

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร” เป็นการศึกษาถึงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ และปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานเขียนทางวิชาการ บทความ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. นโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย
6. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร
7. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์กร
8. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหาร
9. แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร
10. แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
11. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย
12. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีรากฐานมาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยการ จัดตั้ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ และจาก

แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวทำให้การนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น มักจะมีความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ ดังที่ปรากฏจากการให้ความหมายของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างก็มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีแตกต่างกันบ้างก็เพียง ลำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย อาทิ

William A. Robson (1953, p. 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย

Daniel Wit (1967, p. 101 - 103) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารและร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

Haris G. Montagu (1984, p. 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหาร โดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

อุทัย หิรัญโศ (2523, หน้า 2) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

โกวิท พวงงาม (2552, หน้า 29 - 30) ได้ทำการประมวลแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ และได้สรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นและจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจ

มากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น บทบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากการให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้ประชาชนดำเนินการจัดการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (อ้างแล้ว, หน้า 28 - 30) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน

ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนให้คล้อยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการ ในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้จักปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

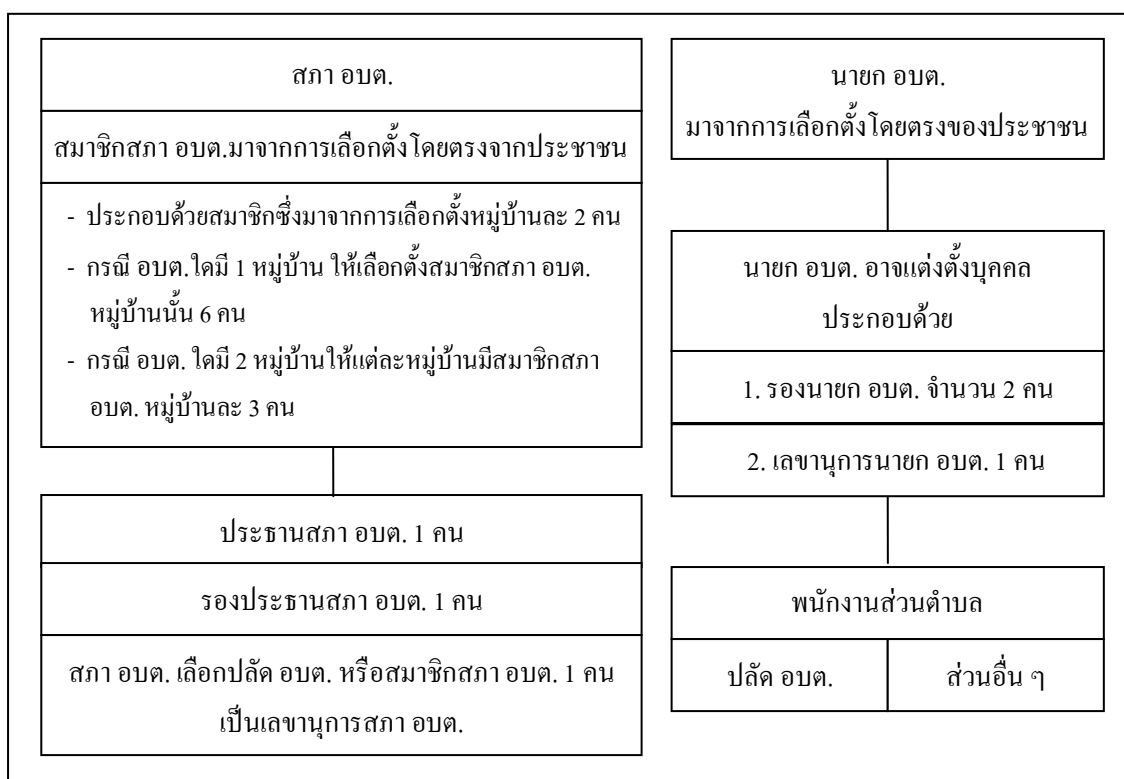
3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภายหลังจากมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546 มีผลทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้สรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบไปด้วย (1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ (2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

ที่มา : ปรับจากโกวิท พวงงาม (อ้างแล้ว, หน้า 290)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน และหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน) ทั้งนี้ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภา องค์การบริหารส่วนตำบล
2. รับทราบนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

3. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 46 ดังนี้

- 3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 3.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

- 3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4. ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ เสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่เกินสองคน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

2. อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 35/5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ดังนี้

- 2.1 กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
 - 2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - 2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น
3. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล
 4. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
 5. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก 2 แหล่งคือ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร

ให้ตามความจำเป็นและสมควร

ทั้งนี้ อนุ 8 และ 9 ของมาตรา 67 โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

ทั้งนี้ อนุ 12 และ 13 ของมาตรา 68 แก้ไข โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล

2.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 16 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นดังต่อไปนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
- 31) กิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

นโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แนวความคิดและหลักการ

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดทดแทนได้ ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน และกำหนดแนวทางการแก้ไข ขจัดภาวะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน มลฝอยและสิ่งปฏิกูล สารอันตราย และของเสียอันตราย ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในอนาคต

การพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของประชาชาติเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องทำ และที่ทำมานับว่าได้ผลดีเป็นที่ชื่นชม นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504 - 2509) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านไปในระยะแรกประเทศไทยซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วไป ที่มีได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายและแผนงานป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ซึ่งยังผลให้เกิดการรบกวนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นการทำลายคุณภาพของระบบนิเวศ และทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งเห็นได้จากดัชนีรายได้ประชาชาติ จึงมิได้สะท้อนให้เห็นความสูญเสียและสูญเปล่าของทรัพยากรธรรมชาติและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม รายได้ของประชากรที่เพิ่มพูนขึ้นแม้จะช่วยให้ประชาชนมีของกินและของใช้มากขึ้น แต่ก็ทำให้คุณภาพของชีวิตลดน้อยถอยลงอันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และการเสียคุณภาพของธรรมชาติซึ่งมีคุณค่าที่ประเมินมิได้และยากที่จะฟื้นฟูให้คืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น ป่าไม้ ซึ่งนอกจากเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญยิ่งที่มนุษย์ได้ใช้เพื่อการดำรงชีพแล้ว ป่าไม้ยังเป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนรักษาคุณภาพของธรรมชาติในการควบคุมสภาพดินฟ้าอากาศ ทำให้ฝนตกตามฤดูกาล เป็นเขตกำบัง

ลมพายุ เป็นแหล่งกักเก็บน้ำและระบายน้ำที่มนุษย์ได้มีใช้ตลอดปี ช่วยป้องกันบรรเทาอุทกภัย ป้องกันการพังทลายของหน้าดินจากกระแสน้ำและลมพายุ เป็นนิเวศของมวลพันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่ประกอบกันเป็นระบบ เป็นห่วงโซ่อาหารอันเป็นวงจรพลังงานของสิ่งมีชีวิต ตลอดจนเป็นแหล่งที่ใช้ประโยชน์จากก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และผลิตออกซิเจนซึ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของมวลมนุษย์และสัตว์ ป่าไม้ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่ค้ำจุนคุณภาพของธรรมชาติและเป็นที่พึ่งสำคัญของชีวิตได้เคยมีอยู่ในประเทศของเรารวมทั้งสิ้น 171 ล้านไร่ หรือร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศในปี 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 แต่จากข้อมูลล่าสุด ปี 2536 ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้รวมทั้งประเทศเหลืออยู่เพียง 83.5 ล้านไร่ หรือร้อยละ 26 ของพื้นที่ประเทศ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวและความเสื่อมโทรมในด้านต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อมในช่วงที่ผ่านมาแม้จะเป็นผลจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็มีใช้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมจะยังให้เกิดการใช้ทรัพยากรในลักษณะทำลาย และเกิดความเสื่อมโทรมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพียงแต่ว่านโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้นควรจักต้องมีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วยเท่านั้น การพัฒนาเศรษฐกิจก็จะดำเนินไปได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมดังที่ได้เป็นมา อีกทั้งนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็จะไม่เป็นอุปสรรคสกัดกั้นการพัฒนาเศรษฐกิจ

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะยาว 20 ปี จาก พ.ศ.2540 ถึง 2559 เนื่องด้วยลักษณะงานการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้เวลา และมีความต่อเนื่องในการดำเนินงานจึงจะสัมฤทธิ์ผล ในการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางในช่วงจากปี 2540 ถึงปี 2559 นั้น นอกจากจะได้คำนึงถึงความสำคัญรีบด่วนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และความจำเป็นในการฟื้นฟูส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานดังกล่าวแล้ว ก็ยังได้คำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญอย่างอื่นที่จะมีบทบาทเกี่ยวข้องเป็นตัวแปรในช่วง 20 ปี กล่าวคือ

- 1) ประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในฐานะผู้ทำการ ผู้บริโภค - อุปโภค และผู้อาศัย
- 2) เทคโนโลยี ซึ่งจะนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการผลิต การสื่อสาร การคมนาคม การบริการ การขจัดแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 3) บทบาทขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ซึ่งจะมีส่วนในการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเฝ้าระวังและการสร้างจิตสำนึกของชุมชน
- 4) บทบาทขององค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมในหน่วยงานระดับต่างๆ ในงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเฝ้าระวังและการสร้างจิตสำนึกของประชาชน และการระดมกำลังอาสาสมัครงานด้านสิ่งแวดล้อม

แผนงานที่จะแสดงและสะท้อนบทบาทขององค์ประกอบทั้ง 4 ประการดังกล่าวนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องปรากฏเป็นรูปธรรมในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะ 5 ปี และถ่ายทอดไปอยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ระยะ 1 ปี

บริบทของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2540 - 2559

1. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ได้จัดทำขึ้นตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (1) กล่าวคือ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ บทบัญญัติในมาตรา 12 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธานคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว จึงได้รับการพิจารณาตรวจสอบและถ่วงถ่วงมาแล้วอย่างกว้างขวางเป็นขั้นตอนจากทุกฝ่าย ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ

2. ระยะเวลาของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 13 (1) ที่ได้กำหนดไว้เป็นช่วง 20 ปีนั้น นอกจากจะได้คำนึงถึงลักษณะงานด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังได้คำนึงถึงรูปแบบและวิธีการที่จะถ่ายทอดนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ในช่วง 20 ปี ไปดำเนินการโดยจัดทำเป็น “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 35 และมาตรา 36 และจัดทำเป็น “แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด” ในมาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 40 หรือมาตรา 41 แล้วแต่กรณี

3. สำหรับ "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" นั้น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดทำโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนด

ขึ้นตามมาตรา 13 (1) และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งได้กำหนดว่าให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 - 2559 จึงเป็นกรอบนโยบายและแนวทางการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในช่วง 20 ปี ที่จกพึงถ่ายทอดจัดทำเป็น “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ต่อเนื่องกันเป็น 4 แผน แผนละ 5 ปี เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 โดยให้ครอบคลุมและประกอบด้วยแผนงานในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมาตรา 36 ได้กำหนดไว้แล้วด้วย รวมทั้งเรื่องที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นกรณีที่พึงถือได้ว่าคลุมถึงกรุงเทพมหานคร

4. แผนงานและการดำเนินงานตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะ 5 ปีดังกล่าว ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะถ่ายทอดนำไปจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามนัยของมาตรา 35 วรรคท้ายซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3. รวมทั้งการที่จะต้องถ่ายทอดนำไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดทำให้สอดคล้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามความในมาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 40 หรือมาตรา 41 ดังที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2.

สำหรับจังหวัดในท้องที่เขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตที่ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษเป็นผู้จัดทำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ให้นำมารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

5. ส่วนเขตกรุงเทพมหานคร นั้นแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 3 ส่วนที่ 2 ที่ว่าด้วยการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีได้ มีบทบัญญัติกล่าวถึงไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ รวมทั้งเขตกรุงเทพมหานครด้วย ดังนั้นแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะเวลา 5 ปีดังกล่าวข้างต้น จึงต้องรวมถึงแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเขตกรุงเทพมหานคร และถ่ายทอดเป็นแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลมตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

นโยบายหลัก

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ ได้แก่

นโยบาย 1 : นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ

นโยบาย 2 : นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ

นโยบาย 3 : นโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม

นโยบาย 4 : นโยบายสิ่งแวดล้อมชุมชน

นโยบาย 5 : นโยบายการศึกษาและประชาสัมพันธ์เพื่อสิ่งแวดล้อม

นโยบาย 6 : นโยบายเทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

วิสัยทัศน์

การพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติที่สูญสิ้นไป หรือที่เหลือก็อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม และเกิดภาวะมลพิษที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หากไม่มีการปรับแนวทางการพัฒนาปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นวิกฤตแล้วนั้นก็ยากที่จะบำบัดฟื้นฟูได้ นอกจากนี้ปัญหาคัดแย้งในการแข่งขันกันใช้ทรัพยากรธรรมชาติจะรุนแรงมากขึ้นตามการขยายตัวของประชากรและการพัฒนาในแต่ละสาขา ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงต่อไปจะต้องมุ่งให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนากระบวนการผลิตทั้งในสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมที่ไม่ทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศหรือเงื่อนไขในการค้าระหว่างประเทศ วิสัยทัศน์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในช่วงต่อไปมีดังนี้

1. ระบบการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพในลักษณะองค์รวม โดยการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาชนผนึกกำลังและมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย วางแผน และติดตามตรวจสอบ

2. ประชาชนมีจิตสำนึกและร่วมดำเนินการป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ประกอบด้วยวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่

1. รักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน

2. อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถฟื้นฟูสภาพได้ให้มีศักยภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งสงวนรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สามารถฟื้นคืนสภาพได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

3. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดและท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดเป้าหมายหลักของนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 เอาไว้อีก 6 ประการ ได้แก่

1. รักษาสถานภาพของทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้เสื่อมโทรมไปกว่าในปัจจุบัน และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม เพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

1.1 ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน

1.1.1 การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และสภาพแวดล้อม โดยครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

1.1.2 อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรดินและที่ดินที่เสื่อมโทรมให้เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเร่งรัดฟื้นฟูที่ดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ และแก้ไขปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งขณะนี้มียูริยอะ 59.5 และ 41.7

1.1.3 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางนิเวศวิทยาและธรณีวิทยาบนพื้นฐานความสมดุลของธรรมชาติ

1.2 ทรัพยากรป่าไม้

1.2.1 มีพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ โดยเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจร้อยละ 20

1.2.2 ให้มีการใช้พื้นที่ป่าไม้ตามวิถีทางในเชิงอนุรักษ์คุณภาพของระบบนิเวศเพื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.2.3 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

1.3 ทรัพยากรน้ำ จัดให้มีการพัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำทั้งแหล่งน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดินให้เป็นระบบลุ่มน้ำในทุกกลุ่มน้ำ เพื่อให้มีปริมาณที่เพียงพอและมีคุณภาพที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืน

1.4 ทรัพยากรแร่ จัดให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรแร่และทรัพยากรธรณีระยะยาว เพื่อสงวนรักษาทรัพยากรแร่และทรัพยากรธรณีที่จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาในอนาคต และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งประสานการใช้ประโยชน์ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และลดความขัดแย้งกับการจัดการทรัพยากรอื่นๆ

1.5 ทรัพยากรพลังงาน

1.5.1 ให้มีการผลิตและพัฒนาแหล่งพลังงานให้เพียงพอับความต้องการอย่างประหยัดโดยคำนึงถึงการอนุรักษ์และรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของธรรมชาติ

1.5.2 ให้มีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

1.6 ทรัพยากรชายฝั่งทะเล

1.6.1 สงวนให้มีพื้นที่ป่าชายเลน ไม่น้อยกว่า 1 ล้านไร่

1.6.2 อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งทะเลทุกประเภท

2. ควบคุม ป้องกัน และขจัดปัญหาภาวะมลพิษ โดยให้คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ รวมทั้งเสียงและความสั่นสะเทือนในแหล่งต่างๆ อยู่ในระดับมาตรฐานที่เหมาะสม และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เทศบาลและสุขาภิบาลทั่วประเทศมีระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกสุขลักษณะ และมีระบบการจัดการของเสียอันตรายและสารอันตรายที่มีประสิทธิภาพ

3. อนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม เพื่อเป็นมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ

4. ชุมชนทุกระดับมีการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพของระบบนิเวศธรรมชาติ ระบบเศรษฐกิจ สังคม มรดกทางวัฒนธรรม และเทคโนโลยี

5. ชุมชนทุกระดับและประชาชนมีจิตสำนึก และจิตวิญญาณ รวมทั้งมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ สิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสม

6. มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาภาวะมลพิษ และอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ

2. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการจัดทำ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ดังนี้

มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

มาตรา 36 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 35 อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ
- (2) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม
- (4) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน

ตามแผน

(5) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(6) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(7) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งทางสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาพรวมของประเทศ ได้จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ซึ่งเป็นแผนระยะยาว และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแผนระยะกลาง เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานฯ ได้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวม 4 ฉบับ ได้แก่

1. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 - 2549
2. กรอบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 - 2549
3. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554
4. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

โดยในส่วนของ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งได้มีความต่อเนื่องจากกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 โดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การให้ความสำคัญต่อบทบาทและสิทธิชุมชนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รวมถึงมีความสอดคล้องและต่อยอดกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่างๆ อย่างยั่งยืน

3. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 มีความต่อเนื่องจากกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 กล่าวคือ ยังคงยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนแนวทางของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการใช้องค์ความรู้ทั้งทางวิชาการ และภูมิปัญญาท้องถิ่นประกอบการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม ในการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นการสมประโยชน์ (Win - Win) ต่อการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวต้องพิจารณาบริบทการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากแรงกดดันของกระแสแนวคิดและสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่ส่งผลให้การสร้างภูมิคุ้มกัน ในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทวีความสำคัญยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการขาดสมดุลในการพัฒนาและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ต้องเร่งบูรณาการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผสมผสานกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การสร้างสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง รวมถึงให้ความสำคัญต่อบทบาทที่เข้มแข็งขึ้นของภาคประชาชน สหประชาชาติและส่งเสริมการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 จะมีความสอดคล้องและต่อยอดกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ อย่างยั่งยืน

ดังนั้นการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 จึงได้มีการพิจารณายุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ของประเทศ นอกจากนี้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ยังมุ่งเน้นแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเท่าเทียมกัน และกำหนดมาตรการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับปัญหาความผันผวนจากผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

สาระสำคัญของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ประกอบด้วยแนวคิดหลักการสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องและต่อยอดจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ และแผนงานของแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิด

ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดคุณภาพทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการ

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 6 หลักการสำคัญซึ่งประกอบด้วย

1. การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีคุณภาพทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ จะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2. การบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) เป็นหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบหรือองค์รวม (Holistic) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงอยู่ของระบบนิเวศอย่างสมดุล และการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ได้แก่ การจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ และการบริหารจัดการกลุ่มป่า

3. การระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

4. ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) และผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle: BPP) เป็นหลักการในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบเพื่อลดการก่อมลพิษส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ร่วมกัน

5. ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ - เอกชน (Public - Private Partnership) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบและควมร่นามาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

6. ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนการกระจายอำนาจที่ยึดหลักการพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม (Area - Function - Participation : AFP) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และการกำหนดภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

วิสัยทัศน์

ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรม สมดุล มีประสิทธิผล และมีมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน

วัตถุประสงค์

1. บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นธรรม สมดุล มีประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน และการพัฒนาอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
2. เพิ่มขีดความสามารถของภาคีการพัฒนา เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ
3. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เป้าประสงค์

1. มีรูปแบบการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2. รักษาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ และอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน
3. ลดความเหลื่อมล้ำของสังคมด้วยการเพิ่ม โอกาสการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นธรรม
4. สร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน
5. สร้างความพร้อมเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ
6. สร้างสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสียหายจาก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาคนและสังคมให้ มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้น การกำหนดและส่งเสริมนโยบายที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนกิจกรรมการผลิตและการบริโภคให้เป็น มิตรต่อสิ่งแวดล้อม การต่อยอดและสร้างมูลค่าเพิ่มแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างสร้างสรรค์และ ยั่งยืน รวมถึงการเตรียมพร้อมต่อมาตรการการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ เชื่อมโยงกับการค้าและการลงทุน โดยมีแผนงานสำคัญ 6 แผนงาน ได้แก่ (1) การส่งเสริมการ บริโภคที่ยั่งยืน (2) การปรับฐานการผลิตภาคเกษตรให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (3) การปรับฐานการ ผลิตภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (4) การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (5) การ พัฒนามาตรฐานมาตรฐานสากลพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ(6) การจัดการพลังงานหมุนเวียน อย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้ภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล รักษา ติดตามและตรวจสอบ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพและบทบาทการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกภาคี และการพัฒนาองค์ความรู้และการส่งเสริม การศึกษาวิจัยเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่า โดยมีแผนงาน สำคัญ 2 แผนงาน ได้แก่ (1) การสงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (ระบบนิเวศ ภูเขา ระบบนิเวศป่าไม้ ระบบนิเวศเกษตรระบบนิเวศพื้นที่แห้งแล้งกึ่งชื้น ระบบนิเวศแหล่งน้ำใน

แผ่นดิน ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่ง และระบบนิเวศเกาะ) และ(2) การฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล มุ่งเน้นการส่งเสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำของสังคม ลดข้อขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสร้างโอกาสให้แก่คนยากจนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนการเยียวยาปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อม การพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจหน้าที่การพัฒนาระบบการยุติธรรมสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลและความเชื่อมโยงของฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐานชัดเจน โปร่งใส และสาธารณชนสะดวกต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ โดยมีแผนงานสำคัญ 5 แผนงาน ได้แก่ (1) การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน (2) การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (3) การจัดการความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน (4) การจัดการทรัพยากรแร่อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน และ(5) การจัดการพื้นที่วิกฤตสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ มุ่งเน้นการป้องกันและลดมลพิษ ณ แหล่งกำเนิด และการกระจายอำนาจในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม โดยมีแผนงานสำคัญ 3 แผนงาน ได้แก่ (1) การจัดการมลพิษ (คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตรายจากชุมชนและอุตสาหกรรม) (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน (พื้นที่สีเขียวและภูมิทัศน์) และ (3) การจัดการสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติ แหล่งธรณีวิทยาแหล่งศิลปกรรม และแหล่งมรดกทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ มุ่งเน้นการสร้างศักยภาพและความพร้อมของทุกภาคส่วนในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากภัยธรรมชาติและความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงความร่วมมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและรักษาความมั่นคงในการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีแผนงานสำคัญ 2 แผนงาน ได้แก่ (1) การสร้างความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และ (2) การวางรากฐานสู่การพัฒนาแบบปล่อยคาร์บอนต่ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการสร้างรากฐานให้ประชาชนในสังคมไทยมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของความรู้ที่ถูกต้องในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน พร้อมกับสร้างความตระหนักในบทบาทตามภารกิจหน้าที่ และเสริมสร้างศักยภาพของทุกภาคส่วนในการร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างเหมาะสม โดยมีแผนงานสำคัญ

2 แผนงาน ได้แก่ (1) การสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และ (2) การพัฒนาและกระตุ้นบทบาทของภาคีเครือข่าย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้สามารถสรุปเป้าหมายและแผนงานของแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองในทุกระดับ ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่นจะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการจัดการกิจหรือกิจกรรมต่างให้สอดคล้องกับเป้าหมายและแผนงานของแต่ละยุทธศาสตร์ โดยจะต้องทำการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นตน ได้ดังตารางที่ 1 – 2

ตารางที่ 1 สรุปเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559

ยุทธศาสตร์	เป้าหมาย
1. การปรับปรุงการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	1. มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและพฤติกรรมกรบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต ความปลอดภัยและสุขภาพที่ดีให้กับประชาชน
2. การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	1. แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการสงวนรักษา อนุรักษ์และฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ
3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล	1. มีกลไกในการเสริมสร้างความเป็นธรรมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน 2. มีระบบการฟื้นฟูและเยียวยาปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ
4. การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ	1. มีการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน
5. การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ	1. มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ
6. การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	1. ทุกภาคส่วนมีความตระหนักรู้ มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมตามบทบาทและหน้าที่ที่เหมาะสม 2. มีกลไกในการขับเคลื่อนภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

ที่มา : ปรับจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2555, หน้า 41 - 45)

ตารางที่ 2 สรุปแผนงานของแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559

ยุทธศาสตร์	แผนงาน
1. การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	1.1 การส่งเสริมการบริโภคที่ยั่งยืน 1.2 การปรับฐานการผลิตภาคเกษตรให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.3 การปรับฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.4 การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน 1.5 การพัฒนามาตรฐานสาธารณูปโภคพื้นฐานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 1.6 การจัดการพลังงานหมุนเวียนอย่างยั่งยืน
2. การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน	2.1 การสงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (ระบบนิเวศภูเขา ระบบนิเวศป่าไม้ ระบบนิเวศเกษตร ระบบนิเวศพื้นที่แห้งแล้งกึ่งชื้น ระบบนิเวศแหล่งน้ำในแผ่นดิน ระบบนิเวศทะเลและชายฝั่ง และระบบนิเวศเกาะ) 2.2 การฟื้นฟูและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพ
3. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล	3.1 การจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3.2 การจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.3 การจัดสรรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.4 การจัดสรรทรัพยากรแร่อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน 3.5 การจัดการพื้นที่วิกฤติสิ่งแวดล้อม
4. การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ	4.1 การจัดการมลพิษ (คุณภาพน้ำ คุณภาพอากาศ ขยะมูลฝอย และของเสียอันตรายชุมชนและอุตสาหกรรม) 4.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน (พื้นที่สีเขียวและภูมิทัศน์) 4.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติ แหล่งธรณีวิทยา แหล่งศิลปกรรม และแหล่งมรดกทางธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรม
5. การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ	5.1 การสร้างความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ 5.2 การวางรากฐานสู่การพัฒนาแบบปล่อยคาร์บอนต่ำ
6. การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	6.1 การสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม 6.2 การพัฒนาและกระตุ้นบทบาทของภาคีเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (อ้างแล้ว, หน้า 40 - 41)

4. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง แนวทาง กิจกรรม หรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการรักษาและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและสุขภาพอนามัยที่ดีของประชาชน สนับสนุนให้เกิดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นฐานของการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่จังหวัดและท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) จัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ซึ่งเป็นแผนระยะยาว (20 ปี) และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแผนระยะกลาง (5 ปี) ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาไปที่ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559” ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971, p. 144) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งต้องมีการจัดหาทรัพยากรและจัดเตรียมกระบวนการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ

James E. Anderson (1977, p. 98 - 104) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย การศึกษานโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการ ที่ต้องปฏิบัติตาม เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง

Carl E. Van Horn & Donald S. Van Meter (1976, p. 103) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มบุคคล ที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความพยายามที่จะแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่แนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983, p. 20 - 21) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลเป็นต้น

Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (1982, p. 4) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงานหรือนโยบาย รวมทั้งกลุ่มของกิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย

วเรศ จันทรศร (2551, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7 - 8) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง หรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ

จุมพล นิมพานิช (2552, หน้า 182) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุমানราชชน (2552, หน้า 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทาง การดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

จากความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ไว้ ผู้วิจัยได้ประมวลลักษณะร่วมและพบว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปแบบ

ของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

2. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Model) และแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเอาไว้ ซึ่งอาจจะมีบางส่วนที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันไปบ้าง ดังนั้นผู้ที่สนใจที่จะศึกษาจะต้องพิจารณาในการนำมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทที่ต้องการจะศึกษา ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศรวม 5 ท่าน แล้วนำไปทำการประมวลแนวคิดวิเคราะห์ความสัมพันธ์ และจัดกลุ่ม (Grouping) ปัจจัยทางการบริหารของแต่ละตัวแบบ เพื่อนำสร้างเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับบริบทในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ตัวแบบนี้ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาโดย Van C. Horn & Van D. Meter (1975, p. 445 - 488) ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นตัวตัดสินใจผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงต้องคัดเลือกเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ การวัดผลการปฏิบัติงานจะพิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายว่าหมายถึงอะไร กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเหมาะสมหรือไม่ และองค์การมีความสามารถในการเสนอแนวทางแก้ไขความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ซึ่งตัวแบบนี้จะมุ่งอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย 6 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่

1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ซึ่งหมายถึง รายละเอียดของวัตถุประสงค์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นปริมาณหรือคุณภาพ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบาย รวมไปถึงมาตรฐานในการดำเนินงานที่จะต้องเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยอาจจะกำหนดไว้ในกฎระเบียบของแผนงาน เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับเกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันว่าควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร

2) ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย ซึ่งหมายถึง งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งสารสนเทศที่นำมาใช้ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมีความเพียงพอและมีคุณภาพตามที่ต้องการ

3) ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ซึ่งหมายถึง การสื่อสาร การควบคุม การสั่งการจากผู้บริหารไปยังผู้ปฏิบัติตามนโยบาย รวมไปถึง

