

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในการบริหารงานสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้กำหนดแนวคิดการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ซึ่งเห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของการบริหารงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
2. แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)
3. แนวคิดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
4. การบริหารจัดการของสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

ขอนำเสนอออกเป็นหัวข้อย่อย คือ 1. ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management 2. ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารราชการไทยมีรายละเอียดดังนี้

##### 1.1 ความเป็นมาของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management

โลกในยุคปัจจุบันที่เราอยู่ได้ก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ Globalization ซึ่งเป็นโลกของการกระชับแน่นระหว่างเวลากับสถานที่ อันเป็นผลมาจากพัฒนาการของเทคโนโลยีการคมนาคมสื่อสารและข่าวสารสมัยใหม่ ทำให้โลกปัจจุบันของเรามีความใกล้ชิดกันมากขึ้นถึงขนาดที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในซีกโลกหนึ่งสามารถส่งผลกระทบต่ออีกซีกโลกหนึ่งได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในโลกแบบนี้ ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและอย่างฉับพลัน ทำให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในทุกๆด้าน การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบการเมืองการปกครอง

สภาพสังคม และระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้มีการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีข่าวสาร (IT: Information Technology) (Toffler 1994 : 14-15) มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องความรู้ วิธีการเข้าถึงสิ่งที่เรียกว่า “ความรู้” (Lyotard 1989: 3-6) การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ยังรวมตลอดถึงการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่มีการนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารงานเพื่อให้งานนั้นสามารถดำเนินงานต่อไปได้ (Drucker 1999: 101)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการปฏิรูประบบราชการจากแบบดั้งเดิมที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เปลี่ยนเป็นการลดบทบาทภาครัฐลง โดยถ่ายโอนงานบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หรือให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนและบรรยากาศทางธุรกิจ นอกจากนี้ต้องเน้นการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศแบบต่างๆ (อัยยงค์ ปาณิกบุตร 2540 : 58-94)

## 1.2 ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a management philosophy used by Governments since the 1980s to modernise the Public Sector) (WikipediaEncyclopedia คุรายละเอียดจาก [http://en.wikipedia.org/wiki/New\\_Public\\_Management](http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management)) และถ้าจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว นักวิชาการคนที่สำคัญแรกๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้ก็คือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้ (Boston 1996)

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ

2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่างๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่า การที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการค้ากับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต ( ดูรายละเอียดจาก <http://drmanage.com/index.>)

ปัจจุบันประชาคมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีความเห็นที่ตรงกันว่า การบริหารภาครัฐได้ปรับเข้าสู่กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนทางด้านความหมาย เนื่องจากได้มีนักวิชาการรวมทั้งนักปฏิบัติหลายท่าน กำหนดนิยาม เพื่อให้คำอธิบายความหมายของคำว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้แตกต่างกัน (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2549)

เฉลิมพงษ์ มีสมนัย (2547) ได้อธิบายลักษณะของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM นี้ว่าเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นในเรื่องต่าง ๆ 4 เรื่องที่สำคัญได้แก่

1. ความโปร่งใสในการตัดสินใจ (Transparency) ของรัฐบาลและฝ่ายบริหารของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มีการตรวจสอบได้ทั้งจากภาคเอกชนและสื่อมวลชน

2. ความรับผิดชอบในความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) การบริหารจัดการของผู้บริหารองค์การ การปฏิบัติราชการของข้าราชการ การบริหารกิจการบ้านเมืองของรัฐบาล จะต้องมีความพร้อมตลอดเวลาที่จะถูกตรวจสอบจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นประชาชน สื่อมวลชน ส่วนราชการด้วยกันเอง หรือฝ่ายการเมืองในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย

3. การบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะมุ่งเน้นในเรื่องผลสัมฤทธิ์ (Result) ของงาน โดยเฉพาะประสิทธิผล (effectiveness), ประสิทธิภาพ (efficiency) และความประหยัด (economy) มากกว่าที่จะเน้นที่ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน หรือปัจจัยนำเข้า (input) และวิธีการปฏิบัติงานหรือกระบวนการดำเนินงาน (process)

4. มีการประเมินผลโดยการวัดผลลัพธ์ (Measure) การดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในเรื่อง ปริมาณงาน (quantity) คุณภาพของผลงาน (quality) งบประมาณ ที่ใช้ดำเนินงาน (cost) และกำหนดการปฏิบัติงาน (time) เพราะฉะนั้นการบริหารงานยุคใหม่จะขาดซึ่งขั้นตอนในการประเมินผลงานเสียมิได้

ซึ่งจากจุดมุ่งหมายทั้ง 4 ประการของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปรับปรุงและพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. หน่วยงานภาครัฐจะต้องเลิกและลดที่จะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะตามลำพัง หรือผูกขาดเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต คงเหลือไว้เฉพาะภารกิจที่สำคัญ ๆ เท่านั้น

2. ทำการประเมินความคุ้มค่าหรือ Value for money ในการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการดำเนินงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการทางด้านเศรษฐกิจ โดยใช้วิธีวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ตอบแทน (cost-benefit analysis) ทั้งนี้จะต้องทำทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการ

3. เชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรทรัพยากรและเงินรางวัลกับผลสัมฤทธิ์ (Results)

4. เน้นความรับผิดชอบที่ผลสัมฤทธิ์ (Accountability for results) แต่จะไม่เน้นที่ความรับผิดชอบที่ผลผลิตและกระบวนการดำเนินงาน

5. ลดขนาดองค์กรหรือ downsizing พร้อมทั้งปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม หรือ right sizing ในส่วนภารกิจที่ไม่ใช่งานหลักของหน่วยงานก็ให้จ้างเอกชนดำเนินการแทน (Outsourcing) ปรับงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันให้อยู่ในจำพวกเดียวกัน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

#### 6. บริหารจัดการแบบเอกชน

จากลักษณะของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐบาลได้มุ่งเน้นที่จะให้หน่วยงานของทางราชการได้ “บริหารงานเน้นผลสัมฤทธิ์” หรือ การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์” หรือ Results Based Management : RBM ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) (อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545) มองว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยากในการให้คำนิยามของ NPM อันเป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วไป แต่ได้พยายามอธิบายถึงลักษณะสำคัญของ NPM ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregating) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)
5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ผู้วิจัยได้นำแนวคิด Reinventing Government ของ เดวิด ออสบอล และเท็ค แกบเลอร์ ได้กล่าวไว้โดยมีสาระสำคัญดังนี้ (กล้า ทองขาว, 2548: 7)

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของ และเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้แก่ประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยจะให้บริการอย่างเดียว
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะสนใจปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งตอบสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะตอบสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินการเป็นแบบรัฐวิสาหกิจที่มุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่เฝ้าระวังล่วงหน้า โดยให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมากกว่าที่จะคอยแก้ปัญหา
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงสู่ข้างล่าง ตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม
10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด

จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ให้ความสำคัญกับผู้ใช้บริการ เพื่อให้กิจกรรมต่างๆของรัฐไม่ว่าจะด้านใดก็ตาม ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ โดยเน้นให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากตามไปด้วย ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงมีบทบาทที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติ ในปัจจุบัน

อาร์. เอ. ดับเบิลยู. โรดส์ (R.A.W. Rhodes) (อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545) ได้กล่าวถึง NPM ว่ามีความหมายครอบคลุมแนวคิดอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ แนวคิดการจัดการนิยม (managerial) และ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อนค.ศ. 1985) นั้น NPM มีความหมายค่อนข้างแคบและครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในระยะเวลาต่อมาภายหลังปีค.ศ. 1988 เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการในการปฏิรูปไปสู่การอิงกับ

ระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ NPM ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้นและส่งผลให้การจัดการนิคมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ NPM เท่านั้น

โพลิต (Politt) (อ้างถึงใน จูไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547) พยายามรวบรวมมุมมองที่แตกต่างกัน เพื่อหาข้อสรุปว่าหลักการ NPM เป็นอย่างไร เขาพบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะเห็นประเด็นสำคัญตรงกัน สรุปได้ 7 ประการ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการจากการเน้นปัจจัยนำเข้า และกระบวนการมาเป็นปัจจัยส่งออกและผลลัพธ์

2. การให้ความสำคัญแก่การวัดมากขึ้น โดยการสร้างตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน (performance indicators) และการกำหนดมาตรฐานการทำงานต่าง ๆ

3. ความนิยมในรูปแบบการจัดการแนวราบที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ และให้อำนาจอิสระมากกว่านิยมใช้องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ที่มีสายบังคับบัญชาดลันเป็นลำดับชั้นที่ปฏิบัติงานแบบได้หลาย ๆ วัตถุประสงค์ (multi – purpose)

4. การใช้ความสัมพันธ์ในการทำงานในรูปของสัญญาหรือที่เลียนแบบลักษณะสัญญา (contract or contract – like relationships) แทนที่ความสัมพันธ์ตามแบบสายการบังคับบัญชาแบบดลันเป็นลำดับชั้น

5. ความนิยมใช้กลไกตลาด หรือที่เลียนแบบกลไกตลาดในการส่งมอบบริการ สาธารณะ อาทิ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน (contracting out) การพัฒนาตลาดภายใน เป็นต้น

6. การลดล้างพรมแดนที่ชัดเจนระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ องค์การภาคเอกชนได้เข้ามาับการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันองค์การภาครัฐก็รับวิธีการจัดการและการจัดการแบบองค์การเอกชนมากขึ้นเช่นกัน

7. การเปลี่ยนแปลงค่านิยมจากเดิมที่เน้นว่าบริการของภาครัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนเหมือนกันหมด รัฐยึดหลักความเป็นธรรม เป็นการเน้นค่านิยมประสิทธิภาพและหลักปัจเจกชนนิยม (individualism) ซึ่งหมายถึง ไม่ได้มองประชาชนแบบมวลรวม แต่มองประชาชนในฐานะเป็นคนแต่ละคนซึ่งมีความคิด ความต้องการที่แตกต่างกัน

เฟอร์ไรโล (Ferlie) และคณะ (อ้างถึงใน จูไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547) ได้สำรวจแนวคิด NPM และแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางได้แก่

1. การผลักดันในเรื่องปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) แนวทางนี้รับอิทธิพลหรือเลียนแบบการจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพสูงของธุรกิจเอกชน

2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) แนวทางนี้ได้อิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งมุ่งให้กลไกตลาดแทนที่รัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงวิเคราะห์ว่าอะไรคือภารกิจหลักของรัฐซึ่งรัฐหลีกเลี่ยงไม่ได้และอะไรคือภารกิจรองของรัฐซึ่งรัฐสามารถมอบหรือกระจายอำนาจให้องค์การอื่นรับผิดชอบแทน แนวคิดนี้ให้ความสำคัญแก่ตลาดในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทดสอบตลาด (market testing) การเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกองค์การผู้รับผิดชอบตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (purchaser) ออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (provider) การใช้ระบบการสัญญาข้อตกลง (contractualism)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) ซึ่งเกี่ยวกับแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) อันเป็นรูปแบบที่เน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทย ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน ได้สรุปคุณลักษณะสำคัญของ NPM เป็น 5 ประการ ได้แก่ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543)

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการจัดการ
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตนเองว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป ภารกิจใดสมควรปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพอสรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการปฏิรูประบบราชการจากแบบดั้งเดิมที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เปลี่ยนเป็นการลดบทบาทภาครัฐลง ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

แก้ไขปัญหานี้ นอกจากรัฐต้องเน้นการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศแบบต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีคุณลักษณะที่สำคัญคือเป็นการบริหารงานที่เน้นความโปร่งใส (Transparency) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ มีการตรวจสอบได้ทั้งจากภาคเอกชนและสื่อมวลชน มีความรับผิดชอบในความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (Accountability) การบริหารจัดการและการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในการจัดทำบริการ สาธารณะนั้นจะมุ่งเน้นในเรื่องผลสัมฤทธิ์ (Result) ของงาน โดยเฉพาะประสิทธิผล (effectiveness), ประสิทธิภาพ (efficiency) และความประหยัด (economy) มากกว่าที่จะเน้นที่ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน หรือปัจจัยนำเข้า (input) และวิธีการปฏิบัติงานหรือกระบวนการดำเนินงาน (process) และประการสุดท้ายคือต้องมีการประเมินผลงานในการบริหารงานสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครรูปแบบปัจจุบันจะเน้นหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่อันจะนำไปสู่การบริหารงานของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครต่อไป

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารราชการไทย

จากการที่ระบบสังคมของโลกมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงาน จึงส่งผลให้ระบบราชการไทย ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีข้อจำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาระบบราชการมีปัญหาเรื่องความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยน พัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ เพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผล บั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมในอนาคตด้วย เพราะฉะนั้นภาครัฐจะต้องมีการปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัยตาม สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป (ดูรายละเอียดจาก [http : //kalai.exteen.com](http://kalai.exteen.com) )

#### คุณลักษณะราชการยุคใหม่

ราชการยุคใหม่ ภายหลังจากปฏิรูปควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ดังนี้

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการในภาคราชการ ต้องรวดเร็ว มีคุณภาพสูง ประสิทธิภาพสูง สามารถวัดผลงานได้
3. การจัดองค์กรกระชับรัด คัดลดตัว ปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว
4. มีลักษณะการทำงานที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูง เป็นมืออาชีพ และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
  7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ
  8. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
  9. มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้
- สำนักงานเขตกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารพัฒนาและการให้บริการประชาชน จะต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และปรับบทบาทภารกิจกลยุทธ์โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

## 2. ความหมายและความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

คำว่า “good governance” ในภาษาอังกฤษมาจากรากศัพท์ภาษาละตินว่า “gouverner” หรือภาษากรีกว่า gubernare ซึ่งหมายถึง to steer หรือถือหางเสือ แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้ใช้เป็นคำนาม ซึ่งหมายถึงรัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรมคือการปกครองในระดับประเทศ แต่ในระยะหลังเมื่อวงการธุรกิจขยายตัวและเห็นความจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล รักษาเช่นเดียวกับประเทศ จึงนำคำนี้มาใช้สำหรับบริษัท หรือบริษัทในภาคธุรกิจเอกชนรวมถึงองค์การมหาชนด้วย โดยหมายถึง การบริหารจัดการในระดับสูงสุด ส่วนในภาษาไทยคำว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่ดี (ธรรม = ดี ความถูกต้อง อภิบาล = คุ้มครอง ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา อภิ = สูง เหนือ ยิ่ง บาละรักษา ปกครอง (จรัส สุวรรณเวลา, 2546 : 6) ตามความเห็นของ พระมหาธีร โมฮัมเหม็ด อดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซียการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซียยังระบุต่อไปว่า สภาพการณ์ที่เป็นอยู่แสดงให้เห็นว่า เรื่องของการจัดการปกครองและการบริหารนั้นมิได้เป็นอาณาบริเวณ ที่รัฐจะผูกขาดบทบาทไว้แต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป ในปัจจุบันมีหน่วยอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้น หรือจัดตั้งกันขึ้นมาเอง ได้อย่างสิทธิที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการปกครองและการบริหารบ้านเมืองด้วยเช่นกัน (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545 : 28) ส่วนสุเทพ เชาวลิต (2548 :

31) กล่าวว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานเพื่อให้หลักประกันว่าการดำเนินนโยบายทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ วางอยู่บนฉันทานุมัติอย่างกว้างขวางของสังคมและให้ความมั่นใจว่าเสียงของคนยากคนจนและคนด้อยโอกาสจะเป็นที่รับฟังในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เช่นเดียวกับชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 2) ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลว่า เป็นลักษณะการปกครอง ที่กลไกของรัฐทั้งการเมือง และการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ และรัฐบาลเป็นหลัก

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 3) เป็นผู้ริเริ่มใช้และให้คำแปลของ good governance ว่า ธรรมรัฐ ให้ความหมายว่า ความคิด ธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชน และให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวความคิดของ ธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐบาล ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวความคิดเกิดจากการที่ประชาชน เห็นว่า ระบบราชการหล้าหลัง ทุกส่วนมีความต้องการการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นและประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 10) ธีรยุทธ บุญมี ยังได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน มีประสิทธิภาพมีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในทางที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยนั้น ธีรยุทธ บุญมี เสนอให้ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาค ราชการ ปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชน ปฏิรูปภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541 : 81) ให้ความหมายของธรรมรัฐ หรือ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีคิดไปในขั้นพื้นฐานจากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจาก เบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (good governance) มาเป็นการเปลี่ยนเป็นการปกครอง ในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐและสังคม

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 18-19) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม หมายถึง คุณความดี ความถูกต้อง และอภิบาล หมายถึง บำรุงรักษา ปกครอง ดังนั้นธรรมาภิบาล จึงหมายถึง การปกครองบำรุงรักษาด้วยคุณความดี ด้วยความถูกต้อง ตรงคำว่า good governance ในภาษาอังกฤษ ธรรมาภิบาลในความหมายสากล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศที่ภาคต่างๆของสังคมจะ

พัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขธรรมาภิบาลแนวสากลนี้จึงเน้นที่ กฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการ บริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ประเวศ วะสี (2542 : 9) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง ความโปร่งใส ความถูกต้อง ในการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนพลัง ผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ไพโรจน์ พรหมสานส์ (2541 : 17-19) กล่าวว่า good governance หมายถึง การบริหาร การปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน ได้เป็นอย่างดี โดยบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) โปร่งใส (transparency) เสมอภาค (equity) ประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิผล (effectiveness) เป็น ธรรม (rule of law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (effectiveness/ accountability)

รัชนา สานติยานนท์ (2544 : 19) อธิบายความหมายของ good governance ว่า หมายถึง การบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับ ความ ต้องการของสังคม โดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ

ลิขิต ชีรเวคิน (2541 : 18) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการ ปกครอง บริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มี ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและนำมาซึ่งความเจริญในด้านต่างๆ

วรภัทร โทชนะเกษม (2541 : 22) กล่าวว่า good governance คือ การใช้สิทธิของความ เป็นเจ้าของ (owner rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ ของตนเองโดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องใน การบริหาร ภาครัฐนั้นเป็นเจ้าของ ก็คือ ประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแล ผู้บริหารประเทศ คือ รัฐบาลให้บริหาร ประเทศไปในทางที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

วรลักษณ์ มนต์เอื้อศิริ (2541: 15) ให้คำอธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหาร จัดการประเทศที่ดีในทุกๆระดับ การบริหารจัดการที่ดี ดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้ง ประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วนกันในการกำหนดชะตากรรมของประเทศแต่ การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่า จะเกิดธรรมรัฐ หรือ good governance ยังต้องหมายถึง การมี กฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรม และ การมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายการบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

อรพินท์ สพโชคชัย. (2545 : 3) กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาล หมายถึง การกำหนดกลไกและกติกาในสังคมเพื่อให้บริการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและความมั่นคงในสังคม

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 7) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจการ กิจกรรม ซึ่งบุคคล และสถาบันทั่วไป ภาครัฐ และเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

จากการศึกษาความหมายของคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งหมด ที่กล่าวมาแล้วพอจะสรุปได้ว่า คำว่า good governance มีคำใช้ในภาษาไทย หลายคำ เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งใช้ในการอธิบายการบริหารราชการ และในทางธุรกิจเอกชนใช้คำว่า บรรษัทภิบาล ส่วนความหมายนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความหมายไปในเชิงการเป็นข้อกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติและโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กิจกรรม และผู้เกี่ยวข้องเพื่อผลงานที่ดีมีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในงานวิจัยนี้ จึงเรียกชื่อของ good governance ในภาษาไทยว่า **การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** และกำหนดความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่า หมายถึง กติกาหรือกฎหมายในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานเสร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีหลักกฎหมาย มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมและคุ้มค่า รวมถึงการสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยให้สมาชิกในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ

ในส่วนความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ในปัจจุบันทั้งในการศึกษาและในวิชาชีพทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐถือได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good government) เป็นมิติกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารจัดการงานภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ อาทิเช่น การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร และการใช้เรื่องนี้เป็นเกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานและให้ผลตอบแทน การตระหนักเห็นความสำคัญของการจัดให้มีทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยีซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมายและการเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน เป็นต้น

นอกจากหลักพื้นฐานว่าด้วยความสูงสุดของตลาดและทุนไร้พรมแดนและการสิ้นสุดลงของระบบรัฐบาล สวัสดิการและรัฐชาติแล้ว แนวคิดว่าด้วยการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดียังประกอบด้วยกลไกการบริหารและการจัดการที่ดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง กล่าวถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทางเศรษฐกิจ คือ การเสนอที่รัฐต่าง ๆ ต้องยอมขึ้นต่อ New World Order และสถาบันเศรษฐกิจระดับโลก เช่น World Order คือที่ประชุมกลุ่มประเทศ G3 และ G7 และกฎกติการะหว่างประเทศ เช่น กฎของ WTO GATT รวมทั้งกฎกติกาของเขตเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น NAFTA และของ EU ส่วนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในทางการเมือง คือ ระบบการบริหารและการจัดการที่ขึ้นต่อ Rule of Law หัวใจของ Law คือ ระเบียบระบบโลกใหม่ นั่นเอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งรัฐแต่ละรัฐซึ่งเคยถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด ก็จะไม่มีความสูงสุดอีกต่อไป สิ่งที่สูงสุดคือ ระเบียบโลกใหม่ที่ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ เป็นผู้กำหนด

ในปี ค.ศ. 1995 ธนาคารพัฒนาการแห่งเอเชีย หรือ ADB ซึ่งเชื่อมโยงกับ World Bank และ IMF ขยายหลักการการบริหารกิจการที่ดีในทางการเมืองออกมาได้ดังนี้

1. ความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน (accountability)
2. ความโปร่งใส (transparency)
3. การมีส่วนร่วม (participation)
4. ความสามารถคาดการณ์ได้ (predictability)
5. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้ง 4 ประการข้างต้น (interrelate)

หลักการที่กล่าวมาเป็นสิ่งที่ดีที่คนไทยและคนในเอเชียต่างตระหนักและเห็นพ้องกันว่า ประเทศไทยและแถบเอเชียล้วนมีปัญหาเรื่องระบบพวกพ้อง และระบบเส้นสายคอร์รัปชัน ซึ่งช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจนักวิชาการอเมริกาก็ออกมาประกาศว่าความหายนะเกิดจากระบบทุนนิยมในเอเชีย คือ ทุนนิยมระบบพวกพ้อง (cronyism) ผู้แบบทุนนิยมอเมริกาไม่ได้ เพราะเป็นแบบปัจเจกนิยม แต่ความจริงแล้ว รัฐทุนนิยมรัฐเผชิญปัญหาการคอร์รัปชันที่หนักหน่วงทั้งนั้น ไม่ใช่เฉพาะแต่ในเอเชีย แม้แต่อเมริกาเองก็ถูกรอบด้วยระบบ Lobbyist นี้ได้ก่อให้เกิดการเชื่อมกันทางผลประโยชน์และความสัมพันธ์พิเศษระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำทางธุรกิจของอเมริกา ดังนั้น ทุนนิยมแบบปัจเจกชนนิยมก็มีปัญหาพวกพ้องเช่นกัน และไม่ต่างกับทุนนิยมในเอเชีย (สุเทพ ชวลิต, 2548 : 26-29) จากที่กล่าวมาเป็นแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของนักวิชาการตะวันตก ซึ่งคำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเพียงอุดมการณ์ทางการเมืองเท่านั้น ไม่ได้มีหลักการที่ตายตัวเสมอไป แต่ละประเทศอาจจะตีความในแบบของตัวเองได้ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ซึ่งประเทศที่มีความคิดในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่น่าเชื่อถือมากที่สุด

