

การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษา
สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร



นายทัศนัย จันทโนทัย

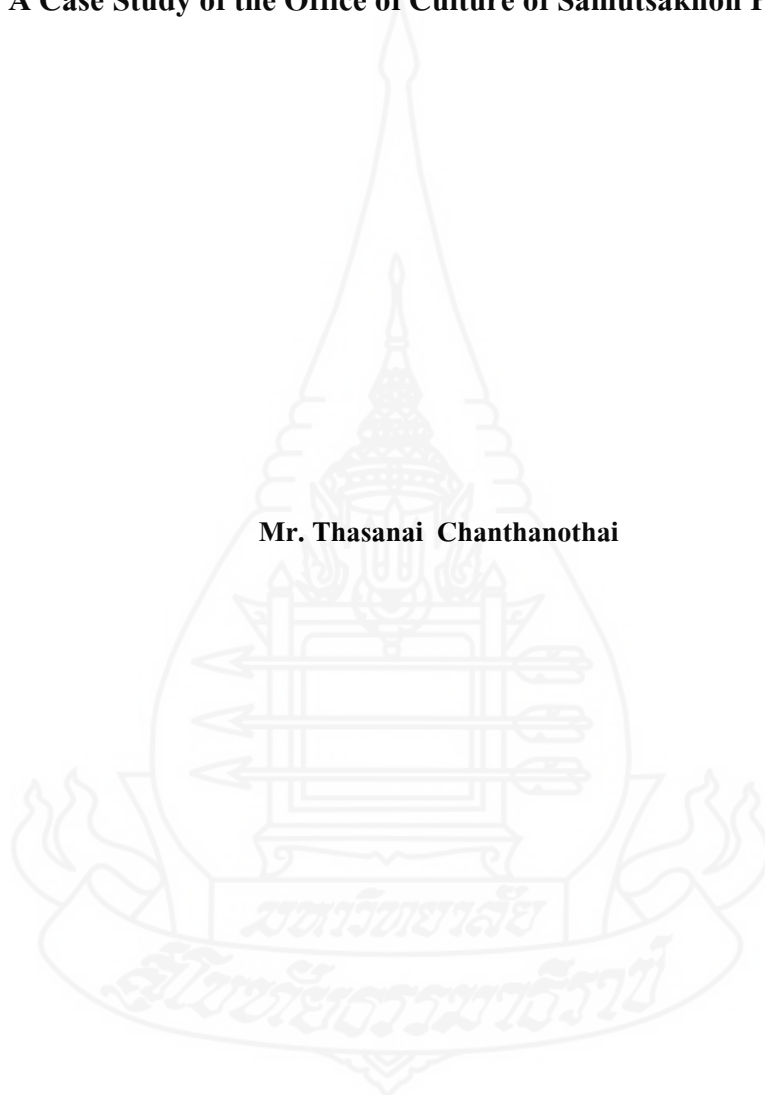
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2556

Strategy Administration in Accordance with the Rule of Law Principle:

A Case Study of the Office of Culture of Samutsakhon Province

Mr. Thasanai Chanthanothai



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Public Administration

School of Management Science

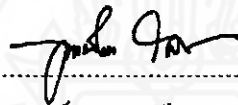
Sukhothai Thammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษา สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
ชื่อและนามสกุล	นายทัศนัย จันทโนทัย
แขนงวิชา	บริหารรัฐกิจ
สาขาวิชา	วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. จำเนียร ราชแพทยาคม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. จำเนียร ราชแพทยาคม)



.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ลักษณ์ ศิริวรรณ)



.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรีย์ เจ็มทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรม
จังหวัดสมุทรสาคร

ผู้ศึกษา นายทัศนัย จันทโนทัย **รหัสนักศึกษา** 2553005394 **ปริญญา** รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. จำเนียร ราชแพทยาคม **ปีการศึกษา** 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร และ (2) ระบุปัญหา ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

การศึกษาค้นคว้านี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งข้อมูลปฐมภูมิ ข้อมูลทุติยภูมิ และจากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเครื่องมือที่ใช้คือ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง กลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์เชิงลึกมีจำนวน 5 คน สุ่มตัวอย่างโดยการเจาะจงตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้บริหารของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร 1 คนและบุคลากรของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร อีก 4 คน

ผลการศึกษา พบว่า (1) สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม พบว่า มีการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการกำหนดและบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรม ได้แก่ ก) การบัญญัติกฎหมายและการให้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายนั้น ข) การทบทวนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ค) การแต่งตั้งคณะทำงาน ง) ใช้หลักความเสมอภาค และความเที่ยงธรรม โดยให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการแสดงอัตลักษณ์ของตนและการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเท่าเทียมกัน จ) จัดเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางช่องทางต่างๆ ให้แก่ประชาชนและเครือข่ายทางวัฒนธรรม ฉ) การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาถ่วงดุลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติต่างๆ การบังคับใช้กฎหมาย ช) การรับฟังข้อร้องเรียน และรับฟังความคิดเห็นที่อาจมีผลกระทบต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับนั้นๆ และนำข้อร้องเรียน ความคิดเห็นต่างๆ ไปดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ได้มีการยกตัวอย่างการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกรอบบทบัญญัติที่สำคัญของการดำเนินงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น และ (2) 1) ปัญหาที่พบ คือ กฎหมายล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ 2) ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนา คือ สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาครควร ก) สร้างความตระหนักและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้เน้นการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรม ข) รวบรวมเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ค) การออกกฎหมายบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ง) การเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม จ) การบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ ฉ) ให้มีความสำคัญในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

คำสำคัญ การบริหารยุทธศาสตร์ หลักนิติธรรม สำนักงานวัฒนธรรม

Independent Study title: Strategy Administration in Accordance with the Rule of Law Principle:
A Case Study of the Office of Culture of Samutsakhon Province

Author: Mr. Thasanai Chanthanothai; **ID:** 2553005394; **Degree:** Master of Public Administration;

Independent Study advisor: Dr. Chamnian Rajphaetyakhom; **Academic year:** 2013

Abstract

The objectives of this study were to: (1) study current circumstance of strategy administration in accordance with the rule of law principle of the Office of Culture of Samutsakhon Province; and (2) identify problems and introduce development approach for strategy administration in accordance with the rule of law principle of the Office of Culture of Samutsakhon Province.

This study was a qualitative research conducted by documentary research from primary and secondary sources and in-depth interview. The research tool was a semi-structured questionnaire. Samples were selected by purposive sampling method and position involved, totally 5 persons. They were a director and 4 high position officials of the Office of Culture of Samutsakhon Province.

The study revealed that: (1) the current circumstances of strategy administration of the Office of Culture of Samutsakhon Province were the organization applied the rule of law principles in strategy administration as well as the implementation under the organization's strategy such as a) enactment the law and empowerment according to the law b) revision and amendment regulations, law and others concerned issues c) appointment committees d) offering liberty and right to people who were different in races to perform self identity and participate in activities e) instruction useful information to people and cultural networks via various kinds of media f) appointment board to consider the implementation according to the Act of Registration, law enforcement, and g) listening to the complaints or voices of people. This study raised a sample of implementation under the Provision of Film and Video Act B.E.2551 as a guideline to understand the concrete work done by using the rule of law principle; and (2) 1) problems were the obsolescence of the law, the irresponsiveness to strategy's goal, often changing CEO. These caused discontinuation and ineffectiveness of strategy administration 2) recommendation and development guidelines were the Office of Culture of Samutsakhon Province should a) promote the recognition and develop human resources to work according to the rule of law principle b) collect and present the problems to CEO for amending relevant laws c) enact laws and enforce strictly d) guard and create social immunity e) integrate the work with other agencies f) give importance to the activities under the Provision of Film and Video Act B.E. 2551.

Keywords: Strategy administration, Rule of law principle, The office of culture.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่าน อาจารย์ ดร.จำเนียร ราชแพทยาคม อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ ดร.ลักษณะ ศิริวรรณ คณาจารย์ ประจำแผนกวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณา ให้คำแนะนำและติดตามการจัดทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระในครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณ ผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครทุกท่าน ที่กรุณาเสียสละเวลาและให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การสนับสนุนเอกสาร วิชาการและเอกสารทางราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการตอบแบบสัมภาษณ์ อันส่งผลให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ทัศนัย จันทโนทัย

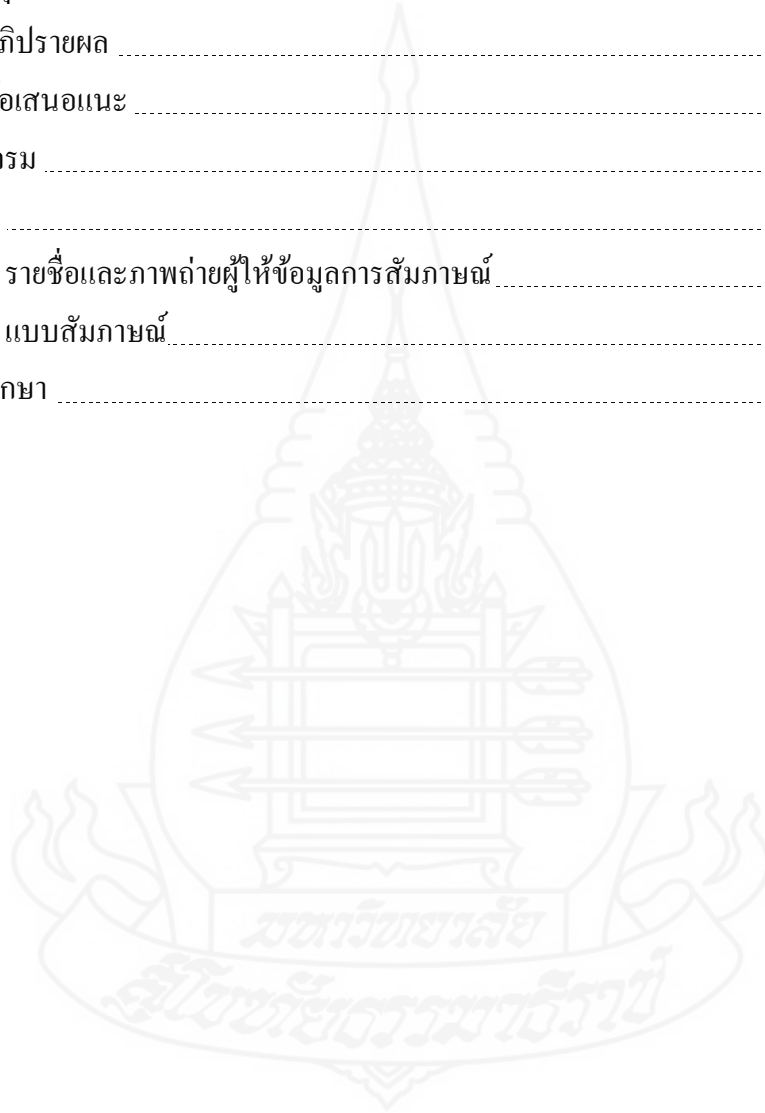
กรกฎาคม 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	3
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	8
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	14
แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม	20
แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ	41
ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	51
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	57
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	63
รูปแบบและวิธีการวิจัย	63
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	64
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	64
การเก็บรวบรวมข้อมูล	65
การวิเคราะห์ข้อมูล	65
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	66
ตอนที่ 1 สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	66
ตอนที่ 2 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	113

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	122
สรุปการวิจัย	122
อภิปรายผล	132
ข้อเสนอแนะ	136
บรรณานุกรม	129
ภาคผนวก	148
ก รายชื่อและภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์	146
ข แบบสัมภาษณ์	153
ประวัติผู้ศึกษา	157



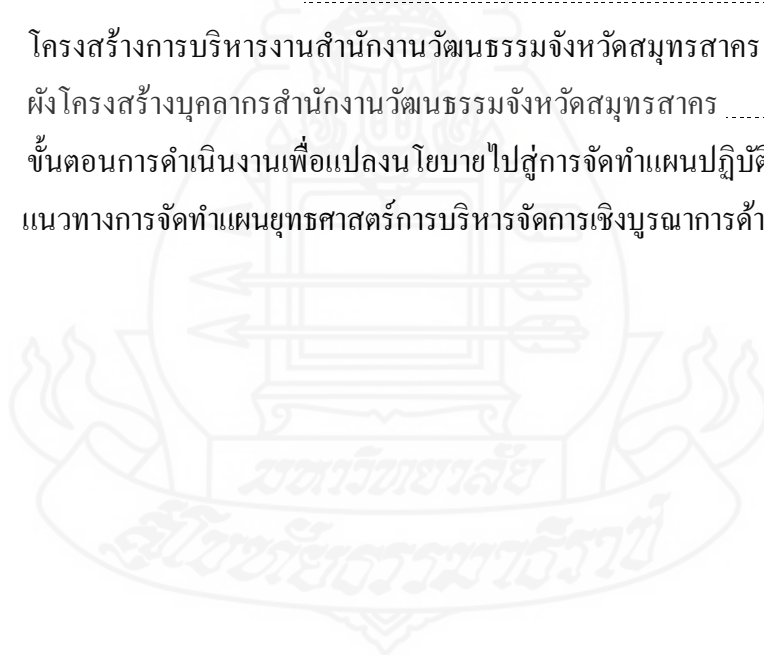
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1	กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด..... 74
ตารางที่ 4.2	การกำหนดกลยุทธ์ด้วยตารางโทว์ (TOWS Matrix) 83
ตารางที่ 4.3	การกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร 87
ตารางที่ 4.4	การกำหนดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ของสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร 89
ตารางที่ 4.5	กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม..... 92
ตารางที่ 4.6	การวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารยุทธศาสตร์กับหลักนิติธรรม..... 96
ตารางที่ 4.7	สรุปการบริหารยุทธศาสตร์และการดำเนินงาน โดยยึดหลักนิติธรรม 7 หลักการ ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร 96
ตารางที่ 4.8	ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร 118



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	4
ภาพที่ 2.1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์ และสอดคล้องกัน	34
ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิด 7S ของบริษัทแมคคินซี ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ด้าน	36
ภาพที่ 2.3 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานด้วย PEST	38
ภาพที่ 2.4 ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ปัจจัย จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดหรืออุปสรรค สำหรับการวิเคราะห์ สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่แบ่งเป็นปัจจัยภายใน และ ปัจจัยภายนอกหน่วยงาน	40
ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	53
ภาพที่ 2.6 ผังโครงสร้างบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร	54
ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ	71
ภาพที่ 4.2 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรม	75



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยมีดำริที่จะปฏิรูประบบราชการใหม่ทั้งระบบ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยคำนึงถึงการสร้างระบบและกลไกในการบริหารราชการ เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยให้เข้มแข็ง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงใหม่ และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรในแต่ละกลุ่มภารกิจเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิผล รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

แนวคิดสำคัญที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ นำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน คือ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นพื้นฐาน แนวคิดดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้กู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และธนาคารโลก (World Bank) เพื่อนำมาใช้ในการแก้วิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อปี พ.ศ. 2541 โดยภายใต้ความช่วยเหลือดังกล่าว ทั้งสององค์กรได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการขอรับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหา สามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีหลักธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งมั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมืองและมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลังได้

หลักธรรมาภิบาล จึงได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการประชาชน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ผ่านทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อให้การปฏิรูประชาการและการปฏิบัติงานของส่วนราชการเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มี มติเห็นชอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาใช้บังคับ เพื่อกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดย พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น มีวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่สำคัญๆ ได้แก่

- 1) เพื่อให้การบริหารราชการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน สามารถตอบสนองความ ต้องการของประชาชน
- 2) เพื่อให้เกิดการบริหารแบบมุ่งสัมฤทธิ์ผล และมีการจัดทำข้อตกลงผลงานของ ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ
- 3) เพื่อให้การทำงานคำนึงถึงความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการ มีการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยการทำ วิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์
- 4) เพื่อให้มีการกำหนดระยะเวลาการทำงาน ลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น การ กระจ่ายอำนาจตัดสินใจ ทำให้การปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ใน ลักษณะของการให้บริการเสร็จสิ้นที่จุดเดียว (One-Stop-Service)
- 5) เพื่อให้มีการปรับปรุงภารกิจส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ยุบเลิกหน่วยงานที่ ไม่จำเป็น ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ให้เหมาะสม เพื่อความคล่องตัวใน การดำเนินงาน
- 6) เพื่อให้การปฏิบัติงานต้องมุ่งเน้นที่ความต้องการและความพึงพอใจของประชาชน โดยมีการสำรวจความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูล ในการปรับปรุงการทำงานได้อย่างถูกต้อง
- 7) เพื่อให้มีการประเมินผลการทำงาน โดยการตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติงานอย่าง ถูกต้องโปร่งใส และเป็นธรรม

การปฏิรูประบบการบริหารของส่วนราชการจะใช้ธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือใน การพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชั่น หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการ ดำเนินงานหรือสร้างกรอบในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลด กฎระเบียบที่มากจนเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของ

เป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาท ในการบริหารงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม ได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยจัดตั้งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด จำนวน 75 จังหวัด เป็นส่วนราชการระดับภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในระดับจังหวัด เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นหน่วยงานภาครัฐในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งสนับสนุนส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้แก่คนในชาติ อนุรักษ์ สืบสานศิลปะอันเป็นเอกลักษณ์ของชาติให้คงอยู่สืบไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลอย่างยั่งยืนได้นั้น ย่อมอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐนั้น จะส่งผลให้เกิดการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ โดยศึกษาเฉพาะด้านหลักนิติธรรม เพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษา พัฒนาและส่งเสริมการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

