



ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ
เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555

โดย

นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ
เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555

โดย

นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

FACTORS FOR SUCCESS AND FAILURE OF
COMPLAINTS MANAGEMENT OF
BABGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION :
CASE OF COMPLAINTS CALL CENTER 1555

BY

MRS. POONSUB RAJCHAWANGMUANG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง

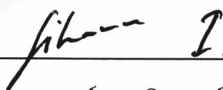
เรื่อง

ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่อง
ร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

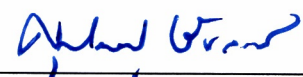
ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อีสสระชัยยศ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ)

คณบดี


(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555
ชื่อผู้เขียน	นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษากระบวนการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์การ และการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า

1. กระบวนการของการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ฯ พบว่า ศูนย์รับแจ้งทุกข์ฯ มีกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้ 1) รับเรื่องรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ 3 ช่องทาง ได้แก่ ทางโทรศัพท์ หมายเลข 1555 (Call Center) ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) และหน่วยงานภายนอก 2) ส่งเรื่องที่ได้รับแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร 3) ศูนย์รับแจ้งทุกข์ฯ จะติดตามผลการแก้ไขปัญหาภายในระยะเวลาที่กำหนด 4) แจ้งผู้ร้องเรียนทราบผลการดำเนินการ

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ พบว่ามีปัจจัยดังนี้ 1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน 2) เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการ

แก้ปัญหาที่มีความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี 3) หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร มีความพร้อมด้านเทคนิคในการแก้ไขปัญหา เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือ บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น 4) มีการวัดผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของหน่วยงาน 5) ผู้บริหาร ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียน

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ พบว่ามีปัจจัยดังนี้ 1) เทคโนโลยีในการใช้งานไม่ทันสมัย 2) เจ้าหน้าที่ของศูนย์ กทม. 1555 (Call Center) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทเอกชนผู้รับจ้าง มีหน้าที่รับ-ส่ง เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากประชาชน ยังขาดความรู้และความเข้าใจในภารกิจของกรุงเทพมหานคร 3) มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา 4) เรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร

ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาจึงเสนอว่า 1) ควรให้กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่ตรวจติดตามผลการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครอีกทางหนึ่ง 2) ศูนย์รับแจ้งทุกข์ฯ ควรมีการจัดการความรู้ในองค์การ (KM) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน 3) กรุงเทพมหานครควรสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัย 4) ศูนย์รับแจ้งทุกข์ฯ ควรกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ให้ชัดเจน ในแต่ละประเภทของเรื่องร้องเรียน 5) ควรกำหนดแนวทางการรายงานผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ, สมรรถนะขององค์การ, การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

Independent Study Title	FACTORS FOR SUCCESS AND FAILURE OF COMPLAINTS MANAGEMENT OF BABGKOK METROPOLITANADMINISTRATION : CASE OF COMPLAINTS CALL CENTER 1555
Author	Mrs. Poosub Rajchawangmuang
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

Individual study on ‘factors for success and failure of complaints management of Bangkok Metropolitan Administration: case of complaints call center 1555’ focuses on studying procedures of the complaints call center and agencies under Bangkok Metropolitan Administration working on complaints resolving. This research also aims to analyze factors for success and failure of complaints management concerning serving the general public and propose course of actions for improving and increasing effectiveness of complaints management by Bangkok Metropolitan Administration. Due to the fact that the success of policy implementation depends on workings of relevant organizations, this research therefore concentrates on organization competency. This study is based on qualitative research methodology by reviewing documents and in-depth interviews of executives and personnel of relevant agencies. It is found that:

1) Procedures for resolving complaints of complaints call center are as follows: 1.1) Receiving complaints from three channels via call center number 1555, the Internet and external agencies, 1.2) Referring complaints to responsible agencies under Bangkok Metropolitan Administration, 1.3) the complaints call center will follow up resolving of complaints within specified timeframe, and 1.4) the complaints call center will inform complainant of the result.

2) Factors for success of complaints management are as follows: 2.1) Having clear structure and authority of organization, 2.2) Bangkok Metropolitan Administration's personnel working on problems solving are knowledgeable and well-functioning, 2.3) Bangkok Metropolitan Administration's agencies are technically ready in terms of equipment, tools, personnel and expenditure, 2.4) Having assessment system of problems-solving ability of responsible agencies under Bangkok Metropolitan Administration, and 2.5) the executives of Bangkok Metropolitan Administration place importance on the issue of complaints management.

3) Factors for failure of complaints management are as follows: 3.1) Using of outmoded technology, 3.2) Staffs of complaints call center who are employees of an outsourced company still lack knowledge and understanding of Bangkok Metropolitan Administration's missions, 3.3) There are legal restrictions concerning resolving problems, and 3.4) Some complaints are out of the authority of Bangkok Metropolitan Administration.

In order to enhance efficiency of complaints management of Bangkok Metropolitan Administration's complaints call center, the author proposes that 4.1) The division of inspector of Bangkok Metropolitan Administration under office of the permanent secretary for Bangkok Metropolitan Administration should be an additional unit to follow up complaints solving of Bangkok Metropolitan Administration's agencies, 4.2) Complaints call center should arrange Knowledge

Management (KM) undertaking as a working guidelines, 4.3) Bangkok Metropolitan Administration should grant financial support for developing advanced technology 4.4) Complaints call center should set clear procedural standards for each category of complaints, and 4.5) Complaints call center should determine clear reporting methods of complaints resolving.

Keyword: Policy Implementation, Organization Competency, Complaints Management



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร:กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555” สำเร็จสมบูรณ์ได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูง จากท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ อาจารย์ที่ปรึกษา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ ประธานกรรมการสอบค้นคว้าอิสระ ที่ช่วยให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้ศึกษาตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ รวมทั้งขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่าน ที่สละเวลาและเปิดเผยข้อมูลความรู้ให้กับผู้ศึกษา ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต ที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์ และแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่างานค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคณาจารย์ ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอมอบความกตัญญูตเวทิตาคุณ แด่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานค้นคว้าอิสระต่อไป

นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หัวข้องานวิจัย (Research topic)	1
1.2 ที่มาของคำถามวิจัย (Introduction or Problem statement)	1
1.3 คำถามวิจัย (Research Questions)	11
1.4 วัตถุประสงค์ในการวิจัย (Research Objectives)	11
1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย (Research Contributions)	11
1.6 ขอบเขตการวิจัย	12
1.7 นิยามศัพท์	12
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	14
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	14
2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
2.1.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	16
2.1.3 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	20
2.1.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	22
2.1.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	30

2.2 แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารองค์การ	33
2.2.1 หลักการจัดองค์การ	33
2.2.2 แนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ	34
2.2.3 แนวคิดการพัฒนาองค์การ	36
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง	38
2.4 นโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร	41
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	44
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	47
3.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย	47
3.2 ขั้นตอนและวิธีการวิจัย	49
3.3 ประชากรที่ศึกษา	50
3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	51
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	52
3.6 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	52
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	53
4.1 กระบวนการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดของ กรุงเทพมหานครในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์	53
4.1.1 ศูนย์รับแจ้งทุกข์	53
4.1.2 หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการแก้ไขปัญหา เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์	58
4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหาร จัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร	59
4.2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินงาน	60
4.2.1.1 ศูนย์รับแจ้งทุกข์	60
4.2.1.2 หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร (สำนัก/สำนักงานเขต)	61
4.2.2 ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน	63

4.2.3 บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจ และมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน	64
4.2.4 ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน	66
4.2.5 การวัดผลในการปฏิบัติงาน	68
4.2.6 ผู้นำ/ผู้กำหนดนโยบาย	68
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	72
5.1 สารสำคัญของผลการศึกษาวิจัย	72
5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ	73
5.2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินงาน	74
5.2.2 ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน	74
5.2.3 บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจ และมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน	75
5.2.4 ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน	76
5.2.5 การวัดผลในการปฏิบัติงาน	76
5.2.6 ผู้นำ/ผู้กำหนดนโยบาย	77
5.3 ข้อเสนอแนะ	77
5.4 ข้อจำกัดการวิจัย	80
รายการอ้างอิง	82
ภาคผนวก	83
ภาคผนวก ก	84
ภาคผนวก ข	86
ภาคผนวก ค	89
ภาคผนวก ง	91
ประวัติผู้เขียน	94

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ปี 2557 - 2559	5
1.2 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2559	5
1.3 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2558	7
1.4 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2557	8



สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค	17
2.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	18
2.3 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	23
2.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการจัดการ	24
2.5 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ	25
2.6 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ	26
2.7 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมือง	27
2.8 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ	29
3.1 กรอบแนวคิด	47
4.1 แผนภาพแสดงช่องทางการรับเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง	54
4.2 แผนภาพขั้นตอนการรับเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ (ภาพรวม)	55
4.3 แผนภาพขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยบริการเร่งด่วน กทม. (BEST)	57
4.4 แผนภาพโครงสร้างการบริหารงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์กองกลาง	61
4.5 แผนภาพโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขต	62

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หัวข้องานวิจัย (Research topic)

ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลว ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์
ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555

1.2 ที่มาของคำถามวิจัย (Introduction or problem statement)

ปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน โดยเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและเสริมสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และการเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นำไปสู่การแข่งขันการเอารอดเอาเปรียบ เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ประสบปัญหาความไม่เป็นธรรม จึงมีการร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้น หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ จะเห็นได้จากการเปิดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี ผ่านช่องทางสายด่วนรัฐบาล 1111 ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534¹ กำหนดให้มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งต่อมามีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,” <http://appthca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law2&folderName=%C338&LawPath=%C338-20-9999-UPDATE> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

พ.ศ. 2546² ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกำหนดให้ส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ตลอดจนมีการกำหนดให้จัดระบบสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2546³ เรื่องการจัดตั้งศูนย์บริการประชาชน (Call Center) ของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ร้องเรียนขอความเป็นธรรม และการขอความช่วยเหลือ ที่มีผู้ยื่นคำร้องต่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีรวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

(2) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและการดำเนินคดีแก่ประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือ และขอคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(3) ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวกแก่มวลชนที่มาพบหรือชุมนุม ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(4) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญที่เป็นกรณีเร่งด่วน

(5) ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

(6) ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราว ร้องทุกข์ พ.ศ. 2552

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

² ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร, “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546,” <http://www.sac.or.th/th/wp-content/uploads/2016/04/good-governance-2546.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

³ ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, “การจัดตั้งศูนย์บริการประชาชนกลางของกระทรวงมหาดไทย และเรื่องโครงการศูนย์บริการข้อมูลภาครัฐเพื่อประชาชน (Government Contact Centre) และการจัดตั้งศูนย์บริการประชาชน (Call Centre) ของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ,” <http://www.psc.opm.go.th/file/461223.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองของประเทศ กรุงเทพมหานคร มีขนาดพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน รวม 5,696,409 คน (ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2558 : ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร)⁴ หากนับรวมประชากรที่ไม่ได้อยู่ในทะเบียนบ้าน ประชากรแฝงผู้เข้ามาประกอบธุรกิจหรือเข้ามาทำงาน และนักท่องเที่ยวแล้ว ทำให้กรุงเทพมหานครมีประชากรในพื้นที่มากกว่า 10 ล้านคน การที่ประชากรกระจุกตัวอยู่มาก ในขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่ไม่เพียงพอรองรับต่อความต้องการของคนจำนวนมาก ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิต การที่มีผู้คนหลั่งไหลเข้ามาจากทั่วทิศ และการเป็นเมืองศูนย์กลางในด้านต่างๆ ทำให้กรุงเทพมหานครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการเติบโตแบบไร้ทิศทาง และขาดการบริหารจัดการที่ดีทำให้กรุงเทพมหานครมีปัญหาสะสมนานัปการ ซึ่งถือเป็นโจทย์สำคัญของกรุงเทพมหานครที่ต้องให้ความสนใจ และถือเป็นภาระที่สำคัญของกรุงเทพมหานครในการจัดการสิ่งแวดล้อมความสะอาดด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนจำนวนมาก และความคาดหวังของประชาชนชาวกรุงเทพมหานครที่ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีภารกิจหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การให้บริการด้านสาธารณสุข การสาธารณสุข การศึกษา และบริการงานทะเบียน เป็นต้น กรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกครองเป็น 50 เขต และ 17 สำนัก ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการให้บริการสาธารณะ รวมไปถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและบรรเทาปัญหาให้กับพี่น้องชาวกรุงเทพมหานคร การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานครได้เปิดช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ผ่านหลายช่องทาง เช่น การร้องเรียนโดยตรงที่หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร และการร้องเรียนผ่านหมายเลขโทรศัพท์หมายเลข 1555 ตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งเป็นช่องทางหลักในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

⁴ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, “เศรษฐกิจ สังคม ประชากร,” <http://www.bangkok.go.th/info/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์และป้องกันภัยขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2539⁵ โดยเปิดให้บริการแจ้งเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนผ่านทางหมายเลขโทรศัพท์หมายเลข 1555 และใช้ระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ในการส่งข้อมูลร้องเรียนร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนัก/สำนักงานเขต) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที แต่เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์และป้องกันภัย จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง กรุงเทพมหานครจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ จึงได้จัดตั้งเป็นศูนย์รับแจ้งทุกข์และภัย สังกัดกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรุงเทพมหานคร และต่อมาได้จัดตั้งขึ้นเป็นศูนย์รับแจ้งทุกข์ โดยเป็นส่วนราชการ ระดับฝ่าย สังกัดกองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับแจ้งเหตุความเดือดร้อนของประชาชนในการวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง และคัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ตอบคำถามและชี้แจง ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำเรื่องต่าง ๆ แก่ประชาชนรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะ บริการประชาสัมพันธ์ กิจกรรมของกรุงเทพมหานคร การประชาสัมพันธ์การดำเนินงานต่อสื่อมวลชน ตลอดจนการตรวจสอบติดตามและประเมินผลเรื่องราวร้องทุกข์นำเสนอคณะผู้บริหาร โดยมีช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ดังนี้

- (1) การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผ่านหมายเลขโทรศัพท์หมายเลข 1555 ตลอด 24 ชั่วโมง
- (2) การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต
- (3) การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่ได้รับการประสานจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กองบัญชาการตำรวจนครบาล รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสานแจ้งมา

ตลอดจนมีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานของ “ศูนย์ กทม.1555” ซึ่งเป็นศูนย์ Call Center ของกรุงเทพมหานคร ที่เปิดให้บริการประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดรวมทั้งยังเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ แก่ประชาชนที่โทรศัพท์เข้ามาสอบถามเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่งศูนย์รับแจ้งทุกข์ได้จัดเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงาน ณ ศูนย์กทม. 1555 ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่

⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการ ศูนย์ กทม. 1555, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), 1.

ประชาชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในการนี้ ศูนย์ กทม.1555 ได้ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร กรุงเทพมหานครที่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนตลอดมา รวมทั้งยังเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชน หรือขอความร่วมมือจากประชาชนเกี่ยวกับ นโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ที่ กรุงเทพมหานครจัดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งได้จัดตั้ง “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือหน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team = BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาระง่วนฉุกเฉิน เช่น น้ำมันหกบนผิวจราจร เศษวัสดุ หล่นบนผิวการจราจร ฝาท่อระบายน้ำชำรุด ถนนทรุดตัว ต้นไม้ล้มกีดขวางการจราจร ป้ายโฆษณาล้ม น้ำท่วมขัง โดยดำเนินการแก้ไขปัญหภายใน 1 ชั่วโมง หลังจากรับแจ้งเหตุจากศูนย์ กทม.1555

จากบทบาทหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งเหตุ 1555 จะเห็นได้ว่ามีหน้าที่ในการรับเรื่องราว ร้องเรียนจากประชาชน และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชน ซึ่งมีจำนวนปริมาณเรื่องร้องเรียนจำนวนมากในแต่ละปี โดยมีสถิติในการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ดังนี้

ตารางที่ 1.1 สถิติการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ปี 2557 - 2559

ปี	จำนวนเรื่องร้องเรียน
ปี 2559 (ข้อมูล ณ วันที่ 4 พ.ย. 2559)	54,410
ปี 2558	58,278
ปี 2557	50,925

ที่มา : ศูนย์รับแจ้งเหตุ กอกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยผู้ศึกษา

โดยแบ่งประเภทเรื่องร้องเรียนเป็น 23 ประเภทเรื่องร้องเรียน ดังนี้

ตารางที่ 1.2 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2559

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
1	เหตุเดือนร้อนราคาแพง	11,323	11,064	97.71%
2	กระทำผิดในที่สาธารณะ	8,895	8,110	91.17%

ตารางที่ 1.2 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2559 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
3	เรื่องร้องทุกข์ประเภทอื่น ๆ	4,310	4,094	94.99%
4	ปัญหาการจราจร	4,078	3,845	94.29%
5	ขยะและสิ่งปฏิกูล	3,907	3,884	99.41%
6	ท่อระบายน้ำ	3,874	3,689	95.22%
7	ถนน	3,661	3,197	87.33%
8	ไฟฟ้า	3,385	2,912	86.03%
9	น้ำท่วม	3,082	3,017	97.89%
10	ต้นไม้สวนสาธารณะ	2,348	2,326	99.06%
11	อาคาร	2,194	2,139	97.49%
12	เขื่อน คูคลอง	1,165	1,144	98.20%
13	บาทวิถี	814	738	90.66%
14	สะพาน	544	479	88.05%
15	ที่พักผู้โดยสาร	483	436	90.27%
16	ประปา	135	22	16.30%
17	โทรศัพท์	102	62	60.78%
18	การบริหารงานบุคคล	63	58	92.06%
19	สภาพแวดล้อมเป็นพิษ	21	21	100%
20	ยาเสพติด	15	4	26.67%
21	การคุ้มครองผู้บริโภค	11	8	72.73%
22	ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว	-	-	-
23	เรื่องฉุกเฉิน	-	-	-
	ผลรวม	54,410	51,249	94.19%

ที่มา : ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 1.3 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2558

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
1	เหตุเดือนร้อนรำคาญ	13,890	13,787	99.26%
2	กระทำผิดในที่สาธารณะ	9,277	8,739	99.20%
3	เรื่องร้องทุกข์ประเภทอื่น ๆ	4,538	4,395	96.85%
4	ปัญหาการจราจร	4,264	4,120	96.62%
5	ขยะและสิ่งปฏิกูล	4,004	3,999	99.88%
6	ท่อระบายน้ำ	4,555	4,491	98.59%
7	ถนน	3,591	3,363	93.65%
8	ไฟฟ้า	3,925	3,552	90.50%
9	น้ำท่วม	1,953	1,938	99.23%
10	ต้นไม้สวนสาธารณะ	2,437	2,433	99.84%
11	อาคาร	2,061	2,056	99.76%
12	เขื่อน คูคลอง	1,193	1,186	99.41%
13	บาทวิถี	806	764	94.79%
14	สะพาน	745	698	93.69%
15	ที่พักผู้โดยสาร	424	408	96.23%
16	ประปา	186	50	26.88%
17	โทรศัพท์	59	14	23.73%
18	การบริหารงานบุคคล	251	249	99.20%
19	สภาพแวดล้อมเป็นพิษ	62	62	100%
20	ยาเสพติด	44	38	86.36%
21	การคุ้มครองผู้บริโภค	11	11	100%

ตารางที่ 1.3 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2558 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
22	ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว	-	-	-
23	เรื่องฉุกฉิน	2	2	100%
	ผลรวมทั้งหมด	58,278	56,355	96.70%

ที่มา : ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 1.4 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2557

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
1	เหตุเดือนร้อนรำคาญ	11,491	11,427	99.44%
2	กระทำผิดในที่สาธารณะ	7,648	7,182	93.91%
3	เรื่องร้องทุกข์ประเภทอื่น ๆ	3,820	3,715	97.25%
4	ปัญหาการจราจร	4,404	4,293	97.48%
5	ขยะและสิ่งปฏิกูล	3,854	3,852	99.95%
6	ท่อระบายน้ำ	3,897	3,867	99.25%
7	ถนน	3,434	3,339	97.23%
8	ไฟฟ้า	3,368	3,255	96.64%
9	น้ำท่วม	890	881	98.99%
10	ต้นไม้สวนสาธารณะ	2,165	2,160	99.77%
11	อาคาร	1,850	1,842	99.57%
12	เขื่อน คูคลอง	1,028	1,023	99.51%
13	บาทวิถี	798	774	96.99%
14	สะพาน	794	766	96.47%
15	ที่พักผู้โดยสาร	574	548	95.47%

ตารางที่ 1.4 สถิติแยกประเภทเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2557 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทเรื่องร้องเรียน	จำนวน เรื่องรับ	จำนวนเรื่องแก้ไข เสร็จสิ้น	เปอร์เซ็นต์ การแก้ไข
16	ประปา	168	157	93.45%
17	โทรศัพท์	71	51	71.83%
18	การบริหารงานบุคคล	455	453	99.56%
19	สภาพแวดล้อมเป็นพิษ	65	65	100%
20	ยาเสพติด	127	117	92.13%
21	การคุ้มครองผู้บริโภค	19	19	100%
22	ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว	-	-	-
23	เรื่องฉุกเฉิน	5	5	100%
	ผลรวมทั้งหมด	50,925	49,791	97.77%

ที่มา : ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลสถิติในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าเปอร์เซ็นต์การแก้ไขปัญหามีเปอร์เซ็นต์ที่สูงในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อมูลสถิติดังกล่าวยังเป็นข้อมูลที่ยังไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ข้อมูลสถิติในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานครที่ได้เป็นข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน (สำนัก/สำนักงานเขต) รายงานผลการแก้ไขผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) MIS หรือระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร โดยมีตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี⁶ (ตัวชี้วัดที่ 3.1 ระดับความสำเร็จในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจากประชาชน) เป็นตัวกำหนด หากไม่รายงานผลภายในกำหนดจะส่งผลในการประเมินเงินรางวัลประจำปีของ

⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), 30-33.