คือ ประเทศอังกฤษ คือ เป็นมีทั้ง “คุณธรรม” ในการบริหารและเน้นเทคโนโลยีในการบริหารสังคมใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในสังคมนิยมและเสรีประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่ามีความสำคัญต่อทุกองค์การ โดยในประเทศไทยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมานานแล้ว นั่นก็คือ “ทศพิธราชธรรม” อันเป็น “Royal Good Governance” ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไทยเดิม เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป ชุดความคิดที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองก็ย่อมเปลี่ยนไปด้วยเป็นธรรมดา โดยที่รัฐบาลทุกยุคที่ผ่านมาได้พยายามปรับตัวเข้าสู่ระบบธรรมาภิบาลอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น การก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ที่ตรงกับความต้องการของตนอย่างแท้จริง การปรับลดขนาดหน่วยราชการ การปรับบริการให้ประทับใจไม่เพียงภาครัฐเอกชน การรวมหน่วยงานรัฐกับภาคเอกชน การพัฒนาและคัดเลือกบุคลากรในองค์การให้มีคุณภาพและผลงาน สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตดั้งเดิมของทั้งข้าราชการและประชาชนในแนวทางที่เป็นความหวังของประเทศชาติ และเป็นระบบการปกครองในฝันของประชาชนทุกคน มีการบริหารอย่างโปร่งใสที่มีคุณภาพ ด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของทุกองค์การ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานราชการหรือเอกชน แต่ต้องอาศัยการปรับตัวและเตรียมความพร้อมของทั้งประชาชนและผู้บริหารประเทศ จึงต้องใช้เวลาและประสบการณ์พอสมควร รวมทั้งความเข้าใจความหมายขั้นตอนของระบบธรรมาภิบาลอันจะเป็นแนวทางที่จะให้ทุกคนเกิดภาพพจน์ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับกระแสโลกและนโยบายของรัฐรวมทั้งนำไปใช้เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาองค์การ ตลอดถึงประเทศชาติ

ความจำเป็นในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ความจำเป็นที่ต้องมีการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องมาจากปัจจัยหลายด้านดังนี้

2.1 ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของสังคมไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ได้ตอกย้ำถึงความจำเป็นที่ต้องบูรณะและสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นใหม่เพื่อสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพที่มั่นคงและสันติคอบสนองความต้องการบริการของรัฐที่เพิ่มขึ้น แก้ปัญหาของประเทศที่สะสมมานาน และสร้างศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐ โดยจะต้องปรับการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศให้มีประสิทธิภาพรัฐบาลและระบบราชการต้องมีวิสัยทัศน์ที่จะปรับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตามกระแสประชาธิปไตย และการะแสโลกาภิวัตน์ได้ทันการณ์อย่างเป็นระบบ

2.2 แนวทางการพัฒนาประเทศที่ผ่านมานี้เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยละเลยผลกระทบที่มีต่อต้นทุนทางสังคม ซึ่งได้แก่สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของชุมชนและครอบครัว

2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เริ่มปรับแนวคิดการพัฒนา จากเดิมที่มีจุดมุ่งเน้นหลักเพียงอย่างเดียวก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลาง ของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง เศรษฐกิจเป็นเพียง เครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่เป้าหมายสุดท้าย ของการพัฒนา

2.4 กระแสประชาธิปไตยและกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคม ความคิดความเชื่อของประชาชน ทำให้คนไทยจำเป็นต้องทบทวนทิศทางการพัฒนาประเทศ กำหนดบทบาทใหม่ที่เหมาะสมของภาครัฐในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และกำหนด บทบาทของภาครัฐในการผนึกกำลังกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเพื่อการพัฒนาประเทศ

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุเจตนารมณ์ของการร่าง รัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่าเพื่อ “เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบใช้อำนาจอธิปไตย” และในหมวดที่ 3 ว่า ด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมีกระบวนถึงสิทธิ เสรีภาพไว้ถึง 40 มาตรา (มาตรา 26-65) โดยในเรื่องสิทธิ เสรีภาพนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิตามที่กำหนดไว้ และ รัฐจะงดเว้นการกระทำการใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน ประชาชนจะใช้ ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็น ปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นความก้าวหน้าของการพัฒนา มนุษย์ โดยจะปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ เพื่อพัฒนาคนไทยทุกคนให้พร้อมสำหรับความ เปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์และเน้นหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และ พัฒนาตนเองได้

จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดจาก ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคม การ พัฒนาประเทศเน้นที่ด้านเศรษฐกิจไม่ได้เน้นการพัฒนาคน รวมทั้งมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป และ นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐมี ปัญหาทางการปกครองเป็นอย่างยิ่ง จากรายงานของฮาร์วาร์ด (Harvard Business Review on Non profits, 1994) ได้กล่าวถึงปัญหาขององค์กรของรัฐและองค์กรมหาชน ดังนี้

1. ขาดประสิทธิผล (ineffective) ไม่ได้ผลตามพันธะขององค์การ
2. ขาดประสิทธิผล (inefficient) ให้เงินมาก แต่เกิดผลไม่คุ้มค่าหรือใช้เงินในการบริหารมากแต่ทำงานจริงน้อย
3. ขาดความซื่อสัตย์ (inurement) จ่ายเงินให้ผู้บริหารสูงมากหรือผู้บริหารประพฤติไม่เหมาะสม เกิดการสูญเสีย
4. เกิดความเสี่ยงสูงเกินไป (excessive Risk) จัดการในลักษณะเสี่ยง ไม่สมเหตุสมผล ใช้เงินทุนจนหมดไม่พอกับค่าใช้จ่ายประจำ

จากปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับจรัส สุวรรณเวลา (2546 : 22) ที่กล่าวว่า หากพิจารณาการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเศรษฐกิจไทยมีระบบงานในเอกสารต่างประเทศจะเน้นปัญหาการปกครองที่มีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงและการขาดประสิทธิภาพของระบบการปกครองและบริหาร เพราะโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารอ่อนแอ ซึ่งในปี 2542 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเริ่มขยายตัวขึ้นแต่เป็นผลจากการปรับทางการเงินการคลังเท่านั้น ส่วนโครงสร้างพื้นฐานของไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขซึ่งรวมถึงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศและองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนด้วย ซึ่งจรัส สุวรรณเวลา ได้กล่าวถึงปัญหาการปกครองว่ามี 3 ส่วนที่สัมพันธ์กันคือ

#### 1) ความเลวร้ายทางการเมืองการปกครอง (bad governance)

โดยที่ผู้มีอำนาจในการหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก ใช้อำนาจรักษาสืบต่ออำนาจทำให้ประเทศชาติและประชาชน โดยส่วนรวมเสียประโยชน์ ความถูกต้องผันแปรไปมีเพราะทำที่ไม่ดีอย่างชัดเจน สิ่งที่น่ากลัวที่สุดคือ คอร์รัปชัน ทั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวง อำนาจของนักการเมืองในการปลดหรือย้ายข้าราชการระดับสูงมีมาก ใช้อำนาจบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ข้าราชการหาผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ซึ่งการคอร์รัปชันเกิดขึ้นทั้งในระดับชาติที่มีนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงและราชการส่วนกลางรวมถึงระดับท้องถิ่น

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจมีการผูกขาดสาธารณูปโภค ตั้งราคาสูงเกินควร เมื่อได้ผลกำไรที่สูงจะนำไปตอบแทนตนเองและพรรคพวกหรือการบริหารจัดการให้รั่วไหลเป็นผลประโยชน์แก่ตนเองและพรรคพวกก็นับได้ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์ เช่นเดียวกับกิจการภาคเอกชนผู้จัดการที่ดำเนินการฉ้อฉลให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวกมีผลให้บริษัทหรือกิจการอ่อนแอลงอาจขาดทุนหรือล้มละลายในที่สุดเรียกว่าเป็นคอร์รัปชันแบบหนึ่ง

#### 2) การบริหารจัดการที่ผิดพลาด (mismanagement)

เมื่อมีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ผู้บริหารมุ่งหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก ตลอดจนเอาพรรคพวกเข้าสวมตำแหน่งงานต่าง ๆ ย่อมมีผลให้ผู้บริหารเป็นผู้ที่หย่อน

สมรรถภาพ ขาดความรู้ความสามารถ ขาดเจตคติที่จะให้งานบรรลุผล การตัดสินใจในการวางนโยบายและในการปฏิบัติที่ขาดเจตนาเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ช่องทางก็จะเกิดการตัดสินใจและการบริหารจัดการที่ผิดพลาดก็เกิดขึ้นได้ง่าย การตัดสินใจผิดพลาดจึงเกิดได้ทั้งจากการมีเจตนาทุจริตและการขาดความสามารถของผู้บริหาร ซึ่งการบริหารจัดการที่ผิดพลาดมีหลายรูปแบบ เช่น การลงทุนของรัฐในกิจการต่าง ๆ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานของความจำเป็นหรือตามผลที่จะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการ การประพฤติปฏิบัติที่สิ้นเปลืองและฟุ่มเฟือย ประสิทธิภาพของงานต่ำ และการผลัดวันประกันพรุ่ง เป็นต้น

### 3) ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอ

การขาดแคลนปัจจัยจำเป็นพื้นฐานหรือการเกิดปัจจัยพื้นฐานไม่ทันกับจังหวะการพัฒนาเป็นผลให้การพัฒนาอ่อนแอ การพัฒนาประเทศไทยขาดการสร้างปัจจัยพื้นฐานจนเป็นปัญหาแทรกซ้อนรุนแรง เช่น ปัญหาการจราจรติดขัดในเมืองหลวง สภาวะแวดล้อมทั้งบนดิน ในน้ำ และในอากาศเสื่อมโทรมการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณูปโภคและการสื่อสารไม่เพียงพอและคุณภาพต่ำ เป็นต้น ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ทรัพยากรมนุษย์ที่ขาดแคลนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งการที่บุคลากรมีคุณค่าจะส่งผลจนเป็นภาวะวิกฤติ

จะเห็นได้ว่า การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยและผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวาง มีสาเหตุที่ลึกซึ้งซ่อนเร้นอยู่ในระบบต่าง ๆ ของสังคมไทย การปกครองที่เลวร้ายและการบริหารจัดการที่ผิดพลาดเป็นสาเหตุอื่น ๆ ตามมาด้วยทั้งวิกฤติการทางการเงิน การลงทุนที่มากเกินไป การขาดการเฝ้าระวังและเตือนภัย การเก็งกำไร วิกฤติหนี้ทั้งในและต่างประเทศ และการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนเป็นสาเหตุของการขาดปัจจัยพื้นฐานรวมทั้งคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหรือวิกฤติขึ้นอีก จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การปกครองที่ดีอันเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

### 5. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ แต่ละหลักจำแนกเป็น 3 ระดับ (สุเทพ เชาวลิต, 2548 : 38-41) ดังนี้

5.1 หลักนิติธรรม (the rule of law) ระดับประเทศ กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปได้ด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติและไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

- ระดับภาครัฐ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณพัสดุ และบริหารงานบุคคล ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาปรับปรุงตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้มีเนื้อหามีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัวและรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนของแต่ละองค์กร

- ระดับองค์กร กติกาที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์กร

### 5.2 หลักคุณธรรม (the rule of integrity)

- ระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนร่วม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี

- ระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องเข้าสู่ด้วยความชอบธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

- ระดับองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงานและต่อประชาชนและสังคม

### 5.3 หลักความโปร่งใส (the rule of transparency)

- ระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

- ระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใสเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐกิจข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาครัฐกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ

- ระดับองค์กร ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่อกันและสามารถตรวจสอบการทำงานได้ หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และ

ภายในองค์กรจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานเงิน คน มีการสื่อสารที่ดี ภายในด้วย

#### 5.4 หลักความมีส่วนร่วม (the rule of participation)

- ระดับประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ นอกจากนี้ยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลาดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

- ระดับภาครัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟัง การแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชนและควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

- ระดับองค์กร จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็นและการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

#### 5.5 หลักความรับผิดชอบ (the rule of accountability)

- ระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจการใช้สิทธิ เสรีภาพและปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของภาครัฐธุรกิจเอกชน มีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ให้ผู้บริโภคและไม่สร้างความเดือดร้อน แก่ผู้อยู่อาศัยในท้องที่

- ระดับภาครัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการ ใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ และต้องจัดทำ

รายงานแสดงผลการดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งการจัดสรรหน้าที่ความการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้

- ระดับองค์กร มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้ และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบด้วย

#### 5.6 หลักความคุ้มค่า (the rule of value for money)

- ระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิด มลภาวะทั้งในดิน ในน้ำ และบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

- ระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดมีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

- ระดับองค์กร ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง

6. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีดังนี้ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

1. หลักนิติธรรม (rule of law) ได้แก่ การบริหารงานภายใต้กฎหมาย การกระทำที่อยู่ในกรอบระเบียบวินัย

2. หลักคุณธรรม (ethic) ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีวินัย ซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน

3. หลักความโปร่งใส (transparency) ได้แก่ การไว้วางใจกันและมีกระบวนการตรวจสอบ การประเมินผล ที่สะดวก และ ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

4. หลักความมีส่วนร่วม (participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ข่าวสารและเสนอแนะความคิดเห็น อันจะนำไปการร่วมมือมากยิ่งขึ้น

5. หลักความรับผิดชอบ (accountability) ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า (value for money) ได้แก่ การจัดการที่ดี มีคุณภาพ เกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ส่วนรวม

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีหลักการ บริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย เพื่อเกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิน ความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการ อำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ อย่างสม่ำเสมอ พระราชกฤษฎีกานี้มี 9 หมวด ทั้งหมด 53 มาตรา มาตราที่ว่าด้วยการบริหารจัดการให้ เกิดความคุ้มค่าขอยก ตัวอย่าง หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าใน เชิงภารกิจของรัฐ (ดูรายละเอียดภาคผนวก)

มาตรา 20 เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และ งบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชน ทราบทั่วกันด้วย

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เช่นมาตรา 27 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการ กระจายอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการ ดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งใดให้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ในเรื่องนั้น โดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในการกระจาย อำนาจการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

เมื่อได้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ส่วนราชการกำหนด หลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบ อำนาจและผู้มอบอำนาจไว้ด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือการกัณฑ์รองงานที่ไม่ จำเป็น ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในกรณี หากสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือ โทรคมนาคมแล้วจะเป็นการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้ง ไม่เกิดผล เสียหายแก่ราชการ ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือ โทรคมนาคมตามความเหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณ

เมื่อส่วนราชการใดได้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามวรรคหนึ่ง หรือได้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามวรรคสองแล้ว ให้ส่วนราชการนั้นเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

#### หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

มาตรา 34 ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับ ส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผล จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.

#### หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

มาตรา 37 ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถาม หรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ระบบเครือข่ายสารสนเทศตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้นตามมาตรา 40

มาตรา 40 เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการทุกแห่ง ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางขึ้น

ในกรณีที่ส่วนราชการใดไม่อาจจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการได้ อาจร้องขอให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารดำเนินการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ในกรณีนี้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะขอให้ส่วนราชการให้ความช่วยเหลือด้านบุคลากร ค่าใช้จ่าย และข้อมูลในการดำเนินการก็ได้

มาตรา 41 ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยากหรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูล

และสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาคำเนินการให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มีที่อยู่ของบุคคลนั้น ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้ ในกรณีการแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ มิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น

มาตรา 42 เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป

ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนหรือเสนอแนะจากข้าราชการหรือส่วนราชการอื่นในเรื่องใด ให้ส่วนราชการที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นพิจารณาโดยทันที และในกรณีที่เห็นว่า การร้องเรียนหรือเสนอแนะนั้นเกิดจากความเข้าใจผิดหรือความไม่เข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้ชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหรือเสนอแนะทราบภายในสิบห้าวัน

การร้องเรียนหรือเสนอแนะตามวรรคสอง จะแจ้งผ่าน ก.พ.ร. ก็ได้ ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดมีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.พ.ร. แจ้งให้ส่วนราชการที่ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นทราบเพื่อดำเนินการ ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกต่อไปโดยเร็ว

มาตรา 43 การปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น

มาตรา 44 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้อง ไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มิข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฎ

ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

มาตรา 47 ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนราชการประเมินโดยคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้นในตำแหน่ง ที่ปฏิบัติ ประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดได้รับจากการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้นั้น

มาตรา 48 ในกรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้ ก.พ.ร.เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 49 เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการ ลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของ ส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หลักการพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นำไปสู่แนวทางการปฏิบัติ

#### 7. แนวทางในการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายนั้น นอกจากจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา นิยามและความหมาย ตลอดจน โครงสร้างของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว การศึกษาแนวทางในการนำไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารองค์กรตามหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประสบความสำเร็จได้ ซึ่งจากการประมวลแนวทางในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอแนวทางในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยมีแนวทางและหลักการในการ

ปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน จากการศึกษาที่ภาครัฐต้องให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่า ประชาชนเป็นส่วนที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเกิดผลดี ภาครัฐจึงต้องอาศัยหลักการและแนวปฏิบัติบางประการ ดังนี้ (ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545 : 224-229)

7.1 การยอมรับซึ่งกันและกัน นโยบายนี้ควรมาจากความต้องการภายในสังคมและควรเป็นของที่เราทำกันเองภายในเป็นผู้เริ่มผลักดันด้วยความมุ่งมั่น ภายใต้ภาวะผู้นำที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน ประชาชน ผู้บริการ หรือคนงานและสหภาพแรงงานได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง มิใช่เป็นเพียงการดำริหรือสั่งการให้ดำเนินนโยบายนี้จากภายนอก ซึ่งแม้จะมีความตั้งใจดีหรือมีอำนาจผลักดันมากเพียงใด ก็ยากที่จะทำให้นโยบายนี้ประสบความสำเร็จได้เหมือนกับที่เกิดขึ้นด้วยแรงผลักดันจากภายในเอง

7.2 ภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความมุ่งมั่นที่จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนให้ประสบความสำเร็จ เป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการจัดองค์การภาครัฐเสียใหม่เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับส่วนต่าง ๆ ของสังคม ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา นั้น ย่อมต้องมีคนที่เคยชินกับระบบการบริหารงานภาครัฐแบบเก่า และโครงสร้างของการจัดองค์การแบบเดิมคัดค้านและต่อต้านอยู่มาก ถ้าปราศจากซึ่งผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความมุ่งมั่นเอาจริง เอาใจในเรื่องนี้แล้วย่อมไม่อาจสร้างพลังผลักดันได้มากพอที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและเอาชนะแรงต้านทานได้

7.3 พึงรักษาความสมดุลระหว่างวิสัยทัศน์กับความเป็นจริงทางสังคม วิสัยทัศน์เกี่ยวกับการสร้างสังคมอันพึงปรารถนาและวิสัยทัศน์เกี่ยวกับระบบบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการบรรลุถึงสังคมที่ว่านั้น ต้องมีการประมวลขึ้นมาให้ชัดเจนว่าสังคมมีความคิด ความคาดหวังในเรื่องนี้อย่างไร และการจะบรรลุวิสัยทัศน์เหล่านี้ได้ คำถามพื้นฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทของรัฐ ต้องได้รับการพิจารณากันอย่างจริงจัง และควรเป็นประเด็นของการถกเถียงอภิปรายระหว่างและข้ามพรรคการเมือง โดยต้องรับฟังความคิดเห็นทั้งผู้นำในภาคเอกชน องค์กรเอกชน และสหภาพแรงงาน

7.4 แรงผลักดันเพื่อให้เกิดการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน แม้จะเน้นเรื่องถึงความส่งเสริม แต่ก็ควรกำกับไว้ด้วยการประเมินอย่างจริงจังว่ารูปแบบและลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นนั้นมีผลกระทบทางสังคมอย่างไรบ้าง อย่างน้อยเมื่อการเป็นหุ้นส่วนเกิดขึ้นแล้ว ความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยไม่ควรจะขยายกว้างออกไปอีก เพราะจะยิ่งทำให้คนส่วนที่จนที่สุดมีมาตรฐานการครองชีพตกต่ำลงจนถึงจุดที่ไม่อาจยอมรับได้ อันนำไปสู่ความแปลกแยกหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมในที่สุด

7.5 ความเป็นหุ้นส่วนที่ยั่งยืนนั้นจะสร้างขึ้นได้ ต้องอาศัยแนวทางที่เปิดให้คนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งสามารถระดมความรู้และความมุ่งมั่นจากส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้ได้มากที่สุด การมอบโอกาสให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนนั้น ย่อมสามารถสร้างฉันทามติและบรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง ได้มากกว่าปล่อยให้เรื่องนี้จำกัดอยู่ในวงของการเจรจาต่อรองกันในกลุ่มและในประเด็นแคบ ๆ

7.6 องค์การทั้งหลายล้วนประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนของคนและระบบ แต่ไม่ว่าระบบนั้นจะได้รับการออกแบบมาอย่างสมบูรณ์ยิ่งเพียงใด หากคนที่อยู่ในระบบหรือองค์การนั้นขาดความชำนาญความรู้ และทัศนคติที่ประสมประสานสามส่วนเข้าด้วยกันได้อย่างลงตัวแล้ว ระบบหรือองค์การนั้นจะไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้เลย การจัดโครงสร้างองค์การใหม่นั้นง่ายกว่าทำให้คนเรียนทักษะและความรู้ใหม่ ๆ ด้วยเหตุนี้จึงมีอยู่บ่อยครั้งเหลือเกินที่การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน มุ่งเน้นไปที่เรื่องโครงสร้างขั้นตอนกระบวนการ กำหนดกฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ โดยมีได้คำนึงถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนอย่างเพียงพอและประเด็นที่เกี่ยวกับคนมีใช่เพียงแค่เรื่องของการฝึกอบรมคนให้สามารถทำงานในระบบใหม่ได้เท่านั้น หากยังต้องคำนึงถึงการเปิดให้บุคลากรขององค์การเข้ามามีส่วนในการกำหนดภารกิจและ เป้าหมายขององค์การ มีส่วนในการวิเคราะห์ข้อบกพร่องขององค์การที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุ เป้าหมายที่ตั้งไว้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนด การดำเนิน และการประเมินนโยบายของ องค์การอีกด้วย การฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ นี้ควรผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรบุคคล และการพัฒนาบุคลากรควรถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายบริหารทุกคน

7.7 กระบวนการบริหารจัดการขึ้นอยู่กับการมีข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา และความพยายามในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน พึงถือว่าการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นเพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย จำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมของตัวชี้วัดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

## 8. การกำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์จำเป็นต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าพฤติกรรมต่าง ๆ ของ ผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะใช้ตรวจสอบระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของแต่ละองค์การ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงาน

ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดยุทธศาสตร์การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (indicators and operation) จะต้องจัดองค์ประกอบให้ครอบคลุมทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ระดับแรก เป็นระดับที่ควรมีหรือจำเป็นต้องมี หรือขาดไม่ได้ ระดับที่สอง คือ ระดับที่ควรเป็น หรือคุณภาพที่ดีของตัวชี้วัด และระดับที่สาม คือ ระดับที่ควรได้ หรือผลลัพธ์ที่ปลายทางที่เป็นผลสุทธิที่แท้จริงที่ได้จากตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของแต่ละองค์การจะต้องเหมาะสมกับแต่ละชนิดขององค์การ อาจพิจารณาตามหลักต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 79)

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เชาวนะ ไตรมาส (2546 : 88-98) ได้เสนอตัวอย่างตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสามารถที่จะจำแนกออกตามลักษณะ โครงสร้าง ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติธรรม (legality): กฎดี-มีบังคับ-รับรองผล

ตัวชี้วัด

(1) มีกฎหมายที่จำเป็นรองรับ (law) โดยไม่ให้กฎหมายล้าสมัย

(2) มีการบังคับใช้ได้ (enforce) โดยไม่ให้มีช่องโหว่ในการใช้

(3) ผลการใช้กฎหมายมีความถูกต้อง (consistency) โดยไม่ให้สนองเป้าหมายของผู้ถือ

และใช้กฎหมายเหนือกว่าเป้าหมายของกฎหมาย

คุณภาพของตัวชี้วัด

(1) ไม่เลือกปฏิบัติ (non-discriminate) โดยกำกับควบคุมให้มีการใช้อย่างตรงไปตรงมาเป็นการทั่วไปได้

(2) ไม่เบี่ยงเบน หลบเลี่ยง (non-dexiant) โดยป้องกันตัวเองจากการพลิกแพลงของผู้ใช้

(3) ไม่มีช่องโหว่ในการใช้ดุลพินิจ (non-judgement) โดยปิดกั้นการถูกแทรกแซงโดยคนใช้กฎหมายได้

ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชี้วัด

(1) สามารถปฏิบัติได้และมีการปฏิบัติตามจริง (practicable) โดยให้ผลของสัดส่วนการทำตามกฎหมายสูงกว่าการละเมิดกฎหมาย (compliance)

(2) มีความถูกต้องแม่นยำตรง (validity) โดยผลของสัดส่วนของความถูกต้องมากกว่าความผิดพลาด

(3) ความเป็นธรรมเชื่อถือได้ (reliable) โดยให้ผลของสัดส่วนความศักดิ์สิทธิ์และก่อผลต่อการยอมรับให้สิ้นสุดยุติและความพอใจสูงกว่าการโต้แย้งและอุทธรณ์ไม่สิ้นสุดยุติ

2. หลักธรรม (morality): มีกรอบ-ขอบธรรม-เชื่อถือได้-ไม่เคลือบแคลงตัวชีวิต

(1) มีกรอบกำหนดจรรยาบรรณ (norm) ที่เป็นรูปธรรม โดยไม่เพียงแต่คาดหวังเฉพาะจากจิตสำนึกในความมีคุณธรรมที่เป็นนามธรรมเท่านั้น

(2) มีมาตรการกำกับควบคุมให้ต้องยึดถือปฏิบัติตาม (compliance) โดยไม่เพียงแต่พึ่งพาอาศัยเฉพาะบรรทัดฐานของข้อห้ามและความเชื่อทางศีลธรรม

(3) มีมาตรฐานพิสูจน์ความผิด กำหนดความผิด และการลงโทษ (sanction) โดยไม่เพียงแต่การใช้มาตรฐานทางความรู้สึกเป็นเครื่องวัดและไม่มีบทลงโทษ

คุณภาพของตัวชีวิต

(1) สามารถปฏิบัติได้และตรวจสอบการถูกละเมิดได้ (testable) โดยสร้างความชัดเจนของเส้นแบ่งและความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติตามกับการละเมิดคุณธรรม

(2) ควบคุมและมีผลบังคับให้ทำตามได้จริง (forcible) โดยหวังผลในทางปฏิบัติได้

(3) มีการลงโทษตามฐานความผิด (punishable) โดยสร้าง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงร่วมกันระหว่างขนาดการทำผิดกับขนาดการลงโทษที่สอดคล้องกัน

ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชีวิต

(1) ก่อสำนึกที่ดีไม่มีการแสวงประโยชน์มิชอบ หรือมีประโยชน์ขัดกัน (consciousness) โดยให้ปลอดหรือปราศจากปรากฏการณ์ไม่พึงประสงค์

(2) ก่อพฤติกรรมที่ดี ไม่มีการละเมิดและละเว้นการปฏิบัติตามจรรยาบรรณ (behavior) โดยให้มีการสร้างภูมิคุ้มกันทางพฤติกรรมที่พึงประสงค์หรือเป็นบวกต่อการรักษาจรรยาบรรณ

(3) มีผลในการลดความเสี่ยง มีสิ่งบอกเหตุจากการละเมิดและเบี่ยงเบนจากกรอบจรรยาบรรณ (warning) โดยให้เกิดผลเชิงป้องกันไม่ให้เกิดเหตุแห่งการละเมิดและมีสัญญาณเตือนแบบอัตโนมัติให้เห็นว่าการละเมิดจรรยาบรรณเป็นปรากฏการณ์ไม่ปกติ ซึ่งสามารถรู้เห็นได้โดยตรง

3. หลักความโปร่งใส (transparency): ความเปิดเผย-ตรวจสอบได้-ไม่มีอุปสรรค

### ตัวชี้วัด

(1) มีการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดการและขั้นตอนไหลเวียนของงานแบบเปิด(structure & function) โดยออกแบบโครงสร้างและการทำหน้าที่ขององค์การแบบเปิดครอบคลุมทั้งองค์กรรวม

(2) มีการจัดระบบงานและข้อมูลข่าวสารแบบเปิด (system & information) โดยการออกแบบระบบงานและข้อมูลข่าวสารแบบเปิดกระจายทั่วทั้งระบบ

(3) มีกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจแบบเปิด (process & decision) โดยการออกแบบกระบวนการทำงานและการตัดสินใจให้เป็นแบบเปิดตลอดในขั้นตอนสำคัญ

### คุณภาพของตัวชี้วัด

(1) มีช่องทางเข้าถึงข้อมูลและการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง (access) โดยไม่มีการสร้างอุปสรรคขัดขวางและเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

(2) มีจุดประสานการตรวจสอบและความถูกต้องและมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงรอบด้าน (cover) โดยไม่ละเลยหรือปิดกั้นเฉพาะส่วนและสามารถสนองตอบเพิ่มเติมตามการร้องขอได้ภายหลัง รวมทั้งการไม่สร้างจุดบอดหรือพื้นที่สีเทาขึ้นในบางส่วน

(3) มีการเปิดรับและการตอบสนองต่อความเคลือบแคลงสงสัย การโต้แย้งคัดค้าน มีคำถาม มีคำตอบ การทบทวนและการแก้ไขได้ (correct) โดยการเติมเต็มและอุดช่องว่างให้กับความผิดพลาดและความเรียกร้องต้องการเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นมาใหม่

### ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชี้วัด

(1) มีความทั่วถึง เป็นธรรม และเปิดกว้าง (fair) โดยสามารถสะท้อนให้เห็นผลในมุมมองของความเป็นธรรมได้

(2) มีความสะดวก ปลอดภัย และเข้าถึงง่าย (free) โดยสามารถสะท้อนให้เห็นผลในมุมมองของความเป็นธรรมได้

(3) มีการให้คุณและโทษที่เหมาะสม เพียงพอและรวดเร็ว (fast) โดยสามารถสะท้อนให้เห็นผลในมุมมองของการสนองผลประโยชน์และความต้องการ

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation): มีสิทธิ มีส่วน-เข้าถึงได้-ไม่กีดกัน

### ตัวชี้วัด

(1) เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร นโยบาย แผนงานและงบประมาณ (information) โดยการเข้าร่วมในมิติของข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการรับรู้

(2) เข้าถึงการปฏิบัติงาน และการตัดสินใจ (action) โดยการเข้าร่วมในมิติของการตกลงใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการกระทำทางการปฏิบัติการ

(3) เข้าถึงการกำกับควบคุมผลกระทบ มาตรฐาน เป้าหมาย และการประเมินผล (impact) โดยการเข้าร่วมในมิติของการคาดหวังผลซึ่งเป็นเนื้อหาของการเข้าร่วมในระดับของการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์

คุณภาพของตัวชีวิต

(1) ได้รับการยอมรับสถานะ มีการเชิญชวนและตระหนักในความมีเกียรติให้เข้าร่วม (dignity) โดยยกระดับความมีคุณภาพของการเข้ามีส่วนร่วม

(2) ได้รับความสำคัญและบทบาทที่เหมาะสมในการเข้าร่วม (role) โดยสร้างมาตรฐานของการเข้ามีส่วนร่วม

(3) ได้รับผลประโยชน์และผลตอบแทนทางบวกจากการเข้าร่วม interests) โดยแปรรูปการมีส่วนร่วมให้สนองประโยชน์ในเชิงสร้างสรรค์

ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชีวิต

(1) การมีสิทธิเข้าถึงและความเสมอภาคเท่าเทียมในการเข้าร่วม rights) โดยพัฒนาการมีส่วนร่วมให้มีฐานะเป็นสิทธิและความเป็นสถาบันที่เป็นที่ยอมรับมีความต่อเนื่องถาวรและแน่นอน แทนการเป็นความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของเมตตาธรรมหรือนุชยธรรมเท่านั้น

(2) การเป็นส่วนสำคัญและมีอิทธิพลในการเข้าร่วม (influence) โดยสร้างนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการมีบทบาทตามสิทธิแทนการเป็นพลังกดดันต่อรอง

(3) การได้รับหลักประกันการคุ้มครองความเท่าเทียมเป็นธรรมในการเข้าร่วม (surety) โดยสามารถดำรงรักษาความเป็นธรรมได้ทั้งในกระบวนการและผลของการมีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ (accountability): มีหลักประกัน-ผิดถูก-ฐานโทษ-คดีใช้ตัวชีวิต

(1) มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานที่ชัดเจนเป็นพันธะสัญญา (scale) โดยวางกรอบความรับผิดชอบให้มีขอบเขตชัดเจนและมีข้อผูกพันที่แน่นอน

(2) มีมาตรการกำกับควบคุมที่แน่นอนสม่ำเสมอ (measure) โดยสามารถรักษากรอบที่กำหนดไว้ให้ดำเนินอย่างต่อเนื่องได้

(3) มีการติดตามผลประเมินวัดผลที่ต่อเนื่องและไม่น่าเชื่อถือ (evaluate) โดยรักษามาตรฐานไว้ให้อยู่ในกรอบที่ยอมรับได้

### คุณภาพของตัวชี้วัด

(1) มีหลักประกันการแยกแยะความถูกต้อง และความผิดพลาดในการทำงาน (verification & falsification) โดยให้มีเกณฑ์เปรียบเทียบความแตกต่างได้

(2) มีหลักประกันการให้คุณตามฐานความถูกต้องและการลงโทษตามฐานความผิดพลาดในการทำงาน (reward-punish) โดยให้มีการตอบแทนแบบสองทางทั้งทางบวกและทางลบ

(3) มีหลักประกันการชดเชยความเสียหายแก่ผู้รับผลกระทบ (compensation) โดยให้มีช่องทางในการเรียกร้องการชดเชยจากทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้

### ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชี้วัด

(1) มีรางวัลให้กับกรณีของการทำถูกต้องดี (reward) โดยมีฐานการวัดเฉพาะด้านในทางบวกได้

(2) มีโทษให้กับกรณีของการทำผิดพลาดเสียหาย (punish) โดยมีฐานการวัดเฉพาะด้านในทางลบได้

(3) มีการชดเชยให้กับกรณีของการที่ถูกระทบสูญเสีย (compensate) โดยมีฐานการวัดเฉพาะด้านในกรณีที่เกิดความเสียหายและต้องการชดเชยในรูปแบบต่าง ๆ

### 6. หลักความคุ้มค่า (utilization): ฐานทุน – มูลค่าเพิ่ม – ยั่งยืน – ความก้าวหน้า ตัวชี้วัด

(1) มีการวัดการลดผลเสียและการเพิ่มผลได้เพื่อเพิ่มความสามารถในการทำงาน (competency measurement) โดยให้การเพิ่มของความสามารถมีสัดส่วนที่มากกว่าการเพิ่มของต้นทุนทั้งต้นทุนที่เป็นมูลค่าและเป็นคุณค่า

(2) มีการวัดการสร้างความสามารถและศักยภาพการทำงานเพื่อเพิ่มผลผลิต (output measurement) โดยให้การเพิ่มของผลผลิตมีสัดส่วนที่ผันไปในทางบวกตามต้นทุนในการเพิ่มความสามารถ

(3) มีการวัดการเพิ่มผลผลิตการทำงาน การควบคุมความเสี่ยงและการลดความสูญเสียเพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์ที่ได้ในขั้นปลาย (ultimate value measurement) โดยมูลค่าและคุณค่าสุดท้ายที่ได้รับมีความก้าวหน้าหรือมีพัฒนาการในทางบวก จากระดับที่ได้มากกว่าเสียพัฒนาไปเป็นการได้มากขึ้น โดยที่ไม่ต้องเสียและพัฒนาไปเป็นการได้มากขึ้น ยิ่งมากเท่าใดการสูญเสียหรือต้นทุนยิ่งลดลงเท่านั้น

### คุณภาพของตัวชี้วัด

(1) ช่วยแสดงความแตกต่างระหว่างสัดส่วนของการใช้ทรัพยากรกับผลงานที่ได้ (resource & output proportion) โดยสามารถแสดงส่วนต่างเชิงเปรียบเทียบ

(2) ช่วยแสดงมูลค่าและประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากผลงาน (output & utility proportion) โดยสามารถแสดงขนาดของผลได้ของผลงานทั้งที่เป็นมูลค่าและคุณค่าได้

(3) ช่วยแสดงมูลค่าของการสูญเสียผลประโยชน์และโอกาสจากการใช้ต้นทุนและทรัพยากร (lost & gain proportion) โดยสามารถแสดงขนาดของผลเสียในเชิงโอกาสและประโยชน์จากการใช้ต้นทุนและทรัพยากรได้ทั้งที่เป็นมูลค่าและคุณค่า

ผลลัพธ์เป้าหมายของตัวชี้วัด

(1) บอกรวมมูลค่าและประโยชน์ที่ได้จากการสร้างความสามารถในการทำงาน (value of competence) โดยสามารถวัดค่าที่เป็นมวบรวมของความสามารถได้

(2) บอกรวมมูลค่าและประโยชน์ที่ได้จากการเพิ่มผลผลิต (value of output) โดยสามารถวัดค่าที่เป็นมวบรวมของผลผลิตได้

(3) บอกรวมมูลค่าและประโยชน์ที่ได้จากมีพัฒนาการใหม่ และความก้าวหน้าที่เพิ่มขึ้น (value of innovation) โดยสามารถวัดค่าที่เป็นมวบรวมของผลพวงจากความก้าวหน้า หรือพัฒนา การที่เกิดขึ้นได้

จะเห็นได้ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า แต่ละหลักจำแนกออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐและระดับองค์การ โดยที่แต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์การที่มีการบริหารที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐและระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกันการกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาท การกิจและการบริหารจัดการของระดับภาครัฐและระดับองค์การด้วยซึ่งการที่แต่ละองค์การจะนำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปตามเป้าหมาย โดยจะต้องนำแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ ซึ่งให้ความสำคัญต่อนโยบาย โดยเฉพาะการนำนโยบายไปสู่การลงมือปฏิบัติถึงจะเห็นผลและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

### 3. แนวคิดการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

คำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” (policy implementation) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ อาทิเช่น แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445, อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. (2547 :137) ให้ความหมายว่า หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่ม

บุคคลของรัฐและเอกชนที่มุ่งให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งได้ตัดสินใจไว้ก่อนหน้านี้อย่างแล้ว เช่นเดียวกับพัทและสปริงเกอร์ (Putt and Springer, 1989 : 45, อ้างถึงใน อุทัยเลาหวิเชียร, 2548 : 99) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงอนุกรมของกิจกรรมและการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายให้ไปสู่การปฏิบัติ โดยการกระตุ้นการทำให้ข้อความนโยบายชัดเจนและการมีความคิดริเริ่ม การแสดงเจตนาจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล

บาแดช (Bardach , 1980) , อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 15) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือกระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน สอดคล้องกับ วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter Williams , 1971: 144, ศุภชัย ยาวะประภาส, 2547: 104) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ หรือไม่แค่นั้น

นอกจากนั้นนักวิชาการของไทยยังได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้  
 วรเดช จันทรศร (2545 : 3) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกสำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด ในขณะที่เดียวกัน สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 150) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายและเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

ส่วนรุ่งเรือง สุขาภิรมย์ (2543 : 20) ได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับศุภชัย ยาวะประภาส (2538 : 90-91) ที่ได้สรุปจากการศึกษาความหมายของนักวิชาการต่างประเทศว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา รวมทั้งเป็นการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายโครงการ

จากแนวคิดดังกล่าว การนำนโยบายไปปฏิบัติ นับวันจะได้รับความสนใจกว้างขวางมากขึ้น เพราะหากขาดการศึกษาวิจัยผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามนโยบาย แม้นโยบายจะดีเลิศสักเพียงใด หากนำไปปฏิบัติแล้วไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากจะมีผลกระทบต่อประชาม ต่อทรัพยากรและเสียเวลาแล้ว ยังมีผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้

กำหนดนโยบาย หรือผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย กล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ โดยที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล และมีการแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่มาบริหารจัดการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ส่วนความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก่อนที่นโยบายจะเป็นที่นิยมในการนำมาสู่การปฏิบัติ นักวิชาการยังขาดความสนใจและมองไม่เห็นความสำคัญด้วยเหตุผลสำคัญ สรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

1. นักวิชาการเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการขยายผลโดยรูปแบบของกระบวนการ การตัดสินใจจึงมีความสนใจน้อยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำเนื่องกับการบริหารรัฐกิจ (public administration) และการบริหารนโยบาย (executive of policy) ซึ่งไม่ผู้จะมีความสำคัญนัก แต่ในความเป็นจริงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ซึ่งมีคุณค่าต่อการศึกษารออธิบายเชิงวิชาการและการนำไปประยุกต์ใช้

2. การขาดการใส่ใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน ยากต่อการกำหนดระเบียบวิธีการ ศึกษา การอธิบาย และการจำแนกสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลอยู่เหนือนโยบาย เช่น กระบวนการทางการเมือง ปัจจัยเกี่ยวกับองค์กรที่รับผิดชอบ ปัจจัยเกี่ยวกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้

ผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ไม่อาจจะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เพราะนโยบายจำนวนมากเกิดจากการริเริ่มและก่อรูปโดยผู้ปฏิบัติ ในฐานะผู้รับผิดชอบและเผชิญกับปัญหาพื้นฐานของการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจึงมีส่วนอย่างสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ในเรื่องของนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญยิ่งกว่าขั้นตอนอื่น ๆ และมีความสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย ทั้งนี้ เพราะการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย จะดูจากความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติว่าสามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ซึ่ง

จะทำให้เห็นนโยบายบรรลุผล และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาคมพึงพอใจกับปัญหาที่ได้รับการแก้ไข

สมิท (Smith , 1973), อ้างถึงใน สมพร เพ็ญจันทร์ (2539:150) เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเสมือนตัดออกมาจากผ้าผืนเดียวกันจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติล้วนมีบทบาทและมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น อาทิเช่น การออกกฎหมายเพื่อการคุ้มครองดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตรวจสอบและวางมาตรการเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถนำบทกฎหมายไปใช้บังคับ เพื่อก่อให้เกิดการควบคุมดูแลและคุ้มครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และฝ่ายบริหารหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้กลุ่มอิทธิพล (pressure groups) และกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ก็มีบทบาทไม่น้อยต่อการผลักดันให้นโยบายนำไปปฏิบัติเกิดความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ของกลุ่ม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในขณะนั้นจะสามารถกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม โดยอยู่ที่การสร้างแรงกดดันต่อผู้มีอำนาจว่าสามารถจะสร้างได้มากน้อยแค่ไหน

จากแนวคิดดังกล่าว การนำนโยบายไปปฏิบัติ นับวันจะได้รับความสนใจกว้างขวางมากขึ้น เพราะหากขาดการศึกษาวิจัยผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามนโยบาย แม้นโยบายจะดีเลิศสักเพียงใด หากนำไปปฏิบัติแล้วไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากจะมีผลกระทบต่อประชาคม ต่อทรัพยากรและเสียเวลาแล้ว ยังมีผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

ในทัศนะของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546 : 410-413) นั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายรวมถึงความสำเร็จและความล้มเหลว โดยได้สรุปว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายด้าน ดังนี้ 1) ส่งผลต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย กล่าวคือ หากประสบผลสำเร็จก็จะได้รับความเชื่อถืออย่างมากจากประชาชน ซึ่งเป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย ในทางตรงกันข้ามหากประสบความล้มเหลวก็จะถูกตำหนิหรือถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน 2) ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ หากประสบผลสำเร็จกลุ่มเป้าหมายก็จะมีคามพอใจในทางตรงกันข้ามหากประสบความล้มเหลว ปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้กลุ่มเป้าหมายจะเรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการแก้ไขต่อไป และสภาพปัญหาจะรุนแรงขึ้น รวมทั้งการแก้ไขจะยุ่งยากมากขึ้น 3) ส่งผลต่อหน่วยปฏิบัติ กล่าวคือ หากประสบผลสำเร็จหน่วยปฏิบัติก็จะได้รับความเชื่อถือและ