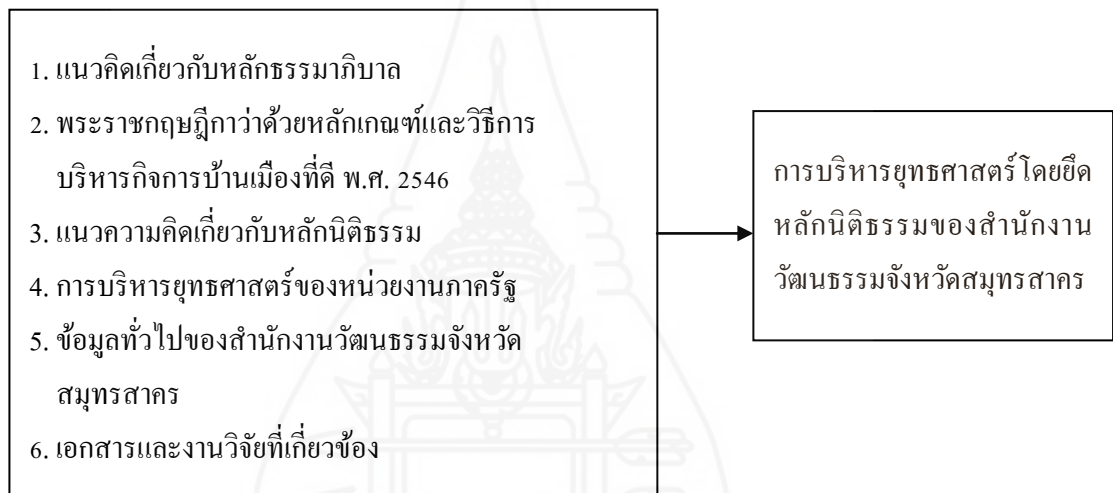
2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

2.2 เพื่อระบุปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถนำแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร และแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาประยุกต์ใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร โดยสามารถสร้างกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้



ที่มา: ทศนัย จันทโนทัย (2557: 4)

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 **ขอบเขตด้านพื้นที่** ทำการศึกษาเฉพาะในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เท่านั้น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ประกอบด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารและข้าราชการของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

4.2 **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ศึกษาเฉพาะการนำหลักนิติธรรม (Rule of Laws) มาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2558) และยกตัวอย่างการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและวิเทศสัมพันธ์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งการศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

4.3 **ขอบเขตด้านระยะเวลา** คือ ผู้ศึกษาได้กำหนดช่วงเวลาในการศึกษาตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นเป็นเวลา 7 เดือน คือ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2557 ถึงเดือนกรกฎาคม 2557 และกำหนดเก็บรวบรวมข้อมูลและการสัมภาษณ์เชิงลึก ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2557 ถึงเดือนเมษายน 2557

4.4 **ขอบเขตการวิเคราะห์ข้อมูล** การศึกษาเรื่อง “การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร” เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 **ธรรมาภิบาล (Good Governance)** หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใสยึดหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับเกิดความพึงพอใจ หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

5.2 **พระราชกฤษฎีกา** หมายถึง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

5.3 **หลักนิติธรรม (Rule of law)** หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

5.4 **การบริหารยุทธศาสตร์** หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกหรือแยกสายเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน

5.5 **สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด** หมายถึง สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 สามารถนำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และพัฒนางานด้านวัฒนธรรมของจังหวัด รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.2 เพื่อนำไปใช้กำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีการปฏิบัติงานภายใต้การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมุ่งผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้มีการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการศึกษา เรื่อง “การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร” ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอและอธิบายเกี่ยวกับการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
3. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม
4. การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ
5. ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
 - 6.1 การบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง (สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา, 2546)
 - 6.2 การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ: กระแสของการบริหารสมัยใหม่ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2547)
 - 6.3 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช (ภักดี ศรีเมือง, 2548)
 - 6.4 การบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 (รัตติกรณ์ สุขดี, 2551)
 - 6.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร (อลงกรณ์ ศรีวระมย์, 2552)

6.6 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิติธรรม (สุนทรพลา ไตร, 2553)

6.7 หลักนิติธรรมกับการใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญาตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ปรีชาพร ศิริวาณิชย์, 2554)

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

1.1 ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นที่รู้จักตั้งแต่สมัยชาวกรีกโบราณเป็นแนวความคิดที่ชาวกรีกเชื่อว่าเป็นการปกครองบ้านเมืองที่ดี นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณได้อธิบายวิธีการปกครองบ้านเมืองโดยใช้รูปแบบการปกครองระบบธรรมาภิบาล คือ การปกครองโดยใช้ผู้ปกครองที่เป็นนักปราชญ์ทรงคุณธรรม วัตถุประสงค์ของรูปแบบการปกครองที่ดี เกิดในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนานาประเทศพยายามหารูปแบบในการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย หลังจากการได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นอาณานิคม และสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ซึ่งธรรมาภิบาลก็เป็นรูปแบบการปกครองที่จะสามารถนำพาประเทศไปสู่สิ่งที่ต้องการและคาดหวังได้

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เริ่มเข้าสู่ประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งคณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติไว้ว่า “วิธีการปกครองที่ดี” แต่ทางสภาผู้แทนราษฎร ได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งยังไม่ตรงกับความหมายของภาษาอังกฤษนัก เพราะ “ธรรมรัฐ” มีความหมายว่า รัฐที่มีธรรม ซึ่งนักวิชาการที่นำคำนี้มาใช้ก็คือ ชีรยุทธ บุญมี ให้ความหมายถึงการมุ่งเน้นการบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐเป็นสำคัญ ต่อมาผู้อธิบายว่าคำว่า ธรรมาภิบาล และมีใช้กันอย่างกว้างขวางทุกภาคส่วนไม่เฉพาะแต่ภาครัฐเท่านั้น ยังมีใช้ในวงการบริหารงานภาคเอกชนอีกด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรเปลี่ยนไปใช้คำอื่น ซึ่ง “ธรรมาภิบาล” ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษของ Good Governance มากที่สุด คำนี้เริ่มใช้กันอย่างแพร่หลายเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปัจจุบันได้มีการนำมาใช้ในชื่ออื่นๆ เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี และการบริหารกิจการที่ดี ซึ่งเป็นการแปลความหมายของธรรมาภิบาลในภาษาอังกฤษ และเป็นชื่อที่มีความหมายตรงตัว ไม่จำเป็นต้องขยายความเพิ่มเติมเหมือนกับชื่อที่เรียกมาข้างต้น และเป็นที่นิยมใช้กันอย่างมากในปัจจุบัน

1.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542: 2-3) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักเกณฑ์ของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึง ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2552: 3) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล เป็นเรื่องการวางระบบและกลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในขณะที่อีกด้านหนึ่งของเหรียญ คือ เรื่องตัวบุคคล เป็นเรื่องของการสร้างจิตสำนึกในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม ธรรมาภิบาลเน้นการวางระบบเพื่อควบคุมให้คนไม่ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ไม่ดีและให้ทำตามมาตรฐานที่ดี แต่จริยธรรมจะลึกกว่านั้น เน้นการปลูกฝังจิตสำนึก ต้องไม่ประพฤติมิชอบ ทั้งสองเรื่องหรือสองด้านของเหรียญจะต้องไปด้วยกันจึงจะยั่งยืน¹

¹ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) คือ เป็นหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในเอเชียและแปซิฟิก โดยหนึ่งในเป้าหมายหลักของ UNESCAP ก็คือ เป้าหมายในการบรรเทาความยากจน ปัจจุบันมีสมาชิก 62 ประเทศ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย สศก. มีหน้าที่หลักในการสนับสนุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่องข้อมูลด้าน การบรรเทาความยากจน ของกระทรวงเกษตรฯ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมฯ อีกทั้งยังเป็นผู้เสนอรายงานการดำเนินงานของ The Centre for Alleviation through Secondary Crops Development in Asia and the Pacific: CAPSA หรือศูนย์วิจัยและพัฒนาพืชรองเพื่อการบรรเทาความยากจนของเอเชียและแปซิฟิก

UNESCAP¹ (อ้างถึงใน วรรคที่ ๓ มหัทธโนบล, 2553: 265) อธิบายว่า ธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนสถาบันการเมืองที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้กรอบและกระบวนการกฎหมายอันชอบธรรมโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่า ข้อเรียกร้องของทุกฝ่ายได้รับฟังและนำมาพิจารณาไตร่ตรองในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

กล่าวโดยสรุป ธรรมนูญเป็นกลไกสำคัญในการจัดระเบียบสังคมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ที่จะปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักของการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อผลที่ได้กระทำ และมีคุณธรรมจริยธรรมที่ดีในการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ ตอบสนองความต้องการของคนในสังคม มีระบบบริหารราชการที่ดีมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

1.3 องค์ประกอบของธรรมนูญ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แบ่งองค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็น 6 ประการ ดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล
- 2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

¹ บทสัมภาษณ์เรื่องธรรมนูญ, ตีพิมพ์ในนิตยสาร “G MAX”

3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้ส่วนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการให้มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับองค์ประกอบที่ให้ไว้โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ให้ไว้เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2542 แต่มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน คือ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จะเน้นกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อถือปฏิบัติ ส่วนที่ให้ไว้โดยสำนักงาน ก.พ. จะเน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญ มีลี, 2544: 15-18)

ขณะที่องค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่ United Nation Development Program (UNDP)¹ เสนอว่าหลักธรรมาภิบาลประกอบไปด้วย 9 องค์ประกอบ ดังนี้ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2541: 2-3)

¹ สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) มีสำนักงานใหญ่ที่เมืองนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรพหุภาคี เพื่อช่วยเหลือด้านการพัฒนา และเป็นหน่วยงานสำคัญในการประสานงานความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาของสหประชาชาติ โดยเริ่มจากการขยายการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนา ด้วยหลักการดำเนินการแบบสากลและเป็นกลางในทาง การเมืองตามเป้าหมายการพัฒนาที่ๆ สำคัญๆ มีสมาชิก 170 ประเทศ เพื่อร่วมมือในการวางแผน และดำเนินโครงการในด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การศึกษา และสิ่งแวดล้อม

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (Legitimate Intermediat Institution)
- 2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
- 3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารของสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (Free Flow of Information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
- 4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคมให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (Broad Consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เกิดเป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม
- 5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ
- 6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียม
- 7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐ สามารถจัดสรรการใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็วมีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อ สาธารณชน หรือผู้มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวม เป็นหลัก และมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตัวเองสังกัดอยู่

9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) คือ การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พร้อมทั้งออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีผลบังคับใช้แทน ซึ่งแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีตาม พระราชกฤษฎีกา ฯ ฉบับใหม่ได้ขยายกรอบแนวคิดจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส ความมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า โดยให้ความสำคัญครอบคลุมในเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งรวมการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับการทำงานของข้าราชการที่มุ่งเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2548: 1) ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการดังนี้

- (1) เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในการศึกษาเรื่องนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับหัวข้อที่ใช้ประกอบการศึกษาในหลักย่อย คือ หลักนิติธรรม เพราะหลักนิติธรรมได้นำมาใช้เป็นกรอบ หรือเป็นเครื่องมือในการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ในเรื่องหลักนิติธรรม ผู้ศึกษาจะขอก้าวโดยละเอียดตั้งแต่ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม สาระสำคัญของหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ไว้ในหัวข้อที่ 3

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การตราและการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจและหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา คือ โดยมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557: ออนไลน์)

ประโยชน์ที่ได้จากการตราพระราชกฤษฎีกานี้คือ รัฐสามารถจะสามารถกำหนดนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปีที่ชัดเจนและมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้ ส่วนราชการและข้าราชการจะมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานที่ชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ประชาชนจะได้รับการบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546: 5-6)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสาระสำคัญและบัญญัติไว้ในมาตรา 6 เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

2.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมโดยรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศและในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 7-8) โดยมีสาระสำคัญคือ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 8)

- 1) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น
- 2) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน
- 3) กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในกรณีที่เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประชาชน
- 4) ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น
- 5) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม
- 6) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว

2.2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง ให้ส่วนราชการปฏิบัติ ดังนี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 9)

- 1) ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใดต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า และจะต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมาย ภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

2) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

3) ในกรณีที่ปฏิบัติตามภารกิจ หรือตามแผนปฏิบัติราชการนั้น มีผลกระทบต่อประชาชนให้บรรเทาผลกระทบนั้น หรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการได้ตามความเหมาะสม

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 10)

ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถสร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 11)

2.3 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าของรัฐ

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าของรัฐ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ โดยต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และมีความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) ซึ่งกำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้ ดังนี้

1) เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบทั่วกันด้วย (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 20)

2) ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนดและรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 21)

3) การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 26)

2.4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง ส่วนราชการต้องลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ เพื่อก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชน ซึ่งกำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต อนุมัติ การปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ต้องมุ่งให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน และต้องมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 27)

2) ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้ ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบได้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 29)

3) ในกระทรวงหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใด ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถาม ขอรหัสข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงเดียวกัน โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 29)

2.5 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ หมายถึง ส่วนราชการต้องมีการทบทวนภารกิจว่ามีความจำเป็นและเห็นควรต้องดำเนินการต่อหรือไม่ โดยคำนึงถึงงบประมาณ ความคุ้มค่า และสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งมีแนวการดำเนินการ ดังนี้

1) ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 33)

2) ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุงหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 35)

2.6 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง ส่วนราชการต้องมีการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้ได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว โดยกำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน การจัดให้มีระบบสารสนเทศ การรับฟังความพึงพอใจ การรับฟังข้อร้องเรียนและเข้าถึงการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1) ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังกล่าว (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 37)

2) เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 38)

3) ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 39)

4) ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควรให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และในกรณีที่มิที่อยู่ของบุคคลนั้น ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้ การแจ้งผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ มิให้เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียน เสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็น (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 41)

5) เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสะดวกรวดเร็ว ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่นมีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 42)

6) การปฏิบัติราชการในเรื่องใดๆ โดยปกติให้ถือว่าเป็นเรื่องเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงให้กำหนดเป็นความลับได้เท่าที่จำเป็น (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 43)

7) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 44)

2.7 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้เข้ารับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ โดยมีการประเมินโดยผู้ประเมินอิสระ รวมทั้งมีการประเมินหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติงานภายในส่วนราชการนั้น (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2546: มาตรา 45)

3. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญที่จะเป็นหลักแห่งนิติรัฐ¹ ใต้นั้น จำต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญ กล่าวถึงหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สินในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ โดยนัยนี้ รัฐจึงมีฐานะเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ นั้น ย่อมมีอยู่วิธีเดียว ก็คือ การที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น หลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าประเทศใดใช้หลักนิติรัฐ จะต้องมีลักษณะดังนี้

1) ประเทศนั้น กฎหมายจะต้องบัญญัติรับรองในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาล่วงเกินสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือห้ามมิใช้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความผิดในทางอาญา

2) ประเทศนั้น จะต้องแบ่งแยกขอบเขตอำนาจอธิปไตยไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีการควบคุมกลไกการใช้อำนาจของรัฐ หรืออำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบอำนาจ และอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

3) ประเทศนั้น ผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดี โดยไม่ถูกก้าวท่ายหรือแทรกแซงจากอำนาจบริหาร และประการสำคัญจะต้องมีตุลาการศาลปกครองไว้ทำหน้าที่ควบคุมการกระทำในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹ นิติรัฐ (เยอรมัน: Rechtsstaat) เป็นถ้อยคำที่ใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งถือกำเนิดในยุโรปภาคพื้นทวีป โดยมีกฎหมายโรมัน Jus Civile เป็นแม่แบบ หมายถึง การบริหารปกครองรัฐหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ เป็น "การปกครอง" โดยกฎหมาย มิใช่แล้วแต่อำเภอใจของผู้ใช้อำนาจหรือ "ผู้ปกครอง" ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบนั้นจะอ้างถึงหลัก "นิติธรรม" หรือ Rule of Law ซึ่งโดยสรุปก็มีความหมายแบบเดียวกันนั่นคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหารจัดการรัฐ

แนวความคิดเรื่องนิติรัฐนี้เองก่อให้เกิด หลักนิติธรรม (The Rule of law) ขึ้นในระบบกฎหมายต่างๆ อันมีที่มาจากแนวคิดของอริสโตเติลที่ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปวงชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปวงชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยให้เกิดความเสมอภาค (Equality) และเสรีภาพ (Liberty) มากกว่า เพราะการปกครองโดยหลักนิติธรรม ทุกคนจะมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดระแวงว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยชนชั้นปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของ ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งในอีกแง่หนึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Law and Order หรือ บ้านเมืองมีชื่อมีแป นั่นเอง

ในทางปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือ หลักการที่ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ต้องกระทำการภายใต้กฎหมาย และรัฐธรรมนูญการปกครอง โดยใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมในนัยที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย

3.1 ความหมายและความสำคัญของนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546: หน้า 89)

หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราช หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม (ชานินทร์ กรีวิเชียร, 2556: ออนไลน์)

ในสังคมที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรมคือสังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย หรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค เท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2557: ออนไลน์)

หลักนิติธรรม มีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- 2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
- 3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
- 4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
- 5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
- 6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่ากฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

หลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด บุคคลนั้นๆ ก็จะมี ความผิดและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่างๆ เป็นการทั่วไป

ที่กล่าวว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า แม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็ยังใช้ได้ หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้นๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้นๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัย ย่อมใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้นๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจ ใช้อำนาจออกกฎหมาย มุ่งหมาย กลั่นแกล้ง ทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้

2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

หากในขณะที่กระทำการใดๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า *Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege* ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

การบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่มีความผิดก็ดี จากที่เคยมีโทษหนักเป็นโทษเบาลงก็ดี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้

3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดโอกาส ปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน จะกระทำไม่ได้

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดี ในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย บทบัญญัติมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม ไม่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการนำพยานมาสืบพิสูจน์ต่อสู้คดีเลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะหลักนิติธรรมมีค่าเหนือกว่ารัฐธรรมนูญ อันเป็นตัวกฎหมายสูงสุด

4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมาก ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายโดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลการมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง และนอกจากนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใด

หลักนิติธรรมในข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือกฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยหลักอินทภาษ¹ ที่วางหลักธรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลการว่าจะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดอันเกิดจากอคติ 4 ประการ

5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบ และไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยแท้