หน่วยงาน ดังนั้น การรายงานผลการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานจึงต้องรายงานให้ทันตามกำหนดเวลา ซึ่งการรายงานความสำเร็จในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนของหน่วยงานไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จตามที่หน่วยงานรายงานหรือไม่

(2) กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาประเภทเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท ัฒน ัฒน ป้ายรถเมล์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายนอก หน่วยงานจะดำเนินการจัดทำหนังสือประสานแจ้งให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการแก้ไข ซึ่งถือว่าหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน (สำนัก/สำนักงานเขต) ได้ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ ซึ่งการแก้ปัญหาให้กับผู้ร้องอาจจะล่าช้า หรือไม่ได้รับการแก้ไข ทำให้เกิดเรื่องร้องเรียนซ้ำได้ ซึ่งสถิติในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนไม่สามารถวัดได้ว่าตามผลสำเร็จที่หน่วยงานในการแก้ไขปัญหาสามารถวัดได้ว่าเรื่องร้องเรียนได้รับการแก้ไขสำเร็จ

(3) จากสถิติในการร้องเรียน มีการร้องเรียนซ้ำเรื่องเดิมเนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานแก้ไขปัญหายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตามความพึงพอใจของผู้ร้อง เช่น กรณีสถานประกอบการเปิดเครื่องจักรส่งเสียงรบกวน สำนักงานเขตในพื้นที่รับผิดชอบได้แจ้งผลการแก้ไขว่าดำเนินการแล้ว โดยส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ และออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ปรับปรุงแก้ไขสถานประกอบการ แต่ผู้ร้องยังมีการร้องเรียนซ้ำเนื่องจากสถานประกอบการดังกล่าวยังมีการเปิดเครื่องจักรส่งเสียงรบกวนเช่นเดิม เป็นต้น

(4) ปัจจุบันศูนย์รับแจ้งทุกข์ไม่มีการตรวจสอบติดตามเรื่องร้องเรียนกับหน่วยงานในการแก้ไขปัญหา ปัจจุบันใช้การสุ่มในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เนื่องจากเรื่องร้องเรียนมีปริมาณมาก จึงไม่สามารถตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ทุกเรื่อง ดังนั้น ข้อมูลที่หน่วยงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนรายงาน จึงไม่สามารถแสดงได้ว่าการแก้ไขปัญหาได้สำเร็จตามความต้องการของผู้ร้องเรียน

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน คือ หน่วยงานศูนย์รับแจ้งทุกข์ ที่มีหน้าที่รับ - ส่งเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไข และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน (สำนัก/สำนักงานเขต) ให้กับประชาชนโดยตรง ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานจะต้องมีสมรรถนะและมีการประสานงานเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หากกระบวนการในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนมีการบริหารจัดการที่ดี มีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความพึงพอใจในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของกระบวนการแก้ไขปัญหาร้องเรียน/ร้องทุกข์ และมีความสนใจในการศึกษาว่ามีปัจจัยใดที่ทำให้การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครมีความสำเร็จและความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา ตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนหน่วยงานที่

ดำเนินการแก้ไข เพื่อนำข้อบกพร่องปัญหา อุปสรรค มาปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ผ่านช่องทางของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 เพื่อให้ประชาชนชาว กรุงเทพมหานครได้รับความพึงพอใจต่อการให้บริการ

1.3 คำถามวิจัย (Research Question(S))

1.3.1 กรุงเทพมหานครมีแนวทางอย่างไรในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาร้องเรียน ร้องทุกข์

1.3.2 ปัจจัยใดที่ส่งต่อประสิทธิผลในการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของ กรุงเทพมหานคร ให้ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว

1.4 วัตถุประสงค์ (Research objectives)

1.4.1 เพื่อศึกษากระบวนการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

1.4.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน

1.4.3 เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กรุงเทพมหานคร

1.5 ประโยชน์ที่ได้จากงานวิจัย (Contributions)

1.5.1 เพื่อได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน เพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนา ประสิทธิภาพในการให้บริการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กรุงเทพมหานคร

1.5.2 เพื่อได้ขอเสนอแนะให้ผู้บริหารสามารถกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปเป็นแนวทาง ดำเนินการให้บริการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้รับบริการ

1.6 ขอบเขตการวิจัย

1.6.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้จะศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

1.6.2 ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

การวิจัยนี้จะศึกษาการให้บริการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

1.6.3 ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย

1.6.3.1 บุคลากรของหน่วยงานในสังกัดศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัด กรุงเทพมหานคร

1.6.3.2 บุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 ประสิทธิภาพการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ หมายถึง กรุงเทพมหานคร สามารถจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้สำเร็จ และผู้ใช้บริการได้รับความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน

1.7.2 การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ หมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการ ตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ จากประชาชน ตลอดจนการประสานหน่วยงานในสังกัด กรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหา ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา และการแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ

1.7.3 เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ หมายถึง การร้องเรียนจากประชาชน/ผู้รับบริการ กับหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร จากทุกช่องทางที่มีการบันทึกเข้าสู่ระบบเรื่องราร้องทุกข์ ประกอบด้วย ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กองประชาสัมพันธ์ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนัก และสำนักงานเขต

หรือหน่วยงานภายนอก เช่น ศูนย์บริการข้อมูลภาครัฐเพื่อประชาชน GCC 111 ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

1.7.4 ระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร หมายถึง ส่วนหนึ่งของระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) หรือ MIS เป็นระบบสารสนเทศกลางที่ใช้ในการสื่อสารกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

1.7.5 ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กรุงเทพมหานคร หมายถึง ศูนย์รับแจ้งทุกข์ สังกัดกองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมแนวคิด ผลการวิจัย ข้อเสนอเชิงทฤษฎีจากเอกสาร ตำราวิชาการ วรรณกรรมต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดที่จะใช้ในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1.3 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 2.1.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารองค์การ
 - 2.2.1 หลักการจัดองค์การ
 - 2.2.2 แนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ
 - 2.2.3 แนวคิดการพัฒนาองค์การ
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
- 2.4 นโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหมายและกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สมพร เฟื่องจันทร์¹ สรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น คือ การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผ่านกระบวนการประเมินผลนโยบายอีกทีหนึ่ง

ธันภัทร โคตรสิงห์² สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 4 ประเด็นดังนี้

(1) การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการนำเอาการตัดสินใจเชิงนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลไปปฏิบัติโดยเนื้อหาของการตัดสินใจเหล่านั้น ได้แก่ การระบุเกี่ยวกับประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ เป้าหมาย โครงสร้างในการปฏิบัติ หรือระเบียบวิธีการต่าง ๆ ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในตัวนโยบายก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการบริหาร การกระทำ หรือดำเนินงานให้สำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยสามารถสรุปการกระทำที่ถือว่าเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เป็น 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ หรือคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม สมรรถนะ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายเพื่อนำแนวทางความรู้ที่ได้ไปเป็นบทเรียนในการดำเนินการนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ และประเด็นที่สอง การแปลงนโยบาย วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม รวมถึงการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ การวางแผน ออกแบบ และการดำเนินการโครงการตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์โครงการ

(3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบายทั้งหมด โดยขั้นตอนหรือกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ ซึ่งสอดคล้องกับที่นักวิชาการบางท่านอาจอธิบายว่าเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย โดยกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยเมื่อนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นจะต้องถูกนำไปปฏิบัติ

¹ สมพร เฟื่องจันทร์, *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2552), 195.

² ธันภัทร โคตรสิงห์, “การนำนโยบายโฉมหน้าคนไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), 26-27.

ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และลักษณะของกิจกรรมต้องมีความต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

(4) การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ได้เป็นไปตามวิธีการที่ถูกกำหนดไว้อย่างมีเหตุผลดังที่อธิบายไว้ในประเด็นข้างต้นก็เป็นเนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในบางครั้งก็อาจเป็นเกมของกระบวนการทางการเมือง โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก ซึ่งความไม่แน่นอนนี้เกี่ยวข้องกับความเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตได้จากความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและการต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบาย เป็นต้น

สรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การที่หน่วยงานต้องนำนโยบายนั้นมากำหนดแผนงาน ขั้นตอน และแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งต้องอาศัยสมรรถนะขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้ปฏิบัติตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

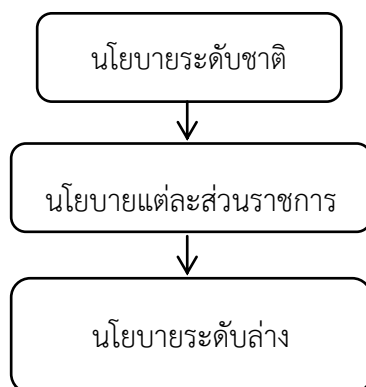
2.1.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร สรุปไว้ว่า³ กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล อ้างถึงในพอล เบอร์แมน (Paul Berman 1978: 157-84) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐ และอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

2) หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

³ วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2548), 34-44.

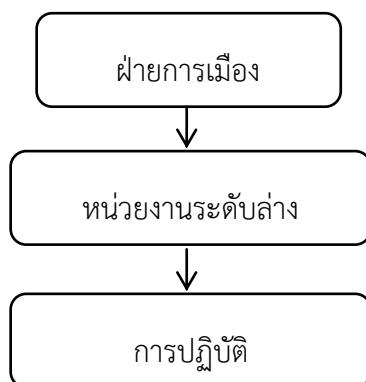


ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

ที่มา : วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* 2548

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือการทำงานของหน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมนและแมคคลาฟลิน⁴ สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัยได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (influence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (communication difficulties among organizations) นอกจากนี้ปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้น หน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบายมากเท่าใด ก็จะมีปัญหาเพิ่มขึ้นเท่านั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

⁴ Berman and McLaughlin : 1997, อ้างในเรื่องเดียวกัน, 34-44.



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2548)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานโดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (mutual adaptation) (Berman 1977) สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการไปปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์กร

ขั้นตอนการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรกหน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน

ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะมี

ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัว ผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำ ขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้ แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (Lipsky 1980) พฤติกรรมการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการ ให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการสังคมผู้ปฏิบัติ จะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมาก จนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือ สภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการ ที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะ ยาวของนโยบายใดจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้ หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการ ยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความ สำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความ กระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงเวลาอันสั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติ ให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

สรุปขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ซึ่งในระดับมหภาค (macro) แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงาน

ในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ ส่วนในระดับจุลภาค ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการไปปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์การ

2.1.3 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร สรุปไว้ว่า⁵ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความสลับซับซ้อน ในตัวเอง ทั้งในแง่ของเนื้อหาสาระในการศึกษา ขอบข่าย และการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมียุทธศาสตร์และผู้เกี่ยวข้อง ที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง ยุทธศาสตร์ และผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด ยุทธศาสตร์ และผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ ได้แก่

(1) ฝ่ายการเมือง บทบาทของฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบดูแล เอาใจใส่ ติดตามผล อย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จ มากยิ่งขึ้น

(2) ระบบราชการ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วย ราชการมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมา ช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบาย ของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ข้าราชการนอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือได้ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป ปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป

⁵ วรเดช จันทรศร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2545), 19-29.

ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการระดับล่าง

(4) ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะทั้งในแง่ของบุคคลและในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง บทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม จะมีความสำคัญส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

(5) บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่างๆ ของนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

(5.1) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (distributive policies)

(5.2) นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น (redistributive policies)

(5.3) นโยบายที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลหรือของภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (protective regulatory policies)

(5.4) นโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการบริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ ซึ่งแข่งขันซึ่งกันและกัน (competitive regulatory policies)

สรุปองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ฝ่ายการเมือง ราชการ ข้าราชการผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย บทบาทขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมียุทธศาสตร์และผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด

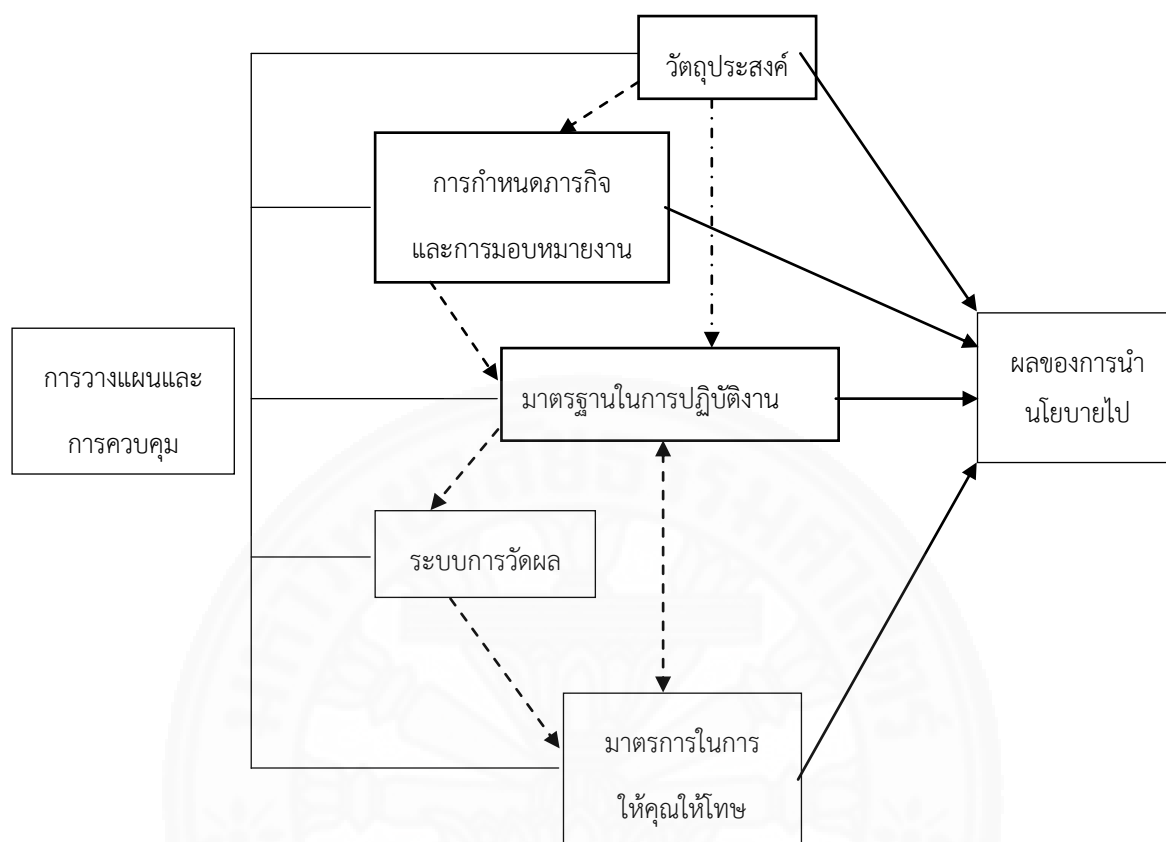
2.1.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร⁶ ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและสังเคราะห์ออกมาเป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมในสิ่งที่นักวิชาการในอดีตกล่าวถึงมากพอสมควรโดยเสนอไว้ 6 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร 4) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ 5) ตัวแบบการเมือง และ 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.4.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล(rational model)

ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์กร มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานไปได้โดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

⁶ วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, 135-154.



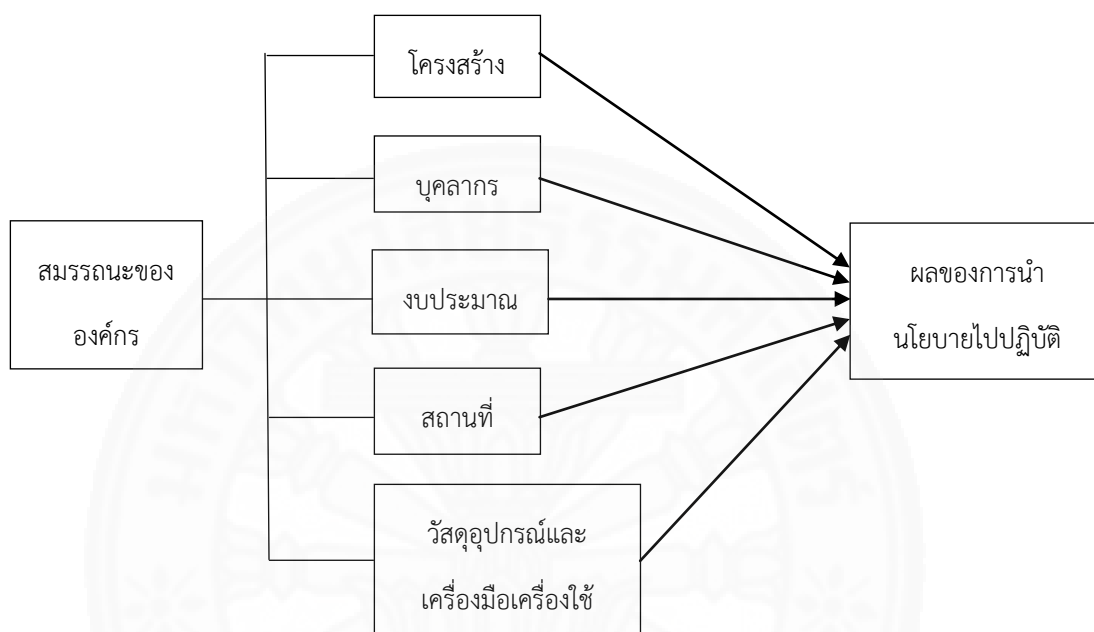
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรเดช จันทรศร : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล
ที่มา : วเรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* 2548

กล่าวโดยสรุปคือ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีดังกล่าวนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงการส่งประโยชน์ของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลได้อย่างถูกต้อง กล่าวคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบควบคุม และประเมินผล

2.1.4.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (management model)

ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนั้นนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร

และด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์กร เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น

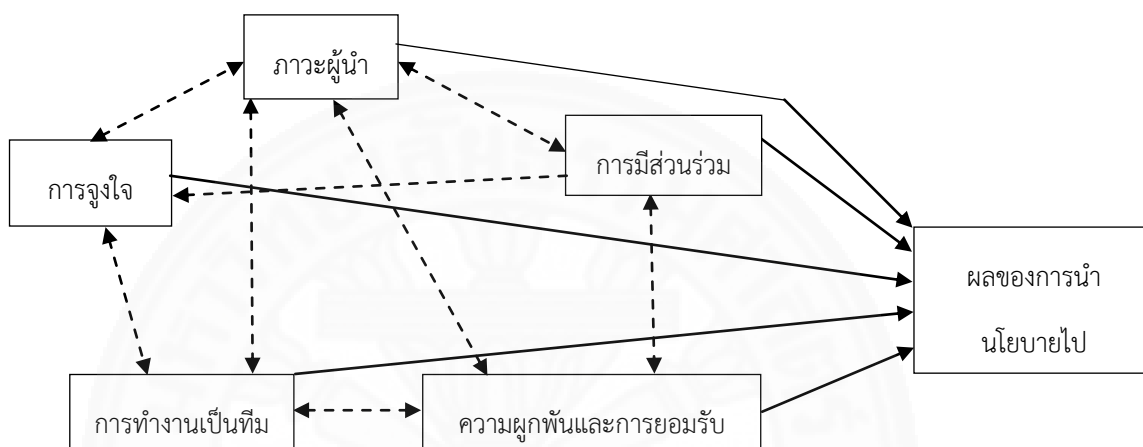


ภาพที่ 2.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการจัดการที่มาจาก : วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 2548

2.1.4.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model)

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากกระด้างสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่

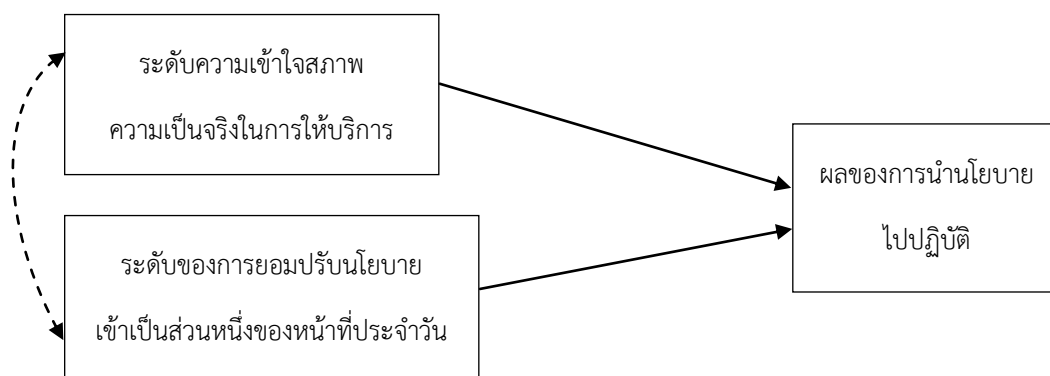
ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในสำคัญของนโยบาย และเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง



ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
ที่มา : วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 2548

2.1.4.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model)

