

การปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

ธนพร สิงห์ทอง

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

THAI BUREAUCRACY REFORM: A CASE STUDY OF
BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION

THANAPORN SINGTONG

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE

2015

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

ชื่อผู้เขียน นางสาวธนพร ถึงห์ทอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

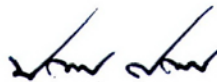
รองศาสตราจารย์ ดร. รวิภา ธรรมโชติ

ประธานกรรมการ

อาจารย์ ดร. พิระพงศ์ ภักดิ์ศรี

อาจารย์ ดร. ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

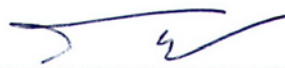
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปัญญา ศิริโรจน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. วรัชยา ศิริวัฒน์)



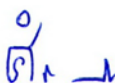
.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. รวิภา ธรรมโชติ)



.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. พิระพงศ์ ภักดิ์ศรี)



.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ)

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การปฏิรูประบบราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

ชื่อผู้เขียน นางสาวชนพร สิงห์ทอง

ชื่อปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2558

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

- | | |
|--------------------------------------|---------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร. รวิภา ธรรมโชติ | ประธานกรรมการ |
| 2. อาจารย์ ดร. พิระพงศ์ ภักศิริ | |
| 3. อาจารย์ ดร. ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ | |

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร โดยเน้นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก ได้แก่ (1) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) (2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth-interview) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informants) แบบเจาะจง ประกอบด้วย ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารระดับเขตนักการเมืองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับสำนัก และระดับเขตของกรุงเทพมหานคร วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า แนวทางการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร และสถานครบาล และการมีส่วนร่วมของพลเมืองกรุงเทพมหานคร (2) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่ง

การปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (2) ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (3) ปัญหาความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต สภาเขตกับประชาชนในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (4) ปัญหาการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครต้องเริ่มจากการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันให้เรียบร้อยก่อน โดยการแก้ไขปรับปรุงในครั้งนี้กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้

ABSTRACT

Thesis Title Thai Bureaucracy Reform: A Case Study of Bangkok
Metropolitan Administration

Student's Name Miss Thanaporn Singtong

Degree Sought Master of Political Science

Academic Year 2015

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Ravipa Thumachote Chairperson
2. Dr. Peerapong Phakeeree
3. Dr. Siriratana Sungsuwan

In this thesis, the researcher examines (1) the issue of reforming the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) bureaucracy. The researcher also studies (2) problems and obstacles confronting efforts to reform the BMA bureaucracy with a focus on qualitative data.

The methods used in data collection were (1) documentary research; and (2) in-depth interviews.

The sample population or key informants were selected purposively. They consisted of BMA administrators, administrators at the district level, local politicians, and personnel involved at the level of BMA offices and districts.

The data collected were descriptively analyzed.

On the basis of research findings, the researcher proposes the following guidelines for reforming the BMA bureaucracy:

(1) A draft should be drawn up for Bangkok Metropolis Administrative Organization Act, B.E. (People issue) containing measures governing the organizational structure of the BMA administration, establishing a BMA Citizens Council and a Metropolitan Council, thereby ensuring the participation of citizens under the jurisdiction of the BMA. (2) A draft should be drawn up for Bangkok Metropolis Administrative Organization Act, B.E. (BMA issue) containing a more complete amendment of pertinent laws.

The problems and obstacles confronting reformers of the BMA bureaucracy are as follows:

(1) The problem of BMA organizational structure by reference to the Bangkok Metropolis Administrative Organization Act, B.E. 2528 (1985). (2) The problem of BMA administrative organization by reference to Bangkok Metropolis Administrative Organization Act, B.E. 2528 (1985) and the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007). (3) The problem of the relationships between the authority and duties of district offices, district councils and citizens in areas under the jurisdiction of district offices by reference to Bangkok Metropolis Administrative Organization Act, B.E. 2528 (1985). (4) The problem stemming from the fact that the

administration of the BMA governor is not responsive to the needs of the citizenry.

In the view of the researcher, reform of the BMA bureaucracy must commence with amendments governing the activities of the current Bangkok Metropolitan Council and the members of District Councils to the end of all citizens being able to participate in the drafting of the Bangkok Metropolis Administrative Organization Act by being allowed to voice their own opinions.

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่อง การศึกษาการปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเกิดจากความกรุณาจากบุคคลหลายฝ่ายอันได้แก่ คณะที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ทุกท่านประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. รวิภา ธรรมโชติ อาจารย์ ดร. พิระพงศ์ ภักสิทธิ์ และ อาจารย์ ดร. ศิริรัตน์ สังข์สุวรรณ ที่สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการถ่ายทอดความรู้ ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ รวมทั้งให้กำลังใจตลอดการทําวิจัยครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีองค์ความรู้ในการพัฒนาความคิด และกำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารระดับสำนักงานเขต ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และนักการเมืองท้องถิ่น ที่สละเวลาให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ให้ความช่วยเหลือตลอดการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณมารดา พี่ชาย น้องชาย ที่สนับสนุนการศึกษาค้นคว้านี้ และให้กำลังใจตลอดหลักสูตรของการศึกษา ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถข้ามผ่านอุปสรรคทั้งปวงได้จนประสบความสำเร็จ

ธนพร สิงห์ทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
สารบัญตาราง.....	(12)
สารบัญภาพประกอบ.....	(13)
บทที่	
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
คำถามของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการ และการปฏิรูประบบราชการ.....	7
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	12
การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร.....	25
การปฏิรูประบบราชการ.....	42
การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ.....	45
ทฤษฎีระบบราชการ.....	73
ทฤษฎีการบริหาร.....	85
ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	90
ทฤษฎีประสิทธิภาพ.....	98
ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.....	102

บทที่	หน้า
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	111
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	118
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	120
วิธีการวิจัย.....	120
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	122
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	123
การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	123
การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ.....	126
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	126
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	127
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	129
โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร.....	129
ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร.....	144
รูปแบบและการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร.....	154
ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	161
5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	167
สรุปผลการวิจัย.....	167
อภิปรายผล.....	170
ข้อเสนอแนะ.....	175
บรรณานุกรม.....	177
ประวัติผู้วิจัย.....	183

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 เปรียบเทียบรูปแบบของคำการสมัยใหม่.....	97

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1 การจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นรูปพีระมิด.....	77
2 แสดงลักษณะโครงสร้างตำแหน่งและอำนาจหน้าที่.....	78
3 การบริหารเชิงกลยุทธ์.....	93
4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	118

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาหลักของระบบราชการไทย คือ ความล่าช้า เนื่องจากเป็นระบบที่ได้ใช้มาเป็นเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาของเอกชนและสังคมโลก ลักษณะความสำคัญของความล่าช้า ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อนขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย และการรวมอำนาจผูกขาดโดยรัฐ ด้วยการชี้นำ และแทรกแซงกลไกตลาด ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดการมีส่วนร่วม และสร้างความบิดเบือนในระบบเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ สภาพปัญหาที่ชัดเจน คือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจบริการหน่วยงานภาครัฐ ประกอบกับข้อจำกัดของโครงสร้าง และกฎระเบียบต่าง ๆ ส่งผลให้ขาดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และไม่สามารถทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจอย่างสูงสุดในการให้บริการประชาชน (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2541, หน้า 24)

กรุงเทพมหานคร เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้ระบบราชการของไทย กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีคนจำนวนมากอาศัยอยู่ และเป็นเมืองที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาสิ่งต่าง ๆ เพื่อมุ่งหน้าสู่ความเป็นมหานคร เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศจึงต้องมีการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นศูนย์กลางแห่งการคมนาคม การท่องเที่ยว ส่วนในด้านของสังคมกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของการศึกษา และเมื่อมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากการให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ จึงเป็นปัญหาตามมาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าเหล่านั้น หน่วยงานราชการเป็น

หน่วยงานที่ให้บริการประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย จึงเป็นธรรมดาที่ประชาชนจะตั้งความหวังกับการให้บริการของหน่วยงานราชการว่า จะต้องมีความรวดเร็ว สะดวก ไม่มีขั้นตอนที่ซับซ้อน และสามารถให้บริการ และรองรับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองหลวงแห่งนี้ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่กรุงเทพมหานครก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการของไทยโดยทั่วไป คือ เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ ไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงเกิดความล่าช้า ไม่มีการพัฒนาให้ควบคู่ไปกับภาคเอกชนและประเทศต่าง ๆ ในโลก เป็นผลให้ระบบราชการขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองได้ตามความต้องการ อีกทั้งปัญหาหลักของหน่วยงานราชการ คือ โครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับการกิจ เห็นได้ชัดเจนจากการที่หน่วยงานราชการมีรูปแบบโครงสร้างเหมือนกัน แม้ว่าภารกิจที่ปฏิบัติจะแตกต่างกัน ลักษณะโครงสร้างแบบสูตรสำเร็จนี้ทำให้กฎระเบียบ และระบบการบริหารจัดการขาดความยืดหยุ่น การทำงานจึงเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และอีกสาเหตุหนึ่งของความสลับซับซ้อนของโครงสร้างภาครัฐ คือ การขยายบทบาทอำนาจอย่างขาดการวางแผนที่รอบคอบ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงเกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และความไม่ชัดเจนในหน้าที่ในหลายกรณี หน่วยงานราชการได้รวมเอางานต้องมีการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้าง กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งระบบการบริหารจัดการ ด้านงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านพัสดุ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงราชการให้เกิดสภาพดังกล่าวจำเป็นต้องพัฒนาให้ราชการมีความสามารถในการมองเชิงกลยุทธ์มากยิ่งขึ้น การที่จะต้องตระหนักถึง และสร้างกลไกการร่วมมือระหว่างราชการกับภาคอื่น ๆ ของสังคม ในการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนแปลงจากการเน้นการควบคุมปัจจัยการผลิต และกฎระเบียบมาเป็นการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงาน และการปรับโครงสร้างราชการให้มีความหลากหลายเหมาะสมกับงานแต่ละประเภท แต่ในขณะเดียวกันสามารถเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งระบบ ทิศทางดังกล่าวนับว่าเป็นสิ่งท้าทายสำหรับข้าราชการในการปรับปรุงราชการหรือการปฏิรูประบบราชการ (ทิพาดี เมฆสุวรรณ, 2541, หน้า 33-34)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร และเพื่อผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกรุงเทพมหานครต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2528-2558
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเป็นข้อมูลให้กับกรุงเทพมหานครในการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามของการวิจัย

1. การปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2528-2558 เป็นอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครมีอะไรบ้าง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเน้นศึกษาการปฏิรูประบบราชการของไทย โดยใช้กรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษาในการวิจัย และเพื่อให้การวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์จึงได้กำหนดขอบเขตในการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของไทย โดยใช้กรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษา ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาถึงการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การดำเนินการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทาง สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้อย่างบูรณาการในทางวิชาการ เพื่อศึกษาถึงการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เนื่องด้วยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้กรณีศึกษา (case study method) โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษา

ประชากร เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูปของระบบราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ประชากรที่ใช้ในการศึกษาจึงต้องมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ประกอบด้วย ผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 ท่าน ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้บริหารระดับเขต จำนวน 2 ท่าน ข้าราชการทั้งในระดับสำนัก และระดับเขตของกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 ท่าน

3. ช่วงระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 - เดือนตุลาคม 2558 โดยผู้วิจัยเน้นศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร

นิยามศัพท์เฉพาะ

กรุงเทพมหานคร หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย

การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน การจัดการภายในของระบบราชการ

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้น โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ ได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) และการบริหาร (management) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การบริหารราชการ หมายถึง กระบวนการของการบริหารงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ กระบวนการของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติถึงประชาชน กระบวนการซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

การบริการ หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการหรือก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ กิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคล หรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ สนับสนุน ทำประโยชน์ต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้หมายถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้าง หมายถึง โครงสร้างผังบังคับบัญชา หรือผังการดำเนินงานอย่างเป็นลำดับขั้น

เทคโนโลยี หมายถึง การดำเนินการใด ๆ โดยการใช้ระบบต่าง ๆ ในการดำเนินการ ไม่ว่าจะดำเนินการโดยการใช้คนในการสั่งการระบบ หรือการดำเนินการเองของระบบ ซึ่งเทคโนโลยีคือสิ่งที่แสดงถึงความล้ำหน้า ทันสมัย และการพัฒนาขององค์กรนั้น ๆ

ระบบ หมายถึง ขั้นตอนที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ เช่น หน่วยงาน วิธีการปฏิบัติ คำสั่ง และเอกสารต่าง ๆ

ระบบราชการ หมายถึง องค์กรขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารภายในที่ซับซ้อน มีสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีการระบุอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ระบบการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ใช้ระบบการสอบจึงทำให้การเข้ารับราชการถือเป็นอาชีพ (career) ที่มั่นคง การติดต่อสัมพันธ์เป็นแบบทางการ การปฏิบัติหน้าที่เป็นงานประจำ (routine) การทำงานอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย และการบริหารงานโดยใช้หลักความรอบคอบซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความล่าช้า (red tape)

วิธิดำเนินการ หมายถึง ขั้นตอนหรือวิธีการที่นำมาใช้ปฏิบัติเพื่อให้การปฏิรูปดำเนินไปถึงเป้าหมายได้

อัตรากำลัง หมายถึง บุคลากรในองค์กรที่สามารถดำเนินการในส่วนต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบวิธีการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2528-2558
2. ได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร
3. ผลการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลให้กับกรุงเทพมหานครในการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี ดำรงบทบาท เอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไทย และการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งศึกษาพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงของการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร แล้วนำมารวบรวมเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาวิธีการแก้ไขปัญหา เนื้อหา และความน่าเชื่อถือโดยมีแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการ และการปฏิรูประบบราชการ
2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร
4. การปฏิรูประบบราชการ
5. การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ
6. ทฤษฎีระบบราชการ
7. ทฤษฎีการบริหาร
8. ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่
9. ทฤษฎีประสิทธิภาพ
10. ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
11. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
12. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการ และการปฏิรูประบบราชการ

คำว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยชาวฝรั่งเศส ชื่อ Vincent de Gournay เมื่อปี ค.ศ. 1745 เพื่อบรรยายถึงลักษณะของรัฐบาล

ปรัสเซีย ในความหมายในทางที่ไม่ดีว่า อำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการ ระบบราชการ จึงเป็นรูปแบบการบริหารของรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เพิ่มจากรูปแบบการบริหารของ รัฐบาลที่มีอยู่ 3 รูปแบบตามที่อริสโตเติลได้เสนอไว้ คือ ระบบทรราชโดยกษัตริย์ ระบบ คณาธิปไตย และระบบประชาธิปไตย (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2547, หน้า 88)

จุมพล หนีพานิข (2538, หน้า 212) ให้ความหมายตามรากศัพท์ของคำว่า “Bureaucracy” หรือ “ระบบราชการ” เกิดจากคำ 2 คำรวมกัน คือ คำว่า “Bureau” และ คำว่า “Cracy” คำว่า “Bureau” หมายถึง ผ้าปูโต๊ะของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลฝรั่งเศส ส่วนคำว่า “Cracy” หมายถึง การปกครอง (rule of government) ซึ่งความหมายของคำนี้ จึงน่าจะ หมายถึง การปกครองโดยบุคคลที่นั่งทำงานบนโต๊ะเขียนหนังสือ

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540, หน้า 41) ให้ความหมายของคำว่า “ระบบ ราชการ” หรือ “Bureaucracy” คือ พิจารณาเป็น 2 นัยยะ คือ (1) เป็นการมองระบบ ราชการ ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (social institute) สถาบันหนึ่งในมุมมองนี้ ระบบราชการ (bureaucracy) ถือเป็นสถาบันหนึ่งในกระบวนการปกครองประเทศ เป็น สถาบันที่ทำหน้าที่ปกป้อง ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน และบ้านเมืองเหมือน รัฐสภา ศาล พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ นักบริหารรัฐกิจ ข้าราชการ ประจำจึงต้องมีความเป็นอิสระ เช่นเดียวกับศาล ผู้พิพากษา หรือรัฐสภาที่ต้องมี ความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง นักบริหารรัฐกิจไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการทางการเมือง แต่ต้องทำงานโดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย นักบริหารรัฐกิจต้องเป็นผู้ที่มีทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความชำนาญงานที่ สะสมไว้เป็นทุนในการทำหน้าที่ ดังนั้น ข้าราชการซึ่ง ได้แก่ ผู้ที่ปกป้องผลประโยชน์ สาธารณะ ไม่ใช่เป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐบาล แต่เป็นสถาบันบริหารที่ทำหน้าที่ ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ เป็นสถาบันที่มีความมั่นคง เพราะหน่วยงาน ราชการแต่ละแห่งล้วนมีประวัติการทำงานที่ยาวนาน เป็นคลังแห่งความรู้และ ประสบการณ์ด้านนั้น ๆ มาเป็นอย่างดี จึงทำให้บางครั้งยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จนคนภายนอกไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์หรือแตะต้องได้ (2) การมองระบบราชการ (bureaucracy) ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (a form of organization) ในมุมมองนี้ Bureaucracy จึงเป็นระบบการทำงานระบบหนึ่ง ที่มีลักษณะการจัด

โครงสร้างองค์การในรูปแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy” และถือเป็นรูปแบบการจัดองค์การ และการบริหารรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับ นำไปใช้กับองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน มีภารกิจจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติจัดทำ มีบุคคลจำนวนมากเข้ามาร่วมกันทำงาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการวางระบบการทำงานที่ชัดเจน โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้นมาไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทุกคนทำงานไปในแนวทางเดียวกัน และทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม พฤติกรรมการทำงานของคนในองค์การได้ถ้ายึดถือกรอบการมองในรูปแบบนี้ ระบบราชการ (bureaucracy) ก็จะเป็นเพียงระบบการบริหารระบบหนึ่งที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เห็นว่าเป็นปัญหาได้ หรืออาจยุบทิ้งไปทั้งหมด แล้วหารูปแบบโครงสร้างองค์การแบบใหม่ที่เห็นว่ามีดีกว่ามาใช้แทนได้ทั้งหมดหรือบางส่วน

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับระบบราชการ หรือ Bureaucracy ในสังคมของประเทศต่าง ๆ มักมีมุมมองแบบผสมผสานกัน คือ มีกรอบการมองว่า ระบบราชการเป็นสถาบันการบริหารของรัฐหรือที่เรียกว่าหน่วยงานราชการ ที่มักยึดถือหลักวิธีการจัดองค์การตามแบบระบบราชการ แต่มีความยากในการเปลี่ยนแปลง

อรพินท์ สพโชคชัย (2541, หน้า 93-95) กล่าวว่า ระบบราชการไทย “ภาคราชการไทย เป็นระบบที่เก่าแก่ตั้งมาก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ในอดีตภาคราชการเป็นภาคที่ค้ำจุน และเป็นแกนนำในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอดจนเป็นที่ยอมรับกันว่ามีภาคราชการไทยที่เข้มแข็งในช่วงที่ภาคเอกชน และประชาชนยังอ่อนแอเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยค้ำจุนให้ประเทศไทยสามารถพัฒนา และฝ่าฟันวิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภัยคุกคามจากต่างชาติที่เป็นศัตรูต่อความมั่นคงมาได้หลายยุคหลายสมัย ทั้งนี้ เพราะภาคราชการในอดีตมีความเป็นเลิศหลายด้าน รวมทั้งความเป็นเลิศทางวิชาการ มีการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นระบบระเบียบตามหลักสากลในยุคนั้นและที่สำคัญ คือ ตัวข้าราชการ ภาคราชการเคยเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์รวมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง โดยภาพรวมข้าราชการส่วนใหญ่เป็นผู้มีคุณวุฒิทั้งด้านการศึกษา และประสบการณ์ เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริต และเป็นข้าราชการที่มีศักดิ์ศรี

ภาวะที่สังคมมีความเรียบง่ายดังในอดีต ระบบราชการสามารถให้บริการและดูแลบริหารประเทศได้ระดับหนึ่ง ต่อมาในยุคที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลง ภาคเอกชนและประชาชนมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับ แต่ภาคราชการไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภาคราชการจึงกลับกลายเป็นเครื่องถ่วงรั้งความเจริญ ปัญหาของภาคราชการ และข้าราชการ เป็นประเด็นที่รัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด พบหลักฐานว่าเริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง พ.ศ. 2501 ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับช่วงนั้นประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือผ่านหน่วยงานระหว่างประเทศหลายโครงการ จึงมีที่ปรึกษาต่างชาติหลายคณะเข้ามาศึกษา และให้คำแนะนำในการปรับปรุงการบริหารงานประเทศ ผลงานสำคัญ คือ คำแนะนำในการตั้งหน่วยงานด้านการวางแผนพัฒนา ซึ่งปัจจุบัน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการย้ายกองงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ

เพื่อให้การปรับปรุงงานในระบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาจึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นแกนนำในการให้คำปรึกษา เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบราชการ และพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัย ซึ่งในบางยุคอาจใช้ชื่อที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ปัจจุบัน คือ “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.)

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายยุคหลายสมัย ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการได้อย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีสิ่งที่คณะกรรมการได้ดำเนินการ คือ การปรับปรุงขั้นตอน ระเบียบบางประการ การพัฒนานำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ และการจัดโครงสร้างภายใน หรือการตั้งหน่วยงานใหม่ มีการกำหนดกรอบแผนงานเพื่อให้หน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพทั้งที่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน การกำหนดเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญหรือการออกเป็นระเบียบ ความพยายามทั้งปวงที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดัง ๆ ได้ ในทางตรงกันข้ามปัญหาของระบบราชการกลับทวีความรุนแรง ภาคราชการขยาย

ใหญ่โตทั้งในเชิงโครงการ งบประมาณ และจำนวนข้าราชการ กฎระเบียบของราชการ มีความยุ่งยากซับซ้อน การปฏิบัติงานของระบบราชการล่าสมัยไร้ประสิทธิภาพไม่เท่าทันภาคเอกชน

พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 116 -118) นักรัฐศาสตร์หลายท่านเชื่อว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบการจัดองค์การที่ไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้ว สำหรับสภาพการปัจจุบันรูปแบบระบบราชการที่ถูกคิดขึ้นมาสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สภาพแวดล้อมขององค์การมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการจัดองค์การแบบระบบราชการ ระบบราชการจึงเป็นระบบในอุดมคติที่ทุกคนหวังว่าจะสามารถปราบคอร์รัปชัน และการเล่นพรรคเล่นพวกภายในองค์กรได้ และจะเป็นระบบที่ช่วยทำให้การจัดการภายในองค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุด

Henry (2004, pp. 60-61) กล่าวถึง รูปแบบระบบราชการของ Max Weber ว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่ดีเลิศมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีลักษณะที่สำคัญ คือ (1) เป็นองค์การที่มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่แน่ชัด กำหนดโครงสร้างการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในองค์การไว้แน่นอน ตำแหน่งในลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา จะทำหน้าที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์การ (2) เป็นองค์การที่มีการแบ่งงานกันทำ ภารกิจขององค์การถูกแจกแจง และมอบหมายให้กับสมาชิกองค์การแต่ละคน (3) เป็นองค์การที่มีกฎระเบียบแบบแผนสำหรับความประพฤติ และการปฏิบัติงานของสมาชิกองค์การเป็นลายลักษณ์อักษร ทำหน้าที่กำหนดพฤติกรรมที่พึงปรารถนา และไม่พึงปรารถนาในองค์การ (4) เป็นองค์การที่กำหนดขั้นตอนในการทำงาน และการแก้ไขปัญหาการทำงานไว้ล่วงหน้าแล้ว (5) เป็นองค์การที่ถือว่าสมาชิกองค์การรวมทั้งบุคคลภายนอกเท่ากันหมด กล่าวคือ ถือว่าลักษณะส่วนตัวของคน เช่น การมีเส้นสาย หน้าตาดี การมั่งคั่งเป็นการส่วนตัว ฯลฯ ไม่สำคัญ ลูกจ้างที่มีเส้นสายกับลูกจ้างที่ไม่มีเส้นสายต้องได้รับการบริการคุณภาพเท่ากันจากองค์การ เป็นต้น (6) เป็นองค์การที่ยึดหลักในความสามารถ และคุณภาพในการทำงานของสมาชิกองค์การเป็นเครื่องตัดสินใจในการเลือก เลื่อนขั้น และไล่สมาชิกออก

การจัดองค์การตามลักษณะระบบราชการข้างต้นนั้น เป็นวิธีที่ดีทำให้เกิดประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ในอดีต ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้้องค์การ

ต่าง ๆ ในสังคมยังใช้รูปแบบระบบราชการอยู่นั้น แต่อย่างไรก็ดี ชีวิตและสังคมในปัจจุบันสมัยนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปมากทำให้ระบบราชการนั้นมีประโยชน์น้อยลง ๆ เปรียบประหนึ่งปีระมิตที่ราวจวนจะถล่มพินาศลงทุกนาทิต

ระบบราชการเคยเป็นการจัดองค์การที่ดีทำให้เกิดประสิทธิภาพ แต่มาในปัจจุบันระบบราชการไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ของสังคมยุคสมัยใหม่ได้ ปัญหาหรือลักษณะของสังคมสมัยใหม่ต้องอาศัยการจัดองค์การรูปแบบใหม่แทนที่ระบบราชการ เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่คาดฝันของสภาพแวดล้อมในขณะที่ระบบราชการเป็นวิธีการจัดองค์การที่เหมาะสมสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ การที่องค์การแบบระบบราชการในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตมากขึ้น จนทำให้การดำเนินงานขององค์การตามหลักระบบราชการนั้นไม่สามารถจะรับสถานการณ์ใหม่นี้ได้ การเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีลักษณะสลับซับซ้อน และจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างคนจำนวนมากที่มีความชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่อง การที่ความคิดของคนเกี่ยวกับการบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สมัยก่อนจะมองคนว่าเป็นหุ่นยนต์ แต่มาสมัยปัจจุบันกลับมองว่าคนเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่างและมีความต้องการที่หลากหลาย หรือแทนที่จะพิจารณาว่าอำนาจมีที่มาจากการบังคับ ข่มขู่ กลับพิจารณาว่าอำนาจมีที่มาจากการร่วมมือ และความมีเหตุผล หรือแทนที่จะมองว่าระบบราชการเป็นเพียงเครื่องกลไกที่ปราศจากชีวิตจิตใจ กลับมองว่าระบบราชการนั้นเปี่ยมไปด้วยความรู้สึก และความนิยมในมนุษย์และประชาธิปไตย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เอกวิทย์ มณีธร (2551, หน้า 133-140) กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (local government) หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น (local government) รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เป็นต้นว่า เทศบาล สุขาภิบาล หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น เคาน์ตี (counties) และดิสทริกซ์ (districts) ของอังกฤษ คอมมูน (communes) เทศบาล (municipalities) 3 ระดับ (ซี, โชว, ซอน) ของญี่ปุ่น และองค์การ-

บริหารส่วนจังหวัดของไทย เป็นต้น โดยราชการบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการปกครอง และการบริหารให้แก่หน่วยบริหารท้องถิ่น ทำให้หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีการปกครองตนเองในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างเป็นอิสระพอสมควรสำหรับอำนาจหน้าที่ที่หน่วยการบริหารท้องถิ่นได้รับมานั้น จะนำไปใช้ในทิศทางที่สนองความต้องการ และประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด การระบายน้ำ การสร้างถนนหนทาง และสวัสดิการในส่วนของการจัดองค์การของหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะแตกต่างจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่จะคล้ายคลึงกับการจัดองค์การในระดับชาติ คือ แบ่งเป็นฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541, หน้า 58) และวุฒิสาร ตันไชย (2547, หน้า 1) กล่าวว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์การดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม กระจายอำนาจจากส่วนกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบูรณะสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีปัญหาในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 1-2) กล่าวว่า หากเปรียบเทียบประเทศว่าเป็นดั่งกับหมู่บ้านหนึ่งซึ่งประกอบด้วยครอบครัวหลายครอบครัวมาอยู่รวมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เปรียบเป็นเหมือนกับครอบครัวแต่ละครอบครัว โดยแต่ละครอบครัวอาจจะมีขนาดเล็กใหญ่ไม่เท่ากัน เนื่องด้วยจำนวนสมาชิก หรือฐานะความมั่งคั่งของคนในครอบครัวนั้น ๆ ในหมู่บ้านก็จะมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมาควบคุมให้คนในแต่ละครอบครัวปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสงบสุข ภายในหมู่บ้าน และมีผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งเปรียบได้กับผู้นำประเทศเป็นผู้ดูแลรักษาภูมุนั้น เพื่อให้แต่ละครอบครัวสามารถดำรงอยู่

ได้ภายในหมู่บ้านเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แต่ละครอบครัวต่างก็จะมีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในครอบครัวของตน เช่น การเลือกรับประทานอาหาร การเลือกเวลาทำงาน เวลาพักผ่อน ฯลฯ รวมถึงการเลือกผู้นำเพื่อให้มีหน้าที่ดูแล คนในครอบครัว และมีอำนาจตัดสินใจภายในครอบครัว ซึ่งก็เป็นสิทธิของสมาชิกแต่ละครอบครัว โดยที่ผู้นำหมู่บ้านไม่ควรที่จะต้องเข้ามาล่วงละเมิดอำนาจในการตัดสินใจนั้น หรือบังคับให้แต่ละครอบครัวต้องปฏิบัติเหมือนกัน เช่น ทุกครอบครัวในหมู่บ้านจะต้องรับประทานอาหารเหมือนกัน ต้องทำงานพร้อมกัน ต้องใส่เสื้อผ้าสีเดียวกัน เป็นต้น แต่การตัดสินใจต่าง ๆ ต้องเป็นของสมาชิกในครอบครัวนั้น ๆ เอง การเปรียบเทียบดังกล่าว เพื่อที่จะให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนว่า หากผู้นำหมู่บ้านซึ่ง ก็คือ รัฐบาล เป็นผู้ตัดสินใจ หรือบังคับให้แต่ละครอบครัว ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นการกิน นอน ฯลฯ ผู้นำนั้นก็จะเป็นเหมือนรัฐบาลที่มีอำนาจเผด็จการปกครองประเทศ ในขณะที่หากเปิดโอกาสให้แต่ละครอบครัว ได้เลือกตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างอิสระ การปกครองนั้นก็จะมีลักษณะและรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยและมีลักษณะของการกระจายอำนาจนั่นเอง

ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งมีกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างสถาบันรองรับ มีอำนาจและหน้าที่กำหนดไว้ทั้งโดยกว้างหรือโดยบทบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง จากความหมายโดยทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น เช่นว่านี้ พอแจกแจงลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้ (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2517, หน้า 34-37)

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้ หมายถึง การได้รับการรับรองโดย

กฎหมายของประเทศ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรับรอง เช่น กรุงเทพมหานครเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่น แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สิน และมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการส่วนท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2. ประชาชนมีส่วนในการปกครองตัวเอง การดำเนินกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบ ดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนี้ ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลง และการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น ในการเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดการตัดสินใจ และดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการที่สำคัญที่สุด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหาร หรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ร่วมเลือกตัวแทนรวมทั้งร่วมในการตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือ เลือกตัวแทนหรือดำเนินงาน แต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใด หรือปัญหาใดในลักษณะของการขอประชามติ (referendum) ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในองค์การปกครองท้องถิ่น (recall) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย หรือข้อบัญญัติให้สภาปกครองท้องถิ่นพิจารณา (initiative) เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ (public hearing) การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทย ประชาชนมี

ส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรม และในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด อำนาจอิสระนี้ หมายถึง อำนาจในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมาย และในการบริหารงานบุคคล หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่า ไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบาย และตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหาร โดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง

4. มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินงานแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่ายและตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือ มีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน ลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่ขอบเขตระดับของลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้มีมากน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพียงใด เป็นสำคัญ ถ้ารัฐบาลกลางยอมให้ท้องถิ่นมีอิสระมาก และยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในท้องถิ่นมากเท่าใดก็จะสะท้อนลักษณะประชาธิปไตยมากเท่านั้น

5. หลักการประชาธิปไตยกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น โดยนิยามแล้วประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน หลักการทั้งสามประการนี้ปรากฏในการปกครองท้องถิ่นด้วย

5.1 การปกครองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสทางการเมืองให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้ง ตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ในองค์การ-ส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนกับประชาชนมีอำนาจอธิปไตยระดับท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดตัวแทนของตน เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล หรือเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมแทนตน จึงนับเป็นการปกครองของประชาชน

5.2 การปกครองโดยประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกระบวนการทางการเมืองโดยสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบาย และกำหนดแนวดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเอง มิใช่ดำเนินการโดยบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางหรือโดยหน่วยงานอื่น จึงเป็นการปกครองโดยประชาชน

5.3 การปกครองเพื่อประชาชน วัตถุประสงค์สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การที่ประชาชนเลือกตัวแทนดำเนินกิจกรรมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สลับรับฟัง ติดตามผล และวิพากษ์วิจารณ์ผลงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ในแง่นี้จึงเป็นการปกครองเพื่อประชาชน

การจัดระเบียบและโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมี การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นในหัวเมืองเป็นการทดลองครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2448 ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติ-สุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2451) เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่หัวเมืองต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2470 ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำการศึกษาบทเรียนจากประเทศเพื่อนบ้าน เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” ผลการศึกษาเห็นว่า

ควรจัดตั้งเทศบาล และมีการร่าง พระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 แต่ยังไม่มีการบังคับใช้ ก็เกิดเหตุการณ์การยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548, หน้า 70)

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามวิถีทางที่ย่อมจะมีในระบอบนี้ โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 ให้การปกครองท้องถิ่นจัดในรูปเทศบาล คือ จัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งสิ้น จึงไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปใด ๆ อีกเลย นอกจากเทศบาล การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนี้ ไม่สามารถจะเปิดให้มีได้ทั่วทุกตำบล เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก ในปี พ.ศ. 2489 สามารถเปิดเป็นเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น และปรากฏด้วยว่า จำนวนที่เปิดเป็นเทศบาลแล้วนี้ ไม่เจริญขึ้น และเรี่ยร้อยสมความมุ่งหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากขาดความรู้ ความเข้าใจและไม่สนใจในวิธีการเทศบาล รัฐบาลได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ นี้ เพื่อที่จะให้เทศบาลเจริญขึ้น โดยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน) อย่างไรก็ตามตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะเปิดเทศบาลได้เกินกว่า 117 แห่ง ทั้งนี้ก็เพราะเทศบาลที่เปิดไปแล้วมีความยุ่งยากตลอดเวลา ถ้าจะขึ้นให้ท้องถิ่นต่าง ๆ บังเกิดคนมีความรู้ถึงขนาดที่จะเปิดเทศบาลได้ทั่วทุกตำบล คงจะต้องใช้เวลาอีกนับร้อยปี รัฐบาลจึงได้กลับมากระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในแบบสุขาภิบาลอีก แต่การเปิดสุขาภิบาลควรทำได้เฉพาะในตำบลที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ส่วนตำบลที่ห่างออกไป การปกครองแบบสุขาภิบาลไม่สะดวก กล่าวคือ ไม่สามารถจัดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประจำอยู่ที่ที่ว่าการอำเภอ และที่กิ่งอำเภอ ออกไปประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ทุกเมื่อ รัฐจึงได้เพิ่มวิธีการต่อไปอีก 2 แบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 67)

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2543, หน้า 50)

1. ระบบทั่วไป ที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การบริหารราชการแผ่นดินไทยในปัจจุบันมีการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทุกประเภทแล้ว 5 รูปแบบ ซึ่งสามารถนำเสนอรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2547, หน้า 30-37)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยจะถือเขตพื้นที่ของจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ในอดีตที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกมองว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด มาโดยตลอด ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการประจำอื่น ๆ ในจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2540 บทบาทของข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ลดลงไป เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้สมาชิกสภา และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ แต่เดิมได้กำหนดให้ผู้บริหารนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้บริหารซึ่ง ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ประกอบไปด้วย

- 1.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎร

แต่ละจังหวัด ตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกฯ จะเป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1.1.1 จังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน

1.1.2 จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 500,001-1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน

1.1.3 จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 1,000,000 -1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

1.1.4 จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 1,500,001-2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน

1.1.5 จังหวัดใดมีประชากรตั้งแต่ 2,000,001 คน ขึ้นไป มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

1.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดในฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สำหรับตำแหน่งทางการบริหารอื่น ๆ ให้เป็นอำนาจโดยตรงของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการแต่งตั้ง (รวมถึงการถอดถอน) บุคคลอื่น ๆ ที่มีใช้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ และที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อนึ่ง สำหรับจำนวนของรองนายกฯ นั้น จะขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาฯ ดังนี้ คือ (1) ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน (2) ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36-42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน (3) ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24-30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

สำหรับตำแหน่งเลขานุการ และที่ปรึกษาฯ ให้มีจำนวนรวมไม่เกิน 5 คน
ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมดจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

1.3 ข้าราชการส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ใน
องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น
ผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายของข้าราชการประจำ โดยทั่วไปการบริหารงานจะแบ่ง
ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้ คือ ส่วนอำนวยการ ส่วนแผนและงบประมาณ ส่วนกิจการ
สภา อบจ. ส่วนการคลัง และส่วนช่าง

2. เทศบาล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีความเก่าแก่ กล่าวคือ
ได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ในอดีตที่ผ่านมาได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์การ-
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ และประชาธิปไตยมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ในขณะนั้น เพราะในอดีตข้าราชการ
ประจำมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการบริหารงานของทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
และสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ด้วยกัน
3 ประเภท ได้แก่ (1) เทศบาลนคร (2) เทศบาลเมือง (3) เทศบาลตำบล

ทั้งนี้ขนาด และประเภทของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับระดับจำนวนประชากร
ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดย
เทศบาลนครจะเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ในขณะที่เทศบาลตำบลจะมีขนาดเล็ก
ที่สุด

สำหรับโครงสร้างทางการบริหารงานของเทศบาลนั้นประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย
เช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ กล่าวคือ

2.1 สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่พิจารณาการออกเทศ
บัญญัติต่าง ๆ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะ
มีหน้าที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี
สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนั้น จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือ

(1) เทศบาลตำบล สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน (2) เทศบาลเมือง สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน (3) เทศบาลนคร สามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน

2.2 นายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่รองนายกเทศมนตรี เลขานุการ และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ทั้งนี้ จำนวนของรองนายกฯ จะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน (2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน (3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

สำหรับตำแหน่งเลขานุการ และที่ปรึกษาฯ ก็จะมีจำนวนรวมตามประเภทของเทศบาลเช่นกัน กล่าวคือ เทศบาลตำบลไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ไม่เกิน 5 คน ทั้งนี้ ตำแหน่งในฝ่ายบริหารทั้งหมดมีวาระ 4 ปี

2.3 พนักงานเทศบาล ได้แก่ บรรดาข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานในเทศบาลแต่ละตำแหน่งโดยการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลนั้น ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้บริหารของเทศบาล โดยในเทศบาลแต่ละแห่งจะมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสายข้าราชการประจำ โดยการบริหารงานของเทศบาลอาจแบ่งออกเป็นกองต่าง ๆ เช่น สำนักปลัดเทศบาล กองช่าง กองคลัง กองการศึกษา กองสาธารณสุข เป็นต้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานในระดับรากหญ้าของประเทศไทย องค์การบริหารส่วนตำบลถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 แต่มีพัฒนาการที่ค่อนข้างสั้น และการเติบโตเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งมีการยุบเลิกในปี พ.ศ. 2515 อย่างไรก็ดี องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันถือกำเนิดขึ้นอีกครั้งจากผลของกระบวนการผลักดันเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจขึ้นภายในระบบราชการไทย ในช่วงหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ผลของการเรียกร้องดังกล่าวได้ก่อผลให้เกิดการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาเป็น

ระยะ ๆ จนกระทั่งในปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)” ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วย

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 2 คน แต่หากว่า องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้จำนวน 6 คน หาก องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ก็ให้เลือกสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่าจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีอย่างน้อย 6 คนนั่นเอง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร และบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล ทั้งนี้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาทำหน้าที่เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวน 2 คน โดยทั้งหมด มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3.3 พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกันพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดส่วนงานออกเป็น 3 ส่วน กล่าวคือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน ส่วนการคลัง และ ส่วนโยธา เป็นต้น

สรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการไทยที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกัน ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถจะให้บริการได้ทันทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินงานพร้อม

กับกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น
ผู้ดำเนินการ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองของ
ไทยแห่งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพโดยจัดตั้งในเขตราชธานี รัชกาลที่ 5 ได้จัดตั้งขึ้น
ในปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชประสงค์จะให้ประชาชนปกครองตนเองตาม
ระบอบประชาธิปไตย และกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เจริญก้าวหน้ามา
โดยลำดับจนในปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 8,000 แห่ง ทั่วประเทศ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่
ทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และรายได้ของตนเองโดยเฉพาะ มีโครงสร้างองค์การ
ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การ-
บริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริหารกิจการของ อบจ. ทั้งสภา และนายก อบจ. มาจาก
การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ มีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการ
ประจำทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและ
แผนต่าง ๆ นอกจากจะบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่แล้ว องค์การบริหาร-
ส่วนจังหวัดยังสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบล และองค์การปกครอง-
ส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดด้วย

เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบา
ภาระของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนใน
เขตเทศบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และ
งบประมาณเป็นของตนเอง เป็นหน่วยงานที่สร้างพื้นฐานการเมือง การปกครอง และ
การบริหารตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร
เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลเป็น
ฝ่ายนิติบัญญัติกับนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตาม
กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งสมาชิกเทศบาล และนายกเทศมนตรีมาจาก
การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับ
ประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่แก้ไขปัญหาและให้บริการสาธารณะที่ตอบสนอง

ความต้องการของประชาชน อบต. เป็นองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระในการปกครอง และบริหารกิจการของตนเอง สามารถจะใช้ดุลยพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้เนื่องจากเป็นนิติบุคคล โครงสร้าง อบต. ประกอบด้วยสภา อบต. เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายก อบต. เป็นฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภา อบต. และนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตตำบล นายก อบต. มีหน้าที่บริหารกิจการของ อบต. และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล

การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

สภาพทั่วไปของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

ปธาน สุวรรณมงคล (2540, หน้า 148-150) และอรรถัย กักพล (2547, หน้า 2) กล่าวว่า กรุงเทพมหานครหรือบางกอก เมืองหลวงของประเทศไทยเริ่มก่อตั้งภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงครองราชย์ปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชจักรีวงศ์ เมื่อวันที่เสาร์ที่ 6 เมษายนเดือนห้าแรม 9 ค่ำ ปีชวด พ.ศ. 2325 พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชวังทางคู่งแม่น้ำเจ้าพระยาฟากตะวันออกเนื่องจากเป็นชัยภูมิที่ดีกว่ากรุงธนบุรีเพราะมีแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นแนวคูเมืองทางด้านตะวันตก และด้านใต้อาณาเขตของ กรุงเทพมหานครในชั้นแรกถือเอาแนวคูเมืองเดิมฝั่งตะวันออกของกรุงธนบุรี คือ แนวคลองหลอดตั้งแต่ปากคลองตลาดจนออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณสะพานพระปิ่นเกล้า เป็นบริเวณเกาะรัตนโกสินทร์มีพื้นที่ประมาณ 1.8 ตารางกิโลเมตร บริเวณที่สร้างพระราชวังนั้นเดิมเป็นที่อยู่อาศัยของพระยาราชเศรษฐี และชาวจีนซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ย้ายไปอยู่ที่สำเพ็ง ในการก่อสร้างพระราชวังโปรดเกล้าฯ ให้พระยาธรรมราชาธิบดีกับพระยาวิจิตรนาวิเป็นแม่กองคุมการก่อสร้าง ได้ตั้งพิธียกเสาหลักเมืองเมื่อวันอาทิตย์เดือน 6 ขึ้น 10 ค่ำ ย่ำรุ่งแล้ว 54 นาที (21 เมษายน พ.ศ. 2325) พระราชวังแล้วเสร็จ เมื่อ พ.ศ. 2328 จึงได้จัดให้มีพิธีบรมราชาภิเษกตามแบบแผนรวมทั้งงานฉลองพระนครโดยพระราชทานนามพระนครใหม่ว่า “กรุงเทพมหานคร

บวรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลกภพ นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมรพิมานอวตารสถิต สักกะทัตติยวิษณุกรรมประสิทธิ์”

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยน คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” เป็น “อมรรัตนโกสินทร์” และในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้รวมจังหวัดธนบุรีเข้าไว้ด้วยกันกับกรุงเทพฯ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น “กรุงเทพมหานคร” เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษภายใต้กฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2528 มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว ในขณะที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว พร้อม ๆ กับปัญหาของกรุงเทพมหานครที่ทวีความรุนแรง สลับซับซ้อนมากขึ้น ทุกขณะ เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลภาวะ ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ส่วนพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานครยังคงยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ปัจจุบันนี้ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับด้วยกันคือ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 เนื่องจาก สภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลานั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้ต้องปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายบางประการให้สอดคล้องสภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์ ณ ช่วงเวลานั้น ๆ โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้มาจากการเลือกตั้ง

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามพระราชบัญญัติไว้ใน มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้ (1) เร่งกำหนดนโยบาย และบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย (2) สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการ-

กรุงเทพมหานคร ซึ่งตามมาตรา 55 ได้กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจัดไว้ ทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามที่ผู้ว่าฯ มอบหมาย คำสั่งแต่งตั้ง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ และกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรบริหารมหานครหลวงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือการปฏิรูปองค์กรขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานที่สูง (high performance organization) ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และบริหารการพัฒนาให้ไปสู่วิสัยทัศน์ และเปิดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารมหานคร

กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การบริหารและการปกครองของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และคำสั่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ได้สิ้นสุดลงเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2528 ซึ่งในช่วงก่อนนี้ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารและการปกครองของกรุงเทพมหานครหลายรูปแบบ

เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กับ ฉบับ พ.ศ. 2528 มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่ได้ปรับปรุงถ้อยคำและเพิ่มแนวความคิดใหม่ ๆ ในสาระสำคัญหลายประการ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลมากขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น เช่น ปธาน สุวรรณมงคล (2540, หน้า 150-155)

1. การจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้น เขตเปลี่ยนเป็นสำนักงานเขต การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายใน แต่เดิมต้องจัดทำเป็น พระราชกฤษฎีกาก็แก้ไขให้จัดทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น

นอกจากนี้ แต่เดิมการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการการจัดระเบียบให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายฉบับนี้มิได้บัญญัติไว้เลย

2. เขต การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขต และแขวงให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่เดิมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศกรุงเทพมหานครตามลำดับ และกฎหมายยังได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากชื่อเดิม “หัวหน้าเขต” เป็น “ผู้อำนวยการเขต” นอกจากนี้ ยังได้มีแนวความคิดใหม่ที่จะค่อย ๆ ปรับปรุงเขตให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยย่อย ๆ ขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร โดยได้ตราบทบัญญัติให้มี “สภาเขต” ขึ้นเป็นครั้งแรก

3. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญ ๆ จากเดิมบางประการ ได้แก่ การกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะไปแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกสี่คน ซึ่งแต่เดิมให้มีการเลือกตั้งเป็นคณะ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีเอกภาพในการบริหาร เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว จนต้องมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ ตามกฎหมายเดิมได้กำหนดหลักการไว้ประการหนึ่งของการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเสนอญัตติให้สภาพิจารณามิมติให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นควรหรือไม่เห็นควรให้ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง แต่ตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ได้ยกเลิกไป โดยให้สภากรุงเทพมหานครมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภา ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแทน

4. สภากรุงเทพมหานคร มีสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 อยู่ประการหนึ่งสรุปได้ ดังนี้

ตามกฎหมายฉบับเดิม ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภากรุงเทพมหานครเป็นครั้งที่สอง ให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งสั่งให้ผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน 90 วันนับตั้งแต่ยุบสภากรุงเทพมหานคร

แต่ตามกฎหมายฉบับใหม่ กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบให้ยุบสภากรุงเทพมหานครก็ได้ แต่ต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยพร้อมเหตุผล และประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ให้ยุบสภากรุงเทพมหานครได้อีกทางหนึ่งโดยตรง เมื่อมีการขัดแย้งหรือการดำเนินไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จนเกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

5. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครบางประการสรุปได้ ดังนี้

5.1 เพิ่มอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจากกฎหมายฉบับเดิม 5 ประการ ได้แก่ การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผังเมือง การขนส่ง การดูแลรักษาที่สาธารณะ และการควบคุมอาคาร

5.2 กำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาคสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5.3 เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้า

ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนักผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของการนำแนวความคิดสากลมาพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

แต่ในทางปฏิบัติ กรุงเทพมหานครไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นี้ได้ทั้งหมด ทั้งนี้ เกี่ยวกับวิธีการบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ครอบคลุม เพราะกรมอัยการได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ใช่กฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และบทบัญญัติยังขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 18 อีกด้วย ที่บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังไม่ได้วินิจฉัยสั่งการกำหนดเป็นนโยบายให้แน่ชัด และยังมีได้มีข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย กำหนดระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นไว้ พนักงานอัยการจึงไม่อาจรับสำนวนการสอบสวนที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้สอบสวนไว้พิจารณาได้ และให้ส่งสำนวนคืน

6. การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารตามหน้าที่ความรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีความก้าวหน้า และคล่องตัวกว่าเดิมมากยิ่งขึ้นสรุปได้ ดังนี้

6.1 กรุงเทพมหานครสามารถกู้เงินจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือ องค์การระหว่างประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

6.2 ตราข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกเป็นผู้จำหน่ายไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ แต่ กรุงเทพมหานครก็ยังไม่เคยดำเนินการในเรื่องนี้ เพราะอาจเสี่ยงว่าอาจเกิด ความเดือดร้อนกับประชาชน หรืออาจเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง

6.3 ตราข้อบัญญัติเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของ ภาษี และค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ยังไม่ดำเนินการเช่นเดียวกันกับข้อ 6.2

6.4 ตราข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวล รัษฎากร ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้ กรุงเทพมหานครเก็บในอัตราร้อยละศูนย์ และกรณีที่เรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้กรุงเทพมหานครเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวล รัษฎากร

6.5 ตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์ จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มี โดยได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่กรุงเทพมหานครก็ยังไม่เคยดำเนินการ เช่นเดียวกัน

6.6 การให้อำนาจปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขต โดย ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งอย่างไร ก็ตาม แม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่จะมีเจตนารมณ์ให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง บทบัญญัติเหล่านี้จึงไม่อาจสนองตอบกับ การแก้ไขปัญหาการบริหารเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ได้ตามที่คาดหวังไว้

7. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 121 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่น นอกเหนือจากที่พระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด เห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ โดยทำ ความตกลงกับกรุงเทพมหานคร

มาตรา 122 การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานครให้ รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่ รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออก ระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

มาตรา 123 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการ- กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพ- มหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ใน กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการ- กรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้ เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือ สั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 84) กรุงเทพมหานครใน ฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยราชการที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจาก รัฐบาล ทำหน้าที่บริหารและบริการประชาชนภายในเขตพื้นที่การปกครองของ กรุงเทพมหานครภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีการจัดระเบียบบริหารราชการ เหมือนหน่วยราชการทั่วไป

ช่วงระยะ 60 ปี นับแต่การจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 จนถึงกรุงเทพมหานครปัจจุบัน มีวิวัฒนาการของการจัดส่วนราชการของ กรุงเทพมหานครมาเป็นลำดับ ดังนี้

1. ส่วนราชการช่วงของเทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ. 2480-2500)
2. ส่วนราชการกรุงเทพมหานครช่วงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335
3. ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
4. ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
5. ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

นับแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นแบบชั้นเดียว (single-tier structure) โดยมีสำนักบริหารจัดการงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด และมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยบริหารและบริการระดับล่างสุด และมีสภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามเกณฑ์จำนวนประชากรที่กฎหมายบัญญัติ และสมาชิกสภาเขตในแต่ละเขตจำนวน ไม่เกิน 7 คน ใน พ.ศ. 2528 โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 214-215)

1. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
4. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
5. สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
6. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร
7. สำนักการแพทย์
8. สำนักอนามัย
9. สำนักการศึกษา
10. สำนักการโยธา
11. สำนักการระบายน้ำ

12. สำนักรักษาความสะอาด
13. สำนักสวัสดิการสังคม
14. สำนักการคลัง
15. สำนักเทศกิจ
16. สำนักงานเขต

พ.ศ. 2532 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยตั้งสำนักงานเขตเพิ่มใหม่ 12 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตดอนเมือง สำนักงานเขตจตุจักร สำนักงานเขตลาดพร้าว สำนักงานเขตบึงกุ่ม สำนักงานเขตสาทร สำนักงานเขตบางคอแหลม สำนักงานเขตบางซื่อ สำนักงานเขตราชเทวีสำนักงานเขตคลองเตย สำนักงานเขตประเวศ สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักงานเขตจอมทอง ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2528 ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยตั้งสำนักเพิ่มใหม่ 1 สำนัก ได้แก่ สำนักพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2536 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยตั้งสำนักเพิ่มใหม่ 1 สำนัก ได้แก่ สำนักการจราจรและขนส่ง 22 และตั้งสำนักงานเขตเพิ่มใหม่ 2 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตดินแดง และสำนักงานเขตสวนหลวง ในปี พ.ศ. 2537 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยเพิ่มสำนักงานเขตเป็น 38 สำนักงานเขต และ 2 สาขา และยกฐานะกองผังเมือง ซึ่งสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานครเป็นสำนักผังเมือง ในปี พ.ศ. 2538 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยยุบสำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร และตัดโอนกองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สังกัดสำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครไปสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2540-2541 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยเพิ่มสำนักงานเขตเป็น 50 สำนักงานเขต

พ.ศ. 2546 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยเพิ่ม 1 สำนัก ได้แก่ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. 2547 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยยกฐานะสำนักงานงบประมาณซึ่งสังกัดสำนักปลัดกรุงเทพมหานครเป็นสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2548 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยปรับปรุงสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครเป็นสำนักยุทธศาสตร์ และประเมินผล ปรับปรุงสำนักสวัสดิการสังคมเป็นสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว ปรับปรุงสำนักพัฒนาชุมชนเป็นสำนักพัฒนาสังคม และปรับปรุงสำนักรักษาความสะอาดเป็นสำนักสิ่งแวดล้อม

จากโครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าว มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบของสำนัก และสำนักงานเขต ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 216-219)

1. สำนักเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำของสภากรุงเทพมหานคร เช่น การดำเนินการเรื่องกระทู้ และญัตติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือฝ่ายบริหารจัดการระเบียบวาระการประชุมการจัดเตรียมเอกสารและทำหนังสือเชิญประชุม จัดทำรายงานการประชุม และยื่นยันมติที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร จัดทำคำสั่งเปิดและปิดสมัยประชุมหรือขยายสมัยประชุมสภากรุงเทพมหานคร รวบรวมข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ร่างคำขอแปรญัตติ รายงานการประชุม และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญประจำสภาฯ เป็นศูนย์ข้อมูลและบริการทางกฎหมายของสภากรุงเทพมหานคร รวบรวมเอกสารและค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายที่เป็นประโยชน์ในการบริการสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมทั้งการประชาสัมพันธ์กิจการต่าง ๆ ของสภากรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการ และงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การกรองงาน และตรวจสอบเอกสารก่อนที่จะนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานคร และที่ปรึกษากรุงเทพมหานครงานด้านเลขานุการของคณะผู้บริหาร และการอำนวยความสะดวกราชการ การรวบรวมนโยบาย การประสานงานและการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย และที่ได้รับมอบหมาย งานการประชุมและการอำนวยความสะดวก งานสารบรรณและธุรการทั่วไป งานการเงิน บัญชี และพัสดุ งานดูแลสถานที่ ห้องประชุม ศูนย์ปฏิบัติการ ยานพาหนะ และงานเจ้าหน้าที่ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ประสาน เร่งรัดติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน การเตรียมการแถลงข่าว การประสานงานกับสภากรุงเทพมหานครรัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยแบ่งส่วนราชการ การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และการบริหารระบบข้อมูล อันเกี่ยวกับราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

3. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานคร และราชการที่ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

4. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร งานในหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการกรุงเทพมหานคร และดำเนินการตามที่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

5. สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การจัดทำและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร แปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติการประสานแผนปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผน และเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการพัฒนาและให้บริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

6. สำนักการแพทย์ มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการ ให้บริการตรวจรักษา พยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค การจัดการศึกษา ฝึกอบรมและพัฒนาทางวิชาการทางการแพทย์และการพยาบาล

7. สำนักอนามัย มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การจัดการบริการด้านส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการพัฒนาศักยภาพของ ประชาชนทางด้านพฤติกรรม และสำนักทางสุขภาพ การให้บริการในระดับศูนย์บริการ สาธารณสุขการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การวิจัยพัฒนาความรู้ และรูปแบบการจัดระบบบริการสาธารณสุข การสุขาภิบาลอาหาร การอาชีวอนามัย และการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม การเผยแพร่ความรู้และถ่ายทอด เทคโนโลยีทางด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การควบคุมสิ่งแวดล้อมภายใน อาคารสถานที่และชุมชน และพฤติกรรม การดูแลรักษาสุขภาพ

8. สำนักการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครซึ่งมีส่วนราชการหลัก คือ (1) สำนักงานเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับงานสารบรรณและธุรการทั่วไป งานช่วยอำนวยความสะดวกและเลขานุการ การบริหาร งานบุคคล และงานด้านสวัสดิการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและลูกจ้าง งานนิติกรรมและสัญญา งานสิทธินักเรียน งานบริหารศูนย์ สิทธิเด็กนักเรียน ศูนย์รับ เรื่องร้องทุกข์ การประชาสัมพันธ์ ศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การบริหารงานก่อสร้าง การบริหารสินทรัพย์ส่วนกลางของสำนัก งานกิจกรรมพิเศษ และงานที่มีได้กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) กองการเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู กรุงเทพมหานครและลูกจ้างในสถานศึกษา ได้แก่ การวางแผนกำลังคน การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การ โอน ย้าย การขอกลับเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่งและระดับ เงินเดือน การกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร การกำหนด ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

9. สำนักการโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนโยธา การตรวจวิเคราะห์วัสดุ ก่อสร้าง การก่อสร้างและบูรณะ การออกแบบ การควบคุมการก่อสร้าง การควบคุม

อาคารการดูแลรักษาที่สาธารณะ การสำรวจและจัดทำแผนที่ที่ดิน และการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน

10. สำนักการระบายน้ำ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ควบคุม และดำเนินการเกี่ยวกับการระบายน้ำ การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการกำจัดน้ำเสีย

11. สำนักสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดทำรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การดูแลและเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

12. สำนักวัฒนธรรม กีฬาและการท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่ ฟื้นฟู บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม สร้างความรู้ ความเข้าใจ และการตระหนักในคุณค่า และเอกลักษณ์ที่ดีของความเป็นไทย ส่งเสริม และสนับสนุนการให้บริการ และจัดกิจกรรมทั้งด้านดนตรี กีฬา ห่วงสมุด พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว และแหล่งเรียนรู้ทางศิลปะและวัฒนธรรมในรูปแบบต่าง ๆ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนศึกษา วิเคราะห์ วิจัยปัญหาแนวทาง ดำเนินงาน และการพัฒนาด้านกีฬา นันทนาการ ศิลปะและวัฒนธรรม และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

13. สำนักการคลัง มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การบัญชี การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ การดำเนินการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร การบริหารจัดการ และพัฒนาทรัพย์สินของ กรุงเทพมหานคร การตรวจสอบและควบคุมการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

14. สำนักเทศกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุม ดูแล ตรวจตราและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การบังคับคดีในส่วนแบ่ง รวมทั้งปฏิบัติงานด้านการดูแล และให้บริการและสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหาร

15. สำนักพัฒนาสังคม มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิตของประชาชน สร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการดำรงชีวิต การส่งเสริมคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของบุคคล พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาคม การส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ วิจัยปัญหาและแนวทางการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

16. สำนักการจราจรและขนส่ง มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาสำรวจรวบรวมข้อมูลด้านการจราจรและขนส่ง การวิเคราะห์ วางแผน ออกแบบระบบการจราจรและขนส่ง การกำหนดมาตรการและดำเนินการด้านการจราจรและขนส่งในเขตกรุงเทพมหานคร การกำหนดมาตรฐานงานวิศวกรรมจราจร วิศวกรรมขนส่งและวิศวกรรมความปลอดภัย การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และระบบจราจรอัจฉริยะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและจัดการจราจร การพัฒนาระบบโครงข่ายถนนระบบขนส่งมวลชน การให้การศึกษา ฝึกอบรมและรณรงค์เสริมสร้างวินัยจราจร และปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

17. สำนักผังเมือง มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและจัดทำผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร โดยการศึกษา สำรวจ รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ เพื่อวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ ผังการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังอนุรักษ์และดำเนินการจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง การศึกษาพิจารณากำหนดการทางผังเมือง การติดตามประเมินผลการใช้มาตรการและกฎหมายผังเมือง และติดตาม ตรวจสอบเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในบริเวณที่มีกฎหมายควบคุม ตลอดจนเป็นศูนย์ข้อมูลสารสนเทศทางผังเมือง

18. สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติการป้องกันและระงับอัคคีภัย และบรรเทาสาธารณภัยอื่น ๆ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล หรือตามที่ร้องขอในการดำเนินการ กำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับอัคคีภัย และบรรเทาสาธารณภัยอื่น ๆ ประสานงานกับหน่วยงานของภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการป้องกันและระงับอัคคีภัย และบรรเทาสาธารณภัย การให้การสงเคราะห์

และบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัย กำหนดประสานแผนการปฏิบัติงานของ
สำนักให้เป็นไปตามแผนแม่บทกรุงเทพมหานครดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย
การป้องกันและระงับอัคคีภัย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมาย
อื่นที่เกี่ยวข้อง ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้ด้านการป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ
การปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

19. สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเตรียม
จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ระหว่างปีของกรุงเทพมหานคร การขออนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การบริหาร
งบประมาณ ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงาน ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์
การคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อวางแผนการใช้จ่ายเงิน และการกำหนดทิศทาง
การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำแผนงบประมาณและแผนการจัดสรร
งบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า การวิเคราะห์ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการดำเนินการ
และการใช้จ่ายงบประมาณของกรุงเทพมหานครและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเป็น
ระบบและต่อเนื่อง การปรับปรุงระบบงบประมาณและวิธีการจัดการงบประมาณ
การรวบรวมและแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการ
งบประมาณ ตลอดจนจัดทำ และพัฒนาระบบสารสนเทศทางด้านงบประมาณให้
คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่หน่วยงานต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่
เกี่ยวข้อง

20. สำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การทะเบียน การจัดทำ
แผนพัฒนาเขต การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มี
และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้าง
อื่น ๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การส่งเสริมการลงทุน
การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต
การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริม

ประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼าปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ การคุ้มครอง ดูแลบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การจัดเก็บรายได้ การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ ในการบริหารงานเขตได้มีการจัดกลุ่มสำนักงานเขตตามภูมิศาสตร์ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจ สังคม วิธีการดำรงชีวิตของประชาชนสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน กำกับและติดตามการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) มีการแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มเขต ดังนี้ (คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 2460/2552, 2552, หน้า 1-2)

1. กลุ่มกรุงเทพกลาง (central Bangkok) ประกอบด้วย 9 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตพระนคร สำนักงานเขตดุสิต สำนักงานเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ สำนักงานเขตดินแดง สำนักงานเขตห้วยขวาง สำนักงานเขตพญาไท สำนักงานเขตราชเทวี และสำนักงานเขตวังทองหลาง

2. กลุ่มกรุงเทพใต้ (southern Bangkok) ประกอบด้วย 11 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตปทุมวัน สำนักงานเขตบางรัก สำนักงานเขตสาทร สำนักงานเขตบางคอแหลม สำนักงานเขตยานนาวา สำนักงานเขตคลองเตย สำนักงานเขตวัฒนา สำนักงานเขตพระโขนง สำนักงานเขตสวนหลวง สำนักงานเขตบางนา และสำนักงานเขตประเวศ

3. กลุ่มกรุงเทพเหนือ (northern Bangkok) ประกอบด้วย 7 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตจตุจักร สำนักงานเขตบางซื่อ สำนักงานเขตลาดพร้าว สำนักงานเขตหลักสี่ สำนักงานเขตดอนเมือง สำนักงานเขตสายไหม และสำนักงานเขตบางเขน

4. กลุ่มกรุงเทพตะวันออก (eastern Bangkok) ประกอบด้วย 8 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตบางกะปิ สำนักงานเขตสะพานสูง สำนักงานเขตบึงกุ่ม สำนักงานเขตคันนายาว สำนักงานเขตลาดกระบัง สำนักงานเขตมีนบุรี สำนักงานเขตหนองจอก และสำนักงานเขตคลองสามวา

5. กลุ่มกรุงธนเหนือ (north-western Bangkok) ประกอบด้วย 8 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตธนบุรี สำนักงานเขตคลองสาน สำนักงานเขตจอมทอง สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ สำนักงานเขตบางกอกน้อย สำนักงานเขตบางพลัด สำนักงานเขตตลิ่งชัน และสำนักงานเขตทวีวัฒนา

6. กลุ่มกรุงธนใต้ (south-western Bangkok) ประกอบด้วย 7 สำนักงานเขต ได้แก่ สำนักงานเขตภาษีเจริญ สำนักงานเขตบางแค สำนักงานเขตหนองแขม สำนักงานเขตบางขุนเทียน สำนักงานเขตบางบอน สำนักงานเขตราษฎร์บูรณะ และสำนักงานเขตทุ่งครุ

การปฏิรูประบบราชการ

ปรัชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน (2540, หน้า 12) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง ความพยายามในการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบโดยคำนึงถึงหลักการเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน หรือประสิทธิผลของการปฏิรูประบบราชการเน้นประชาชนและสังคม ใช้การบริหารงานตามหลักการสามัญสำนึกโดยปรับแก้การติดขัดกับกฎระเบียบ ขั้นตอนหรือพิธีการ การปฏิบัติงานโปร่งใส ใช้คนจำนวนน้อย ทำงานเป็นทีม ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้เข้าใจง่าย ขั้นตอนการทำงานเรียบง่าย มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการทำงานเพื่อให้การทำงานมีความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ตลอดจนคำนึงถึงการใช้งบประมาณอย่างประหยัด และคุ้มค่า

อัญญาศ ปาณิกบุตร (2548, หน้า 6) ให้ความหมายของการปฏิรูประบบราชการว่า หมายถึง การปรับเปลี่ยนระบบราชการใน 3 ประเด็น คือ

1. กำหนดกลุ่มภารกิจของส่วนราชการที่มีงานสัมพันธ์กันไว้ด้วยกัน
2. เน้นประสิทธิภาพให้ราชการมีลักษณะกระชับ ประหยัด สามารถให้บริการประชาชนอย่างเป็นที่พอใจ
3. การลดกำลังคนภาครัฐ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2542, หน้า 40-41) กล่าวว่า ความถดถอยของระบบราชการเกิดจากปัญหาด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ข้าราชการ คือ ผู้นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุผลโดยอาศัยกฎหมาย และการให้บริการสาธารณะเป็นเครื่องมือ ระบบราชการจึงเป็นจักรกลสำคัญที่เชื่อมโยงและสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนสู่ภาครัฐ และนำบริการของภาครัฐ กลับคืนไปสู่ประชาชนในเวลาเดียวกัน แต่ความถดถอยของระบบราชการเกิดจาก ข้าราชการมี ดังนี้

1.1 คุณภาพและขีดความสามารถของข้าราชการด้อยลงกว่าในอดีต ระบบราชการในปัจจุบันไม่สามารถดึงดูดคนดีมีฝีมือเข้ามาทำงาน และข้าราชการที่อยู่ในภูมิภาคขาดโอกาสในการศึกษา และพัฒนาทักษะในการทำงาน

1.2 ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ทำงานอย่างไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร

1.3 ข้าราชการจำนวนมากยังยึดแนวความคิดเดิม คือ การปกครองประชาชน แทนที่จะใช้แนวคิดการให้บริการประชาชน และยังใช้การปกครองตามสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ค่อยมีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็น

1.4 ข้าราชการแบ่งพรรคแบ่งพวก และมุ่งทำงานเพื่อตำแหน่งผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน

1.5 ข้าราชการในยุคปัจจุบันอิงการเมืองมากเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และยังถูกนักการเมืองระดับต่าง ๆ แทรกแซงการดำเนินงาน และการตัดสินใจ

1.6 ข้าราชการบางกลุ่มยังมีการทุจริต ประพฤติมิชอบ เป็นการสร้างภาพพจน์ไม่ได้แก่ภาคราชการโดยรวม

2. ระบบการทำงานของราชการ

2.1 ระบบการทำงานของภาคราชการยังซ้ำซ้อน ไม่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2.2 ระบบการบริหารงานยุ่งยากซับซ้อน ไม่คล่องตัว

2.3 ระบบการทำงานของภาคราชการเป็นระบบการทำงานที่ต้องอาศัยพรรคพวกก่อให้เกิดช่องทางทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างต่อเนื่อง

2.4 ระบบการทำงานของภาคราชการไม่ส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่ม มีความยืดหยุ่นน้อย และไม่ยอมรับการตรวจสอบการทำงานจากภายนอก

2.5 ระบบราชการยังบริหารงานที่เน้นการแก้ไขปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสาเหตุที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ โครงสร้างของระบบราชการ เทคโนโลยีในการทำงาน ความต้องการของประชาชน หรือแม้กระทั่งตัวข้าราชการเอง ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการด้วยกันทั้งสิ้น รวมทั้งยังส่งผลถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการหรือการพัฒนาระบบราชการไปในทางที่ติดขัดด้วย

การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 23) กล่าวว่า ในปัจจุบันโลกก้าวหน้า และเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดกระแสความคิดสมัยใหม่ กัดดันรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้จำเป็นต้องริเริ่ม และดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) และความก้าวหน้าของวิทยาการ (technology) ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐมนตรีมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ ปัญหาโครงสร้างภาษีของรัฐ การเจริญเติบโตของค่าประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นต่าง ๆ ระดับการแข่งขันทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น การเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ทางวิชาการเกี่ยวกับ

การวิเคราะห์บทบาทของรัฐ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ที่ทำให้ถูกมองว่า เป็นการล้มเหลวของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์ และบทบาทของสื่อมวลชน ซึ่งจากปัจจัยที่กล่าวมานี้ทำให้ภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดัน และหากพิจารณาถึงแนวทางของการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะ พบว่า มีความหลากหลาย และแตกต่างกันออกไปตามปัจจัย ด้านการเมืองการปกครอง ระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างสังคมของแต่ละประเทศ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเป็นกรณีศึกษาที่มีการปฏิรูประบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ดังนี้

การปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกา

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 24-25) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาเกิดจากการที่ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพ และประสิทธิภาพในการให้บริการของรัฐ และเกิดปัญหางบประมาณขาดดุลจำนวนมาก รัฐบาลจึงดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน

รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการเพื่อปฏิรูประบบราชการเป็นระยะ ๆ และมีผลงาน ดังนี้

ปี ค.ศ. 1978 ได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Civil Service Reform Act โดยมีเป้าหมายปฏิรูประบบบริหารบุคคล โดยแยกงานของ Civil Service Commission เพื่อให้การบริหารบุคคลคล่องตัว และแก้ไขปัญหาได้ง่าย จึงเกิดองค์กรใหม่ 3 องค์กร คือ Office of Personnel Management, Merit System Protection Board และ Equal Employment Opportunity และได้สร้างระบบ Senior Executive Service เพื่อบริหารข้าราชการระดับสูง