¹ หลักอินทภาษ หรือ วาจาสิทธิ์แห่งพระอินทร์ เป็นคำสั่งสอนที่พระอินทร์มีต่อบุรุษผู้หนึ่งซึ่งมีหน้าทีเป็นตุลาการ ตามที่ได้มีการจารึกไว้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า ตุลาการต้องยึดหลักปฏิบัติตนเพื่อความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม การจะเป็นตุลาการที่ดีได้นั้นจะต้องไม่มีอคติ 4 ประการ ได้แก่ (1) **ฉันทาคติ** คือ การลำเอียงเพราะรัก การเห็นแก่อำมิสสินจ้าง กลุ่มหลงในทรัพย์สินเงินทอง ละโมบ โลกมาก เข้าด้วยฝ่ายโจทก์หรือจำเลย ต้องทำใจให้เป็นกลาง (2) **โทศาคติ** คือ การลำเอียงเพราะโกรธ พยาบาท มีความอาฆาตเคียดแค้นในใจ เพราะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน (3) **โมหาคติ** คือ การลำเอียงเพราะหลงในลาภยศสรรเสริญ ให้ยึดมั่นในความสุจริตเที่ยงธรรม ตัดสินคดีด้วยจิตใจอันบริสุทธิ์ มีความรอบรู้ในกฎหมาย รู้เท่าทัน ไม่ตัดสินโดยความหลง (4) **ภยาคติ** คือ การลำเอียงหรือเกิดความเอนเอียงเพราะในใจบังเกิดความกลัว ไม่ว่าจะกลัวตาย กลัวเสื่อมลาภ เสื่อมยศ ผู้พิพากษาต้องทำจิตใจให้มั่นคง ไม่หวั่นไหว ไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใดๆ

6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ภายใต้สังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตนเพื่อกระทำการใดๆ อันไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตร พัฒนาให้เท่าทันกับสถานการณ์ด้วยเช่นกัน

กฎหมายที่อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้ว สามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นในอนาคต หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้สิ่งที่จะกระทำในอนาคตซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะเท่ากับผู้กระทำการนั้นอยู่นอกระบบกฎหมาย

3.2 สาระสำคัญด้านหลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ (สถาบันพระปกเกล้า, 2557: ออนไลน์)

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

- 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ
- 5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม
- 6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆมิได้
- 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

3.3 หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการพื้นฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้ ดังนี้

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจนั้นในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และหลักการอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ หลักการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการใช้ปกครองประเทศกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินี้เป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา 28 บุคคลย่อมอย่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา 39 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคล นั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวกรวดเร็วและทั่วถึง
- (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยการได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริงข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตนการคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการการได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและการได้รับทราบเหตุผลประกอบคาวินิจฉัยคำพิพากษาหรือคำสั่ง
- (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- (5) ผู้เสียหายผู้ต้องหาจำเลยและพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทนค่าทนายและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็กเยาวชนสตรีผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพยอมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสมและยอมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(7) ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอการตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควรการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความและการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(8) ในคดีแพ่งบุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 56 บุคคลยอมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 74 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา 83 วรรคสอง ในกรณีเจ้าพนักงานเป็นผู้จับ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ หากมีหมายจับให้แสดงต่อผู้ถูกจับ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่า ผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีได้ และผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบ และปรึกษาทนายความ หรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ

มาตรา 134 วรรคสาม ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

มาตรา 134/1 ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวน ถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้ากระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการมีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้

มาตรา 227 ให้ศาลใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงอย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิด และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม โดยปรากฏตั้งแต่ฉบับแต่ยื่นฟ้องต่อศาลในชั้นสอบสวนและชั้นพิจารณา

3.4 กลยุทธ์การพัฒนาด้านหลักนิติธรรมในการดำเนินงานภาครัฐ

กลยุทธ์การพัฒนาด้านหลักนิติธรรมในการดำเนินงานภาครัฐ (ยุทธศาสตร์รัตนโกสินทร์ หัวข้อ “การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม”, 2557: ออนไลน์) ผู้ศึกษาขอเสนอกลยุทธ์การพัฒนาดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 กลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น และกลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว ดังนี้

3.4.1 กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา 5 ปี)

1) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เป็นการละเมิดกฎหมาย โดยองค์กรภาคประชาชนดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลักนิติธรรม เช่น การปราบปราม การชุมนุมชน การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดด้วยวิธีการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมถึงมีบทบาทในการยื่นฟ้องต่อศาล

2) จัดอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ให้มีความรู้ความเข้าใจ และปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม มีความยืดหยุ่น และเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ เป็นต้น

3) จัดตั้ง “องค์กรภาคประชาชนเพื่อติดตามการบริหารการปกครองของรัฐตามหลักนิติธรรม” เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ อย่างไร โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานขององค์กรนี้ และควรขยายฐานการทำงานไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับ

3.4.2 กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา 10 ปี)

1) ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้นำการศึกษาที่ว่าด้วยหลักนิติธรรมมาบรรจุไว้เพื่อการเรียนรู้ตั้งแต่ระดับชั้นต้น โดยการปรับปรุงหลักสูตรนี้นอกจากจะดำเนินการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ชำนาญการแล้ว ควรเปิดโอกาสให้เยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาการปรับปรุงหลักสูตรด้วย เพราะจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความง่ายของเนื้อหาที่สื่อ ไปถึงกลุ่มเด็กและเยาวชน ในการที่จะปลูกฝังเรื่องนิติธรรมตั้งแต่ระยะต้นของชีวิต

2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐทุกแห่งนำหลักนิติธรรมไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานในแต่ละปี โดยรัฐให้แรงจูงใจในรูปของรางวัลและการลงโทษ เช่น การประกาศเกียรติคุณ เพิ่มงบประมาณหรือตัดลดงบประมาณประจำปี

3) รมรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งหน้าที่นี้ควรดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาชน และทำงานประสานกับองค์กรของรัฐ อาทิ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กับสถาบันศึกษาวิจัยต่างๆ โดยให้สถาบันศึกษาวิจัยให้การสนับสนุนด้านองค์ความรู้

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม ก็คือ “การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลจักต้องรับโทษในการกระทำผิดอันใด ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลยุติธรรม ที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ไม่ว่าจะป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ดี หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี” อาจถือได้ว่าหลักนิติธรรมนั้น เป็นหลักสำคัญของนิติรัฐ ตลอดจนเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแท้

หลักนิติธรรม นับว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญสูงสุดในการค้ำยันกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะหลักนิติธรรมเป็นเป็นเครื่องมือที่ใช้จำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้มีอำนาจทั้งหลาย หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตุลาการ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายให้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของบุคคลได้รับการคุ้มครอง

4. แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

4.1 ความหมายการบริหารยุทธศาสตร์

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยการ (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ สำหรับหน่วยงานภาครัฐ คำว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2557: ออนไลน์)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2553: 9-10) ได้รวบรวมแนวคิดหรือความหมายของยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ดังนี้

“วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2546: 18) แสดงความเห็นไว้ว่า ยุทธศาสตร์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์ (หรือเป้าหมาย) เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานรัฐบาล ซึ่ง (1) องค์กรภาครัฐกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (2) วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และ (3) สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน

ณัฐพันธ์ เชนนันท์ (2552: 188) มีความเห็นว่า การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนด (1) ทิศทางขององค์กรเพื่อที่จะ (2) จัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับ (3) สภาพแวดล้อมในการแข่งขัน

พิเชษฐ์ วงเกียรติจักร (2552: 108) ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ หมายถึง การพัฒนาโดย (1) นำทั้งศาสตร์และศิลป์ใน (2) การวางแผนและวิธีการที่ชาญฉลาดลึกกว่าเดิมเพื่อ (3) การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นเป้าหมายที่ยากเป็นพิเศษและไม่สามารถสำเร็จได้ด้วยวิธีการปกติ

อลัน วอลเทอร์ สตีส (Alan Walter Steiss) (2003: 1) อธิบายว่า ในภาครัฐยุทธศาสตร์จะถูกใช้เป็น (1) วิธีการหรือแนวทางใน (2) การบรรลุเป้าหมายของ (3) องค์กรภาครัฐ

อัลเฟรด แชนด์เลอร์ จูเนียร์ (Alfred Chandler, Jr.) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เป็นการกำหนด (1) จุดมุ่งหมายระยะยาว และการกำหนด (2) แนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติการ ตลอดจน (3) การจัดสรรทรัพยากรอันจำเป็นในการดำเนินงานดังกล่าว”

การบริหารยุทธศาสตร์ยังช่วยให้องค์กรมีทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีความสามารถในการแข่งขัน สามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในองค์กร และในท้ายที่สุดจะช่วยให้องค์กรมีสมรรถนะสูงและสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐประกอบไปด้วยการตัดสินใจและการดำเนินการในการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการประเมินผลยุทธศาสตร์ (Strategy Evaluation)

อย่างไรก็ตาม การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่จะมีประสิทธิภาพได้นั้น ปัจจัยส่วนหนึ่งคือ การมีจุดเริ่มต้นที่ดี คือการมีแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐควรจะต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อเป็นปัจจัยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน โดยแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐควรจะต้องประกอบไปด้วย (ปกรณั ปรียากร, 2548: 1-2)

1) วิสัยทัศน์ (Vision) คือ องค์กรเราปรารถนาจะเป็นอะไรหรือจะไปถึงไหนในอนาคต

2) ค่านิยมร่วม (Shared Value) คือ พฤติกรรมหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่บุคลากรในองค์กรกระทำหรือยึดถือร่วมกันด้วยความสมัครใจ เป็นสิ่งที่ผูกบุคลากรในองค์กรไว้ด้วยกัน และเป็นแรงผลักดันให้องค์กรก้าวไปข้างหน้าเพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ที่วางไว้

3) พันธกิจ (Mission) คือ สิ่งที่องค์กรเราทำและเป็นเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์กรเรา ซึ่งพันธกิจเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้เราบรรลุวิสัยทัศน์

4) ยุทธศาสตร์ (Strategy) คือ นโยบายหรือแผนการดำเนินงานที่แสดงให้เห็นถึงทิศทางงานขององค์กร โดยคาดหวังว่าหากยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ องค์กรก็จะบรรลุวิสัยทัศน์

5) เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Goal) คือ สิ่งที่ต้องการประสงค์จะเห็นหรือให้เกิดขึ้นหลังจากมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ (ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ)

6) กลยุทธ์ (Tactic) คือ แนวทางการดำเนินงานเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ โดยคาดหวังว่าหากกลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ยุทธศาสตร์จะประสบความสำเร็จ

7) ตัวชี้วัด (Indicator) คือ เครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญที่จะช่วยทำให้ทราบว่าการดำเนินกลวิธี (โครงการ) กลยุทธ์ (แผนงาน) และยุทธศาสตร์ (แผน) ต่างๆ ได้ไปถึงในจุดใด บรรลุวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย และเป้าหมายมากน้อยแค่ไหน

8) ค่าเป้าหมาย (Target) คือ ผลในเชิงปริมาณและ/หรือคุณภาพตามตัวชี้วัด

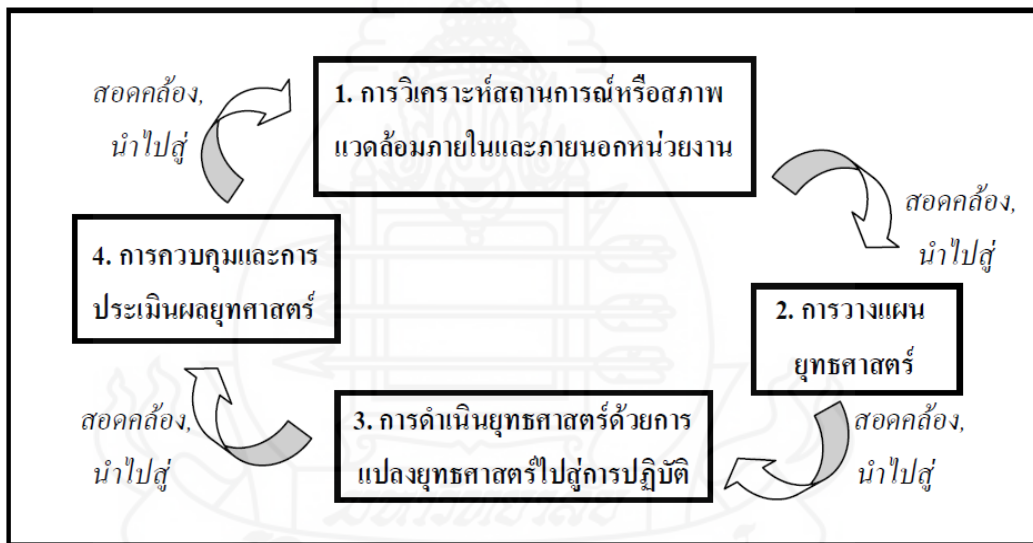
9) โครงการ (Project) คือ งานประเภทหนึ่ง (ที่มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน) ที่ถูกกำหนดขึ้นใน องค์กรเพื่อจะแปลงเจตนาารมณ์ในเชิงกลยุทธ์ให้กลายเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผล ตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยคาดหวังว่าหากโครงการ ประสบความสำเร็จ กลยุทธ์จะประสบความสำเร็จ

สำหรับความหมายของการบริหารยุทธศาสตร์ที่สรุปไว้ในที่นี้ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ลุ่มลึกหรือแยกสายเพื่อกำหนดทิศทาง แนวทาง แผนงาน กระบวนการในการดำเนินงาน การควบคุมตรวจสอบ และเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ พร้อมทั้งใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะของหน่วยงาน

4.2 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
- (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด
- (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
- (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมขั้นตอนหรือสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ไว้ อย่างครอบคลุมและชัดเจน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2554: 72)



ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554: 73)

ภาพที่ 2.1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน

(1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน และ (2) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2552: 79-82)

1.1 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน เป็นการตรวจสอบขีดความสามารถของหน่วยงานว่ามีจุดแข็งที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ และมีจุดอ่อนที่จะต้องแก้ไขมากขึ้นเพียงใด และถึงแม้สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานอาจส่งเสริมหรือสนับสนุน แต่ถ้าสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานมีจุดอ่อนหรือขาดความพร้อม การดำเนินงานก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ง่าย ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานนั้น อาจนำตัวแบบ ตัวชีวิต หรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้ได้หลากหลาย เป็นต้นว่า

1) 3M ที่ประกอบด้วย (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) และ (3) การบริหารงานทั่วไป (Management)

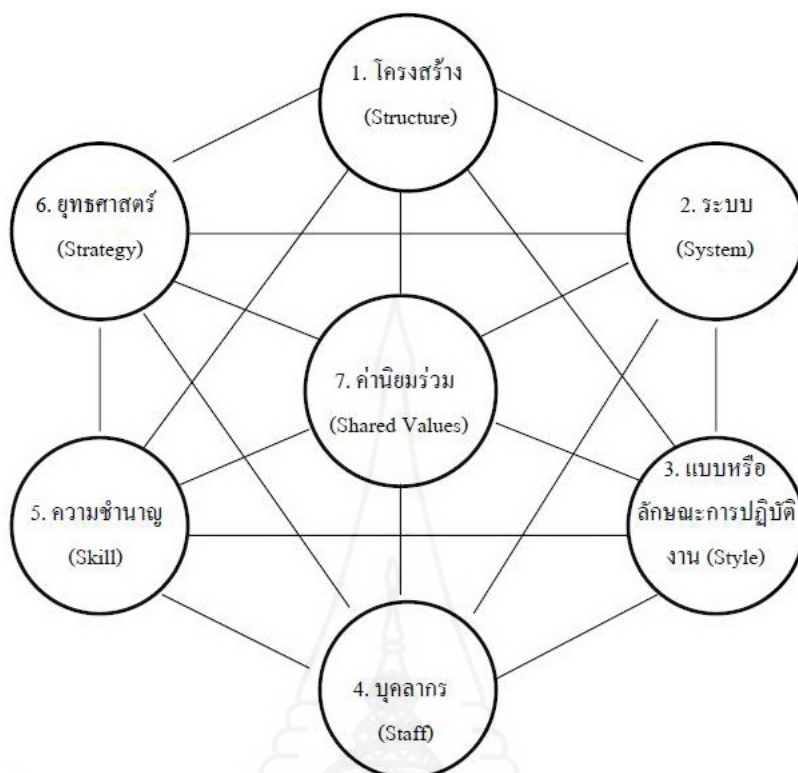
2) SAP ที่ประกอบด้วย (1) โครงสร้าง (Structure) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) และ (3) กระบวนการดำเนินงาน (Process)

3) SAM ที่ประกอบด้วย (1) โครงสร้าง (Structure) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) และ (3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man)

4) กระบวนการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การคิด หรือการวางแผน หรือการเตรียมการ (Thinking หรือ Planning หรือ Preparing) (2) การลงมือปฏิบัติจริง (Acting) และ (4) การประเมินผล (Evaluating)

5) โปสคอรบ (POSDCORB) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงาน (Reporting) และ (7) การงบประมาณ (Budgeting)

6) 7S Model ของบริษัทแมคคินซี (McKinsey) หรือกรอบแนวคิด 7S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework) หรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการประเมินผลภายในหน่วยงานที่มีตัวชีวิตประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ (1) โครงสร้าง (Structure) (2) ระบบ (System) หรือระบบการปฏิบัติงาน (working system) ของหน่วยงาน (3) แบบหรือลักษณะการปฏิบัติงาน (Style) (4) บุคลากร (Staff) (5) ความชำนาญ (Skill) หรือความรู้ ความสามารถ (6) ยุทธศาสตร์ (Strategy) และ (7) ค่านิยมร่วม (Shared Values)



ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 79-82)

ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิด 7S ของบริษัทแมคคินซี ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ด้าน

สำหรับในที่นี้ ได้นำ 7S ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 ด้าน และแต่ละด้านมีความสัมพันธ์ต่อกันและกันมาเป็นตัวอย่าง โดยแต่ละด้านถือเป็น “ตัวชี้วัดหลัก” สำหรับเหตุผลที่นำ 7S มาปรับใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในของหน่วยงานเพราะเป็นกรอบแนวคิด ตัวแบบ หรือตัวชี้วัดที่เป็นสากล นำมาปรับใช้กันอย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีเนื้อหาสาระที่ตรงประเด็น สมบูรณ์ โดยครอบคลุมสาระสำคัญของการประเมินผลสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานมากถึง 7 ด้าน ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.2

