

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นการเปิดเชื่อมโลกทำให้ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ วัฒนธรรม มีความเชื่อมโยงกันภายใต้โลกใบเดียวกัน ด้วยความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะสารสนเทศที่สามารถเชื่อมโยงโลกให้เล็กลง เหมือนกับเป็นหมู่บ้านแห่ง “ผืนพิภพ” (global village) จากสภาพดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันของกลุ่ม ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ดังจะเห็นได้จากการรวมตัวกันต่อต้านการประชุม ขององค์การการค้าโลกที่เมืองซีแอตเติล เป็นผลทำให้ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศได้เสนอนโยบายที่เรียกว่า “The Post Washington Consensus – PWC” ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการเปิดเสรี (liberalization) การลดกฎระเบียบราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน (deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (privatization) โดยที่ PWC นั้นมีจุดเน้นอยู่ที่ “การปกครองที่ดี” (good governance) แนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของ องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในเรื่องการเงินและการพัฒนา คือ องค์การเพื่อความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และองค์การความร่วมมือ ระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) (วรารักษ์ เกลิมพันธ์ศักดิ์, 2548 :139)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้นำมาสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนต่างๆของประเทศไทย โดยเฉพาะได้มีการกำหนดแนวทางไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 สาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับ สังคมไทยโดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยประชาชนได้มากขึ้น ระบบ ราชการถือเป็นส่วนที่มีหน้าที่สำคัญในการที่จะนำนโยบายของรัฐบาล ไปสู่การปฏิบัติด้วยจุดมุ่ง หมายดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลมุ่งที่จะให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเกิดขึ้น เพื่อให้การ ปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการบริหารจัดการแนวใหม่ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยนำ

ความคิด ตัวแบบ และวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้และการบริหารจัดการได้แก่ ความคิดเรื่องการบริหารจัดการแบบกว้าง ๆ ที่ไปไกลกว่าอาณาเขตของรัฐ-ชาติ เป็นเรื่องของการจัดระเบียบส่วนรวมตั้งแต่ระดับชุมชนจนถึงระดับโลก ประเด็นนี้ของการบริหารจัดการนี้ยังรวมถึงการบริหารจัดการในรูปของเครือข่ายที่ทำงานบนฐานของความไว้วางใจ การร่วมมือประสานงาน และการปรับตัวมากกว่าการสั่งการตามกฎหมายอย่างการบริหารจัดการของรัฐบาล การจัดลำดับขั้นสูงต่ำแบบระบบราชการ หรือการต่อสู้แข่งขันตามความคิดเรื่องกลไกตลาดในโลกภาษาอังกฤษ คำว่า Governance จะสื่อความหมายถึงสิ่งใหม่ ๆ เหล่านี้ (ชัยรัตน์ เจริญสิน โอปาร 2549 : 5-7)

เนื่องจากองค์กรสมัยใหม่ในโลกได้มีการปรับปรุงตัวเองอย่างมากมายองค์กรในประเทศไทยต่างก็ต้องปรับตัวตามเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ความจำเป็นที่จะต้องนำระบบการบริหารจัดการมาปรับใช้ในระบบราชการไทยคือกระแสประชาธิปไตย และกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม ความคิดความเชื่อของประชาชน ทำให้คนไทยจำเป็นต้องทบทวนทิศทางในการพัฒนาประเทศ กำหนดบทบาทใหม่ที่เหมาะสมของภาครัฐในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และกำหนดบทบาทของภาครัฐในการฝึกกำลังกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเพื่อการพัฒนาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่าเพื่อ “เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น” และในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีกระบวนถึงสิทธิ เสรีภาพไว้ถึง 40 มาตรา (มาตรา 26-65) โดยในเรื่องสิทธิ เสรีภาพนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่กำหนดไว้ และรัฐจะงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน ประชาชนจะใช้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นความก้าวหน้าของการพัฒนามนุษย์ โดยจะปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ เพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้พร้อมสำหรับความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และเน้นหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการเกิดสัมฤทธิ์ผล ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปี 2545 ในมาตรา 3/1 ซึ่งได้บัญญัติว่า การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่องาน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

