

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีในการกำหนดนโยบายและการแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ

การศึกษาการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาเฉพาะด้านการพัฒนาในมิตินโยบาย พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๕๔ เบื้องต้นต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ โดยนำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการและการบริหารราชการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นด้วย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการและการบริหารราชการ

๑. ระบบราชการ

ระบบราชการ เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารงานขององค์กรของรัฐ เป็นเรื่องเกี่ยวกับงานสาธารณะที่ปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจตามตัวบทกฎหมาย การจัดอำนาจหน้าที่หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน มีพฤติกรรมที่มีเหตุผลและมีลักษณะสากลนิยม และต้องมีการใช้ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นการบริหารงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น การบริหารระบบราชการจึงมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ การมีส่วนในการกำหนดนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญในการดำรงไว้และพัฒนาวัฒนธรรมของสังคม โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการและการบริหารราชการ ที่สำคัญโดยสังเขป (อำนาจ ศรีพูนสุข, ๒๕๕๒) ดังนี้

๑.๑ หลักการจัดองค์กรแบบราชการ (bureaucracy)

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมจิตวิทยาชาวเยอรมันได้กล่าวถึง องค์ประกอบสำคัญขององค์กรแบบราชการไว้ว่า เป็นองค์การที่ปฏิบัติงานบนพื้นฐานสำคัญ คือมีกฎระเบียบแน่นอน การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาการตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผลเชิงวิชาการและความถูกต้องในแง่ของกฎหมายการบริหารงาน

ใช้ระบบการจัดเก็บเอกสารอย่างเป็นระเบียบ การทำงานราชการถือเป็นอาชีพ ความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรมีลักษณะที่เป็นทางการ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งพิจารณาจากความรู้ความสามารถ

๑.๒ การจัดระเบียบการบริหารราชการตามแนวคิดด้านการจัดองค์การ

การจัดโครงสร้างและองค์การของระบบราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการต่างๆ โดยทั่วไปมักยึดถือตามวิธีการแบ่ง ดังนี้

(๑) การจัดแบ่งตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่ในการติดต่อกับต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ดูแลรักษาสุขภาพ กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษา

(๒) การจัดแบ่งตามกระบวนการทำงานหรือลักษณะงาน วิธีนี้เหมาะกับกิจกรรมหรือหน้าที่ที่ต้องทำเป็นกระบวนการ หรือมีขั้นตอนต่อเนื่องกันยืดยาว เช่น แผนกคำร้อง แผนกตรวจสอบเอกสารหลักฐาน แผนกการเงิน และแผนกออกใบอนุญาต เป็นต้น

๑.๓ การจัดระเบียบการบริหารราชการตามแนวคิดด้านกฎหมาย

แนวคิดด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบเกี่ยวกับการปกครองของรัฐมีอยู่สองสาขา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง มีจุดเน้นอยู่ที่อำนาจรัฐและกลไกของรัฐ โดยมุ่งไปที่การจัดระเบียบหรือความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับพลังทางสังคมอื่นๆ และกลไกที่จะมารองรับอำนาจรัฐ เพื่อทำหน้าที่น่านโยบายไปปฏิบัติ กลไกนี้คือระบบราชการ ซึ่งอาจแยกได้เป็น กลไกที่ทำหน้าที่ด้านการป้องกันปราบปราม รักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ศาล และเรือนจำ และกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ด้านอุดมการณ์ ได้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษา ศาสนา กฎหมาย การเมือง สหภาพแรงงาน สื่อสารมวลชน ฯลฯ

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับการบูรณาการ

การบริหารงานแบบบูรณาการ เป็นการบริหารที่ภาคเอกชน หรือธุรกิจขนาดใหญ่ ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม องค์กรเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทาง

แก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจร โดยการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร (Chief Executive Officer : CEO) สามารถสั่งการ บังคับบัญชา ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบาย และสนองตอบต่อความต้องการและข้อเท็จจริงได้โดยตรง ปรับเปลี่ยนการบริหารงานจากแบบ Inside out approach เป็นบริหารแบบลดขั้นตอนการทำงาน เน้นการมีส่วนร่วม รับฟังความคิดเห็นจากข้างนอกเข้ามาข้างใน (Outside in approach)

๒.๑ ความหมายการบริหารงานแบบบูรณาการ

สุธี สุทธิสมบูรณ์ และ สมาน รังสิโยภักดิ์ ให้ความหมายของการบริหารว่าการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่งการบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายว่า การบริหารคือการใช้ศาสตร์และศิลป์ประสานเอาทรัพยากรทางการบริหาร (Administration Resources) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration CEO)

การจัดการแบบบูรณาการมุ่งเน้นการให้ความรู้และความเข้าใจ เพื่อส่งผลสำเร็จแก่องค์กร โดยเน้นให้ครอบคลุมสำหรับมาตรฐานทางด้านคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ มาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม ISO ๑๔๐๐๑ Environment และมาตรฐานทางด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย มอก. ๑๘๐๐๑ ซึ่งนำมาใช้หลากหลายธุรกิจและมีองค์กรจำนวนมากนำมาประยุกต์ใช้ และได้รับการรับรองโดยหน่วยงานออกใบรับรอง ซึ่งต่อไปก็สามารถที่จะนำมาตรฐานหรือข้อกำหนดอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานระบบบริหารแบบบูรณาการทั้งหมดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนความหมายของการบูรณาการนั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้ความหมายว่า คือ การนำหน่วยที่แยก ๆ กัน มารวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว

Longman Dictionary ๑๙๗๘ ให้ความหมาย Integrate ว่า to join to Something else so as to form, to join in society as a whole

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ให้ความหมายว่า การทำให้หน่วยงานย่อย ๆ ทั้งหมดที่สัมพันธ์ซึ่งอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามารวมทำหน้าที่ประสานกลมกลืนเป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว

กล่าวโดยสรุป “การบริหารงานแบบบูรณาการ” หมายถึง การบริหาร การจัดสรร ทรัพยากร ความรู้ ความสามารถ เทคโนโลยี การประสานงานและวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้งาน บรรลุวัตถุประสงค์ โดยรวมกันทำหน้าที่อย่างกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียว นำมาตรฐานการจัดการต่างๆ มา ใช้ประยุกต์ใช้ในการบริหารธุรกิจ เช่น ด้านคุณภาพ ISO ๙๐๐๑ ด้านสิ่งแวดล้อม ISO ๑๔๐๐๑ ด้าน อาชีวอนามัย และความปลอดภัย มอก. ๑๘๐๐๑ โดยการนำมาใช้รวมกันเป็นระบบการบริหารเดียวของ องค์กร โดยทุกกระบวนการ ทุกหน่วยงานต้องทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการ รวมเข้าด้วยกันเป็นเนื้อเดียวกัน การบูรณาการ (Integrated) เป็นสิ่งที่ควรทำเพื่อรองรับการรวบรวมบริหาร ด้านอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพเข้ามาใช้ในองค์กรเพื่อให้มีประสิทธิภาพ เช่น TQM, Sig Sigma, Supply Chain Management, Lean Manufacturing, Just in Time, Balance Scorecard, Benchmarking เป็นต้น (เทคนิค การจัดการสมัยใหม่, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