1.2 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน ก่อนที่หน่วยงานจะวางแผนยุทธศาสตร์ และดำเนินยุทธศาสตร์ ควรจะต้องตรวจสอบสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานด้วย ทั้งนี้ เพื่อประเมินโอกาส (Opportunities) หรือข้อดี และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threats) หรือข้อเสียด้วย การตรวจสอบสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน คือ การประเมิน แจกแจง และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารจากสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงานได้ทราบและเข้าใจ เพื่อจะได้นำไปดำเนินการต่อไป

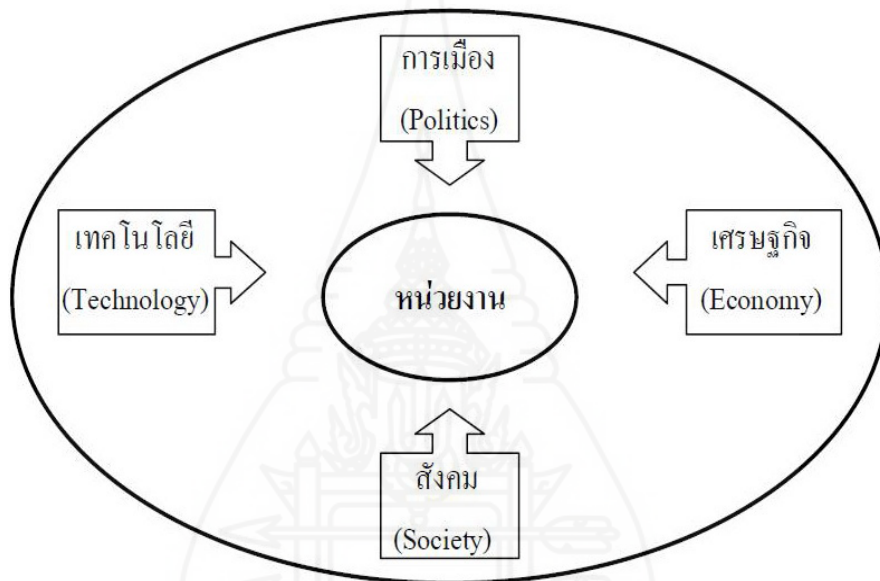
กล่าวได้ว่า มีสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อม หรือปัจจัยภายนอกหน่วยงานมากมายที่มีแนวโน้มส่งผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์หรือการกำหนดยุทธศาสตร์ ตัวอย่างเช่น ด้าน (1) การเมืองและกฎหมาย (2) เศรษฐกิจ (3) สังคมและวัฒนธรรม (4) เทคโนโลยี (5) ระบบนิเวศวิทยา เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานก็มีหลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ ได้นำ เพส (PEST) หรือการวิเคราะห์แบบ PEST (Pest Analysis) ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน มาปรับใช้ สำหรับเหตุผลที่นำ PEST มาปรับใช้เพราะเป็นตัวแบบที่กะทัดรัด ใช้กันอย่างแพร่หลาย และครอบคลุมสาระสำคัญของสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงาน แต่ละด้านของ PEST ประกอบด้วย

1) การเมือง (Politics) ครอบคลุมเรื่องการเมืองและกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์นโยบายทางการเมือง กฎหมาย และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของหน่วยงานภายนอกต่างๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เป็นต้นว่า รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำของรัฐบาล ที่น่าจะมีผลทั้งด้านบวกและด้านลบต่อการดำเนินงานของภายในหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมือง พฤติกรรมทางการเมือง เป็นต้น

2) เศรษฐกิจ (Economy) เป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจทั้งระดับมหภาค และระดับจุลภาค ซึ่งหมายถึงระบบเศรษฐกิจทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลผลิตมวลรวมในประเทศ สถานะการจ้างงานและค่าแรง หนี้สาธารณะเงินคงคลัง การเงินการธนาคาร เป็นต้น

3) สังคม (Society) เป็นการวิเคราะห์สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง โครงสร้างทางสังคมภายนอกที่เกี่ยวข้องหรือส่งผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เช่น ระดับการศึกษาและอัตราการรู้หนังสือของประชากร ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรม คุณภาพชีวิต โครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ เป็นต้น

4) เทคโนโลยี (Technology) เป็นการวิเคราะห์สภาพด้านเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน เช่น ระบบสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศ ระบบเครือข่ายภายในและระหว่างประเทศ การผลิตคิดค้นเทคโนโลยีของประเทศ ความรู้และวิทยาการด้านเทคโนโลยี การใช้เทคโนโลยีเพื่อการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างหน่วยงาน ความก้าวหน้าในการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยี รวมถึงการเสริมสร้างประสิทธิภาพการผลิต และการให้บริการโดยใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัย ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.3



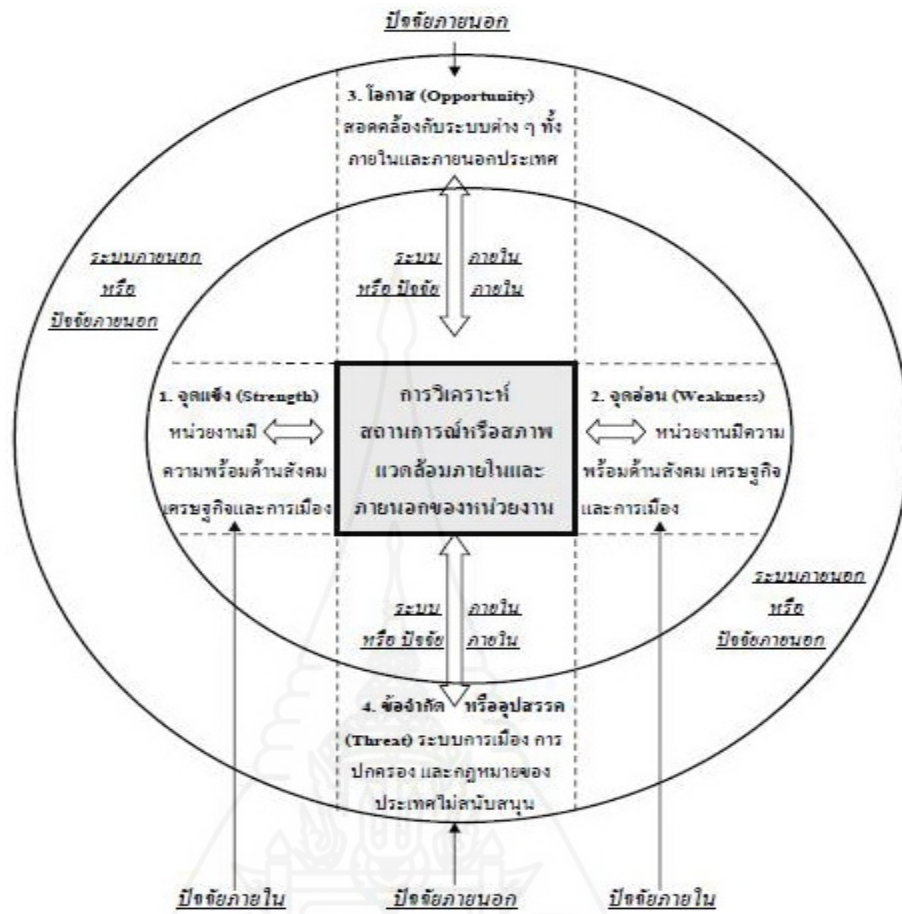
ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 81)

ภาพที่ 2.3 การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานด้วย PEST

นอกจากการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงานโดยแยกเป็นภายใน และภายนอกดังกล่าวแล้ว ยังมีตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่นำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงานที่เรียกว่า สวอต (SWOT)* หรือการวิเคราะห์แบบสวอต (SWOT analysis) อันเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) จุดแข็ง (Strength) คือ ข้อดีหรือปัจจัยที่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (2) จุดอ่อน (Weakness) คือ ข้อด้อยหรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายในหน่วยงาน (3) โอกาส (Opportunity) คือ ข้อดีหรือปัจจัยที่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน และ (4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) คือ ข้อด้อยหรือปัจจัยที่ไม่สนับสนุนภายนอกหน่วยงาน

เมื่อนำตัวชี้วัดที่เรียกว่า SWOT มาเป็นตัวอย่างเพื่อปรับใช้สำหรับวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยในที่นี้ได้แบ่งตัวชี้วัดรองออกเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก พร้อมกับกำหนดให้จุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) มีขอบเขตรอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายใน ขณะที่โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) มีขอบเขตรอบคลุมเฉพาะปัจจัยภายนอก ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.4

*SWOT เป็นผลงานของ อัลเบิร์ต เอส. ฮัมเฟรย์ (Albert S. Humphrey) ซึ่งเป็นคนแรกๆ ที่กล่าวถึง SWOT โดยเกิดจากการวิจัยของสถาบันวิจัยสแตนฟอร์ด ในปี ค.ศ. 1960-1970 (Stanford Research Institute from 1960-1970) ที่มีต้นกำเนิดจากความต้องการที่จะค้นหาว่า ทำไมการวางแผนด้านการประสานงานจึงได้ล้มเหลว (Corporate Planning Failed) โดยได้รับการสนับสนุนจากบริษัทชั้นนำ 500 แห่ง เพื่อที่จะหาคำตอบเกี่ยวกับความล้มเหลวนั้น และได้มีวิวัฒนาการมาจาก ซอฟท์ (SOFT) หรือการวิเคราะห์แบบซอฟท์ (SOFT Analysis) ซึ่งมีรากฐานมาจากการตั้งคำถามในการวิเคราะห์หรือประเมินผลว่า “ปัจจัยอะไรที่ดีและปัจจัยอะไรที่ไม่ดีของการดำเนินงาน” และทำเป็นระบบด้วยการตั้งคำถามว่า “ปัจจัยอะไรที่ดีและปัจจัยอะไรที่ไม่ดีของการดำเนินงานในปัจจุบันและอนาคต”



ที่มา: วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552: 42-43)

ภาพที่ 2.4 ตัวแบบ ตัวชี้วัด หรือกรอบแนวคิดที่เรียกว่า SWOT ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัดหลัก 4 ปัจจัย จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดหรืออุปสรรค สำหรับการวิเคราะห์สถานการณ์ หรือ สภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่แบ่งเป็นปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกหน่วยงาน

(2) การวางแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตาม พันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ของหน่วยงาน (Corporate Goal) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สองของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 5 ส่วน (ขั้นตอน) ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทาง ยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด โดยในแต่ละส่วน (ขั้นตอน) มีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพของความสำเร็จของหน่วยงานที่หน่วยงานต้องการจะเป็นหรือปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต เช่น 5 ปี หรือหมายถึง ตำแหน่งหรือภาพของหน่วยงานในอนาคต หรือเป็นความคาดหวังในอนาคตของหน่วยงานที่ต้องการจะเป็น (โดยมิได้กำหนดวิธีการไว้) หรือเป็นข้อความซึ่งกำหนดทิศทางของพันธกิจ โดยเป็นสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งที่หน่วยงานมุ่งหมาย มุ่งหวัง หรือประสงค์จะเป็นหรือจะมีในอนาคต

2.2 พันธกิจ คำว่า “พันธกิจ” อาจแบ่งพิจารณาเป็น 2 คำ โดยคำว่า “กิจ” หมายถึง กิจที่หน่วยงานมี ส่วนคำว่า “พันธะ” หมายถึง สิ่งที่ต้องทำ ดังนั้น คำว่า พันธกิจ จึงหมายถึง สิ่งที่หน่วยงานจะต้องมีหรือต้องทำตามอำนาจหน้าที่ให้เกิดขึ้นและประสบผลสำเร็จ

2.3 เป้าหมาย อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า เป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทาง โดยหมายถึง การกำหนดสิ่ง หรือผลสำเร็จ หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคตซึ่งหน่วยงานจะต้องพยายามให้เกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ ถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากหน้าที่หลักของหน่วยงาน โดยระบุกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งผลประโยชน์ที่จะได้รับไว้อย่างชัดเจน และจะต้องสอดคล้องกับพันธกิจที่กำหนดไว้ หน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานควรมีเป้าหมายของตนเองที่ชัดเจนและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2.4 ยุทธศาสตร์ อาจเรียกอย่างอื่นได้ เป็นต้นว่า กลยุทธ์ ยุทธศาสตร์การ พัฒนา ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน หรือประเด็นยุทธศาสตร์ โดยหมายถึง แนวทาง หรือวิธีการที่หน่วยงานดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ หรือทางเลือกที่ดีที่สุดที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนที่หน่วยงานได้กำหนดไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

2.5 แผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด แผนที่ทางยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนภาพ หรือแผนภูมิสรุปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ส่วนตัวชี้วัด หมายถึง ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้

(3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หลังได้พิจารณาศึกษาขั้นตอน การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ผ่านไปแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานภาครัฐอาจกำหนดการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวไว้เหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ในที่นี้ได้กำหนดการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

3.1 ขั้นตอนการนำวิสัยทัศน์ไปปฏิบัติจริง เป็นการนำวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน มาตีประกาสหรือประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งประชาชนได้ทราบ และเข้าใจอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับควรทำความเข้าใจวิสัยทัศน์ของหน่วยงานให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอะไร รวมทั้งปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์นั้นอย่างเคร่งครัด

3.2 ขั้นตอนการนำพันธกิจไปปฏิบัติจริง เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นพันธกิจไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับเข้าใจ และยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นนี้ เท่ากับเป็นตอกย้ำและการเผยแพร่หน้าที่ตามที่ระบุไว้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่หน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานจะต้องยึดถือปฏิบัติด้วย

3.3 ขั้นตอนการนำเป้าหมายไปปฏิบัติจริง เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นยุทธศาสตร์ไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

3.4 ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจริง เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นยุทธศาสตร์ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยการประชาสัมพันธ์อาจทำภายในหน่วยงาน และในระบบเครือข่าย เช่น อินเทอร์เน็ตของหน่วยงานอย่างชัดเจนและเข้าใจง่ายด้วย

3.5 ขั้นตอนการนำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดไปปฏิบัติจริง เป็นการนำข้อมูลหรือข้อความที่เป็นแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดไปเผยแพร่ หรือประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้บริหาร และบุคลากรทุกระดับได้เข้าใจ และยึดถือปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจทำเป็นเอกสาร คู่มือ หรือแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานและเผยแพร่ต่อผู้บริหาร บุคลากรทุกระดับ รวมทั้งประชาชนด้วย โดยประชาชนอาจใช้เอกสารดังกล่าวสำหรับเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของหน่วยงาน รวมทั้งใช้ในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมาย

ทั้งนี้ ในแต่ละขั้นตอน ผู้บริหารและบุคลากรควรยึดถือ และนำทั้ง 5 ขั้นตอนไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น ผู้บริหารควรมีการประชุมปรึกษาหารือกันในเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง อีกทั้งผู้บริหารทุกระดับควรควบคุม ดูแล และสนับสนุนบุคลากรหรือผู้ได้บังคับบัญชา พร้อมทั้งทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของการยึดถือและนำขั้นตอนดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติจริงด้วย

(4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ (1) ความสำคัญของการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ (2) ขอบเขตการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ และ (3) กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ อธิบายได้ดังนี้

4.1 ความสำคัญของการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ ในระหว่างที่ผู้บริหารหรือบุคลากรนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติตามกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ หรือนำไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมและการประเมินผลดังกล่าว เช่น การกำหนดให้ผู้บริหาร หรือบุคลากรจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน และยังคงต้องมีการควบคุม กำกับ ติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานอื่นงาน หากพบปัญหาอุปสรรคต่างๆ จะได้แก้ไขได้ทันที่ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐควรจัดให้มีการประเมินผลสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์เป็นระยะๆ ด้วย เช่น ทุก 3-5 ปี เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) สำหรับการปรับปรุงแก้ไขการบริหารยุทธศาสตร์ต่อไป ทั้งนี้ ในการประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ทุกครั้งจะต้องมิใช่การประเมินผลด้วยความรู้สึก (Subjective) แต่จะต้องประเมินผลด้วยการวัดหรือตัวชี้วัดที่เชื่อถือได้ (Objective) โดยนำตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้ (Key Performance Indicator หรือ KPI) มาใช้ในการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารยุทธศาสตร์เสมอ

4.2 ขอบเขตการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่เป็นการควบคุมและการประเมินผล หรือการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามตัวชี้วัดตามที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนของการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน หรือสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่เพียงใด โดยตัวชี้วัดนั้นได้กำหนดมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และในขั้นตอนของการทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ได้กำหนดให้มีการระบุตัวชี้วัดดังกล่าวไว้แล้ว เพื่อจะได้นำมาใช้สำหรับการควบคุมและการประเมินผล ทั้งนี้ ไม่ได้มีการสร้างตัวชี้วัดอื่นขึ้นมาใช้สำหรับการควบคุมและการประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีก

4.3 กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการของความพยายามอย่างเป็นระบบในการควบคุม ติดตาม วัดผล และประเมินผลกระบวนการยุทธศาสตร์ดังกล่าวว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่หน่วยงานได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด กระบวนการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ แบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) การกำหนดตัวบุคคล หรือหน่วยงานที่จะทำการควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ เช่น กำหนดเป็นคณะกรรมการควบคุมและประเมินผล โดยคณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะทำงานมาช่วยปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ตามแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ

2) การกำหนดประเด็น รูปแบบ วิธีดำเนินการ ระยะเวลา และตัวชี้วัด หรือตัวชี้วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้ หรือ KPI ที่จะควบคุม ติดตาม วัดผล และประเมินผล สำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ได้กำหนดตัวชี้วัดไว้แล้วในขั้นตอนของการจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยตัวชี้วัดดังกล่าวจะนำมาจากกรอบแนวคิดต่างๆ เช่น กรอบแนวคิดของสำนักงาน ก.พ.ร. และของ แคนเพลน และนอร์ตัน เป็นต้น อนึ่ง ในการกำหนดประเด็นหรือตัวชี้วัดตามที่ได้ระบุอยู่ในขั้นตอนของการจัดทำแผนที่ทางยุทธศาสตร์ของหน่วยงานนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหา แผนงานย่อย หรือแผนงาน หรือโครงการของหน่วยงาน

3) การกำหนดมาตรฐานของผลการปฏิบัติงาน หรือการกำหนดมาตรฐานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมและประเมินผล หรืออาจกำหนดมาจากหน่วยเหนือ หรือจากส่วนกลาง

4) การขอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดส่งผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้มายังคณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผล

5) การลงมือดำเนินการวัดผลหรือประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยการเปรียบเทียบระหว่าง หนึ่ง ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ หรือผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงของหน่วยงาน กับ สอง มาตรฐานกลางที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้

6) การวิเคราะห์และการพิจารณาเพื่อหาสาเหตุ และความบกพร่อง ความผิดพลาด หรือความเบี่ยงเบนจากมาตรฐานกลางของผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง หลังจากการรวบรวมผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ของหน่วยงานย่อย รวมตลอดทั้งการรวบรวมความเห็นของประชาชนผู้รับบริการ และสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารมาประกอบการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผลจะทำการวิเคราะห์และพิจารณาข้อมูลทั้งหมดซึ่งรวมทั้งการเปรียบเทียบกับมาตรฐานกลางดังกล่าว ทั้งนี้ โดยปกติจะพบความบกพร่องหรือความผิดพลาดไม่มากนักน้อยอยู่เสมอ

7) การปรับปรุงแก้ไขความบกพร่อง หรือความผิดพลาด เป็นการรายงานผลการประเมินของคณะกรรมการหรือคณะทำงานควบคุมและประเมินผลต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขต่อไป

5. การสรุปและวิเคราะห์

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์อาจจัดแบ่งเป็น 3-5 ขั้นตอนได้ ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่งแต่โดยทั่วไปกระบวนการที่เป็นระบบทั้งหลายจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ส่วน หรือ 3 ขั้นตอน ที่ขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้ นั่นก็คือ ขั้นตอน (1) การคิด หรือการวางแผน (2) การลงมือปฏิบัติจริง และ (3) การประเมินผล สำหรับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน จะต้องประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังกล่าว และเพื่อให้การนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญ ชัดเจน และตรงประเด็นมากขึ้น บทความนี้ จึงได้จัดแบ่งกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผล ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ เนื้อหาสาระของแต่ละขั้นตอนได้แสดงไว้ข้างต้นแล้ว

มีข้อน่าสังเกตว่า กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ก็เหมือนกับกระบวนการบริหารงาน หรือกระบวนการบริหารจัดการอื่นๆ ของหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอน แต่กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์มีเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากกระบวนการบริหารอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ คือ “การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ การกำหนด (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด” ทั้ง 5 ส่วนนี้เป็นสาระสำคัญ หรือข้อความสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์พร้อมกับเป็นหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ไม่ปรากฏอยู่ในกระบวนการบริหารอื่นใด เป็นต้นว่า การบริหารตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (The Sufficiency Economy Guideline) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management หรือ TQM) แต่ปรากฏอยู่เฉพาะในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) หรือแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration หรือ NPA) ตัวอย่างเช่น การบริหารหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) และการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management หรือ RBM) เป็นต้น ที่ล้วนให้ความสำคัญกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด ดังกล่าว

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว หากพิจารณาเฉพาะคำสำคัญที่นำมาใช้ในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 5 ส่วนดังกล่าว ทำให้มีข้อสังเกตเพิ่มอีกว่า ทั้ง 5 ส่วนดังกล่าวล้วนเป็นคำค่อนข้างใหม่ที่นำมาใช้ในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แต่ก็ยังเป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อให้ทันสมัย หรือเรียกชื่อใหม่ โดยคำว่า “วิสัยทัศน์” ของเดิมอาจเรียกว่า นโยบายหลักของหน่วยงานในช่วง 3-5 ปี ส่วน “พันธกิจ” ของเดิม คือ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติ ขณะที่คำว่า “เป้าหมาย หรือเป้าประสงค์” ของเดิม คือ จุดหมายปลายทางหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แผนงาน หรือโครงการ ส่วนคำว่า “ยุทธศาสตร์” ของเดิมอาจหมายถึงแนวทาง วิธีการ หรือขั้นตอนการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม มีคำๆ หนึ่งที่ทำให้กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์แตกต่างพอสมควรจากกระบวนการบริหารอื่นๆ คือ คำว่า “แผนที่ทางยุทธศาสตร์” (Strategic Map) ซึ่งหมายถึง “แผนภาพ หรือแผนภูมิสรุปภาพยุทธศาสตร์ทั้งหมด โดยแสดงถึงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงแต่ละขั้นตอนของแต่ละยุทธศาสตร์ในเชิงเหตุและผล อันจะก่อให้เกิดหรือนำไปสู่ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้” คำว่า แผนที่ทางยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้เป็นคำหรือเนื้อหาสาระใหม่ปรากฏอยู่เฉพาะในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ สำหรับคำว่า “ตัวชี้วัด” นั้น นำมาใช้กันช้านานแล้ว เพียงแต่เรียกชื่อแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เช่น เดิมเรียกว่า ตัวชี้วัด (Indicator) ซึ่งหมายถึง “ตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานและบุคลากรที่สามารถประเมินผลและควบคุมผลงานได้” แต่ในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ หรือในการวางแผนยุทธศาสตร์เรียกว่า เคพีไอ (Kpi หรือ Key Performance Indicator) ซึ่งมีความหมายไม่ได้แตกต่างไปจากของเดิมมากเท่าใด

4.3 ลักษณะของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ดี

ในระหว่างกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ผู้บริหารและบุคลากรต้องมีใจเปิดกว้าง และมีความเป็นมืออาชีพในการรับฟังข้อวิจารณ์ต่างๆ และควรเปิดโอกาสให้ทุกๆ คนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำทางความคิด หรือถูกจำกัดด้วยฐานะ ตำแหน่ง โครงสร้างองค์การตามลำดับชั้นหรืออำนาจภายในองค์การ โดยที่ยุทธศาสตร์ต้องมีความยืดหยุ่น โดยสามารถทบทวนและปรับปรุงได้ตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องเผชิญกับสิ่งที่ไม่คาดคิดมาก่อนหรือในสถานการณ์วิกฤติ ก่อนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรมีการถ่ายทอดข้อมูลแผนยุทธศาสตร์ไปสู่ระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยทั่วถึงทั้งองค์การ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติควรมีได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ เทคโนโลยีและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระบวนการในการประเมินผลต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

โดยมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนายุทธศาสตร์และการดำเนินงานขององค์การมากกว่าการตำหนิหรือลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินงานผิดพลาด การพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในการพัฒนา โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศชาติและประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การภาครัฐและ/หรือข้าราชการและพนักงานของรัฐ อีกนัยหนึ่งกล่าวคือ การยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ และยอมเสียสละผลประโยชน์ขององค์การเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน สำหรับลักษณะของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ดีสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากทั้งผู้บริหารและพนักงาน และหากเป็นไปได้ควรรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การ โดยมุ่งหวังให้เกิดการยอมรับในยุทธศาสตร์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันจะต้องมีการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการบริหารยุทธศาสตร์ให้กับทุกๆ ฝ่ายในองค์การเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์

2) ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมา (ประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ ค่านิยมร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย แผนงาน/โครงการ งบประมาณและผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ) ต้องครอบคลุมทุกพันธกิจขององค์การและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัดและวิสัยทัศน์ต้องอยู่ในระดับที่ท้าทายแต่เป็นไปได้

3) ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาต้องมีความชัดเจน โดยในแผนยุทธศาสตร์ อาจจำเป็นจะต้องมีคำอธิบายประกอบเพื่อให้หน่วยงานสามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบาย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด

4) ทุกหัวข้อหรือประเด็นในแผนยุทธศาสตร์ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกันเพื่อให้ในท้ายที่สุดองค์การสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ขององค์การ กล่าวคือ หากจะมองจากล่างขึ้นบน (Bottom – up) ทุกโครงการจะต้องเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์และสามารถสนับสนุนให้กลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน และในที่สุดองค์การก็จะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์หากดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ในขณะเดียวกันหากจะมองจากบนลงล่าง ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ ในขณะที่กลยุทธ์ต่างๆ ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ สำหรับโครงการต่างๆ ภายใต้กลยุทธ์ควรเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์ (ไม่ใช่โครงการที่เป็นงานประจำ) ที่มุ่งหวังว่าเมื่อดำเนินการโครงการจนเสร็จลุล่วงไปแล้วจะส่งผลกระทบต่อในทางบวก (หรือสร้างสรรค์) แก่กลยุทธ์

4.4 ความแตกต่างระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐและภาคเอกชน

นโยบายหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการพยายามในการแสวงหารายได้โดยการปรับฐานภาษี หรือความพยายามในการบริหารและลดค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งนโยบายรัฐสวัสดิการที่กำลังพูดถึงกันมากในปัจจุบัน ทำให้ระลึกถึงกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจต่างๆ โดยสามารถเทียบนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันกับกลยุทธ์ขององค์กรธุรกิจได้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นกลยุทธ์ในการแสวงหารายได้ กลยุทธ์ในการบริหารต้นทุน หรือกลยุทธ์ในการแสวงหาลูกค้าของภาคเอกชน โดยดูเหมือนนับตั้งแต่อดีตรัฐบาลก็จะนำวิถีคิดเชิงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ของภาคเอกชนมาปรับใช้กับนโยบายของภาครัฐมากขึ้น (พสุ เศษะรินทร์, 2553: ออนไลน์)

ความแตกต่างระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐและภาคเอกชน สามารถอธิบายได้ดังนี้ (Michael Crow and Barry Bozeman, 1988 อ้างถึงใน สมพร แสงชัย, 2548: 39-40)

1) อำนาจหน้าที่ของรัฐ (Authority) เป็นไปตามกฎหมายและมีความชอบธรรมซึ่งทำให้ผู้ตัดสินใจมีความเสี่ยงต่อการตัดสินใจค่อนข้างน้อย (หากเป็นไปตามกฎหมาย) แต่จะมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก สำหรับภาคเอกชนแล้วอำนาจจะมีจำกัด องค์กรจึงเน้นการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุดและให้ผลประโยชน์สูงสุด

2) ภาครัฐต้องถูกตรวจสอบโดยสื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งวาระของการเป็นรัฐบาลนั้นอาจจะสั้นจนเกินไป ภาครัฐจึงกำหนดนโยบายและมีการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันจากภายนอก มากกว่าจะกำหนดจากการเปลี่ยนแปลงภายในตนเอง

3) องค์กรและโครงสร้าง (Organization and Structures) ถูกอิทธิพลภายนอกกระทบอย่างรุนแรง ในภาครัฐ เพราะสภาพแวดล้อมภายนอกเคลื่อนไหวและเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันโครงสร้าง ภายในกลับแข็งตัวและไม่มีความสามารถในการปรับตัวให้สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกได้เลย ทำให้องค์กรไม่สามารถปฏิบัติงานในลักษณะเชิงกลยุทธ์ได้อย่างสะดวก

4) บุคคลและระบบงานบุคคล (Personnel and Personnel Systems) โครงสร้างบุคคลในระบบราชการแตกต่างกันจากระบบธุรกิจเอกชน เช่น อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารภาครัฐมีจำกัดกว่าภาคเอกชนในเรื่องการบริหารงานบุคคล บุคคลในระบบราชการได้รับการปกป้องจากระบบความมั่นคงในงานราชการ ผู้บริหารจึงไม่สามารถจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานได้อย่างสะดวกสบายนัก

4.5 แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์

4.5.1 แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของต่างประเทศ

แคปเพลน และนอร์ตัน (Robert S. Kaplan and. David P. Norton) ได้เขียนหนังสือ เรื่อง “The Strategy-Focused Organization” อันเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยในองค์กรต่างๆ ประมาณ 275 แห่ง ซึ่งพบว่าผู้บริหารขององค์กรดังกล่าวต่างมีความเห็นตรงกันว่า การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นต้องใช้เวลาและความสามารถมากกว่าการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างมีคุณภาพเสียอีก และผลการศึกษาวิจัยเชิงลึกในบางองค์กร เช่น Mobil CIGNA AT&T เป็นต้น ยังได้พบว่าระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างสมดุล (Balanced Scorecard) สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรได้เป็นอย่างดี

ฉะนั้น แคปเพลน และนอร์ตัน จึงได้เสนอให้ใช้ยุทธศาสตร์เป็นศูนย์กลางของระบบการบริหารจัดการและกระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงอธิบายวิธีการหรือแนวทางการพัฒนาไปสู่องค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์รวม 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2554: 9)

- 1) รวมพลังเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร
- 2) นำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปแปลงเป็นแผนงาน/โครงการที่สามารถปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
- 3) ปรับแต่ง สร้างความเชื่อมโยงและบูรณาการการปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ ในองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้
- 4) สร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ขององค์กร
- 5) วางระบบและจัดระเบียบให้การปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จ อย่างเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง

4.5.2 แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของไทย

สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐของไทย เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาหรือนำเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญมี 15 ข้อ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2554: 11)

- 1) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างชัดเจนเพื่อให้บุคลากรหรือผู้รับผิดชอบ โดยตรงนำไปปฏิบัติ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและการปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรออกแบบหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องและรองรับกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

- 3) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในการบริหารยุทธศาสตร์ควรทำหน้าที่ประสานแผน รวมทั้งเชื่อมโยงแผนถึงกันอย่างเป็นระบบ หรือเป็นเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ
- 4) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรกำหนดงบประมาณในการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไว้
- 5) ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเฉพาะ อาจเรียกว่า “คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์” เพื่อรับผิดชอบในการบริหารยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ การติดตาม และประเมินผลแผนยุทธศาสตร์
- 6) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการบริหารยุทธศาสตร์ที่ได้รับ การแต่งตั้ง ควรติดตามและประเมินผลยุทธศาสตร์ทุกระดับ โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของคณะกรรมการ รวมทั้งนักวิชาการ ที่มีประสบการณ์และมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจของคณะกรรมการเป็นอย่างดี
- 7) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการประชุมปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอย่างน้อยเดือนละครั้ง และครั้งละ ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง
- 8) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรประชาสัมพันธ์แนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ให้บุคลากรได้รับทราบและยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง
- 9) ผู้บริหารของหน่วยงานควรจัดพิมพ์และเผยแพร่แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานซึ่งมีคำอธิบายหรือคำชี้แจงอย่างละเอียด ชัดเจน และเข้าใจง่าย
- 10) ผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานควรจัดการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงาน ให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การวางแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้ง การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างถูกต้อง โดยควรจัดการฝึกอบรมอย่างน้อยปีละครั้ง
- 11) ผู้บริหารทุกระดับควรสร้างแรงจูงใจในรูปแบบที่มีใช้ตัวเงินให้กับฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบทั้งในและนอกสังกัดเพื่อกระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ในการปฏิบัติงานและพัฒนาระบบงาน เพื่อสร้างผลการดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคม
- 12) ผู้บริหารทุกระดับควรสร้างกระแสสังคม และแรงกดดันจากทุกภาคส่วน ของสังคมเพื่อเร่งรัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติงานของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

13) การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันของทุกฝ่ายอย่างเป็นระบบซึ่งมิใช่เฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเท่านั้น แต่ควรร่วมมือกับหน่วยงานราชการอื่นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคประชาชน ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมือง และเครือข่ายต่างๆ ด้วย

14) ในการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามแผนงานหรือโครงการตามที่ได้กำหนดไว้ในการวางแผนยุทธศาสตร์ นอกจากควรจะใช้สรรพกำลังจากฝ่ายต่างๆ ทั้งในและนอกหน่วยงานแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณ ทั้งที่เป็นงบประมาณเพื่อการนำระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนางาน และส่วนที่ใช้สำหรับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรได้อย่างทันเวลาและพอเพียงต่อการดำเนินการ เช่นนี้ ก็จะช่วยให้การบริหารยุทธศาสตร์มีความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

15) ผู้บริหารทุกระดับควรสนับสนุนให้มีการติดตามและประเมินผลโดยคณะทำงานแต่ละระดับ รวมทั้งการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา โดยควรระบุปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ซึ่งครอบคลุมส่วนที่เกี่ยวข้องกับ (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์ และ (5) แผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน พร้อมกับเปิดเผยข้อมูลต่อสื่อมวลชนและสังคมในโอกาสต่างๆ ด้วย

5. ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

5.1 ประวัติความเป็นมา

วัฒนธรรมเป็นเอกลักษณ์ของความเป็นชาติ เป็นรากฐานของการสร้างสรรค์ความสามัคคี และความมั่นคงของประเทศชาติประเทศไทยมีวัฒนธรรมที่เจริญรุ่งเรือง ปรากฏเป็นเอกลักษณ์ อันโดดเด่นของชาติ ประกอบด้วย ภาษา วรรณกรรม ศิลปกรรม นาฏศิลป์ ดนตรี โบราณสถาน โบราณวัตถุ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นแบบแผน และวิถีชีวิตอันดีงามที่สืบทอดมาถึงปัจจุบัน

การดำเนินงานด้านวัฒนธรรมของชาติเริ่มต้นเมื่อพุทธศักราช 2481 มีการตั้งกองวัฒนธรรมในสังกัดกรมศิลปากร ต่อมาในพุทธศักราช 2483 มีพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ กำหนดความหมายของวัฒนธรรมว่า หมายถึงลักษณะที่แสดงความจริงใจองงาม ความ เป็นระเบียบอันดีงาม ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน

จากนั้นมีการออกพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติอีกหลายฉบับ รวมทั้งมีการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จนกระทั่งวันที่ 12 มีนาคม 2495 จึงมีการสถาปนากระทรวงวัฒนธรรมขึ้น โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม และเมื่อมีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลในเดือนกันยายน 2500 หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม

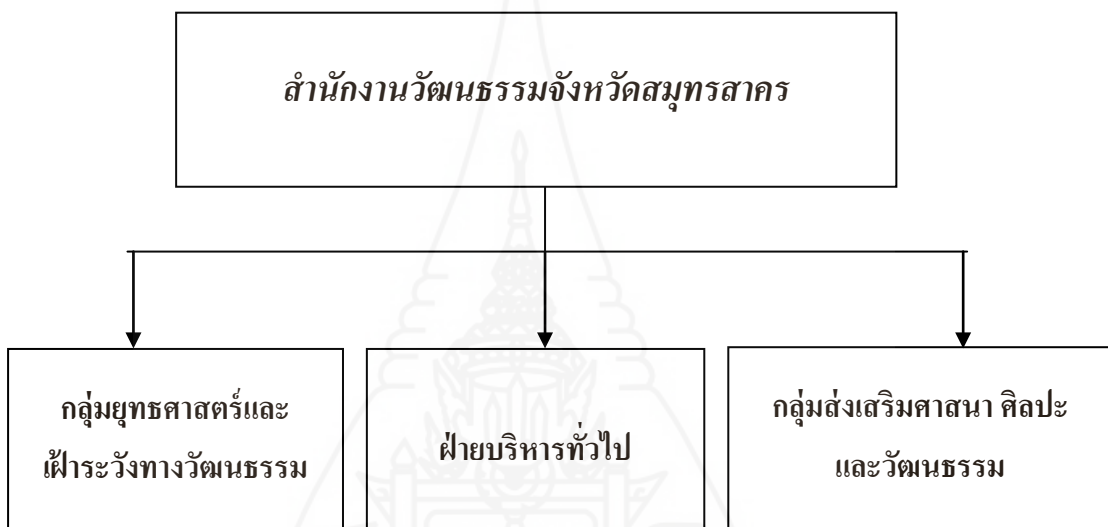
ต่อมาในพุทธศักราช 2501 เกิดภาวะผันแปรทางการเมือง กระทรวงวัฒนธรรมถูกยุบ โดยลดฐานะเป็นกองวัฒนธรรม สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมการศาสนา ตามลำดับ จนถึงพุทธศักราช 2522 จึงจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติขึ้น มีฐานะเทียบเท่ากรม ต่อมารัฐบาลจึงได้สถาปนากระทรวงวัฒนธรรมขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 โดยมีการกิจสำคัญครอบคลุมงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม มีหน่วยงานในสังกัดประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรมการศาสนา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ และมีองค์การมหาชนขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม 2 หน่วยงาน คือ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร และหอภาพยนตร์ (ประวัติกระทรวงวัฒนธรรม, 2557: ออนไลน์)

ปัจจุบัน กระทรวงวัฒนธรรมได้ปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความรอบรู้ ทันสมัย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนพร้อมกับการขยายเครือข่ายทางวัฒนธรรม เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมไทย อันเปรียบเสมือนรากฐานของชาติให้คงอยู่ตลอดไป

5.2 บทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 6 กำหนดให้กระทรวงวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, 2545: มาตรา 6)

หลังก่อตั้งกระทรวงวัฒนธรรม ได้มีคำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ สป 58/2545 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2545 กำหนดให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เป็นหน่วยงานเทียบเท่ากองในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม โดยสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีที่ทำการตั้งอยู่ ณ ศาลากลางจังหวัดสมุทรสาคร (หลังเก่า) ชั้น 1 ถนนเศรษฐกิจ 1 ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร โครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้ (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร, 2556: 19-22)

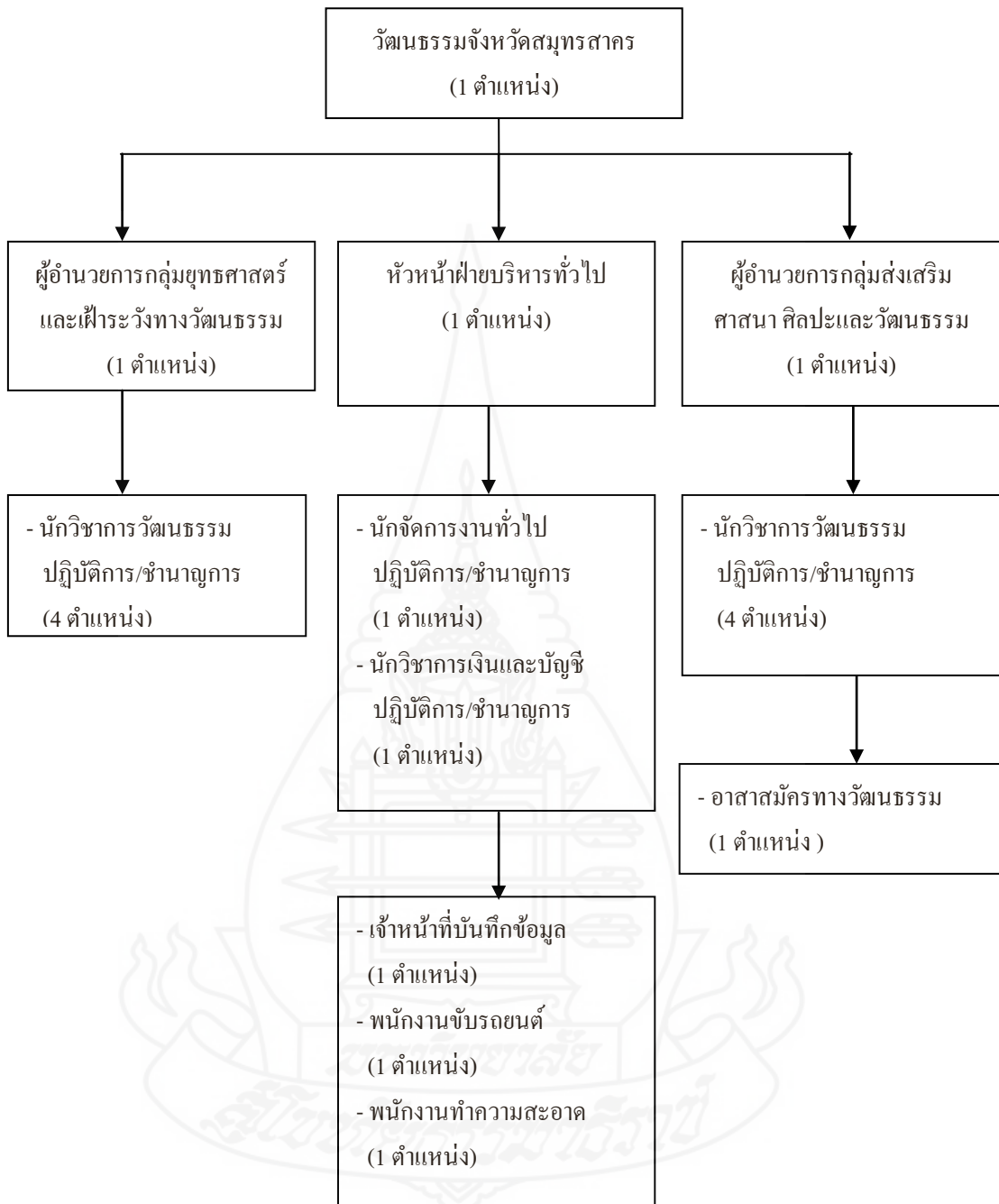


ที่มา: ทศนัย จันทโนทัย ปรับจาก สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (2557: ออนไลน์)

ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการบริหารงานสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

5.3 โครงสร้าง บุคลากรของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม มีโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.6



ที่มา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2557: 19)

ภาพที่ 2.6 ผังโครงสร้างบุคลากรสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

จากภาพที่ 2.6 จะเห็นได้ว่า สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีบุคลากรทั้งสิ้นจำนวน 18 คน โดยสามารถจำแนกตามตำแหน่ง และระดับต่างๆ ได้ดังนี้

(1) ข้าราชการ จำนวน 14 คน ได้แก่

- ตำแหน่งอำนวยการระดับสูง จำนวน 1 คน
- ตำแหน่งชำนาญการพิเศษ จำนวน 2 คน
- ตำแหน่งชำนาญการ จำนวน 6 คน
- ตำแหน่งปฏิบัติการ จำนวน 5 คน

(2) พนักงานจ้างเหมาบริการ จำนวน 4 คน ได้แก่

- อาสาสมัครวัฒนธรรม จำนวน 1 คน
- เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล จำนวน 1 คน
- พนักงานขับรถยนต์ จำนวน 1 คน
- พนักงานทำความสะอาด จำนวน 1 คน

5.4 ยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2558)

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ และให้ความสำคัญแก่การให้หลักประกันขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ การมีสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และประชาชนมีความสุข โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จากสภาพปัจจุบันและความต้องการของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สรุปได้ดังนี้ (ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554)

1) อุปถัมภ์ ค้ำครอง และทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่นๆ เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจ และนำหลักธรรมของศาสนา มาใช้ในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิต

2) พื้นฟู และสืบสานคุณค่าความหลากหลายของศิลปะและวัฒนธรรมไทย ทั้งที่เป็นวิถีชีวิต ประเพณี ค่านิยมที่งดงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการดูแลรักษาแหล่งอุทยาน ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน พิพิธภัณฑสถานต่างๆ เพื่อการศึกษาเรียนรู้ และการใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตบนพื้นฐานความรู้และความเป็นไทย รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาแหล่งประวัติศาสตร์ และโบราณสถาน ให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมระดับโลก ควบคู่ไปกับการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนให้มากขึ้น

3) พัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและการนันทนาการ เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนไทยเกิดการเรียนรู้ที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ มีคุณธรรมเอื้ออาทรต่อผู้อื่น และเกิดการเรียนรู้ศิลปะอย่างสร้างสรรค์ เข้าใจถึงคุณค่า ซาบซึ้งในความสุนทรีย์ของศิลปะ

4) ขยายบทบาทและสร้างเครือข่ายความร่วมมือของสภาวัฒนธรรมทุกจังหวัด กับภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อขยายบทบาทสภาวัฒนธรรมทุกจังหวัด เป็นกลไกเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมที่ครอบคลุมทั้งวิถีชีวิตและสื่อทุกประเภทที่มีผลกระทบต่อการเบี่ยงเบนทางวัฒนธรรม และพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน พร้อมทั้งจัดสื่อที่เป็นภัยต่อสังคม ขยายสื่อดีเพื่อนำไปสู่การสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมอย่างเท่าทันสถานการณ์

การกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือในการผลิตและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องผนึกกำลังทุกภาคส่วน ทั้งด้านวิจัยจากภาคการศึกษา การส่งเสริมจากภาครัฐ การผลิต และการตลาดของภาคเอกชน ในที่นี้ผู้ศึกษาได้นำเสนอวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานตามแนวนโยบายรัฐบาลซึ่งมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ประกอบด้วย กระทรวงวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร และสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้ (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร, 2556: 24)

5.4.1 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์กระทรวงวัฒนธรรม

1) วิสัยทัศน์กระทรวงวัฒนธรรม คือ “เป็นองค์กรหลักในการสร้างความภาคภูมิใจในความเป็นไทย ปลูกฝังค่านิยมอันดีงาม บนพื้นฐานคุณธรรม นำสังคมอยู่เย็นเป็นสุข”

2) ยุทธศาสตร์กระทรวงวัฒนธรรม มี 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) รักษาสืบต่อวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรม
ท้องถิ่นให้คงอยู่อย่างมั่นคง

(2) สร้างค่านิยม จิตสำนึก และภูมิปัญญาคนไทย

(3) นำทุนทางวัฒนธรรมของประเทศมาสร้างคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ

(4) การบริหารจัดการองค์ความรู้ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

5.4.2 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์จังหวัดสมุทรสาคร

1) วิสัยทัศน์จังหวัดสมุทรสาคร คือ “เมืองฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและพัฒนาการผลิตสู่มาตรฐานสากล”

2) ยุทธศาสตร์จังหวัดสมุทรสาคร มี 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) พัฒนาอุตสาหกรรมการประมง การเกษตร และกิจการต่อเนื่องให้มีมาตรฐานสากล

(2) การเป็นครัวของโลกด้านอาหารทะเลและการเกษตร

(3) ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและวัฒนธรรม

(4) การพัฒนาสภาพแวดล้อมให้เป็นเมืองน่าอยู่อาศัย

(5) พัฒนาสังคมให้เป็นเมืองอยู่ดีมีสุข

5.4.3 วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1) วิสัยทัศน์สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร คือ “บริหารจัดการงานวัฒนธรรม เพื่อสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข”

2) ยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มี 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

(1) อนุรักษ์ สืบทอดวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ให้คงอยู่

(2) ปลุกจิตสำนึก ความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่พึงงามให้กับสังคม

(3) นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์

(4) บริหารจัดการงานวัฒนธรรม

6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2546) ได้ทำการศึกษาเรื่องการบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พนักงานเทศบาลและผู้นำชุมชน จำนวน 6 คน ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษากระบวนการในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารของเทศบาลตำบลบ้านฉาง

ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล เทศบาลตำบลบ้านฉาง ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกันพบว่า ยังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉางพบว่า เทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนา และในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่างๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมาพบว่า มีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ดังนั้น จึงเสนอให้ผู้บริหารของเทศบาลเร่งปรับโครงสร้างและระบบงานต่างๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรมที่ว่า การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับ เหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานของเทศบาลมาบังคับใช้ให้เป็นมาตรฐานเพื่อ เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2547) ได้เขียนบทความเรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ: กระแสของการบริหารสมัยใหม่ ในวารสารการจัดการสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 26 ว่า การบริหารยุทธศาสตร์จะทำให้องค์การภาครัฐมียุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ชี้ทิศทางของการบริหารองค์การในระยะยาวได้อย่างชัดเจน โดยทุกยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดขึ้นมาจะถูกใช้เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญมากเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่องค์การได้กำหนดไว้ โดยองค์การที่มีการนำแนวคิดของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ จะทำให้มีการประสานแผนต่างๆ ในองค์การให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน จะทำให้เกิดการระดมสรรพกำลังของหน่วยงานต่างๆ และทรัพยากรต่างๆ ในองค์การตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น ซึ่งในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติหรือการนำแต่ละยุทธศาสตร์ไปปฏิบัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ

ยุทธศาสตร์ให้เห็นอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจะต้องมีการแปลงยุทธศาสตร์ทั้งหมดขององค์การออกมาเป็นแผนงาน โครงการที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนโดยจัดทำออกมาเป็นแผนดำเนินงานประจำปี อีกทั้งจะต้องมีการติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์หรือแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ถูกนำไปใช้อย่างสม่ำเสมอด้วย ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐให้เกิดขึ้น

ภักดี ศรีเมือง (2548) ได้ศึกษาการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาทางด้านอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านการมีส่วนร่วมด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่า และด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ ตามลำดับประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า และด้านนิติธรรมมาบริหารแตกต่างกัน และประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกันมีความเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม ด้านความรับผิดชอบ ด้านความคุ้มค่าด้านความโปร่งใสตรวจสอบได้ และด้านนิติธรรมมาบริหาร แตกต่างกัน

รัตติกรณ์ สุขดี (2551) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 ผลการศึกษาพบว่าการปฏิบัติงานในการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนตามขอบข่ายงานด้านงบประมาณ ได้แก่ ด้านการจัดทำและเสนอของบประมาณด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน ด้านการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ด้านการบริหารการเงิน ด้านการบริหารบัญชี และด้านการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ มีสภาพการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากทุกด้าน โดยพบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อการบริหารงานตามหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักความโปร่งใสมากกว่าหลักอื่นๆ สภาพปัญหาสำคัญที่พบ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้า ความไม่พึงพอใจในการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาการบริหารงบประมาณไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน ปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มค่า และการใช้จ่ายงบประมาณ ปัญหาด้านการขาดความพร้อมในการระดมทรัพยากร และปัญหาด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการ

บริหารงบประมาณ สำหรับข้อเสนอแนะสำคัญได้แก่ ควรมีการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพของโรงเรียน การใช้จ่ายงบประมาณควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า มีกระบวนการตรวจสอบประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และรัฐควรสนับสนุนส่งเสริมให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะมาปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนเกิดประสิทธิภาพให้มากที่สุด

อลงกรณ์ ศรีวระมย์ (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาผลการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร รวมถึงเพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบมีจุดสนใจเฉพาะ (Focus Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) สำหรับประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล คณะกรรมการชุมชน และประชาชนในเขตเทศบาลของเทศบาลเมืองยโสธร และเทศบาลตำบลกุดชุมพพัฒน์ รวมจำนวน 24 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร ประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (2) ปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์กร (3) ปัจจัยด้านผู้มีส่วนได้เสีย

การบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมืองยโสธรและเทศบาลตำบลกุดชุมพพัฒน์ ในช่วงระยะเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2550 - 2552) ต่างก็มีประสิทธิผลด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลที่มีลักษณะใกล้เคียงและคล้ายคลึงกัน โดยที่จำนวนโครงการที่ดำเนินการและประสบผลสำเร็จนั้นจะมีอัตราที่เพิ่มสูงโดยเฉลี่ยในแต่ละปี และยังพบว่าประชาชนในเขตเทศบาลทั้งสองแห่งนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนและบริหารงานเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ และได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สุนทรา พลไตร (2553) ได้ศึกษาเรื่อง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิติธรรม เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งผลการศึกษาได้ข้อมูล 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิติธรรม (3) ความเหมาะสมในบริบทสังคมไทย และ (4) แนวทางที่ควรแก้ไขในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 สามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ในแง่ของตัวบทกฎหมาย กฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นความผิดและมีบทลงโทษไว้ รวมถึงให้ความเป็นธรรมทั้งผู้ที่บังคับใช้กฎหมาย และถูกบังคับโดยกฎหมาย ในแง่ของคน/มนุษย์ คนทุกคนชั้นผู้ที่บังคับใช้กฎหมายและผู้ถูกบังคับตามกฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันจะต้องไม่ลงโทษหากผู้กระทำไม่ละเมิดต่อกฎหมายอันบัญญัติไว้เป็นความผิด และต้องได้รับความเป็นธรรมส่วนบุคคล (Individual Interest) รวมทั้งความเป็นธรรมต่อส่วนรวม (Public Interest) ในแง่ของกระบวนการต้องบริหารกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจะต้องมีศาลมาตัดสินคดี ต้องมีความเท่าเทียมกันเมื่อต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการยุติธรรมต้องใช้อย่างเป็นธรรม

(2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิติธรรม กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นที่หลากหลายทั้งเป็นไปตามหลักนิติธรรม และขัดกับหลักนิติธรรม โดยกลุ่มแรก เห็นว่าเหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบันของโลกแต่ควรให้ความสำคัญสำคัญกับการบริหารกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ส่วนกลุ่มหลังเห็นว่ามีความตราที่ขัดกับหลักนิติธรรม เช่นมาตราที่ 21 และมาตราที่ 23

