บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา การนำหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจงานสืบสวนในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากกรอบแนวคิดเพื่อค้นคว้าตำราเอกสาร และงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นแนวทางการวิจัย และได้แบ่งสาระสำคัญไว้มีเนื้อหา ดังนี้

1. ความหมายงานสืบสวน และหลักการงานสืบสวน
2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
4. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการนำมาใช้ในระบบงานราชการ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
6. บริบททั่วไปของตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายงานสืบสวน และหลักการงานสืบสวน

การสืบสวน ความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง การเสาะหาทบทวนไปมา และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(10) ได้ให้ความหมายของการสืบสวนไว้โดยได้บัญญัติไว้ว่า การสืบสวนหมายถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดจากความหมายการสืบสวน ดังกล่าว การสืบสวนอาชญากรรม จึงหมายถึง การที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้แสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อหาตัวผู้กระทำผิดเพื่อนำตัวมาดำเนินคดีตามกฎหมาย ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การสืบสวนนับเป็นการดำเนินงานตามขั้นตอนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานในการกระทำผิดอีกทั้ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (วุฒิ วิทิดานนท์, 2549)

สำหรับรายละเอียดแห่งความผิดอันเป็นหลักสำคัญมีสาระ 3 ประการ คือ

1. จะต้องสืบสวนให้พบว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นจริงหรือไม่

2. ถ้ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริงแล้วเป็นความผิดใด

3. ใครเป็นผู้กระทำผิดในคดีนั้นๆ

1.1 ผู้มีอำนาจในการสืบสวนและเขตอำนาจของการสืบสวน

ผู้มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้นั้น คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั่นเองทั้งนี้หากเป็นข้าราชการตำรวจก็ไม่จำกัดว่าจะเป็นชั้นยศใด จะเป็นสิบตำรวจตรีจนถึงพลตำรวจเอก ก็มีอำนาจเช่นเดียวกันในส่วนของฝ่ายปกครองนั้น ให้หมายความรวมถึงนายอำเภอปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเจ้าพนักงานอื่นๆ ก็มีอำนาจสืบสวนได้ทั้งสิ้นเหตุที่เป็นเช่นที่กล่าวก็เพราะความหมายของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(16) หมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ให้รวมถึง พัศดี เจ้าพนักงานสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ที่ทำการเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม สำหรับในเรื่องเขตอำนาจการสืบสวนคดีอาญานั้น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้มีบทบัญญัติระบุเรื่องเขตอำนาจการสืบสวนไว้โดยเฉพาะเช่นเดียวกับเรื่องเขตอำนาจการสอบสวน แต่ในเรื่องเขตอำนาจการสืบสวนนั้น ศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานไว้ปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่140/2490 ว่า ตำรวจมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร ส่วนพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสืบสวนได้อย่างจำกัดเฉพาะในเขตท้องที่ที่ตนประจำ อย่างท่านนั้นซึ่งหมายความว่า ถ้าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองเช่น นายอำเภอก็คงมีอำนาจสืบสวน เฉพาะในเขตอำนาจที่อยู่ในความรับผิดชอบ ถ้าเป็นกำนัน เฉพาะในเขตตำบลที่ตนเองรับผิดชอบ ถ้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็เฉพาะในเขตหมู่บ้านเท่านั้น

นอกจากอำนาจหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และตำรวจดังที่กล่าวมาแล้วปัจจุบันเจ้าพนักงานทีมีอำนาจ สืบสวนซึ่งอยู่ในความหมายของ เจ้าพนักงานอื่นๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิด อีกทั้งหลายหน่วยงาน เช่น เจ้าพนักงานปราบปรามยาเสพติดหรือที่เรียกว่า ป.ป.ส. เจ้าพนักงานป้องกันปราบปรามการฟอกเงินหรือ ป.ป.ง. เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือ ดีเอสไอ เป็นต้น

1.2 หลักการสืบสวน

งานสืบสวนที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิดนั้น หากจะพิจารณาวิธีการปฏิบัติอาจแบ่งการสืบสวนเป็น 2 ประเภท คือ การสืบสวนก่อนเกิดเหตุและการสืบสวนหลังเกิดเหตุ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นตำรวจซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

รวมถึงฝ่ายปกครองอื่นๆ เช่น สรรพากรที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษี, ขนส่งมีหน้าที่จับกุมยานพาหนะขนส่งรถโดยสารที่กระทำผิดกฎหมาย, ศุลกากรมีหน้าที่ควบคุมจัดเก็บภาษีดูแลสินค้านำเข้าส่งออก, ป.ป.ส. มีหน้าที่ป้องกันปราบปรามยาเสพติดเป็นต้นมีภารกิจ และอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนเพื่อรักษากฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยกันทั้งสิ้น

1.3 ประเภทของการสืบสวน

หากแบ่งประเภทของการสืบสวน ตามความหมายของคำจำกัดความข้างต้น เราอาจแยกประเภทการสืบสวนออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.3.1 การสืบสวนก่อนเกิดเหตุ หมายถึง การที่พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบได้สืบสวนหาข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องสงสัยกระทำความผิดหรือสืบสวนหาร่องรอยพฤติการณ์ที่อาจมีการกระทำผิด เพื่อสืบสวนไว้ก่อนที่จะมีเหตุการณ์เกิดขึ้น รวมถึงการสืบสวนหาข้อมูลท้องถิ่นเกี่ยวกับอาคาร สถานที่ แหล่งที่อาจเกิดอาชญากรรม หรือแหล่งที่ล่อแหลมต่อการประกอบอาชญากรรมได้ง่าย เพื่อที่จะนำมาวางแผนป้องกันอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้น ซึ่งการสืบสวนหาข้อมูลก่อนเกิดเหตุนี้ มีนัยสำคัญต่อการป้องกันอาชญากรรมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการสืบสวนก่อนเกิดเหตุนั้น เจ้าพนักงานตำรวจได้ดำเนินการไป เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อย

1.3.2 การสืบสวนหลังเกิดเหตุ หมายความว่า เมื่อมีเหตุเกิดขึ้นก็จะต้องมีการสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิดผู้สืบสวนจะต้องสืบสวนหาร่องรอยพยานหลักฐานจากบุคคล หรือสถานที่สถานที่เกิดเหตุ เพื่อหาพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ เพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิดและนำหลักฐานมายืนยันการกระทำผิดอีกด้วย ซึ่งในหลักการสืบสวนตามหลักสากลนั้นมีความมุ่งหมายเดียวกัน กล่าว คือ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นจะรู้ตัวผู้กระทำผิด หรือไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด ก็ตามเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งความร้องทุกข์แล้ว จำเป็นจะต้องมีการสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิด หรือหาตัวคนร้าย ซึ่งอาจจะต้องแบ่งขั้นตอนในการสืบสวนหาร่องรอยหลักฐาน รวมถึงพยานหลักฐานเพื่อนำมาประกอบการดำเนินคดีอย่างเป็นระบบ

1.4 ขั้นตอนการสืบสวนก่อนเกิดเหตุ

การป้องกันอาชญากรรมมิให้เกิด ถือว่าเป็นงานหลักของตำรวจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงให้ข้อคิดเป็นพระราชดำรัสเกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจที่ทรงคุณค่าไว้ว่า “การจับกุมผู้ร้ายนั้นไม่ถือเป็นความชอบ เป็นแต่นับว่าผู้นั้นได้กระทำการครบถ้วนแก่หน้าที่เท่านั้น แต่จะถือเป็นความชอบต่อเมื่อได้ปกครองป้องกันเหตุร้ายให้ชีวิตทรัพย์สินของข้าแผ่นดินในท้องถิ่นนี้อยู่เย็นเป็นสุขพอสมควร” จากพระราชดำรัสดังกล่าวตำรวจจะต้องวางแผนเพื่อป้องกันมิให้เหตุร้ายเกิดขึ้นจะดีกว่าเหตุร้ายเกิดขึ้นแล้ว จึงจะตามจับคนร้าย ดังนั้นการสืบสวนก่อนเกิดเหตุจึงเป็นภารกิจที่สำคัญที่นักสืบจะต้องออกทำการสืบสวนแสวงหาข้อมูล ในพื้นที่รับผิดชอบของตน เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงในพื้นที่ ได้แก่

ข้อมูลบุคคลสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอาชญากรรม รวมถึง ความรู้รอบตัวอื่นๆที่ควรจะรู้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้เกิดเหตุ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และยังอาจสืบสวนเก็บข้อมูลไว้ เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนงานในหน้าที่ของตำรวจอีกด้วย ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1.4.1 ลักษณะภูมิประเทศนักสืบ จะต้องสืบสวนสภาพภูมิประเทศหมู่บ้าน ชุมชนถนนหนทาง ตรอก ซอย อาคารสถานที่สำคัญๆ แหล่งที่อาจก่ออาชญากรรมได้ง่าย ที่เปลี่ยว รวมทั้งเส้นทางรถไฟ ยานพาหนะ รถยนต์รถโดยสาร เป็นต้น

1.4.2 สถานที่นักสืบ จะต้องรู้ และศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบ้านของบุคคลสำคัญ สถานที่ราชการที่สำคัญ ธนาคารสาขาใหญ่ สาขาย่อย ร้านทอง ร้านเพชร ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ โรงงานทุกประเภท โรงแรม หอพัก อพาร์ตเม้นท์ สิ่งเหล่านี้ นักสืบจะต้องรวบรวมเก็บไว้เป็นข้อมูลท้องถิ่นปัจจุบัน การจัดเก็บได้จัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ หรืออยู่ในระบบข้อมูลผ่านดาวเทียม GPRS (General packet Radio Service) ซึ่งหมายถึง ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงความเป็นจริง และสะดวกต่อการค้นหาเป้าหมาย อาคาร สถานที่ได้เป็นอย่างดี

1.4.3 ประวัติบุคคล นักสืบจะต้องมีการเก็บข้อมูลประวัติบุคคลพันโทษประวัติบุคคลที่ประกอบอาชีพที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย กลุ่มที่มีพฤติการณ์ผิดปกติ เช่น มีที่อยู่เร้นลับ มีพฤติการณ์ที่น่าสงสัย รวมถึงนักสืบต้องเก็บประวัติทั้งบุคคลสำคัญที่ควรให้ความคุ้มครองไว้เป็นข้อมูลประกอบด้วย

1.4.4 ข้อมูลอื่นๆ เช่น ข้อมูลที่พักแรม ข้อมูลหมายจับ ข้อมูลร้านค้า ข้อมูลที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันปราบปราม มีมากมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของหน่วยงานนั้น ๆ ว่าจะวิเคราะห์ หรือพิจารณาเห็นความจำเป็นมากน้อยเพียงใด บางท่านอาจไม่เห็นความสำคัญ บางท่านหากมองปัญหาครบวงจร ก็จะเห็นความสำคัญ และนำข้อมูลมาใช้เช่น สถิติการเกิดอาชญากรรมนำมาเก็บเป็นข้อมูลลงไว้ในแผนที่อาชญากรรม เพื่อป้องกันเหตุตามช่วงเวลานั้นๆ เป็นต้น ที่กล่าวมาเป็นเพียงข้อมูลพื้นฐานที่นักสืบหรือผู้สืบสวนจะต้องสืบสวนไว้ก่อนเกิดเหตุซึ่งข้อมูล ที่กล่าวมาแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม การจัดสายตรวจเดินเท้า สายตรวจรถยนต์ สายตรวจรถจักรยานยนต์สายตรวจทางเรือ ล้วนแล้วแต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลพื้นฐานมาวางแผนทั้งสิ้นนอกจากนี้ หากมีการสืบสวนก่อนเกิดเหตุไว้เป็นอย่างดี เมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น นักสืบสามารถวิเคราะห์ข้อมูลก่อนเกิดเหตุว่า คดีที่เกิดขึ้นนั้นน่าจะเป็นกลุ่มคนร้ายกลุ่มใด ซึ่งรายละเอียดการสืบสวนก่อนเกิดเหตุนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับงานอื่นๆ เกือบทุกด้าน

1.5 ขั้นตอนการสืบสวนหลังเกิดเหตุ

ผู้สืบสวน หรือนักสืบ จะต้องระลึกไว้เสมอว่า ในการสืบสวนหาเรื่องราว และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ได้เกิดขึ้น และสืบสวนหาตัวผู้กระทำผิดที่ได้หลบหนีไปนั้น

ผู้กระทำผิดหรืออาชญากร อาจทิ้งร่องรอยหลักฐานบางอย่างไว้ จะเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่ จะนำมาใช้เป็นแนวทางการสืบสวน หรือบางคดีเกิดขึ้นแม้จะยังไม่ทราบว่าใครเป็นผู้เสียหายก็ จะต้องสืบสวนหาผู้เสียหายด้วย หรือกรณีคดีฆ่าคนตายไม่ทราบแม้กระทั่งผู้ตายเป็นใคร และไม่ทราบว่าใครเป็นผู้กระทำผิด เช่น ในกรณีผู้หญิงสาวถูกข่มขืนแล้วฆ่าตายนำศพมาทิ้งไว้ที่ป่าละเมาะต้องพยายามสืบสวนให้ได้ว่าผู้ตายเป็นใคร และใครเป็นผู้ทำให้ตาย สาเหตุที่ทำให้ตาย เพื่ออะไรมีวัตถุประสงค์อะไร เป็นต้น

การสืบสวนหลังเกิดเหตุนักสืบ จะต้องระลึกถึงหลักเบื้องต้นในการสืบสวน 5 ประการ คือ

1.5.1 สืบสวน ให้ได้ความว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นจริงหรือไม่ เพราะบางครั้ง บางคดี เช่น พบศพผู้ตายอาจตาย เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ หรือบางคนตาย เนื่องจากป่วยไม่ใช่มีผู้ทำให้ตาย

1.5.2 สืบสวน ให้ได้ความว่า คดีที่เกิดขึ้นเป็นคดีประเภทใด เช่น บางคดีอาจเป็นลักทรัพย์ หรือบางครั้งอาจไม่ใช่อาจมาแจ้งความ เพื่อหวังเงินประกัน

1.5.3 สืบสวน ให้ได้ความว่า ใครเป็นผู้กระทำผิด หรือมีใครเป็นผู้ร่วมร่วมกระทำผิด

1.5.4 สืบสวน ให้ได้ความว่า มีพยานรู้เห็นเหตุการณ์ หรือไม่หากมีต้องพยายามหาหลักฐานมาประกอบการดำเนินคดีด้วย

