือการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ต้องมีการนำการนำอินเทอร์เน็ต สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และวิธีการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Service) มาใช้มาเป็นเครื่องมือในการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลการบริการประชาชนเพิ่มมากขึ้น (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 8) รวมถึงการนำหลักคุณธรรมและจริยธรรมเช่นพรหมวิหาร 4 เป็นต้นมาใช้ควบคู่ไปกับการบริการเพื่อทำให้การบริการเกิดความสบายใจกับประชาชนผู้รับบริการ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 38)

การที่การบริการเป็นเรื่องซึ่งหน่วยงานจัดให้บริการทำหน้าที่ส่งมอบการบริการให้แก่ผู้รับบริการอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 30-35; รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 7, หน้า 7-11)

- 1) ลูกค้าหรือผู้รับบริการ
- 2) ผู้ปฏิบัติงานบริการหรือผู้ให้บริการ
- 3) องค์การบริการหรือหน่วยงานผู้ให้บริการ
- 4) ผลิตภัณฑ์บริการหรือสิ่งที่จัดให้บริการ
- 5) สภาพแวดล้อมของการบริการ

องค์ประกอบที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มีอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

1) **ลูกค้าหรือผู้รับบริการ** คือลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการบริการ เพราะความพอใจของลูกค้าคือเป้าหมายหลักของการบริการ ซึ่งในภาครัฐผู้รับบริการ ได้แก่ ประชาชน แต่ถ้าเป็นภาคเอกชนจะได้แก่ ปัจเจกชนที่เป็นลูกค้าของธุรกิจนั้น ลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการบริการ เพราะความพอใจของเขาคือ

เป้าหมายหลักของการบริการ หากกิจการใดให้บริการที่ดีทำให้พอใจก็ย่อมสามารถรักษาผู้รับบริการไว้ให้กลับมาใช้บริการนั้นต่อไปอีก หรืออาจจะแนะนำคนอื่นต่อไป ดังนั้นการบริการที่จะให้ได้ผลตรงเป้าหมายที่สุดจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษโดยเฉพาะเรื่องการรักษาการบริการที่พึงพอใจ เพราะการรักษาจะถ่ายทอดเป็นความรู้สึกนึกคิดและเจตคติเกี่ยวกับการบริการได้ทั้งในแง่บวกและลบ รวมทั้งการเรียนรู้ประเภทของผู้รับบริการ เพื่อจักได้ให้บริการได้อย่างถูกต้อง

2) **ผู้ปฏิบัติงานบริการหรือผู้ให้บริการ** คือผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการทุกคนล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินการบริการทั้งสิ้น ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในกิจการบริการทุกคนในภาครัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน สำหรับภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพด้านการบริการ ซึ่งล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานบริการทั้งสิ้น บุคคลเหล่านี้ต่างปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในลักษณะของผู้อยู่เบื้องหลังการบริการหรือผู้ให้การบริการที่ต้องติดต่อโดยตรงเป็นประจำ ซึ่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริการไม่ว่าจะทางใด จะมีอิทธิพลต่อการรับรู้คุณภาพของการบริการพอๆ กับพฤติกรรมของผู้ให้บริการโดยตรง ด้วยเหตุนี้ผู้ปฏิบัติงานบริการจึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มความสามารถ เพราะผู้ใช้บริการจะมองเห็นภาพลักษณ์ของธุรกิจได้อย่างดีจากการแสดงออกของบุคลากรในองค์การบริการนั้น

3) **องค์การบริการหรือหน่วยงานผู้ให้บริการ** คือเป้าหมายขององค์การธุรกิจทุกแห่งจะมุ่งความสนใจไปที่ความต้องการของลูกค้าเสมอ เพื่อผลิตสินค้าและบริการให้ถูกต้องตามความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งการให้บริการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานราชการทุกแห่ง หรือภาคธุรกิจ ได้แก่ องค์การธุรกิจทุกแห่งมุ่งจะให้บริการให้ถูกต้องตรงตามความต้องการของผู้บริโภค เพราะระบบการบริการเป็นหัวใจสำคัญของธุรกิจบริการ การบริหารการบริการที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้งานบริการดำเนินไปได้ด้วยดีและสามารถตอบสนองความต้องการต่างๆ ให้มากที่สุดโดยได้รับความพึงพอใจสูงสุด ทั้งนี้ผู้บริหารการบริการในองค์การบริการจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (จิตตินันท์ เศษะคุปต์, 2555, หน้า 32-33; ริงสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 7, หน้า 9-10)

3.1 นโยบายการบริการ คือองค์การจะต้องมีการกำหนดนโยบายการให้บริการ (วัตถุประสงค์และเป้าหมายรวม) ที่ชัดเจนและแจ้งให้พนักงานทุกคนในองค์การยึดมั่นในนโยบายดังกล่าว พร้อมทั้งคอยสอดส่องดูแลให้พนักงานทุกคนปฏิบัติตามนโยบายโดยพร้อมเพรียงกัน

3.2 การบริหารการบริการ คือการกำหนดโครงสร้างองค์การและกลยุทธ์การบริหารการบริการที่ดีให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและพนักงานบริการทุกระดับ ในลักษณะของการบริหารแบบรับแขกโดยผู้บริหารควรปฏิบัติงานสัมผัสกับผู้รับบริการโดยตรงร่วมกับพนักงานบริการอยู่เสมอ หรืออาจจะใช้บริหารแบบเดินทั่วองค์การ ซึ่งเป็นการตรวจเยี่ยมพูดคุยในจุดที่มีการ

บริการเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการให้บริการที่กำลังดำเนินอยู่ตลอดจนกำหนดแผนกลยุทธ์การบริการและฝึกอบรมพนักงานบริการให้มีทักษะเชิงมโนภาพควบคู่กับทักษะเชิงพฤติกรรมก็จะทำให้การดำเนินงานบริการเป็นไปด้วยดี

3.3 วัฒนธรรมการบริการ คือการเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจ ความเชื่อถือ และความจริงใจต่อกันให้เกิดทั่วองค์กร ระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร และระหว่างพนักงานด้วยกัน รวมทั้งการให้คุณค่าของการให้บริการซึ่งกันและกัน จะช่วยกระตุ้นจิตสำนึกและทัศนคติต่องานบริการของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะส่งผลให้การบริการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ

3.4 รูปแบบของการบริการ คือองค์กรจะต้องพิจารณาออกแบบระบบหรือวิธีการให้บริการที่สอดคล้องกับนโยบายการบริการ เช่น นโยบายเน้นการให้คนบริการคน โดยผู้ให้บริการสนใจเอาใจใส่ผู้รับบริการทุก ๆ คนและเป็นรายบุคคลด้วยอัธยาศัยเป็นกันเอง พร้อมๆกับการนำเสนอบริการตามพันธะขององค์กร หรือนโยบายอำนวยความสะดวกรวดเร็ว เน้นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ จะมีพัฒนาระบบการให้บริการด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครื่องจักรอัตโนมัติ เช่น การบริการห้องสมุดรับ-คืนด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

3.5 คุณภาพของการบริการ คือการควบคุมมาตรฐานคุณภาพการให้บริการอย่างจริงจังด้วยการตรวจสอบและประเมินผลความพึงพอใจของผู้รับบริการและปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ เป็นระยะๆ จะช่วยให้สามารถปรับปรุงและพัฒนางานบริการได้ตรงกับความต้องการผู้รับบริการ อันนำมาซึ่งคุณภาพของการบริการที่เป็นเลิศได้

4) **ผลิตภัณฑ์บริการหรือสิ่งที่จัดให้บริการ** คือธุรกิจบริการมีลักษณะต่างๆ กันและมีการนำเสนอผลิตภัณฑ์บริการหรือสิ่งที่จัดให้บริการด้วยวิธีการให้บริการ หรือการปฏิบัติต่อผู้รับบริการแตกต่างกันไปตามนโยบายการให้บริการ หรือวัตถุประสงค์ของการบริการแต่ละประเภท ในภาครัฐสิ่งที่รัฐจัดให้บริการมีมากมายตั้งแต่เกิดจนตายในรูปของการให้บริการผ่านหน่วยงานของรัฐในด้านต่างๆ เช่น งานทะเบียนการอาชีพ การศึกษา ตลอดจนผ่านหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น สำหรับภาคเอกชนได้แก่ ธุรกิจต่างๆ เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่จัดให้บริการนับเป็นกุญแจสำคัญของการบริการที่จะสนองความต้องการของลูกค้า หรือผู้มาใช้บริการเพื่อให้บริการเป้าหมายของการสร้างความพึงพอใจสูงสุด ทั้งนี้หน่วยงานผู้จัดให้บริการจะเป็นผู้กำหนดสิ่งที่จัดให้บริการที่จะนำเสนอ (Service Offer) แก่ผู้รับบริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด ซึ่งสิ่งที่จัดให้บริการจะเปลี่ยนไปตามระดับของการให้บริการ ได้แก่ สิ่งที่จัดให้บริการหลัก สิ่งที่จัดให้บริการที่คาดหวังและสิ่งที่จัดให้บริการพิเศษ ดังนี้ (จิตตินันท์ เดชะคุปต์, 2555, หน้า 34; ริงสรรค์ ประเสริฐศรี, 2554, หน่วยที่ 7, หน้า 10)

4.1 บริการหลัก (Core Service) หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของบริการแต่ละประเภท เช่น การติดต่องานราชการที่ว่ากรอำเภอหรือสำนักงานเขตต่างๆ บริการหลักคือ ประชาชนได้รับบริการตามที่ต้องการหรือในธุรกิจสายการบิน

บริการหลักก็ คือ การนำผู้โดยสารไปถึงปลายทางโดยปลอดภัย ธุรกิจโรงพยาบาล คือ การตรวจและบำบัดรักษาอาการป่วยของคนไข้ หรือธุรกิจโรงแรม คือ การให้เช่าห้องพัก เป็นต้น

4.2 บริการที่คาดหวัง (Expected Service) หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำที่ผู้ใช้บริการมักคาดไว้ว่าจะได้รับ เช่น ในการติดต่อราชการคาดหวังว่าจะได้รับการบริการด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เท่าเทียมกันในธุรกิจสายการบิน บริการที่คาดหวังก็คือ ที่นั่งนุ่มสบาย ห้องน้ำที่สะอาด และการเสิร์ฟเครื่องดื่ม ธุรกิจโรงพยาบาล คือ การได้พบแพทย์ที่ชำนาญการหรือธุรกิจโรงแรม คือ ห้องพักที่จัดไว้เรียบร้อยสะอาดตา เป็นต้น

4.3 บริการพิเศษเพิ่มเติม (Exceeded Service) หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำที่ผู้รับบริการมิได้คาดคิดมาก่อนหรือคาดหวังว่าจะได้รับ ทำให้เกิดความรู้สึกประทับใจ ซึ่งเป็นสิ่งนำไปสู่ความสำเร็จของการบริการที่เป็นเลิศ เช่น การจัดให้บริการพิเศษเพิ่มเติมก็คือ ความเอาใจใส่ดูแลผู้ใช้บริการอย่างเป็นกันเองและอบอุ่นใจจากผู้ให้บริการ หรือการจัดรายการเพลงที่ชื่นชอบให้ฟัง จัดโทรทัศน์และที่นั่งให้ดูอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด ขณะนั่งรอคอย การให้บริการด้วยความกระตือรือร้น เอาใจใส่ดูแลอย่างใกล้ชิดด้วยไมตรีจิตที่ดีงาม

5) **สภาพแวดล้อมของการบริการ** คือการจัดสภาพแวดล้อมและบรรยากาศขององค์การที่เอื้อต่อการให้บริการ และการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การ เป็นเรื่องที่มีโอกาสจะได้ เพราะเป็นการสร้างภาพลักษณ์ (Image) องค์การและก่อให้เกิดการกล่าวขานเกี่ยวกับการบริการดังกล่าว “สภาพแวดล้อม” ในที่นี้ หมายถึง สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องใช้ต่างๆ รวมทั้งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อร่างกาย เช่น แสง สี เสียง อุณหภูมิ เป็นต้น ส่วน “บรรยากาศ” หมายถึง สภาพความเป็นไปที่เกิดขึ้นภายในองค์การ เช่น การจัดแบ่งห้องต่างๆ เป็นสัดส่วน การประดับตกแต่งสถานที่ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ เป็นต้น

องค์การบริการที่จำเป็นต้องมีการติดต่อใกล้ชิดกับลูกค้าหลายแห่งต่างได้ให้ความสำคัญกับการออกแบบตกแต่งอาคารสถานที่ ตลอดทั้งบริเวณที่จะต้องรับรองลูกค้าเป็นพิเศษ เพื่อให้ลูกค้ารู้สึกสะดวกสบายและประทับใจในการบริการอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้สภาพแวดล้อมทั่วไปขององค์การบริการที่จำเป็นต้องคำนึงถึง มีดังนี้ (จิตตินันท์ เชชะคุปต์, 2555, หน้า 35)

5.1 สภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง ลักษณะที่ปรากฏให้เห็นภายนอกอาคาร เช่น สถานที่ตั้งและบริเวณ ขนาดและรูปร่างของอาคาร วัสดุที่ใช้ตกแต่งอาคาร ทางเข้า-ออก สัญลักษณ์และเครื่องหมายต่างๆ ที่จอดรถ โคมไฟให้แสงสว่างด้านนอก เป็นต้น

5.2 สภาพแวดล้อมภายใน หมายถึง ลักษณะการจัดระบบภายในอาคาร เช่น การวางผังบริเวณต่างๆ การจัดวางอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ วัสดุสำนักงาน การติดตั้งไฟฟ้าโทรศัพท์ เครื่องปรับอากาศ เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น