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า



ภาพที่ 2.6 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* 2548

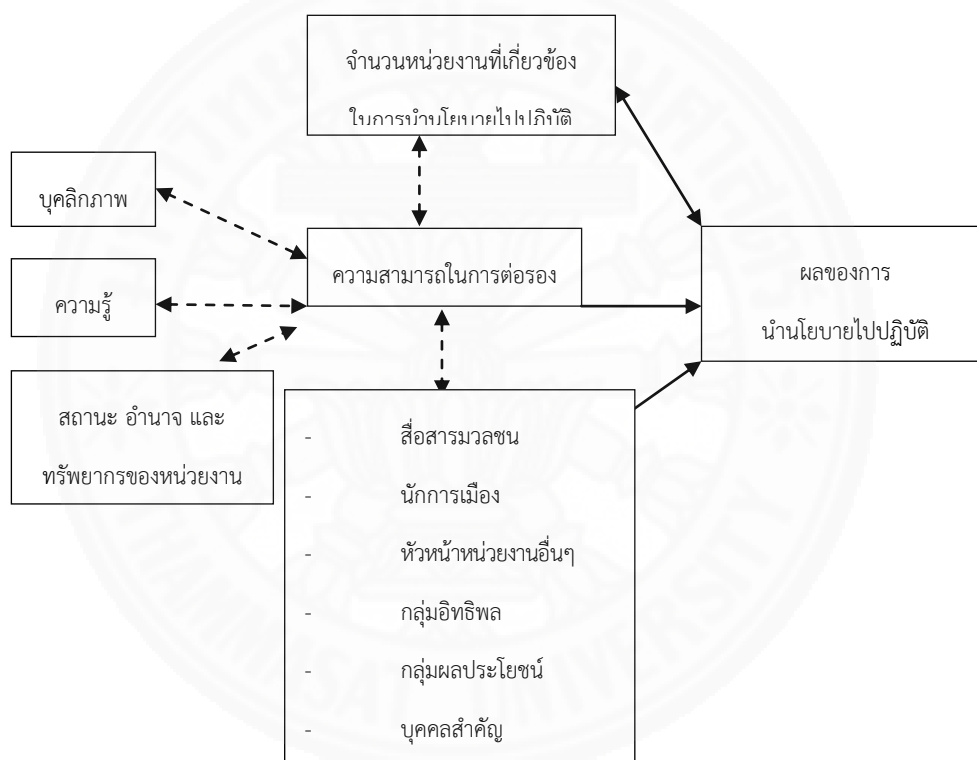
วรเดช จันทรศร ได้อาศัยข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนตัวแบบนี้ว่า การนำแนวทางหรือตัวแบบที่ถือว่าเป็นพิมพ์เขียวมาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นโยบายในบางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่ว่าจะเกิดขึ้นมาได้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความจริง ซึ่งหมายความว่า ในบางครั้งการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่างและการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง

2.1.4.5 ตัวแบบทางการเมือง (political model)

ตัวแบบทางการเมือง (political model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นได้ว่าการสร้างการยอมรับ (consensus) และการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองใน

การจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากการนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนสำคัญ



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมืองที่มา : วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 2548

วรเดช จันทรศร ได้ทำการสำรวจข้อมูลจากประสบการณ์ในการพัฒนาของหลายประเทศ เพื่อมาสนับสนุนตัวแบบทางการเมืองนี้หลายประเด็นด้วยกัน

โดยในประเด็นแรก นโยบายที่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้นั้น ไม่มีนโยบายใดเลยที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงในระบบการเมืองของประเทศนั้น

ประเด็นที่สอง หากบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) มีความสามารถด้านการเจรจาต่อรองเพื่อหาการสนับสนุนจากผู้มีระดับสูง หรือความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการหาแหล่งเงินทุน นโยบายนั้นๆ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ปราศจากปัญหาอุปสรรคใดๆ

ประเด็นที่สาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในระยะยาวนั้นขึ้นอยู่กับกรยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยอื่นๆ ด้วย

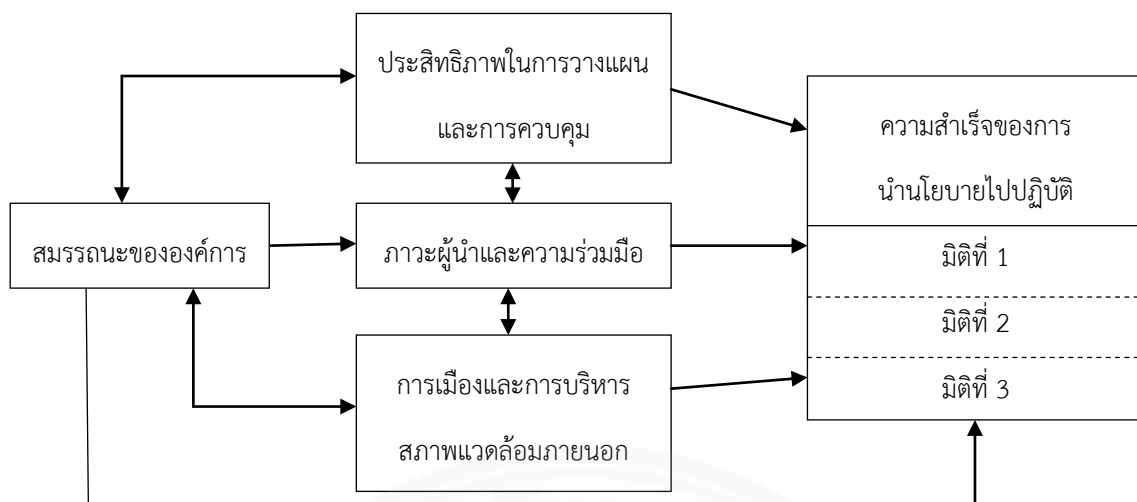
ในประเด็นประสุดท้าย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1.4.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative model)

ตัวแบบเชิงบูรณาการ (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร 2540) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่

- มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น
- มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย
- มิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่

ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพที่ 2.8 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวระเดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ
ที่มา : วระเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 2548*

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่นๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คืนให้โทษ

ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ วระเดช จันทรศร ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัดมีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณที่เพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม

ในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก องค์การ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สรุป วรเดช จันทรรศ ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งจากการศึกษาตัวแบบของวรเดช จันทรรศ สามารถใช้เป็นแนวทางในการวางกรอบแนวคิดปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ในครั้งนี้ได้

2.1.5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติสรุปได้ดังต่อไปนี้

มธุรส หาญสมสกุล⁷ อ้างถึง แนวคิดของ Edward (1980) ในปี ค.ศ. 1980 George C. Edward ได้เขียนหนังสือชื่อ “Implementing Public Policy” การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการ ได้แก่

1) การสื่อสาร ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่าง ๆ การสื่อข้อความมีความถูกต้องชัดเจนและตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

⁷ มธุรส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณี พื้นที่สนามหลวงเขตพระนคร,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 18-19.

2) ทรัพยากร ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ อำนาจในการบังคับ ข้อมูล เครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ทักษะคตินักปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ไปปฏิบัติ

4) โครงสร้างขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ขนาด ความซับซ้อนของโครงสร้าง มาตรฐาน และขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

วรเดช จันทรศร ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ มีทั้งสิ้น 12 ปัจจัย ดังนี้⁸

1) ปัจจัยด้านนโยบาย ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นเบื้องต้นต้องเกิดจากการมีนโยบายที่ดี ซึ่งหมายถึง จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องทางทฤษฎี (validity of theory) รองรับ นโยบายต้องมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบายนั้นได้

2) ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนการแปลงนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงานและโครงการนั้นจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก

3) ปัจจัยด้านทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรด้านการเงิน หากมีเพียงพอคือความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรไปยังฝ่ายต่าง ๆ หรือหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญยังประกอบไปด้วย วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่อีกด้วย

4) ปัจจัยด้านองค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างองค์การ ระดับปฏิสัมพันธ์ภายในองค์การหากมากจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล่าช้าและล้มเหลว

5) ปัจจัยด้านผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารที่ดีควรมีภาวะผู้นำ มีทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารงาน ตลอดจนทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตน ผู้บริหารต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติซึ่งจะทำให้เข้าใจปัญหาของผู้ปฏิบัติดีขึ้น ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นการสร้างความผูกพันต่อผู้ปฏิบัติงาน

6) ปัจจัยด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน การสร้างทัศนคติที่ดี การยอมรับ การปรับตัวต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ การพัฒนาความรู้ของบุคลากรให้เหมาะสมกับนโยบาย

⁸ วรเดช จันทรศร, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหชัยบล็อกและการพิมพ์, 2546), 513.

7) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่เกิดจากภายนอก การได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

8) ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมายและประชาชนผู้รับบริการ เป็นปัจจัยที่นับว่าอยู่ในกระบวนการของการนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นที่มาของนโยบายต่าง ๆ ที่มีทัศนคติต่อนโยบายการสนับสนุนจากประชาชน

9) ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ สัมพันธ์กับความเที่ยงตรงและสม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างองค์กร อีกทั้งจำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากเท่าไร การดำเนินนโยบายก็就会有ความซับซ้อนและล่าช้ามากขึ้น

10) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยการดำเนินการนโยบายของรัฐจะต้องเน้นการดำเนินนโยบายที่โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ประกอบด้วย รูปแบบของสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสาร และผลกระทบจากการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานและกลุ่มเป้าหมาย

11) ปัจจัยด้านการวางแผนและการควบคุม ทั้งวิธีการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน มาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม และการศึกษาถึงผลกระทบต่อบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการในการควบคุมมาใช้

12) ปัจจัยด้านมาตรการในการติดตามและประเมินผล เป็นการประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผนและการออกแบบแผนงาน/โครงการ และการประเมินผลโครงการหรือนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งการประเมินผลจะทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อผิดพลาดของการนโยบายไปปฏิบัติอย่างรวดเร็วเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ สรุปได้ดังนี้ 1) การสื่อสารและการประสานงานและความร่วมมือ 2) ทรัพยากร 3) ทัศนคติของบุคลากร 4) โครงสร้างองค์กร 5) นโยบายที่ดี 6) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 7) ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย 8) สภาพแวดล้อม 9) กลุ่มเป้าหมายและประชาชนผู้รับบริการ ที่มีทัศนคติต่อนโยบาย 10) ด้านการประชาสัมพันธ์ 11) มาตรการในการตรวจประเมินผล

2.2 แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหารองค์การ

การจัดโครงสร้างองค์การมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปัจจุบันเพราะสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น หากองค์การหรือบุคคลต้องการประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์การแล้วสิ่งสำคัญอันดับแรกที่จะนำไปสู่ความสำเร็จคือการมีองค์การที่ผ่านการจัดระบบระเบียบและโครงสร้างองค์การไว้เป็นอย่างดี โดยรวมถึงการวางแผน อัตรากำลังคน การวางแผนเกี่ยวกับการจัดซื้อทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ ให้เพียงพอเพื่อสามารถดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ หากมีการวางรูปแบบและจัดโครงสร้างองค์การที่ดีมีระบบ ก็จะช่วยให้มองเห็นทิศทางการปฏิบัติงานได้ และฝ่ายบริหารก็จะได้ทราบแนวทางการทำงาน การกำหนดนโยบาย และการวินิจฉัยสั่งการต่อไป ซึ่งจะนำมาซึ่งผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน

2.2.1 หลักการจัดองค์การ

องค์การ หมายถึงรูปแบบของโครงสร้างที่จัดขึ้นตามหลักและวิธีการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมใด ๆ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกันไว้ อาจจะเป็นการรวมกันเพื่อผลิตสินค้า หรือการให้บริการ สิ่งสำคัญที่บุคคลมารวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมนี้ ต้องมีการจัดระบบการอยู่และประกอบกิจกรรมร่วมกัน คือ ต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การ จัดแบ่งหน้าที่การงานให้รับผิดชอบ อาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของหลายฝ่ายประกอบเข้าด้วยกันจึงจะทำให้งานสำเร็จได้ ในโลกของความจริงเราจะพบว่าองค์การปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ

การจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง กระบวนการในการพัฒนาและการปฏิบัติตามโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจซึ่งดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นการผสมผสานและประยุกต์ใช้องค์ประกอบเชิงโครงสร้างซึ่งใช้สร้างโครงสร้างองค์การขึ้นมา สิ่งที่สำคัญคือ ในช่วงที่องค์การดำรงอยู่นั้นผู้บริหารอาจตัดสินใจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การได้ทุกขณะเพื่อความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ปีเตอร์เอฟตริกเกอร์ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การว่าเกี่ยวข้องกับ 4 ประเด็น ดังนี้

- (1) หน่วยงาน (Units) ในองค์การควรมีลักษณะอย่างไร
- (2) ควรจะรวมหน่วยงาน (Units) ไตเข้าไว้ด้วยกันและควรจะแยกหน่วยงานใดออกจากกันบ้าง
- (3) หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การควรมีขนาด (Size) และรูปร่าง (Shape) อย่างไร

(4) จะมีเกณฑ์ในการวางตำแหน่งและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างไร (Placement and relationship)

โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดกลุ่มและการกำหนดหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ (Determine unit and grouping) นั้น ดร็กเกอร์ อธิบายว่า ฝ่ายบริหารต้องกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการความสำเร็จตามเป้าหมายและพิจารณาว่าหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีส่วนช่วยให้องค์การเดินไปสู่เป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างไรในการกำหนดถึงขนาด (Size) รูปร่าง (Shape) การจัดวางตำแหน่ง (Placement) และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ฝ่ายบริหารต้องวิเคราะห์เพื่อจะได้ทราบว่า การตัดสินใจและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานนั้นมีผลกระทบอย่างไรต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ

2.2.2 แนวคิดการประเมินวัตถุประสงค์ประสิทธิผลขององค์การ

จากการศึกษาแนวคิดการประเมินวัตถุประสงค์ประสิทธิผลขององค์การพบว่า ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ มีแนวคิดการประเมินวัตถุประสงค์ประสิทธิผลขององค์การที่เกี่ยวข้อง⁹ ดังนี้

2.2.2.1 แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal-Attainment Approach) แนวคิดการศึกษานี้เป็นที่นิยมมากที่สุด มีลักษณะการประเมินที่ง่าย พิจารณาตัวแรกที่ใช้ในการประเมินเพียงตัวเดียว ประสิทธิภาพขององค์การในที่นี้อยู่ที่ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นสิ่งสุดท้ายที่องค์การต้องการ มากกว่าการเน้นวิธีการทำงาน (Means) เพื่อบรรลุเป้าหมาย ตัวอย่างเป้าหมายที่ใช้กันมาก ได้แก่ การเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุด หรือความสามารถในการเอาชนะคู่แข่งให้ได้ เป็นต้น ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความมีเหตุผลผลขององค์การในการค้นหา และกำหนดเป้าหมายที่ต้องอยู่ในรูปตัวเลขที่สามารถวัดได้และเป็นเป้าหมายสูงสุดในองค์การ (Optimal goals) และได้รับการยอมรับและตกลงกันแล้วจากทุกฝ่ายในองค์การ และเป้าหมายนั้นต้องชัดเจนไม่ครอบคลุมหลายเรื่องจนไม่สามารถประสานเข้ากันได้ (อ้างถึงใน Perrow, Charles, 1961: 854-866) ในทางปฏิบัติจะพบว่าเทคนิคการบริหารที่นำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ได้แก่ เทคนิคการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ หรือที่รู้จักกันในนาม MBO (Management by Objectives) เป้าหมายที่กำหนดขึ้นมาจากการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายผู้ปฏิบัติ ซึ่งต้องมีความชัดเจนและสามารถวัดได้เชิงปริมาณเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การประเมิน

⁹ อัมพร อารังลักษณ์, องค์การ : ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 72-88.

2.2.2.2 แนวคิดระบบ (System Approach) เนื่องจากแนวคิดการบรรลุเป้าหมายเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อันเป็นการพิจารณาที่ปัจจัยเพียงตัวเดียวเท่านั้น โดยละเอียดถึงปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการแปรรูปปัจจัยนำเข้า (Transformation) หรือ (Process) ดังนั้น ทฤษฎีระบบจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยเพิ่มตัวแปรในการพิจารณา กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์การในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในกระบวนการ ความสามารถในการรักษาความสมดุลภายในองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งมีชีวิตที่ดำรงชีวิตทางสังคม และรวมทั้งความสามารถขององค์การในการตอบโต้กับสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพการประเมินประสิทธิผลขององค์การในแนวนี้มีข้อสมมติฐานที่สำคัญก็คือ ถือว่าองค์การทุกองค์การประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ หลาย ๆ ส่วน ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตลอดเวลา ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การเกิดความขัดข้องจะส่งผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ในองค์การทั้งหมด ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์การตามทฤษฎีนี้จะเน้นความสามารถขององค์การในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์การ เพื่อให้้องค์การอยู่รอด ทั้งนี้ต้องมีการทดแทนและซ่อมแซมส่วนต่าง ๆ ที่สึกหรอและปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีและพร้อมในการปฏิบัติงาน เช่น ให้มีการฝึกอบรมพนักงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถและทักษะของสมาชิกอยู่เสมอ หรือความสามารถขององค์การในการสรรหาบุคคลมาทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยไม่ขาดช่วง เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้หมายความว่ารวมถึงความสามารถขององค์การในการพยากรณ์ ความต้องการทรัพยากรประเภทต่าง ๆ (คน เงิน วัสดุ และอื่น ๆ) ขององค์การในอนาคตในทางปฏิบัติการประยุกต์ให้ทฤษฎีนี้กับการประเมินและประสิทธิผลขององค์การได้นั้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้ (อ้างถึงใน Evan, William in Spray, S Lee, 1976: 22-23)

(1) เปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลผลิต (Output) กับกระบวนการทำงาน (Transformation) หรือเรียกว่า O/T เช่น พิจารณาที่จำนวนของผลงานทางวิชาการของอาจารย์ หรือครูที่จำนวนคนไข้ที่ได้รับการรักษาต่อหมอหนึ่งคนภายในระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น

(2) เปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างการแปรสภาพทรัพยากรนำเข้า (T) และทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตหรือประกอบการ (INPUT) กระทำนั้น ๆ (T/I) เช่น เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการแปรสภาพ หรือใช้ประโยชน์ข้อมูลกับคุณค่าของข้อมูลที่ได้ เป็นต้น

(3) เปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างการแปรสภาพทรัพยากรกับผลิตผล (T/O) เช่น เปรียบเทียบเวลาที่ใช้ในการผลิตบัณฑิตกับจำนวนบัณฑิตที่จบในปีหนึ่ง ๆ เป็นต้น

2.2.2.3 แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Approach) แนวคิดการประเมินวัตถุประสงค์ขององค์การนี้ เน้นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสียขององค์การทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์การและนอกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการ ลูกจ้าง คนงาน ลูกค้า ผู้จัดหาวัตถุดิบ

ชุมชน หน่วยงานรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหลาย แต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาจะมีมุมมองในการประเมินถึงประสิทธิผลขององค์การแตกต่างกันไป เนื่องจากมีความต้องการผลประโยชน์จากองค์การที่ไม่เหมือนกัน ตามกระบวนการประเมินของแนวคิดนี้ องค์การจึงจำเป็นต้องทราบถึงความคิดเห็นของกลุ่มคนเหล่านี้ว่ามองเห็นองค์การที่มีประสิทธิผลจากแง่มุมใดบ้าง วิธีการที่ใช้ คือ การสำรวจความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจผลการดำเนินงานขององค์การจากทุกกลุ่มด้วยความหลากหลายของความคาดหวังขององค์การที่มีประสิทธิผล จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าองค์การไม่สามารถผลักดันองค์การให้บรรลุถึงประสิทธิผลของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ บางขณะอาจทำให้สมาชิกขององค์การเกิดความพึงพอใจในองค์การ แต่ไม่อาจทำให้กลุ่มอื่น ๆ พอใจในผลงานที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่ได้มีการสำรวจกลุ่มต่าง ๆ ทั้งหมดทำให้องค์การสามารถล่วงรู้ถึงประเด็นประสิทธิผลที่องค์การควรให้ความสนใจ ซึ่งจะดีกว่าการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การเป็นปัจจัยตัวเดียว นอกจากนี้การสำรวจจะช่วยให้้องค์การมองการประเมินประสิทธิผลขององค์การได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด ในปัจจุบันแนวคิดการประเมินความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การเป็นที่ได้รับความนิยมมากขึ้น มีความซับซ้อน และครอบคลุมหลายประเด็นที่้องค์การอาจจะละเลยแต่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดและได้รับการสนับสนุนในการดำเนินกิจการ และเป็นวิธีการที่้องค์การสามารถแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบขององค์การที่มีต่อชุมชนและสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ธุรกิจทั้งหลายเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นและไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ หากมองในเชิงระบบแนวคิดนี้ได้พิจารณาถึงทุกส่วนของระบบ นับตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการทำงานขององค์การ และปัจจัยนำออก ไม่มีส่วนใดสำคัญว่ามากกว่าส่วนใด

สรุปแนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การมีการวัดประเมินหลายรูปแบบ แต่ละแนวคิดมีลักษณะเด่นและด้อยในแต่ละแนวคิด ดังนั้น องค์การต้องพิจารณาเลือกใช้แนวคิดให้เหมาะสมกับองค์การในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

2.2.3 การพัฒนาองค์การ (OD)

วิภาส ทองสุทธิ ได้อธิบายไว้ว่า การพัฒนาองค์การ¹⁰ หมายถึง การสร้างความเปลี่ยนแปลงในองค์การด้วยรูปแบบที่เป็นทางการในระยะยาว อาจประกอบไปด้วยการใช้กลยุทธ์วิธีการต่าง ๆ และเทคนิคที่จะช่วยให้้องค์การดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการพัฒนาองค์การประกอบไปด้วยกิจกรรมสำคัญ ดังนี้

¹⁰ วิภาส ทองสุทธิ, *องค์การ : พฤติกรรมองค์การ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อินทภาษ, 2552), 479-482.