1.5.5 สืบสวน ให้ได้ ความว่า คนร้ายหลบหนีไปอยู่ที่ใด จะต้องพยายามสืบสวนติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดี เพื่อให้รับโทษตามกฎหมาย การสืบสวนหลังเกิดเหตุนี้เมื่อเหตุการณ์เกิดขึ้นแล้ว และได้มีการสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว ต่อมาแม้ตำรวจจะได้ตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษแล้วก็จะต้องสืบสวนขยายผลหาข้อมูลศึกษาวิเคราะห์ป้องกันมิให้เกิดเหตุ ดังกล่าวซ้ำอีกซึ่งในเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ นักสืบที่ดีนั้นไม่เพียงแต่จับกุมผู้กระทำผิดได้แล้วก็ยุติ จะต้องมีหน้าที่ค้นหาสาเหตุแก่นแท้ของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางแก้ไขควบคู่ไปด้วยก็ จะได้ถือว่า เป็นนักสืบที่ทำหน้าที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งรายละเอียดในการสืบสวน และวิธีการสืบสวน จะได้กล่าวต่อไป

2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้หลายท่าน วรเดช จันทรศร (2546 : 3) ได้อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากร ทางการบริหารดลอดจนกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ หรือไม่เพียงใดสอดคล้องกับ กล้า ทองขาว (2548 : 7-8) ได้อธิบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติไว้ว่า เป็นกระบวนการจัดการ และการ

ประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคล หรือองค์กรภาครัฐ หรือเอกชน ส่วนวิจิตร ศรีสอ้าน และทองอินทร์ วงศ์โสธร (2544 : 5) ได้อธิบายว่า "นโยบาย" เป็นกรอบทิศทางของการบริหาร และการดำเนินการของหน่วยงาน ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนต่าง ก็มีความจำเป็นที่จะใช้นโยบายเป็นกรอบปฏิบัติสำหรับการวางแผนการตัดสินใจ และการดำเนินงานในด้านต่างๆ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2548 : 1-2) ได้อธิบายไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548 - 2551 ว่า การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ หมายถึง การมอบหมายให้หน่วยงานเจ้าภาพ งบประมาณสนับสนุน ยุทธศาสตร์ แนวทางการติดตามตรวจสอบประเมินผลที่รัฐบาล จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ นำไปปฏิบัติสนองความต้องการของประชาชน อันจะนำประเทศไปสู่ความมั่นคงและยั่งยืน

วิลเลียมส์ (Williams, 1971 :144) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง ๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ความหมายดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสมรรถนะ หรือความพร้อมขององค์การในการจะปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มิเตอร์ และฮอร์น (Meter & Horn, 1975 : 447) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคล หรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความพยายามขององค์การในการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรม ให้เป็นเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม ตลอดจนปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง จึงจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์

ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์ (2539 :282) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความหมายดังกล่าว เป็นการศึกษาถึงความสามารถขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบไปด้วยบุคลากร ทรัพยากร ขวัญและกำลังใจ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์การ ตลอดจนการประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่

เคอร์ (Kerr, 1971) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวล เพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ ความหมายดังกล่าว เป็นการเน้นถึงสมรรถนะ หรือ

ความพร้อมขององค์การ และทรัพยากรในการบริหารที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร หรือวัสดุอุปกรณ์

สรุปได้ว่า การนำนโยบายสู่การปฏิบัติหมายถึงกระบวนการแนวทางหรือวิธีการบริหารจัดการ และการประสานงาน ในการขับเคลื่อนให้หน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานนั้นๆ

1) ลักษณะของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2548 : 8 -10) ได้อธิบาย ลักษณะของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติไว้ในผลการวิจัยการนำนโยบาย และแผนการศึกษาไปปฏิบัติว่า ลักษณะองค์ประกอบหลักของศาสตร์นโยบายศึกษาประกอบด้วย 4 ส่วน ส่วนแรกคือการกำหนด และวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายในรูปของกฎหมาย หรือข้อกำหนดและประกาศ รวมทั้งคำแถลงนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สอง คือ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ แสดงให้เห็นในรูปของแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมรวมทั้งงบประมาณ สนับสนุนการบริหารโครงการ การตีความกฎหมายออกมาเป็นแนวทางการปฏิบัติ และมีการใช้บังคับหรือมีการจัดกระทำเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนที่สาม คือ การประเมินผลนโยบาย ส่วนนี้เป็นการศึกษาคุณค่าของผลผลิต และผลลัพธ์ หรือผลกระทบของการนำนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรม ที่นำไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามเจตจำนงของนโยบายอย่างไร ส่วนสุดท้าย คือ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย เป็นการแสวงหาสารสนเทศเพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนานโยบายหรือการยกเลิกนโยบาย

2) ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ความสำคัญของบริบทในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549 : 398-413) ดังนี้

2.1 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบายตามทัศนะของ ดรอร์ (Dror) เพราะเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจร ไม่หยุดชะงัก

2.2 นโยบายสาธารณะใดก็ตาม ถึงแม้ว่าเราจะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผล แต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่า หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว นอกจากจะเกิดความเสียหายต่อประชาชนยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และอาจส่งผลต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย อีกด้วย

2.3 เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงจากนโยบายให้เป็นแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

2.4 เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำที่ฝ่ายการ

เมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5 เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่ง ของฝ่ายการเมืองที่แน่ใจว่านโยบายของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

2.6 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จผู้ตัดสินนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน และอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชยขวัญกำลังใจตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

2.7 ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุนทรัพยากรในที่นี้ รวมถึง บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

2.8 การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้านำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีความสุข ในทางตรงข้าม ถ้านำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลวย่อม หมายถึง การพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขสูญเสียทรัพยากร ในการแก้ไขปัญหา

ดังนั้นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูง และสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

เหตุผลที่ทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกละเลย

เหตุผลสำคัญที่ทำให้การศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกละเลยมาเป็นเวลานาน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2549 : 396) สรุปได้ดังนี้คือ

1. เกิดจากฐานคติที่ว่าขั้นตอนการนำโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องธรรมดาไม่มีเนื้อหาสาระ และไม่มีคุณค่าควรแก่การสนใจของนักวิชาการมากนัก เพราะเป็นการขยายผลของขั้นตอน การกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสาเหตุ และเงื่อนไขต่างๆ มากมาย

2. เกี่ยวกับวิธีการศึกษา และการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน มีความซับซ้อนทำให้เกิดปัญหา และอุปสรรค ในการศึกษาการอธิบาย และการจำแนก สาระสำคัญของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติทำให้

นักวิชาการไม่สนใจเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลับไปสนใจขั้นตอนการกำหนดนโยบายมากกว่า

3. การศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และทรัพยากรจำนวนมาก ตลอดจนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายการศึกษาเรื่องดังกล่าว จึงมิใช่เรื่องง่ายนักจากเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีกรอบการศึกษาเพียงใดใช้ตัวแปรอะไรมาศึกษา และจะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไร

ในภาพรวมจึงอาจสรุปได้ว่า การศึกษา เรื่อง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมามุ่งเน้นสนใจ เฉพาะบางเรื่องบางประเด็นมากกว่าการสร้างทฤษฎี หรือตัวแบบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ จึงทำให้ไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่น หรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่ จะอธิบายถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ต่อมานักวิชาการจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแบบที่ใช้อธิบายความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้เข้าใจ และตระหนักถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มากขึ้น เพราะถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความเข้าใจขั้นตอนนี้อย่างถ่องแท้แล้ว อาจส่งผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค(Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) (วรเดช จันทรศร, 2548 : 34-39) ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

1. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro)

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแผนงาน และโครงการขั้นตอนการยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งการเข้าใจในระดับมหภาค จะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจในระดับจุลภาคได้ดียิ่งขึ้น

1.1 การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน และโครงการโดยปกตินโยบายที่กำหนดขึ้นมามักจะมีวัตถุประสงค์กว้างๆ และมีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การนำไปปฏิบัติ ดังนั้น การจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ จึงต้องมีการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงาน และโครงการเสียก่อน โดยปกติประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่มีบทบาทในการควบคุมนโยบาย จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำไป

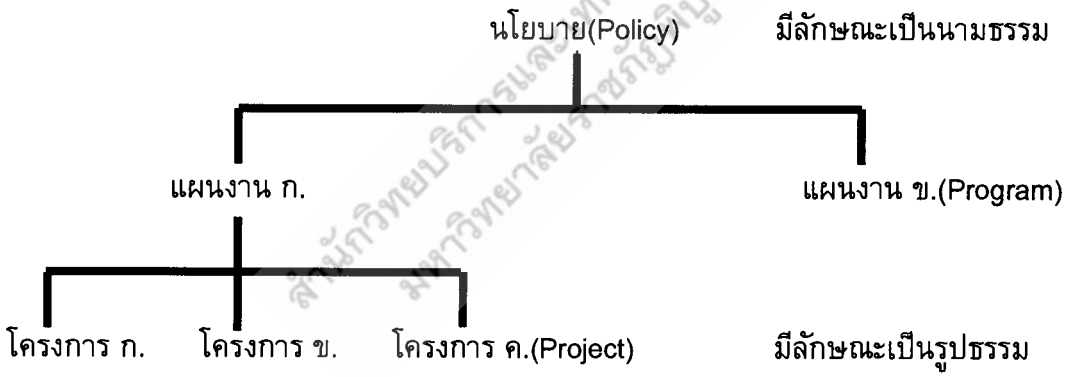
ปฏิบัติได้ง่ายความจำเป็น และประโยชน์ของการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน และโครงการมีดังนี้ คือ

1.2 เป็นการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้ง่ายในการนำไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเพราะในอดีตหลายนโยบายมักเขียนกว้างๆ มีความคลุมเครือขาดความเฉพาะเจาะจง และมีความหลากหลายในวัตถุประสงค์ของนโยบาย จึงนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ยาก

1.3 ง่ายในการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนงาน และโครงการ

1.4 ง่ายในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน และโครงการ เพราะการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน หลายแผนงานและแผนงานหนึ่ง จะแปลงออกมาหลายโครงการ ดังนั้นการประเมินความสำเร็จของโครงการย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของแผนงานด้วย และเมื่อประเมินความสำเร็จแผนงานย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของนโยบายด้วย

1.5 อาจใช้ผลการประเมินมาปรับเป็นแผนงานและโครงการใหม่ได้ กรณีที่ประเมินผลออกมาแล้วไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร จากความจำเป็น และประโยชน์ของการแปลงนโยบายข้างต้น จึงเกิดความสัมพันธ์อย่างแยกกันไม่ออกระหว่างนโยบายแผนงานและโครงการ



ภาพ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน และโครงการ

วัตถุประสงค์โครงการดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ แผนงานและวัตถุประสงค์ของแผนงานดังกล่าว ก็จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายตามลำดับ การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ จะทำให้หน่วยงานระดับล่างสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ง่ายในรูปของโครงการต่าง ๆ ซึ่งถ้าโครงการต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็บ่งชี้ถึงความสำเร็จของแผนงาน และนโยบายนั้น ๆ ด้วย จากการศึกษาของนักวิชาการไทยที่ผ่านมา (วรเดช จันทรศร, 2541 : 35-36) พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายดังนี้

ปัจจัยแรก คือ ความชัดเจนของนโยบาย เพราะถ้ายิ่งนโยบายคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ จะมีอิสระในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่สอง คือ ความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย หากมีความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย บางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ดีความหมายยาก และอาจปฏิบัติล้มเหลวได้

ปัจจัยที่สาม คือ ความเข้าใจในนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในนโยบายนั้นๆ ไม่มือคติ ย่อมจะแปลงนโยบายไม่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิมปัจจัยสุดท้าย คือ ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีความจริงใจ และให้ความร่วมมือนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การแปลงนโยบายย่อมไม่บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์

2. การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เมื่อหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรมได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และโครงการต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และระดับท้องถิ่น คือเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยอมรับนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขสำคัญอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีหลายประการ คือ

2.1 สมรรถนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ถ้าหน่วยงานระดับปฏิบัติมีสมรรถนะขององค์การค่อนข้างสูง อาทิ มีบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ ฯลฯการยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีสูง ในทางตรงข้าม ถ้าสมรรถนะของหน่วยงานมีน้อย การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างจะมีปัญหา

2.2 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นนั้น ถ้าขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมวุ่นวาย สภาพการเมืองขาดเสถียรภาพ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติอาจมีน้อย เช่น ถ้าสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเศรษฐกิจขาลง ย่อมจะมีผลกระทบต่อการตัดลดงบประมาณแผ่นดินของทุกกระทรวง ทบวง กรมผลที่ตามมาก็คือทำให้นโยบายบางนโยบายไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น รวมทั้งไม่ได้รับการสนองตอบจากภาคธุรกิจ และประชาชนเท่าที่ควร

2.3 การติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในท้องถิ่นนั้นเพื่อสร้างความเข้าใจอันดี ถ้ารัฐบาลมีระบบการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ที่ดี (Perfect Communication) โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง(Two–Way Communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีควาเข้าใจตรงกัน และให้การยอมรับนโยบายด้วยดี แต่ถ้านโยบายนั้นมิได้มีการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี โดยใช้การติดต่อสื่อสาร

แบบทางเดียว (One Way Communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็อาจไม่ให้การยอมรับ รวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น หรือผู้รับบริการไม่เข้าใจนโยบายก็อาจไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย ด้วยเช่นกัน

2.4 ประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับหน่วยงานท้องถิ่น และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น โดยตรงการยอมรับนโยบาย ก็ย่อมมีมากอย่างไร ก็ตามการยอมรับนโยบายแผนงานและโครงการของหน่วยงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่านโยบายนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพราะการยอมรับอย่างเดียวคงไม่เพียงพอต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจัง ในการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ ด้วย ดังนั้นอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นย่อมอยู่ที่หน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง เป็นสำคัญซึ่งจะได้กล่าวในระดับจุลภาคต่อไป

3. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro)

ขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวพันกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมาก เพราะถ้าหน่วยงานระดับล่างนี้ยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ และถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำหรืองานประจำ (Routine) ก็ย่อมจะทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ง่ายในระดับจุลภาค ที่จะกล่าวถึงนี้สามารถแยกออกเป็นขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการระดมพลังขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องของนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2548 : 39-44) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้คือ

3.1 การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงานตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นที่อยู่ในท้องถิ่น ผู้ที่เป็นผู้บริหารระดับล่างจะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องมีมนุษยสัมพันธ์ในการติดต่อประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) กับการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิดหรือวางแผน (Planning) กำหนดโครงการของท้องถิ่นที่ได้รับการร่วมลงมือปฏิบัติงาน (Implementation) ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผล (Evaluation) โครงการด้วยซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการโน้มน้าวให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับ และร่วมมืออย่างจริงจังซึ่ง จะเป็นการระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ ยกตัวอย่างนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองซึ่งเริ่มดำเนินการในปีพ.ศ.2544 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติ คือ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่จัดการกองทุนระดับชาติ และมีคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดระดับอำเภอ และคณะทำงานเครือข่ายระดับอำเภอ (เฉลย แสงอุดส่าห์, 2545 : 54) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำสนับสนุนการดำเนินงานตลอดจนโน้มน้าว และจูงใจประชาชนในชุมชนให้เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และให้มี

ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทุกขั้นตอนลักษณะดังกล่าวเป็นการระดมพลังเพื่อให้เกิดการยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ซึ่งได้แก่ข้าราชการนั้นเองในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผน หรือโครงการที่กำหนดไว้แต่ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจปรับแผน หรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติงานของตนเองก็ได้ซึ่งไม่เป็นกฎแน่นอนตายตัว เพราะหน่วยงานในท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ภายใต้บริบทหรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป หรืออยู่ภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่ตลอดเวลา โครงการหรือพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นอาจ จะไม่ใช่สิ่งที่คงที่หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เนื่องจากอาจมีการต่อต้านหรือการเรียกร้องให้ปรับวิธีการดำเนินงานในโครงการเสียใหม่จากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นอกจากนั้น ลักษณะการปฏิบัติหรือการให้บริการของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถควบคุมให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้แม้ว่า จะมีกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นได้ในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับการแสวงหากลยุทธ์หรือวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ๆ หรือปรับโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลาอีกทั้งหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นก็ จะต้องแสวงหาวิธีการปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติงานตามแผนงาน หรือโครงการนั้นด้วย

3.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องของความสำเร็จ และผลลัพธ์ (Outcomes) ในระยะยาวของนโยบายใดๆ ก็ตามขึ้นอยู่กับนโยบายนั้น ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และจริงจังการที่จะให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่องนั้นหมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วยขั้นตอนนี้จึงถือว่ามีความสำคัญมากขั้นตอนหนึ่ง เพราะในอดีตนโยบายสาธารณะของประเทศไทยจำนวนไม่น้อยที่หน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่น มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาอันสั้น ต่อมาเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญต่อนโยบายนั้นน้อยลงหรือมิได้รณรงค์เหมือนระยะแรกหน่วยงานระดับท้องถิ่นก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้นหรือการที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมาหน่วยงานท้องถิ่นก็อาจไปให้ความสนใจกับนโยบายใหม่นั้นแทน เข้าทำนองทำงานแบบ"เอาใจนาย" หรือ"การทำงานแบบไฟไหม้ฟาง" ซึ่งทำให้นโยบายบางนโยบายทั้งๆที่เป็นนโยบายที่ดีแต่ไม่ถูกใจผู้มีอำนาจขณะนั้นต้องถูกยกเลิกไป หรือขาดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหานั้นๆ ไปซึ่งผู้ที่เสียประโยชน์ก็คือประชาชนนั่นเอง

ดังนั้น การหาทางทำให้นโยบายนั้นเป็นปึกแผ่น และมีความต่อเนื่องระยะยาวนั้นเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารระดับท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นเองเป็น

สำคัญในส่วนของผู้บริหารระดับท้องถิ่นก็ จะต้องมีความสามารถชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวตลอดจนให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ขวัญกำลังใจ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็ จะต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติตามนโยบาย และมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายโดยถือว่าเป็นภารกิจประจำวัน โดยพยายามมอง"ผลลัพธ์สูงสุด"หรือ"ผลลัพธ์สุดท้าย" (Ultimate Outcomes) ของนโยบายนั้นว่าเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมหรือไม่อย่างไร ผู้ปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐพึงปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจัง และจริงใจถึงแม้จะเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ แต่ถ้านโยบายนั้นดีก็ควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องยกเว้นนโยบายนั้น ปฏิบัติไปแล้วมีการประเมินผลพบว่าไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ก็อาจนำนโยบายนั้น มาปรับปรุงแก้ไขในปีต่อไปถ้ายังเห็นว่ามีความสำคัญแต่ถ้าเกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัตินโยบายนั้นก็อาจล้มเลิกไปในที่สุด

ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548 : 135-153) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและนำมาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎีโดยได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้มีฐานคติที่ว่า"นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีกระบวนการวางแผนและควบคุมผลงาน (Planning & Controlling System) การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจน ระบบการให้คุณให้โทษ"ทั้งนี้เนื่อง จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมาย หรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการและผู้ปฏิบัติงานจะได้กำหนดภารกิจหรือกำหนดความรับผิดชอบ เฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ซึ่งจะช่วยให้การประสานงานเป็นไปด้วย ความราบรื่นส่วนการกำหนดมาตรฐานการทำงานย่อมจะเกิดประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมและการประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์ และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวนี้ จะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะภายในองค์การ(Internal Capacity) ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดหรือมีจุดแข็ง และจุดอ่อนในด้านต่างๆหรือไม่อย่างไรใน ลักษณะนี้นโยบายจะประสบความสำเร็จต้องอาศัยโครงสร้างองค์การบุคลากรงบประมาณ สถานที่วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่หน่วยงานที่มีสมรรถนะภายในค่อนข้างสูงจะมีโอกาสที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในทางตรงข้ามหากหน่วยงานที่มีสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำจะส่งผลทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแก้ไขที่ตัวองค์การเช่นการขาดงบประมาณ การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ และการขาดวัสดุอุปกรณ์เป็นต้น

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นที่พฤติกรรม และวัฒนธรรมองค์การโดยเฉพาะภาวะผู้นำการสร้างแรงจูงใจการทำงานเป็นทีมการสร้างความผูกพันยอมรับร่วมกัน และการมีส่วนรวม (Participation) ของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า "การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงน่า จะเป็นเรื่องแรงจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมการสร้างความผูกพันของสมาชิก ในองค์การการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา" ทั้งนี้เพราะเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำเอานโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

4. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การที่พยายาม จะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์การตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การในทัศนะนี้หมายความว่าสมาชิกในองค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารญาณ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้การยัดเยียดนโยบายใหม่ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานหรือวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการนอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบายเหล่านั้นเข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่

ประจำวันของผู้ปฏิบัติกล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตามหรืออาจจะใช้อำนาจดุลยพินิจของการตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อตัวนโยบาย

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบดังกล่าวเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายดังกล่าวไป ปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การกลุ่มหรือสถาบัน และปัจจัยภายนอกองค์การตัวแบบนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่างๆที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัตตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มาขึ้น หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุดไม่ว่าจะเป็นในรูปของการใช้ความสามารถ เพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อการสร้างพลังมวลชน เพื่อก่อให้เกิดแรงกดดันเป็นต้นดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอมแสวงหาแรง สนับสนุนจากภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบดังกล่าวมองว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้น มีอยู่หลายประการอาทิสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการในการติดต่อสื่อสารการให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มากก็น้อยตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวจะเห็นว่า บางตัวแบบใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยพิจารณา เฉพาะปัจจัยภายในองค์การเท่านั้น เช่น ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลตัวแบบที่เน้น การจัดการตัวแบบการพัฒนาองค์การตัวแบบ กระบวนการของระบบราชการแต่บางตัวแบบสามารถนำมาใช้ในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ครอบคลุมเพราะพิจารณาทั้งปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยภายนอกองค์การ เช่น ตัวแบบทางการเมือง ตัวแบบทั่วไปเป็นต้น

ดังนั้น การที่เราจะนำตัวแบบใดไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า นโยบายสาธารณะนั้นๆสำเร็จหรือไม่สำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้าง เราต้องพิจารณาดูว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นนโยบายประเภทใด หากเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม และต้องอาศัยการสนับสนุนจากหลาย ๆ ฝ่าย

ตลอดจนเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เราก็ควรใช้ตัวแบบที่มีความครอบคลุมมากมาวิเคราะห์

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่าย เพราะมีกระบวนการและกลไกการดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อนในแง่ดังกล่าวอาจอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากนักแต่ถ้า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องที่มีการดำเนินงานยุ่งยากซับซ้อน กรณีนี้อาจจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จมากขึ้น จากการทบทวนผลงานทางวิชาการของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Meter & Horn, 1975 : 445-488) ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

1.มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจนสามารถวัดได้ (Measurable) และมีความเป็นได้ในการนำไปปฏิบัติ(Sensible) การวัดได้และปฏิบัติได้ถือว่า เป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายกำหนดไว้ไม่ชัดเจนย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่น นโยบายเผยแพร่ประชาธิปไตยเป็นนโยบายที่วัดได้ยาก เพราะไม่รู้ว่าจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดว่าประชาชนรู้ และเข้าใจประชาธิปไตยที่ผ่านมา เคยมีผู้กำหนดเครื่องวัดประชาธิปไตยโดยใช้เปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง ถ้ามีคนไปใช้สิทธิ์มากแสดงว่าคนมีความรู้เรื่องประชาธิปไตยดี ซึ่งการพิจารณาเพียงเปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งนั้น อาจทำให้การวิเคราะห์หรือการประเมินผลคลาดเคลื่อนได้เพราะประชาชนบางแห่งไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง เพราะสาเหตุจูงใจอื่นที่มิใช่การมีจิตสำนึกเรื่องประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแต่อาจไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งด้วยอามิสสินจ้าง ดังนั้นเราจะต้องพิจารณาว่าควรจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดจึงจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของนโยบายหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร เพราะกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ บางครั้งผู้ปฏิบัติจึงต้องดีความวัตถุประสงค์เอง แต่ถ้าหากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนหรือมีรายละเอียดมากเกินไปก็อาจทำให้ผูกมัด และไม่ยืดหยุ่นในการปฏิบัติเท่าที่ควร

2. งบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆงบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆ ที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ

2.1 ความสำคัญของงบประมาณงบประมาณมีความสำคัญดังนี้คือ

2.1.1 งบประมาณเป็นเครื่องชี้วัดขีดความสามารถขององค์การที่สำคัญประการหนึ่ง

2.1.2 งบประมาณช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลดังคำกล่าวที่ว่า "เครื่องยนต์ทำงานได้ต้องมีน้ำมันหล่อลื่น" ฉันใดก็ดี "การนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าจะให้บรรลุผลสำเร็จก็ต้องมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอฉันนั้น"

2.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ "แรงจูงใจ" (Motive) หมายถึง สิ่งจูงใจหรือสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความต้องการขององค์การ และของตนเองให้บรรลุผลสำเร็จซึ่งสิ่งจูงใจแบ่งเป็นสิ่งจูงใจภายนอกอัน ได้แก่ สิ่งของรางวัล ค่าตอบแทนการเลื่อนขั้นเงินเดือน กรณีพิเศษการเลื่อนตำแหน่งการให้โบนัส การให้ศึกษาดูงานกรณีพิเศษ ฯลฯ ส่วนสิ่งจูงใจภายในได้แก่ การยอมรับการยกย่องชมเชยการให้กำลังใจ การให้เกียรติยศชื่อเสียง ฯลฯ ส่วนการจูงในเชิงลบในแง่ของการปฏิบัติงานล้มเหลว เช่น การลดขั้นเงินเดือน การระงับการขึ้นเงินเดือน การโยกย้ายให้ไปตำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่าเป็นต้น นักวิชาการเชื่อว่าการให้สิ่งจูงใจอย่างเพียงพอจะทำให้ผู้ปฏิบัตินำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้สิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) เพราะจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถ ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่าสิ่งจูงใจมีความสำคัญ (บุญทัน ดอกไธสง, 2539 : 245) ดังนี้คือ

2.2.1 ช่วยจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ และเต็มความสามารถภายใต้เงื่อนไขการให้แรงจูงใจที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ

2.2.2 สอดคล้องกับทฤษฎีการจูงใจของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ที่เน้นการจูงใจในการทำงานโดยมีความเชื่อว่า "องค์การที่มีการใช้แรงจูงใจ จะมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานที่ยึดกฎระเบียบมาก"

2.2.3 จะนำไปสู่การพัฒนาองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้รับบริการในเชิงบวกด้วย

3. การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ

"ผู้ปฏิบัติ" หมายถึงผู้ปฏิบัติตามนโยบายหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วน "ผู้รับบริการ" หมายถึงผู้ที่จะได้รับประโยชน์การบริหารงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมนั้นอาจเรียกว่าเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (อุทัย เลาหวิเชียร, 2544 : 152) ซึ่งสอดคล้องกับหลักจิตวิทยาองค์การ คือ การสร้างความรู้สึกว่ามีความสำคัญ (Sense of Importance) และการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นอาจมีหลายระดับการจะให้ผู้ปฏิบัติ และผู้รับบริการมีส่วนร่วมในระดับใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการด้วย

จากผลการวิจัยพบว่าองค์การที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน และมีความรู้สึกเต็มใจในการทำงานจะทำให้ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมดำเนินกิจกรรมร่วม

ติดตาม และการควบคุมตลอดจนการร่วมให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย

4. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

การติดต่อสื่อสาร เป็นการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงความคิดเห็นความรู้สึกต่างๆระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยการใช้คำพูดอักษรสัญลักษณ์ต่างๆ หรือข่าวสาร สำหรับความสำคัญของการติดต่อสื่อสารนั้น คือช่วยให้การสั่งงานต่างๆ และการรับข่าวสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน หรือระหว่างองค์การได้เป็นอย่างดีรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร (อรุณ รักธรรม, 2538 : 490- 501) แบ่งออกเป็น

4.1 การติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ ที่เป็นระบบที่ข้าราชการส่วนใหญ่รู้จักระบบนี้ประกอบด้วย การตอบจดหมายแบบทางการการส่งหนังสือการสั่งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

4.2 การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยเน้นความชอบพอและความเชื่อถือในกลุ่มสมาชิกจึงทำให้ข้อมูลข่าวสารเผยแพร่อย่างรวดเร็ว ซึ่งบางครั้งข้อมูลก็อาจคลาดเคลื่อนได้

4.3 ระบบของการติดต่อสื่อสารนั้นแบ่งออกเป็น

4.3.1 การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียวเช่นการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาลงมายังหน่วยงานระดับล่าง ด้วยระบบเอกสารระบบสื่อสารมวลชนจากวิทยุโทรทัศน์ซึ่งผู้ฟังไม่มีโอกาสซักถาม

4.3.2 การติดต่อสื่อสารแบบสองทางคือ การติดต่อสื่อสารที่มีการโต้ตอบ และมีผลสะท้อนกลับระหว่างผู้ส่ง และผู้รับข่าวสารกล่าวโดยสรุป ถ้าการติดต่อสื่อสารชัดเจนไม่คลุมเครือ และเปิดโอกาสให้มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง และมีเครื่องมือติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยในการปฏิบัติงานอาทิ โทรศัพท์ แฟกซ์ อินเทอร์เน็ต ย่อมจะเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยง่าย เพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติ และผู้บริหารและประชาชน หรือผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆในทางตรงกันข้าม ถ้าระบบการติดต่อสื่อสารไม่คล่องตัวเครื่องมือสื่อสารไม่ทันสมัย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติย่อมปฏิบัติงานล่าช้าให้บริการประชาชนไม่เป็นที่พึงพอใจ นโยบายนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

5. คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ

คุณลักษณะที่เหมาะสมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จมีเครื่องชี้วัดได้ดังนี้คือ