สำหรับบรรยากาศของการบริการ ขึ้นอยู่กับคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรขององค์กร ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความสะดวกสบายเช่นเดียวกับการปฏิบัติต่อลูกค้า ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานและอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานต่างๆ อันจะส่งผลให้การให้บริการแก่ลูกค้าเป็นไปอย่างรวดเร็วได้ ซึ่งสภาพแวดล้อมและบรรยากาศของการบริการที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความประทับใจและเอกลักษณ์ของการบริการ ทำให้เกิดความแตกต่างในคุณภาพของการบริการได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ซึ่งถือว่าเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีการบริการให้ความสำคัญและให้ความสนใจ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ กล่าวคือนับตั้งแต่ที่ อัดัม สมิท (Adam Smith) ได้วิพากษ์ถึงการเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลภายใต้ลัทธิพาณิชย์นิยมซึ่งเป็นแนวคิดที่โดดเด่นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 โดยเขาเชื่อว่าการเข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดกับกฎธรรมชาติ (Natural Law) ดังนั้นเขาจึงเรียกร้องให้มีการแข่งขันอย่างเสรีโดยให้รัฐบาลมีบทบาทจำกัด ข้อเสนอดังกล่าวได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้มีการขยายตลาดออกไปมากขึ้น มีการสะสมทุน มีสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นมีการแข่งขันพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการให้สูงขึ้น อันเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา รวมถึงการมีงานทำของประชาชนภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ยึดถือปรัชญาที่แต่ละบุคคลมีสิทธิเสรีภาพที่จะตัดสินใจที่จะผลิตสินค้าบริการได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงสามารถจูงใจให้มีการแข่งขันกันในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อผู้บริโภคโดยมีสิ่งจูงใจ คือ กำไร การแข่งขันได้ช่วยจำกัดธุรกิจที่ค่อยในการผลิตและจำหน่าย โดยผู้ที่ผลิตสินค้าคุณภาพดีและเป็นที่ยอมรับของสังคมเท่านั้นที่จะดำรงอยู่ได้ แนวคิดดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของแนวคิดทางเลือกสาธารณะที่มุ่งนำเอาหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการตัดสินใจที่ไม่ได้อยู่ในส่วนของตลาด (ภาครัฐ) (D. Mueller. Public Choice, 1974 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 18) โดยยังมีการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้นเท่าใด ผลที่เกิดขึ้น คือ จะทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นเท่านั้น กล่าวคือเมื่อเกิดความไม่พึงพอใจต่อการใช้บริการใด ประชาชนอาจหยุดไปขอรับบริการนั้นจากหน่วยงานและไปขอรับบริการจากหน่วยงานอื่นแทน หรือดังที่ แอลเบิร์ต โอ เฮิร์ชแมน (Albert O. Hirschman) เรียกว่า ทางออก (Exit) (Albert O. Hirschman, 1970, หน้า 4 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 18) นอกจากนี้แล้วประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนก็ คือ คุณภาพสินค้าและบริการสาธารณะ และความรวดเร็วในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ให้บริการซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ โจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter) นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังที่พบว่าการแข่งขันในทางธุรกิจจะทำให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ขึ้น (Quoted in Jonathan B. Bendor, 1985, p. 290 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2554, หน้า 1-18) ในขณะที่การผูกขาดจะไม่ช่วย

ให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีความสลับซับซ้อน (W. Ross Ashby, 1963 อ้างอิงจาก เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2554, หน่วยที่ 1, หน้า 18)

ทั้งนี้เนื่องจากมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่ามนุษย์มีแนวโน้มแสวงหาผลประโยชน์อย่างเดียวกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน แมคคิสัน เชื่อว่าสังคมประกอบด้วยกลุ่มหลากหลายและมีการรักษาความสมดุลภายในระบบของการบริหาร จะสามารถช่วยป้องกันเผด็จการโดยเสียงข้างมากและปกป้องผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะก็เช่นกัน ถ้าสามารถดึงกลุ่มที่หลากหลายในสังคมที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ยิ่งจะทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มที่หลากหลายได้มากขึ้นเท่านั้น ในขณะเดียวกันก็สามารถช่วยรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคมไว้ได้ด้วย ดังนั้นการให้บริการที่ดำเนินการโดยเอกชนจะมีรัฐกำกับดูแลเพื่อให้ภาคเอกชนรับผิดชอบในการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและมีความเป็นธรรมต่อสาธารณชน อีกทั้งกำหนดราคาให้ผู้รับบริการมีความสามารถจะรับได้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเสริมสร้างประโยชน์สุขให้กับประชาชนของประเทศแล้ว ยังเป็นการเพิ่มผลผลิตและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการก่อให้เกิดรายได้ให้กับประเทศในแง่ของการเสียภาษีอากรที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐด้วย (เชาว์ โรจนแสง, 2531, หน้า 6)

#### ส่วนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ

##### 4.1 ความเป็นมาและความหมายของพิธีกรรมงานศพ

###### 1) ความเป็นมาของพิธีกรรมงานศพ

ในสังคมของมนุษย์มีพิธีการต่างๆ ที่ทำมากมาย และแตกต่างกันตามประเพณีนิยมของแต่ละท้องถิ่น เรื่องสำคัญของพิธีการนั้นมีมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งถึงตาย (ปัญญานันท์ทิกขุ\*, 2520, หน้า 13) กล่าวถึงความตายเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกรูปทุกนามต้องประสบ เมื่อบุคคลในครอบครัวใดตายลง จึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกในครอบครัวนั้นหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดงานศพตามประเพณีในสมัยโบราณหรือครั้งพุทธกาล ประเพณีการจัดงานศพไม่ซับซ้อนและมีพิธีมากเช่นปัจจุบันหากได้ศึกษาถึงการจัดงานศพของพุทธศาสนิกชนในกาลก่อน ก็จะทราบว่า เมื่งานพระบรมศพของพระเจ้าสุทโธทนะ พระพุทธบิดา พระพุทธองค์ทรงจัดการโดยตรัสให้พระญาติและสาวกจัดกองฟืนเป็นที่เผา แล้วนำพระบรมศพไปเผาในวันนั้น โดยมีได้มีพิธีการอย่างใดนอกจากสร่งน้ำพระบรมศพห่อด้วยผ้าขาวใส่โลงนำไปเผาเท่านั้น ไม่มีฆ้องหรือเครื่องแห่ ไม่มีการประโคมด้วยดนตรีนาขณิก

\* ปัญญานันท์ทิกขุ (ปิ่น ปัญญานันท์) 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 - 10 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ภูมิลำเนาเดิมเป็นชาวตำบลกุหาสวรรค์ อำเภอมะเมือง จังหวัดพัทลุง, วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ได้รับพระราชทานสมณศักดิ์ เป็นพระราชกณเฑาะเจ้าคณะรองชั้นหิรัญบัฏหรือรองสมเด็จพระราชาคณะ ที่พระพรหมมังคลาจารย์

ไม่มีพระเมรุ ไม่มีการทำปราสาทเพื่อเผาไฟ นี่ก็แสดงได้อย่างชัดเจนว่าพระพุทธองค์ไม่ทรงสนับสนุนเรื่องพิธีการและความฟุ่มเฟือย (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2540,)

ส่วนทุกครั้งที่มีงานศพคนทั้งหลายเห็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาเข้าไปเกี่ยวข้องอยู่เสมอจึงอาจจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องของศาสนา แต่ในความเป็นจริงแล้วพระพุทธศาสนาไม่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วยพิธีการศพเลย มีแต่เรื่องแสดงธรรมในงานศพเท่านั้น ไม่มีพิธีสวดส่งวิญญาณของผู้ตาย หรือพิธีอื่นใดทั้งหมด ซึ่งการสวดอภิธรรมศพนั้นสวดเพื่อสอนคนยังมีชีวิตอยู่เพื่อบรรเทาความเศร้าโศก อีกทั้งพิธีการอื่นๆเป็นอันมากไม่เคยมีแต่ครั้งพุทธกาล เป็นพิธีที่เพิ่มเข้ามาภายหลัง ซึ่งทำความยุ่งยากให้แก่สังคมมนุษย์อยู่ไม่ใช่น้อย แต่หากจะสงเคราะห์ปฏิบัติได้บ้างก็จะเป็นเรื่องของกรบ่าเพ็ญทาน การรักษาศีล และการสดับพระธรรมเทศนาในงานศพเท่านั้น (ปัญญานันทภิกขุ, 2520, หน้า 14-15)

## 2) ความหมายของพิธีกรรมงานศพ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พิธีกรรม” ไว้ว่า หมายถึง แบบอย่างหรือแบบแผนต่างๆ ที่ปฏิบัติในทางศาสนา และได้ให้คำจำกัดความคำว่า “งานศพ” ไว้ว่า หมายถึง สิ่งหรือกิจกรรมที่ทำสำหรับร่างคนที่ตายแล้ว (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 788, 278, 1092)

นอกจากนี้ คำว่า “พิธีกรรม” มีนักวิชาการและท่านผู้รู้ทั้งหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ซึ่งในที่นี้ได้เลือกไว้บางส่วนที่น่าสนใจ ดังนี้

**พระพรหมคุณาภรณ์** ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “พิธีกรรม” ไว้ว่า หมายถึง การกระทำที่เป็นพิธี คือ เป็นวิธีที่จะให้สำเร็จผลที่ต้องการ หรือ การกระทำที่เป็นวิธีการเพื่อให้สำเร็จผลที่ต้องการหรือนำไปสู่ผลที่ต้องการ (พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตโต), 2539, หน้า 4)

**สุเมธ เมธาวิทยกุล** ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พิธีกรรม” หมายถึง การกระทำที่คนเราสมมติขึ้นเป็นขั้นเป็นตอน มีระเบียบวิธี เพื่อให้เป็นสื่อหรือหนทางที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จในสิ่งที่คาดหวังไว้ซึ่งทำให้เกิดความสบายใจ และมีกำลังใจที่จะดำเนินชีวิตต่อไป (สุเมธ เมธาวิทยกุล, 2532, หน้า 1)

สรุปได้ว่า **พิธีกรรม** หมายถึง การกระทำที่เป็นพิธี ซึ่งเป็นแบบอย่างหรือแบบแผนต่างๆ ที่ปฏิบัติกันในสังคมซึ่งเป็นประเพณีคือความประพฤติสืบต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับของส่วนรวม โดยมนุษย์สมมติขึ้นเป็นขั้นเป็นตอน มีระเบียบวิธีที่จะให้สำเร็จผลหรือนำไปสู่ผลตามต้องการในสิ่งที่คาดหวังไว้ ซึ่งทำให้เกิดความสบายใจ และมีกำลังใจที่จะดำเนินชีวิตต่อไป

ส่วนคำว่า **พิธีกรรมงานศพ** หมายถึง การกระทำที่เป็นพิธี ซึ่งเป็นแบบอย่างหรือแบบแผนต่างๆ ที่ปฏิบัติกันในสังคมซึ่งได้ประพฤติสืบต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับของส่วนรวมอันเป็นกิจกรรมที่ทำสำหรับร่างคนที่ตายแล้ว ซึ่งมนุษย์สมมติขึ้นเป็นขั้นเป็นตอน มีระเบียบวิธีที่จะให้

สำเร็จผลหรือนำไปสู่ผลตามต้องการในสิ่งที่คาดหวังไว้ โดยทำให้เกิดความสบายใจ และมีกำลังใจที่จะดำเนินชีวิตต่อไป

## 4.2 การจัดการเกี่ยวกับศพและพิธีกรรมงานศพ

ความตายเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ปรารถนา แต่เป็นสิ่งที่ทุกคนหนีไม่พ้น ทุกคนเกิดมาแล้วย่อมดับสูญไปตามสภาพเป็นธรรมดา ร่างที่ตายไปแล้วเรียกว่า “ศพ” สังคมแต่ละเชื้อชาติปฏิบัติต่อซากศพแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมของตน บางสังคม เช่น ชาวมุสลิมต้องจัดการศพให้เสร็จสิ้นจนถึงขั้นฝังภายใน 24 ชั่วโมง สังคมจะวันตหรือชาวจีนนิยมแต่งศพให้ดูสวยงามตาแล้วฝังหรือบรรจุสุสานหรือเผาตามแต่เจ้าภาพของศพเห็นเหมาะสม ส่วนสังคมไทยส่วนมากมีการเผาศพโดยปฏิบัติแตกต่างกันออกไปบ้างของแต่ละภูมิภาคของประเทศ หรือตามความต้องการของคนตาย เช่น การอุทิศศพให้เป็นวิทยาทานแก่โรงพยาบาล เพื่อมีประโยชน์ทางการศึกษาของนักศึกษาแพทย์ เป็นต้น ประเพณีการทำงานศพเป็นหน้าที่ของทายาท มีบุตรหลานและญาติที่ยังมีชีวิตอยู่จัดทำพิธีศพกันตามประเพณีนิยมที่ประพาศสืบต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับของส่วนรวม (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์ โอเดียน สโตร์, 2525, หน้า 135-140) ซึ่งการจัดการเกี่ยวกับศพและพิธีกรรมงานศพ มี 3 ประการคือ 1) การจัดการศพตามแนวทางของกฎหมาย 2) การจัดการพิธีกรรมงานศพของคนในสังคมไทย และ 3) การจัดการพิธีกรรมงานศพตามความเชื่อทางพระพุทธศาสนา โดยแต่ละอย่างมีองค์ประกอบดังนี้

1) **การจัดการศพตามแนวทางของกฎหมาย** คือการจัดแจงตามลำดับขั้นตอนวิธีการตามแนวทางของพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดให้ทำเกี่ยวกับคนตายประกอบด้วย

1.1 **การแจ้งตาย** คือ การแจ้งเรื่องการตาย ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรที่กำหนดว่า ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ประสบเหตุจะต้องแจ้งภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่มีการตายหรือเวลาที่พบศพ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 2-5, 2540, หน้า 4-5; วินัส มีสุข, 2546, หน้า 6; วิฆารณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 434)

1.2 **การขอใบมรณบัตร** คือการที่ผู้แจ้งนำสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประชาชนหรือบัตรประจำตัวของผู้แจ้ง และผู้ตายไปแจ้งต่อนายทะเบียนท้องที่ที่ผู้สิ้นตาย หากตายนอกเขตเทศบาลให้แจ้งต่อนายทะเบียนตำบล ในเขตกรุงเทพฯ แจ้งต่อนายทะเบียนเขต ณ ที่ว่าการเขต (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 4-5, 2540, หน้า 4-5; วินัส มีสุข, 2546, หน้า 6; วิฆารณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 434)