(1) การกำหนดปัญหาเบื้องต้น (Preliminary Problem Identification) ผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงการมีอยู่ของปัญหาซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร และปัญหานั้นอาจรวมถึงพฤติกรรมส่วนตัวของผู้บริหารเองได้ด้วย

(2) ความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารต่อการเปลี่ยนแปลง (Managerial commitment to change) ผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อการดำเนินงานในขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติงานตามแผนการเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารควรตระหนักด้วยว่าแผนงานการเปลี่ยนแปลงอาจจะเกี่ยวข้องกับเชิงลบจากพฤติกรรมส่วนตัวของผู้บริหารได้เสมอ ดังนั้น การพัฒนาองค์กรจะประสบผลสำเร็จได้ ผู้บริหารต้องมุ่งมั่นและทุ่มเทด้วย

(3) การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (Data collection and analysis) ก่อนที่การพัฒนาองค์กรจะดำเนินต่อไปได้ ผู้บริหารจะต้องมีการประเมินถึงสภาพบรรยากาศโดยทั่วไปขององค์กรด้วยการสัมภาษณ์ การสังเกต รวมถึงการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถาม เป็นต้น เพราะข้อมูลที่ได้เกี่ยวกับความตื่นตัวของผู้บริหาร และการเปิดใจกว้างในการดำเนินงาน ความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ความสามารถในการแก้ปัญหา และความเชื่อมั่นระหว่างสมาชิกในองค์กร เป็นต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวัตถุประสงค์สำหรับแผนงานการเปลี่ยนแปลงเชิงสร้างสรรค์ขององค์กรต่อไป

(4) การตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับ (Data feedback) สำหรับข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ในขั้นตอนที่ 3 จะต้องถูกนำมาแบ่งปันร่วมกันระหว่างผู้บริหารและพนักงาน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้เปรียบเทียบการรับรู้ของตนเองกับบุคคลอื่น อีกทั้งฝ่ายบริหารเองก็จะได้มีโอกาสแสดงให้เห็นว่าปัญหานั้นใครเป็นเจ้าของเรื่อง

(5) การกำหนดปัญหาเฉพาะด้าน (Identification of specific problem areas) เป็นขั้นตอนที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์กรจะเข้ามาช่วยเหลือพนักงานในการส่งผ่านข้อมูลย้อนกลับไปยังผู้บริหารให้ทราบถึงจุดอ่อน- จุดแข็ง ถึงแม้ผู้บริหารจะไม่ได้เห็นด้วยกับข้อมูลย้อนกลับนี้ก็ตาม แต่พวกเขาจะต้องยอมรับถึงการรับรู้เช่นนี้ของพนักงาน นอกจากนี้งานในขั้นตอนที่ 5 นี้ยังรวมถึงการระบุถึงขอบเขตของปัญหาระหว่างสมาชิกอีกด้วย

(6) การพัฒนากลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง (Development of change strategies) สำหรับขั้นตอนนี้จะเน้นหนักไปที่การระบุถึงสาเหตุของปัญหาและการพัฒนา ขั้นตอนการปฏิบัติ สิ่งที่จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการระบุถึงต้นเหตุของปัญหา คือ การพัฒนาการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นทั้งในส่วนของผู้บริหารและพนักงาน

(7) การนำไปปฏิบัติ (Initiation of behavior) เป็นการเลือกขั้นตอนการกระทำ และการปฏิบัติตามแผนงานที่คิดว่าเป็นคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ปัญหา โดยกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจะเป็นการพิจารณาว่าจะดำเนินการกับใคร อะไร ที่ไหน และเมื่อไหร่

(8) การประเมินผล (Evaluation) เป็นการประเมินผลถึงแผนงานการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมที่ดำเนินการไปในขั้นตอนที่ 7 ทั้งในส่วนของพนักงานและผู้บริหารมีผลถึงการปรับเปลี่ยน พฤติกรรม และผลลัพธ์ในการทำงานที่ดีขึ้น โดยข้อมูลเพื่อการประเมินผลได้มาจากการสัมภาษณ์และ สังเกตการณ์ รวมถึงการพูดคุยกับผู้บังคับบัญชาของผู้จัดการ

สรุป การพัฒนาองค์การ คือ การการสร้างเปลี่ยนแปลงในองค์การด้วย รูปแบบที่เป็นทางการในระยะยาว เพื่อให้องค์การได้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี กระบวนการอยู่ 8 ขั้นตอน ดังนี้ (1) การกำหนดปัญหาเบื้องต้น โดยผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงการมี อยู่ของปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน (2) ความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารต่อการ เปลี่ยนแปลง โดยผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อการดำเนินงานตามแผนการเปลี่ยนแปลง (3) การ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จะต้องมีการประเมินถึงสภาพบรรยากาศโดยทั่วไปขององค์การ (4) การ ตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับ นำข้อมูลที่ได้จากการประเมินถึงสภาพบรรยากาศทั่วไปขององค์การ โดย นำมาแบ่งปันร่วมกันระหว่างผู้บริหารและพนักงาน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานได้เปรียบเทียบ การรับรู้ของตนเองกับบุคคลอื่น และฝ่ายบริหารเองก็จะได้มีโอกาสแสดงให้เห็นว่าปัญหานั้นใครเป็น เจ้าของเรื่อง (5) การกำหนดปัญหาเฉพาะด้าน เป็นขั้นตอนที่ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาองค์การจะ เข้ามาช่วยเหลือพนักงานในการส่งผ่านข้อมูลป้อนกลับไปยังผู้บริหารให้ทราบถึงจุดอ่อน – จุดแข็ง รวมถึงการระบุถึงขอบเขตของปัญหาระหว่างสมาชิกอีกด้วย (6) การพัฒนากลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนนี้จะเน้นหนักไปที่การระบุถึงสาเหตุของปัญหาและการพัฒนา ขั้นตอนการปฏิบัติ สิ่งที่จะต้อง ดำเนินการควบคู่ไปกับการระบุถึงต้นเหตุของปัญหา (7) การนำไปปฏิบัติ เป็นการเลือกขั้นตอนการ กระทำและการปฏิบัติตามแผนงานที่คิดว่าเป็นคำตอบที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ปัญหา (8) การ ประเมินผล เป็นการประเมินผลถึงแผนงานการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ในการทำงาน

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับภาวะ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) หรือภาวะผู้นำเชิงการเปลี่ยนแปลง พบว่ามี ผู้ให้คำนิยามภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้พอสังเขป ดังนี้

2.3.1 ความหมายของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

กอบศักดิ์ มุลมัย¹¹ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformation Leadership) หมายถึง ระดับพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงให้เห็นในการจัดการหรือการทำงานเป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักถึงภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่ม จูงใจให้ผู้ร่วมงานมองไกลกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มหรือสังคม และจากแนวคิด ดังกล่าว เมื่อนำมาเทียบเคียงกับการใช้ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

2.3.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่ โดยมีเบอร์น (Burn,1978 cite by Hughes et.al.,1999,pp.290-293) เป็นการศึกษาผู้นำทางด้านการเมือง โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ ผู้นำที่ใช้อิทธิพลเชิงอำนาจ และผู้นำที่มีลักษณะของผู้นำอย่างแท้จริง ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยผู้นำที่ใช้อิทธิพลเชิงอำนาจ เป็นการใช้อำนาจในการควบคุมพนักงาน มุ่งเน้นความสำเร็จเป็นเป้าหมายของตนเอง ไม่คำนึงถึงเป้าหมายของพนักงาน สำหรับผู้นำที่มีลักษณะผู้นำอย่างแท้จริง จะคำนึงถึงระดับความต้องการความสำเร็จในตัวของพนักงาน สร้างแรงจูงใจให้พนักงาน โดยมีความต้องการความสำเร็จในเป้าหมายเดียวกัน

แบส อโวลโล และโฮเวลล์¹² (ได้อาศัยแนวความคิดพื้นฐานจากแนวคิดของ Burns (1978) แบ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 4 องค์ประกอบ ดังนี้

1) ภาวะผู้นำเชิงบารมี หรือการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Charismatic Leadership/Idealized influence) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดง บทบาทในการเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับผู้ตาม เมื่อผู้ตามรับรู้พฤติกรรมดังกล่าวของผู้นำ ก็จะทำให้ผู้ตามเกิดการ

¹¹ กอบศักดิ์ มุลมัย, “ความสัมพันธ์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนกับประสิทธิภาพการสอนของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, 2554), 42-43.

¹² Bass, Avollo and Howell, *Improving Organization Effectiveness Through transformational Leadership* (Thousand Oaks: Page, 1992), 5-7.

ลอกเลียนแบบพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างที่ดีเหล่านั้น ซึ่งโดยปกติพฤติกรรมของผู้นำจะเป็นพฤติกรรมที่มีมาตรฐาน ทางศีลธรรมและจริยธรรมสูง จนเกิดการยอมรับว่า พฤติกรรมเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ดังนั้นจึงได้รับการ ยอมรับนับถือจากผู้ตาม รวมทั้งได้รับความไว้วางใจอย่างสูง ด้วยเช่นกัน ทำให้ผู้นำสามารถทำให้ผู้ตามปฏิบัติตาม วิสัยทัศน์และเป้าหมายพันธกิจขององค์กรได้

2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational motivation) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำมีการแสดงออกด้วย การสื่อสารให้ผู้ตามรับรู้ถึงวิสัยทัศน์พันธกิจ และความคาดหวังที่สูงของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม ด้วยการสร้างแรงบันดาลใจ และจูงใจให้ผู้ตามยึดมั่นและร่วมสานฝันต่อวิสัยทัศน์ขององค์กร ซึ่งในทางปฏิบัติผู้นำจะใช้สัญลักษณ์และการกระตุ้นทางอารมณ์ให้กลุ่มทำงานร่วมกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของ กลุ่มมากกว่าทำเพื่อประโยชน์เฉพาะตน พฤติกรรมของผู้นำ ถือได้ว่าเป็นผู้ส่งเสริมกำลังใจแห่งการทำงานเป็นทีม ผู้นำจะจูงใจ และสร้างจิตสำนึกให้ผู้ตามทำงานบรรลุเกินเป้าหมายที่กำหนดไว้

3) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นเร้าศักยภาพและความสามารถของผู้ตามเพื่อให้เกิดนวัตกรรมและความสร้างสรรค์โดยการให้ผู้ตามมองปัญหาในมุมมองใหม่หรือเปลี่ยนกรอบแนวคิดในการมองโดยการตั้งคำถาม การสนับสนุน และกระตุ้นผู้ตามให้พยายามคิดหาวิธีการแก้ปัญหาในแนวทางใหม่ ๆ มาใช้กับสถานการณ์ในลักษณะเดิม ให้ผู้ตามมีอิสระในการใช้ความคิดและแสดงข้อคิดเห็น โดยวิพากษ์วิจารณ์ความผิดพลาดและแนวคิดของผู้ตามเมื่อแนวคิดแตกต่างจากผู้นำ

4) ตระหนักถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) ผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงจะให้ความสนใจในความต้องการความสำเร็จ และความต้องการความก้าวหน้าของผู้ตามรายบุคคลเป็นพิเศษ โดยการฝึกสอน (Coach) และการเป็นพี่เลี้ยง (Mentor) จนกระทั่งผู้ตามมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองไปในระดับที่สูงขึ้น โดยการสร้างโอกาสในการเรียนรู้ควบคู่ไปกับการสร้างบรรยากาศที่สนับสนุนเกื้อกูลผู้ตาม ทั้งนี้ผู้นำจะตระหนักถึงความต้องการที่แตกต่างกันไปของผู้ตามแต่ละคน และผู้นำจะแสดงพฤติกรรมที่แสดงถึงการยอมรับในความแตกต่างของแต่ละบุคคลนั้น และมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามโดยการเดินดูวิธีการทำงานของผู้ตาม (Management by walking around) และมีปฏิสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเอาใจใส่และมองเห็นผู้ตามเป็นบุคคล ๆ หนึ่ง ที่มากกว่าเป็นเพียงพนักงานคนหนึ่งทำงานในองค์กรเท่านั้น

จากที่มีผู้ให้ความหมายของ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงไว้สามารถกำหนดคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนี้ 1) เป็นผู้จูงใจให้บุคคลปฏิบัติงานเกินกว่าความคาดหวังตามปกติมุ่งไปที่ภารกิจงานอย่างกว้าง ๆ ด้วยความเต็มใจที่จะเกิดขึ้น 2) ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้น พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงาน

ผู้นำที่คิดนอกกรอบ มีวิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีความแตกต่าง พัฒนาการให้เป็นองค์กรต้นแบบในการจัดการความคิดของบุคลากรในองค์กรจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเพื่อยกระดับการเรียนการสอนของมีประสิทธิผลที่สูงขึ้น โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ชักชวนให้ผู้ตามมีค่านิยมและมีวัตถุประสงค์ที่สูงขึ้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะแบ่งปัญหาออกเป็นระบบ มีวิสัยทัศน์ว่าองค์กรควรมีรูปแบบใหม่ หรือควรเป็นอย่างไร ซึ่งวิสัยทัศน์ของกลุ่มจะเชื่อมโยงถึงความใกล้ชิดระหว่างผู้นำและผู้ตาม

2.4 นโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายของกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่สมัยก่อนจนถึงปัจจุบัน พอสรุปได้ดังนี้

1) ในปี 2539 ในสมัย ดร.พิจิตต รัตตกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (2 มิถุนายน 2539 – 22 กรกฎาคม 2543) ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ มีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผ่านหมายเลขโทรศัพท์ 1555 ซึ่งกรุงเทพมหานครจัดรองรับไว้ 10 คู่สายอัตโนมัติ ต่อมาในปี 2543 ได้มีการปรับปรุงระบบคอมพิวเตอร์และระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ ในลักษณะ Call Center ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดกองป้องกันฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร โดยมีหน้าที่ในการประสานทางโทรศัพท์ โทรสาร บันทึกในระบบโปรแกรมรับเรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ และส่ง Email ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถให้บริการได้ทีระดับหนึ่ง แต่การให้บริการที่ผ่านมายังพบปัญหาและอุปสรรคที่ประชาชนไม่ได้รับความพึงพอใจในการให้บริการอยู่บ้าง เช่น ต้องรอสายเป็นเวลานาน หรือแก้ไขปัญหาให้ไม่ทันกับความต้องการของผู้ร้อง

2) ปี 2547 ในสมัย นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (29 สิงหาคม 2547 – 19 พฤศจิกายน 2553) ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์รับแจ้งทุกข์” และย้ายมาอยู่ในสังกัดของกองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร โดยนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้เล็งเห็นความสำคัญของการให้บริการสายด่วนรับแจ้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จึงมีนโยบายในการปรับปรุงประสิทธิภาพของศูนย์รับแจ้งทุกข์ โดยเร่งด่วนรวมทั้งเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรู้จัก และจดจำได้ง่าย จึงใช้ชื่อ “ศูนย์ กทม. 1555” ซึ่งได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และได้ว่าจ้างเอกชนเป็น

ผู้ให้บริการ “ศูนย์ กทม. 1555” โดยเพิ่มคู่สายโทรศัพท์จาก 10 คู่สาย เป็น 30 คู่สาย และมีเจ้าหน้าที่รับสายจำนวน 15 คน ต่อมาในปี 2549 ได้มีการเพิ่มคู่สายโทรศัพท์จากเดิมที่ให้บริการเพียง 30 คู่สาย เป็น 120 คู่สาย รวมทั้งเพิ่มเจ้าหน้าที่รับสายเป็น 50 คน หมุนเวียนในการให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อให้เพียงพอต่อการให้บริการแก่ประชาชน และนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้ยกระดับการให้บริการสายด่วน 1555 โดยมอบนโยบายให้จัดตั้ง “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือ หน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team =BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน เช่น น้ำมันหกบนผิวจราจร เศษวัสดุ ตกหล่นบนผิวการจราจร ฝาท่อระบายน้ำชำรุดทรุดตัว ต้นไม้ล้มกีดขวางการจราจร ป้ายโฆษณาล้ม น้ำท่วมขัง โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาภายใน 1 ชั่วโมง หลังจากรับแจ้งเหตุจาก “ศูนย์กทม. 1555” โดยมุ่งเน้นแก้ไขความเดือดร้อนประชาชนให้แล้วเสร็จโดยเร็วและทันสถานการณ์ รวมถึงการวางแผน ป้องกันรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งหน่วย BEST จะทำงานร่วมกันในลักษณะที่ทีมงาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักการระบายน้ำ สำนักการโยธา สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักการจราจรและขนส่ง และสำนักงานเขต ต่อมาในปี 2550 นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ได้มีการให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน ในการเตรียมยกระดับสายด่วน 1555 และหน่วย BEST ให้เป็นองค์กรที่ดีที่สุดด้านการให้บริการประชาชน เน้นปรับปรุงเชิงรุกให้มากขึ้น โดยจะดำเนินโครงการจัดตั้งหน่วย BEST รถจักรยานยนต์ให้บริการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในตรอกซอกซอยที่รถใหญ่เข้าไปไม่ถึง รวมทั้งจะได้นำระบบแผนที่ GIS มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีปัญหาซ้ำซาก ทั้งนี้ เพื่อให้แต่ละเขตแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การให้บริการฉุกเฉินในอนาคตให้กับประชาชนนอกเหนือที่ได้ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน และยังเตรียมเปิดหน่วยบริการฉุกเฉินด้านสุขภาพ Health Best ซึ่งจะเชื่อมการทำงานกับสำนักอนามัยและสำนักการแพทย์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ระหว่างศึกษารายละเอียดการจัดทำโครงการดังกล่าว แต่เนื่องจากนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2551 จึงยังมิได้มีการดำเนินการโครงการดังกล่าว

3) ในปี 2552 สมัย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (11 มกราคม 2552- 18 ตุลาคม 2559) ได้เพิ่มช่องทางการให้บริการรับแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผ่านทางเฟซบุ๊ก (Facebook) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง ภายหลังจากรับเรื่องร้องทุกข์แล้ว “ศูนย์กทม. 1555” จะประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนพร้อมทั้งข้อความสั้น (SMS) ไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีแนวทางการขยายช่องทางการบริการรับแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของ “ศูนย์ กทม.1555” ให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น ได้แก่ จส.100, ร่วมกับช่วยกัน 96.5, สวพ.91,

TV BMA และอื่นๆ และได้กำชับให้ “ศูนย์ กทม.1555” ประสานงานกับประชาชนในเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งประชาสัมพันธ์หรือติดต่อกลับไปยังผู้ร้องทุกข์ทราบทุกครั้งภายหลังการรับแจ้งเรื่อง หากมีปัญหาใดที่ต้องใช้ระยะเวลาเกิน 3 วัน ให้ชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้ร้องทุกข์ด้วย เพื่อให้ไม่ให้เกิดการร้องทุกข์ซ้ำ และเกิดความเข้าใจถึงขั้นตอนตลอดจนกระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะเป็นการสร้างความพึงพอใจด้านบริการแก่ประชาชน ในส่วนของเรื่องตกค้างและยังดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่แล้วเสร็จ ให้ “ศูนย์ กทม. 1555” จัดทำวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด เพื่อจะเข้าไปแก้ไขให้ตรงจุดจะชี้แจงต่อประชาชนโดยเร็วต่อไป

ในส่วนของนโยบายในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของผู้บริหารกรุงเทพมหานครจากอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญในการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์จะเห็นได้จากการพัฒนาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ มาตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน จากผลการศึกษาพบว่า ผู้กำหนดนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร โดยในสมัยของนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (29 สิงหาคม 2547 – 19 พฤศจิกายน 2553) ที่ได้ให้ความสำคัญในการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่เน้นปรับปรุงการทำงานให้เป็นการทำงานแบบเชิงรุกมากขึ้นโดยเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นศูนย์รับแจ้งทุกข์ และมีการว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการ “ศูนย์ กทม. 1555” ตลอดจนจัดตั้งหน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือ หน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team =BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน ให้กับประชาชน จนถึงปัจจุบัน เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นองค์กรที่ดีที่สุดในด้านการให้บริการ และมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละสมัยได้ให้ความสำคัญ และเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครมีการดำเนินการตามแผนงาน และขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน และมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการให้ความสำคัญของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งผลความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ โดยผู้บริหารในระดับหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครก็จะให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เนื่องจากเป็นงานนโยบายที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งรัด ประสานงานดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลสัมฤทธิ์

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุปผา เรืองสุด¹³ ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดองค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านปัญหาแรงงานและสวัสดิการสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม” เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวโน้มของการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านปัญหาแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กร กระบวนการดำเนินงานการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาพบว่า

1) งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในปัจจุบันยังขาดความเหมาะสม ควรมีการปรับปรุงองค์กรใหม่เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน โดยแยกหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ออกมาเป็นเอกเทศมาจัดตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานแต่ยังให้เป็นหน่วยงานของรัฐ สำหรับขนาดขององค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์ ควรเป็นหน่วยงานระดับกองเพราะจะทำให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน มีกฎหมายและระเบียบรองรับ และให้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี

2) องค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะจัดขึ้นใหม่ควรประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ คือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านแรงงาน ฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านสวัสดิการสังคม และฝ่ายระบบข้อมูลและประเมินผล ซึ่งองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นนี้จะป็นหน่วยงานถาวรไม่เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง สำหรับบุคลากรขององค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์ควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และวุฒิภาวะมากพอสมควร มีความรอบรู้ในภารกิจของทุกหน่วยงานในสังกัดเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับ เป็นผู้ที่มีจิตใจที่พร้อมจะให้บริการ และกรณีที่ไม่เคยทำหน้าที่ในองค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์มาก่อน ควรจะได้รับการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ประชาชนจะมาร้องทุกข์ รวมทั้งทักษะและวิธีการให้คำแนะนำปรึกษาต่าง ๆ

3) ลักษณะงานขององค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์ ควรจะมีลักษณะงานหลักคือ งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานพิทักษ์สิทธิ งานให้คำปรึกษาแนะนำ งานประสานงาน งานเครือข่าย งานติดตาม

¹³ บุปผา เรืองสุด, “การจัดองค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านปัญหาแรงงานและสวัสดิการสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,” (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), บทคัดย่อ.