5.1 มีบุคลากรผู้ร่วมปฏิบัติงานเพียงพอและมีคุณภาพ

5.2 มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนรู้ว่าใครมีหน้าที่อะไรระดับไหนขึ้นตรงต่อใคร

5.3 มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การที่ดี

5.4 ความกระตือรือร้นของหน่วยปฏิบัติงาน

5.5 ระดับการติดต่อสื่อสารแบบเปิดของหน่วยปฏิบัติ

5.6 ความสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติกับองค์การที่กำหนดนโยบายในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการได้รับการยอมรับ และปฏิบัติอย่างจริงจัง ในระบบราชการไทยโดยนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM.) มาประยุกต์ใช้ (สุเทพ เชาวลิต, 2548 : 10-11) เช่นการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีการบริหารที่มุงผลสัมฤทธิ์ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การการปรับปรุงกระบวนการ และวิธีการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) การบริหารความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น นอกจากนั้นข้าราชการต้องมีการปรับค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานใหม่ โดยเน้นแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ (กพร.) ที่เสนอว่าข้าราชการพลเรือนยุคใหม่จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถมีศักยภาพและสมรรถนะ (Competency) หลัก 5 ประการ (ข้าราชการพลเรือนกับสมรรถนะหลัก (Competency) คือ ประการแรก มีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) ประการที่สอง มีการบริการที่ดี (Service Mind) ประการที่สาม มีการสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) ประการที่สี่ มีจริยธรรม (Integrity) ประการที่ห้า มีความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) นอกจากนั้นเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทันต่อเหตุการณ์ สามารถปรับมุมมองรวมทั้งวิธีการทำงานให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมสามารถนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในองค์การได้อย่างเหมาะสม และที่สำคัญยิ่งในปัจจุบันข้าราชการไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใด หรือระดับใดก็ตาม จะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจให้มีพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อทำให้ระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพ ที่จะเอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

6. สภาวะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้นด้วย อาทิ ถ้าสภาวะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศในขณะนั้นเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ราคาน้ำมันแพง สินค้ามีราคาสูง หรือสินค้าบางอย่างขาดตลาดงบประมาณแผ่นดินถูกตัดทอน ย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานตามโครงการ หรือหากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

บ่อย การเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองสูง อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งถ้าโครงการไม่บรรลุผลสำเร็จ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงาน และนโยบายด้วย

7. การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ

หน่วยปฏิบัติคือระบบราชการ ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย หน่วยปฏิบัติระดับสูง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยปฏิบัติระดับกลางอันได้แก่ หน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยปฏิบัติระดับล่าง อันได้แก่ หน่วยงานที่ปฏิบัติในระดับพื้นที่ หรือระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับประชาชนและผู้รับบริการโดยตรง ถ้าทิศทางของการสนับสนุนเป็นลักษณะการยอมรับ และเต็มใจปฏิบัติตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ย่อมสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง หรือระดับต่ำ ก็ย่อมจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นคงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก หรือบางครั้งยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึก ขาดความรอบคอบละเลยต่อหน้าที่ประพฤติมิชอบ หรืออาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มต่างๆ ก็ย่อมจะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จหรือ นโยบายล้มเหลวได้ส่วนเอ็ดวาร์ด และชาร์แคนสกี้ (Edwards & Sharkansky) เสนอว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงมีหลายประการในที่นี้ขอนำเสนอเพียงบางประการ (อุทัย เลาหวิเชียร, 2544 : 343 -350) คือ

7.1 ปัจจัยเกี่ยวกับระบบการติดต่อสื่อสารนั่น คือ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ และความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้างการสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุด และต้องมีความชัดเจน (Clarity) ถูกต้อง (Accurate) และมีความสอดคล้องกันโดยเฉพาะในเรื่องหนึ่งๆ ที่มีหลายคำสั่งงาน จึงจะเดินไปด้วยดีหากแต่ละคำสั่งขัดกันผู้ปฏิบัติก็จะปฏิบัติด้วยความยากลำบากการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลสำเร็จได้

7.2 ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอัน ได้แก่ อัตรากำลัง ความรู้ความสามารถของบุคลากร งบประมาณข่าวสารข้อมูลรวมทั้งสิ่งจูงใจต่างๆเช่น การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่งตลอดจนมาตรการในการลงโทษกรณีที่การปฏิบัติตามนโยบายล้มเหลว แต่มาตรการเหล่านั้นต้องประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบล่วงหน้า

7.3 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่มี"การเมืองในระบบราชการ" และให้พิจารณาว่ามีการแข่งขันกันหรือไม่ หากมีระบบการเมืองเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานจนทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการบริการสาธารณะที่ดี แต่

มุ่งประโยชน์ของฝ่ายการเมือง หรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเองเป็นที่ตั้ง การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็อาจสำเร็จแต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่ที่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำงานเพื่อเอาใจฝ่ายการเมืองอย่างเดียวจนไม่คำนึงถึงประชาชนส่วนรวม

7.4 มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่นระเบียบที่ว่าด้วยงานพัสดุระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างระเบียบงานสารบรรณ ฯลฯ ซึ่งมาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ แต่ไม่อาจเอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

7.5 การติดตามผลถือว่า เป็นปัจจัยที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้ทราบว่ามีการปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่มีปัญหา และอุปสรรคอย่างไรควรหามาตรหารในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไรหากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการติดตามประเมินผลนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ที่เป็นระบบย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีโอกาสสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้

จากปัจจัยต่าง ๆที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การปัจจัยภายในองค์การที่สำคัญก็คือ ทรัพยากรในการบริหารจะต้องเพียงพอมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ดี มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีการมีภาวะผู้นำที่ดีการร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา และมีระบบการติดตามประเมินผลที่ดีส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง สภาวะเศรษฐกิจและสังคม ขณะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และสังคมตลอดจน ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายใน 2 ลักษณะคือ แนวคิดแบบ Top-Down ซึ่งให้ความสำคัญกับตัวนโยบาย และการควบคุมการนานโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง และแนวคิดแบบ Bottom-Up ที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้ปฏิบัติในระดับล่างว่า ส่งผลต่อความสำเร็จของการนานโยบายไปปฏิบัติมากกว่า (วรเดช จันทรศร, 2552 : 76) โดยจากการศึกษาของ Lipsky (1980) ที่ศึกษาวิธีการดาเนินงานของผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Street-level Bureaucrat) ในการดำเนินงานสาธารณะ โดยค้นพบว่า สถานการณ์ และเงื่อนไขในการดำเนินงานที่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง ต้องเผชิญส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้น ต้องตัดสินใจดำเนินงานภายใต้ทรัพยากรที่มี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดแนวทางในการดำเนินงาน ตามแผนงานเดียวกันในลักษณะที่แตกต่างกันไป ตามแต่เงื่อนไขและข้อจำกัดที่ แต่ละบุคคลหรือแต่ละหน่วยงานเผชิญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับการศึกษาของ Sorg (1983) ที่ศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการในระดับปฏิบัติการ ใน 2 มิติคือ พฤติกรรมด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ และพฤติกรรมในการยินยอมทำตาม ซึ่งส่งผลให้ผู้ปฏิบัติในระดับ

ล่างมีพฤติกรรมที่หลากหลายในการดำเนินงานตามนโยบาย และนำไปสู่ความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาของทั้ง 2 ท่าน จึงเป็นข้อค้นพบที่สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง เป็นกลไกที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกลายเป็นอีกประเด็นที่สำคัญที่ควรให้ความสนใจโดยการศึกษาของ Sorgสามารถจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างได้ 4 รูปแบบ คือ 1.แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ 2.แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ 3.แบบตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จและ 4.แบบตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2548 , 64-67)

พฤติกรรมประเภทแรก คือ แบบตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จ (intentional compliance) เป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนา ในการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติระดับล่างเหล่านี้ จะต้องมีความรู้ความสามารถ และเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายอย่างแจ่มชัด ตลอดจนต้องมีทรัพยากรทางการบริหารเพียงพอ และไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากข้อจำกัดสภาพแวดล้อมของนโยบายพฤติกรรมประเภทที่สอง คือ แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (intentionnon-compliance) เป็นพฤติกรรมที่สามารถเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น นโยบายขาดความชัดเจนด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงทำให้เกิดพฤติกรรมที่ทำเกินหรือ พฤติกรรมที่ทำขาด หรืออาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติระดับล่างยังขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเพียงพอ ในส่วนความหมายของพฤติกรรมที่ทำเกิน เป็นพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้ประโยชน์แก่ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ และผู้ที่ไม่สมควรได้รับประโยชน์คละเคล้ากันไป ทำให้เกิดความเสียหายต่อนโยบายนั้น ในลักษณะที่ “ผู้ที่ไม่สมควรได้ กลับได้” และ “ผู้ที่สมควรได้ กลับได้น้อยกว่าที่ควร” ส่วนพฤติกรรมที่ทำขาดหมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างให้ประโยชน์กับผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์น้อยเกินไป หรือจำกัดอยู่ในกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์เพียงวงแคบ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อนโยบายในลักษณะ “ผู้ที่สมควรได้ กลับไม่ได้” และ “ผู้ที่สมควรได้ กลับได้น้อยกว่าที่ควร” พฤติกรรมประเภทนี้สามารถแก้ไขได้หากมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายให้มีความชัดเจน มีคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินตาม มีการจัดที่ปรึกษา และการอบรมสัมมนา หรือการจัดสอนงาน มีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สร้างให้เกิดกลไกของการควบคุมขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง พฤติกรรมประเภทที่สาม คือ แบบตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ (unintentional non-compliance) เป็นพฤติกรรมที่มีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะแสวงหาผลประโยชน์หรือเป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือต่องการจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมประเภทนี้สามารถแบ่งย่อยได้หลายแบบด้วยกัน ได้แก่ พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการตั้งใจเปลี่ยนเป้าหมาย หรือตั้งใจเปลี่ยนวิธีการขั้นตอน พฤติกรรมการเปลี่ยนเป้าหมายและไม่ทำตามขั้นตอนนี้รวมเรียกว่า Replacement พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการใช้กฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือ พวกเตะถ่วง พวกผักชีโรยหน้า พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยแสดงออกอย่างเปิดเผย

พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการผลักภาระให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนหรือย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น พฤติกรรมประเภทที่สามนี้จะสามารถแก้ไขให้น้อยลงได้โดยอาศัยวิธีการต่อไปนี้ คือ

1. ให้ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ได้รับทราบสิทธิของตน

2. ให้สื่อมวลชน องค์การสาธารณะประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุล

3. ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามารับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบ โดยทำการประชาสัมพันธ์ทางสื่อ จัดสัมมนา หรือจัดทำประชาพิจารณ์

4. เตรียมทรัพยากรในการบริหารไว้ให้เพียงพอ

5. มีแหล่งข้อมูลอ้างอิงจากหลายๆ แหล่ง โดยเฉพาะจากองค์กรเอกชน สื่อมวลชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เชื่อถือได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการค้นหาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว

6. กำหนดมาตรการลงโทษที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาค

7. สรรหาผู้ที่มีความซื่อสัตย์ มีประวัติดีเพื่อมาดำรงตำแหน่งผู้ปฏิบัติงาน

8. จัดอบรมสัมมนา เพื่อขอรับทราบความคิดเห็น สร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ

พฤติกรรมประเภทที่สี่ คือ แบบตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ร่วมมือ แต่ทำไม่สำเร็จ ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเพราะระบบที่เข้มแข็งสามารถตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ได้

ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบางครั้งอาจ จะประสบความสำเร็จบางครั้งอาจประสบความล้มเหลวปัญหาก็คือ จะใช้อะไรเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวในประเด็นนี้ ริพพลีย์และแฟรงคลิน (Ripley & Franklin) (จุมพล หนิมพานิช, 2547 : 156-157) ได้เสนอเครื่องชี้วัดหรือแนวทางที่จะวัดความสำเร็จการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังนี้

แนวทางแรก สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือสูงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมสูงไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำนั่นย่อม หมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูง

แนวทางที่สอง สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบอย่างราบรื่นและปราศจากปัญหาถ้าการปฏิบัติตามนโยบายเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใดระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม สามารถวัดได้จากการที่นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น และหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงปรารถนา หรือไม่ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็ว และเป็นไปตามที่คาดหวังระดับความสำเร็จก็ย่อมมีสูง

นอกจากนั้น ปิยะนุช คล้ายเงิน (2550 : 85) ได้เสนอว่าการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่น บทบาทของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายควบคุมกำกับดูแลระบบราชการ และข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการปฏิบัติโดยตรง และผู้รับบริการทั้งในแง่บุคคล และกลุ่มซึ่งเป็นผู้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งบทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันหากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีความจริงจังและจริงใจ ในการปฏิบัติงานนโยบายนั้นย่อมสำเร็จได้ง่ายและยังขึ้นอยู่กับคุณลักษณะต่างๆ ของนโยบายเช่นความชัดเจนของนโยบายการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงานกระบวนการให้คุณให้โทษตลอดจนการติดตามประเมินผล

จากการพิจารณา แนวทางการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าแนวทางแรกนั้นเน้นปัญหาของพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบการพัฒนาองค์การ ที่เน้นภาวะผู้นำ และการมีส่วนร่วมของของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งการวัด เช่นนี้ เป็นการมองเพียงแค่การมีส่วนร่วมมิได้มองที่ผลการปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับแนวทางที่สองมองการปราศจากปัญหาและความขัดแย้ง จึงจะถือได้ว่าการนำนโยบายนั้นปฏิบัติสำเร็จ ซึ่งเป็นการวัดที่มีข้อบกพร่อง เพราะในโลกของความเป็นจริงการนำนโยบายไปปฏิบัติหลาย นโยบายมักเผชิญกับปัญหาและความขัดแย้งไม่มากก็น้อย เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งแนวทางการปฏิบัติและวัฒนธรรมการทำงานย่อมแตกต่างกันบ้างเป็นธรรมดา ตลอดจนหลายนโยบายเกี่ยวข้องกับประชาชนด้วย ซึ่งความขัดแย้งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ หรือเหตุผลทางการเมือง ซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีวิธีลดความขัดแย้ง และเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส โดยถือว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดา มิใช่สิ่งเลวร้าย ถ้าที่ใดมีความขัดแย้งอย่างอ่อนๆ ที่นั่นนำมาซึ่งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจสำเร็จได้ไม่ยาก ส่วนแนวทางที่สามนั้นมองความสำเร็จของนโยบายในลักษณะที่กว้าง เพราะมองเพียงแค่นโยบายนั้นเกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือผลกระทบเชิงบวก และถ้าเห็นผลระยะสั้นก็ถือว่านโยบายนั้นมีระดับความสำเร็จสูง ซึ่งความเป็นจริงแล้วความสำเร็จของนโยบายมิใช่มองเพียงแค่ผลผลิต (Output) เท่านั้น ควรมองถึงผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) เชิงลบในระยะยาวด้วย

ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในขั้นตอนการของนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น แนวคิดของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญมากและพิจารณาว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสลับซับซ้อนในแง่ต่างๆ มากทั้งในแง่บทบาทของหน่วยงานที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติ

หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ซึ่งเป็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ (วรเดช จันทรศร, 2541 : 49-65) ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การ"สมรรถนะขององค์การ" หมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์การในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร ถ้านโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่ถ้าบุคลากรในระบบราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้ และความสามารถในการเข้ามาร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้ก็ย่อม จะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติยกตัวอย่างในระบบราชการไทยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมัก จะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมัก จะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบททั้งนี้ เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากัน และในอดีตที่ผ่านมาคนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการเช่นย้ายเพราะมีความผิดทางวินัยหรือไม่มีทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสปฏิบัติงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกล จึงนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมากก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย

1.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างขององค์การที่รับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไปมีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์การเป็นองค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาวยึดกฎระเบียบมากย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

1.4 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การจะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์การที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลาหรือเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ทันสมัย เช่น"นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ" ถ้าอาวุธเครื่องมือสื่อสาร

เครื่องมือตรวจสารเสพติดยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ หรือเก่าล้าสมัยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

2. ปัญหาด้านการควบคุม เป็นความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงานหรือโครงการปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเพิ่มมากขึ้นถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัด หรือควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติได้ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุม จะมีน้อยถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบายแผนงานและโครงการชัดเจน มีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจนมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานตลอดจนมีวิธีในการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทย เมื่อแปลงเป็นแผนงานและโครงการและมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้วแต่มักขาดการควบคุมติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ หรือประเมินผลแบบรวบยอด คือ ประเมินทั้งก่อนมีโครงการระหว่างโครงการและหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจังหรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเป็นต้น

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตามก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์การจากการสำรวจผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าเหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจและไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพราะปัจจัยดังนี้คือ

3.1 สมาชิกในองค์การไม่เข้าใจในนโยบายนั้น จึงไม่ให้ความร่วมมือบางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัยประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย และคิดว่านโยบายดังกล่าวทำให้สมาชิกต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสมาชิกจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

3.2 สมาชิกในองค์การไม่เชื่อว่านโยบายนั้น จะสามารถแก้ปัญหาได้จริงจึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3.3 สมาชิกในองค์การไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติ ในโครงการหรือนโยบายนั้นเพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.4 ระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

3.5 การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.6 การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

4. ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้องปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ คือปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์การหลัก

และองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าองค์การหลักขาดการประสานงานที่ดีขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อการให้ความร่วมมือขององค์การอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้ หรือถ้ามีองค์การที่เกี่ยวข้องใน การนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินความจำเป็นก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้เช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่นๆที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติซึ่งทำให้ข้าราชการไม่จริงจังและจริงใจ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติถ้านโยบายนั้น เป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลที่คนไม่สนับสนุนและที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็ คือ การคอรัปชั่นในระบบราชการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร

3. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมารัฐบาลของประเทศที่พัฒนาทั้งในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือและออสเตรเลียได้เร่งปฏิรูประบบราชการทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านั้นประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจทั้งในเรื่องการแข่งขันการค้าระหว่างประเทศ การใช้จ่ายของรัฐที่มีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายรวมทั้งประเทศ ปัญหาการขาดดุลของงบประมาณภาครัฐและปัญหาเรื่องความล่าช้าในการบริการประชาชน รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจึงต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารงานราชการให้มีความทันสมัยขจัดความไม่คล่องตัวทางการบริหารตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์การบริหารแบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสาคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบมาใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจเอกชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 145) โดยมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานกำหนดยุทธศาสตร์วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรพร้อมทั้งต้องสร้างดัวชี้วัดความสาเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้

3.1 ความหมายและแนวความคิดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มักจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective : MBO) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management) ซึ่งมีแนวความคิดหลักเหมือนกัน แม้ว่าจะแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียด การบริหารแบบมุ่งสัมฤทธิ์ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ฮูด (Hood, 1999 อ้างถึงใน ศักรินทร์ วิชาธรรม, 2552 : 35) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการในการปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิผล

(Effectiveness) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความเสี่ยง กำกับติดตามกระบวนการดำเนินงานเพื่อการบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543 : 146) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์การต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์(2543 : 12) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ว่าเป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้ากระบวนการผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators : KPIs) รวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย (Targets) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ไว้ล่วงหน้าโดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์การ และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การ

การบริหารงานของภาครัฐในอดีตจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎ ระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์การให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการกำหนดตัวบ่งชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators - KPI) ไว้อย่างชัดเจน เป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์การ การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวบ่งชี้วัดดังกล่าว การยืดหยุ่นทางการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

ปัจจัยหลักพื้นฐานที่ทำให้การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จคือ การมีระบบข้อมูลที่เที่ยงตรงเชื่อถือได้ ไม่ว่าจะเป็นระบบข้อมูลตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบความคืบหน้าของการปฏิบัติงาน หรือระบบการเงินและบัญชีที่สามารถให้ข้อมูลแยกรายโครงการเพื่อให้ทราบต้นทุนค่าใช้จ่ายในแต่ละงาน การได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจะช่วยให้ผู้บริหารทุกระดับตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) จึงเป็นการบริหารเพื่อการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) เน้นใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ (Effectiveness)

3.2 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน (อ้างถึงใน วีระยุทธ ชาตะกาญจน์, 2547 : 2-3)ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่า ต้องการที่จะทำอะไรอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน(Key Performance Indicators) ในด้านต่าง ๆ

2. การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์การได้ทำการตกลงร่วมเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3. การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้

4. การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.3 ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่ว ๆ ไปดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 20-22)

1. มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ

2. ผู้บริหารทุกระดับในองค์การต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น

3. เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้

4. การตัดสินในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

5. เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์การคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์การจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

6. มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน สู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

7. มีระบบสนับสนุนการทำงาน ในเรื่องระเบียบการทำงาน สถานที่ อุปกรณ์ในการทำงาน เช่น มีระเบียบที่สั้นกระชับในเรื่องที่จำเป็นเท่านั้น มีสถานที่ทำงานที่สะอาด เป็นระเบียบ และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนให้สามารถตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องและให้บริการได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา

3.4 การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ดัวบ่งชี้วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์การ/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายแหล่งสนับสนุนงบประมาณ ฯลฯ การเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรและองค์การเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการบริหาร การพัฒนาองค์การ การออกแบบ/ทบทวนโปรแกรม กระบวนการดำเนินงานขององค์การหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการที่พึงต้องดำเนินการคู่ขนานหรือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการผลงาน มีกิจกรรม/กระบวนการที่สำคัญ การกำหนดผลลัพธ์ (ดัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐาน) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการวัดผลการปฏิบัติงาน ผู้ดำเนินการ/องค์การจะต้องระบุหรือคัดเลือกกิจกรรมหลักที่มีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์และพันธกิจขององค์การ พร้อมทั้งระบุหรือกำหนดดัวบ่งชี้วัดผลงานและมาตรฐานที่ต้องการบรรลุถึงของแต่ละกิจกรรม การกำหนดดัวบ่งชี้วัดผลงานเพื่อดำเนินการวัดผลการปฏิบัติงานจะดำเนินการภายใต้กรอบของระบบการดำเนินงานทั่วไป

การดำเนินกิจกรรมจะมีจุดเริ่มต้นที่วัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งได้แก่ การระบุถึงรายละเอียดของผลงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่คาดหวังที่ส่วนใหญ่จะต้องพัฒนามาจากวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งมีปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่จะเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน ได้แก่

1. ความประหยัด (Economy) หมายถึงการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตหรือการดำเนินกิจกรรม

2. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิต

จริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้าซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม/องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. ความมีประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึงระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

3.5 ตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วยตัวชี้ที่สำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2545 : 27 – 28)

3.5.1 ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า(Input Indicators) ได้แก่ จำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัดถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

3.5.2 ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับอบรมการพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษาเป็นต้น

3.5.3 ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicators) หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดีและยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริการ (Qualirylneicators) เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์การ เป็นต้น

3.5.4 ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) หมายถึงตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสำเร็จการศึกษา เวลาการทำงานในการปรับสภาพพื้นฐานผิวถนน 1 กิโลเมตร

3.5.5 ตัวชี้วัดสารสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) หมายถึงข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วนสมบูรณ์และทันกาล

3.6 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543 : 39 – 42)

1. ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ คือ สนับสนุนในการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน

1.1 การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

1.2 การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าการวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

2. การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น

2.1 การพัฒนาดัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและการตัดสินใจนั้น จะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้นๆ กับผู้มีส่วนได้เสียกับงานนั้นๆ ด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมีทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงดัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะให้มีดัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

2.2 การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูล ผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจเนื้อหาสาระของโครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลซึ่งจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาดามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผน

หรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นการรายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์ได้ จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

3. การพัฒนาบุคลากรและองค์การ ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องการพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สภาวะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะสับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนเปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

สรุปการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Besed Management : RBM) เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting Sustem : PBBS) ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากขึ้นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นอยู่ที่การสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators) ที่มีความตรงเป็นที่ยอมรับ และสะดวกในการนำไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับติดตาม และรายงานผลการดำเนินงานขององค์การ

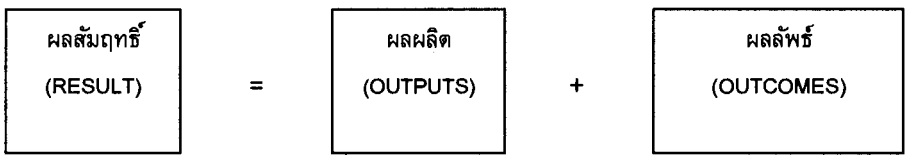
4. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับการนำมาใช้ในระบบงานราชการ

แนวคิดดั้งเดิมของการวัดผลสำเร็จในการทำงานขององค์การภาครัฐได้ยึดเอาความสำเร็จตามความถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการเป็นตัวชี้วัดผลสาเร็จในการทำงาน แต่เมื่อบริบทของสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้การบริหารงานของภาครัฐทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้าน เช่น การบริหารงานภาครัฐได้ถูกบีบบังคับให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นแต่ใช้ทรัพยากรน้อยลง การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น การผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารงาน รวมถึงมีการนาเอามาตรฐานทางการบริหาร ศีลธรรม และ

จริยธรรมเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาระบบราชการโดยเน้นการยึดผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก และเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานเพื่อประชาชน

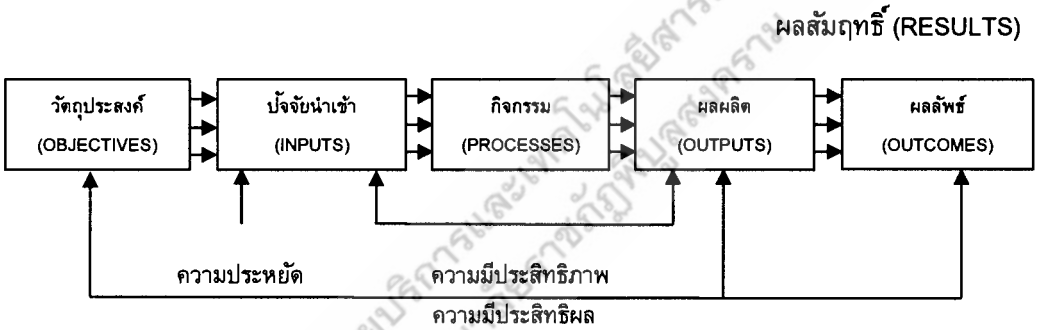
การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

(Result Based Management-RBM)



คือ การบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลการปฏิบัติงานหรือผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก

กรอบความคิดเรื่องการวัดผลสัมฤทธิ์



ภาพ 2 กรอบแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

(**ที่มา** : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : ออนไลน์)

4.1 การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระบบราชการ

จากหลักการและแนวคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้นำมาสู่การปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยเชื่อมโยงกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน รวมถึงมีความสัมพันธ์กับเครื่องมืออื่นๆ สำหรับปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ได้มีแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ ดังนี้

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สาคัญๆ 4 ขั้นตอน (Williams, 1998 : 25-27 และทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 151-152) ดังนี้

4.1.1 การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งองค์การจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไร อย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ ให้ได้มา

ซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จขององค์การ และสร้างดัวชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ

4.1.2 การกำหนดรายละเอียดของดัวชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์การได้ทำการดกลงร่วมกันเกี่ยวกับดัวชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของดัวชี้วัดดังกล่าวทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และสถานที่หรือความครอบคลุม อันเป็นเป้าหมายของแต่ละดัวชี้วัด

4.1.3 การวัดและการดรวจสอบผลการดำเนินงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการดรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละดัวชี้วัดตามเงื่อนไขที่กาหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นดัน เพื่อแสดงความก้าวหน้า และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปดามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการดรวจสอบผลการดาเนินงานเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้

4.1.4 การให้รางวัลดอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะด้องมีการให้รางวัลดอบแทนดามระดับของผลงานที่ได้ดกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาดรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปดามเป้าหมายที่กาหนดไว้

4.2 ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2544 : 21-23) ได้กล่าวถึง องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ควรมีลักษณะทั่วไปดังต่อไปนี้

4.2.1 มีพันธกิจ วัดถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิดและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทางานดามกฎระเบียบ

4.2.2 ผู้บริหารทุกระดับในองค์การด่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน และเป้าหมายเหล่านั้นควรจะสั้นกระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีพื้นฐานมาจากพันธกิจขององค์การนั้น

4.2.3 เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยมีดัวชี้วัดที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถดิดดามผลการปฏิบัดิงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัดิงานกับองค์กรอื่นๆที่มีลักษณะงานและภารกิจ ที่เทียบเคียงกันได้

4.2.4 การดัดสินในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการด่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าดอบแทน สวัสดิการและรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมินจากผลการปฏิบัดิงานเป็นหลัก

4.2.5 เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์การคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์การจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไร และทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

4.2.6 มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคนสู่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ปัญหา และสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ทั้งนี้นอกจากจะช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

4.2.7 มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์เป็นองค์การที่มุ่งมั่นจะทางานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กาหนดไว้ เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดี

4.2.8 เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจดี เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลยพินิจในการทำงานที่กว้างขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้รับการตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

4.3 ตัวบ่งชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ที่สาคัญดังต่อไปนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543 : 148-150 และสุพจน์ ทรายแก้ว, 2543 : 137-138)

4.3.1 ตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า ได้แก่ จำนวนทรัพยากรโดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้ จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

4.3.2 ตัวบ่งชี้วัดผลผลิต เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณ จำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับอบรมการพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น