1.3 **การขอน้ำหลวงอาบศพ** คือการที่ผู้เกี่ยวข้องขอพระราชทานน้ำอาบศพโดยที่ผู้ตายเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตร หรือเป็นผู้สมควรได้รับพระราชทานน้ำอาบศพได้ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 6-7, 2540, หน้า 6-7; (สำนักงาน

คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม, 2546, หน้า 50-51; พระราชเมฆาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 6-7; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 199-200; วิชาภรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 442-443; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 207)

**1.4 การขอโกศพระราชทาน** คือการที่ผู้เกี่ยวข้องขอรับพระราชทานโกศในกรณีที่ผู้ตายได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้นสายสะพาย หรือเป็นผู้สมควรได้รับพระราชทานโกศได้ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 6-7, 2540, หน้า 6-7; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม, 2546, หน้า 55-56; พระราชเมฆาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 7-9; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 199-200; ปรานี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 12; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 208)

**1.5 การขอพระราชทานเพลิงศพ** คือการที่ผู้เกี่ยวข้องขอพระราชทานน้ำอาบศพ หากผู้ตายเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรหรือเป็นผู้สมควรได้รับการพระราชทานเพลิงศพได้ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2528, หน้า 2-5, 2540, หน้า 4-5; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม, 2546, หน้า 50-51, 52-53; พระราชเมฆาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 15; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 199-200; วิชาภรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 442-443; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 207)

**2) การจัดการพิธีกรรมงานศพของคนในสังคมไทย** คือการจัดแจงลำดับขั้นตอนวิธีการที่ทำสืบต่อกันมาตามความเชื่อของคนในสังคมไทยซึ่งเกี่ยวกับคนตาย ประกอบด้วย

**2.1 การบอกทางให้ผู้ที่ไม่ได้ตาย** คือญาติมิตรหรือผู้ที่ทำการรักษาพยาบาลพิจารณาเห็นว่าผู้ป่วยไม่มีทางรอดหรือจวนจะหมดลมหายใจ จึงคอยเตือนให้ผู้ป่วยระลึกถึงพระพุทธคุณ หรือการบอกให้ระลึกถึงพระรัตนตรัย หรือคุณงามความดีเพื่อไปสู่สุคติ บางทีนิมนต์พระสงฆ์หรือตั้งพระพุทธรูปไว้ใกล้ๆ แล้วบอกผู้ป่วยหนักให้ระลึกถึงคุณพระรัตนตรัย แต่ภริยาสามี บุตร และหลาน ไม่ควรร้องไห้หรือแสดงอาการเศร้าโศกให้ผู้ป่วยเห็น เพราะจะทำให้ผู้ป่วยเกิดการกังวลและตายอย่างมีห้วง (เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 25; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 134 ; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 160; เบลูจมาส แพทอง, 2550, หน้า 173; ปรานี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 8)

**2.2 การอาบน้ำแต่งตัวศพ** คือการชำระร่างกายของผู้ตายให้สะอาด จากนั้นแต่งกายศพเรียบร้อยด้วยเสื้อผ้าของผู้ตายเอง โดยมากแต่งตัวศพธรรมดา หวีผม ผัดหน้าทาแป้งให้ ซึ่งบางที่การอาบน้ำศพนี้ถือว่าเป็นเรื่องของลูกหลานและคนในบ้านเท่านั้น (ปรานี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 8; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 206-207; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 34; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 161-162)

**2.3 การรดน้ำศพ** คือการยกศพที่อาบน้ำแต่งตัวศพเสร็จก็ขึ้นนอนบนเตียง เอามือขวาของศพยื่นออกไปนอกเตียง ใช้หมอนใบเล็กๆ รองศีรษะ โดยหันหัวศพไปทางทิศตะวันตก คกลมศพ

ด้วยผ้า และมีภาชนะเพื่อรองน้ำ ซึ่งน้ำที่ใช้รดน้ำศพโดยมากใช้น้ำอบไทยผสมน้ำพอกควรมารดที่มือศพเพื่อขอขมาศพที่เคยได้ล่วงเกินซึ่งกันและกันมาก่อน โดยมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม ซึ่งลูกหลานในฐานะเจ้าภาพนั่งใกล้ศพ เพื่อต้อนรับคนที่มาร่วมพิธี (สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 207; เสถียร โภเสศ, 2539, หน้า 40; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 137)

**2.4 การมัดศพ** คือการมัดศพด้วยขาว สายสิญจน์หรือด้ายดิบมัด 3 เปลาะ คือที่คอ มือ และเท้า เรียกการมัดศพในลักษณะนี้ว่าการมัดตราสัง (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 137; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 165; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 325)

**2.5 การใส่เงินเหรียญในปากศพ** คือการนำเงินเหรียญบาทหรือเหรียญสลึงใส่ปากศพ เพราะเชื่อว่าเป็นค่าเดินทางไปสวรรค์และเป็นค่าเสบียงอาหารแก่ผู้ตาย หรือนำไปใช้ในเมืองผี แต่ถ้าผู้ตายเป็นผู้มีฐานะอาจใช้ของมีค่า เช่น ทองคำ โดยห่อใส่ผ้า มีเชือกผูกให้พ้นปาก แต่เวลาเผาจะได้ดึงออกมาได้ เพราะคนตายแล้วเอาไปไม่ได้ (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 9; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 325; เสถียร โภเสศ, 2531, หน้า 60-61; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 137; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 163)

**2.6 การจัดตั้งศพ** คือการจัดตั้งศพเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาที่วัดหรือที่บ้านก็ได้ ในบางท้องถิ่นจัดงานศพในตอนแรกที่บ้าน ได้แก่ พิธีอาบน้ำศพ การตั้งศพ และการสวดพระอภิธรรม แล้วจึงเคลื่อนศพจากบ้านไปฝากหรือเผาที่วัดหรือที่ป่าช้าของหมู่บ้าน (สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 208; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 136; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 169; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 9; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติกระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 6)

**2.7 การบรรจุศพในโลง** คือการนำศพที่มีการอาบน้ำทำความสะอาดและแต่งกายศพด้วยเสื้อผ้าให้เรียบร้อยแล้วบรรจุลงในโลง (อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 326; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 7; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 166-167; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 208; สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร, 2509: 429-431; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 13)

**2.8 การตามไฟหน้าศพ** คือการจุดตามไฟไว้ทางปลายเท้าศพ บางกลุ่มก็วางไว้ที่ด้านศีรษะของศพ รวมทั้งมีหม้อไฟนำศพด้วย ซึ่งแต่เดิมมาใช้กะลามะพร้าวพร้อมทั้งเนื้อด้วยซีกหนึ่งและเอาน้ำมันมะพร้าวใส่ ใช้รมทองเหลืองร้อยด้ายดิบเป็นไส้ลอยในน้ำมันมะพร้าว แต่ในกรุงเทพฯ มักใช้ขามแทนกะลามะพร้าวบ้าง ตามด้วยตะเกียงลานบ้าง เชื่อกันว่าเทียนหรือไฟใช้สำหรับติดต่อกับอำนาจที่มองไม่เห็นได้ รวมทั้งช่วยส่องทาง หรือชี้ทางให้แก่วิญญาณของผู้ตายอีกด้วย (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 9; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 13; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 170-171; เสถียร โภเสศ, 2531, หน้า 83-86)

**2.9 การจัดอาหารเช่นศพ** คือการจัดหาข้าวน้ำใส่สำหรับมาตั้งไว้ข้างโลงวันละสองเวลา คือ เช้าและเย็นเป็นการเช่นศพ โดยตั้งอาหารเช่นราวชั่วโมงหนึ่งจึงยกกลับ ซึ่งการเช่นศพนี้ถือว่า “สิ่งใดมีอยู่ก็ย่อมคงอยู่ และจะมีอยู่ต่อไป” ผู้ตายขณะเป็นเคยกินอย่างใด เมื่อตายไปก็ต้องกินอย่างนั้น เครื่องเช่นต่างๆ ที่จัดให้กับผู้ตายระหว่างตั้งศพ เช่น อาหารคาว หวาน และเครื่องดื่ม เป็นต้น (เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 71; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 172; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2525, หน้า 135)

**2.10 การเคาะโลงศพ** คือการเคาะโลงศพโดยทั่วไปนิยมเคาะใน 2 กรณี คือ (1) เคาะข้างโลงบอกคนตายให้รับประทานอาหาร ถ้าผู้ตายเป็นพ่อก็บอกว่า “พ่อกินข้าว” บอกดังนี้ทุกครั้งไป (2) เคาะข้างโลงบอกคนตายให้ศพรับศีล เช่น “พ่อรับศีล พระสงฆ์ให้ศีลแล้ว” (เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 71, 2531, หน้า 88; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 172)

**2.11 การอยู่เป็นเพื่อนศพ** คือการอยู่เป็นเพื่อนศพในตอนกลางคืนหลังจากที่พระสงฆ์ 4 รูปมาสวดพระอภิธรรมเสร็จแล้ว (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 9; เสถียรโกเศศ, 2531, หน้า 45)

**2.12 มหรสพในงานศพ** คือการเล่นหน้าศพเพราะเชื่อว่านอกจากจะสร้างความเพลิดเพลินให้ญาติมิตรแขกหรือที่มาช่วยงานแล้วยังถือว่าทำความบันเทิงให้ผู้ตายด้วย หากเจ้าภาพมีมีฐานะก็จะมีกำนันเทศน์ ละเล่น เช่น การสวดคฤหัสถ์ การเล่านิทานขับรำและการแสดงต่างๆ ต่างกันไปตามท้องถิ่น (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 9; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 15; เสถียรโกเศศ, 2531, หน้า 93-96)

**2.13 ดอกไม้และพวงหรีด** คือ การจัดดอกไม้ประกอบบริเวณโลงศพศพ และดอกไม้ตกแต่งสถานที่หรือเครื่องใช้ประกอบพิธีศพ รวมถึงดอกไม้จัดที่เป็นหรีดหรือพวงมาลาในงานสวดพระอภิธรรมเพื่อแสดงความเคารพศพ (เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 82-83; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2525, หน้า 140; สุขุมธ เมธาวิทยกุล, 2532, หน้า 161; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 216)

**2.14 การถ่ายภาพ** คือการบันทึกภาพพิธีกรรม หรือกิจกรรมงานศพ รวมถึงคนที่มาร่วมในงานศพ ซึ่งการถ่ายภาพนี้เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ของไทย พ.ศ. 2367-2394 และตามที่ปรากฏในหนังสือชื่อ “ถ่ายรูปเมืองไทยสมัยแรก” ได้มีการถ่ายรูปงานพระเมรุสมเด็จพระเทพศิรินทราบรมราชินีในรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2405 (อนง นาวิกมูล, 2541, หน้า 14,31)

**2.15 การจัดเลี้ยงอาหาร** คือการตั้งโรงครัวหรือจัดหาอาหารคาวหวานสำหรับเตรียมทำอาหารไว้เลี้ยงแขกและทำบุญในช่วงที่มีการตั้งศพแล้ว ( สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 208; เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 80-81)

**2.16 การจัดเลี้ยงของว่าง** คือ การจัดหาอาหารรับประทานเล่น ที่มีปริมาณอาหารน้อยกว่าอาหารประจำมื้อ โดยอาจเป็นน้ำหรืออาหารแห้งมีทั้งคาวและหวาน มีชิ้นเล็กขนาดพอคำ

หรือจัดใส่กระถางสวยงาม หยิบรับประทานง่าย สะดวกในการจัด เช่น สาकुใ้หมู กระถางทอง บรรจุในกระถางเล็กๆ สำหรับไว้เลี้ยงแขกที่มาร่วมงานศพ (สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 208)

**2.17 การเล่นเกมพนันในงานศพ** คือ การเล่นเกมพนันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเวลากลางคืน และชนิดที่นิยมกันมากคือ ไฮโล เพราะว่าการเล่นไฮโลมิให้เห็นตามงานศพบางท้องถิ่นจนกระทั่งมีการกล่าวว่าเป็นสัญลักษณ์ของงานศพไป (สุเมธ เมธาวิทยกุล, 2532, หน้า 163; วิชากรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 437)

**2.18 การดื่มสุราในงานศพ** คือการดื่มสุราในงานศพ ซึ่งโดยมากมักดื่มในช่วงเวลากลางคืน โดยจะมีมาพร้อมกับการเล่นหน้าศพและการอยู่เป็นเพื่อนศพ (วิชากรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 437; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 222; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 134)

**2.19 ปราสาทประดับศพ** คือการสร้างหรือซื้อปราสาทประดับโลงศพ เพื่อเคลื่อนที่ไปสู่ฌาปนสถานแล้วเผาปราสาทนั้นพร้อมกับศพ เพราะเชื่อว่าปราสาทนั้นจะเป็นวิมานในสวรรค์ให้วิญญาณผู้ตายอาศัย ถ้าไม่ทำปราสาทดังกล่าวแล้วนั้น เทพบุตรเทพธิดาที่เคยเป็นญาติของตนจะไม่มีวิมานอยู่ (แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 167-169; สุเมธ เมธาวิทยกุล, 2532, หน้า 162)

**2.20 การทำพิธีงเด็ก** คือการประกอบบุญกุศลตามลัทธิพิธีในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายญวนและจีน เพื่ออุทิศกุศลให้แก่ผู้ตาย ซึ่งในพิธีจะมีการตั้งโรงพิธีที่จัดไว้เป็นเฉพาะโดยในโรงพิธีนั้นตั้งโต๊ะบูชาประดิษฐานจากพระพุทธรูปกลางพิธีมณฑล ซึ่งพระสงฆ์เริ่มพิธีงเด็กตามลำดับ เสร็จแล้วจะมีจะมีการเผากระดาษเงินและกระดาษทอง (เสถียร โภคศ, 2539, หน้า 80; สุเมธ เมธาวิทยกุล, 2532, หน้า 162)