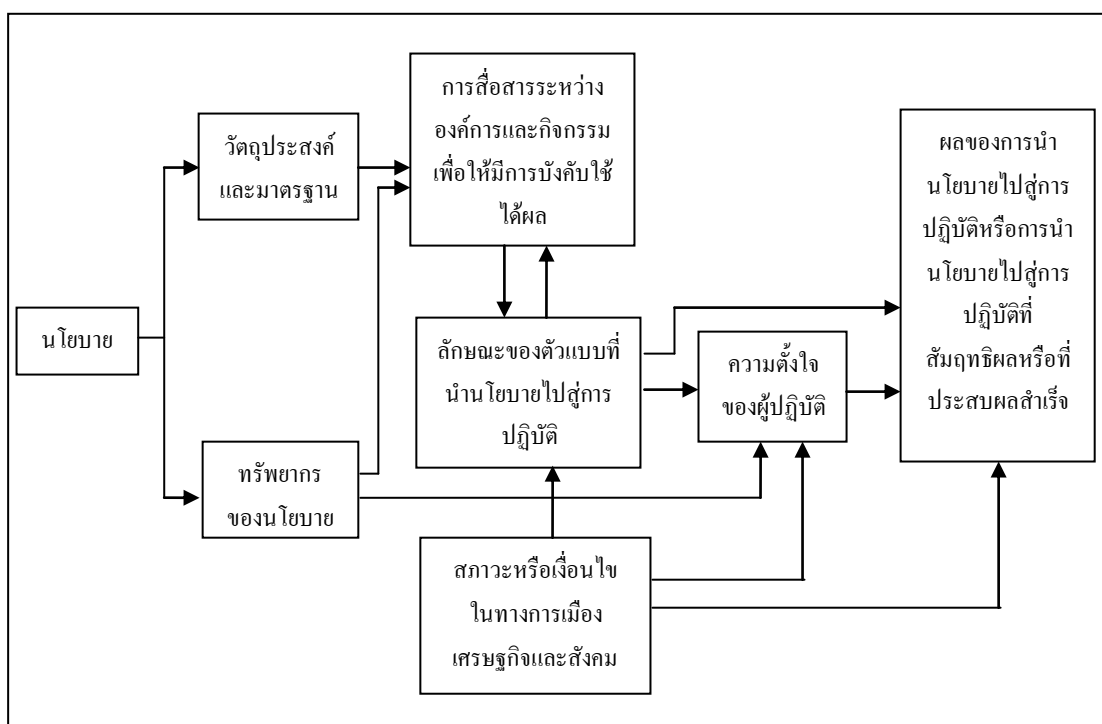
การกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายที่นำไปปฏิบัติ จะต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง เพื่อใช้ควบคุมการดำเนินงานให้มีความราบรื่นผ่านทางสายการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน

4) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวแทนที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งหมายถึง คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน รวมทั้งสถานภาพของหน่วยงานภายในองค์กรด้วย

5) ปัจจัยด้านสภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งหมายถึง ลักษณะของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน ทั้งในแง่ของทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

6) ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งหมายถึง ทศนคติ ความตั้งใจ รวมไปถึงพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กรที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายอย่างตั้งใจให้ประสบผลสำเร็จ

ซึ่งตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van C. Horn & Van D. Meter สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังภาพประกอบที่ 3



ภาพประกอบที่ 3 แสดงตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ

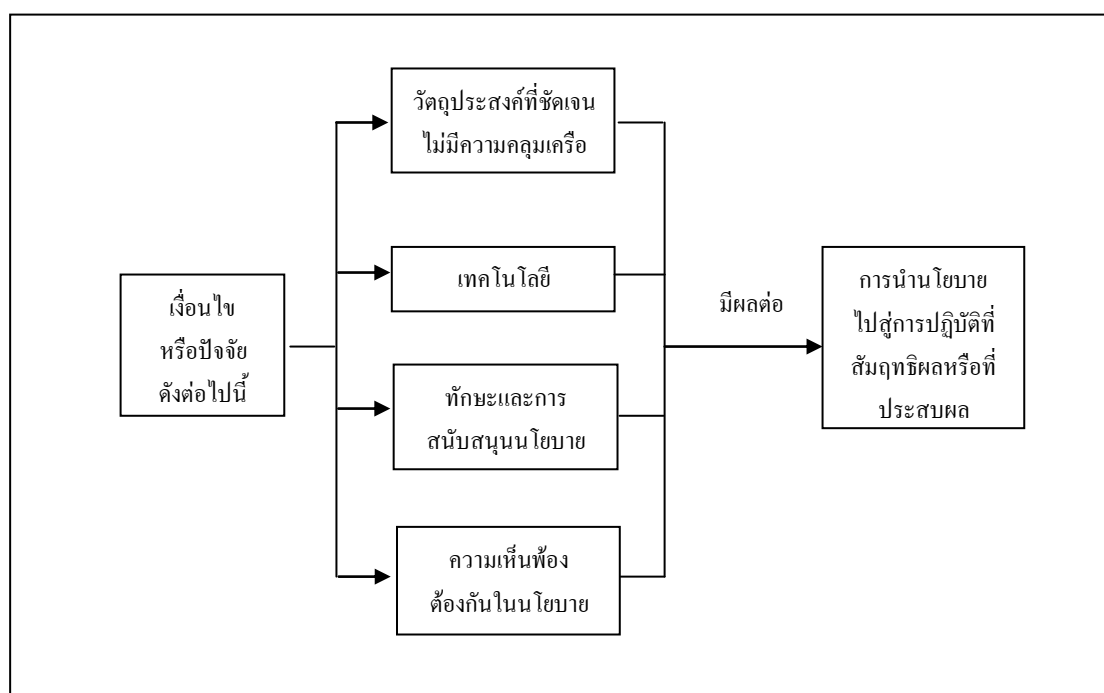
Van C. Horn & Van D. Meter

ที่มา : จุมพล นนนิพานิช (อ้างแล้ว, หน้า 253)

2. ตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management) ตัวแบบนี้นำเสนอโดย Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian (1979, p. 481 - 504) ในบทความที่ชื่อว่า “The Condition of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives” ซึ่งเป็นตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาแนวทางที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล โดยเชื่อว่า มีเงื่อนไขหรือปัจจัยที่สำคัญอยู่หลายประการที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ อาทิ ด้านเทคโนโลยี ด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ไม่มีความคลุมเครือ ด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบาย รวมทั้งต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในนโยบายที่จะมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล เป็นต้น นอกจากนี้ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ถ้าจะให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล เรื่องของตัวบุคคล โดยเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้นำจะต้องมีทักษะทางนโยบาย อันได้แก่ ทักษะทางการเมืองและการจัดการนโยบายที่พอเพียง และที่สำคัญต้องมีความผูกพันในเป้าหมายในวัตถุประสงค์นั้น ๆ ด้วย ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ตามตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบายนี้ จะประกอบไปด้วยปัจจัยหลัก 4 ประการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน
- 2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี
- 3) ปัจจัยด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบาย
- 4) ปัจจัยด้านความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย

ซึ่งตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบายของ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังภาพประกอบที่ 4



ภาพประกอบที่ 4 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบายตามแนวคิดของ

Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian

ที่มา : จุมพล นิมพานิช (อ้างแล้ว, หน้า 263)

3. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (The Model of Management) ตัวแบบนี้นำเสนอโดย Walter Williams (1975, p. 531 - 566) ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ โดยได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การจะต้องมีการวางแผนในการเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมทางนโยบาย

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ตัวแบบทางด้านการจัดการนี้จะให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีสัมฤทธิ์ผล ซึ่งสมรรถนะขององค์การจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลัก 5 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

1) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ซึ่งหมายถึง การจัดรูปแบบของโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

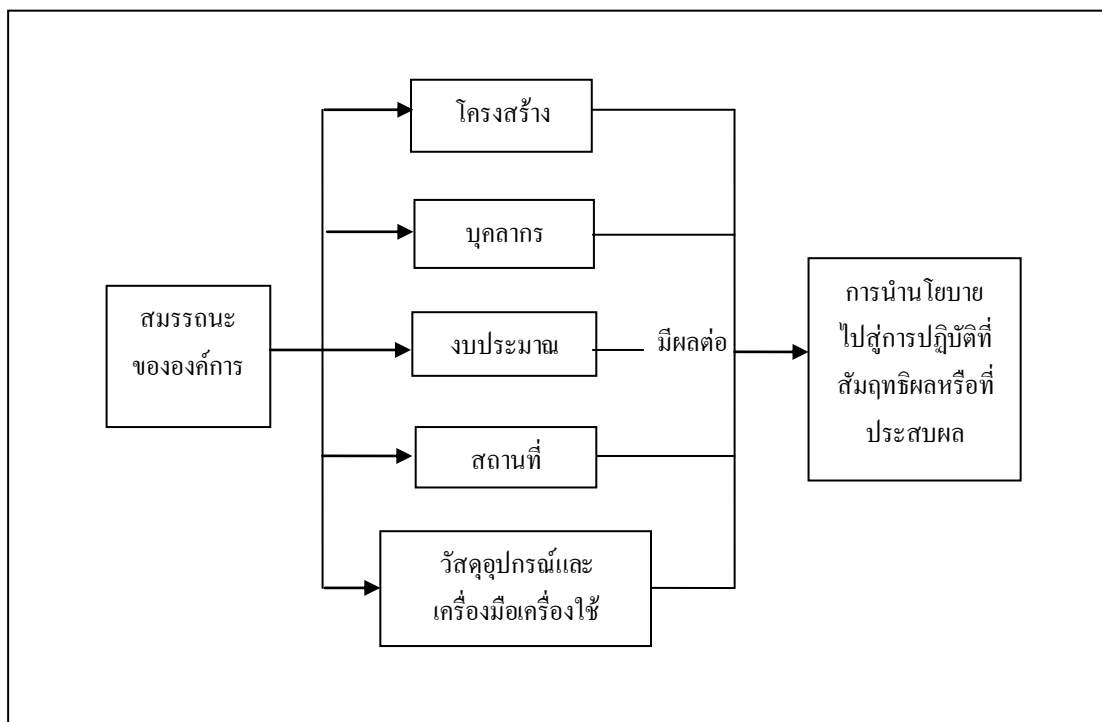
2) ปัจจัยด้านบุคลากร ซึ่งหมายถึง การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์การให้มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายอย่างเพียงพอ

3) ปัจจัยด้านงบประมาณ ซึ่งหมายถึง การได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานตามนโยบายอย่างเพียงพอ

4) ปัจจัยด้านสถานที่ ซึ่งหมายถึง สถานที่รวมถึงสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานจะต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

5) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งหมายถึง องค์การจะต้องมีการจัดเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ให้มีความสมบูรณ์และเพียงพอต่อการดำเนินงาน

ซึ่งตัวแบบทางด้านการจัดการของ Walter Williams สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังภาพประกอบที่ 5



ภาพประกอบที่ 5 แสดงตัวแบบทางด้านการจัดการตามแนวคิดของ Walter Williams

ที่มา : จุมพล หนิมพานิช (อ้างแล้ว, หน้า 261)

4. ตัวแบบเชิงบูรณาการ ตัวแบบนี้นำเสนอโดยวอร์เดซ จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 143 - 146) ซึ่งเป็นตัวแบบที่มุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ โดยได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

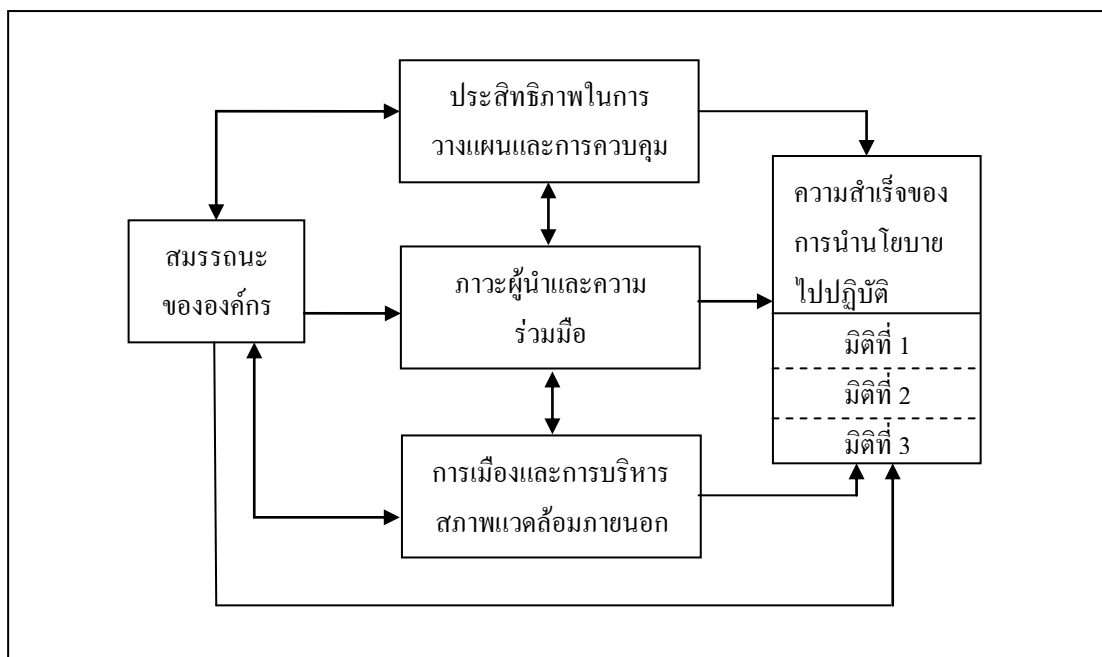
1) ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

2) ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งนโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือองค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง อาทิ มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีสถานที่สะดวกสบาย เป็นต้น

3) ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิสัยทัศน์ในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน อาทิ มีการให้รางวัล ชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4) ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมันเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ อาทิ ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

ซึ่งตัวแบบเชิงบูรณาการของวอร์เชส จันทรศร สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังภาพประกอบที่ 6



ภาพประกอบที่ 6 แสดงตัวแบบเชิงบูรณาการ ตามแนวคิดของ วรเดช จันทรศร

ที่มา : วรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 144)

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นอกจากผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 5 ตัวแบบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งติน ปรัชญพฤทธิ (2553, หน้า 74) ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์กรและพนักงาน อันจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจำนวน 6 ปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งหมายถึง ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่แสดงออกมาในรูปของการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นกลไกในการสร้างแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กร

2) ปัจจัยด้านนโยบายหรือกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งหมายถึง แนวทางในการบริหารงานที่แต่ละองค์กรได้กำหนดไว้เพื่อจะนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะครอบคลุมกระบวนการนโยบายตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้สมาชิกในองค์กรสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

3) ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหาร ซึ่งหมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนย่อยขององค์กรที่บ่งชี้ให้เห็นว่าใครรับผิดชอบอะไร ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบ

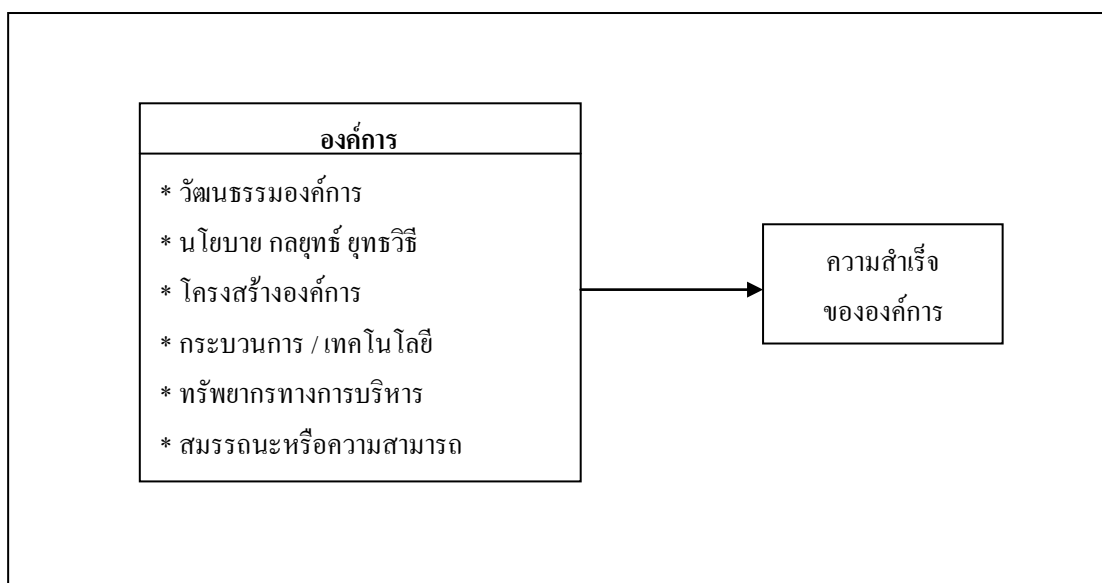
สำคัญที่ทำให้เกิดกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ประสานสัมพันธ์กันไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร

4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีขององค์กร ซึ่งหมายถึง ระบบการผลิต กระบวนการ หรือ ขั้นตอนที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการพึ่งพากันของหน่วยย่อยต่างๆ ภายในองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรในภาพรวมสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

5) ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหาร ซึ่งหมายถึง องค์กรประกอบต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำหรับการบริหารงานขององค์กร ซึ่งก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงานและสนับสนุนในการดำเนินภารกิจขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6) ปัจจัยด้านสมรรถนะหรือความสามารถขององค์กร ซึ่งหมายถึง ความสามารถของแต่ละองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก เพื่อนำมาใช้สนับสนุนในการดำเนินภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรตามแนวคิดของ ดิน ปรัชญพฤทธิ สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังภาพประกอบที่ 7



ภาพประกอบที่ 7 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรตามแนวคิดของ ดิน ปรัชญพฤทธิ

ที่มา : ปรับจากดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 74)

3. ความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (อ้างแล้ว, p. 199 - 200) ได้เสนอแนวทางในการที่จะวัดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ลักษณะเช่นไรที่ถือได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นั้น ๆ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยได้เสนอแนวทางในการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเอาไว้รวม 3 แนวทางดังนี้

1) แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือสูงมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ นั่นก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะมีอยู่สูง

2) แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

3) แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้น ๆ ได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่ต้องการหรือไม่

นอกจากนี้จุ่มพล นิมพานิช (อ้างแล้ว, หน้า 200 - 202) ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ Randall B. Ripley & Grace A. Franklin ทั้ง 3 แนวทางเอาไว้ที่น่าสนใจว่า

แนวทางแรก เป็นการเน้นปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเสียเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามการวัดตามแนวทางนี้แม้ว่าจะมีประโยชน์และคุณค่าในตัวเอง แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ รวมตลอดถึงนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่านอาจจะให้ความสนใจน้อยมาก เพราะการที่ผู้ปฏิบัติได้ความร่วมมือแค่ไหนย่อมจะไม่มี ความหมาย ถ้าหากนโยบายแผนงานหรือ โครงการนั้นๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัดออกมา

แนวทางที่สอง เป็นการให้ความสำคัญที่ความราบรื่นและการปราศจากปัญหาในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการวัดที่มีจุดบกพร่องในตัวเอง เพราะในสภาพความเป็นจริงนโยบายถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น นโยบายในอีกแง่หนึ่งก็คือเรื่องของการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมส่วนรวม โดยนัยดังกล่าวความขัดแย้งจึงไม่ใช่สิ่งที่เลวร้ายในตัวเอง แต่เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการบอกว่าการนำนโยบายใดไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น จึงอาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและสร้างความเข้าใจได้โดยตรงจุดนี้

แนวทางที่สาม เมื่อพิจารณาประกอบกับสองแนวทางแรกแล้วจะเห็นว่า การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางนี้มีขอบข่ายที่กว้างและตรงประเด็นมากกว่าสองแนวทางแรก เพราะสามารถพิจารณาได้จากผลกระทบว่าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาไหม ถ้าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาแล้วก็แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ หากไม่เป็นที่พึงปรารถนาก็แสดงว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว

นอกจากนี้ยังพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ แนวทางในการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเอาไว้ อาทิ

Eugene Bardach (1977, p. 278) ได้กล่าวไว้ว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (Level Of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective - Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี โดย Eugene Bardach ได้กล่าวว่า การวัดความสำเร็จล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิติด้วยกัน

- 1) ความไม่สามารถในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้
- 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า
- 3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

Helen M Ingram & Dean E Mann (1980, p. 205 - 227) ได้ทำการศึกษาว่าทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่นโยบายหลายนโยบายต้องล้มเหลว การศึกษาของทั้งสองสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่

- 1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ความต้องการของสังคม
- 3) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน
- 4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
- 5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่น ๆ
- 6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

นอกจากนี้วรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 104 - 109) ได้กล่าวถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเอาไว้ว่า การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาปัจจัยหรือตัวแปรที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่นักวิชาการทุกคนต้องการหาคำตอบคือการหาว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สร้างความสำเร็จและปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวรเดช จันทรศร ได้ทำการศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ และสรุปได้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดจากผลรวมของมิติต่าง ๆ 3 มิติ ได้แก่

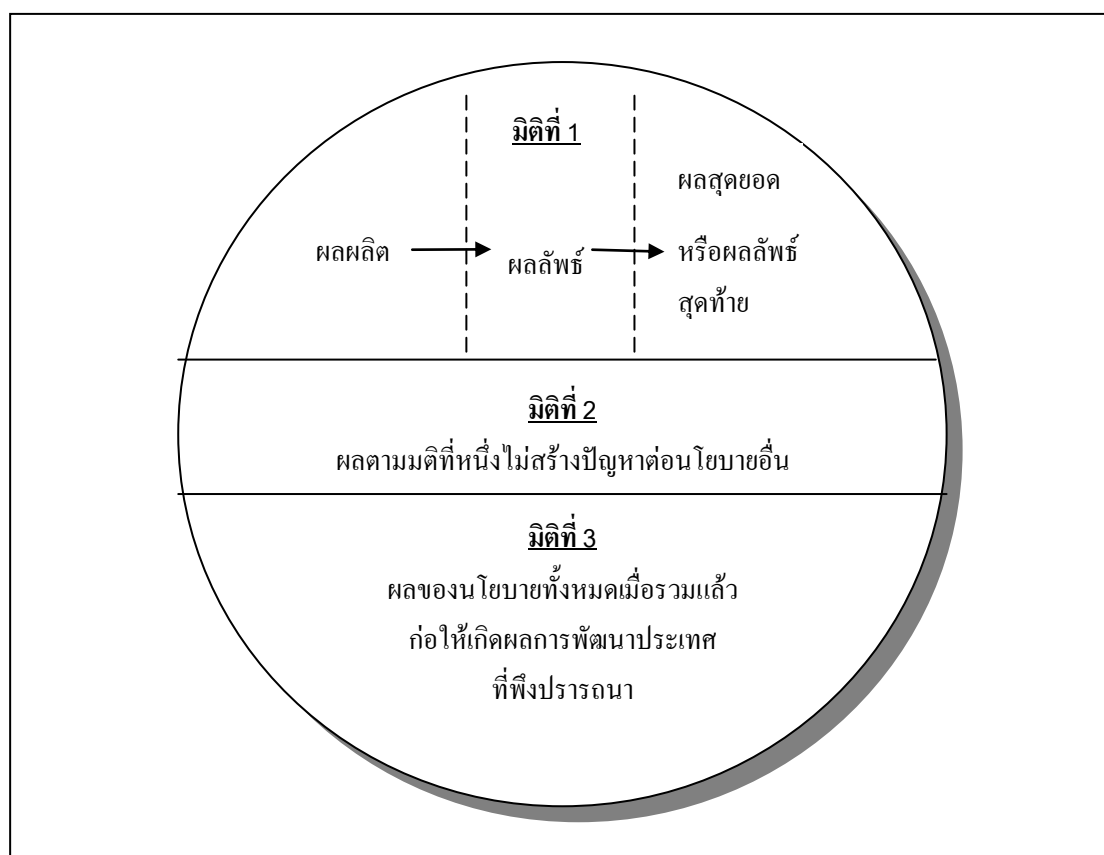
มิติที่ 1 คือการมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับคือ

- 1) ผลผลิต (Outputs)
- 2) ผลลัพธ์ (Outcomes)
- 3) ผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

มิติเหล่านี้เป็นเสมือนตัวชี้วัดในการประเมินสถานการณ์ในการปฏิบัติว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยมิติต่างๆ มีความสำคัญที่จะต้องพิจารณา ซึ่งสามารถอธิบายได้ในภาพประกอบที่ 8



ภาพประกอบที่ 8 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 106)

มิติที่ 1 ของการวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบาย การวัดผล ตั้งแต่ต้นจนจบจึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด ในการวัด ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้นต้องพิจารณาถึงผลที่ ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ

- 1) ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และ ความพึงพอใจ
- 2) ผลลัพธ์ คือผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่ กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย
- 3) ผลลัพธ์ที่บั่นปลาย กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนา ประเทศ ดังสรุปได้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การวัดผลผลิต	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ครบ/ขาด 	← ปริมาณ →	ครบตามจำนวน/ เกินจำนวนที่กำหนดไว้
	<ul style="list-style-type: none"> ล่าช้า 	← เวลา →	เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา
	<ul style="list-style-type: none"> เกินงบ ไม่ประหยัด ราคาแพง คอร์รัปชัน 	← ค่าใช้จ่าย →	อยู่ในงบประมาณ มีการใช้อย่างประหยัด ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด หรือผลผลิตมีคุณภาพดี
	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ตรงตามมาตรฐาน คุณภาพต่ำ ใช้ประโยชน์ไม่ได้ตามระดับที่กำหนด 	← คุณภาพ →	ตรงตามมาตรฐาน ทนทาน ใช้ประโยชน์ได้นาน
	<ul style="list-style-type: none"> บางฝ่ายไม่พอใจ หลายฝ่ายไม่พอใจ คัดค้าน 	← ความพึงพอใจ →	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ
การวัดผลลัพธ์	<ul style="list-style-type: none"> ไม่ตรงกลุ่ม ไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรม ทุจริตบางคนและ/หรือทุจริต เป็นขบวนการ ปล่อยปละละเลย 	การให้ประโยชน์/โทษ แก่กลุ่มเป้าหมาย ← หรือ → ผู้ได้รับผลของโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> ตรงกลุ่ม เสมอภาค เป็นธรรม สุจริต รับผิดชอบ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 107)

มิติที่ 2 ของความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการคือ

1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น ๆ เช่น นโยบายสร้างเขื่อนอาจประสบความสำเร็จโดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสีย คือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อไม่พึงปรารถนา (Negative Impact) เป็นต้น

2) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือนโยบายกล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินผลแบบระบบปิด (Closed System Evaluation) ทำให้มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิด ๆ (Wrong Signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

3) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (Measures or Approach) ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเททรัพยากรไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียวเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม
 มิติที่ 3 นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับนโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหนเพียงใด

ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The Success of Policy Implementation) ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวคิดของ Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (อ้างแล้ว, p. 199 - 200) ในแนวทางที่สามที่ได้กล่าวไว้ การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากผลกระทบว่าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาไหม ถ้าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาแล้วก็แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ หากไม่เป็นที่พึงปรารถนาก็แสดงว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว ซึ่งการที่ผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามที่พึงปรารถนานั้น ย่อมหมายถึงการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Goal - Attainment) ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของ Eugene Bardach (อ้างแล้ว, p. 278) ในเรื่องการวัดระดับของความสามารถ (Level of Performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective - Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย และผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของวอร์เดซ จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 104 - 109) ในส่วนของมิติที่หนึ่ง ในเรื่องของการพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย ในด้านด้านผลผลิตของนโยบาย (Outputs) และ

ด้านผลลัพธ์ของนโยบาย (Outcomes) เข้ามาร่วมศึกษา เพื่อสร้างเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The Success of Policy Implementation) ที่จะใช้ในการศึกษาค้างนี้

จากที่กล่าวมา ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการวัดความสำเร็จในการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้ง 25 แห่ง จะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดจำนวน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Goal - Attainment) (2) ด้านผลผลิตของนโยบาย (Outputs) และ (3) ด้านผลลัพธ์ของนโยบาย (Outcomes)

4. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาค้างนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ได้ทำการแปลงเป้าหมายและแผนงานตามยุทธศาสตร์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ให้ออกมาในรูปของกิจกรรม โครงการ และแนวทางในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นของตน พร้อมทั้งใช้ความสามารถในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

และผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ระดับของผลที่ประชาชนได้รับจากกิจกรรม โครงการ และแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งในการศึกษาค้างนี้ สามารถวัดระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จากตัวชี้วัดจำนวน 3 ด้าน ได้แก่

1) การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย หมายถึง ระดับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นของตน

2) ผลผลิตของนโยบาย หมายถึง หมายถึง ระดับของจำนวนหรือปริมาณการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ได้ดำเนินการจัดให้มีขึ้นในท้องถิ่นของตน

3) ผลลัพธ์ของนโยบาย หมายถึง ระดับของประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ได้ดำเนินการจัดให้มีขึ้นในท้องถิ่นของตน

การวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรที่จะใช้ทำการศึกษาวิจัยจาก 2 ประเด็นหลักที่สำคัญ ได้แก่ (1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory) และ(2) ผลการศึกษกรณีตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น (Best Practices) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในส่วนของแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ ทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยจำนวน 5 ท่าน โดยได้ทำการประมวลแนวคิดเพื่อจัดกลุ่มให้เป็นชุดของตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางการบริหาร (Management Factor) ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะนำไปใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ของ Van C. Horn & Van D. Meter (อ้างแล้ว, p. 445 - 488) ที่ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะประกอบด้วย 6 ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย (3) ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล (4) ปัจจัยด้านลักษณะของตัวแทนที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (5) ปัจจัยด้านสภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และ(6) ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ มีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรดังนี้

1.1 ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านนโยบายขององค์การ (Organization Policy) เนื่องจากจะครอบคลุมในส่วนของกาหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบายให้มีความถูกต้องและชัดเจนอยู่แล้ว

1.2 ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) เนื่องจากจะครอบคลุมในส่วนของทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานของนโยบายที่นำไปปฏิบัติด้วย

1.3 ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้ได้ผล ซึ่งในส่วนนี้ ตามแนวคิดของ Van C. Horn & Van D. Meter ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่การสื่อสารระหว่างหน่วยย่อยต่างๆ ภายในองค์การ การสั่งการ การควบคุมกระบวนการทำงานผ่าน

กฎระเบียบต่างๆ ภายในองค์กร ผู้วิจัยจึงได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้าน โครงสร้าง องค์กร (Organization Structure) เนื่องจากจะครอบคลุมในเนื้อหาตามแนวคิดของ Van C. Horn & Van D. Meter ทั้งหมด

