

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ : กรณีศึกษา ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ซึ่งประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร
3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
4. ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
5. การจัดระเบียบราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
6. การบริหารจัดการของตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

หลักการในการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการยุคใหม่ พบว่า “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูปภาครัฐ” ใช้ “หลักการบริหารงานยุคใหม่หรือแนวใหม่ (New Public Management)” หรือ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” เป็นกรอบแนวคิดผสมผสานกับ “หลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เน้นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพที่อิงหลัก “ธรรมาภิบาล” และ “ประชาธิปไตย” การปฏิรูประบบราชการ ต้องการลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดของรัฐ ทรัพยากรต่าง ๆ มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการแปรรูปหน่วยราชการให้เป็นองค์กรอิสระรูปแบบใหม่

#### ความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปภาครัฐของไทย

การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้แพร่กระจายไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลจากหลักการบริหารงานยุคใหม่ หรือแนวใหม่ หรือ “ตัวแบบ

การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” และได้นำตัวแบบนี้มาใช้เป็นกรอบใน “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูปภาครัฐ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ”

#### 1. ความเป็นมาของระบบราชการไทย (ปรัชญา เวสารัชช์, 2539 : 3-4)

ระบบราชการไทยจะมีกำเนิดมาตั้งแต่เมื่อใดนั้นเป็นเรื่องที่ยากจะกำหนด ถ้าจะถือว่าระบบราชการ หมายถึง กลไกบริหารที่รองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของสังคม ระบบราชการไทยก็ถือกำเนิดมาตั้งแต่ที่มีสังคมการเมืองของชนเผ่าไทยมากกว่า 700 ปีแล้ว แต่หากจะถือว่าระบบราชการหมายถึงการจัดรูปองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผนการดำเนินการชัดเจน ก็คงเป็นประเด็นที่นักประวัติศาสตร์จะเป็นผู้ตัดสินว่าระบบราชการของไทยมีจุดเริ่มอย่างไรแท้จริงเมื่อใด

นับตั้งแต่มีการปกครองประเทศมาจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการได้เป็นกลไกหนึ่งในการรักษาปกป้องอธิปไตย ปกป้องสถานะอำนาจของผู้นำ เผชิญภัยคุกคามจากภายนอก รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จัดระเบียบสังคม และริเริ่มผลักดันให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง

แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นองค์อธิปัตย์ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงพระองค์เดียวก็ตาม ใ่วว่าการปฏิรูประบบราชการจะเป็นไปโดยสะดวกง่ายดาย พระองค์ต้องเผชิญกับการต่อต้านและท้าทายจากกลุ่มขุนนางบางกลุ่ม ซึ่งพระองค์เองมิได้ทรงถืออำนาจบาตรใหญ่สั่งการแต่ทรงรับฟังความคิดเห็นจากหลายด้านนำความคิดเห็นจากสภาที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ ตลอดจนคำกราบบังคมทูลของกลุ่มก้าวหน้า ร.ศ.103 มาประกอบเป็นข้อพิจารณา จนท้ายสุดส่งผลให้ประเทศไทยได้ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพเป็นรูปแบบสืบเนื่องมาจนถึงระบบราชการไทยในปัจจุบัน

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ระบบราชการไทยซึ่งเป็นเครื่องมือการปกครองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสาธารณะ ระบบราชการไทยในยุคประชาธิปไตยนี้ยังคงรักษาโครงสร้างและรูปแบบการบริหารไว้ดังที่เคยเป็นมาเป็นส่วนใหญ่ แต่ได้มีการปรับปรุงในเรื่องของกระบวนการบริหารงานด้านการเงิน การพัสดุ การบุคคล รวมถึงตลอดถึงการใช้เทคนิควิทยาการสมัยใหม่มาช่วยสนับสนุน

#### 2. ลักษณะทั่วไปของระบบราชการไทย มีลักษณะดังต่อไปนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2539 : 5-6)

ระบบราชการไทยมีบทบาทและภารกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ โดยทั่วไประบบราชการไทยถือเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา

บทบาทและภารกิจของระบบราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบราชการไทย

เป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งเบื้องบน ระบบราชการมีหน้าที่ที่สำคัญในการปกครอง ป้องกันประเทศ ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ออกกฎหมาย กฎระเบียบ ควบคุม ดูแล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยประชาชนไม่มีส่วนหรือมีส่วนร่วมในฐานะผู้ทำตามคำสั่ง

เมื่อประเทศได้พัฒนาขึ้น ประชากรมีจำนวนมากขึ้น แรงกดดันจากภายนอกและภายใน ได้เพิ่มมากขึ้น ยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.2475 ซึ่งนำเอาแนวคิดประชาธิปไตย โดยประชาชนเป็นเจ้าของประเทศเข้ามาใช้ในประเทศไทย การกิจและบทบาทต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนก็ยิ่งเพิ่มขึ้น บทบาทภารกิจต่าง ๆ ของระบบราชการที่นำมาปฏิบัตินั้นได้มาจากแผนและนโยบายรัฐบาล

ระบบราชการไทยในปัจจุบัน มีบทบาทในการกำหนดคดีความควบคุม ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ดำเนินกิจการสาธารณะที่ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบ รักษาความสงบเรียบร้อย สงเคราะห์ พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งระดมทรัพยากรมาสนับสนุนการบริหารงานของรัฐ

การบริหารราชการของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแบ่งการบริหารราชการของประเทศเป็นสามส่วน คือ การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แยกข้าราชการออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการฝ่ายบริหาร และข้าราชการฝ่ายตุลาการ

หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง 15 กระทรวง มีหน่วยงานระดับกรม 125 กรม และระดับกอง 1,862 กอง สังกัดส่วนกลาง (ไม่รวมกรมตำรวจ สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย) หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัด และอำเภอ และมีหน่วยงานบริหารราชการท้องถิ่นต่างประเภท ๆ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หน่วยงานที่มากมาย ประกอบกับความหลากหลายของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก่อให้เกิดความซับซ้อนและยุ่งยากในการบริหารงานของรัฐ โดยอาศัยแนวทางมาตรฐานเดียวกัน การบริหารโดยใช้เกณฑ์มาตรฐาน ได้กลายเป็นปัญหา ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ

ในแง่ระบบงาน ระบบราชการไทยก็เป็นแบบเดียวกับระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย คือ มีสายการบังคับบัญชายาว มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เน้นกระบวนการ และวิธีปฏิบัติงานมากกว่าเน้นผลงาน ขาดการประสานงานกัน ปฏิบัติงานโดยอาศัยฐานจากกฎระเบียบเป็นหลัก จึงมีกฎระเบียบมากมายหลากหลายระเบียบ ไม่ทันสมัย ไม่ชัดเจน ไม่เป็นระบบแบบแผนที่สามารถค้นคว้าและนำมาอ้างอิงได้ทั่วไป ไม่ตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของประชาชนได้เพียงพอ

### 3. ปัญหาของระบบราชการไทย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของระบบราชการไทย พบว่า ส่วนใหญ่งานของระบบราชการยังมีความล่าช้า มีขั้นตอนมาก เนื่องจากกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย เกิดปัญหาประสิทธิภาพในระบบราชการ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ขาดสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน ทำงานโดยยึดติดกับกฎหมาย กฎระเบียบ มีทัศนคติเชิงลบกับระบบราชการ มีการเล่นพรรคเล่นพวก ถือลำดับอาวุโสเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงความสามารถเท่าที่ควร ปัญหาการคอร์รัปชัน และการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและกลุ่มจากทรัพยากรส่วนรวมของชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากคำตอบแทนในภาคราชการยังปรับปรุงไม่ทันกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันที่ค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นและที่สำคัญเกิดจากระบบราชการที่ย่อหย่อนในแง่ของโครงสร้างกระบวนการทำงาน และกรอบความคิดในการปฏิบัติราชการ ปัญหาต่าง ๆ ของระบบราชการที่พบจากการศึกษาวิจัยที่สำคัญส่วนใหญ่ ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมือง การขยายตัวของหน่วยงานการบริหารบุคคล ปัญหาภารกิจและโครงสร้าง ปัญหากฎระเบียบ ปัญหาพฤติกรรมข้าราชการ เป็นต้น

ในทางการเมือง รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลมักมีนโยบายที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ แต่ทำไปทำมาก็ไม่มีอะไรที่เป็นรูปธรรมที่จะแสดงว่าระบบราชการได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นจนเห็นชัดเจน ข่าวดูเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในวงการราชการก็มีได้ลดน้อยลง ในทางกลับกันกลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นต้นทุนตัวหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยไปแล้ว (ปธาน สุวรรณมงคล, 2546 : 92-93)

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ยุคภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงในปี 2540 ได้แสดงถึงความล้มเหลวของ “กลไกระบบราชการ” ที่รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ ที่ไม่สามารถเตือนภัยให้ผู้บริหารประเทศได้ทราบล่วงหน้าและหาทางแก้ไขอย่างทันทั่วถึง จนทำให้ประเทศต้องตกอยู่ในภาวะที่ต้องขอมจำนวนต้อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเกือบสิ้นเชิง

ในปี 2540 รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประชาการ พ.ศ.2540-2544” เพื่อวางกรอบทิศทางการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งรัฐบาลต่อมาได้แปลงเป็น “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” โดยเน้นใน 5 ด้าน คือ

แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของรัฐ เน้นการปรับบทบาทภาครัฐ ทำให้ภารกิจที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและตอบสนองความต้องการของประชาชน

แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุเป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์

แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลเพื่อให้ระบบราชการมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมในการปฏิบัติราชการ

แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้มีความทันสมัย เอื้ออำนวยความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใสในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม มุ่งส่งเสริมให้ข้าราชการเน้นการให้บริการประชาชน มีความรับผิดชอบต่อดังคม

ทั้งนี้ได้มีการดำเนินการตามแผนดังกล่าวไปแล้วบางส่วน แต่เนื่องจากรัฐบาลขาดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ เพราะปัญหาทางการเมืองทำให้ไม่มีรัฐบาลที่อยู่ต่อเนื่องยาวนานและมีความเข้มแข็งทางการเมืองพอที่จะกำกับให้มีการแปลงแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลได้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2546 : 93-94)

### สาเหตุที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการหรือปฏิรูปภาครัฐของไทย

มาในรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ให้มี “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ” ตามที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 สำหรับสาเหตุที่ทำให้มี “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ” ดังกล่าว มีหลายสาเหตุ อาทิ ด้านเศรษฐกิจ เศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจดั้งเดิมมาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ต้องแข่งขันเพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงของประเทศมากขึ้น ด้านสังคม มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ที่ประชากรมีจำนวนมากขึ้นที่ทำให้ไปมีผลต่อบริการสาธารณะต้องมีมากขึ้น ด้านการเมือง การเมืองไทยมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่เน้น “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) ด้านเทคโนโลยี ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสาร ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างไร้พรมแดน มีการเรียนรู้จากข้อมูลอย่างกว้างขวางรวดเร็ว ด้านกระแสโลกาภิวัตน์ รวมทั้งปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศและภายนอกประเทศ รวมทั้งความคาดหวังของคนไทยยุคใหม่เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่มาทำให้ต้องมีการปฏิรูปแบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 6)

นอกจากนั้น ด้านตัวระบบราชการ หรือระบบการบริหารงานภาครัฐเองก็มีปัญหาในแง่ของความเสื่อมโทรมของ “กลไกของระบบราชการ” เช่น

ความล้าสมัยของโครงสร้างราชการที่ใช้กันมานาน โดยมีการปรับแต่งบางส่วนเป็นระยะ ๆ แต่ไม่เคยมีการปรับหรือทั้งระบบ และมีการขยายตัวของภาระหน้าที่ของหน่วยงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้มีหน่วยงานจัดกระจาย มีภารกิจซ้ำซ้อนสับสน ขาดต่อการประสานงาน และไม่คล่องตัวในการบริหารงานและการให้บริการ บกพร่องในการทำภารกิจบางส่วนที่จำเป็นสำหรับสังคมยุคใหม่ เนื่องจากขาดผู้ดูแลรับผิดชอบอย่างจริงจัง

กฎระเบียบแข็งตัวจริง ซ้ำซ้อน และล้าสมัย ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ยุ่งยากเสียเวลา และสูญเปล่า และเกิดเสียหายต่อโอกาสของประเทศและประชาชน

ระบบการบริหารและการตัดสินใจเป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูง ทำให้การสั่งการล่าช้าผิดพลาดเนื่องจากข้อมูลไม่สมบูรณ์ สูญหาย หรือถูกบิดเบือนระหว่างทาง

ข้าราชการทำงานไม่เต็มทีเท่าที่ควร มีรายได้ต่ำ ระบบการแต่งตั้งโยกย้ายมีปัญหาทำให้ขาดความตั้งใจและขวัญกำลังใจในการทำงาน

ข้าราชการบางส่วนยังยึดติดกับทัศนคติดั้งเดิมในความเป็นเจ้าขุนมูลนาย สร้างอิทธิพลจากการใช้อำนาจรัฐ

ขาดระบบการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและการฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรง ชับซ้อน และขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ

ปัญหาความเสื่อมโทรมของ “กลไกระบบราชการ” หรือ “กลไกของระบบบริหารงานภาครัฐ” เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาเรื้อรังและเป็นปัญหาพื้นฐานของระบบราชการ ที่บ่อนทำลายและสร้างความอ่อนแอให้แก่ระบบราชการ เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า สิ้นเปลือง สูญเปล่า ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า มีความบกพร่องผิดพลาดและไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ และเกิดปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ หากปล่อยปละละเลยไม่ให้ความสำคัญกับ “ปัญหา” ของระบบราชการ ปัญหาเหล่านี้จะยิ่งฝังรากลึกเกินกว่าจะเยียวยา เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อความมั่นคงด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 7)

**แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทย**

นักคิดทฤษฎีทั้งหลายได้ทุ่มเทเวลาและความพยายามในการค้นคว้าหาวิธีการที่จะกำหนดแนวทางเงื่อนไข เพื่อสร้างสมดุลในการใช้อำนาจของภาครัฐและระบบราชการ ตลอดจนวิธีการในการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาการบริหารภาครัฐอย่างกว้างขวาง และมีการประยุกต์หลักทฤษฎีและวิชาการต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย และมีรูปแบบการบริหารงานแนวใหม่ที่หลากหลาย เช่น “การบริหารงานเชิงกลยุทธ์” (Strategic Management)

กระแสความคิดหลักในแง่ของแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อ “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ” หรือ กระแสแนวคิดหลักที่มีอิทธิพลต่อ “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ” ได้แก่กรอบความคิด (Conceptual Framework) ที่ผสมผสาน “หลักการการบริหารงานยุคใหม่” หรือ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” (New Public Management) ที่เน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การบริหารแบบเอกชน การจัดการแบบองค์กร ขนาดกะทัดรัด และ “หลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตย” (Democratization) ยุคใหม่ที่เน้นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของ “หลักธรรมาภิบาล” และ “ประชาธิปไตย” คือ มีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อส่วนรวม และประโยชน์สุขของประชาชน เคารพในสิทธิหน้าที่ของประชาชน มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพสูงซึ่งสามารถพิสูจน์ได้

ในเชิงตัวเลขและสถิติที่เป็นรูปธรรม สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 8)

จากแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ภาครัฐต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และกระแสประชาธิปไตยที่ภาคประชาชนมีความคาดหวังจากภาครัฐมากขึ้น การปฏิรูปราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ได้ทุ่มเทเวลาและทรัพยากรในการพลิกโฉมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้บริการและพัฒนาระบบราชการตามหลักการบริหารราชการแนวใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ “ระบบราชการ” หรือ “ระบบบริหารงานภาครัฐยุคใหม่” ซึ่งหลังการปฏิรูปแล้วระบบราชการหรือระบบบริหารงานภาครัฐควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ 9 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 8-9)

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
3. การจัดองค์กรมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพแวดล้อม
4. มีลักษณะของการทำงานและการให้บริการที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว
5. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรับมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูง เป็นมืออาชีพ (Professionalism) และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
6. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ
8. มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
9. มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

จากคุณลักษณะที่กำหนดไว้เป็นสากลนี้ เป็นรูปแบบที่บรรดานักคิด นักวิชาการ และประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยยอมรับและมีความเห็นสอดคล้องกันว่าเป็นคุณลักษณะของ “ระบบราชการไทย” หรือ “ระบบบริหารงานภาครัฐ” ที่พึงประสงค์ ดังจะเห็นว่าได้มีการกำหนดคุณลักษณะหลายข้อข้างต้นปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่น มาตรา 70 75 76 และ 87 เป็นต้น

### วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปภาครัฐของไทย

จาก “หลักการการบริหารภาครัฐแนวใหม่” หรือ “ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่” และรูปลักษณะของระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งเป็นที่ยอมรับในสากล และมีบทพิสูจน์จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ แล้วว่า การที่จะนำประเทศผ่านพ้นออกจากปัญหาวิกฤตที่ประสบอยู่ การสร้างความมั่นคง เสถียรภาพในสังคม และการสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยต้องการสร้างภาครัฐ (รัฐบาลและระบบราชการ) ที่มีผลงานและมีขีดความสามารถ ดังนั้น เพื่อพัฒนาและปรับปรุง “ระบบราชการ” หรือ “ระบบบริหารงานภาครัฐ” ผู้เป่าหมายในการมี “ระบบราชการ” หรือ “ระบบบริหารงานภาครัฐ” ที่มีคุณลักษณะพึงประสงค์ “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทย” จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการ เพื่อให้ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน
2. มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล
3. สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ
4. สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน
5. มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
6. สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิรูปภาครัฐ คือ เพื่อให้ประชาชน คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความเป็นอยู่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความเชื่อถือและมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

### เป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปภาครัฐของไทย

“การปฏิรูประบบราชการ” หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีความเหมาะสมและเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ระบบการบริหารงานดีขึ้น “ระบบราชการ” มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสมรรถนะเพิ่มขึ้น มีขนาดพอเหมาะและทรงพลังในการพัฒนาและสามารถเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนและสังคมมากขึ้น

โดยทั่วไปกระบวนการปฏิรูประบบราชการในแต่ละประเทศจะถูกออกแบบและมีจุดเน้นที่แตกต่างกันตามความจำเป็นของระบบราชการและความรุนแรงของปัญหาในประเทศนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของ “กระบวนการปฏิรูประบบราชการ” มักจะครอบคลุมการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในประเด็นใหญ่ ๆ ตั้งแต่การปรับปรุงบทบาทภารกิจและหน้าที่ของรัฐ การวางระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในระดับต่าง ๆ การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดระบบ

ราชการใหม่ให้รับใช้ตอบสนองความต้องการของประเทศชาติและประชาชน ระบบบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน ระบบบริหารบุคคลภาครัฐ กฎระเบียบต่าง ๆ และการปรับค่านิยมวัฒนธรรมขององค์กรและพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งการดำเนินงานแต่ละส่วนก็เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงเป็นระบบราชการที่มีผลงานและขีดความสามารถสูง (High Performance) สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศชาติ เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลที่เป็นผู้แทนประชาชนเป็นรัฐบาลที่มีสมรรถนะสูงและผลงานมากขึ้น (High Performance Government) ได้อย่างแท้จริง

กระบวนการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้จะต้องทำให้ “ระบบราชการ” เป็นระบบที่มีคุณค่าเพื่อสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ภาคเอกชน และสังคมโลก ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ต้องสร้างบุคลากรของระบบราชการ ก็คือ “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงาน มีคุณธรรมสุจริต กล้าคิด กล้ารับผิดชอบ กล้ายืนหยัด และทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นมืออาชีพ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 5-7)

#### จุดเน้นของการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปภาครัฐของไทย

จากกรอบความคิดในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตลอดจนหลักวิชาการที่เป็นสากลจะเห็นว่าในการที่จะปฏิรูประบบราชการเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างเป็นระบบ จึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมในระยะเวลาที่เหมาะสมและทันการณ์ ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีเรื่องใหญ่ ๆ ที่ต้องการดำเนินงานในขั้นแรก เพื่อเป็นตัวเร่งหรือตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นลูกโซ่ในระยะต่อ ๆ ไป มี 5 เรื่อง ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 10)

1. จัดภารกิจที่ไม่จำเป็นและให้ความสำคัญต่อการกำหนดบทบาทภารกิจหลักให้ชัดเจน เพื่อปรับระบบและโครงสร้างราชการให้มีเอกภาพ ชัดเจน มีขนาดที่เหมาะสม แต่มีประสิทธิภาพสูง
2. ปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร มีการวัดผลสำเร็จของงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้
3. ปรับแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณ โดยให้นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐเป็นตัวกำหนด (Strategic Based Budgeting) เพื่อใช้ระบบงบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ
4. จัดระบบการบริหารบุคคลและเงินเดือนค่าตอบแทนของระบบราชการใหม่เพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพและเป็นกลางทางการเมือง สร้างกลไกการส่งเสริมให้คนมีคุณภาพสูงมารับราชการเป็นอาชีพ
5. การบำรุงขวัญกำลังใจเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ และสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม

6. ปรับระบบการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการตรวจสอบงานภาครัฐมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดเป็นการกล่าวถึง ความเป็นมาของ “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ” สาเหตุที่ทำให้ต้องมี “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ” แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการไทยหรือแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทย วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐไทย และจุดเน้นของ “การปฏิรูประบบราชการ” หรือ “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทย”

### การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ของไทย

1. ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยมของไทย : ผลกระทบที่มีต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

1.1 ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมของไทย : ตามทฤษฎีของวรเดช จันทรศร

“ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ตัวแบบดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากองค์ความรู้ของ “ปรัชญาการบริหารภาครัฐ” หรือ “แนวคิดทฤษฎีระบบราชการ” ของ Max Weber “แนวคิดทฤษฎีการแยกการบริหารออกจากการเมือง” ของ Woodrow Wilson และ “แนวคิดทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์” ของ Frederick Taylor ซึ่งองค์ความรู้ของปรัชญาการบริหารเหล่านี้จากการศึกษาของ วรเดช จันทรศร พบว่า การบริหารจัดการภาครัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้นำมายึดถือปฏิบัติหลายประการ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2539 : 40-43)

1.1.1 เน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐเสียเอง มีลักษณะการผูกขาด (Monopoly) สูง

1.1.2 เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยข้าราชการมากกว่าการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน

1.1.3 เน้นการบริหารงานโดยองค์กรของรัฐซึ่งมีลักษณะของการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ควบคุมอำนาจสูงสุดที่เมืองบนและแบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่ทุกอย่างต้องย้อนขึ้นไปสู่การตัดสินใจเด็ดขาดที่เมืองบนสุดยอดของยอดสามเหลี่ยมพีระมิด

1.1.4 เน้นการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ เพื่อเข้าไปรับผิดชอบในภารกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น การขยายตัวของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเพื่อประโยชน์เอกเทศ มุ่งสนองตอบต่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ของหน่วยงานและข้าราชการเองมากกว่าเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศและประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนสังคมส่วนรวม

1.1.5 เน้นการใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางของการแก้ปัญหามากกว่าการใช้กลไกตลาด เน้นการตรวจสอบควบคุมเพื่อการควบคุมมากกว่าการใช้กลไกสิ่งจูงใจอย่างอื่น

1.1.6 เน้นการให้อำนาจและดุลพินิจในการปฏิบัติงานไปที่ข้าราชการระดับล่าง ในขณะที่เดียวกันก็ใช้นโยบายแบบยึดยึดเข้าสู่ชุมชนให้ชุมชนจำต้องปฏิบัติตามโดยขาดการมีส่วนร่วม

1.1.7 เน้นการให้หน่วยราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปีให้มากขึ้น โดยไม่มีการวัดผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หรือหากมีการวัดผลโดยทั่วไปก็จะเป็นลักษณะของระบบปิด หน่วยราชการแต่ละหน่วยประเมินและรายงานผลการปฏิบัติแต่ละโครงการแต่ละปีเอง ซึ่งมีลักษณะของการรายงานความสำเร็จของตัวเองเพื่อขยายงานและคงไว้ ซึ่งผลประโยชน์ของหน่วยงานต่อไปอย่างไม่มีวันจบสิ้น

ในภาพรวม “ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” หรือองค์ความรู้ของการบริหารจัดการภาครัฐในยุคเก่าได้ครอบงำแนวทางของการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะระบบบริหารราชการแผ่นดินไทยมาโดยตลอด คำถามมีว่า “ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” หรือองค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐในยุคเก่าดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ “การบริหารจัดการภาครัฐ” หรือ “การบริหารราชการแผ่นดินของไทย” ไหม คำตอบตอบได้ว่าทำให้เกิดผลกระทบหลายประการคือ (วรเดช จันทรศร, 2539 : 41-42)

1. ทำให้การบริหารของรัฐมีลักษณะผูกขาด ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภค ในแง่หนึ่งกลับเป็นการเสริมและกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐและข้าราชการตลอดจนพนักงานของรัฐ ใ้รับบทบาทของการผูกขาด แสวงหาประโยชน์ให้หน่วยงานและสมาชิกของหน่วยงานเป็นหลัก การบริหารงานมีลักษณะขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลือง ไม่ประหยัด ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐเพื่อช่วยในการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ความสามารถของประเทศในการแข่งขันกับประชาคมโลกมีสมรรถนะต่ำ

2. ทำให้การบริหารงานของรัฐช่วยสร้างรูปแบบการปกครองรัฐให้เป็นการปกครอง โดยข้าราชการอย่างมีความเป็นสถาบัน โดยเฉพาะลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในทุก ๆ กิจกรรมของรัฐ มีผลทำให้แนวทางการบริหารไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ความสามารถในการสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย กระจัดกระจายกันอยู่ทั่วประเทศจึงมีต่ำ เพราะข้าราชการทุกระดับต้องฟังคำสั่งและนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ความรวดเร็วในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก็มักจะล่าช้าและไม่ทันการณ์

3. ทำให้การบริหารงานโดยองค์กรของรัฐต้องเผชิญกับภาระในการประสาน การปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง ทั้งในระดับแนวตั้งลงล่างและในระดับแนวราบต่อแนวราบ เกิดความล่าช้า ความขัดแย้ง ความไม่สามารในการประสานกิจกรรมร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมของชาติ วัตถุประสงค์ที่บรรลุมักจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกองมากกว่ากรม ของกรมมากกว่ากระทรวง และของกระทรวงมากกว่าประเทศ โดยรวมยิ่งไปกว่านั้นยังมีผลทำให้เกิดปัญหาในการนำ

นโยบายของรัฐไปปฏิบัติ รัฐมีการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะล้มเหลวหรือล่าช้า ไม่ทันการณ์มาโดยตลอด

4. ทำให้เกิดการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะของการขยายทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจ มีการทำงานที่เหลื่อมล้ำและขัดแย้งกัน มีการเพิ่มกำลังคนและงบประมาณในอัตราที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เป็นภาระในระยะยาวต่อการพัฒนาประเทศ เกิดงบประมาณในด้านเงินเดือนและสวัสดิการผลประโยชน์ของข้าราชการถึง 2 ใน 3 ของงบประมาณแผ่นดิน ทำให้เหลืองบที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในอัตราที่น้อยมากในแต่ละปี

5. ทำให้มีการใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางในการแก้ปัญหามากกว่าการใช้กลไกตลาดหรือภาคเอกชน ทำให้รัฐต้องขยายกำลังพลมากขึ้น แต่ปัญหาในการนำไปปฏิบัติไม่ได้น้อยลงเพราะภารกิจของการให้บริการขยายตัวในรูปแบบที่เร็วกว่ากำลังพลของรัฐ ในอีกความหมายหนึ่ง ภาคเอกชนและภาคธุรกิจโตในอัตราที่มากกว่ารัฐหลายเท่า การใช้กำลังคนของรัฐเข้าควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบจึงทำให้ข้าราชการมีอำนาจมากขึ้น มีดุลพินิจที่จะเรียกประโยชน์จากภาคเอกชนได้มากขึ้น และทำให้ความสามารถในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติลดลง เนื่องจากปริมาณงานมีมากกว่ากำลังคน

6. ทำให้เกิดการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนที่นำไปสู่การทำให้เกิดความผิดหวังจากชุมชนสะสม ประชาชนขาดศรัทธาในรัฐและทำให้สร้างภาระการเผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับรัฐบาลบ่อยครั้ง และมีรูปแบบที่มีแนวโน้มของความรุนแรงสะสมเพิ่มขึ้น

7. ทำให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลในระบบปิดแบบเข้าข้างตัวเองที่ทำให้ไปมีผลทำให้กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของรัฐไม่สามารถสะท้อนการแก้ปัญหาของประเทศได้ ซึ่งการใช้งบประมาณเพิ่มก็เป็นการสร้างปัญหาเรื้อรังสะสมในหน่วยงานของรัฐในระบบราชการไทยมากยิ่งขึ้น การประเมินผลที่ออกมาจึงเป็นการตอกย้ำให้มีการดำเนินงานในโครงการที่ไม่ได้ผลให้ทำต่อไปมากขึ้น ๆ อย่างไม่จบสิ้น

ผลกระทบในทางลบเหล่านี้ทำให้เป็นส่วนหนึ่งของที่มาของการที่รัฐจะต้องปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” หรือ “แนวทางใหม่” นั่นก็คือ “การบริหารจัดการภาครัฐ” ในศตวรรษหน้า จะต้อง

1. การกระจายอำนาจทางการบริหาร
2. การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชน นั่นก็คือจะต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. การนำระบบการประเมินแบบเปิดมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ
4. การปฏิรูปกฎหมายและระเบียบที่ล้าหลัง
5. การปฏิรูประบบงบประมาณของไทย
6. ปรัชญาการบริหารภาครัฐ จะต้องทำลายการผูกขาดของรัฐ

1.2 ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมของไทย : ตามทรรศนะของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

“ตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมของไทย” ตามทรรศนะของ “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” ที่เห็นว่าโครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดสายการบังคับบัญชาและการบริหารงานตามหลักราชการตามแนวคิดของ Max Weber โดยที่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการไทยมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นที่ชัดเจน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบ มีการแบ่งงานตามภาระหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นรูปพีระมิด ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงานของระบบราชการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545 : 3-5)

1.2.1 เมื่อองค์กรราชการมีอายุเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีขนาดที่ขยายใหญ่โต โดยธรรมชาติ มีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทภาระหน้าที่ที่ซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้ยังมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว มีการกำกับดูแลกันหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการมีขั้นตอนมาก การทำงานล่าช้า และทำให้เกิดความสิ้นเปลือง

1.2.2 แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีผู้บริหารองค์กรสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน แต่จากการที่หน่วยราชการมีขนาดใหญ่โตซับซ้อน และมีการกิจหลายด้าน ทำให้ผู้บริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้การทำงานขาดความรอบคอบ และมีความเสี่ยงสูง (High Risk) อันจะก่อให้เกิดความบกพร่องต่องาน และเกิดความเสียหายต่อราชการ ต่อประเทศและสังคมโดยไม่จำเป็น

1.2.3 เมื่อหน่วยราชการมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานยิ่งทวีความซับซ้อนและสร้างความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น มีอัตราค่าจ้างมากขึ้นจนเกิดความเทอะทะอู้ยัย และขาดประสิทธิภาพสิ้นเปลืองสูญเปล่า ซึ่งนับว่าเป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศโดยรวม

1.2.4 การจัดโครงสร้างเป็นรูปพีระมิดมักพบว่าหน่วยงานในระดับล่างจะมีความสับสน เพราะข้อมูลส่งถึงล่าช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร

1.2.5 หน่วยงานราชการมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงาน หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานได้ทันการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและภาวะแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น

1.2.6 การปรับปรุงหน่วยงานราชการทำได้ยาก เนื่องจากเป็นระบบที่แข็งตัว การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจึงต้องใช้ความพยายามใช้ทรัพยากรมาก และใช้เวลานาน จนผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเกิดความล่าช้าและท้อจนเลิกไปในที่สุด

1.2.7 หน่วยงานราชการทำงานอย่างเอกเทศ ขาดการประสานเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่กำหนดทิศทางและนโยบายไม่อาจเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มีมากมายอยู่กระจัดกระจาย และเมื่อระบบการทำงานไม่ทันสมัย/ไม่เป็นระบบ จึงมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้งานเสร็จสิ้น โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลลัพธ์ของงานอย่างจริงจัง ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจนจึงทำให้การปฏิบัติราชการขาดเอกภาพและมีได้เน้นว่าผลสัมฤทธิ์ของงานจะสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนและสังคมหรือไม่

1.2.8 การทำงานตามขั้นตอนของระบบที่วางไว้แล้วเป็นเวลานาน เป็นผลให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น ชินต่อการทำงานเฉพาะในส่วนของตน ขาดการมองภาพรวม เป็นผลให้งานราชการขาดความสมบูรณ์

1.2.9 หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมในส่วนกลางเน้นการทำงานเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การออกแบบโครงการและบริการ รวมทั้งการจัดการด้านบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดจะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาพื้นฐานของระบบราชการที่หลายประเทศกำลังประสบอยู่ ส่วนหนึ่งของปัญหาเกิดจากการจัดโครงสร้างควมรับผิดชอบและระบบการบริหารงานตามระบบราชการแบบดั้งเดิม

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการให้สามารถบริหารงานได้คล่องตัว มีความชัดเจนในการดำเนินบทบาท เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

## 2. การเกิดขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ของไทย

จากการศึกษาของทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ ที่ได้ทบทวนและวิเคราะห์แนวทางและมาตรการ “การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย” ในช่วงที่ผ่านมา (ก่อนเดือนตุลาคม ปี 2545) พบว่า ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด 2 กระแส อันได้แก่ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2544 : 4)

2.1 “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” (หรือแนวใหม่) หรือ “New Public Management” (NPM) ที่เน้นการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (Managerialization) และการปรับเข้าสู่ “ระบบตลาด” (Marketization) ดังที่ Hood และ Boston ได้กล่าวไว้