**2.21 การจัดขบวนศพ** คือการนำศพไปวัดหรือไปยังสถานที่จัดตั้งศพตามความต้องการของเจ้าภาพ ซึ่งในการขบวนนั้นจะมีพระสงฆ์ถือสายสิญจน์ที่โยงจากศพเป็นผู้นำขบวน โดยมีญาติมิตรหรือเพื่อนบ้านติดตามไปด้วย (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 10; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 342; เสถียร โภคศ, 2539, หน้า 112; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 172-173; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 21)

**2.22 การเตรียมที่ฌาปนกิจ** คือก่อนที่จะถึงวันที่จะเผาศพจะต้องมีการเตรียมที่อย่างน้อยที่สุดคือการตรวจดูความพร้อมในการที่จะฌาปนกิจศพ ในปัจจุบันเจ้าภาพที่เป็นผู้จัดงานศพจะเผาศพที่ฌาปนสถาน (เมรุ) ของวัด เพราะวัดส่วนมากในเมืองมีเมรุเผาศพ ซึ่งใช้ไฟฟ้าหรือถ่านสำหรับเผา แต่วัดที่ห่างออกไปในชนบทโดยมากนิยมเผาในป่าช้าโดยหาพื้นमारองเป็นกองแล้วปักหลักกันพินทลาย แล้วจึงยกศพตั้งบนกองพินเพื่อจะได้ทำการเผา (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 139; เสถียร โภคศ, 2539, หน้า 115-116, 127-133; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง ไร่จโน], 2514, หน้า 1; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 11)



**2.23 การเวียนซ้ายรอบเมรุ** คือการห้ามศพหรือนำขึ้นยานพาหนะที่ใช้ลากศพแล้วเวียนเชิงตะกอนหรือเมรุ 3 รอบ คือเวียนซ้ายแล้วยกศพขึ้นเชิงตะกอน ในเวลาที่เวียนศพนี้ ผู้ที่เป็นลูกหลานและภรรยาหรือบริวารของผู้ตายทั้งหมด ต้องเดินตามศพเพื่อเป็นการแสดงความเคารพ (พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 2; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 175; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 328; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 119-121; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 174)

**2.24 การวางดอกไม้จันทร์** คือหมายถึงการต่อยมะพร้าวให้แตก แล้วใช้น้ำล้างหน้าศพ ถือว่าจะทำให้ดวงวิญญาณบริสุทธิ์จากนั้นจึงจุดไฟเผา (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11,13; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 126)

**2.25 การใช้น้ำมะพร้าวล้างหน้าศพ** คือการต่อยมะพร้าวให้แตก แล้วใช้น้ำล้างหน้าศพ ถือว่าจะทำให้ดวงวิญญาณบริสุทธิ์แล้วจึงจุดไฟเผา (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 124-126; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 329; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 17)

**2.26 การฌาปนกิจศพ** คือการเผาศพที่เมรุหรือป่าช้า ซึ่งการเผาศพนี้สำหรับชาวบ้านทั่วไปที่เผาศพที่ป่าช้า จะนำศพที่บรรจุในโลงไปเผาบนเชิงตะกอนที่ทำขึ้นอย่างเรียบง่ายในบริเวณชายบ้านที่ห่างไกลจากบ้านเรือนของผู้คน (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 139; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 133-135; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 2-3; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 11)

**2.27 การจุดพลุดอกไม้ไฟ** คือการจุดพลุดอกไม้ไฟ ตะไล เป็นต้น เนื่องจากมีความเชื่อว่าจะเป็นสื่อส่งดวงวิญญาณของผู้ตายไปสู่สวรรค์ (สุเมธ เมธาวิทย์กุล, 2532, หน้า 162)

**2.28 การให้ของที่ระลึก** คือการแจกของสำหรับแจกที่เป็นหนังสือ ผ้าเช็ดหน้า ยาต้มหรือสิ่งของสิ่งอื่นๆ ตามความสะดวก (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 136; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 10; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 327)

**2.29 การแปรธาตุเก็บอัฐิ** คือการเก็บเอากระดูกและจีเฑาที่เผาแล้วมากองเป็นรูปคน จากนั้นเก็บกระดูกจากส่วนแห่งร่างกาย 6 แห่ง คือ 1) กระดูกกะโหลกศีรษะ 1 ชิ้น 2) กระดูกแขนทั้ง 2 ข้าง 2 ชิ้น 3) กระดูกหน้าอก 1 ชิ้น 4) กระดูกขาทั้ง 2 ข้าง 2 ชิ้น ใส่โกศเอาไปทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้แก่ผู้ตายต่อไป (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 139; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 146-148; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โจรโน], 2514, หน้า 7; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 177; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 12; วิชาภรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 440; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 175-176)

**2.30 การลอยอังคาร** คือการนำเถ้าอังคารและอัฐิทั้งหมดไปลอยน้ำหรือฝังดินโดยการลอยเถ้าอังคารและอัฐิจะนำส่วนที่เหลือจากกระดูกบางส่วนที่บรรจุในพอบที่เก็บไว้บูชาที่บ้านหรือนำไปบรรจุในเจดีย์หรือธาตุที่สร้างเพื่อบรรจุอัฐิในวัด เพื่อทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้เป็นครั้งคราว (ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 140; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 12; เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 147-148; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 330; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 177; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่งโรจโน], 2514, หน้า 7; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 12; วิภากรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 441; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 213; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 18)

**2.31 การไว้ทุกข์** คือการไว้ทุกข์ที่เป็นการแสดงความอาลัยรักและความเคารพต่อผู้ตาย ตามปกติสามัญชนจะมีการไว้ทุกข์ให้แก่ผู้ล่วงลับไปแล้วตามกำหนดเวลา ระยะหนึ่งทั้งนี้แล้วแต่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตายกับผู้ที่จะไว้ทุกข์ให้ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 19-20; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 83-85)

**2.32 เจ้าหน้าที่จัดการพิธีศพ** คือเจ้าหน้าที่จัดการศพจะดำเนินการพิธีกรรมงานศพซึ่งในกรณีที่เจ้าภาพมอบหมายให้ทางวัดหรือฌาปนสถานขององค์การใดองค์การหนึ่งจัดการ ทางสถานที่ที่ไปติดต่อนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ไว้อำนวยความสะดวกแก่ทางเจ้าภาพ (อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 325; สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร, 2509, หน้า 430; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โรจโน], 2514, หน้า 7; แปลก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 168; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 7)

**2.33 การถวายจุดปัจจัยไทยธรรม** คือการเตรียมผ้าบังสุกุล ไว้ถวายพระ 4 ชุด หรืออาจจะมีเครื่องไทยธรรมด้วยก็ได้โดยหลังจากเมื่อพระสวดพระอภิธรรมแล้วเจ้าภาพทอดผ้าบังสุกุลและถวายเครื่องไทยธรรม (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 9; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 210; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 8-9)

**2.34 การแจกการ์ดงานศพ** คือการแจ้งข่าวแก่ญาติมิตรของผู้ตายโดยส่งบัตรกำหนดการไปยังผู้เกี่ยวข้องหรืออาจแจ้งผ่านสื่อมวลชน เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ ที่ให้บริการในเรื่องนี้ ( สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 219; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 7; อุดม เขยกิจวงศ์, 2545, หน้า 328; ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 13)

**3) การจัดการพิธีกรรมงานศพตามความเชื่อทางพระพุทธศาสนา** คือการจัดแจงลำดับขั้นตอนวิธีการทำตามแนวทางความเชื่อทางพระพุทธศาสนาที่คนในสังคมไทยทำเพื่อคนตายประกอบด้วย

**3.1 การสวดอภิธรรมศพ** คือการนิมนต์พระสงฆ์ 4 รูป มาสวดพระอภิธรรมศพซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะและความสะดวกของเจ้าภาพ แต่ในบางกรณีที่มีความจำเป็นอย่างอื่นอาจเผาหรือฝังโดยไม่มีการตั้งศพสวดอภิธรรมบำเพ็ญกุศลเลยก็มี (เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 173-174; ปราณี

วงศ์เทศ, 2534, หน้า 9; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 171; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 13; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 209-210; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 138 ; เสถียรโกเศศ, 2539, หน้า 68; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 52; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 173-174; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 8; อุดม เขยทิวศ์, 2545, หน้า 327)

**3.2 การแสดงธรรม** คือการแสดงธรรมก่อนสวดพระอภิธรรม เพื่อจะให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่มาร่วมงาน ซึ่งการเทศน์อาจจะมี 1 กัณฑ์ หรือหลายกัณฑ์ก็ได้ตั้งแต่เจ้าภาพและในวันนำศพไปเผา นอกจากจะมีการเลี้ยงอาหารเพลพระแล้ว ยังมีการฟังเทศน์ด้วย ( สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 210; ปราณิ วงษ์เทศ, 2534, หน้า 12 ; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 174 ; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 174; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 27-28, 58)

**3.3 การทำบุญครบรอบวันตาย** คือการทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้ผู้ตาย อาจจะมีการทำบุญเมื่อครบ 3 วัน หรือ 7 วัน นับจากวันตาย อีกทั้งเมื่อครบ 50 วัน หรือ 100 วัน (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 12; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 178-179; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 210-211; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 135 ; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 77-80; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 13; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 9-10)

**3.4 การบวชน้ำไฟ** คือการที่ลูกหลานของผู้ตายบวชเป็นเณรหรือเป็นพระในวันเผา เรียกว่า บวชน้ำไฟ จะบวชช้านานก็มากน้อยไม่จำกัด ตามปรกติมักเป็น 3 วัน แต่ที่บวชตลอดชีวิตก็มี เป็นการอุทิศส่วนกุศลแก่ผู้ตาย (แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 176; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 141)

**3.5 การสวดหน้าไฟ** คือการนิมนต์พระสงฆ์มาสวดพระอภิธรรม 4 รูปอธิบายว่า เพื่อให้เกิดมรณสติ คือ นึกว่าเกิดแล้วต้องตายเป็นธรรมดา (แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 176; ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 136 ; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 141; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 175; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 17)

**3.6 การทอดผ้าบังสุกุล** คือการทอดผ้าบังสุกุลก่อนถึงเวลาเผาศพ นิยมมีการทอดผ้า 1 ไตร สำหรับผู้เป็นประธานเป็นผู้ทอด เมื่อถึงเวลาเผาศพเจ้าภาพเชิญผ้าไตรมอบผู้เป็นประธานขึ้นทอดผ้า ประธานทอดผ้าแล้วยืนสงบอยู่ในงานทอดผ้าบังสุกุลจะนิมนต์พระมาชักผ้าบังสุกุล (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 11; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โรจโน] , 2514, หน้า 3-4; อุดม เขยทิวศ์, 2545, หน้า 328; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 211; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 174-175; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 139; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 118-119; สำนักงาน

คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 30-31; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 174)

**3.7 การบังสุกุลแปรอัฐิ** คือการนิมนต์พระสงฆ์ 4 รูป บังสุกุลตายครั้งหนึ่งและบังสุกุลเป็นอีกครั้งหนึ่ง ที่กองกระดูกและขี้เถ้าที่เผาที่นำมากองเป็นรูปคน คือเมื่อเอากระดูกออกมาจากเชิงตะกอนแล้ว ก็เอาผ้าขาวมาปู แล้วเอากระดูกมาแปรรูปเป็นรูปคน (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 12; พระราชเมธาภรณ์ [ฝั่ง โรจโน], 2514, หน้า 7; อุดม เขยทิวังค์, 2545, หน้า 330; สงวน โชติสุขรัตน์, 2528, หน้า 231; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 177; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 140; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 146-148; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 12; วิชาภรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 440; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 175-176; ปีย์ มาลากุล, 2534, หน้า 18)

**3.8 ความเชื่อเรื่องบุญ-บาป** คือความเชื่อที่ต้องการทำบุญอุทิศส่วนกุศล ให้ผู้ตาย ได้รับประโยชน์สุขในโลกหน้าให้มากที่สุด ซึ่งเป็นผลมาจากความเคารพกอดับ และความระลึกถึงด้วยความกตัญญูกตเวที (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 15; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 160-161; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 139; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 62-64, 2513, หน้า 3; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 33-34; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 173; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 19)

**3.9 ความเชื่อเรื่องนรก-สวรรค์** คือในทางพุทธศาสนาจะเน้นการทำบุญอุทิศส่วนกุศลเพื่อให้ผู้ตายได้ขึ้นสวรรค์ และอิทธิพลจากวรรณกรรมที่เนื่องในพุทธศาสนา (ไตรภูมิพระร่วง) ช่วยย้าความเชื่อในเรื่องจักรวาลที่มีเขาพระสุเมรุเป็นแกนมีสวรรค์ โลกมนุษย์ บาตาล นรก ที่เป็นที่อยู่ของบรรดาสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ที่มีผลบุญกรรมที่แตกต่างกัน จึงเน้นความเชื่อในชาติหน้าและการเกิดใหม่ (ปราณี วงษ์เทศ, 2534, หน้า 14; แปก สนธิรักษ์, 2523, หน้า 177; ฝ่ายวิชาการ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2525, หน้า 135; เสถียร โกเศศ, 2539, หน้า 62-64; สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 12; วิชาภรณ์ แสงมณี และประเสริฐ ลีวานันท์, 2525, หน้า 441; เบญจมาศ แพทอง, 2550, หน้า 173; คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551, หน้า 19)

จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดดังกล่าวมีมากมายหลายประการ ซึ่งเมื่อศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์แล้วมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ 1) การจัดการศพตามแนวทางของกฎหมาย จำนวน 5 ข้อ ได้แก่ การแจ้งตาย การขอใบมรณบัตร การขอน้ำหลวงอาบศพ การขอโกศพระราชทาน และการขอพระราชทานเพลิงศพ 2) การจัดการพิธีกรรมงานศพในสังคมไทย จำนวน 34 ข้อ ได้แก่ การบอกทางให้ผู้ที่ใกล้ชิดตาย การอาบน้ำแต่งตัวศพ การรดน้ำศพ การมัดศพ การใส่เงินเหรียญในปากศพ การจัดตั้งศพ การบรรจุศพในโลง การตามไฟหน้าศพ การจัดอาหารเช่นศพ การเคาะโลงศพ การอยู่เป็นเพื่อนศพ มหรสพในงานศพ ดอกไม้และพวงหรีด การถ่ายภาพงานศพ การจัดเลี้ยงอาหาร การจัดเลี้ยงของว่าง การเล่น