๒.๒ ประโยชน์จากการใช้ระบบบริหารแบบบูรณาการ

- (๑) เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน
- (๒) สามารถใช้ทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลร่วมกันอย่างมี ประสิทธิภาพ
- (๓) พนักงานทำงานโดยง่าย สะดวก มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งจะปรับเปลี่ยนอย่าง ต่อเนื่อง
- (๔) ลดความสูญเปล่า ซ้ำซ้อน ในการบริหาร
- (๕) ลดค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตาม และประเมิน
- (๖) สร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กร

๒.๓ แนวคิดระบบบริหารแบบบูรณาการ

เพื่อทำความเข้าใจระบบบริหารแบบบูรณาการ เราควรรู้จักคำนิยามของระบบ บริหารแบบบูรณาการ ซึ่งกำหนดโดย Institution of Occupational Safety and Health: IOSH คือ “เมื่ออ้างถึงระบบบริหารแบบบูรณาการ หมายถึง การรวมเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวของโครงสร้าง องค์กร กลยุทธ์ธุรกิจ การจัดสรรทรัพยากร และกระบวนการตรวจและประเมินสมรรถนะ” ดังนั้น จึงควรครอบคลุมการกำหนดและจัดทำ

- (๑) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- (๒) กระบวนการธุรกิจ
- (๓) การบริหารและจัดสรรทรัพยากร ความรู้ ความสามารถ และเทคโนโลยี
- (๔) การปฏิบัติให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์กร

๓. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น

(๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๕) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) หมายถึง การจัดระบบการบริการราชการ การจัดโครงสร้าง ทักษะคิดในการบริหารราชการ และการกำหนดแนวทางที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐: ๕ – ๑๐)

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาครัฐ อาจดำเนินการได้ในหลายมิติ ตามความเหมาะสมและความต้องการพื้นฐานของประชาชนในแต่ละสังคม องค์การ International Association for Public Participation (IAP๒) เป็นสถาบันนานาชาติได้ศึกษาและกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๕ ระดับ ดังนี้

ระดับที่ ๑ การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ (To Inform) เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนน้อยสุดซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

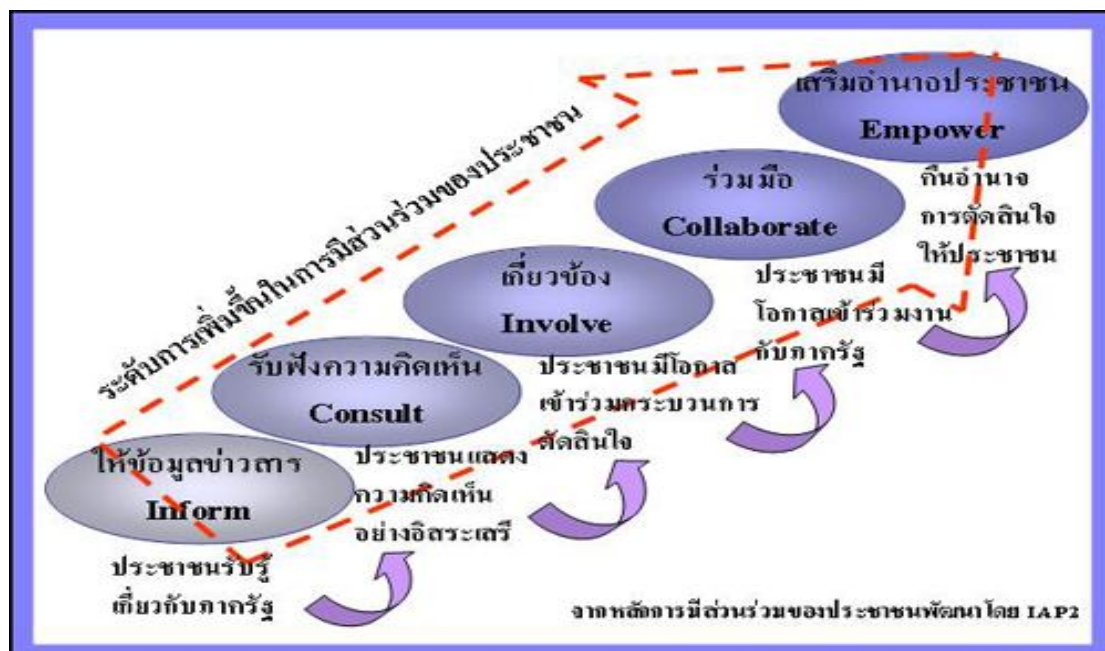
ระดับที่ ๒ การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินการ/การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ อย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน (To Consult)

ระดับที่ ๓ เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ขอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน (To Involve) การมีส่วนร่วมระดับนี้มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วม

ระดับที่ ๔ การที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ (To Collaborate)

ระดับที่ ๕ การเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทเต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

แผนภาพที่ ๒ : ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



ที่มา : Public Participation Spectrum พัฒนาแนวคิด โดย International Association for Public Participation (IAP2)

๔. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

การประสานงานเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของการบริหาร ที่สามารถนำไปสู่คุณภาพการบริหาร นำมาซึ่งผลสำเร็จขององค์กร และองค์กรที่ต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้การประสานงานเพื่อให้เกิดการร่วมมือ ลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดประโยชน์อื่นหากการประสานงานนั้นเป็นการประสานงานที่ดี และมีลักษณะหรือประเภทที่เหมาะสมกับงาน โดยเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การประสานงานระหว่างองค์กรถือเป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ (แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน, ออนไลน์, ๒๕๕๔) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๑ ความหมายการประสานงาน (coordination)

สมพงษ์ เกษมสิน การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จัดระเบียบให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อให้สมดุลและสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

เกษม สุวรรณกุล การประสานงานคือการที่บุคคล หรือหน่วยงานในองค์การ ทำงานร่วมกับบุคคลอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน

Yehezkel Dror การประสานงาน คือ กระบวนการทางการบริหารที่เกี่ยวกับการ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานต่างๆ รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอันจะทำให้การบริหารงานสามารถ บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ โดยทั่วไปได้ทั้งหมด

๔.๒ ประเภทของการประสานงาน

Fremaont E. Kart and James E. Roseburzwing แบ่งการประสานงานเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การประสานงานภายในองค์การ (internal coordination) และการประสานงานภายนอกองค์การ (external coordination)

๔.๓ การประสานงานระหว่างองค์การ

การประสานงานระหว่างองค์การ ซึ่งอาจจะอยู่ต่างสังกัด มีความจำเป็น ที่จะต้องประสานหรือสร้างความสัมพันธ์กันในการปฏิบัติ เพื่อให้การประสานงานเกิดความสมบูรณ์ เกิดประสิทธิภาพ

การประสานงานตามแนวคิดของ Vlonglom, Yep, Mulford Dillman ได้ เสนอแนะวิธีการประสานงานหรือระหว่างองค์การในระดับต่างๆ และจะต้องกระทำทุกระดับจึงจะเกิด การประสานกันได้ ดังนี้ คือ