กรณีของ Hood ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ (Hood, 1991 : 3-19)

1. เน้นการบริหารจัดการในแบบมืออาชีพ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารมีความเป็นอิสระ และเกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และดัชนีหรือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม รวมทั้งมีการให้ความสำคัญต่อการทำงานตามหลักเหตุผลหรือต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงาน มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ

3. มีการให้ความสำคัญต่อการควบคุม ต่อการบริหารจัดการ ผลสัมฤทธิ์ และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรและการให้รางวัล

4. มีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลง ขณะเดียวกันเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมาบริการหน่วยงานภายนอกหรือมีการจ้างเหมางานบางส่วน

5. เปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการสาธารณะที่จะนำไปสู่การช่วยปรับปรุงในเรื่องของประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น

6. มีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการงานให้มีความทันสมัย เลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

7. มีการเสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะการสร้างวินัยในการประหยัดและการสร้างความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

กรณีของ Jonathan Boston ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ ดังต่อไปนี้ (Boston and Others, 1996)

1. มีความเชื่อว่าการบริหารจัดการมีลักษณะของ ความเป็นสากล ไม่มีความแตกต่าง อย่างนัยสำคัญระหว่างการบริหารจัดการเอกชนและการบริหารจัดการภาครัฐ

2. มีการปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร หรือปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ หันมาเน้นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์แทน

3. มีการให้ความสำคัญในเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4. มีการโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง ทั้งนี้เพื่อให้มีความเป็นอิสระ และเกิดความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์กับภารกิจที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์ ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก รวมทั้งมีการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน เพื่อลดต้นทุน รวมทั้งมีการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการให้ดีขึ้นกว่าเดิม

7. มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะที่ใช้ระยะเวลาที่สั้น มีการกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงที่มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชน อาทิ การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวหรือเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

9. มีการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งการให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงินมากขึ้น

10. มีการสร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยวิธีการพยายามลดต้นทุน และค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น ขณะเดียวกันพยายามเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น

2.2 ประชาธิปไตยแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานให้มี ความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นความพยายามในการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรม ได้มีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูปภาครัฐหรือการปฏิรูประบบบริหารงานของภาครัฐของไทย ซึ่งความเป็นประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง (Discursive Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ดังกล่าวในแง่ของหลักการตั้งอยู่บนพื้นฐานการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงและดูแลปกครองตนเอง โดยเรียกร้องให้ทบทวนและเปลี่ยนแปลงกระบวนการนโยบายสาธารณะเสียใหม่ เพื่อเปิดให้ประชาชนได้เข้ามาส่วนในการเสนอวาระนโยบายและกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตน รวมทั้งสามารถเข้าร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายเพื่อให้มั่นใจถึงความสุจริต ถูกต้อง เป็นธรรม และสัมฤทธิ์ผล

ทั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวมองว่าโครงสร้างของสถาบันการเมืองและระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เผชิญวิกฤตปัญหาโดยตลอด (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ม.ป.ท. : 9) ขณะเดียวกัน การให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจธิปไตยแทนตนเองนั้น อาจไม่เหมาะสมและมีข้อจำกัดมากมายหลายประการ โดยเฉพาะลักษณะสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนและพลวัตค่อนข้างสูง

กล่าวคือ แนวความคิดดังกล่าวมองว่าไม่มีผู้แทนทางการเมือง ข้าราชการผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลใด ซึ่งมีองค์ความรู้และข้อมูลสารสนเทศอย่างสมบูรณ์และเพียงพอที่จะแก้ปัญหาหรือกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้ามา “ร่วมคิด-ร่วมตัดสินใจ-ร่วมทำ-ร่วมตรวจสอบ” จะช่วยลดความผิดพลาดและประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายลง รวมทั้งก่อให้เกิดนวัตกรรมและประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยรวมการที่ “ประชาธิปไตยแนวใหม่” หรือ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ที่กล่าวมาข้างต้น ได้รับการยอมรับมากขึ้น และเป็นทางเลือกของการดูแลปกครองตนเอง เพราะตามแนวคิดของประชาธิปไตยแบบนี้เน้นประเด็นดังต่อไปนี้ (Helena Catt, 1999)

1. ทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมาเพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุม ขณะเดียวกันสามารถเสนอทางเลือกและมีส่วนร่วมในการเลือกหรือตัดสินใจสุดท้าย
2. เป็นการประชุมที่ทุกคนสามารถพูดกับทุกคนได้อย่างทั่วถึง
3. มีการปรึกษาหารือหรืออภิปรายกันอย่างกว้างขวางทุกคนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่
4. มีแนวโน้มที่จะพยายามให้เกิดความเห็นพ้องร่วมกัน
5. เป็นการประชุมที่ทุกคนสามารถพูดกับทุกคนได้อย่างทั่วถึง
6. มีการปรึกษาหารือหรืออภิปรายกันอย่างกว้างขวาง

### แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

การศึกษาแนวคิดหรือทฤษฎีเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผล นับเป็นก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่ความเข้าใจ ซึ่ง พอล(Paul E. Mott, 1972 : 1) กล่าวว่า iva องค์กรส่วนใหญ่จะไม่สนใจศึกษาวิจัยในเรื่องประสิทธิผลขององค์กร แม้ว่าจะเป็นการศึกษาที่มีความสำคัญมากสำหรับการสร้างประสิทธิผลแก่องค์กรก็ตาม

#### ความหมายของประสิทธิผลขององค์กร

พิทยา บวรวัฒนา(2531 : 60) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์กรในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์กรที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่มีประสิทธิต่ำจึงเป็นองค์กรที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งใจเอาไว้ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์กรจึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่าองค์กรที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานไปให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน

กลอสและเอทซิโอนิ (Gross and Etzioni, 1985 : 9) ได้อธิบายเป้าหมายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์กรปรารถนาให้บังเกิดขึ้น (A desired state of affairs which the organization attempts to realize)

กลอสและเอทซิโอนิ (Gross and Etzioni, 1985 : 8) ได้เสริมว่า เป้าหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดสภาพการณ์ ที่พึงปรารถนาในอนาคตเพื่อให้บรรลุผลและทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนความชอบธรรมขององค์กร ทั้งสมาชิกขององค์กร และบุคคลภายนอกสามารถใช้เป้าหมายขององค์กรเป็นมาตรฐานวัดความสำเร็จขององค์กร

### ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิผล

องค์การที่มีประสิทธิผล (Effective Organizations) เป็นองค์การที่ถือได้ว่าเป็นมีความมั่นคง มีประสิทธิภาพ และมีความเจริญงอกงาม นั้นหมายความว่า องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคลหรือความต้องการของสมาชิกในองค์การกับความต้องการหรือเป้าหมายขององค์การ โดยสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การต่างกันไป ซึ่งเครื่องมือหรือตัวแปรบางตัวให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผน แต่บางตัวแปรให้ความสำคัญในเรื่องของผลผลิตหรือการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม ขวัญกำลังใจ ความยืดหยุ่น เพราะฉะนั้นความมีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของลักษณะองค์การว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น องค์การเอกชนมีลักษณะของการค้ากำไร องค์การที่เป็นส่วนราชการซึ่งไม่สามารถประเมินผลผลิตเป็นตัวเลขเหมือนเอกชนได้ก็จะให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัว การผสมผสาน หรือการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิผล

ลักษณะการปฏิบัติงานอย่างไรจึงจะเรียกว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์การ

มนูญ วงศ์นารี (2524 : 94-96) ได้กล่าวไว้ว่า เหนือในการวินิจฉัยขององค์การประสิทธิผลคือ ความร่วมมือช่วยกันทำงานโดยมุ่งสู่จุดหมาย และความรู้สึกเป็นอิสระในการเสนอข้อคิดเห็น จากความรู้สึกในการแก้ปัญหาจะเป็นการปฏิบัติที่มุ่งต่อผลอย่างแท้จริง และบรรยากาศการทำงานเป็นแบบให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ เกื้อกูลไปอย่างอิสระ โดยเต็มใจและไม่ถูกบังคับ

พิทยา บวรวัฒนา (2524 : 60) กล่าวไว้ว่า ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิผล ควรมีลักษณะดังนี้

1. มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การสามารถผสมผสานความต้องการสมาชิกได้
2. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ยืดหยุ่น
3. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม
4. ผลผลิตที่สูงขององค์การ

### แนวคิดในการประเมินประสิทธิผล

ความยากในการประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นผลจากปัญหาหลายประการ ปัญหาเกี่ยวกับการวัดหรือการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้ (ภรณ์ (กิริติบุตร) มหานนท์, 2529 : 55)

1. ปัญหาความถูกต้องของสมมุติฐาน ซึ่งเป็นนามธรรมเกี่ยวกับตัวแปรหลายตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สมมุติฐานเป็นเพียงความเชื่อว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน
2. ปัญหาความมั่นคงของเกณฑ์ เมื่อเวลาผ่านไปเกณฑ์การประเมินผลจะมีความไม่มั่นคงหรือไม่เหมาะสม หรือไม่สามารถใช้วัดได้ในเวลาต่อมา
3. ปัญหาด้านเวลา เนื่องมาจากปัญหาข้อ 2 ข้างต้น แต่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลในระยะสั้นกับระยะยาว เพื่อองค์การจะสามารถรักษาสภาพความมั่นคงและความเติบโต

ไว้ให้ได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการแก้ปัญหาด้านนี้ต้องอาศัยทฤษฎีระบบผ่านมิติเวลา โดยผ่านปัจจัยตัวป้อนที่ถูกจัดการให้ออกมาเป็นผลผลิตกลับสู่สภาพแวดล้อมผ่านเวลาความมีประสิทธิภาพขององค์กรในระยะยาวจะต้องมีเครื่องบ่งชี้โดยแยกออกตามระยะเวลา คือ

3.1 ดัชนีบ่งชี้ระยะสั้น (Short-run Indicator) ได้จากการวัดการผลิตประสิทธิภาพและความพอใจ

3.2 ดัชนีบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate Indicator) ได้จากการใช้ความสามารถในการปรับตัว การพัฒนาเกณฑ์การวัด

3.3 ดัชนีบ่งชี้ในระยะยาว (Long-run Indicator) คือ การอยู่รอดขององค์กร (Gibson, Irancevich and Donnelly, 1979:29)

4. ปัญหาด้านเกณฑ์หลายประเภทที่อาจขัดแย้งกัน เช่น ความสามารถในการผลิตอาจขัดกันกับความพึงพอใจของพนักงาน กล่าวคือ การเพิ่มผลผลิตด้วยการบีบบังคับให้คนงานเพิ่มแรงงานให้สูงขึ้น อาจจะมีผลทำให้ความพึงพอใจในงานลดน้อยลง ในทางกลับกันยอมเป็นไปในทำนองเดียวกัน

5. ปัญหาความถูกต้องแม่นยำของการวัด โดยเฉพาะเชิงปริมาณ มีความถูกต้องแม่นยำมาก เพราะมีความสลับซับซ้อนของขบวนการ และความกว้างขวางของตัวแปรที่ใช้วัดการประเมินประสิทธิภาพจึงต้องพยายามระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้วัดได้และผิดพลาดน้อยที่สุด

6. ปัญหาการนำไปใช้วัดองค์กร การใช้เกณฑ์ใดในการประเมินจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ถูกประเมิน

7. ปัญหาความเหมาะสมทางทฤษฎี แบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่จะช่วยทำความเข้าใจถึงกระบวนการ โครงสร้าง หรือพฤติกรรมขององค์กร โดยจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านองค์กรภายใต้กรอบของความเป็นระบบ

8. ปัญหาระดับของการวิเคราะห์ การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรมักทำกันในระดับมหภาค (Macro Level) โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กรว่าองค์กรใดมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพ แต่การกระทำดังกล่าวอาจจะเลยที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับความสำเร็จขององค์กร การประเมิน และวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรเป็นสิ่งที่ต้องผสมผสานทั้งระดับมหภาคและจุลภาคให้สัมพันธ์กัน

จากปัญหาทั้ง 8 ประการดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น (Lawless, 1972 : 389-391) แสดงให้เห็นความยากในการวิเคราะห์ประเมินประสิทธิภาพขององค์กร และจากการศึกษาพบว่า องค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้นมีตัวแปรเป็นจำนวนมากตัวแปรที่นักวิชาการค้นพบในทางทฤษฎีบางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ทั้งองค์กรธุรกิจและส่วนราชการ แต่บางตัวแปรสามารถใช้วิเคราะห์ได้กับองค์กรใดเพียงประเภทเดียวเท่านั้น จะวัดองค์กรประเภทอื่นมิได้เลย ดังเช่นแนวทางการศึกษาของนักวิชาการ ดังนี้

ไพร์ซ์ (Price, 1968) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์กรที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร ในประเด็นความสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ใช้ครอบคลุมองค์การเกือบทุกประเภท ตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์และเกิดประสิทธิผลต่อองค์การ คือ ผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงานเหล่านี้เรียกว่าตัวแปรการติดต่อการสื่อสาร และขนาดขององค์การที่ทำให้ประสิทธิผลแต่ละองค์การต่างกัน ซึ่งตัวแปรแทรกซ้อนซึ่งได้กลายมาเป็นตัวแปรตาม เนื่องจากก่อให้เกิดประสิทธิผลขึ้น ตัวแปรที่สำคัญเหล่านี้ ได้แก่ กีบสันและดอนเนล (Gibson and Donnelly, 1979 : 27-31)

1. ความสามารถในการผลิต (Productivity) หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัย ซึ่งคล้ายกับที่ Gibson ได้กล่าวในเรื่องประสิทธิภาพขององค์การ
2. ขวัญ (Morale) หมายถึง ความมากน้อยของการที่แรงจูงใจของสมาชิกแต่ละคนได้รับการตอบสนอง
3. การยินยอมปฏิบัติตาม (Conformity) หมายถึง ความมากน้อยขององค์การสามารถยอมรับบรรทัดฐานขององค์การ
4. ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) หมายถึง ความมากน้อยของการที่องค์การสามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลง
5. ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) หมายถึง ความมากน้อยของการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับในสภาพแวดล้อม ซึ่งจะเป็นเครื่องมือคัดค้านองค์การในระยะยาวว่าองค์การจะคงอยู่ต่อไป ตราบใดที่สภาพแวดล้อมยังยอมรับผลผลิตและการกระทำขององค์การในการผลิตนั้น ๆ

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์การได้รับความสนใจและศึกษาค้นคว้าต่อ ๆ มาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์การในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและการบรรลุเป้าหมายให้ได้

ยอชแมนและซีชอ (Yuchtman and Seashore, 1967) ได้พยายามใช้แนวคิดเรื่องระบบเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การ โดยมีความคิดพื้นฐานว่าการประเมินรูปของระบบเปิด (Open System Model) Katz and Kahn เคยใช้แนวการวิเคราะห์ดังกล่าวมาแล้ว โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในรูปของกระบวนการเปลี่ยนแปลงตัวป้อนให้ออกมาเป็นผลผลิต (Input – Output) (ภรณ์ (กิริติบุตร) มหานนท์, 2529 : 60) เป้าหมายการประเมินผลดังกล่าวก็อยู่ที่ทรัพยากรที่หายากและมีคุณค่า จึงประเมินความสามารถขององค์การในฐานะที่เป็นระบบการได้มาซึ่งทรัพยากร Yuchtman and Seashore มิได้ให้ความสำคัญของเป้าหมายขององค์การก็เพราะเป้าหมายขององค์การสร้างขึ้นมาเพื่อปรับสภาพองค์การให้อยู่ในฐานะที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเป้าหมาย (Goals) จึงมิใช่เกณฑ์ที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ

กลอส (Gross, 1965, 1972 : 302-310) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นการสมดุลที่สุทธระหว่างการปรับตัว (Adaptation) และการรักษาสภาพ (Maintenance) การตัดสินใจว่าองค์การมีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบด้วย

1. การได้มาซึ่งทรัพยากร
2. การใช้ตัวป้อน (Input) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (Output)
3. การผลิตผลผลิตในรูปแบบบริการหรือสินค้า โดยใช้ทฤษฎีระบบ เช่น การกำหนดการรักษาปริมาณ
4. การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหารอย่างมีเหตุผลด้วยหนทางที่ดีที่สุด
5. การลงทุนในองค์การ ได้แก่ การขยาย การสับเปลี่ยน การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากร
6. การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม
7. การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

จอร์จพูลอสและทานเนนบาม (Georgopoulos and Tannenbaum, 1971, 1975 : 177-188) ในปี ค.ศ. 1957 ได้ศึกษาประสิทธิผลขององค์การด้วยสมมุติฐานที่ว่า องค์การทุกองค์การมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยการใช้เครื่องมือที่ทั้งมีและไม่มีชีวิตเพื่อผลิตผลงานของกลุ่ม ดังนั้นการให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การจึงต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ และหนทางหรือเครื่องมือ ซึ่งองค์การใช้ในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นองค์การและบรรลุเป้าหมายให้ได้