ปี ค.ศ. 1982 ได้จัดตั้งคณะกรรมการชื่อ Grace Commission เพื่อนำแนวคิดการบริหารภาคเอกชน มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการเช่นเดียวกับอังกฤษ

ปี ค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้มีกฎหมาย Chief Financial Officers Act เพื่อจัดระบบบัญชีให้เป็นระเบียบและมีรายงานที่สามารถตรวจสอบได้

การดำเนินการปฏิรูประบบราชการระยะหลัง มีการดำเนินการที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เช่น ปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานหลักชื่อ National Performance Review โดยมีรองประธานาธิบดีอัลเกอร์ (AL Gore) เป็นผู้นำ นอกจากนั้น มีการจัดตั้งหน่วยงานอีกหน่วยงาน เพื่อดำเนินการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างจริงจัง นอกจากนั้นรัฐสภาได้ผ่านกฎหมาย Government Performance and Result Act โดยมีประเด็นสำคัญ คือ ให้ทุกหน่วยงานกำหนดเป้าหมายการทำงานที่เป็นรูปธรรม และทำรายงานโดยให้การแสดงการเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดผลงาน (performance indicator)

นอกจากนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณและประสิทธิภาพของงาน รัฐจึงกำหนดเป้าหมายให้รัฐบาลทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะที่รายจ่ายลดลง (work better with cost less) โดยให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติเสนอวิธีปรับปรุงระบบราชการ ทั้งนี้ NPR ได้กำหนดเวลาดำเนินการเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1994-1996 จะเลือกดำเนินการเฉพาะ 27 หน่วยงาน 71 โครงการที่มีความพร้อมก่อน ซึ่งมีข้าราชการที่เกี่ยวข้องร้อยละ 20 ของข้าราชการทั้งหมดและมีงบประมาณ 50,000 ล้านดอลลาร์ ปี ค.ศ. 1996 ประกาศให้กฎหมาย Information Technology Management Act ซึ่งกำหนดให้ทุกหน่วยงานมี Chief Information Officer และมีการปรับปรุงการจัดซื้อและบริการเทคโนโลยีสารสนเทศของราชการ และสร้างระบบงานที่เป็นผลงาน โดยให้ทุกส่วนราชการเป็น Performance-based Organization

ช่วงที่ 2 ระหว่างปี ค.ศ. 1997-1999 กำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

ปี ค.ศ. 1997 กำหนดให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนกลยุทธ์ตาม Government Performance and Result Act ตลอดจนได้ออกแถลงการณ์หรือ Blair House Papers เป็นบริการที่มีคุณภาพ จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ตลอดจนจะร่วมมือกับชุมชนในการแก้ปัญหา นอกจากนั้นให้ส่วนราชการต่าง ๆ กำหนดตัวชี้วัด และสร้างเครื่องมือวัดผลงานหลัก (key performance indicators) ที่เป็นรูปธรรมในเชิงตัวเลข

ปี ค.ศ. 1998 กำหนดให้ทุกหน่วยงานจัดทำงบประมาณแบบใหม่ โดยคำนึงถึงเป้าหมาย (performance based budgeting)

ปี ค.ศ. 1999 กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน และให้บริการประชาชน เป็นการทำงานแบบ Electronic Government และทุกหน่วยงานจัดทำรายงานประจำปี เพื่อรายงานผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน (performance report) ผลสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ คือ

1. รัฐบาลมลรัฐ และเมืองต่าง ๆ ได้พยายามใช้รูปแบบการบริหารงานแบบธุรกิจ (business styles culture) มาใช้ในกิจการของรัฐ
2. มีการกระจายอำนาจ และถ่ายเทอำนาจจากข้างบนลงสู่ข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง
3. ลดอัตรากำลังของรัฐบาลกลางประมาณ 100,000 คน ภายใน 3 ปี

การปฏิรูประบบราชการในประเทอังกฤษ

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 26-30) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการของประเทอังกฤษ รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1999 โดยเสนอโครงการปฏิรูประบบราชการ (modernizing government) ต่อมารัฐสภา และเป็นโครงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีการดำเนินการเป็นลักษณะ Top Down

วิสัยทัศน์ (vision) ของรัฐบาลอังกฤษ วิสัยทัศน์ที่รัฐบาลอังกฤษกำหนด คือ “เราต้องการที่กำหนดนโยบายโครงการต่าง ๆ การบริการ ซึ่งทำให้ประเทอังกฤษอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัย และมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่พร้อมเพรียง เพื่อการสอดรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและประสบ”

วัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้

1. เพื่อนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่า ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรธุรกิจ และภาคประชาชน (better government: to make life better for people and business)
2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์ของแต่ละนโยบาย

3. เพื่อสนองตอบความต้องการของลูกค้าให้มากขึ้น รวมทั้งปรับปรุงระบบให้บริการ โดยคำนึงถึงวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. สร้างและส่งเสริมระบบราชการที่มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ

มาตรการรองรับการปฏิรูป

1. ให้สัญญาจะรับใช้ประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง

2. การประกาศให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินงานภาครัฐ

3. การปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ทุกระดับให้ดีขึ้น

4. กำหนดเป้าหมายจะนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการบริหาร และ

การให้บริการประชาชนทั่วไปภายในปี ค.ศ. 2008 (deliverable electronically by 2008)

5. การสร้างห้องทดลองปฏิบัติการเพื่อการเรียนรู้ “Learning Labs” เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา

6. ปรับรูปแบบวิธีการในการให้คำตอบแมน สิ่งจูงใจเพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการเกิดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

7. เน้นให้ผู้บริหารระดับกระทรวงต้องรับผิดชอบผลงานที่สอดคล้องกับแผนการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งส่งเสริมคนดี คนเก่ง และเน้นการให้คนนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ และบรรลุตามวิสัยทัศน์ จึงได้มีการกำหนดจุดเน้นการปรับปรุงไว้ 4 ด้าน ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย (policy making)

1.1 การมองภาพอนาคตในเชิงรุก (forward looking)

1.2 การกำหนดนโยบายอย่างมีกลยุทธ์ เน้นการวัดผลลัพธ์ (result) มากกว่าการวัดกิจกรรม และเป็นนโยบายที่มีความยืดหยุ่น เน้นการคิดค้นสร้างสรรค์สิ่งใหม่ และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

1.3 การเรียนรู้จากประสบการณ์ (learning from experience) โดยให้ความสำคัญกับการศึกษา Best Practice และงานวิจัยต่าง ๆ มากขึ้น

1.4 มีการฝึกอบรมร่วมกันของข้าราชการ เพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมทุกด้าน

1.5 มีการทบทวนและประเมินกระบวนการต่าง ๆ ของแต่ละส่วนราชการ (peer review of department) ให้มีความสอดคล้องกับทิศทางของการบริหารราชการในภาพรวม

2. การบริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsive public service)

2.1 รัฐต้องฟังเสียงประชาชนให้มากขึ้น และเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เพื่อการตอบสนองที่ตรงจุด และให้บริการที่สะท้อนถึงความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชน

2.2 มีระบบให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one-stop service)

2.3 ส่งเสริมให้มีการรวมกันให้บริการที่คล้ายคลึงกันของ 3 หน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อลดค่าใช้จ่ายการดำเนินการภาครัฐ

3. การให้บริการของรัฐที่มีคุณภาพ (quality public service) ภาคราชการจำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนาคุณภาพ เพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ในยุคปัจจุบันที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง โดยดำเนินการ ดังนี้

3.1 กำหนดเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก

3.2 การติดตามกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อการปรับปรุงแก้ไข โดยปฏิบัติงานกับหน่วยงานอิสระในการตรวจสอบงาน เพื่อให้มั่นใจว่าทุกกระบวนการงานเป็นไปโดยวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มคุณค่าในการให้บริการสู่ประชาชน

3.3 ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดค่านิยมในการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มคุณภาพ

3.4 ปรับค่านิยมเน้นให้มีการแข่งขัน

3.5 ทบทวนงานให้บริการและกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้กลยุทธการดำเนินงานคล่องตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายแห่งการส่งเสริมคุณภาพ รัฐบาลอังกฤษได้มีมาตรการ ดังนี้

3.5.1 การกำหนดวงเงินไว้สำหรับในงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป (the comprehensive spending review)

3.5.2 ข้อตกลงของรัฐถึงสิ่งที่ประชาชนคาดหวังจากภาครัฐแลกเปลี่ยนกับเงินลงทุนครั้งนี้ (public service agreements)

3.5.3 มีการวางแผนค่าใช้จ่ายภาครัฐไว้เป็นอย่างดี เพื่อความมั่นใจว่าทรัพยากรที่ใช้ไปเกิดความคุ้มค่า (public expenditure planning and control)

3.6 กระตุ้นให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิด และสร้างสรรค์ให้เกิดนวัตกรรมใหม่ รวมทั้งทดลองดำเนินการ (pilot project) ในบางหน่วยงาน

3.7 ปรับปรุงกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นและล้าสมัย

3.8 กำหนดโปรแกรมส่งเสริมคุณภาพต่าง ๆ ขึ้น (quality management schemes) และประสานโปรแกรมส่งเสริมคุณภาพ

3.9 มีการกำหนดหลักการในการตรวจสอบไว้ชัดเจน (principles of public inspection) เน้นการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ

3.10 กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันระหว่างหน่วยกำหนดนโยบายกับหน่วยปฏิบัติ

3.11 มีการสร้าง Website ให้เป็นศูนย์รวมข้อมูลเกี่ยวกับ Best Practice ของภาครัฐ ภาคเอกชนทั้งใน และต่างประเทศ

4. รัฐบาลยุคข้อมูลข่าวสาร (information age government) รัฐบาลอังกฤษได้วางเป้าหมายว่าในปี ค.ศ. 2008 ราชการยุคข่าวสารสนเทศควรมีองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น

4.1 การเข้าถึงการบริการข่าวสารสารสนเทศทุกครอบครัว

4.2 เทคโนโลยีสำหรับการเสนอข่าวสารต้องสามารถใช้งานง่าย ไม่แพง และสามารถใช้งานได้หลายวัตถุประสงค์

4.3 บัตรสารพัดประโยชน์ (smart cards) ผู้ใช้สามารถใช้แทนบัตรประชาชน และใช้จ่ายใช้สอย

4.4 สร้างสิ่งจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงิน และมีไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การให้โอกาสทางการพัฒนา

4.5 สร้างสมรรถนะให้เกิดขึ้นและให้โอกาสผู้ปฏิบัติงานได้อย่างแสดงศักยภาพและสร้างระบบการประเมินผลที่สะท้อนคุณภาพของงาน

4.6 พัฒนาหน่วยงานหรือสถาบันใหม่ ๆ เพื่อทำการอบรมผู้นำ และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ

4.7 ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนร่วมในการประเมินนโยบาย และการให้บริการ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการระดมความคิดใหม่ ๆ และการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยราชการ

ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ 7 ประการ คือ

1. ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างฝ่ายรัฐบาล และข้าราชการในการปฏิบัติระบบราชการ

2. ควรนำมุมมองของประเทศกลุ่มยุโรปมาพัฒนาด้วย

3. สร้างค่านิยมที่มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพการสร้างความนวัตกรรมใหม่ และการตอบสนองความต้องการของผู้มาใช้บริการภาครัฐ

4. สร้างวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการใช้ความคิดสร้างสรรค์ และบริหารความเสี่ยง

5. ปรับปรุงระบบการประสานงานของส่วนราชการให้ดีขึ้น

6. บริหารจัดการให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

7. วางแผนกลยุทธ์สำหรับอนาคต

โครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วถือว่าประสบผลสำเร็จแล้ว ดังนี้

1. โครงการลดจำนวนข้าราชการ โดยหยุดบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ สามารถลดได้ร้อยละ 25 ภายในเวลา 3 ปี นอกจากนั้นยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

2. โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ ได้จัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ

3. โครงการ Next-Steps หรือโครงการองค์การบริหารพิเศษ (executive agency) จัดให้มีในทุกกระทรวง เพื่อดำเนินงานด้านบริหารภาครัฐ ภายใต้นโยบายและทรัพยากรที่กระทรวงกำหนด ปัจจุบันมี 110 แห่ง ซึ่งครอบคลุมจำนวนข้าราชการ 314,000 คน ฯลฯ เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 31-35) กล่าวว่า ประเทศไทยได้มีความพยายามปฏิรูประบบราชการหลายครั้งที่ผ่านมา แต่ส่วนใหญ่จะล้มลุกคลุกคลาน และมาประสบความสำเร็จในการปฏิรูปในยุค Rincho ที่เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981-1993 และได้ดำเนินการมาถึงปัจจุบัน

1. ภูมิหลังของการปฏิรูประบบราชการยุค Rincho

1.1 ภูมิหลัง ในปี ค.ศ. 1975 เศรษฐกิจญี่ปุ่นตกต่ำ และมีปัญหาต่อเนื่องจนถึงต้นทศวรรษที่ 1980 งบประมาณของรัฐมีอัตราการพึ่งพาพันธบัตรขาดดุลถึงร้อยละ 32.7 ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชูชิ ได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาทบทวนระบบราชการขึ้น เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า Rincho

1.2 ลักษณะพิเศษของการปฏิรูประบบราชการในยุค Rincho

1.2.1 การคัดเลือกประธานประชาชนของ Rincho คือ นายโตชิโอะ เป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่อง และเป็นที่ยอมรับนับถือของนักธุรกิจ และประชาชนมาก เมื่อเข้ารับตำแหน่งได้วางเงื่อนไขต่อรัฐบาล 2 ข้อ คือ รัฐบาลจะต้องเพิ่มภาษีในช่วงเวลาปฏิรูประบบราชการ และขอแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 การมีส่วนร่วมของบุคคลสำคัญจากวงการต่าง ๆ คณะกรรมการ Rincho มาจากทุกวงการรวม 9 คน และมีคณะกรรมการมาช่วยงานเป็นจำนวนมากกว่า 100 คน โดยมีการดำเนินการอย่างเข้มแข็ง และเสียสละอย่างมาก ดังนั้น การประชุมของคณะกรรมการ Rincho จึงเปรียบเสมือนกิจการของชาติ

1.2.3 การกำหนดหน้าที่ของฝ่ายบริการหรือรัฐบาลต่อการปฏิรูประบบราชการเป็นตัวกำหนดความสำเร็จ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีมีความมุ่งมั่น ได้ขอเดิมพันชีวิตการเมืองกับการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ โดยสนับสนุนการนำข้อเสนอแนะของ Rincho ไปปฏิบัติอย่างเต็มที่จึงทำให้ Rincho กลายเป็นคณะกรรมการชุดสำคัญ และมีพลังในการขับเคลื่อนงานมากขึ้น

1.2.4 การตั้งสำนักงานเลขานุการ และการดำเนินงานเป็นอย่างดีเข้มแข็ง และได้รับการไว้วางใจมากจากประธาน Rincho

1.2.5 กลยุทธ์ในการปฏิรูประบบราชการ มาจากการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของผู้นำทั้งสอง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี นายชูชุก และนายนาทาโซเนะ ซึ่งเป็นนักวางแผนการปฏิรูประบบราชการที่สามารถ และมีกลยุทธ์ทางการเมือง โดยหาวิถีทางให้ Rincho เป็นเครื่องมือในการสร้างความเห็นชอบจากประชาชน และกลยุทธ์ในการปฏิรูป ก็คือ ให้ Rincho เป็นฝ่ายเสนอความเห็นที่ต้องปฏิรูปอะไร ส่วนวิธีการทำอย่างไรเป็นเรื่องของรัฐบาล นอกจากนั้นมีการกำกับติดตามงานอย่างต่อเนื่อง โดยนำตารางกำกับขั้นตอนระยะเวลาการทำงานมาใช้เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ เหมือนตารางควบคุมการผลิตในโรงงาน โดยนำมาตรการ และผลการพิจารณากำหนดเป็นรายเรื่องในตารางว่าจะมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ใช้เวลาเท่าใดทุกอย่างจะปรากฏในตารางนั้นทั้งหมด จึงออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นแต่ละกระทรวงจะต้องเร่งรีบทำงานอย่างหนัก จะเห็นว่าการให้ความสำคัญกับขั้นตอนในการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นส่วนสำคัญมากที่ช่วยให้การทำงานทันกำหนดเวลาและต่อเนื่อง

1.3 ผลการดำเนินงานของ Rincho ผลงานที่เกิดจากคณะกรรมการ Rincho มีมากมาย และที่สำคัญ ๆ ได้แก่ (1) การแปรรูปองค์การรถไฟ ให้เป็นบริษัทเอกชน 7 แห่ง หลังจากการแปรรูปแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลได้เงินรายได้แผ่นดินจากการขายหุ้นมากถึง 2 ล้านเยน และสามารถลดพนักงานจากเดิมได้ถึง 1 ใน 3 (2) การแปรรูปองค์การโทรเลข โทรศัพท์ ให้เป็นบริษัทเอกชนหรือ NTT โดยการขายหุ้น หลังจากการแปรรูปแล้วสามารถทำรายได้เข้ารัฐถึง 10 ล้านล้านเยนต่อปี (3) การทบทวนค่าใช้จ่ายอย่างเข้มงวด ข้อเสนอของ Rincho ให้นำระบบที่เรียก Minus Ceiling คือ ให้ตั้งยอดค่าของงบประมาณให้ต่ำกว่าปีก่อนหน้านี้ และดำเนินการเช่นนี้อย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 7-8 ปี

Rincho ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลา 12 ปี และประสบผลสำเร็จอย่างดี รัฐบาลในยุคหลัง ๆ กลับไม่ค่อยให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้มีกระแสต่อต้านอยู่รอบด้าน ดังนั้น หากรัฐบาลไม่มีความเข้มแข็ง ไม่มุ่งมั่นอย่างจริงจังการปฏิรูประบบราชการก็จะอ่อนแอไม่ประสบผล

ปี ค.ศ. 1993 ถือว่าการปฏิรูประบบราชการได้ก้าวสู่แนวทางใหม่ งานขั้นตอนสุดท้ายของการปฏิรูประบบราชการ คือ การเสนอกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา แต่ต้องชะลอออกไป เพราะการเมืองผันผวนไม่แน่นอน และในปี ค.ศ. 1999 จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การปฏิรูปราชการ และมีบางประเด็นที่ยุค Rincho ไม่สามารถทำได้ 3 เรื่อง แต่มีสำเร็จในปี ค.ศ. 1999 ได้แก่ กฎหมาย ดังนี้ (1) การปฏิรูปกระทรวง ทบวง (2) การกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น (3) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ

2. กลไกการปฏิรูประบบราชการปัจจุบัน

2.1 การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปกระทรวง ทบวง ส่วนกลางโดยลดจำนวนให้เหลือครึ่งหนึ่ง เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996-1998 และเป็นผลสำเร็จ

2.2 ดำเนินการลดจำนวนกระทรวง ทบวง จาก 22 กระทรวง ให้ลดจำนวนลงเหลือ 13 กระทรวง 9 ทบวง 128 กรม โดยร่างกฎหมายจัดตั้งกระทรวง ทบวงใหม่

2.3 การลดอัตรากำลังคนร้อยละ 25 ใน 10 ปี โดยมีแผนลดอัตรากำลังคนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 กลไกนี้เป็นเรื่องบีบคั้นข้าราชการที่ทำงานให้ต้องขวนขวายหาวิธีการใหม่มาปรับปรุงการทำงาน

2.4 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการโดยดำเนินการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา และออกเป็นกฎหมาย

2.5 การจัดตั้งองค์กรบริหารอิสระ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดขององค์กรนี้มาจาก Agency ของอังกฤษ แต่ได้มีการปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับญี่ปุ่น งานที่อยู่ในขอบข่ายที่จะเป็นองค์กรบริหารอิสระ คือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทดลอง วิจัย การศึกษา การแพทย์ ฯลฯ แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องสถานภาพของบุคลากรยังไม่มีข้อยุติ

2.6 การแปรรูปองค์การไปรษณีย์เป็นธุรกิจเอกชน มีอุปสรรคเนื่องจากมีพนักงานถึง 300,000 คน จึงต้องดำเนินการทีละขั้นตอน ในขั้นแรกให้เป็นทบวงเสียระยะหนึ่ง จึงค่อยดำเนินการแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยจะให้ความยืดหยุ่นในการบริหารงานเต็มที่

3. ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ หากการพิจารณาถึงความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ จะพบว่า มาจากบริบททางการเมือง วัฒนธรรมองค์กร และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง

3.1 วิธีการดำเนินการ

3.1.1 ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือข้าราชการ ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้าน และฝ่ายรัฐบาลมีพื้นฐานใกล้เคียงกัน เมื่อมีการตกลงร่วมกันว่าจะทำก็ต้องการดำเนินการ

3.1.2 การลดจำนวนกระทรวง ทบวง ส่วนกลาง สามารถทำได้เนื่องจากพันธสัญญาของรัฐบาลที่ให้ไว้ในคราวหาเสียงเลือกตั้ง

3.1.3 กฎหมายที่จะเป็นพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการผ่านรัฐสภา แสดงถึงความตั้งใจที่ชัดเจนของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

3.1.4 การใช้ตารางกำกับขั้นตอนการทำงานที่เข้มงวด

3.1.5 คณะกรรมการปฏิรูปราชการได้รับความร่วมมืออย่างดีจากทุกวงการ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์งานปฏิรูปออกสู่สื่อมวลชนเป็นไปได้ด้วยดี

3.2 เจือนไขสู่ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่น

3.2.1 ต้องทำความเข้าใจงานราชการ และระวังในส่วนที่อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้ ถ้าล้มสาระสำคัญของงานราชการ การปฏิรูปก็จะกลายเป็นการสร้างปัญหา

3.2.2 ต้องให้ความสำคัญกับ Software ให้แก่การวางแผน การดำเนินการ และติดตามกำกับ เป็นวงจรบริหารที่เรียกว่า “Plan Do See” ตลอดจนสร้าง ความตระหนัก สร้างความรู้สึกร่วมกันในการปฏิรูปราชการเป็นความหมายของชีวิต

3.2.3 สร้างความรู้สึกกับประชาชนว่าระบบราชการเป็นสมบัติของประชาชน ดังนั้น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศมีหน้าที่ต้องกำจัดปัญหานั้น หากปฏิรูปประสบความสำเร็จประชาชนควรจะภาคภูมิใจ

การปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 36-42) กล่าวว่า กรณีสึกษาการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์ เป็นการเสนอแนวคิดและวิธีดำเนินการของประเทศนิวซีแลนด์ หลังจากที่ได้เผชิญกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นต้องขอให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-- IMF) เข้ามาช่วยเหลือเช่นเดียวกับประเทศไทย และรัฐบาลนิวซีแลนด์ต้องใช้

ความเดือดดาลในการผลักดันการปฏิรูประบบราชการจนเป็นที่กล่าวขานว่าเป็นการปฏิรูปแบบสุดขั้ว แต่ก็ประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง และได้รับการยกย่องว่าเป็นรูปแบบที่ดี ประสพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ และนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการของไทย

ภูมิหลังของการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ นิวซีแลนด์เผชิญภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. หลังสงครามครั้งที่ 2 ใช้เวลา 30 ปีในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจนกลายเป็นประเทศที่มั่นคงขึ้น ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 ประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับที่ 10 ของโลก
2. ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1970 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันแพงขึ้นในโลก ภายในประเทศเกิดภาวะเงินเฟ้อสูง คนตกงาน รายได้ประชากรถดถอย มีภาระหนี้สินเป็นภาระหนัก รัฐบาลพยายามนำนโยบายต่าง ๆ มาแก้ปัญหาโดยการควบคุม และออกกฎระเบียบมากขึ้น แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ใน ค.ศ. 1984 นิวซีแลนด์ขาดดุลงบประมาณประจำปีถึง 3,000 ล้านดอลลาร์ และมีหนี้สินต่างประเทศมากกว่า 8,000 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลที่ ได้รับเลือกตั้งในปีนั้นต้องเผชิญวิกฤตการณ์น้ำมันแพง ที่ร้ายแรงที่สุด คือ ประเทศถึงคราวล้มละลาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องยื่นมือเข้าช่วยเหลือ ดังนั้น ทางรอดของนิวซีแลนด์ คือ การปฏิรูปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวการผลักดันสำคัญในการเกิดการปฏิรูประบบราชการในนิวซีแลนด์

การปฏิรูปการเงินการคลังก่อนการปฏิรูประบบราชการ จากเหตุการณ์สภาพเศรษฐกิจดังกล่าวรัฐบาลในช่วงนั้นจึงต้องเน้นการปฏิรูปการเงินการคลังอย่างเร่งด่วน และจริงจัง โดยรัฐบาลได้ใช้นโยบายเปิดเสรีทางระบบเศรษฐกิจเกือบทุกด้าน รวมทั้งได้เร่งรัดการดำเนินการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ได้แก่

1. การลดค่าเงิน ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว และยกเลิกการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนทั้งหมด

2. เก็บภาษีการค้า และการบริโภค หรือ GST จากอัตราร้อยละ 10 เป็น 12.5 ตลอดจนปรับโครงสร้างภาษีรายได้ และภาษีการค้าใหม่ รวมทั้งปฏิรูประบบภาษีอากร เพื่อลดอัตราภาษี และขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น

3. ยกเลิกการสนับสนุนหรือให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ และลดกฎระเบียบเกี่ยวกับ ตลาดการเงิน

4. ลดการขาดดุลงบประมาณโดยเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่าย

5. ลดข้อจำกัดด้านปริมาณสินค้านำเข้า ปฏิรูปกฎระเบียบด้านการค้าเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ

6. ดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจของรัฐให้เป็นแบบเอกชน

7. ประกันรายได้ขึ้นต่ำสำหรับความยากจน

8. ปฏิรูปการบริการสังคมโดยหน่วยงานของรัฐ

9. ปฏิรูปตลาดแรงงาน

10. ปฏิรูปกฎระเบียบ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ และรองรับการเปลี่ยนแปลง

11. ปฏิรูปการจัดการของรัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ชัดเจนที่ต้องการ เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชากรมีงานทำ ตลาดเสถียรภาพ รักษาระดับดุลการค้า และการชำระหนี้ มีการกระจายรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิต และทรัพยากรให้ยั่งยืน รวมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับสังคม

หลังจากการเปิดระบบเสรีทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลได้ทบทวนรายรับ รายจ่ายของรัฐ พบว่า ปัญหาสังคม คือ การใช้จ่ายเงินภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐได้เข้าไป ดำเนินกิจการเองหลายด้าน จึงเป็นภาระงบประมาณภาครัฐมีจำนวนสูง รายรับไม่สมดุล กับรายจ่ายจึงได้ทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐเสียใหม่ และกำหนดเป้าหมายการปฏิรูป ภาครัฐไว้ ดังนี้

1. รัฐบาลเลิกทำธุรกิจเอง แต่จะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี

2. รัฐจะดำเนินการเชิงธุรกิจเพียงเฉพาะเท่าที่มีเหตุผลทางยุทธศาสตร์เท่านั้น

3. ปรับปรุงระบบบริหารภาษีใหม่

ทิพาดี เมฆสวรรค์ (2541, หน้า 32) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎ ระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยมเพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหาร และจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรม มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือเป็นที่ศรัทธาของประชาชน เสริมสร้างเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีนิสัยการทำงานอย่างจริงจัง ทำจริง มีผลงาน ชยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ เพื่อสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงาม เป็นประโยชน์ต่อสังคม และประเทศชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2545, หน้า 34-35) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การออกแบบโครงสร้างระบบราชการใหม่โดยปรับให้ภาครัฐมีวิธีการบริหารงานแบบธุรกิจเอกชนมากขึ้น โดยเน้นการปรับเปลี่ยนใน 5 ด้าน คือ

1. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีบริหารงานภาครัฐ
2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน และพัสดุ
3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล
4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ
5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยม

วิษณุ เครืองาม (2545, หน้า 75) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่โครงสร้างของราชการ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ วิธีบริหารงาน ระบบบริหารงานบุคคล วัฒนธรรมขององค์กร ทัศนคติ ค่านิยม ตลอดจนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ระบบราชการมีขนาดไม่ใหญ่โต อึดอัดเกินไป ลดความซ้ำซ้อน มีความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประหยัด และรวดเร็วในการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต และขยันขันแข็ง งานทุกอย่างมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว น่าเชื่อถือ ซึ่งในการนี้จำเป็นต้องใช้วิธีแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ มีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ และมีการพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กันไป

4. การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างประหยัด คุ้มค่า และรักษา
มาตรฐานการบริการให้สูงเท่าเดิม

5. จัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณด้านบริการสาธารณะใหม่ทั้งหมด
กรอบทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยแลนด์ การปฏิรูประบบราชการของ
ไทยแลนด์ มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การกำหนดกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และ
การบริหารที่ชัดเจน และใช้เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์ และวิธีการปฏิรูป กรอบทฤษฎี
สำคัญ ได้แก่

1. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) ทฤษฎีนี้มีหลักการสำคัญที่
อธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น กลุ่มต่าง ๆ
ในภาครัฐและเอกชนต่างก็มุ่งเรียกร้องหรือดำเนินการที่ให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่ไม่
คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคม ผลที่เกิดขึ้น คือ กลุ่มใดที่มีอำนาจกลุ่มนั้นก็จะได้
ส่วนใหญ่ของชาติ ระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมถูกบั่นทอนลง

2. ทฤษฎีตัวแทน (principle-agency theory) ทฤษฎีตัวแทนมุ่งสร้างสัญญา
ข้อตกลง และกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานที่เหมาะสมและชัดเจน เพื่อลด
ความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างกับตัวแทน รวมทั้งวางรูปแบบระบบการจูงใจและ
ค่าตอบแทน และการเลือกคู่สัญญา ซึ่งช่วยให้เกิดผลงานที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย

3. ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ (transaction-cost theory) ทฤษฎีนี้อาศัยการเปรียบเทียบ
ค่าใช้จ่ายในการการวางแผน การตัดแปลง และการติดตามสอดคล้องผลงานในระบบ
บริหารจัดการต่าง ๆ พบว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจมักต้องการลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและ
เปิดโอกาสให้คนอื่นทำการแทนตน โดยถือว่าหากค่าใช้จ่ายที่ผ่านจากมือตนไปให้
คนอื่นทำถูกกว่าที่ตนเองทำก็ควรให้คนอื่นทำแทน ทั้งนี้ในการดำเนินการมีความเสี่ยง
สูงและมีความไม่แน่นอนสูง ฯลฯ

4. ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่ (the new public management theory)
ทฤษฎีนี้ถือว่ากิจกรรมที่สามารถใช้กับภาครัฐและภาคเอกชน คือ กิจกรรมการบริหาร
จัดการโดยมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

4.1 การกำหนดเส้นแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีกับส่วนราชการ กล่าวคือ รัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้จ้าง (principal) และส่วนราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทน (agent)

4.2 การระบุเป้าหมายผลงานที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ โดยต้องสามารถวัดผลงานได้

4.3 การมอบอำนาจการบริหารทั้งหมดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ

4.4 การกำหนดระบบรางวัล และการให้ผลตอบแทนหรือรางวัล การลงโทษ จากผลงานที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ชัดเจนตั้งแต่ต้น

5. มีระบบการติดตามผลงานที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาการบริหารราชการก่อนการปฏิรูป ระบบราชการของนิวซีแลนด์สะท้อน ปัญหาของระบบราชการยุคเดิมที่ปรากฏในแทบทุกประเทศ ดังนี้

1. มีความสับสนระหว่างความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกับข้าราชการ
2. โครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ
3. มีระบบบัญชีที่ไม่เหมาะสม
4. ระบบควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ
5. มีมาตรการดำเนินการกับผู้ทำงานอ่อนมาก จึงเท่ากับเป็นการเก็บปัญหาไว้ไม่สามารถแก้ไขได้

วัตถุประสงค์ หลักการ และแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนในรูปของการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่คุ้มค่าอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงกำหนดเป็นวัตถุประสงค์หลักการ และแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการมี ดังนี้

1.1 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร และการผลิต ส่วนราชการต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของลูกจ้าง ประชาชนได้อย่างทันสถานการณ์

1.2 ข้าราชการทุกระดับและทุกส่วนราชการต้องสร้างสรรค์ผลงานตลอดจนต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตน โดยทำงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสังคม

1.3 ข้าราชการทุกคนและทุกส่วนราชการต้องมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระเพียงพอในการทำงาน ซึ่งมีผลต่อการกล้าตัดสินใจ และกล้าเสี่ยงทดลองวิธีการใหม่ที่จะก่อให้เกิดผลดีกว่าที่เคยทำ

1.4 โครงการต่าง ๆ ของรัฐต้องบรรลุ นักบริหาร และหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับ คำนึงถึงภาพรวมของการบริหารงานว่าต้องมีความคุ้มค่า แข่งขันกันทำสิ่งที่มีประโยชน์ และรับผิดชอบต่อทุกขั้นตอนของการบริหาร

1.5 รัฐบาลและส่วนราชการมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

1.6 ลดค่าใช้จ่าย และลดขนาดกำลังคนหลักในภาครัฐ

1.7 การดำเนินการของภาครัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับของสังคม

1.8 ผลผลิตและการบริการของรัฐมีคุณภาพดีขึ้น

1.9 ประชาชนเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ หน่วยงานของรัฐตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

2. หลักการสำคัญในการปฏิรูป รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้กำหนดหลักการที่น่าสนใจตามกรอกทฤษฎี 4 ประการ และใช้หลักการที่กำหนดช่วยสร้างยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

2.1 รัฐบาลและประชาชนมีสิทธิได้รับผลงานที่ดีที่สุดจากกลไกของรัฐ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

2.2 กิจการใดที่รัฐไม่มีความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเพียงพอรัฐจะต้องไม่ทำอีกต่อไป และให้เอกชนที่มีความรู้ความชำนาญรับไปดำเนินการแทน หากจำเป็นต้องทำ ต้องให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการ

2.3 ต้องกำหนดแรงจูงใจที่ส่งเสริมให้หน่วยงาน และบุคคลสร้างสรรค์ผลงานที่พึงปรารถนา

2.4 ต้องผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ และให้ดุลพินิจในการบริหารแก้หัวหน้าส่วนราชการ โดยเน้นตรวจสอบผลงานซึ่งหัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบ

2.5 ต้องปรับโครงสร้างของหน่วยงานที่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคล่องตัว

2.6 การปฏิรูปควรมุ่งประเด็นที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังนั้น รัฐต้องแก้ปัญหาให้ตรงจุด และมีเป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจนเปิดเผย

2.7 การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการทั่วไป แต่ในระยะยาวย่อมสร้างผลดีต่อประเทศโดยรวม

2.8 ส่วนราชการควรเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม เช่น มุ่งบริการประชาชน ความเป็นกลางทางการเมือง และข้าราชการต้องมีคุณภาพ เป็นต้น

2.9 รัฐบาลพึงจัดบริหารจัดการโดยวิธีการที่สมเหตุสมผล คงเส้นคงวา เป็นธรรมและเปิดเผย

3. แนวทางในการปฏิรูประบบราชการ จากหลักการดังกล่าวรัฐบาลได้ใช้ยุทธศาสตร์ 4 ประการ ผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้เกิดผล โดยแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 จัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแบบธุรกิจเอกชน (corperatlization)

แนวทางที่ 2 แปรรูปหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน (privatlization)

แนวทางที่ 3 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในระบบการค้าปกติ (commercialization) ไม่เอื้อสิทธิพิเศษใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการ ไม่มีการกำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้บริการจากส่วนราชการด้วยกัน โดยอาศัยกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดอย่างเสรี

แนวทางที่ 4 เน้นผลงานและความรับผิดชอบ (resultbased and accoutability) ในการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น จึงปล่อยให้หัวหน้าส่วนราชการมีอิสระอย่างมากในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงาน แต่ทั้งนี้ต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น

เครื่องมือดำเนินการผลที่เกิดขึ้น ภายใต้กรอบหลักการและแนวทางดังกล่าว รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งเปลี่ยนวิธีการที่แตกต่างไปจากที่ระบบราชการเคยถือปฏิบัติหลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ให้อำนาจในการบริหารจัดการแก่หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการทางการเงิน การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของตน แต่สถานภาพเปลี่ยนไป คือ หัวหน้าส่วนราชการจะกลายเป็นคู่สัญญากับรัฐมีเงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจ และความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์ และค่าตอบแทนที่ชัดเจน สัญญามีอายุ 5 ปี และอาจต่อได้อีกไม่เกิน 3 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลงานโดยมีการประเมินผลอย่างชัดเจน