และประเมินผล และลักษณะงานรองคือ งานให้ข้อมูล งานลดความขัดแย้ง และงานร่วมกำหนดนโยบายกับผู้บริหารระดับสูง

อัจฉรา มาเปียง¹⁴ ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของกระทรวงสาธารณสุข ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยศึกษากระบวนการ ขั้นตอนของการดำเนินการเรื่องร้องเรียนภายในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อทราบปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงานเรื่องร้องเรียนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผลการศึกษามีข้อสรุป 4 ประการ คือ

1) จากการศึกษากระบวนการ ขั้นตอน ของการดำเนินการเรื่องร้องเรียนภายในสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงาน สรุปได้ว่า มีการรับเรื่องร้องเรียนจากหลายช่องทาง เมื่อการตรวจสอบจากหน่วยงานแล้ว สามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเอง ซึ่งทั้ง 2 กรณี เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้ว จึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับขั้นต่อไป

2) ความคิดเห็นต่อปัญหา/อุปสรรคต่อการปฏิบัติงานร้องเรียนอยู่ในระดับปานกลาง โดยระดับความคิดเห็นที่มีปัญหา/ อุปสรรค ต่อการปฏิบัติงานสูงสุด คือ การมีขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติมากทำให้ไม่คล่องตัวและงานล่าช้า

3) ความคิดเห็นต่อการพัฒนาระบบร้องเรียนอยู่ในระดับมาก โดยระดับความคิดเห็นที่มีต่อการพัฒนาระบบร้องเรียนสูงสุด คือ ควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้รับความรู้และฝึกอบรมในด้านงานร้องเรียน และควรมีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อความรวดเร็ว

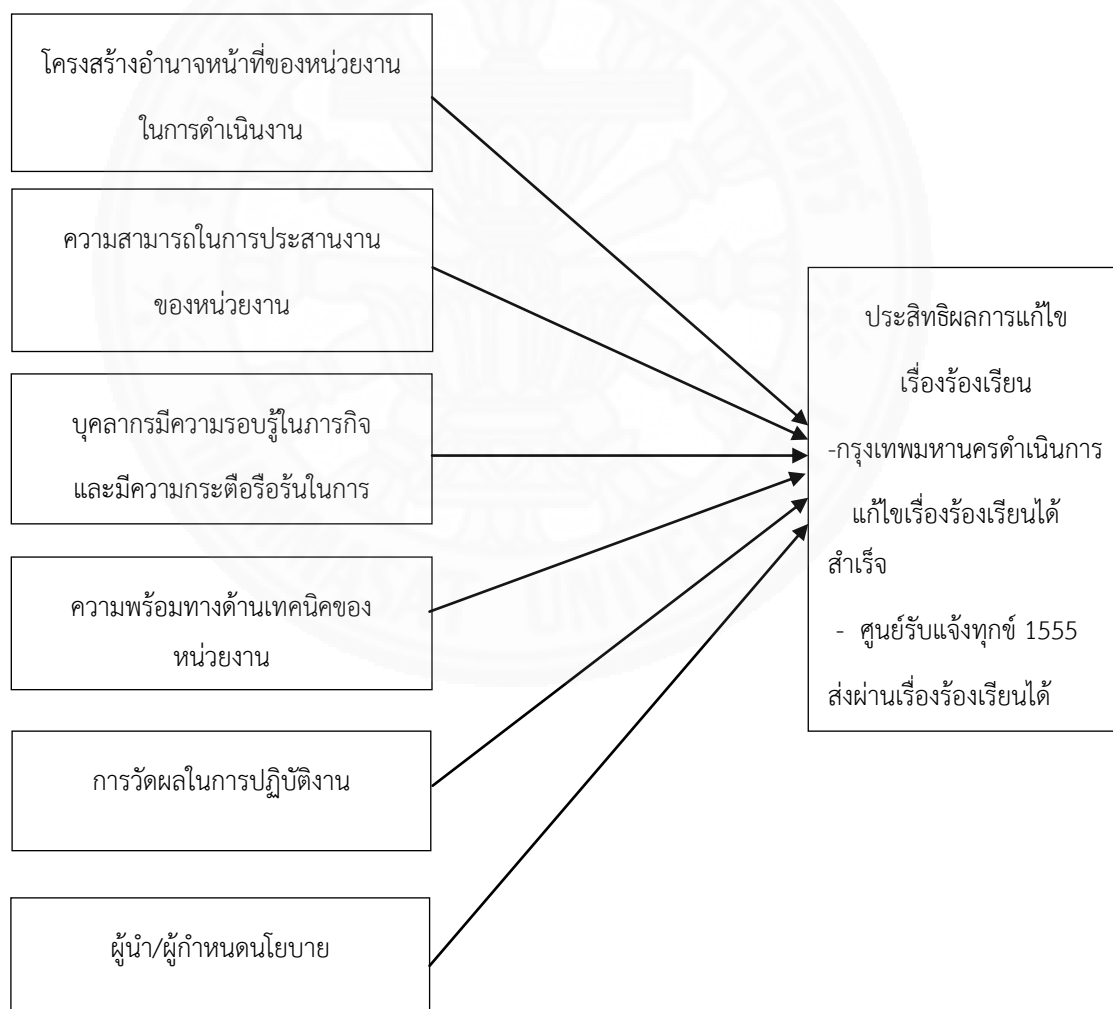
4) ข้อเสนอแนะที่เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเสนอมากที่สุด คือ ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านงานร้องเรียนโดยเฉพาะโดยมีโครงสร้างชัดเจน รองลงมาคือ ต้องการให้ปรับปรุงกฎระเบียบ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และควรมีระบบเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

¹⁴ อัจฉรา มาเปียง, “การพัฒนากระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของกระทรวงสาธารณสุข ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข,” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), บทคัดย่อ.

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากแนวคิด ตลอดจนการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาเป็นกรอบแนวคิดการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ดังนี้



ภาพที่ 3.1 กรอบการศึกษา

จากแผนภาพกรอบแนวการศึกษาอธิบายได้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของหน่วยงาน 2 หน่วยงาน ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ได้แก่

(1) หน่วยงานศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ซึ่งมีหน้าที่รับ – ส่งเรื่องร้องเรียน ในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยผ่านช่องทางหลัก 3 ช่องทาง คือ 1) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 2) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และ 3) การรับเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานภายนอก โดยมีหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง คัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชนผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) หรือ MIS ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา และแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ

(2) หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) โดยมีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากศูนย์รับแจ้งทุกข์ ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร และดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนส่งผลการดำเนินการแก้ไขมายังศูนย์รับแจ้งทุกข์

ดังนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนจึงต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยของหน่วยงานที่รับเรื่องร้องทุกข์ และหน่วยงานที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพัฒนาสมรรถนะขององค์กร และสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรในประเด็น ดังนี้

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินงาน หน่วยงานรับเรื่องร้องทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน ควรมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน มีกฎหมายและระเบียบรองรับในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

การประสานงานของหน่วยงาน หน่วยงานต้องพัฒนาระบบการสื่อสาร วิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน และหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน เพื่อให้มีการจัดส่งข้อมูลได้ถูกต้อง และรวดเร็ว โดยมีระบบการส่งเรื่อง ระบบติดตามที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจ และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ควรมีการพัฒนาทักษะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้มีความรอบรู้ในภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนซึ่งจะส่งผลให้การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์มีประสิทธิภาพ

ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนและหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งงบประมาณในการจัดซื้ออุปกรณ์ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน

การวัดผลในการปฏิบัติงาน ควรมีการวัดผลในการปฏิบัติงานทั้งในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ และประเมินผลเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ทำให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ และเป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง โดยระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้น

ผู้นำ/ผู้กำหนดนโยบาย การให้ความสำคัญของผู้บริหาร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และผลักดันการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

ดังนั้นหากมีการพัฒนาสมรรถนะขององค์การตามประเด็นดังกล่าวของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) จะนำไปสู่ประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ/ผู้ร้องเรียน

3.2 ขั้นตอนและวิธีการวิจัย

การศึกษาปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ใช้วิธีวิจัยแบบคุณภาพ โดยข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ มี 2 ส่วน ดังนี้

3.2.1 ส่วนที่ 1 ได้แก่ เอกสารทางราชการ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ระเบียบคำสั่ง หนังสือสั่งการ หนังสือเวียน คู่มือ และสถิติการรายงานเรื่องร้องเรียน และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

3.2.2 ส่วนที่ 2 วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในการสัมภาษณ์ประชากรที่ใช้ในการศึกษา เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) เพื่อให้ทราบถึงประเภทเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ และประเภทเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และบุคลากรระดับปฏิบัติงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ จำนวน 6 คน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารของศูนย์รับแจ้งทุกข์ จำนวน 1 คน ข้าราชการจำนวน 3 คน และบุคลากรศูนย์รับแจ้งทุกข์ จำนวน 2 คน โดยคัดเลือกบุคลากรจากผู้มีประสบการณ์การทำงานมากกว่า 5 ปีขึ้นไป

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารสำนักงานเขตและข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน จำนวน 36 คน โดยแบ่งเป็นผู้บริหารสำนักงานเขต จำนวน 4 คน ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานจำนวน 32 คน และคัดเลือกการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานเขต และข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการแก้ไขประเภทเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ และฝ่ายที่ดำเนินการแก้ไขประเภทเรื่องร้องเรียนที่ล้มเหลว (ฝ่ายโยธา ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และฝ่ายเทศกิจ) โดยคัดเลือกตัวแทนจากกลุ่มเขตพื้นที่ชั้นนอก และกลุ่มเขตพื้นที่ชั้นใน เนื่องจากลักษณะการทำงานหรือภารกิจ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตมีความใกล้เคียงกันแต่แตกต่างกันในเรื่องพื้นที่ เพื่อความครอบคลุมลักษณะพื้นที่การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน จึงเลือกตัวแทน ทั้งจากกลุ่มเขตพื้นที่มีลักษณะอยู่ในเมืองชั้นในจำนวน 2 สำนักงานเขต และตัวแทนจากกลุ่มเขตที่อยู่รอบนอกตัวเมืองจำนวน 2 สำนักงานเขต โดยคัดเลือกจากสำนักงานเขตพื้นที่ชั้นนอกและชั้นใน จากเกณฑ์จำนวนเรื่องร้องเรียนมากที่สุดลำดับ 1 – 2 เป็นกลุ่มตัวอย่าง

3.3 ประชากรที่ศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

3.3.1 ประชากร (Population) ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์รับแจ้งทุกข์ ข้าราชการและบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้บริหาร

สำนักงานเขต ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน

3.3.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยแบบคุณภาพโดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ผู้บริหารและบุคลากรระดับปฏิบัติงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์เพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพรวมด้านนโยบายในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และบุคลากรระดับปฏิบัติงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัจจัยที่เกี่ยวข้อง/ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียน การส่งผ่านเรื่องร้องเรียน การติดตามรายงานผลการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน ตลอดจนข้อมูลประเภทเรื่องร้องเรียนที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ และประเภทเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ

กลุ่มตัวอย่างที่ 2 ผู้บริหารสำนักงานเขต ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพรวมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติในการบริหารจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานและข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ข้อมูลประเด็นปัจจัยที่เกี่ยวข้อง/ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ตลอดจนข้อมูลประเภทเรื่องร้องเรียนที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ และประเภทเรื่องร้องเรียนที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ

3.4 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.4.1 วิธีการเก็บรวบรวมเอกสาร เป็นวิธีการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไปโดยการรวบรวมเอกสารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

3.4.2 หนังสือทั่วไป ได้แก่ ตำรา คู่มือ เอกสารประกอบการบรรยาย รวมถึงเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ เป็นต้น

3.4.3 งานวิจัย วิทยานิพนธ์

3.4.4 เอกสารทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ ได้แก่ เอกสารทางราชการ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ หนังสือเวียน คู่มือ สถิติการรายงานเรื่องร้องเรียน และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

3.4.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาจะเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ และการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาความ (Descriptive Analysis) ตามกรอบการศึกษา เพื่อนำเสนอและสรุปผลการวิจัย

3.6 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

แบบสัมภาษณ์



บทที่ 4

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555” ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การวิเคราะห์แบบ เชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตกลุ่มประชากรระหว่างการสัมภาษณ์ โดยแบ่งการนำเสนอผลการศึกษา ดังนี้

4.1 เป็นการศึกษากระบวนการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัด กรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์

4.2 เป็นการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

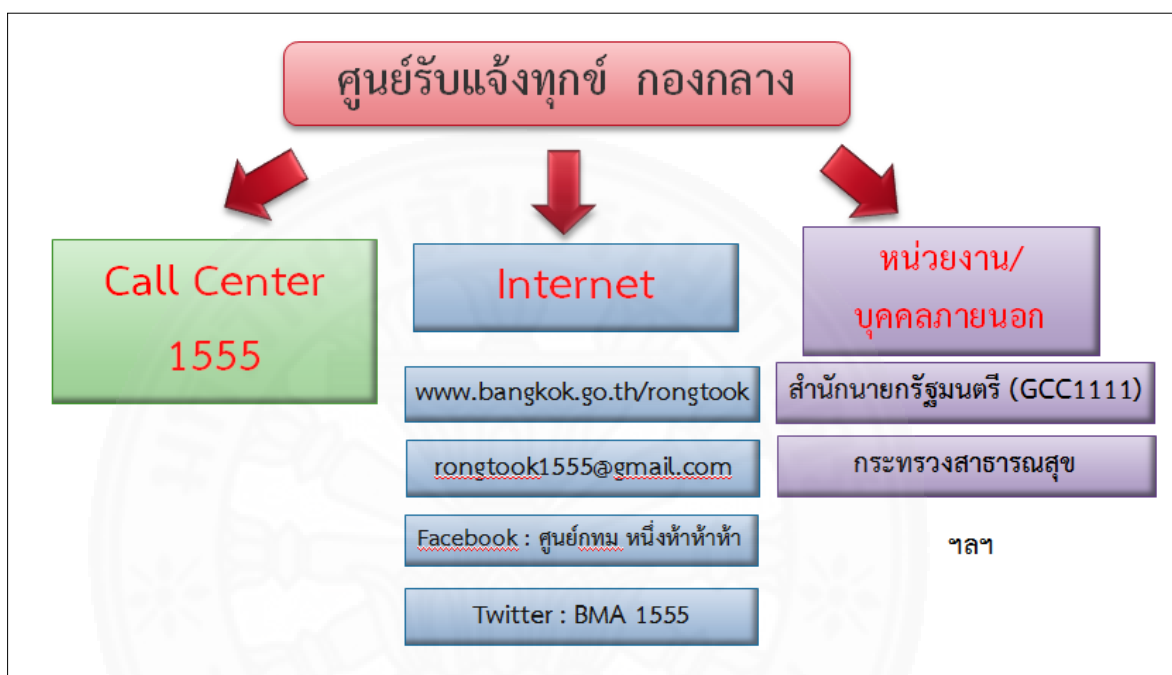
4.1 กระบวนการของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการ แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์

การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาจากเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์รับแจ้งทุกข์ เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ ผู้อำนวยการเขต และ เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานเขต โดยผลของการสัมภาษณ์มีรายละเอียด ดังนี้ การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยหน่วยงาน 2 หน่วยงาน ได้แก่ ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ (ประกอบด้วย 17 สำนัก 50 สำนักงานเขต) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ศูนย์รับแจ้งทุกข์

ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีฐานะเทียบเท่าระดับฝ่าย อยู่ในสังกัดกองกลาง สำนักปลัด กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับแจ้งเหตุความเดือดร้อนของประชาชน การวินิจฉัยปัญหาในเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง และคัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ให้บริการข้อมูลข่าวสาร การตอบคำถาม และชี้แจง ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำเรื่องต่าง ๆ แก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ บริการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของกรุงเทพมหานคร การประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานต่อสื่อมวลชน ตลอดจนการตรวจสอบติดตาม และประมวลผลเรื่องราวร้องทุกข์นำเสนอคณะผู้บริหาร และมีหน้าที่

ควบคุม กำกับ ดูแล การปฏิบัติงานของ “ศูนย์ กทม. 1555” ซึ่งเป็นศูนย์ Call Center ของกรุงเทพมหานครที่เปิดให้บริการประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ได้สามารถแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ผ่านทางช่องทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 ตลอด 24 ชั่วโมงโดยมีช่องทางการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ 3 ช่องทาง ดังนี้¹



ภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงช่องทางการรับเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง
ที่มา : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการศูนย์
กทม. 1555, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.)

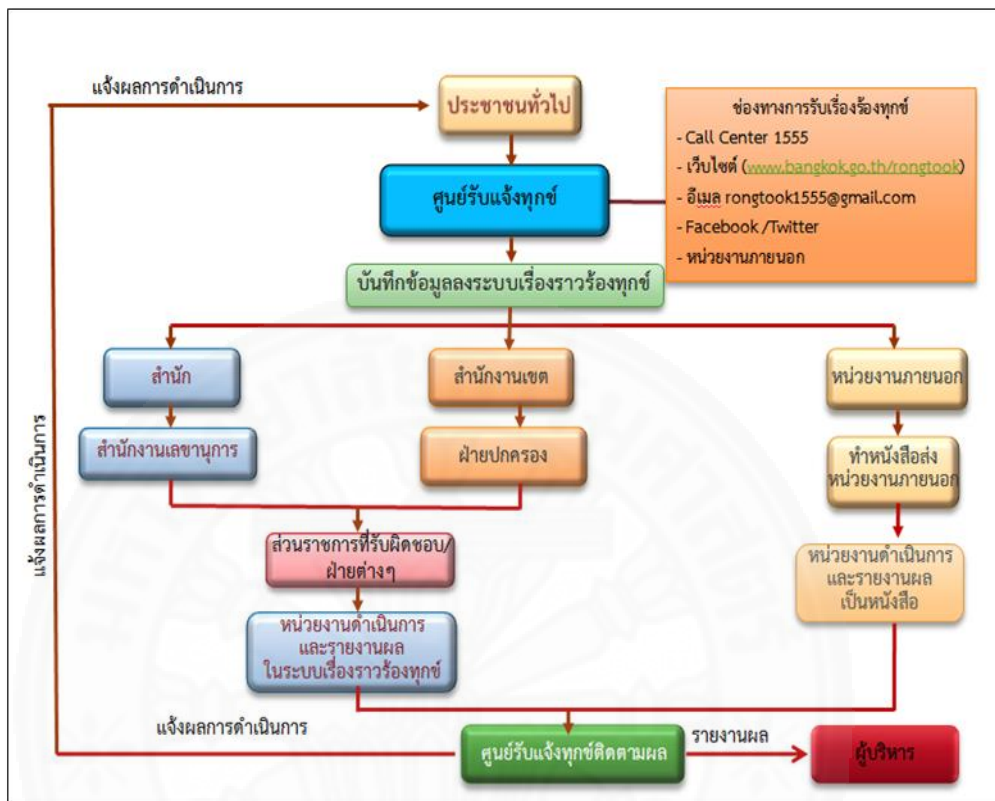
ช่องทางที่ 1 Call Center 1555

ช่องทางที่ 2 Internetเว็บไซต์ www.bangkok.go.th/rongtook, - อีเมลล์ rongtook1555@gmail.com ,Facebook ศูนย์กทม. หนึ่งห้าห้าห้า, Twitter BMA 1555

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการ
ศูนย์ กทม. 1555 (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.), 55-59.

ช่องทางที่ 3 หน่วยงานภายนอก ได้แก่สำนักนายกรัฐมนตรี (GCC 1111)

กระทรวงสาธารณสุข สื่อมวลชน ฯลฯ



ภาพที่ 4.2 แผนภาพขั้นตอนการรับเรื่องร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ (ภาพรวม)

ที่มา : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการศูนย์ กทม. 1555, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.)

ขั้นตอนการรับเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 (Call Center)

“ศูนย์ กทม.1555” มีขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยเริ่มจากการที่ประชาชนโทรศัพท์ผ่านทางหมายเลข 1555 เข้ามายังศูนย์กทม.1555 เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้รับสายและจะทำการสอบถามความต้องการว่า ต้องการจะแจ้งปัญหาความเดือดร้อน หรือต้องการสอบถามข้อมูลต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร กรณีที่เป็นการรับแจ้งปัญหาความเดือดร้อน เจ้าหน้าที่จะทำการบันทึกส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบทางระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป โดยเจ้าหน้าที่จะให้หมายเลขเรื่องที่รับแจ้งกับประชาชนผู้ร้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามผลดำเนินการในเรื่องร้องเรียนนั้นๆ สำหรับกรณีที่ประชาชนโทรศัพท์เข้ามาสอบถามข้อมูลต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ จะเป็นผู้ให้บริการข้อมูลต่างๆ ในทันที

อาทิเช่น ข้อมูลในเรื่องทะเบียนราษฎร ข้อมูลการติดต่อราชการกับหน่วยงานต่างๆ ข้อมูลการจัดงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ข้อมูลตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ขั้นตอนการรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต

การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางอินเทอร์เน็ตของทางศูนย์รับแจ้งทุกข์ โดยประชาชนสามารถเข้าไปที่ เว็บไซต์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ที่ <http://bangkok.go.th/rongtook> และเข้าไปที่รับแจ้งเรื่องร้องทุกข์ โดยทำการกรอกรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบฟอร์มที่ปรากฏบนหน้าเว็บได้ทันที เริ่มจากการทำการระบุประเภทของเรื่องร้องทุกข์ที่ระบบมีให้เลือก ระบุชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ และ Email ของผู้ร้อง จากนั้นทำการเลือกเขตที่เกิดเหตุและรายละเอียดเรื่องร้องทุกข์จากนั้นระบบจะนำข้อมูลที่ผู้ร้องแจ้งส่งเข้ามายังอีเมลล์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ เพื่อเจ้าหน้าที่ทำการวิเคราะห์ปัญหาของผู้ร้อง และทำการบันทึกข้อมูลลงในระบบเรื่องร้องทุกข์ เพื่อแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไข

ขั้นตอนการรับเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานภายนอก

นอกจากการรับเรื่องร้องทุกข์จากช่องทางของศูนย์รับแจ้งทุกข์เองแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานภายนอกด้วย เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี โดยทางสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำการส่งเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครที่ประชาชนแจ้งเข้ามาทางเว็บไซต์ <http://www.1111.go.th> สื่อมวลชน จดหมาย/ร้องเรียนด้วยตนเอง ซึ่งทางศูนย์รับแจ้งทุกข์จะมีการจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์จากรายละเอียดของปัญหาที่ประชาชนแจ้ง หากเป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครก็จะทำการบันทึกข้อมูลเข้าสู่ระบบเรื่องร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขต่อไป

ขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยบริการเร่งด่วน กทม. (BEST)

ในปี 2547 นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีนโยบายให้กรุงเทพมหานคร จัดตั้ง“หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือหน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team = BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน เช่น น้ำมันหกบนผิวจราจร เศษวัสดุหล่นบนผิวการจราจร ฝาท่อระบายน้ำชำรุด ถนนทรุดตัว ต้นไม้ล้มกีดขวางการจราจร ป้ายโฆษณาล้ม น้ำท่วมขัง โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาภายใน 1 ชั่วโมง หลังจากรับแจ้งเหตุจาก “ศูนย์กทม.1555” ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้



ภาพที่ 4.3 แผนภาพขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยบริการเร่งด่วน กทม. (BEST) ที่มา : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการศูนย์ กทม. 1555, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.)