1.4 ปัจจัยด้านลักษณะของตัวแทนที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในส่วนนี้ตามแนวคิดของ Van C. Horn & Van D. Meter ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่คุณภาพ ความสามารถ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์กร รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้วย ผู้วิจัยจึงได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านวัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture) เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรจะเป็นกลไกในการผลักดันให้เห็นถึงคุณลักษณะ ความสัมพันธ์ และความสามารถขององค์กรในภาพรวมทั้งหมด

1.5 ปัจจัยด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ในส่วนนี้ ตามแนวคิดของ Van C. Horn & Van D. Meter ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่ทัศนคติและความตั้งใจในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล ผู้วิจัยจึงจัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องของบุคคลกร (Man) ในองค์กรด้วย

1.6 ปัจจัยด้านสภาวะหรือเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในส่วนนี้ผู้วิจัยไม่ได้นำมาจัดกลุ่มเป็นชุดของตัวแปรเนื่องจากเป็นปัจจัยทางการบริหารภายนอกองค์กร

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Van C. Horn & Van D. Meter ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร (2) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร และ(4) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร

2. ตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management) ของ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian (อ้างแล้ว, p. 481 - 504) ที่ได้กล่าวว่า ปัจจัยหลัก 4 ประการที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (3) ปัจจัยด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบาย และ(4) ปัจจัยด้านความเห็นพ้องต้องกันนโยบาย มีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรดังนี้

2.1 ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านนโยบายขององค์กร (Organization Policy) เนื่องจากจะครอบคลุมในส่วนของการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนอยู่แล้ว

2.2 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ในส่วนนี้ตามแนวคิดของ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่เทคโนโลยีในรูปแบบของวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่จะนำมาช่วยในการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้วิจัยจึงจัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องของวัสดุอุปกรณ์ (Materiel) ในองค์กรด้วย

2.3 ปัจจัยด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบาย ในส่วนนี้ตามแนวคิดของ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่ 2 ส่วนสำคัญคือ ทักษะหรือความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน กับการสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ ที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลสำเร็จ ผู้วิจัยจึงจัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องของทักษะของผู้ปฏิบัติงาน (Man) และการสนับสนุนทรัพยากรในด้านต่างๆ อาทิ วัสดุอุปกรณ์ (Materiel) งบประมาณ (Money) การจัดการ (Management) เป็นต้น

2.4 ปัจจัยด้านความเห็นพ้องต้องกันนโยบาย ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านวัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การจะครอบคลุมทั้งในส่วนของค่านิยม ความเชื่อ และความเห็นพ้องต้องกันนโยบายของสมาชิกในองค์การ

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ตามแนวคิดของ Paul A. Sabatier & Daniel A. Mazmanian ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์การ (2) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร และ(3) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ

3. ตัวแบบทางการจัดการ (The Model of Management) ของ Walter Williams (อ้างแล้ว, p. 531 - 566) ที่ได้กล่าวว่า สมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีสัมฤทธิ์ผลนั้น จะเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลัก 5 ประการ ซึ่งประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ (2) ปัจจัยด้านบุคลากร (3) ปัจจัยด้านงบประมาณ (4) ปัจจัยด้านสถานที่ และ (5) ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ มีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรดังนี้

3.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) เนื่องจากตรงประเด็นอยู่แล้ว

3.2 ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านสถานที่ และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ นั้น ผู้วิจัยได้จัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วจะมีความครอบคลุมในรายละเอียดของทั้ง 4 ปัจจัยดังกล่าวด้วยอยู่แล้ว

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ตามแนวคิดของ Walter Williams ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ และ(2) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร

4. ตัวแบบเชิงบูรณาการ ของวรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 143 - 146) ได้กล่าวไว้ว่า ตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจำนวน 4 ตัวแปร ซึ่งประกอบด้วย (1) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนการควบคุม (2) ด้านสมรรถนะขององค์การ (3) ด้านภาวะผู้นำและ

ความร่วมมือ และ (4) ด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก มีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรดังนี้

4.1 ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนการควบคุมนั้น ผู้วิจัยได้จัดอยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) เนื่องจากจะครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องของการบริหารจัดการ (Management) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทรัพยากรทางการบริหารได้

4.2 ด้านสมรรถนะขององค์กร โดยในส่วนนี้ตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร ได้อธิบายว่า ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะประกอบด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ทำให้ในปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร สามารถจัดออกได้เป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยทางการบริหารด้านโครงสร้างองค์กร (Organization Structure) และปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource)

4.3 ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ นั้น ผู้วิจัยได้จัดอยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านภาวะผู้นำ (Leadership) เนื่องจากประเด็นเรื่องความร่วมมือนั้น จะกล่าวถึงความสามารถของผู้บริหารองค์กรในการใช้ภาวะผู้นำในการจูงใจและสร้างความร่วมมือของพนักงานให้เกิดขึ้นภายในองค์กร

4.4 ด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยไม่ได้นำมาจัดกลุ่มเป็นชุดของตัวแปรเนื่องจากเป็นปัจจัยทางการบริหารภายนอกองค์กร

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยทางการบริหารที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร (2) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร และ (3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ

5. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรของดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 74) จำนวน 6 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร (2) ปัจจัยด้านนโยบายหรือกลยุทธ์ขององค์กร (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหาร (4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีขององค์กร (5) ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหาร และ (6) ปัจจัยด้านสมรรถนะหรือความสามารถขององค์กร มีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรดังนี้

5.1 ปัจจัยด้านเทคโนโลยีขององค์กร ในส่วนนี้ตามแนวคิดของดิน ปรัชญพฤทธิ ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่กระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่จะต้องมีการพึ่งพากันของหน่วยย่อยต่างๆ ภายในองค์กร ผู้วิจัยจึงจัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งเนื้อหาจะมีความครอบคลุมในเรื่องกระบวนการทำงาน (Method) ในการดำเนินงานขององค์กรอยู่ด้วย

5.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะหรือความสามารถขององค์กร ในส่วนนี้ตามแนวคิดของดิน ปรัชญพฤทธิ ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญไปที่ความสามารถของแต่ละองค์กรในการบริหาร

จัดการทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก เพื่อนำมาใช้สนับสนุนในการดำเนินภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้วิจัยจึงจัดให้อยู่ในปัจจัยทางการบริหารด้านทรัพยากรทางการบริหาร (Managerial Resource) ซึ่งเนื้อหาจะมีความครอบคลุมถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรทั้งหมด

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรของตน ประชัญพฤษ์ ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร (2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์กร (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร และ(4) ปัจจัยด้านทรัพยากรการบริหารจัดการ

จากการวิเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 ท่านที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยจึงได้ทำการจัดกลุ่มปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อนำมาสร้างเป็นชุดของตัวแปรต้นที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงผลการการจัดกลุ่มชุดของปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	Van Meter & Van Horn (1975)	Mazmanian & Sabatier (1979)	Walter Williams (1975)	วเรช จันทร์สร (2551)	ติน ปรัชญพฤษ์ (2553)
วัฒนธรรม องค์กร	✓	✓			✓
นโยบาย ขององค์กร	✓	✓			✓
ทรัพยากรทาง การบริหาร	✓	✓	✓	✓	✓
โครงสร้าง องค์กร	✓		✓	✓	✓
ภาวะผู้นำ			✓	✓	

จากตารางข้างต้น ผู้วิจัยจะเลือกใช้ทั้งในส่วนของตัวแปรที่ซ้ำกันและไม่ซ้ำกัน ทำให้ได้ชุดของตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ได้จากการวิเคราะห์ตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จำนวน 5 ตัวแปรได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

องค์การ (2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์การ (3) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร (4) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ และ(5) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ

2. ผลการศึกษากรณีตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับกรณีตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น (Best Practices) เพื่อหาตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น จำนวน 4 แห่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. โครงการ “การเฝ้าระวังการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม” ขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 59 - 60)

เนื่องด้วยในพื้นที่ตำบลกุดน้ำใสมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายแห่ง กระบวนการผลิตของโรงงานเหล่านี้ต่างมีของเสียในปริมาณที่มาก และบ่อยครั้งที่มีการลักลอบปล่อยของเสียดังกล่าวลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะของตำบล ซึ่งนอกจากจะทำให้สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตที่ต้องอาศัยแหล่งน้ำเหล่านี้ต่างล้มตายไปเป็นจำนวนมากแล้ว ยังกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยังชีพด้วยการจับสัตว์น้ำเป็นอย่างมาก

เมื่อแรกเริ่มที่ประชาชนรับรู้ถึงปัญหาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 ก็ได้รวมตัวกันร้องเรียนต่อหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและในระดับจังหวัดมาตรวจสอบและแก้ไข แต่สุดท้ายแล้วก็ไม่สามารถเจรจากับโรงงานอุตสาหกรรมให้รับผิดชอบและหยุดการกระทำดังกล่าวได้ จนในที่สุดสถานการณ์ที่ความรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นเกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มโรงงานกับประชาชนในตำบลในราวเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวในการร่วมมือแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสียอย่างจริงจัง

ในปี พ.ศ. 2541 อบต. กุดน้ำใสจึงได้ร่วมมือกับชุมชนในการตรวจเฝ้าระวังการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอย่างใกล้ชิด ใช้วิธีการประสานงานร่วมกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายโรงงาน ฝ่ายชุมชน หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา และจัดตั้งเป็น “คณะทำงานอาสาสมัครตรวจสอบคุณภาพน้ำ” จำนวน 50 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำ และเฝ้าระวังปัญหามลพิษของแหล่งน้ำพอง โดยที่องค์กรในเครือข่ายได้อบรมถ่ายทอดเทคนิคความรู้และจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือในการตรวจสอบคุณภาพน้ำให้แก่กลุ่มอาสาสมัครดังกล่าว

คณะทำงานแบ่งการทำงานออกเป็น 4 ชุด มีการกำหนดจุดเก็บตัวอย่างน้ำจำนวน 15 จุด กระจายทั่วบริเวณแหล่งน้ำในตำบล มีความถี่ในการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำเดือนละ 1 ครั้ง ในฤดูกาลปกติ และเดือนละ 3 ครั้งในช่วงฤดูฝน จากนั้นจะนำผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำที่ได้

เทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน หากพบปัญหาผิดปกติก็จะแจ้งแก่ อบต. กุดน้ำใส ส่วนราชการและ
โรงงานอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ทันที

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลนิเวศสิ่งแวดล้อมชุมชนขึ้น ณ ที่ทำการของ อบต. กุดน้ำใส
เพื่อทำหน้าที่จัดทำข้อมูลและรายงานระดับคุณภาพของน้ำเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารสิ่งแวดล้อม
อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องโดยใช้ป้ายประกาศ หอกระจายข่าวตำบล และอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์และ
จัดอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง
เพื่อให้ชุมชนร่วมเป็นเครือข่ายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ช่วยกันสอดส่องดูแล และทำหน้าที่
เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกในการรักษาแหล่งน้ำของตำบล

ทั้งนี้ อบต. กุดน้ำใสได้ให้เงินอุดหนุนและความช่วยเหลือด้านสถานที่ บุคลากร และการ
ประสานงานด้านต่าง ๆ ให้แก่กระทำงานอาสาสมัคร ซึ่งนับตั้งแต่มีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือ
ในการอนุรักษ์แหล่งน้ำของชุมชนตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา ส่งผลทำให้ฝ่ายโรงงานเกิดความ
ตระหนักและสำนึกรับผิดชอบในการบำบัดน้ำเสียเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก สามารถป้องกันการลักลอบ
ปล่อยของเสียที่มีได้ผ่านการบำบัดลงสู่แหล่งน้ำได้ อีกทั้งผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำพบว่าอยู่ใน
เกณฑ์มาตรฐานมาโดยตลอด และทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินวิถีชีวิตโดยการจับสัตว์น้ำ
ในแหล่งน้ำpongได้ดังเดิม

ซึ่งผลจากการศึกษาสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า กรณีตัวอย่างนี้สะท้อนให้เห็นอย่าง
ชัดเจนว่าการแก้ไขปัญหาโดยประชาชนแต่เพียงลำพังในช่วงต้นนั้นยังขาดความพร้อมทั้งในเชิง
เทคนิคความรู้และทรัพยากรในการดำเนินการ อีกทั้งยังขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้อง เมื่อเครือข่ายความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น จึงนำไปสู่การ
แลกเปลี่ยนทรัพยากรและการถ่ายทอดเทคนิคความรู้ระหว่างกันและกันภายในเครือข่ายอย่างเห็น
ได้ชัด จนมีส่วนส่งเสริมให้กลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มอาสาสมัครภาคประชาชนมีขีด
ความสามารถในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

2. โครงการ “การจัดการขยะแบบครบวงจร” ของเทศบาลนครนครราชสีมา อำเภอเมือง
จังหวัดนครราชสีมา (จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, 2547, หน้า 20)

การเจริญเติบโตของเมืองนครราชสีมาในราว 20 กว่าปีที่ผ่านมามีผลให้ปริมาณขยะ
เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2543 มีปริมาณขยะสูงถึงประมาณวันละ 210 ตัน เทศบาลนคร
นครราชสีมาจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะสูงถึงปีละประมาณ 39 ล้านบาท และหากเทศบาล
มิได้ดำเนินการป้องกันปัญหาดังกล่าวแล้วนั้น บ่อฝังกลบขยะของเทศบาลก็จะเต็มในระยะเวลาอันใกล้

เมื่อเทศบาลได้ดำเนินการศึกษาถึงองค์ประกอบของขยะที่เกิดขึ้นพบว่า เป็นขยะที่สามารถ
นำกลับไปใช้ใหม่ได้ประมาณร้อยละ 38 และเป็นขยะเปียกร้อยละ 44 เทศบาลจึงได้ริเริ่มแนวคิดใน
การกำจัดขยะแบบครบวงจรขึ้นในปี พ.ศ. 2543 โดยต้องการมุ่งเน้นให้ภาคประชาชนและ

ภาคเอกชนร่วมเป็นเครือข่ายในการดำเนินการเทศบาลได้ดำเนินโครงการเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยจำนวน 9 โครงการตามลำดับดังนี้

- 1) ธนาคารวัสดุรีไซเคิล จัดตั้งขึ้นในปี 2544 ในโรงเรียนและพื้นที่ชุมชนเพื่อส่งเสริมการคัดแยกขยะให้แก่เด็กนักเรียนและประชาชน จวบจนถึงปี 2548 มีธนาคารดังกล่าวจำนวน 37 แห่ง
- 2) การจัดการขยะอันตราย โดยการรณรงค์ให้ประชาชนแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป เช่น หลอดไฟ แบตเตอรี่แห้ง ฯลฯ และจะมีการจัดเก็บเดือนละ 1 ครั้ง
- 3) การจัดการขยะติดเชื้อ โดยมีโรงพยาบาลและสถานพยาบาลต่าง ๆ เข้าร่วมจำนวน 104 แห่ง เทศบาลดำเนินการจัดเก็บทุกวันอังคาร วันพฤหัสบดี และวันอาทิตย์ โดยคิดค่าบริการตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter - Pay Principle : PPP) และว่าจ้างให้บริษัทเอกชนนำไปเผาทำลายด้วยเตาเผาที่ได้มาตรฐาน
- 4) การประชาสัมพันธ์เพื่อลดปริมาณขยะโดยการจัดทำสื่อแผ่นพับ โฆษณา และประกาศข่าวต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนทิ้ง และนำกลับไปใช้ใหม่
- 5) การจัดตั้งทีมงานเฉพาะกิจด้านสิ่งแวดล้อมจากประชาชนและเยาวชนทั่วไปจำนวน 38 คน เพื่อช่วยรณรงค์และร่วมวางแผนจัดการขยะกับเทศบาล
- 6) การอบรมผู้ประกอบการอาชีพรับซื้อขยะของเก่า (ซาเล้ง) เพื่อสร้างแนวร่วมในการจัดเก็บและลดปริมาณขยะ และเพื่อให้จัดเก็บขยะอย่างเรียบร้อย
- 7) การจัดกิจกรรมขยะแลกไข่และขยะแลกบุญ โดยการเชิญชวนให้ประชาชนนำขยะมาแลกไข่หรือเพื่อนำเงินไปทำบุญตามโอกาสสำคัญและเทศกาลต่างๆ
- 8) การทำปุ๋ยหมักจุลินทรีย์ โดยได้จัดอบรมความรู้ในการทำปุ๋ยหมักชีวภาพจากขยะอินทรีย์ให้กับประชาชนในชุมชนต่างๆ รวม 300 ครัวเรือน
- 9) การรับบริจาคสิ่งของที่เหลือใช้ โดยรับบริจาคสิ่งของเหลือใช้จากประชาชน และจะนำกลับมาซ่อมแซมเพื่อให้ใช้ได้ใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อลดปริมาณขยะ และนำไปขายเพื่อนำเงินเข้ากองทุนในการจัดการขยะ

ผลจากการดำเนินโครงการต่างๆ เหล่านี้ในปีแรกช่วยลดปริมาณขยะลงได้ประมาณ 29 ตันต่อวันหรือคิดเป็นร้อยละ 13.5 และเมื่อเทศบาลได้ริเริ่มโครงการทั้งหมดโดยสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2546 ช่วยลดปริมาณขยะลงจากเดิม 210 ตันต่อวันเหลือประมาณ 170 ตันต่อวัน หรือลดปริมาณขยะที่ต้องฝังกลบลงได้ร้อยละ 19 สามารถจัดการขยะติดเชื้อและขยะอันตรายได้อย่างถูกต้องตามหลักสิ่งแวดล้อม และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการคัดแยกขยะและนำไปขายหรือนำไปทำเป็นปุ๋ยหมักชีวภาพ

ซึ่งผลจากการศึกษาสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า จุดเริ่มต้นของปัญหาขยะมีที่มาจากการดำเนินกิจกรรมทั่วไปในระดับครัวเรือนและชุมชน วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ได้ผลสำเร็จประการหนึ่งคือการจัดการกับปัญหาที่ต้นน้ำ ซึ่งก็คือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องในระดับ

ครัวเรือน และระดับชุมชนที่ช่วยลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันนั่นเอง ลักษณะของปัญหาเช่นนี้จึงเอื้อต่อการดำเนินการผ่านเครือข่าย เนื่องจากเครือข่ายการทำงานร่วมกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ มีส่วนสนับสนุนให้มาตรการในการจัดการปัญหาเข้าถึงครัวเรือนและชุมชนในระดับต่าง ๆ ซึ่งในที่สุด ย่อมช่วยจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

3. โครงการ “การบริหารจัดการป่าชุมชนโคกป่าชี” ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองห้าง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, อ้างแล้ว, หน้า 63 - 64)

ป่าโคกป่าชีในพื้นที่ หนองห้าง มีพื้นที่ประมาณ 1,268 ไร่ แต่เดิมนั้นประชาชนโดยรอบได้รับประโยชน์จากป่าในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติ แต่เมื่อชุมชนขยายตัวมากขึ้น และเส้นทางคมนาคมได้รับการพัฒนาที่ดีขึ้น ทำให้มีผู้เข้าใช้ประโยชน์จากป่าดังกล่าวจำนวนมากขึ้น และส่งผลทำให้ป่าโคกป่าชีมีสภาพเสื่อมโทรม อีกทั้งพื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว

ในปี พ.ศ. 2543 หนองห้างจึงได้ดำเนินโครงการบริหารป่าชุมชนโคกป่าชี โดยเริ่มจากการขออนุมัติจากกรมป่าไม้เพื่อให้ประกาศเป็นพื้นที่ป่าชุมชนเป็นลำดับแรก ต่อจากนั้นคณะผู้บริหารของ หนองห้างได้นำปัญหาดังกล่าวเข้าปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรมป่าไม้ ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการป่าชุมชน และมีการจัดตั้งกลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่าขึ้นจำนวน 96 คนเพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาป่า จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครผู้เฝ้าป่าจำนวน 12 คน ในการดำเนินงานของกลุ่มราษฎรอาสาสมัครนั้น มีการจัดชุดลาดตระเวนพื้นที่รอบป่า วันละ 2 รอบ เช้า - เย็น ชุดละ 4 คน มีการจัดตั้งด่านบริเวณด้านหน้าทางเข้าป่าเพื่อเป็นจุดตรวจและจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าหาของป่า โดยจะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการบริหารจัดการของกลุ่มอาสาสมัคร และกำหนดเงื่อนไขว่าผู้ที่เข้าเก็บของป่าจะนำของออกจากป่าเท่าที่สามารถถือติดตัวออกไปได้เท่านั้น

นอกจากนี้ หนองห้างยังได้จัดกิจกรรมการอนุรักษ์ป่าร่วมกับคณะกรรมการดูแลป่าชุมชนและกลุ่มอาสาสมัครฯ เป็นประจำทุกปี อาทิ จัดอบรมการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน และเด็กนักเรียน จัดกิจกรรมปลูกต้นไม้ และจัดทำเส้นทางศึกษาป่า เป็นต้น ผลที่ได้รับจากการบริหารจัดการป่าโดยชุมชนช่วยให้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 60 ป่ามีความชุ่มชื้นสมบูรณ์ขึ้น (สังเกตจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณเห็ด ซึ่งจัดเก็บได้) สามารถป้องกันไฟป่าที่เกิดจากฝีมือของมนุษย์ และจับกุมผู้ลักลอบตัดไม้ได้อย่างทันทั่วทั้งที่

ซึ่งผลจากการศึกษาสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับภาคประชาสังคมมีส่วนสนับสนุนให้การป้องกันและติดตามแก้ไขปัญหาทำได้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง การที่บุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เพียงลำพังคงมีอภายกระทำได้อย่างทั่วถึงเท่าใดนัก เครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนในลักษณะเช่นนี้จึงมีส่วนสนับสนุนให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการได้เป็นอย่างดี

4. โครงการ “ชุมชนปลอดถังขยะ” ของเทศบาลเมืองเขาสามยอก อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี (ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2553, หน้า 174 - 177)

เมื่อปี พ.ศ. 2550 ภาพของขยะที่ล้นถังขยะในชุมชนเทศบาลเมืองเขาสามยอก จังหวัดลพบุรี จะถือว่าเป็นเรื่องปกติที่จะสามารถพบเห็นถังขยะในชุมชนที่มีอยู่ทั้งสิ้น 3,000 ถัง ไม่เพียงพอต่อความต้องการสำหรับรองรับขยะ และชุมชนยังเรียกร้องให้เทศบาลจัดหาถังขยะที่มีขยะตกค้างได้ก่อให้เกิดมลพิษและเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคและแมลงที่เป็นพาหะนำโรค นอกจากนี้ ปริมาณขยะที่มีจำนวนมากต่อวันได้ส่งผลให้สถานที่ทิ้งขยะกลายเป็นกองขยะขนาดใหญ่ใกล้ชุมชนและคาดว่าจะไม่สามารถรองรับการทิ้งขยะต่อไปได้อีกในระยะเวลาไม่เกิน 2 - 3 ปี ปัญหาการเพิ่มของขยะและการขาดแคลนที่ทิ้งขยะจึงเป็นเรื่องท้าทายที่จะแก้ไข

เทศบาลเมืองเขาสามยอก ได้ประชุมประชาคมโดยมีผู้แทนชุมชนประมาณ 500 คนเพื่อรับทราบปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน จากการประชุมประชาคมทำให้ผู้แทนชุมชนรับทราบถึงปัญหาในการบริหารจัดการขยะและตระหนักถึงปัญหาที่จะต้องเผชิญในอนาคตอันใกล้และยากแก่การแก้ไข ซึ่งได้แก่การขาดแคลนที่ทิ้งขยะของชุมชน และรับทราบว่าเป็นภาระของผู้คนในชุมชนที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขร่วมกับเทศบาล

นอกจากนั้นการประชุมประชาคมดังกล่าวยังได้มีการหารือถึงการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาโดยได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ในการดำเนินงานว่า “ชุมชนปลอดถังขยะภายใน 4 ปี” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างชุมชนให้สะอาดปราศจากถังขยะ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวยงามน่าอยู่ และได้กำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ซึ่งเทศบาลเมืองเขาสามยอกจะร่วมกับชุมชนดำเนินการลดปริมาณขยะในครัวเรือนและชุมชนเพื่อลดปริมาณขยะในภาพรวมของเทศบาล โดยการคัดแยกขยะและไม่สร้างขยะออกสู่ชุมชน และลดปริมาณถังขยะในชุมชนลงจนกระทั่งชุมชนปลอดถังขยะ

หลังจากที่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมายและวิธีการดำเนินงานแล้ว ปรากฏว่า ได้มีคำถามและข้อสงสัยจากประชาชนในชุมชนจำนวนมากเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานและความเป็นไปได้ของแนวคิดเพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ดำเนินงานจากหน่วยงานที่ประสบผลสำเร็จ นายกเทศมนตรีเมืองเขาสามยอก (นางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา) ได้นำประชาชนและคณะเจ้าหน้าที่ ตลอดจนทั้งนักเรียนระดับชั้นประถมปีที่ 5 จำนวน 60 คน ไปศึกษาดูงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวิธีการที่นำไปสู่ผลสำเร็จ ได้แก่ การสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนไม่ก่อขยะออกสู่ชุมชน และร่วมกันคัดแยกสิ่งที่ไม่ใช่ขยะ (วัสดุรีไซเคิล และยังมีประโยชน์) ออกจากขยะซึ่งเป็นพิษและใช้ไม่ได้ อีก และถนอมถังขยะออกจากชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้ถนอม ซึ่งการนี้เทศบาลเมืองเขาสามยอกและชุมชนได้ยอมรับแนวทางการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มาเป็นกรอบในการดำเนินงาน โดยเรียกการยอมรับแนวทางการดำเนินงานในครั้งนี้ว่า “ปรัชญาดอนแก้ว” เพื่อเป็นเกียรติแก่หน่วยงานที่ให้การศึกษาดูงาน

หลังจากการศึกษาดูงาน เทศบาลเมืองเขาสามยอกและชุมชนได้ร่วมกันกำหนดแผนดำเนินงานของแต่ละชุมชน โดยให้ประธานชุมชนเป็นผู้ประสานงานและให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการคัดแยกขยะของครัวเรือน และการสร้างจิตสำนึกของคนในชุมชนในการรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชนด้วยการไม่สร้างขยะหรือสิ่งแปลกปลอมออกสู่ชุมชน ตลอดจนขอกความร่วมมือให้ครัวเรือนจัดเก็บขยะ (สิ่งที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกและเป็นพิษที่จะต้องนำไปกำจัดอย่างถูกหลักสุขาภิบาล) ไว้ให้มีชนิดและอยู่ในที่ปลอดภัยเพื่อขอให้เทศบาลมาจัดเก็บตามกำหนด

หลังจากการกำหนดแผนดำเนินงาน เทศบาลและชุมชนก็ได้เริ่มลงมือดำเนินงานในทุกชุมชน โดยในแต่ละเดือนจะมีการจัดให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลการดำเนินงาน มีการทบทวนและเตรียมพร้อมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ประสานงานในชุมชนให้เข้าใจในแนวทางและวิธีการดำเนินงานขยายแนวคิดให้ครัวเรือนในชุมชน การรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

เมื่อการดำเนินงานได้ครบปี ทำให้มีหลายชุมชนสามารถถอนถังขยะออกจากชุมชน และลดรอบการเก็บขยะจากเดิมเก็บทุกวัน เป็นสัปดาห์ละครั้ง และปริมาณขยะในชุมชนลดลง มีหลายชุมชนที่ประสบผลสำเร็จเป็นชุมชนปลอดถังขยะ

จากกรณีศึกษาของเทศบาลเมืองเขาสามยอก จะเห็นได้ว่า การนำแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานแบบเครือข่าย ได้สะท้อนให้เห็นภาพการทำงานโดยที่อาศัย “กลไกการทำงานของระบบราชการ” และ “การริเริ่มและร่วมมือ” จากชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภายนอกในการสนับสนุนข้อมูลและประสบการณ์ดำเนินงานด้วย

ผลจากการศึกษากรณีตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น (Best Practices) ของทั้ง 4 โครงการข้างต้น แสดงให้เห็นว่า เครือข่ายความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในท้องถิ่นนั้น นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากและเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงได้นำปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย (Governing by Network) มากำหนดเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาถึง ปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3. สรุปประเด็นในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และจัดกลุ่มชุดของตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครจาก 2 ประเด็นหลักที่สำคัญได้แก่ (1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory) และ (2) ผลการศึกษากฎตัวอย่างที่ดีของการนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จในระดับท้องถิ่น (Best Practices) และได้นิยามเชิงปฏิบัติการของปัจจัยทางการบริหารไว้ว่า หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงสภาพการณ์และลักษณะการดำเนินงาน ที่ประกอบกันเป็นระบบย่อยภายในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงาน และส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติให้บรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ได้อย่างสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นของตน ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดปัจจัยทางการบริหารที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไว้ 6 ปัจจัยด้วยกันได้แก่ (1) ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ (2) ปัจจัยด้านนโยบายขององค์การ (3) ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากรทางการบริหาร (5) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และ (6) ปัจจัยด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

Daniel R. Denison (1990, p. 2) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และหลักการพื้นฐานซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การและกลุ่มของการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐานเหล่านั้น วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด (1) การผูกพัน (Involvement Hypothesis) (2) การประพจน์ปฏิบัติที่สม่ำเสมอ (Consistency Hypothesis) (3) การปรับตัว (Adaptability Hypothesis) และ (4) ภารกิจที่เหมาะสมขององค์การ (Mission Hypothesis)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999, p. 14 - 15) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง กลุ่มค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติพื้นฐาน ความคาดหวังและความทรงจำร่วมซึ่งกำหนดคุณลักษณะขององค์การและสมาชิก ให้ความรู้สึกถึงความมีอัตลักษณ์แก่สมาชิก กำหนดบรรทัดฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรถึงวิธีการในการดำเนินงานภายในองค์การ และเพิ่มความมั่นคงเสถียรภาพของระบบสังคมภายในองค์การ วัฒนธรรมองค์การแสดงออกทางค่านิยม ท่วงทำนองหลักของภาวะการนำ ภาษาและสัญลักษณ์ กระบวนการปฏิบัติงานประจำและการนิยามของความสำเร็จที่ทำให้้องค์การมีลักษณะเฉพาะ