กันยายน-ตุลาคม 2546 :7) ต่อมาทางสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(2546, : 1-2) ได้กล่าวถึงปัญหาทางด้านต่างๆของระบบราชการไทย ดังนี้ **ประการแรก** ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ **ประการที่สอง** ขนาดของระบบราชการไทย เป็นปัญหาทางด้านความซับซ้อนด้านอัตรากำลัง ทำให้ระบบราชการขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน **ประการที่สาม** ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ขาดการประเมินด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลและขาดตัวชี้วัดที่มีคุณภาพในการดำเนินงาน **ประการที่สี่** การบริหารส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ **ประการที่ห้า** โครงสร้างส่วนราชการที่ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัว **ประการที่หก** ด้านกฎ ระเบียบที่ตายตัว เทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติงานที่ไม่ทันสมัย **ประการที่เจ็ด** กำลังคนขององค์กรรัฐ ที่มีปัญหาด้านคุณภาพ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และยึดติดกับการทำงานแบบเดิม **ประการที่แปด** ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม **และประการสุดท้าย** ทักษะคิดและค่านิยมดั้งเดิม โดยให้ความสำคัญกับลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของมนตรี เจนวิทย์การ (2546 : 2) ที่พบว่า ระบบราชการในปัจจุบันประสบกับปัญหาหลายด้าน ประกอบด้วย การปฏิบัติงานที่ขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุณภาพในการให้บริการต่ำ และขาดความโปร่งใสในการทำงาน การขาดจิตสำนึกในการทำงานเพื่อประชาชน เกิดความบกพร่องในหน้าที่และขาดความรับผิดชอบ ทำงานโดยติดยึดในกฎระเบียบข้อบังคับนโยบายและรายงานผลการดำเนินงาน ขาดความชัดเจนในพันธกิจและงานที่ต้องปฏิบัติ ค่านิยมในการทำงานยังต้องการการอุ้มชูจากภาครัฐตลอดเวลา มีการใช้ทรัพยากรอย่างไร้ทิศทาง ทีมบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ ผลงานไม่บรรลุเป้าหมาย จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรภาครัฐที่ ต้องทำปฏิรูปเปลี่ยนแปลงใหม่ในลักษณะขององค์กรรวม นำไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐแนวใหม่ ที่ทำงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ มีการประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โปร่งใส ชัดเจน ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมาควรมีการใช้หลักกรรมมาภิบาลเป็นยุทธศาสตร์หลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองจะนำองค์กรภาครัฐผ่านพ้นจากปัญหาดังที่กล่าวมาได้

เนื่องจากกรรมมาภิบาลเป็นหลักปฏิบัติเพื่อการปกครองที่ต้องยึดหลักความเป็นธรรม โดยจะทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันระหว่างภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นการเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากองค์การรัฐบาล องค์การเอกชน และประชาชนอย่างจริงจัง และมีความต่อเนื่อง ส่งผลให้กระบวนการบริหารมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เกิดความชอบธรรมทางกฎหมาย อันจะช่วยให้การพัฒนาเกิดขึ้นต่อไป ซึ่งหลักกรรมมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้อธิบายถึงวิธีการที่อยู่ร่วมกัน ทำงานร่วมกันขององค์กร ภาครัฐอย่างแพร่หลาย จึงมีการนิยามความหมายของ

ธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับบริบทการทำงานมากขึ้นว่าเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ หากนำมาใช้กับองค์การเอกชน ก็จะหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี (รัชนา ศานติยานนท์, 2544 : 2) ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะทำงานในองค์การเจริญก้าวหน้า และมีคุณภาพได้นั้น ถือว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นกลไกสำคัญเช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 : 2) ที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับปานกลางที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว มีการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนพัฒนาระยะที่ 8 ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนอย่างชัดเจน ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาความยากจน พื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้พ้นจากวิกฤต มีการดำเนินการควบคู่ไปกับการวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดี ให้เกิดขึ้นในทุกระดับชั้นในสังคม และนำเอาหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการบริหารประเทศ เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปสำเร็จ และไปสู่เป้าหมายได้รวดเร็ว ทางรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากที่กล่าวมาเป็นปัญหาในภาพรวมของการนำการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ แต่ในส่วนของกรมการปกครอง มีฐานะเป็นองค์กรภาครัฐที่เน้นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนและจากการวิเคราะห์กระบวนการดำเนินงานในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ของกรุงเทพมหานครคือการความโปร่งใสในการบริหารจัดการ รวมทั้งการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การทะเบียนต่างๆ การทำบัตรประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งได้พัฒนาจากรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล จึงได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้บัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และแบ่งพื้นที่การปกครองเป็นเขตและเป็นแขวง โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ตราข้อบัญญัติเพื่อใช้แก่ท้องถิ่น กำกับดูแลการใช้งบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และให้

ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในการพัฒนา กรุงเทพมหานคร ไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ (รัชชชัช ยียนนทยา 2550 : 8)

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครไปสู่ความทันสมัยระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองจะต้องมีการพัฒนา มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นหลักในปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในการบริหารงาน กรุงเทพมหานคร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง และกำหนดให้จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 32 ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยเน้นการให้บริการราชการตามแนวใหม่ต้องกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงาน โดยใช้กรอบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พอสรุปได้ดังนี้ การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ยกเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อำนวยสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

2. ปัญหาการวิจัย

ในการวิจัย เรื่อง การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยมีปัญหการวิจัยดังนี้

2.1 การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จอยู่ในระดับใด

2.2 การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในการบริหารงานเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดของกรุงเทพมหานคร มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง

2.3 ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครมีอะไรบ้าง

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัย เรื่อง การนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ดังนี้

3.1 เพื่อศึกษาความแตกต่างของระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

3.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

3.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร

3.4 เพื่อพัฒนาแนวทางการนำระบบหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองไปปฏิบัติในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

4. ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้ มีขอบเขต ดังต่อไปนี้

4.1 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมีเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะการนำระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยศึกษาปัจจัยที่มีผลในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติมีปัจจัยใดเป็นตัวกำหนด เช่น ผู้นำการบริหาร รูปแบบการบริหาร การพัฒนาบุคลากรในองค์กร การปรับเปลี่ยนค่านิยมของบุคลากรในองค์กร การนำเทคโนโลยีเข้ามาปรับใช้ในองค์กร

4.2 **ขอบเขตด้านหน่วยงาน** การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการบริหารงานของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร จำนวน 44 เขตประกอบด้วย **เขตชั้นใน** ได้แก่ เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตยานนาวา เขตบางคอแหลม เขตคูสิต เขตบางซื่อ เขตพญาไท เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตจตุจักร เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตบางกอกใหญ่ เขตดินแดง **เขตชั้นกลาง** ได้แก่ เขตพระโขนง เขตประเวศ เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตลาดพร้าว เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตราชวัตรบูรณะ เขตสวนหลวง เขตบางนา เขตทุ่งครุ เขตบางแค เขตวังทองหลาง เขตคันนายาว เขตสะพานสูง เขตสายไหม และเขต

ชั้นนอก ได้แก่ เขตมีนบุรี เขตดอนเมือง เขตลาดกระบัง เขตตลิ่งชัน เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตหลักสี่ เขตคลองสามวา เขตบางบอน เขตทวีวัฒนา

4.3 ขอบเขตด้านตัวแปร ตัวแปรในการวิจัย ประกอบด้วย

4.3.1 ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในการบริหารงานของสำนักงานเขต ของกรุงเทพมหานคร ที่ประกอบด้วย 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มตัวแปรตามแนวคิด ของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ซึ่งประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย 2. ความเพียงพอทรัพยากร 3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล 4. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 5. เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และ 6. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน

2) กลุ่มตัวแปรตามตัวแบบด้านการจัดการ ของ วรเดช จันทรรักษ์ ซึ่งประกอบด้วย

1. สมรรถนะขององค์กร 2. บุคลากร 3. โครงสร้าง 4. งบประมาณ 5. สถานที่และ 6. วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้