สำหรับเป้าหมายสำคัญขององค์การทั่วไปนั้นมี ดังนี้ (กรณี กิริ์ดิบุตร) มหานนท์ ,2529:64)

1. ผลผลิตสูง ในแง่ที่ว่าสามารถบรรลุถึงจุดหมายที่องค์การได้ตั้งไว้ไม่ว่าจะโดยปริมาณหรือคุณภาพ
2. ความสามารถที่จะรับและปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ โดยไม่สูญเสียความมั่นคง
3. รักษาไว้ซึ่งทรัพยากรทั้งมนุษย์และวัสดุอุปกรณ์ ซึ่ง W.J.Reddin (1971 : 38-39) ได้ให้ความสำคัญแก่บุคคลตามบทบาทที่ต้องปฏิบัติภายในองค์การ เช่น ผู้จัดการ คนงาน องค์ความรู้ของคนงาน ที่ปรึกษา ฯลฯ ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้้องค์การมีประสิทธิผล

จอร์จพูลอสและทานเนนบาม (Georgopoulos and Tannenbaum) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ขอบเขตความมากน้อย (Extent) ของการที่้องค์การในฐานะเป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยทรัพยากรและวิธี/วิถีทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและวิธี/วิถีทางต้องเสียหาย และโดยไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก ดังนั้นตัวแปรที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การจึงประกอบด้วย

1. ความสามารถในการผลิตขององค์กร (Productivity)
2. ความยืดหยุ่น (Flexibility) ขององค์กรในรูปของความเร็วในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร และความสำเร็จในการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นนอกองค์กร
3. การปราศจากความตึงเครียด (Strain) หรือการขัดแย้งรุนแรงระหว่างกลุ่มย่อยในองค์กร หรือระหว่างหน่วยงานในองค์กร

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางธรรมาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม

#### ความหมายของธรรมาภิบาล

เนื่องจากการใช้คำเรียกที่แตกต่างกันเช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประศาสนการประชารัฐ การปกครองที่ดี การบริหารบ้านเมืองที่ดี และอื่น ๆ “ธรรมาภิบาล” เป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่า ความดีหรือกฎเกณฑ์ ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า บำรุงรักษา ปกครอง เมื่อรวมกันก็กลายเป็น “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีความหมายเดียวกันกับคำว่า Good Governance และมีองค์กรระหว่างประเทศ และนักวิชาการได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติและสื่อที่มีความโปร่งใสรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (นฤมล ทับจุมพล, 2541 : 15-31)

United Nations and Development Programme : UNDP ให้นิยามคำว่าธรรมาภิบาลว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิमितกุล, 2543 : 13)

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์กรประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สำคัญญาติกับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริตะพันธ์, 2541 : 18)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น – JICA กล่าวถึง ธรรมาภิบาลใน“Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee (1995)” หมายถึง รากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543 : 7)

โคฟี แอนนัน (Kofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติคนปัจจุบัน กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ แนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Thomas, 2000 : 795-814)

ในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดว่า ธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุดจิต นิमितกุล, 2543 : 24)

อานันท์ ปันยารชุน (2542 : 12) กล่าวถึง ธรรมนูญว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำได้ในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งกันได้

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 3) กล่าวว่า ธรรมนูญเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่าง ภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การสร้างธรรมนูญในสังคมไทยต้อง ปฏิรูประบบ 4 ส่วน คือ ปฏิรูปภาคราชการภาคธุรกิจเอกชน ภาคเศรษฐกิจสังคม และปฏิรูปกฎหมาย

ประเวศ วะสี (2542 : 15) อธิบายว่า ธรรมนูญ คือ การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมนูญก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมนูญในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 14) ให้ความหมายธรรมนูญว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมือง และการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

จึงสรุปได้ว่า “ธรรมนูญ” คือ การทำหน้าที่เป็นกลไกเครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน”

#### **ความสำคัญของหลักธรรมนูญ**

ในทัศนะของธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียเน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว ทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้นแนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศแม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับประเทศตะวันตกในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย

ทีละเล็กทีละน้อย จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองของไทยปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยยังขาด เสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพหรือระดับ การศึกษาความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ ความสำคัญต่อการสร้างธรรมาภิบาล

จนกระทั่งปี พ.ศ.2542 สำนักนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติ สำหรับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 โดยทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะรัฐมนตรีและ รัฐสภา (ชนะเลิศ ยูวบูรณ์, 2543 : 13)

#### องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของหน่วยงาน ได้มีหน่วยงานและนักวิชาการเสนอองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงหลักสำคัญของธรรมาภิบาล 6 หลัก ที่เน้นการกำหนด เป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ ดังนี้ (สมาคมผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา แห่งประเทศไทย, 2544 : 51-52)

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนา ตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ ความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วย การแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำคัญในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณสุขของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพ ในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทย องค์กรประกอบในการเสริมสร้างการบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์กรประกอบ ที่เน้นด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนาและการกระจาย อำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง ดังนี้ (สุจิตต์ นิमितกุล, 2543 : 24)

1. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมาย ในการให้บริการประชาชน

2. ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมือง และชนบท ระบบนิเวศน์ และทรัพยากรธรรมชาติ

3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ(Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ประชาชนพร้อมที่จะยอม สูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินงานที่เปิดเผยชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนา อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องรับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับ การทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ร่วมกัน

7. ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9. การดำเนินงานตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนา ปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยเป็นธรรม

10. ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11. เป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินงานแทน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล จากการประชุมประจำปี เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๆ 6 ประการ ที่เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐองค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามที่ United Nations Development Programme : UNDP เสนอประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน กฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใสการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพและประสิทธิผล พันธะความรับผิดชอบต่อสังคมและการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541 : 6)

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งหญิงและชาย มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediate Institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนต้องเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนในกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) การบวนการการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้เป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นที่ตรงกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนร่วม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใส

ตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equality) ประชาชนทุกคนมีความสามารถที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงในโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความกินอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) การบานการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โฉนค่านึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจที่เสียสละ เห็นคุณค่าของสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

#### วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดีเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการการบริหารที่ดีขึ้น (Sam Agere, 2000 : 25) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับธรรมาภิบาล คือการมีรัฐบาลที่มาจากประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะได้ผลดีนั้นต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดีทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจของ ผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ (United Nation , 2000 : 15) และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการจะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (Sam Agere, 2000 : 26) ช่วงต้น พ.ศ.2523 นักวิชาการส่วนใหญ่

เห็นพ้องกันว่าแนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าว มีองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามา มีบทบาทในการสนับสนุนและพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล”

ธรรมาภิบาลในประเทศไทย นับตั้งแต่สมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมารัฐบาลเกือบทุกสมัยได้พยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศ แต่การปฏิรูปที่ผ่านๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อาทิเช่น ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายสำคัญ 2 เรื่อง คือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดนโยบายจำกัดการขยายตัวของข้าราชการ และลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น (พ.ศ.2523) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ทำระบบการทำแผนอัตราค่าจ้าง 3 ปีมาใช้เพื่อให้ส่วนองราชการได้มองอนาคตในงานที่รับผิดชอบ การปรับปรุงโครงสร้างและการจัดระบบงานให้ดีขึ้นให้มีความคล่องตัวและลดความซ้ำซ้อนแต่ทั้ง 2 นโยบายไม่สามารถยับยั้งการเติบโตส่วนองราชการได้ระบบข้าราชการไทยได้ขยายตัวสูงมากจากปี พ.ศ.2524 – พ.ศ.2537 ส่วนข้าราชการที่เพิ่มจาก 13 กระทรวง เป็น 14 กระทรวง จาก 112 กรม เป็น 124 กรม จาก 11,332 เป็น 12,551 กอง และจาก 1,757,879 คน เป็น 1,967,458 คนปี พ.ศ. 2523 มีส่วนราชการทั้งสิ้น 15 กระทรวง 100 กรม (รุ่ง แก้วแดง, 2538 : 61) แม้ว่ากรมจะลดน้อยลงก็ตามแต่เป็นการเปลี่ยนย้ายงานไปอยู่ที่กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่ดังนั้นจำนวนข้าราชการโดยรวมยังมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแต่ส่วนราชการไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพลดขนาดส่วนราชการเพิ่มคุณภาพและคุณธรรมในการสรรหาบุคลากรไม่ได้รับการปฏิบัติและตอบสนองจากส่วนราชการต่างๆ เท่าใดนัก ในสมัยของ นายชวน หลีกภัย ในช่วงปีใน พ.ศ.2540 – พ.ศ.2543 รัฐบาลพยายามจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการและมีการส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนดโดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการ ทหารที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และข้าราชการพลเรือนที่มีอายุ 50 ปีขึ้นไป เข้าร่วมโครงการทั้งนี้รัฐบาลได้จัดทำโครงการไปได้เพียง 2 รุ่นเท่านั้น ดังนั้นความพยายามการปฏิรูประบบราชการการลดจำนวนข้าราชการและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสานต่อจากรัฐบาลชุดต่อมา รุ่ง แก้วแดง (2538 : 62-64) ได้สรุปสาเหตุของการล้มเหลวในการปฏิรูปข้าราชการในประเทศไทยไว้ ดังนี้

1. ความไม่ต่อเนื่องของการดำเนินการปฏิรูป
2. เป็นการปฏิรูปที่เน้นการเปลี่ยนแปลง เฉพาะ โครงสร้างไม่เน้นการปฏิบัติภายในของระบบราชการ
3. ไม่มีการติดตามผล
4. ไม่ได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับ กรม กอง หรือผู้ปฏิบัติ ได้มีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบและวิธีการปฏิรูป

5. ปัญหาสำคัญของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการคือ การขาดประสบการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ การเสนอแนวทางไม่สอดคล้องกับความต้องการกับส่วนราชการมักมีอคติและไม่ไว้วางใจหน่วยราชการระดับ กรม

6. ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างภายในกระทรวง กรม และกอง
7. ขาดแรงจูงใจในการปฏิรูปของข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันอย่างมากจากกระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสภาวะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศในภูมิภาคประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้นจึงมีการศึกษา และนำแนวคิดของธรรมาภิบาลมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่และมีการผลักดันให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในหน่วยงานต่างๆของรัฐมีผลให้มีการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการรูปแบบการบริหารจัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

หลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สถานศึกษาเป็นจุดสำคัญที่จะเริ่มต้นให้เป็นแบบอย่างของการเผยแพร่หลักธรรมาภิบาลในสังคมไทย ดังนั้นจึงมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติใช้ในสถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาของรัฐ องค์ประกอบสำคัญที่ นายชวน หลีกภัยนำเสนอไว้ คือ

1. หลักนิติธรรม คือ การทำให้กฎหมาย กฎกติกาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับของประชาชนให้มีการยึดถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม
2. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตรงไปตรงมา สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ช่วยให้การงานภาครัฐ และภาคเอกชนปลอดภัยและคอร์รัปชัน
3. หลักการมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจสำคัญของสังคม โดยประชาชนมีความสามัคคี ร่วมมือในการทำงานเรื่องสำคัญตลอดจนไม่มีการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน

4. หลักความรับผิดชอบ คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบ ต่อบทบาทหน้าที่ของตน เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยพยายามหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน ได้ กล้ารับผลการกระทำของตน

5. หลักความคุ้มค่า คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่รู้คุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและ บริหารงานด้วยความประหยัด มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐต้องให้บริการ ที่มีคุณภาพต่อประชาชน

ตามที่เสนอของนายอานันท์ ปันยารชุน หลักธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยควรมีองค์ประกอบ ดังนี้ (อานันท์ ปันยารชุน, 2542 : 13)

1. ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และความเป็นอิสระในนโยบายการศึกษา
2. ความรับผิดชอบในการตัดสินใจของตนเอง
3. การสนองตอบความต้องการของสังคม
4. คุณภาพการศึกษา หมายรวมถึง คุณภาพของอาจารย์ นักศึกษา และหลักสูตร

หลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้จัดทำโครงการ Strategic Intervention in Support of Emerging Issues Governance โดยรับการสนับสนุน เงินทุนจากกรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาประเทศชาติ (UNDP) โครงการพื้นที่ศึกษา มีการนำหลัก ธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี พ.ศ.2542 ไปใช้พัฒนาองค์กรระดับท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ประกอบด้วยกรอบแห่งหลักต่าง ๆ 6 ประการ คือ กรอบแห่งหลักนิติธรรม กรอบของความโปร่งใสกรอบความรับผิดชอบต่อสังคม กรอบของ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน และกรอบของคุณธรรม ข้อเสนอแนะที่โครงการเสนอไว้มีทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเชิงปฏิบัติ ในส่วนของข้อเสนอแนะ เชิงนโยบาย มีดังนี้

1. การส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลควรให้เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาล เพื่อหวังให้วาระแห่งชาติประสบความสำเร็จ
3. แนวทางนโยบายและข้อปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้ สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2542
4. รัฐบาลควรเน้นนโยบายการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งชุมชนที่เข้มข้นอย่างจริงจัง
5. ควรบรรจุกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐและระดับ ท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

ส่วนเสนอแนะเชิงปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชมรมสภาบาล ควรทำความเข้าใจและศึกษาหลักชมรมสภาบาล หามาตรการปฏิบัติ และกำหนดแผนพัฒนาที่เป็นรูปธรรม และสร้างสรรค์
2. จัดกิจกรรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีชมรมสภาบาลเพื่อที่จะได้เป็นแกนนำในการผลักดันและส่งเสริมการมีชมรมสภาบาล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวน ปรับปรุง และแก้ไขแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับหลักชมรมสภาบาลต่าง ๆ
4. สร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ในระเบียบและแนวทางปฏิบัติ อย่างมีประสิทธิภาพ
5. จัดทำคู่มือการสร้างชมรมสภาบาลในระดับท้องถิ่น
6. เผยแพร่ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับงานพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่หน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
7. ควรกระตุ้นให้สื่อมวลชนท้องถิ่นเสนอข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบในการทำงานของท้องถิ่น
8. สร้างความเข้าใจในผู้ที่เกี่ยวข้องและชุมชนเพื่อสร้างกระแสความต้องการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. สร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น
10. ขยายผลงานพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีชมรมสภาบาล
11. หน่วยงานที่กำกับดูแลควรพัฒนาตัวชี้วัดผลความสำเร็จและผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับชมรมสภาบาลด้วย
12. ศึกษาประเด็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีชมรมสภาบาล และศึกษา หามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับชุมชน

โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับชมรมสภาบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดชมรมสภาบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนร่วมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่ การลดการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่ายังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งต้องติดตามเพื่อประเมินผลความสำเร็จของธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่นความโปร่งใส การมีการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะถูกประเมินถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไปจึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะถูกเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี, 2544 : 2)

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 39 มีดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการและของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ
2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับ ตามที่ได้รับมอบหมาย
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิปับตรของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

## ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

### ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของนักคิดต่าง ๆ จะทำให้ผู้สนใจศึกษาได้ทราบความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกัน ส่งเสริมให้เข้าใจบริบท (Context) ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้อย่างชัดเจน สามารถที่จะระบุความคล้ายคลึงกันหรือ

ความแตกต่างกันได้อย่างเป็นระบบ ดังที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2543 : 45)

เดวิด (David, 1953 : 129) นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

ไอลา (Ira, 1970 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล เช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวง โดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

โทมัส (Thomas, 1978 : 1) ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมนั้นบรรลุเป้าหมายด้วยดี

เจมส์ (James, 1994 : 5 – 6) นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ โดยมีจุดมุ่งหมายว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

กี รัคซัน (2541 : 3) กล่าวว่า นโยบายมีความหมาย 2 ลักษณะ ที่มีความสัมพันธ์กัน ลักษณะที่หนึ่ง คือ มีความหมายถึงกิจกรรม (Activities) ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะมีความหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์จะทำการศึกษาจากนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมแล้วนำมาสะสมกันเป็นความรู้หรือเป็นวิชา (Subject) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่จะทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรมบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (ม.ป.ป. : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์ โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์ (2536 : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแก้ปัญหาในปัจจุบัน ป้องกันปัญหาในอนาคต ก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

กระมล ทองธรรมชาติ (2538 : 32 อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, มปป. : 58) ได้กล่าวถึงนโยบาย คือ แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศของตน ซึ่งโดยทั่วไป

รัฐบาลจะเลือกปฏิบัตินโยบายที่มีการเสี่ยงภัยน้อยที่สุดปฏิบัติได้ง่ายที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด

จากคำนิยาม หรือความหมายดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่รัฐบาลประกาศหรือตัดสินใจเลือกกว่าจะกระทำ หรือไม่กระทำอันจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

### แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

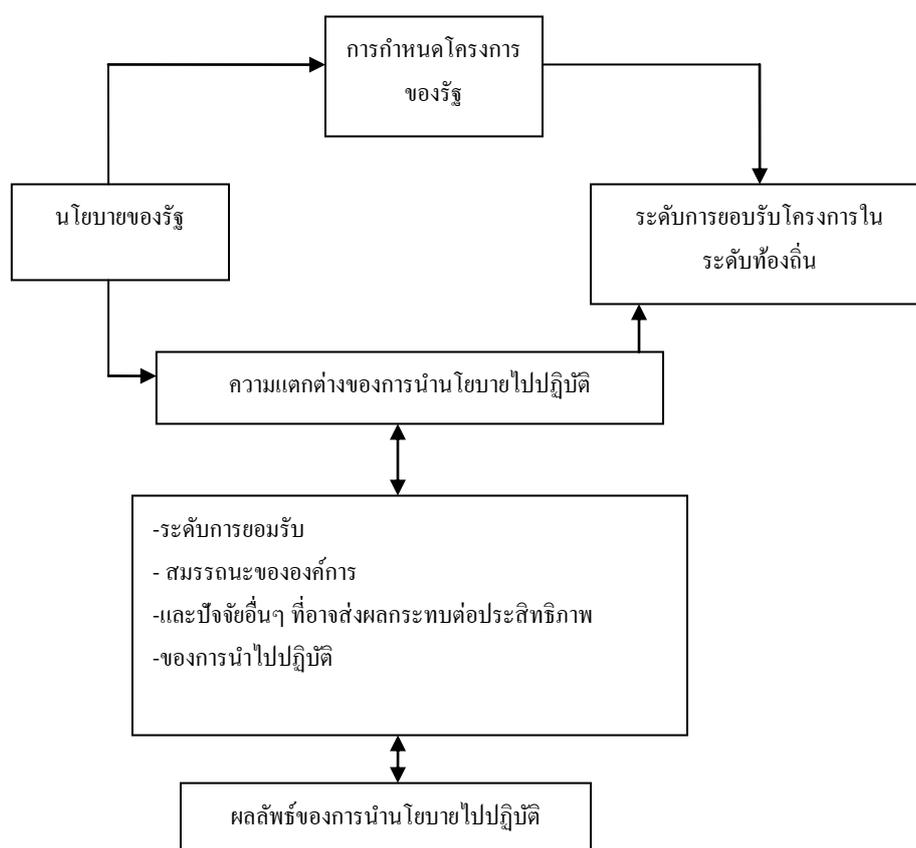
การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบาย แผนหรือโครงการทั้งหลายแม้ว่าจะยกร่างอย่างดี เต็มไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว นโยบายนั้นก็ยาก่อให้เกิดผล เพราะนโยบาย ก็คือ แผนกระดาษจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทำนองเดียวกันนโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือ แต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องจริงจังภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก และมักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการในอดีตเท่าที่ควร การนำนโยบายไปปฏิบัติมักประสบปัญหาทั้งในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro)

ในระดับมหภาคจะพบว่า นโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้

ในระดับจุลภาคแม้ว่ารัฐบาลสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบาย แต่ก็ไม่ใช่เครื่องแสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถไปปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้เพราะ

ปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ ความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับของโครงการในระดับท้องถิ่น อันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ความสัมพันธ์ของปัจจัยดังกล่าวได้ แสดงดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 ทิศทางและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค



ปรากฏการณ์และปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้เกิดขึ้นอยู่เสมอและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การที่นโยบาย แผน หรือโครงการต่าง ๆ จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิต ทักษะ และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กลยุทธ์ที่ใช้จะต้องไม่สลับซับซ้อน และจะต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยสิ่งจูงใจ โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีความเป็นไปได้สูง

ปัจจุบันการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติกำลังได้รับความสนใจจากนักวิชาการเป็นอย่างมากในการศึกษา นโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

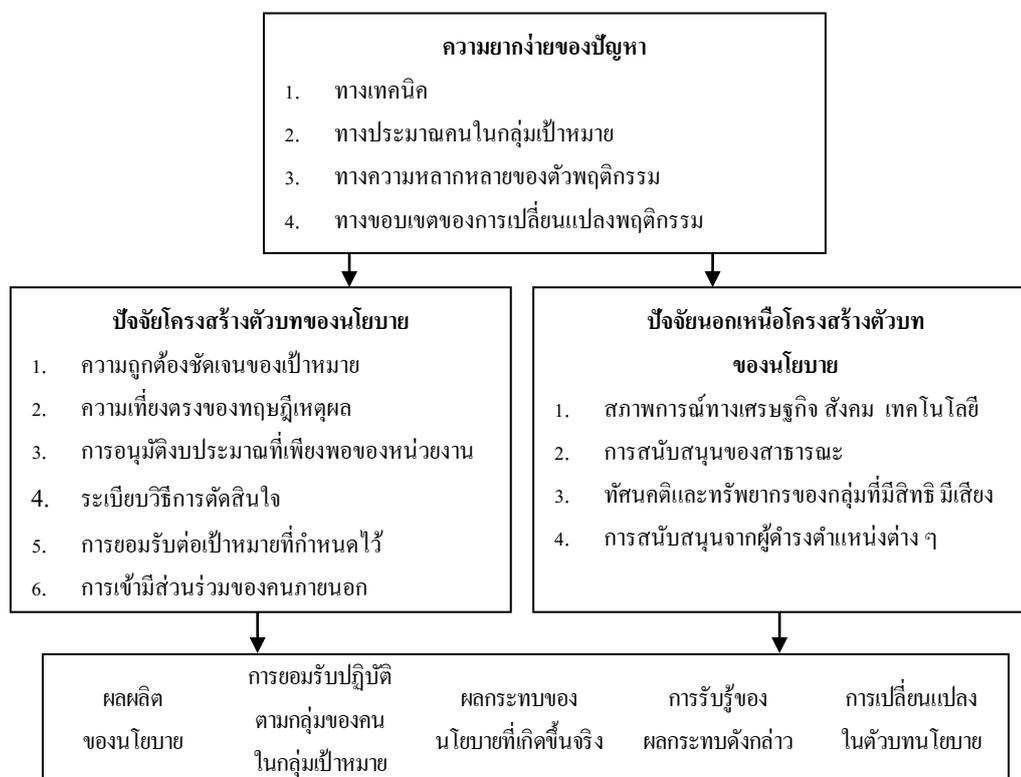
พาสแมนและวิลดาสกาย (Pressman and Wildavsky, 1979 : 20 – 21) ให้ความเห็นว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” คือ การนำไปปฏิบัติให้สำเร็จ การได้ผลผลิตออกมา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแต่แรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลัง หรือกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง การวิเคราะห์การนำนโยบายแนวนี้เป็นแนวทางศึกษาที่ต้องการความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านการเมือง โครงสร้างการบริหาร ระเบียบ กฎเกณฑ์ การจัดการ การงบประมาณ ตลอดจนการบรรเทาบุคคลและพฤติกรรมว่าได้รับผลผลิต (Policy Outputs) ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตลอดจนมี ผลกระทบ (Policy Outcomes) อะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงและวางแผนในการที่จะออกแบบนโยบายใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัจจัยทางการเมือง (Political factors) ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ การขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลาย และหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงมักจะประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับ รายละเอียด และครอบคลุมถึงสิ่งต่างๆ โดยเฉพาะเรื่องลักษณะของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้พิจารณาล่วงหน้าเรื่องโครงสร้างการบริหาร เช่น การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจในทรรศนะของ Pressman and Wildavsky หัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่จำนวนจุดตัดสินใจและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดเหล่านั้น ซึ่งควรลดให้เหลือน้อยที่สุดและได้ให้ข้อสังเกตว่า ขั้นตอนในการทำงานยังมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ฉะนั้นหากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนควรนำจะลดจำนวนขั้น ตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน และหากการดำเนินการยิ่งสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทำให้งานไม่บรรลุผลสำเร็จ

มาสมาณินและซาบาติน (Daniel and Paul, 1989 : 18 – 43) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ ลู่ลวงไป “นโยบายพื้นฐาน” อาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ โดย Mazmanian และ Sabatier ได้ผสมผสานแนวความคิดทางด้านกฎหมาย การจัดการ และการเมือง เพื่อสร้างแบบจำลองเชิงเหตุผลของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้น โดยได้ทำการ แยกแยะกลุ่มตัวแปรอิสระต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความยากง่ายของปัญหา นโยบายที่เผชิญอยู่ ปัจจัยอื่นนอกเหนือ โครงสร้างตัวบนนโยบาย และปัจจัย โครงสร้างตัวบทของนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อตัวแปรตาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถวัดได้จากผลผลิตของนโยบายจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และได้ให้ข้อสังเกตว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนที่มีคุณภาพ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ฯลฯ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ที่ได้รับแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น นอกจากนี้จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายต่าง ๆ ย่อมมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่ง

เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เห็นนโยบายของรัฐบาลกลางมักประสบปัญหา มากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความยากง่ายของปัญหา นโยบาย แนวความคิดดังกล่าวได้แสดงดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



วิลเลียม (Williams, 1980 : 108 – 109) ให้ความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ว่าเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะใช้ความสามารถนำทรัพยากรมาใช้ในการบริหาร เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดย Williams มีความเห็นว่าการศึกษารื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นจุดอ่อนที่สุดในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยมีได้มีการระบุลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยทางด้านเทคนิค ด้านการบริหารงานและด้านการเมือง เพื่อจะให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ชนิดใดจึงจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น Williams จึงเสนอว่าการพิจารณาในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอนดังนี้

1. วิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้ เช่น ความหมาย ต้องมีความชัดเจนเจาะจงและสมเหตุสมผล เพื่อจัดความกำกวม อันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป
2. วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากร การบริหารงานบุคคล

3. กำหนดรูปแบบการจัดการและการบริหารงานรวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่พึงต้องมีเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารป้อนกลับ (Feedback) นอกจากนี้ในระหว่างการปฏิบัติงานควรมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้ทราบว่างานที่ปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับเป้าหมายเพียงใด หากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้รับแก้ไขให้ตรงจุดและทันการณ์

เอ็ดเวอร์และชากานสกาย (Edward and Sharkansky, 1979 : 2 - 34) อธิบายว่า การศึกษา “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” คือ การศึกษาระบบราชการนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการคือผู้ที่คุมกำลังคนงบประมาณ วัสดุ และครุภัณฑ์ และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาล ข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จากทั้งองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัตินี้เอง ทำให้ต้องศึกษากลไกและพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไร และได้เสนอแนวความคิดว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

1. การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นปัจจัยแรกที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ บุคคลต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตนเองว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร และอย่างไร การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุด ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และต้องถูกต้อง อีกทั้งจะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

2. ทรัพยากร (Resources) เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การมีทรัพยากรที่สมบูรณ์และเพียงพอส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวก และต้องมีความคล่องตัวที่จะใช้

3. ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementations) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่ง หรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับความรู้สึกค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด อาจบิดเบือนคำสั่ง หรือข้อปฏิบัตินั้น ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้สึกว่าคุณมีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่นบางครั้งเห็นว่า นโยบายไม่ค่อยตรงกับที่ตนคิด อาจปฏิบัติงานเป็นปรปักษ์กับนโยบายเลยก็เป็นไปได้

4. โครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) กระบวนการทำงานตามปกติ (Standard Operation Procedures) ปัจจัยนี้มีความสำคัญมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นกรอบที่คอยกำกับมิให้ข้าราชการดำเนินงานออกนอกแนวทางที่กำหนด และเป็นกลไกที่ช่วยให้ข้าราชการ

สามารถจัดการกับปัญหาและงานที่รับผิดชอบ โดยไม่ต้องคิดและวิเคราะห์เพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน เพราะวิธีการทำงานถูกกำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ประกอบไปด้วยกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ ดังนั้น ถ้ากฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนลำดับชั้นการบังคับบัญชามีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่นย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

5. การติดตามตรวจตรา (Follow – up) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการดังกล่าวแล้ว การติดตามผลการทำงานก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ผู้รับผิดชอบระดับสูงควรหมั่นตรวจตราติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอว่างานที่ได้มอบหมายไปนั้นดำเนินไปได้ผลเพียงใด มีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้แก้ไขให้ลุล่วงไป การไม่ติดตามผลอย่างสม่ำเสมออาจก่อให้เกิดผลเสียหายนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ

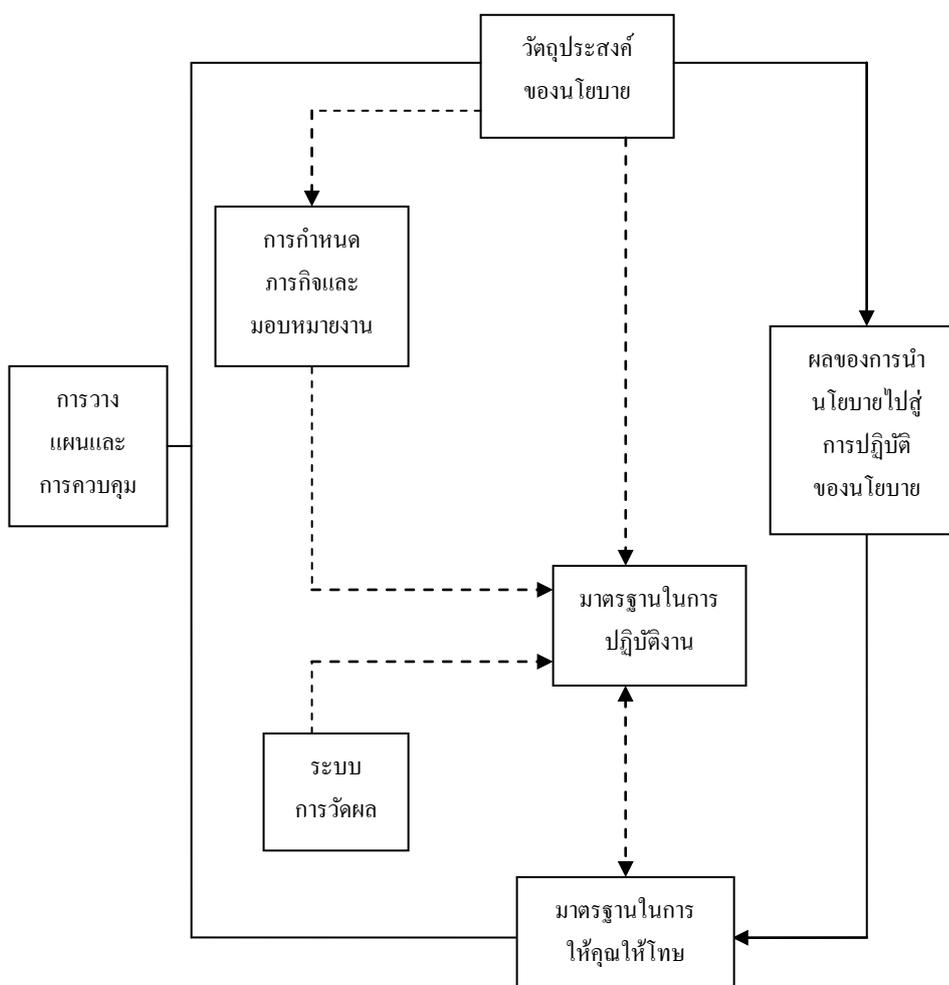
วเรช จันทรศร (2527 : 505-554) อธิบายว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารและกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น โดยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็น 6 แนวทางหรือ 6 ตัวแบบ สำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. แนวทางที่เน้นการวางแผนและการควบคุม หรือที่เรียกว่าตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Mode)
2. แนวทางที่เน้นสมรรถนะขององค์กร หรือที่เรียกตัวแบบทางการจัดการ (Management Mode)
3. แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วมการสร้างความผูกพันและการยอมรับ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Development Mode)
4. แนวทางที่เน้นการสร้างความสำเร็จ เกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในระบบราชการ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Mode)
5. แนวทางที่เน้นการเจรจาและการต่อรอง หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการเมือง (Political Mode)
6. แนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทั่วไป (General Mode)

### 1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Mode)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางนี้เน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หลักให้มากที่สุด ดังนั้น โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงานและระบบการให้คุณให้โทษ ฯลฯ แสดงดังภาพที่ 2.3