การพนันในงานศพ การดื่มสุราในงานศพ ปราสาทประดับศพ การทำพิธีงเด็ก การขนส่งศพ การเตรียมที่ฌาปนกิจ การเวียนซ้ายรอบเมรุ การวางดอกไม้จันทน์ การใช้น้ำมะพร้าวล้างหน้าศพ การจุดพลุดอกไม้ไฟ การฌาปนกิจศพ การให้ของที่ระลึก การแปรธาตุเก็บอัฐิ การลอยอังคาร การไว้ทุกข์ พิธีกรในงานศพ การถวายจตุปัจจัยไทยธรรม และการแจกการ์ดงานศพ และ 3) การจัดการพิธีกรรมงานศพตามความเชื่อทางพระพุทธศาสนา จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ การสวดอภิธรรมศพ การแสดงธรรม การทำบุญครบรอบวันตาย การบวชหน้าไฟ การสวดหน้าไฟ การซักผ้าบังสุกุล การบังสุกุลแปรอัฐิ ความเชื่อเรื่องบุญ-บาป ความเชื่อเรื่องนรก-สวรรค์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดต่าง ๆ ตามที่นักวิชาการได้เสนอไว้จากนั้นจึงสรุปแสดงไว้เป็นตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงการสรุปแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับองค์ประกอบการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ

องค์ประกอบ	นักวิชาการ														รวม	
	ปีย์ มาลากุล (2534)	เดวิด ร็อกคัส (2531,2539)	ปราณี วงษ์เทศ (2534)	วินัสมี สุข (2546)	เบญจมาศ แพทอง (2550)	แปลก สนธิรักษ์ (2523)	สงวน โชติสุขรัตน์ (2528)	สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (2540)	ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ (2525)	อุดม เขียววงศ์ (2545)	พระราชเมธี เกร็ด (2514)	วิชากรณ์ แสงมณี (2525)	คณะโบราณคดี (2551) มหาวิทยาลัยศิลปากร	สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร (2509)		อนเนก นากิมูล (2541)
การแจ้งตาย				✓			✓				✓					3
การขอใบมรณบัตร				✓			✓				✓					3
การขนานน้ำหลวงอาบศพ	✓		✓			✓	✓			✓	✓					6
การขอโกศพระราชทาน	✓		✓			✓	✓			✓						5
การขอพระราชทานเพลิงศพ	✓					✓	✓			✓	✓					5
การบอกทางให้ผู้ที่ไม่กล้าตาย		✓	✓		✓	✓			✓							5
การอาบน้ำแต่งตัวศพ		✓				✓	✓									3
การรดน้ำศพ		✓				✓			✓							3
การมัดศพ					✓				✓	✓						3
การใส่เงินเหรียญในปากศพ		✓	✓		✓				✓							4
การจัดตั้งศพ			✓			✓	✓	✓								4
การบรรจุศพในโลง			✓		✓	✓	✓					✓	✓			6

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

องค์ประกอบ \ นักวิชาการ																	
	ปีย์ มาลากุล (2534)	เสถียร โทศศ (2531,2539)	ปราณี วงษ์เทศ (2534)	วิรัช มีสุข (2546)	เบญจมาศ เพ็ทอง (2550)	แปลก สนธิรักษ์ (2523)	สงวน โชติสุขรัตน์ (2528)	สำนักงานคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ (2540)	ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์ โอเดียนสตาร์ (2525)	อุดม เขยทิวส์ (2545)	พระราชเมธาภรณ์ (2514)	วิชากรณ์ แสงมณี (2525)	คณะโบราณคดี (2551) มหาวิทยาลัยศิลปากร	สมพงษ์ เกียรติกรเพชร (2509)	อนงค์ นาคิมูล (2541)	สุเมธ เมธาวิฑูล (2532)	รวม
การตามไฟหน้าศพ		✓	✓			✓						✓	✓				5
การจัดอาหารเช่นศพ		✓				✓		✓									3
การเคาะโลงศพ		✓				✓											2
การอยู่เป็นเพื่อนศพ		✓	✓														2
มหรสพในงานศพ		✓	✓									✓					3
ดอกไม้และพวงหรีด		✓					✓		✓							✓	4
การถ่ายภาพงานศพ														✓			1
การจัดเลี้ยงอาหาร		✓					✓										2
การจัดเลี้ยงของว่าง							✓										1
การเล่นการพนันในงานศพ											✓				✓		2
การดื่มสุราในงานศพ						✓									✓		2
การทำพิธีงเด็ก		✓													✓		2

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

องค์ประกอบ	นักวิชาการ																
	ปี๋ มาลากุล (2534)	เสถียรโกศล (2531,2539)	ประณี วังษ์เทต (2534)	วิรัช มีสุข (2546)	เบญจมาศ แพนทอง (2550)	แปดก สานธิรักษ์ (2523)	สงวน โชติสุขรัตน์ (2528)	สำนักงานคณะกรรมการ วัฒนธรรมแห่งชาติ (2540)	ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์ (2525)	อุดม เขียววงศ์ (2545)	พระราชชมภรณ์ (2514)	วิภากรณ์ แสงมณี (2525)	คณะโบราณคดี (2551) มหาวิทยาลัยศิลปากร	สมพงษ์ เกียรติกรเพชร (2509)	อนุก นาวิกรม (2541)	สุเมธ เมธาวิทยกุล (2532)	รวม
การขนส่งศพ		✓	✓			✓	✓									✓	5
การเตรียมที่ฌาปนกิจ		✓						✓	✓		✓						4
การเวียนซ้ายรอบเมรุ		✓				✓				✓	✓						4
การวางดอกไม้จันทน์		✓	✓														2
การใช้น้ำมะพร้าวล้างหน้าศพ	✓	✓	✓							✓							4
การจุดพลุดอกไม้ไฟ																✓	1
การฌาปนกิจศพ		✓	✓					✓	✓		✓						5
การให้ของที่ระลึก								✓	✓	✓							3
การแปรธาตุเก็บอัฐิ		✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓						7
การลอยอังคาร	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	✓					9
การไว้ทุกข์		✓						✓									2
พิธีกรในงานศพ						✓		✓		✓				✓			4



ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

องค์ประกอบ	นักวิชาการ															รวม	
	ปีย์ มาลากุล (2534)	เสถียรโกเศศ (2531,2539)	ปราณี วงษ์เทศ (2534)	วินิต มีสุข (2546)	เบญจมาศ เพ็ทอง (2550)	แปลก สนิธิรักษ์ (2523)	สงวน โชติสุรัตน์ (2528)	สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (2540)	ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ (2525)	อุดม เขียวกิ่ง (2545)	พระราชเมธาภรณ์ (2514)	วิชากรณ์ แสงมณี (2525)	คณะโบราณคดี (2551) มหาวิทยาลัยศิลปากร	สมพงษ์ เกียรติเกรียงไกรเพชร (2509)	อนงค์ นาวิกมูล (2541)		สุเมธ เมฆวิทย์กุล (2532)
การถวายจุดปัจจัยไทยธรรม	✓						✓	✓									3
การแจกการ์ดงานศพ			✓				✓	✓		✓							4
การสวดอภิธรรมศพ	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓					9
การแสดงธรรม			✓		✓	✓	✓	✓									5
การทำบุญครบรอบวันตาย		✓	✓			✓	✓	✓	✓								5
การบวชน้ำไฟ		✓				✓											2
การสวดหน้าไฟ	✓	✓			✓				✓								4
การซักผ้าบังสุกุล		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						9
การบังสุกุลแปรอัฐิ	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓						11
ความเชื่อเรื่องบุญ-บาป		✓	✓		✓	✓		✓	✓			✓					7
ความเชื่อเรื่องนรก-สวรรค์		✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓					8

ตั้งแต่โบราณกาลมาการจัดการศพและพิธีกรรมตามวงจรชีวิตที่ประเพณีสืบต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับของสังคมส่วนรวม แต่ในปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่เป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก อีกทั้งเมื่อจะพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพื่อการจัดการศพและการจัดบริการสินค้ารวมถึงการจัดบริการพิธีกรรมงานศพตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นสิ่งที่ควรสนใจด้วยเช่นกัน

#### 4.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ ประกอบด้วย

1) **กฎหมายในการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ** การบริหารองค์กรภาครัฐในรูปแบบเดิมจะเน้นความถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการตามระบบราชการแบบเก่า (Traditional Bureaucracy) ที่ขาดความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทำให้การดำเนินการกิจการทำได้ยากลำบากและมักไม่บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องผ่อนคลายกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นเพื่อให้สามารถปรับปรุงรูปแบบการบริหาร และปรับรูปแบบการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาครัฐให้เป็นการดำเนินกิจกรรมในเชิงพาณิชย์ (Commercialization) มากขึ้น (สีมา สีมานันท์ และสุนทรีย์ สุภาสงวน, 2540, หน้า 13-14) รวมทั้งการบริการที่จัดให้ประชาชนทั่วไปเพื่อประโยชน์กับทุกคน จะต้องเป็นการบริการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่มอบอำนาจให้รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นการจัดบริการจึงไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, หน้า 142) ดังนั้นการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพจึงควรมีการออกกฎหมายเพื่อการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพซึ่งเป็นการดำเนินการตามลำดับขั้นตอนวิธีการตามแนวทางของพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดให้ทำเกี่ยวกับคนตายรวมถึงการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับสินค้าและบริการไว้อย่างครบถ้วนด้วย

2) **ความต้องการสินค้าและบริการพิธีกรรมงานศพของภาคประชาชน** ในปัจจุบันประชาชนในชุมชนต่างๆ ก็มีการรวมตัวกันขึ้นมาในรูปประชาคม (Civil Society) หรือองค์กรภาคประชาชนรูปแบบต่างๆ เช่นกลุ่มเกษตรกร กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ และเครือข่ายชุมชนต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นการต้องการอย่างแท้จริงของคนในชุมชนองค์กรหรือหน่วยงานภาคประชาชนอาจได้รับการสนับสนุนเงิน ทุนดำเนินการจากภาครัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มูลนิธิต่างๆ รวมถึงเงินทุนที่มาจากการออมสะสม

ของชุมชนด้วย (สุรพร เลี่ยนสลาย, 2554, หน่วยที่ 2 หน้า 9) อย่างไรก็ตามเมื่อเวลาผ่านไปภาคประชาชนมีความสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ทำให้มีความต้องการสินค้าและบริการบางลักษณะ บางชนิดของรัฐวิสาหกิจลดลง ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการผลิตสินค้าและบริการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองใหม่และนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชนและธุรกิจเอกชนไปจากวิธีการเดิมๆ ไปสู่รูปแบบ ลักษณะ และวิธีการบริหารใหม่ๆ (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน่วยที่ 3 หน้า 8-9) ดังนั้นสินค้าและบริการพิธีกรรมงานศพที่คนยังมีชีวิตอยู่จะต้องจัดหาหรือดำเนินการให้กับคนที่ตายแล้วจึงถือว่ามีคามจำเป็นมากที่ประชาชนจะเป็นผู้เลือกและสรรหาเพื่อมาประกอบพิธีกรรมงานศพ

**3) นโยบายของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้จัดบริการสินค้าและพิธีกรรมงานศพ** การที่ประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและให้ความสำคัญกับแนวคิดตลาดเสรี (Free Market) ทำให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจเฉพาะเท่าที่จำเป็น รัฐจะไม่ประกอบวิสาหกิจแข่งขันกับธุรกิจเอกชน ยกเว้นแต่กิจการนั้นๆ เอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้เอง วิสาหกิจเหล่านี้รัฐจะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเพื่อผลิตสินค้าและบริการจำหน่ายให้แก่เอกชน นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทในด้านการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมมากขึ้น แต่ด้วยเหตุที่การจัดหารายได้มีข้อจำกัดหลายประการทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องปรับลดบทบาท และภารกิจบางด้านที่ไม่สำคัญหรือหมดความจำเป็นลงไป ทำให้ต้องปรับปรุงบทบาทภารกิจขององค์กรภาครัฐเสียใหม่ แรงผลักดันจากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวนี้ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องนำการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ในการบริหารองค์กรภาครัฐ (เพ็ญศรี มีสมนัย, 2554, หน่วยที่ 3 หน้า 8-9) ดังนั้นเมื่อภาครัฐเห็นว่าภาคเอกชนสามารถที่จะจัดบริการสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพได้ก็ควรเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

**4) ความต้องการของภาคเอกชนในการจัดสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพ** เมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น และเมื่อสังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น กลายเป็นสังคมเชิงอินทรีย์ (Organic Society) ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน และต้องพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกันมากขึ้นเพื่อความอยู่รอดของตนและสังคม การบริการสาธารณะต่างๆ จึงพลอยมีมากขึ้น ระบบการให้บริการมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น งานบริการหลายอย่างถูกแปลงไปเป็นบริการของภาคเอกชน หรือกลายเป็นกิจการเชิงพาณิชย์และเศรษฐกิจ (สุรพร เลี่ยนสลาย, 2554, หน่วยที่ 2 หน้า 5) รวมถึงผลอันเนื่องมาจากแนวคิดการลดบทบาทของรัฐและยอมรับระบบเศรษฐกิจเสรีที่ใช้ “กลไกตลาด” ซึ่งแต่เดิมการที่ภาครัฐต้องทำทุกอย่างนอกจากก่อให้เกิดปัญหาความสูญเปล่าแล้วยังก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาด้านงบประมาณ ทำให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเติบโตที่ช้าลง ทำให้เป็นที่มาของการเรียกร้องสิทธิอำนาจในการตัดสินใจในหลายเรื่อง อีกทั้งในระยะหลังสังคมขยายใหญ่ขึ้น มีกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นหลากหลาย และกลุ่มเหล่านั้น โดยเฉพาะจาก