2. ความชัดเจนของบทบาท หน้าที่ และวัตถุประสงค์ ทุกส่วนราชการต้องกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ ขอบเขตการทำงาน เป้าหมายผลงานที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า โดยทำเป็นแผนธุรกิจ (business of corporate plan) ที่ชัดเจน เปิดเผย แสดงเป้าหมาย ทรัพยากร และวิธีการทำงานซึ่งจะเป็นมาตรวัดประสิทธิผลในการทำงาน หากส่วนราชการไม่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมาย หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบ โดยอาจถูกปลดได้ นอกจากนี้ข้าราชการระดับต่าง ๆ ก็ต้องทำงานโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และต้องรับผิดชอบต่อผลการทำงานของตนด้วย

3. เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และท้าทาย (competition and contestability) ตามวิธีการนี้ กิจกรรมใดของหน่วยงานภาครัฐต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และส่วนราชการอื่นหรือเอกชน อาจท้าทายว่าตนสามารถดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เช่น การจัดบริการได้ดีกว่าถูกกว่า หากส่วนราชการไม่สามารถพิสูจน์ตนเองได้ รัฐอาจยุบส่วนราชการนั้นหรือมอบหมายให้เอกชนที่ทำได้ดีกว่ารับไปดำเนินการแทน

4. มีการคิดค่าใช้จ่ายของบริการ กิจกรรม และต้นทุนซึ่งส่วนราชการใช้อย่างเต็มที่ ในกรณีนี้ส่วนราชการต้องคิดค่าใช้จ่ายของบรรดาต้นทุนทรัพยากร หรือค่าเสียโอกาสอย่างครบถ้วน เช่น ต้องคิดค่าเสื่อมราคา ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล เสียค่าใช้จ่ายที่ดิน สิ่งก่อสร้างหรือทุนรูปอื่นที่รัฐได้ใช้ประโยชน์ โดยต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ จึงมิได้รับอภิสิทธิ์อย่างที่เคยเป็นอีกต่อไป

5. มีการแยกภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมที่มีโอกาสขัดแย้งกันออกจากกัน ได้แก่ มีการแยกบทบาทหลักของรัฐออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ คือ

5.1 บทบาทในฐานะผู้ให้ทุน (funder)

5.2 บทบาทในฐานะผู้ซื้อบริการ (purchaser)

5.3 บทบาทในฐานะผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ (provider)

หน้าที่ทั้ง 3 บทบาทต้องแยกจากกัน จึงมิให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

โครงสร้างระบบราชการใหม่จึงสะท้อนบทบาทดังกล่าวอย่างชัดเจน

6. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้รางวัลและการลงโทษ ได้แก่ การประเมินผลงานทั้งระดับหน่วยงาน และระดับบุคคลอย่างจริงจัง และมีมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการกระทำของบุคคลและหน่วยงาน ดังนั้นข้าราชการทุกคน จะได้รับการประเมินผลงาน

7. ใช้ระบบสัญญาที่เปิดเผยอย่างกว้างขวาง กรณีนี้การรับราชการมิได้ หมายถึง การประกันความมั่นคงในอาชีพอีกต่อไป ทั้งนี้ เพราะข้าราชการทำงานภายใต้สัญญาจ้างงานทั้งที่เป็นสัญญารวม (collective contract) หรือสัญญาเฉพาะบุคคล (individual contract) การผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขให้ออกจากงานได้ โดยอาจได้รับค่าชดเชย (redundancy payment) ตามระดับเงินเดือน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ

8. ใช้หลักการผู้ได้ประโยชน์หรือผู้ให้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง (user chargers หรือ user pays) กรณีนี้ต่างไปจากเดิมที่เน้นระบบสังคมสวัสดิการ ปัจจุบันบริการหลายเรื่อง ซึ่งประชาชนได้รับจากรัฐ หากมิใช่เรื่องสวัสดิการเฉพาะกลุ่มประชากรแล้ว ผู้ใช้บริการก็ต้องเสียค่าบริการเองทั้งสิ้น และค่าบริการเหล่านี้ช่วยเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐมากกว่าเดิม

บทเรียนจากการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์ จากการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์ที่ประสบความสำเร็จประเทศไทยควรนำมาพิจารณา ประกอบกับบริบทของประเทศไทย โดยอาจสรุปเป็นแนวทางประยุกต์ใช้ทั้งในระดับรัฐ หรือในระดับหน่วยงาน ดังนี้

1. การทบทวนกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของรัฐ

2. แยกหน่วยงานด้านเสนอแนะนโยบายออกจากหน่วยงานบริการ
3. เปลี่ยนวิธีคิด และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ให้เน้นผลงานเป็นหลัก
4. ประยุกต์รูปแบบการทำงานแบบธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในราชการ
5. นำรูปแบบการทำสัญญาจ้างงานมาประยุกต์ใช้ในราชการ
6. ความเปิดเผยโปร่งใส
7. กระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ

ทั้งนี้ บทเรียนของการปฏิรูปราชการของประเทศนิวซีแลนด์ได้สะท้อนถึงความเข้าใจ และมุ่งมั่นอย่างจริงจังของผู้นำการเมืองในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการอย่างพลิกโฉม โดยไม่หวาดหวั่นต่อการวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่สร้างสรรค์ต่าง ๆ เงื่อนไขคุณสมบัตินี้จึงจำเป็นสำหรับความสำเร็จของการปฏิรูปราชการของประเทศไทยอย่างเลี่ยงไม่ได้

การปฏิรูประบบราชการในประเทศออสเตรเลีย

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 43-44) กล่าวว่า รัฐบาลออสเตรเลียดำเนินการปรับปรุงการบริหารทรัพยากร โดยเน้นการพัฒนาข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในการทำงานที่เทียบได้กับ Best Practice ของโลก

หน่วยงานหลักสำหรับการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่

1. Department of Finance
2. Public Service and Merit Protection Commission
3. Department of Industrial Relations
4. Department of the Prime Minister and Cabinet

การดำเนินการปฏิรูป รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องและมีผลงานสำคัญ ดังนี้

ปี ค.ศ. 1984 ได้ดำเนินการโครงการปฏิรูปการจัดการการบริหารทรัพยากร หรือเรียกว่า Finance Management Improvement Program เป็นโครงการปฏิรูปการบริหารจัดการในทุกเรื่องนับตั้งแต่เงิน วัสดุ และคน

ปี ค.ศ. 1987 ได้ดำเนินการลดจำนวนหน่วยงาน (department) ภาครัฐจากจำนวน 28 หน่วยงานลงเหลือ 18 หน่วยงาน และมอบการบริหารงานบุคคลให้กระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบขณะเดียวกันได้ตั้ง Efficiency Scrutiny Unit ขึ้น เพื่อวางนโยบายพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน และตั้ง Management Advising Board เพื่อให้คำปรึกษารัฐบาลในด้านการบริหารบุคคล

ปี ค.ศ. 1992 ได้กำหนดมาตรฐานการเพื่อทบทวนการบริหารงาน หรือที่เรียกว่า Evaluation of Management Improvement โดยมีการมอบอำนาจเพิ่มขึ้นและให้มีการปรับปรุงการบริหารบุคคล

ปี ค.ศ. 1993 ได้กำหนดมาตรการสำหรับข้าราชการ หรือที่เรียกว่า Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ

ปี ค.ศ. 1993 ได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อถ่ายโอนข้าราชการที่ออกจากระบบราชการ หรือที่เรียกว่า Central Redeployment Unit

ปี ค.ศ. 1994 ได้จัดตั้ง Public Service and Merit Protection Commission เพื่อทำหน้าที่แทน Public Service Commission เดิม

ปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งหน่วยงาน Centerlink มีลักษณะการทำงานแบบ One-Stop-Shop เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้สะดวกขึ้น

ปี ค.ศ. 1999 ได้ประกาศใช้กฎหมาย Public Service Act 1999 โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

บทสรุปของการปฏิรูประบบราชการในสังคมโลก

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (2545, หน้า 45-50) กล่าวว่า การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยนั้นได้รับอิทธิพลจากกระแสหลักสองขั้ว แนวความคิดคือ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-- NPM) และประชาธิปไตยในแนวทางใหม่หรือประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) กระแสแนวความคิดทั้งสองประการดังกล่าว ส่งผลทำให้ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไปในหลายประการ

โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงการรับผิดชอบต่อผลงาน และการรับผิดชอบต่อการปรับปรุง
 จิตสมรรถนะ รวมถึงการพัฒนาเทคนิควิธีการควบคุมสมัยใหม่ ทั้งในส่วนของ
 การควบคุมผ่านทางโครงสร้างการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ และในส่วนของ
 การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ

การปฏิรูประบบราชการในสังคมโลก มีสาเหตุหลักมาจากกระแสโลกาภิวัตน์
 (globalization) และความก้าวหน้าของวิทยาการ (technology) การที่บทบาทของภาครัฐ
 มีมากขึ้นไปในระบบเศรษฐกิจ ปัญหาโครงสร้างทางภาษีของรัฐ การเจริญเติบโตของ
 ค่านิยมประชาธิปไตย ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส ระดับ
 การแข่งขันทางธุรกิจมีมากขึ้น แนวคิดของ Public Choice ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า
 นักการเมือง และข้าราชการต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน การล่มสลายของสภาพ-
 โชเวียต และยุโรปตะวันออก และบทบาทของสื่อมวลชนปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สร้างแรง
 กดดันให้กับภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไร
 ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอก

รูปแบบและทางเลือก การประชุม The Commonwealth Association for Public
 Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากกว่า
 50 ประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1994 ได้สรุปว่า องค์ประกอบหลักของ NPM ที่จะเป็นรูปแบบ
 และทางเลือกของการปฏิรูประบบราชการในสังคม สรุปได้ ดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (providing high quality services that
 citizens value)
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
 (increasing managerial autonomy, particularly by reducing central agency controls)
3. การกำหนด วัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและ
 ระดับบุคคล (demanding, measuring, and rewarding both organizational and individual
 performance)
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม
 ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ)

เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (providing the human and technological resources that managers need to meet their performance targets)

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (maintaining receptiveness to competition and open-mindedness about which public should be performed by public servants as opposed to the private sector)

ถึงแม้ว่า NPM จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการในการที่จะนำแนวคิดของ NPM มาใช้ ดังนี้

1. ทำอย่างไรจะปรับแนวคิดของ NPM ให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศไทย

2. การที่ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะมีขนาดเล็กลง ย่อมหมายถึง การที่ภาครัฐจะต้องทำงานร่วมกับภาคอื่น ๆ ของสังคมมากขึ้น ดังนั้น บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐในการอยู่ร่วมกับภาคเอกชน และประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาให้ละเอียดต่อไป

3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการในการบริหารภาครัฐ แนวใหม่ควรจะเป็นอย่างไร จะรักษาระบบคุณธรรมให้คงอยู่ได้อย่างไรในท่ามกลางกระแสของการกระจายอำนาจ ทั้งการกระจายอำนาจออกจากภาครัฐและการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

4. จะสร้างระบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (PBMS) ได้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นจริงได้อย่างไร โดยเฉพาะการให้เงินเดือนค่าตอบแทนที่ทัดเทียม และแข่งขันได้กับภาคเอกชน

บทบาทของระบบราชการในสังคมโลก มีดังนี้

1. การเปลี่ยนรัฐบาลให้มีแนวความคิดแบบธุรกิจ

2. การบริการของรัฐ มีแนวโน้มที่จะลดลง ได้มีข้อสังเกตของนักวิชาการและนักปฏิบัติในเรื่องที่ว่า รัฐได้พิสูจน์แล้วว่ารัฐไม่สามารถเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้จัดการที่ดี

ในการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ แต่หน้าที่ใดที่รัฐควรดำเนินการอย่างไรนั้นควรพิจารณา 3 ประการ ดังนี้ คือ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการลดขนาดของระบบราชการยังคงมีอยู่ดังนั้น จึง คาดว่าบทบาทของรัฐต้องลดลง ไม่ใช่เพิ่มขึ้น

2.2 รัฐยังควรมีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย

2.3 รัฐควรเพิ่มบทบาทในการกำกับดำเนินการของภาคธุรกิจมากขึ้น

3. บทบาทหลักของรัฐ

3.1 การป้องกันประเทศ

3.2 ตำรวจ

3.3 การดำเนินคดีทางกฎหมาย

3.4 การบริการด้านสาธารณูปโภคและการติดต่อสื่อสาร

3.5 การศึกษา

3.6 การสาธารณสุข

กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับตัวในเรื่องต่าง ๆ อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันกับต่างประเทศ การปรับตัวของระบบราชการก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับข้อยกเว้นดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากแนวคิดที่จะให้รัฐลดบทบาทด้านอื่น ๆ เหลือเพียงการป้องกันประเทศ แต่โดยในปัจจุบันการลดบทบาทของรัฐโดยสิ้นเชิงดังกล่าวยังไม่มีความจำเป็นมากนัก ดังนั้น หลายประเทศได้พยายามลดบทบาทของรัฐลงในบางเรื่อง ตลอดจนการแปรสภาพงานภาครัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบใหม่และภาคเอกชนดำเนินการแทน

อุปสรรคและสัมฤทธิ์ผล อุปสรรคและสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลก สรุปได้ ดังนี้

1. สหรัฐอเมริกา รัฐได้ใช้วิธีการ Bottom-up รัฐบาลมลรัฐและเมืองต่าง ๆ ได้พยายามใช้รูปแบบการบริหารงานแบบธุรกิจ (business styles culture) มาใช้ในกิจการของรัฐรวมทั้งมีการกระจายอำนาจ ตลอดจนการถ่ายเทอำนาจจากบนลงไปสู่ข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง พร้อมกับพยายามลดอัตรากำลังของรัฐบาลกลางประมาณ 100,000 คน ภายใน 3 ปี โดยมีแนวทางในการปรับปรุงระบบราชการ ดังนี้

1.1 การตัดความล่าช้าในการทำงานออกไป โดยการลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจ การบริหารงานบุคคล การตัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น และการให้อำนาจแก่รัฐบาลมตรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น

1.2 การถือหลักว่าลูกค้าหรือประชาชนนั้นมีความสำคัญเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ อาจให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐ รวมทั้ง หน่วยงานในภาคเอกชนด้วย

1.3 การให้อำนาจแก่ข้าราชการในการทำงานเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างดี และบังเกิดผลสำเร็จ โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง

1.4 ตัดทอนค่าใช้จ่ายให้เหลือแต่สิ่งจำเป็นจริง ๆ เป็นต้น

2. อังกฤษ รัฐได้ใช้วิธีการ Top-Down โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 โครงการลดจำนวนข้าราชการ โดยรัฐบาลได้มีมาตรการหยุดบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเพิ่ม เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายระยะยาว ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ลดจำนวนข้าราชการลงให้สอดคล้องกับหลักการที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ผลปรากฏว่า การดำเนินการดังกล่าว ทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้จากจำนวน 732,000 คน ในปี ค.ศ. 1979 เหลือ 567,000 คน ในปี ค.ศ. 1990

2.2 โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพ เพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระทรวง และ หน่วยงานต่าง ๆ

2.3 โครงการ Next-Steps หรือโครงการองค์การบริหารพิเศษ (executive agency) โดยให้ทุกกระทรวงจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษเพื่อดำเนินงานด้านบริหารของ ภาคราชการภายใต้นโยบายและทรัพยากรที่กระทรวงกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 110 แห่ง ครอบคลุมจำนวนข้าราชการ 364,000 คน ฯลฯ เป็นต้น

3. ญี่ปุ่น รัฐได้พิจารณาว่า ภาคราชการจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปใหม่เพื่อให้ ภาคราชการตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีแนวความคิดสำคัญ ๆ ดังนี้

3.1 ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการที่เคยพิทักษ์ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนมาเป็นภาคราชการที่ต้องการให้ประชาชนสามารถที่จะช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาคราชการอยู่ตลอดเวลา

3.2 ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการจากที่เคยเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในกิจการสาธารณะอย่างมากมาสู่การลดบทบาทของภาคราชการให้น้อยลง ด้วยวิธีการแปรรูปงานภาคราชการให้เอกชนทำ และลดบทบาทของภาคราชการในการกำกับดูแลสังคม ด้วยการลดจำนวนกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการที่ได้เคยให้อำนาจกับภาคราชการไว้

3.3 ปรับเปลี่ยนบทบาท และอำนาจของรัฐบาลกลางให้น้อยลงโดยการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น

4. นิวซีแลนด์ ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยดำเนินการ ดังนี้

4.1 การปรับกิจกรรมเกี่ยวกับการเข้าไปสู่ธุรกิจเชิงพาณิชย์อย่างเต็มรูปแบบ

4.2 การโอนกิจการที่ธุรกิจเอกชนหรือชุมชนสามารถทำได้ดีกว่าไปให้เอกชน

4.3 การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษที่เรียกว่า Crown Entities ซึ่งมีจำนวน 400 แห่ง เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แทนหน่วยงานรัฐ

4.4 หน่วยงานที่เหลือจะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักของรัฐซึ่งทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย โดยเปลี่ยนจากจำนวนส่วนราชการที่มีอยู่ 39 แห่ง เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอย่างเดียวเป็นจำนวนถึง 17 แห่ง เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และให้บริการร่วมกัน 3 แห่ง และส่วนราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการอย่างเดียว 11 แห่ง สำหรับส่วนราชการที่เหลืออีก 8 แห่ง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางหรือหน่วยตรวจสอบ เป็นต้น ทั้งนี้จากการดำเนินการดังกล่าวสามารถลดจำนวนข้าราชการจาก 66,102 คน ใน ค.ศ. 1983 เหลือจำนวน 34,505 คน ในปี ค.ศ. 1994

5. ออสเตรเลีย ปัญหาทางด้านภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาระบบราชการ รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการอย่างเข้มงวดทางด้านภาษี และดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 จนถึงปัจจุบัน โดยดำเนินการ ดังนี้

5.1 ปี ค.ศ. 1984 ได้ดำเนินโครงการปฏิรูปการจัดการการบริหารทรัพยากร หรือ เรียกว่า Finance Management Improvement Program เป็นโครงการปฏิรูปการบริหารจัดการในทุกเรื่อง นับตั้งแต่เงิน วัสดุ และคน

5.2 ปี ค.ศ. 1987 ได้ดำเนินการลดจำนวนหน่วยงาน (department) ภาครัฐจากจำนวน 28 หน่วยงาน คงเหลือ 18 หน่วยงาน และมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ ขณะเดียวกันได้ตั้ง Efficiency Scrutiny Unit ขึ้น เพื่อวางนโยบายพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานและตั้ง Management Advisory Board เพื่อให้คำปรึกษารัฐบาลในด้านการบริหารบุคคล

5.3 ปี ค.ศ. 1992 ได้กำหนดมาตรการเพื่อทบทวนการบริหารงาน หรือที่เรียกว่า Evaluation of Management Improvement โดยมีการมอบอำนาจเพิ่มขึ้น และให้มีการปรับปรุงการบริหารบุคคล

5.4 ปี ค.ศ. 1993 ได้กำหนดมาตรการสำหรับข้าราชการ หรือที่เรียกว่า Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants เพื่อยกระดับมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ

5.5 ปี ค.ศ. 1993 ได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อถ่ายโอนข้าราชการที่ออกจากระบบราชการ หรือที่เรียกว่า Central Redeployment Unit

กล่าวโดยสรุป อุปสรรคของการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ได้แก่ ปัญหาทางด้านงบประมาณ ระยะเวลาในการปฏิรูประบบราชการ ความจริงจังก้าวรัฐ และอุปสรรคจากค่านิยม และโครงสร้างของระบบราชการเอง

ส่วนสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานกลุ่ม คือ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้พยายามที่จะลดขนาดกำลังคน การทำให้ระบบราชการมีขนาดกะทัดรัด การลดกฎระเบียบต่าง ๆ ให้น้อยลง การแปรสภาพงานภาครัฐให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่จัดตั้งพิเศษหรือหน่วยงานท้องถิ่นมาดำเนินการแทน ทั้งนี้ บทบาทที่เห็นชัดเจนว่ายังคงอยู่ในระบบราชการ คือ บทบาทในการกำหนดนโยบายเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งจากแนวโน้มดังกล่าวนี้ ทำให้ปัจจุบันหลายประเทศในโลกได้ปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐเพื่อรองรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงโดยมีแนวทาง ดังนี้

1. ปรับองค์กรในลักษณะที่เป็นเอกชนมากขึ้น

2. พยายามหลุดพ้นจากระบบราชการมาบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมากขึ้น
3. ขนาดองค์กรเล็กลง มีเป้าหมายที่ชัดเจน
4. โครงสร้างของแต่ละหน่วยงานไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร
5. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กร จะมีความชัดเจนระหว่างการกำหนดนโยบายกับการปฏิบัติงาน
6. จะมีการรวมงานที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง
7. กระจายอำนาจการบริหาร

ทฤษฎีระบบราชการ

ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber (weberian bureaucratic theory)

Weber (1947, p. 331) ศึกษาถึงลักษณะขององค์กรที่ปรากฏในศตวรรษที่ 20 ตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรธุรกิจ หรือองค์กรของรัฐ พบว่า องค์กรสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานจากรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิม คือ การบริหารแบบครอบครัวมาเป็นรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะการบริหารที่สำคัญ ๆ คือ มีการกำหนดตำแหน่งงาน และจัดลำดับขั้นของตำแหน่งในลักษณะที่เป็นรูปพีระมิด มีการแยกบุคคลที่เป็นเจ้าของ และผู้บริหารออกจากกัน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ อำนาจหน้าที่ ระเบียบกฎเกณฑ์การทำงานอย่างชัดเจน โดยทุกคนต้องทำตามขั้นตอนกฎเกณฑ์ที่องค์กรกำหนดไว้ นอกจากนี้การคัดเลือก แต่งตั้ง โยกย้ายบุคคลยึดถือหลักการพิจารณาความรู้ ความสามารถ และหลักการบรรจุคนให้เหมาะสมกับงานโดยไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การทำงานมีลักษณะของความเป็นทางการ คือ ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอ

ปี ค.ศ. 1911 Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่อง ทฤษฎีองค์กรขนาดใหญ่ ที่มีรูปแบบที่เรียกว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ขึ้นมา โดยเขาตั้งสมมุติฐานไว้ว่า

องค์การแบบระบบราชการ (bureaucracy) เป็นรูปแบบที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด ทั้งนี้ เพราะเป็นการจัดองค์การที่ยึดหลักแห่งการใช้สิทธิอำนาจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย และความสมเหตุสมผล (legal-rational authority) มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามด้วยทกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ อาศัยหลักความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรมเป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล เป็นระบบที่สามารถพยากรณ์พฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ (Henry, 2004, p. 60)

Weber ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบราชการว่า ระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ ที่มีรูปแบบ และลักษณะที่เหมาะสมอย่างมาสำหรับที่จะนำมาใช้กับองค์การขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น องค์การในภาครัฐ องค์การธุรกิจเอกชน หรือองค์การประเภทอื่น ๆ ก็ตาม และสามารถใช้ได้ผลดีในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการพัฒนาแล้วในระดับหนึ่ง

สาระสำคัญของทฤษฎีระบบราชการตามทัศนะของ Max Weber ทฤษฎีระบบราชการตามทัศนะของ Weber ประกอบด้วย ส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ (Henry, 2004, pp. 61-62)

1. การได้มาซึ่งอำนาจของบุคคล (theory of domination) Weber ได้ศึกษาถึงการได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมของผู้นำ และผู้บังคับบัญชาที่เกิดขึ้นในสังคม พบว่า การได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรมของบุคคลในสังคมอาจมาจากแหล่งที่มาได้ 3 แหล่ง คือ อำนาจหน้าที่ตามประเพณี (traditional authority) อำนาจหน้าที่ตามบารมีนิยม (charismatic authority) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (legal or rational authority) โดยชี้แจงว่า การที่บุคคลจะสามารถทำการปกครองบังคับบัญชาคนอื่นในสังคมได้นั้น จำเป็นต้องมีสิ่งสำคัญ 2 อย่าง คือ อำนาจ (power) และกลไกการบริหาร (administrative apparatus)

1.1 อำนาจ (power) หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้อื่นให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ ดังนั้น การที่คน ๆ หนึ่งจะสามารถทำการปกครองสั่งการบังคับบัญชาคนอื่น ๆ ได้นั้น เขาต้องมีอำนาจอยู่ในมือก่อน นอกจากนี้ อำนาจนั้นยังต้องได้รับการยอมรับหรือยินยอม (consent) จากกลุ่มคนที่

อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของเขาคือด้วย โดยอาจเรียกว่า การได้อำนาจอย่างชอบธรรม (legitimation of power)

1.2 กลไกการบริหาร (administrative apparatus) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จำเป็นต่อการใช้อำนาจของผู้นำ ทั้งนี้เพราะกลไกการบริหารจะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและผู้ตามในสังคมหนึ่ง ๆ กลไกการบริหารอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนั้นในสังคมแต่ละสังคมนั้น ๆ กล่าวคือ

1.2.1 ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาจากการมีส่วนตัว (charismatic domination) คือ ผู้นำที่ได้อำนาจมาจากบุคลิกลักษณะ คุณสมบัติ ความสามารถพิเศษ หรือบารมีที่มีอยู่ในตัวเอง สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยในการโน้มน้าวให้คนในสังคมให้การยอมรับนับถือ มีความจงรักภักดี ยอมที่จะปฏิบัติตามความต้องการของเขา โดยผู้ตามจะมีความเชื่อมั่น เลื่อมใสศรัทธาในตัวผู้นำอย่างมากจะทำตามคำสั่งคำบังคับบัญชาด้วยความเต็มใจ ภายใต้สังคมแบบนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมที่จะนำมารองรับ คือ “ระบบเผด็จการ” (dictatorship) หรือ “ระบบคอมมูน” (communal) กลไกการบริหารแบบนี้มักไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนัก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำที่ดำรงตำแหน่ง และกลุ่มคนที่อยู่ใต้การปกครองบังคับบัญชา

1.2.2 ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาตามประเพณีนิยม (traditional domination) หรือจารีตประเพณี ผู้นำที่ได้อำนาจมาตามประเพณีนี้ คือ ผู้ที่ได้ตำแหน่งมาตามจารีตประเพณีที่คนในสังคมนั้น ๆ ยึดถือและประพฤติปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้ตามจึงยอมรับ และปฏิบัติตามกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว ผู้ตามจึงยอมรับและปฏิบัติตามเนื่องจากเห็นว่าเป็นการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมของสังคมไว้ เพราะเป็นผู้ที่ได้ตำแหน่งมาจากการสืบทอดอำนาจตามจารีตประเพณี ผู้นำแบบนี้เปรียบเสมือนเจ้านาย ถือเป็นชนชั้นสูงในสังคม เป็นผู้มีชั้นวรรณะสูง จึงมีสิทธิและอำนาจที่จะปกครองบังคับบัญชากลุ่มคนในสังคมได้อย่างชอบธรรม ในสังคมที่มีผู้นำแบบนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสมที่จะมารองรับ คือ “ระบบศักดินา” หรือ “ระบบเจ้าขุนมูลนาย”

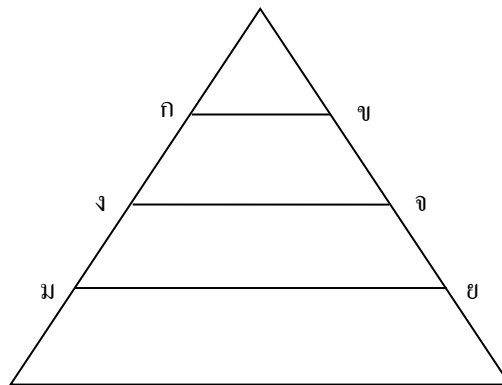
1.2.3 ผู้ที่ได้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่มาตามกฎหมาย (legal domination) คือ ผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งอย่างถูกต้องชอบธรรมตาม

วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น กลุ่มคนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจึงให้การยอมรับที่จะทำตามคำสั่ง เพราะถือว่าเป็นการทำหน้าที่ตามกฎหมายของบ้านเมือง ภายใต้สังคมที่มีผู้นำแบบที่ได้อำนาจมาตามกฎหมายนี้ กลไกการบริหารที่เหมาะสม คือ “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” เพราะระบบราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มคน โดยผู้นำจะใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายและหลักแห่งความสมเหตุสมผล (legal-rational authority) ปกครองบังคับบัญชากลุ่มคนผ่านระบบราชการ (Scott, Mitchell, and Birnbaum, 1981, pp. 174-175)

2. รูปแบบของโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการ (Weber's model of bureaucracy) รูปแบบการจัดองค์การแบบระบบราชการตามทัศนะของ Weber ต้องประกอบด้วย คุณลักษณะที่สำคัญอะไรบ้างนั้น นักวิชาการได้สรุปไว้แตกต่างกันไป เช่น กุลธน ธนาพงศ์ธร (2532, หน้า 54) สรุปลักษณะโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการของ Weber ไว้ว่า ประกอบด้วย (1) ลำดับชั้น (hierarchy) (2) หลักการมุ่งสู่ความสำเร็จ (achievement orientation) (3) หลักความสมเหตุสมผล (rationality) (4) หลักการทำให้เกิดความแตกต่าง หรือความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation, specialization) (5) หลักคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน (qualification, competence) พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 21-22) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของระบบราชการ ประกอบด้วย หลักการ 7 ประการ คือ (1) ลำดับชั้น (2) อำนาจของสมาชิกมาจากตำแหน่งหน้าที่ (3) การทำงานต้องยึดถือระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและทำเป็นลายลักษณ์อักษร (4) ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง (5) การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มั่นคง (6) ระบบราชการมีลักษณะที่แข็งแกร่งคงทน (7) ระบบราชการมีกลไกที่สลับซับซ้อนทำให้คนภายนอกเข้าใจและเข้าถึงได้ยาก และ Henry (2004, p. 60) กล่าวว่า รูปแบบระบบราชการของ Weber มีลักษณะต่าง ๆ โดยรวม ดังนี้ (1) ลำดับชั้น (hierarchy) (2) การแต่งตั้งบุคคลยึดถือ หลักแห่งวิชาชีพ (professional) หลักคุณธรรมและทักษะ (skill) เป็นสำคัญ (3) การทำงานมีลักษณะเป็นอาชีพ (career service) (4) การยึดถือกฎ ระเบียบข้อบังคับ (rules, regulations) เป็นหลักการทำงาน (5) การไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้ที่ทำงานด้วยกันและของผู้ที่ทำงานกับลูกค้าที่มารับบริการ (impersonality of relationships)

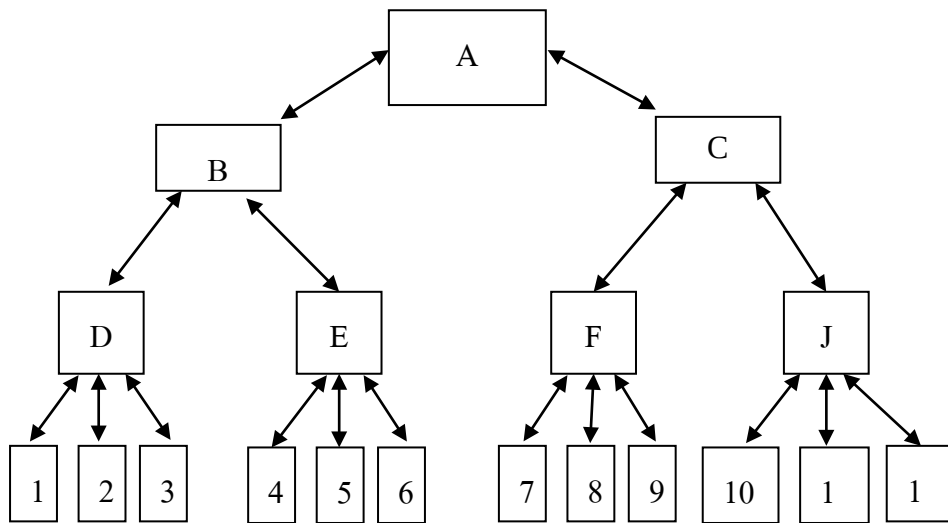
จากข้อสรุปของนักวิชาการแต่ละท่านที่ได้เสนอถึงลักษณะเด่นของรูปแบบระบบราชการของ Weber จะเห็นได้ว่า แต่ละท่านมีข้อสรุปที่แตกต่างกันในบางประเด็น โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ลำดับชั้น (hierarchy) ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดองค์การที่จำเป็นที่ต้องกำหนดขึ้นมาในองค์การแบบระบบราชการ โดยต้องการการแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ มีการกำหนดตำแหน่งงาน และจัดลำดับชั้นของตำแหน่งให้มีลักษณะคล้ายรูปพีระมิด (pyramid) โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่เบื้องบนของพีระมิด และตามด้วยผู้บังคับบัญชาที่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่รอง ๆ ลงมาตามลำดับชั้น ไปจนถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในระดับล่างสุดขององค์การ จากสายการบังคับบัญชาจะทำให้สามารถมองเห็นถึงลักษณะโครงสร้างทางอำนาจ และตำแหน่งหน้าที่ขององค์การได้ว่า ประกอบไปด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ที่ตำแหน่ง อะไรบ้าง ตำแหน่งไหนอยู่ในระดับใด มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการบังคับบัญชาใครได้บ้าง อย่างไร นอกจากนี้ การที่ต้องมีการจัดสายบังคับบัญชา ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงช่องทางเดินของข่าวสารข้อมูล และอำนาจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การได้อย่างชัดเจนด้วย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 การจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นรูปพีระมิด

ที่มา. จาก *Public Administration and Public Affairs* (9th ed., p. 60), by N. Henry, 2004, Upper Saddle, NJ: Prentice-Hall.



ภาพ 2 ลักษณะโครงสร้างตำแหน่งและอำนาจหน้าที่

ที่มา. จาก *Public Administration and Public Affairs* (9th ed., p. 61), by N. Henry, 2004, Upper Saddle, NJ: Prentice-Hall.