สำหรับกรณีเรื่องเร่งด่วน/ฉุกเฉิน อาทิเช่น น้ำมันหกบนผิวจราจร ต้นไม้ล้ม กีดขวางการจราจร ฝาท่อระบายน้ำสูญหาย ฯลฯ เมื่อประชาชนติดต่อแจ้งเรื่องเข้ามา ผ่านสายด่วน 1555 เจ้าหน้าที่จะติดต่อประสานงานผ่านวิทยุสื่อสารกับหน่วยงานดำเนินการผ่านศูนย์วิทยุอมรินทร์ และโทรศัพท์เร่งรัดดำเนินการพร้อมทั้งส่ง SMS ให้หัวหน้าหน่วยงานทราบอีกทางหนึ่งด้วย และรายงานผู้บริหารทราบ พร้อมทั้งแจ้งประชาชนผู้ร้อง (ผ่านทางโทรศัพท์ หรืออีเมลล์) ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะเข้าดำเนินการแก้ไขภายใน 1 ชั่วโมง และเมื่อเสร็จสิ้นจะรายงานผลการดำเนินการให้ “ศูนย์กทม. 1555” ทราบ เจ้าหน้าที่ “ศูนย์กทม.1555” จะดำเนินการแจ้งผู้ร้องทราบ

การติดตามผลเรื่องร้องเรียนของศูนย์รับแจ้งทุกข์

การติดตามผลเรื่องร้องเรียน “ศูนย์กทม.1555” จะดำเนินการตรวจสอบจากเลขที่รับเรื่องจากระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร (MIS) เป็นประจำทุกวัน เพื่อแจ้งผู้ร้องทราบว่า สถานะการดำเนินการแก้ไข เช่น ดำเนินการเสร็จสิ้น หรือกำลังดำเนินการ จากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต)

- กรณีดำเนินการเสร็จสิ้น ต้องโทรออกไปหาผู้ร้องเพื่อแจ้งผลการดำเนินการและขอยืนยันการดำเนินการที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว หากไม่สามารถติดต่อผู้ร้องได้ให้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบผ่านทางระบบข้อความสั้น (SMS)
- กรณีกำลังดำเนินการ ต้องติดตามเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และโทรแจ้งสถานะเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทราบทุกระยะจนกว่าเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ดังกล่าวจะดำเนินการเสร็จสิ้น

4.1.2 หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก /สำนักงานเขต)

สำนัก และสำนักงานเขต จะรับเรื่องร้องเรียนผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครโดยมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการรับเรื่องร้องเรียนของสำนัก/สำนักงานเขต เป็นผู้รับเรื่องร้องเรียนจากระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่จะตอบรับการรับเรื่องจากระบบเรื่องราวร้องทุกข์ฯ และแจ้งส่วนราชการที่รับผิดชอบ/ฝ่ายต่างๆในสังกัด ดำเนินการแก้ไขหลังจากที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบ/ฝ่ายต่าง ๆ ในสังกัด ดำเนินการแก้ไขแล้ว จะแจ้งกลับมาที่สำนักงานเลขของสำนัก หรือฝ่ายปกครองของสำนักงานเขต โดย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการรายงานผลการดำเนินการกลับมาศูนย์รับแจ้งทุกข์ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ฯ โดยจะมีการแจ้งผลการดำเนินการตามระยะเวลาที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์กำหนด

จากผลการศึกษาระบบการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครพบว่าต้องอาศัยการปฏิบัติงานของหน่วยงาน 2 หน่วยงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ได้แก่หน่วยงานศูนย์รับแจ้งทุกข์ ซึ่งมีหน้าที่รับ - ส่งเรื่องร้องเรียน โดยผ่านช่องทางหลัก 3 ช่องทาง คือ 1) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 2) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และ 3) การรับเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานภายนอกโดยวินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง คัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ และประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชนผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา และแจ้งผลการดำเนินการให้ประชาชนผู้ร้องทราบ สำหรับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากศูนย์รับแจ้งทุกข์ โดยดำเนินการแก้ไขปัญหา และส่งผลการดำเนินการแก้ไขมายังศูนย์รับแจ้งทุกข์โดยผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำมาเป็นการอภิปรายในการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาได้เลือกตัวแบบของวรเดช จันทรศร ที่ได้ทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและสังเคราะห์ออกมาเป็นแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้เสนอตัวแบบทางการจัดการ เพื่อมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนั้นนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น ประกอบไปด้วย 1) โครงสร้าง 2) บุคลากร 3) งบประมาณ 4) สถานที่ 5) วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ที่เหมาะสมกับกรอบแนวคิดของผู้ศึกษาที่ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 6 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ 1) โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน 2) ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน 3) บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจและมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน 4) ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน 5) การวัดผลในการปฏิบัติงาน 6) ผู้นำ/ผู้กำหนดนโยบาย โดยผลที่ได้จากการสัมภาษณ์และศึกษาเอกสารต่าง ๆ พบว่า สมรรถนะของหน่วยงานถือเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลของการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากแม้จะมีนโยบายที่ดีเพียงใด แต่หากในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีสมรรถนะเพียงพอ ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายได้ ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงสมรรถนะของหน่วยงานที่จะต้องครอบคลุมถึงความเพียงพอหรือความพร้อมของทรัพยากร สามารถสรุปได้ ดังนี้

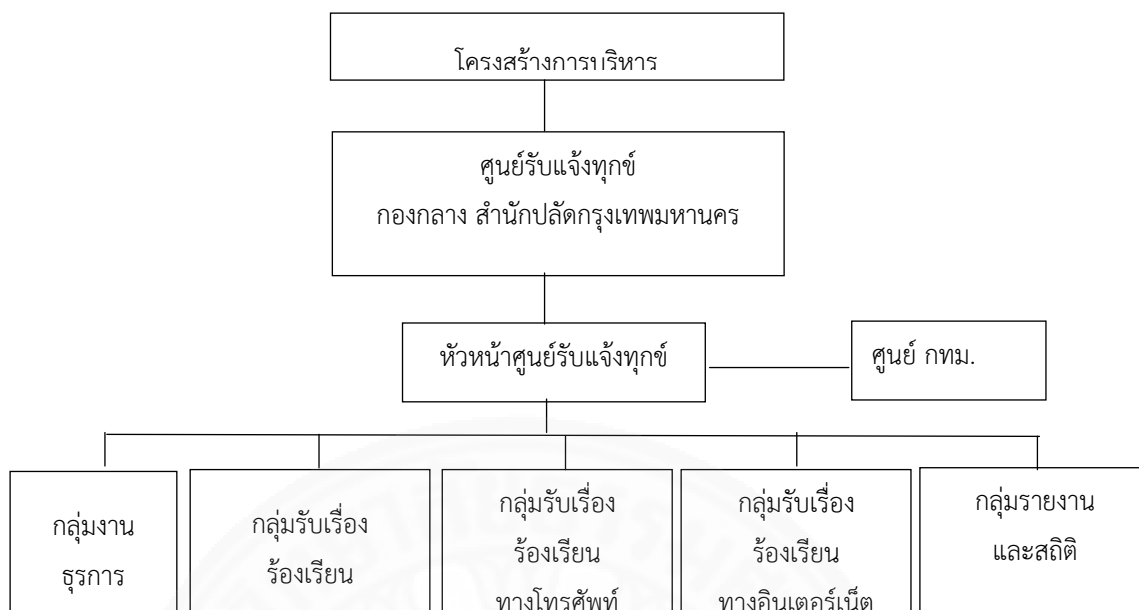
4.2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดำเนินงาน

4.2.1.1 ศูนย์รับแจ้งทุกข์

ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีฐานะเทียบเท่าฝ่าย อยู่ในสังกัดของกองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร² โดยกองกลางมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร การจัดเตรียมเอกสาร และสรุปข้อมูลประกอบการประชุม ตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ การสรุปเรื่อง และทำบันทึกความเห็นชอบประกอบเอกสารก่อนที่จะนำเสนอปลัดกรุงเทพมหานคร และรองปลัดกรุงเทพมหานคร งานด้านสารบรรณ รับ - ส่งหนังสือภายนอกที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร การประสานงานในด้านราชพิธีต่าง ๆ งานการประชุมร่วมกับหน่วยงานภายนอกกรุงเทพมหานคร การให้บริการและอำนวยความสะดวกในเรื่องการจัดสถานที่ และดูแลความสะดวกของอาคารศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และรอบนอก ดูแลรักษาความปลอดภัย ดูแลการจราจรและจัดสถานที่จอดรถบริเวณภายในศาลาว่าการกรุงเทพมหานครและลานคนเมือง บริการเก็บ ค้นหา และทำลายเอกสารให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางการเก็บเอกสารสำคัญไว้ในระบบไมโครฟิล์ม เป็นหน่วยการคลังของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร โดยควบคุมงบประมาณ ตรวจสอบฎีกาหรือความถูกต้องของเอกสาร การเบิกจ่ายเงินและพัสดุในสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร งานการเงินและงบประมาณ การบัญชีและพัสดุของกองกลาง การรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร และงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดเป็นหน้าที่ของกองใดในสำนักปลัดกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ กองกลางได้มีการแบ่งส่วนราชการ ดังนี้(1) ฝ่ายเลขานุการ (2)ฝ่ายบริหารงานทั่วไป (3) ฝ่ายการคลัง (4) ฝ่ายบริหารเอกสาร (5) ศูนย์รับแจ้งทุกข์

ศูนย์รับแจ้งทุกข์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับแจ้งเหตุความเดือดร้อนของประชาชน การวินิจฉัยปัญหาในเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง และคัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ให้บริการข้อมูลข่าวสาร การตอบคำถามและชี้แจง ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำเรื่องต่าง ๆ แก่ประชาชน รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะบริการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของกรุงเทพมหานคร การประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานต่อสื่อมวลชน ตลอดจนการตรวจสอบติดตาม และประมวลผลเรื่องราวร้องทุกข์นำเสนอคณะผู้บริหาร การติดต่อประสานงาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

² เรื่องเดียวกัน, 43-46.



ภาพที่ 4.4 แผนภาพโครงสร้างการบริหารงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์กองกลาง

ที่มา : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการศูนย์
กทม. 1555, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.)

ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง มีอัตรากำลัง จำนวน 22 คน ประกอบด้วย
ข้าราชการ จำนวน 6 คน ลูกจ้างประจำตำแหน่ง พนักงานรับโทรศัพท์ จำนวน 16 คน มีหน้าที่ในการ
ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร และควบคุมการปฏิบัติงานของ
“ศูนย์กทม.1555”

4.2.1.2 หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/ สำนักงานเขต)

สำนักงานเขต³ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การทะเบียน การจัดทำ
แผนพัฒนาเขต การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและ
ควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างอื่นๆ การ
สาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการ
ท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต

³ สำนักงานเขตคู่มือ “ภารกิจและอำนาจหน้าที่,” <http://www.bangkok.go.th/dusit/page/sub/669/>
(สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560).

ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ การคุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การจัดเก็บรายได้ การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย 10 ฝ่าย ได้แก่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายรายได้ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม ฝ่ายโยธา ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล



ภาพที่ 4.5 แผนภาพโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเขต

ที่มา : สำนักงานเขตดุสิต “ภารกิจและอำนาจหน้าที่,” <http://www.bangkok.go.th/dusit/page/sub/669>

จากผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ เป็นหน่วยงานเทียบเท่าระดับฝ่าย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับ - ส่งเรื่อง และติดตามผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเพื่อแจ้งผลการดำเนินการให้กับผู้ร้องทราบเท่านั้น โดยนำข้อมูลการรายงานผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ผ่านระบบเรื่องราวย่อยทุกข์ของกรุงเทพมหานครแจ้งให้ผู้ร้องทราบ หรือกรณีหากมีประชาชนตามเรื่องร้องเรียน ศูนย์รับแจ้งทุกข์สามารถให้ข้อมูลกับผู้ร้องตามที่หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ตอบผลตามที่หน่วยงานแจ้งในระบบเรื่องราวย่อยทุกข์ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งประชาชนมีความคาดหวังในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้โดยจากการสัมภาษณ์ พบว่า “ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจว่า ศูนย์กทม. 1555 มีอำนาจสั่งการและจัดการแก้ไขเรื่องราวย่อยเรียน/ร้องทุกข์ได้ คือ เมื่อร้องทุกข์ต่อศูนย์กทม.1555 แล้ว มีความคาดหวังว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขโดยทันที แต่ความจริงศูนย์รับแจ้งทุกข์เป็นหน่วยงานในการประสานการแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไข และสามารถดำเนินการแก้ไขได้เฉพาะอำนาจหน้าที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีเท่านั้น” โดยสอดคล้องกับผลการศึกษาในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร (สำนัก/สำนักงานเขต) พบว่าปัญหาอุปสรรค คือ ปัญหาที่ประชาชนร้องเรียนมาบางเรื่องเป็นปัญหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ผู้ร้องได้ โดยจากการสัมภาษณ์พบว่า “สำนักงานเขตได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการแก้ไข คือการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ต้องรอการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เช่น ผู้ร้องให้เข้าซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อไปแก้ปัญหาในทอระบายน้ำในบริเวณพื้นที่ของเอกชน แต่เจ้าของพื้นที่ไม่ยอมให้เข้าไปทำการแก้ไข เป็นต้น” ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดฯ จันทราศรที่ว่า การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนการแปลงนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงานและโครงการนั้นจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก

4.2.2 ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน

การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มีปัจจัยที่สำคัญ คือ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ (ศูนย์รับแจ้งทุกข์) และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการประสานงานร่วมกัน โดยควรมีระบบการสื่อสารในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทันสมัย เพื่อให้มีการจัดส่งข้อมูลได้ถูกต้อง และรวดเร็ว มีระบบติดตามที่เชื่อมโยงกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์

จากการศึกษาพบว่า ศูนย์รับแจ้งทุกข์และหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) จัดส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร โดยศูนย์รับแจ้งทุกข์จะรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากผู้ร้อง และดำเนินการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล และบันทึกข้อมูลในระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนัก/สำนักงานเขต) สำหรับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) จะรับข้อมูลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จากระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร และตอบรับการดำเนินการ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ/ฝ่ายใดที่รับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ และจะส่งข้อมูลเพื่อไปดำเนินการแก้ไข จากการสัมภาษณ์พบว่า “ข้อมูลที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ส่งให้สำนักงานเขตไม่ละเอียดทำให้เกิดปัญหาในการหาจุดที่แจ้งเหตุเดือดร้อนไม่พบ ไม่มีข้อมูลผู้ร้องในการประสานเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม หรือไม่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของเขต เช่น สถานที่เกิดเหตุอยู่ระหว่างจุดพื้นที่รอยต่อของพื้นที่เขต ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการส่งข้อมูลให้กับหน่วยงานซึ่งส่งผลทำให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา” ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจากการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์พบว่า “ในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่จะสอบถามรายละเอียดเดือดร้อนของผู้ร้อง ก็จะดำเนินการบันทึกลงในระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร และที่ผ่านมาจะเกิดปัญหาว่าสำนักงานเขตติดต่อกลับมาว่า จุดเกิดเหตุไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขต เพราะเนื่องจากจุดเกิดเหตุที่ประชาชนแจ้งผ่านทางโทรศัพท์กับพื้นที่จริงที่ส่งให้หน่วยงานไปดำเนินการแก้ไข เป็นความเข้าใจของผู้ร้องเองว่าอยู่ในพื้นที่นี้” ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต พบว่า “ปัญหาอุปสรรคของศูนย์รับแจ้งทุกข์ คือ ปัญหาข้อมูลที่ได้รับจากศูนย์รับแจ้งทุกข์ไม่รายละเอียด ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุไม่ชัดเจน หรือในบางครั้งแจ้งข้อมูลผิดสถานที่ แจ้งเรื่องผิดหน่วยงาน ทำให้ต้องใช้เวลาในการค้นหาสถานที่เกิดเหตุ หรือเมื่อเดินทางไปแล้วไม่พบเหตุ เพราะสถานที่แจ้งมานั้นไม่ถูกต้อง จึงต้องแจ้งกลับให้ศูนย์รับแจ้งทุกข์ตรวจสอบใหม่อีกครั้ง เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ยังขาดการประสานงาน และขาดการตรวจสอบกับเขตในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง”

4.2.3. บุคลากรความรอบรู้ในภารกิจ และมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

จากการทบทวนวรรณกรรมความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ บุคลากรที่อยู่ในองค์การซึ่งจะต้องมีความรู้ความสามารถในงานที่รับผิดชอบ

มีความรอบรู้ในภารกิจทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ ต้องมีการพัฒนาทักษะของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตลอดจนควรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานจากการศึกษาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ดังนี้ 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร) เจ้าหน้าที่ “ศูนย์ทบท.1555” Call center (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) 3) ผู้บริหารสำนัก/สำนักงานเขต และเจ้าหน้าที่สำนัก/สำนักงานเขต จากการศึกษาพบว่า

1) เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีความรอบรู้ในภารกิจของหน่วยงานเป็นอย่างดี และมีหน้าที่ในการควบคุมและให้คำปรึกษา และแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ของ “ศูนย์ทบท.1555” (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์มีอายุการทำงานเฉลี่ย 5 ปี ขึ้นไป ประกอบกับจากการสังเกตในการสัมภาษณ์ของผู้ศึกษาผู้บริหารของศูนย์รับแจ้งทุกข์และเจ้าหน้าที่ที่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานตลอดจนเจ้าหน้าที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกรุงเทพมหานครให้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อตอบปัญหา หรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้ร้องได้

2) เจ้าหน้าที่ “ศูนย์ทบท.1555” จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ “ศูนย์ทบท.1555” Call Center (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นประจำ จะมีการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ก่อนการเริ่มการปฏิบัติงานในเรื่องเกี่ยวกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่อยู่ในสัญญาจ้างฯ แต่ยังคงพบว่าเจ้าหน้าที่ของ “ศูนย์ทบท.155” ยังไม่มีความรอบรู้ในภารกิจของกรุงเทพมหานครเพียงพอ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานหลายหน่วยงานซึ่งมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ซึ่งต้องใช้ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ประกอบกับระยะเวลาในการปฏิบัติงาน จึงจะสามารถพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด จึงส่งผลให้ส่งเรื่องผิดหน่วยงาน และจะไม่มีการตรวจสอบกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนในการจัดส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ หรือข้อมูลที่ได้รับจากผู้ร้องบางครั้งจุดเกิดเหตุไม่ชัดเจน ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเขต พบว่า “เจ้าหน้าที่ศูนย์ทบท.1555 ยังรับรายละเอียดเรื่องร้องทุกข์ไม่ละเอียด และส่งเรื่องผิดหน่วยงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาในการตรวจสอบจุดเกิดเหตุส่งผลทำให้เรื่องการแก้ไขล่าช้า”

3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตมีความรอบรู้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เป็นอย่างดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด

ฝ่ายที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน จึงเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี และเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่จึงทำให้รู้จักสภาพปัญหาพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

จากการสัมภาษณ์ด้านการพัฒนาบุคลากรในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร นั้น ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในการจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ โดยจัดโครงการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักและสำนักงานเขต ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เป็นประจำทุกปี ปีละ 1 ครั้ง เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เป็นลักษณะการประชุมเชิงปฏิบัติการ จากการสัมภาษณ์พบว่า “ศูนย์รับแจ้งทุกข์จะดำเนินการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการรับ-ส่งเรื่องร้องเรียนจากระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครเป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน” ส่วนเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต พบว่าบางสำนักงานเขตจะมีการประชุมในสำนักงานเขตเป็นประจำเพื่อหารือในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ ร้องทุกข์ จากประชาชนผู้ร้อง

4.2.4. ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการปฏิบัติงาน

ความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์การ ซึ่งประกอบไปด้วย วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมถึงสถานที่ และงบประมาณ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญซึ่งส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาพบว่าความพร้อมทางด้านเทคนิคในการปฏิบัติงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) มีรายละเอียด ดังนี้