ไว้วางใจว่าทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่หากประสบความสำเร็จแล้วก็จะถูกตำหนิว่าทำงานไม่มีประสิทธิภาพอันอาจจะถูกลงโทษได้ 4) ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากร กล่าวคือ หากประสบความสำเร็จแสดงถึงการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่าแต่หากประสบความสำเร็จแล้วแสดงถึงการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า เกิดการสูญเปล่า เมื่อมีการแก้ไขอาจจะต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาสาธารณะอื่นๆ 5) ส่งผลต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ หากประสบความสำเร็จแล้วจะทำให้เกิดการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขและสภาพปัญหาอาจรุนแรงยิ่งขึ้น ยกต่อการแก้ไข และ 6) มีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบาย นับตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายกำหนดทางเลือกนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสม หรืออาจยกเลิกนโยบายนั้น เพราะเห็นว่าไม่เหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นเมื่อทศวรรษ 1970 โดยเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky) อ้างถึงในสุเทพ เชาวลิต, 2548, 31) ที่ได้เผยแพร่ผลการศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลกลางที่เมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนียในปี 1973 ซึ่งแต่เดิมนั้นจะสนใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแต่ภายหลังพบว่านโยบายอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จทุกนโยบายตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เสมอไป ซึ่งสาเหตุของการที่นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนี้ส่วนหนึ่งมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นและมีการนำผลการศึกษาที่กำหนดเป็นต้นแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง เอลเมอร์ ( Elmore, 1978: 129) ได้กล่าวไว้ในการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ไม่มีต้นแบบใดเพียงต้นแบบเดียวที่สามารถอธิบายความซับซ้อนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งหมด รวมทั้ง แฮมและฮิลล์ (Ham and Hill, 1984: 95) มีความเห็นว่า นโยบายมีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงในระหว่างกระบวนการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยขอเสนอต้นแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

### 3.1 ต้นแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น

ต้นแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์และแวน ฮอร์นนี้เกิดขึ้นจากการที่แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445-448), อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2541: 81) ได้เสนอต้นแบบเชิงสมมติฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เรียกว่า ต้นแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (a model of the policy implementation

process) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบาย 6 ตัวแปรดังนี้

3.1.1 มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ (policy standards and objectives) นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยมาตรฐานนโยบายจะเชื่อมโยงหรือแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายด้วย

3.1.2 ทรัพยากร (policy resource) ทรัพยากรนี้หมายถึงงบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับแล้วว่างบประมาณไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่จะทำให้ นโยบายประสบผลสำเร็จได้

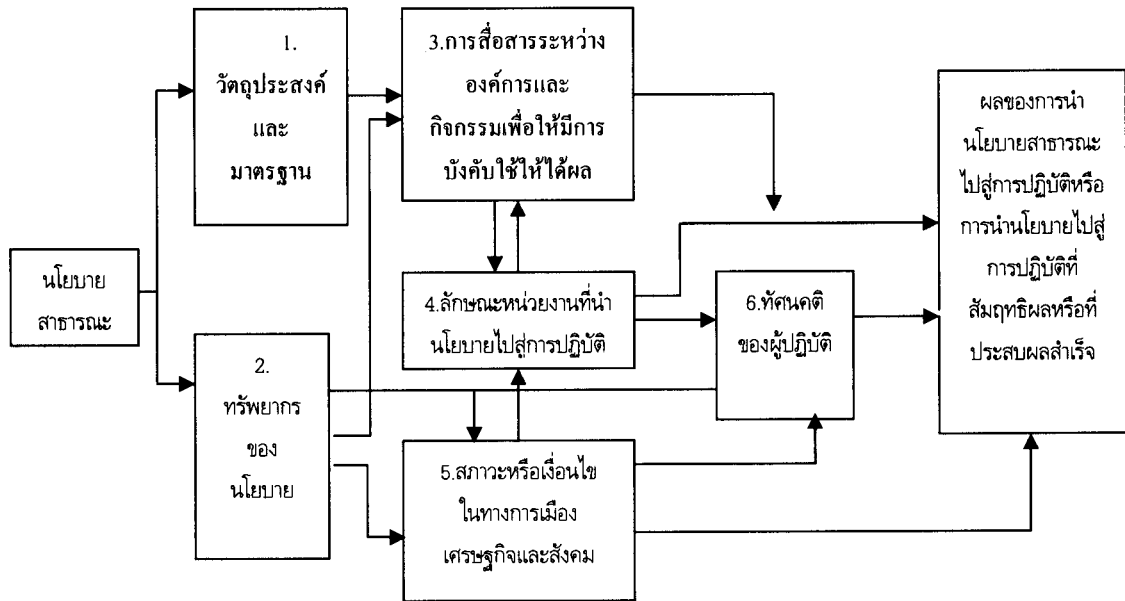
3.1.3 การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง (inter organizational communication and enforcement activities) โดยที่กลไกการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ จะต้องช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในความมุ่งหวังหรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตรงกัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมการ ดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันที่จะเสริมให้การนำนโยบายปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

3.1.4 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (the characteristic of implementation agencies) ศักยภาพของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับลักษณะหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้ปฏิบัติหรือทีมงาน โครงสร้างขององค์การที่แสดงถึงระดับความมากน้อยของ การควบคุมบังคับบัญชา ความพร้อมของทรัพยากรอื่นๆของหน่วยงานความมากน้อยของการ สนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ

3.1.5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (economic social and political conditions) อันประกอบด้วย สภาพของเศรษฐกิจที่มีผลต่อความเพียงพอในการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่แผนงาน โครงการ ความคิดทั้งในเชิงคัดค้านหรือสนับสนุนของประชาชน กลุ่มผู้นำ กลุ่ม ผลประโยชน์ นักการเมือง และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ที่มีต่อนโยบายนั้น เป็นต้น

3.1.6 ทักษะของผู้ปฏิบัติ (the disposition of implementators) ประกอบด้วย การยอมรับ การปฏิเสธ ความเข้าใจ การวางเฉย ความมากน้อยของความรู้สึกรับผิดชอบการ ดำเนินงานตามนโยบาย เหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยหรือตัวแปรดังที่กล่าวมาแล้วแสดงได้ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

หมายเหตุ : Van Meter and Van Horn, 1975 : p. 463 ปรับปรุงจากรุ่งเรือง สุชาภิรมย์, 2543 : 23

กล่าวได้ว่าตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ประกอบด้วย 6 ตัวแปร คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

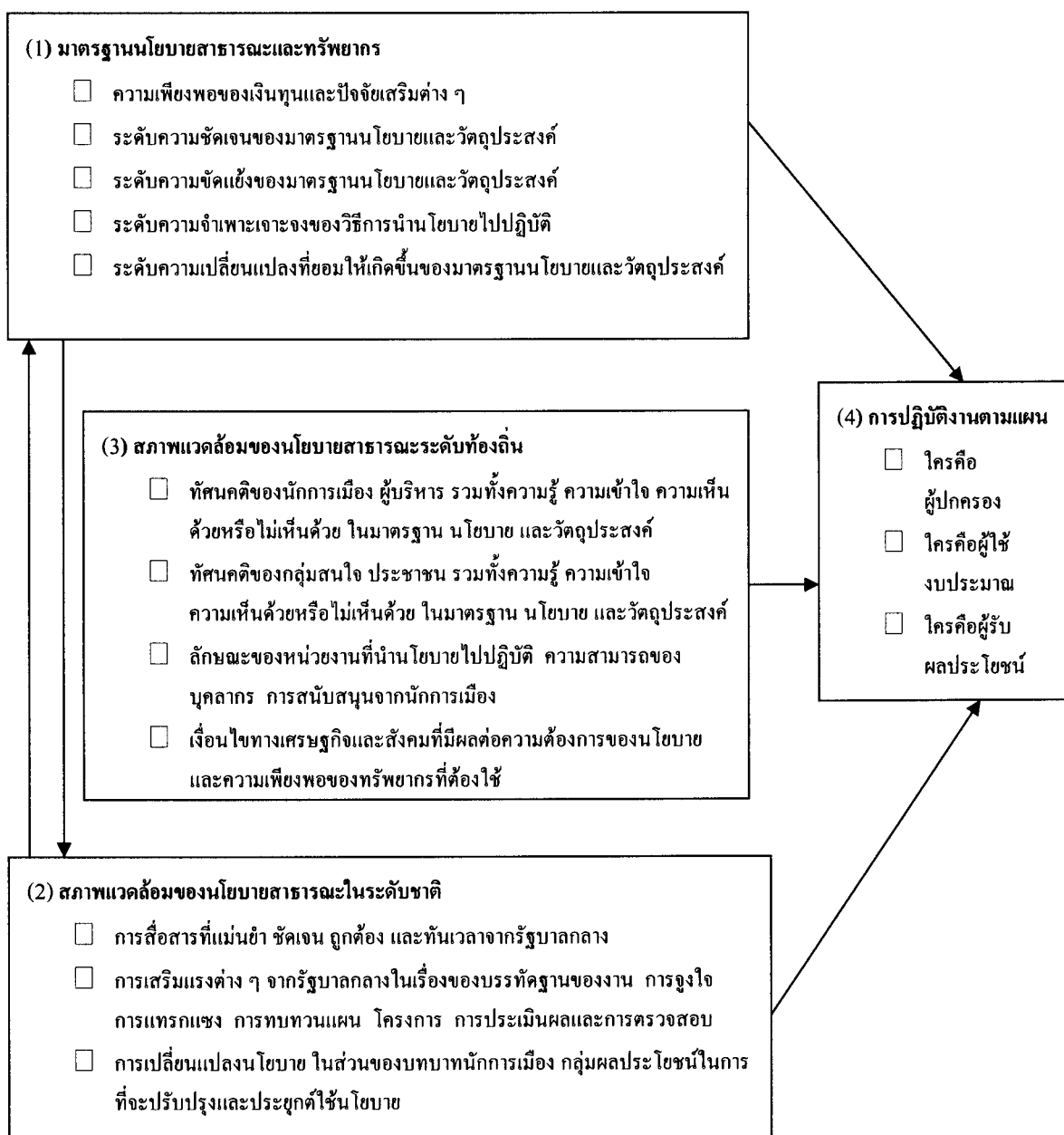
### 3.2 ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติของแวน ฮอร์น

แวนฮอร์น(Van Horn, 1979 : p.11-18), อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ (2543 : 15) ได้เสนอตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของระบบการเมืองการปกครองในอเมริกาที่มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งตัวแบบดังกล่าวมีตัวแปร 3 ตัวแปร ดังนี้

1. มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร (policy standard and resource) ประกอบด้วย ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ระดับของความยืดหยุ่นและความจำเพาะเจาะจงของวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับของความเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ความเพียงพอของทรัพยากรและความรวดเร็วในการจัดส่ง เป็นต้น

2. สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ (national policy environment) ได้แก่การสื่อสารจากรัฐบาลกลางไปยังมลรัฐและท้องถิ่นจะต้องมีความแม่นยำ ชัดเจน ถูกต้อง และรวดเร็ว ทันเวลา การจงใจ การแทรกแซงการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมถึงการทบทวน แผนงาน โครงการ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่าง ๆ และการติดตาม ตรวจสอบการประเมินผล

3. สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น (the local policy environment) ได้แก่ ทักษะที่ซึ่งหมายถึงรวมถึงความรู้ ความเข้าใจ การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยของนักการเมือง ผู้บริหาร ข้าราชการ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น ที่มีผลต่อความคาดหวัง และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างของหน่วยงาน ระดับของการได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง เจือปนไขทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงความเพียงพอของทรัพยากร จากปัจจัยที่กล่าวมาแสดงได้ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติของแวน ฮอร์น

หมายเหตุ : Van Horn , 1979 : p.15 ปรับปรุงจากรุ่งเรือง สุขาภิรมย์, 2543 : 25

จะเห็นได้ว่า แวน ฮอร์น มีแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ 3 ด้าน คือ 1) ด้านมาตรฐานของนโยบายสาธารณะและทรัพยากร 2) ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะในระดับชาติ และ 3) สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะประโยชน์ท้องถิ่น

### 3.3 ตัวแบบแสดงโครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของชาบาเตียร์และแมสมาเนียน

ชาบาเตียร์และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : p p.538 –567, อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส. 2547: 123) ได้เสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นถึงตัวแปรในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ตัวแปร คือ

1. ความยากง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้โดยตัวนโยบาย (tractability of the problem address by a statute) นั่นคือ การแก้ปัญหาซึ่งเป็นที่มาของนโยบายมีความแตกต่างกัน บางปัญหาอาจจะแก้ไขได้โดยง่ายบางปัญหาอาจแก้ไขได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับลักษณะและขนาดของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีลักษณะคล้ายคลึงกันและอยู่ในวงแคบ โอกาสที่จะได้รับผลตามนโยบายจะเป็นไปได้มาก และ ขนาดของความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง โดยถ้ามีเพียงเล็กน้อย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จได้มาก

2. ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ (ability of statute to structure implementation) ได้แก่ การมีทฤษฎีที่เที่ยงตรงรองรับ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย การได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณ การมีโครงสร้างของการนำนโยบายที่บูรณาการกันในแต่ละระดับ การมอบหมายงานที่ชัดเจนให้แก่ผู้ปฏิบัติและการเข้ามามีส่วนร่วมบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

3. ตัวแปรอื่นๆ ที่มีใช้สาระของนโยบาย (non – statute variable affective implementation) ได้แก่ เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี การสนับสนุนจากสื่อมวลชน จากสาธารณชนและจากผู้มีอำนาจ รวมทั้งบทบาทหน้าที่และทักษะในภาวะผู้นำของผู้บริหารที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ตัวแปรที่กล่าวมาแสดงได้ดังภาพที่ 2.3



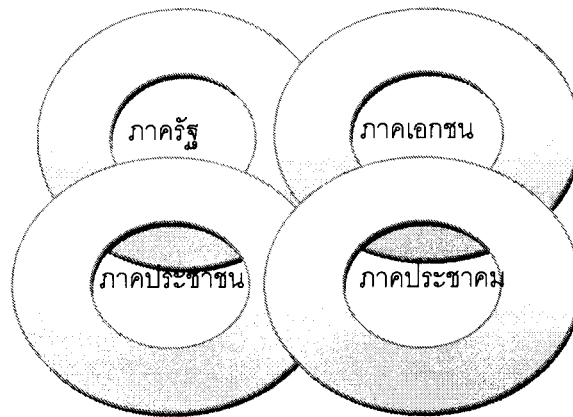
ภาพที่ 2.3 โครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของชาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน

หมายเหตุ : Sabatier and Masmanian, 1980: p. 542 อ้างถึงในรุ่งเรือง สุขาภิรมย์, 2543 : 27

จะเห็นได้ว่า ตัวแบบโครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของชาบาเตียร์ และแมสมาเนียนนั้นประกอบด้วย 3 ตัวแปร คือ 1) ความง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยนโยบาย 2) ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ และ 3) ตัวแปรอื่น ๆ ที่มีอิสระของนโยบาย

3.4 ช่วยศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนโยบายแต่ละประเภท การนำตัวแบบมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนโยบาย แต่ละประเภทมีนักวิชาการได้กำหนดไว้มากมาย ในที่นี้ผู้เขียนขอประมวลตัวแบบที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ คือ

3.4.1 ตัวแบบกลไกการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การรวมพลังอย่างสร้างสรรค์ของ 4 กลไกที่สำคัญ ประกอบด้วย กลไกภาครัฐ กลไกภาคเอกชน กลไกภาคประชาชน และกลไกภาคประชาสังคม ซึ่งอธิบายได้ดังภาพที่ 2.4



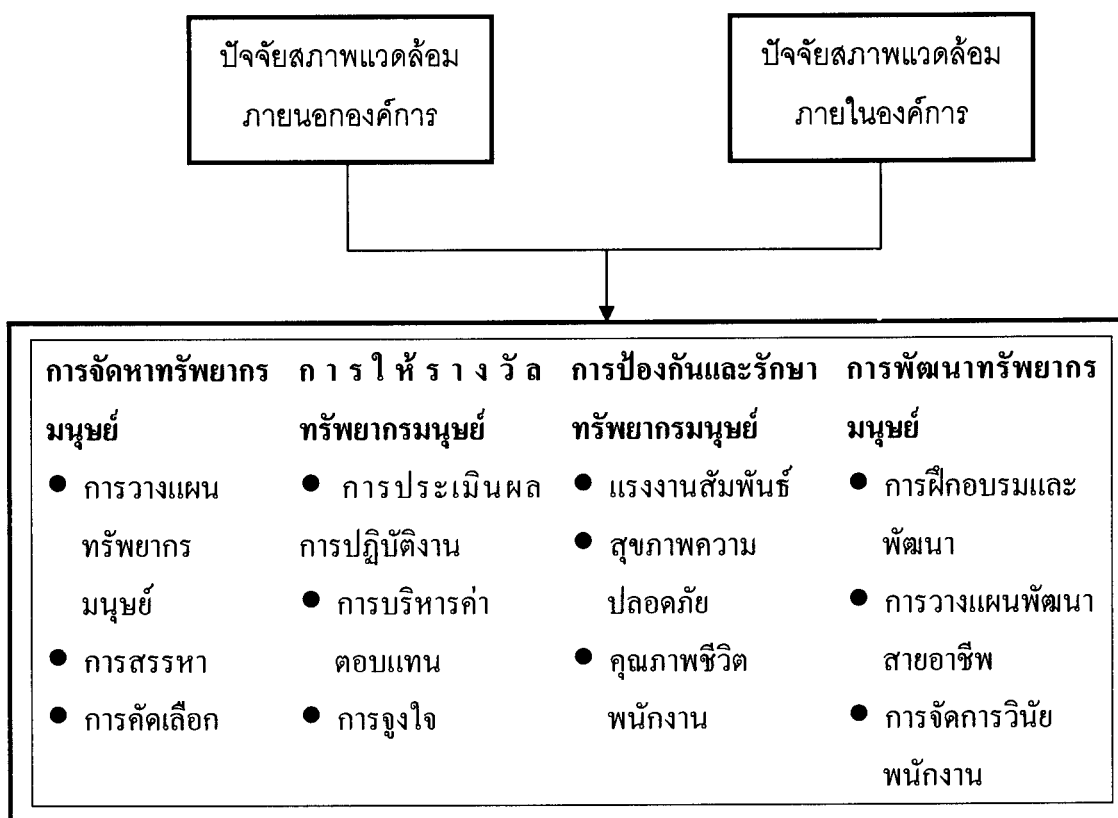
ภาพที่ 2.4 ตัวแบบกลไกการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

3.4.2 ตัวแบบองค์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย องค์การภาครัฐเชิงผู้ประกอบการ องค์การมหาชน องค์การภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การรัฐวิสาหกิจใหม่สู่การแปรรูป ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ มิใช่เกิดจากองค์การระบบราชการ (Bureaucracy) ในแบบดั้งเดิม แต่มีการบริหารองค์การราชการแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์การเชิงผู้ประกอบการที่มุ่งเน้นการบริหารราชการเชิงธุรกิจมากขึ้น มีการวัดประเมินผลอย่างชัดเจนให้ความสำคัญลูกค้า การแข่งขัน การกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจมากขึ้น การเลือกตัวแบบองค์การเข้ามาใช้การวิเคราะห์ต้องสอดคล้องและทันสมัยด้วยการนำเอาตัวแบบองค์การระบบราชการแบบดั้งเดิมมาใช้ในการวิเคราะห์ห้จึงไม่สอดคล้อง และไม่ทันสมัยต่อการบริหารองค์การสมัยใหม่ เพื่อการพัฒนาองค์การสู่ความเป็นเลิศและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันกับองค์การอื่นได้ นอกจากนี้ตัวแบบองค์การมหาชน องค์การภาครัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การรัฐวิสาหกิจใหม่สู่การแปรรูป ก็ถือได้ว่า

เป็นตัวแบบของคํการภาครัฐสมัยใหม่ที่มีการบริหารแบบสะดวก คล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำตัวแบบการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาวิเคราะห์จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ (Body of knowledge) เกี่ยวกับทฤษฎีองค์การและการจัดการอย่างชัดเจนกว้างขวาง ทฤษฎีการบริหารเชิงกลยุทธ์ ทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นแก่นหลักที่สำคัญ รวมทั้งทฤษฎีการบริหารจัดการทรัพยากรอื่น เช่น การบริหารการเงินงบประมาณ การบริหารพัสดุและสำนักงาน การบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ การบริหารเครือข่าย เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นตัวแบบในการศึกษาวิเคราะห์กลไก องค์การและบุคคลที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การมีกลไกที่องค์การที่มีประสิทธิภาพและบุคคลที่มีคุณภาพจะส่งผลทำให้การนํานโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

**3.5 ช่วยศึกษาประเมินความสำเร็จของนโยบายสาธารณะแต่ละประเภท** การนำตัวแบบมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาประเมินความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการได้กำหนดไว้มากมาย เช่น การประเมินผลกระบวนการ การประเมินผลผลิต การประเมินผลกระทบ เป็นต้น

#### **ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**

ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีนักวิชาการได้นำเสนอไว้ดังนี้

วเรช จันทรศร (2540: 356-360) ได้ประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วนำเสนอตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติใน 2 กลุ่ม ได้แก่

##### **1. ตัวแบบมหภาคและตัวแบบจุลภาค**

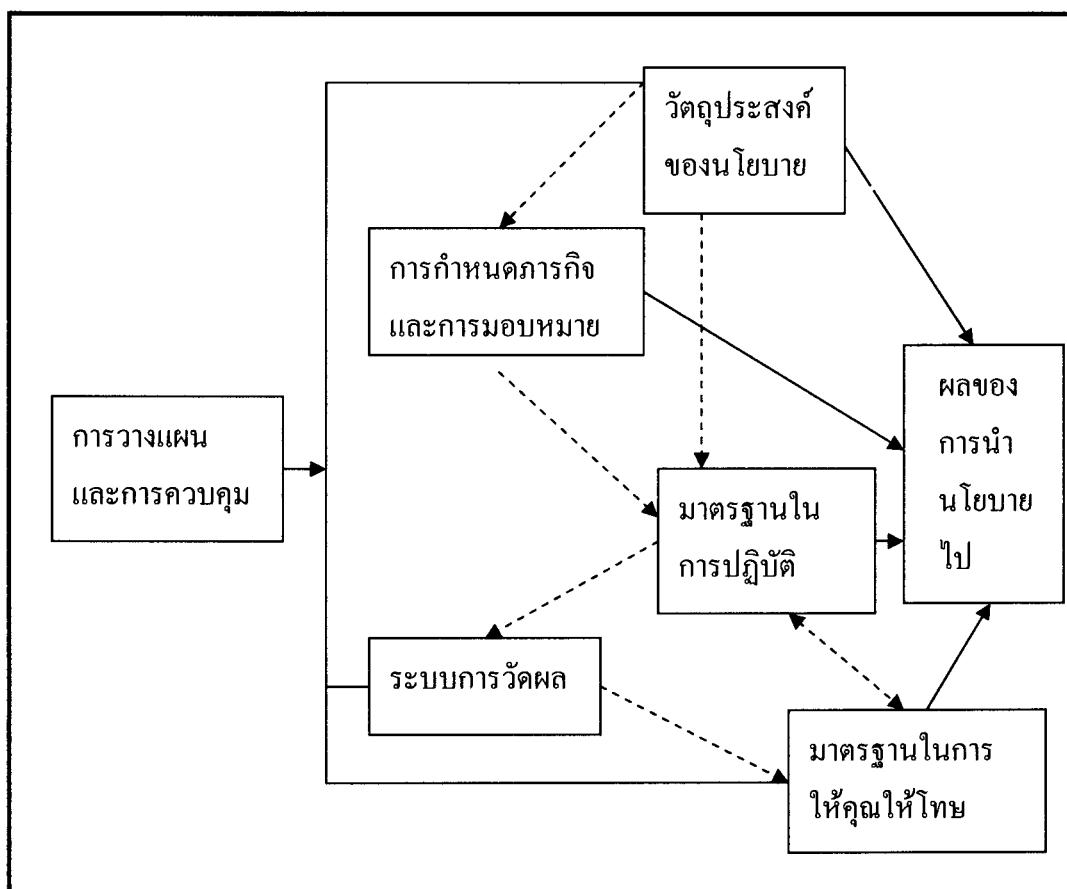
1.1 ตัวแบบมหภาค (Macro Model) เป็นการให้ความสำคัญต่อการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน โครงการที่ชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กันเป็นสายโซ่ พร้อมนี้ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การยอมรับนโยบายนั้น トラบไคที่ยังสร้างการยอมรับในข้าราชการระดับกระทรวงและกรมได้ก็ยากที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จได้