4.3.3 ตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์ หมายถึง ตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดี และยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริการ เช่น จำนวนสินค้าที่ชารุด จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชาระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานขององค์การ เป็นต้น

4.3.4 ตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ หมายถึง ตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสำเร็จการศึกษา เวลาการทำงานในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร

4.3.5 ตัวบ่งชี้วัดความคุ้มค่า หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลลัพธ์ที่แสดงถึงความคุ้มค่าที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยให้ผู้ว่างงานได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน

4.3.6 ตัวบ่งชี้วัดปริมาณงาน หมายถึง ข้อมูลที่แสดงถึงความต้องการในการใช้บริการ หรือภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร จำนวนพยาบาลต่อคนไข้ใน จำนวนใบสมัครงานที่ได้รับในแต่ละวัน เป็นต้น

4.3.7 ตัวบ่งชี้สารสนเทศเชิงอธิบาย หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น ทั้งนี้ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์และทันต่อสถานการณ์

4.4 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีองค์ประกอบที่สาคัญ ได้แก่ (สุพจน์ บุญวิเศษ, 2549 : 6)

4.4.1 การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์การ โดยวัตถุ ประสงค์และเป้าหมายขององค์การ คือ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายจึงเป็นสิ่งสาคัญที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงเริ่มต้นที่การกำหนดวิสัยทัศน์และทบทวนพันธกิจภายใต้ภาวะแวดล้อมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ เป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก

4.4.2 การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานโดยมีการกำหนดปัจจัยหลักและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงาน ซึ่งในแต่ละด้านต้องมากำหนดดัวชี้วัดและรายละเอียดต่างๆเพื่อให้มีความสมดุลกัน

4.4.3 การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมายการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เน้นเรื่องภาระความรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมาย อำนาจหน้าที่ทรัพยากรที่ใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ ระยะเวลาของสัญญา

4.4.4 การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อช่วยในการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อนำมาสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงานและการประเมินผลที่ต้องอาศัย

ข้อเท็จจริงและตัวเลขต่าง ๆ มากขึ้น ความรู้และเครื่องมือของเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพขึ้น

4.4.5 การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง การปรับปรุงงานถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะการดำเนินงานย่อมมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น หรือแม้จะไม่พบปัญหาอุปสรรคก็อาจจะพบวิธีการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ที่ดีขึ้นกว่าเดิม

4.4.6 การวัดและประเมินผลงานเป็นการวัดผลการดาเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพบความแตกต่างก็นำมาวิเคราะห์หาสาเหตุเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาต่อไป

4.4.7 การจัดวางกลไกการตรวจสอบการบริหารแนวนี้จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นในการบริหารสาหรับการปรับตัวขององค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลง

4.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ

ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการแทนสานักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำหลักการและเครื่องมือในการพัฒนาองค์การหลายประการมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการบริหารจัดการหลายประการ ซึ่ง ก.พ.ร.(2546) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 - พ.ศ.2550) และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประเด็น ประกอบด้วย 1.การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทางาน 2.การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ 4.การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5.การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ 6.การเสริมสร้างระบบราชการไทยให้ทันสมัย และ 7.การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้สร้างเครื่องมือเพื่อช่วยในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 1.การตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดีตามมาตรา 3/1 วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงานต่าง ๆ 2.การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงาน 3.การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะสื่อมวลชน นักวิชาการ ธุรกิจเอกชน องค์กรประชาสังคม และประชาชน เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานปรับปรุงการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และ 4.การติดตามและประเมินผล โดยจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ได้กำหนดกรอบการประเมินผลการพัฒนาระบบ

ราชการสำหรับส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัดเพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ (1 กรม / 1 ปฏิรูป) เป็นต้น

มิติที่ 2 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการมีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดค่าใช้จ่าย การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น

มิติที่ 3 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร มีหลักการให้ส่วนราชการแสดงความสามารถในการเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตรากำลังหรือการจัดสรรอัตรากำลังให้คุ้มค่า การมอบอานาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาต ไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับงานเป็นต้น

ซึ่งภายใต้แต่ละมิติของการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการจะประกอบไปด้วยประเด็นการประเมินผลตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในแต่ละประเด็นน้ำหนักการให้คะแนนเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดผลการดำเนินงานแต่ละตัว รวมถึงแนวทางในการดำเนินงาน

4.6 สมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษายุคใหม่ตามกรอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพ ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีการพัฒนาผลงานให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง การปฏิรูปราชการกำลังเป็นเรื่องที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้ความสนใจมาก เนื่องจากการับรู้ข่าวสารของประชาชนทั่วโลกเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีผลให้ความต้องการบริการของประชาชนได้รับการยกระดับสูงขึ้น ความล่าช้า ความไม่สะดวกและคุณภาพการบริการของรัฐ เป็นปัญหาที่รัฐบาลทุกประเทศกำลังเร่งปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป ได้แก่ การบริการของรัฐที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทันการณ์ งานล่าช้า ซับซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการให้บริการของภาคธุรกิจเอกชน มีกฎระเบียบรุงรังไม่ยืดหยุ่น ระบบทำงานไม่โปร่งใสและไม่สามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทัน

ต่อความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลกยุคโลกกาภิวัฒน์ที่มีการแข่งขันสูง (จีระ งอกศิลป์, 2550 : 77)

ในอดีตการบริหารงานของรัฐจะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุซึ่งได้แก่ ทรัพยากรต่างๆ ที่รัฐจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน คือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ โดยเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ และความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐานแต่การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน (จีระ งอกศิลป์, 2550 : 79) โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ/งานเป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรนั้นให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ ที่มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานหลัก (Key Performance Indicators - KPI) ไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์การ การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยใช้ตัวชี้วัด ดังกล่าวในการยืดหยุ่นในการบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานและให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นแบบตรงตามความต้องการของลูกค้า คือประชาชน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการจัดหาให้ได้ทรัพยากรการบริหารมาอย่างประหยัด (Economy) การบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิผล (Effectiveness) และความประหยัด คือ การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิตโดยการใช้ปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ทรัพยากรในการผลิตด้วยราคาต่ำที่สุด ความมีประสิทธิภาพ คือ การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต (Output) ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าของโครงการ

2. การบริการที่ดี (Service mind) หมายถึง ความตั้งใจในการปรับปรุงระบบบริการให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการคุณภาพการให้บริการที่ดีขึ้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 มีมติกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลงร้อยละ 30 - 50 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสมอ โดยให้กระบวนงานหลักจำนวน 3 - 5 กระบวนงานมาดำเนินการก่อนในปี พ.ศ.2546 แล้วขยายผลการดำเนินงานให้ครบทุกกระบวนงานภายในปี พ.ศ.2550 ซึ่งการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการถือเป็นเครื่องมือของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปสู่การให้บริการที่มีคุณภาพกับประชาชนผู้ขอรับบริการ การบริการ (Service) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคลหรือองค์การ เพื่อตอบสนองความต้องการบุคคลอื่นและก่อให้เกิดความพึงพอใจจากผลการกระทำนั้น การบริการในภาษาอังกฤษ คือ service หมายถึง การกระทำที่เป็นไปเพื่อความช่วยเหลือเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น ในลักษณะขอการปฏิบัติด้วยความเอาใจใส่ ใกล้ชิด อบอุ่น มีไมตรีจิต การบริการที่ดีย่อมมีผลดีต่อการปฏิบัติงาน ความล้มเหลว

ในการบริการจะเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงหากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น การให้บริการที่ดีและมีคุณภาพต้องอาศัยเทคนิค กลยุทธ์ ทักษะที่ทำให้ชนะใจผู้รับบริการ หลักพื้นฐานของการบริการทำให้ผู้รับบริการพอใจ อย่าให้ผู้รับบริการอยู่นานเกินไป อย่าทำผิดพลาดจนผู้รับบริการเดือนร้อน สร้างบรรยากาศของหน่วยบริการทำให้ผู้รับบริการเกิดความคุ้นเคย เตรียมความสะดวกให้พร้อม การสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริการ มีวิสัยทัศน์ที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน ปรับตัวให้ทันสมัย คำนึงถึงผลลัพธ์มากกว่าวิธีการ ลดความเป็นทางการในการประสานงาน

3. การพัฒนาตนเอง (Self – development) หมายถึง การศึกษา ค้นคว้า หาความรู้ติดตามองค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ในวงวิชาการและวิชาชีพเพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนางาน

ความหมายของการพัฒนาตนเอง (จีระ งอกศิลป์, 2550 : 98) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาตนเอง หมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจทักษะความชำนาญและความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจให้มีสภาพที่สมบูรณ์มากที่สุด การพัฒนาตนเอง เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารและการจัดการศึกษา คนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดมี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1.การพัฒนาบุคลิกภาพ 2. การพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม 3.การพัฒนาวิชาชีพ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการพัฒนาตนเอง 4 ประการ

1. สามารถบริหารจัดการตนเองได้
2. มีความผูกพันต่อองค์การ
3. เสริมสร้างศักยภาพ
4. มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม

หลักการพัฒนาตนเองตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3 หลักการ ได้แก่ ความพอประมาณ มีเหตุผล มีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี มี 2 เงื่อนไข ได้แก่ ความรอบรู้และคุณธรรม กระบวนการในการพัฒนาตนเอง สำรวจตนเอง วิเคราะห์หาสาเหตุความสำเร็จ หรือความล้มเหลวที่ประสบมาวิเคราะห์ความเชื่อ เจตคติ ค่านิยมในการทำงาน วางแผนฝึกอบรมตนเอง กำหนดเป้าหมาย กำหนดวิธีการ ฝึกฝนตนเองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ประเมินผลและปรับปรุงแก้ไขวิธีการในการพัฒนาตนเอง มีหลายวิธี วิธีการเพื่อนช่วยเพื่อน วิธีการเลียนแบบ การศึกษาด้วยตนเอง การเรียนรู้จากประสบการณ์ การใช้กัลยาณมิตร

4. การทำงานเป็นทีม (Teamwork) หมายถึง การให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือสนับสนุนเสริมแรงให้กำลังใจแก่เพื่อนร่วมงาน การปรับตัวเข้ากับบุคคลอื่นหรือ แสดงบทบาทผู้นำ ผู้ตามได้อย่างเหมาะสม

สุนันทา เลาหนันทน์ (2540 : 87) ได้ให้ความหมายของทีมงานไว้ว่า ทีมงาน หมายถึง กลุ่มของบุคคลที่ทำงานร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม

ช่วยกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ และสมาชิกผู้ร่วมทีมต่างมีความพอใจในการทำงานนั้น ดังนั้น การทำงานเป็นทีมช่วยทำให้องค์การสามารถรวมพลังงานในการปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปได้ดีทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ ส่งผลให้องค์การเจริญก้าวหน้าทัดเทียมคู่แข่ง หรือพร้อมจะนำหน้าคู่แข่ง

สิทธิโชค วรานุสันติกูล (ม.ป.ป. อ้างถึงใน สุนันทา เลาหนันทน์, 2540 : 61) ได้กล่าวว่า คำสำคัญคำหนึ่งที่ใช้ร่วมกับทีม คือ กลุ่ม ซึ่งในความหมายทางจิตวิทยา หมายถึง การรวมตัวของคนหลายคนซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างสม่ำเสมอในช่วงเวลาหนึ่ง คนเหล่านั้นจะมีการรับรู้ในตนเองว่า พวกเขาขึ้นต่อกันและกันในอันที่จะปฏิบัติการเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน มีการตั้งข้อสังเกตว่าทีมงานก็คือ กลุ่ม เพียงแต่ต้องการจะเน้นให้เด่นชัดว่าเป็นกลุ่มทำงาน ซึ่งสมาชิกทุกคนมีภารกิจที่จะต้องสังเกตว่าทีมงานก็คือ กลุ่ม เพียงแต่ต้องการจะเน้นให้เด่นชัดว่าเป็นกลุ่มทำงาน ซึ่งสมาชิกทุกคนมีภารกิจที่จะต้องทำงานประสานกันตามบทบาทของตนเองเพื่อที่จะให้ภารกิจนั้นบรรลุเป้าหมายร่วมกันของกลุ่ม

ณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์ และคณะ (2545 : 10) ให้ความหมายของทีมงานไว้ว่า ทีมงาน หมายถึง กลุ่มคนที่ต้องมาทำงานร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันและเป็นการรวมตัวที่จะต้องอาศัยความเข้าใจ ความผูกพัน และความร่วมมือซึ่งกันและกันของสมาชิกในกลุ่ม เพื่อที่สมาชิกแต่ละคนจะสามารถทำงานร่วมกัน จนประสบความสำเร็จและบรรลุเป้าหมายสูงสุดของทีมสมาชิก

สรุปได้ว่า ทีมงาน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เดียวกันร่วมกันปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างโดยมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคล เพื่อให้งานบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ร่วมกัน อาจเป็นทีมงานถาวร หรือทีมงานชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ

ลักษณะของทีมงานที่ดี

การทำงานในลักษณะทีมงานจะประสบผลสำเร็จได้ถ้ามีระบบการทำงานร่วมกันที่ดี อันประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้ (สุนันทา เลาหนันทน์, 2540 : 114-124)

1. มีการกำหนดนโยบาย จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงานที่ชัดเจนว่ามีความต้องการให้เกิดผลอย่างไร มีทิศทางในการทำงานอย่างไร กำหนดเป้าหมายไว้อย่างไร

2. สมาชิกทุกคนของทีมงานรับทราบนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการทำงานอย่างทั่วถึงเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

3. สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา กรณีที่เกิดปัญหาจากการทำงานโดยให้ทุกคนได้รับทราบปัญหาและแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกัน มิใช่เป็นปัญหาของคนใดคนหนึ่งแต่ปันเป็นหร่วมกัน

4. การกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในทีมงานมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและไม่เกิดความซ้ำซ้อนกัน

5. การสื่อสารระหว่างสมาชิกในทีมงานเป็นการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way communication) มีการสื่อสารแบบเปิดเผยตรงไปตรงมาทุกคนรับทราบข้อมูลข่าวสาร

6. มีความคิดริเริ่มในการทำงานอยู่เสมอ ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่กับการทำงานแบบเดิม ผู้จัดการปรับปรุงการทำงานโดยอาศัยความคิดเห็นของทุกคนในทีมงานนั้น

7. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีที่เป็นปัญหาสำคัญมีความสลับซับซ้อนยากที่จะหาข้อยุติได้ ควรทำการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยหลักการและเหตุผลให้เป็นที่ยอมรับและพึงพอใจของคนทุกฝ่าย

8. สมาชิกในทีมงานมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันมีความซื่อสัตย์จริงใจในการทำงาน พึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะช่วยเสริมการทำงานเป็นทีมที่ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี

ลักษณะของทีมงานที่มีปัญหามักมีอาการที่แสดงออกที่น่าจะสังเกตเห็นได้ดังนี้

1. การทำงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายทิศทางการทำงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ขาดการประสานงาน ทำงานซ้ำซ้อนกัน

2. มีการร้องทุกข์ หรือแสดงความไม่พอใจ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกทางกริยาอาการ หรือคำพูดก็ตาม

3. เกิดความขัดแย้งกันไม่สามารถลงกันได้ มีการแบ่งออกเป็นฝ่าย เป็นพวก ขาดความสามัคคี

4. ความกระตือรือร้น ความสนใจในงานน้อยลง สมาชิกไม่ทุ่มเทแรงกาย แรงใจ สละเวลาและความสามารถในการทำงานอย่างแท้จริง ขาดความคิดริเริ่ม

5. เกิดความสับสนในการทำงาน ไม่ทราบนโยบายในการทำงานที่ชัดเจน อาจเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงบ่อย และขาดการสื่อสารที่ดีต่อกัน

6. การทำงานผิดพลาดบ่อย เกิดความเสียหาย หรือล่าช้า โดยไม่น่าจะเกิดขึ้น ขาดความระมัดระวังในการทำงาน ขาดความสนใจ

7. พฤติกรรมการแสดงออกของสมาชิกในทีมงานเริ่มมีการต่อต้าน ไม่ให้ความร่วมมือ ขาดการมีส่วนร่วม การแสดงปฏิกิริยาไม่พอใจบางอย่าง

8. ได้รับการร้องเรียนหรือดำหนิต่อว่าจากผู้เกี่ยวข้อง

5. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ผู้วิจัยได้ทบทวนสาระที่สำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากนักวิชาการไทย

และต่างประเทศได้แก่ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) คริสโดเฟอร์ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์น และเทดแกเบอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) และทศพร ศิริสัมพันธ์ เพื่อให้ได้มุมมองเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ครอบคลุมในประเด็นต่างๆ จากนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์

การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดีโดยที่แนวคิดการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a management philosophy used by Governments since the 1980 stomodernise the Public Sector) แนวความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (Managerialism) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิตและผลลัพธ์และความคุมค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553 : 218)

บอสตัน (Boston, 1996) ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ

2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process Accountability) มาเน้นภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใชค้วามสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับโดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการกำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์ และไม่ใช่เชิงพาณิชยอ์อกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

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

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (Corporate Image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัย และความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต

ฮูด (Hood, 1991) ได้อธิบายหลกัการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1. เน้นการบริหารจัดการแบบมืออาชีพ ที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการมีอำนาจอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. มีการกำหนดวัดถุประสงค์ และดัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยมุ่งวัดผลงานจากดัวชี้วัดที่กำหนดไว้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงานตามดัวชี้วัด

3. รับผิดชอบต่อผลงานมากกว่า กระบวนการโดยการดำเนินงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดในกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบ

4. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมขั้นดอน หรือกระบวนการทำงาน

5. เน้นการปรับโครงสร้างให้เล็กลง โดยมีขนาดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานตลอดจนต้องมีการปล่อยงานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมางานจากภายนอก

6. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการผูกขาดและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น

7. มีการปรับวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยนำเข้าวิธีการและเทคนิคการบริหารจากภาคธุรกิจมาใชก้ารบริหารภาครัฐ

8. มุ่งเน้นการเสริมสร้างวินัยทางการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

ออสบอร์น และแกเบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อ Reinventing Government แนวคิดของ Reinventing Government กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลอย่างมากจากผลงานในหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่าง มากในประเทศสหรัฐอเมริกาถึงกับได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Holzerและ Nufrioว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมภาคราชการ (Reinventing Government) มีดังต่อไปนี้

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)

2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owne government)

3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขัน การให้บริการสาธารณะ (a competitive government)

4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (Amission – Driven Government)

5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (A Results Oriented Government)

6. ต้องการใหระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่า ที่จะสนองตอบต่อความตอ้งการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (A Customer Driven Government)

7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (An Enterprising Government)

8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่า ที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้(An Anticipatory Government)

9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการทำงานเป็นทีม (A Decentralized Government)

10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (A Market-Oriented Government)

สำหรับประเทศไทย แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร ที่เรียกว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2546) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549)

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน
2. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
3. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น
4. เกิดประสิทธิภาพ
5. เกิดความคุ้มค่า
6. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป้าหมายดังกล่าวเป็นเป้าหมายเบื้องต้นอันจะนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่สำคัญ คือ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้ามั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

โดยสรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) NPM หมายถึงการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result) เป็น

เป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการบริหารจัดการองค์กร ปรับบทบาท ภารกิจ การมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร โดยใช้หลักการบริหารที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพการบริการ และเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้น มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์การสู่ความเป็นเลิศ

6. บริบททั่วไปของตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

6.1 ประวัติความเป็นมาของจังหวัดพิษณุโลก

จังหวัดพิษณุโลก มีที่ตั้งเมือง 2 แห่ง แห่งแรกเป็นเมืองโบราณ มีอายุประมาณ 1,000 ปีเศษ ขอมมีอำนาจในดินแดนแถบนี้และสร้างขึ้นประมาณพุทธศตวรรษที่ 15 ก่อนสมัยกรุงสุโขทัยเป็น ราชธานีอยู่ห่างจากตัวเมืองปัจจุบันไปทางทิศใต้ประมาณ 5 กิโลเมตร (ตรงวัดจุฬามณี) เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า เมืองสองแควเพราะตั้งอยู่ระหว่างแควแม่น้ำน่านกับลำน้ำแควน้อย แต่ปัจจุบันแควน้อยเปลี่ยนไปไหลออกแม่น้ำน่านเหนือเมืองขึ้นไปราว 10 กิโลเมตร

ต่อมา พ.ศ.1800 พ่อเมืองชาวไทย 2 คน คือ พ่อขุนบางกลางท่าว พ่อเมืองบางยาง (อำเภอนครไทยปัจจุบัน)กับพ่อขุนผาเมือง เจ้าเมืองราด (อาจอยู่ไม่ไกลจากเมืองบางยางนัก) ได้รวมกำลังเข้าตีแย่งเมืองสุโขทัยได้จากขอมพ่อขุนผาเมืองจึงสถาปนาพ่อขุนบางกลางท่าว ขึ้นเป็น "พ่อขุนศรีอินทราทิตย์" ครองเมืองสุโขทัย เมืองสองแควจึงขึ้นอยู่กับกรุงสุโขทัยแต่นั้นมา

ครั้น พ.ศ.1900 สมเด็จพระมหาธรรมราชาลิไทแห่งเมืองสุโขทัย โปรดให้ย้ายเมืองสองแควมาตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งเมืองพิษณุโลกปัจจุบันคงเรียกนามว่า เมืองสองแควอยู่ตามเดิม ทรงสถาปนา เป็นเมืองลูกหลวง ให้พญาไสยลือไท ราชโอรสมาครอง

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี จึงได้นามว่า "เมืองพิษณุโลก" พิษณุโลกเป็นเมืองสำคัญที่สุดในสมัยโบราณและเป็นเมืองหน้าศึกในสมัยโบราณอีกเช่นกันมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง มีประวัติอยู่ในพระราชพงศาวดารไทยยิ่งกว่าเมืองอื่น ๆ เมื่อกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เพราะตั้งอยู่ในชัยภูมิที่เหมาะสม โดยเป็นเมืองศูนย์กลางในราชอาณาจักรฝ่ายเหนือต่อมาเป็นราชธานีแทนกรุงศรีอยุธยา ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถ เป็นเวลานานถึง 25 ปี (แต่ พ.ศ.2006 – 2031)และเป็นเมืองอุปราช เมืองลูกหลวง ซึ่งกษัตริย์กรุงศรีอยุธยา ส่งพระมหาอุปราชพระราชโอรสมาครอง สมเด็จพระนเรศวรมหาราชกษัตริย์ผู้ทรงกอบกู้เอกราชของชาติไทยก็ทรงมีพระราชสมภพ ณ เมืองนี้

ต่อมา พ.ศ.2318 สมัยกรุงธนบุรี พม่ายกทัพมาตีเมืองไทย อะแซหวุ่นกี้เป็นแม่ทัพทำ สงครามถือตามแบบอย่างพระเจ้าหงสาวดีบุเรงนองยก ทัพเข้าเมืองตากหมายตี

หัวเมืองเหนือ เพื่อตัดกำลังเสียก่อน แล้วดีดะถึงกรุงธนบุรีต่อลงมาถึงเมืองพิษณุโลก ขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกยังดำรงพระยศเป็นพระยาจักรี นำทัพไปตั้งอยู่ที่เชียงใหม่กับเจ้าพระยาสุรสีห์ โดยหมายจะตีเมืองเชียงแสนจากพม่าเมื่อ ทราบข่าวว่าพม่ายกเข้ามาตีเมืองดาก เจ้าพระยาทั้งสองจึงยกกองทัพมาป้องกันเมืองพิษณุโลก ขณะนั้น อะแซ หวุ่นกี้ ได้ล้อมเมืองพิษณุโลกไว้แล้วพระยา จักรีและพระยาสุรสีห์ ได้ช่วยกันป้องกันเป็นสามารถทั้ง ๆ ที่มีกำลังทหารน้อยกว่ามาก พม่ากับไทยผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะอยู่หลายครั้งจน อะแซหวุ่นกี้ยกย่องฝีมือและอยากจะเห็นตัวเจ้าพระยาจักรี เจ้าพระยาจักรีจึงได้ออกมายืนม้าให้ดูตัว ณ สถานที่ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งสำนักงานเทศบาล เมืองพิษณุโลก (เดิม) เมื่ออะแซหวุ่นกี้ได้พิจารณาดูลักษณะเจ้าพระยาจักรีแล้วสรรเสริญว่า "ท่านนี้รูปงาม ฝีมือก็เข้มแข็ง อาจสู้รบเราผู้เป็นผู้เฒ่าได้จงอุดส่าห์รักษาตัวไว้ภายหน้าจะได้เป็นกษัตริย์แท้" แล้วให้เอาเครื่องม้าทองสำรับหนึ่ง กับสักหลาดพับหนึ่ง ดินสอแก้ว 2 ก้อนน้ำมันดิบ 2 หม้อ ให้เจ้าพระยาจักรี เจ้าพระยาจักรีก็ให้เครื่องตอบแทนตามสมควร และก่อนจะกลับเข้าค่ายได้บอกกับเจ้าพระยาจักรีว่า" จงรักษาเมืองให้มั่นคงเถิด เราจะตีเอาเมืองพิษณุโลกให้ได้ในครั้งนี้ไป ภายภาคหน้าพม่าจะตีเมืองไทยไม่ได้อีกแล้ว"พม่า ล้อมเมืองอยู่ถึง 4 เดือน กำลังพลและกำลังเสบียงอาหาร ในเมืองพิษณุโลกเกิดขาดแคลน เจ้าพระยาจักรีพาชาวเมืองอพยพตีฝ่ากองทัพพม่าที่ตั้งล้อมอยู่หนีออกไปได้ พม่าจึงได้เผาเมืองเสียหายนับเป็นครั้งสุดท้ายที่พม่ามาตีเมืองพิษณุโลก

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ.2325 พิษณุโลก ก็ยังเป็นเมืองเอกขึ้นตรงต่อกรุงเทพตลอดถึง พ.ศ.2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะเมืองพิษณุโลกขึ้นเป็นมณฑล เรียกว่า "มณฑลพิษณุโลก" ต่อมาเมื่อได้ประกาศยกเลิกแล้ว จึงมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ และได้เป็นที่ตั้งเขตและที่ตั้งภาคของส่วนราชการต่างๆ จนถึงปัจจุบันนี้

6.2 ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

เดิมตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก มีฐานะเป็นกองกำกับการ และเรียกชื่อนามหน่วยว่า กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก มีหัวหน้าส่วนราชการ ระดับผู้กำกับการเป็นหัวหน้า จนกระทั่ง ปี พ.ศ.2532 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2532 เรื่อง กำหนดหน่วยงานเขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองและหน่วยงานราชการกรมตำรวจ ยกเลิกการกำหนดหน่วยงานในระดับกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก และกำหนดใหม่เป็น "ตำรวจภูธรจังหวัด" มีเขตอำนาจการรับผิดชอบ และเขตพื้นที่การปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญาภายในเขตพื้นที่ และจังหวัด และได้กำหนดให้มี ตำรวจภูธรจังหวัดเขต มีเขตอำนาจรับผิดชอบและพื้นที่การปกครอง ใน

การปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญา ภายในเขตพื้นที่ของอำเภอต่างๆ ตามประกาศจัดตั้งตำรวจภูธรจังหวัดเขตของกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยตั้งตำรวจภูธรจังหวัดเขต ตามประกาศฉบับ ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2532 โดยในส่วนของจังหวัดพิษณุโลก มีการจัดตั้งเป็น 2 เขต เขต 1 รับผิดชอบอำเภอเมือง, บางระกำ,บางกระทุ่ม และพรหมพิราม เขต 2 รับผิดชอบอำเภอวังทอง, เนินมะปราง, วัดโบสถ์, นครไทย และชาติตระการ หัวหน้าส่วนราชการของตำรวจภูธรจังหวัดเป็นระดับ รองผู้บังคับการทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด และรับผิดชอบตำรวจภูธรจังหวัดเขต 1 ด้วยส่วนตำรวจภูธรจังหวัดเขต 2 มีผู้กำกับการเป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ต่อมาในปี พ.ศ.2536 ได้มีพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ กรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 22 แก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการในส่วนภูมิภาคโดยยุบเลิกการแบ่งเขต ตำรวจภูธรจังหวัดทั่วประเทศ ทำให้หน่วยงานในจังหวัดคงมีเพียงตำรวจภูธรจังหวัด โดยมีผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการ และยังคงเป็นหน่วยงานระดับเดิม และมีหัวหน้าส่วนราชการระดับเดิม ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งสุดท้ายตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2541 จนถึงปัจจุบัน

6.3 ที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพ

ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลกเป็นหน่วยงานระดับกองบังคับการ สังกัดตำรวจภูธรภาค 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติตั้งอยู่ที่ ตำบลหัวรอ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

6.4 สถานภาพกำลังพล

ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก มีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสิ้น 1,606 นาย แยกเป็น

6.4.1 ชั้นสัญญาบัตร	จำนวน	662	นาย
6.4.2 ชั้นประทวน	จำนวน	944	นาย

อัตรากำลังเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในพื้นที่แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจ 1 นายรับผิดชอบประชากร 482 คน รับผิดชอบพื้นที่ 6.21 ตารางกิโลเมตร