(3) กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้บริบทสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลง ภัยความมั่นคงมีรูปแบบหลากหลาย นับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อน จึงมีความเหมาะสมที่จะนำกฎหมายลักษณะนี้มาบังคับใช้เพื่อเป็นการมาควบคุม กำกับ ระวัง ป้องกัน ยับยั้งเหตุจากภัยความมั่นคงให้เกิดความสงบสุขขึ้นในบ้านเมือง

(4) แนวทางที่ควรแก้ไขในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเนื้อหาเพื่อหาจุดบกพร่องของกฎหมายเพื่อจะได้นำมาซึ่งการแก้ไข การปรับโครงสร้างคณะกรรมการ การมอบอำนาจ ผอ.รมน. การเพิ่มความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายกับผู้ถูกบังคับโดยกฎหมายกรณีผู้บังคับใช้กฎหมาย และกฎหมายควรมีสภาพบังคับในตัว

ปรียาพร ศิรวาณิชย์ (2554) ได้ศึกษาเรื่อง หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผลการศึกษาพบว่า หากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ศาลอาจพิจารณาหลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้นสำหรับผู้ที่ทำความคิดที่ไม่ร้ายแรง โดยศาลอาจรอการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด และตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นอาจเป็นผู้นำชุมชน ซึ่งไม่มีความรู้ทางกฎหมายจึงไม่สามารถตอบสนองการรับรองสิทธิทางกระบวนการยุติธรรมได้ นอกจากนี้การไม่มีทนายความเข้ามาช่วยเหลือให้คำปรึกษากฎหมายอาจเป็นการละสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามหลักนิติธรรม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ควรได้รับการดำเนินการตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาอาจขัดต่อหลักนิติธรรม หากไม่มีรูปแบบที่คุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ แก่ผู้กรณีในการที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยไว้ ดังนี้

1. รูปแบบและวิธีการวิจัย
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. รูปแบบและวิธีการวิจัย

รูปแบบการศึกษา เรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษา 2 วิธี คือ วิธีการศึกษาค้นคว้าเอกสาร และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) วิธีการศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าเอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย หนังสือ บทความ คำบรรยายและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ซึ่งใช้แบบคำถามกึ่งโครงสร้างที่ไม่กำหนดรูปแบบมาตรฐาน (Unstructured Interview) ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Laws) และให้ผู้ได้รับการสัมภาษณ์ระบุปัญหา อุปสรรค ได้คัดเลือกตัวอย่างในการให้สัมภาษณ์แบบเจาะจง ตำแหน่งคือ ผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม (รักษาราชการแทนวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร) (1 คน) หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป (1 คน) และนักวิชาการวัฒนธรรมระดับชำนาญการ

(3 คน) รวมทั้งให้ผู้ตอบสัมภาษณ์ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร พร้อมกับระบุปัญหาและแนวทางการพัฒนา ซึ่งผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์และสรุปผลประกอบการศึกษาต่อไป

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ประชากรของการวิจัยในครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและข้าราชการสังกัดสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 14 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีหน้าที่ความรับผิดชอบในกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน รวมทั้งการสนับสนุนการบริหารงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้หน่วยงานสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม (1 คน) หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป (1 คน) และนักวิชาการวัฒนธรรมระดับชำนาญการ (3 คน)

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสัมภาษณ์ ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นทางการที่มีลักษณะกึ่งโครงสร้าง (Unstructured Interview) และการศึกษาจากข้อมูลที่มีผู้บันทึกไว้แล้ว โดยลักษณะข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมโดยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างหรือแบบสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Structured Interview or Formal Interview) จากการแสดงความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพการบริหารยุทธศาสตร์ การระบุปัญหาและอุปสรรคในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งแนวทางปรับปรุงการพัฒนาต่อไปในอนาคต

3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ เอกสารทางวิชาการต่างๆ และสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการศึกษาข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้ว

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามขั้นตอน ดังนี้

- 4.1 การค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากแหล่งข้อมูล หนังสือ วารสาร บทความ เอกสารประกอบการเรียน เอกสารทางวิชาการ รายงานผลการดำเนินงาน จากส่วนราชการ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาอย่างมีทิศทาง
- 4.2 ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายตามกรอบและประเด็นที่กำหนด
- 4.3 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และประมวลผล

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษานี้ เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยผู้ศึกษาได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้ามาจัดทำให้เป็นระบบ หาความหมายองค์ประกอบ เชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปสู่ความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา รูปแบบในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนั้นมีหลายรูปแบบ เมื่อผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแล้ว จะต้องนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์แต่ละรายมาทำเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปร่วมกัน โดยเชื่อมโยงกับการศึกษาเอกสารต่าง ๆ

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลหลายลักษณะเพื่อให้ได้ภาพที่ชัดเจนมากที่สุด ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพผู้ศึกษามีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถกล่าวโดยสรุปได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ ดังนี้

5.1 ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยนำคำสัมภาษณ์หรือบันทึกการสัมภาษณ์จากผู้ถูกสัมภาษณ์มาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละบุคคล และจัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล

5.2 นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่จัดลำดับความสำคัญแล้ว นำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลทางเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะทราบถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล

5.3 นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และจากการศึกษาเอกสารต่างๆ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูล แสดงความสำคัญของข้อมูลและเขียนรายงานข้อมูลที่ได้จากการศึกษาโดย มีรายละเอียดและอ้างอิงโดยตรงเกี่ยวกับที่มาของข้อมูล

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร” ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากการค้นคว้าเอกสาร(Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview) โดยใช้ลักษณะการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และใช้แบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป และนักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ รวมทั้งให้ผู้ตอบสัมภาษณ์ได้แสดงความเห็น ข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค แนวทางการแก้ไขในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Laws) โดยสามารถนำเสนอผลการศึกษาโดยลำดับดังนี้

1. สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
2. ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ตอนที่ 1 สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

การบริหารยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องใช้หลักนิติธรรม เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ควบคุมไม่ให้ผู้ที่ไม่ได้รับอำนาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งอาจทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ไม่บรรลุวิสัยทัศน์ ดังนั้น ในการศึกษาสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ศึกษาขอเสนอหลักนิติธรรมโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐให้เกิดความเป็นธรรม (Equity) และเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยแยกออกเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

1. การกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
2. กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม
4. การวิเคราะห์หลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม
5. กรณีตัวอย่างของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ

ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

การกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

การดำเนินนโยบายของกระทรวงวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้นำนโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (นโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559) มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งได้กำหนดประเด็นไว้ดังนี้

1. นโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

- 1.1 เร่งดำเนินการให้ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม มีบทบาทนำในการร่วมเทิดทูนสถาบันหลักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
- 1.2 อุปถัมภ์ ค้ำครอง และทำนุบำรุงศาสนา ส่งเสริมการปรับปรุงองค์กรและกลไกที่รับผิดชอบด้านศาสนา
- 1.3 อนุรักษ์ ทำนุบำรุง และบูรณปฏิสังขรณ์แหล่งศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุที่เป็นเอกลักษณ์และมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์
- 1.4 สร้างสรรค์อารยธรรมที่ดึงามวิถีชีวิตและสังคมคุณภาพ
- 1.5 นำทุนทางวัฒนธรรมของประเทศมาสร้างคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ
- 1.6 พัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและการนันทนาการ
- 1.7 ขยายบทบาทและสร้างเครือข่ายความร่วมมือของสภาวัฒนธรรมทุกจังหวัดกับภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

เป็นแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ที่ให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และ “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติ ภายใต้วิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งได้กำหนดพันธกิจ ดังนี้

2.1 สร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ ทุกคนมีความมั่นคงในชีวิต ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทุกภาคส่วนได้รับการเสริมพลังให้สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม

2.2 พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีคุณธรรม เรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและการดำรงชีวิตอย่างเหมาะสมในแต่ละช่วงวัย สถาบันทางสังคมและชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปรับตัวรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง

2.3 พัฒนารฐานการผลิตและบริการให้เข้มแข็งและมีคุณภาพบนฐานความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และภูมิปัญญา สร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

2.4 สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3. แนวนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม (นายสนธยา คุณปลื้ม) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557

เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559) จึงได้กำหนดประเด็นนโยบาย หรือแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 4 ข้อ ดังนี้

3.1 บูรณาการความร่วมมือและส่งเสริมสนับสนุนบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการสืบค้นรากวัฒนธรรม นำสู่การสืบสาน ต่อยอดเพื่อการอนุรักษ์ การศึกษา การท่องเที่ยว และการสร้างสรรค์

3.2 ผลักดันการนำทุนทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของประเทศบนฐานวัฒนธรรม ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมวัฒนธรรม สร้างสรรค์แบบครบวงจร

3.3 พัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมสู่ประชาสังคมอาเซียน รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาภาพลักษณ์ไทยสู่สากล

3.4 สนับสนุนการนำมิติและความหลากหลายทางศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มาใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนใน จังหวัดชายแดนภาคใต้

4. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อให้การดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงาน ตลอดจนช่วยให้บรรลุเป้าหมายตามปัจจัยที่จะทำให้เกิดความสำเร็จตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ของ หน่วยงาน (Key Success Factors: KSF) (นางนภาพรรณ จิตต์กระจ่าง, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2557)

ในการเขียนแผนปฏิบัติการของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจะต้องทำให้ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้มีแนวทางใน การดำเนินงานอย่างชัดเจน ถูกต้องตามรูปแบบ ไม่ซ้ำซ้อนกับงานประจำที่ปฏิบัติอยู่ และสามารถ ตรวจสอบได้ ดังนั้น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจะต้องระบุ ตารางกิจกรรมการปฏิบัติงาน (Gantt Chart) ให้สำเร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพจากการดำเนินงานดังกล่าว (นางอลินดา กิตติทรงภพ, สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2557)

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครได้นำหลักนิติธรรมเข้ามาใช้ในการ จัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำนักนโยบายและ ยุทธศาสตร์ กระทรวงวัฒนธรรม ได้จัดทำคู่มือการแปลงนโยบายไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้น เพื่อให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป โดยมีรายละเอียด ขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

4.1 จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านวัฒนธรรม ที่ ปริญญาผู้ตรวจราชการภาคสังคมและภาคประชาชน วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ผู้อำนวยการ กลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม นักวิชาการวัฒนธรรมที่ได้รับมอบหมาย และ ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งแผนปฏิบัติการขององค์กรจะเป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลให้เห็นถึงกิจกรรมต่างๆ พร้อมทั้งระยะเวลาดำเนินการที่องค์กรใช้เป็นตัวขับเคลื่อนและผลักดันให้นโยบายที่กำหนดไว้ เกิดผลในทางปฏิบัติ แผนปฏิบัติการที่ชัดเจน จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการ ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีคณะผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน

4.2 ร่วมกันทำงานเป็นทีมเพื่อศึกษา วิเคราะห์ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ กระทรวงยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งในการเขียนแผนปฏิบัติการจะต้องทำให้สอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวง และยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้มีแนวทางในการดำเนินงานอย่าง ชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

4.3 ร่วมกันวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นการพิจารณาวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กร โดยพิจารณาจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats)

4.4 กำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ขององค์กรให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับของรัฐบาล กระทรวง และจังหวัด หลังจากศึกษาวิเคราะห์ นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวง ยุทธศาสตร์จังหวัด ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมโดยใช้เทคนิค SWOT Analysis แล้วนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ประกอบในการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และกำหนดวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.5 จัดทำแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ขององค์กร เมื่อองค์กรได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนแล้ว หลังจากนั้น นำมาเป็นข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อผลักดันไปสู่การปฏิบัติ โดยที่การเขียนโครงการนั้นจะประกอบไปด้วยข้อมูลที่สำคัญๆ ที่ต้องระบุไว้เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการได้

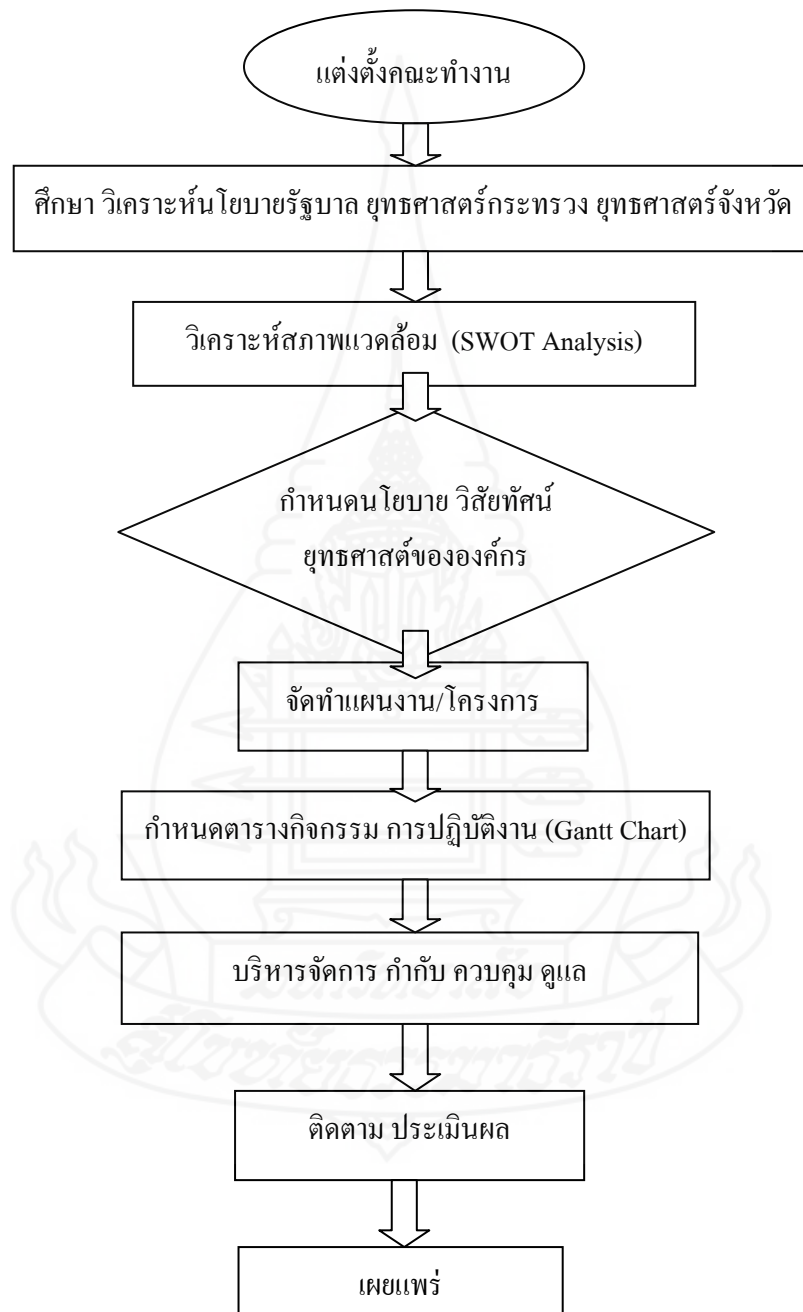
4.6 กำหนดตารางกิจกรรมการปฏิบัติงาน (Gantt Chart) ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับ รายละเอียดกิจกรรม งบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ ระยะเวลา ผู้รับผิดชอบ และหมายเหตุ (ในกรณีต้องการเพิ่มเติมข้อมูลที่จำเป็น เช่น ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ) แผนงาน/โครงการในแต่ละเรื่อง จะประกอบด้วย กิจกรรมต่างๆที่แสดงให้เห็นขั้นตอนการดำเนินงาน ให้นำขั้นตอนการดำเนินงานเหล่านั้นมากำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน (Gantt Chart)

4.7 บริหารจัดการ กำกับ ควบคุม ดูแล การดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการให้เป็นไปตามตารางกิจกรรมการปฏิบัติงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตารางกิจกรรมการปฏิบัติงานจะสะท้อนภาพการไหลของงาน และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น งบประมาณ ทรัพยากรฯลฯ ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ กำกับ ควบคุม ดูแล การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามตารางกิจกรรมการปฏิบัติงาน

4.8 ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน ระหว่างดำเนินการ และเมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อให้ทราบปัญหา อุปสรรค การดำเนินงาน ตลอดจนประเมินความสำเร็จของงาน หน่วยงานเจ้าของโครงการ ควรมีการติดตามประเมินผล การดำเนินงานให้เป็นไปตามตารางกิจกรรมการปฏิบัติงานนั้นๆ

4.9 จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน พร้อมปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นตามตารางกิจกรรมการปฏิบัติงานจนถึงขั้นติดตามประเมินผลแล้ว ควรจัดทำเป็นเอกสารรายงาน สรุปผลการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่างๆ

4.10 เผยแพร่หรือนำเสนอผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุง การดำเนินงานในอนาคตต่อไป นำเอกสาร รายงานสรุปผลการดำเนินงาน นำเสนอผู้บริหารและเผยแพร่ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (2557: 5)

ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความสำคัญแก่การให้หลักประกันขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะของรัฐภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ การมีสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และประชาชนมีความสุข โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และความต้องการของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สรุปได้ดังนี้

1. อุปถัมภ์ ค้ำครอง และทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่นๆ เพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจ และนำหลักธรรมของศาสนา มาใช้ในการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และพัฒนาคุณภาพชีวิต

2. ฟื้นฟู และสืบสานคุณค่าความหลากหลายของศิลปะและวัฒนธรรมไทย ทั้งที่เป็นวิถีชีวิต ประเพณี ค่านิยมที่ดีงาม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการดูแลรักษาแหล่งอุทยานประวัติศาสตร์ โบราณสถาน พิพิธภัณฑสถานต่างๆ เพื่อการศึกษาเรียนรู้ และการใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตบนพื้นฐานความรู้ และความเป็นไทย รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาแหล่งประวัติศาสตร์ และโบราณสถานให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมระดับโลก ควบคู่ไปกับการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนให้มากขึ้น

3. พัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและการนันทนาการ เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนไทยเกิดการเรียนรู้ที่ถูกต้อง ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ มีคุณธรรมเอื้ออาทรต่อผู้อื่น และเกิดการเรียนรู้ศิลปะอย่างสร้างสรรค์ เข้าใจถึงคุณค่า ซาบซึ้งในความสุนทรีย์ของศิลปะ