(๑) ความร่วมมือระหว่างองค์การหรือหน่วยงานระดับต่ำ (low level cooperation between organization)

(๒) ความร่วมมือระหว่างองค์การหรือหน่วยงานระดับกลาง (middel level cooperation between organization)

(๓) ความร่วมมือระหว่างองค์การหรือหน่วยงานระดับสูง (high level cooperation between organization) เช่นเดียวกับในระดับต่ำและระดับกลาง

การประสานงานตามแนวคิดของ (thompson) ได้เสนอรูปแบบการประสานงานระหว่างองค์การแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้ คือ

(๑) การประสานงานในแนวตั้ง (vertical coordination) หรือการประสานงานโดยอำนาจ (coordination by authority) ในกรณีของการประสานงานระหว่างองค์การแล้ว การประสานงานในแนวตั้งนี้จะเป็นไปได้ยาก เพราะแต่ละองค์การย่อมมีอำนาจเฉพาะตัวของตนอยู่ซึ่งคงจะไม่ยอมด้อยกว่าอีกองค์การเป็นแน่

(๒) การประสานงานโดยแผนและข้อตกลง (coordination by plan or agreement) การประสานงานตามนัยนี้ จะเป็นกรณีที่ไม่มีโครงสร้างของอำนาจระบุไว้ล่วงหน้าในทางปฏิบัติ องค์การที่เกี่ยวข้องจะตัดสินใจร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีบทบาทของตนร่วมกัน การตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเป็นระบบร่วมกัน

(๓) การประสานงานโดยอาศัยการปรับตัวเข้าหากัน (coordination by mutual adjustment) รูปแบบการประสานงานในลักษณะนี้ไม่มีรูปแบบทางอำนาจระบุไว้แน่ชัด หรือไม่มีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร เกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การไว้ แต่การประสานงานจะเกิดขึ้นจากความริเริ่มขององค์การและหน่วยงานแต่ละหน่วยงานเอง หรือเกิดขึ้นโดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการในการติดต่อประสานงานกัน

๕. แนวคิดและทฤษฎีการบริหารความขัดแย้ง

ความขัดแย้งถือเป็นเรื่องปกติของการอยู่ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมครอบครัว สังคมเพื่อน สังคมการทำงาน ยิ่งสังคมมีขนาดใหญ่มากขึ้น ยิ่งมีโอกาที่จะเกิดความขัดแย้งได้มากยิ่งขึ้น แต่ความขัดแย้งไม่ใช่สิ่งที่แยแสเสมอไป จะสามารถใช้ความขัดแย้งให้เกิดประโยชน์ได้อย่างไร โดยพิจารณาจากทฤษฎีการบริหารความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนี้ (แนวคิดและทฤษฎีการบริหารความขัดแย้ง, ออนไลน์, ๒๕๕๐)

(๑) แนวคิดสมัยดั้งเดิม (Traditional View) ความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี หากหลีกเลี่ยงได้ควรหลีกเลี่ยง ผู้บริหารจะต้องกำจัดความขัดแย้งขององค์การ โดยการออกกฎระเบียบ กระบวนการที่เข้มงวด เพื่อที่จะทำให้ความขัดแย้งหมดไป

(๒) แนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation View) จะสนับสนุนการยอมรับความขัดแย้ง และความขัดแย้งอาจจะมีประโยชน์ต่อภายในองค์กรได้บ้างในบางเวลา

(๓) แนวคิดสมัยใหม่ (Contemporary View) จะสนับสนุนความขัดแย้งบนรากฐานที่ว่าองค์การที่มีความสามัคคี ความสงบสุข ความเจียบสงบ และมีความร่วมมือ หากไม่ยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้น จากความขัดแย้ง การให้ความร่วมมือแก่องค์การจะกลายเป็นความเฉื่อยชา อยู่เฉย และไม่ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการคิดค้นใหม่ ๆ

Filley (๑๙๗๕) ได้เสนอกระบวนการของความขัดแย้ง โดยแบ่งออกเป็น ๕ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) สภาพก่อนเกิดความขัดแย้ง (Antecedent Condition of Conflict) เป็นลักษณะของสภาพการณ์ที่อาจปราศจากความขัดแย้ง แต่จะนำไปสู่การขัดแย้ง

(๒) ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ (Perceived Conflict) เป็นการรับรู้จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น

(๓) ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ (Felt Conflict) โดยอาจมีความรู้สึกได้ว่า ถูกคุกคาม ถูกเกลียดชัง กลัว หรือไม่ไว้วางใจ

(๔) พฤติกรรมที่ปรากฏชัด (Manifest Behavior) อาจแสดงความก้าวร้าว การแข่งขัน การโต้เถียงหรือการแก้ปัญหา

(๕) การแก้ปัญหาหรือระงับความขัดแย้ง (Conflict Resolution or Supervision) วิธีการแก้ไขความขัดแย้งมี ๔ วิธี ได้แก่

๑) วิธีชนะ-แพ้ (Win-Lose Methods)

๒) วิธีแพ้ทั้งคู่ (Lose-Lose methods)

๓) วิธีการที่ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win-Win methods)

๔) วิธีการแก้ปัญหาร่วมกัน หรือแบบชนะทั้งคู่ (Win-Win Methods)

จอห์นสัน และจอห์นสัน (Johnson & Johnson, ๑๙๘๗: ๒๗๓) มีแนวคิดว่าคุณลักษณะแตกต่างกัน จึงใช้กลยุทธ์ในการจัดการความขัดแย้งโดยแต่ละคนมีรูปแบบการแก้ปัญหาเป็นของตนเอง สามารถเปลี่ยนแปลงการเรียนรู้และหาวิธีการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการจัดการความขัดแย้งในภาวะขัดแย้งประเด็นหลักที่ต้องใส่ใจ คือ การบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัว เมื่ออยู่ในภาวะขัดแย้ง คนแต่ละคนจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากผู้อื่น และการรักษาสัมพันธภาพกับบุคคลอื่นแบบพฤติกรรมในการจัดการความขัดแย้ง ๕ แบบ คือ

(๑) ลักษณะแบบ "เต่า" (ถอนตัว, หดหัว) มีลักษณะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ยอมละวัตถุประสงค์และความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยการหลีกเลี่ยงไม่เผชิญกับคู่กรณี จะไม่ตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ปัญหา

(๒) ลักษณะแบบ "ฉลาม" (บังคับ, ชอบใช้กำลัง) เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยใช้อำนาจตามตำแหน่ง คำนึงถึงเป้าหมายงานหรือความต้องการของตนเองมากกว่าความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

(๓) ลักษณะแบบ "ตุ๊กตาหมี" (สัมพันธ์ภาพราบรื่น) เชื่อว่าความขัดแย้งหลีกเลี่ยงได้เพื่อเห็นแก่ความกลมเกลียว ยอมยกเลิกเป้าหมาย เพื่อรักษาสัมพันธ์ภาพอันดีไว้