Edgar H. Schein (2004, p. 17) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง แบบแผนของฐานคติร่วมที่สมาชิกได้รับการเรียนรู้จากองค์กรในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายในองค์กร เมื่อแบบแผนของฐานคติสามารถดำเนินไปได้อย่างดีจนกระทั่งได้รับการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกัน แบบแผนนี้จึงได้รับการถ่ายทอดแก่สมาชิกใหม่ขององค์กร ในฐานะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการรับรู้ การคิดและความรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้น

ติน ประชูปุทธิ (2552, หน้า 283) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อและความเข้าใจที่สมาชิกองค์กรมีอยู่ร่วมกัน

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมที่สมาชิกภายในองค์กรยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้และพัฒนาการขององค์กรในอดีต แล้วถ่ายทอดไปสู่สมาชิกใหม่ที่เข้ามาสู่องค์กร เพื่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเสมือนกลไกในการควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของสมาชิกในองค์กร ทั้งยังช่วยให้้องค์กรทำงานได้อย่างราบรื่น และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีคุณภาพ

2. แนวคิดและทิวแบบวัฒนธรรมองค์กร

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดวัฒนธรรมองค์กรของ Charles B. Handy (1979, p. 13 - 35) มาเป็นตัวแปรในการศึกษาในประเด็นของวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการดำเนินงานไปปฏิบัติ โดย Charles B. Handy ได้เสนอแนวคิดแนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหาร (God of Management) ซึ่งเป็นการใช้ชื่อเทพเจ้าของกรีกทั้งสี่องค์ ได้แก่ (1) เทพเจ้าซีอุส (2) เทพเจ้าอพอลโล (3) เทพเจ้าธิน่า และ (4) เทพเจ้าไดโอนีซุส เป็นสัญลักษณ์ของสไตล์การบริหารและวัฒนธรรมองค์กรต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย โดยพิจารณาจากพฤติกรรมการใช้อำนาจ อิทธิพล การจูงใจ การเรียนรู้ และการสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นของสมาชิก หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นทฤษฎีว่าด้วยความเหมาะสมของแต่ละวัฒนธรรม (Theory of Culture Propriety) ภายใตฐานคติที่ว่า “put the right man on the right job” ซึ่งหมายความว่าควรเลือกคนให้เหมาะกับงาน เพราะบุคลิกนิสัยของสมาชิกมีผลต่อองค์กร และบุคลิกหรือวัฒนธรรมองค์กรก็มีผลต่อสมาชิกเช่นเดียวกัน Charles B. Handy กล่าวว่า ไม่มีวิธีการบริหารหรือวัฒนธรรมใด ๆ ที่ไปผสมผสานกับวัฒนธรรมอื่น ๆ แล้วจะไม่ดีไปเสียหมด นอกจากว่ามันอาจจะไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในช่วงนั้นต่างหาก สิ่งที่บางคนไม่ชอบในวัฒนธรรมอื่น ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่ามันไม่ดี เพียงแต่มันยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องเลือกสมาชิกที่มีบุคลิกหรือพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร และเป็นหน้าที่ของสมาชิกที่จะเลือกองค์กรที่มีวัฒนธรรมสอดคล้องกับ

ตนเอง หรือจะปรับปรุงบุคลิกและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร โดยสไตล์การบริหารงานแต่ละประเภทมีรายละเอียดดังนี้

1) แบบเทพเจ้าซีอุส (Zeus) เทพเจ้าซีอุสเป็นเทพแห่งเทพเจ้าทั้งปวง เป็นเทพแห่งอำนาจและความเข้มแข็ง ชอบใช้อำนาจในการบริหารงาน จึงเป็นตัวแทนของสไตล์การบริหารงานแบบผู้ประกอบการ มีบารมี ความเด็ดขาด และมีความเป็นผู้นำสูงมาก ผู้นำจะบริหารองค์กรด้วยการตัดสินใจที่รวดเร็ว และใช้การสื่อสารระหว่างกันแบบเห็นหน้าก็รู้ใจกัน ดังนั้นศูนย์กลางในการบริหารงานขององค์กรจึงขึ้นกับผู้นำเพียงผู้เดียวเท่านั้น องค์กรที่ยึดหลักบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะการแบ่งภารกิจหน้าที่มาจากศูนย์กลาง โดยแยกเป็นหน่วยย่อยต่าง ๆ อย่างชัดเจน ผู้นำขององค์กรจึงมีบทบาทสูง เป็นผู้กำหนดและควบคุมการปฏิบัติงาน ระบบการทำงานจึงมีความรวดเร็ว ไม่เน้นขั้นตอนหรือรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก โดยมุ่งเน้นความสำเร็จของงานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งสไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะคล้ายกับแนวคิดวัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) ของ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (อ้างแล้ว, p. 14 - 39) แนวคิดวัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) ของ Richard L. Daft (1999, p. 193 - 195) และแนวคิดวัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) ของ Daniel R. Denison (อ้างแล้ว, p. 176 - 196) ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะมีการรวมศูนย์อำนาจที่ผู้นำ ผู้นำเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ ระบบการทำงานมีความรวดเร็ว มุ่งเน้นความสำเร็จหรือผลงานซึ่งถือว่าการสร้างกระบวนการในการตัดสินใจได้อย่างเร็วที่สุด สถานการณ์ใดๆ ก็ตามที่ใช้ความเร็วในการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญ จะเหมาะสมกับวัฒนธรรมรูปแบบนี้ที่สุด วัฒนธรรมรูปแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์ที่เรียกร้องให้มีการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เพราะวัฒนธรรมนี้มองว่าความรวดเร็วสำคัญกว่าการที่จะต้องไปลงรายละเอียดกันให้มาก และมองว่าต้นทุนในความล่าช้าอาจจะสูงกว่าต้นทุนอื่นๆ ทุกชนิด

2) เทพเจ้าอพอลโล (Apollo) เป็นเทพแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีกฎเกณฑ์ในการบริหารงาน และเชื่อมั่นในระบบขั้นตอน วัฒนธรรมรูปแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นผู้มีเหตุผล และทุก ๆ อย่างสามารถถูกนำไปวิเคราะห์ตามหลักของตรรกะ ดังนั้นจึงมองว่ามนุษย์เป็นผู้มีความรับผิดชอบในหน้าที่ รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดีและมีการทำงานเป็นขั้นเป็นตอนที่ชัดเจน วัฒนธรรมรูปแบบนี้จะมีลักษณะของระบบการทำงานแบบเป็นขั้นเป็นตอน (Bureaucracy) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องตำแหน่ง วัฒนธรรมรูปแบบนี้จะมีการวางตำแหน่งของพนักงานไว้เรียบร้อยแล้ว มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน มีความมั่นคง สามารถคาดการณ์ได้ พนักงานเพียงแต่ทำงานตามตำแหน่งของตนเท่านั้น ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง โดยมองว่าอำนาจในการสั่งการและตำแหน่งหน้าที่ มีความสำคัญมากและเป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์กร ซึ่งสไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะคล้ายกับแนวคิด วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) ของ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (อ้างแล้ว, p. 14 - 39) แนวคิด

วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) ของ Richard L. Daft (อ้างแล้ว, p. 193 - 195) และแนวคิดวัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) ของ Daniel R. Denison (อ้างแล้ว, p. 176 - 196) ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะเน้นการยึดระเบียบกฎเกณฑ์ โครงสร้างการทำงานเป็นทางการสูง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน มีความมั่นคง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง

3) เทพีอาธีน่า (Athena) เป็นเทพสตรีแห่งการรังสรรค์ ผู้มีพลังและพรสวรรค์ และยอมรับฝีมือและความชำนาญของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้นเป็นตัวเกณฑ์วัดขององค์กร เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นไปที่ภารกิจขององค์กรเป็นหลัก ชอบการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน องค์กรรูปแบบนี้จึงมีลักษณะแบบเครือข่ายที่ไม่แข็งตึง แต่มีโครงสร้างที่หลวม และแต่ละหน่วยงานของโครงสร้างดังกล่าวนี้ มักจะมีอิสระ ไม่ได้ฟังคำสั่งจากใคร แต่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน การบริหารงานรูปแบบนี้ถือว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยทักษะตนเอง โดยเฉพาะ ต้องใช้ความสามารถของตนเองจริง ๆ ความอาวุโส อายุงาน การใช้เส้นสาย ไม่นับว่าเป็นคุณค่ามากเท่ากับความสามารถในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งสไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะคล้ายกับแนวคิดวัฒนธรรมสัมพันธ์แก๊งกูล (The Clan Culture) ของ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (อ้างแล้ว, p. 14 - 39) แนวคิดวัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) ของ Richard L. Daft (อ้างแล้ว, p. 193 - 195) และแนวคิดวัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) ของ Daniel R. Denison (อ้างแล้ว, p. 176 - 196) ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะเน้นการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นไปที่ภารกิจ โดยไม่เน้นกฎระเบียบ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร สไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะของวัฒนธรรมที่เน้นไปที่ภารกิจ ไม่เน้นกฎระเบียบ แต่จะมุ่งบูรณาการสมาชิกที่มีศักยภาพมาร่วมกันทำงานเป็นทีม ในลักษณะวัฒนธรรมแบบกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ทำให้ระบบการทำงานจึงมีความยืดหยุ่นสูง และมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา การบริหารงานจะมุ่งเน้นที่ความสามารถในการแก้ปัญหาไปตามสถานการณ์ ไม่ได้ทำเป็นแบบอย่างสำเร็จรูป

4) เทพเจ้าไดโอนิซุส (Dionysus) เป็นเทพแห่งเหล้าไวน์และดนตรี มีความเป็นตัวของตัวเองมาก รักความเป็นอิสระและมีความเป็นปัจเจกสูง มักทำอะไรตามแบบตนเอง ฟังพาดตนเอง และคิดด้วยตนเอง โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตน เป็นวัฒนธรรมที่ไม่ยอมรับการมี “นาย” นอกจากการเข้าร่วมมือกับผู้บังคับบัญชาเพื่อทำให้บรรลุเป้าหมาย องค์กรที่มีวัฒนธรรมแบบนี้จึงมักคอยสนับสนุนในสิ่งที่จำเป็นแก่สมาชิก เพื่อการบรรลุเป้าหมายการทำงานของสมาชิกแต่ละคน ระบบการทำงาน จึงมีลักษณะที่ต้องรู้เรื่องนั้นจริงอย่างลุ่มลึก และไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ กติกาที่ไม่สำคัญต่อการอยู่รอดขององค์กร แต่จะเน้นคุณภาพของผลงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น ซึ่งสไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะคล้ายกับแนวคิดวัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) ของ Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (อ้างแล้ว, p. 14 - 39) แนวคิดวัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability

Culture) ของ Richard L. Daft (อ้างแล้ว, p. 193 - 195) และแนวคิดวัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) ของ Daniel R. Denison (อ้างแล้ว, p. 176 - 196) ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การที่กล่าวมาข้างต้น จะเน้นความเป็นอิสระ ลดการควบคุมให้น้อยลง ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ แต่เน้นคุณภาพของผลงานเน้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการปรับเปลี่ยนสไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะที่เน้นไปที่ความเป็นตัวของตัวเองก่อนและเน้นการให้อิสระ ยึดฐานคิดว่า ค่าของตนอยู่ที่ผลของงาน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ชาญฉลาด เพราะให้คุณค่ากับทักษะหรือความชำนาญของบุคคล และดึงเอาความสามารถนั้น ๆ มาแสดงให้ประจักษ์ได้ดีที่สุดในการทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดการรับรู้ ความเข้าใจ และการยอมรับในแนวทางการประพฤติปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งสามารถดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์การของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ วัฒนธรรมองค์การรูปแบบใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครทั้ง 25 แห่งไปปฏิบัติ เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. แบบเทพเจ้าซีอุส (Zeus) ลักษณะคือ มีการแบ่งภารกิจหน้าที่มาจากศูนย์กลาง โดยแยกเป็นหน่วยย่อยต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการรวมศูนย์อำนาจที่ผู้นำ ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีบทบาทสูง เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และควบคุมการปฏิบัติงาน ระบบการทำงานจึงมีความรวดเร็ว ไม่เน้นขั้นตอนหรือรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก แต่จะมุ่งเน้นที่ความสำเร็จของการดำเนินงานเป็นหลัก ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารทั้งหมด (2) การชี้แนะวิธีการปฏิบัติงานจากผู้บริหาร (3) การมุ่งเน้นความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และ(4) การเน้นผลสำเร็จหรือผลงานตามที่กำหนด

2. แบบเทพเจ้าอพอลโล่ (Apollo) ลักษณะคือ มุ่งเน้นระบบการทำงานแบบเป็นขั้นเป็นตอน เน้นการยึดระเบียบกฎเกณฑ์ มีการกำหนดตำแหน่งและบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน โดยอำนาจในการสั่งการและตำแหน่งหน้าที่ มีความสำคัญมากและเป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างการทำงานมีความเป็นทางการสูง มีความมั่นคง และไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง

ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การยึดระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงาน (2) เน้นการปฏิบัติงานตามลำดับขั้นตอน (3) เน้นการประสานงานตามโครงสร้างการบริหาร และ(4) หลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน

3. แบบเทพีเอธีน่า (Athena) ลักษณะคือ มุ่งเน้นไปที่ภารกิจเป็นหลัก ไม่เน้นกฎระเบียบมากนัก โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมีความยืดหยุ่นสูง มีอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เน้นการทำงานเป็นทีมการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม (2) การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน (3) สนับสนุนให้มีการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกัน และ (4) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร

4. แบบเทพเจ้าไดโอนิซุส (Dionysus) ลักษณะคือ เน้นความเป็นอิสระ มีการลดการควบคุมให้น้อยลง ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์เลย แต่จะเน้นคุณภาพของผลงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น ให้คุณค่ากับทักษะหรือความชำนาญของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สนับสนุนให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการปรับเปลี่ยนที่ดีขึ้น ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) ให้อิสระในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ (2) ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ แต่เน้นคุณภาพของผลงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น (3) สนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน และ(4) ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติงานใหม่ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายขององค์การ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

David Easton (1953, p. 129) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคมทั้งมวลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้อธิบายว่าผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือรัฐบาล ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าของสังคม

Thomas R. Dye (1984, p. 1) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ โดยได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิ การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดในสังคม และความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James E. Anderson (1994, p. 5 - 6) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และอธิบายว่านโยบายเป็นแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายจะต้องเกี่ยวกับ

สิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะทำให้เกิดผลของนโยบาย

กุลชน ธนาพงศธร (2540, หน้า 568 - 569) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้โดยการสังเคราะห์ความหมายของนักวิชาการไว้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มความหมายแรก นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะใด หรือเป็นรัฐบาลในระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น ก็ถือว่าเป็นนโยบายทั้งสิ้น เป็นการมุ่งเน้นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ

กลุ่มความหมายที่สอง เป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะกระทำหรือห้ามมิให้กระทำ เป็นการตัดสินใจที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำเอาไปเป็นวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องและสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

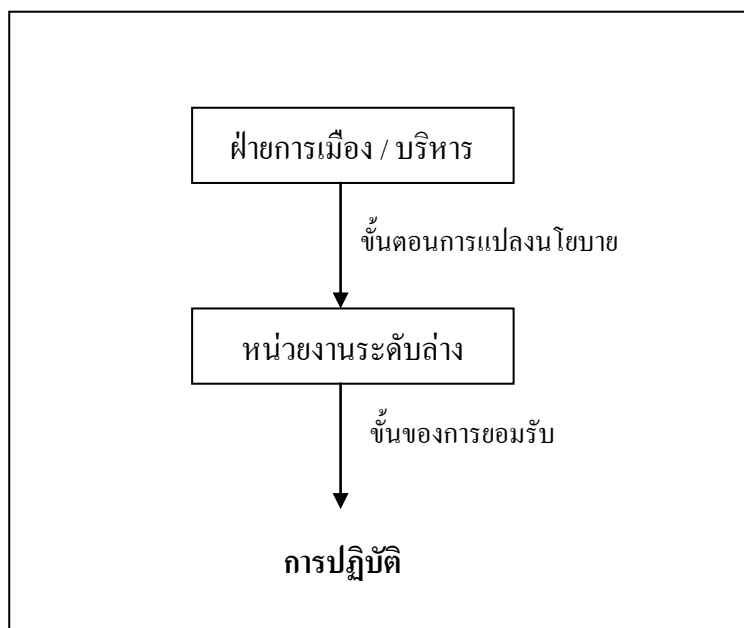
กลุ่มความหมายที่สาม เป็นแนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่า มรรควิธี (Means) ที่จะก่อให้เกิดการกระทำขึ้นเช่น แผน แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

จากการให้ความหมายนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการรวบรวมและประมวลนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะโดยสุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 48 - 57) ทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้พอจะเทียบเคียงความหมายและลักษณะของนโยบายขององค์การได้ว่า นโยบายขององค์การเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือโครงการขององค์การ เพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Paul Berman (1978, p. 157 - 184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและกล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) คือการที่หน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายออกมา และจะต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ ดังภาพประกอบที่ 9



ภาพประกอบที่ 9 แสดงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 144)

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการกำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Paul Berman ยังกล่าวว่า การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ที่เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า “Path of Micro - Implementation” ซึ่งมาจากสมมุติฐานว่า ปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติงานในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอาศัยการตัดสินใจที่เป็นลำดับต่อเนื่อง

ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Paul Berman มาเป็นแนวทางหลักในการศึกษา โดยจะมุ่งศึกษาลงไปเฉพาะในส่วนของขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เนื่องจากจะเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

ครั้งนี้โดยตรง ซึ่ง Pual Berman ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรมคือ (1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชื่อนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ นโยบายนั้นก็เลยจะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะทำให้ความใส่ใจต่อนโยบายนั้น ขั้นตอนต่อมาคือ (2) การแสวงหาความสนับสนุนซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ในส่วนนี้วรรเดช จันทรศร (อ้างแล้ว, หน้า 40 - 41) ได้อธิบายสรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ไว้ 3 รูปแบบ คือ (1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non Implementation) หมายถึง ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ (2) การยอมรับสภาพการปฏิบัติ (Cooptation) หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น และ (3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม ซึ่งอาจเกิดจากความพร้อมของแต่ละพื้นที่

3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลาในนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า

นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดอย่างต่อเนื่องนี้อาจกล่าวได้ว่าจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งซึ่งขึ้นไปทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมอย่างละเอียดรอบคอบต่อไป นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับ โครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability)

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายขององค์กร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของนโยบายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง การกำหนดแนวทางในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง เพื่อนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยจะมุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การพิจารณา รับและสนับสนุนนโยบาย การสร้างการยอมรับจากผู้ปฏิบัติ และการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและสำเร็จคล่องตรงตามเป้าหมายของนโยบาย

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านนโยบายขององค์กรของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคขั้นตอนใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้ง 25 แห่งไปปฏิบัติ เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 3 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) ลักษณะคือ การดำเนินกิจกรรมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งในการพิจารณารับนโยบาย ซึ่งจะเป็นการพิจารณาถึงความเหมาะสม ความสำคัญเร่งด่วน และการสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แล้วจึงทำการแสวงหาความสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารงานให้เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) ความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับเป้าหมายของกิจกรรมที่จัดขึ้น (2) การจัดลำดับ

ความสำคัญของนโยบาย (3) การสร้างการยอมรับในนโยบายจากผู้ปฏิบัติงาน และ(4) การแสวงหาความสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ลักษณะคือ การดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งในการปรับเปลี่ยนนโยบายที่ได้มีการยอมรับแล้วให้ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง พร้อมทั้งแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เข้ากับแผนงาน หรืออาจจะปรับแผนงานให้เข้ากับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (2) การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน (3) การปรับแนวทางการปฏิบัติงานให้เหมาะสมบริบทของพื้นที่ และ(4) การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการปฏิบัติงาน

3. ขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ลักษณะคือ การดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งในการสร้างความต่อเนื่อง และความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนนโยบายนั้นได้ถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับให้เป็นหน้าที่ประจำ รวมไปถึงสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความผูกพันและยอมรับนโยบาย อันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย (2) การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (3) การดำเนินงานที่เป็นประจำ และ(4) การดำเนินงานแบบยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหาร

1. ความหมายของทรัพยากรทางการบริหาร

William T. Greenwood & etc. (1988, p. 33) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรทางการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) เพื่อช่วยให้การดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์

Herbert A. Simon (1997, p. 1) กล่าวว่า ทรัพยากรทางการบริหารเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีองค์ประกอบสำคัญคือ 7 M's คือ บุคลากร (Man) เงิน (Money) การบริหารทั่วไป (Management) การบริการประชาชน (Market) คุณธรรม (Moral) ข้อมูลข่าวสาร (Message) การวัดผล (Measurement)

Samuel C. Certo & S. Trevis Certo (2009, p. 32), ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหารควรประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) กระบวนการ (Method) การตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine)

สมคิด บงโม (2552, หน้า 63 - 64) ได้ทำการศึกษาและสรุปแนวคิดของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านเกี่ยวกับทรัพยากรในการบริหารไว้ว่า การจัดการหรือการบริหารกิจการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีทรัพยากรอันเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการจัดการ โดยทั่วไปถือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญของการจัดการมีอยู่ 4 ประการ ซึ่งรู้จักกันในนามของ 4 M ได้แก่ (1) คน (Man) เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์กรนั้น ๆ (2) เงิน (Money) ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (3) วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึงอุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ด้วย และ(4) ความรู้ด้านการจัดการ (Management) หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ ปัจจัยในการบริหารทั้ง 4 ประการนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการ เพราะประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และคุณภาพของปัจจัยดังกล่าวนี้

นอกจากนี้ยังพบว่า ในด้านธุรกิจเอกชนหรือการจัดการธุรกิจ ได้กล่าวถึงปัจจัยของการจัดการไว้ว่ามี 6 M โดยเพิ่มเรื่องตลาดจำหน่ายสินค้าและเครื่องจักรสำหรับผลิตสินค้า แต่ในปัจจุบันปัจจัยของการจัดการยุคใหม่มีกล่าวไว้ถึง 8 ประการ หรือ 8 M โดยเพิ่มปัจจัยอีก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านวิธีการทำงานและปัจจัยด้านเวลา ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. คน (Man) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
2. เงิน (Money) สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
3. วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ อุปกรณ์ เครื่องใช้ และอาคารสถานที่
4. ความรู้ด้านการจัดการ (Management) หมายถึงความรู้เกี่ยวกับการจัดการ
5. ตลาด (Market) เป็นที่สำหรับจำหน่ายสินค้าและบริการ
6. เครื่องจักรกล (Machine) ใช้สำหรับผลิตสินค้าและบริการ
7. วิธีการทำงาน (Method) หมายถึงวิธีหรือขั้นตอนในการทำงาน
8. เวลา (Minute) หมายถึงเวลาในการดำเนินงาน

จากความหมายของทรัพยากรทางการบริหารที่นักวิชาการหลายๆ ท่าน สามารถสรุปได้ว่า ทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่องค์กรจะต้องใช้ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งทรัพยากรการบริหาร (Managerial Resource) อย่างน้อยควรต้องประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ที่เรียกว่า 4 M ซึ่งได้แก่ (1) บุคลากร (Man) (2) เงินทุน (Money) (3) วัสดุสิ่งของ (Materials) (4) การจัดการ (Management) อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการพิจารณาเพิ่มปัจจัยที่เป็นทรัพยากรทางการบริหารขึ้นอีกตามมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน และตามลักษณะขององค์กรที่ทำการศึกษา อาทิ กระบวนการ (Method) การตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) คุณธรรม (Moral) ข้อมูลข่าวสาร (Massage) และการวัดผล (Measurement) เป็นต้น

2. ปัจจัยทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทรัพยากรทางการบริหารที่เรียกว่า 6 M ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน อาทิ Samuel C. Certo & S. Trevis Certo (อ้างแล้ว, p. 32), Herbert A. Simon (อ้างแล้ว, p. 1), ดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 75) และสมคิด บางโม (อ้างแล้ว, หน้า 63 - 64) เป็นต้น ซึ่งจะประกอบด้วย (1) บุคลากร (Man) (2) เงินทุนหรืองบประมาณ (Money or Budget) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) การจัดการ (Management) (5) การตลาด (Market) (6) กระบวนการทำงาน (Method) ซึ่งแต่ละปัจจัยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 บุคลากร (Man) การที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรในองค์กรจะมีบทบาทสำคัญในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดการ การจัดการเกี่ยวกับบุคคล การประสานงาน และการควบคุมงาน ตลอดจนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการบริหารจัดการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุ อุปกรณ์หรือเครื่องจักร ทำให้ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) ได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (The Human Resources Management : HRM) จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรเป็นอย่างมาก การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับบุคคลที่ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์กร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยมีภารกิจหลัก ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดงานหรือออกแบบงาน การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลพนักงาน การฝึกอบรมและพัฒนา ค่าตอบแทน สุขภาพและความปลอดภัย การพ้นจากงานของพนักงาน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จากความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมา ทำให้ทุกองค์กรจำเป็นต้องทำการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมงาน โดยการสรรหา จูงใจ และคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับองค์กร และเมื่อบุคลากรเข้ามาทำงานแล้ว องค์กรมีหน้าที่ในการธำรงรักษาให้สมาชิกขององค์กรมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีและมีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร เสริมสร้างสุขอนามัย และส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อให้บุคลากรมีความพร้อมในการทำงานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันจะส่งผลให้สมาชิกในองค์กรทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจในการทำงานให้กับองค์กรอย่างเต็มที่

2.2 เงินทุนหรืองบประมาณ (Money or Budget) นับได้ว่าเป็นปัจจัยของทุกองค์กรที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน เป็นทรัพยากรการบริหารที่ช่วยสนับสนุนให้กลไกอื่นๆ

ในระบบการบริหารมีความคล่องตัว และเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการได้มาซึ่งทรัพยากรพื้นฐานด้านอื่นๆ ขององค์การ อาทิ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร วัสดุคิบ การจ้าง และแรงงาน เป็นต้น เงินทุนหรืองบประมาณจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยให้องค์การสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้นการบริหารเงินจึงมีประโยชน์ต่อองค์การด้านการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคคล การประสานงานและการควบคุมงาน ซึ่งการบริหารเงินขององค์การในภาครัฐมักจะนิยมเรียกว่า การบริหารงบประมาณ สอดคล้องกับแนวคิดของ Jhon M. Nicholas (2004) ได้กล่าวไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนในการใช้จ่ายทางการเงินขององค์การสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การ และต้องคำนึงถึงงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการขององค์การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และอาจกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน เพื่อช่วยสนับสนุนให้กิจการสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด และสอดคล้องกับแนวคิดของชวงส์ ฉายะบุตร (อ้างแล้ว, หน้า 323) ได้ให้ความหมายของการบริหารงบประมาณไว้ว่า หมายถึง แผนงานหรืองาน สำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน ส่วนการตั้งงบประมาณคือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ซึ่งการจัดทำงบประมาณจะช่วยให้กิจการมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นนอน และเหมาะสมในการดำเนินงานอันเป็นประโยชน์และช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เงินทุนหรืองบประมาณเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่มีความสำคัญอย่างมากในการช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของทุกองค์การ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง จึงควรที่จะแสวงหาแนวทางในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ มีการวางแผนทางการเงินให้เป็นระบบ และสอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการบริหารงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.3 วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึงถึง สิ่งของ เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนจนถึง เครื่องจักร เครื่องยนต์ วัสดุคิบ สินค้าสำเร็จรูป รวมทั้งที่ดินและอาคารสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์การ โดยองค์การต้องดำเนินการบำรุงรักษา และจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยให้วัสดุอุปกรณ์มีความพร้อมสำหรับการทำงานอยู่เสมอ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งในการบริหารงานภาครัฐจะเรียกการบริหารจัดการวัสดุสิ่งของต่างๆ ว่า “การบริหารงานงานพัสดุ” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้กิจการสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทุกองค์การต่างก็พยายามที่จะคิดค้นวิธีการที่จะแสวงหาพัสดุมานำใช้ได้ตามปริมาณ คุณภาพ เวลา และสถานที่ที่ต้องการอย่างเหมาะสม ทำให้ผู้บริหารองค์การจะต้องจัดให้มีการบริหารพัสดุ ซึ่งเป็นการนำเอาวิทยาการหรือศิลปะในการบริหาร

มาใช้ในการจัดการพัสดุต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานและที่มีอยู่ในคลังให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้เกิดสภาพความคล่องตัวในการดำเนินงานและช่วยลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดจากการจัดหา เก็บรักษา และเคลื่อนย้ายพัสดุ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและมีความหมายต่อการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทุกองค์การซึ่งมีความต้องการใช้ทรัพยากรจึงต้องหาวิธีใช้ ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้การบริหารงานพัสดุจะมีความสัมพันธ์และ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงบประมาณขององค์กรด้วย จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ ว่า การบริหารงานพัสดุมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างมาก วัสดุสิ่งของหรือ พักเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่ทุกองค์การต้องลงทุนซื้อมาใช้ในองค์การของตน ทำให้ต้องมี การควบคุมและบริหารจัดการให้มีการใช้พัสดุต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นปัจจัยที่จะช่วย สนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และช่วยให้้องค์การสามารถดำเนินงานให้ บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 การจัดการ (Management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่างๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร ซึ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาด และคุ้มค่า (Cost - Effective) ส่วนการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น (Effective) หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right Decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, สุดา สุวรรณภิญโญ, ชวลิต ประภวานนท์ และสมศักดิ์ วานิช ยากรณ์, 2545, หน้า 18) หรือในอีกแนวหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการจัดการ หมายถึง กระบวนการของ การมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ (Samuel C. Certo, 2000, p. 555) หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันใน กลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ James L. Gibson & etc (2003, p. 16 - 19) John R. Schermerhorn (1999, p. G - 6) และ Gary Dessler (1998, p. 679) ที่มีความเห็นตรงกันและได้แบ่งหน้าที่ของการ บริหารจัดการออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การวางแผน (Planning) การวางแผนเป็นกระบวนการในการ กำหนดวัตถุประสงค์และพิจารณาแนวทางเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวบรวมกิจกรรมทางการบริหาร เพื่อเปลี่ยนให้อยู่ในรูป ของแผนที่กำหนดไว้เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจหน้าที่ 3) การนำ (Leading) หรือการ สั่งการเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติและควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ เป็นเรื่องของความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ให้้องค์การประสบความสำเร็จตามต้องการ 4) การควบคุม (Controlling) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของ

องค์กรแล้ว หรือจะต้องกระทำการอย่างใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ได้ในอนาคต จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการ เป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยการจัดการนั้นเป็นทั้งศาสตร์ที่ต้องใช้องค์ความรู้ (Body of Knowledge) จากหลักการและกระบวนการศึกษาที่ได้ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นทั้งศิลปะที่ต้องอาศัยการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม เทคนิคในการจัดองค์กร และการนำความสามารถของสมาชิกในองค์กรมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น เพื่อนำพาองค์กรให้สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.5 การตลาด (Marketing) Phillip Kotler (2000, p. 5) ได้ให้คำจำกัดความของการตลาดไว้ว่า หมายถึง การหาและการสนองความต้องการของมนุษย์ของสังคม และมองการตลาดว่าเป็นงานเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ การส่งเสริม การผ่านสินค้าและบริการ ไปยังลูกค้าหรือผู้บริโภค ซึ่งสอดคล้องกับสมาคมการตลาดแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Marketing Association : AMA) ที่ได้นิยามไว้ว่า การตลาด หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางธุรกิจ ซึ่งจะมีผลทำให้สินค้าหรือบริการเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิต ไปยังผู้บริโภคหรือผู้ใช้ ปัจจุบันองค์กรทุกประเภทไม่เพียงแต่องค์กรภาคธุรกิจเท่านั้น แม้แต่ “องค์กรที่ทำงานโดยไม่แสวงหากำไร” หรือ “องค์กรอาสาสมัครเอกชน” (Non Governmental Organizations : NGO) ก็ได้นำวิธีการตลาดมาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตนไม่มากนักน้อย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรการกุศลเช่น สภากาชาด มูลนิธิสายใจไทย ได้ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อจูงใจให้ประชาชนบริจาคสมทบทุน ตลอดจนถึงองค์กรภาครัฐก็ได้มีการนำแนวคิดทางการตลาดไปปรับใช้ในการบริหารงานขององค์กรเช่นเดียวกัน อาทิ สมาคมวางแผนครอบครัว หน่วยควบคุมและต่อต้านยาเสพติด โครงการคุ้มครองและอนุรักษ์สัตว์ป่า องค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นนอกจากหน่วยงานทุกประเภทต้องอาศัยวิธีการทางการตลาดแล้ว การตลาดยังอำนวยประโยชน์ที่สำคัญแก่สังคมในด้านต่าง ๆ อาทิ การตลาดช่วยเพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน ก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน และการตลาดเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยแก้ไขความจนของประเทศ โดยไม่ปล่อยให้เศรษฐกิจของประเทศเป็นไปตามยถากรรม เป็นต้น การตลาดที่มีประสิทธิภาพจะสามารถมีอิทธิพลก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง นั่นคือจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโต และสนับสนุนในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาโดยกว้างขวางออกไปตัวอย่างเช่น ถ้ากิจการรถไฟได้มุ่งการตลาดมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้ประโยชน์ของการบริการเพื่อการท่องเที่ยว การขนส่งสินค้า การศึกษา การหมุนเวียนของเงินตรา การไปมาหาสู่กันได้และอีกมากมาย ดังนั้นทุกองค์กรจึงจำเป็นที่จะต้องคิดค้นและพัฒนาการบริหารการตลาดขององค์กร เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.6 กระบวนการทำงาน (Method) หมายถึง ลำดับขั้นของการปฏิบัติงานที่ได้เลือกกระทำ เพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งรวมถึงเส้นทาง พฤติกรรม กิจกรรม วิธีการ วิธีปฏิบัติ และการกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ ซึ่งกระบวนการทำงานจะมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยการผสมผสานบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารเข้าด้วยกัน ซึ่งในอดีตได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการทำงานหรือกระบวนการทางการจัดการ อาทิเช่น หลัก POCCC ของ Henri Fayol (John Sheldrake, 1996, p. 53 - 55) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การตั้งการบังคับบัญชา (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ(5) การควบคุม (Controlling) หลัก POSDCoRB ของ Luther Gulick & Lyndall Urwick (Luther Gulick, 2007, p. 79 - 87) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน(Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การจัดตัวบุคคล (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงานผล (Rporting) และ(7) การงบประมาณ (Budgeting) หลักPOSDC ของ Harold D. Koontz & Cyril O'Donnell (1972, p. 45) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) และ(5) การควบคุมการทำงาน (Controlling) หรือหลัก POSDCIR ของ Ernest Dale (1968, p. 98) ที่ได้มีความเห็นเหมือนกับ Harold D. Koontz & Cyril O'Donnell ใน 5 ขั้นตอนแรก (POSDC) และได้เพิ่มเข้าไปอีก 2 ขั้นตอน (IR) คือ (1) การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation) และ(2) การเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation) เหล่านี้เป็นต้น จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการทำงาน (Method) เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันทั่วทั้งองค์การ เป็นขั้นตอนของกิจกรรมที่เรียงกันอย่างเป็นระบบและช่วยระบุภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในองค์การ ว่าภารกิจที่จะต้องทำคืออะไร ต้องทำภารกิจใดก่อน - หลัง ต้องทำอะไรบ้าง และใครเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งกระบวนการทำงานต้องอาศัยการผสมผสานของคน เครื่องจักร เทคนิค และระบบการบริหารจัดการที่ดี กระบวนการทำงานอาจถูกกำหนดในรูปของ กระบวนการหรือแผนการปฏิบัติงาน กระบวนการบริหารผลงาน กระบวนการวัดผลการดำเนินงาน หรือ กระบวนการพัฒนาองค์การ อย่างไรก็ตามหนึ่งก็ได้ ซึ่งแต่ละองค์การจะต้องแสวงหาแนวทางในการพัฒนากระบวนการทำงานขององค์การให้มีความทันสมัย เหมาะสมกับบริบทขององค์การและสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหาร

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของทรัพยากรทางการบริหารไว้ว่า หมายถึง องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ซึ่งจะช่วยในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงาน และสนับสนุนให้การ

ดำเนินกิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ซึ่งจะประกอบด้วยปัจจัยทั้งหมดจำนวน 6 ด้าน ได้แก่ (1) บุคลากร (Man) (2) เงินทุนหรืองบประมาณ (Money or Budget) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) การจัดการ (Management) (5) การตลาด (Market) และ(6) กระบวนการทำงาน (Method)

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านทรัพยากรทางการบริหารของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ แนวทางการพัฒนาทรัพยากรทางการบริหารในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้ง 25 แห่งไปปฏิบัติ เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งประกอบไปด้วยการพัฒนาทรัพยากรทางการบริหารใน 6 ปัจจัย ได้แก่

1. บุคลากร (Man) ลักษณะคือ การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่และพนักงานของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (The Human Resources Management : HRM) ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของพนักงานในการปฏิบัติงาน และ(2) การสรรหา คัดเลือก และบรรจุพนักงานให้เหมาะสมกับภารกิจที่กำหนดไว้

2. เงินทุนหรืองบประมาณ (Money or Budget) ลักษณะคือ การพัฒนาระบบการใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพ มีการวางแผนทางการเงินให้เป็นระบบ และสอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการบริหารงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การสนับสนุนด้านงบประมาณในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ และ(2) การพัฒนาระบบการเบิกจ่ายงบประมาณให้มีความสะดวก รวดเร็ว และคล่องตัว

3. วัสดุสิ่งของ (Material) ลักษณะคือ การพัฒนาระบบการบริหารงานพัสดุให้เกิดความคล่องตัว มีการบำรุงรักษา และควบคุมการใช้พัสดุอย่างมีประสิทธิภาพอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการจัดหาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพ และทันสมัย พร้อมสำหรับการปฏิบัติงาน และ(2) มีการบำรุงรักษาอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน

4. การจัดการ (Management) ลักษณะคือ การพัฒนาระบบในการออกแบบการใช้ทรัพยากรและการทำงานร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การพัฒนาระบบการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การอย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า และ(2) การพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานให้เหมาะสม ถูกต้อง รวดเร็ว และสอดคล้องกับภารกิจ

5. การตลาด (Market) ลักษณะคือ การพัฒนาระบบการบริหารการตลาด เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็น

ในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การใช้ความต้องการของประชาชนเข้ามาช่วยปรับปรุงการปฏิบัติงาน และ(2) การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจ

6. กระบวนการทำงาน (Method) ลักษณะคือ การพัฒนากระบวนการทำงานขององค์การ ให้มีความทันสมัย เหมาะสมกับบริบทของภารกิจและสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การกำหนดกระบวนการมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และ(2) การลดขั้นตอนต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการติดต่อประสานงานและการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ

1. ความหมายของโครงสร้างองค์การ

Fremont F. Kast & James E. Rosenzweig (1985, p. 205) กล่าวว่าไว้ว่า โครงสร้างองค์การทำให้เกิดกรอบแนวทางที่เป็นทางการสำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย โครงสร้างซึ่งเกี่ยวข้องกับ การแบ่งงานออกเป็น ส่วน หรือเป็นงานย่อยในระดับปฏิบัติ และกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานเหล่านั้น เปรียบได้กับ โครงกระดูกในร่างกายที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะ (Way) ของการแบ่งงานและการประสานกิจกรรมในองค์การ

Stephen P. Robbins (1990, p. 82 - 83) กล่าวว่าไว้ว่า โครงสร้างองค์การจะแสดงถึงการแบ่งส่วนงาน การกำหนดงานที่แต่ละส่วนงานต้องรับผิดชอบ การกำหนดและอธิบายบทบาทของงาน (Work Roles) และความสัมพัทธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้น ทั้งในด้านการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสาร และอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งช่วยทำให้สมาชิกขององค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วรณารถ แสงมณี (2544, หน้า 4) ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่าคือ วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งสรรทรัพยากรต่าง ๆ และการกำหนดวิธีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาในระหว่างกลุ่มคน รวมไปถึงกลไกของระบบการประสานงานที่เป็นทางการและวิธีการที่จะต้องเกี่ยวข้องกันตามแบบแผนที่ได้มีการกำหนดและวางเอาไว้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2552, หน้า 378) ได้ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนย่อยขององค์การที่บ่งชี้ให้เห็นว่าใครรับผิดชอบอะไร

จากความหมายที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าโครงสร้างองค์การเป็นกรอบที่ช่วยกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะแสดงถึงความสัมพันธ์ของระบบการควบคุม การติดต่อ การประสานงาน และขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการทำงานภายในองค์การ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน และช่วยให้สมาชิกภายในองค์การ ทราบถึง

แนวทางในการดำเนินงานที่จะต้องประสานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์กร

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์กรของ Henry Mintzberg (1983, p. 157 - 279) นักวิชาการบริหารชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอแนวคิดการออกแบบองค์กรตามลักษณะการประสานงาน ซึ่ง Henry Mintzberg ได้เสนอรูปแบบไว้ในช่วงแรก 5 รูปแบบ ต่อมาได้มีการขยายต่อความคิดร่วมกับผู้อื่นได้แก่ Joseph Lampel, James Brain Quinn และ Sumantra Ghoshal (Henry Mintzberg & etc, 2003) ได้เสนอเพิ่มเติมรูปแบบที่กล่าวไว้เดิมอีก 2 รูปแบบ ตามส่วนประกอบโครงสร้างที่เพิ่มเติมขึ้นมาในการศึกษารวมเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ (1) โครงสร้างเรียบง่าย (Simple Structure) หรือโครงสร้างผู้ประกอบการ (The Entrepreneurial Structure) (2) โครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) (3) โครงสร้างองค์กรขยาย (Diversified Organization) (4) โครงสร้างองค์กรตามวิชาชีพ (Professional Organization) (5) โครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรมองค์กรนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) (6) โครงสร้างองค์กรอุดมการณ์และองค์กรพันธกิจ (Ideology and the Missionary Organization) และ (7) โครงสร้างองค์กรทางการเมือง (Political Organization)

ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบโครงสร้างองค์กรของ Henry Mintzberg ที่มีความสอดคล้องกับบริบทในการศึกษาวิจัย มาเป็นแนวทางในการศึกษาจำนวน 3 รูปแบบ ได้แก่

1. โครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) เป็นองค์กรที่มีระบบประสานงานโดยใช้มาตรฐานกระบวนการปฏิบัติงานเป็นหลัก มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ มีความเป็นทางการสูง มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน องค์กรประเภทนี้มีสิ่งแวดล้อมที่เรียบง่ายและเปลี่ยนแปลงน้อย โดยปกติเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีอายุมาก มีระบบเทคโนโลยีไม่ซับซ้อน ยุทธศาสตร์จะเน้นกระบวนการวางแผนเชิงปฏิบัติการ จุดแข็งขององค์กรประเภทนี้คือ ความมีประสิทธิภาพ ความเชื่อถือได้ ความชัดเจน และความคงเส้นคงวาในการปฏิบัติงาน

ซึ่งโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่แบบเครื่องจักรตามแนวคิดของ Henry Mintzberg จะสอดคล้องกับแนวคิดองค์กรในอุดมคติของ Max Weber (2007, p. 43 - 48) โครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design) ของ Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns (อ้างแล้ว, p. 282 - 295) และโครงสร้างแบบระบบราชการของดิน ปรัชฌูพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 74 - 75) ที่ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่า ลักษณะของโครงสร้างองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จะมีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบมีนายคนเดียว อยู่บนยอดพีระมิด มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารองค์กรในภาพรวมและคอยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่

เกิดขึ้นในองค์กร จึงเป็นบุคคลที่ได้รับทราบและเห็นถึงความเป็นไปขององค์กรในภาพรวมมากที่สุด มีการทำงานและควบคุมตามสายการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ มาตรฐานกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา และมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานตามมาตรฐานของงานที่แบ่งกันทำอย่างชัดเจน (Division of Labor) และลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) ที่ได้ถูกแจกแจงไปตามหน้าที่

2. โครงสร้างองค์กรตามวิชาชีพ (Professional Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้มาตรฐานของทักษะและความรู้ มีโครงสร้างแบบระบบราชการแต่มีการกระจายอำนาจสูง ผู้มีบทบาทสำคัญคือผู้ปฏิบัติซึ่งมีการทำงานเป็นอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของจรรยาบรรณวิชาชีพ ฝ่ายนโยบายและผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทน้อย สิ่งแวดล้อมขององค์กรประเภทนี้มีความซับซ้อน แต่มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก มีระบบเทคโนโลยีการปฏิบัติงานที่เรียบง่าย ยุทธศาสตร์ขององค์กรมีความหลากหลาย ถูกกำหนดโดยผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาชีพ ก่อนข้างมีเสถียรภาพ แต่รายละเอียดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง จุดแข็งขององค์กรประเภทนี้คือการบริหารภายในองค์กร มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระสูง

ซึ่งโครงสร้างองค์กรตามวิชาชีพตามแนวคิดของ Henry Mintzberg จะสอดคล้องกับแนวคิดโครงสร้างแบบมหาวิทยาลัยของดิน ปรัชญพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 74 - 75) ที่ได้กล่าวไว้ว่า จะมีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้มากกว่าผู้บังคับบัญชา มีโครงสร้างองค์กรเหมือนกับพีระมิดกลับหัวที่เรียกว่า Collegial Organization หรือ Inverse Pyramid กล่าวคือ มีลักษณะของการกระจายอำนาจมากโดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปให้กับส่วนงานปฏิบัติระดับล่าง (Operating Core) มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีความคล่องตัว และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสามารถทำงานได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจในการเข้าไป มีบทบาทในการกำหนดนโยบายวางแผนกลยุทธ์การทำงานของตนเองและขององค์กรด้วย โดยการเข้าไปเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานของตนเอง ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์องค์กรเหมือนกันกับผู้บริหารระดับสูง โดยผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการทำให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางที่มีผลต่อองค์กรโดยรวม

3. โครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรมองค์กรนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้การสื่อสารทางตรงระหว่างเพื่อนร่วมงานเป็นหลัก มีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามสถานการณ์ มีการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ สิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงสูง เนื่องจากมีการแข่งขันสูง ยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจากการคิดริเริ่มของสมาชิกในองค์กร ซึ่งเกิดจากจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ขององค์กรเมื่อได้รับการยอมรับและแพร่กระจายกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรมขององค์กร จุดแข็งขององค์กรประเภทนี้คือ เป็นองค์กรที่มีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยสูง มีระเบียบกฎเกณฑ์ยืดหยุ่น และสามารถ

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้ง่าย รวมทั้งสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรมองค์การนวัตกรรมตามแนวคิดของ Henry Mintzberg จะสอดคล้องกับแนวคิดรูปแบบโครงสร้างแบบเมทริกซ์ (Matrix Design) ของ Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns (อ้างแล้ว, p. 282 - 295) และโครงสร้างการบริหารแบบโครงการของ ดินปรัชญพฤทธิ (อ้างแล้ว, หน้า 74 - 75) ที่ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่า มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความชำนาญกับปัญหาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถร่วมมือกันบริหารโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบชั่วคราวหรือแบบโครงการ (Matrix or Project Management) โครงสร้างองค์การมีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี มีความเป็นทางการในการปฏิบัติงานน้อยและมีลักษณะองค์การแบบ Organic โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากรทั้งหมดทุกส่วนขององค์การ (All Part) ไม่มีกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งลำดับชั้นการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านไปตามแนวนอนมาก (Much Horizontal Specialization) ใช้การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันของผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในโครงการ (Mutual Adjustment) ทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานในโครงการจะสามารถติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง มีลักษณะของทีมงานมากกว่าการมีโครงสร้างที่ตายตัว ผู้ที่เข้าร่วมในโครงการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานของตนเอง ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สร้างความสมดุลในการทำงานและติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ฝ่ายปฏิบัติงานหลักทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงานหลักไปด้วยกัน

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของโครงสร้างองค์การไว้ว่า หมายถึง การกำหนดกรอบที่ระบุถึงขอบเขตในการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งได้ทราบถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน อาทิ วิธีการแบ่งงาน กลไกการประสานงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สายการบังคับบัญชา และช่องทางการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทราบถึงแนวทางในการดำเนินงานที่จะต้องประสานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้บรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านโครงสร้างองค์การของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ลักษณะของโครงสร้างองค์การตามรูปแบบใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครทั้ง 25 แห่ง ไปปฏิบัติ เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งรูปแบบโครงสร้างองค์การที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยมี 3 รูปแบบ ได้แก่

1. โครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ที่มีการทำงานและควบคุมตามสายการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ มาตรฐานกระบวนการที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจน มีการกำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา และมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานตามมาตรฐานของงานที่แบ่งกัน ทำอย่างชัดเจน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) อำนาจในการสั่งการ (2) การทำงาน และควบคุมตามสายการบังคับบัญชา (3) การทำงานโดยยึดกฎระเบียบเป็นหลัก และ(4) การมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติงาน

2. โครงสร้างองค์การตามวิชาชีพ (Professional Organization) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีลักษณะของการกระจายอำนาจมาก และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการทำงาน เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายวางแผนกลยุทธ์การทำงานของตนเองและขององค์การบริหาร ส่วนตำบลด้วย ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) อำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน (2) ความคล่องตัวและอิสระในการทำงาน (3) ความเป็นประชาธิปไตยในองค์การ และ(4) การเปิด โอกาสให้ ผู้ปฏิบัติงานร่วมกำหนดกลยุทธ์ในการทำงาน

3. โครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ที่ไม่มีกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งลำดับชั้นการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีความเป็นทางการในการปฏิบัติงานน้อย มีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี โดยทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกันจะสามารถติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ (2) การไม่ยึดติดกับระเบียบหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน (3) การมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีมและปรึกษาหารือร่วมกัน และ(4) มีการติดต่อประสานงานภายในโดยตรง

แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

1. ความหมายของภาวะผู้นำ

Stephen H. Davis (1981, p. 145) กล่าวว่าภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่นให้มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ซึ่งภาวะผู้นำโดยพื้นฐานจะวัดจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล มิได้วัดจากคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้ทั้ง

งานและกำลังใจในทางจิตวิทยาแก่ลูกน้อง ผู้นำจะมีบทบาทเสมือนแบบจำลอง ที่ผสมผสานความชำนาญด้านเทคนิค ด้านบุคคลและด้านความคิดเข้าไว้ด้วยกัน

Andrew J. DuBrin (1998, p. 2) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 39) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared Goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared Purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ดิน ปรัชญพุทธิ (2533, หน้า 614) ได้กล่าวไว้ว่าภาวะผู้นำ หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามที่จะใช้กำลังสมอง กำลังกาย และกำลังใจ เพื่อจูงใจหรือคลอใจให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และการจูงใจหรือคลอใจนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับแต่เป็นความยินยอมจากผู้ตาม

จากความหมายของภาวะผู้นำที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ซึ่งภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารจัดการในทุกกิจการ เพราะผู้นำจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและวิธีการ รวมถึงกระตุ้นและจูงใจให้กิจกรรมขององค์การสามารถดำเนินไปได้จนบรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

2. ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership) หรืออาจมีนักวิชาการไทยบางท่านเรียกว่า “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง” มาเป็นแนวทางหลักในการศึกษาวิจัย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นไปที่การใช้ความสามารถในการเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของผู้ตาม เพื่อให้ทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตุ้นทางด้านความคิดต่าง ๆ ให้แก่ผู้ตามอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio (2006, p. 21 - 25) ที่ได้เสนอองค์ประกอบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป 4 องค์ประกอบ โดยใช้ชื่อย่อว่า “4 I’s” (Four I’s) มาใช้เป็นชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่างหรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพ นับถือ ศรัทธา ไว้วางใจและทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อได้ร่วมงานกันผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติ

เหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา สิ่ง que ผู้นำต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงคุณลักษณะนี้คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม ผู้นำจะมีความสม่ำเสมอมากกว่าการเอาแต่อารมณ์สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤตผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว แต่จะประพฤติตนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อและค่านิยมของเขาผู้นำจะเสริมความภาคภูมิใจ ความจงรักภักดี และความมั่นใจของผู้ตาม และทำให้ผู้ตามมีความเป็นพวกเดียวกันกับผู้นำ โดยอาศัยวิสัยทัศน์และการมีจุดประสงค์ร่วมกัน ผู้นำแสดงความมั่นใจช่วยสร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ผู้ตามจะเลียนแบบผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำจากการสร้างความมั่นใจในตัวเอง ประสิทธิภาพและเคารพในตนเอง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงรักษาอิทธิพลของตนในการบรรลุเป้าหมายและปฏิบัติภาระหน้าที่ขององค์กร

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำจะประพฤติในการจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงบันดาลใจภายใน การให้ความหมายและความท้าทายในงานของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีมให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว และบ่อยครั้งพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจนี้เกิดขึ้นผ่านการคำนึงถึงเป็นปัจเจกบุคคลและกระตุ้นให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาที่ตนเองเผชิญได้ ส่วนการกระตุ้นทางปัญญาช่วยให้ผู้ตามจัดการกับอุปสรรคของตนเอง และเสริมความความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยมีผู้นำมีการคิดและแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์เก่า ๆ ด้วยวิถีทางแบบใหม่ ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ในการพิจารณาปัญหาและการหาคำตอบของปัญหา มีการให้กำลังใจผู้ตามให้พยายามหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีใหม่ ๆ ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามแสดงความคิดและเหตุผล และไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ผู้นำทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะ

แก้ปัญหาาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างมีวิธีแก้ไข แม้บางปัญหาจะมีอุปสรรคมากมาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคทุกอย่างได้ จากความร่วมมือในการแก้ปัญหาของผู้ตามทุกคน รวมทั้งผู้ตามได้รับการกระตุ้นให้ตั้งคำถามต่อคำนิยามของตนเอง ความเชื่อ และประเพณี การกระตุ้นทางปัญญาเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาความสามารถของผู้ตามในการที่จะตระหนัก เข้าใจปัญหาด้วยตนเอง

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ ผู้นำจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคล และทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญผู้นำจะเป็นที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาผู้ตามโดยจะเอาใจใส่ในด้านความต้องการของปัจเจกบุคคลเพื่อความสัมฤทธิ์และเติบโตของแต่ละคน ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น และยังปฏิบัติต่อผู้ตามโดยให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการให้การสนับสนุน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความจำเป็นและความต้องการ ผู้นำมีการส่งเสริมการสื่อสารสองทาง มีการปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว และให้ความสนใจในความกังวลของผู้ตาม รวมทั้งยังมองบุคคลเป็นบุคคล มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา เปิดโอกาสให้ผู้ตามใช้บารมีและเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่ท้าทายความสามารถ นอกจากนี้ ผู้ตามไม่รู้สึกว่ากำลังถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้ผลจากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับแนวคิดภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของ Bernard M. Bass & Ronald E. Riggio อาทิ

Stephen R. Covey (2004, p. 254 - 255) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ (1) การสร้างบารมีหรือการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Charisma or Idealized Influence) คือ ผู้นำควรมีการชื่นชมจากผู้ตาม โดยผู้นำที่มีบารมีต้องสร้างความชัดเจนต่าง ๆ แสดงให้เห็นคุณค่าของตนเองในทุกอิริยาบถ มีการกำหนดบทลงโทษหรือการอุทธรณ์ให้กับผู้ตาม และยึดหลักบทความเป็นจริง ความถูกต้องทางศีลธรรมและจริยธรรม (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) คือ ผู้นำควรมองวิสัยทัศน์ร่วมผู้ตาม ผู้นำกับการสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ตามให้มีมาตรฐานสูงขึ้น สื่อสารถึงเป้าหมายในอนาคต และจัดหางานในแต่ละส่วน ผู้ตามจำเป็นต้องใช้เป้าหมายถ้าใช้แรงจูงใจในการแสดงออก มันเป็นส่วนสำคัญในวิสัยทัศน์ของผู้นำที่สนับสนุนความสามารถในการสื่อสาร โดยอนุญาตให้ผู้นำกล่าวถึงวิสัยทัศน์ในการยอมรับและแรงผลักดันในการชักชวนและบังคับ (3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) คือ ผู้นำควรมีโอกาสให้กระตุ้นทางปัญญาให้ผู้ตามเกิดความคิดสร้างสรรค์ของงานและองค์การ มีการเชื่อมโยงโครงสร้างวิสัยทัศน์ เป้าหมายขององค์การและผู้นำกับผู้ตาม เพื่อที่จะสร้างสรรค์และปรับเปลี่ยนอุปสรรคทิศทางใหม่ ๆ รวมกัน และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคล (Individualized Consideration) คือ ผู้นำต้องพิจารณาใส่ใจหรือสนใจผู้ตามรายบุคคล โดยผู้นำต้องรับฟังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ตาม รวมถึงต้องการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันและสามารถสร้างทีม ผู้นำสอนให้ผู้ตามเกิดการกระตือรือร้น

ช่วยเหลือตนเองได้ยอมรับในสิ่งที่ผิดพลาดและนำวิธีการใหม่ ๆ มาปรับปรุงเพื่อทำให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

ริงสตรัค ประเสริฐศรี (อ้างแล้ว, หน้า 73 - 74) ได้อธิบายว่าคุณภาพสำคัญ 4 ประการของผู้นำเชิงปฏิรูป จะมีลักษณะส่วนตัวที่เป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลด้านคุณภาพ 4 องค์ประกอบ ดังนี้ (1) ความสามารถพิเศษ (Charismatic) เป็นผู้ที่มีความวิสัยทัศน์และความรู้สึกของภาระหน้าที่ที่มีการเอาใจใส่ในงาน มีความมั่นใจ ด้วยผลจากประสบการณ์ที่เกี่ยวกับชื่อเสียงของผู้นำ ซึ่งจะทำให้ผู้ตามมีความซื่อสัตย์ มีความภาคภูมิใจ มีศรัทธาอย่างแรงกล้า มีความรักดีและไว้วางใจในสิ่งที่ผู้นำต้องการที่จะทำให้สำเร็จ (2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) หรือผู้นำที่มีใจผู้ตามให้กระทำตามที่ตนต้องการ (Inspirational Leadership) ให้ทำตาม โดยมีการสื่อสารวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและมั่นใจ มีอารมณ์ดี ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้ถูกต้องแก่ผู้ตาม (3) การกระตุ้นทางปัญญา หรือแรงกระตุ้นด้านสติปัญญา (Intellectual Stimulation) เป็นผู้นำที่สามารถกระตุ้นสมาชิกในกลุ่มให้ทดสอบด้วยวิธีการเก่าๆ หรือวิธีการใหม่ๆ มีการสร้างบรรยากาศซึ่งกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์ และความคิดที่เกิดขึ้นเองจากการหยั่งรู้ (Intuition) หรือการหยั่งรู้ในขณะเดียวกันก็จะเน้นวิธีการแก้ปัญหา (Methodical Problem Solving) การคิดใหม่ (Rethinking) การทดสอบสมมติฐานใหม่ และการให้เหตุผลด้วยความรอบคอบ เหล่านี้ทำให้ผู้ตามเกิดความยอมรับและมีการพัฒนาด้านสติปัญญา และ (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกลักษณ์บุคคลหรือการให้ความสำคัญรายบุคคล (Individualized Consideration) มีการพัฒนาความสามารถของผู้ตาม ศึกษาความต้องการของแต่ละบุคคลให้ความสำคัญและความเชื่อถือในแต่ละบุคคล ผู้นำจะให้ความสนใจพิเศษแก่ผู้ตามเป็นรายบุคคล ผู้นำจะใช้เวลาในการสื่อสารแบบตัวต่อตัวกับผู้ตาม และรับฟังความคิดเห็นอย่างสนใจ ขณะเดียวกันก็จะทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกเคารพ ผู้นำจะเน้นการพัฒนาผู้ตามเป็นรายบุคคลด้วยการพูดคุยเกี่ยวกับเป้าหมายอาชีพและโอกาสการพัฒนาของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถนำมาเทียบเคียงในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของภาวะผู้นำไว้ว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง สามารถใช้ความสามารถพิเศษ อิทธิพล และอำนาจของตนในการสั่งการ ชี้นำ กระตุ้น หรือจูงใจ ให้เจ้าหน้าที่ของตนสามารถปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาปริมาณและคุณภาพของกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มสูงขึ้น และบรรลุผลตรงตามเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์ ตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ตลอดจนถึงมีการพัฒนาความสามารถและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นด้วย