1) **ด้านเทคโนโลยี** กรุงเทพมหานครใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) หรือ MIS ที่เรียกว่าระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ในการส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล เป็นหน่วยงานที่ควบคุม ดูแลการใช้ระบบ ซึ่งปัญหาที่พบคือ ระบบดังกล่าวมีการใช้งานมาเป็นเวลานาน มีข้อจำกัดในการจัดส่งข้อมูลบางประเภท เช่น ไฟล์ภาพ ซึ่งใช้เวลาในการโหลดภาพนาน และหากกรณีระบบมีปัญหาจะต้องแจ้งสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งส่งผลทำให้การส่งข้อมูลในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ มีปัญหา จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์พบว่า “หากระบบรับ-ส่งเรื่องร้องเรียนระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร (MIS) มีปัญหาศูนย์รับแจ้งทุกข์ไม่สามารถแก้ไขเองได้ ต้องรอหน่วยงานที่ดูแลระบบโดยตรง (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล) เป็นผู้แก้ปัญหา” ในส่วนของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) มีการนำ

เทคโนโลยีที่มีอยู่ในปัจจุบันใช้เป็นช่องทางในการสื่อสารในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ในส่วนราชการหรือฝ่ายในสังกัดสำนักงานเขตเอง เพื่อความรวดเร็วในการจัดส่งข้อมูลการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เช่น แอปพลิเคชันไลน์ Facebook จากการสัมภาษณ์ พบว่า “แนวทางในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพควรเน้นความถูกต้อง รวดเร็ว และนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้กับงานปัจจุบัน เช่น นำแอปพลิเคชันไลน์ มาปรับใช้ในการทำงานเพราะเป็นที่นิยมของคนรุ่นใหม่ ๆ Social Media เช่น Facebook Twitter และเว็บไซต์มาปรับใช้ในการรับแจ้ง ตอบผล และแจ้งผู้ร้องได้ทราบความเคลื่อนไหวของเรื่องที่ประชาชนร้อง และควรที่จะปรับใช้แผนที่ GIS ของกรุงเทพมหานครมาปรับใช้ในงานสายด่วน ศูนย์กทม.1555 เพราะเป็นแผนที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีรายละเอียดที่มากพอจะบ่งชี้จุดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าถึงและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น”

2) วัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือ ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือ ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาพบว่า สำนักงาน/สำนักงานเขต มีความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์/เครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อการใช้งาน จะเห็นได้จากการแก้ไขปัญหากรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือหน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team = BEST) เช่น ต้นไม้หักโค่น คราบน้ำมันหกบนผิวจราจร ผাত่อระบายน้ำชำรุด โดยสำนักงาน/สำนักงานเขต สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ภายในเวลาที่กำหนด

3) งบประมาณ การสนับสนุนงบประมาณในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครจะมีการจัดทำงบประมาณประจำปีของหน่วยงาน ตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน จากการศึกษาพบว่า ศูนย์รับแจ้งทุกข์ยังขาดการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาหรือลงทุนในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มาใช้ในการรับ – ส่ง เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ จากการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ พบว่า “ควรสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ใช้ให้มีความทันสมัย รองรับความต้องการของผู้ใช้ระบบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่มีมานานมากแล้ว ไม่สามารถรองรับรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนที่เป็นหลักฐานประกอบการแจ้งผลการดำเนินการ เช่น รูปภาพ หรือจุดเกิดเหตุได้” ส่วนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหา (สำนักงาน/สำนักงานเขต) พบว่า สำนักงาน/สำนักงานเขต มีงบประมาณในการสนับสนุนการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์เพียงพอ เนื่องจากมีภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ทุกด้าน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้สำนักงาน/สำนักงานเขต มีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ เพียงพอในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ แต่พบว่าขาดการสนับสนุนงบประมาณ

ด้านเทคโนโลยี เช่น คอมพิวเตอร์ที่ใช้ในการรับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มีจำนวน 1 เครื่อง มีสภาพเก่า และมีความล่าช้าในการรับ - ส่งข้อมูล

4.2.5. การวัดผลในการปฏิบัติงาน

การวัดผลในการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่จะสามารถวัดได้ว่าองค์การประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย เงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ จากการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครมีการวัดผลการปฏิบัติงานในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน หากไม่รายงานผลภายในหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะส่งผลในการประเมินเงินรางวัลประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยจากคำสัมภาษณ์ พบว่า “มีการประเมินผลตามตัวชี้วัด ตามมาตรฐานที่กำหนดของศูนย์รับแจ้งทุกข์กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร โดยต้องตอบรับเรื่องร้องเรียนจากระบบ 1 วันทำการ นับถัดจากวันที่รับแจ้ง แจ้งผลการดำเนินการภายใน 3 วัน หากไม่แล้วเสร็จ ต้องรายงานความคืบหน้าภายในวันที่ 15 และ 30 ของเดือน”

4.2.6 ผู้นำ/ผู้กำหนดนโยบาย ปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันการดำเนินงานให้สำเร็จ ลู่ลวงตามเป้าหมายของนโยบายคือผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอยู่ที่การให้ความสำคัญของผู้นำว่า ต้องการให้องค์การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด จากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครแต่ ละสมัย มีการให้ความสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มาทุกยุคทุกสมัย เริ่มจากสมัยของดร. พิจิตร รัตกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 2539 ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งศูนย์รับ เรื่องราวร้องทุกข์ ในการให้บริการประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน จนมาถึงสมัยของ นาย อภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ให้ความสำคัญในการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้อง ทุกข์ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ เน้นปรับปรุงการทำงานให้เป็นการทำงานแบบเชิงรุก มากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นศูนย์รับแจ้งทุกข์ และมีการว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการ “ศูนย์ กทม. 1555” ตลอดจนจัดตั้ง “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือ หน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team = BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วน ฉุกเฉิน ให้กับประชาชน จนมีการดำเนินการมาถึงปัจจุบัน เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็น องค์กรที่ดีที่สุดด้านการให้บริการ ต่อมาในสมัย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัทธ์ ผู้ว่าราชการ -

กรุงเทพมหานคร ได้มีนโยบายในการเพิ่มช่องทางในการให้บริการแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เพิ่มขึ้น เช่น ทาง Facebook Twitter ซึ่งนโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน จากคำสัมภาษณ์ของผู้บริหารศูนย์รับแจ้งทุกข์ พบว่า “ผู้บริหารกรุงเทพมหานครมีนโยบายในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครรับแจ้งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ จากประชาชนในทุกเรื่อง ทุกปัญหาความเดือดร้อนและสาธารณภัย พิจารณาดำเนินการแก้ไขเร่งรัดติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและสาธารณภัยนั้นๆ จนเสร็จสิ้นโดยเร็วแล้วชี้แจงประชาชนทราบ กรณีมีปัญหาความเดือดร้อน อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้ประสานขอความร่วมมือหน่วยงาน/ส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมเร่งรัดติดตามผลการแก้ไขจนกว่าจะแล้วเสร็จและชี้แจงประชาชนทราบ ตลอดจนให้หัวหน้าหน่วยงานควบคุม กำกับ ดูแล และติดตามการแก้ไขปัญหาให้แล้วเสร็จโดยเร็วและต้องให้ความคุ้มครองผู้ร้องหรือผู้เกี่ยวข้องอย่าให้ต้องได้รับภัยหรือความไม่ชอบธรรมอันเนื่องมาจากการร้องเรียน/ร้องทุกข์” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของวิภาส ทองสุทธิ ในการพัฒนาองค์การ ที่ว่า ความมุ่งมั่นของฝ่ายบริหารต่อการเปลี่ยนแปลง (Managerial commitment to change) ผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นต่อการดำเนินงานในขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติงานตามแผนการเปลี่ยนแปลง และผู้บริหารควรตระหนักด้วยว่าแผนงานการเปลี่ยนแปลง อาจจะเกี่ยวข้องกับเชิงลบจากพฤติกรรมส่วนตัวของผู้บริหารได้เสมอ ดังนั้น การพัฒนาองค์การ จะประสบผลสำเร็จได้ผู้บริหารต้องมุ่งมั่นและทุ่มเทด้วย

จากการศึกษาจากในภาพรวมของการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร พบว่าประเภทเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่สามารถแก้ไขได้สำเร็จ ได้แก่ ประเภทเรื่องร้องเรียนเร่งด่วน (Best = Bangkok Emergency Service Team) เช่น ผิดจราจรเป็นหลุมเป็นบ่อ น้ำมันหกราดบน ผิดจราจร ทางเท้าขุบตัวเป็นหลุม สัตว์มีพิษเข้าบ้าน ต้นไม้/กิ่งไม้หักกีดขวางทางสัญจรหรือทับบ้านเรือนประชาชน ซึ่งปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนที่สามารถแก้ไขได้สำเร็จ เนื่องจากเป็นงานนโยบายที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักเทศกิจ สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักงานเขต และศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 ต้องเร่งรัด ประสานงานดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลสัมฤทธิ์โดยเร็วที่สุด มีแผนงาน และขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ต้องเร่งรัด ประสานงาน ติดตามและแก้ไขให้แล้วเสร็จโดยเร็วเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก ปริมาณเรื่องฉุกเฉินจะมีจำนวนไม่มาก เมื่อเทียบกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ทั่วไป และงานที่แจ้งเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินมีความสำคัญต่อทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น หน่วยงานจะต้องร่วมบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อเข้าแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน จากคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเขต พบว่า “เรื่องที่

ร้องเรียนแก้ไขสำเร็จ ส่วนมากเป็นเรื่อง ขยะตกค้าง ดินตกหล่นบนผิวจราจร การลอกท่อระบายน้ำ เพราะมีหน่วยบริการเร่งด่วน Best ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง วัสดุอุปกรณ์พร้อมในการแก้ไขได้ทันเวลา โดยเฉพาะผู้บริหารให้ความสำคัญในพื้นที่ เป็นการปฏิบัติงานเชิงรุก” และประเภทเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่สามารถแก้ไขได้ยากต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน หรือไม่สามารถแก้ไขได้ คือเรื่องร้องเรียนประเภท เหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ควัน กลิ่น เสียง การก่อสร้างอาคาร การกระทำผิดในที่สาธารณะ และเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ต้องประสานหน่วยงานอื่นแก้ไข เช่น เสไฟฟ้าลัม น้ำประปาไม่ไหล ตู้โทรศัพท์ชำรุด ป้ายรถประจำทางของกรมทางหลวงชำรุด เป็นต้น ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขได้ยากหรือไม่สามารถแก้ไขได้ คือ การออกกฎหมายมาบังคับใช้ หรือการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการปรับแก้ และประกาศใช้ รวมถึงในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ การดำเนินการกับผู้กระทำผิดจะมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการ ทำให้การแก้ไขความเดือดร้อนต้องใช้เวลาในการดำเนินการ จากคำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเขต พบว่า “เรื่องร้องเรียนที่สามารถแก้ไขได้ยาก เช่น เรื่องร้องเรียนประเภทอาคาร และเหตุเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากเรื่องร้องเรียนทั้ง 2 ประเภท รายละเอียดส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องอ้างอิงข้อกฎหมายในการพิจารณาดำเนินการ อีกทั้ง การร้องเรียนประเภทดังกล่าว บางครั้งเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความรู้สึกของประชาชนบ้านใกล้เคียงกัน มีปัญหาเป็นระยะเวลานานไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้จบสิ้นได้ จึงทำให้เกิดปัญหาร้องเรียนที่ต่อเนื่องเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก”

สรุปผลที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพในการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร: กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 จากตัวแบบของวรเดช จันทรศร ที่ได้ทำการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่านและสังเคราะห์ออกมาเป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้เสนอตัวแบบทางด้านการจัดการ เพื่อมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์การศึกษา ซึ่งตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนั้นนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยสมรรถนะขององค์การ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจ และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ความพร้อมทางด้านเทคนิคของหน่วยงานในการดำเนินงาน การวัดผลในการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้องค์การเกิดประสิทธิภาพ คือ การให้ความสำคัญของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญในการ

พิจารณาทุก ๆ ปัจจัย อย่างเท่าเทียมกัน เพราะหากขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัย จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

บทสรุปผลการศึกษา “ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555” มีรายละเอียดแต่ละประเด็น ดังนี้

5.1 สารสำคัญของผลการศึกษาวิจัย

เหตุผลสำคัญที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษา ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองของประเทศ ทำให้กรุงเทพมหานครมีประชากรในพื้นที่มากกว่า 10 ล้านคน การที่ประชากรกระจุกตัวอยู่มาก ในขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่ไม่เพียงพอรองรับต่อความต้องการของคนจำนวนมาก ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องการการแก้ไขเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความปลอดภัยในทรัพย์สิน การที่มีผู้คนหลั่งไหลเข้ามาจากทั่วทิศและการเป็นเมืองศูนย์กลางในด้านต่างๆ ทำให้กรุงเทพมหานครเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการเติบโตแบบไร้ทิศทางและขาดการบริหารจัดการที่ดี ทำให้กรุงเทพมหานครมีปัญหาสะสมนานัปการ ซึ่งถือเป็นโจทย์สำคัญของกรุงเทพมหานครที่ต้องให้ความสนใจ และถือเป็นภาระที่สำคัญของกรุงเทพมหานครในการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนจำนวนมาก และความคาดหวังของประชาชนชาวกรุงเทพมหานครที่ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งการร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชนถือเป็นเสียงสะท้อนให้รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทราบว่าการบริหารราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด จึงเป็นเหตุที่มาของเหตุผลในการนำกรณีดังกล่าวมาศึกษาครั้งนี้

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาโดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารวิชาการต่าง ๆ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งผู้บริหารศูนย์รับแจ้งทุกข์ เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ ผู้บริหารสำนักงานเขต ข้าราชการระดับฝ่าย และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ สำหรับแนวคิดทฤษฎีที่นำมาใช้ศึกษา คือแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้เสนอตัวแบบทางการจัดการ เพื่อมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์การศึกษาวิจัย

เชิงคุณภาพ ซึ่งตัวแบบนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ ซึ่งผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

5.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงาน 2 หน่วยงาน ได้แก่

(1) ศูนย์รับแจ้งทุกข์ มีหน้าที่รับ – ส่งเรื่องร้องเรียน ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ โดยผ่านช่องทางหลัก 3 ช่องทาง คือ 1) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1555 2) การรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และ 3) การรับเรื่องร้องทุกข์จากหน่วยงานภายนอก โดยมีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเบื้องต้น แยกประเภทเรื่อง คัดกรองเรื่องเพื่อแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) หรือ MIS ที่เรียกว่าระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ในการส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ไปยังหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหา และแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ

(2) หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากศูนย์รับแจ้งทุกข์ ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร โดยดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ และส่งผลการดำเนินการแก้ไขให้กับศูนย์รับแจ้งทุกข์ เป็นผู้แจ้งผู้ร้องทราบ

ดังนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์จึงต้องขึ้นอยู่กับสมรรถนะของศูนย์รับแจ้งทุกข์ และหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานคร

ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องพัฒนาสมรรถนะขององค์กร ในประเด็นดังนี้

5.2.1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของหน่วยงาน

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ เป็นหน่วยงานเทียบเท่าระดับฝ่าย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับ – ส่งเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ติดตามผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเพื่อแจ้งผลการดำเนินการให้กับผู้ร้องทราบ เท่านั้น ซึ่งประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจว่า ศูนย์กทผ. 1555 มีอำนาจสั่งการและจัดการแก้ไขเรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้ ประชาชนมีความคาดหวังว่าปัญหาจะได้รับการแก้ไขโดยทันที แต่ความจริงศูนย์รับแจ้งทุกข์เป็นหน่วยงานในการประสานการแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) เป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา และการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งพบว่าปัญหาอุปสรรคในการแก้ปัญหา ได้แก่ เรื่องร้องเรียนประเภทเหตุเดือดร้อนรำคาญ การกระทำผิดในที่สาธารณะ ที่ต้องใช้กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา หรือเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ต้องประสานหน่วยงานอื่นแก้ไข เช่น เหตุเดือดร้อนรำคาญ ได้แก่ คว้น กลิ่น เสียง การก่อสร้างอาคาร การกระทำผิดในที่สาธารณะ การตั้งวางสิ่งของกีดขวาง หาบเร่แผงลอย หรือเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น เสไฟฟ้าลัดน้ำประปาไม่ไหล ตู้โทรศัพท์ชำรุด ป้ายรถประจำทางของกรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน สามารถแก้ไขได้ยากซึ่งต้องใช้เวลาในการแก้ไข หรือไม่สามารแก้ไขได้ ส่งผลทำให้ประชาชนที่ร้องไม่ได้รับความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของวรเดช จันทรศร ที่ว่าในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมียุทธศาสตร์และผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด

5.2.2 ความสามารถในการประสานงานของหน่วยงาน

จากการศึกษาพบว่า การประสานงานระหว่างศูนย์รับแจ้งทุกข์กับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) โดยใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) หรือ MIS ที่เรียกว่าระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ในการส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ระหว่างหน่วยงาน โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการแก้ไข

ปัญหา และแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทราบ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการประสานงานระหว่าง ศูนย์รับแจ้งทุกข์ กับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) เกิดจากการส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียนยังไม่ชัดเจน ส่งข้อมูลผิดหน่วยงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศูนย์กทม. 1555 เป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทผู้รับจ้างฯ (บริษัทเอกชน) โดยยังขาดความรู้เกี่ยวกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร และมีประสบการณ์ในการทำงานน้อย ซึ่งเจ้าหน้าที่การรับเรื่องราวร้องทุกข์ควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์พอสมควร มีความรอบรู้ในภารกิจของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างดี และเป็นผู้มีความสามารถในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับ ประกอบกับปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศยังไม่สามารถสนับสนุนการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว เช่น ระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีข้อจำกัดในการรับ - ส่ง ข้อมูลเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ต้องใช้เวลาในการจัดส่งข้อมูลนาน การจัดส่งข้อมูลบางประเภท เช่น ไฟล์ภาพ ไม่สามารถจัดส่งได้ (กรณีส่งผลการดำเนินการแก้ไข) และหากกรณีระบบมีปัญหาจะต้องแจ้งสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งส่งผลทำให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา

5.2.3 บุคลากรมีความรอบรู้ในภารกิจ และมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) 3) เจ้าหน้าที่ “ศูนย์กทม.1555” call Center (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) พบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์ และเจ้าหน้าที่สำนัก/สำนักงานเขต มีความรู้ในภารกิจหน้าที่เป็นอย่างดี และมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีประสบการณ์ในการทำงาน และมีความรู้ในเชิงพื้นที่เป็นอย่างดี ซึ่งส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาร้องเรียนสามารถดำเนินการแก้ไขได้สำเร็จ และมีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน จากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากรของการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร คือ เจ้าหน้าที่ศูนย์กทม.1555 Call center (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) มีการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นประจำ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศูนย์กทม.1555 เป็นเจ้าหน้าที่บริษัทเอกชน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีการเข้า - ออก ในการปฏิบัติงานตลอดเวลา ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ศูนย์กทม.1555 ยังขาดความรู้เกี่ยวกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร และมีประสบการณ์ในการทำงานน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่การรับเรื่องราวร้องทุกข์ควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์พอสมควร มีความรอบรู้ในภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครเป็นอย่างดี และเป็นผู้มีความสามารถในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับ จึงจะสามารถช่วยประสานงานในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนผู้ร้องได้รับการแก้ไขได้สำเร็จ

มีความรวดเร็ว และถูกต้อง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดฯ จันทรรพร ปัจจัยด้านบุคลากร ที่ว่า บุคลากรผู้ปฏิบัติงานต้องมีการสร้างทัศนคติที่ดี การยอมรับ การปรับตัวต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ การพัฒนาความรู้ของบุคลากรให้เหมาะสมกับนโยบาย

5.2.4 ความพร้อมทางด้านเทคนิคในการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครมีความพร้อมในเรื่องของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยจะเห็นได้จากการแก้ไขปัญหากรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน “หน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือหน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team = BEST) เช่น ต้นไม้หักโค่น ทรายน้ำมันหกบนผิวจราจร โดยสำนัก/สำนักงานเขต สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ภายในเวลาที่กำหนด แต่ขาดการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาหรือลงทุนในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มาใช้ในการรับ – ส่ง เรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ เนื่องจากระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่มีมานานมากแล้ว และมีข้อจำกัดของระบบรับเรื่องร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร คือ ไม่สามารถรองรับข้อมูลหรือเทคโนโลยีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ เช่น การส่งไฟล์ภาพ จากแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดฯ จันทรรพร พบว่า ปัจจัยด้านทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรด้านการเงิน หากมีเพียงพอคือความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรไปยังฝ่ายต่าง ๆ หรือหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญยังประกอบไปด้วย วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.2.5 การวัดผลในการปฏิบัติงาน

กรุงเทพมหานครมีการวัดผลในการปฏิบัติงานในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ โดยกำหนดเป็นตัวชี้วัดในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เป็นการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน กำหนดอยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของกรุงเทพมหานคร ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งเป็นตัวกำหนดมาตรฐานในการรายงานเรื่องร้องเรียน หากไม่รายงานผลในหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะส่งผลในการประเมินเงินรางวัลประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่ทำให้เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญในการปฏิบัติงาน และสามารถกำหนดเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานได้

5.2.6 ผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบาย

ในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร การให้ความสำคัญของผู้บริหารเป็นปัจจัยที่สำคัญ เนื่องจากจะเป็นผู้ที่ผลักดันการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง

ตามเป้าหมายของนโยบาย จากการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละสมัย มีการให้ความสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มาทุกยุคทุกสมัย เริ่มจากสมัยของ ดร. พิจิตร รัตกุล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 2539 ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ในการให้บริการประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน จนมาถึงสมัยของ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ให้ความสำคัญในการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ เน้นปรับปรุงการทำงานให้เป็นการทำงานแบบเชิงรุกมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นศูนย์รับแจ้งทุกข์ และมีการว่าจ้างเอกชนเป็นผู้ให้บริการ “ศูนย์ กทม. 1555” ตลอดจนถึงจัดตั้งหน่วยบริการฉุกเฉิน” หรือ หน่วยเบสท์ (Bangkok Emergency Service Team =BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน ให้กับประชาชน จนถึงปัจจุบัน เพื่อพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นองค์กรที่ดีที่สุดด้านการให้บริการ จนถึงสมัย ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัฒน์ ได้มีนโยบายในการเพิ่มช่องทางในการให้บริการแจ้งเรื่องร้อง/ร้องทุกข์ เพิ่มขึ้น เช่น ทาง Facebook Twitter ซึ่งนโยบายการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนผู้บริหารในระดับหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครก็จะให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เนื่องจากเป็นงานนโยบายที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครให้ความสำคัญและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งรัด ประสานงานดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลสัมฤทธิ์โดยเร็วที่สุด มีแผนงาน และขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลทำให้การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มีประสิทธิภาพ

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 แล้ว สามารถที่จะนำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ ดังนี้

5.3.1 เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างของศูนย์รับแจ้งทุกข์ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอยู่ในระดับฝ่ายโดยอำนาจหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ มีหน้าที่ในการรับ – ส่งเรื่อง และติดตามผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนเพื่อแจ้งผลการดำเนินการให้กับผู้ร้องทราบเท่านั้น โดยนำข้อมูลการรายงานจากสำนักและสำนักงานเขต ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร หรือกรณีหากมีประชาชนตามเรื่อง

ร้องเรียน ศูนย์รับแจ้งทุกข์สามารถให้ข้อมูลกับผู้ร้องตามที่สำนักและสำนักงานเขต แจ้งในระบบ เรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ซึ่งยังขาดการติดตามการตรวจสอบการแก้ไขเรื่องเรียน/ร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์อยู่ในข้อจำกัด จึงเสนอให้หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครมีการทำงานร่วมกับศูนย์รับแจ้งทุกข์ เช่น กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจ แนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการทั่วไปของหน่วยงานและส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร และปฏิบัติราชการตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย หากมีการทำงานร่วมกับศูนย์รับแจ้งทุกข์ในการตรวจติดตามเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของหน่วยงาน จะส่งผลทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น

5.3.2 จัดทำระบบการจัดการความรู้ในองค์กร

จากผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร มีปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร ในส่วนของเจ้าหน้าที่ “ศูนย์กทม.1555” Call Center (เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนผู้รับจ้าง) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนโดยตรง และเป็นผู้จัดส่งข้อมูลให้กับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ยังขาดความรู้เกี่ยวกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร และมีประสบการณ์ในการทำงานน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่การรับเรื่องราวร้องทุกข์ควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์พอสมควร มีความรู้ในภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครเป็นอย่างดี และเป็นผู้มีความสามารถในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ที่ได้รับ จึงจะสามารถช่วยประสานงานในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนผู้ร้องได้รับการแก้ไขได้สำเร็จ มีความรวดเร็ว และถูกต้อง จึงเสนอให้ศูนย์รับแจ้งทุกข์ ดำเนินการจัดทำระบบการจัดการความรู้ในองค์กร (KM) เพื่อส่งเสริมและกระจายความรู้ และถ่ายทอดความรู้ ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน เช่น คู่มือในการปฏิบัติงาน หรือจัดให้มีการสอนงานจากเจ้าหน้าที่ของศูนย์รับแจ้งทุกข์กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ “ศูนย์กทม. 1555” เพิ่มพูนความรู้ในการปฏิบัติงานและมีความรู้เกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

5.3.3 สนับสนุนงบประมาณด้านเทคโนโลยี

จากผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ใช้ระบบระบบเรื่องราวร้องทุกข์กรุงเทพมหานคร ในการรับ – ส่งข้อมูลเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ เนื่องจากระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่มีการใช้งานมานาน และมีข้อจำกัด

ของระบบ ไม่สามารถรองรับข้อมูลหรือเทคโนโลยีปัจจุบันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ ซึ่งหากระบบมีปัญหา ศูนย์รับแจ้งเหตุฯ ไม่สามารถแก้ไขเองได้ ต้องประสานให้สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นดูแลระบบเป็นผู้แก้ไข จึงเสนอให้กรุงเทพมหานคร สนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้ในการพัฒนาระบบรับ – ส่ง เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ที่มีความทันสมัย รองรับกับเทคโนโลยีในปัจจุบัน และในอนาคต มีความรวดเร็วในการจัดส่งข้อมูล หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ และควรมีการสนับสนุนงบประมาณในการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้กับงานปัจจุบัน เพราะเป็นที่นิยมของคนรุ่นใหม่ ๆ (Social Media) เช่น Facebook Twitter และเว็บไซต์มาปรับใช้ในการรับแจ้ง ตอบผล และแจ้งผู้ร้องได้ทราบความเคลื่อนไหวของเรื่องที่ประชาชนร้อง และควรที่จะนำระบบการใช้แผนที่ GIS ของกรุงเทพมหานครมาปรับใช้ในงานสายด่วน ศูนย์กทม.1555 เพราะเป็นแผนที่ทางภูมิศาสตร์ที่มีรายละเอียดที่มากพอจะบ่งชี้จุดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าถึงและแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

5.3.4 กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

จากผลการศึกษาพบว่า เรื่องร้องเรียนสามารถแบ่งเรื่องร้องเรียน เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) เรื่องร้องเรียนที่มีข้อมูล รายละเอียด ชื่อผู้ร้องครบถ้วน 2) เรื่องร้องเรียนแบบบัตรสนเท่ห์ คือ ไม่มีรายละเอียดชื่อผู้ร้อง เบอร์โทรศัพท์ 3) เรื่องร้องเรียนที่เป็นของหน่วยงานภายนอก หากกรุงเทพมหานครมีการแบ่งประเภทเรื่องร้องเรียน และกำหนดมาตรฐาน ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลทำให้การบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถวัดผลในการปฏิบัติงานในการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ได้ชัดเจน

5.3.5 กรุงเทพมหานครควรมีการกำหนดแนวทางการรายงานผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน และการสื่อสารกับประชาชนผู้ร้องเรียน ในการรายงานผลการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน

จากผลการศึกษาพบว่า ประเภทเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ที่สามารถแก้ไขได้ยาก ต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน หรือไม่สามารถแก้ไขได้ คือ เรื่องร้องเรียนประเภท เหตุเดือดร้อนรำคาญ การกระทำผิดในที่สาธารณะ เช่น การตั้งวางสิ่งของกีดขวาง หาบเร่แผงลอย การก่อสร้างอาคาร ซึ่งมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย การดำเนินการกับผู้กระทำผิดจะมีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการ และเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ที่ต้องประสานหน่วยงานอื่นแก้ไข เช่น เสไฟฟ้าล้ม น้ำประปาไม่ไหล ตู้โทรศัพท์ชำรุด ป้ายรถประจำทางของกรมทางหลวง ซึ่งกรุงเทพมหานครต้องประสานหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแก้ไข และต้องใช้ระยะเวลาในการประสาน และติดตามผลการดำเนินการ จึงทำให้การรายงานผลการดำเนินการแก้ไข

ล่าช้า ทำให้เกิดปัญหากรณีที่มีประชาชนผู้ร้องโทรมาติดตามการดำเนินการแก้ไขกับศูนย์กทม. 1555 เนื่องจากเจ้าหน้าที่ศูนย์กทม. 1555 จะตอบผลการรายงานการแก้ไขจากข้อมูลในระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในรายละเอียดการแก้ไขหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหา (สำนัก/สำนักงานเขต) จะแจ้งสถานะว่า “ดำเนินการแล้ว” หรือ “อยู่ระหว่างดำเนินการ” ซึ่งส่งผลทำให้ประชาชนผู้ร้องไม่พึงพอใจในการแก้ไขปัญหของศูนย์กทม. 1555 จึงเห็นควรกำหนดแนวทางในการสื่อสารระหว่างศูนย์รับแจ้งทุกข์ กับหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ (สำนัก/สำนักงานเขต) ในการรายงานผลการดำเนินการแก้ไขโดยให้เพิ่มรายละเอียดในการดำเนินการแก้ไขว่าอยู่ในขั้นตอนใด และแจ้งเวลาที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการแล้วเสร็จ ผ่านระบบเรื่องราวร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศูนย์กทม.1555 สามารถมีข้อมูลในการตอบผลการแก้ไขเรื่องร้องเรียนให้กับประชาชนผู้ร้องได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้ประชาชนผู้ร้องได้รับความพึงพอใจในการให้บริการการแก้ไขเรื่องร้องเรียนของกรุงเทพมหานครได้ในระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ ผู้ศึกษาหวังว่าจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวนี้ และนำผลจากการศึกษาวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างต่อเนื่อง

5.4 ข้อจำกัดการวิจัย

ในการสัมภาษณ์มีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลด้านงบประมาณในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลเชิงลึกได้ ซึ่งอาจส่งผลต่อการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. *แผนแม่บทการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพการให้บริการศูนย์ กทม.*

1555. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., ม.ป.ป.

วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2548.

วรเดชจันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2545.

วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหายบล็อกและการพิมพ์, 2546.

วิภาส ทองสุทธิ. *องค์การ : พฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อินทภาษ, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตาม
คำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

สมพร เพ็ญจันทร์. *นโยบายสาธารณะทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : ม.ป.พ., 2552.

อัมพร อารังลักษณ์. *องค์การ : ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

Bass, Avolio and Howell. *Improving Organization Effectiveness Through transformational
Leadership*. Thousand Oaks: Sage, 1992.

วิทยานิพนธ์

กอบศักดิ์ มูลมัย. “ความสัมพันธ์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนกับประสิทธิภาพ
การสอนของครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปทุมธานี เขต 1.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเทคโนโลยีการบริหารการศึกษา
คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, 2554.

อัมพร โคตรสิงห์. “การนำนโยบายโดนดุษมนไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต,
การบริหารการพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2556.

- บุปผา เรืองสุด. “การจัดองค์กรการรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านปัญหาแรงงานและสวัสดิการสังคม : ศึกษาเฉพาะกรณีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม.” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- มธุรส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณี พื้นที่สนามหลวงเขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- อัจฉรา มาเปียง. “การพัฒนาระบบรับเรื่องราวร้องเรียนของกระทรวงสาธารณสุข ศึกษาเฉพาะกรณี สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.” <http://apptca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law2&folderName=%C338&lawPath=%C338-20-9999-UPDATE> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.” <http://www.sac.or.th/th/wp-content/uploads/2016/04/good-governance-2546.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).
- ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. “การจัดตั้งศูนย์บริการประชาชนกลางของกระทรวงมหาดไทย และเรื่องโครงการศูนย์บริการข้อมูลภาครัฐเพื่อประชาชน (Government Contact Centre) และการจัดตั้ง ศูนย์บริการประชาชน(Call Centre) ของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ.” <http://www.psc.opm.go.th/file/461223.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. “เศรษฐกิจ สังคม ประชากร.” <http://www.bangkok.go.th/info/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).
- สำนักงานเขตดุสิต. “ภารกิจและอำนาจหน้าที่.” <http://www.bangkok.go.th/dusit/page/sub/669/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2560).



ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 สำหรับผู้บริหารศูนย์รับแจ้งทุกข์

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ 2) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน 3) นำเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
2. คำตอบจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว และเพื่อนำมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
3. แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งเป็น 2 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....

สังกัด/สถานที่ทำงาน.....

วุฒิการศึกษา.....

ประสบการณ์การทำงาน.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

วันที่สัมภาษณ์..... เวลา.....

ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. ผู้บริหารกรุงเทพมหานครมีนโยบายในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

2. ท่านคิดว่าโครงสร้างของศูนย์รับแจ้งทุกข์มีข้อจำกัดในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

3. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดบ้างที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็ว หรือภายในระยะเวลาอันสั้น และเห็นว่า มีข้อสนับสนุน หรือปัจจัยใดที่ช่วยให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ

.....

.....

.....

4. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดที่แก้ไขได้ยากต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน หรือไม่สามารถแก้ไขได้ และเห็นว่า มีข้อจำกัดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนไม่สำเร็จ

.....

.....

.....

5. ท่านมีนโยบายหรือแผนงานเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ
เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555
สำหรับเจ้าหน้าที่ศูนย์รับแจ้งทุกข์

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ 2) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน 3) นำเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
2. คำตอบจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว และเพื่อนำมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
3. แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งเป็น 2 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....
ตำแหน่ง.....
สังกัด/สถานที่ทำงาน.....
วุฒิการศึกษา.....
ประสบการณ์การทำงาน.....
สถานที่สัมภาษณ์.....
วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....

ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่าปัญหาในการประสานงานในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ระหว่างศูนย์รับแจ้งทุกข์กับหน่วยงานแก้ไขเรื่องร้องเรียน มีปัญหาอย่างไร

.....

.....

.....

2. ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีการอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ มีจำนวนกี่หลักสูตร

.....

.....

.....

3. ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีการนำระบบสารสนเทศ หรือเทคโนโลยี มาใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

4. ศูนย์รับแจ้งทุกข์มีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

5. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดบ้างที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็วหรือภายในระยะเวลาอันสั้น และเห็นว่ามิชอบสนับสนุน หรือปัจจัยใดที่ช่วยให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ

.....

.....

.....

6. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดที่แก้ไขได้ยากต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานหรือไม่สามารถแก้ไขได้ และเห็นว่ามียกจำกัดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนไม่สำเร็จ

.....

.....

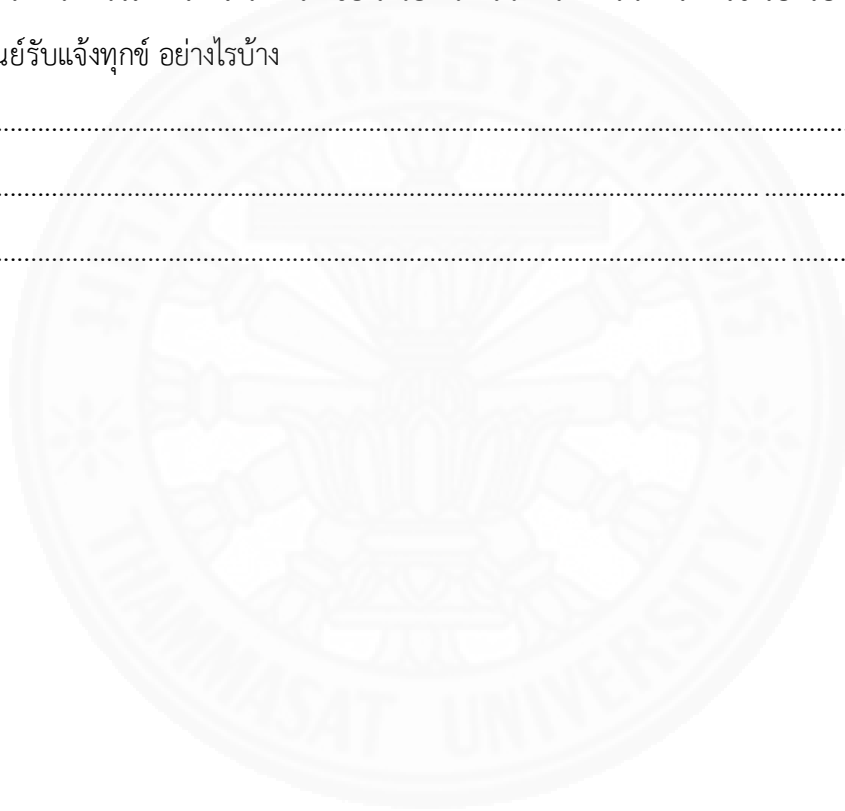
.....

7. ท่านคิดว่าควรมีการพัฒนา และข้อเสนอแนะ ในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....



ภาคผนวก ค

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ
เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555
สำหรับผู้บริหารสำนักงานเขต

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ 2) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน 3) นำเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
2. คำตอบจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว และเพื่อนำมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
3. แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งเป็น 2 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....
ตำแหน่ง.....
สังกัด/สถานที่ทำงาน.....
วุฒิการศึกษา.....
ประสบการณ์การทำงาน.....
สถานที่สัมภาษณ์.....
วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....

ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. ท่านมีนโยบายในการกำกับ ควบคุม ในการจัดการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

2. ท่านคิดว่าโครงสร้างของหน่วยงานมีข้อจำกัดในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

3. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดบ้างที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็ว หรือภายในระยะเวลาอันสั้น และเห็นว่าข้อสนับสนุน หรือปัจจัยใดที่ช่วยให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ

.....

.....

.....

4. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดที่แก้ไขได้ยากต้องใช้เวลาในการดำเนินการนาน หรือไม่สามารถแก้ไขได้ และเห็นว่าข้อจำกัดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนไม่สำเร็จ

.....

.....

.....

5. ท่านคิดว่าควรมีการพัฒนา และข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

ภาคผนวก ง

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

เรื่อง ปัจจัยความสำเร็จ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการ เรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของกรุงเทพมหานคร : กรณีศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต

คำชี้แจง

1. แบบสัมภาษณ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการงานของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 และหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ 2) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในการให้บริการประชาชน 3) นำเสนอแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
2. คำตอบจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบ ปัจจัยที่ส่งผลให้การจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของกรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว และเพื่อนำมาปรับปรุง พัฒนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ของศูนย์รับแจ้งทุกข์ 1555 กรุงเทพมหานคร
3. แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งเป็น 2 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....

ตำแหน่ง.....

สังกัด/สถานที่ทำงาน.....

วุฒิการศึกษา.....

ประสบการณ์การทำงาน.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....

ตอนที่ 2 ข้อคำถามในการสัมภาษณ์

1. ท่านคิดว่าปัญหาในการประสานงานในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ระหว่างหน่วยงานของท่านกับศูนย์รับแจ้งทุกข์ มีปัญหาด้านใดบ้าง

.....

.....

.....

2. หน่วยงานของท่านมีการอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

3. หน่วยงานของท่านมีการนำระบบสารสนเทศ หรือเทคโนโลยี มาใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

4. หน่วยงานของท่านมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ อย่างไร

.....

.....

.....

5. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดบ้างที่สามารถดำเนินการแก้ไขได้รวดเร็ว หรือภายในระยะเวลาอันสั้น และเห็นว่า มีข้อสนับสนุน หรือปัจจัยใดที่ช่วยให้การแก้ไขเรื่องร้องเรียนได้สำเร็จ

.....

.....

.....

6. ท่านเห็นว่าการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ประเภทใดที่แก้ไขได้ยากต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานหรือไม่สามารถแก้ไขได้ และเห็นว่าข้อจำกัดใดที่เป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้การดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนไม่สำเร็จ

.....

.....

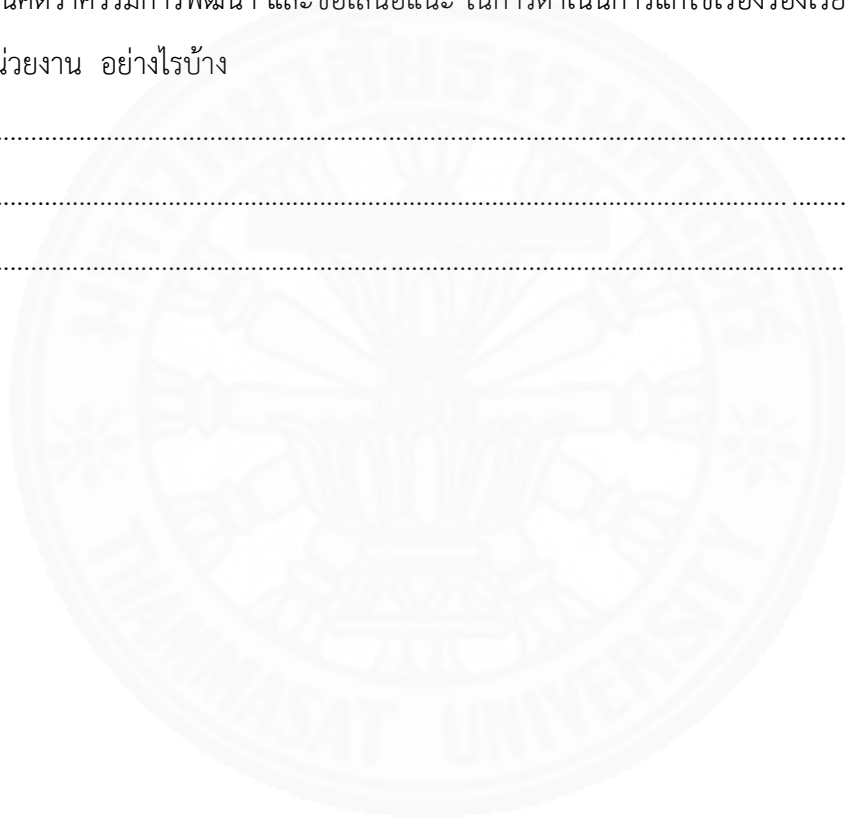
.....

7. ท่านคิดว่าควรมีการพัฒนา และข้อเสนอแนะ ในการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของหน่วยงาน อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางพูนทรัพย์ ราชวังเมือง
วันเดือนปีเกิด	10 เมษายน 2520
ตำแหน่ง	นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
ประสบการณ์ทำงาน	2545 – ปัจจุบัน นักจัดการงานทั่วไปปฏิบัติการ กองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