(๔) ลักษณะแบบ "สุนัขจิ้งจอก" (ประนีประนอม, แก้ปัญหาเฉพาะหน้า) จะคำนึงถึงเป้าหมายส่วนตนและสัมพันธ์ภาพกับบุคคลอื่นในระดับปานกลาง แสวงหาการประนีประนอม พร้อมและเต็มใจที่จะสละวัตถุประสงค์และสัมพันธ์ภาพบางส่วนเพื่อหาข้อตกลงร่วมที่ดี

(๕) ลักษณะแบบ "นกฮูก" (เผชิญหน้ากัน, สุขุม) จะมองความขัดแย้งว่าเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข ให้คุณค่าแก่เป้าหมายและสัมพันธ์ภาพ สิ่งที่ต้องการคือการบรรลุเป้าหมายของตนเองและผู้อื่น

๖. แนวคิดและทฤษฎีในการติดต่อสื่อสาร (ขานเป็น เรื่องจรรยาบรรณ, ออนไลน์, ๒๕๕๓)

๖.๑ ความหมายของการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการถ่ายทอดข่าวสารจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง หรือ จากกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการถ่ายทอดอาจใช้ภาษาพูด ภาษาเขียน หรือ สัญลักษณ์อื่นๆที่สามารถทำให้เข้าใจข่าวสารได้ตรงกัน

๖.๒ ความสำคัญ

การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญและประโยชน์ในการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา ดังนี้

(๑) ทำให้บุคลากรทราบนโยบาย พันธกิจ วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์และมาตรฐานของสถานศึกษา เพราะผู้บริหารต้องถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้ให้บุคลากรเข้าใจ เพื่อให้การบริหารบรรลุเป้าหมาย

(๒) ทำให้บุคลากรทราบบทบาทและหน้าที่ของตน โดยผู้บริหารจะต้องมอบหมายงานให้ชัดเจน

(๓) ผู้บริหารจะต้องสอนและแนะนำวิธีการทำงานให้บุคลากรแต่ละคนเข้าใจการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน

(๔) ช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยการยกย่องชมเชย เผยแพร่ผลการปฏิบัติงาน

(๕) ช่วยให้ผู้บริหารได้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งในส่วนที่ก้าวหน้าและเป็นปัญหา ทำให้นำมาปรับปรุงการทำงานของตนได้

(๖) ช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกับชุมชนในการจัดการศึกษา

(๗) สร้างบรรยากาศแห่งการอบอุ่น เป็นมิตร และเป็นกันเอง เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน

(๘) ทำให้บุคลากรในระดับเดียวกันได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการทำงานของแต่ละคนหรือแต่ละฝ่าย ทำให้ทราบวิธีการทำงานและปัญหาของกันและกัน

(๙) ทำให้บุคลากรยึดเป้าหมายของสถานศึกษาเป็นหลักในการทำงาน

(๑๐) ส่งเสริมกระบวนการทำงานเป็นทีม

(๑๑) ประหยัดทรัพยากรในการบริหาร

๖.๓ แนวคิดการติดต่อสื่อสาร

Mary Parker Follett ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารไว้ ๒ แนวคิด คือ

(๑) การตอบสนองซึ่งกันและกัน Follett เชื่อว่าในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะไม่เกิดปฏิกริยาตอบสนองต่อสิ่งเร้าแบบดั้งเดิม แต่คนมีปฏิกริยาระหว่างกัน (interaction) มีอิทธิพลต่อกัน และยอมรับเกี่ยวกับวงของสิ่งย้อนกลับ (feedback loop) ของการติดต่อระหว่างกัน

(๒) เป้าหมายของการรวมตัวกัน บางครั้งเรียกว่า “การประสานงาน” มีการจัดการให้คนในองค์การบรรลุความมุ่งหมายร่วมกัน

Elton Mayo และคณะได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์คนงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความคิดเห็นของคนงานในเรื่องงานที่ปฏิบัติอยู่ ความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา Mayo ได้ให้แนวทางที่ผู้สัมภาษณ์ต้องปฏิบัติตามดังนี้ ซึ่งถือว่าเป็นเทคนิคการฟังที่มีประสิทธิภาพ คือ มุ่งความสนใจไปยังบุคคลที่ถูกสัมภาษณ์ ฟังเพียงอย่างเดียว ห้ามพูด ห้ามโต้แย้ง หรือให้คำแนะนำ ฟังในสิ่งที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้พูดหรือไม่ต้องการพูดถึง หรือไม่สามารถพูด สรุปสิ่งที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้พูดและให้ข้อเสนอแนะ สิ่งที่ถูกถือว่าเป็นความลับ

๖.๔ หลักการติดต่อสื่อสารของ Chester I. Barnard

Barnard เสนอหลักการติดต่อสื่อสารไว้ดังนี้

- (๑) ช่องทางการติดต่อสื่อสารควรประกาศให้รู้อย่างชัดเจนและแน่นอน
 - (๒) อำนาจหน้าที่ปรากฏอยู่ในช่องทางของการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ
 - (๓) เส้นทางของการติดต่อสื่อสาร (line of communication) ต้องสั้นและตรง
- ประเด็น
- (๔) เส้นทางของการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์จะถูกนำมาใช้
 - (๕) ผู้ที่มีความสามารถจะเป็นศูนย์กลางของการติดต่อสื่อสารซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่หัวหน้างาน
- (๖) เมื่อองค์การกำลังดำเนินการ ไม่ควรขัดขวางเส้นทางของการติดต่อสื่อสาร

๖.๕ แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ของการติดต่อสื่อสาร

การศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ของการติดต่อสื่อสารมีลักษณะสำคัญหลายประการ คือ

- (๑) พฤติกรรมทุกชนิดเป็นการติดต่อสื่อสาร
- (๒) การติดต่อสื่อสารอาจจะใช้พฤติกรรมทั้งทางวัจนะ (verbal) หรืออวัจนะ (nonverbal) ในขณะที่ทำการติดต่อสื่อสารทุกครั้ง
- (๓) การติดต่อสื่อสารทุกครั้งมีเนื้อหาสาระ ซึ่งเนื้อหาสาระจะกำหนดพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งสาระกับผู้รับสารด้วย
- (๔) พฤติกรรมการติดต่อสื่อสารมีลักษณะเป็นกระบวนการ
- (๕) พฤติกรรมการติดต่อสื่อสารมีลักษณะเป็นวงกลม (Circular)
- (๖) พฤติกรรมการติดต่อสื่อสารมีลักษณะซับซ้อน (Complex)
- (๗) การติดต่อสื่อสารมีลักษณะของพฤติกรรมการเข้ารหัสสารและถอดรหัสสาร (Decoding-Encoding Behavior)
- (๘) พฤติกรรมการติดต่อสื่อสารมีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์ (Interaction)
- (๙) การติดต่อสื่อสารเป็นพฤติกรรมที่ไม่สามารถแก้ไขใหม่ (Irreversible) หรือซ้ำของเดิมได้ (unrepeatable)

๖.๖ กระบวนการติดต่อสื่อสาร

โรบบินส์และคูลตาร์ (Robbins and Coulter) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบกระบวนการติดต่อสื่อสารไว้ ๗ องค์ประกอบ ได้แก่