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านภาวะผู้นำของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ พฤติกรรมภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปของผู้บริหาร ในลักษณะใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครทั้ง 25 แห่งไปปฏิบัติเกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งรูปแบบของภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. การสร้างบารมี (Idealized Influence or Charisma Leadership) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับในอุดมการณ์ วิสัยทัศน์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีทิศทางในการปฏิบัติงานตรงกัน รวมไปถึงช่วยสร้างศรัทธาภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตัวของเจ้าหน้าที่ต่อไปในอนาคต ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การสร้างความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานอย่างเป็นธรรม (2) การสร้างวิสัยทัศน์ ด้วยการสื่อสารทำความเข้าใจในวิสัยทัศน์ และการสนับสนุนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (3) การประพฤติตนเป็นแบบอย่าง โดยการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้เจ้าหน้าที่เกิดการยอมรับ และ (4) การสร้างศรัทธาภาคภูมิใจให้กับพนักงานในการปฏิบัติงาน

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งมีการ โน้มน้าว จูงใจ และกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ มีความกระตือรือร้นและทุ่มเทในการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการมีเจตคติที่ดีและเกิดแรงบันดาลใจในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การโน้มน้าวและจูงใจพนักงานให้เกิดความทุ่มเทในการปฏิบัติงาน (2) การสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในวิสัยทัศน์ขององค์กร (3) การสร้างความเข้าใจและการมองเห็นคุณค่าในตนเอง และ (4) การแสดงความเชื่อมั่นและความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งมีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนให้มีการคิดแก้ไขปัญหา มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน รวมถึงเปิดโอกาสให้แสดงความคิดสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การกระตุ้นให้ตระหนักถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน (2) การส่งเสริมให้พนักงานใช้เหตุผลในการแก้ปัญหอย่างถูกต้อง (3) สนับสนุนให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาการทำงาน และ (4) สนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในการทำงาน

4. การให้ความสำคัญเป็นรายบุคคล (Individualized Consideration) ลักษณะคือ พฤติกรรมที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งได้ให้ความสนใจ และดูแลเอาใจใส่เจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างใกล้ชิด มีการทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของเจ้าหน้าที่ในแต่ละด้าน เพื่อช่วยให้การมอบหมายงานสามารถทำได้ตรงตามความสามารถของเจ้าหน้าที่ รวมถึงได้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีโอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่เพื่อเพิ่มความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การให้ความสำคัญกับการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (2) การให้ความสำคัญกับความแตกต่างของแต่ละบุคคล (3) การพัฒนาพนักงานด้วยการฝึกอบรมและระบบการให้คำปรึกษา และ(4) สนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

1. ความหมายของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

Laurence J. O'Toole (1997, p. 45) ได้กล่าวถึงเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หรือหน่วยงานหลาย ๆ แห่งในลักษณะที่มีการพึ่งพาอาศัยกันและกันโดยที่ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใด มีอำนาจควบคุมหรือสั่งการเหนือกว่าองค์กรอื่นๆ ในเครือข่าย

Candace Jones, William S. Hesterly & Stephen P. Borgatti (1997, p. 911 - 945) ได้กล่าวถึงการบริหารเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การที่กลุ่มองค์กรบางกลุ่มมาร่วมกันอย่างสมัครใจ โดยกำหนดโครงสร้างหรือรูปแบบการร่วมมือในการดำเนินการ การสร้างผลิตภัณฑ์ หรือการบริการที่อยู่บนพื้นฐานพันธสัญญาแบบปลายเปิด ซึ่งเป็นพันธสัญญาเชิงสังคมมิใช่เชิงกฎหมาย เพื่อปรับตัวรับมือกับความไม่แน่นอนของสิ่งแวดล้อม และเพื่อประสานงานและปกป้องคุ้มครองการแลกเปลี่ยน

George H. Frederickson (1999, P. 704 - 705) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายการทำงานว่า หมายถึง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยที่องค์กรต่างๆ ภายในเครือข่ายมีเป้าหมาย ค่านิยมในทางวิชาชีพ หรือมีอุดมการณ์ในการดำเนินการร่วมกัน

Robert Agranoff & Michael McGuire (2001, p. 295 - 326) ได้กล่าวถึงการทำงานแบบเครือข่ายว่า หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่งเพื่อการมุ่งแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถลงมือแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง

Lisa Blomgren Bingham, Tina Nabatchi & Rosemary O'Leary (2005, p.547 - 558) ได้กล่าวไว้ว่า ขอบข่ายของการทำงานแบบเครือข่ายนั้นควรมีความหมายรวมไปถึงการสนับสนุนและการ

เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์กรของรัฐ ผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ และร่วมทำงานกับองค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายเพื่อการจัดการปัญหาสาธารณะ

วีระศักดิ์ เครือเทพ (อ้างแล้ว, หน้า 35) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายการทำงานของหน่วยงานภาครัฐไว้ว่า หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่สองหน่วยงานขึ้นไป ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชนที่แสวงหากำไร หน่วยงานพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มอาสาสมัครของประชาชนหรือองค์กรระหว่างประเทศเพื่อร่วมมือร่วมใจกันดำเนินภารกิจของสาธารณะบางประการ โดยมีองค์กรภาครัฐเป็นแกนหลักของเครือข่าย ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เป็นไปในลักษณะที่พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีเป้าหมายของความร่วมมือก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาสาธารณะบางประการร่วมกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอาจดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง

จากความหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายจะมีลักษณะของการจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสาน และเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบเครือข่ายนี้จะต้องมีการพึ่งพา ติดต่อกับประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินงาน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารงานให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

Robert Agranoff (2006, p. 56 - 65) ได้กล่าวถึงลักษณะของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายที่เข้ามาทำงานพึ่งพากัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือร่วมกันกำหนดนโยบาย และปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานด้วยกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. เครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Informational Exchange) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนงานของหน่วยงาน เทคโนโลยี และหาทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้และมีศักยภาพ การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับหน่วยงานว่าจะอาสาเข้ามาช่วยในด้านใดบ้าง การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติการใด ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการตัดสินใจเลือกของหน่วยงานในเครือข่ายอย่างสมัครใจ

2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและทางเทคนิคในกลุ่มพันธมิตรในเครือข่าย เข้ามาช่วยในการศึกษาและให้บริการแก่สมาชิกในเครือข่ายเพื่อเพิ่มศักยภาพของสมาชิกในการนำวิธีการแก้ปัญหาไปใช้ใน

หน่วยงาน ความร่วมมือเป็นไปมากกว่าเพียงแค่การแลกเปลี่ยนข้อมูล คาดหวังให้พันธมิตรนำกลยุทธ์ที่พัฒนาขึ้นมาด้วยกันเอาไปใช้ในเครือข่าย

3. เครือข่ายช่วยขยายยุทธศาสตร์ (Outreach Strategies) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้ามาแลกเปลี่ยนข้อมูล เทคโนโลยี ขั้นตอนการทำงานในโครงการ แลกเปลี่ยนโอกาสการใช้ทรัพยากร ศูนย์การติดต่อกับลูกค้า และเพิ่มโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อนำไปสู่การสร้างการเลือกขั้นตอนการทำโครงการใหม่ ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องของกิจกรรมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและเทคโนโลยีภายในเครือข่าย โดยเครือข่ายจะกำหนดร่างยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนงานซึ่งนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน แม้ว่าการตัดสินใจและการปฏิบัติจะเป็นเอกสิทธิ์ของแต่ละหน่วยงานก็ตาม

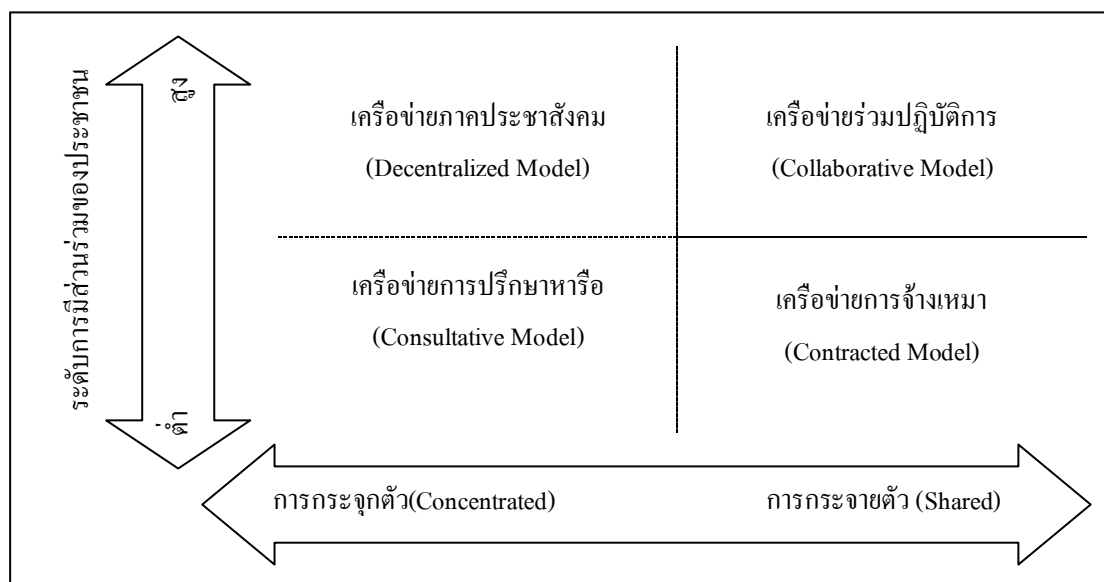
4. เครือข่ายการทำงาน (Action Network) เป็นการบริหารงานเครือข่ายในลักษณะที่พันธมิตรเข้าร่วมมือกันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับหน่วยงานอื่น อาจจะทำารร่วมกันอย่างเป็นทางการ ให้บริการสาธารณะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและเทคโนโลยีกัน พัฒนาศักยภาพและสามารถค้นพบโอกาสในการสร้างโครงการใหม่ ตกลงร่วมมือดำเนินการร่วมกัน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (อ้างแล้ว, หน้า 84 - 91) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่าย (Network Typology) เอาไว้ว่า รูปแบบความร่วมมือของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายมีความแตกต่างกันไป อีกทั้งระดับของการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นก็มีความแตกต่างกันออกไปเช่นกัน โดยพื้นฐานแล้วนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่น โดยการลงมือดำเนินการแต่เพียงลำพัง แต่เมื่อการแก้ไขปัญหาบางด้านเกินกว่าความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น การร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นย่อมมีส่วนสำคัญที่สนับสนุนแก้ไขปัญหาต่างๆ ประสบผลสำเร็จ

ในบางสถานการณ์ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีระดับทรัพยากรหรือความชำนาญในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวก็ตาม แต่ปัญหาบางประเภทอาจมีขอบเขตที่กว้างขวางในเชิงทางกายภาพ สังคม และด้านเวลา ยกตัวอย่างเช่นปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัญหาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขวาง มีความเกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชน และเป็นปัญหาที่ต้องลงมือแก้ไขหรือดำเนินการป้องกันอย่างต่อเนื่องจึงจะประสบผลสำเร็จ ในกรณีเช่นนี้การ สร้างเครือข่ายร่วมกับภาคประชาชนเพื่อช่วยทำหน้าที่สอดส่องดูแลและจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่มีประสิทธิผล

เงื่อนไขหลักสองประการของการทำงานแบบเครือข่ายได้แก่ (1) ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic Involvement) ซึ่งหมายถึงเครือข่ายการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นนั้นได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาดังกล่าวมากหรือน้อยเพียงใด และ(2) ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน

(Sharing Of Information Resources, And Responsibility) ซึ่งหมายถึงการบริหารเครือข่ายท้องถิ่นในการจัดการปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การกระจายตัวของข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร และความรับผิดชอบ ต่อผลสำเร็จของงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ อย่างชัดเจนหรือไม่เพียงใด ซึ่งสามารถจัดแบ่งรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่ายออกเป็น 4 ประเภทได้ดังแผนภาพประกอบที่ 10



ภาพประกอบที่ 10 : แสดงรูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่าย

ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ (อ้างแล้ว, หน้า 85)

1. เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model) เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการลงมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว บางครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมคิดร่วมปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม แต่ท้ายที่สุด ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา เลือกใช้เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจหรือร่วมลงมือลงแรงมากเท่าใดนักเครือข่ายในลักษณะดังกล่าวจึงมีจุดเด่นในด้านการทำงานที่รวดเร็ว มีข้อมูลข่าวสารจากภายนอกที่มากกว่าการบริหารราชการแบบดั้งเดิม อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและลงมือทำงานได้อย่างคล่องตัว โดยทั่วไปนั้น เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้มักดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น กล่าวคือเครือข่ายการปรึกษาหารือ มักจะสิ้นสุดลงเมื่อปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข ภายใต้บรรยากาศของความร่วมมือในลักษณะ

เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนกับผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ซึ่งทำหน้าที่จับต้นชนปลายในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ให้สอดคล้องลงตัวกับมาตรการในการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่างๆ ภายนอกผนวกเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจ

2. เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model) เครือข่ายการทำงานในลักษณะของการจ้างเหมาพัฒนาขึ้นจากรูปแบบการทำสัญญาจ้างระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public - Private Partnership : PPP) ที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร อย่างไรก็ตามการจ้างเหมาในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรของรัฐด้วยกัน โดยที่หน่วยงานที่ตกลงหรือสัญญาว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการลงมือปฏิบัติและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของงานที่จะเกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ว่าจ้าง (Principal) ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานผู้รับเหมา (Contractor) ดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายจึงมีลักษณะที่เป็นทางการ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่นๆ ไว้อย่างชัดเจน มีการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยกลไกที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลการดำเนินงาน หรืออาจใช้วิธีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ฯลฯ เป็นต้น และนอกจากนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจกำหนดถึงระดับความคาดหวังในผลสำเร็จของงาน และรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมดำเนินการสำหรับเครือข่ายรูปแบบนี้ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหาสาธารณะจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้เป็นสำคัญ

3. เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model) เครือข่ายการแก้ไขปัญหาการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นรูปแบบนี้มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการเท่าใดนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และมีบทบาทหลักในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคอยให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนในด้านต่างๆ ตามความจำเป็น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเครือข่ายการทำงานลักษณะดังกล่าวจึงอยู่ในระดับสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กระตุ้น สนับสนุน และจูงใจ (Facilitator) ให้ภาคชุมชนเข้าแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนมันอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้น การระบุถึงระดับความคาดหวังในผลสำเร็จของงานที่ภาคประชาชนเข้ารับผิดชอบดำเนินการนั้น จึงมีอาจกระทำได้อย่างเต็มที่มากนัก บ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดความตื่นตัวหรือขาด

ความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหาสาธารณะ และบ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดทรัพยากร เทคโนโลยี หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหา ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานในขั้นสุดท้ายจึงยังคงตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เป็นที่เล็งให้กับภาคประชาชน และให้การสนับสนุนด้านต่างๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยองค์กรประชาชนกระทำได้อย่างสำเร็จลุล่วง เครือข่ายภาคประชาสังคมมีจุดเด่นที่สำคัญคือมีขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาได้ในวงกว้าง โดยเฉพาะสามารถเข้าถึงปัญหาได้ในระดับปัจเจกบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากเครือข่ายภาคประชาสังคมมีตัวแสดงหลักที่มาจากประชาชนในชุมชนนั่นเอง เครือข่ายดังกล่าวจึงเหมาะกับปัญหาที่ต้องการการจัดการในระดับกว้างและเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของประชาชนทั่วไปในชุมชนดังเช่นปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสังคม การดูแลสุขภาพความสงบเรียบร้อย หรือการส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น

4. เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model) เครือข่ายแบบร่วมปฏิบัติการเป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่างๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายจึงมักกระทำขึ้นอย่างชัดเจน และมีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถประเมินขีดความสามารถของเครือข่ายในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ นอกจากนี้เครือข่ายร่วมปฏิบัติการมักเป็นโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างเปิดกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จในการทำงานของเครือข่ายประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่างๆ ในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือแก่เครือข่าย และขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสาน (Integrator) จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมของเครือข่าย

การจำแนกประเภทเครือข่ายดังกล่าวข้างต้นมีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 3 ประการได้แก่

ประการแรก การจำแนกประเภทเครือข่ายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสังเคราะห์ในทางทฤษฎี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการสะท้อนให้เห็นถึงมิติที่หลากหลายในการออกแบบเครือข่ายการทำงานที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถเลือกใช้ ความหลากหลายเช่นนี้มิได้มีความหมายว่าการทำงานในระบบเครือข่ายรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดจะมีข้อได้เปรียบหรือเป็นที่พึงประสงค์มากกว่ารูปแบบอื่น ๆ และมีได้หมายความว่ารูปแบบการทำงานแบบหนึ่งแบบใดจะไม่มี ความเหมาะสม ในความเป็นจริงนั้น เครือข่ายการทำงานในลักษณะต่าง ๆ ย่อมมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาสาธารณะและบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป และในบางสถานการณ์การบริหารงานท้องถิ่นในระบบราชการแบบดั้งเดิมอาจมีความเหมาะสมในการจัดการปัญหาบาง

ประเภทที่ต้องการการตัดสินใจที่ฉับพลันและต้องการการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด แน่แน่นอนว่าในสถานการณ์เช่นนี้ การสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการปัญหาที่มีความเร่งด่วนดังกล่าวย่อมขาดความเหมาะสม ดังนี้เป็นต้น

ประการที่สอง รูปแบบเครือข่ายการทำงานมีลักษณะที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ (Fluid) ตามแต่ลักษณะของปัญหาสาธารณะ ตามบริบทแวดล้อม หรือตามเงื่อนไขการดำรงอยู่ของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย องค์ประกอบหรือส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเครือข่ายการทำงานแบบหนึ่งในการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง อาจใช้รูปแบบเครือข่ายในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปเมื่อต้องการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ หรือในกรณีในพื้นที่ที่ชุมชนเป็นพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกล การสร้างเครือข่ายแบบจ้วงเหมาเพื่อให้ภาคเอกชนเข้าจัดบริการสาธารณะอาจมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่มีหน่วยธุรกิจเอกชนในพื้นที่ที่สามารถให้บริการด้านดังกล่าวได้ การเลือกใช้เครือข่ายในลักษณะอื่น เช่น เครือข่ายภาคประชาชนสังคมอาจมีความเหมาะสมมากกว่า ดังนี้เป็นต้น

ประการที่สาม เครือข่ายการทำงานดำรงอยู่ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวตามแต่ลักษณะของปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ปัญหาสาธารณะเกิดขึ้นเฉพาะตามสถานการณ์ (Issue - Based) ดังเช่น ปัญหาความขัดแย้ง หรือปัญหาการรุกรานที่สาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น เครือข่ายในการจัดการปัญหาดังกล่าวย่อมหมดความจำเป็นลงเมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขจนสำเร็จลุล่วงในทางตรงกันข้าม ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ (Recurring) หรือเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ (Regulatory - Based) เช่น การดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเครือข่ายสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เครือข่ายในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวจึงดำรงอยู่ในระยะยาวด้วยเช่นกัน

3. สรุปประเด็นในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่าย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายไว้ว่า หมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง ที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ การผสมผสาน และเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อาทิ หน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ หน่วยงานราชการส่วนกลาง ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมในท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายนี้จะต้องมีการพึ่งพา ติดต่อกับประสานงาน และแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินงาน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนการบริหารงานให้สามารถบรรลุผลตรงตามเป้าหมาย

ประเด็นหลักในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ลักษณะของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายรูปแบบใด ที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การนำนโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครทั้ง 25 แห่งไปปฏิบัติ เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐแบบเครือข่ายที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มี 4 รูปแบบ ได้แก่

1. เครือข่ายการปรึกษาหารือ หมายถึง เครือข่ายความร่วมมือที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งยังคงมีบทบาทหลักในการดำเนินงาน แต่อาจเปิดโอกาสให้องค์กรที่เป็นหน่วยงานภายนอก และประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ และร่วมให้คำปรึกษาเกี่ยวกับมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงาน แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเอง โดยจะเลือกใช้เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็น (2) การยินดีรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนในท้องถิ่น (3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เสนอแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินงาน และ(4) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเอง

2. เครือข่ายการจ้างเหมา หมายถึง เครือข่ายความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการ ในรูปแบบของการทำสัญญาจ้างระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่งในฐานะผู้ว่าจ้าง กับหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น ในฐานะที่เป็นผู้รับเหมา โดยที่หน่วยงานที่เป็นผู้รับเหมาจะมีบทบาทหลักในการปฏิบัติงานและรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน โดยผู้ว่าจ้างจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานผู้รับเหมาดำเนินการตามที่ตกลงกันไว้ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีลักษณะเป็นการทำสัญญาจ้างระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับเหมา (2) ผู้รับเหมาจะมีบทบาทหลักในการปฏิบัติงาน (3) ผู้รับเหมาจะต้องรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน และ(4) ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบให้ผู้รับเหมาดำเนินการตามที่ตกลงกันไว้

3. เครือข่ายภาคประชาสังคม หมายถึง เครือข่ายความร่วมมือที่มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาครแต่ละแห่ง จะมีหน้าที่ในการกระตุ้นและจูงใจให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนินงานในท้องถิ่นของตนเอง พร้อมทั้งให้การสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ตามความจำเป็นเพื่อให้ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง อันจะช่วยส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคประชาชนอยู่ในระดับสูงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างไม่เป็นทางการ (2) องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนินงาน (3) องค์การ

บริหารส่วนตำบลจะต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่าง ๆ และ(4) องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้น

4. เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ หมายถึง เครือข่ายที่มีการอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างเปิดเผย ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งประเด็นในการศึกษาประกอบด้วยเรื่อง (1) มีการอาศัยความร่วมมือในการดำเนินงานของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง (2) มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน (3) เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างเปิดเผย และ(4) จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

จินตนา สิงห์เทพ (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาการนำนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ศึกษากรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ผลสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากระบวนการเกี่ยวกับความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน มาตรการควบคุมและประเมินผล การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างขององค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตลอดจนเพื่อใช้เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการในนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อพื้นที่ที่ศึกษา โดยทำการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิและจากการสัมภาษณ์คณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 18 คน ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ และงบประมาณที่ใช้ก็จะมาจากงบประมาณในแหล่งต่าง ๆ โดยงบประมาณส่วนใหญ่ได้มาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าจังหวัดได้มีการจัดทำนโยบายตรงตามปัญหาที่ประสบอยู่ ซึ่งสามารถสรุปผลความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายได้ดังนี้

1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนใหญ่แล้วจะทราบนโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ที่มีส่วนในการวางแผนนโยบายระดับจังหวัดทั้งสิ้น แต่นโยบายและวัตถุประสงค์ที่เป็นระดับกระทรวงไม่มีความชัดเจน

2. การกำหนดกิจกรรมและการมอบหมายงาน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีผลสอดคล้องตรงตามวัตถุประสงค์ของจังหวัด การมอบหมายงานในระดับกระทรวงเป็นการมอบหมายงานแต่ไม่มีอำนาจในการโทษแก่ผู้ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้

3. มาตรการควบคุมและประเมินผล จังหวัดมีการควบคุมและประเมินผลตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 เป็นหลัก และการควบคุมการใช้ที่ดินและอาคารการก่อสร้างใช้พระราชบัญญัติพ.ศ. 2522 แต่มาตรการในการควบคุมของจังหวัดเองยังไม่มีกำหนดใช้

4. การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ในส่วนกลางให้การสนับสนุนเกี่ยวกับงบประมาณ โดยเป็นส่วนของงบประมาณประจำปีจังหวัดเสนอขอขึ้นไป แต่ก็ได้รับการสนับสนุนค่อนข้างน้อย ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2538 - 2539 ได้รับการอนุมัติไม่ถึงร้อยละ 50 ในด้านของบุคลากรได้รับสนับสนุนจากส่วนกลางเป็นอย่างดี กรณีที่ขอความร่วมมือเรื่องการเฝ้าระวังโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษจากการร้องเรียนจากประชาชน ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการระดับจังหวัดค่อนข้างน้อย ส่วนความร่วมมือของประชาชนจะให้ความร่วมมือสูงกว่า

5. โครงสร้างขององค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เนื่องจากนโยบายด้านนี้จะมีส่วนที่เกี่ยวข้องหลายกระทรวง โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เป็นแกนหลักในการประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในระดับจังหวัดจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องเกือบทุกหน่วยงาน รวมทั้งองค์กรเอกชน ตลอดจนนักการเมืองในท้องถิ่น โดยสำนักงานจังหวัดเป็นผู้ประสานแผนนโยบายในระดับจังหวัดกับส่วนราชการและระดับกระทรวง ซึ่งแต่ละส่วนราชการไม่มีงบประมาณโดยตรงในการจัดทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม งบประมาณส่วนใหญ่ก็ได้รับมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ บุคลากรที่ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมีจำนวนไม่เพียงพอ ซึ่งการปฏิบัติงานบางครั้งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน

ผลการปฏิบัติงานพบว่า ความสามารถในการบรรลุได้ตามแผนที่ตั้งไว้อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ จำนวนแผนที่รองรับตามปัญหานั้นจังหวัดได้จัดทำแผนอย่างตรงตามปัญหาที่ประสบอยู่ แต่การได้รับอนุมัติตามแผนปฏิบัติการยังอยู่ในระดับต่ำ มีเพียงแผนการด้านการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น ที่จังหวัดมีจำนวนแผนมารองรับมากที่สุด และเป็นรูปธรรมมากกว่าแผนด้านอื่น ๆ ความต่อเนื่องของโครงการยังขาดความต่อเนื่องทำให้โครงการไม่แล้วเสร็จตามเป้าหมาย

อลงกรณ์ อรรถแสง (2547) ได้ศึกษาเรื่องพัฒนาการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดในการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ รวมถึงพัฒนาการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทสรุปของงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอว่า การจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงควรมีความหลากหลาย โดยให้แต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสได้เลือกใช้รูปแบบที่เหมาะสมกับตนเอง ผลวิจัย

ได้นำมาสู่ข้อเสนอแนะซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอทางเลือกโดยจำแนกตามความแตกต่างของท้องถิ่นดังนี้ (1) ความหลากหลายของจำนวนประชากร โดยเสนอให้ท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์รวมของความเจริญในด้านต่างๆ และมีประชากรที่แตกต่างหลากหลายอย่างกรุงเทพมหานคร ใช้โครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากเพื่อใช้ในการบริหารจัดการอย่างเปิดเสรี สำหรับในเทศบาลนครมีทางเลือกได้ 2 ทาง คือ แบบสภา-นายกเทศมนตรี และแบบสภา-ผู้จัดการ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดปานกลางถึงขนาดเล็ก สามารถใช้โครงสร้างที่หลากหลายรูปแบบได้ ทั้งแบบสภา-นายกเทศมนตรี แบบสภา-ผู้จัดการ คณะกรรมการ และที่ประชุมเมือง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมากๆ เช่น อบต.ท่าหลวงย์ อ.เกาะสีชัง จ.ชลบุรี ซึ่งมีประชากร เพียง 165 คน ควรใช้รูปแบบที่ประชุมเมือง เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาได้โดยตรง (2) ความหลากหลายของรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับขนาดของสภาท้องถิ่น โดยกล่าวถึงความไม่สมเหตุสมผลของการนำจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นไปผูกติดกับจำนวนหมู่บ้าน ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่น้อยแต่มีจำนวนหมู่บ้านมากต้องประสบกับปัญหาค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าตอบแทนแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ทำให้มีเงินเหลือน้อยสำหรับการนำไปพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่านั้นมีทางเลือกอื่น เช่น รูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งอาจมีกรรมการเพียง 3 คน เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าตอบแทน หรือหากมีจำนวนประชากรน้อยก็สามารถใช้รูปแบบที่ประชุมเมืองได้ (3) ความหลากหลายของความเป็นเมือง กึ่งเมืองหรือชานเมือง และชนบท โดยกล่าวว่าลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อวัฒนธรรมและค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมที่แตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองเน้นการจัดบริการสาธารณะ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างกันหลากหลายได้ จึงควรใช้แบบสภา-นายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก สำหรับกึ่งเมืองหรือชานเมือง จะพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในเมือง และใช้พื้นที่ดังกล่าวสำหรับพักผ่อน ดังนั้น จึงไม่สนว่าใครจะมาจัดบริการสาธารณะเพียงแต่ขอให้มีคุณภาพที่ดี และมักไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง จึงควรใช้แบบสภา-ผู้จัดการ และชนบท จะพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ทั้งในด้านความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งมักจะไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงควรใช้แบบคณะกรรมการ หรือที่ประชุมเมือง

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ส่วน ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลทางด้านการบริหารและจัดการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ข้าราชการจาก 2 หน่วยงานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