สาเหตุที่ต้องมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาขึ้นในองค์กร คือ (Henry, 2004, p. 61)

1. สามารถแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อยู่ในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ว่ามีตำแหน่งอะไรบ้าง อยู่ในระดับไหน มีอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาใครได้บ้างหรือต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครบ้าง
2. ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชาและการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ต่อเนื่องทั้งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง และจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน
3. เพื่อเป็นหลักประกันว่า เบื้องบนจะสามารถทำการสั่งการ บังคับบัญชา กำกับควบคุม ดูแลเบื้องล่างได้อย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
4. ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการทำงานและสามารถแก้ไข ปัญหาเรื่องความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชาที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรได้ ทั้งนี้ เพราะทุกคนรู้ถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนอย่างดี

ทัศนะของ Weber (1947, p. 331) มีกรอบคิดว่า การจัดลำดับชั้นของตำแหน่ง หรือสายการบังคับบัญชาเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องกำหนดขึ้นมาในองค์กรขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้องค์กรต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยมีความเชื่อว่าการบริหารที่มีลักษณะเป็นลำดับชั้นจะทำให้ระบบการสั่งการบังคับบัญชา และการควบคุมมีความรัดกุม อันจะส่งผลให้สามารถควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. หลักแห่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (authority, responsibility) ถือเป็นลักษณะเด่นของระบบราชการประเภทที่สอง ทั้งนี้ เนื่องจากในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดรูปแบบการทำงานแบบระบบราชการ ได้มีการแยกผู้เป็นเจ้าของกิจการออกจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการแบบการทำงานแบบระบบราชการ ได้มีการแยกผู้เป็นเจ้าของกิจการออกจากผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดังนั้น ผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการจะเป็นผู้ใช้อำนาจที่มีอยู่ผลักดันให้คนในองค์กรทำงานให้สำเร็จตามที่ต้องการ โดยมี การคัดเลือกคนที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถดี และเหมาะสมที่สุดมาดำรงตำแหน่ง ผู้บริหาร และหัวหน้างานในระดับต่าง ๆ และเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถทำงานได้จึง ต้องมีการมอบอำนาจไว้ให้กับตำแหน่งต่าง ๆ พร้อมกับภาระหน้าที่ที่จะต้องทำ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในระดับบริหารสามารถสั่งการบังคับบัญชา และกำกับควบคุม การทำงานของคนในองค์กรได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำงานอยู่ใน ระดับรอง ๆ ลงมา ให้การยอมรับ และปฏิบัติตามคำสั่ง ตามความต้องการของ ผู้บังคับบัญชา ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้ เพราะอำนาจของ ผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่มี ความหมายใด ๆ เลย ถ้าไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ใต้บังคับ บัญชา (Weber, 1947, p. 329)

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรแบบระบบ ราชการจึงต้องมีอำนาจหน้าที่ (authority) ภาระหน้าที่ (duty) และความรับผิดชอบ (responsibility) ต่อการกระทำของตนเสมอ

ภาระหน้าที่ (authority) หมายถึง ภารกิจงานที่ถูกกำหนดไว้ให้กับ ตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ ว่ามีหน้าที่ต้องกระทำ หรือเป็นภารกิจที่ได้มอบหมายให้บุคคล กระทำเป็นการเฉพาะตน

อำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึง ความสามารถในการสั่งการ บังคับบัญชา หรือกระทำงานใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินกิจกรรมหรือปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ อำนาจหน้าที่จึงเป็นของสิ่งที่ได้รับมอบหมายมาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง การได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ในทัศนะของ Weber คือ การได้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นการได้ และใช้อำนาจมาอย่างชอบธรรม อำนาจหน้าที่และภาระหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่ต้องมอบหมายกัน อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจแบบลำดับชั้นทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์การถูกแบ่งไปยังผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ในงาน

ดังนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแต่ละตำแหน่งจึงได้รับมอบอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม การมอบอำนาจหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามตำแหน่ง โดยกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ต้องมีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายภารกิจนั้นสามารถทำงานได้อย่างไม่มีปัญหา ดังนั้น อำนาจหน้าที่จึงเป็นของตำแหน่ง ไม่ได้เน้นที่ตัวบุคคลหรือเป็นของบุคคล การมอบอำนาจหน้าที่จึงมอบให้กับผู้มาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือได้รับการแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งนั้นก็จะได้รับมอบทั้งภาระหน้าที่ และอำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบ (responsibility) เป็นเรื่องของการรับผิดชอบ และรับผิดชอบต่อ การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำลงไป และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบตลอดเวลา ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์การแบบระบบราชการทุกคนต้องมีความสำนึกต่อความรับผิดชอบในการกระทำของตนเสมอ คือ ต้องพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความสำเร็จ และต้องพร้อมที่จะยอมรับผิดถ้าเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการกระทำของตน พร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจเสมอ

ทัศนะของ Weber มีมุมมองว่า ภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่มอบหมายกันได้ แต่สำหรับเรื่องของความรับผิดชอบนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมอบหมายกันได้ การที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนจะเกิดความสำนึกต่อความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้คิด ตัดสินใจหรือกระทำไปหรือไม่ เพียงใดต้องขึ้นอยู่กับจิตสำนึก คุณธรรม

จริยธรรม และศีลธรรมของแต่ละคน โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้ตัดสินใจหรือกระทำลงไป

3. หลักแห่งการยึดถือ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ (rules and regulations) และมีลักษณะของความเป็นทางการ (officially) ถือเป็นหลักการที่สำคัญประการที่สามของการจัดองค์การแบบระบบราชการ หมายถึง การที่องค์การต้องกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้นมาไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมไปในแนวทางเดียวกัน และมีหลักยึดที่ใช้เป็นแนวทางในการทำงานเหมือนกัน

ระเบียบข้อบังคับ (rules) และกฎเกณฑ์ (regulations) เป็นสิ่งที่ระบุถึงสิ่งที่ให้กระทำหรือห้ามไม่ได้กระทำ ซึ่งองค์การต้องกำหนดขึ้นมาได้เป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งหรือประกาศให้ทุกคนโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานได้ทราบถึงขอบเขตของพฤติกรรมที่องค์การกำหนดไว้ เช่น ระเบียบข้อบังคับในการทำงานขององค์การ มีการกำหนดถึงเวลาทำงาน เวลาพัก สวัสดิการ สิทธิในการลา ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ไว้เพื่อให้ทุกคนรับทราบและปฏิบัติตาม

สำหรับระเบียบปฏิบัติ เป็นการแสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นของการกระทำ หรือการดำเนินกิจกรรมของบุคคลที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามเพื่อก่อให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างผู้ที่ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ และระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ ในองค์การ ดังนั้น องค์การจะประสบความสำเร็จในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนและเื้ออำนวยการที่จะทำให้งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างดี บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ (นิธยา เงินประเสริฐศรี, 2542, หน้า 135)

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ระบบราชการมีลักษณะการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ เน้นการทำงานตามขั้นตอน และมีการทำงานอย่างเป็นทางการ มีเอกสารหลักฐาน คือ เน้นการบริหารโดยผ่านบันทึก โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ระบบราชการเป็นองค์การที่มีความแข็งแกร่ง มีระเบียบแบบแผนในการทำงาน มีผู้บังคับบัญชา (เจ้านาย) มีช่องทางเดินของอำนาจอย่างชัดเจนทุกคนต้องมีวินัย ซึ่งถือได้ว่า เป็นวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดตามที่ Weber ได้ตั้งสมมุติฐานไว้ อย่างไรก็ตาม

การบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ และผ่านบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนนี้ อาจเหมาะสมและใช้ได้ดีในช่วงเวลานั้นคือในทศวรรษที่ 1980s แต่วิธีการบริหารแบบนี้กลับก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาคนับแต่ทศวรรษ 1990s เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพราะโลกเปลี่ยนแปลงไปเกือบทุกด้านอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์การที่ยังคงยึดถือรูปแบบการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์ตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบันได้ โดยเฉพาะการไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน เนื่องจากการบริหารแบบนี้มีกลไกการทำงานที่ต้องยึดติดกับ กฎเกณฑ์ ขั้นตอนที่ถูกมัดอยู่เป็นจำนวนมากเหมือนกรงเหล็ก ทำให้การทำงานยุ่งยาก สลัดซับซ้อน มีเงื่อนไขมากเกินไปจนทำให้เกิดความล่าช้าที่เรียกว่า “Red Tape”

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานด้วยการพยายามลดกฎระเบียบ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไปเพื่อสร้างหรือทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรใหม่ คือ “การทำงานที่ยืดหยุ่น ความรวดเร็ว ความเรียบง่าย และสร้างความมั่นใจ” จึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำเพื่อให้องค์กรอยู่รอด อยู่ในสภาพที่แข่งขันได้ สามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้อย่างดี

ความเรียบง่าย หมายถึง การสร้างกระบวนการทำงานที่ไม่มีขั้นตอน และกฎเกณฑ์ที่สลับซับซ้อน ยุ่งยาก และมากเกินไป ให้คงมีแต่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันยังมีระเบียบแบบแผนที่ดีและสามารถกำกับดูแลได้ โดยเริ่มจากการสื่อสารที่เข้าใจได้ง่าย มีความชัดเจน ตรงไปตรงมา และมีความจริงใจ

ความมั่นใจ หมายถึง การสร้างบรรยากาศและสร้างระบบที่สามารถทำให้ทุกคนที่ทำงานในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นระดับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในตนเอง กล้าทำ กล้าคิดในสิ่งที่ถูกต้อง เพื่อผลประโยชน์สูงสุดขององค์กร คือทำงานเพื่องานไม่ใช่ทำเพื่อให้ตนเองมีผลงานหรือมีชื่อเสียงเด่นดัง แต่ความมั่นใจยากที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรที่ยังยึดติดอยู่กับการทำงานแบบระบบราชการเพราะระบบราชการกลัวความรวดเร็ว และเกลียดความเรียบง่าย การทำงานในระบบราชการจึงต้องมีระบบการปกป้องตนเอง มีกฎระเบียบที่ยุ่งยาก ทำให้เกิดการคบคิด ร่วมมือกันกระทำการล่าช้า

เลวร้ายอันก่อให้เกิดผลร้ายต่อองค์การ สังคมประเทศชาติได้ (โรเบิร์ต สเลเตอร์, 2546, หน้า 88-92)

4. หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (division of labor, specialization) และการยึดหลักคุณธรรม (merit system) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประการที่สี่ของการจัดองค์การแบบระบบราชการ

4.1 หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (division of labor, specialization) หลักการนี้ หมายถึง ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการที่เกี่ยวกับการแบ่งงาน การจัดแผนงาน หรือการจัดส่วนงานขึ้นมารองรับกับการกิจต่าง ๆ ที่องค์การต้องปฏิบัติจัดทำ โดยการแบ่งงานและการจัดส่วนงานที่ต้องคำนึงถึง หลักแห่งการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะคนแต่ละคนมีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน ดังนั้น การที่จะทำให้คนที่ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ สามารถทำงานได้อย่างดี จึงต้องมีการแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ตามภาระหน้าที่และบทบาทที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละส่วนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพราะการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ช่วยทำให้ระบบราชการสามารถทำงานขนาดใหญ่ ที่มีผลผลิตซับซ้อนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 การยึดหลักคุณธรรม (merit system) หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคล นับตั้งแต่แต่งตั้ง การสับเปลี่ยน โยกย้ายบุคคลในองค์การ ในทัศนะของ Weber แล้วมีมุมมองว่า ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีภารกิจที่จะต้องทำมากมายหลายด้านนั้น องค์การแต่ละองค์การจึงมีข้อผูกพันที่จะต้องทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยต้องมีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ และความชำนาญเฉพาะด้าน สมาชิกในองค์การซึ่งมีอยู่จำนวนมากในองค์การขนาดใหญ่จึงต้องเป็นผู้มีความชำนาญงานในหน้าที่เฉพาะของตน และต้องมีความเข้าใจในขอบเขตของภาระหน้าที่ (duty) สิทธิ (right) และอำนาจ (power) ที่มีอยู่เป็นอย่างดีอีกด้วย

แต่เนื่องจากคนเราแต่ละคนมีความรู้ความสามารถไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน ดังนั้น ก่อนที่จะพิจารณามอบหมายภารกิจหรือตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ให้จะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของคนเหล่านั้น เช่น ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ผลงาน ประสบการณ์

การทำงานเป็นเกณฑ์การพิจารณา นั่นคือ การยึดหลักคุณธรรมเป็นเกณฑ์ โดยต้องไม่มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล พรรคพวก เพื่อนพ้อง ญาติพี่น้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานให้ทำจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ เฉพาะด้าน จะสามารถทำให้คนทำงานที่ตนถนัดซึ่งจะช่วยให้สามารถลดเวลาการทำงาน หรือการฝีกงานลงได้ และเมื่อมีการทำงานซ้ำ ๆ กันนาน ๆ ก็จะยิ่งเกิดความชำนาญมากขึ้น ทำงานได้เร็วขึ้น ดีขึ้น

4.3 ความเป็นวิชาชีพ (professional) เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นลักษณะเด่นประการสุดท้ายของระบบราชการ การทำงานในองค์กรแบบระบบราชการนั้นถือว่าเป็นอาชีพ (career service) อย่างหนึ่ง ในทัศนะของ Weber นั้นมีมุมมองว่า บุคคลที่ทำงานในระบบราชการถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องทำงานประจำเต็มเวลาไม่ใช่เป็นงานอดิเรก นอกจากนี้คนที่ทำงานต้องเป็นผู้ที่มีทักษะความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรืองานที่ได้รับมอบหมาย และยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกิจหน้าที่ของตนอย่างดี การทำงานจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น การเบิกจ่ายเงิน การพิจารณาอนุมัติอนุญาต การรับหรือแต่งตั้งบุคคล การพิจารณา ลงโทษบุคคล ทุกอย่างต้องทำตามกฎ ระเบียบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ คุณลักษณะพิเศษของผู้ที่ทำงานในองค์กรแบบระบบราชการ อีกประการหนึ่ง คือ ต้องวางตัวเป็นกลาง ต้องทำงานบนพื้นฐานของหลักธรรมโดยปราศจากอคติ ไม่ยึดถือความเป็นส่วนตัว ทุกคนต้องตั้งมั่นอยู่บนหลักแห่งความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม เพื่อปกป้องผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น ผู้ที่ทำงานในองค์กรแบบระบบราชการจึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษ มีความรู้ความสามารถพิเศษ เฉพาะด้านไม่ผิดอะไรไปจากผู้ประกอบการวิชาชีพอื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าการทำงานในระบบราชการมีลักษณะที่เป็นวิชาชีพ (professional) อย่างหนึ่งด้วย

ทฤษฎีการบริหาร

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551, หน้า 111-115) กล่าวว่า การจัดการแบบหลักการบริหาร (administrative management) ทฤษฎีหลักการบริหาร (science of administration) เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่มีความสำคัญซึ่งเกิดขึ้นในยุคคลาสสิกเช่นกัน นักวิชาการที่เสนอวิธีการจัดการตามหลักบริหารนี้มีอยู่หลายท่าน แต่ที่มีชื่อเสียง และเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ Lather Gulick and Lyndull Urwick, 1937; Henri Fayol, 1930; Mary Parker Follet, 1940 ฯลฯ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเกิดจากความเชื่อของนักวิชาการในยุคนั้นที่ว่าหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นสากลนั้นมีอยู่แล้วในโลกนี้ เพียงแต่ยังไม่มีผู้ใดสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าออกมาเท่านั้น จึงทำให้นักวิชาการหลายท่านที่มีความเชื่อในเรื่องนี้ต่างพยายามศึกษาค้นหา และนำเสนอหลักการบริหารต่าง ๆ ขึ้นมา

หลักการบริหารที่เป็นสากล หมายถึง หลักการบริหารที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานในองค์การได้ทุกชนิด ทุกประเภท ทุกขนาด ทุกสถานการณ์ โดยไม่มีข้อยกเว้นไม่ว่าจะนำไปใช้ในองค์การของรัฐหรือเอกชน เช่น หน่วยงานราชการ การบริหารงานทหาร ตำรวจ พลเรือน หรือโรงเรียน โรงพยาบาล ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า บริษัท ฯลฯ ทั้งนี้ เพราะการบริหาร ก็คือ การบริหาร ขอเพียงแค่ให้สามารถสร้างหลักการบริหารที่เป็นสากลขึ้นมาไว้เท่านั้น ก็จะนำไปปรับใช้ในการบริหารงานได้ทุกประเภท นั่นคือ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกสถานการณ์ (สร้อยตระกูล (ดิทยานนท์) ธรรมมานะ, 2543)

นักทฤษฎีการจัดการแบบการบริหาร หรืออาจเรียกว่าทฤษฎีหลักการบริหารให้ความสนใจเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการทำงานของพนักงานระดับล่าง ทั้งนี้ เนื่องจากนักทฤษฎีกลุ่มนี้มีสมมุติฐานว่า ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับการทำงานของฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหาร ดังนั้น หลักการบริหารจึงถือเป็นภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องกระทำนั่นเอง

แต่ถ้าจะถามว่าหน้าที่ผู้บริหารมีอะไรบ้าง หรือผู้บริหารมีภาระหน้าที่อย่างไรบ้างนั้น นักทฤษฎีกลุ่มนี้ได้ให้คำตอบไว้เช่น

Fayol (อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ดิยานนท์) อรรถมานะ, 2543, หน้า 164-165) กล่าวว่า หน้าที่ของผู้บริหาร คือ “POCCC” และหลักการทำงานอีก 14 ประการที่ต้องคำนึงถึง ในขณะที่ Gulick ได้เสนอหลักการบริหารแบบ POSDCORB ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ 7 ประการที่ผู้บริหารต้องทำ

หลักการบริหารแบบ “POSDCoRB”

Gulick (1937, p. 13) เสนอหลักการบริหารเพื่อนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานโดยการมุ่งเน้นไปที่การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะสนใจการทำงานของฝ่ายพนักงานที่ทำงานระดับล่าง หลักการบริหารนี้เรียกว่าหลัก “POSDCoRB” เพื่อให้ผู้บริหารทั่วไปใช้เป็นเทคนิคการบริหารงานในองค์กร โดย Gulick มีสมมุติฐานว่า ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมากกว่าการทำงานของฝ่ายปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่า ประสิทธิภาพประสิทธิผล และความประหยัดของการปฏิบัติงานภายใต้ การนำของผู้บริหารจะเกิดขึ้นถ้าฝ่ายบริหารยึดแนวทางการบริหารตามหลัก “POSDCORB” ดังนั้น จุดสนใจศึกษาของ Gulick จึงมุ่งเน้นไปที่วิธีการทำงานและพฤติกรรมของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารระดับสูง

Gulick เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานทั้งทางด้านวิชาการ และการบริหาร เขาเป็นประธานสถาบันแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ (institute of public administration) มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1923 เคยเป็นอาจารย์ที่สอนที่มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย (Columbia U.S.A.) และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีกหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังเคยปฏิบัติงานที่องค์การระหว่างประเทศ UNESCO, WHO และตำแหน่งอื่น ๆ อีกมาก

หลัก POSDCoRB ประกอบขึ้นด้วยอักษรนำหน้าของคำ 7 คำ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารต้องกระทำ และถือว่าเป็นกระบวนการบริหารหน้าที่ทั้ง 7 ประการดังกล่าว ได้แก่ (Gulick, 1937, pp. 13-15)

Planning หมายถึง การวางแผน ได้แก่ การจัดวางโครงการและแผนงานต่าง ๆ ขึ้นมาไว้ล่วงหน้าเพื่อทราบว่าการทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด อย่างไร ใครเป็นผู้ทำ ทำร่วมกับใคร และต้องการผลสำเร็จออกมาอย่างไร

Organizing หมายถึง การจัดองค์การ ได้แก่ การแบ่งงาน การกำหนดส่วนงาน กำหนดโครงสร้างขององค์การ การกำหนดตำแหน่งงานต่าง ๆ พร้อมกับอำนาจหน้าที่ และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขึ้นมาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังต้องมีการกำหนดสายการบังคับบัญชา ขอบข่ายการควบคุมให้แน่นอนชัดเจนและมีเอกภาพในการบังคับบัญชาด้วย ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานร่วมกันของคนในองค์การ

Staffing หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคลในองค์การนับตั้งแต่ การจัด อัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคคล การเลื่อนขึ้น เลื่อนตำแหน่ง เงินเดือน การ โยกย้าย การพัฒนาบุคคลในองค์การเรื่อยไปจนกระทั่งถึงการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง

Directing หมายถึง การอำนวยการ ได้แก่ การทำงานในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ การออกคำสั่ง มอบหมายภารกิจการทำงานไปให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หลังจากนั้นต้องใช้ภาวะของการเป็นผู้นำในการกระตุ้นจูงใจคนให้ยอมรับในผู้บริหาร ขอมุมุมเทชีวิต จิตใจความรู้ความสามารถ ทำงานอย่างเต็มที่เพื่อความสำเร็จขององค์การ

Coordinating หมายถึง การประสานงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการประสาน กิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้มีการแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนงานย่อย ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน คือ การทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยรวมขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

Reporting หมายถึง การรายงาน ได้แก่ การทำหน้าที่ในการรับฟังรายงานผล การปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงานที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้รายงานมา เพื่อทราบถึงความเคลื่อนไหวของงานส่วนต่าง ๆ ว่า งานต่าง ๆ สามารถดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรเกิดขึ้น ต้องการความช่วยเหลือ คำแนะนำจากผู้บังคับบัญชาอย่างไรบ้าง ซึ่งการรายงานถือว่าเป็นมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมงานด้วย

Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ได้แก่ หน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการตรวจสอบควบคุมด้านการเงิน การบัญชีของหน่วยงานนั่นเอง โดยปกติแล้วงบประมาณ ถือว่าเป็นแผนงานชนิดหนึ่งที่กำหนดไว้ เช่น 1 ปี 3 ปี 5 ปี ฯลฯ พร้อมกับการกะประมาณรายรับรายจ่ายที่จะมาหาและนำมาใช้โดยการดำเนินกิจกรรมแต่ละอย่างไว้อย่างชัดเจน

การที่ Gulick ได้เสนอหลักการบริหารแบบ POSDCoRB เพื่อกำหนดภาระหน้าที่ของผู้บริหารไว้ว่ามีภาระหน้าที่ 7 ประการ เพื่อเขาให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงอย่างมาก และมีความเชื่อว่าผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อการที่จะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การให้ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยให้นักบริหารระดับสูง (chief executive) สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้อง เขาจึงได้เสนอหลักการบริหารแบบ POSDCoRB ขึ้นมาไว้ให้นักบริหารซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่ผู้บริหารจะต้องกระทำ ซึ่ง Gulick เรียกว่า เป็นเทคนิคการบริหารที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักในการบริหารงานได้โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในองค์การประเภทใด ระดับไหน ทั้งนี้ เพราะการที่คนเราจะสามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเทคนิคการบริหารก่อน ดังนั้น ทุกคนจึงต้องใช้เวลาในการศึกษาเรียนรู้ ฝึกฝน จนเกิดความชำนาญ เมื่อมีความรู้ความชำนาญแล้วก็จะสามารถนำเอาเทคนิคการบริหารนี้ไปปรับใช้กับการบริหารงานได้ทุกชนิดทุกภาวการณ์โดยผู้บริหารต้องมีศิลป์ในการใช้หลักการบริหารนั้นด้วย

หลักประสิทธิภาพ และหลักการจัดองค์การ

สาระสำคัญในหนังสือที่ Gulick and Urwick (1937, pp. 13-17) เสนอไว้อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และหลักการจัดองค์การ โดยได้เสนอว่าประสิทธิภาพถือว่าเป็นหัวใจของการบริหาร ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้น ได้ต่อเมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านอย่างถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะถ้าผู้ปฏิบัติ เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำงานที่ได้รับมอบหมายมากเท่าใด โอกาสที่จะทำให้การดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นเท่านั้น

นอกจากนี้ Gulick and Urwick ยังได้เสนอความคิดเกี่ยวกับเรื่อง หลักการจัดองค์การ ไว้ว่าการแบ่งงานกันทำในองค์การทำให้เกิดหน่วยงานย่อย ๆ ขึ้นมาในองค์การจำนวนมาก ดังนั้น ในการแบ่งงานและการจัดหน่วยงานย่อย ๆ มารองรับจะต้องคำนึงถึงโอกาสที่สามารถทำให้เกิดระบบการประสานงานที่ดีด้วย รูปแบบการจัดองค์การที่สามารถนำมาใช้ในการแบ่งงาน และการจัดส่วนงานอาจทำได้โดยยึดหลักการต่าง ๆ ได้ดังนี้

หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (purpose) การจัดองค์การที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์การเป็นหลัก การจัดองค์การแบบนี้จะมีการจำแนกงานที่องค์การต้องการปฏิบัติจัดทำออกเป็นด้าน ๆ เช่น ด้านการจัดทำการศึกษา ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านชลประทาน ด้านการจัดเก็บภาษีอากร ด้านการเงินการคลัง ฯลฯ และรวมสมาชิกที่ทำงานประเภทต่าง ๆ มาทำงานร่วมกัน

หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (process) หมายถึง การรวมงานประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน และนำคนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านมาทำงานร่วมกันในหน่วยงานนั้น เช่น ฝ่ายการเงินการบัญชี ฝ่ายบุคลากร ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายค้นคว้าวิจัย ฯลฯ เป็นต้น การเงินงานแบบนี้จะทำให้หน่วยงานแต่ละประเภทต้องทำงานให้บริการหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เช่น การจัดทำตรวจสอบบัญชี ฝ่ายบัญชีจะเข้าไปทำงานให้กับทุกหน่วยงานในสังกัด เป็นต้น

หลักการจัดองค์การตามลูกค้า (clientele) หมายถึง การจัดหน่วยงานโดยมีการนำบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญงานในหลายด้านมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บริการกับลูกค้าแต่ละประเภท เช่น การให้บริการด้านการรักษาพยาบาล มีการจัดตั้งโรงพยาบาลออกเป็น โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลหญิง โรงพยาบาลสงฆ์ โรงพยาบาลแต่ละประเภทจะมุ่งให้บริการบุคคลเฉพาะกลุ่ม เช่น โรงพยาบาลเด็ก จะมีระบบการจัดบริการตรวจรักษาโรคเกี่ยวกับเด็กโดยเฉพาะ มีแพทย์และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญโรคที่เกิดกับเด็ก เป็นต้น

หลักการจัดองค์การตามพื้นที่ (place) หมายถึง การจัดองค์การโดยรวมเจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่ายเข้ามาทำงานร่วมกันในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพื้นที่ต่าง ๆ เช่น การแบ่ง

ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยออกเป็นจังหวัด อำเภอต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ เช่น การรับแจ้งเกิด แจ้งตาย การจดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า การรักษาความสงบเรียบร้อย การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ เป็นต้น

สรุปได้ว่า โดยหลักการแล้วบุคคลแต่ละคนมีความสามารถในการคิดที่จำกัด ดังนั้นผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งย่อมมีความสามารถในการกำกับ ควบคุม ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาในจำนวนที่จำกัดด้วย ส่วนผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีความสามารถในการกำกับ ควบคุม ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาในจำนวนเท่าใดนั้นไม่สามารถกำหนดตายตัวได้ แต่โดยทั่วไปแล้วผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งอาจสามารถกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาได้ประมาณ 5-12 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความรู้ความสามารถของผู้บังคับบัญชา ลักษณะงานประเภทของงาน ความยากง่ายและการกระจายของงาน เป็นต้น หลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดโครงสร้างอำนาจในองค์การคือเรื่องเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจในองค์การที่ต้องคำนึงถึงหลักการที่ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารของสายงานหนึ่ง ๆ ต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชา กำกับควบคุม และประสานการทำงานต่าง ๆ ได้แต่เพียงผู้เดียว โดยผู้ปฏิบัติคนหนึ่ง ๆ ต้องผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้นที่สามารถสั่งการบังคับบัญชาได้ ซึ่งเรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้นั้น ปกติก็คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเหนือผู้นั้นขึ้นไปหนึ่งขั้น ทั้งนี้เพราะคน ๆ หนึ่งไม่สามารถทำงานตามคำสั่งจากหัวหน้าหลาย ๆ คนได้ในเวลาพร้อม ๆ กัน

ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ. 1980 แต่ละประเทศได้ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ รูปแบบ และวิธีการบริหารงานภาครัฐแตกต่างไปจากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยม (traditional public administration model) เป็นอย่างมาก ดังที่ Hughes กล่าวว่า เนื่องจากปัจจัยของโลกาภิวัตน์ และสภาพการแข่งขันขึ้นระหว่างประเทศ ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ กระแส

แนวคิดลดบทบาทอนุรักษนิยม ความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาสังคม รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, หน้า 29)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) เป็นแนวคิดที่ผสมผสานแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ และการบริหารจัดการสมัยใหม่ ทั้งนี้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นปี ค.ศ. 1980 และต้นปี ค.ศ. 1990 ของประเทศในกลุ่ม เวสมิน สเตอร์ ซึ่ง ได้แก่ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ตลอดจนสหรัฐอเมริกา

Hood (1991, pp. 4-5) กล่าวว่า หลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีองค์ประกอบ 7 ประการ คือ

1. การบริหารงาน ผู้บริหารในภาครัฐเป็นแบบมืออาชีพ (professional management)
2. มีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (explicit standards and measures of performance)
3. มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิต (emphasis on output controls)
4. ปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ยกเลิกการผูกขาด (break up of formerly monolithic units)
5. ให้องค์กรภาครัฐแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (shift of greatest competition in public sector)
6. นำการบริหารแบบภาคเอกชนมาใช้ (stress on private sector styles of management practice)
7. มีวินัยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณด้วยการประหยัด (stress on greatest discipline and parsimony in resource use)

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2541, หน้า 24) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มี ดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพ
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และให้อิสระในการบริหาร
3. กำหนดตัวชี้วัด และการให้รางวัลกับองค์กรและบุคคล

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากรด้วยการฝึกอบรม
ค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม อีกทั้งการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดทำระบบสารสนเทศ

5. การเปิดกว้างในเรื่องการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่าง
หน่วยงานของภาครัฐกับภาคเอกชน

6. การทบทวนว่าสิ่งใดควรทำเอง และสิ่งใดควรให้เอกชนทำ

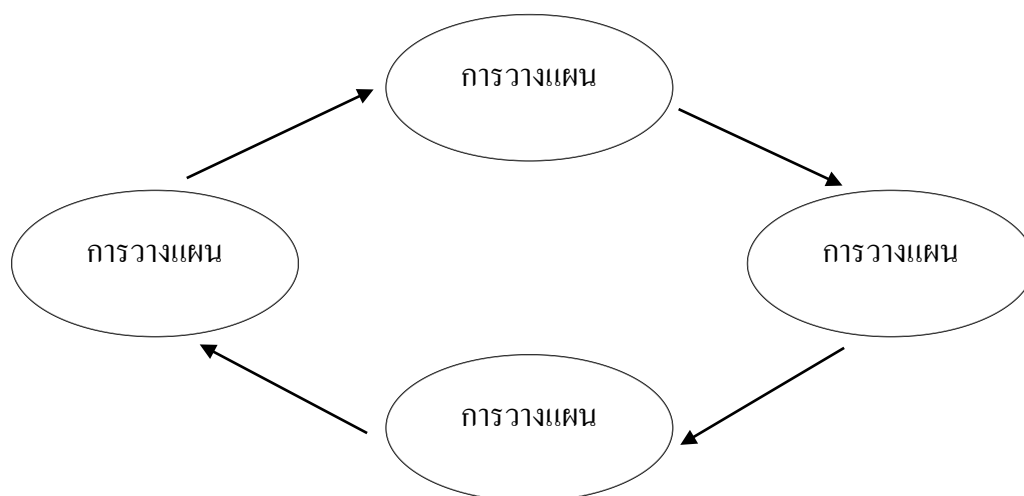
สีมา สีมานันท์ และสุนทรี สุภาสงวน (2548, หน้า 13-14) กล่าวถึง หลักการ
สำคัญของการบริหารภาคแนวใหม่ไว้ ดังนี้

1. ผ่อนคลายกฎระเบียบในการบริหาร โดยการลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นกระจาย
อำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปให้กับส่วนราชการ และกระจายอำนาจภายใน
ส่วนราชการอีกทั้งปรับปรุงแบบการดำเนินงานกิจกรรมของภาครัฐ ให้มีลักษณะเป็นเชิง
พาณิชย์ (commercialization) มากขึ้น

2. การทำงานแบบมืออาชีพและทันสมัย (professionalization and
modernization) โดยการยกระดับ และปรับปรุงทักษะในการบริหาร การสร้างผู้บริหาร
มืออาชีพ (professional managers) ให้มีทักษะ และคุณลักษณะของผู้บริหารสมัยใหม่ที่มี
ความรู้ ความสามารถในการบริหารในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารทรัพยากรบุคคล
การบริหารทางการเงิน การวางแผนกลยุทธ์ การบริหารงานการให้บริการ เป็นต้น

3. เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance-orientation) โดยการเน้นเป้าหมาย และ
ผลการปฏิบัติงาน และผู้บริหารจะถูกประเมินผลการปฏิบัติงานจากความสามารถใน
การสร้างผลงานให้เกิดขึ้นจากการบริหารงานองค์การ อีกทั้งยึดหลักประหยัด
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

4. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) นำการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้
ในองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยมีวงจรการบริหาร (management
cycle) ดังนี้



ภาพ 3 การบริหารเชิงกลยุทธ์

ที่มา. จาก นักบริหารระดับกลางกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (หน้า 14), โดย สิวา สีมานันท์ และสุนทรี สุภาสงวน, 2548, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธนา.

5. เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ (outputs and outcomes) ผลผลิตซึ่ง หมายถึง สินค้า หรือบริการ หรือสิ่งอื่นใดที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ แนวคิดนี้ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์

สรุปได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการนำแนวคิดการจัดการของ ภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การให้บริการขององค์กรสาธารณะให้ทันสมัย และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการ

เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐได้นำเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ซึ่งเป็นวิธีการบริหารงานแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Management--RBM) การบริหารโดยมีวัตถุประสงค์ (Management by Objectives--MBO) การวัดผลการดำเนินงาน

(performance measurement) การบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) การบริหารคุณภาพ (quality management) เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, หน้า 54)

การออกแบบองค์การสมัยใหม่

ปัจจุบันสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้การจัดองค์การตามรูปแบบระบบราชการ (bureaucracy) ของ Max Weber นั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ของสังคมอีกต่อไปแล้ว การจัดองค์การแบบระบบราชการไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดได้เหมือนสมัยก่อน ในปัจจุบันโลกเราเปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ เทคโนโลยีต่าง ๆ ของโลกได้ก้าวหน้าไปไกลมาก สภาพแวดล้อมมีลักษณะที่ไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และทัศนคติของคนในปัจจุบันก็เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมากอีกด้วย สมัยก่อนประสิทธิผลองค์การ หมายถึง การมีประสิทธิภาพ ผลผลิตสูง แต่มาสมัยนี้มนุษย์ต้องการให้องค์การทํามากกว่านี้ คือ องค์การที่ดีต้องเป็นองค์การที่ทำให้เกิดความกลมเกลียวกัน ในองค์การมีความสามารถในการสนองความต้องการของผู้รับบริการและเป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย และยังต้องการให้องค์การมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เองการจัดองค์การแบบระบบราชการจึงถือว่าล้าสมัยแล้ว เพราะไม่อาจทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายใหม่ ๆ ดังกล่าวได้ ระบบราชการช่วยได้แต่เรื่องทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ (efficiency) เท่านั้นเอง ด้วยสาเหตุนี้เอง นักวิชาการหลายท่านในปัจจุบันจึงได้รวมกำลังสมองช่วยกันคิดหาทางออกแบบองค์การกันเสียใหม่ เพื่อสนองรับกับทิศทางใหม่ ๆ ของสังคม ผลคือ ทำให้เกิดรูปแบบองค์การใหม่ ๆ ขึ้นหลายรูปแบบ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 116-117)

นักรัฐศาสตร์หลายท่านเชื่อว่า ระบบราชการรูปแบบการจัดองค์การที่ไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้วสำหรับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รูปแบบระบบราชการถูกคิดขึ้นมาสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สภาพแวดล้อมขององค์การมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการจัดองค์การแบบระบบราชการ ระบบราชการจึงเป็นระบบในอุดมคติที่ทุกคนหวังว่าจะสามารถปราบการคอร์รัปชัน

และการเล่นพรรคเล่นพวกภายในองค์กรได้ และจะเป็นระบบที่ช่วยทำให้การจัดการภายในองค์กรมีประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อจุดมุ่งหมายดังกล่าว Max Weber (อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 118) จึงได้คิดเสนอระบบราชการขึ้นมาเพราะเชื่อกันว่าเป็นวิธีการจัดการที่ดีเลิศมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. เป็นองค์กรที่มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่แน่ชัด กำหนดโครงสร้างการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมในองค์กรไว้แน่นอน ตำแหน่งในลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาจะทำหน้าที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกขององค์กร
 2. เป็นองค์กรที่มีการแบ่งงานกันทำภารกิจขององค์กรถูกแจกแจงและมอบหมายให้กับสมาชิกขององค์กรแต่ละคน
 3. เป็นองค์กรที่มีกฎระเบียบแบบแผนสำหรับความประพฤติและการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์กรเป็นลายลักษณ์อักษร ทำหน้าที่กำหนดพฤติกรรมที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนาในองค์กร
 4. เป็นองค์กรที่กำหนดขั้นตอนในการทำงานและการแก้ปัญหาการทำงานไว้ล่วงหน้า
 5. เป็นองค์กรที่ถือว่าสมาชิกขององค์กรรวมทั้งบุคคลภายนอกเท่ากันหมด กล่าวคือ ถือว่าลักษณะส่วนตัวของคน (เช่น การที่เส้นมีสาย หน้าตาดี การมักคุ้นเป็นการส่วนตัว ฯลฯ) ไม่สำคัญ ลูกค้ายที่มีเส้นมีสายกับลูกค้ายที่ไม่มีเส้นมีสายต้องได้รับบริการคุณภาพเท่ากันจากองค์กร เป็นต้น
 6. เป็นองค์กรที่ยึดหลักในความสามารถและคุณภาพในการทำงานของสมาชิกขององค์กรเป็นเครื่องตัดสินใจในการเลื่อนขั้น และไล่สมาชิกออก
- การจัดการองค์กรตามลักษณะระบบราชการข้างต้นนั้น เป็นวิธีที่ดีทำให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อสภาพการณ์ในอดีต ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้องค์กรต่าง ๆ ในสังคมยังคงใช้รูปแบบระบบราชการอยู่นั้น แต่อย่างไรก็ดี ชีวิตและสังคมในปัจจุบันสมัยนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปมากทำให้ระบบราชการนั้นมีประโยชน์น้อยลง ๆ เปรียบประหนึ่ง “พระมิดที่ร้าว จวนจะถล่มพินาศลงทุกนาทิจึง”

ระบบราชการเคยเป็นการจัดองค์การที่ดีทำให้เกิดประสิทธิภาพ แต่มาในปัจจุบันระบบราชการไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ของสังคมยุคสมัยใหม่ได้ ปัญหาหรือลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยการจัดองค์การรูปแบบใหม่แทนที่ระบบราชการได้แก่ ปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 119)

1. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่คาดฝันของสภาพแวดล้อมในขณะที่ระบบราชการเป็นวิธีการจัดการที่เหมาะสมสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพ
2. การที่องค์การแบบระบบราชการในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตมากขึ้น จนทำให้การดำเนินงานขององค์การตามหลักระบบราชการนั้นไม่สามารถจะรับสถานการณ์ใหม่นี้ได้
3. การเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีลักษณะสลับซับซ้อน และจำเป็นต้องอาศัยการประสานงานระหว่างคนจำนวนมากที่มีความชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่อง
4. การที่ความคิดของคนเกี่ยวกับการจัดการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สมัยก่อนจะมองคนว่าเป็นหุ่นยนต์ แต่มาสมัยปัจจุบันกลับมองว่าคนเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่างและมีความต้องการที่หลากหลาย หรือแทนที่จะพิจารณาว่าอำนาจมีที่มาจากการบังคับ ข่มขู่ กลับพิจารณาว่าอำนาจมีที่มาจากการร่วมมือและความเหตุผล หรือแทนที่จะมองว่าระบบราชการเป็นเพียงเครื่องกลไกที่ปราศจากชีวิตจิตใจ กลับมองว่าระบบราชการนั้นเปี่ยมไปด้วยความรู้สึกลึกและความนิยมในมนุษย์และประชาธิปไตย

ทิศทางองค์การสมัยใหม่

การที่สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมหมายความว่าองค์การที่ดีนั้น ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ดังกล่าวด้วย สมัยก่อนองค์การแบบระบบราชการเน้นทิศทางองค์การความมีประสิทธิภาพ (efficiency) คือ ลงทุนน้อยที่สุดเพื่อผลิตผลสูงสุด มาสมัยใหม่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลงทิศทางตามไปด้วย ดังนั้น ในปัจจุบัน นอกจากองค์การทั่วไปจะเน้นเรื่องประสิทธิภาพแล้วองค์การสมัยใหม่ยังได้ผนวกเอาทิศทางใหม่ ๆ 3 ทิศทาง กล่าวคือ ประการแรก ได้แก่

ความสามัคคีกลมเกลียวของสมาชิกภายในองค์กร และการประสานความต้องการของสมาชิกองค์กรให้เข้ากับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์กร (integration) ประการที่สอง ได้แก่ ความสามารถขององค์กรใหม่ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (adaptability) และประการที่สาม ได้แก่ ความสามารถขององค์กรในการให้บริการลูกค้า และสนองต่อประโยชน์สังคมโดยรวม (social relevance)

องค์กรสมัยใหม่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้แทนองค์กรแบบระบบราชการ องค์กรชั่วคราว องค์กรตามความเหมาะสม และองค์กรประชาธิปไตยนั้นเปรียบเทียบได้ใน 4 แง่ด้วยกัน คือ ปัจจัยสำคัญที่กำหนดความจำเป็นในการใช้รูปแบบใหม่ ความถาวรหรือชั่วคราวขององค์กร โครงสร้างองค์กร และทิศทางองค์กรที่ทำให้ความสำคัญมากที่สุด ซึ่งสามารถเปรียบเทียบรูปแบบองค์กรสมัยใหม่ ดังนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2541, หน้า 131)

ตาราง 1

เปรียบเทียบรูปแบบองค์กรสมัยใหม่

ประเภทของ องค์กร สมัยใหม่	ปัจจัยสำคัญที่ กำหนดความจำเป็น ในการใช้ รูปแบบใหม่	ความถาวรหรือ ชั่วคราวของ องค์กร	โครงสร้าง องค์กร	ทิศทางองค์กรที่ ให้ความสำคัญ มากที่สุด
1. องค์กร ชั่วคราว	สภาพแวดล้อมที่ไม่ แน่นอน คาดการณ์ ไม่ได้	ชั่วคราว	ราบ	ความสามารถ ในการปรับตัว
2. องค์กรตาม ความ เหมาะสม	ประเภทของงาน และเทคโนโลยี	ถาวร	สูงและราบ	ความสามารถ ในการปรับตัว
3. องค์กร ประชาธิปไตย	การมีส่วนร่วมใน องค์กร	ถาวร (ระบบที่ 4) ชั่วคราว (การ พัฒนาองค์กร)	ราบ	ความกลม เกลียวสามัคคี ภายในองค์กร

ทฤษฎีประสิทธิภาพ

Millet (1954, p. 4) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลมนุษย์ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้น (human satisfaction and benefit produced) ซึ่งความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชน โดยพิจารณาจาก

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียม (equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วและทันเวลา (timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
4. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progression service)

Simon (1960, p. 180) ให้ทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า ถ้าจะพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ให้ดู ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับ ผลผลิต (output) ที่ได้รับเพราะฉะนั้นตามทฤษฎีนี้จึง หมายถึง ผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้าและถ้าเป็นการบริหารราชการ องค์การ ของรัฐก็บอกความพึงพอใจของผู้รับบริการ (satisfaction) เข้าไปด้วยซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ ดังนี้

$$E = (O-I) + S$$

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลผลิตหรืองานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

รพี แก้วเจริญ และจิตยา สุวรรณะชญ (2510, หน้า 5) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จซึ่งไม่ได้กล่าว ถึงปัจจัยนำเข้าหรือความพึงพอใจ

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2538, หน้า 2) ซึ่งให้เห็นว่า ประสิทธิภาพในระบบราชการมีความหมายรวมถึงผลิตภาพ และประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของการผลิต (input) ได้แก่

การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยี ที่มีอย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการการบริหาร (process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม

3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทนเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการเป็นที่พอใจของลูกค้า หรือผู้มารับบริการ

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2538, หน้า 6-7) เสนอแนวคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐโดยศึกษาการปรับปรุงระบบ ราชการของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จได้ ดังนี้

1. ต้องกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน หมายถึง การทำงานที่มีประสิทธิผลยึดถือผลสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ของงาน (results) เป็นหลักในการดำเนินงานโดยมุ่งที่ผลลัพธ์ (outcome) โดยมีการประเมินผล และวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรมสามารถตอบสนอง และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าผู้มารับบริการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบงานเพื่อยุบเลิกงานที่ซ้ำซ้อน โดยสร้างสรรค์กระบวนการ ทำงานใหม่ ลดขนาดกำลังคน เพื่อลดค่าใช้จ่ายขององค์กรด้านบุคลากร มีการกระจาย อำนาจการตัดสินใจจากระดับบนสู่ระดับเจ้าหน้าที่

2. ระบบการบริหารงานที่จะยึดผลสำเร็จของงาน และผลลัพธ์ขององค์กรเป็นหลักสำคัญในการดำเนินการรวมทั้งใช้มาตรการจูงใจและให้รางวัลตอบแทนแก่องค์กรที่ประสบความสำเร็จ

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2526, หน้า 198) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง กิจกรรมทางด้านการบริหารบุคคลที่ได้เกี่ยวข้องกับวิธีการ ซึ่งหน่วยงานพยายามกำหนดให้ทราบแน่ชัดว่าพนักงานของตนสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 14) กล่าวถึง แนวคิดของ Harring Emerson ที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการทำงานให้มี ประสิทธิภาพในหนังสือ “The Twelve Principles of Efficiency” ซึ่งได้รับการยกย่องและกล่าวขานกันมาก หลัก 12 ประการมี

ดังนี้

1. ทำความเข้าใจ และกำหนดแนวคิดในการทำงานให้กระจ่าง
2. ใช้หลักสามัญสำนึกในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. คำปรึกษาแนะนำต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อถือได้มีความนับพินัย มีสมรรถภาพและมีการลงทะเบียน

ไว้เป็นหลักฐาน

7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานเสร็จทันเวลา
9. ผลงานได้มาตรฐาน
10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก่งานได้
12. ให้บำเหน็จแก่งานที่ดี

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพหรือปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานนั้น และมีนักทฤษฎีหลายท่านได้ศึกษาและสรุป เป็นปัจจัยสำคัญ ๆ ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

Katz and Kahn (1978, pp. 232-240) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีที่ศึกษา องค์กรระบบเปิด (open system) ศึกษาในเรื่อง ปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งเขากล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ ส่วนประกอบที่สำคัญของ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพขององค์กร ถ้าจะวัดจากปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้ จะทำให้การวัดประสิทธิภาพคลาดเคลื่อน จากความเป็นจริงขององค์กร หมายถึง การบรรลุเป้าหมาย (goal-attainment) ขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ปัจจัยต่าง ๆ ของการฝึกอบรม ประสบการณ์ความผูกพัน ยังมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในองค์กรด้วย

นฤมล กิตตะยอนนท์ (2527, หน้า 16-22) กล่าวว่า การปฏิบัติงานของแต่ละคนจะถูกกำหนดโดย 3 ส่วน ดังนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคล (individual attributes) แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1.1 demographic characteristics เป็นลักษณะที่เกี่ยวกับ เพศ อายุ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์

1.2 competence characteristics เป็นลักษณะที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ความถนัดและความชำนาญของบุคคลซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะได้มาจากการศึกษาอบรม และสั่งสมประสบการณ์

1.3 psychological characteristics เป็นคุณลักษณะทางด้านจิตวิทยา ได้แก่ ทักษะคิด ค่านิยม การรับในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลด้วย

2. ระดับความพยายามในการทำงาน (work effort) จะเกิดขึ้นจากการมีแรงจูงใจในการทำงาน ได้แก่ ความต้องการ แรงผลักดันอารมณ์ความรู้สึก ความสนใจ ความตั้งใจ เพราะว่าคนที่มีแรงจูงใจในการทำงานสูงจะมีความพยายามที่จะอุทิศกำลังกายและกำลังใจให้แก่การทำงานมากกว่าผู้ที่แรงจูงใจในการทำงานต่ำ

3. แรงสนับสนุนจากองค์กรหรือหน่วยงาน (organization support) ได้แก่ คำตอบแทน ความยุติธรรม การติดต่อสื่อสาร และวิธีการที่จะมอบหมายงานซึ่งมีผลต่อกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเกิดจากสภาพภูมิหลังของแต่ละคนที่ไม่เหมือนกัน สภาพร่างกายจิตใจ การศึกษา ความรู้ความสามารถ ความถนัดต่าง ๆ โดยมีปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความแตกต่างจากการประเมินของผู้บังคับบัญชาแล้วให้คะแนนออกมาในระดับต่ำ ปานกลาง และระดับสูง ซึ่งมีผลต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ข้าราชการผู้นั้นมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่มากขึ้นเรื่อย ๆ

ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วิสัน ปริมาณ (2558) กล่าวว่า การนำหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหาร การจัดการที่ดี หรือการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มาประยุกต์ใช้ในการบริหารการจัดการ และปฏิบัติการในองค์กรนั้น มีจุดประสงค์สำคัญ คือ การสร้างความพึงพอใจอย่าง สูงสุดให้กับประชาชน โดยปัจจัยสำคัญประการแรกที่หน่วยงานภาครัฐต้องคำนึงถึงใน การบริหารการจัดการเพื่อสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชน ได้แก่ การกำหนด นโยบายต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ องค์กรที่สำคัญที่จะ ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ผลดังกล่าว คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและ มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ท้องถิ่นที่อยู่อาศัยเพื่อให้ความรู้สึกความเป็นเจ้าของร่วมกันและมีจิตสำนึกสาธารณะที่ จะสร้างสรรค์ งานพัฒนาต่าง ๆ ตามลักษณะของปัญหา และความต้องการ โดยใน ปัจจุบันนี้ประชาชนให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ซึ่งนับเป็น โอกาสที่ดีที่จะให้ตัวแทนประชาชนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมให้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล คือ ระบบการบริหารงานของภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบได้โดยสาธารณะหรือตัวแทน ของประชาชนทั้งด้านการใช้งบประมาณ และวิธีการของการบริหารจัดการต่าง ๆ นอกจากนี้ประชาชนควรที่ได้รับข่าวสาร หรือประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ทราบถึงผล การดำเนินต่าง ๆ อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ทันสถานการณ์ โดยปัจจุบันประชาชนเองก็ ให้ความสำคัญกับปัจจัยที่กล่าวถึงนี้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมวลชน ก็นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการพัฒนา ระบบการบริหารงานให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อสร้าง ความพึงพอใจให้กับประชาชนอย่างสูงสุด โดยปัจจัยที่สำคัญที่จะสนับสนุนให้ ข้าราชการพร้อมให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจและทุ่มเท ได้แก่ การที่บุคคล เหล่านั้นได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพ มีความรู้ ความสามารถที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีขวัญกำลังใจที่ดีซึ่งเกิดจากได้รับความดูแลด้านสวัสดิการค่าตอบแทนที่ เหมาะสม และได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในสายงานตามหลักระบบคุณธรรม

ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนองประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคี และการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการดังกล่าวมาแล้วและกลายเป็นหลักการสำคัญที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวางอยู่ในปัจจุบันนี้ แต่ก็มีคำถามว่าหลักการต่าง ๆ นี้ หมายถึงอะไร แล้วจะทราบได้อย่างไรว่ามีธรรมาภิบาลแล้วหรือยัง มีมากหรือน้อย ต้องปรับปรุงอะไรอีกบ้าง คำตอบที่อาจเป็นไปได้ ก็คือ การจัดทำตัวชี้วัดเพื่อผู้ใช้จะได้เข้าใจ และนำไปใช้ตรวจสอบตนเองและผู้อื่นหรือหน่วยงานอื่นได้หลักการต่าง ๆ เพื่ออธิบายการมีธรรมาภิบาล และการนำไปประยุกต์ใช้ ธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ มากมายแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน และในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ด้านหลักนิติธรรม (rule of laws) คือ หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.5 หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐและความอิสระจากสังคม

1.6 หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

1.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านหลักคุณธรรม Ethics ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการ คือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจาก

การทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ องค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ corruption โดยรวม หมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิษภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหาย และความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี

2.1 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

2.2 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.3 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

2.4 องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง สำหรับการที่หน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณนั้นเป็น การกระทำผิดวิชาชีพนิยม ได้แก่ พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการมีจรรยาบรรณวิชาชีพ และการประพฤติตามจรรยาบรรณวิชาชีพ

3. ด้านความโปร่งใส (transparency) ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการให้โทษหน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.1 ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรม ดังนี้

3.1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

3.1.2 โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

มากขึ้น

3.1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน

3.1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่

3.1.5 มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

3.1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

3.2 ความโปร่งใสด้านให้ทุน ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

3.2.1 มีคำตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ

3.2.2 มีคำตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

3.2.3 มีคำตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์

3.2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

3.3 ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

3.3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

3.3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม

3.3.3 มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด

3.3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ

3.3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง

3.3.6 มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต

3.3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

3.4 ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้

3.4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

3.4.2 ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้

สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

3.4.3 ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุม

ฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น

3.4.4 มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้ามาร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (participation) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น

กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วม

ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Cohen and Uphoff (1981, pp. 6-10) ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชน ว่าสมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วม การตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร (2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ (3) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนารวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค

United Nation (1981, p. 5) ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่มจากหลักการมีส่วนร่วมในธรรมชาติของบุคคลต่าง ๆ สามารถสรุปให้เห็นโดยภาพรวมนี้

4.1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

4.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจ

ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

4.3 ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อุญญาโตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

4.4 ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability) มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุมมองของการปฏิบัติถือว่า สำนึกรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อย ดังนี้

5.1 การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนึกรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไร และเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

5.2 ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้ และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

5.3 การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร

5.4 การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิด และเทคโนโลยีใหม่ ๆ

5.5 การมีแผนการสำรอง ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายขององค์กร และที่สำคัญ คือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

5.6 การติดตามและประเมินผลการทำงาน องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่า ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

6. หลักความคุ้มค่า (value for money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

6.1 การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน และการมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

6.3 ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มีมุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้ได้ และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน ภาพข้างล่างนี้เป็นตัวอย่างของการนำหลักการข้างต้นไปสร้างตัวชี้วัด และนำไปทดสอบจริงในหน่วยงาน และสามารถแสดงผลให้เข้าใจได้ง่าย ทำให้ผู้บริหารสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของหน่วยงานให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้นได้ (วิสัน ปริมาณ, 2558)

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวคิดของธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้มีความพยายามนำหลักการนี้ไปปฏิบัติใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของประเทศ ด้วยความช่วยเหลือและการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ มีการปฏิรูปการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับขยายตัวของการค้าเสรี และโลกาภิวัตน์ ทำให้หลักธรรมาภิบาลกลายเป็นมาตรฐานสากลที่บ่งชี้ถึงระดับการพัฒนาของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จักรกฤษณ์ คันธานนท์ (2556) ศึกษาเรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครอง-
ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อ
การมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
2528 ไม่มีการกำหนดโครงสร้างที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ
ของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารไม่มี
ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนซึ่งเป็น
รากฐานสำคัญในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดง
ความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2545) ศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการไทย โดย
กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการจะทำให้ระบบราชการ ข้าราชการ ข้าราชการมี
ความแข็งแกร่งมากขึ้น อีกทั้งการมีแนวคิด วิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติที่จะทำให้
ระบบราชการเล็กลง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบราชการใหญ่ขึ้น มีบทบาทมาก
ขึ้น ทั้งนี้ การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบบริหารจัดการ 3 แบบ คือ
(1) ระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมือง รัฐสภา นักการเมือง (2) ระบบ
ราชการ ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค
และรัฐวิสาหกิจ (3) ระบบประชากร ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น
องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน นอกจากนี้ก็ได้เสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างของ
ระบบราชการใน 4 มิติ เรียกว่า ตัวแบบ “สาขา-พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (SAFP)
กล่าวคือ S (sector) หมายถึง สาขา ได้แก่ โครงสร้างแผนงาน A (area) หมายถึง พื้นที่
และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ โดยการพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ ประชาชน ปัญหา F
(function) หมายถึง ภารกิจโดยการรวมภารกิจ และกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน
P (participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และภาคประชาชนในกิจกรรม
ที่ภาครัฐทำ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น

ฉัฐวรา บัวเกษ (2545) ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการให้บริการต่อประชาชน แบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตราชเทวี พบว่า (1) สำนักงานเขตราชเทวี มีผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการประชาชนในงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประชาชน และงานยื่นแบบประเมิน และชำระภาษีอยู่ในระดับสูง ส่วนสำนักงานเขตจตุจักรมีผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (2) การศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการประชาชนของสำนักงานเขตราชเทวีและสำนักงานเขตจตุจักร พบว่า ในงานทะเบียนราษฎรและงานบัตรประชาชนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha = 0.05$ ในงานยื่นแบบประเมิน และชำระภาษีมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ $\alpha = 0.05$ เฉพาะด้านความสะดวกในการขอรับบริการ ด้านความพร้อมให้บริการ และความพึงพอใจในการบริการเท่านั้น ส่วนด้านความเร็วในการให้บริการ และความต่อเนื่องของการให้บริการไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ $\alpha = 0.05$ (3) การศึกษาความสามารถในการดำเนินงานบริการประชาชนแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จพบว่าสำนักงานเขตราชเทวีสามารถให้บริการประชาชนได้ในระดับที่ประชาชนพึงพอใจ

ธนกฤต จรัสรุ่งขวลิต (2541) ศึกษาเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ: ศึกษาจากประสบการณ์ของข้าราชการสำนักงบประมาณ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาของระบบราชการไทยกับการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ การปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) สามารถแก้ไขปัญหของระบบราชการไทยได้ ทั้งในปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านการประเมินผล ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาด้านพฤติกรรมของข้าราชการ

นิรุช บุญยฤทธิฐานนท์ (2551) ศึกษาเรื่อง ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า (1) หน่วยงานราชการตัวอย่างส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานภายหลังนโยบายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ นับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานด้วยการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้ แต่

ขณะเดียวกันหน่วยงานราชการทั้งหมดยังคงอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิมโดยไม่มี
การเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้อบังคับอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มีผลทำให้บางหน่วยงานราชการ
ประสบปัญหาในการปฏิบัติราชการอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการ
บริหารงานดังกล่าว รวมไปถึงอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน
ราชการในส่วนภูมิภาค (2) ผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงาน
ราชการตัวอย่าง พบว่า หน่วยงานราชการทั้งหมดยอมรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบ
ราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ.
2545-2550 ที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และวิธีการบริหารงานใน
หน่วยงานราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน (1) การบริหารงานแบบมุ่ง
ผลสัมฤทธิ์ (2) การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน
แต่ผลการปฏิรูประบบราชการที่ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อย คือ
การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการ
สาธารณะ เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการบริหารเงินงบประมาณของหน่วยงาน
ภาครัฐ (3) ผลการศึกษาและการสำรวจผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐ
แนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการในงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า
แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบทางบวกแก่ผลปฏิบัติงานราชการ
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) การปรับปรุงกฎระเบียบ (2) การวางแผนการดำเนินงาน
(3) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (4) การทบทวนผล
การปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล (5) การพัฒนาระบบ
ข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย (6) การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
ผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการ
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่า มีทั้งผลกระทบทางบวก และทางลบต่อขวัญและ
กำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผลกระทบทางบวก ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ได้
ทำงานในหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ความสามารถ (2) เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจกับหน้าที่
ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในปัจจุบัน (3) เจ้าหน้าที่สามารถทำงานที่ได้รับ
มอบหมายจนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายเสมอ และผลกระทบทางลบต่อขวัญและกำลังใจ
ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ (1) ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการทำงาน

ได้อย่างเป็นอิสระ (2) การได้รับคำตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถ และงานที่ได้รับมอบหมาย ขณะที่ประชาชนมีความเห็นด้วยต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ว่าส่งผลดีขึ้นต่อการปฏิบัติงานราชการในทุกด้าน โดยผลการศึกษา พบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลกระทบทางบวกต่อความพึงพอใจของประชาชนในทุกด้านของคุณภาพการให้บริการประชาชน แต่ขณะเดียวกันกลับ พบว่า แนวคิดดังกล่าวมีผลกระทบทางลบต่อโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะทำให้ประชาชนมีโอกาสนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการน้อยในด้านการมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ ทั้งที่ประชาชนมีความเต็มใจ และกระตือรือร้นที่จะร่วมพัฒนาระบบราชการไทยในระดับมาก

ปรัชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน (2540) ศึกษาเรื่อง *แนวทางการปฏิรูประบบราชการในโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์* พบว่าความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการเป็นผลมาจากปัจจัยโลกไร้พรมแดน ในอดีตรัฐบาลไทยได้พยายามปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีสาเหตุมาจากผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์ และความรับผิดชอบ กระแสต่อต้านจากข้าราชการ นอกจากนี้ได้เสนอแนะว่าหากรัฐบาลไม่เร่งรัดปฏิรูประบบราชการก็จะส่งผลให้ประเทศไทยมีความล่าช้าทางด้านวิทยาการ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม ซึ่งจะมีผลต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย การไม่ได้รับบริการที่ดี ได้รับความยุติธรรมไม่เพียงพอ อีกทั้งความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลง และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองก็จะขยายตัว

ประดิษฐ์ คีวัฒนกุล (2549) ศึกษาเรื่อง *การบริหารกรุงเทพมหานคร: ศึกษาการพัฒนาที่เหมาะสม* พบว่า แนวความคิดในการปฏิรูประบบการบริหารกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตเกินไป ควรแบ่งพื้นที่การบริหารเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่าการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เหมาะสมคืออยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการกระจาย

อำนาจให้กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การคมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น กลุ่มที่ 3 มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหาร จัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลงต่อประชากร ต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจาย อำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้นให้ถือว่าการบริการประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต การบริหารกรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบ ซึ่งหากไม่มี การเปลี่ยนแปลงปัญหาต่าง ๆ ก็จะสะสมมากยิ่งขึ้น การพัฒนารูปแบบควรดำเนินการเป็นระยะ ดังนี้ ระยะสั้น ควรใช้รูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงห่วงโซ่การบริหาร ที่ยังไม่ราบรื่นจากโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พร้อมจัดโครงสร้างสำนักงาน เขตใหม่ และกระจาย อำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น เพื่อรองรับรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต ระยะกลาง ควรแบ่งระบบการบริหารออกเป็น 3 ระดับ โดยการบริหารระดับบน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการแต่งตั้ง และกรุงเทพมหานครขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และให้มีสภาเอกรูปประจำเขต ระยะยาว ควรจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลเป็นการบริหารท้องถิ่น โดยมี สภาเอกรูปทำหน้าที่เสนอโครงการ โดยมีความเห็นชอบจากสภาเขตที่มีประธานเป็นผู้อำนวยการเขต ซึ่งมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรี และกรุงเทพมหานครมีลักษณะการบริหารคล้ายกระทรวง แต่ไม่เหมือนกระทรวง โดยเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์การปกครองนครหลวงเป็นการเฉพาะ มีโครงสร้างย่อยต่อ ประชากรน้อยลง และมีลักษณะต่อหัว ต่อพื้นที่ ต่อชุมชน ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมใน การปกครองตนเองมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคล การเสนอดังกล่าวแบ่ง การปกครองกรุงเทพมหานครเป็น 3 ระดับ (three-tiers system) คือ กรุงเทพมหานคร ส่วนกลาง สำนักงานเขต และหน่วยย่อยซึ่งเป็นลักษณะของสภาเอกรูป (unitary authority) ร่วมกันบริหารเขตของตนเอง

พิพัฒน์ ลาภปรารณา (2546) ศึกษาเรื่อง *การมีส่วนร่วมในการบริหารกรุงเทพมหานครของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร* พบว่า (1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครโดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณา

เป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในด้านการศึกษามีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ด้านสวัสดิการสังคมและการกีฬา ด้านสาธารณสุขปโภค ด้านสาธารณสุข ด้านรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม และด้านการเงินและการคลัง (2) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ ในการดำรงตำแหน่งและกลุ่ม/พรรคการเมืองที่สังกัดแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครทุกด้านไม่แตกต่าง (3) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกรุงเทพมหานคร ข้อคิดที่มีความคิดเห็นมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานครควรมีการเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ รองลงมา ได้แก่ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น ฝ่ายบริหารควรเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรมีการสร้างขวัญ และกำลังใจให้ข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานครให้มากยิ่งขึ้น และรัฐบาลควรเข้ามาแก้ไขปัญหาในระดับชาติ เช่น การจราจร น้ำท่วม และปัญหามลพิษกัน

รัชยา ศิริวัฒน์ (2549) ศึกษาเรื่อง *การพัฒนาระบบราชการของไทย ในช่วงพุทธศักราช 2540-2548* พบว่า ระบบราชการไทยเกิดขึ้นมาพร้อมกับสังคมการเมืองของชนเผ่าไทยมานานกว่า 700 ปี มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด แต่ส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแบบทีละเล็กละน้อย แยกส่วน และขาดความต่อเนื่อง จึงทำให้ปัญหาของระบบราชการเกิดขึ้นเพิ่มมากขึ้นกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา ทั้งนี้ ปัญหาหลักของระบบราชการไทย คือ ปัญหาที่ระบบราชการ และปัญหาที่ข้าราชการ

สำหรับแนวความคิดและทิศทางการปฏิรูประบบราชการแต่ละสมัยมีจุดเน้นและทิศทางการปฏิรูปที่อาจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของระบบราชการ และปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในของสังคมในช่วงนั้น ๆ ทั้งนี้ การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งแรกเกิดขึ้นสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา กำหนดให้มีเสนาบดีปกครองประจำกรม และมีศถาบรรดาศักดิ์ที่ชัดเจน ต่อมาสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ด้วยการยกเลิกกรมจตุสดมภ์ และจัดระเบียบโครงสร้างส่วนราชการใหม่เป็นกระทรวงมี

เสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้นำระบบ
คุณธรรม (merit system) มาใช้ในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยเป็น
ครั้งแรก

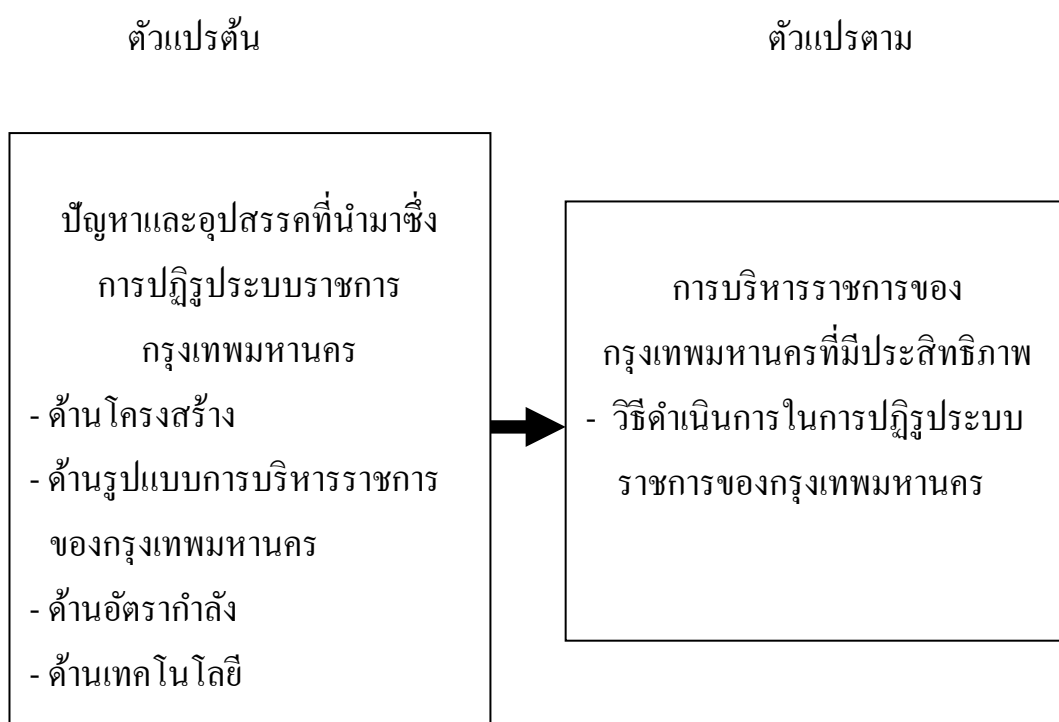
การปฏิรูประบบราชการหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบ-
ประชาธิปไตย โดย รัฐบาลเกือบทุกสมัยมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ”
ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันบ้าง
สำหรับสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้จัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. และมีคณะกรรมการ-
พัฒนาระบบราชการมาทำหน้าที่แทนสำนักงาน ก.พ.

แม้ว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการหรือการพัฒนาระบบราชการมา
โดยตลอด แต่ปัญหาในระบบราชการก็ยังคงมีอยู่ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางการพัฒนา
ระบบราชการในภาพรวม 2 มิติ คือ (1) มิติด้านระบบราชการ และ (2) มิติด้านบุคลากร
หรือข้าราชการ สำหรับมิติด้านระบบราชการ รัฐบาลควรกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ
ในการพัฒนาระบบราชการ พัฒนาระบบราชการทั้งระบบอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
ส่งเสริมการนำแนวคิดการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง
กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการ
บ้านเมืองที่ดีอย่างจริงจัง ปรับปรุงกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ล้าสมัย สนับสนุน
การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ให้รางวัลหรือประกาศเกียรติคุณแก่
ส่วนราชการที่มีผลงานดีเด่น นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ให้มากขึ้น เปิดโอกาส
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนาระบบราชการ และประชาสัมพันธ์การพัฒนาระบบ
ราชการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ส่วนมิติด้านบุคลากรหรือข้าราชการควรกำหนดวาระ
ตำแหน่งผู้บริหาร ปฏิบัติตามระบบคุณธรรมอย่างจริงจัง ปรับปรุงเงินเดือนหรือ
ค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เหมาะสม ส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการได้ฝึกอบรม
หรือศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ให้ข้าราชการได้พัฒนาความรู้
ด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ อยู่เสมอ สนับสนุนการทำงานแบบมีอาชีพ จูงใจคนเก่ง คนดี
เข้าสู่ระบบราชการ ปลุกจิตสำนึกใหม่ให้กับข้าราชการ ให้มีการหมุนเวียนไปทำงานใน
หน่วยงานภาคเอกชน จัดโครงการพัฒนาผู้บริหารในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม
นำจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมาเป็นเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจูงใจให้

ข้าราชการที่ดีและเก่ง ให้อยู่ในระบบราชการนานที่สุด อีกทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี และความมั่นคงในอาชีพ

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่านักวิชาการหรือผู้วิจัยแต่ละท่านจะมีความเห็น และคำตอบที่ได้จากการวิจัยที่แตกต่างกันออกไป จึงสรุปได้ว่าระบบราชการยังเป็นระบบที่ไม่มีความพร้อมมากพอสำหรับการเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์แบบยุคปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านโครงสร้าง ระบบการทำงาน บุคลากร เทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครด้านรูปแบบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีผลต่อการบริหารราชการของ

กรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพในแง่ของวิธีดำเนินการในการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

2. ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครด้านโครงสร้าง มีผลต่อการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพในแง่ของวิธีดำเนินการในการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

3. ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครด้านอัตรากำลัง มีผลต่อการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพในแง่ของวิธีดำเนินการในการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

4. ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครด้านเทคโนโลยี มีผลต่อการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพในแง่ของวิธีดำเนินการในการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร นั้น โดยภาพรวมของการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบไปด้วย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)
2. การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview)

สำหรับการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) นั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบ และขอบเขตของระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) ตลอดจนเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนการวิจัย (methodology) มาใช้ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ อันมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังต่อไปนี้

วิธีการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อันประกอบไปด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีเหตุผลประการสำคัญของการนำระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการ

วิธีการวิจัย (methodology) ดังกล่าวข้างต้น มาใช้ในการดำเนินกระบวนการวิจัยอันมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) นั้น โดยเบื้องต้นทางผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการวิจัยตามระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการ และวิธีดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการ (2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร (4) การปฏิรูประบบราชการ (5) การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ (6) ทฤษฎีระบบราชการ (7) ทฤษฎีการบริหาร (8) ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (9) ทฤษฎีประสิทธิภาพ (10) ทฤษฎีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ (11) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview)

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ในการกำหนดกระบวนการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) กล่าวคือ เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างหรือเป็น

การสัมภาษณ์แบบปลายเปิด ซึ่งเป็นกระบวนการวิจัย (methodology) ที่มีความยืดหยุ่น และเปิดกว้างหรือมีการนำคำสำคัญ (keywords) มาใช้ประกอบในการชี้นำคำสัมภาษณ์ กล่าวคือ มีการร่างข้อคำถามที่มีลักษณะปลายเปิดที่มีคำสำคัญพร้อมกับลักษณะของข้อคำถามที่มีความยืดหยุ่น และพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำของข้อคำถามให้มีความสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยหรือผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์ หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ตอบข้อคำถามได้หลากหลาย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัย หรือกระบวนการวิจัย (methodology) โดยการใช้ กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ทั้งผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบาย โดยดำเนินการกระบวนการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive random) อันเป็นการเลือกตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการพิจารณา เลือกตัวอย่างด้วยตนเอง เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ดังกล่าว มาดำเนินการประมวลผลข้อมูลอันนำไปสู่ข้อค้นพบต่อไป โดยในส่วนของ การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง สำหรับกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ครั้งนี้ ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. ผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 2 ท่าน
2. ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้บริหารระดับเขต จำนวน 2 ท่าน ข้าราชการทั้งในระดับสำนัก และระดับเขตของกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับเครื่องมือที่มีความเหมาะสมในการนำมาใช้สำหรับกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือ กระบวนวิธีการวิจัย (methodology) ครั้งนี้เนื่องจากการวิจัยได้กำหนด กระบวนวิธีการวิจัย (methodology) โดยการใช้กระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) นั้น ประกอบไปด้วยการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล แนวทางหนึ่ง โดยศึกษาถึงปัญหาที่นำมา ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยศึกษาจากเอกสาร ทางราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูป ระบบราชการ รวมถึงศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทาง อินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการสร้างพื้นฐานขององค์ความรู้อย่างบูรณาการ ในทางวิชาการเพื่อเป็นแนวทางประการสำคัญในการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่ สามารถนำไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามกระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) อีกแนวทางหนึ่งนั้น ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็น การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบโครงสร้างของข้อคำถาม ที่สามารถนำไปใช้ใน กระบวนการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบ ชี้นำ (guided interview) อัน เป็นแบบสัมภาษณ์ที่ไม่มีการกำหนดโครงสร้างของข้อ คำถามที่มีความชัดเจนตายตัว โดยเป็นแต่เพียง การกำหนดแนวข้อคำถามแบบเปิดกว้าง หรือเป็นการใช้แบบสัมภาษณ์ปลายเปิด

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

สำหรับการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนวิธีการวิจัยนั้น เนื่องจากระเบียบ วิธีการวิจัยหรือกระบวนวิธีการวิจัย (methodology) ครั้งนี้ได้กำหนดให้ใช้วิธีการ

สัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกแบบการวิจัย (research design) หรือการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการวิจัยอันมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิจัยข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยศึกษาจากเอกสารทางราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทาง อินเทอร์เน็ต

2. การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยศึกษาจากเอกสารทางราชการ เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทาง อินเทอร์เน็ต

3. การดำเนินการเพื่อกำหนดกระบวนการขั้นตอนและแนวทางในการสัมภาษณ์ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) ผู้กำหนดนโยบาย (2) ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

4. การออกแบบการวิจัย (research design) หรือการสร้างแบบสัมภาษณ์สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างหรือ การสัมภาษณ์แบบชี้นำ ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธีการสัมภาษณ์ที่มีแบบหรือลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ได้มีการกำหนดให้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวมาดำเนินกระบวนการตรวจสอบความ ถูกต้องชัดเจนในเชิงเนื้อหาให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหา และวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยผู้ทรงคุณวุฒิและ

นักวิชาการโดยเบื้องต้นก่อนที่จะนำแนวความคิด หรือข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการมาใช้ในการปรับปรุงข้อคำถามของแบบสัมภาษณ์ รวมทั้งจะได้มีการนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วไปดำเนินการทดลอง สัมภาษณ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ก่อนที่จะนำข้อบกพร่องของแบบสัมภาษณ์ไปดำเนินการปรับปรุงครั้งสุดท้ายก่อนที่จะนำไปใช้ในการดำเนินกระบวนการสัมภาษณ์จริง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องสมบูรณ์อันมีผล ต่อการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ไปใช้ในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป โดยข้อคำถามสำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ได้ดำเนินการออกแบบการวิจัย (research design) หรือการสร้างแบบสัมภาษณ์สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบ กึ่ง โครงสร้างหรือเป็นกระบวนการวิธีการสัมภาษณ์ที่มีรูปแบบหรือมีลักษณะที่ไม่เป็นมาตรฐาน (unstructured or unstandardized interview) หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) ในการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถาม สำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์ เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ประกอบไปด้วยข้อคำถามจำนวน 2 ตอน อันได้แก่ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ตอนที่ 2 การบริหารราชการของไทย และการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดโครงสร้างของข้อคำถามสำหรับนำไปใช้ในกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อ-สกุล).....