1.2 ตัวแบบจุลภาค (Micro Model) เป็นการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติการเป็นสำคัญ การปฏิบัติ การต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติทุกคนทุกฝ่าย เป็นการประสานเครือข่าย และสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการอยู่ตลอดเวลา ความสำเร็จระดับจุลภาคอยู่ที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

##### **2. ตัวแบบเครื่องมือทางการบริหาร มี 6 ตัวแบบ ดังนี้**

2.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติที่ว่า โครงการที่จะประสบผลสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติที่ว่า โครงการที่จะประสบความสำเร็จให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ ซึ่งเงื่อนไขข้างต้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าเป็นอะไร ตรงตามความต้องการ การแล้วก็เป็นการทำงานที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน

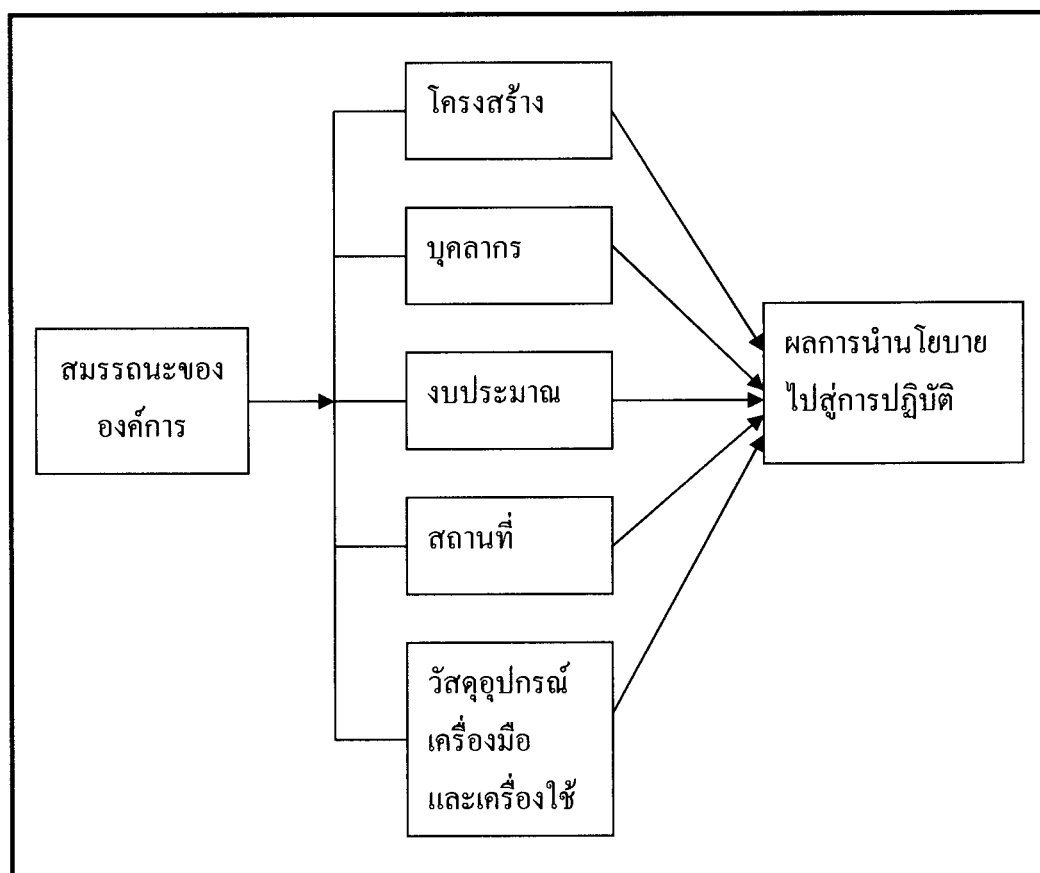
ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบหลักเหตุผล

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

2.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคการจัดการอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นองค์ประกอบทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ดังภาพที่ 2.7



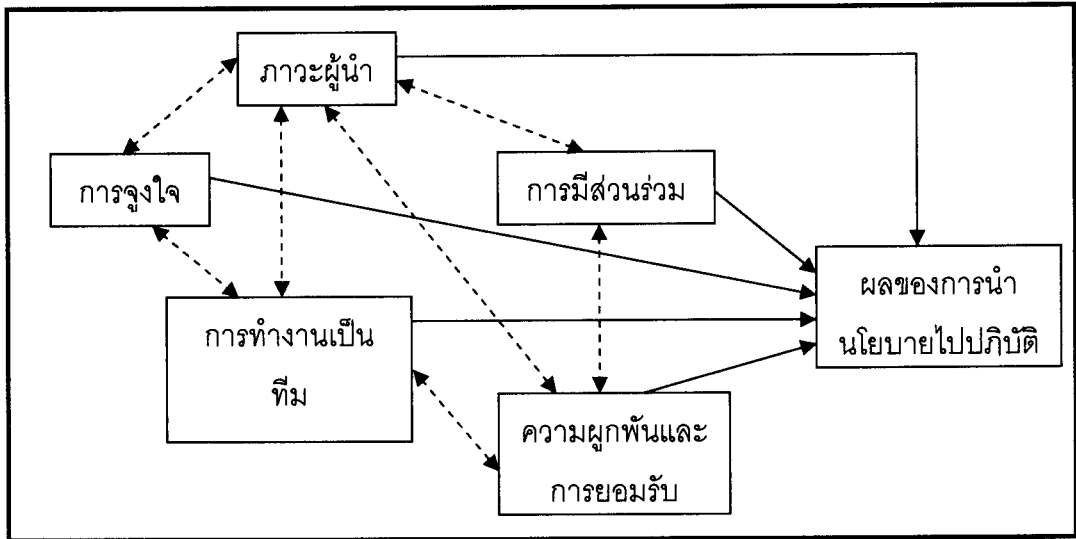
ภาพที่ 2.7 ตัวแบบด้านการจัดการ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

### 2.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจ ในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจะเป็นเรื่องของการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้การควบคุม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำ

ให้ผู้ปฏิบัติ งานสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่า นโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติเองโดยตรง ดังภาพที่ 2.8



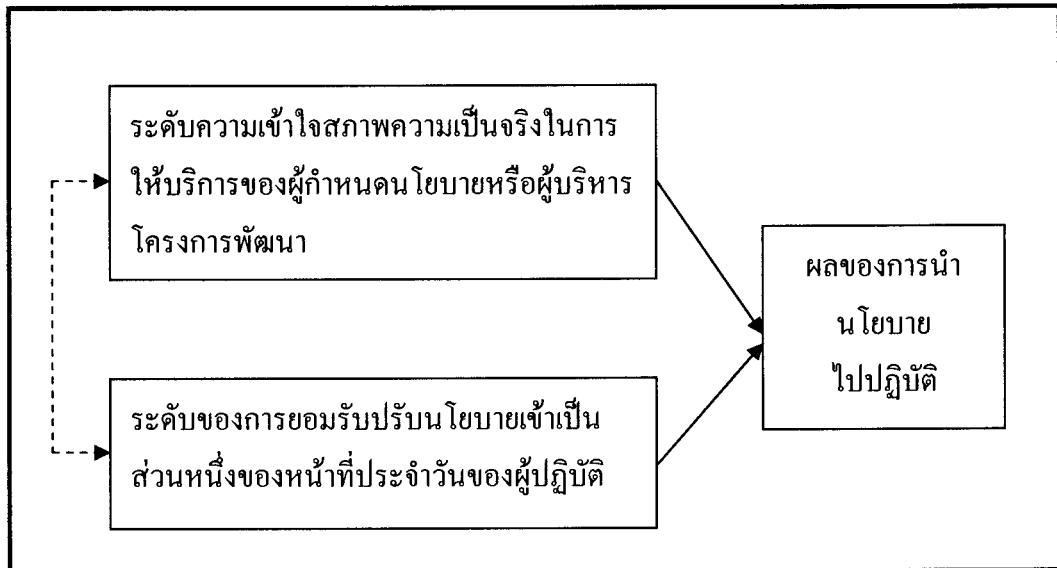
ภาพที่ 2.8 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

2.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ เป็นการศึกษาโดยเชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal position) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์การ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ ในทฤษฎีนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคน มีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดแย้งโครงการใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้นการหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาให้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ผล โดยนัยนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาด

ประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามกันความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ดัง ภาพที่ 2.9



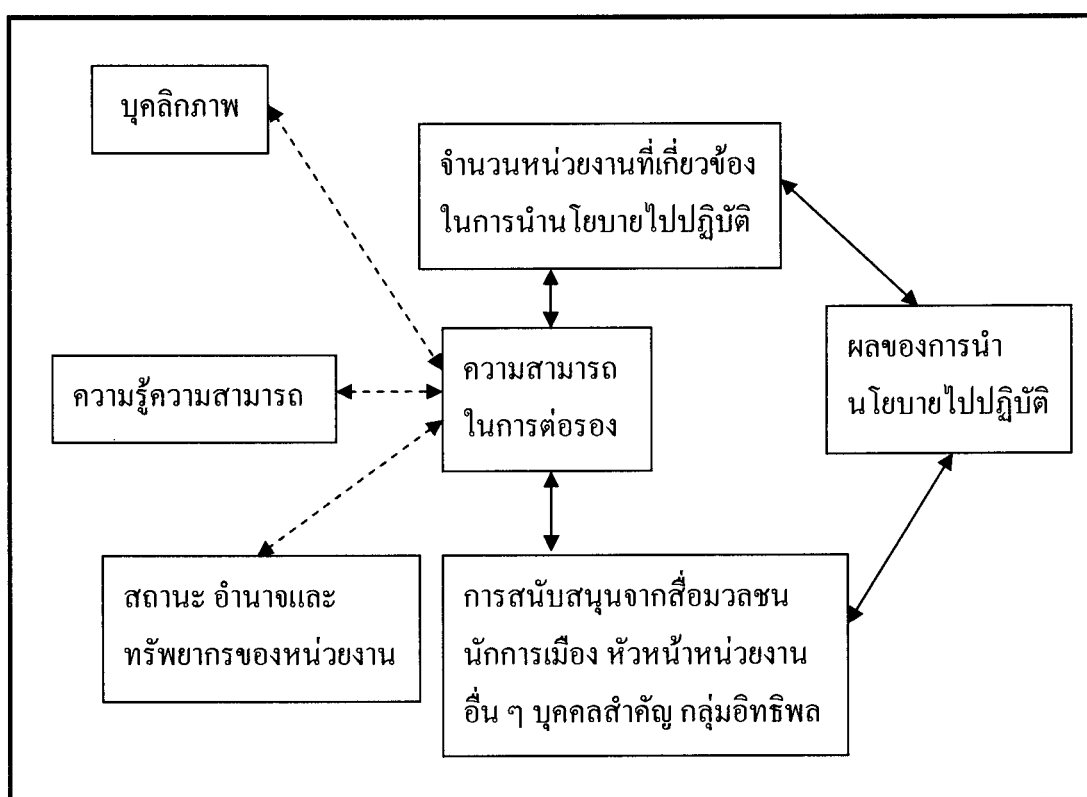
ภาพที่ 2.9 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา : สุจิตต์ธรรมมาราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาราช

2.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตัวแบบทางการเมือง ซึ่งเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ วิธีการของการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมต้องมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก

ดังนั้น ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาหัวข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน

ตลอดจนองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะ อำนาจหรือทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังภาพที่ 2.10



ภาพที่ 2.10 ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

2.6 ตัวแบบทั่วไป (General Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานของแวน มิเตอร์ (Van Meter) และแวนฮอร์น (Van Hom) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของอีสตัน (Easton) ผนวกกับการนำผลการศึกษทางทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้

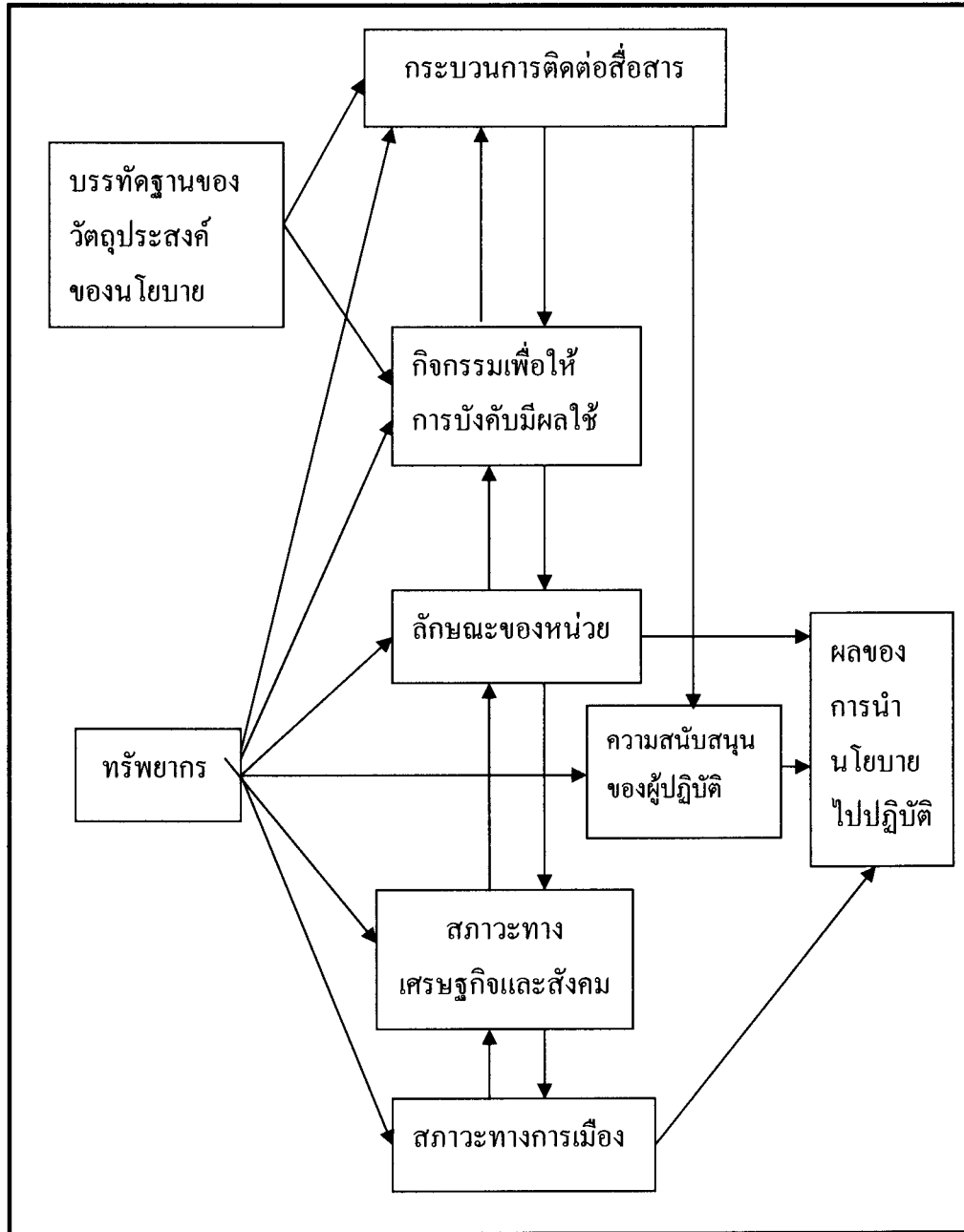
จะไม่ใช่เป็นความพยายามโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่าง ๆ ตามห้าแนวทางข้างต้นก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการในการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

2.6.1 ในการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่า ตนเองควรทำอะไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ที่ปฏิบัติเอง

2.6.2 ในด้านปัญหาทางสมรรถภาพ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่า จะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุนกิจกรรมมุ่งใจ ที่จะทำให้การปฏิบัติดีขึ้นคุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

2.6.3 ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความภักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย ดังภาพที่ 2.11

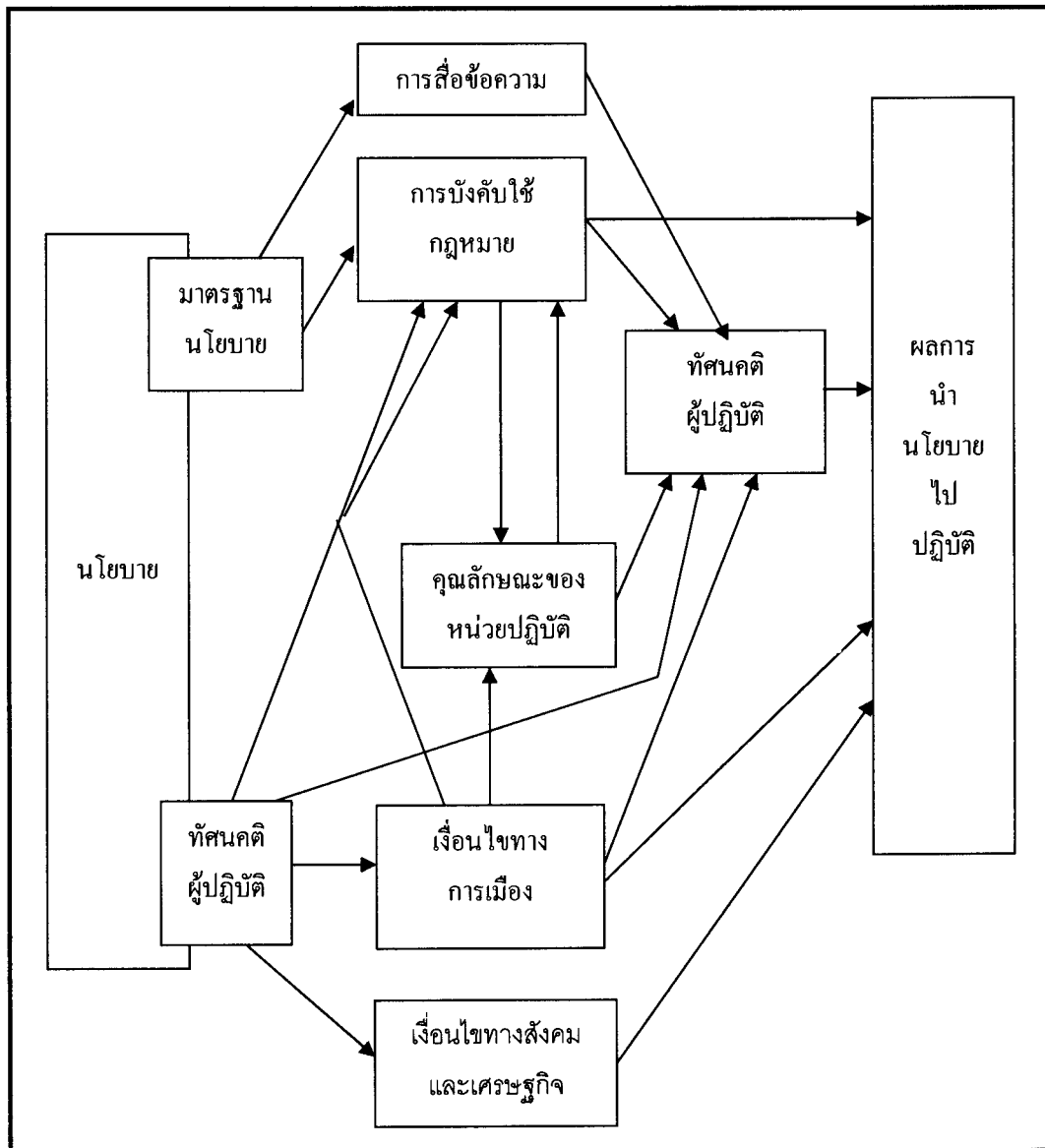


ภาพที่ 2.11 ตัวแบบทั่วไป

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2543: 446-474) ได้ประมวลแนวคิดนักวิชาการแล้วนำเสนอ  
ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติใน 5 ตัวแบบดังนี้

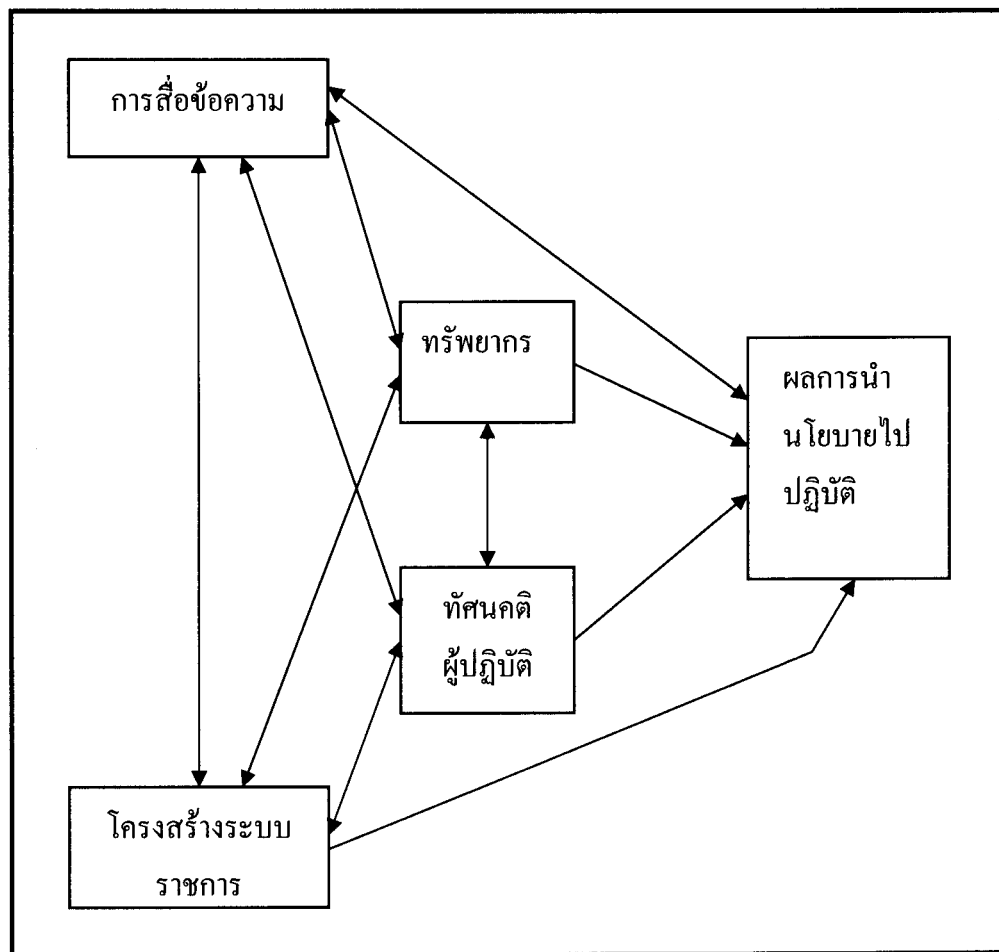
1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) โดยให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ต้องการเห็นการวัดผลการปฏิบัติตามแผนงาน แต่เป้าหมายหลักต้องได้มาจากการอธิบายต่อเหตุการณ์และปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายระดับชาติ และผลของนโยบายนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย มาตรฐาน และทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความการบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติเงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางสังคม และเศรษฐกิจและจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ดังภาพที่ 2.12