และกรมการศุลกากร ผลการศึกษาพบว่าลักษณะโครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงานมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง ทำให้ผลสรุปภาพรวมโครงสร้างองค์การทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผลการวิจัยชิ้นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการที่กล่าวไว้ในเรื่อง ลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การระบบราชการไทยในประเด็นเกี่ยวกับส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การว่า ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำ จึงจะช่วยส่งเสริมให้องค์การมีประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งอนุมานได้ว่าลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำลงนั่นเอง

ประยูทธ ชูสอน (2548) การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและเปรียบเทียบระดับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ประสบผลสำเร็จจำแนกตามขนาดของโรงเรียนและประสบการณ์ และ 2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาสู่ความเป็นผู้บริหารมืออาชีพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้นชนิดสัดส่วน (Proportional Stratified Sampling) รวมทั้ง 323 คน เครื่องมือการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามภาวะผู้นำรวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพ และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน การทดสอบค่าที วิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows version 11.5 และการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (confirmatory factor analysis) ใช้โปรแกรม LISREL version 8.30

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) นำเสนอผลการศึกษารูปแบบองค์การภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน (2) เสนอผลการทดสอบปัจจัยที่มีผลต่อรูปแบบองค์การภาครัฐ และ (3) เสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การภาครัฐกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ประยุกต์จากทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของ Garrett A. Morgan โดยได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัยว่า สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี คน การจัดการ และอายุขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ และได้ผสมผสานทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์กับมุมมองเรื่องทรัพยากร (Resource - Based View) เพื่อเป็นตัวแทนในการวิจัย โดยเสนอว่ารูปแบบองค์การแบบอิสระ กลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีแบบซับซ้อน ลักษณะคนที่มุ่งเน้นความสำเร็จ และการจัดการแบบกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประชากรครอบคลุมองค์การในส่วนกลาง ได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit - SDU) องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนจำกัด โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลจากผู้บริหารขององค์การภาครัฐ สุ่มตัวอย่างเป็นแบบไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Non - Random Sampling) หน่วยในการวิเคราะห์เป็นระดับองค์การ จำนวน 102 องค์การ และสัมภาษณ์เชิง

ลึกลับนักวิชาการ ผู้บริหารหน่วยงานกลาง และองค์การภาครัฐรูปแบบต่าง ๆ รวม 10 คน รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้เทคนิคการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) และการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบขององค์การภาครัฐแบ่งตามความอิสระโดยใช้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นแบ่งได้ 3 ประเภท คือ ส่วนราชการ องค์การรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ อายุเป็นปัจจัยเดียวที่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบขององค์การ และรูปแบบขององค์การไม่ได้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพขององค์การ คือ คนที่มุ่งความสำเร็จ เทคโนโลยีแบบงานประจำ และกลยุทธ์เชิงรุก ปัญหาขององค์การภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีแนวโน้มจะขยายตัวอีกในอนาคตอันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐได้ ขนาดความต่อเนื่องในนโยบายการดำเนินงาน นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารของบางองค์การยังมีข้อจำกัดด้านความรู้ ประสบการณ์ และความตระหนักในเรื่องความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณ องค์การภาครัฐหลายแห่งยังขาดความชัดเจนในการจัดตั้ง ทำให้บุคลากรเกิดความไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเอง รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการควบคุมการขยายตัวของหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและมีผลตอบแทนสูงเพื่อไม่ให้เป็นการระงับงบประมาณมากเกินไป ตลอดจนวัฒนธรรมและพฤติกรรมของคนที่โอนหรือเข้าไปทำงานกับองค์การภาครัฐแบบใหม่ ยังยึดติดลักษณะความเป็นราชการแบบเดิมอยู่

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาคือ ขนาดขององค์การภาครัฐโดยรวมควรมีขนาดเล็กและกระชับ การจัดรูปแบบขององค์การภาครัฐให้มีความหลากหลายโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับปัจจัยอื่น ๆ ด้วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การ มีการพัฒนาศักยภาพบุคลากร ส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้และการปรับตัว ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการกำกับองค์การและให้มีความต่อเนื่องของนโยบาย ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น ตลอดจนเสริมความรู้ให้หน่วยงานในการวางแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และมีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ

อัยยวรุช พรชัย (2549) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การน่านโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการน่านโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติการในสังกัดโครงการธนาคารประชาชน และประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ และสมาชิกโครงการธนาคารประชาชน ประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์และการแจกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบในการน่านโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้นโยบายและทฤษฎีแล้ว

พบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ธนาคารออมสินได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจจากหมู่บ้านซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

กมลพร กัลยาณมิตร (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ (3) ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ และ (4) ตัวแบบ (model) ที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ โดยใช้ทั้งวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - Dept Interview) เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอยู่ดีมีสุข ได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสนับสนุน 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการระดับชาติ คือ นายกรัฐมนตรี/ปลัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการระดับจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอ คือ นายอำเภอ 6 อำเภอ ได้แก่ เมืองนนทบุรี, บางกรวย, บางบัวทอง, บางใหญ่, ปากเกร็ด และไทรน้อย และวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ด้วยการทดสอบแบบสอบถาม เพื่อสอบถามความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคจากประชากร 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน 300 คน และประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ จำนวน 300 คน ด้วยสถิติ, ค่าร้อยละ, ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเพื่ออธิบายตัวแปรต่าง ๆ ที่ศึกษา และใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ เทคนิคการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression) โดยวิธี Stepwise เพื่อทดสอบสมมติฐาน ผลการศึกษาพบว่า

เชิงปริมาณ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรี ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ คือ ระบบกลไกสนับสนุน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) ผลสำเร็จของการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมาคือ ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ และประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชน และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วม โครงการอยู่ดีมีสุข อันดับ 1 คือ ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ รองลงมาคือ ประชาชนมีศักยภาพภายใต้วิถีชุมชนและประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ (3) ปัญหาและอุปสรรคในการ

น่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ความหลากหลายของกรอบแผนงานเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงาน ดำเนินไปพร้อมกัน การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ การประสานงานระหว่างประชาชน กับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีความยุ่งยาก และในส่วนของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการฯ อยู่ในระดับมาก ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการเสนอโครงการภายใน 1 เดือนเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินกว่าที่จะวางแผนโครงการได้อย่างครอบคลุม งบประมาณในการดำเนินการไม่เพียงพอต่อความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าส่งผลกระทบต่อโครงการ อยู่ในระดับน้อย ได้แก่ การประสานงานระหว่างประชาชนกับคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชนมีความยุ่งยาก คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ และอยู่ในระดับไม่มีปัญหา ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีขอบเขตที่กว้างเกินไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติตาม ความหลากหลายของกรอบแผนงาน เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนให้ทุกแผนงานดำเนินไปพร้อมกัน คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน/ชุมชน มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินโครงการ (4) ตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จ ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบกลไกสนับสนุน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพิ่มงบประมาณในการดำเนินโครงการ เพิ่มระยะเวลาในการดำเนินโครงการ จัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาในระดับอำเภอ เพิ่มการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการเข้าร่วมโครงการ และจัดหาสถานที่ดำเนินโครงการที่เหมาะสม

เชิงคุณภาพ (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน รองลงมาคือ ระบบกลไกสนับสนุน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ (2) การน่านโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีผลสำเร็จอยู่ในระดับมาก และเป็นที่ยังพอใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน (3) การน่านโยบาย อยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรค อยู่ในระดับน้อย คือ ระยะเวลาเริ่มโครงการกระชั้นชิดเกินไป ประชาชนมีระยะเวลาในการพิจารณาเสนอโครงการน้อยเกินไป บางโครงการงบประมาณน้อยเกินไปทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์น้อยและไม่ทั่วถึง และระยะเวลาในการเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการเร่งรัดและมีเวลาน้อย

เกินไป และ(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบาย อยู่ดีมีสุข ไปปฏิบัติให้ได้รับความสำเร็จ ได้แก่ การขยายเวลาดำเนินการให้มากขึ้น เพิ่มงบประมาณ สร้างความรู้และความเข้าใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและประชาชนก่อนดำเนินการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการสานต่อนโยบายนี้ในรัฐบาลต่อไป เพื่อความต่อเนื่องและต่อขยายผลการดำเนินการให้กว้างขึ้น

บินโด กาญจนสุวรรณ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์การในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลมักกะสัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยใช้แนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหารของชาลส์ เฮนรี่ มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative Research) มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลมักกะสันเป็นประชากรในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมองค์การแบบเอธิน่า เป็นแนวคิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดในการปฏิบัติงาน รองลงมาคือ วัฒนธรรมองค์การแบบพอลโล และวัฒนธรรมองค์การแบบซีอูส โดยมีวัฒนธรรมองค์การแบบคิโอนิซุส เป็นแนวคิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเหมาะสมน้อยที่สุดในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะงานของสถานีตำรวจนครบาลมักกะสัน จำเป็นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานในระดับสูง ทำให้วัฒนธรรมองค์การแบบเอธิน่า เหมาะสมมากที่สุดในการปฏิบัติงาน

เมธา ยุทธนาโยธิน (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาผลการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร และปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ วิธีการวิจัยเป็นการสุ่มตัวอย่างและใช้แบบสอบถาม รวมจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 422 คน เก็บรวบรวมแบบสอบถามได้ครบถ้วนสมบูรณ์ และผู้วิจัยได้จัดกระทำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC (Statistical Package for the Social Sciences / Personal Computer Plus) ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ ด้านความชัดเจนของนโยบาย ลักษณะของหน่วยงาน และคุณสมบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ส่วนปัจจัยด้านทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

2. การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติ โดยรวมประสบความสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติทำให้ประชาชนมีอากาศบริสุทธิ์ปราศจากมลพิษ และนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาคือนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยทำให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองสะอาด การนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติทำให้กรุงเทพมหานครประหยัด

งบประมาณในการทำลายขยะมูลฝอย และนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยทำให้กรุงเทพมหานครลดปริมาณขยะมูลฝอยได้ปีละ 10%

3. ตัวแปรที่ใช้ทำนายความสำเร็จในการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติมี 2 ปัจจัยคือ คุณสมบัตินโยบายไปปฏิบัติ (X_3) และปัจจัยด้านทรัพยากร (X_4) สามารถใช้ทำนายความสำเร็จในการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติได้ คิดเป็นร้อยละ 70.00

4. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนที่ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

5. ตัวแปรที่ชี้ทำนายผลการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติมี 5 ปัจจัยคือ การทิ้งขยะมูลฝอยในที่กรุงเทพมหานครจัดเตรียมให้ (A_2) การให้ความร่วมมือทิ้งขยะมูลฝอยตามเวลาที่กำหนดคือ 18.00 - 05.00 น. (A_3) การคัดแยกขยะก่อนนำมาทิ้ง (A_5) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย (A_1) และการชำระค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอยอย่างสม่ำเสมอและตรงเวลา (A_4) สามารถใช้ทำนายผลการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติได้ คิดเป็นร้อยละ 24.4

6. จากการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่และประชาชนพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการกำจัดขยะมูลฝอยไปปฏิบัติได้แก่ (1) กรุงเทพมหานครควรให้การสนับสนุนงบประมาณด้านการกำจัดขยะมูลฝอยให้หน่วยงานต่าง ๆ อย่างเพียงพอ (2) ควรมีการประชาสัมพันธ์ด้วยการรณรงค์คัดแยกขยะมูลฝอย การรีไซเคิลขยะมูลฝอยอย่างจริงจังและต่อเนื่องตั้งแต่ในระดับเยาวชน (3) ควรมีมาตรการลงโทษผู้ที่ทิ้งขยะมูลฝอยอย่างไม่เป็นระบบ

อารีย์ แสนสม (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประเมินประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 3) สสำรวจหาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 4) สสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 24 ราย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 53 ราย และประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน 400 ราย ด้วยแบบสอบถาม และทำการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 7 ราย และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 ราย ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนเห็นว่า กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้ง 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนการเตรียม

งบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณ เป็นไปตามหลักการอยู่ในระดับมาก รวมถึงมีความสำคัญและส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนในระดับมาก

กฤษณะ ขมคุปต์ (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง นโยบายเมืองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและความสำเร็จของการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ซึ่งแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ แนวคิดเรื่องภาวะสังคมเสี่ยง, แนวคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม, แนวคิดเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการและปัญหาของกรุงเทพมหานคร และ แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งผู้วิจัยได้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In - Depth Interview) โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบจำเพาะเจาะจงจำนวน 10 ราย จากประชากรที่เป็นผู้บริหารและข้าราชการของสำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร และประชากรที่เป็นประชาชนในกรุงเทพฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า

1. กรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียว และนโยบายจัดหาหรือจัดสร้างระบบการระบายน้ำและป้องกันปัญหาน้ำท่วม

2. กรุงเทพมหานครประสบปัญหาในการนำนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติในส่วนของนโยบายการลดจำนวน การกำจัด การแปรรูปขยะเป็นพลังงานทดแทนและการส่งเสริมและรณรงค์ให้มีการรีไซเคิล นโยบายการฟื้นฟูลำน้ำเจ้าพระยาและคูคลองในกรุงเทพมหานครจำนวน 1,165 แห่งให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีดั้งเดิม และประสบปัญหาอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการรณรงค์และประชาสัมพันธ์งานด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร และปัญหาในการรณรงค์ให้ใช้พลังงานทางเลือก

เทเวศ อร่ามเรือง (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี และเพื่อศึกษาปัญหาในการนำนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติและข้อเสนอแนะของเทศบาลตำบลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี ประชากรในการศึกษาคือ ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบลเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 79 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถามแบบเลือกตอบและแบบสัมภาษณ์ที่ผู้ศึกษาพัฒนาขึ้น ซึ่งมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) มีค่าเท่ากับ .81 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปใช้สถิติเชิงพรรณนา

(Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) ผลการศึกษาโดยภาพรวมพบว่า ลักษณะของนโยบายที่นำไปใช้มากที่สุด คือ การเห็นความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นร้อยละ 84.5 รองลงไปได้แก่การได้รับความร่วมมือจากประชาชน การร้อยละ 82.3 และลักษณะนโยบายที่เกี่ยวกับการสนับสนุนของนักการเมืองจะมีน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 63.0 จากการวิจัยดังกล่าว ได้มีการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยชี้ให้เห็นว่าภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อขัดข้องของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีมาตรการจูงใจในด้านต่าง ๆ และมาตรการบังคับที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะหน่วยงานระดับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครควรมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยการใช้สื่อในการประชาสัมพันธ์ที่น่าสนใจ และเข้าใจง่าย มีการณรงค์และชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบถึงการประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประชาชนจะได้เข้าใจ และสามารถที่จะปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งการให้ความรู้ ความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม โดยการจัดฝึกอบรมความรู้ทางวิชาการ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ และควรสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้กับประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบระดับวัฒนธรรมองค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” (I หมายถึง การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี, A หมายถึง ความขยันตั้งใจทำงาน, M หมายถึง การมีศีลธรรม คุณธรรม, R หมายถึง การรู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม, E หมายถึง การทำงานมุ่งเน้นประสิทธิภาพ, A หมายถึง ความรับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม, D หมายถึง การมีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส และ Y หมายถึง การมีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน) ไปปฏิบัติ (2) เปรียบเทียบการยึดถือและให้ความสำคัญต่อมิติวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” ของกระทรวงต่าง ๆ และ (3) วิเคราะห์สัมพันธระหว่างวัฒนธรรมแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการ ซึ่งวิธีการศึกษาเป็น การวิจัยเชิงสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม มีจำนวนตัวอย่างจำนวน 9,100 ตัวอย่าง จากข้าราชการทุกกระทรวง ผลการศึกษาพบว่า การนำวัฒนธรรม I AM READY ไปปฏิบัติเป็นเวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรม I AM READY ขององค์การราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กระทรวงต่าง ๆ ยึดถือและให้ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวง และวัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การราชการ

วิษณุ สุภคร (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารของสถานีอนามัย ในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารของสถานีนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี ตามความคิดเห็นของหัวหน้าสถานีอนามัย และเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าสถานีอนามัยเกี่ยวกับสภาพความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารของสถาบันอนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้คือ หัวหน้าสถานีอนามัย จำนวน 175 คน ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารที่ประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านครุภัณฑ์วัสดุอุปกรณ์ และด้านวิธีการบริหารจัดการของสถานีนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และมีผลต่อความพร้อมในการถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี

ฉกาจ ลอยทอง (2552) ได้ทำการวิจัยเรื่องเครือข่ายกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และผลกระทบของกระบวนการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีผลต่อศักยภาพการบริหารงานเทศบาล (2) เพื่อศึกษามูลเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่างๆ และ (3) เพื่อศึกษาปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคในการสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อการบริหารงานเทศบาล โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลมีกระบวนการสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายกับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงานเทศบาล ประกอบด้วย (1) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่นเทศบาลสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวผ่านบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ และการนำเสนอประเด็นปัญหาของท้องถิ่นผ่านเวทีสันนิบาตเทศบาลทั้ง 3 ระดับ ทำให้เกิดการระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน ตลอดจนการสร้างพลังอำนาจการต่อรองและการเรียกร้องผลประโยชน์กับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (2) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับแกนนำชุมชน เป็นเครือข่ายที่มุ่งอาศัยแกนนำชุมชนในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของเทศบาลในทุกขั้นตอน ตลอดจนมีส่วนกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแบ่งเบาภาระในความรับผิดชอบของเทศบาลให้ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกินกำลังความสามารถของชุมชน ทำให้เทศบาลดำเนินกิจการสาธารณะอื่นๆ ได้มากขึ้น (3) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรชุมชน เป็นเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นร่วมกัน ตลอดจนเทศบาลให้การส่งเสริมและเกื้อหนุนกับองค์กรชุมชนให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนโดยปราศจากข้อจำกัดในด้านต่างๆ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านทุนทางสังคมของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดกระบวนการ

มีส่วนร่วมภายในชุมชนมากยิ่งขึ้น (4) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO เป็นเครือข่ายที่มุ่งอาศัยจุดเด่นขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (5) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนเป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้เทศบาลได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากภาคเอกชนในการดำเนินกิจการสาธารณะ ส่งผลให้เทศบาลมีศักยภาพด้านงบประมาณที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี (6) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับนักการเมืองหรือพรรคการเมืองระดับชาติ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เทศบาลเกิดความสะดวกในการดึงงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านงบประมาณของเทศบาลให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (7) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เทศบาลสามารถดำเนินงานที่ต้องใช้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และ (8) เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นเครือข่ายที่ทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน รวมทั้งเป็นการประหยัดงบประมาณ และสร้างความคุ้มค่าในการดำเนินการ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเสริมสร้างศักยภาพด้านการบริหารจัดการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี ทำให้เทศบาลก้าวข้ามข้อจำกัดในด้านขนาด จำนวนบุคลากร ศักยภาพบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ รวมไปถึงในด้านงบประมาณ

ดาร์เรตัน คำเป็ง (2552) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาบทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเฉพาะสภาองค์กรชุมชนตำบลน้ำเกีฮัน อำเภอกู่เพียง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงบทบาทหน้าที่และสภาพของสภาองค์กรชุมชนที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551 (2) เพื่อศึกษาผลของการจัดตั้งสภาองค์กรในพื้นที่ที่ศึกษา และ (3) เพื่อนำผลการศึกษามาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นไทย โดยอาศัยแนวคิดชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองภาคประชาชน และการปกครองท้องถิ่น เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ภายใต้กระบวนการตั้งคำถามวิจัย โดยวิธีการวิจัยครั้งนี้วิเคราะห์ผ่านการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือก ประกอบด้วย นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ เจ้าหน้าที่กลุ่ม NGO สำหรับเจ้าหน้าที่สภาองค์กรชุมชน เจ้าหน้าที่รัฐ/ข้าราชการ สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล น้ำเกีฮัน และตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่ การเข้าไปสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม เพื่อเก็บข้อมูลด้านกายภาพของชุมชนและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมโดยการเข้าร่วมประชุมในพื้นที่ ต.น้ำเกีฮัน อ.กู่เพียง จ.น่าน

ผลการวิจัยพบว่าบทบาทหน้าที่และสถานภาพทางปฏิบัติของสภาองค์กรชุมชนมีความสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจ นำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นการขยายตัวของการเมืองภาคประชาชน ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในทุกกระบวนการในท้องถิ่น เพื่อเป็นการรับรองสิทธิชุมชนและสิทธิการเมืองภาคประชาชนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 มาตรา 66 , 67 และ 87 แต่ทั้งนี้สถานภาพทางกฎหมายของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนยังมีข้อจำกัดหลายด้าน อันส่งผลต่อการกระจายอำนาจและคานอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมลดน้อยลง คือ (1) สภาองค์กรชุมชนไม่มีอำนาจหน้าที่โดยถูกบัญญัติเป็นเพียง ภารกิจ (2) ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมาย (3) การไม่มีงบประมาณเป็นของตัวเอง และ(4) ไม่มีบทบัญญัติรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการรับรองการมีพื้นที่ทางการเมืองของสภาองค์กรชุมชน ทั้งนี้สาเหตุส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการหลีกเลี่ยงการปะทะกันระหว่างกระทรวงทรัพยากรสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กับกระทรวงมหาดไทย ในช่วงกระบวนการร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ

โดยผลการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลน้ำเกีฮันที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่คือ (1) การเกิดนโยบายที่เหมาะสมกับท้องถิ่น (2) การเกิดความร่วมมือระหว่างผู้นำที่เป็นทางการและไม่มีเป็นทางการในชุมชน (3) เพื่อเป็นการหนุนเสริมข้อบกพร่องในปัญหากระบวนการเมืองแบบตัวแทน และ(4) การเกิดความสมานฉันท์ทางการเมืองท้องถิ่น โดยทั้งนี้ผลดังกล่าวจะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทการปฏิสัมพันธ์ของ ภาคประชาชน ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองส่วนภูมิภาคและข้าราชการการเมืองส่วนท้องถิ่น

อรทัย ก๊กผล และคณะ (2552) ได้ศึกษาแนวทางการบริหารงานและการจัด บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับรางวัลพระปกเกล้าในปีงบประมาณ 2551 โดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพ และได้พบว่า เคล็ดลับและวิธีการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จดังกล่าวมีปัจจัยสำคัญ 4 ประการคือ (1) วิถีคิดเชิงสร้างสรรค์ โดยผลการศึกษาพบว่า วิถีคิดและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เป็นเรื่องสำคัญ ถ้าคิดดีคิดถูก คิดรอบคอบ และคิดโดยไม่ยึดติดกับประสบการณ์เดิม การทำงานไม่คอยพลาด เห็น ได้ชัดเจนว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จมีวิถีคิดที่ชัดเจนว่าปัญหาคืออะไร และทิศทางในอนาคตต้องการให้เกิดอะไร การทำงานไม่ยึดติดกับกรอบเดิมและงานประจำที่ทำอยู่เท่านั้น ก่อให้เกิดนวัตกรรมหรือความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดกีฬาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดกระบี่คัพด้านยาเสพติดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการจัดกีฬาเพื่อการแข่งขันอย่างเดียว หากแต่เป็นกลยุทธ์ในการเสริมสร้างความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด การออกแบบรายละเอียดของการแข่งขันเพื่อบรรลุเป้าหมายก็สะท้อนวิถีคิดด้วย อาทิเช่น รางวัลของการแข่งขันเป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โครงการด้านการศึกษาของ

เทศบาลตำบลท่าข้าม ก็เป็นการมองนอกกรอบโดยไม่จำเป็นต้องจัดทำโรงเรียน หากแต่เสริมกิจกรรมด้านการศึกษาด้วยบริการที่ไม่มีในหน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการ ลักษณะเดียวกับกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ลาดจัดโครงการดูแลผู้ป่วยสุขภาพจิตโดยครอบครัวและชุมชน กรณีของเทศบาลตำบลลอมก้อยสะท้อนให้เห็นว่าการทำงานไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่ในแต่พื้นที่ของตน เทศบาลเล็กก็สามารถสร้างเครือข่ายการทำงานทั้งภาครัฐและชุมชน เป็นต้น (2) ความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงาน กล่าวคือ ความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานของทั้งผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้บริหารถือเป็นปัจจัยสำคัญเพราะจะเป็นการส่งสัญญาณให้บุคลากรรู้ว่าควรจะทำอย่างไรกับเรื่องนั้น เรียกว่าด้านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งใจจริงว่าจริงใจกับเรื่องนี้ ลูกน้องก็จะร่วมมือร่วมใจ ซึ่งจะเป็นการสร้างงานเป็นทีมในการทำงาน เห็นได้ชัดจากกรณีศึกษาว่า เมื่อมีจิตมุ่งมั่นในการทำงาน แม้จะเจอปัญหาและอุปสรรคก็ไม่ทอดถอย ยืนยันที่จะฝ่าฟันปัญหาต่างๆ นี่คือผลของการมีความมุ่งมั่นตั้งใจ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเป็นเรื่องสำคัญของการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น และต้องยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญเชี่ยวชาญเท่ากับส่วนราชการ หรืออาจไม่สามารถจัดบริการที่มีมาตรฐานสูง แต่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้คือ การจัดบริการสาธารณะที่ประชาชนไม่ใช่เพียงผู้รับบริการเท่านั้นแต่เป็นเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งความรู้สึกเป็นเจ้าของของประชาชนจะเป็นพลังมหาศาลในการจัดการปัญหาชุมชน ประชาชนและเครือข่ายสามารถเป็นแหล่งทุนในการบริหารสามารถเป็นกำลังพลในการทำงาน เป็นปัจจัยที่ทำให้โครงการยั่งยืน กรณีศึกษาโครงการทุกโครงการสะท้อนให้เห็นว่าการบริการสาธารณะท้องถิ่นไม่ว่าประเภทใดสามารถดำเนินการอย่างมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการจัดการขยะ การจัดการทรัพยากรน้ำ การบริการด้านการศึกษา การบริการด้านสาธารณสุข ประเด็นที่ต้องเน้น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสร้างเครือข่ายในการทำงานเป็นหัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนอกจากบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการศึกษาในการส่งเสริมการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวิธีการทำงาน (Means) และเป็นอุดมการณ์ (Norms) ที่ต้องยึดถือในการทำงาน และ (4) การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการพัฒนาบริการอย่างต่อเนื่องเป็นประสบการณ์ของกรณีศึกษาสะท้อนว่า กว่าที่ประสบความสำเร็จได้ต้องผ่านการปรับปรุงและพัฒนาการจัดบริการอยู่ตลอดเวลาการเริ่มทำในระยะแรก อาจเจอปัญหาและมีการปรับปรุง เกิดการเรียนรู้ ดังนั้นการประเมินติดตามการจัดบริการสาธารณะเป็นเรื่องสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการจัดบริการ จะเรียนรู้ได้อย่างไรว่าการบริการมีปัญหาหรือไม่การทำงานตรงกับความคิดหรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาของเทศบาลตำบลลอมก้อย ก่อนจะดำเนินโครงการอนุรักษ์ป่าต้นน้ำผ่านการลงมือทดลองถูกระยะแรกก็ใช้วิธีดักจับกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่มาตัดไม้ ส่งโรงพัก ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ในที่สุดก็หันมาใช้กระบวนการมีส่วนร่วมและทำงานกับเครือข่ายชุมชนและองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อทำงานกับคั้นน้ำก็หันมาทำงานกับคนปลายน้ำในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย จึงเกิดโครงการกีฬาชายหาดด้านภัยแล้ง เพื่อเสริมสร้างความตระหนักของคนในเขตเทศบาลเกี่ยวกับความสำคัญของลำน้ำ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่มีการพัฒนาการแข่งขันฟุตบอลให้ได้รับการยอมรับระดับประเทศ เช่น การขอพระราชทานถ้วยรางวัลจากพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา นอกจากนั้น ยังมีการร่วมมือกับสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย รวมทั้งการพัฒนาผู้ตัดสินให้เป็นที่ยอมรับด้วย ดังนั้นการปรับปรุงและพัฒนาบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้ของการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น

เกศนารัตน์ สัตยาชัย (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนํานโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อ (1) ศึกษาประสิทธิผลของการนํานโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติ และ(2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการนํานโยบายเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามแผนบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ นำเสนอแนวทางการจัดการพื้นที่สีเขียวให้ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต 50 เขต นำไปขยายผลผลักดันนโยบายอื่น ๆ ที่ต้องการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายในยุคปัจจุบัน

การวิจัยนี้ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์ที่ได้ตั้งคำถามไว้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร และผลจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์การ (SWOT) ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ 50 เขต รวมทั้งผลจากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผลของการนํานโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 - 2551 ไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยสำนักสิ่งแวดล้อมและสำนักงานเขต ยังไม่มีประสิทธิผล ไม่สามารถเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้ตามเป้าหมาย คือ เพียง 2,858 ไร่ จากเป้าหมาย 3,000 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 95.26 ของค่าเป้าหมาย และพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการนํานโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ 5 ปัจจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ปัจจัยที่กำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การสนับสนุนของผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ ทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ สามารถอธิบายถึงความผันแปรของตัวแปรตาม คือประสิทธิผลการนํานโยบายเพิ่มพื้นที่สีเขียวไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่เมื่อพิจารณาตัวแปรอิสระด้วยวิธี Stepwise พบว่า ตัวแปรที่สามารถอธิบายตัวแปรตามประสิทธิผลของการปฏิบัติตามนโยบายการเพิ่มพื้นที่สีเขียวได้มีเพียง 3 ตัวแปรตามลำดับ คือ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ทรัพยากรของหน่วยปฏิบัติ และการสนับสนุนของผู้บริหารของหน่วยปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากผลการวิจัยได้เสนอแนะในการจัดการพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. กำหนดนโยบายด้านการเพิ่มพื้นที่สีเขียวของกรุงเทพมหานคร ต้องคำนึงถึงศักยภาพของเขตตามสภาพภูมิประเทศในแต่ละสำนักงานเขต อาจพิจารณาในระดับกลุ่มเขต กำหนดตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของแต่ละกลุ่มเขตหรือรายเขต