3) กลุ่มตัวแปรตามตัวแบบ ด้านการพัฒนาองค์กร ของ วรเดช จันทรรักษ์

ซึ่งประกอบด้วย 1. การจูงใจ 2. ภาวะผู้นำ 3. การมีส่วนร่วม 4. การทำงานเป็นทีม และ 5. ความผูกพันและการยอมรับ

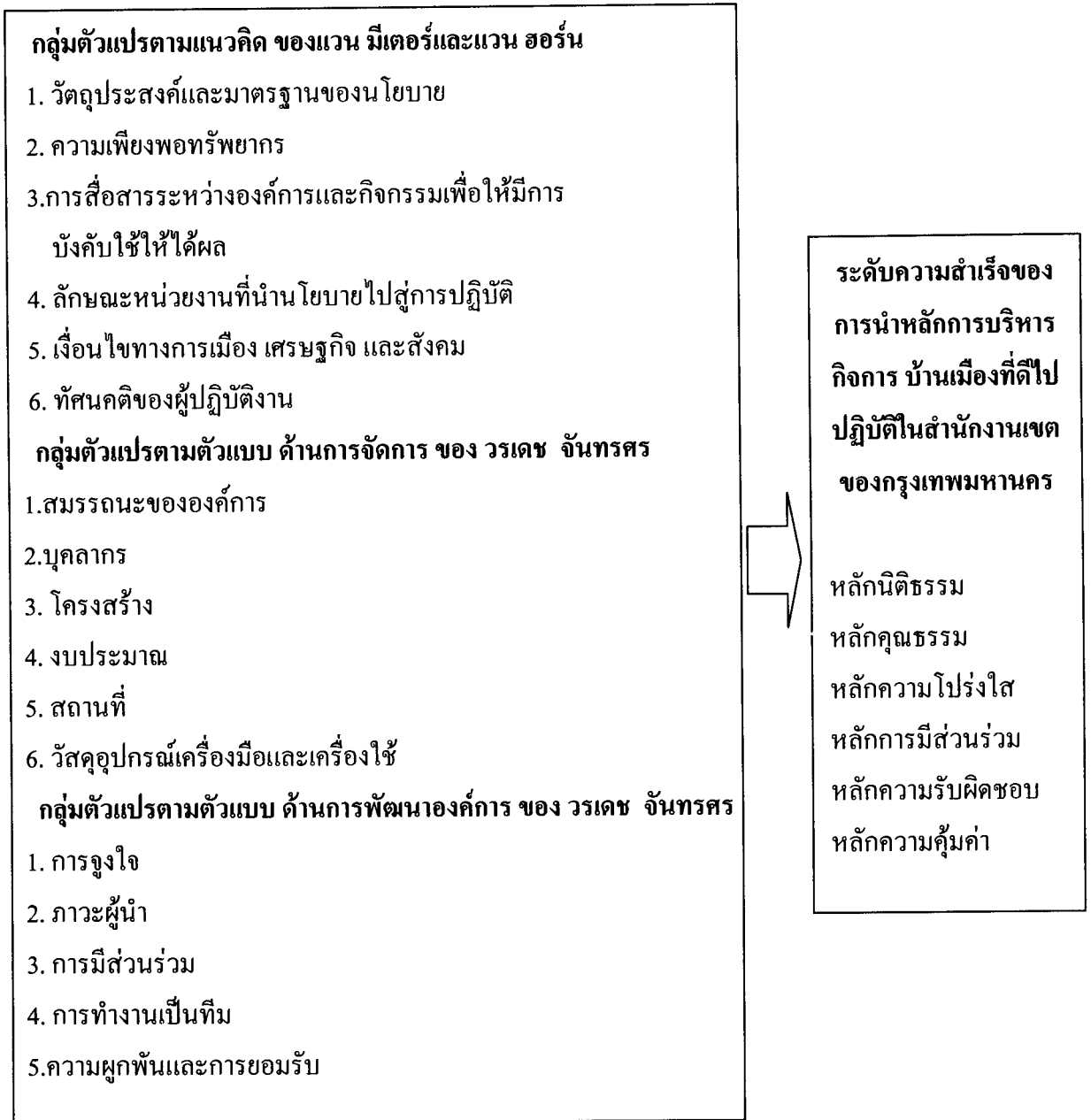
4.3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