ภาพที่ 2.12 ตัวแบบสหองค์การ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

2. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Model) เป็นตัวแบบในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มต้นจากการตั้งคำถาม อะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยที่สำคัญมี 4 ปัจจัย คือ การสื่อสารข้อความ ทรัพยากร จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และ โครงสร้างของระบบราชการ ดังภาพที่ 2.13

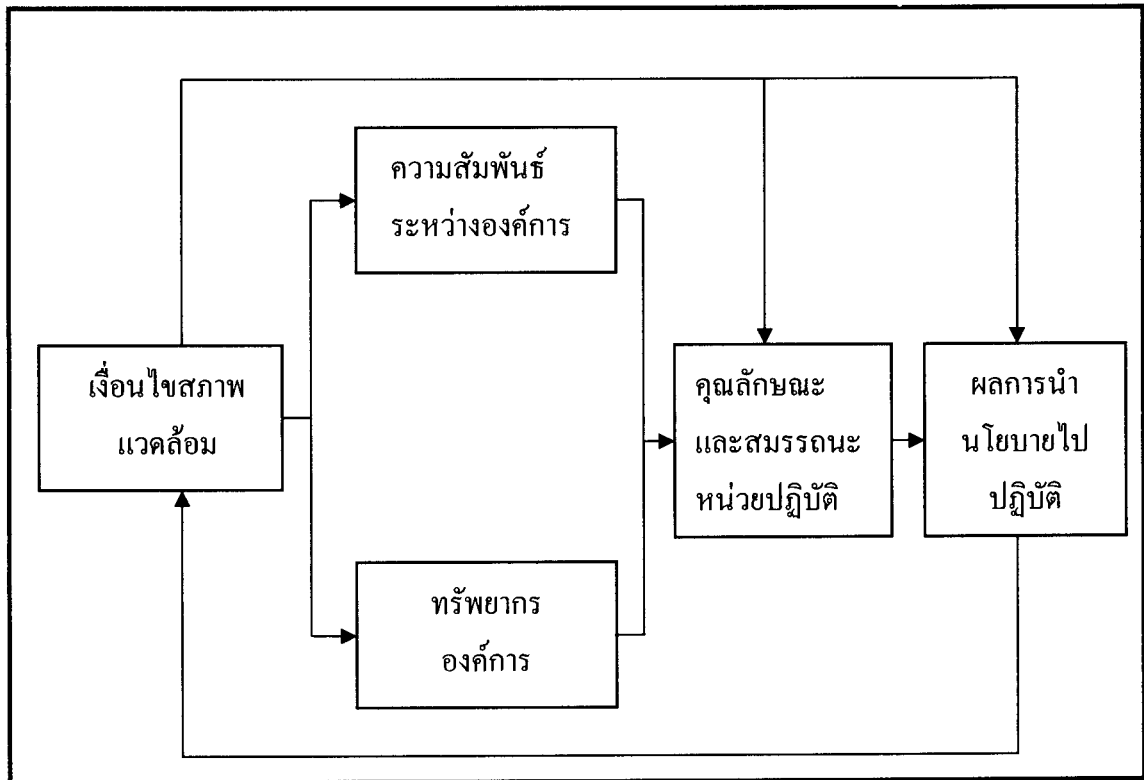


ภาพที่ 2.13 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

3. ตัวแบบกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) เป็นการให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ โดยมีสมมติฐานว่าผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4

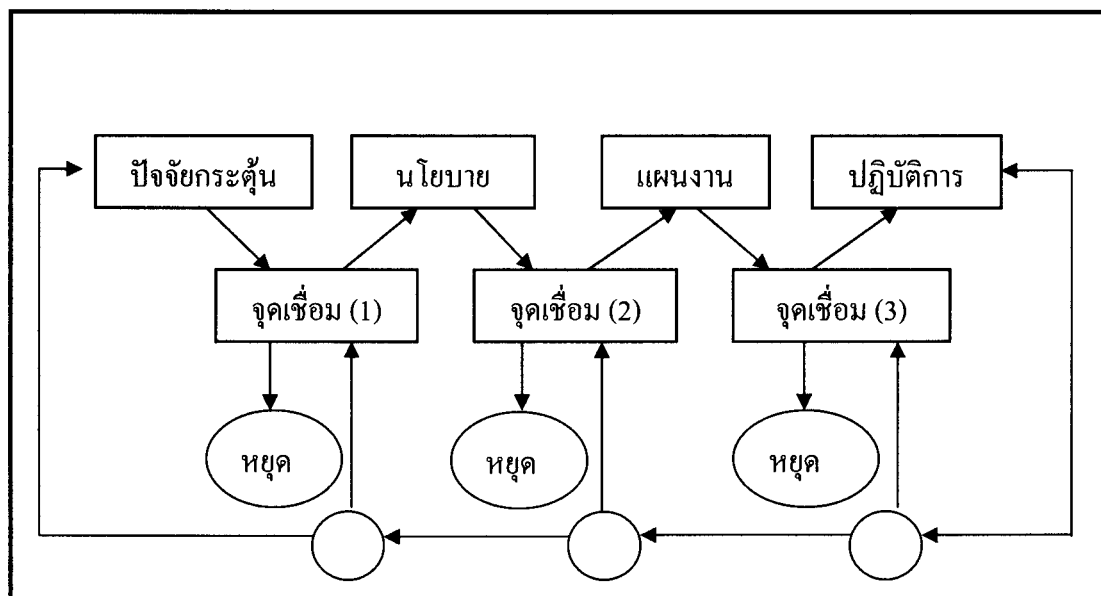
กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไข สภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การสำหรับนำ  
แผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติดังภาพที่ 2.14



ภาพที่ 2.14 ตัวแบบกระจายอำนาจ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

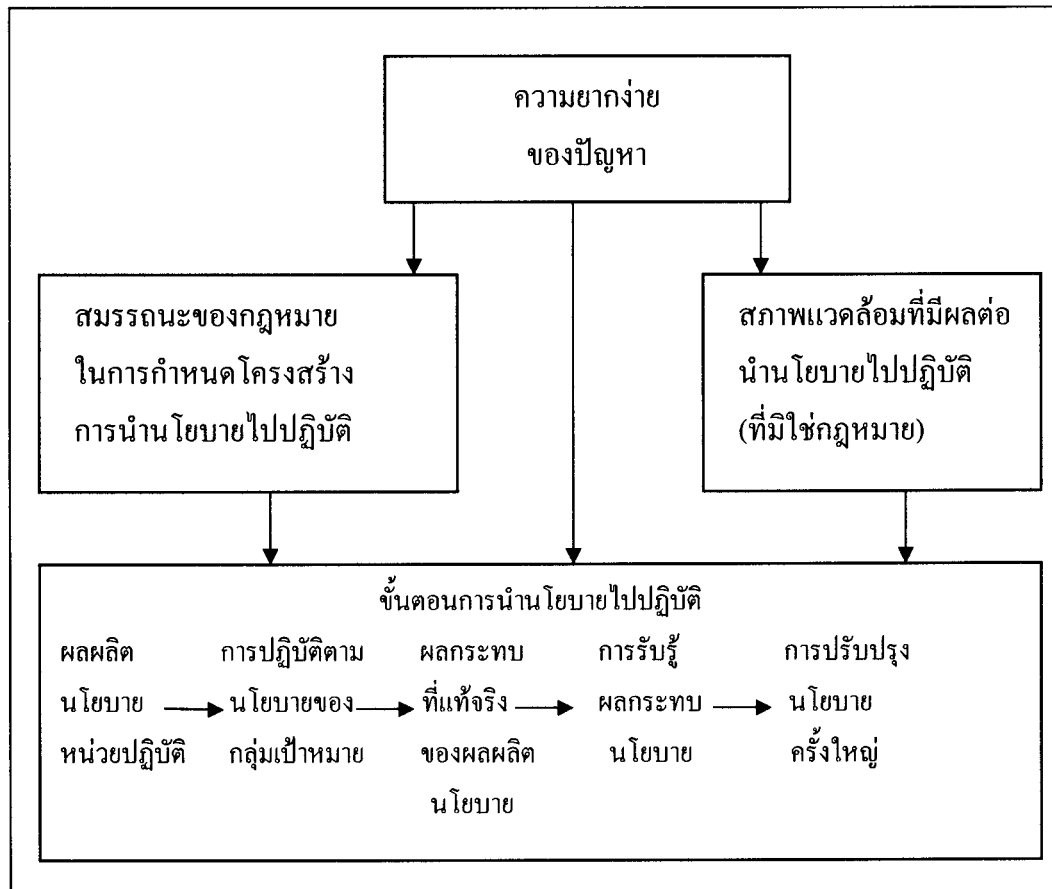
4. ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program Implementation Process Model)  
เป็นการให้ความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปของความตั้งใจ  
ไปสู่กิจกรรมซึ่งเป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้เริ่มต้นด้วยปัจจัย  
กระตุ้น (Stimulus) การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเป็นนโยบาย (Policy) และต่อเนื่องด้วยการ  
กำหนดรายละเอียดของแผนงาน (Program) แล้วจึงนำไปปฏิบัติ (Implementation) ดังภาพที่ 2.15



ภาพที่ 2.15 ตัวแบบกระบวนการ

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

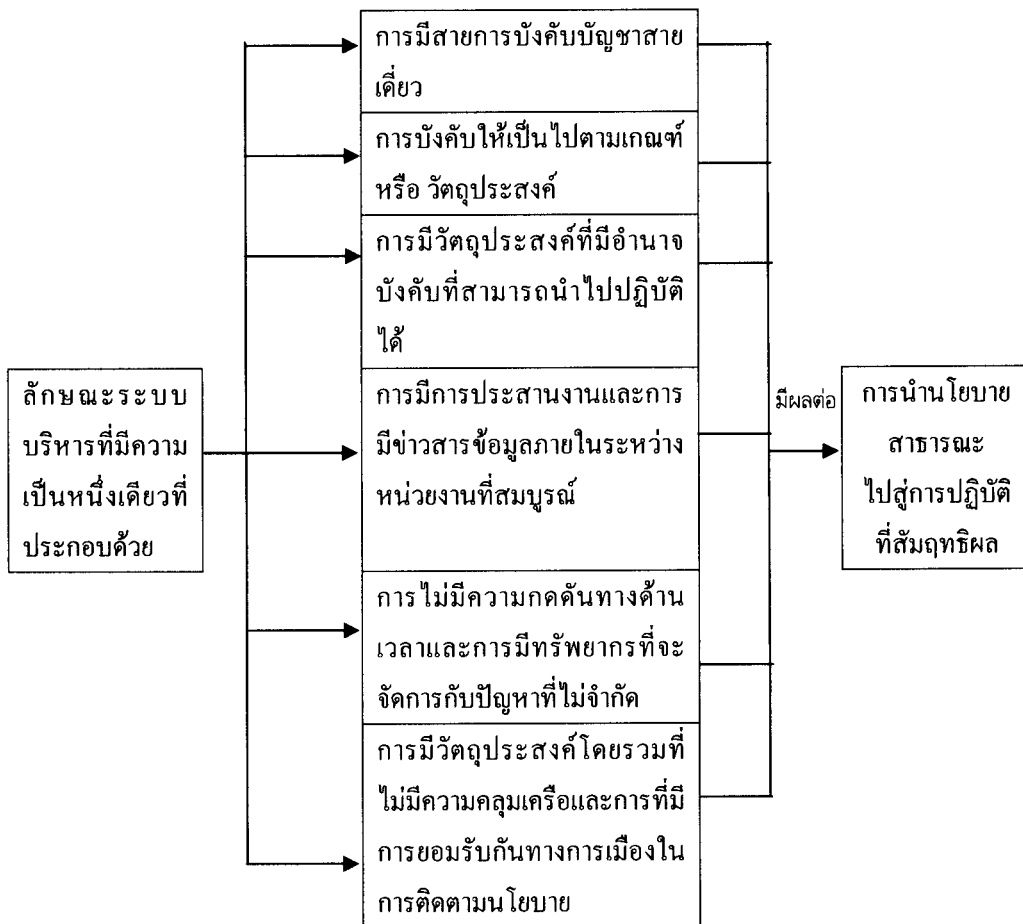
5. ตัวแบบทั่วไป (General Model of Implementation Process) ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายปฏิบัติ และปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอธิบายได้ดังภาพที่ 2.16



ภาพที่ 2.16 ตัวแบบทั่วไป

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

3.6 **ตัวแบบการบริหารที่สมบูรณ์** (the model of perfect administration) ของซี ฮูด (C. Hood, 1976 : pp.6-8 อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช, 2547 : 214) เป็นตัวแบบของแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน อันประกอบด้วย ระบบการบริหารที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน คือ สายการบังคับบัญชาสายเดียว มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือวัตถุประสงค์ มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่มีอำนาจบังคับที่สามารถนำไปปฏิบัติตามที่ได้แต่งตั้งหลักของการปฏิบัติตามงานและการควบคุมการบริหารที่สมบูรณ์แบบ มีการประสานงานและมีข่าวสารข้อมูลภายในและระหว่างหน่วยทางบริการต่างๆ ที่สมบูรณ์ ไม่มีความกีดกันทางด้านเวลารวมทั้งมีทรัพยากรที่จะใช้จัดการกับปัญหาที่ไม่จำกัด และที่สำคัญคือ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายโดยรวม ไม่มีความคลุมเครือและมีการยอมรับกันทางการเมืองในการติดตามนโยบาย ซึ่งจากที่กล่าวมาแสดงความสัมพันธ์ได้ดังภาพที่ 2.17



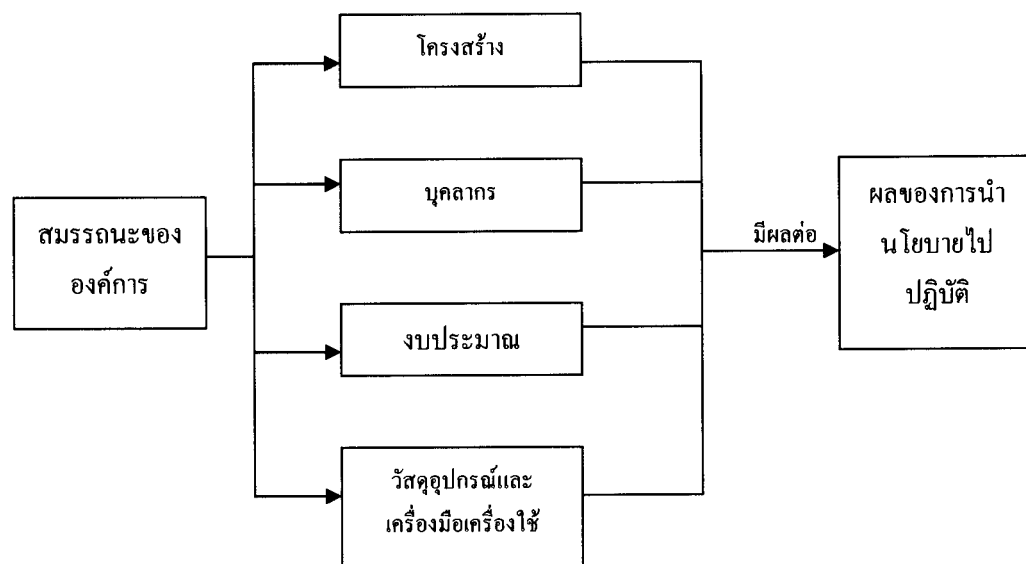
ภาพที่ 2.17 ตัวแบบการบริหารที่สมบูรณ์

หมายเหตุ :C. Hood , 197 6: pp. 6-8 ปรับปรุงจากจุมพล หนิมพานิช, 2547 : 214

จะเห็นได้ว่า ตัวแบบการบริหารที่สมบูรณ์ตามแนวคิดของ ซี ฮูด นั้น มีจุดเน้นอยู่ที่อำนาจหน้าที่สายการบังคับบัญชา การที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง การควบคุมและการประสานงานที่สมบูรณ์ โดยถือว่าจุดเน้นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

**3.7 ตัวแบบทางการจัดการของวอลเตอร์ วิลเลียม (Water William, 1975, อ้างถึงในจุมพล หนิมพานิช, 2547 : 215)** ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ซึ่งตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม ความรู้ความสามารถทั้งทางการบริหาร

และเทคนิคอย่างเพียงพอของผู้ที่อยู่ในองค์กร ด้านทรัพยากร ได้แก่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ซึ่งแสดงได้ดังภาพที่ 2.18



ภาพที่ 2.18 ตัวแบบทางด้านการจัดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

หมายเหตุ : Walter William, 1975 : ปรับปรุงจากจุมพล หนีมพานิช, 2547 : 215

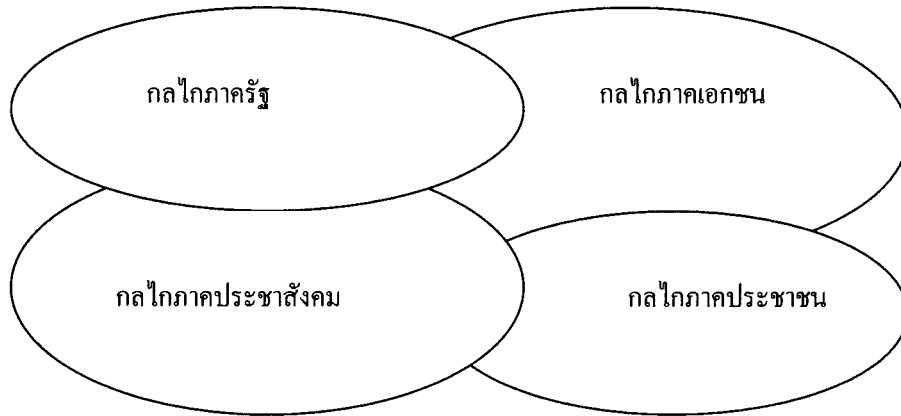
จะเห็นได้ว่า ตัวแบบทางด้านการจัดการตามแนวคิดของวอเตอร์ วิลเลียม จะเป็นการวัดความสามารถขององค์กรจากโครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

### 3.9 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร (2540:380)

ได้อธิบายว่าระบบการบริหารประกอบด้วยกลไก องค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะผลักดันให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก กลไก หมายถึง เครื่องมือหรืออุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ

ประการที่สอง องค์กร หมายถึง หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งองค์กรระบบราชการไม่เหมาะสมสำหรับยุคการแข่งขัน เช่น การปฏิรูปการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นกลยุทธ์ (strategy-based organization) องค์กรความรู้ (intelligence organization) เป็นต้น ในภาครัฐได้ปรับปรุงองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพโดยการปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรเชิงประกอบการ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญคือ ระบบราชการ แต่ปัจจุบันได้เพิ่มกลไกเป็น 4 ประสาน ดังภาพที่ 2.19



ภาพที่ 2.19 กลไกแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ 4 ประสาน

ที่มา : สุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ให้ประสบผลสำเร็จ ต้องอาศัยพลังแห่งความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ประการที่ สาม บุคคล หมายถึง บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ พนักงาน และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงานสูง (high performance) ดังนั้น การปรับปรุงความสามารถ หรือสมรรถนะของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง เพราะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่ข้าราชการและพนักงานในระดับล่างเป็นสำคัญ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ซึ่งสมบัตินิรันดร (2546 : 431 – 444) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากร

ส่วนศุภชัย ยาวะประภาส (2538 : 101 – 118) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ 1) ประเภทของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด จะประสบผลสำเร็จมากกว่านโยบายที่ต้องการมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ อย่างมาก 2) ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่าคุณประโยชน์ให้ผลประโยชน์มากกว่า นโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่น้อยเพียงใด 3) ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับค่านิยมที่มี

อยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น 4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้ 5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลให้เห็นได้ชัดเจน มีโอกาสประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นผลได้ชัดเจน และ 6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ กล่าวคือ นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย 2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ 3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ หมายถึง วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องชัดเจนและสอดคล้องกันแล้ว จะต้องง่ายแก่ผู้ที่น่าไปปฏิบัติด้วย 4) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ความสำเร็จของนโยบาย ขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่ชี้ว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ และ 5) ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งชัดเจนเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ประกอบด้วย 1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ 2) ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล คือ หากนโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตน กลุ่มจะใช้อิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว 4) การสนับสนุนจากชนชั้นนำ นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสจะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะมีน้อยมาก 5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไป มักจะประสบปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก 6) การสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลออกเสียงเลือกตั้ง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจ คือ 1) การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานไม่มากนัก มีโอกาสจะประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน และมีผู้คนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย 2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรมที่เคຍกระทำจนเคຍชิน จะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ 3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ การเลือกสรรทฤษฎีที่ดีหรือการมีกรอบการมองปัญหาที่ถูกต้อง จะช่วยให้เกิดผลที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความเพียงพอของทรัพยากร ได้แก่ 1) ความสนับสนุนด้านการเงินต้องมีเพียงพอ 2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร การขาดแคลนกำลังคนและการมีปัญหาด้านคุณภาพจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยทางด้านบริการความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบริการต่าง ๆ คือ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ ว่ามีเพียงพอหรือไม่

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นหน่วยงานเดิมที่มีทรัพยากรอยู่แล้ว หรือหน่วยงานใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากแรงผลักดันของกลุ่มงานการเมืองที่มีอิทธิพล จึงจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ 2) โครงสร้างและลำดับชั้นของการบังคับบัญชา เนื่องจากการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญ ฉะนั้น หน่วยงานขนาดเล็กที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย 3) ความสามารถของผู้นำ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งมีความสามารถในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในทางสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งขึ้นมาใหม่ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเน้นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ยิ่งมีมากเท่าใดโอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จมีมากเท่านั้น 5) ลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวนอนและแนวตั้งและอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

7. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความผูกพัน 2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานาน มักจะประสบผลล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายจะนำไปสู่การเพิกเฉย

ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ จะทำให้ นโยบายล้มเหลว 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอนนโยบาย ไปปฏิบัติ การมอบหมายงานให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือมีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น เท่ากับเป็นการเรียกร้องความยุ่งยาก เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการต่าง ๆ มา ควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะ สำคัญ ดังนี้ 1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไป ปฏิบัติมีมากเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้นเท่านั้น และปัญหา การประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีมากขึ้น 2) จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจมีมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้น 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความสัมพันธ์ในอดีตที่ดีจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี 4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน นโยบายจะประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงาน ระดับบนมากเกินไป

สำหรับ วรเดช จันทรร (2545 : 9-11) ได้กล่าวถึงดัชนีตัวชี้หรือเครื่องวัด ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 แนวทาง คือ

1. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความ ร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมี สูงระดับของความสำเร็จภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะสูงตามไปด้วย ในทางกลับกัน ถ้า ระดับความร่วมมือต่ำก็แสดงถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสูง

2. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความ รวดเร็วและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรค ขัดข้องเกิดขึ้นเท่าใด ระดับความล้มเหลวก็จะสูงขึ้นเท่านั้น

3. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้น ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น และ/หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

จะเห็นได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือ ล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ โดยใช้ดัชนีตัวชี้หรือเครื่องชี้วัด 3 แนวทาง ตัววัดจากระดับ ความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย พิจารณาเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการ บรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความรวดเร็วและ

ปราศจากปัญหา และพิจารณาจากการที่นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น และ/หรือ ก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

จะเห็นได้ว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนํานโยบาย และมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ ซึ่งการนํานโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไป ปฏิบัติก็มีความจำเป็นต่อองค์การเช่นเดียวกันการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

#### 4. การบริหารจัดการของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

##### การแบ่งเขตตามการบริหารงาน

ประมาณปี พ.ศ. 2542 ถึงปัจจุบัน กรุงเทพมหานครได้จัดแบ่งเขตทั้ง 50 สำนักงานเขต ออกเป็น 6 กลุ่ม โดยมีเหตุผลของการแบ่งเขต เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงาน การดูแล พื้นที่และบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่

1. **กลุ่มรัตนโกสินทร์** (วังหลวงเดิม) ประกอบด้วย 9 สำนักงานเขต คือ บางซื่อ ดุสิต พญาไท ราชเทวี ปทุมวัน พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ และบางรัก

2. **กลุ่มบูรพา** ประกอบด้วย 9 สำนักงานเขต คือ ดอนเมือง หลักสี่ สายไหม บางเขน จตุจักร ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางกะปิ และวังทองหลาง

3. **กลุ่มศรีนครินทร์** ประกอบด้วย 8 สำนักงานเขต คือ สะพานสูง มีนบุรี คลองสามวา หนองจอก ลาดกระบัง ประเวศ สวนหลวง และคันนายาว

4. **กลุ่มเจ้าพระยา** ประกอบด้วย 9 สำนักงานเขต คือ ดินแดง ห้วยขวาง วัฒนา คลองเตย บางนา พระโขนง สาทร บางคอแหลม และยานนาวา

5. **กลุ่มกรุงธนใต้** ประกอบด้วย 8 สำนักงานเขต คือ บางขุนเทียน บางบอน จอมทอง ราษฎร์บูรณะ ทุ่งครุ ธนบุรี คลองสาน และบางแค

6. **กลุ่มกรุงธนเหนือ** ประกอบด้วย 7 สำนักงานเขต คือ บางพลัด ตลิ่งชัน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ภาษีเจริญ หนองแขม และทวีวัฒนา

##### การแบ่งเขตตามที่ตั้งของพื้นที่

ในปี พ.ศ. 2544 กองควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ได้จัดแบ่งเขตทั้ง 50 สำนักงานเขตออกเป็น 3 กลุ่ม ตามที่ตั้งของพื้นที่ ได้แก่

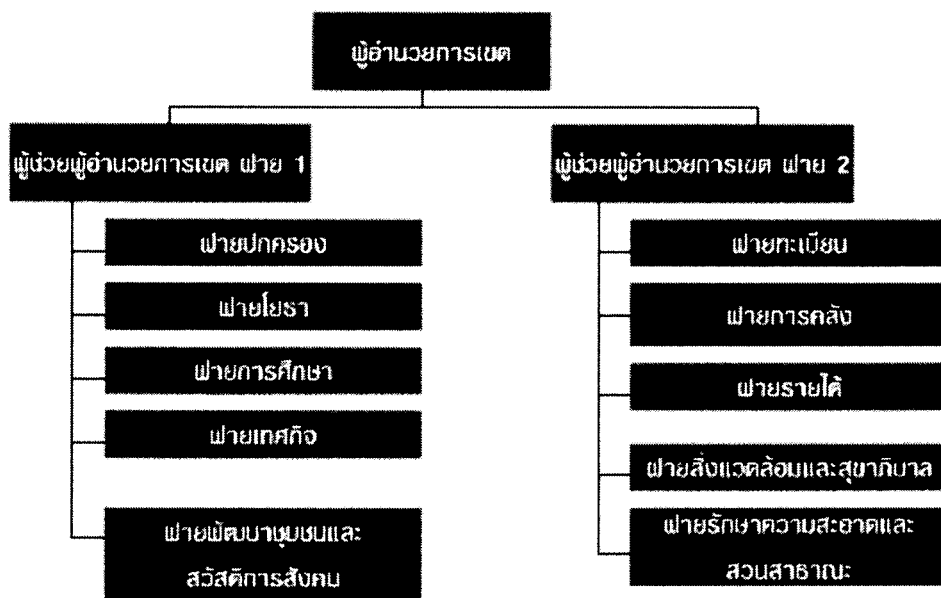
1. **เขตชั้นใน** ประกอบด้วย 21 เขตปกครอง คือ พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดินแดง วัฒนา

**2. เขตชั้นกลาง** ประกอบด้วย 18 เขตปกครอง คือ พระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางพลัด ภาษีเจริญ จอมทอง ราษฎร์บูรณะ สวนหลวง บางนา ทุ่งครุ บางแค วังทองหลาง คันนายาว สะพานสูง สายไหม

**3. เขตชั้นนอก** ประกอบด้วย 11 เขตปกครอง คือ มีนบุรี ดอนเมือง หนองจอก ลาดกระบัง ดลิ่งชัน หนองแขม บางขุนเทียน หลักสี่ คลองสามวา บางบอน ทวีวัฒนา

### โครงสร้างและภารกิจของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารงานที่ขึ้นตรงกับผู้อำนวยการเขต ที่ดูแลรับผิดชอบการทำงานโดยภาพรวม โดยมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตฝ่าย 1 ที่ดูแลรับผิดชอบฝ่ายปกครอง ฝ่ายโยธา ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตฝ่าย 2 ที่ดูแลรับผิดชอบฝ่ายทะเบียน ฝ่ายการคลัง ฝ่ายรายได้ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ดังภาพที่ 2.20



ภาพที่ 2.20 โครงสร้างของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ที่มา : สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร (2551) “โครงสร้างและภารกิจของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร” กรุงเทพมหานคร (อัดสำเนา)

## ภารกิจของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

### 1. ฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การสอบสวนรับรอง เป็นการสอบสวนรับรองในหน้าที่ของนายอำเภอ เช่น การสอบสวนรับรอง ความไม่ตรงกันของเอกสารทางราชการ อาทิ ชื่อตัว ชื่อสกุล ในทะเบียนบ้าน กับใบแสดงคุณวุฒิทางการศึกษา หรือ โฉนดที่ดิน ไม่ตรงกัน ซึ่งอาจผิดไปเลย หรือสะกด การันต์ ผิดพลาด เรียกว่า การรับรองบุคคลเดียวกัน การขอรับบริการ ต้องนำ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านเอกสารที่ไม่ตรงกันทุกฉบับ พร้อมถ่ายเอกสาร จำนวน 1 ชุด และพยานอย่างน้อย 2 ปาก การรับรองความโสด หรือมีการเรียกชื่ออย่างเป็นทางการว่า การรับรองสถานภาพสมรส เพื่อนำไปใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อ ทางการของต่างประเทศในการ ขอจดทะเบียนสมรสกับชาวต่างชาติ หรือใช้ประกอบหลักฐานอื่นใด ผู้ขอรับบริการจะต้องนำหลักฐานแสดงตัว คือบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน และพยานอย่างน้อย 2 ปาก เช่นเดียวกับการรับรอง บุคคลเดียวกัน แต่ถ้าเคยเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ก็ให้นำหลักฐาน ดังกล่าวมาด้วย กรณีผู้ร้องพำนักอยู่ต่างประเทศไม่อาจมาดำเนินการ ด้วยตนเองได้ ก็สามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนได้ แต่ต้องไปลงนามมอบอำนาจต่อหน้าเจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลไทย การรับรองความประพฤติ กรณีที่มีหน่วยงานใดต้องการให้มีการรับรองความประพฤติของบุคคล เช่น วัดต้องการหนังสือรับรองความประพฤติของผู้ต้องการบวชหรือหน่วยงานต้องการหนังสือรับรองของผู้ที่จะขอ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ผู้ขอรับบริการจะต้องนำหลักฐาน และพยานบุคคลมาแสดงและให้ถ้อยคำ เช่นเดียวกับการรับรองความเป็นโสด นอกจากการสอบสวนรับรองในกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่สอบสวนรับรองในกรณีการสอบสวนรับรองทายาท การสอบสวนรับรองการมอบอำนาจ การสอบสวนรับรองสถานที่เกิดหรือสถานที่ตาย

1.2 การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ตลอด 24 ชั่วโมง เรื่องราวร้องทุกข์ที่สำนักงานเขตให้บริการ และแก้ไขปัญหาหรือประสานงานการแก้ไขปัญหาประกอบไปด้วยงาน ในหน้าที่ของสำนักงานเขต และงานในหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหาสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ หรือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

13 ศูนย์อุบัติภัย ศูนย์อุบัติเหตุ เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุอุบัติเหตุ ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกับศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์แต่การปฏิบัติงานเน้นหนักการรับแจ้งเหตุ และประสานงานการแก้ปัญหา อุบัติภัยในกรณีเร่งด่วนศูนย์อุบัติเหตุ จะปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับศูนย์ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ที่มีสมาชิกปฏิบัติงานประจำ

## 2. ฝ่ายโยธา ฝ่ายโยธาให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร สำนักงานเขต มีหน้าที่อนุญาตปลูกสร้างอาคารไม่เกิน 4 ชั้น ภายในพื้นที่รับผิดชอบ ผู้รับบริการ นอกจากนำหลักฐาน บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน จะต้องนำ แบบแปลนอาคารที่จะปลูกสร้าง การคำนวณ พร้อมหลักฐานวิศวกร ออกแบบอาคาร และผังบริเวณ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารของเจ้าของที่ดิน กรณี ที่ดินเป็นของบุคคลอื่นมาประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย

2.2 การระบายน้ำ รวมถึงการลอกท่อระบายน้ำสาธารณะ การระบายน้ำกรณีมีน้ำท่วมขังบริเวณต่าง ๆ

2.3 การประสานงานสาธารณูปโภค ประกอบด้วยการประสานงาน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เกี่ยวกับการติดตั้งระบบ สาธารณูปโภค

## 3. ฝ่ายศึกษา ฝ่ายศึกษา ให้บริการ รับแจ้งเด็กเข้าเกณฑ์ โดยมีเงื่อนไขการให้บริการ การรับแจ้งเด็กที่มีอายุย่าง 8 ปีบริบูรณ์เข้าเกณฑ์ การศึกษาภาคบังคับ ผู้รับบริการ จะต้องนำสูติบัตร ทะเบียนบ้าน ของเด็ก ไปยื่นเป็นหลักฐานด้วย

## 4. ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายเทศกิจให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครมีฝ่ายเทศกิจ รับผิดชอบดำเนินการ

4.2 การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิด กรณีที่มีการกระทำความผิดที่กฎหมายให้ทำการเปรียบเทียบปรับได้ และเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กทม. เช่น การเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดกรณีผู้ค้าหาบเร่-แผงลอย หรือ การเปรียบเทียบปรับกรณีการทิ้งขยะ ในที่สาธารณะ

4.3 การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจราจร เจ้าหน้าที่เทศกิจที่ผ่านการฝึกอบรมอาสาจราจร มีหน้าที่สนับสนุน สถานีตำรวจนครบาลท้องที่ ในการจัดการจราจร เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน เกี่ยวกับการสัญจรไปมาของประชาชน

## 5. ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ให้บริการการออกบัตรสวัสดิการฯ (สปร.) เป็นบัตรสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฟรี สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ควรได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูล และการให้บริการชุมชนด้านอื่นๆ

## 6. ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายทะเบียนให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

6.1 ทะเบียนราษฎร ประกอบด้วยการแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน การแจ้งเกี่ยวกับบ้าน โดยมีเงื่อนไข การขอรับบริการ การแจ้งเกิด จะต้อง

แข็งแรงภายใน 15 วัน นับแต่วันเกิด การแจ้งการตาย จะต้องแจ้งภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่ตาย การแจ้งการย้ายที่อยู่ จะต้องแจ้งภายใน 15 วัน นับแต่วันย้ายเข้า การขอเลขหมายประจำบ้าน ต้องขอภายใน 15 วันนับแต่สร้างเสร็จ การแจ้งรื้อบ้าน ต้องแจ้งรื้อภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันรื้อเสร็จ ผู้รับบริการต้องนำหลักฐาน บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน และหรือเอกสารอื่นใด ที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา หรือพยานบุคคล กรณีที่ ขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน หรือการขอเลขหมายประจำบ้าน ต้องมี หนังสืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ประกอบการพิจารณาด้วย

6.2 ทะเบียนชื่อตัว ชื่อสกุล ประกอบด้วยการขอตั้ง ชื่อตัว ชื่อสกุล ผู้รับบริการต้องนำ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ขอรับบริการ โดยชำระค่าธรรมเนียม 25 บาท กรณีขอเปลี่ยน ชื่อตัว ชำระค่าธรรมเนียม 50 บาท กรณี เปลี่ยนชื่อสกุล

6.3 ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ที่มีสัญชาติไทย ที่มีอายุ ตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จนถึง อายุ 70 ปี ต้องขอมีบัตร ประจำตัวประชาชน และจะต้องขอมี ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่ มีอายุครบ 15 ปีบริบูรณ์ บัตรประจำตัวประชาชนเดิมหมดอายุ บัตรประจำตัวประชาชนหายหรือชำรุด นับแต่ได้สัญชาติไทยหรือพ้นจากได้รับการยกเว้น หลักฐาน ที่ต้องนำมาขอรับบริการ สูติบัตร ทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน กรณีขอมีบัตรครั้งแรก หรือ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน กรณีบัตรเดิมหมดอายุ หรือชำรุด หรือทะเบียนบ้านเพียงอย่างเดียว กรณีบัตรหาย หรือได้รับสัญชาติไทยหรือพ้นจากการได้รับการยกเว้น

6.4 ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนครอบครัว ประกอบด้วย ทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนรับรองบุตร ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม ทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม การบันทึกฐานะครอบครัว การบันทึกฐานะภริยา ผู้รับบริการจะต้องนำ บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ฉบับเจ้าบ้าน และหรือหลักฐานเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องไปขอรับบริการ

6.5 ทะเบียนพินัยกรรมและทะเบียนปกครองอื่น ๆ ทะเบียนส่วนนี้ประกอบด้วย ทะเบียนพินัยกรรม ทะเบียนมรดกนิธิ ทะเบียนมัสยิด ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนนิติกรรม ผู้ขอรับบริการจะต้องนำหลักฐาน ไปขอรับบริการ เช่นเดียวกับการขอรับบริการ ทะเบียนครอบครัว

7. ฝ่ายการคลัง ฝ่ายการคลัง เป็นฝ่ายที่ไม่มีงานให้บริการประชาชนโดยตรงอย่างชัดเจน เป็นแต่เพียงรับชำระเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่ผ่านการประเมินจาก ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายรายได้ และ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพไปแล้ว เท่านั้น

8. ฝ่ายรายได้ ฝ่ายรายได้ ให้บริการด้านการจัดเก็บภาษีป้าย การจัดเก็บบำรุงท้องที่ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

9. ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ให้บริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

9.1 การขออนุญาตประกอบกิจการค้า ประเภทของการค้าอันเป็นที่น่ารังเกียจ จะต้องขออนุญาตประกอบกิจการ โดยผู้ขอรับบริการ จะต้องนำหลักฐาน บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ใบทะเบียนพาณิชย์ (ถ้ามี) ใบจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี)

9.2 การตรวจสอบและแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ หากมีเหตุเดือดร้อนรำคาญ ประชาชนสามารถแจ้งเหตุดังกล่าวได้โดยตรง ที่ฝ่ายสิ่งแวดล้อมฯ หรือแจ้งผ่านศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์

9.3 การสุขาภิบาลร้านอาหารหรือร้านแต่งผม ประชาชนที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับความสะอาด ของร้านอาหารหรือร้านแต่งผม หรือปัญหาสุขาภิบาลอื่น ๆ เช่นการบำบัดน้ำเสียของสถานประกอบการ สามารถ แจ้งฝ่ายสิ่งแวดล้อมดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

9.4 งานการแพทย์ฝ่ายป้องกันอื่น ๆ เช่น การป้องกันโรคระบาด ด้วยการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเป็น การป้องกันโรคต่าง ๆ เช่น โรคพิษสุนัขบ้า โรคไข้เลือดออก โรคอุจจาระร่วง ด้วยการประสานการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุง การกำจัด สุนัขจรจัด ผู้ขอรับบริการ อาจติดต่อได้โดยตรง

**10. ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย การลดมลพิษ และการรักษาสภาวะสิ่งแวดล้อม การบริการขนถ่ายสิ่งปฏิกูล การดูแลรักษาต้นไม้ให้สวยงามร่มรื่น ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้**

10.1 การเก็บขยะมูลฝอยสำนักงานเขตมีด้วยกัน 2 วิธีคือ เก็บโดยตรง คนงานชักลากในตรอก ซอย อาคารบ้านเรือนที่รถเก็บขนมูลฝอยไม่สามารถเข้าเก็บได้ถึง และเก็บโดยอ้อม คนงานเก็บขนจากถังรองรับมูลฝอยจากถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ ที่ตั้งบริการประชาชน

10.2 การบริการขนถ่ายสิ่งปฏิกูล ประชาชนผู้ใช้บริการขนถ่ายสิ่งปฏิกูลจะแจ้งความจำนงด้วยตนเอง ที่ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะหรือ โทรแจ้งทาง โทรศัพท์ ที่สำนักงานเขตนั้น ทุกวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ

10.3 การชำระค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยเจ้าหน้าที่เก็บเงินของทางราชการไปเก็บค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ถึงอาคาร บ้านเรือนของท่านในเวลาราชการ โดยออกใบเสร็จรับเงินของกรุงเทพมหานครไว้เป็นหลักฐาน หรือชำระด้วยตนเองที่ฝ่ายรายได้ ของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร, 2551)

**ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ดังนี้

## 1. ดึงทุกภาคส่วนร่วมพัฒนาเมือง

ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการสร้างสรรคงานพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ปัญหาตามความต้องการของชาว กทม. โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นมาหลายคณะ อาทิ

- คณะกรรมการการมีส่วนร่วมชาวกรุงเทพมหานครสู่เมืองน่าอยู่ ให้ตัวแทนประชาชนและหน่วยงานทุกระดับทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมกันบริหารจัดการกรุงเทพฯ และสร้างสรรค์เมืองหลวงให้เป็นเมืองที่น่าอยู่อย่างยั่งยืน โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน

- คณะกรรมการประสานงานติดตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 12 ชุด รวมจำนวน 155 คน ซึ่งเป็นตัวแทนที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ ระบุปัญหาอุปสรรค สามารถเสนอแนะ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหาร กทม. ได้ ที่สำคัญคือเป็นเครือข่ายที่จะผลักดันกระบวนการทำงานและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้สำเร็จได้เร็วขึ้นตลอดจนเป็นช่องทางสำคัญในการสื่อสารระหว่างผู้บริหารกทม. กับประชาชนในพื้นที่ด้วยการพูดคุย

สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของ กทม. คอยสอดส่องดูแล ช่วยเหลือ ประสานติดตามการดำเนินงานตามนโยบายผู้ว่า ฯ กทม. รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

- ดึงนักวิชาการผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาบ้านเมือง โดยหารือร่วมกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร อาทิ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยศรีปทุม มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น เพื่อขอความร่วมมือในการพัฒนากรุงเทพฯ สู่การเป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน อาทิ แลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการ โดยเฉพาะกับมหาวิทยาลัยที่มีความชำนาญเฉพาะด้านวิชาการ

- ร่างระเบียบสภายาวชนมีส่วนร่วมพัฒนากรุงเทพฯ กรุงเทพมหานครมีนโยบายรวมกลุ่มผู้นำเยาวชน เพื่อฝึกให้เยาวชนรู้จักกระบวนการการทำงานกิจกรรมร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการร่วมกันคิด วางแผน และดำเนินการตามแผน และเพื่อเป็นมิติใหม่ของการพัฒนากรุงเทพฯ ซึ่งมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ประกอบกับเพื่อสนับสนุนให้เยาวชนมีโอกาสทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกัน กรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายร่างระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยสภายาวชนกรุงเทพมหานครอย่างเป็นทางการขึ้น คณะกรรมการร่างระเบียบดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานด้านเด็กและเยาวชน เช่น สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก

เยาวชน คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนเยาวชนกรุงเทพฯ ผู้แทนสถาบันการศึกษา ซึ่งจะร่วมหารือและร่างกำหนดระเบียบดังกล่าว โดยเปิดให้ผู้สนใจสามารถเยี่ยมชมและแสดงความคิดเห็นได้ที่ โทรศัพท์หมายเลข 0 2245 4745-7 ต่อ 33, 44 และ 55 หรือติดต่อโดยตรงที่ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานคร (ไทย-ญี่ปุ่น) ดินแดง