2. ปรับรูปแบบของพื้นที่สีเขียวให้เหมาะสมกับพื้นที่ การกำหนดรูปแบบสวนประเภทอื่น ๆ เช่น สวนบนอาคารจอดรถของเอกชน สวนคาดฟ้า สวนแนวตั้ง ไม้เลื้อยกำแพง ซึ่งรวมถึงพื้นที่สีเขียวที่เอกชนสร้างขึ้นในพื้นที่ของตนเองด้วย

3. กรุงเทพมหานครควรกำหนดนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวเดิม เช่น รั้วพื้นที่สีเขียวชานเมือง พื้นที่เกษตรกรรม ป่าชายเลนบางขุนเทียนให้คงอยู่ รวมถึงการควบคุมการขยายตัวของอาคารบ้านเรือนในเขตชานเมืองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย อาจใช้มาตรการทางภาษีสำหรับเจ้าของที่ดินที่ปล่อยที่ดินไว้รกร้างว่างเปล่า

ชาญเวช บุญประเดิม (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ และ(2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านการบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม สมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ การรับรู้ของชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชนและการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชนกับประสิทธิภาพการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ

การเก็บข้อมูลโดยการทอดแบบสอบถามไปยังพนักงานของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 360 ฉบับ และสมาชิกชุมชน จำนวน 66 ฉบับ ได้รับคืนมาทั้งหมด 396 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 92.96 นอกจากนี้ ยังเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานราชการและนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารสูงสุดของโรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้บริหารสูงสุดของโรงงานอุตสาหกรรมมาบตาพุด จำนวนทั้งหมด 70 คน

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างในรูปของการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) และสถิติอนุมาน (Inferential Statistics) เทคนิคการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่การวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บได้เป็นร้อยละ ค่าเฉลี่ย และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน สำหรับสถิติอนุมาน (Inferential Statistics) ได้แก่ การวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) การวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) เมตริกของค่าสหสัมพันธ์ (Correlation Matrix) และการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) ผลการวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐโดยรวมอยู่ในระดับไม่แน่ใจไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบายรัฐบาล โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรการบริหาร และกลยุทธ์เชิงรุก

2. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ในด้านความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่โดยรวมอยู่ในระดับไม่แน่ใจไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำคำแนะนำ คำปรึกษาแก้ไขปัญหา ให้ความช่วยเหลือ การจัดทำคู่มือ และการประเมินผลการปฏิบัติงานภาคเอกชน

3. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ มีระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชนโดยรวมอยู่ในระดับมากเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ความปลอดภัย และการประกันคุณภาพ

4. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ มีระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับด้านการสร้างจิตสำนึกโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางอากาศ การป้องกันมลพิษทางอากาศ การบำบัดมลพิษทางอากาศ

5. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ มีระดับปฏิบัติการเกี่ยวกับด้านการรับรู้ของชุมชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อดูเป็นเรื่องจะเห็นว่าด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมทางอากาศอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการป้องกันและบำบัดมลพิษทางอากาศ และด้านความตระหนักต่อสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง

6. การวิจัยครั้งนี้พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ โดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย โดยเฉพาะด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้านคุณภาพชีวิตด้านนโยบายที่ครอบคลุมไว้ได้รับ ส่วนด้านคุณภาพอากาศ อยู่ในระดับไม่แน่ใจ

7. การวิจัยครั้งนี้ได้พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติโดยรวม (Effect) มีเพียง 4 ปัจจัยจาก 8 ปัจจัย ที่มีอิทธิพล คือ การรับรู้ของชุมชน (Perceive) การบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public) นโยบายรัฐบาล (Policy) และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ (Ability)

และเมื่อพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติในด้านคุณภาพอากาศ (Health) มี 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลคือ การรับรู้ของชุมชน (Perceive) ความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ (Ability) การจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชน (Private) นโยบายรัฐบาล (Policy) และการบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติในด้านสิ่งแวดล้อม (Environ) มี 3 ปัจจัยที่มีอิทธิพล คือ การรับรู้ของชุมชน (Perceive) การบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public) และ นโยบายรัฐบาล (Policy)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ ในด้านประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Quality) มี 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพล คือ กลยุทธ์เชิงรุก (Strategy) การสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) การบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public) นโยบาย รัฐบาล (Policy) และการรับรู้ของชุมชน (Perceive)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ ในด้านคุณภาพชีวิต (Life) มีเพียง 1 ปัจจัยเท่านั้นที่มีอิทธิพล คือ การบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public)

ผลการทดสอบสมมุติฐานมีดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยการบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public) มีอิทธิพลต่อปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.663 และ ปัจจัยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชน (Private) มีอิทธิพลต่อสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ .145

2. ปัจจัยสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) ไม่มีอิทธิพลต่อปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.076 และการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชน (Private) มีอิทธิพลต่อปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.603 และปัจจัยการรับรู้ของชุมชน (Perceive) มีอิทธิพลต่อปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.276

3. ปัจจัยสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Effect) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.364 ปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Effect) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.210

4. ปัจจัยการบริหารภาครัฐด้านสิ่งแวดล้อม (Public) ปัจจัยการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชน (Private) ปัจจัยสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) และปัจจัยการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการนำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Effect) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.518 , 0.271 , 0.364 และ 0.210 ตามลำดับ ปัจจัยการจัดการสิ่งแวดล้อมภาคเอกชน (Private) มีอิทธิพลต่อปัจจัยสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่า

อิทธิพลเท่ากับ 0.145 และปัจจัยสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐที่นำนโยบายการควบคุมมลพิษทางอากาศไปปฏิบัติ (Ability) ไม่มีอิทธิพลต่อการสร้างจิตสำนึกของภาคเอกชน (Spirit) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าอิทธิพลเท่ากับ 0.076

ลักษณาพร โรจน์พิทักษ์กุล (2553, หน้า 67-79) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำท่วมซ้ำซากของตำบลฝั่งซ้ายแม่น้ำบางปะกง - ปราจีนบุรี ในมิติของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากในมิติของชุมชน โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างเป็นประชากรใน 14 ตำบล ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี โดยเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การศึกษาภาคสนาม การสนทนากลุ่ม การจัดเวทีประชาคม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาน้ำท่วมซ้ำซากเกิดขึ้น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเกิดจากการที่ฝนตกหนักมีน้ำป่าไหลหลากจากต้นน้ำลงมามาก อีกลักษณะหนึ่งเกิดจากน้ำทะเลเอ่อหนุนจากปากแม่น้ำบางปะกงจนถึงแม่น้ำปราจีนบุรีเป็นประจำในฤดูน้ำหลาก ประกอบกับแม่น้ำเก็บกักน้ำได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นที่ราบสูงลาดลงสู่ที่ต่ำแบ่ง เป็น พื้นที่ต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำในพื้นที่ต้นน้ำมีการปลูกพืชทำลายสภาพดินอย่างกว้างขวาง มีการทำลายป่าต้นน้ำ สำหรับพื้นที่กลางน้ำ เป็นการกระจัดตัวของภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของชุมชนเป็นเมือง ส่วนพื้นที่ท้ายน้ำมีการบุกรุกพื้นที่สาธารณะ ห้วย หนอง เพื่อทำการเกษตร ผลการวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้เชิงพื้นที่ พบว่า ในการแก้ปัญหาของพื้นที่จำเป็นต้องอยู่บนฐานความรู้ที่ถูกต้องด้วยการดำเนินกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ปัญหาขนาดใหญ่ใช้พลังร่วมแบบเบญจภาคี ปัญหาขนาดกลางใช้การแก้ปัญหาในรูปของคณะกรรมการ ไตรภาคีเชื่อมโยงกับตำบลที่มีประสบการณ์เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน และปัญหาเล็กให้ชุมชนจัดการกันเอง โดยความร่วมมือขององค์กรส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนประสานงานถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จ ด้านการสร้างยุทธศาสตร์ส่งเสริมการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วมในมิติของชุมชนสรุปได้ 4 ด้าน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและตลิ่งพัง ยุทธศาสตร์ที่ 2 การแก้ไขปัญหาคัดแล่นน้ำในฤดูแล้ง ยุทธศาสตร์ที่ 3 การแก้ไขปัญหาน้ำเสียและมลภาวะกลิ่นเหม็นทางอากาศ และยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ในรูปของเครือข่ายชุมชนเพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาน้ำทุกด้านโดยชุมชนมีส่วนร่วมต่อไป

ยุทธพล ผ่องสาตีและคณะ (2554) การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการก่อตัว กลยุทธ์การสร้าง การบริหารงาน และค้นหาปัจจัยความเข้มแข็งของเครือข่ายด้วยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญในพื้นที่ซึ่งกำหนดจากวิธีเฉพาะเจาะจง 2 กลุ่ม ประกอบด้วย แกนนำกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่โครงการปักไม้ไผ่ชะลอคลื่นของจังหวัดกรุงเทพฯ ๙ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และผู้แทนภาคส่วนที่สนับสนุนกิจกรรมเครือข่าย

เกี่ยวกับการก่อตัว กลยุทธ์การสร้าง การบริหารงาน รักษาความต่อเนื่อง และการสนับสนุนด้านงบประมาณและเทคนิคแก่เครือข่ายตามลำดับ ร่วมด้วยการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วมจากการเข้าร่วมประชุมใหญ่เพื่อศึกษาบริบทพฤติกรรมของเครือข่าย ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดวงจรชีวิตและการจัดการเครือข่ายด้วยการถอดบทเรียนแบบเล่าเรื่อง (Story telling) ตามด้วยการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Induction Method) เพื่อตีความและสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยความเข้มแข็งของเครือข่าย จากการศึกษาพบว่า มี 2 ปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายเกิดความเข้มแข็ง ประกอบด้วย ปัจจัยภายใน ได้แก่ 1) ผู้นำเครือข่ายเป็นผู้มีอุดมการณ์ ความเสียสละ มีตำแหน่งทั้งที่เป็นและไม่ใช่ทางการในชุมชน มีความคิดสร้างสรรค์ และมีการฝึกฝนผู้นำรุ่นใหม่ 2) การมีจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของชุมชนจากการรับรู้ปัญหาการกีดชားและความเปลี่ยนแปลงทรัพยากรชายฝั่งที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต 3) การมีพันธกรณีหรือเป้าหมายที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีจากการที่เครือข่ายได้ระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดเป้าหมาย เสนอแนวทางแก้ปัญหา และกำหนดผู้รับผิดชอบการแก้ปัญหาการกีดชားชายฝั่งของแต่ละพื้นที่ 4) การมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันจากการที่แกนนำกลุ่มอนุรักษ์แต่ละพื้นที่มีความรู้จักสนิทสนมด้วยสายสัมพันธ์แบบเครือญาติ (Kinship System) ทำให้สามารถรวบรวมสมาชิกแต่ละชุมชนจนก่อรูปเป็นเครือข่าย 5) การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสมาชิกเครือข่ายซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวประมงพื้นบ้าน และ 6) การมีความรู้ ความเข้าใจ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์เกี่ยวกับเป้าหมายและผลสำเร็จด้านการฟื้นคืนของทรัพยากรชายฝั่งที่ชุมชนจะได้รับจากโครงการดังกล่าว และปัจจัยภายนอก ได้แก่ 1) การสนับสนุนงบประมาณการจัดประชุมเครือข่ายจากหน่วยงานของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มกระบวนการเครือข่ายจนถึงปัจจุบัน ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ 2) การสนับสนุนทางเทคนิคด้านการให้คำปรึกษา การพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ จากองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งเปรียบเสมือนพี่เลี้ยงของเครือข่าย

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือแสดงพฤติกรรมภาวะผู้นำโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับบ่อย และรายด้านเรียงตามลำดับคือ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การคำนึงถึงปัจเจกบุคคล และการกระตุ้นทางปัญญา โดยเฉพาะรายข้อที่ค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเน้นด้านคุณธรรม ศีลธรรมประกอบการตัดสินใจ สำหรับรายข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ใช้แผนเชิงกลยุทธ์เป็นเครื่องมือในการบริหารและเปลี่ยนกรอบแก้ปัญหาด้วยวิธีการใหม่ๆ (Reframing)

ผลการเปรียบเทียบระดับพฤติกรรมภาวะผู้นำ พบว่าค่าเฉลี่ยระดับพฤติกรรมภาวะผู้นำผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดใหญ่ มีความแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติ และระหว่างประสบการณ์การดำรงตำแหน่งผู้บริหารต่างช่วงเวลากัน มีความแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเฉพาะระหว่างผู้ที่มีประสบการณ์บริหาร 11ปี/มากกว่า กับ 3-5 ปี

2. แนวทางการพัฒนาสู่ความเป็นผู้บริหารมืออาชีพของผู้บริหารโรงเรียนโดยจัดลำดับความสำคัญในประเด็นต่างๆ พบว่า ประเด็นการพัฒนาสู่มืออาชีพที่มีความสำคัญในลำดับสูง 3 รายการ คือการกำหนดนโยบายและแผนงานที่เหมาะสม การปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และมุ่งพัฒนาผู้ร่วมงานให้ทำงานเต็มศักยภาพ สำหรับรายการที่มีลำดับความสำคัญในระดับน้อย 3 รายการ คือ การรายงานผลการพัฒนาคุณภาพได้อย่างเป็นระบบ สร้างโอกาสในการพัฒนาได้ทุกสถานการณ์ และให้ความสำคัญทั้งสุขภาพจิตและสุขภาพกาย ตามลำดับ

สำหรับแนวทางการพัฒนาสู่ความเป็นผู้บริหารมืออาชีพและปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จ แบ่งได้ 3 กลุ่มคือ 1) การกำหนดนโยบาย และแปลงวิสัยทัศน์ไปสู่การปฏิบัติโดยร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงานและร่วมประเมินผล การปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม เน้นกระจายอำนาจและบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์แสวงหานวัตกรรมใหม่ๆ ตลอดทั้งมีความรอบรู้ในกฎระเบียบสามารถเชื่อมโยงกับภาระงานได้ 2) เน้นสร้างบรรยากาศองค์การ สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน พัฒนาและใช้นวัตกรรมทางการบริหารอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบโดยอาศัยกระบวนการวิจัยควบคู่ไป ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ พัฒนาประสิทธิภาพของโรงเรียน ใช้กระบวนการบริหารคุณภาพให้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) การพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วม เสริมสร้างค่านิยมพัฒนาทีมงานทักษะการสื่อสาร การตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบการบริหารข้อมูลและรายงานผล เป็นผู้นำในการพัฒนา รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เรียนรู้อยู่เสมอ สามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม มองโลกในแง่ดี ริเริ่มสร้างสรรค์ เน้นการอยู่ร่วมกันแบบสันติสุขดำเนินการเชิงบูรณาการ ในโรงเรียน ส่งเสริมสุขภาพ และบูรณาการตามมาตรฐานคุณภาพ ทั้งด้านครูนักเรียน และผู้บริหาร

สมชาย สุเทศ (2554) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการดำเนินตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม (2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม และ (3) เสนอแนวทางการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐใหม่เพื่อการบริหารจัดการภาครัฐขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชน ผลการวิจัยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า (1) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบายเกิดจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมถึงพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงานและไม่นิยมเรียนรู้วิธีการ

ทำงานใหม่ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน (2) ปัจจัยแวดล้อมภายนอก โดยใน (2.1) ระดับนโยบายจะต้องมีการสนับสนุนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เกิดการรับรู้ และเข้าใจอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันพอสมควร การสนับสนุนในทางปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงการให้คำปรึกษาและการฝึกปฏิบัติอย่างเข้มข้นก่อนการปฏิบัติจริง และการมอบอำนาจในการปฏิบัติ มีการออกกฎระเบียบรองรับในการบังคับใช้และสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติ ย่อมจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนได้เสียเกิดความเข้าใจและยอมรับในหลักการดังกล่าว รวมถึงให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมด้วยดี และ (2.2) ภาคประชาชน องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างและยกระดับความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ภารกิจสำคัญขององค์กรบริหารส่วนตำบลควรประกอบด้วย การสนับสนุนให้แกนนำในชุมชนได้มีโอกาสดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และองค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องมีกระบวนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความรู้ความเข้าใจสู่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเนื้อหาที่องค์กรบริหารส่วนตำบลสื่อสารไปนั้นจะส่งผลต่อการรวมตัวของกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายในพื้นที่ ดังนั้น กระบวนการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจะช่วยเปิดช่องทางการประสานงานและการร่วมมือระหว่าง องค์กรบริหารส่วนตำบล กับกลุ่ม/องค์กร และเครือข่ายให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน สำหรับ (3) ปัจจัยการบริหารองค์ประกอบภายในองค์กรบริหารส่วนตำบล (3.1) องค์กรบริหารส่วนตำบลควรให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยสนับสนุนให้พนักงานได้รับรู้และยอมรับการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจและยอมรับอันนำไปสู่การพัฒนาตนเองให้เป็นนักเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา (3.2) โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่รับผิดชอบ และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลาตามความสำคัญของภารกิจที่เกิดขึ้น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีแหล่งท่องเที่ยวควรมีฝ่ายที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีโรงงานจำนวนมากในพื้นที่ควรมีฝ่ายตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรบริหารส่วนตำบลไม่ควรเพิ่มจำนวนอัตรากำลังที่เป็นข้าราชการของแต่ละตำแหน่งเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น เพราะจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายประจำในระยะยาว ทั้งนี้ ควรเพิ่มจำนวนอัตรากำลังของพนักงานจ้างเหมาะสมตามภารกิจ ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถกำหนดเงื่อนไขการจ้างได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับปริมาณภารกิจที่เพิ่มขึ้นและลดลง รวมถึงช่วยให้องค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถวางแผนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรล่วงหน้าได้ (3.3) คุณลักษณะของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล (ภาวะผู้นำ) ที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและกระตุ้นจิตใจให้แก่พนักงานในการขับเคลื่อนภารกิจของ องค์กรบริหารส่วนตำบล ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพ ควรประกอบด้วยควมมีวิสัยทัศน์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความเชื่อมั่นในตัวนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล ระดับสูง นอกจากนี้ นายกองค์กรบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องแสวงหาและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กร

บริหารส่วนตำบลกับภาคส่วนอื่นอีกด้วย รวมถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการพัฒนาตนเองที่ช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เช่น การใช้เหตุผลในการตัดสินใจ การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและช่วยให้การทำงานสะดวกรวดเร็ว และมีผลสัมฤทธิ์มากขึ้นกว่าเดิม เป็นต้น และเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ที่เสียสละเข้ามาทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก ดังนั้น การมีระบบพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารและพนักงานทุกระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือเป็นมาตรฐานที่ช่วยรับรองความน่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง และ (3.4) การทำงานอยู่บนฐานความรู้ (Knowledge-Based) โดยผู้บริหารและพนักงานต้องมีทักษะ/สมรรถนะในระดับสูง (Skill/Competency) และมีระบบบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต (Management System) เพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการดำเนินงานนโยบาย โดยเฉพาะเรื่องการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล และวิธีการวัดผลการดำเนินงานต้องพัฒนามาจากวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพในการทำงานโดยอ้างอิงจากคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Daniel R. Denison & Aneil K. Mishra (1995) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Toward A Theory of Organizational Culture and Effectiveness โดยได้ทำการศึกษาเพื่อพัฒนาตัวแบบของวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลขององค์กร โดยมีพื้นฐานมาจาก 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรประกอบไปด้วย ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ (Involvement) ความสอดคล้อง (Consistency) การปรับตัว (Adaptation) และพันธกิจ (Mission) โดยทั้ง 4 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรนี้ได้ดำเนินการตรวจสอบทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ กล่าวคือ ในเชิงคุณภาพได้ใช้ 5 กรณีศึกษาของกิจการเพื่อชี้ให้เห็นและระบุถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลขององค์กร ส่วนในเชิงปริมาณนั้นใช้การศึกษาจากการวิเคราะห์ถึงการรับรู้ของผู้บริหารสูงสุดขององค์กรต่อลักษณะทั้ง 4 ของวัฒนธรรมองค์กร ผ่านการพิจารณาในมิติด้านประสิทธิผล โคนทำการสำรวจจาก 764 องค์กร ซึ่งพบว่าลักษณะทางวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์กรเป็นอย่างมาก โดยที่ 2 ปัจจัย ได้แก่ ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และการปรับตัวเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความยืดหยุ่น การเปิดกว้าง และการตอบสนองอันเป็นดัชนีสำคัญอย่างแรงกล้าต่อการเติบโตขององค์กร ส่วนอีก 2 ปัจจัยที่เหลือ ได้แก่ ความสอดคล้องและพันธกิจนั้นเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงการรวมตัวเข้มแข็ง การสั่งการ และวิสัยทัศน์ซึ่งเป็นดัชนีที่ดีที่สามารถสร้างผลประโยชน์หรือผลกำไรให้เกิดขึ้นกับองค์กรได้ และการศึกษาข้างแสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 ที่กล่าวไป ในระดับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงประสิทธิผลในการทำงานและประสิทธิผลขององค์กรอันเกิดจากความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน

ซึ่งความเข้าใจที่มากขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานนี้ได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของยอดขายในหลายองค์กรที่ได้ทำการศึกษา และจากผู้วิจัยก็ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าการศึกษาประเด็นวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเข้าใจอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ในองค์กร และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาความสามารถและประสิทธิภาพขององค์กร

Paul Bate, Raza Khan & Annie Pye (2000) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Towards A Culturally Sensitive Approach To Organization Structuring : Where Organization Design Meets Organization Development โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการออกแบบขององค์กรเพื่อการพัฒนาโดยผ่านวิธีการศึกษาแบบกระบวนการสนทนากลุ่มระหว่างผู้วิจัยกับผู้ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นการศึกษาลงไปถึงมนุษย์วิถีหรือวิถีการใช้ชีวิตของมนุษย์ในองค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อสิ่งรอบตัวในการทำงานที่ตนเองถูกกำหนดให้ปฏิบัติงานอยู่ในโครงสร้างนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่มากขึ้นกว่าการพิจารณาเฉพาะแต่โครงสร้างขององค์กรแต่เพียงอย่างเดียว โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอตัวแบบที่ขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างขององค์กรว่า ต้องเป็นการผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรมกับองค์กรผ่านการปรับปรุงกระบวนการสร้างภาวะผู้นำ ซึ่งก่อให้เกิดการออกแบบองค์กรและการพัฒนาองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความอ่อนไหวทางด้านวัฒนธรรมมากขึ้น

Derrick Purdue (2001) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Neighborhoods Governance: Leadership, Trust and Social Capital ซึ่งเป็นการศึกษาถึงการสร้างความร่วมมือของท้องถิ่นข้างเคียงกัน ภาวะผู้นำ ความไว้วางใจ และทุนทางสังคม จากการวิจัยพบว่า ทุนทางสังคมเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและความไว้วางใจในตัวผู้นำชุมชน ซึ่งจะสนับสนุนประสิทธิภาพในการเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่นใกล้เคียงกัน การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนของท้องถิ่นยังสามารถก่อให้เกิดทุนทางสังคมแหล่งใหม่ที่มีความสำคัญต่อชุมชน สิ่งนี้ขึ้นอยู่กับผู้นำชุมชนซึ่งเปรียบเสมือนผู้ประกอบการทางสังคมหรือตัวแทนของชุมชน ในฐานะของผู้ประกอบการทางสังคมก็คล้ายคลึงกับผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กร ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างผู้ที่มีความชำนาญในการประกอบการกับผู้ที่มีวิสัยทัศน์ในการสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นข้างเคียง และในฐานะของตัวแทนชุมชนจะคล้ายคลึงกับผู้นำในการแลกเปลี่ยน หมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่ประสานติดต่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงระหว่างกลุ่มสมาชิก ซึ่งทั้งสองฐานะดังกล่าวต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างบุคคลในท้องถิ่นและองค์กรเป็นสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนและสมาชิกของชุมชน จากแนวคิดของ Purdue ได้แสดงให้เห็นว่า การสร้างความร่วมมือในระดับท้องถิ่นของพื้นที่ใกล้เคียงกัน จำเป็นต้องอาศัยความไว้วางใจในตัวผู้นำท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งในฐานะที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนองค์กรซึ่งต้องมีความชำนาญในการบริหารชุมชนและมีวิสัยทัศน์ในสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นข้างเคียง และในฐานะตัวแทนของชุมชนที่มีหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงระหว่างกลุ่มสมาชิก ดังนั้น แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้นำไปประยุกต์ใช้สร้างตัวชี้วัดในเครื่องมือในการวิจัยต่อไป

Jane F. Hansberry (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *An Exploration of Collaboration and Organizational Effectiveness in Denver County Human Service Organization* ซึ่งเป็นการสำรวจความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์กรและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร อาทิ กระบวนการในการบริหารจัดการ ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross - Sectional Survey) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ จำนวน 143 แห่ง และการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์กรที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่

Rosemary Oswald Mruma (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง *Implementation of the National Environment Policy : A Case of the Local Government Authorities in Dar Es Salaam City Tanzania* โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ศึกษากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เพื่อ ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในเมืองดาร์ เอส ซาลาม ประเทศแทนซาเนีย และยังตั้งใจที่จะศึกษาถึงความสำเร็จในการดำเนินงานนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของเทศบาลท้องถิ่นหลังจากรับโครงสร้างของเทศบาลเมือง โดยได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาเรื่อง (1) การตรวจสอบปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองดาร์ เอส ซาลาม และการจัดการด้านกิจกรรมสิ่งแวดล้อม ที่ดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมือง (2) ศึกษาประสบการณ์ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลังจากได้มีการกระจายอำนาจและผลกระทบต่อจัดการสิ่งแวดล้อม และ(3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และความท้าทายที่ต้องเผชิญของเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินงานตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยใช้การศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลเมือง

Kinondoni และเทศบาลเมือง Temeke ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพตามระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นสรุปในการศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจ และการดำเนินการด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังคงมีความอ่อนแอ อันเนื่องมาจากโครงสร้างกรอบกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และบุคลากรทางเทคนิคที่มีไม่เพียงพอ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางควรที่จะให้การสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีการปรับปรุงการให้บริการและการจัดการสิ่งแวดล้อมรวมถึงส่งเสริมให้เห็นถึงความสำคัญ นอกจากนี้ นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ควรจะมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมจากระดับเทศบาลและระดับหมู่บ้านได้เข้าร่วมดำเนินการ ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมีหลายประการ อาทิ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี การทำความเข้าใจและการบังคับใช้ของเครื่องมือ นโยบายโครงสร้างการดำเนินงาน การประสานงานและการสื่อสารของชุมชน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมและทัศนคติของชุมชนท้องถิ่นด้วย เป็นต้น

Jesse S. Ayivor (2007) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An Exploration of Policy Implementation in Protected Watershed Areas : Case Study of Digya National Park in the Volta Lake Margins in Ghana ซึ่งเป็นการสำรวจการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่คุ้มครองต้นน้ำกรณีศึกษาอุทยานแห่งชาติดิกยา (Digya) บริเวณริมทะเลสาบวอลต้า (Volta) ประเทศกานา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ข้อจำกัดทางการเงินและการละเมิดกฎหมาย เป็นปัจจัยหลักที่ขัดขวางความสำเร็จในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งมีผลทำให้ป่าไม้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีจำนวนลดน้อยลง

นอกจากนี้หน่วยงานสัตว์ป่าของอุทยานแห่งชาติยังพบอุปสรรคคือ ภาครัฐไม่สามารถให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบาย 3 ประการคือ การพัฒนาทางกายภาพ การอนุรักษ์ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และยังมีรายงานจากสื่อในแง่ลบ รวมถึงคำวิจารณ์จากสาธารณะชนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การนำไปปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่การบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในการประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามีจุดอ่อนหลายประการคือ ข้อจำกัดทางการเงิน การขาดแคลน การส่งกำลังบำรุงและการสนับสนุนจากสาธารณะและความหลากหลายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะก็คือ ควรมีการประเมินถึงบทบาทของภาครัฐก่อนในประเด็นของขีดความสามารถของหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคเอกชนให้มากขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นงานที่ยากและสลับซับซ้อนซึ่งประกอบด้วย การเจรจากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ การเข้าร่วมของชุมชน การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และควรมีการรับรองถึงแหล่งงบประมาณ ในกรณีที่มีปัญหาในส่วนใดส่วนหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Chris Ansell & Alison Gash (2008) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Collaborative Governance In Theory and Practice โดยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการบริหารแบบร่วมมือในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยเริ่มจากการกล่าวถึงว่าหลายทศวรรษที่ผ่านมาการบริหารรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นและเข้ามาแทนที่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การบริหารแบบร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้ คือ การนำเอาทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาอยู่ด้วยกันในเวทีการประชุมที่ภาครัฐจัดการเตรียมการไว้สำหรับให้เกิดการตัดสินใจเกิดขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกัน การวิจัยของผู้วิจัยดำเนินการผ่านการศึกษา กรณีศึกษาจำนวนมากเพื่อหวังว่าจะได้ตัวแบบสำหรับการบริหารแบบร่วมมือ โดยภาคหลังจากการทบทวนถึงกรณีตัวอย่างของ 137 กรณีของการบริหารงานแบบร่วมมือที่เกิดขึ้น พบว่ามีตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารงานแบบร่วมมือนี้เกิดผลสำเร็จก็คือประวัติศาสตร์ที่ผ่านของความขัดแย้งและความร่วมมือ สิ่งจูงใจสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้ามามีส่วนร่วม อำนาจและทรัพยากรที่ไม่สมดุล ความเป็นผู้นำ และการออกแบบสถาบันสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยหลักที่จะกำหนดสภาพความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานแบบร่วมมือ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้จำแนกแยกแยะปัจจัยที่สำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานแบบร่วมมือที่กำลังดำเนินอยู่ พบว่าการสนทนาแบบเห็นหน้าเห็นตาจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น การยอมรับและความเข้าใจร่วมกันให้เกิดขึ้น