4.4 ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ประชากรคือ สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต และสุ่มตัวอย่างแบ่งชั้นภูมิออกเป็น เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง เขตชั้นนอก รวม 44 เขต และเก็บข้อมูลจากตัวแทนของประชากรคือ เจ้าหน้าที่สำนักงานเขต จำนวนทั้งสิ้น 362 คน และการสัมภาษณ์แนวคิดจากผู้อำนวยการเขตจำนวน 3 คน

4.5 ขอบเขตด้านระยะเวลา โครงการวิจัยนี้ใช้ระยะเวลาดำเนินการวิจัย 10 เดือน นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2550 ถึงเดือนเมษายน 2551

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการตรวจสอบแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กร จะต้องปรับเปลี่ยนองค์กรพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการการปฏิรูประบบการเมือง ให้ทันการบริหารจัดการแนวใหม่ สมัยในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น การปรับเปลี่ยนค่านิยมของตัวบุคคลากร ภาวะผู้นำ การพัฒนาบุคคลากร การควบคุมตรวจสอบ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงาน ตรวจสอบสมรรถนะของหน่วยงาน และยุทธศาสตร์ต่างๆ ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด อันเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ระบบการจัดการบริหารบ้านเมืองที่ดีจะประกอบด้วยหลักการ 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม (legality) หลักคุณธรรม (morality) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความคุ้มค่า (worthiness) จึงนำมาบูรณาการเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

6. สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัยที่สำคัญในการวิจัยเรื่องนี้มีดังต่อไปนี้

สมมติฐานที่ 1 ระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตชั้นใน ชั้นกลาง และชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร มีความแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 มีปัจจัยอย่างน้อย 1 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ปัจจัยด้านปัจจัยด้านความเพียงพอทรัพยากร ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน มีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร

สมมติฐานที่ 3 มีปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านสถานที่ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่อง มีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร

สมมติฐานที่ 4 มีปัจจัยด้านการจูงใจ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม ปัจจัยด้านความผูกพันและการยอมรับ มีอิทธิพลต่อระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร

7. นิยามปฏิบัติการ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จจากการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หมายถึง องค์กรประกอบที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จจากการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติตามแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น และตัวแบบด้านการจัดการและด้านการพัฒนาองค์กร ของ วรเวช จันทรรักษ์ ประกอบด้วย

7.1 **ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย** หมายถึง วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และมีความชัดเจนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสำนักงานเขต

7.2 **ปัจจัยด้านความเพียงพอทรัพยากร** หมายถึง การได้รับงบประมาณที่เพียงพอ มีบุคลากรที่เพียงพอ และมีวัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน

7.3 **ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรม** เพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล หมายถึง การสื่อสาร และการให้คำแนะนำระหว่างองค์กร เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้ความสนับสนุนของกรุงเทพมหานครต่อสำนักงานเขตในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7.4 **ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** หมายถึง ศักยภาพของหน่วยงาน และขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติหรือทีมงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

7.5 **ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม** หมายถึง สภาพของเศรษฐกิจที่มีผลต่อความเพียงพอในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่แผนงาน โครงการ ความคิดทั้งในเชิงคัดค้านหรือสนับสนุนของประชาชน กลุ่มผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ นโยบายที่กำหนดขึ้น

7.6 **ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน** หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับ รวมถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ

7.7 **ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร** หมายถึง ขีดความสามารถขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บริหารงานให้ตอบรับกับความต้องการของสังคม

7.8 **ปัจจัยด้านโครงสร้าง** หมายถึง โครงสร้างบริหารของสำนักงานเขตที่มีความชัดเจน โดยเน้นการกระจายอำนาจและแบ่งงานกันทำตามความสามารถ ให้เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7.9 **ปัจจัยด้านบุคลากร** หมายถึง ศักยภาพของบุคลากร และการพัฒนาความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติตามนโยบายหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี

7.10 **ปัจจัยด้านงบประมาณ** หมายถึง การบริหารงานงบประมาณ ด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และใช้งบประมาณที่มีอยู่ให้ประหยัด และเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

7.11 **ปัจจัยด้านสถานที่** หมายถึง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรให้มีความเหมาะสมต่อการทำงานตามนโยบายที่กำหนดขึ้นอย่างเต็มที่

7.12 **ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้** หมายถึง การนำทรัพยากรเครื่องมือ เครื่องใช้มาใช้ในการทำงานในสำนักงานเขต ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนการนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) และการใช้สิ่งของทดแทนกัน

7.13 ปัจจัยด้านการจูงใจ หมายถึง แรงจูงใจในการทำงาน การให้คำยกย่องสรรเสริญ ตำแหน่งหน้าที่การงาน สวัสดิการต่าง ๆ จากการนำนโยบายไปปฏิบัติอันนำซึ่งความสำเร็จในการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

7.14 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ หมายถึง ภาวะความเป็นผู้นำ มีความเป็นกลาง รับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน และมีความเป็นนำที่ดีในการสั่งงานและมอบหมายงานจากการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้น

7.15 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการทำงาน รวมถึงการประสานงานเชื่อมโยงในแต่ละฝ่ายขององค์กร เพื่อนำมาซึ่งความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7.16 ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม หมายถึง ความร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน มีการแบ่งงานกันทำในลักษณะ Team Work อันนำมาซึ่งความสำเร็จจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7.17 ปัจจัยด้านความผูกพันและการยอมรับ หมายถึง ความผูกพันความเป็นกันเองของบุคลากรในองค์กร และการยอมรับทางสังคมที่เกิดจากการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ

ความสำเร็จจากการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ หมายถึง ความสำเร็จที่ได้จากการปฏิบัติตามกติกา หรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรมเนียมที่ใช้ในการชำระรักษาบ้านเมือง และสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ โดยอาศัยหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

7.18 หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากร และผู้รับบริการ

7.19 หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในองค์กร ได้พัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย

7.20 หลักความโปร่งใส หมายถึง การมีระบบขั้นตอนการตรวจสอบที่โปร่งใสรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนผู้มารับบริการได้รับทราบข้อมูลเท่าเทียมกัน

7.21 หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในเรื่องการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและ การเมือง รวมทั้งการให้คำแนะนำปรึกษา

7.22 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีการติดตามและประเมินผลผลงานบ่อยๆ และแสดงความรับผิดชอบต่อที่เกิดจากการปฏิบัติงาน

7.23 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรณรักษ์ให้มีความประหยัด ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม หน่วยงาน ประชาชนหรือผู้รับบริการบริการอย่างสูงสุด

7.24 ยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร หมายถึง แผนการปฏิบัติงานของ กรุงเทพมหานคร ที่จัดทำขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Objectives) หรือเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ร่วมกันดำเนินการในลักษณะมีเจ้าภาพรับผิดชอบตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ทั่วไป ลูกจ้างประจำ ข้าราชการ จนถึงระดับผู้บริหาร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

8. ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) โดยเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างคือเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตที่มีต่อการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

9.1 นำผลที่ได้ไปกำหนดนโยบายการพัฒนากระบวนการบริหารงานในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครไปสู่การบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล

9.2 นำผลการวิจัยไปพัฒนาแนวทางสำหรับการปรับปรุงการบริหารงานในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครที่เน้นคุณธรรมมากขึ้น

9.3 นำผลการวิจัยไปใช้ในการปรับเปลี่ยนค่านิยมในการบริหารงานของข้าราชการสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครที่เน้นหลักความคุ้มค่าและดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง

9.4 นำผลการวิจัยไปปรับเปลี่ยนและสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่เพื่อสร้างระบบธรรมาภิบาลของข้าราชการกรุงเทพมหานครมาใช้ในแผนพัฒนาฉบับต่อไปของกรุงเทพมหานคร

9.5 เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าวิจัยสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