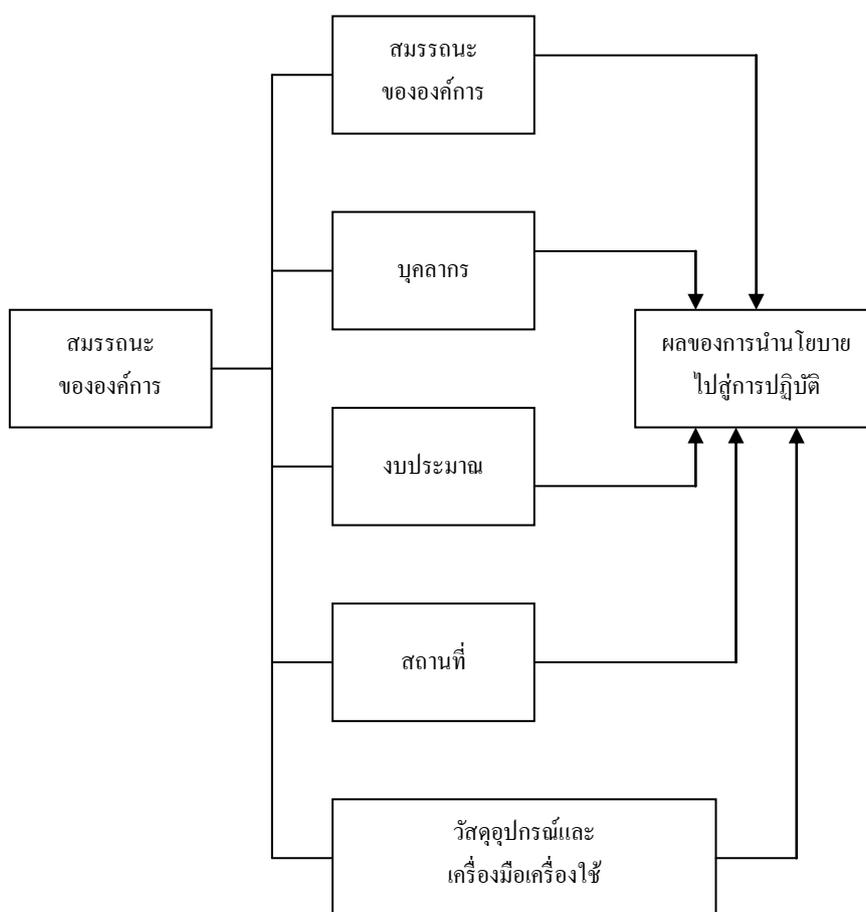
ภาพที่ 2.3 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล



## 2. ตัวแบบทางการจัดการ (Management mode)

ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสม บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ ความสามารถทั้งด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะมีการหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงาน ฝ่ายอำนวยการต่าง ๆ เป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.4

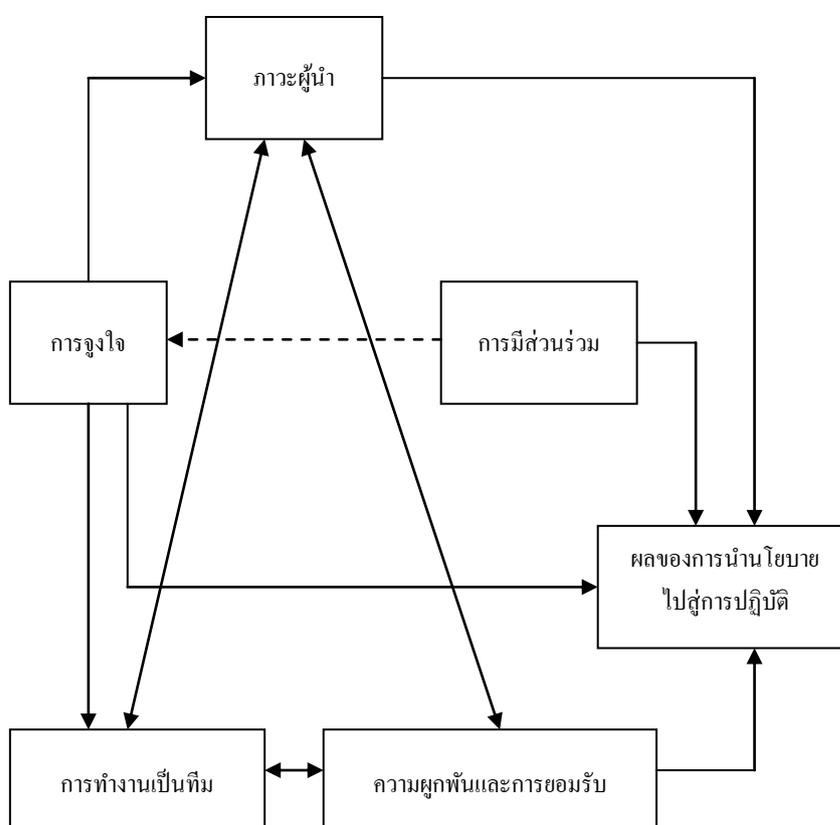
ภาพที่ 2.4 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางการจัดการ



### 3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Mode)

เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กร มีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงาน มากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ เป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.5

ภาพที่ 2.5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

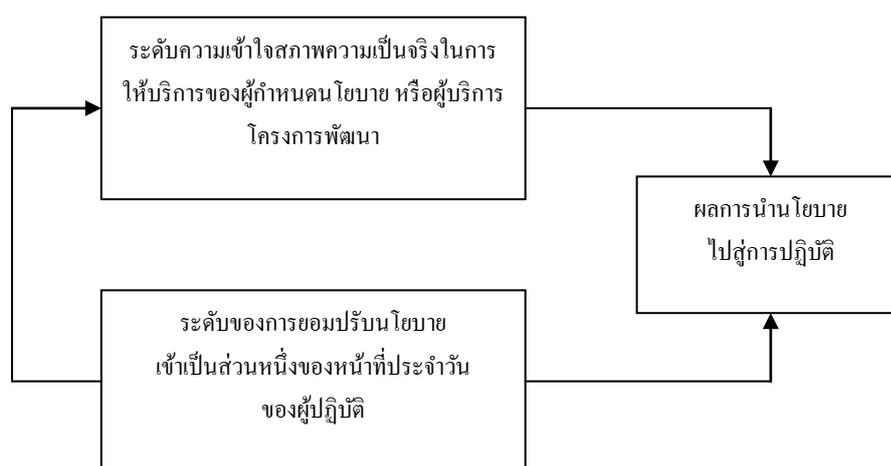


### 4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Mode)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาขององค์กรที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (Social Reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม

อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทฤษฎีนี้หมายความว่า สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดหรือที่เรียกว่า “Street Level Bureaucrats” สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้นนโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทางของนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้ หรือการออกกฎระเบียบ แบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นมักจะไร้ผล ฉะนั้น ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่าตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

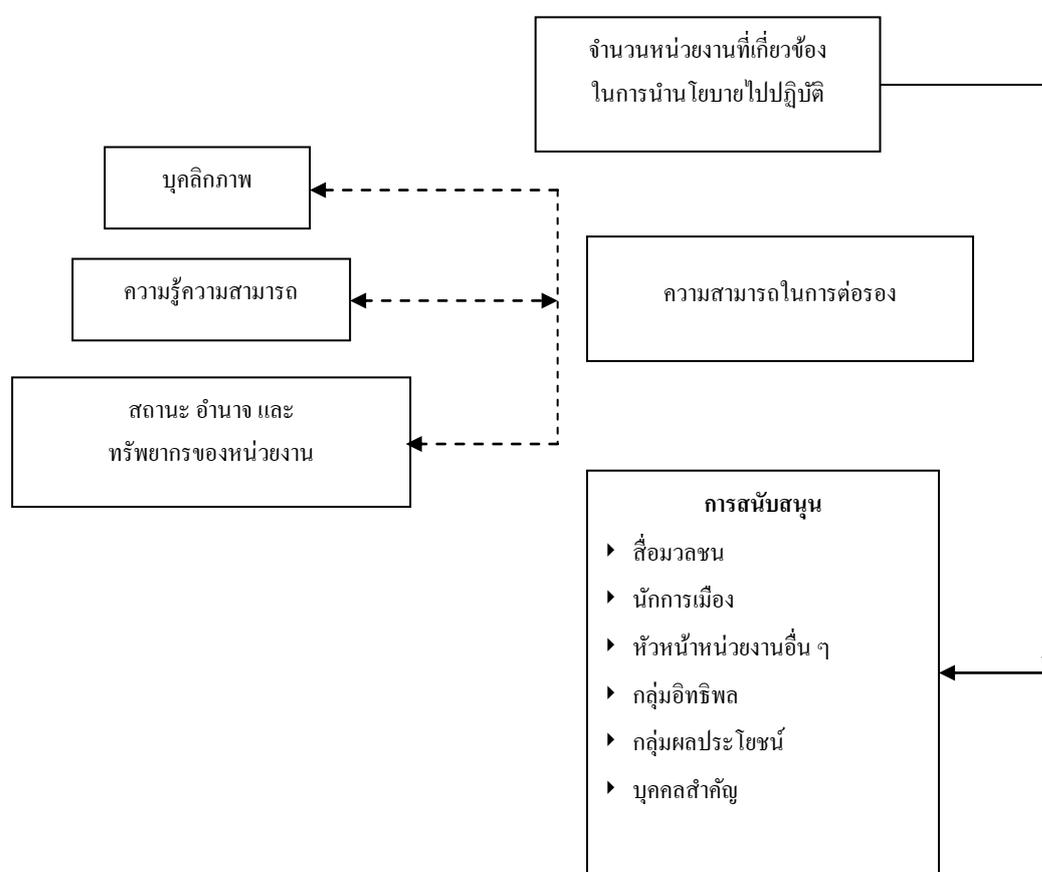


##### 5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Mode)

ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้รับบทบาท (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus) ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (Conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบาย เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า

ให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ มีการแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะจะให้ป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.7

ภาพที่ 2.7 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้แบบทางการเมือง



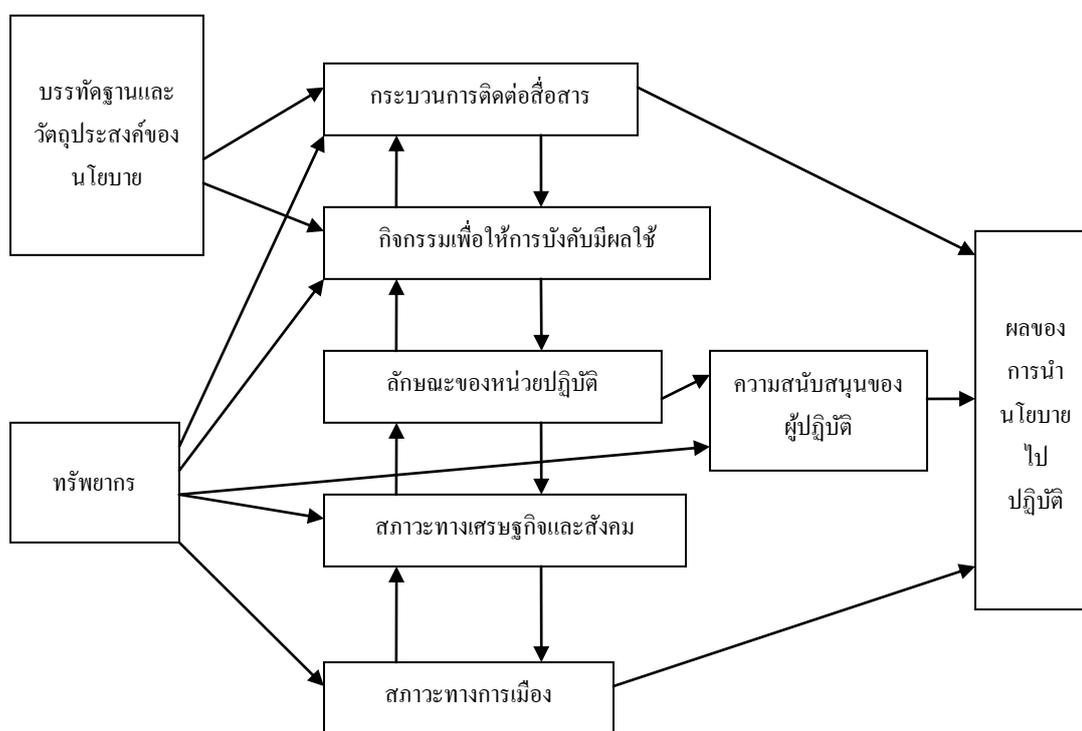
#### 6. ตัวแบบทั่วไป (General mode)

ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ Van Meter and Van Hon ซึ่งพัฒนากรอบการมอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวทาง คือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบาย

สาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดและมีประโยชน์มากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ แนวความคิดเรื่องทฤษฎีองค์การหรือองค์การศาสตร์ ตัวแบบนี้แม้จะไม่ใช้การประสานตัวแบบต่าง ๆ ทั้ง 5 แนวทางเข้าด้วยกัน แต่กรอบของตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแปรอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ตัวแบบทั่วไปนี้จะสามารถวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะส่วนได้เท่ากับตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบ

จากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินการนำนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม กรณีการสร้างสวนสาธารณะในที่ราชพัสดุในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไปปฏิบัติ ตั้งแต่การเริ่มก่อสร้างจนกระทั่งสร้างเสร็จเรียบร้อยและเปิดให้บริการแก่ประชาชน ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็น “ตัวแบบบูรณาการ” ซึ่งสามารถแสดงเป็นรูปภาพได้ ดังภาพที่ 2.8

ภาพที่ 2.8 ตัวแบบทั่วไป



จากตัวแบบทั้ง 6 สามารถกล่าวได้ว่า นโยบายทุกอย่างเมื่อนำไปปฏิบัตินั้นมีเป้าหมายอยู่ที่ การทำให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ คือ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จ และความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้เป็นสิ่งจำเป็นซึ่งพิจารณาจาก

1. ระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือกำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมืออยู่ในระดับสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย ในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

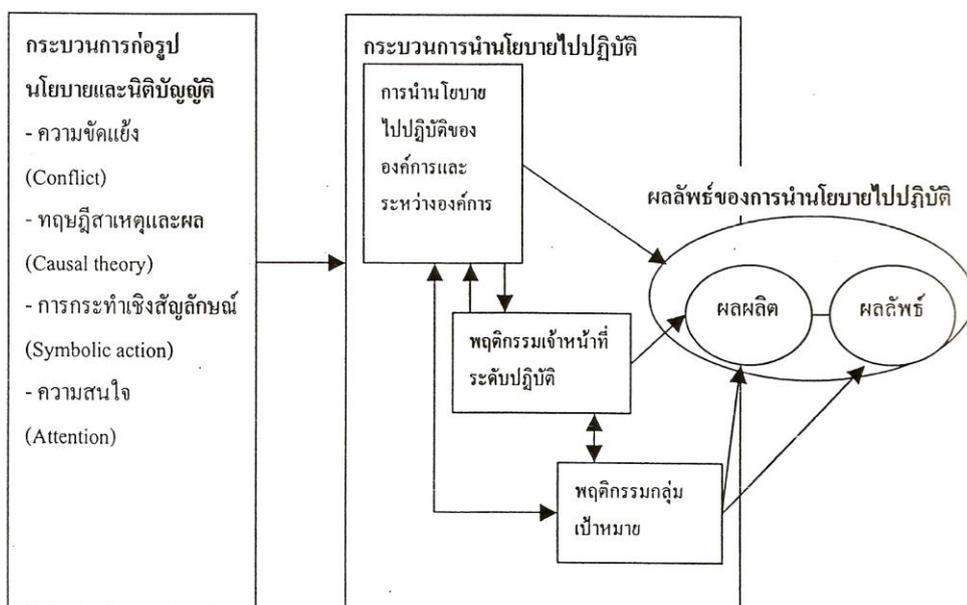
2. การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบ ด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าหากการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคข้อขัดแย้งมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีมากเท่านั้น

3. นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนา หรือไม่ หากนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ก็กล่าวได้ว่า เป็นความสำเร็จประการหนึ่ง และในทางตรงกันข้ามเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลที่ได้ไม่เป็นไปตามความคาดหมายก็กล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวนั่นเอง

#### กรอบแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีองได้หลายแง่มุม และมีกรอบความคิดหลายกรอบ สำหรับกรอบแนวคิดที่น่าสนใจ ได้แก่ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่กำหนด ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation process and determinants of the implementation results) ของไซเรน วินเตอร์ (Soren, 1990 : 19 – 38) ซึ่งแสดงได้ดังภาพที่ 2.9

ภาพที่ 2.9 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่กำหนดผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 5 ส่วน ดังนี้

1. ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Outcome) สิ่งที่ใช้เป็นมาตรฐานประเมินพฤติกรรมหรือนโยบายไปปฏิบัติมี 3 ประการ คือ กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) หรือผลกระทบ (Impact) หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม (Changes in Society) หลังจากนั้นอาจนำพฤติกรรมเหล่านี้ไปเปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือการแก้ปัญหา หรือผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย

2. การก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) เมื่อนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนใหญ่อธิบายว่าเกิดความล้มเหลวระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การออกแบบนโยบาย (Policy Design) จึงเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วินเตอร์ (Winter, 1986) อธิบายว่าตัวแบบกำหนดนโยบาย ที่รู้จักกันดีมีอยู่ 3 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบการตัดสินใจตามหลักเหตุผล (Rational Decision-Making Model) ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง (Conflict-Bargaining Model) ตัวแบบถังขยะ (Garbage – Can Model) ตัวแบบทั้งสามนี้ขัดแย้งกันเอง แต่ทำให้สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่ากระบวนการก่อรูปนโยบายมีผลกระทบต่อ ผลลัพธ์ของการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงลบกับระดับความขัดแย้ง (Degree of Conflict) ในขั้นการก่อรูปนโยบายการก่อรูปนโยบายมักมีความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงซึ่งมีผลประโยชน์ต่างกัน

ประการที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีการตัดสินใจในขั้นการก่อรูปนโยบายที่เป็นไปตามทฤษฎีสาเหตุและผล (Causal Theory) เกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการแก้ไขและความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือนโยบายกับการแก้ปัญหาดังกล่าว