ตำแหน่ง.....

สถานที่ทำงาน.....

ตอนที่ 2 การบริหารราชการของไทยและการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

1. ท่านมีความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบราชการของไทยอย่างไร

2. ท่านคิดว่าปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครคืออะไร
3. ท่านทราบถึงวิธีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครหรือไม่ อย่างไร
4. ท่านมีแนวทางหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยอย่างไร

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

การวิจัยนี้จากการได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาสร้างแบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นให้อาจารย์ที่ปรักษางานวิจัยเป็นผู้ตรวจสอบ เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและนำแบบสัมภาษณ์ไปเก็บรวบรวมข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย โดยวิธีการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (triangulation) แบบตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อมูลด้านเวลา สถานที่ บุคคลว่าเนื้อหามีความแตกต่างกันหรือไม่ ถ้าผู้ให้สัมภาษณ์เปลี่ยนไปข้อมูลที่ได้เปลี่ยนไปหรือไม่ ถ้าข้อมูลมีความเหมือนกันหรือใกล้เคียงกันหมายความว่าข้อมูลเชื่อถือได้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้ กำหนดกระบวนการหรือแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ (2) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสัมภาษณ์เจาะลึก โดยกระบวนการเก็บรวบรวม

ข้อมูลดังกล่าว เป็นกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลตามแนวทางของกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ อันมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและข้อมูล จากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับกระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (secondary data) ประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย และผลงานวิจัยประเภทต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบหรือสร้างแบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรวมทั้งเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในกระบวนการวิเคราะห์ และประมวลผลข้อมูลในการวิจัย

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก สำหรับแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางประการสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดย การขอความร่วมมือจากกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อขอสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ นักการเมืองท้องถิ่นหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ผู้วิจัยได้ดำเนินกระบวนการบันทึกข้อมูล โดยวิธีการจดบันทึกข้อมูลและการบันทึกเสียงของผู้ให้ สัมภาษณ์โดยการขออนุญาตจากผู้ให้สัมภาษณ์ก่อนทำการบันทึกเสียง หากได้รับอนุญาตเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบ และตรวจทานความถูกต้องย้อนกลับในภายหลังได้

การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) นั้น ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลโดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูล จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) โดยกระบวนการ และวิธีการวิเคราะห์อันจะได้ดำเนินการตามแนว

ทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาประเด็นหลัก (major themes) ที่พบในข้อมูล ที่ได้รับการสัมภาษณ์ทั้งหมดจากนั้นจึงนำประเด็นหลัก (major themes) มาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อย (sub-themes) และหัวข้อย่อย (categories) อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์โดยการเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกนั้น ทางผู้วิจัยได้ดำเนินการสะท้อน (reflecting) ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการสะท้อน (reflecting) ในแต่ละช่วงหรือในแต่ละขั้นตอนควบคู่ไปกับการดำเนินการกระบวนการวิจัย เพื่อเสริมสร้างให้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการใช้กระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีความแกร่งและแม่นยำ (rigor) เพื่อให้กระบวนการวิจัยครั้งนี้มีความเข้มข้น (intensive process) มากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้วิจัยจะได้ดำเนินการกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) โดยการพรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วย เพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพอันเป็นแนวทางประการสำคัญที่สามารถนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปได้

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการปฏิรูประบบราชการของไทย โดยใช้กรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษา ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี ตำรา บทความ เอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไทยและการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร และศึกษาปัญหา และอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร แล้วนำมารวบรวมเพื่อวิเคราะห์ เนื้อหา และความน่าเชื่อถือโดยมีลักษณะการนำมาวิเคราะห์ และนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ (1) เป็นการแสดงเนื้อหาและการนำผลที่ได้จากการศึกษา เพื่อนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์ข้อมูล (2) นำเสนอและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกใช้ประกอบร่วมกับข้อมูลส่วนอื่น ๆ เพื่อนำผลการวิเคราะห์ที่ได้มาเป็นข้อสรุปและอภิปรายผลต่อไป โดยลำดับหัวข้อของการนำเสนอ ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร
2. ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
3. รูปแบบและการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร
4. ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย มีรูปแบบการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นทบวงทางการเมืองและเป็นนิติบุคคล มีรูปแบบการปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมีภารกิจหลัก คือ การจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชน

ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น 50 เขตด้วยกัน ในฐานะที่กรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครมีรูปแบบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร กับมีปลัดกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นข้าราชการประจำเรียกว่าฝ่ายบริหาร ส่วนที่สอง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน โครงสร้างการบริหารการปกครองกรุงเทพมหานครรูปแบบดังกล่าว ได้ใช้มาแล้วกว่า 25 ปีถือได้ว่าเป็นระบบที่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง แต่เมื่อระยะเวลาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กรุงเทพมหานครได้กลายเป็นศูนย์กลางความเจริญ เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างในประเทศไทย และอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นหลัก จึงทำให้เห็นว่าปัจจุบันหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีภาระหน้าที่มากเกินไปและโครงสร้างดังกล่าวอาจจะไม่เอื้ออำนวยให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละเขตพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสนองตรงต่อความต้องการของประชาชน (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 214)

ประวัติความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

เดิมประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชการแผ่นดินในราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจทั้งปวง ที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่กษัตริย์คำสั่ง ความต้องการต่าง ๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะมอบหมายให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแทน โดยข้าราชการเหล่านั้นขึ้นตรงต่อกรมเวียง มีเสนาบดีกรมเวียงทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการนั้น

การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครก่อน ปี พ.ศ. 2475 ปี พ.ศ. 2429 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้เริ่มให้มีการจัดการปกครองแบบใหม่แบบ Board of Council Lordship โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระราชวงศ์ และข้าราชการรวมกันเป็น Committee การบริหารการจัดการนครหลวง

ทำนองเดียวกับเทศบาล เนื่องจากการบริหารงานรูปแบบคอมมิวนิสต์มีความล่าช้าจึงได้มีการยกเลิก โดยมีการจัดตั้งกระทรวงเมืองขึ้นมา และได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพระนครธนบุรีกับหัวเมืองใกล้เคียง คือนนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ รัษฎบุรี และมินบุรี รวมกันเรียกว่า มณฑลกรุงเทพ โดยมีการนำพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ และข้อบังคับหัวเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2429 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีความคิดริเริ่มที่จะจัดการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อการจัดการปกครองของประเทศมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการจัดการปกครองส่วนกลางประกอบด้วย 12 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตร กระทรวงนครบาล กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมุรธาธิการหรือมรุทธ และราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 18 มณฑล ได้แก่ มณฑลกรุงเทพ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครราชสีมา มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร มณฑลกรุงเก่า (อยุธยา) มณฑลเขมร มณฑลไทรบุรี มณฑลเพชรบูรณ์ มณฑลอุดร มณฑลพายัพ มณฑลปัตตานี มณฑลจันทบุรี มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด เห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครก็เป็นมณฑลหนึ่งแต่มีฐานะแตกต่างจากมณฑลอื่น ๆ เพราะอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล มณฑลอื่น ๆ อยู่ใต้การบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล การแบ่งการปกครองลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ซึ่งมีการแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน (ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา, 2527, หน้า 2-3)

ปี พ.ศ. 2440 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ. 116 กำหนดกิจการด้านการรักษาความสะอาด และการป้องกันโรคในแขวงพระนคร โดยให้เจ้าพนักงานแพทย์ และเจ้าพนักงานช่างใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ ดำเนินการภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาล และเสนาบดีกระทรวงนครบาลตามลำดับ ในขณะที่มณฑลกรุงเทพ ประกอบด้วย จังหวัดพระนคร จังหวัด-

ธนบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดชัยบุรี และจังหวัดมีนบุรี ต่อมาโอนจังหวัดปทุมธานี และจังหวัดชัยบุรี ไปขึ้นกับมณฑลอยุธยา ส่วนจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีมีลักษณะการปกครองแตกต่างจากจังหวัดอื่นมาแต่ต้น กล่าวคือ ทั้งสองจังหวัดอยู่ภายใต้การปกครองของอธิบดีกรมนครบาล ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงประกาศให้เรียก “กรุงเทพมหานคร” แทนการเรียก “มณฑลกรุงเทพ” แต่ยังคงให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาลเหมือนเดิม จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2465 ได้มีการยุบกระทรวงนครบาลรวมกับกระทรวงมหาดไทย จึงได้ตั้งสมุหพระนครบาลเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานครในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ได้มีการยุบมณฑลต่าง ๆ เหลือเพียง 10 มณฑลเท่านั้น และได้มีการยุบจังหวัดพระประแดงกับจังหวัดมีนบุรี เมื่อ พ.ศ. 2474 กรุงเทพมหานครจึงเปลี่ยนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ

การจัดการปกครองกรุงเทพมหานครหลัง ปี พ.ศ. 2475 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 มีการยุบมณฑลต่าง ๆ ทั้งหมด รวมทั้งกรุงเทพมหานครหรือมณฑลกรุงเทพเดิมก็ยุบไปด้วย ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงเหลือแต่เพียงการปกครองระดับจังหวัดลงไปเท่านั้น ในขณะเดียวกันได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปเทศบาลในจังหวัดพระนคร และจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีขึ้นในจังหวัดธนบุรี และยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ คือ สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี (ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 215-216)

สนิท จรอนันต์ (2543, หน้า 109-120) กล่าวว่า การจัดการปกครองในจังหวัดพระนคร และธนบุรี มีทั้งการจัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนคร เพราะ

ทั้งสองจังหวัดเป็นที่ตั้งราชการส่วนกลาง และถึงแม้ว่าการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่จะแยกออกจากกันอย่างชัดเจนแต่ส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางนั้น ประชาชนก็ยังได้รับการบริการร่วมกันมาโดยตลอดเสมือนว่าอยู่ในจังหวัดเดียวกันประชาชนทั้งสองจังหวัดยังมีความผูกพันต่อการในการใช้ชีวิตประจำวันตลอดมาแต่ในที่สุดได้มีการยุบจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีทั้งสองจังหวัดรวมเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 องค์การเข้าด้วยกันเป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีสภาจังหวัด เรียกว่า สภานครหลวง-กรุงเทพธนบุรี และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวงมีการบริหารงานประกอบด้วยสภาเทศบาลนครหลวง และเทศมนตรี มีผู้ว่าราชการ-นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่ง (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 320)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองจังหวัดนครหลวงธนบุรีกรุงเทพใหม่เป็น “กรุงเทพมหานคร” ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นองค์การปกครองเดียวกัน มีสาระสำคัญ คือ (โกวิท พวงงาม, 2552, หน้า 321)

1. กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง มีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี
3. มีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎรเขตละ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวนเท่ากับจำนวนเขต
4. แบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตและแขวง
5. มีปลัดกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบราชการประจำของกรุงเทพมหานคร

6. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ในส่วนที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล กฎหมายสุขาภิบาล และกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดองค์การปกครองกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ได้ก่อให้เกิดความสับสนในฐานะของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดและเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ทำให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่การกำหนดให้ผู้บริหาร คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เป็นของตนเอง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นนครหลวง” มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกัน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และสภากรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นเดียวกันกรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งแรกวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 คณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งบริหารงานได้เพียง 1 ปีเศษ ก็พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 โดยนายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เพราะมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร คณะผู้บริหารชุดต่อ ๆ มา จึงมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น โดยแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วย

ต่อมามีเสียงเรียกร้องจากประชาชน ต้องการให้จะมี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการ-
กรุงเทพมหานคร รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้นำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ-
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ไปปรับปรุงให้มีอิสระจากการปกครองส่วนกลางมากขึ้น
โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2523 แต่ก็ยังมีเสียงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ
คณะผู้บริหารจากประชาชนโดยตรงรัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร-
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 โดยมี
โครงสร้างที่เป็นอิสระมากขึ้นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เปลี่ยนแปลงจาก
พระราชบัญญัติเดิมบางประการ ดังนี้

1. ให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
สามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคณะ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งใน
คณะผู้บริหารที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต
2. ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง
3. การยุบสภากรุงเทพมหานครกระทำได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-
มหาดไทยตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานครต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย
4. มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต
5. สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลัง และการรักษา
ทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครแทนการใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยรวมถึงการมี
อำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี โดยไม่ต้องขอให้ศาล
ออกหมายยึดหรือสั่ง
6. ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่ง และข้าราชการที่ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร
มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา

7. มีกิจการในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในอนามัยในสาธารณสถานอื่น ๆ
8. สามารถตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ได้

ประวัติความเป็นมาและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร

โกวิท พวงงาม (2552 , หน้า 321) การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เขตและสภาเขต

สภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตต่าง ๆ เป็นผู้เลือกจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภากรุงเทพมหานครแต่ไม่เกิน 4 ปีนับจากวันเลือกตั้ง เมื่ออายุของสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลง ให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วันนับจากวันที่หมดวาระ สภากรุงเทพมหานครมีคณะผู้บริหาร คือประธานสภากรุงเทพมหานคร และรองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
2. ควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกันเสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
3. ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
4. ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร การตั้งคณะกรรมการ-

สามัญและวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณา
ข้อบัญญัติ และกิจการอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นหัวหน้า
คณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสังกัดพรรคการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับจาก
การเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา 49 แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังต่อไปนี้

1. เร่งกำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตาม
กฎหมาย
2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งตามมาตรา 55
กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 4 คน ตามลำดับที่ผู้ว่าราชการ-
กรุงเทพมหานครจัดไว้ทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย คำสั่งแต่งตั้ง
รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉะนั้นรองผู้ว่า-
ราชการกรุงเทพมหานครมิได้เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง เหมือนกับที่เคยบัญญัติ
ไว้ในพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ที่ถูกยกเลิกไป
นอกจากรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจ
แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้ง และถอดถอน
ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพ-
มหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ ได้อีกด้วย
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ-
กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปด้วย
ความเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และตามกฎหมายอื่น ๆ

8. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เขตและสภากเขต กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขตเรียกว่าสำนักงานเขต ปัจจุบันมี 50 สำนักงานเขต สำนักงานเขตมีฐานะคล้ายการปกครองระดับอำเภอ โดยแต่ละสำนักงานเขตจัดโครงสร้างองค์กรเป็น 2 ส่วนประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภากเขต

1. สำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครองท้องถิ่น การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมายสำนักงานเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนสำหรับการปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้ ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

1.2 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของผู้อำนวยการเขต

1.3 อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือที่ปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมายในกรณีที่เห็นสมควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจสั่งให้สำนักงานเขตใด

ปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รับผิดชอบก็ได้ แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. สภาเขต ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขตเป็นองค์กรที่ประชุมของเขตประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 1 แสนคน ก็ให้มีสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎร 1 แสนคน เศษของ 1 แสนคนถ้าถึง 5 หมื่นคนหรือมากกว่านั้นให้นับเป็น 1 แสนคนอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีดังต่อไปนี้

2.1 ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

2.2 จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

2.3 สอดส่องดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

2.4 ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งผลการดำเนินการ สภาเขตมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไป

2.5 ให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขตตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

2.6 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับงานของสภาเขต

2.7 หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ในมาตรา 89 ถึง 27 ประการ ได้แก่

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
15. การสาธารณสุขปศุสัตว์
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา

25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พอดีจะจำแนกได้ ดังนี้ (1) ด้านผู้สูงอายุ กรุงเทพมหานครดูแลผู้สูงอายุ โดยจ่ายเบี้ยยังชีพรายละ 500 บาทต่อเดือน และเตรียมสร้างบ้านพักผู้สูงอายุแห่งใหม่ ยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เป็นสื่อกลางการสื่อสารผ่านสังคมผู้สูงอายุออนไลน์ (social network) เว็บไซต์ <http://www.oldisyounginbkk.com> สำหรับในเว็บไซต์จะมีข้อมูลต่าง ๆ มากมาย อีกทั้งยังมีการปรับปรุงเว็บไซต์ให้มีความทันสมัย เหมาะสมกับการใช้งานของผู้สูงอายุอยู่เสมอ เช่น เพิ่มเสียงอธิบายรายละเอียด และวิธีการใช้งานแทนการอ่าน ปรับขนาดตัวอักษรให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมถึงการเพิ่มเครื่องคอมพิวเตอร์ในชุมชน และบริเวณต่าง ๆ จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์ได้อย่างเต็มที่ (2) ด้านการศึกษา กรุงเทพมหานครมีจัดการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียนให้มีคุณภาพด้วยการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษานับสนับสนุนให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้ศึกษาในระบบโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ยกกระดับมาตรฐานการศึกษาในระบบโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถเติบโต และเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศนอกจากนี้ กรุงเทพมหานครได้มีโครงการเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพ 15 ปี 20 รายการ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย หรืออาชีวศึกษาเรียนดีกับการยกระดับ และพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน 435 โรงเรียนในสังกัดให้เป็นที่ยอมรับเทียบเท่าโรงเรียนชั้นนำภายใต้มาตรฐาน “Bangkok World Class Smart School” เสริมด้วยหลักสูตรพิเศษ (3) ด้านการจราจร ปัญหาด้านการจราจรถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างมากของประชาชนที่อาศัยอยู่กรุงเทพมหานคร โดยทางกรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจราจรของประชาชนกรุงเทพมหานครจึง

เพิ่มทางเลือกในการเดินทางให้กับคนกรุงเทพฯ ด้วยระบบขนส่งสาธารณะ จึงมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การเร่งรัดการก่อสร้างเส้นทางรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ (BTS) ส่วนต่อขยาย (4) ด้านสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯมีการวางแผนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ ด้วยการสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมถาวร ได้แก่ คันกั้นน้ำตะวันตกยาว 72 กิโลเมตร ป้องกันน้ำหลากและแนวเขื่อนริมแม่น้ำเจ้าพระยาความยาวรวม 77 กิโลเมตร ป้องกันน้ำล้นจากน้ำทะเลหนุน เพิ่มพื้นที่แก้มลิงทั่วกรุงเทพฯ เพื่อรองรับและกักน้ำล้นจากน้ำขึ้นระบายน้สู่ทะเล มีการสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดใหญ่ เพื่อระบายน้ำออกจากพื้นที่โดยเร็วที่สุด รวมทั้งจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (best) เข้าถึงพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างรวดเร็วมีการบรรเทาปัญหาน้ำเสียด้วยระบบการจัดการคุณภาพน้ำจากโรงบำบัดขนาดเล็กสู่ระบบรวบรวมน้ำเสียโรงควบคุมคุณภาพน้ำขนาดใหญ่ และพัฒนาศูนย์ศึกษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมบางซื่อ ควบคู่ไปกับการสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนในการรณรงค์ไม่ทิ้งขยะลงในแม่น้ำ ลำคลอง เพื่อรักษาความใสสะอาดแก่แหล่งน้ำและเจ้าพระยา (5) ด้านสุขภาพ มีการสร้างเสริมภาวะแวดล้อมทางสาธารณสุขด้วยการจัดบริการสาธารณสุขที่ดีและทั่วถึงให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพ โดยเฉพาะการป้องกันโรคต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในภาคหน้าการป้องกันด้วยการดูแลสุขภาพพลอดักซ์ จัดพื้นที่ให้ประชาชนมีโอกาสได้ออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จัดหน่วยบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่ให้บริการตรวจสุขภาพฟรีทุกครัวเรือนมีการรักษาอย่างมีคุณภาพด้วยบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขครบวงจรทั้ง ศูนย์สุขภาพชุมชน ศูนย์บริการสาธารณสุขมาตรฐาน โรงพยาบาลมาตรฐาน ศูนย์การแพทย์เฉพาะทาง และหน่วยบริการการแพทย์ฉุกเฉิน (ศูนย์เอราวัณ) สายด่วน 1646

นอกจากมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะกำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้ว มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
4. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
5. วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
6. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
7. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น จึงทำให้กรุงเทพมหานคร และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นมีภาระหน้าที่มากมายเกินกว่าที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารจะสามารถที่จะแก้ไขปัญหา หรือดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างทั่วถึง และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละเขตได้ตรงเป้าหมายจากมาตรา 89 และมาตรา 49 จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องบริหารงานนั้นมีมากเกินกว่าที่จะบริหารงานได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ นอกจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่หน้าที่เป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานครแล้วยังต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย

ความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล สามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้ (วชิษฐกร นาควิชญ, 2550, หน้า 238-239)

1. ความสัมพันธ์ในเรื่องการปฏิบัติงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อาจสั่งให้ข้าราชการมาประจำกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ โดยทำความตกลงกับกรุงเทพมหานคร
2. ความสัมพันธ์ในเรื่องเงินอุดหนุน ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานครโดยตรง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีลักษณะการจัดโครงสร้างการปกครองเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเดียว โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 ยังได้มีการกำหนดให้มีการแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง ในส่วนของการบริหารกรุงเทพมหานครก็จะประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารในส่วนของเขตและสภาเขต ก็จะประกอบไปด้วยสำนักงานเขตและสภาเขต จากการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่าง ๆ มากมายต่อการบริหารงานทำให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ไม่สามารถพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ จากสภาพปัญหาดังกล่าวของการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ ดังนี้ (จักรกฤษณ์ คันธานนท์, 2556, หน้า 98)

ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีส่วนบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น และให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หลักการของการบัญญัติให้ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากหลักธรรมาภิบาล โดยเนื้อหาสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้

กำหนดให้รัฐต้องมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีอิสระ นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ประการที่สำคัญที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการบัญญัติถึงในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่นโดยให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้นับตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้ ส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้มีการยกเลิกไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยเรื่อง การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281-290 โดยมาตราที่สำคัญที่มีผลกระทบอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 287 โดยรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้การกระทำกิจการใด ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำขึ้นโดยมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีการแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ ให้ประชาชนรับทราบ หรืออาจจะจัดให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นถึงข้อดีหรือข้อเสียของการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐ หรือราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครอง หรือการบริหารในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทนภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่นด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง โดยหลักการที่สำคัญที่สุดของ

การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่ถือเอาความต้องการของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง โดยข้อดีของการกระจายอำนาจส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น สามารถเรียนรู้หรือรับทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเอง และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้โดยตรง และมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงให้กับประชาชนประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะพบว่า โครงสร้างของการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันไม่สามารถเอื้ออำนาจหรือตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เนื่องจากโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเดียวเสมือนหนึ่งมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ลงสู่พื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้นมิได้มีประชาชน หรือภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนคิดหรือเสนอแนะแต่อย่างใด โดยข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจทำให้การดำเนินนโยบาย หรือการตัดสินใจในการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อาจจะเป็นเรื่องที่เร่งด่วน หรือมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องมีการแก้ไข ต้องรอการสั่งการจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นไปอย่างล่าช้าหรือไม่ได้ผลเท่าที่ควรก็เพราะเหตุที่ว่า แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้กรุงเทพมหานครอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการในรูปแบบของการกระจายอำนาจ แต่เป็นเพียงการกำหนดตามกฎหมายเท่านั้น การบริหารราชการกรุงเทพมหานครยังคงอยู่ในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็อาจจะเพราะว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเกรงว่าหากมีการกระจายอำนาจส่งไปสู่ชุมชนหรือท้องถิ่นหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการแล้วมีความรู้สึกว่าอำนาจของตนเองหมดไป

หากพิจารณาถึงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ประกอบกับรัฐธรรมนูญก็จะพบว่า ไม่มีโครงสร้างส่วนใดเลยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมี

ส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมีการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมุ่งเน้นให้โครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครสอดคล้องและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดก็จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้

ปัญหาความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต สภาเขตกับประชาชนในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 60 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้จัดโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
2. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
4. สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
5. สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
6. สำนักงานเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับเขตและสภา ไว้ในหมวด 3 การจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตและสภาเขต โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ ในส่วนแรกเกี่ยวข้องกับเขต และส่วนที่สองเกี่ยวข้องกับสภาเขต ส่วนแรกที่เกี่ยวข้องกับเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

ผู้อำนวยการเขตหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร มอบหมายส่วนที่สองเกี่ยวข้องกับสภาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71 ได้กำหนดให้ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต โดยสภาเขตประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสน จำนวนสมาชิกสภาเขตของแต่ละเขต ให้คำนวณจากเกณฑ์จำนวนประชาชนในแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต หน้าที่ของสมาชิกสภาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 79 ได้กำหนดไว้ คือ ให้สภาเขตแสดงข้อคิดเห็น และข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร มีการเสนองบประมาณต่าง ๆ เพื่อจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทำหน้าที่สอดส่อง และติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุง หรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมายเห็นได้ว่าโครงสร้างการจัดระเบียบราชการของสำนักงานเขต จะมีผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในเขต นอกจากนั้นภายในเขตก็จะประกอบไปด้วยข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ทำหน้าที่บริการหรือประสานงานต่าง ๆ อำนาจความสะดวกให้กับประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยหากเทียบเคียงกันแล้วเสมือนหนึ่งว่าเป็นอำเภอ ลักษณะของข้าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการเขต โดยผู้อำนวยการเขตนั้นมีฐานะ

เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันแต่มาจากการแต่งตั้งของปลัดกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ โครงสร้างการจัดระเบียบราชการอีกโครงสร้างหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับเขต คือ สมาชิกสภาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ โดยจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเพียงใดก็ถือเอาจำนวนประชากรมาเป็นเกณฑ์แต่ต้องไม่น้อยกว่า 12 คน ความสัมพันธ์กันระหว่างสำนักงานเขต และสมาชิกสภาเขต เห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้มีการประสานร่วมมือกันระหว่างผู้อำนวยการเขตและสมาชิกสภาเขต เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้เสมือนหนึ่งว่าสภาเขตทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาต่าง ๆ ให้กับผู้อำนวยการเขตรับรู้ เพื่อใช้เป็นฐานในการวางแผนหรือสร้างกรอบนโยบายต่าง ๆ ที่จะพัฒนาพื้นที่เขตในอนาคต เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภาเขตทำหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นหรือข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อผู้อำนวยการเขต กิติ หรือการให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้อำนวยการเขตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนกิติ การทำหน้าที่ของสภาเขตในปัจจุบัน ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกสภาเขตก็เป็นบุคคลในพื้นที่ที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง อาจจะสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ภายในเขตที่ตนเองรับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง แต่เมื่อมีการเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ต่อผู้อำนวยการเขตไปแล้ว ผู้อำนวยการเขตอาจจะไม่รับฟังปัญหา หรืออาจจะไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงเท่าที่ควร หรือในกรณีที่สภาเขตเห็นว่าภายในเขตพื้นที่บริหารของตนเองควรที่จะจัดทำโครงการหรือเสนอของบประมาณเพื่อใช้ดำเนินงานหรือสานต่อนโยบายต่าง ๆ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อมีการคิดริเริ่มของสภาเขตโดยการเสนอสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต่อผู้อำนวยการเขตไปแล้วอาจจะไม่ได้รับการพิจารณา ผู้วิจัยพบว่า การที่พื้นที่เขตเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือรับรู้ความต้องการหรือรับทราบปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนในเขตพื้นที่ อาจจะเป็นเพราะว่าสาเหตุที่ว่า

ผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่มีการหมวดาระเหมือนกับสมาชิกสภาเขต จึงไม่ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเท่าที่ควร ปัจจุบันการจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เขตและสภาเขตเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดน่าจะทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้มากที่สุดและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากที่สุด หรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด แต่ผลสรุปในทางตรงกันข้ามปรากฏว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของเขตที่เกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรอาจจะเป็นเพราะว่าเขตถือเอานโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จัดทำขึ้นในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาปรับใช้ภายในเขต ซึ่งไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขต เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่าการเสนอแผนพัฒนากรุงเทพมหานครดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้สภาเขตมีหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นต่อผู้อำนวยการเขตเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนา แต่เมื่อสภาเขตเสนอไปยังผู้อำนวยการเขตแล้ว ผู้อำนวยการเขตอาจจะไม่ได้นำข้อเสนอดังกล่าวไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนพัฒนาก็อาจจะเป็นไปได้ เมื่อมีการรับเอานโยบายตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาปรับใช้ก็ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่เขตไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผู้วิจัย พบว่า โครงสร้างที่ให้อำนาจผู้อำนวยการเขตเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ กล่าวคือ แม้ว่าสมาชิกสภาเขตจะสามารถสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตหรือ เสนอแนะแนวทางหรือโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนในเขตพื้นที่มีความต้องการให้จัดทำขึ้นหรือได้รับการแก้ไขเยียวยาปัญหาต่าง ๆ หรือสภาเขตมีการเสนอการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เป็นบริการสาธารณะให้กับประชาชนไปยังผู้อำนวยการเขต ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สมาชิกสภาเขตเสนอต่อผู้อำนวยการเขต แต่เมื่อมีการเสนอไปแล้วผู้อำนวยการเขตไม่จำเป็นที่จะต้องทำตาม ผู้อำนวยการเขตไม่ต้องกลัวว่าตนเองจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง เนื่องจากไม่มีวาระ

การดำรงตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาเขตกลับต้องเร่งสร้างผลงานให้ประชาชนรับรู้ถึงการตัดสินใจเลือกตนเองเข้าไปทำหน้าที่แทน และให้ประชาชนรู้สึกภาคภูมิใจในผู้แทนของตนที่เข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ เร่งแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ เพราะเหตุว่าเมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว มีการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไปหากประชาชนเห็นว่าผู้แทนคนดังกล่าวที่ตนเองเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของตนเองได้ดี สามารถแก้ไขปัญหา หรือสร้างความเจริญให้กับชุมชนหรือพื้นที่ ๆ ได้ดีก็จะมีการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป ในภายหน้า ดังนั้น หากมีการจัดโครงสร้างของเขต สภาเขต ให้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่ โดยมีโครงสร้างให้ประชาชนในเขตพื้นที่ได้มีช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในเขต หรือร่วมคิดร่วมสร้างนโยบายต่าง ๆ ที่สามารถนำไปใช้พัฒนาพื้นที่ให้มีความเจริญก็จะส่งผลดี และการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ก็จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย และให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และทำหน้าที่บริหารงานบริการประชาชนโดยเฉพาะแล้ว ก็จะลดภาระงานของผู้อำนวยการเขตให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานของเขตพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัญหาการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ตอบสนอง

ความต้องการของประชาชน โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เป็นระบบที่มีหน่วยการปกครองเดียว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หมวด 2 มาตรา 9 ได้กำหนดให้การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และสภากรุงเทพมหานครจะมีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกภายในกันเองระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 2 คน มีการดำรงตำแหน่งได้วาระละ 2 ปี โดยหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่ประชุมของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดย

การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครนอกจากนี้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อกันเสนอญัตติอภิปรายเรื่องทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงและลับ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย สั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง และถอดถอนรองผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น ๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังได้กำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้โดยเฉพาะในมาตรา 89 ซึ่งมีหน้าที่ถึง 27 ประการด้วยกัน โดยสามารถจำแนกได้ คือ หน้าที่เกี่ยวกับด้านการจราจร หน้าที่เกี่ยวกับด้านสุขภาพ หน้าที่เกี่ยวกับด้านการศึกษา หน้าที่เกี่ยวกับด้านการสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่า จากโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังกล่าวถือว่า เป็นโครงสร้างที่เข้าซ้อนกับราชการส่วนกลาง โดยส่วนใหญ่หน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดไว้ ก็เป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ต้องจัดให้มีขึ้นอยู่แล้ว ทำให้ภาระงานของกรุงเทพมหานครบางส่วนก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีใช่เป็นฝ่ายรัฐบาลแล้ว การประสานงานต่าง ๆ ระหว่างราชการส่วนกลางกับกรุงเทพมหานครก็ค่อนข้างที่จะ