(๑) ผู้ส่งข่าวสาร (sender) อาจเป็นคนหนึ่งหรือกลุ่มที่ต้องการสื่อสารไปยังผู้อื่น จะต้องมีความหมายชัดเจนว่าตนจะสื่อสารอะไร ไปให้ใคร เพื่อเป้าหมายใด และใช้ช่องทางการสื่อสารแบบใด

(๒) ข่าวสาร (message) สิ่ง que ผู้ส่งข่าวสารต้องการถ่ายทอดให้ผู้รับข่าวสารรับรู้

(๓) การเข้ารหัส (encoding) หรือการแปลความหมายของข่าวสารที่จะส่ง ผู้ส่งจะต้องแปลความคิดของตนให้เป็นสัญลักษณ์ที่มีความหมายและให้ผู้รับเข้าใจ อาจเป็นการพูด การเขียน หรืออย่างอื่น

(๔) ช่องทางส่งข่าวสาร (channel) ผู้ส่งต้องเลือกช่องทางให้เหมาะสมกับจุดประสงค์และชนิดของข่าวสาร

(๕) การแปลความหมายหรือการถอดรหัส (decoding) ผู้รับสารต้องแปลความหมายของข่าวสารที่ส่งมา โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ ทักษะและความสัมพันธ์ที่มีกับผู้ส่งสารด้วย

(๖) ผู้รับข่าวสาร (receiver) ได้แก่ ผู้ฟัง ผู้อ่าน หรือผู้รับสัญญาณต่างๆ

(๗) การส่งข้อมูลป้อนกลับ (feedback) สิ่งที่ต้องระมัดระวังในการสื่อสารคือความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้รับสารและผู้ส่งสาร เพื่อแก้ไขให้เข้าใจตรงกันก็โดยอาศัยการให้ข้อมูลป้อนกลับของผู้รับสาร

๗. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management)

การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่มีแนวคิดให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และคุณภาพ (Quality) ของการให้บริการที่มีความคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นตัวตั้ง โดยส่วนราชการต้องนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนของภาครัฐ กระแสการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management หรือ NPM) เริ่มมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐ และ

ต้นทศวรรษ ๑๙๙๐ ของบรรดากลุ่ม “ประเทศเวสมินสเตอร์” โดยเฉพาะอังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (รวมถึงในระดับท้องถิ่นและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา) ในบางครั้งอาจจะมีการเรียกชื่อภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันออกไป เช่น Managerialism, Market-based Public Administration, Reinventing Government, Governance, Entrepreneurial Government สรุปการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, ๒๕๕๔ : ๒-๒) โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) เน้นการบริหารโดยการให้อยู่ในมือของนักบริหารจัดการแบบมืออาชีพ (Professional Management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพราะเป็นคนคอยบริหารจัดการ เป็นบุคคลที่มีความกระตือรือร้น มีวิสัยทัศน์ ทำงานมีหลักการมีเหตุผล

(๒) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ขณะเดียวกันมีการให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for Process)

(๓) ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและการให้รางวัล ขณะเดียวกันมีการให้น้ำหนักกับผลลัพธ์มากกว่าระเบียบวิธีการขั้นตอน

(๔) พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน ผลทำให้มีการแตกหรือแยกหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป

(๕) เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น หมายความว่า การดำเนินการเช่นนั้นจะช่วยให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายลดลง ขณะเดียวกันมีคุณภาพมาตรฐานดีขึ้น

(๖) ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้การบริหารมีความทันสมัยมากขึ้น

(๗) เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

การบริหารราชการไทย

๑. หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการราชการไทย

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน มีอยู่ด้วยกัน ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ สำหรับประเทศไทย ยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และหลักการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด กล่าวคือ รัฐบาลใช้หลักการรวมอำนาจและหลักการแบ่งอำนาจผสมผสานกันไป ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมได้ทุกส่วนของประเทศ โดยผ่านตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพ มีความมั่นคงจนถึงปัจจุบัน ส่วนหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นหลักใหม่ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ การจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน ใช้หลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (สมาน รังสียกฤษฎ์, ๒๕๔๖ : ๒๘-๖๗) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ใช้หลักการรวมอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

(๒) ใช้หลักการแบ่งอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอ

(๓) ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

๒. ปัญหาของระบบราชการไทย

สภาพการณ์ต่าง ๆ ในโลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ซึ่งระบบราชการไทย นอกจากจะไม่สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรมให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่แล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันด้านการค้าเวทีโลกอีกด้วย ปัญหาการบริหารราชการของไทยที่ผ่านมา ในอดีตมีปัญหาหลัก ดังนี้

๒.๑ ปัญหาหลักของการบริหารราชการไทย

การบริหารราชการไทย ทั้งในอดีตและปัจจุบัน การบริหารราชการไทยหรือระบบราชการไทยเป็นระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักการพื้นฐาน (Basic Principles) และยึดถือปฏิบัติกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยปัญหาเกิดจากการติดขัดกับปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า ปัญหาอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และปัญหาของระบบราชการยุคโลกาภิวัตน์

๒.๒ ปัญหาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการไทยยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และหลักการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคแบบผสมผสานกันไป ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมการบริหารงานในทุกส่วนของประเทศผ่านราชการส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพและมีความมั่นคงตลอดมา แต่ปัจจุบันสภาพการณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก แม้จะยังคงหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แต่ศูนย์รวมอำนาจได้กระจายไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มากมาย

๒.๓ ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย มีถึง ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเอง โดยมีลักษณะสำคัญคือ มีองค์กรปกครองของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีงบประมาณของตนเอง แต่โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ขาดงบประมาณ ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน และการเป็นฐานเชื่อมโยงทางการเมืองระดับชาติ

๒.๔ ปัญหาการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของประเทศไทย มีปัญหาหลายประการที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการเพิ่มจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการเพิ่มและขยายหน่วยงานราชการ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดทัศนคติที่เหมาะสมในการให้บริการประชาชน ขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของประเทศ ขาดความรู้ความสามารถ ขวัญ และกำลังใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ข้าราชการและ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถได้ลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานในภาคธุรกิจ หรือที่เรียกว่า “สมองไหล” ทำให้ภาคราชการขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถในบางสายอาชีพ

๓. การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน จากการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว มีผลทำให้ทุกส่วนราชการต้องปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้าง และวิธีการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังของทุกส่วนในสังคม โดยมีสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย ดังนี้

๓.๑ กรอบแนวคิดที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการไทย

จากสภาพปัญหาของระบบราชการไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้รัฐบาลทุกคณะที่ผ่านมามีนโยบายที่จะปฏิรูประบบราชการ (การปฏิรูประบบราชการไทย, ออนไลน์, ๒๕๕๕) โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ

(๑) เพื่อยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์และสังคมในยุคเศรษฐกิจใหม่ ในขณะเดียวกันต้องปรับบทบาทหน่วยงานราชการให้แสดงบทบาทเชิงรุก ในการปกป้องประชาชนและสังคมไทยจากความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๒) เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบราชการทั้งในด้านความไม่มีประสิทธิภาพการทำงาน ช้าซ้อน ค่าใช้จ่ายเงินเดือนค่าตอบแทนและขวัญกำลังใจ การทุจริตประพฤติมิชอบ และการขาดความโปร่งใสให้หมดไปอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตามก่อนการปฏิรูประบบราชการนั้น จะต้องมีการกรอบแนวคิดหลักที่นำมาใช้เป็นแนวทาง ซึ่งในปัจจุบันกรอบแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การบริหารราชการสมัยใหม่ (New Public Management) และการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance)

๓.๒ สารสำคัญของ การปฏิรูประบบราชการ

(๑) การปรับเปลี่ยนเรื่องบทบาทภารกิจของระบบราชการ ราชการยุคใหม่ต้องมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน และมุ่งเน้นการดำเนินงานเฉพาะภารกิจหลักที่สำคัญตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และวาระแห่งชาติเท่านั้น

(๒) การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม

๑) จัดโครงสร้างโดยคำนึงถึงนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล และความต้องการของประชาชน ในลักษณะของการบริหารที่ยึดวาระแห่งชาติ (Agenda based) แทนการจัดโครงสร้างที่เน้นหน้าที่ของรัฐ (Functional based)

๒) จัดโครงสร้างองค์การให้มีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจหลักที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐ สอดรับกับประเภทของภารกิจและงาน และสอดคล้องกับการดำเนินงานในส่วนที่ต้องเน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัว การดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชน องค์กรประชาชน และท้องถิ่น ควรจัดประเภทของหน่วยงานราชการโดยคำนึงความรับผิดชอบในการดำเนินงาน

(๓) ปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ กำหนดให้มีระบบตรวจสอบ การให้อิสระ ความคล่องตัวในการบริหาร การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับล่าง การให้ความสำคัญกับผู้บริหารหลัก การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

(๔) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ให้ความสำคัญกับการเป็นมืออาชีพของข้าราชการ การประเมินศักยภาพและสมรรถนะของข้าราชการ การส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของอาชีพราชการ และสร้างบรรยากาศการแข่งขันในการทำงาน เพื่อให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ปฏิรูประบบงบประมาณ แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดแนวทางงบประมาณที่เน้นการจัดสรรและบริหารตามกรอบนโยบาย และจังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการในการบริหารงบประมาณที่ปรับเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณแบบรายการ เป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน พัฒนาระบบงบประมาณใหม่ตามหลักการราชการยุคใหม่และหลักธรรมาภิบาล และพัฒนาระบบงบประมาณให้โปร่งใส เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างจริงและมีประสิทธิภาพ

(๖) การตอบสนองความต้องการและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยสร้างระบบความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน

แนวคิดและทฤษฎีในการกำหนดนโยบายและการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ออนไลน์, ๒๕๕๕) ประกอบด้วย

๑.๑ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (top-down theories of implementation)

โดยเน้นความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เริ่มจากสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง โดยได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ เน้นที่กลองคำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง และมักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย การศึกษาตามแนวนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (outputs) เพราะเหตุนี้แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย บางครั้งจึงถูกมองว่าเป็นแนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจ

๑.๒ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (bottom-up theories of implementation)

ทฤษฎีนี้เน้นผู้ปฏิบัติระดับพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรอง ที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 เนื่องจากต้องการตอบโต้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง งานหลายชิ้นในทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างขึ้น

นั่นก็อาจไม่เป็นจริงด้วย นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการให้บริการ และสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง วิธีการศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง โดยระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จะปฏิเสธแนวคิดที่ว่านโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แต่มองว่าการใช้ดุลพินิจในการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่า

๑.๓ ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (hybrid theories of implementation)

โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติ ยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกิริยาของตัวแสดงในการให้บริการถือว่าขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูป หรือยึดตามหลักการหลอมรวม (fusionist model) มากกว่าจะกระจายออกไป นอกจากนั้นยังปฏิเสธขั้นตอนของนโยบาย โดยถือว่าไม่มีทางที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมด เพราะระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ส่วนด้านประชาธิปไตยนั้น ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วยการผสมตามทฤษฎีใหม่ข้างต้น ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการ

๒. ความหมายและแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

Bardach .E เน้นกระบวนการทาง การเมืองและเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมสัการต่อสู้โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านั้นอาจจะไปกันได้หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายของนโยบาย (Bardach, ๑๙๘๐: ๕)

นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไข ปัญหา ทั้งระยะสั้นและระยะยาว นโยบายสาธารณะเมื่อกำหนดขึ้นมาแล้วสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาคือ การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล (วรเดช จันทรศร, ๒๕๔๕: ๑)

๓. กรอบแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(๑) การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษามุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

(๒) การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเพียงใด และถ้าเป็นไปได้ก็จะต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายนั้นในระยะยาวว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด รวมตลอดถึงการวัดระดับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องและระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อนึ่ง การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหาหากว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาที่รองกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อม

๔. บทบาทของหน่วยงาน

๔.๑ บทบาทของฝ่ายการเมือง

การเมืองมีบทบาทความสำคัญมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ ๓ ภาพการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



๔.๒ ระบบราชการ

หน่วยงานของรัฐ ถือว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ต่อเนื่องและคาบเกี่ยวกันในการกำหนดนโยบาย การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ โดยทั่วไปทุกหน่วยราชการมักจะวางแผนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมานำนโยบายในส่วนที่รับผิดชอบไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๔.๓ ข้าราชการ

ข้าราชการเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหาร

ระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญมาก เปรียบเหมือนหัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ ที่จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบอุปสรรคหรือราบรื่น ผู้บริหารโครงการ เปรียบเหมือนหัวเรือขนาดกลางที่จะแปลงความสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของ และผู้บริหารระดับสูงให้ได้ผลจะต้องเป็นผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่จะต้องให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ สำหรับข้าราชการระดับล่าง เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินการตามโครงการถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรง

แผนภาพที่ ๔ การประชุมข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ



๔.๔ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ประชาชน ในฐานะผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งที่เป็นบุคคล และในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรงบทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม จะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

แผนภาพที่ ๕ ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบายของรัฐ



๕. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

๕.๑ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น ๒ ขั้นตอนหลัก กล่าวคือ

(๑) ขั้นตอนแรก ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะหากมีการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์นโยบายอาจล้มเหลวได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยดังนี้