6.5 การปกครอง

ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก มี พล.ต.ต.พิสิฐ ตันประเสริฐ เป็นผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก มี พ.ต.อ.นิคม สภาพพร, พ.ต.อ.มนตรี ชุติพงษ์วิเวท, พ.ต.อ.กำธร จันที, พ.ต.อ.สารนัย คงเมือง, และพ.ต.อ.สุชาติ โสรัจจ์ เป็นรองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ฝ่ายอำนวยการมี พ.ต.อ.อาคม ช้างพรายแก้ว เป็น ผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก พ.ต.ท.หญิง ธนัทอร บุญประสพ และ พ.ต.ท.สุดสยาม ภูมิประเสริฐ เป็นรองผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ ตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

การปกครองแบ่งเป็น 18 สถานีตำรวจภูธร , เป็นสถานีตำรวจที่มี ผู้กำกับการเป็นหัวหน้าสถานี จำนวน 9 สถานี สถานีตำรวจที่มี สารวัตรใหญ่เป็นหัวหน้า 2 สถานี สถานีตำรวจที่มี สารวัตรเป็นหัวหน้าสถานี จำนวน 7 สถานี

6.6 การบริหาร

การบริหารงานของตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก ยึดหลักการบริหารตามนโยบายของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

6.6.1 การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำรวจ

โดยการสรรหาบุคคลจากหลายหลากอาชีพ ผู้นำภาคเอกชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ทั้ง ระดับตำรวจภูธรจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับฟังข้อเสนอแนะ และเพื่อทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นำมาปรับปรุงทิศทางการปฏิบัติงานของตำรวจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

6.6.2 การป้องกันเชิงรุกในพื้นที่

โดยปรับกลยุทธ์การทำงานของสายตรวจให้มีมาตรฐานเป็นระบบ ในลักษณะของปฏิบัติการเชิงรุก สืบสภาพพื้นที่ ให้รู้และเข้าใจถึงปัญหาของพื้นที่ปัญหาของชุมชน สามารถแก้ไขปัญหาเข้าถึงจิตใจของประชาชนและสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชนได้ โดยนำกลยุทธ์ใหม่ตามพื้นฐานแนวคิดจาก ทฤษฎี "ตำรวจชุมชน" (Community Policing) อันประกอบด้วยมาตรการสายตรวจชุมชน มาตรการ เพื่อนบ้านระวังภัย และมาตรการชุมชนปลอดยาเสพติดมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ

6.6.3 การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ในสถานีตำรวจ โดยการดำเนินการตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนอย่างต่อเนื่องปรับกระบวนการและระบบการให้บริการประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียว รวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค และเป็นธรรมอย่างแท้จริง

. 6.6.4 การคลี่คลายคดีแบบบูรณาการปรับ ปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนคลี่คลายคดีของสถานีตำรวจ โดยเมื่อมีคดีเกิดขึ้น พนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนและเจ้าหน้าที่สายตรวจต้องร่วมกันรับผิดชอบคดีที่เกิดขึ้น และ ร่วมกันไปตรวจสอบยังสถานที่เกิดเหตุโดยด่วน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและวางแผนคลี่คลายคดี เพื่อติดตามจับกุมผู้กระทำผิดได้อย่างรวดเร็ว

6.6.5 ประกาศสัญญาประชาคมในการให้บริการประชาชนกำหนด หัวข้อเรื่องระยะเวลาในการบริการประชาชน ให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว เพื่อสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้กับประชาชนผู้มารับบริการ

6.6.6 การพัฒนาบุคลากร ข้าราชการตำรวจเป็นทรัพยากรที่สำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงต้องได้รับการ พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้สอดคล้องกับโครงสร้างการกระจายอำนาจและการพัฒนาความเป็นมืออาชีพ เพื่อรอง รับภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างหลากหลาย โดยได้อบรมความรู้ด้านกฎหมายยุทธวิธีตำรวจ การฝึกประจำสัปดาห์ให้กับข้าราชการตำรวจในสังกัด เป็นการเพิ่มพูนความรู้และเตรียมความพร้อมด้านร่างกายก่อนออกปฏิบัติหน้าที่

6.7 การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

มีหลักการปฏิบัติ ดังนี้

6.7.1 ให้ความสำคัญกับศูนย์สืบสวนปราบปรามอาชญากรรม (ศสป.) ซึ่งเป็นหัวใจด้านการข่าว แหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งบุคคลและสถานที่โดยได้มีการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันเสมอ

6.7.2 เน้นการป้องกัน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยให้ข้อมูลข่าวสารชี้ เบาะแสการกระทำผิดทุกรูปแบบรวมทั้งเบาะแสเกี่ยวกับคนร้าย หลังจากนั้น ให้ตำรวจชุดชุมชน และมวลชนสัมพันธ์เข้าปฏิบัติการสืบสภาพพื้นที่ประสานสัมพันธ์กับราษฎรในชุมชนและจัดตั้งกลุ่มเป้าหมาย สายตรวจชุมชน ฯลฯ ชุมชนปลอดยาเสพติดเพื่อการป้องกันตนเอง

6.7.3 เน้นการปฏิบัติของสายตรวจ โดยให้ควบคุม กำกับดูแล การจัดระบบและควบคุม สายตรวจ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดซึ่งการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นการลดช่องโอกาสในการก่ออาชญากรรมของคนร้าย

6.7.4 นำข้อมูลด้านการข่าว ทั้งบุคคลและสถานที่จากศูนย์ปฏิบัติการ (ศสป.) มากำหนด เป้าหมายระดมกวาดล้างอาชญากรรม

6.8 สถานการณ์ความมั่นคงชายแดน

จังหวัดพิษณุโลก มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ด้านอำเภอ ชาติตระการ สถานการณ์สู้รบไม่มี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อยู่ในเกณฑ์ดี ไม่มีช่องทางเข้า – ออกระหว่างพรมแดน

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทัศน์พงษ์ คงทัพ (2550) ได้ศึกษาเรื่อง "ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนชั้นประทวนในสถานีตำรวจนครบาล สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 2" พบว่า เจ้าหน้าที่สืบสวนชั้นประทวน ในสถานีตำรวจนครบาล สังกัดกองบังคับคดีการตำรวจนครบาล 2 มีผลสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนจับกุมและการได้รับคำชมเชยจากบุคคลหรือหน่วยงานอยู่ในระดับปานกลาง การทดสอบสมมติฐาน พบว่า อายุ อายุราชการ มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนชั้นประทวน ด้านการสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิด และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนปัจจัยด้านการทำงาน พบว่า ความรู้ด้านการสืบสวนและวิทยาการ การใช้ประโยชน์จากวิทยาการตำรวจ มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิด และด้านการได้รับคำชมเชยจากบุคคลหรือหน่วยงาน แรงจูงใจ มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จด้านการได้รับคำชมเชยจากบุคคลหรือหน่วยงาน การใช้ประโยชน์จากวิทยาการตำรวจ มีความสัมพันธ์กับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านการเลื่อนขั้นเงินเดือน ข้อเสนอแนะ ควรจัดอบรมความรู้ด้านการสืบสวนและวิทยาการตำรวจให้แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนชั้นประทวนให้มากขึ้น ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนรู้ถึงความสำคัญของการใช้ประโยชน์จากวิทยาการตำรวจมาช่วยในการสืบสวน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม สุดท้ายผู้บังคับบัญชาควรสร้างแรงจูงใจ ให้กับเจ้าหน้าที่สืบสวนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ และเกิดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานต่อไป

จงใจ เขินอำนวย (2551) ได้ศึกษาเรื่อง "ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา" พบว่า 1.ประชาชนที่มารับบริการส่วนใหญ่เป็นชาย อายุระหว่าง 20-29 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรีหรือสูงกว่า อาชีพพนักงานบริษัท/รับจ้างทั่วไป รายได้ต่อเดือน 5,000 – 10,000 บาท สถานภาพโสด และเรื่องที่ขอรับบริการคือแจ้งความเอกสารหาย 2.ประชาชนที่มารับบริการมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการโดยรวม เห็นด้วยอยู่ในระดับมากทุกด้าน คือ ด้านการบริการทั่วไป ด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการควบคุมการจราจร ด้านการประชาสัมพันธ์และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน และด้านการปรับปรุงสถานที่และสภาพแวดล้อม 3.ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และสถานภาพสมรส แตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเรื่องขอรับบริการต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการให้บริการของสถานีตำรวจภูธรพระนครศรีอยุธยา ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ราเชน อิ่มใจ (2551) ได้ศึกษาเรื่อง "การศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนในกองบังคับการกองปราบปราม กองบัญชาการตำรวจ

สอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ" พบว่า 1.ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน อยู่ในระดับสูง 2.เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน ที่มีสถานภาพสมรส ชั้นยศ อายุและระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ไม่แตกต่างกัน ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนที่มีเงินเดือนแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วีรวิทย์ โปร่งจันทึก (2552) ได้ศึกษาเรื่อง "การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกองบังคับการตำรวจน้ำ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ" พบว่า 1.ประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกองบังคับการตำรวจน้ำ อยู่ในระดับปานกลางทั้งในภาพรวมและรายด้าน 2. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การประสานงาน และเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งสามารถอธิบายความผันแปรต่อการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกองบังคับการตำรวจน้ำ ในภาพรวมได้ร้อยละ 44.30 ณ ระดับนัยสำคัญ .05 โดยมีสมการถดถอย ได้แก่ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกองบังคับการตำรวจ 3.แนวทางการปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกองบังคับการตำรวจน้ำ ได้แก่ การบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาล และในการปฏิบัติงานโดยใช้หลักการ I AM READY

ศักรินทร์ วิชาธรรม (2552) ได้ศึกษาเรื่อง "ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานสืบสวนปราบปรามอาชญากรรมของข้าราชการตำรวจ กองบังคับการตำรวจนครบาล 7" พบว่า ข้าราชการตำรวจมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ในภาพรวม อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า เฉพาะด้านอัตรากำลังพล ข้าราชการตำรวจ มีความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับมาก นอกนั้นอยู่ในระดับปานกลางเรียงลำดับจากค่ามากไปน้อยคือ ด้านผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานด้านความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการตำรวจ จำแนกตามลักษณะประชากรศาสตร์ พบว่า ข้าราชการตำรวจที่มีอายุ ประสบการณ์การทำงานฝ่ายสืบสวน ปราบปรามอาชญากรรม และอายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นในภาพรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .01 และ .05 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ข้าราชการตำรวจที่มีอายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวมด้านผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ด้านอัตรากำลังพล และด้านวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และ .05 และข้าราชการตำรวจที่มีประสบการณ์การทำงานฝ่ายสืบสวนปราบปรามอาชญากรรมต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวม ด้านอัตรากำลังพล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณา เป็นรายข้อ พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และ .05

พัชรียา อุดมะ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง "ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง" พบว่า 1.ข้าราชการมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยภาพรวมทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านวัตถุประสงค์ ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกิจกรรม ด้านผลผลิต และด้านผลลัพธ์ อยู่ในระดับปานกลาง 2.ข้าราชการตำรวจที่มีเพศ วุฒิการศึกษา ระดับตำแหน่งงานประสบการณ์การทำงาน หน่วยงานที่ปฏิบัติ และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ที่ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไม่แตกต่างกัน และ 3.ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ 1.ควรจัดสรรจำนวนเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อปริมาณงานเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2.ควรกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานให้เหมาะสม และ 3.ควรพัฒนาบุคลากรให้มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมในทำงานให้เกิดความสร้างสรรค์ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน

ธนะชัย เหลืองเพ็ชรรัตน์ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง "แนวทางการพัฒนาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนในสังกัดตำรวจภูธรภาค 6" พบว่า 1.ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวน ในสังกัดตำรวจภูธรภาค 6 พบว่า ปัจจัยภายในหน่วยงาน โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ปัจจัยภายนอกหน่วยงาน โดยภาพรวม มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง 2.ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวน ในสังกัดตำรวจภูธรภาค 6 จำแนกตามชั้นยศและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสืบสวน พบว่า โดยภาพรวม มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีระดับชั้นยศต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา ด้านวิทยาการตำรวจและเทคโนโลยี และด้านการนำเสนอข่าวของสื่อสารมวลชน ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานสืบสวนต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวน และด้านกลุ่มอิทธิพล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3.แนวทางการพัฒนาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวน ในสังกัดตำรวจภูธรภาค 6 3.1 ด้านภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาต้องมีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีหลักการบริหารงาน เป็นผู้วางแผนนโยบาย เป็นผู้ประสานงาน กล้าตัดสินใจในการทำงานและกล้ารับผิดชอบในหน้าที่ มีความคิดริเริ่ม หัวหน้าหน่วยงานสืบสวนควรมีประสบการณ์ในการทำงานสืบสวนหรือผ่านการอบรมหลักสูตรการสืบสวนมาก่อน 3.2 ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ต้องมีการสร้างกิจกรรมในทีมงานสืบสวน เช่น การประชุมพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การรับประทานอาหารร่วมกัน จัดกิจกรรมเล่นกีฬาด้วยกัน การทำงานเป็นทีม โดยมีการแบ่งหน้าที่กันทำงานอย่างชัดเจน มี

วินัย ให้ความเคารพกันในระหว่างทีมงาน 3.3 ด้านงบประมาณและสวัสดิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้เพียงพอและเหมาะสม โดยการจัดสรรงบประมาณควรดูจากปริมาณงานคดีอาญาในแต่ละสถานีว่ามีมากน้อยเพียงใด และกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ถูกต้อง 3.4 ด้านกำลังพล ต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนให้เหมาะสมกับปริมาณงานในแต่ละสถานีตำรวจ เพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนต้องมีการอบรมหลักสูตรสืบสวนหรือหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับงานสืบสวน 3.5 ด้านขวัญกำลังใจ เมื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผลสำเร็จ ผู้บังคับบัญชาควรมีการชมเชยการทำงาน ด้วยการชมเชยในที่ประชุม ประกาศบอร์ด มอบประกาศนียบัตรหรือประกาศเกียรติคุณ หรือพิจารณาความชอบเป็นกรณีพิเศษ และมีการมอบหมายงานสำคัญให้ทำอย่างเหมาะสม 3.6 ด้านประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่งานสืบสวน เมื่อเกิดคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีสำคัญ ผู้บังคับบัญชาควรออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นชุดเฉพาะกิจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์เข้าร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์น้อย เพื่อเป็นการเรียนรู้และมีการจัดอบรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีประสบการณ์การทำงานคดีสำคัญหรือทำงานคดีสลับซับซ้อนกับหน่วยงานสืบสวนในระดับสถานีตำรวจ ในสังกัดตำรวจภูธรภาค 6 3.7 ด้านวิทยาการตำรวจและเทคโนโลยี สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องประสานข้อมูลให้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทั้งส่วนราชการและภาคเอกชน เช่น สำนักงานประกันสังคม สำนักงานขนส่งทางบก ธนาคาร บัตรเครดิต โรงพยาบาล เป็นต้น เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการสืบค้นประกอบการสืบสวน และเจ้าหน้าที่วิทยาการต้องมีเพียงพอเหมาะสมกับปริมาณงาน มีประสิทธิภาพในการตรวจพิสูจน์ที่แม่นยำ รวดเร็วและน่าเชื่อถือ