ประการที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงน่าจะไม่ใช่ชนโยบายที่เกิดขึ้นเพราะต้องการให้เป็นสัญลักษณ์ของการแก้ปัญหาอย่างเดียว

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีสัมพันธ์เชิงบวกกับการได้รับความสนใจจากผู้สนับสนุนในขั้นการก่อรูปนโยบาย

#### **ตัวแบบตามแนวความคิดของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Hon)**

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Hon, 1975 : 445-488) อธิบายว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หมายถึง ความพยายามทั้งของรัฐ บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่จะกระทำทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้ตัดสินใจไว้แล้วให้อยู่ในรูปของการกระทำ และได้อธิบายว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญ คือ

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย
2. ทรัพยากรนโยบาย

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ
4. คุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการปฏิบัติ
5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
6. คุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบ

### ปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบายในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องทำการวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่จะใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงใช้วัตถุประสงค์เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ

2. ทรัพยากรนโยบาย นโยบายนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ และงบประมาณรวมทั้งความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย เพราะบางครั้งมีงบประมาณเพียงพอ แต่ประสบปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถนำงบประมาณ ออกมาใช้ได้ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นล้มเหลวได้

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้น การสื่อสารภายในหน่วยงานเดียวกันต้องมีประสิทธิภาพด้วย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลายประการอันมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

- 4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.3 ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4.4 ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบ
- 4.5 ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

4.6 สารสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานรับผิดชอบมีกับ ผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมี ผลหรืออิทธิพลต่อความสำคัญหรือลุ่มเหลวของนโยบายแตกต่างกันขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ควรพิจารณา ได้แก่

5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ๆ เพียงพอหรือไม่ ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น

5.3 ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและ ความเห็นดังกล่าวจริงจังกี่ไหน

5.4 ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.5 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองในและ พรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้

5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้ หรือไม่อย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติของบุคลากร ที่รับผิดชอบนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติดังกล่าว ได้แก่

6.1 ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง

6.2 ทักษะการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

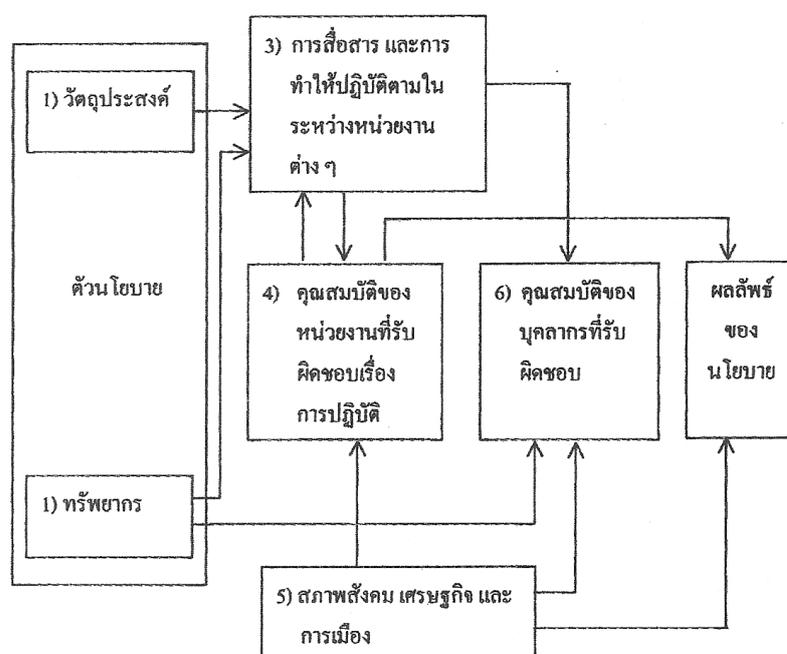
6.3 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

6.4 ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ

6.5 อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดดังกล่าว แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Hon, 1975 : 455-488) ได้เสนอกรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ภาพที่ 2.10 ตัวแบบทั่วไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



### การจัดระเบียบราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 10 กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
2. กองบัญชาการ

การแบ่งส่วนราชการเป็นกองบัญชาการหรือการจัดตั้งกองบัญชาการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นให้ออกเป็นกฎกระทรวง

มาตรา 11 กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการที่นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
4. วางระเบียบหรือคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้ให้ข้าราชการตำรวจหรือพนักงานสอบสวนปฏิบัติกรเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น

มาตรา 14 ผู้บัญชาการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. บริหารราชการของกองบัญชาการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. ควบคุม กำกับ ดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของกองบัญชาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. เป็นผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในราชการทั่วไปของกองบัญชาการ
4. รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทุกสี่เดือน หรือตามระยะเวลาที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนด
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 15 วรรคสาม ผู้บังคับการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

1. บริหารราชการของกองบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. ควบคุม กำกับ ดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินอื่นของกองบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของทางราชการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 15 วรรคสี่ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจที่สังกัดกองบัญชาการอื่นและปฏิบัติราชการประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองบัญชาการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย ในการนี้ ให้มีอำนาจสั่งการใด ๆ เพื่อให้เกิด

การประสานงานและความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ หรือยังยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการตำรวจ ในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือ กองบัญชาการ มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนด

พระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2548 มาตรา 4 ให้แบ่งส่วน ราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
2. กองบัญชาการ แบ่งเป็น
  - 2.1 กองบัญชาตำรวจนครบาล
  - 2.2 ตำรวจภูธรภาค 1
  - 2.3 ตำรวจภูธรภาค 2
  - 2.4 ตำรวจภูธรภาค 3
  - 2.5 ตำรวจภูธรภาค 4
  - 2.6 ตำรวจภูธรภาค 5
  - 2.7 ตำรวจภูธรภาค 6
  - 2.8 ตำรวจภูธรภาค 7
  - 2.9 ตำรวจภูธรภาค 8
  - 2.10 ตำรวจภูธรภาค 9
  - 2.11 กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง
  - 2.12 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
  - 2.13 กองบัญชาการตำรวจสันติบาล
  - 2.14 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
  - 2.15 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน
  - 2.16 สำนักงานกฎหมายและสอบสวน
  - 2.17 สำนักงานจรตำรวจ
  - 2.18 สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ
  - 2.19 สำนักงานนิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ
  - 2.20 สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
  - 2.21 กองบัญชาการศึกษา
  - 2.22 โรงพยาบาลตำรวจ

### 2.23 โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

### 2.24 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

มาตรา 5 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

1. กำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติกำหนด
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และส่วนราชการที่สังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
3. อำนาจการและสนับสนุนการรักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
4. อำนาจการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ซึ่งปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญา
5. อำนาจการและสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของบุคคลสำคัญ ประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร
6. อำนาจการและสนับสนุนการปฏิบัติกรอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการตำรวจ พนักงานราชการและลูกจ้างในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
7. อำนาจการและสนับสนุนช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย
8. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

**ตำรวจภูธรภาค 1-9** มีอำนาจหน้าที่ในเขตอำนาจการรับผิดชอบหรือเขตพื้นที่การปกครองดังต่อไปนี้

1. กำหนดยุทธศาสตร์ รวมทั้งวางแผน ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำแนะนำและเสนอแนะการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตำรวจภูธรภาคและหน่วยงานในสังกัด
2. บูรณาการร่วมกับหน่วยงานตำรวจหรือหน่วยงานอื่นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่รับผิดชอบ
3. ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำ หน่วยงาน ในสังกัดและตำรวจหน่วยงานอื่นที่อยู่ในพื้นที่ให้ เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบงานและการบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่และทรัพย์สินอื่นของตำรวจภูธรภาค

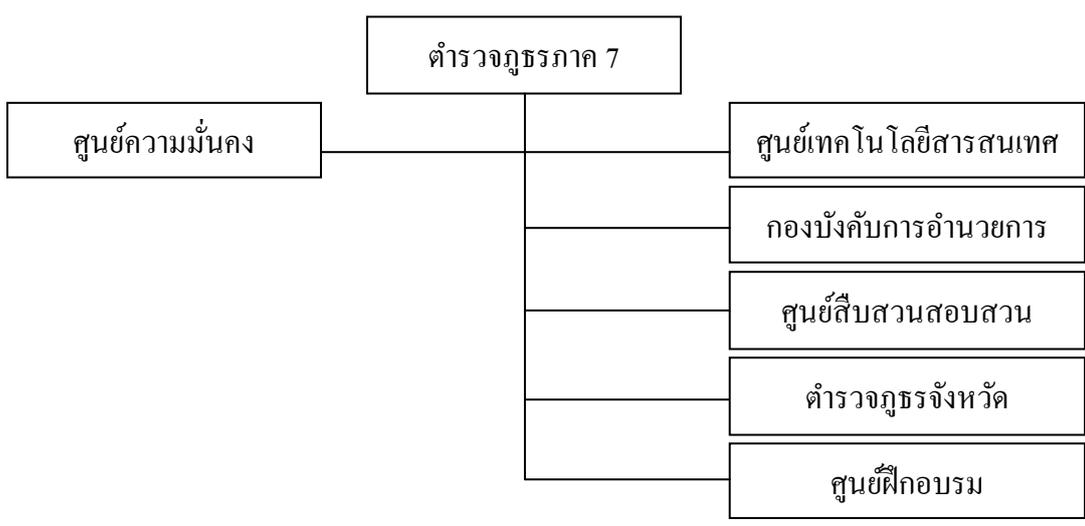
5. รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ
6. ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และการให้ความปลอดภัยแก่บุคคลสำคัญ ประชาชน ตลอดจนการให้บริการช่วยเหลือประชาชน
7. ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญา
8. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
9. ส่งเสริมและสนับสนุนเกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย
10. ดำเนินการเกี่ยวกับการจราจร
11. ดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการตำรวจ
12. ดำเนินการวิเคราะห์ค้นหาความจำเป็นในการฝึกอบรม การสร้างและพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอน จัดฝึกอบรมก่อนเข้ารับราชการตำรวจ และจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการตำรวจ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสังกัด
13. ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย และรักษาความปลอดภัยในกิจการของตำรวจ
14. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นหรือชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการตำรวจเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่
15. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### **ตำรวจภูธรภาค 7**

การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2548 ได้กำหนดให้ตำรวจภูธรภาค 7 เป็นกองบัญชาการ มีผู้บัญชาการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของตำรวจภูธรภาค 7 ขึ้นตรงต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตำรวจภูธรภาค 7 มีส่วนราชการในบังคับบัญชา และพื้นที่เขตรับผิดชอบในปกครอง ออกเป็น 8 จังหวัด

ตำรวจภูธรภาค 7 ประกอบด้วย 6 หน่วยงานหลัก คือ กองบังคับการอำนวยการ ศูนย์สืบสวนสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัด ศูนย์ฝึกอบรม ศูนย์ความมั่นคง และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีโครงสร้างการจัดหน่วยงาน ดังภาพที่ 2.11

ภาพที่ 2.11 แผนผังการจัดหน่วยงานของตำรวจภูธรภาค 7



(ตำรวจภูธรภาค 7, 2551)

ตำรวจภูธรภาค 7 แบ่งพื้นที่เขตรับผิดชอบในปกครองออกเป็น 8 จังหวัด ดังภาพที่ 2.12

ภาพที่ 2.12 แผนที่เขตรับผิดชอบตำรวจภูธรภาค 7



ตำราวจุทธจังหวัด จำนวน 8 จังหวัด ดังนี้

1. ตำราวจุทธจังหวัดกาญจนบุรี
2. ตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม
3. ตำราวจุทธจังหวัดสุพรรณบุรี
4. ตำราวจุทธจังหวัดราชบุรี
5. ตำราวจุทธจังหวัดสมุทรสงคราม
6. ตำราวจุทธจังหวัดสมุทรสาคร
7. ตำราวจุทธจังหวัดเพชรบุรี
8. ตำราวจุทธจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

### การบริหารจัดการของตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม

ประวัติของตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม เริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด และลำดับผู้บังคับบัญชาปกครอง ก่อนนั้น ไม่ปรากฏหลักฐานอ้างอิงหรือตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่พบหลักฐานการบันทึกข้อมูลประวัติ แต่อย่างไรก็ตามเพียงเมื่อ พ.ศ.2483 ตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม เดิมเรียกว่า กองกำกับการตำราวจุทธ จังหวัดนครปฐม มีตัวอาคารเป็นบ้านไม้ชั้นเดียวใต้ถุนสูงหลังคามุงกระเบื้อง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอาคารสถานีตำราวจุทธเมืองนครปฐม และอยู่แถวเดียวกันหันหน้ามาทางองค์พระปฐมเจดีย์ โดยมี พ.ต.ต.ขุนพรหม บุรีรักษ์ ดำรงตำแหน่ง ผู้กำกับการตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม ในขณะนั้น ต่อมา เมื่อ พ.ศ.2507 กรมตำรวจได้จัดสรรงบประมาณให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการกองบังคับการตำราวจุทธเขต 7 (ตำราวจุทธภาค 7) และเปิดทำการเมื่อ 29 เมษายน 2508 กองกำกับการตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม ได้ย้ายอยู่บริเวณชั้นล่างของอาคารกองบังคับการตำราวจุทธเขต 7 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และหลังจากนี้กรมตำรวจได้เปลี่ยนตำแหน่งจากผู้กำกับการตำราวจุทธจังหวัด เป็นผู้บังคับการ ตำราวจุทธจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 จนถึงปัจจุบัน

ตำราวจุทธจังหวัดนครปฐม เป็นหน่วยงานภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของ ตำราวจุทธภาค 7 ซึ่งมีสถานีตำราวจุทธระดับอำเภอ และระดับตำบลในสังกัด จำนวน 12 สถานี เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม อันจะนำมาซึ่งความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

### วิสัยทัศน์ (VISION)

1. การกิจในความรับผิดชอบใดที่ปฏิบัติอยู่ ถ้ายังไม่ดีต้องปรับปรุงให้ดีขึ้น
2. การกิจในความรับผิดชอบใดที่ปฏิบัติ ถ้าทำดีอยู่แล้วต้องพัฒนาให้ดีขึ้นกว่าเดิม
3. พัฒนาคณินหน่วยงานให้มีจิตความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเหมาะสม  
ทันต่อเหตุการณ์และเทคโนโลยี
4. พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานให้มีความทันสมัย ก้าวทันเทคโนโลยี  
สมัยใหม่

วิสัยทัศน์ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม เป็นความมุ่งหมายในสถานภาพที่องค์กรประสงค์  
จะบรรลุในอนาคต โดยกำหนดตัวตั้งเป็นจุดหมายสูงสุดของการปฏิบัติงานตำรวจ ของสำนักงานตำรวจ  
แห่งชาติ ได้แก่ สังคมความปลอดภัย ประชาชนอุ่นใจ และมั่นใจในตำรวจ และความมุ่งมั่นของตำรวจภูธร  
จังหวัดนครปฐม ที่จะเป็หน่วยงานชั้นนำของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอาชีพ  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด โปร่งใส และเพื่อประชาชน

### พันธกิจ (MISSION)

จากวิสัยทัศน์ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม ที่กลายเป็นเป้าหมายของหน่วยงานขั้นตอนต่อไป  
จึงได้กำหนดพันธกิจ ซึ่งเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อนำหน่วยงานไปสู่การบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์  
ในอนาคต คือ

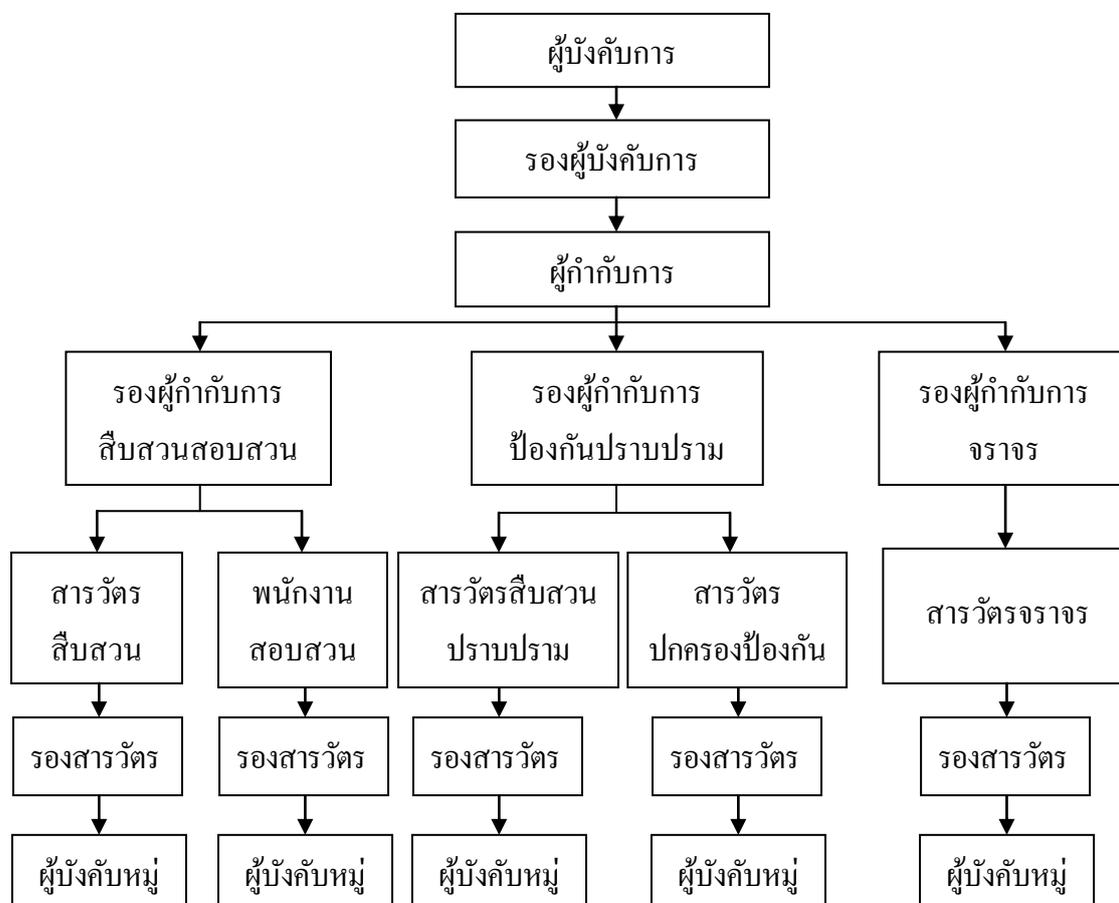
- พันธกิจที่ 1 การป้องกันปราบปรามยาเสพติดให้โทษและผู้มีอิทธิพล
- พันธกิจที่ 2 การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม
- พันธกิจที่ 3 การบริการประชาชนตามพันธะสัญญา
- พันธกิจที่ 4 การพัฒนานุเคราะห์ให้มีคุณภาพและศักยภาพ
- พันธกิจที่ 5 นำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศมาใช้ปฏิบัติงาน
- พันธกิจที่ 6 อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และโปร่งใส