- **จับมือหลายหน่วยงาน** แก้ปัญหาเรื่องร้องด้านการขุดเจาะถนนเพื่อวางระบบสาธารณูปโภค โดยร่วมกับการไฟฟ้านครหลวง บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)ทำบันทึกข้อตกลงร่วมมือโครงการนำสายลงดินในกรุงเทพมหานคร นำสายสาธารณูปโภคที่ไม่เป็นระเบียบบริเวณบนทางเท้าลงดิน เพื่อให้เกิดความสวยงาม สร้างความมั่นคงในระบบไฟฟ้าและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น กำหนดแผนดำเนินการตั้งแต่ ปี 2549-2552 ในถนนทุกสาย โดย ปี 2549จะดำเนินการถนน 8 สาย ได้แก่ ถนนพระรามที่ 1 ถนนเพลินจิต ถนนราชดำริ ถนนพระรามที่ 6 ถนนราชวิถี ถนนสุขุโขทัย ถนนพิชัย ถนนอุทองใน ถนนราชดำเนินนอก และถนนพิษณุโลก

## 2. การบริหารงานอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้

แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร โดยมี ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน พร้อมด้วยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายสาขา อีกหลายท่านเพื่อติดตามตรวจสอบการบริหารงานของ กทม. ตามปฏิญญาและนโยบาย 7 ด้าน ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ประกาศไว้ ทั้งนี้คณะกรรมการได้มีการติดตามและตรวจสอบการทำงานของกรุงเทพมหานครในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเป็นระยะ โครงการ “ศูนย์ประสานราชการใสสะอาดกรุงเทพมหานคร” จัดตั้งขึ้นทั้งในระดับสำนัก และสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต รวมทั้งสิ้น 78 ศูนย์ให้ครอบคลุมได้ทั่วทุกพื้นที่ของกทม. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการให้บริการแก่คนกรุงเทพฯสูงสุด กทม.จึงได้ปรับปรุงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้ถูกต้อง ยุติธรรม และเหมาะสมมากที่สุด ดังนี้ 203.155.220.239/th/1year/ 08management.pdf -)

- ปรับลดค่าธรรมเนียมการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย จากเดือนละ 40 บาท เหลือเพียงครึ่งเดือนละ 20 บาท/เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคม 48 เป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมและเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดปริมาณการผลิตมูลฝอย เนื่องจากคณะผู้บริหารชุดปัจจุบันได้ประเมินผลและสำรวจปริมาณขยะในครัวเรือนที่อยู่อาศัยแล้ว พบว่าในแต่ละเดือนครัวเรือนผลิตขยะในปริมาณที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสถานประกอบการ ดังนั้นหากครัวเรือนจะ ต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราเดียวกับสถานประกอบการ ซึ่งผลิตขยะในปริมาณเกินกว่า 20 – 500 ลิตร ในอัตรา 40 บาทเท่ากัน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม( 203.155.220.239/th/ 1year/ 08management.pdf -)

- ยกเลิกค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่ใช้ตั้งวางแผงลอย จากเดิม ที่จัดเก็บใน อัตรา 150 บาท/ 1 ตารางเมตร/เดือน และปรับลดเป็นอัตราเดือนละ 100 บาท/1 ตาราง เมตร/เดือนช่วยเหลือผู้ค้าในการปรับลดค่าใช้จ่ายต่าง และล่าสุด ได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียม ทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2545 พร้อมกับประกาศใช้หลักเกณฑ์การจัดระเบียบแผงค้าใหม่ และให้ผู้ค้าหยุดทำการค้าสัปดาห์ละ 1 วัน ในวันจันทร์เพื่อทำความสะอาดพื้นที่ (3.155.220.239/th/1year/08management.pdf )

### 3. มุ่งเน้นประสิทธิภาพการบริหารจัดการแนวใหม่

ปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ตั้งแต่ปี 2548 กรุงเทพมหานครมีการปรับโครงสร้างใน ระดับสำนักโดยยุบและรวมหน่วยงาน พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนชื่อหน่วยงานให้มีความเหมาะสม และ สอดคล้องกับภารกิจ ส่งผลให้มีสำนักใหม่เกิดขึ้น เช่น สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล จากเดิม คือสำนักนโยบายและแผน กทม. ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลเรื่องของยุทธศาสตร์ การ ประเมิน และการติดตามงานต่างๆ สำนักสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่หลักในการดูแลเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการทำงานด้านการรักษาความสะอาด (เดิมอยู่ในสำนักรักษาความสะอาด) งาน สวนสาธารณะ (เดิมอยู่ในสำนักสวัสดิการสังคม) และกองที่ดูแลเรื่องมลพิษทางอากาศ (เดิมอยู่ สำนักปลัดฯ) มารวมอยู่ในสำนักนี้ด้วย สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับ คุณภาพชีวิตแนวใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการใช้ชีวิตโดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อ เปลี่ยนชื่อจากสำนักสวัสดิการสังคม จึงเป็นการยกระดับและให้ความสำคัญกับงานทางด้าน ศิลปวัฒนธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังดึงภารกิจงานด้านการท่องเที่ยว (เดิมอยู่ในสำนักปลัดฯ) เพื่อส่งเสริมในเรื่องของการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการส่งเสริมงานทางด้านกีฬาซึ่งเป็นกิจกรรมสำหรับเยาวชน เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด สำนัก พัฒนาสังคม ซึ่งรวมภารกิจของสำนักพัฒนาชุมชนเดิม และไปดึงภารกิจทางด้านสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเด็กผู้หญิงและคนด้อยโอกาสเข้ามารวมอยู่ในสำนักพัฒนาสังคม( 203.155.220.239/th/1year/08management.pdf -)

### 4. มุ่งสู่การเป็นองค์กรอันดับหนึ่งด้านการบริการให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน

ตั้ง “หน่วยบริการเร่งด่วน กทม.” หรือหน่วยBEST (Bangkok Emergency Service Team) ประจำ อยู่ทั้ง 50 สำนักงานเขต เป็นทีมปฏิบัติการในชุดเสื้อกั๊กสีเขียวสะท้อนแสง พร้อม อุปกรณ์และวัสดุในการจัดซ่อมครบบชุด อาทิ เครื่องปั่น ไป เสียบไฟฟ้า เครื่องเชื่อม ค้อน ตะปู พลั่ว จอบ บางแสฟลัด ปูน ทราาย หิน ฝาบ่อพัก เป็นต้น เข้าถึงพื้นที่เป้าหมายทันทีเมื่อได้รับแจ้งเหตุ ฉุกเฉินผ่านสายด่วน กทม. 1555 ภายในเวลา 1 ชั่วโมง พร้อมประสานผู้แจ้งทราบเมื่อดำเนินการ แล้วเสร็จ ซึ่งผลการให้บริการของหน่วย BEST ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2548 เป็นต้นมา สามารถแก้ไข

ปัญหาตามที่ประชาชนร้องเรียนได้มากกว่า 90% ส่วนที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ได้ประสานหน่วยที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขแล้วทั้งหมด เปิด “ ผู้เขียวร้องทุกข์กรุงเทพมหานคร” ทางผู้ ปณ.1555 ปณจ.ราชดำเนิน กทม. 10200 เพื่อเป็นอีกช่องทางที่จะรับเพื่อรับฟังเสียงสะท้อนจาก ประชาชน ในการมีส่วนร่วมแจ้งข่าวสาร ข้อมูลในเชิงลึกและรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับความเดือดร้อน อีกทั้งเสนอแนะแนวทางการบริหารงานความคิดเห็นด้านต่างๆ และการแจ้งเบาะแสการทุจริตและ ปฏิบัติงานโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการให้บริการของหน่วยงาน ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุม และไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างเพียงพอ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และ พัฒนาเมืองไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยติดตั้ง ณ ที่ทำการ 50 สำนักงานเขตในกทม. เขตละ 1 ตู้ ศาลาว่าการกทม. 1 (เสาชิงช้า) 2 ตู้ และศาลาว่าการกทม.2 (ดินแดง) จำนวน 2 ตู้ รวมทั้งสิ้น 54 ตู้ พัฒนาบริการและเร่งขยาย One Stop Service มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มารับบริการ ณ สำนักงานเขต ขณะนี้เปิดให้บริการแล้ว 46 เขต ภายในปีนี้จะเปิดให้บริการ 48 เขต ส่วนเขตคันทนา ยาวและบางรัก จะสามารถดำเนินการได้ภายในปี 2549 เมื่อมีความพร้อมด้านสถานที่ พร้อมกันนี้ ได้พัฒนามาตรฐานการบริการทุกสำนักงานเขตให้ทันสมัย และเพิ่มความสะอาดสบายมากยิ่งขึ้น รวมทั้งปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ห้องน้ำ ที่จอดรถ และเพิ่มบริการใหม่ๆ เช่น ชำระภาษี ออนไลน์ข้ามเขต บริการตู้ ATM เคาน์เตอร์จ่ายค่าสาธารณูปโภค และติดต่อขอติดตั้งน้ำประปา ไฟฟ้า แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองกรุงเทพมหานคร ขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ ประชาชนผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ เช่น กรณีปัญหาเรื่องซื้อที่อยู่อาศัยโดยที่ ผู้ประกอบการทำไม่ถูกต้องและไม่รับผิดชอบ ปัญหาคุณภาพสินค้าและผลิตภัณฑ์ ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน และหนี้อะระบบ เป็นต้น โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและภาค ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมเป็นกรรมการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำนักงานมาตรฐานผลิต ภัณฑ์อุตสาหกรรม(สมอ.)ตลอดจนสมาคมผู้ประกอบการ ตัวแทนภาคประชาชน อาทิ ผู้บริโภค และมูลนิธิที่เกี่ยวข้อง โดยจะรับเรื่องร้องเรียนผ่านทาง สายด่วน กทม. 1555 และ ผู้ ปณ. 1555 ปณจ.ราชดำเนิน กทม. 10200 ( กองประชาสัมพันธ์ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2550 :87-88 ) จัดโครงการ “ประกวดเขตน่าอยู่” ขึ้น เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ และกระตุ้นการทำงานของ เขต พื้นที่ ตลอดจนสร้างความตื่นตัวแก่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล โดย ค้นหาสำนักงานเขตที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการและพัฒนาพื้นที่ดีเด่นใน 3 ด้าน คือ 1) ด้าน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ 2) ด้านการบริการในสำนักงานเขต และ 3) ด้านสิ่งแวดล้อม เตรียมประกาศผลในเดือนตุลาคม 2548 นี้ จากโครงการ “ 50 วัน 50 เขต” ในระยะ 3 เดือนแรกของ คณะผู้บริหารชุดปัจจุบันที่ลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาของประชาชน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2548

เป็นต้นไป ได้ดำเนินโครงการต่อเนื่อง “ผู้ว่าอภิรักษ์ พบประชาชน” ซึ่งจะเข้าไปรับฟังปัญหาอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชน และคนในชุมชนได้นำเสนอปัญหา และแนวทางแก้ไขด้วยตัวเอง พร้อมทั้งมีการประสานการแก้ไขในทันที

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณรงค์ ลาภเกิน. (2546) ได้ศึกษาการประยุกต์ใช้หลักการธรรมชาติในการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสีขาว ของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อศึกษาการประยุกต์ใช้หลักการธรรมชาติในการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสีขาว ของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา และเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้หลักการธรรมชาติในการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสีขาว ของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาจำแนกตามขนาดโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองนักเรียนทั้งที่เป็นคณะกรรมการ และ ไม่ได้เป็นคณะกรรมการ โครงการโรงเรียนสีขาว เห็นว่า การนำหลักการธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ ในการดำเนินการ โรงเรียนสีขาว มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การได้มาซึ่งบุคลากร และกระบวนการดำเนินงานในระดับมาก 2) บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนสีขาวและไม่ได้เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนสีขาวมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าการนำหลักการธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ในโครงการโรงเรียนสีขาว มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในระดับมาก 3) บุคลากรในโรงเรียนสีขาวที่มีขนาดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นในภาพรวม ในเรื่อง ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำหลักการธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ในโครงการ โรงเรียนสีขาวไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณารายด้านแล้วปรากฏว่าโรงเรียนขนาดเล็กมีความคิดเห็นแตกต่างจากโรงเรียนขนาดกลางและโรงเรียนขนาดใหญ่ แตกต่างกันในเรื่อง ความเหมาะสมของด้านกำหนดนโยบายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) โรงเรียนสีขาวที่ดำเนินงานประสบความสำเร็จและได้รับประกาศนียบัตรจาก สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการโครงการโรงเรียนสีขาว สอดคล้องกับหลักการของธรรมชาติ แต่โรงเรียนที่ดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จมีปัญหาสาเหตุในโรงเรียนมีการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า การนำหลักการธรรมชาติไปประยุกต์ใช้ ในโครงการโรงเรียนสีขาว จะต้องนำไปใช้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การได้มา ซึ่งบุคลากร และกระบวนการทำงาน ซึ่งจะเป็นแนวทางทำให้การดำเนินงานโครงการ โรงเรียนสีขาวประสบความสำเร็จ

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2546) ได้ศึกษาการบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎหมายใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ดังนั้นจึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โคนนรณรงค์ให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

นพพล สุรนนครินทร์. (2547) ได้ศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ และเปรียบเทียบการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่จำแนกตามปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. ผลการศึกษาพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านบุคคล พบว่า ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัย

ด้านขนาดของ อบต. และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต. พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. นั้น พบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ อบต. ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านขนาดของ อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต. แต่ปัจจัยด้านขนาดของ อบต. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของ อบต.

จินดา รวยยวา (คณะ) (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องธรรมาภิบาลกับการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปี 2547 การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ระบบรวมถึงสถานการณ์การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นจริง ในปี 2547 และปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล เพื่อการเสนอแนะแนวทางการจัดการเลือกตั้งให้เกิดธรรมาภิบาลต่อไป ผลการวิจัยพบว่ากฎหมาย หลักการ วิธีการ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่กำหนดไว้นั้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลสูงมาก และกระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติก็ได้พยายามให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวด้วยเช่นกัน แต่ในสถานการณ์จริงนั้น บางส่วนยังไม่สามารถปฏิบัติได้ตามข้อกำหนด เนื่องจากเหตุปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวข้องกับกลไกของผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ในสถานการณ์ที่ปรากฏจริงในแต่ละขณะด้วย อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 2547 นั้น แม้จะมีการแข่งขันสูงมากก็ตาม แต่กระบวนการหาเสียงก็ยังคงอยู่ในกรอบข้อบังคับที่กำหนดไว้เป็นส่วนใหญ่ โดยเน้นไปที่การแสดงวิสัยทัศน์และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาสำคัญของประชาชนเป็นหลัก ส่วนการรณรงค์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็ประสบผลสำเร็จสูงขึ้น โดยมีประชาชนไปใช้สิทธิสูงถึง ร้อยละ 62.50 ซึ่งเป็นร้อยละที่สูงกว่าการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ทั้งนี้ น่าจะที่ผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ ที่มีความรัดกุมมากขึ้น ทั้งวิธีการจัดการเลือกตั้ง มาตรการการป้องกันการทุจริต การลงโทษผู้ทุจริตอย่างรุนแรง จริงจัง และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดเจตนารมณ์ ของหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น จึงส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อถือมั่นใจในกระบวนการเลือกตั้งมากขึ้นด้วย

บวร จุลลา (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาระดับการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 และเปรียบเทียบการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2

จำแนกตามข้อมูลทั่วไป ผลการวิจัยพบว่า 1) ข้าราชการครูมีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 2 โดยภาพรวมและรายได้อยู่ในระดับมาก 2) ข้าราชการครูที่มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีที่ตั้งของโรงเรียนต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 4) ข้าราชการครูที่อยู่ในโรงเรียนที่เปิดสอนช่วงชั้นที่ต่างกัน มีการนำหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีสู่การปฏิบัติในโรงเรียน ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

รณรงค์ ขุนชู (2548) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา แนวทางการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาพบว่า 1) สำนักงานฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยองค์ประกอบบางส่วนได้มีการดำเนินงานก่อนประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา อาทิ การติดตามผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ ได้มีการดำเนินงานในภายหลัง 2) สำนักงานฯ ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการบรรลุประสิทธิภาพ แต่เงื่อนไขที่ยังดำเนินการได้ไม่สมบูรณ์ คือ การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลลัพธ์ 3) สำนักงานฯ สามารถลดขั้นตอนการดำเนินงานได้ก่อนประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา เช่น มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ 4) สำนักงานฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงภารกิจของหน่วยงาน การดำเนินการดังกล่าวเป็นอิทธิพลโดยตรงจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา 5) สำนักงานฯ ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ยังไม่สามารถดำเนินงานได้แล้วเสร็จสมบูรณ์ในด้านการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และ 6) สำนักงานฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนการประเมินผลจากผู้ประเมินภายนอกเป็นอิทธิพลโดยตรงจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา

สินีนาถ อยู่นาน (2549) ได้ศึกษา การบริหารรัฐวิสาหกิจตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการศึกษาพบว่า บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทฯ ได้เข้าร่วมโครงการจัดอันดับการกำกับดูแลที่ดี ตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นเกณฑ์การวัดผลส่วนหนึ่งที่ภาครัฐให้การประเมินผล รัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป ที่ผ่านมา บริษัทฯ ได้เริ่มมีการปรับปรุงการกำกับดูแลและการบริหารจัดการบริษัทฯ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวครบถ้วน ในเรื่องสิทธิของผู้ถือหุ้น องค์กรประกอบและบทบาทของคณะกรรมการและคณะผู้บริหาร การเปิดเผยข้อมูล และวัฒนธรรมการกำกับดูแลกิจการ ทั้งนี้ผลการจัดอันดับการกำกับดูแลกิจการของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้คะแนนรวม 7.01 อยู่ในระดับ “ดี” ซึ่งคะแนนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการที่บริษัทเริ่มนำหลักการการกำกับดูแลกิจการที่ดีมาใช้ เพื่อพัฒนาไปสู่บริษัทที่มีการกำกับดูแลกิจการที่ดียิ่งขึ้น ในด้านปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการการบริหารจัดการของ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล พบว่า การดำเนินการในบางส่วนที่บริษัทฯ ยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงเรื่องการเปิดเผยข้อมูล รายละเอียดในหนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้นยังมีไม่เพียงพอสำหรับการร่วมตัดสินใจในเรื่องสำคัญ การปรับปรุงระบบการติดตามดูแลคณะผู้บริหารให้รับผิดชอบผลดำเนินงานของธุรกิจตามเป้าหมายที่กำหนดและยังไม่มีการจัดตั้ง Compliance Resource Centre

รัฐกร กลิ่นอุบล. (2550). ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ศึกษากรณี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดอุทัยธานี มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา 1) ระดับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ศึกษากรณี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดอุทัยธานี 2) เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ศึกษากรณี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดอุทัยธานีจำแนกตามข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล และ 3) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ศึกษากรณี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดอุทัยธานี ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ลักษณะที่พบมากที่สุดคือ อายุระหว่าง 31 – 40 ปี มี จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่มีอาชีพรับราชการ และที่ทำงานอยู่ คือ อบต. บึงยี่โถ มากที่สุด บุคลากรใน อบต. มีความเห็น

ด้วยกับปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ( $\bar{X} = 4.27$ ) รองลงมาได้แก่ เห็นด้วยกับปัจจัยด้านการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่าง ๆ ( $\bar{X} = 4.20$ ) เห็นด้วยกับปัจจัยด้านคุณสมบัติของหน่วยงาน ( $\bar{X} = 4.00$ ) เห็นด้วยปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบาย ( $\bar{X} = 3.90$ ) เห็นด้วยปัจจัยด้านสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ( $\bar{X} = 3.54$ ) และตอบไม่แน่ใจกับปัจจัยด้านของบุคลากรที่รับผิดชอบ ( $\bar{X} = 3.41$ ) ตามลำดับ ส่วนผลของการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในส่วนของนั้น พบว่า บุคลากรเห็นด้วยต่อความสำเร็จในการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ( $\bar{X} = 3.90$ ) ส่วนประชาชนในพื้นที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางนั้นพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุ 41 ปีขึ้นไป และจบการศึกษาระดับประถมศึกษามากที่สุด ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรกรรม/รับจ้าง และอาศัยอยู่ อบต. บึงขี้โถมมากที่สุด ประชาชนในพื้นที่ อบต. ไม่แน่ใจว่าปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน ( $\bar{X} = 3.02$ ) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ รองลงมา ไม่เห็นด้วยกับปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ( $\bar{X} = 1.95$ ) และไม่เห็นด้วยกับปัจจัยด้านท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการหรือฝ่ายบริหารในเขต อบต. ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ( $\bar{X} = 1.86$ ) ส่วนผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในส่วนของประชาชนนั้นพบว่า ประชาชนเห็นด้วยต่อความสำเร็จในการนำนโยบายบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ( $\bar{X} = 3.89$ )

การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความแตกต่างของปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติจำแนกตามข้อมูลทั่วไปของบุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง และประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง พบว่า บุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางมีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความเห็นต่อปัจจัยด้านการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่าง ๆ แตกต่างกัน และประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางที่อายุแตกต่างกัน มีความเห็นต่อปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่ ปัจจัยด้านท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการหรือฝ่ายบริหารในเขต อบต. แตกต่างกัน รวมทั้งผลของความสำเร็จจากการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติก็แตกต่างกันด้วย

การวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในส่วนของบุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง พบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ มีเหตุ มาจากปัจจัยด้านคุณสมบัติที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และ

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ดี นอกจากนี้เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ดี ยังมีเหตุมาจากปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายดี ส่วนคุณสมบัติที่ดีของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะมีเหตุมาจากปัจจัยด้านการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ดี และปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่ดี อีกทั้งการสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ดี ยังมีเหตุมาจากปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายดี และปัจจัยด้านทรัพยากรนโยบายดีด้วย และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในส่วนของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติในส่วนของประชาชนประกอบด้วย 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่ และปัจจัยด้านท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการหรือฝ่ายบริหารในเขต อบต. นั่นคือ ความสำเร็จจากการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ จะเกิดขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนที่ดีของผู้นำในพื้นที่ และท่าทีที่ดีของประชาชนต่อข้าราชการหรือฝ่ายบริหารในเขต อบต.

สรุปจากการตรวจสอบแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรที่มีการปรับเปลี่ยนองค์กรพัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับหลักการการปฏิรูประบบการเมือง ให้ทันการบริหารจัดการแนวใหม่สมัยในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งในครั้งนี้ได้ศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร โดยนำแนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ที่กล่าวถึงปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ความเพียงพอทรัพยากร การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงตัวแบบด้านการจัดการและการพัฒนาองค์กร ของ วรเดช จันทรร ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร บุคลากร โครงสร้าง งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้ และปัจจัยด้านการจูงใจภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม และความผูกพันและการยอมรับ มาประยุกต์ใช้ในการวัดระดับความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติตามหลักการ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม (legality) หลักคุณธรรม (morality) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความคุ้มค่า (worthiness) ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Government) ของหน่วยงานภาครัฐในยุคกระแสโลกาภิวัตน์ปัจจุบันตามแนวคิดของสุเทพ เชาวลิต (2548 : 38-41) อีกทั้งสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายการ

บริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติใช้ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ในครั้งนี้