ภาคเอกชนเริ่มเรียกร้องสิทธิอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นในการจัดหาและส่งมอบสินค้าและบริการ (จุมพล หนิมพานิช, 2550, หน้า 164-165) ดังนั้นการจัดสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพจึงเป็นสิ่งที่ภาคเอกชนมีความต้องการในการมีสิทธิตัดสินใจดำเนินการ

5) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ เนื่องจากหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ระบบกึ่งตลาด และจ้างเหมาบริการภายนอกให้หน่วยงานในภาคเอกชนดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารอาจเป็นการบริการที่รัฐจัดทำ/ดำเนินการเอง หรือมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชนจัดทำ/ดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งหากรัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีความพร้อมที่จะทำ หรือรัฐมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นก็อาจมอบให้บุคคลอื่น ที่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือองค์กรภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ โดยรัฐหรือฝ่ายปกครองก็จะเปลี่ยนมาเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะ คอยควบคุมความปลอดภัย รวมทั้งควบคุมค่าบริการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543, หน้า 142) และเมื่อให้ภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมบางอย่างนั้นที่สำคัญ คือต้องพัฒนาให้เกิดการแข่งขัน (Fostering competition) เพื่อให้เกิดความหลากหลายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดในกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งจะส่งผลดีต่อสังคมที่สามารถตัดสินใจบริโภคสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ และในราคาที่เป็นธรรม (พิชิตกร นิตยสุทธิ, 2542, หน้า 98) ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการภารกิจหรือกิจการที่เป็นการจัดสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพเพื่อการบริการประชาชนตามแนวทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้เมื่อมีการจัดบริการ โดยภาคเอกชนในประเด็นดังกล่าวแล้วจากนั้นภาครัฐจึงมีบทบาทในการเป็นผู้ควบคุม (Regulator) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการบริการ

## ส่วนที่ 5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับงานศพ

5.1.1 ศูนย์วิจัยกสิกรไทย (2549, หน้า 1-7) รายงานการวิจัยเรื่องงานศพ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องการทราบถึงจำนวนเงินที่หมุนเวียนเกี่ยวกับการจัดงานศพ ซึ่งในงานวิจัยระบุว่า มีประมาณจำนวนเงินที่หมุนเวียนเกี่ยวกับงานศพ 35,000 ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทยจำกัด ประเมินว่าร้านค้าที่จัดจำหน่ายสิ่งของที่ใช้ในงานศพก่อเกิดเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดงานศพทำให้มีเงินหมุนเวียนและมีแนวโน้มจะขยายตัวอย่างต่อเนื่องซึ่งคำนวณได้จากค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการจัดงานศพ ที่มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรายละเอียดปลีกย่อยของความ

ต้องการของเจ้าภาพงานศพ โดยจากการสำรวจพบว่าค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพดังกล่าวนี้ จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายจีปาณะที่เจ้าภาพงานศพจะต้องจ่าย ค่าใช้จ่ายส่วนนี้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้าภาพ โดยแยกเป็นค่าใช้จ่ายดังนี้

1.1 ค่าโลงศพโดยที่ราคาโลงศพจะขึ้นอยู่กับประเภทของไม้หรือวัสดุที่ใช้ทำโลง เช่น โลงไม้อย่าง โลงไม้เนื้อแข็ง โลงไม้อัด โลงมุก เป็นต้น และลวดลายที่ตกแต่งและมีการติดตั้งอุปกรณ์พิเศษเช่น โลงศพประดับมุก โลงศพติดเครื่องปรับอากาศ เป็นต้น

1.2 ค่าดอกไม้ประดับหน้าศพและเมรุ ค่าดอกไม้ประดับหน้าศพและเมรุอยู่มีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันตามประเภทดอกไม้ ปริมาณของดอกไม้ที่ใช้ และรูปแบบของการจัดดอกไม้ เช่น การจัดแบบสวนน้ำตก

1.3 ค่าอาหารเลี้ยงแขก โดยแต่ละคืนค่าใช้จ่ายจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนแขกที่มาร่วมงาน และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหารที่จัดเลี้ยงหลังการสวดพระอภิธรรมในแต่ละคืนจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบของอาหาร เช่น การเลี้ยงข้าวต้ม เลี้ยงของว่างประเภทน้ำชา-กาแฟ ซึ่งถ้าเจ้าภาพให้ทางวัดจัดการให้ จะคิดเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัว และค่าใช้จ่ายก็ขึ้นอยู่กับประเภทและจำนวนแขก ซึ่งค่าอาหารนี้ยังไม่นับรวมในกรณีที่เจ้าภาพต้องการเหมามาทำอาหารถวายพระฉันเช้า และฉันเพลงในระหว่างที่ตั้งศพ และเลี้ยงพระรวมทั้งญาติในวันที่มีการเผาศพด้วย นอกจากนี้เจ้าภาพบางรายยังมีการว่าจ้างในการเลี้ยงพระในวันครบรอบ 7 วันอีกด้วย

1.4 ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าบำรุงศาลา ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะแตกต่างกันที่ขนาดของศาลา ประเภทของศาลา และจำนวนวันที่ตั้งศพ คือ ถ้าศาลาขนาดใหญ่ค่าใช้จ่ายจะสูงกว่าศาลาขนาดเล็ก และถ้าศาลาที่มีเครื่องปรับอากาศค่าใช้จ่ายจะสูงกว่าศาลาธรรมดา ค่าธรรมเนียมกรณีที่ญาติต้องเก็บศพผู้เสียชีวิตไว้ก่อนยังมีได้ประกอบพิธีเผาหรือนำไปฝัง วัดจะมีโกดังเก็บศพไว้ และกำหนดให้เก็บศพไว้ไม่เกิน 100-150 วัน ในส่วนนี้ต้องเสียค่าบำรุงวัด รวมถึงยังมีค่าบำรุงเมรุ และค่าน้ำมันเผาศพ ค่าเจ้าหน้าที่จัดการศพทั้งรดน้ำศพและเผาศพ ค่าผ้ามาหีบศพหรือผ้าบังสุกุล ค่าเครื่องไทยธรรมรวมทั้งดอกไม้รูปเทียนถวายพระสวดอภิธรรม และติดภัณฑ์เทศน์ นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้แก่ ค่าเครื่องตราสัง ค่ารถไปรับศพ ค่าแรงงานคนงานไปรับศพ ค่าแรงงานคนงานบรรจุศพ ค่าสายสัญญาณ ค่าฝ้าจุดรูปหน้าศพกลางวัน-กลางคืน ค่าดอกไม้จันทร์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับของระลึกในงานเผาศพ และเจ้าภาพบางรายยังมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเป็นเงินสินน้ำใจเพิ่มเติมให้กับเจ้าหน้าที่ที่ดูแลศาลาด้วย

2) รูปแบบของพิธีกรรมทางศาสนา จากการสำรวจพบว่ารูปแบบของพิธีกรรมทางศาสนาเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายงานศพแตกต่างกัน โดยค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดต่างๆที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเป็นพิธีงานศพแบบไทย ส่วนในกรณีที่เป็งานศพแบบจีนนั้นจะมีค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มในกรณีที่ทำพิธีงเด็ก และค่าหลุมฝังศพ กล่าวคือ

2.1 การทำพิธีงเด็ก จะมีค่าใช้จ่าย 2 ส่วนคือ ค่าใช้จ่ายให้กับคณะที่จัดพิธีงเด็ก และค่าใช้จ่ายเพิ่มให้ทางวัด ในกรณีที่เป็นงเด็กใหญ่ก็จะเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่างเด็กเล็ก คืองเด็กใหญ่จะมีพระสวด 9 รูป สวดตั้งแต่ 9 โมงเช้าถึง 4 ทุ่ม ส่วนงเด็กเล็กนิมนต์พระสวด 3-7 รูป สวดตั้งแต่ 4 โมงเย็นถึง 4 ทุ่ม ซึ่งค่าใช้จ่ายนี้ยังไม่รวมเครื่องกระดาดและของไหว้ในพิธีที่เจ้าภาพจะต้องจัดเตรียมเอง นอกจากนี้เจ้าภาพยังมีค่าใช้จ่ายให้กับทางวัด ซึ่งในวันทำพิธีงเด็กนั้นทางวัดจะคิดค่าอนุญาตทำพิธีงเด็ก ค่าบำรุงเตาเผาเครื่องงเด็ก และค่าตรวจรักษาการคืนทำงเด็ก

2.2 ค่าหลุมฝังศพ จะมีราคาจะมีราคาสูงหรือต่ำทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทำเลของหลุมฝังศพ จากการสำรวจยังพบอีกว่าสำหรับงานศพแบบจีนจะมีส่วนเพิ่มคือเสื้อผ้าของญาติที่จะใช้ทำพิธีงเด็ก ค่าจัดพิธีงเด็ก ของไหว้ศพ เครื่องกระดาด (ใช้เผา) ค่าคูฮวงจุ้ย และอื่นๆ

3) สถานที่จัดงานศพ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในงานศพนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ

3.1 การจัดงานศพในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ในกรณีที่เป็นการจัดงานศพในกรุงเทพฯ และจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจ กับจังหวัดต่างๆไป ค่าใช้จ่ายจะแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะแล้วค่าใช้จ่ายจะแตกต่างกันประมาณ 3 เท่าตัว เนื่องจากงานศพในต่างจังหวัดนั้นเป็นไปอย่างเรียบง่าย

3.2 วัดที่จัดงานศพ ค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพจะแตกต่างกันโดยเฉพาะวัดที่เป็นพระอารามหลวงวัดขนาดใหญ่ และวัดขนาดเล็ก และค่าใช้จ่ายจะแตกต่างกันเรื่ององขนาดของศาลา ถ้าศาลาขนาดใหญ่ และมีการติดตั้งเครื่องปรับอากาศก็จะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าศาลาขนาดเล็ก

4) งานศพเงินสะพัดสู่ธุรกิจต่างๆ จากค่าใช้จ่ายต่างๆในงานศพที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นก่อให้เกิดเงินสะพัดในหลากธุรกิจ ดังนี้

4.1 ธุรกิจแต่งหน้า/แต่งตัวศพ ก่อนที่จะนำร่างผู้ตายไปประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ญาติๆ จะจัดการอาบน้ำแต่งตัวให้ผู้ตายเสียใหม่ ด้วยเชื่อว่าจะทำให้ผู้ตายมีเสื้อผ้าดีๆ ใส่ติดตัวไปยังภพภูมิใหม่ด้วย หากผู้ตายเสียชีวิตที่โรงพยาบาล จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งทางโรงพยาบาลว่าจ้างมาจากภายนอกหรือบุคลากรของโรงพยาบาลเองแต่งหน้าศพให้

4.2 ธุรกิจจัดงเด็ก งเด็กหมายถึงการที่ลูกหลานทำบุญกุศล ทั้งทำแทนผู้ตายและทำให้ผู้ตายเพื่อให้ผู้ตายได้กุศลผลบุญมากพอที่จะขึ้นไปสวรรค์โดยพิธีงเด็กมี 3 แบบ คือ แบบพระจีนเป็นผู้ทำพิธี ซึ่งถ้าต่างนิกายกันก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แบบคนธรรมดาเป็นผู้ประกอบพิธี โดยจะเป็นผู้ชายสวมชุดพระจีนสีขาว และแบบงเด็กจีนและการทำพิธีงเด็กจะใหญ่หรือเล็กขึ้นอยู่กับจำนวนพระที่นิมนต์มาสวด โดยถ้าเป็นงเด็กใหญ่ก็จะต้องนิมนต์พระมาสวด 5 รูปขึ้นไป และถ้าเป็นงเด็กเล็กก็จะมีกนิมนต์พระมาสวดรูปเดียวหรือ 3-5 รูป ซึ่งปัจจุบันผู้ที่ดำเนินการธุรกิจจัดพิธีงเด็กนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ดำเนินธุรกิจนี้มาเป็นเวลานาน และจะได้รับการติดต่อในลักษณะบอกต่อๆ กัน หรือการให้เบอร์โทรศัพท์ที่ติดต่อได้ไว้กับทางวัดที่อนุญาตให้มี

การทำพิธีงเต็กในวัดได้ ค่าใช้จ่ายนั้นเป็นการตกลงกันระหว่างเจ้าภาพและผู้ดำเนินธุรกิจจัดพิธีงเต็ก นอกจากนี้ธุรกิจต่อเนื่องจากธุรกิจงเต็กคือ ธุรกิจเครื่องกระดาษ ของไหว้ รวมทั้งชุดที่ใส่เฉพาะในพิธีงเต็กที่ทำจากผ้ากระสอบและผ้าดิบ

4.3 ธุรกิจเสื้อผ้าไว้ทุกข์ โดยทั่วไปจะเป็นเสื้อผ้าสีดำ แต่สำหรับชาวจีนจะนิยมใส่สีขาวทั้งชุดในระหว่างพิธีสวดศพ ในกรณีที่เป็นลูกหลานหรือญาติสนิทจะต้องซื้อเสื้อผ้าเพื่อใส่ไว้ทุกข์ โดยทั่วไปจะไว้ทุกข์ประมาณ 100 วัน สำหรับผู้ใหญ่หรือทำงานมีชื่อเสียงทำให้ต้องได้รับเชิญให้ไปร่วมงานพิธีศพ ทำให้ต้องมีการเตรียมเสื้อผ้าสีดำไว้อย่างน้อย 3-5 ชุด ดังนั้นผู้ประกอบการจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูปจึงมักจะมีชุดดำไว้จำหน่ายเนื่องจากสามารถขายได้เรื่อยๆ ทุกเทศกาล

4.4 ธุรกิจของที่ระลึกในงานศพ ปัจจุบันนิยมแจกหนังสือเป็นของที่ระลึก เนื่องจากเป็นที่นิยมของผู้่านมาก นอกจากนี้เจ้าภาพบางรายนิยมแจกของที่ระลึกในลักษณะของข้าว่วยที่นิยมได้แก่ ที่รองแก้ว ยาหม่อง ยาดม ฯลฯ