### หน้าที่ความรับผิดชอบ

ตำรวจภูธรจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญา ภายในเขตพื้นที่ปกครองของจังหวัดนั้น  
รวมทั้งรับผิดชอบในการบริหาร การกำหนดนโยบายและวางแผนและการอำนวยการปฏิบัติในการป้องกัน  
ปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ของจังหวัด ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชา และสนับสนุน  
การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในปกครอง

## สายการบังคับบัญชาตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม

ภาพที่ 2.13 สายการบังคับบัญชาของตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม



(ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม, 2551)

### เขตพื้นที่รับผิดชอบ

ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม แบ่งพื้นที่เขตรับผิดชอบในปกครองออกเป็น 12 สถานีตำรวจ  
ดังภาพที่ 2.14

ภาพที่ 2.14 แผนที่เขตรับผิดชอบของตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม



(ตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม, 2551)

#### สถานีตำรวจภูธร จำนวน 12 สถานี

1. สถานีตำรวจภูธรเมืองนครปฐม
2. สถานีตำรวจภูธรนครชัยศรี
3. สถานีตำรวจภูธรสามพราน
4. สถานีตำรวจภูธรกำแพงแสน
5. สถานีตำรวจภูธรบางเลน
6. สถานีตำรวจภูธรดอนตูม
7. สถานีตำรวจภูธรพุทธมณฑล
8. สถานีตำรวจภูธรโพธิ์แก้ว      อยู่ในเขตอำเภอสามพราน
9. สถานีตำรวจภูธรโพรงมะเดื่อ      อยู่ในเขตอำเภอเมืองนครปฐม
10. สถานีตำรวจภูธรสามควายเผือก      อยู่ในเขตอำเภอเมืองนครปฐม

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 11. สถานีตำรวจภูธรกระต๊อบ | อยู่ในเขตอำเภอกำแพงแสน |
| 12. สถานีตำรวจภูธรบางหลวง | อยู่ในเขตอำเภอบางเลน   |

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการประยุกต์หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ : กรณีศึกษาตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ หลายปัจจัย ดังนั้นเพื่อให้ทราบความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจปฏิบัติมากน้อยเพียงใด โดยสามารถสรุปงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานของตำรวจ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการปฏิบัติงานของตำรวจที่ใช้ปฏิบัติและให้บริการกับประชาชนในเขตจังหวัดนครปฐมด้วยความเสมอภาค สามารถส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของตำรวจมากขึ้น ดังงานวิจัยของสุรัตน์ พิณจมนตร์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตำรวจจราจรสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พบว่า การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตำรวจตามแนวทางการปฏิบัติงานได้แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2544) และตามคำสั่งกรมตำรวจที่ 693/2528 มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ตำรวจ พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นอายุตัว อายุราชการ ประสบการณ์การทำงาน ระดับการศึกษา สถานภาพสมรสจำนวนสมาชิกในครอบครัว รายได้-รายจ่ายของครอบครัวต่อเดือน ความเพียงพอของรายได้กับรายจ่ายของครอบครัวต่อเดือนและประสบการณ์ในการอบรม ไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตำรวจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สำหรับปัจจัยภายในที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ได้แก่ ความสำเร็จในการทำงานที่ผ่านมา การได้รับการยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบ การเพิ่มพูนความรู้ในงาน ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนปัจจัยภายนอกที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตำรวจ ประกอบด้วยนโยบายการบริหารการมีส่วนร่วมในการกำหนด โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และการทำงานเป็นทีม และงานวิจัยของแมน รถทอง (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการให้บริการของสถานีตำรวจ ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีตำรวจนครบาลในกองบังคับการตำรวจนครบาล 4 ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การให้บริการของสถานีตำรวจนครบาลในกองบังคับการตำรวจนครบาล 4 อยู่ในระดับปานกลางหรือต่ำ ความสามารถในการประชาสัมพันธ์

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความร่วมมือจากประชาชนและความเหมาะสมด้านสถานที่ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการให้บริการของสถานีตำรวจนครบาลในกองบังคับการตำรวจนครบาล 4 งบประมาณและแรงจูงใจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมาก ถ้าไม่มีงบประมาณ ตำรวจก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้กับประชาชนได้ ถ้ามีงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของตำรวจก็จะสามารถปฏิบัติงานและให้บริการกับประชาชนในจังหวัดนครปฐมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังแนวคิดของสุชาติ แสงนิล (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีตำรวจทางหลวงจังหวัดนครสวรรค์และตาก ผลการศึกษาพบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจสถานีตำรวจทางหลวงจังหวัดนครสวรรค์และตาก โดยรวมอยู่ในระดับความพึงพอใจปานกลาง โดยมีความพึงพอใจในด้านการได้รับการยอมรับนับถือมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา และความพึงพอใจน้อยที่สุดในด้านความมั่นคงในอาชีพ สำหรับสมมติฐาน พบว่า ชัยยศ อายุ อายุราชการ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา เงินเดือน ประเภทงาน ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และปัญหาและอุปสรรคในการสร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความไม่รับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมายของเพื่อนร่วมงาน ระบบอุปถัมภ์ในหน่วยงาน และสวัสดิการและการเบิกจ่ายล่าช้า

คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานของตำรวจ จังหวัดนครปฐม ในการปฏิบัติงานให้บริการกับประชาชนในเขตจังหวัดนครปฐม ด้วยความมีคุณธรรม และจริยธรรม ด้วยความถูกต้องและมีความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่มากขึ้น ดังงานวิจัยของสิวนารด กิตติวัฒน์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนต่อการให้บริการของตำรวจจราจรในเขตอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของตำรวจจราจร ด้านการเข้าถึงผู้ใช้บริการ การติดต่อสื่อสาร ความสามารถ ความมีน้ำใจ ความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ การตอบสนองผู้ใช้บริการ ความปลอดภัย การสร้างบริการให้เป็นที่รู้จักการเข้าใจ และการรู้จักผู้ใช้บริการโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยทัศนคติที่อยู่ในระดับมากที่สุด คือ ความสามารถและความน่าเชื่อถือ ประชาชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการให้บริการของตำรวจจราจรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

การสนับสนุนของหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น การสนับสนุนของหน่วยงานด้าน อุปกรณ์ และรถ ในการปฏิบัติงานของตำรวจจังหวัดนครปฐม ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจมีประสิทธิผลมากขึ้น ดังงานวิจัยของวรเดช จันทรศร (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเพื่อปรับปรุงกรมตำรวจพบว่า ระบบงานตำรวจประสบปัญหาใหญ่ 7 ประการคือ การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับขนาดและปริมาณงาน ระบบข้อมูลข่าวสารของกรมตำรวจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การให้บริการประชาชนยังไม่ได้ผลที่น่าพอใจ เนื่องจากความไม่เหมาะสมในการจัดองค์การ ความสับสนในระเบียบและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงความประพฤตินทางที่เสื่อมเสีย

ของข้าราชการตำรวจบางส่วน ปัญหาการขาดความร่วมมือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานจากประชาชน ปัญหาการจัดองค์การในระดับกองบัญชาการที่ขัดต่อเอกภาพในการให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัญหาการสนับสนุนทางด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการตำรวจที่อยู่ในระดับต่ำเกินไป และไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในการพิจารณาค่าตอบแทน

ภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ เพราะถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองบ่อย ๆ ทำให้ตำรวจผู้ปฏิบัติงานไม่มีความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจในการปฏิบัติงานบริการกับประชาชน อาจนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้ามีตำรวจที่มีความพร้อมในด้านดังกล่าวแล้วจะส่งผลไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังงานวิจัยของปรัชญ์เนตร เกษมมงคล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการของตำรวจจราจร ศึกษาจากความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการ ปัญหา และอุปสรรคในการให้บริการจากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของตำรวจจราจร อยู่ในระดับปานกลาง จากการทดสอบสมมุติฐานพบปัจจัยทางกายภาพไม่มีผลต่อความพึงพอใจ และจากการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางด้านการใช้เวลาของตำรวจหลังจากที่ได้รับแจ้งเหตุ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดความรู้สึกรักของประชาชนต่อการให้บริการของตำรวจแล้ว ปัจจัยทางด้านลักษณะการปฏิบัติตัวของตำรวจต่อประชาชนก็นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับความเอาใจใส่ เป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ

## สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ : กรณีศึกษาตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนศึกษาแนวคิดทฤษฎีเรื่องปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และกำหนดตัวแปรต้นได้แก่ ได้กำหนดตัวแปรต้นไว้ 2 กลุ่ม คือ ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ ดังนี้

### ตัวแปรต้น

#### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล

##### 1.1 เพศ

ฉลองนพ อัมพรรัตน์ (2550 : 80) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภออมลไศย จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ตามความคิดเห็นของบุคลากรในหน่วยงานที่มีเพศต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอ

กมลลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ผู้เขียนจึงใช้เพศเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

## 1.2 อายุ

ธนุศิลป์ สุขเสริม (2544 : 60) กล่าวว่า บุคคลจะมีการพัฒนาการด้านความรู้ และความสามารถเป็นไปตามอายุ ความคิด และความเชื่อของบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปตามวัย ซึ่งสอดคล้องกับ วัชรวิ แก้วสา (2544 : 62) ซึ่งกล่าวว่า อายุเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับวุฒิภาวะซึ่งในคนปกติ เมื่ออายุเพิ่มมากขึ้น ระดับวุฒิภาวะจะเจริญขึ้นตามวัย รวมทั้งบุคลิกภาพต่าง ๆ ทั้งด้านความคิด และพฤติกรรมจะเปลี่ยนไป ซึ่งมีความสอดคล้องกันโดยสรุปคือ บุคคลมีการพัฒนาทางด้านความคิด ความรู้ ความสามารถ และวุฒิภาวะไปตามอายุ ผู้เขียนจึงใช้อายุเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

## 1.3 ระดับการศึกษา

ภัทรธิดา ผลงาม (2543 : 33, 52) กล่าวว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเสริมสร้างความรู้ ความสามารถให้แก่ทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาเป็นเครื่องมือขั้นต้นในการพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถของบุคคล มีการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านปัญญา จิตใจ ร่างกายและสังคม ทั้งในระดับความคิดและพฤติกรรม มีความคิดสร้างสรรค์ เคารพสิทธิของผู้อื่น ศรัทธาในเพื่อนมนุษย์ มีระเบียบวินัย รักษากฎเกณฑ์ของสังคม มีจริยธรรมในการทำงานเป็นหมู่คณะ และมีทักษะในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้พนิดา อัครกะ (2544 : 1) ยังกล่าวถึงการศึกษาว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลในสังคมอย่างมีความสุข เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ผู้เขียนจึงใช้การศึกษาเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

## 1.4 อายุราชการ

อายุราชการ จากงานวิจัยของพรชัย กายขำ (2548 : 73) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร : กรณีศึกษากองบังคับการตำรวจนครบาล 9 พบว่า อายุราชการ ไม่มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรสังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 9 แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของสายนันท์ จันทร์ศัพท์ (2536 : 96) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า อายุราชการ มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ผู้เขียนจึงใช้อายุราชการเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

## 1.5 รายได้

วัชรวิ แก้วสา (2544 : 75) กล่าวถึง รายได้ว่าเป็นตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคล ทั้งนี้ เพราะเงินนำมาซึ่งความผาสุกทางกายอันได้มาจากปัจจัยทางด้านวัตถุ เช่น อาหาร ที่อยู่ เครื่องนุ่งห่ม การรักษาพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ดังนั้นรายได้ที่มากพอจะ

มีผลทำให้เกิดความผาสุกในบุคคลและครอบครัว นอกจากนี้ภัทรธิดา ผลงาม (2542:49-51) ยังกล่าวอีกว่า ในระดับครอบครัว รายได้เป็นตัวกำหนดสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต และรายได้ ยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลและครอบครัว เป็นสิ่งกำหนดความพึงพอใจในชีวิต รายได้ ที่เหมาะสมในครอบครัวจะนำมาซึ่งความสุขและคุณภาพชีวิตที่ดี ผู้เขียนจึงใช้รายได้เป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

## 2. ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่ช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ

2.1 มาตรฐานและวัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานของตำรวจ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ การกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการปฏิบัติงานของตำรวจ ที่ใช้ปฏิบัติและให้บริการกับประชาชนในเขตจังหวัดนครปฐมด้วยความเสมอภาค สามารถส่งผลทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของตำรวจมากขึ้น

2.2 งบประมาณและแรงจูงใจ เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมาก ถ้าไม่มีงบประมาณ ตำรวจก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้กับประชาชนได้ ถ้ามีงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของตำรวจก็จะสามารถปฏิบัติงานและให้บริการกับประชาชนในจังหวัดนครปฐม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 คุณสมบัตินของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยในการปฏิบัติงานของตำรวจจังหวัดนครปฐม ในการปฏิบัติงานให้บริการกับประชาชนในเขตจังหวัดนครปฐม ด้วยความมีคุณธรรม และจริยธรรมด้วยความถูกต้องและมีความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานที่มากขึ้น

2.4 การสนับสนุนของหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญ เช่น การสนับสนุนของหน่วยงาน ด้าน อุปกรณ์และรถ ในการปฏิบัติงานของตำรวจจังหวัดนครปฐม ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของตำรวจมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.5 ภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ เพราะว่าถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองบ่อย ๆ ทำให้ตำรวจผู้ปฏิบัติงานไม่มีความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจในการปฏิบัติงานบริการกับประชาชน อาจนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้ามีตำรวจที่มีความพร้อมในด้านดังกล่าวแล้ว จะส่งผลไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้

### ตัวแปรตาม

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้กำหนดตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ เป็นเกณฑ์การวัดประสิทธิผลการปฏิบัติงาน จำแนกดังนี้

หลักนิติธรรม การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ด้วยความถูกต้อง ได้รับการพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน มีกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

หลักคุณธรรม การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจยึดหลักคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย ส่งเสริมการสร้างคุณภาพชีวิตของคนในสังคมให้ดีขึ้น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคเท่าเทียม

หลักความโปร่งใส การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีกระบวนการทำงานที่เปิดเผยมุ่งตรงไปตรงมา มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อบุคลากรและประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน มีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

หลักการมีส่วนร่วม การที่ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมรับรู้ การวางแผนการปฏิบัติงาน การประเมินผลงานและเสนอความเห็นในการตัดสินใจ การได้ส่วน การพิจารณา และการแสดงประชามติ เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังในการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน

หลักความรับผิดชอบ การที่ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ตำรวจใส่ใจต่อปัญหาอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ผลของการปฏิบัติหน้าที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้และสร้างความพึงพอใจต่อทุกฝ่าย

หลักความคุ้มค่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มีความรวดเร็ว มีคุณภาพ คุ้มค่า ให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การจัดระเบียบราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการบริหารจัดการของตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐม รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการของตำรวจ และผู้เขียนได้นำแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในการวิจัยครั้งนี้ ในการนำมากำหนดกรอบแนวคิด กำหนดเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และใช้ประโยชน์จากการนำแนวคิดต่าง ๆ มาปรับใช้ในการศึกษาเรื่อง การประยุกต์หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานตำรวจ : กรณีศึกษาตำรวจภูธรจังหวัดนครปฐมได้เป็นอย่างดี