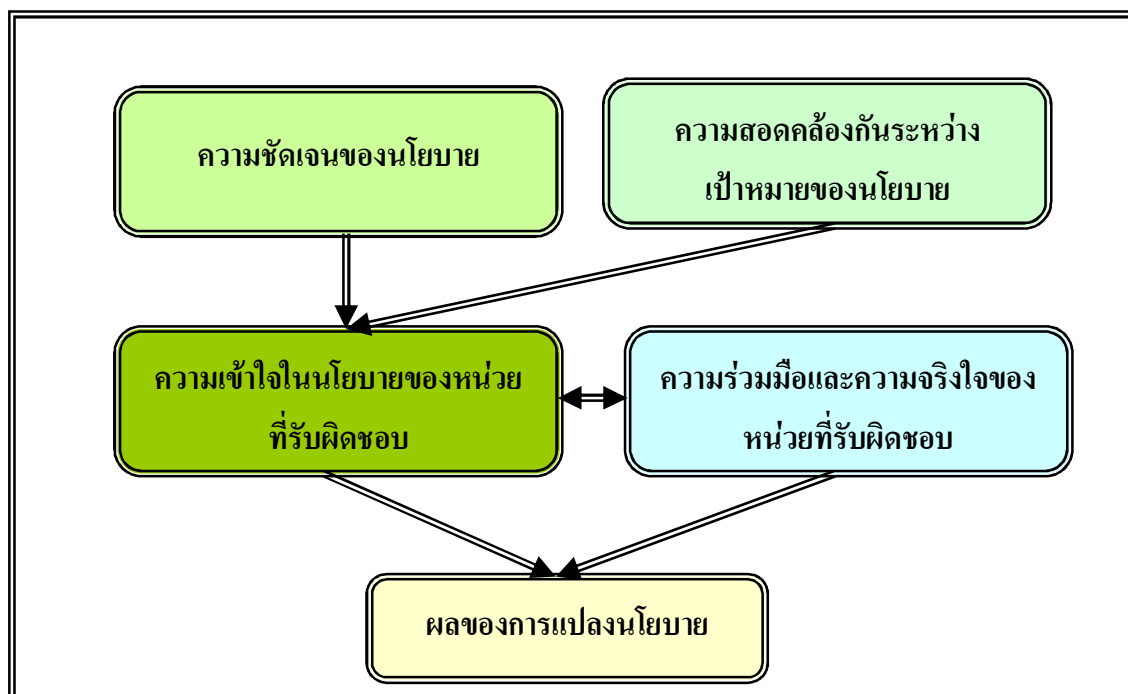
ปัจจัยแรก ความคลุมเครือหรือขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ยิ่งนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าใดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีอิสระในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ปัจจัยที่สอง ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง หากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้

ปัจจัยที่สาม หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายนั้นมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด

ปัจจัยที่สี่ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายนั้นมีความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

แผนภาพที่ ๖ ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ”. ๒๕๔๕. หน้า ๓๘

(๒) ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนที่ราชการส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ และจัดทำโครงการสนองนโยบายที่ส่วนราชการวางไว้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม การเมืองของท้องถิ่น รวมทั้งประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะได้รับกับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ

๕.๒ ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ประกอบด้วย ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง โดยแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ขั้นตอนแรก ขั้นการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่นนั้น

(๒) ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง

(๓) ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นการหาทางทำให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

๖. ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(๑) ปัญหาทางด้านสมรรถนะ เป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย ดังนี้

๑) ปัจจัยทางด้านบุคลากร

๒) ปัจจัยทางด้านเงินทุน

๓) ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

(๒) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ

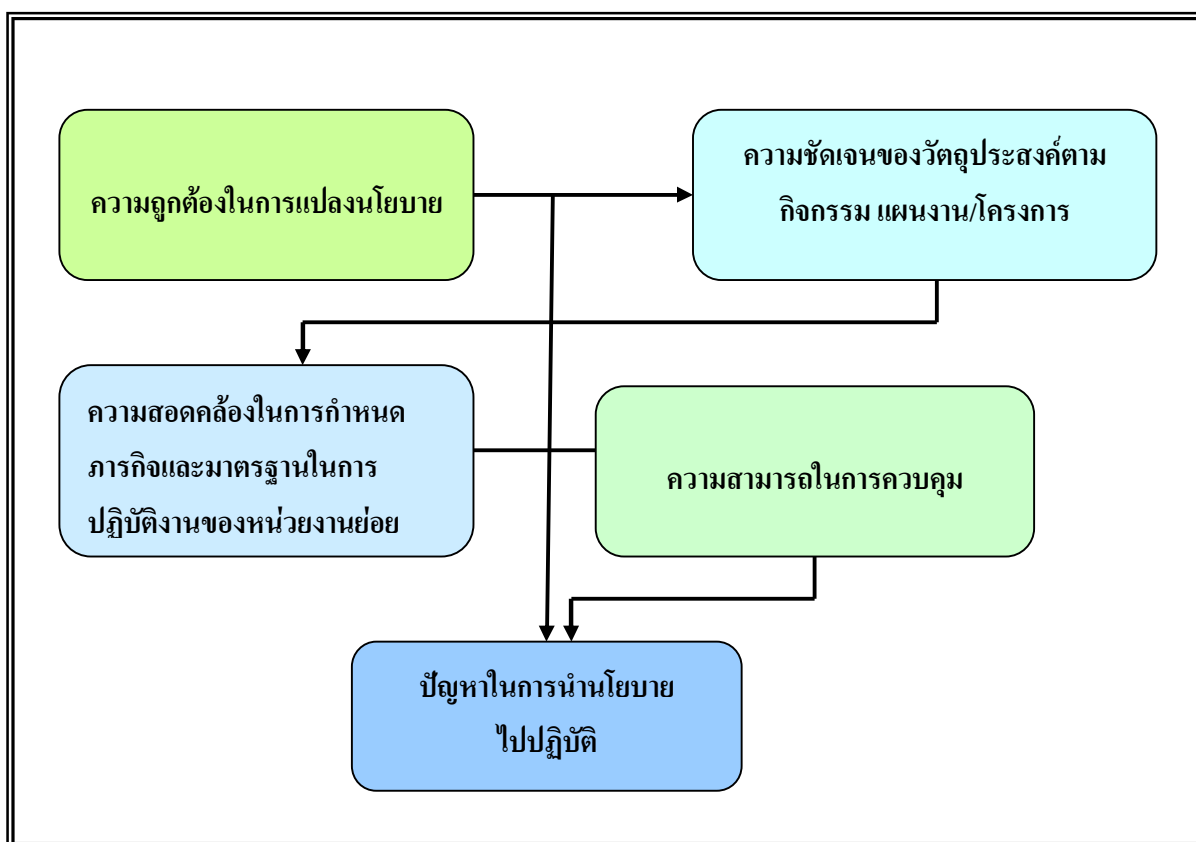
๑) ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย

๒) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย

๓) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ การสร้างความสามารถ

ในการควบคุมหรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองต่อความต้องการของนโยบายได้ ขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รายละเอียดดังแผนภาพที่ ๗

แผนภาพที่ ๗ เงื่อนไขต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสามารถในการควบคุมและปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ”. ๒๕๔๕. หน้า ๕๔

(๓) ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติ ไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น

(๔) ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อย ๆ หลาย ๆ ประการดังนี้

๑) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

๒) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำ ความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ

๓) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

(๕) ปัญหาทางด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็น ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความ ล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่ม ผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสำคัญสนับสนุนทั้ง ในแง่ของการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือ คัดค้านนโยบายนั้น ๆ (วรเดช จันทรศร, ๒๕๔๕: ๑๓-๑๕)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑. วรเดช จันทรศร และลิจิต ธีรเวคิน (๒๕๓๐) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติใน ระบบราชการไทย มองว่าระบบราชการ คือ กฎเกณฑ์สำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศ ไปปฏิบัติแต่จากการศึกษาพบว่ามีปัญหา ๔ ประการในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรม ประมง คือ

(๑) หน่วยงานองค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาด ความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลางหรือนโยบายของกรม

(๒) หน่วยงานระดับปฏิบัติยังขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมืออุปกรณ์และ งบประมาณ

(๓) ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

(๔) ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการ ร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

๒. คณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวนและศึกษาสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (๒๕๕๑) ได้ดำเนินการสอบสวนและศึกษาสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการศึกษาพบว่า หากทุกฝ่ายได้นำนโยบายตลอดจนข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหามาดำเนินการอย่างจริงจังด้วยความเข้าใจในเจตนารมณ์ของนโยบายแล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นจะคลี่คลายได้แต่ที่ไม่เป็นตามเจตนารมณ์ตามนั้น ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๓ ประการ กล่าวคือ นโยบายบางส่วนไม่ถูกนำไปปฏิบัติ อันอาจเกิดมาจากการขาดกลไกและเครื่องมือขับเคลื่อนนโยบายที่เหมาะสม ขาดความต่อเนื่องอันเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และการปฏิบัติทางยุทธวิธีสวนทางกับนโยบายหรือยุทธศาสตร์ เกิดผลกระทบในระยะยาว โดยคณะกรรมการฯ ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนี้

(๑) พื้นฟูความไว้วางใจและความเชื่อมั่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม โดยการให้ความสำคัญในบทบาทของภาคประชาชนต้องเรียนรู้และเข้าใจปัญหาของชุมชน

(๒) รัฐสนับสนุนให้มีการรวมพลังทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชนด้วยตนเอง อันจะเป็นจุดเริ่มต้นความเข้าใจฐานราก โดยเฉพาะการรู้เท่าทันสถานการณ์ การรู้จักแยกแยะข้อเท็จจริงหรือข้อกล่าวหาซึ่งจะทำให้ไม่ตกเป็นเหยื่อการใช้ความรุนแรง

(๓) สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่รัฐให้มีทัศนคติที่ดี และพร้อมให้ความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเป็นที่พึ่งและไม่สร้างเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

๓. คณะกรรมการความมั่นคง สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (๒๕๕๑) ได้ศึกษาการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างไม่ประสิทธิผลเท่าที่ควร ทั้งการดำเนินงานตามแนวคิด “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” และ “การเอาชนะที่หมู่บ้าน” ยังไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรม ซึ่งเกิดจากกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและยุทธศาสตร์ ความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดเอกภาพและการบูรณาการ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรข้อจำกัดด้านงบประมาณ และอุปสรรคในการปฏิบัติทางยุทธวิธี ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินยุทธศาสตร์ ๓ ประสาน ได้แก่

(๑) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายเรา

(๒) ยุทธศาสตร์การเอาชนะ ผู้ก่อความไม่สงบ

(๓) ยุทธศาสตร์การจัดปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของปัญหา โดยขึ้นอยู่กับปัจจัย ด้านความรู้ ความเข้าใจ ด้านเอกภาพทางความคิดและการปฏิบัติ ปัจจัยด้านการประเมินผล และปัจจัยด้านการสนับสนุน

๔. ศูนย์วิจัยนโยบายและการบริหาร วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา (๒๕๕๔) ได้ศึกษาโครงการวางระบบบริหารจัดการตามประเมินผลแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่า การดำเนินงานตามแผนพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนและประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจมากขึ้น โดยที่ปรึกษาได้มีข้อเสนอแนะให้รัฐบาล กระทรวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาดำเนินการ

(๑) ปรับปรุงโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ เช่น การสร้างความเข้าใจนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ๕ ให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานถ่ายทอดสร้างความเข้าใจให้กับผู้รับผิดชอบทุกระดับอย่างต่อเนื่อง กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองแผนงาน/โครงการเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบรายละเอียดโครงการ สนับสนุนแผนงาน/โครงการที่ส่งเสริมการรวมกลุ่ม/องค์กรในชุมชนเป็นหลัก เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับภาครัฐตั้งแต่ขั้นตอนร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล มอบให้ สอ.บต. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดระบบการนำประชาคมระดับหมู่บ้าน ส่งเสริมอาชีพที่สอดคล้องกับการใช้ปัจจัยการผลิตในพื้นที่ เร่งรัดสนับสนุนพัฒนาความพร้อมหน่วยงานเจ้าภาพในระดับต่าง ๆ ทั้งในด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา ให้มีความพร้อมประสานงานในลักษณะบูรณาการแผนงาน/โครงการทั้งด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาให้เชื่อมโยงทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน ปรับปรุงสิทธิประโยชน์พิเศษให้มีความเหมาะสม เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ปรับปรุงและพัฒนาการแก้ไขปัญหายาเสพติด

๕. นายกฤษฎา บุญราช (๒๕๕๔) ได้ศึกษากระบวนการสร้างความเป็นธรรมเพื่อแก้ไข ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษากรณีการดำเนินงานของศูนย์ละสันติสุข พบว่า สาเหตุความไม่เป็นธรรมในจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดจากความไม่เข้าใจในความแตกต่างทางศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ความยุติธรรมจากโครงสร้างทั้งกฎหมายและนโยบายความไม่เป็นธรรมจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐ ความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อเสนอแนะ กล่าวคือ ในเชิงโครงสร้างต้องทบทวนความบกพร่อง หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้

กฎหมายพิเศษในพื้นที่ รัฐต้องให้ความสำคัญในการสร้างกระบวนการยุติธรรมคู่ขนานโดยพลเรือนควบคู่กับการใช้กฎหมายพิเศษในพื้นที่ โดยฝ่ายตำรวจหรือทหาร หรือฝ่ายความมั่นคง เร่งสร้างความไว้วางใจในมิติต่าง ๆ ระหว่างประชาชนในพื้นที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ สร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในแนวคิดหรือมุมมองเรื่องวิถีชีวิตความขัดแย้ง และปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีความเป็นธรรม

บทสรุป

การศึกษาการแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติ ก่อนที่จะเจาะลึกลงในรายละเอียดของการวิเคราะห์การแปลงนโยบายการแก้ไขปัญหাজังหวัดชายแดนภาคใต้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างชัดเจน จำเป็นต้อง ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาจึงได้นำหลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง การศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการและการบริหารราชการ แนวคิดการบูรณาการ แนวคิดและทฤษฎี การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการบริหารราชการไทย การเพื่อให้เห็นโครงการบริหารราชการทั้งระบบ และทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการศึกษาในครั้งนี้ นอกจากนี้ ได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวคิดในการนำเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการและแนวคิดให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เกี่ยวกับ ระบบงบประมาณ การบริหารจัดการ ในระดับพื้นที่ ต่อไป