ลำบาก และมีความยุ่งยาก เนื่องจากฝ่ายตรงข้ามเกรงกลัวหรือหวาดระแวงว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสร้างผลงานได้เพิ่มขึ้นอาจจะส่งผลในแง่ลบให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งได้ เช่น ในปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากตัวแทนของพรรคประชาธิปัตย์ แต่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลมาจากพรรคเพื่อไทย ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลให้ความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับส่วนกลางนั้นเป็นไปอย่างยากลำบาก นอกจากนี้ จากโครงสร้าง การบริหารกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในปัจจุบัน พบว่า การทำหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนสภาพไปกลายเป็นสภาที่ใช้ในการต่อรองงบประมาณ สภากรุงเทพมหานครได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่แท้จริง เหมือนอยู่ภายใต้การควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่มีการเปิดอภิปรายเพื่อสอบถามข้อสงสัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารขาดการถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารว่า มีการทุจริตหรือมีลักษณะที่ไม่มีความโปร่งใส เช่น ในกรณีของการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่อาจส่อไปในแนวทางการทุจริต ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้สภากรุงเทพมหานคร สามารถที่จะขอเปิดอภิปรายเพื่อตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ปัจจุบันกลับ พบว่า การทำหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่แต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเป็นส่วนใหญ่

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานครที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้าง ระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 มีการแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง ซึ่งในส่วนของการบริหารกรุงเทพมหานครก็จะประกอบไปด้วยสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารในส่วน of เขตและสภาเขต ก็จะประกอบไปด้วยสำนักงานเขตและสภาเขต

จากการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่าง ๆ มากมายต่อการบริหารงานทำให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ไม่สามารถพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ (2) ด้านการบริหาร กรุงเทพมหานครรวบรวมอำนาจการบริหารทั้งหมดไว้ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องรับภาระการบริหารงานทุก ๆ เรื่องไว้ที่ตนเอง และยังมีการคิดริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ตลอดเวลาซึ่งบางนโยบายอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และยังเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับข้าราชการด้วย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในงานประจำของข้าราชการนั้นมีประสิทธิภาพลดน้อยลงไป

รูปแบบและการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

แนวทางและวิธีการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

(ฉบับประชาชน)

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มีแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ที่มุ่งหวังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่มีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนเองให้มีความเจริญและมีความเข้มแข็งไปพร้อม ๆ กัน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มุ่งหวังให้เกิดขึ้นนั้น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กฎหมายให้กำหนดโครงสร้างไว้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน มิใช่แต่เป็นเพียงกลไกเท่านั้นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มีแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีการแบ่งโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน โดยโครงสร้างระดับบนประกอบด้วยสภากรุงเทพ-

มหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ในส่วนของโครงสร้างระดับล่างประกอบด้วยสภานครบาล นายกนครบาล และสภาพลเมืองนครบาล นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองกรุงเทพมหานครที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นได้โดยตรง รายละเอียดในการจัดโครงสร้างมี ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

1.1 การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กรุงเทพมหานคร และนครบาล โดยให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้แบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นนครบาล ในแต่ละนครบาลให้มีองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตบริหารของนครบาลนั้น

1.2 การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร สภานครบาล นายกนครบาล สภาพลเมืองนครบาล

ส่วนของอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้ถ่ายโอนให้แก่กรุงเทพมหานครนอกจากนี้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปในลักษณะของการกำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร นโยบาย หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้นครบาลนำไปเป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ในเขตนครบาลช่วยเหลือสนับสนุนและประสานการดำเนินการในการให้บริการสาธารณะของนครบาล และระหว่างนครบาลจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของนครบาลในกรณีที่กรุงเทพมหานครเห็นว่ามีคามจำเป็นเพราะเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อพื้นที่และหรือสิ่งแวดล้อมส่วนรวมของกรุงเทพมหานคร กิจการที่ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน กิจการที่เกี่ยวข้องกับหลายนครบาล กิจการที่นครบาลไม่อาจจัดทำขึ้นหรือไม่สามารถให้บริการทั่วถึง หรือ

กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ก่อนการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานครแจ้งต่อนครบาลเพื่อทราบ ด้วยบรรดาการใช้อำนาจ และหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของนครบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการแทนกรุงเทพมหานคร ให้ กรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้นครบาลเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายนั้น แทนด้วย โดยจัดทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานคร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา การบริหารนครบาล ประกอบไปด้วย สถานนครบาล นายกมนครบาล และสภาพลเมือง-นครบาล สมาชิกสถานนครบาล มาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต-นครบาลนั้น นายกมนครบาลมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน นอกจากนี้ในนครบาล หนึ่ง ๆ ให้มีสภาพลเมืองนครบาลประกอบด้วยตัวแทนในเขตนครบาลนั้น อำนาจหน้าที่ ของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร และสภาพลเมืองนครบาลมีหน้าที่ดูแลนโยบาย การพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทาง นโยบาย และเป็นที่ปรึกษาของของ กรุงเทพมหานครเสนอแนะปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา กรุงเทพมหานครต่อกรุงเทพมหานคร และนครบาล เสนอแนะปัญหาและแนวทางใน การแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ของกรุงเทพมหานคร นครบาล หน่วยงานของรัฐ

1.3 การจัดส่วนราชการของนครบาล กำหนดให้มีสำนักงานปลัดนครบาลกอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกอง การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงกอง หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานครตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดย ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร โดยสำนักงานปลัดนครบาล มีอำนาจและหน้าที่ เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนครบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดนครบาลซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร และจะให้มีรองปลัดนครบาล ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญคนหนึ่งหรือ หลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดนครบาลก็ได้

2. การจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร และสภาพลเมืองนครบาล

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ได้มีการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมีจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครให้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในระดับบน และจัดตั้งสภาพลเมืองนครบาลอยู่ในโครงสร้างระดับล่าง โดยลักษณะขององค์ประกอบทางด้านที่มา และอำนาจหน้าที่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 61 กำหนดให้ สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน 99 คนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1. ภาคประชาสังคม ประกอบด้วย องค์การภาคพลเมืองที่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.1 ด้านการพัฒนาชุมชน การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

1.2 ด้านการพัฒนาชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์ หรือผู้ป่วย

1.3 ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการพัฒนาแรงงาน

1.4 ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรมประเพณี

2. ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนเขต

3. ตัวแทนกลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ

4. ผู้ทรงคุณวุฒิ หลักเกณฑ์ วิธีการการได้มาซึ่งตัวแทนสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่กำหนด

โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มาตรา 62 กำหนดให้ สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ ดังนี้

1. คู่มือนโยบายการพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทาง นโยบายและเป็นที่ปรึกษาของกรุงเทพมหานคร
2. เสนอแนะปัญหา และแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา กรุงเทพมหานครต่อกรุงเทพมหานคร และนครบาล เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนครบาล
3. เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร นครบาล หน่วยงานของรัฐ
4. จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของ กรุงเทพมหานครหรือนครบาล หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ กรุงเทพมหานคร นครบาล หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองกรุงเทพมหานครอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ
6. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองกรุงเทพมหานครร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร นครบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชน ในการจัดการ การบำรุงรักษา สภาพแวดล้อมและธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน
7. ประสานความร่วมมือกับสภาพพลเมืองนครบาล สภาพพลเมืองอื่นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำภารกิจของสภาพพลเมืองกรุงเทพมหานคร
8. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรพลเมือง รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

9. รายงานปัญหา และผลที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต่อสาธารณชน

10. จัดทำรายงานประจำปีของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบในการดำเนินการตามภารกิจของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครอาจจัดให้มีแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการดำเนินการกิจของสภากรุงเทพมหานครก็ได้

3. การมีส่วนร่วมของพลเมืองกรุงเทพมหานคร พลเมืองของกรุงเทพมหานครมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครและนครบาล โดยกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องจัดให้พลเมืองกรุงเทพมหานครหรือนครบาลมีส่วนร่วมเมื่อจะดำเนินการในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครหรือนครบาล การจัดทำงบประมาณ การประชุมสภากรุงเทพมหานครหรือสภานครบาล การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี โดยรูปแบบหรือวิธีการที่จะเปิดช่องให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอาจกระทำได้ด้วยหลายวิธีด้วยกัน ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลให้พลเมืองทราบการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะการสอบถามความคิดเห็นของพลเมืองการเข้ามีส่วนร่วมในฐานะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานการจัดให้มีการลงประชามติการเข้าฟังการประชุมสภากรุงเทพมหานครหรือสภานครบาล

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

(ฉบับกรุงเทพมหานคร) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานครร่วมจัดทำขึ้นกับสถาบันพระปกเกล้าโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านเว็บไซต์

(www.bangkok.co.th/pollkk) ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. โดยในการสัมมนาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นแต่ปรากฏว่ากลับไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตตามที่

คาดหวังไว้ว่าสาระสำคัญของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ..... (ฉบับกรุงเทพมหานคร) เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่มิได้ปรับปรุงไปถึงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยจุดเด่นที่สำคัญอันอาจจะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ได้กำหนดกลไกการทำหน้าที่ของเขต ให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และให้สภาเขตมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเขตจากแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในรูปแบบใหม่ ที่แตกต่างจากโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างสิ้นเชิง เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) ที่มุ่งเน้นที่จะปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นแต่ยังคงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเอาไว้ในส่วน of ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ฉบับของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นสภาผู้แทนราษฎร และฉบับประชาชน มีแนวความคิดในการแก้ไขโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ่ายโอนอำนาจต่าง ๆ ให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่า การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีมาอย่างยาวนาน โดยได้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้วหลายครั้งด้วยกัน โดยโครงสร้างปัจจุบันของกรุงเทพมหานครอยู่ในรูปแบบที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเดียว โดยมีกรุงเทพมหานครซึ่งฐานะเป็นนิติบุคคล ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่ถ่วงดุลกัน โดยภารกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครนั้นถูกกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นแก่พลเมืองกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายต่าง ๆ ก็จะพบว่า รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตนเอง และนอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดตั้งเป็นสภาองค์กรชุมชนเพื่อเป็นสภาที่รวมตัวของคนในชุมชน เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชนเหล่านี้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงแนวทางเพื่อเป็นแนวทางนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเพื่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพในบทต่อไป นั้นผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยมุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า มีโครงสร้างส่วนใดบ้างที่ขาดการยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปรับใช้นโยบายต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารได้จัดให้มีขึ้นและขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ลงสู่ชุมชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการหาข้อสรุปต่อไป

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นสำคัญในการนำเสนอ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่ง

การปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกรุงเทพมหานครต่อประเด็นเหล่านี้ดังต่อไปนี้

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการของไทย
2. ปัญหาและอุปสรรคซึ่งนำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร
3. รูปแบบและวิธีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร
4. แนวทางหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบราชการของไทย

สรุปได้ว่า ระบบราชการในความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายมี เป็นระบบที่มีความซักช้า อู้วย้าย ยังไม่ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ยังคงยึดติดอยู่กับระบบเก่า ๆ ที่ประชาชนต้องมาขอร้องให้ข้าราชการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ให้ การประสานงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ไม่มีการกระจายอำนาจออกสู่ส่วนกลางเท่าที่ควร ไม่มีการพัฒนาองค์การไปในเชิงสร้างสรรค์ ข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงมองเห็นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และยังมีข้าราชการบางส่วนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชาติ

ระบบราชการในปัจจุบันเน้นที่การให้บริการประชาชนในขั้นพื้นฐาน เช่น การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การบริการสาธารณะ สาธารณสุข การศึกษา การดูแลสุขภาพแวดล้อม การเสริมสร้างวัฒนธรรม การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยเน้นให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในการคิด ตัดสินใจและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำงานมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตามแนวทางธรรมาภิบาล (good governance)

ถึงแม้ระบบราชการไทยจะมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับต่างประเทศ แต่สถานการณ์ทางการเมืองก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบราชการไทยเช่นกัน เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่แน่นอนส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐบาลก็เป็นส่วนหนึ่งที่

ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเจริญรุ่งเรืองเทียบเท่าได้กับ
การทำงานของภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ และสามารถเทียบเท่านานาชาติอารยประเทศได้

ปัญหาและอุปสรรคซึ่งนำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาของระบบราชการไทยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ระบบราชการไทยยังยึดติดกับระบบอาวุโสมากเกินไป ทำให้ข้าราชการไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติราชการ
2. ระบบราชการยึดติดกับระบบอุปถัมภ์มากเกินไป ทำให้ข้าราชการถูกรอบงำโดยผู้มีอิทธิพลในสังคมนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการระดับสูง หรือนักการเมืองท้องถิ่นก็ตาม
3. มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการโอนอำนาจบางส่วนแต่อำนาจการตัดสินใจที่ควรเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังเป็นของส่วนกลางอยู่ดี
4. การปฏิบัติราชการอย่างไม่จริงจัง และการไม่เอาจริงในการดำเนินการตามนโยบายเพื่อหวังผลในการทำงาน ส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อสร้างผลงานเท่านั้น
5. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น และการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบค่อนข้างมากกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
6. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศและของโลกที่ไม่คงที่ เช่น การผันผวนของราคาน้ำมัน การกดดันทางธุรกิจเอกชนที่มีการแข่งขันสูง
7. การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม ในปัจจุบันประชาชนต้องการบริการขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น และประชาชนมีความคาดหวังกับการให้บริการของภาคราชการว่าควรมีการพัฒนาและทัดเทียมเท่ากับภาคเอกชน และมีการให้บริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น และการดูแล และรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น โดยข้าราชการต้องคิดว่าตนเองเป็นผู้ให้บริการ มิใช่ประชาชนเป็นผู้มาขอรับบริการ

8. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ความทันสมัยและวิวัฒนาการที่พัฒนาขึ้นของโลกในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเครื่องมือการสื่อสาร หรือการประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ในโลกยุคไร้สาย เช่น ปัจจุบันประชาชนมีความคาดหวังว่าทุกสิ่งจะจบได้ด้วยปลายนิ้วเช่นเดียวกับในโลกของอินเทอร์เน็ต หรือ Local Network ต่าง ๆ เช่น การให้บริการแบบรวดเร็ว และการให้บริการแบบ One Stop Service จึงถือว่ามีความสำคัญมากต่อการให้บริการประชาชนในโลกยุคปัจจุบัน

9. ระเบียบ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ยังไม่เอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการเท่าที่ควร

10. การบริหารงานบุคคล การอึงและการเอาแนวทางการพัฒนาข้าราชการของ ก.พ. มาใช้โดยไม่ได้นำถึงถึงการปรับตัวของข้าราชการ กทม. ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถูกมองว่ายังไม่มีความยุติธรรมสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อย

รูปแบบและวิธีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

การปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครสามารถสรุปได้ ดังนี้

ด้านการบริหารงานและการบริการ

1. การลดขั้นตอนการให้บริการ ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการ
2. การกระจายอำนาจออกสู่สำนักงานเขตให้มากยิ่งขึ้น เพื่อความสะดวกในการให้บริการประชาชน

3. เน้นความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และสามารถเข้ามาตรวจสอบได้

4. การปรับลดโครงสร้างที่มีความยุ่งยากซับซ้อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในโลกยุคปัจจุบันที่เน้นความสะดวก และรวดเร็วเป็นหลัก

5. การนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการทำงาน

ด้านการพัฒนาบุคลากร

1. ใช้หลักสมรรถนะ คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของข้าราชการเพื่อหล่อหลอม ค่านิยมและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ 5 ด้าน คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญ จริยธรรม และการร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน
2. หลักผลงาน มีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นระบบเพื่อผลักดันผลงาน ให้ผลการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด
3. หลักคุณธรรม คือ การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการทำงานของข้าราชการให้ มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ปฏิบัติหน้าที่สุจริตจนเป็นนิสัย

แนวทางหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

จากข้อเสนอแนะสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. การผลักดันของผู้เกี่ยวข้อง เริ่มจากผู้นำฝ่ายการเมือง และผู้นำฝ่ายข้าราชการประจำ ต้องมีความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลง และมีนโยบายที่ชัดเจนที่ข้าราชการทุกระดับจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ ให้ความรู้และทำความเข้าใจ เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม และแสดงความคิดเห็นทุกขั้นตอน เพื่อทำให้เกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลง
2. กำหนดขอบเขตการปฏิรูปการปฏิบัติราชการ เน้นความต้องการที่ตรงการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง และเริ่มลงมือปฏิบัติอย่างมุ่งมั่นผลสัมฤทธิ์
3. แต่งตั้งคณะปฏิรูประบบราชการ นำเสนอความต้องการและผลที่จะเกิดขึ้นให้ทุกภาคส่วนได้เข้าใจอย่างแท้จริง เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น
4. มีการติดตามและประเมินผลอย่างจริงจัง
5. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปให้มากขึ้นโดยอาจกำหนดขอบเขตที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้

จากความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายที่ได้ตอบแบบสัมภาษณ์เชิงลึก จะเห็นได้ว่ากลุ่มเป้าหมายต้องการที่จะให้เกิดการพัฒนาอย่างจริงจังกับระบบราชการของกรุงเทพ-

มหานคร โดยจากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556” ที่เน้นการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครโดยเริ่มจากการปฏิรูปที่ตัวของผู้ปฏิบัติงาน คือ ข้าราชการ เพราะข้าราชการ คือ แรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการพัฒนา และการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรวางรากฐาน ปลุกฝังค่านิยม วัฒนธรรมองค์การ ฯลฯ ที่ดีให้กับข้าราชการก่อน จึงจะทำให้การปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร

การนำเสนอในบทที่ 5 นี้ ผู้วิจัยนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการนำเสนอการสรุปผลการวิจัย และอภิปรายผล ซึ่งมี 4 ประเด็นหลัก ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยจะศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร วิธีการดำเนินการที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร และข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปฏิรูประบบราชการที่มีประสิทธิภาพมาปรับปรุงและพัฒนาาระบบราชการต่อไป และจะอธิบายให้ครอบคลุมถึงการตอบคำถามในการวิจัย ได้แก่ ระบบราชการของไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานครมีลักษณะอย่างไร แนวทางในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครมีอะไรบ้าง ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพมีอะไรบ้าง

สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

ระบบราชการไทยยังเป็นระบบที่มีความซ้ำซ้อน อู้วย้าย ยึดติดอยู่กับระบบเก่า ๆ การประสานงานมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ไม่มีการกระจายอำนาจออกสู่ส่วนกลาง

เท่าที่ควรทำให้การปฏิบัติงานหรือการประสานงานบางอย่างเกิดความล่าช้า ไม่มี การปลูกฝังค่านิยมในการทำงานเพื่อส่วนรวม หรือเรื่องการให้บริการประชาชนที่ดี (service mind) ให้กับข้าราชการอย่างจริงจัง ข้าราชการส่วนใหญ่ยังคงมองเห็น ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยเฉพาะข้าราชการรุ่นเก่า ๆ ยังมีระบบการทำงาน แบบเช้าชามเย็นชามอยู่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของ ประเทศชาติ

ระบบราชการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเน้นที่การให้บริการประชาชนใน ขั้นพื้นฐานมากยิ่งขึ้น มีการพัฒนาการให้บริการที่เพิ่มความสะดวก รวดเร็ว และสร้าง ความประทับใจให้กับประชาชนอย่างสูงสุด โดยบริการขั้นพื้นฐานทั่วไปจะเป็นงานใน ส่วนของสำนักงานเขตต่าง ๆ เช่น การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การบริการ สาธารณะ สาธารณสุข การศึกษา การดูแลสภาพแวดล้อม การเสริมสร้างวัฒนธรรม การส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น มีการบริหารงานแบบใช้ชุมชนเป็นฐาน มีการประสานงานกับนักการเมืองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เน้นการมีประชาชนทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมใน การดำเนินการในการคิด ตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐมากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าการทำงานมีความโปร่งใสสามารถ ตรวจสอบได้ ตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

ปัจจุบันจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาใน การบริหารงานของระบบราชการ ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการ เช่น ปัญหาด้านการเมือง ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนา ปรับปรุง และ รวมถึงการปฏิรูประบบราชการของไทยทั้งระบบ เนื่องจากการปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้จริง นั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงาน ภาคเอกชน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งประชาชนต้องให้การสนับสนุน และร่วมมือ ร่วมใจกันอย่างจริงจัง การปฏิรูประบบราชการนั้นจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้

การศึกษาการดำเนินการปฏิรูประบบราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ครั้งนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า แนวทางและวิธีการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร มีดังต่อไปนี้ (1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ซึ่งประกอบไปด้วย การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครและสภานครบาล และการมีส่วนร่วมของพลเมืองกรุงเทพมหานคร (2) จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (2) ปัญหาการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (3) ปัญหาความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต สภาเขตกับประชาชนในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (4) ปัญหาการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยพบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครอย่างมากในยุคปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านภูมิศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน การนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาใช้ประโยชน์ให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดแก่ประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครต้องเริ่มจากการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันให้เรียบร้อยก่อน

โดยการแก้ไขปรับปรุงในครั้งนี้นี้กรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ซึ่งจะพบว่า ทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทย: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ผลการวิจัย พบว่า การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครซึ่งส่งผลมาจากปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครด้านโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งวิธีดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ จักรกฤษณ์ คันธานนท์ (2556) ศึกษาเรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของ กรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า การจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่มีการกำหนดโครงสร้างที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ และประดิษฐ์ ศิววัฒนกุล (2549) ศึกษาเรื่อง การบริหารกรุงเทพมหานคร: ศึกษาการพัฒนาที่เหมาะสม พบว่า แนวความคิดในการปฏิรูประบบการบริหารกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่า กรุงเทพ-

มหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตเกินไป ควรแบ่ง พื้นที่การบริหารเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เหมาะสมคืออยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การคมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย เป็นต้น กลุ่มที่ 3 มีความเห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหาร จัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลงต่อประชากร ต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจาย อำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้นให้ถือว่าการบริการประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต การบริหารกรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบ ซึ่งหากไม่มี การเปลี่ยนแปลง ปัญหาต่าง ๆ ก็จะสะสมมากยิ่งขึ้น การพัฒนารูปแบบควรดำเนินการเป็นระยะ ดังนี้ ระยะสั้น ควรใช้รูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงห่วงโซ่การบริหารที่ยังไม่ราบรื่นจากโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พร้อมจัดโครงสร้างสำนักงาน เขตใหม่และกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้น เพื่อรองรับรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต ระยะกลาง ควรแบ่งระบบการบริหารออกเป็น 3 ระดับ โดยการบริหารระดับบนให้ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการ แต่งตั้งและ กรุงเทพมหานครขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และให้มีสภาเอกรูปประจำเขต ระยะยาว ควรจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลเป็นการบริหารท้องถิ่น โดยมี สภาเอกรูปทำหน้าที่เสนอโครงการ โดยมีความเห็นชอบจากสภาเขตที่มีประธานเป็นผู้อำนวยการเขต ซึ่งมาจากข้าราชการประจำ หรือมาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรี และกรุงเทพมหานครมีลักษณะการบริหารคล้ายกระทรวง แต่ไม่เหมือนกระทรวง โดยเป็นการปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครองนครหลวงเป็นการเฉพาะ มีโครงสร้างย่อยต่อ ประชาชนน้อยลง และมีลักษณะต่อหัว ต่อพื้นที่ ต่อชุมชน ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมใน การปกครองตนเองมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคล การเสนอดังกล่าวแบ่ง การปกครองกรุงเทพมหานครเป็น 3 ระดับ (three-tiers system) คือ กรุงเทพมหานคร

ส่วนกลาง สำนักงานเขต และหน่วยย่อยซึ่งเป็นลักษณะของสภาเอกรูป (unitary authority) ร่วมกันบริหารเขตของตนเอง

2. ผลการวิจัย พบว่า การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครซึ่งส่งผลมาจากปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครด้านรูปแบบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งวิธีดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2545) ศึกษาวิเคราะห์ *การปฏิรูประบบราชการไทย* พบว่า การปฏิรูประบบราชการจะทำให้ระบบราชการ ข้าราชการ ข้าราชการมีความแข็งแกร่งมากขึ้น อีกทั้งการมีแนวคิดวิธีการ และขั้นตอนการปฏิบัติที่จะทำให้ระบบราชการเล็กลง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบประชากรใหญ่ขึ้น มีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้การวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระบบบริหารจัดการ 3 แบบ คือ (1) ระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมือง รัฐสภา นักการเมือง (2) ระบบราชการ ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ (3) ระบบประชากร ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชนและองค์กรประชาชน นอกจากนี้ก็ได้เสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการใน 4 มิติ เรียกว่า ตัวแบบ “สาขา-พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (SAFP) กล่าวคือ S (sector) หมายถึง สาขา ได้แก่ โครงสร้างแผนงาน A (area) หมายถึง พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ โดยการพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ ประชาชน ปัญหา F (function) หมายถึง ภารกิจโดยการรวมภารกิจและกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน P (participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในกิจกรรมที่ภาครัฐทำ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นต้น

3. ผลการวิจัย พบว่า การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครซึ่งส่งผลมาจากปัญหาและอุปสรรคที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครด้านอัตราค่าจ้าง และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการของ

กรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งวิธีดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ นิรุช บุญยฤทธานนท์ (2551) ศึกษาเรื่อง ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า (1) หน่วยงานราชการตัวอย่างส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานภายหลังนโยบายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ นับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานด้วยการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้ แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานราชการทั้งหมดยังคงอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้อบังคับอื่นใดที่เกี่ยวข้อง มีผลทำให้บางหน่วยงานราชการประสบปัญหาในการปฏิบัติราชการ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และวิธีการบริหารงานดังกล่าว รวมไปถึงอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค (2) ผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงานราชการตัวอย่าง พบว่า หน่วยงานราชการทั้งหมดยอมรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545-2550 ที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ และวิธีการบริการบริหารงานในหน่วยงานราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน (1) การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (2) การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ผลของการปฏิรูประบบราชการที่ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อย คือ การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการบริหารเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ (3) ผลการศึกษาและการสำรวจผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการ พบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบทางบวกแก่ผลปฏิบัติงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) การปรับปรุงกฎระเบียบ (2) การวางแผนการดำเนินงาน (3) ระบบการประเมินผล การปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน (4) การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล (5) การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและ

เทคโนโลยีที่ทันสมัย (6) การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่า มีทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผลกระทบทางบวก ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ได้ทำงานในหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ ความสามารถ (2) เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ในปัจจุบัน (3) เจ้าหน้าที่สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย เสมอ และผลกระทบทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ (1) ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการทำงานได้อาจเป็นอิสระ (2) การได้รับ ค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถ และงานที่ได้รับมอบหมาย ขณะที่ประชาชนมีความเห็นด้วยต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ ว่าส่งผลดีขึ้นต่อการปฏิบัติงานราชการในทุกด้าน โดยผลการศึกษา พบว่า แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลกระทบทางบวกต่อความพึงพอใจของประชาชนในทุก ด้านของคุณภาพการให้บริการประชาชน แต่ขณะเดียวกันกลับ พบว่า แนวคิดดังกล่าวมี ผลกระทบทางลบต่อโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะทำให้ประชาชนมี โอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการน้อยในด้านการมีระบบประเมินผล การปฏิบัติงานที่ให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ ทั้งที่ประชาชนมีความเต็มใจและ กระตือรือร้นที่จะร่วมพัฒนาระบบราชการไทยในระดับมากและ พิพัฒนํ์ ลากปรารณา (2546) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารกรุงเทพมหานครของสมาชิกสภา- กรุงเทพมหานคร พบว่า (1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการพัฒนา กรุงเทพมหานครโดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การมี ส่วนร่วมในด้านการศึกษามีส่วนร่วมมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ด้านสวัสดิการสังคมและ การกีฬา ด้านสาธารณสุขปโภค ด้านสาธารณสุข ด้านรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม และด้านการเงินและการคลัง (2) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มีเพศ อายุ ระดับ การศึกษา ประสบการณ์ ในการดำรงตำแหน่งและกลุ่ม/พรรคการเมืองที่สังกัดแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครทุกด้านไม่แตกต่าง (3) สมาชิกสภา- กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกรุงเทพมหานคร ข้อคิดที่มี ความคิดเห็นมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานครควรมีการเตรียมความพร้อมในการรับ

การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานอื่น ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ รวดลงมา ได้แก่ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนากรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น ฝ่ายบริหารควรเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้นควรมีการสร้างขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการ และลูกจ้างกรุงเทพมหานครให้มากยิ่งขึ้น และรัฐบาลควรเข้ามาแก้ไขปัญหาในระดับชาติ เช่น การจราจร น้ำท่วม และปัญหามลพิษกัน

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่จะนำมาซึ่งระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของระบบราชการนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพควรเริ่มจากการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่กำลังจะประกาศใช้ให้เรียบร้อยก่อน ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขต
2. กรุงเทพมหานครควรปลูกฝังให้ผู้นำฝ่ายการเมือง และผู้นำฝ่ายข้าราชการประจำมีความมุ่งมั่นต่อการเปลี่ยนแปลง และผู้นำฝ่ายการเมืองควรมีนโยบายที่ชัดเจนและมีประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนเพื่อที่ข้าราชการทุกระดับจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ เพื่อการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานครที่มีประสิทธิภาพต่อไป
3. ควรกำหนดขอบเขตการปฏิรูปการปฏิบัติราชการ เน้นความต้องการที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง และเริ่มลงมือปฏิบัติอย่างมุ่งมั่นผลสัมฤทธิ์
4. ควรแต่งตั้งคณะปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ความรู้และชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการปฏิรูประบบราชการ นำเสนอความต้องการและผลที่จะเกิดขึ้นให้ทุกภาคส่วนได้เข้าใจอย่างแท้จริง เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับรู้ถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

5. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปให้มากขึ้นโดยอาจกำหนดขอบเขตที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เพื่อจะได้ทราบผลการปฏิรูประบบราชการกรุงเทพมหานคร หรือการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่กำลังจะประกาศใช้ ควรมีการศึกษาติดตามผลการปฏิรูประบบราชการของกรุงเทพมหานครที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *คู่มือแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- กุลชน ธนาพงศธร. (2517). *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กุลชน ธนาพงศธร. (2532). *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (2543). *แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ทิพย์อักษร.
- โกวิท พวงงาม. (2552). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 2460/2552. (2552). *เรื่อง การแบ่งกลุ่มการปฏิบัติงานของสำนักงานเขต*. ค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2558, จาก http://203.155.220.230/bmainfo/law/061/groupdistrict_52.pdf
- จักรกฤษณ์ คันธานนท์. (2556). *การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จุมพล หนิมวานิช. (2538). *ระบบราชการเปรียบเทียบ*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนา (หน่วยที่ 17)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2545). *ปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บ้านอาทิตย์.

- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
พิมพ์เนศ.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2540). *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐวรา บัวเกษ. (2545). *การประเมินผลการให้บริการต่อประชาชนแบบจุดเดียว
เบ็ดเสร็จ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตราชเทวี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2546). *การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหาร
ราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อรุณยา. (2527). *สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพ-
มหานคร: สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณค์. (2538). *การส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ*. กรุงเทพ-
มหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพลเรือน.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณค์. (2541). *ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.
- ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์. (2526). *พฤติกรรมบุคคลในองค์การ*. กรุงเทพ-
มหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- ชนกฤต จรัสรุ่งขวลิต. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ศึกษาจากประสบการณ์ของ
ข้าราชการสำนักงบประมาณ*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย: หมวดที่ 1 แนวคิด
พื้นฐาน ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับ
ท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี. (2542). *ทฤษฎีองค์การ: แนวทางการศึกษาเชิงบูรณาการ
(พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

นิรุช บุญยฤทธานนท์. (2551). ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้
ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่.

การค้นคว้าแบบอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2540). นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี
2475 - ปัจจุบัน. *ธรรมศาสตร์วารสาร*, 23(2), 140-160.

ปรีชา เวสาร์ช และอภิชัย พันธเสน. (2540). แนวทางการปฏิรูประบบราชการใน
โครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์.

ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล. (2549). การบริหารกรุงเทพมหานคร: ศึกษาการพัฒนาที่เหมาะสม.

วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

พิพัฒน์ ลาภปรารณา. (2546). การมีส่วนร่วมในการบริหารกรุงเทพมหานครของ
สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย-
ราชภัฏธนบุรี.

พิทยา บวรวัฒนา. (2541). รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา

(ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970) (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่ง-
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นฤมล กิตตะยานนท์. (2527). *พฤติกรรมในองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรัชยา ศิริวัฒน์. (2549). การพัฒนาระบบราชการของไทย ในช่วงพุทธศักราช 2540-
2548. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะรัฐศาสตร์.

วิชุกร นาคชน. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัย-
ราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ:
อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และ ไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-
โอเดียนสโตร์.

วิชณุ เครืองาม. (2545). *การปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนัก-
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

- วิชญ์ เครื่องาม. (2546). นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ. *ข้าราชการ*, 48(1), 1-22.
- วิสัน ปริมาณ. (2558). *ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล*. ค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2558, จาก <http://wwwccn-sannysa.blogspot.com>
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิชา.
- ระพี แก้วเจริญ และทิตยา สุวรรณะชญ. (2510). *การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนในระดับบริหารอาวุโส*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สเตเตอร์ โรเบิร์ต. (2546). *29 เคล็ดลับผู้นำจาก แจ็ค เวลช์* (อินนอฟ, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า.
- สนิท จรอนันต์. (2543). รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร. ใน *หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ว่าที่ร้อยตรี เสมอใจ พุ่มพวง*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (2543). *สาธิตการบริหารศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สัมฤทธิ์ ชยสมศักดิ์. (2547). *หลักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-สเลศเนต.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2542). *การปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ไขปัญหาและฝ่าฟันวิกฤต*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2526). *การบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-ไทยวัฒนาพานิช.
- สถิต คำลาเลียง. (2544). *ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของช่างอากาศ: ศึกษาเฉพาะกรณีกองการบินทหารเรือ*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2545). *การปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

- สีมา สีมานันท์ และสุนทรี สุภาสงวน. (2548). *นักบริหารระดับกลางกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พัฒนา.
- ศิริพงษ์ ถดวาลัย ณ อยุธยา. (2551). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์พินุช.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2547). โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บรรณาธิการ), *สารานุกรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 25-55). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล. (2547). *Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรพินท์ สพโชคชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (good governance)*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัญญา ศุภกิจนุตร. (2548). *การปฏิรูประบบราชการ*. ค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.tpps.or.th/newphp.:detail=n1057932652.news>
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2541). *นโยบายการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ.
- เอกวิทย์ มณีธร. (2551). *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เวิลด์เทรด ประเทศไทย.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. T. (1981). *Rural development participation: Concept and measure for project design implementation and Evaluation*. New York: Cornell University.
- Fayol, H. (1930). *General and industrial management*. London: Pittman.
- Follett, M. P. (1940). *Dynamic administration: The collected papers of Mary Parker Follett*. London: Pitman.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the theory of organization*. New York: Columbia University.

- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*.
New York: Institute of Public Administration.
- Henry, N. (2004). *Public administration and public affairs* (9th ed.). Upper
Saddle, NJ: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public
Administration*, 69(1), 3-19.
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). *The social psychology of organizations*.
New York: Wiley.
- Millet, J. D. (1954). *Management in the public service*. New York:
McGraw-Hill.
- Scott, W. G., Mitchell, T. R., & Birnbaum, P. H. (1981). *Organization theory:
A structural and behavioral analysis* (4th ed.) Homewood, IL:
R. D. Irwin.
- Simon, H. A. (1960). *Administrative behavior*. New York: The Mcmillet.
- United Nation. (1981). *Department of international economic and social
affair*. New York: Author.
- Weber, M. (1947). *Theory of social and economic organization*. New York:
The Free Press.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวชนพร สิงห์ทอง
วัน เดือน ปีเกิด	21 ตุลาคม 2528
สถานที่เกิด	จังหวัดลพบุรี
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับใบประกาศวิชาชีพ จากวิทยาลัยเทคนิคลพบุรี ปีการศึกษา 2547 สำเร็จการศึกษาระดับใบประกาศวิชาชีพชั้นสูง จากวิทยาลัยเทคนิคลพบุรี ปีการศึกษา 2549 สำเร็จปริญญาตรี บริหารธุรกิจบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ปีการศึกษา 2552
ตำแหน่งหน้าที่ การงานปัจจุบัน	พนักงานปกครอง ระดับชำนาญงาน ฝ่ายปกครอง สำนักงานเขตลาดพร้าว