4.5 ธุรกิจร้านจัดดอกไม้ การจัดดอกไม้หน้าศพระหว่างที่มีการตั้งสวดและการจัดดอกไม้ที่เมรุในวันที่มีพิธีเผาศพแล้ว ธุรกิจนี้ยังมีรายได้จากการจัดหรือจากการที่ผู้ไปร่วมงานศพต้องการแสดงความไว้อาลัยผู้ตาย อย่างไรก็ตามปัจจุบันเริ่มมีกระแสนิยมที่จะไม่จัดหรือดอกไม้สด เนื่องจากเห็นว่าสิ้นเปลืองและไม่สามารถใช้งานต่อไปได้ โดยเริ่มมีการใช้ผ้าขนหนู เครื่องใช้ต่างๆ เช่น ซ้อนส้อม ทัพพี เป็นต้น หรือแม้กระทั่งเก้าอี้ โต๊ะ รถจักรยานแทนการให้หรือ

4.6 ธุรกิจแคทเทอร์ริ่ง ธุรกิจการจัดเลี้ยงอาหารในช่วงที่พระสวดอภิธรรมซึ่งมูลค่าธุรกิจนี้อยู่ในเกณฑ์สูง โดยการเข้าไปเสนอตัวเป็นผู้จัดการด้านอาหารให้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าภาพทั้งในลักษณะเป็นการจัดเลี้ยงหรือในลักษณะของการจัดอาหารกล่อง เครื่องดื่มประเภทต่างๆ รวมทั้งของว่าง โดยค่าใช้จ่ายจะขึ้นอยู่กับประเภทอาหารและจำนวนแขกที่มาในงานเป็นสำคัญ

4.7 ธุรกิจร้านถ่ายรูป/วิดีโอ ซึ่งเจ้าภาพงานศพบางรายต้องการอัดขยายรูปของผู้เสียชีวิตเพื่อนำไปตั้งไว้หน้าศพในระหว่างวันที่สวดอภิธรรมศพและวันที่เผาศพ นอกจากนี้เจ้าภาพยังถ่ายภาพพิธีศพและบรรดาผู้เข้าร่วมงานเก็บไว้เป็นที่ระลึกอีกด้วย ซึ่งอาจจะดำเนินการเองหรือจ้างช่างถ่ายรูปมาดำเนินการให้ นอกจากนี้ยังมีการบริการแสดงภาพและความรู้สึกที่มีต่อผู้เสียชีวิตผ่านจอภาพพลาสมาที่ติดตั้งที่ศาลาสวดอภิธรรม เช่น แสดงประวัติของผู้เสียชีวิต แสดงภาพและความรู้สึกประทับใจ แสดงคำไว้อาลัยของครอบครัวและผู้ร่วมงานต่อผู้เสียชีวิต เป็นต้น โดยมีการจัดแสดงทุกวันที่มีการสวดอภิธรรม และเมื่อเสร็จสิ้นงานก็จะมอบซีดีให้กับเจ้าภาพงานศพ

จากงานวิจัยของบริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด ได้นำเสนอค่าใช้จ่ายในงานศพที่เจ้าภาพงานศพจะต้องจ่ายให้กับวัดที่ตั้งศพบำเพ็ญกุศลและร้านค้าทั่วไปที่เปิดขึ้นเพื่อจัดจำหน่ายสินค้าในการจัดงานศพ ซึ่งร้านค้าเหล่านั้นมีการขายสินค้าและมีการบริการเกี่ยวกับงานศพ ที่ยังไม่มี การกำกับดูแลอย่างชัดเจน จึงอาจจะทำให้สินค้าและบริการไม่ตอบสนองความต้องการของ

ผู้รับบริการ ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สามารถนำมาเป็นงานวิจัยเกี่ยวของในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ” โดยพิจารณาในส่วนของสินค้าและบริการพิธีกรรมงานศพซึ่งสามารถทำให้เชื่อมโยงถึงสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นได้ในบางประการ แต่เพื่อให้มีการเห็นอย่างชัดเจนจึงต้องมีการวิจัยเจาะลึกลงไปถึงรายละเอียดของการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพที่มีองค์ประกอบของปัจจัยตามที่ได้นำเสนอแล้วในส่วนของพิธีกรรมงานศพดังกล่าวแล้วข้างต้น

## 5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริการ

5.2.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553, หน้า 142-144) รายงานวิจัยเรื่องการให้บริการ ซึ่งเป็นกรให้บริการด้านทะเบียนรถและใบอนุญาตขับรถแบบเคลื่อนที่ เป็นกรณีศึกษาการให้บริการของสำนักงานขนส่งจังหวัดตาก โดยได้รับรางวัลราชการบรรณานุกรมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 โดยการวิจัยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการบริการทุกที่ด้วยระบบ Single Window Service

จากการวิจัยพบว่า การจัดระบบบริการให้มีความพร้อมทั้งอุปกรณ์และบุคลากร การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่มาปรับใช้ การใช้ระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ADSL) หรืออินเทอร์เน็ตไร้สายทั้งในระบบของ CAT, AIS หรือ DTAC ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างจุดให้บริการ (จังหวัดตาก) กับศูนย์ข้อมูลกรมการขนส่งทางบก (กรุงเทพฯ) ทำให้สามารถให้บริการแบบเบ็ดเสร็จโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กเพียงเครื่องเดียว เป็นสิ่งที่นำมาซึ่งการพัฒนา รูปแบบการให้บริการหน่วยเคลื่อนที่ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน

การให้บริการด้วยรูปแบบหน่วยบริการเคลื่อนที่ขนาดเล็กของสำนักงานขนส่งจังหวัดตาก เป็นการดำเนินการภายใต้ความคิดที่ต้องการเห็นผู้รับบริการได้รับความสะดวกและได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถเก็บรายได้เพิ่มขึ้นให้แก่รัฐ ที่สำคัญเป็นการป้องกันการนำรถไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง ป้องกันการกระทำผิดของผู้รับบริการที่ไม่ไปชำระภาษีรถตามกำหนด นับว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการชำระภาษีรถ และต่ออายุใบอนุญาตขับรถที่ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการปรับรูปแบบการให้บริการภาครัฐจากการทำงานเชิงรับเป็นการทำงานเชิงรุกโดยยึดความสะดวกและความพึงพอใจของประชาชนเป็นเป้าหมาย ส่งผลให้การบริการของรัฐมีความทันสมัยอีกทั้งแก้ไขปัญหาด้านสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าสามารถให้บริการประชาชน แบบ Door to Door ได้ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประชาชนก่อให้เกิดภาพลักษณ์ใหม่ที่ดีต่อการให้บริการของรัฐ โดยมีระดับความพึงพอใจงานบริการเฉลี่ยร้อยละ 98.42



จากข้อมูลที่ระบุในการวิจัยพบว่าจังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่เป็นเขาสูง ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลตัวเมือง ทำให้การเข้าถึงบริการของรัฐมีความยากลำบาก และไม่สะดวก ดังนั้น ผู้ที่มีรถใช้มักจะไม่นำมาดำเนินการชำระภาษีรถ หรือบริการด้านงานทะเบียนอื่นๆ ซึ่งเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เพราะการชำระภาษีรถ การเปลี่ยนชนิดและการต่ออายุใบอนุญาตขับรถเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 ที่ผู้มีรถทุกรายจะต้องปฏิบัติและส่งผลให้รัฐเสียรายได้ นอกจากนี้อาจมีการนำรถไปใช้ในเรื่องที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากเป็นเมืองติดชายแดนพม่า จากข้อมูลสำนักงานขนส่งจังหวัดตาก พบว่าจังหวัดตากมีรถที่จดทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 168,683 คัน และประชาชนมีความต้องการใช้บริการด้านใบอนุญาตขับรถประมาณปีละ 249,000 รายโดยประชากร 1 ใน 5 ของจำนวนประชากรในจังหวัดเป็นชาวไทยภูเขา ด้วยจำนวนปริมาณความต้องการใช้บริการจากรัฐมีมาก อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่อยู่ในที่ห่างไกล จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเดินทางเข้ามาติดต่อราชการซึ่งตั้งอยู่ในตัวเมือง สำนักงานขนส่งจังหวัดตาก เห็นถึงความไม่สะดวกของประชาชนที่ต้องเดินทางเข้ามาติดต่อขอรับบริการ ณ สำนักงาน จึงได้มุ่งมั่นปรับปรุงบริการเพื่อให้การบริการของรัฐมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้รับประโยชน์ทั้งการติดต่อและการขอรับบริการ โดยพัฒนาการให้บริการเป็นการบริการเชิงรุกนอกที่ตั้งสำนักงานในลักษณะ E-Service ด้วยการปรับปรุงระบบงานคอมพิวเตอร์ให้สามารถใช้งานแบบ Online นอกสำนักงานได้

ดังนั้นสำนักงานขนส่งจังหวัดตากจึงทำการปรับปรุงบริการ มีการให้บริการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ยังมีข้อจำกัดด้านระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์แบบ Online ทำให้การให้บริการโดยเฉพาะการชำระภาษีรถยังคงต้องให้บริการในรูปแบบ Manual ที่เจ้าหน้าที่ต้องเขียนรายการต่างๆ ทางทะเบียนด้วยลายมือ ในเบื้องต้น สำนักงานขนส่งจังหวัดตากจึงได้พยายามปรับวิธีการให้บริการเป็นแบบเชิงรุก โดยการออกหน่วยเคลื่อนที่ร่วมกับจังหวัดหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดือนละ 1 ครั้ง หรือใช้รถโมบายเคลื่อนที่ (E-Exam) ที่มีการติดตั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์สำหรับให้บริการด้านการออกใบอนุญาตขับรถนอกที่ตั้งสำนักงาน แต่รถโมบายพร้อมอุปกรณ์ใช้งบประมาณสูงในการออกไปให้บริการในแต่ละครั้งและมีข้อจำกัดในการขอใช้เนื่องจากในกลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน มีเพียงรถโมบาย 1 คัน จึงต้องใช้งานร่วมกัน ซึ่งเฉลี่ยแล้วสำนักงานขนส่งจังหวัดตากสามารถใช้รถโมบายเคลื่อนที่ (E-Exam) ออกบริการในพื้นที่ได้เพียงปีละ 6 ครั้ง (6 วัน) ทำให้ประชาชนยังคงเข้าถึงการบริการได้ยาก และส่งผลให้มีรถค้างชำระภาษี รวมทั้งมีปัญหาประชาชนไม่มีใบอนุญาตขับรถที่ถูกต้องจำนวนมาก

จากปัญหาความไม่เพียงพอของอุปกรณ์การปฏิบัติงานที่จะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและให้ประชาชนเข้าถึงงานบริการได้ง่าย ทำให้สำนักงานขนส่งจำนวนมากนำแนวคิดระบบให้บริการแบบ Single Window Service มาปรับใช้ในการให้บริการด้านทะเบียนรถและใบอนุญาตขับรถแก่ประชาชนที่อยู่ตามชนบทห่างไกลแบบเคลื่อนที่ไปนอกที่ตั้งสำนักงาน และการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวได้ พร้อมกับปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้สามารถ

รองรับกับรูปแบบการให้บริการตามแนวคิดข้างต้น และปรับปรุงระบบงานคอมพิวเตอร์ ให้สามารถใช้งานนอกที่ตั้งสำนักงานแบบ Online ได้ในลักษณะ E-Service โดยนำโปรแกรมการให้บริการ และดาวน์โหลดโปรแกรมระบบงานต่างๆ ของกรมการขนส่งทางบก เช่น ระบบงานทะเบียนระบบงานใบอนุญาตขับรถ เป็นต้น ให้สามารถใช้งานบนคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กได้ เวลาให้บริการจะเชื่อมโยงข้อมูลด้วยระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง (ADSL) หรืออินเทอร์เน็ตแบบไร้สาย (ใช้ Air card) เพื่อให้บริการในระบบ Single Window Service ได้ โดยจัดเป็นชุดหน่วยบริการขนส่งเคลื่อนที่ขนาดเล็ก พร้อมเครื่อง Printer 1 ชุด ออกให้บริการในพื้นที่ห่างไกล และการเดินทางไม่สะดวก

จากปัญหาดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการ สำนักงานขนส่งจังหวัดตากจึงได้จัดหน่วยเคลื่อนที่การให้บริการขนาดเล็กนี้มีจุดเด่นคือ ความประหยัด คุ่มค่า ยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง สามารถให้บริการประชาชน ด้านการชำระภาษีรถ การเปลี่ยนชนิดและต่ออายุใบอนุญาตขับรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และการดำเนินการด้านอื่นๆ ด้วยความสะดวก รวดเร็ว ณ จุดบริการเดียว และเป็นหน่วยงานแรกของกรมการขนส่งทางบกที่นำรูปแบบการให้บริการหน่วยเคลื่อนที่ขนาดเล็กมาใช้ในการให้บริการประชาชน ทำให้ไม่ต้องรอคอยรถโมบายของกรมมาช่วยในการปฏิบัติงาน

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการวิจัยเรื่องการให้บริการแก่ประชาชนด้วยการจัดระบบบริการให้มีความพร้อมทั้งอุปกรณ์และบุคลากร เป็นต้น ทำให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สามารถนำมาเป็นงานวิจัยเกี่ยวข้องของในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ” โดยพิจารณาในส่วนของการบริการแก่ประชาชนผู้รับบริการในการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพ

4.2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553, หน้า 122-124) รายงานวิจัยเรื่อง การให้บริการ ซึ่งเป็นการให้บริการเกี่ยวกับเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรถตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 ณ Drive Thru Service เป็นกรณีศึกษาการให้บริการสาธารณะของสำนักงานขนส่งเขตพื้นที่ 5 กรมการขนส่งทางบก โดยได้รับรางวัลรายการะบวนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

โดยการวิจัยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งมั่นพัฒนาเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนต่อยอดการบริการ Drive Thru Service” ที่ผ่านมา เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจสูงสุด โดยหนึ่งในบริการที่กรมการขนส่งทางบกมีแนวคิดในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการในครั้งนี้ คือ “การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรถ”

การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรถ เป็นการให้บริการงานด้านทะเบียนที่ต้องมีการตรวจสภาพรถ ได้แก่ การแจ้งเปลี่ยนชนิดเชื้อเพลิง เปลี่ยนสีรถ เปลี่ยนเครื่องยนต์ การแจ้งติดตั้ง

โครงเหล็กหรือโครงหลังคา โดยผู้ที่มาติดต่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว หลังจากผ่านการตรวจสอบสภาพรถแล้ว สามารถขับรถเข้าช่องให้บริการเพื่อดำเนินการทางทะเบียนได้ทันที ณ จุดบริการเดียว ไม่ต้องเสียเวลาหาที่จอดรถและไปติดต่อดำเนินการยังงานทะเบียนรถ

แต่เดิมผู้มาติดต่อขอรับบริการดังกล่าว จะต้องหาที่จอดรถติดต่อประชาสัมพันธ์บริเวณอาคาร 4 ชั้น 1 เพื่อเขียนคำขอแล้ว จึงนำรถเข้ารับการตรวจสอบสภาพ เมื่อผ่านการตรวจสอบสภาพรถแล้วเสร็จ จะต้องนำรถไปหาที่จอดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อมารับเอกสาร ณ เคาน์เตอร์บริการ อาคาร 4 ชั้น 1 ที่เจ้าหน้าที่บันทึกผลการตรวจสอบสภาพลงในระบบงาน (On-Line) แล้วจึงไปดำเนินการด้านทะเบียนที่อาคาร 2 ทำให้เจ้าของรถต้องเสียเวลาในการขับรถวนหาที่จอดสร้างปัญหาการจราจรและความแออัดของพื้นที่ภายในสำนักงาน ประกอบกับในปี พ.ศ. 2551 เกิดปัญหาวิกฤตน้ำมันแพง และมีนโยบายของภาครัฐในการลดหย่อนภาษีประจำปีให้กับรถที่ใช้ก๊าซส่งผลให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) หรือก๊าซธรรมชาติอัด (CNG) เป็นเชื้อเพลิงแทนน้ำมันเบนซินและดีเซล และทางกรมการขนส่งทางบกได้ออกประกาศให้เจ้าของรถที่ปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์จากน้ำมันมาใช้ก๊าซเพียงอย่างเดียวหรือร่วมกับก๊าซ ต้องนำรถเข้ารับการตรวจสอบสภาพภายในกำหนด 15 วัน ทำให้เจ้าของรถนำรถมาแจ้งเปลี่ยนชนิดเชื้อเพลิงเป็นจำนวนเพิ่มถึงวันละกว่า 2,000 ราย ทำให้มีปัญหาคอขวดในการให้บริการปัญหาจราจรติดขัด ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทางราชการจัดไว้ไม่เพียงพอกับผู้รับบริการหน้าเคาน์เตอร์บริการบนอาคาร

“Drive Thru Service” เป็นการพัฒนางานบริการด้านการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการติดต่อราชการ และลดการใช้พลังงานของประเทศ ตามนโยบายของกระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางบก ได้เพิ่มความสะดวกให้แก่เจ้าของรถด้วยบริการ “Drive Thru Service” ซึ่งเป็นบริการที่รวมขั้นตอนการตรวจสอบสภาพรถและการดำเนินการทางทะเบียนไว้ ณ จุดบริการเดียว โดยหลังจากเจ้าของรถนำรถเข้ารับการตรวจสอบสภาพแล้วสามารถขับรถเข้าช่องให้บริการเพื่อดำเนินการทางทะเบียน แล้วขับผ่านออกไปได้ทันที เพียงนำสมุดคู่มือจดทะเบียนรถ สำเนาบัตรประชาชนและหลักฐานการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของรถมาแสดงเท่านั้น

นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มความสะดวกให้แก่เจ้าของรถมากยิ่งขึ้นส่วนตรวจสอบสภาพรถยังได้ปรับปรุงขั้นตอนการตรวจสอบสภาพรถให้เจ้าของรถสามารถขับรถเข้ายื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่ ณ จุดประชาสัมพันธ์ ภายในอาคารตรวจสอบสภาพโดยไม่ต้องกรอกแบบคำขอ (ระบบ On-Line) เพียงลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องเท่านั้น จากนั้นจึงขับรถเข้ารับการตรวจสอบสภาพและรับเรื่องคืนจากช่างผู้ตรวจได้ทันที เพื่อไปดำเนินการทางทะเบียนในช่องบริการ “Drive Thru Service” ซึ่งอยู่ในบริเวณเดียวกันได้อย่างสะดวก ประหยัดเวลาและเชื้อเพลิง รวมทั้งลดขั้นตอนและระยะเวลาในการติดต่อราชการลงได้มาก โดยใช้เวลาเฉลี่ยไม่เกิน 10 นาที และใช้อัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพียง 2 คน สามารถลดระยะเวลาได้ถึงร้อยละ 89 สร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการสูงสุดถึงร้อยละ 96.26 (มีการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ “Drive Thru Service” ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม

2552 โดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 93.75 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2553 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ร้อยละ 96.26 หรือมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 2.51) ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ดังนี้

1) **ผู้รับบริการ** เป็นการให้บริการโดยผู้รับบริการไม่ต้องลงจากรถ ไม่ต้องเสียเวลาหาที่จอดรถ เป็นการเพิ่มความสะดวก รวดเร็ว ลดความเครียดจากการจราจรที่แออัด ทำให้ใช้เวลาในการติดต่อราชการน้อยลง เพิ่มโอกาสในการประกอบสัมมาอาชีพมากขึ้น

2) **กระบวนการ** เป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างงานตรวจสอบสภาพรถและงานทะเบียนได้อย่างต่อเนื่องและเหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนในการบันทึกผลการตรวจสอบ โดยยกเลิกการบันทึกผลการตรวจสอบในคำขอ และเมื่อการให้บริการสามารถดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ลดการพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้รับบริการ ทำให้กระบวนการมีความเป็น ธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาบุคคลที่มีพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์ โดยการแอบอ้างดำเนินการให้ (หน้าม้า) ได้ คิดเป็นร้อยละ 100 และ

3) **ความคุ้มค่า** การนำอุปกรณ์ในการเชื่อมต่อสัญญาณ ติดตั้ง IP Address และลงระบบงานกรมการขนส่งทางบกกับเครื่องตรวจสอบสภาพรถในอาคารตรวจสอบสภาพ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานบันทึกผลการตรวจสอบสภาพรถในระบบงาน เพื่อให้ข้อมูลเชื่อมโยง (On-Line) ไปยังระบบงานด้านทะเบียนรถโดยไม่ต้องใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ PC แบบตั้งโต๊ะ เป็นการนำเครื่องตรวจสอบสภาพรถที่มีอยู่แล้วมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งยังช่วยลดปัญหาการจราจรแออัด ลดมลพิษทางอากาศภายในบริเวณกรมการขนส่งทางบก และประหยัดพลังงานเชื้อเพลิงของเจ้าของรถได้ ซึ่งเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับกรมการขนส่งทางบกในฐานะหน่วยงานบริการประชาชนที่ให้บริการด้านความทันสมัยและใส่ใจประชาชน

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการวิจัยเรื่อง การให้บริการแก่ประชาชนด้วยการใส่ใจเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนจึงทำให้กรมการขนส่งทางบกเป็นองค์กรที่ไม่เคยหยุดนิ่งในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน ทำให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้เป็นอย่างดีซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สามารถนำมาเป็นงานวิจัยเกี่ยวของในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการพิธีกรรมงานศพ” โดยพิจารณาในส่วนของ การบริการแก่ประชาชนผู้รับบริการ ในการจัดการศพและพิธีกรรมงานศพที่มุ่งเน้นให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์สุขบริการต่อไป

### 5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการให้เอกชนมีบทบาทในการจัดบริการ

สมรักษ์ รักษาทรัพย์ และ ถวิล นิธิใบ ทำวิจัยเสนอสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2548, หน้า 380-384) รายงานวิจัยเรื่อง “การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม: ศึกษากรณีภารกิจด้านการพัฒนาพฤตินิสัย” โดยการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ข้อที่ว่าศึกษาภารกิจความเป็นไปได้ในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการพัฒนาพฤตินิสัยของกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก ซึ่งวัตถุประสงค์ข้อนี้มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาอยู่ในประเด็นที่กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการกิจ

จากการวิจัยนี้พบว่าการแปรรูปเรือนจำเป็นมาตรการที่กำลังได้รับความสนใจ ซึ่งความหมายทั่วไปของการแปรรูปเรือนจำ หมายถึงการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเรือนจำซึ่งมี 4 รูปแบบได้แก่ 1) ให้ภาคเอกชนลงทุนก่อสร้างเรือนจำ (Private Financing and Construction) 2) ให้ภาคเอกชนมาดำเนินการอุตสาหกรรมในเรือนจำ (Private Prison Industry) 3) ให้เอกชนจัดการบริการบางส่วน เช่น อาหาร ขนส่ง ด้านการแพทย์ (Private Provision of Services) และ 4) ให้เอกชนเข้ามาบริหารดำเนินการเรือนจำ (Private Prison Management)

ในการวิจัยได้ระบุ ข้อดี ข้อด้อย โอกาสและอุปสรรคในการแปรรูปเรือนจำไว้ซึ่งจะได้นำมาเสนอโดยสังเขปในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

**ข้อดี** คือเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศซึ่งเป็นเงินที่ได้จากภาษี สำหรับประเทศไทยซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้นของนักโทษสูงมีปัญหาความแออัดภายในเรือนจำ ถ้าจะให้นักโทษมีความเป็นอยู่ตามมาตรฐานสากลจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากสำหรับปรับปรุงเรือนจำ ดังนั้น ถ้าให้เอกชนมาดำเนินการธุรกิจเรือนจำ จะทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้และสามารถนำค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ

**ข้อด้อย** คือเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรแม้จะปฏิบัติงานตามเงื่อนไขของสัญญาที่ทำกับรัฐบาลแต่การบิดเบือนข้อตกลงอย่างแนบเนียนก็มีโอกาสเกิดได้เสมอ เช่น การจัดอาหารที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีคุณภาพต่ำ เช่น เสื้อผ้า ผ้าห่มที่มีคุณภาพต่ำ หรือการจัดโครงการที่ช่วยปรับพฤตินิสัยของผู้ต้องขังที่ใช้งบประมาณน้อยซึ่งไม่ค่อยเป็น ประโยชน์ต่อการเพิ่มทักษะให้กับผู้ต้องขัง

**โอกาส** คือเป็นการสร้างงานและเกิดธุรกิจต่อเนื่องจากการแปรรูปเรือนจำ เช่น ธุรกิจการประกอบอาหารสำหรับผู้ต้องขัง ร้านค้าย่อยๆ เพื่อบริการให้ผู้ต้องขัง

**อุปสรรค** คือความผิดของผู้ต้องขังมีความหลากหลาย เช่นการลักทรัพย์ ข่มขืน และการฆ่าคนตาย เอกชนอาจไม่คุ้นเคยกับการควบคุมนักโทษที่มีความดุร้ายดังนั้นจึงหาพนักงานมาทำงานในเรือนจำยาก พนักงานอาจมีการลาออกบ่อย เมื่อขาดผู้คุมที่มีความชำนาญและไม่มี

ความสามารถคอยดูแลให้ผู้ต้องขังอยู่ในความสงบได้จนอาจนำไปสู่การจลาจลในเรือนจำได้ หรือมีการหนีออกจากเรือนจำ ทำให้ประชาชนทั่วไปมีความเป็นอยู่อย่างหวาดกลัวการประกอบอาชญากรรมของผู้หลบหนีออกจากคุก

จากการที่สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้ทำการวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่มีความเป็นไปได้ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการบริการ ทั้งนี้อยู่ที่ความพร้อมของเอกชนและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการซึ่งงานวิจัยดังกล่าวนี้สามารถนำมาเป็นงานวิจัยเกี่ยวของในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการพิธีกรรมงานศพ” โดยพิจารณาในส่วนของ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพ

#### 5.4 สรุปงานวิจัยเข้าสู่ประเด็นปัญหาการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดบริการพิธีกรรมงานศพ” นี้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้พิจารณาถึงส่วนที่เกี่ยวข้องจากนั้นจึงสรุปได้ดังนี้

การจัดการศพและพิธีกรรมงานศพมีองค์ประกอบที่เป็นการกระทำที่เป็นพิธี เป็นขั้นตอนที่ปฏิบัติตามความเชื่อของคนในสังคมไทยและความเชื่อตามแนวทางทางศาสนา เป็นกิจกรรมที่ทำสำหรับคนที่ตายแล้ว ซึ่งมนุษย์สมมติขึ้นเป็นขั้นเป็นตอน มีระเบียบวิธีที่จะให้สำเร็จผลหรือนำไปสู่ผลตามต้องการในสิ่งที่คาดหวังไว้ อีกทั้งความหมายทางอารมณ์ความรู้สึกและความเชื่อของมนุษย์โดยทำให้เกิดความสบายใจ และมีกำลังใจที่จะดำเนินชีวิตต่อไป ซึ่งการนำแนวคิดการบริการแก่ผู้รับบริการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการในสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพ มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ รวมถึงพัฒนาให้เกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น นับว่าเป็นแนวทางที่สมควรทำเป็นอย่างยิ่ง เพราะว่าจัดการศพและพิธีกรรมงานศพในปัจจุบันมีสินค้าและการบริการที่เกิดขึ้นจากการจัดจำหน่ายของร้านค้า จึงทำให้มองเห็นว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นผลดีกับรัฐที่จะได้เก็บภาษีการค้าด้วย จึงควรจัดให้มีการบริการ และการบริการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ในกรณีร้านค้าที่มีอยู่แต่เดิมควรมีการผลักดันส่งเสริมให้ทุกร้านค้าที่มีการจัดจำหน่ายสินค้าและการบริการพิธีกรรมงานศพได้เหมือนเดิมทุกประการ แต่เพื่อให้เกิดการเห็นเป็นรูปธรรมจึงควรนำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการให้บริการพิธีกรรมงานศพมาประยุกต์ใช้ให้เกิดความเหมาะสมต่อไป