4. ขยายบทบาท และสร้างเครือข่ายความร่วมมือของสภาวัฒนธรรมทุกจังหวัด กับภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน เพื่อขยายบทบาทสภาวัฒนธรรมทุกจังหวัด เป็นกลไกเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมที่ครอบคลุมทั้งวิถีชีวิตและสื่อทุกประเภทที่มีผลกระทบต่อการเบี่ยงเบนทางวัฒนธรรม และพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน พร้อมทั้งจัดสื่อที่เป็นภัยต่อสังคม ขยายสื่อดีเพื่อนำไปสู่การสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมอย่างเท่าทันสถานการณ์

จากนโยบายทั้ง 4 ประการข้างต้น คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ประกอบกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลด้านสังคมและวัฒนธรรม และแนวคิดกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
- 2) การวางแผนยุทธศาสตร์
- 3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ
- 4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์

จึงได้จัดทำยุทธศาสตร์โดยการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ รวม 9 ขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปขั้นตอนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดไว้ในตารางที่ 4.1 ดังนี้

- (1) ขึ้นการรวบรวมข้อมูลเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
- (2) แต่งตั้งคณะกรรมการ / คณะทำงานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมจังหวัด
- (3) การวิเคราะห์ศักยภาพในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัด
- (4) การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการดำเนินงานวัฒนธรรม
- (5) การกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานวัฒนธรรม
- (6) กำหนดกลุ่มผลงานหลักเชิงบูรณาการ (Key Result Area: KRA)
- (7) การกำหนดผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)
- (8) การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI)
- (9) การจัดทำแผนงาน / โครงการ / กิจกรรม



ตารางที่ 4.1 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด

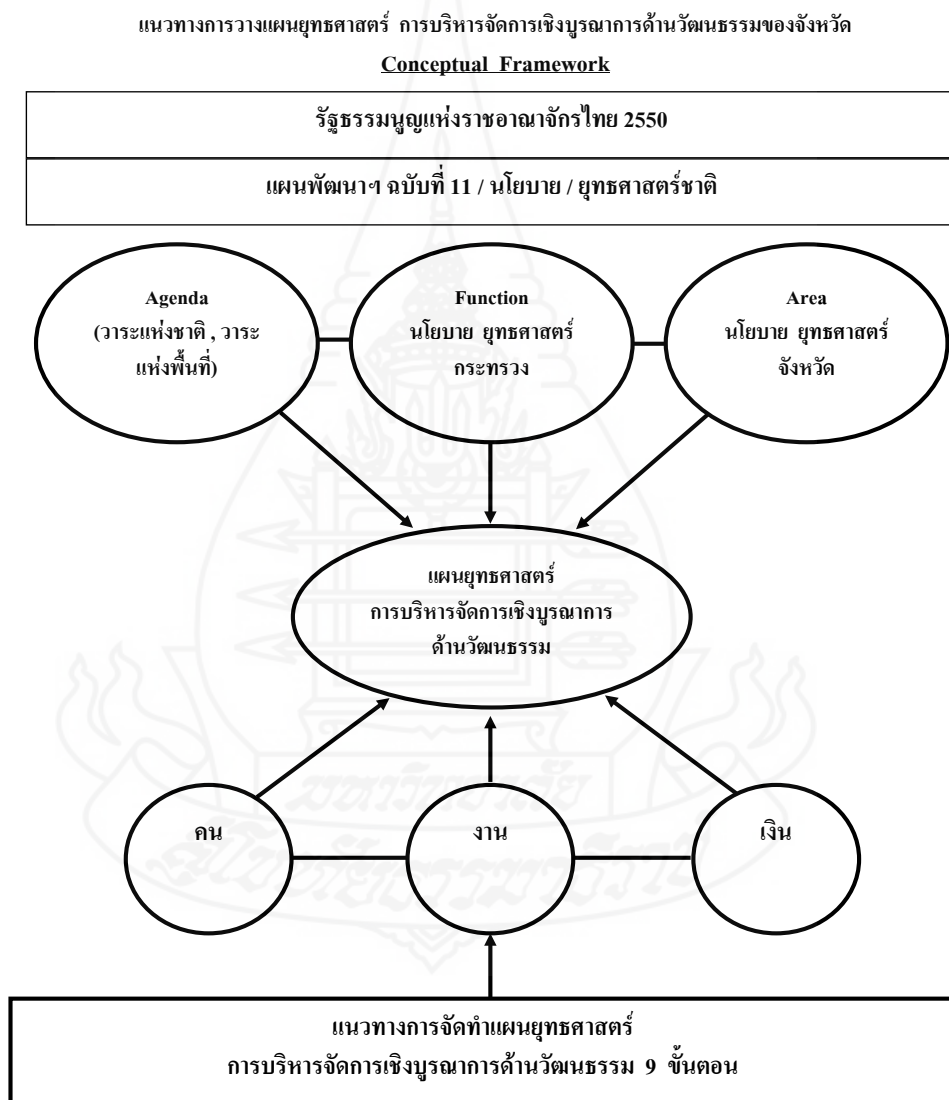
กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ (4 ขั้นตอน)	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยการบริหารจัดการ เชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรม (9 ขั้นตอน)
1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน	1. ขั้นการรวบรวมข้อมูลเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 2. แต่งตั้งคณะกรรมการ / คณะทำงานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมจังหวัด 3. การวิเคราะห์ศักยภาพในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัด
2. การวางแผนยุทธศาสตร์	4. การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการดำเนินงานวัฒนธรรม 5. การกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานวัฒนธรรม 6. การกำหนดกลุ่มผลงานหลักเชิงบูรณาการ (Key Result Area: KRA)
3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ	9. การจัดทำแผนงาน / โครงการ / กิจกรรม
4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์	7. การกำหนดผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) 8. การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI)

ที่มา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2557: 24)

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการรวบรวมข้อมูลเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์

1) ข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัดสมุทรสาคร จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลและจัดทำเป็นฐานข้อมูลให้ครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม ได้แก่ องค์กร กลุ่มเครือข่าย ลักษณะทางวัฒนธรรม ตลอดจนลักษณะของประชาชนหรือวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ เป็นต้น

2) ข้อมูลสภาพปัญหาในเชิงวัฒนธรรม/ความต้องการของจังหวัด ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง แม่นยำมากขึ้น อีกทั้งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในส่วนของมิติทางด้านความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องกำหนดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในเชิงบูรณาการ ซึ่งแนวทางการวางแผนยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัด สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 4.2



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (2557:1)

ภาพที่ 4.2 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรม

การที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จะสามารถดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้นั้น ต้องประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนในหลายๆ ด้านด้วยกัน เช่น ความสามารถในการวางแผน ยุทธศาสตร์ที่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ ความสามารถในการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่แผนปฏิบัติการ การกำกับติดตามความคืบหน้าในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการบริหารทรัพยากรและระดมสรรพกำลังเพื่อความร่วมมือในการทำงานอย่างมีเป้าหมาย หรือการทำงานภายใต้ระบบการบูรณาการเพื่อระดมความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ และเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น

แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัดก็เช่นเดียวกัน จะต้องยึดแนวทางการจัดทำที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายในการดำเนินงาน และวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ

นอกจากนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัดจะประสบความสำเร็จได้ ยังจะต้องให้ความสำคัญกับแนวความคิดการดำเนินงานแบบองค์รวม (Holistic) และแบบบูรณาการ (Integration) ทั้งในมิติของความต้องการของประชาชนในพื้นที่ นโยบาย และพื้นที่ดำเนินการ

ดังนั้น แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงวัฒนธรรม (Function) ไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านวัฒนธรรมของจังหวัด (Area) ตลอดจนปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วน และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Agenda) หรือการนำวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้เป็นวาระแห่งพื้นที่ (Area Agenda)

ขั้นตอนที่ 2 แต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมจังหวัด

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัด จะต้องยึดแนวทางการจัดทำที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายในการดำเนินงาน และวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานจะต้องพิจารณาบุคคลทั้งในมิติ

ของความรู้ ความสามารถ และในมิติของความครอบคลุมในทุกภาคส่วนของจังหวัดทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในทุกๆ ภาคี เพื่อร่วมกันเป็นคณะกรรมการหรือคณะทำงาน จึงจะทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัด

การใช้เทคนิควิเคราะห์ตามแนวทาง SWOT Analysis หรือการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) อุปสรรค/ข้อจำกัด (Threats) เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมของจังหวัด เป็นเทคนิคการระดมความคิดเห็นร่วมกันในการค้นหาแนวทางที่เหมาะสมที่จะแก้ไขหรือพัฒนาจังหวัด โดยคณะทำงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย มีเหตุผล ใช้ข้อเท็จจริงเป็นหลัก และยอมรับมติส่วนใหญ่ของกลุ่ม

การวิเคราะห์ศักยภาพในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัด โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis ซึ่งจะครอบคลุมปัจจัยสภาพแวดล้อมใน 2 ลักษณะ คือ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) และ 2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) หมายถึง ปัจจัยที่อยู่ภายในจังหวัดโดยตรง แบ่งออกเป็น

จุดแข็ง (S หรือ Strengths) หมายถึง ศักยภาพของจังหวัด เป็นข้อดีที่จังหวัดมีอยู่ เป็นสิ่งที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อการทำงานของจังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ได้แก่

- (1) ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และความหลากหลายทางชาติพันธุ์
- (2) มีโบราณสถาน ประวัติศาสตร์และเรื่องเล่าที่ยาวนาน
- (3) ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมศิลปหัตถกรรม ภูมิปัญญาทางด้านอาหารและการเกษตร
- (4) การละเล่นทางวัฒนธรรมที่แสดงความเป็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และ

ประเพณีที่สำคัญของจังหวัด

(5) มีสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและสิ่งปลูกสร้าง ที่ได้รับการสนับสนุนส่งเสริม และทำนุบำรุงจากพระบรมวงศานุวงศ์

(6) สุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทยอยู่ที่ตำบลท่าฉลอม

(7) เป็นศูนย์กลางการค้าอาหารทะเลของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลขนาดใหญ่

(8) เส้นทางหลักในการคมนาคมมีความสะดวกและอยู่ติดกับกรุงเทพมหานคร

(9) มีสถาบันการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา

จุดอ่อน (W หรือ Weaknesses) หมายถึง ข้อด้อยหรือข้อเสียที่มีอยู่ภายในจังหวัด เป็นปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของจังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ได้แก่

(1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทำให้เกิดปัญหาความหนาแน่นของประชากรและมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม

(2) แรงงานต่างด้าวจำนวนมากมาแย่งใช้ทรัพยากร และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม

(3) การเคลื่อนย้าย/ขนส่งอาหารทะเลทำให้ถนนลื่น และเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญกับงานวัฒนธรรม ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนในเรื่องการสืบสานงานด้านศิลปะ วัฒนธรรม

(5) บุคลากรสำนักวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครไม่ใช่คนในพื้นที่และมีการย้ายบ่อยครั้ง

(6) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวนน้อยและขาดความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่ไม่สอดคล้องกัน

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) หมายถึง ปัจจัย สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมภายนอกของจังหวัดที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานของจังหวัด แบ่งออกเป็น

โอกาส (O หรือ Opportunities) หมายถึง ปัจจัย สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้การทำงานของจังหวัดประสบความสำเร็จ เป็นปัจจัยด้านบวกที่มีต่อจังหวัด ทั้งด้านนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อการทำงานของจังหวัด ภาวะเศรษฐกิจที่ดี กระแสความต้องการของประชาคมโลกในการตื่นตัวต่อการอนุรักษ์วัฒนธรรม ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมมากขึ้น ดังนี้

(1) นโยบายของกระทรวงวัฒนธรรมมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(2) จุดมุ่งหมายของนโยบายรัฐบาลประการที่สาม เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 อย่างสมบูรณ์ โดยสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และการเมืองและความมั่นคง

(3) ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากสถาบันพระมหากษัตริย์ในการริเริ่มโครงการต้นแบบและโครงการนำร่อง

(4) จังหวัดสมุทรสาครมีพื้นที่ติดกับทะเลอ่าวไทยและอยู่ใกล้กรุงเทพมหานครทำให้มีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การศึกษา การสาธารณสุข และการขนส่ง ที่มีคุณภาพ

อุปสรรค/ข้อจำกัด (T หรือ Threats) หมายถึง ปัจจัย สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อม ที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง หรือไม่เอื้อต่อการทำงานของจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย เป็น ปัจจัยด้านลบต่อจังหวัด ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ได้แก่

- (1) การเปลี่ยนผู้บริหารของกระทรวงวัฒนธรรมบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง
- (2) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงวัฒนธรรมน้อย
- (3) สถานการณ์การเมืองที่ไม่สงบ ประชาชนแตกความสามัคคี
- (4) การหลั่งไหลของวัฒนธรรมต่างชาติที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความเบี่ยงเบนทางวัฒนธรรม
- (5) สภาพภูมิอากาศและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ทำให้การดำเนินวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นเปลี่ยนไป
- (6) มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทำให้ประชากรหนาแน่น แย่งกันใช้ทรัพยากรและการบริการสาธารณะ
- (7) การใช้เทคโนโลยีและการบริโภคสื่อที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น เด็กติดเกม เป็นต้น

เนื่องจากปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านภายในและภายนอกของจังหวัด อาจจะมีมากจากการระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ประชุมระดมความคิดจึงต้องลงมติว่า ปัจจัยใดบ้างที่จะนำมาพิจารณาที่คิดว่ามีค่ามากหรือน้อย มีความเป็นไปได้สูงหรือไม่ ที่จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินงานของจังหวัด แล้วสรุปปัจจัยที่จะนำมาสร้างยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดในมิติทางวัฒนธรรมต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงาน วัฒนธรรม

การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัดในภาพรวม นอกจากจะต้องนำเอานโยบายรัฐบาลด้านวัฒนธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงวัฒนธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด รวมทั้งสภาพปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่มาพิจารณาร่วมกันแล้ว ยังจะต้องนำเอาข้อมูลจากการทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกข้างต้น เข้ามาเป็นข้อมูลหลักเพื่อประกอบการพิจารณา

โดยคณะกรรมการหรือคณะทำงานจะต้องร่วมกันระดมสมอง ระดมความคิด เป็นเทคนิคของการทำงานแบบมีส่วนร่วมเพื่อหาฉันทมติ ความเต็มใจ และความชอบธรรมในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ

1) จัดทำวิสัยทัศน์ (Vision) คือ การกำหนดสภาพการณ์ด้านวัฒนธรรมของจังหวัดที่ต้องการจะเป็น หรือต้องการให้เกิดในอนาคต โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงทิศทางและจุดยืนที่ต้องการ เป็นข้อความที่ผูกมัดความรู้สึกของคนในจังหวัดร่วมกันที่จะตระหนักถึงเป้าหมายสุดท้ายดังกล่าวหรืออีกนัยหนึ่ง วิสัยทัศน์คือ คำตอบล่วงหน้าของคำถามที่ว่า “จังหวัดต้องการเห็นวัฒนธรรมของจังหวัดเป็นอย่างไรในอนาคต” การจัดทำวิสัยทัศน์ จะต้องมีการนำนโยบายรัฐบาล ด้านวัฒนธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงวัฒนธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด รวมทั้งสภาพปัญหาความจำเป็นเร่งด่วนของชาติ หรือพื้นที่มาพิจารณาร่วมกัน

วิสัยทัศน์การดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัดจึงเป็นจุดตัวเชื่อมแรกที่สำคัญในการตอบสนองต่อทั้ง 3 มิติที่ว่านี้ คือ Agenda Function และ Area ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “บริหารจัดการงานวัฒนธรรม เพื่อสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข”

2) การกำหนดพันธกิจ (Missions) คือ การกำหนดสิ่งที่จังหวัดจะต้องกระทำเพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ โดยการกำหนดพันธกิจนอกจากจะต้องตอบสนองต่อวิสัยทัศน์แล้ว ยังจะต้องครอบคลุมภารกิจของจังหวัดในทุกภาคส่วน เป็นการทบทวนภารกิจเดิมอีกครั้งเพื่อให้บรรลุต่อวิสัยทัศน์ในเชิงบูรณาการใน 3 มิติดังกล่าว การกำหนดพันธกิจจึงเป็นการตอบคำถามว่า “ในทุกภาคส่วนของจังหวัดจะต้องร่วมกันทำอะไรบ้างในการดำเนินงานวัฒนธรรม” ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้กำหนดพันธกิจไว้ดังนี้

(1) ทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และสนองงานสำคัญของสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ให้มีการสืบทอดและพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) ปลุกฝังค่านิยมและส่งเสริมวิถีชีวิตที่ดีงาม

(3) นำมิติทางวัฒนธรรมมาเพิ่มคุณค่าและมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมอุตสาหกรรมทางวัฒนธรรม

(4) บริหารจัดการองค์ความรู้และมรดกศิลปวัฒนธรรมให้เกิดประโยชน์แก่สังคม

3) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objectives) เป็นการกำหนดทิศทางการทำงานในลำดับรองลงมาจากวิสัยทัศน์ เป็นการขยายวิสัยทัศน์ให้ชัดเจนมากขึ้น การกำหนดวัตถุประสงค์จึงต้องให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจ เป็นการกำหนดจุดหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์อาจจำแนกได้เป็นสองส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวม และวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

(1) เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมให้สอดคล้องและสนองต่อภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบายของรัฐบาล

(2) เพื่อบูรณาการมิติทางศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมกับวิถีชีวิตของประชาชน

(3) เพื่อสร้างเครือข่ายและระดมทรัพยากรในการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

(4) เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม ประสานและบูรณาการการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชน

(5) เพื่อเสริมสร้างศักดิ์ศรี ความเสมอภาค ความสมานฉันท์ และสันติสุขแก่คนทุกกลุ่ม ทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และระดับจังหวัด

4) การกำหนดเป้าหมาย (Targets) เป็นการกำหนดให้วัตถุประสงค์ข้างต้นแคบลงมาอีก เพื่อกำหนดเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานได้ เป้าหมายที่ดีควรระบุเงื่อนไขคือ ต้องการให้เสร็จเมื่อไร ระบุปริมาณคือ ต้องการจะให้เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ระบุคุณภาพคือ สภาพที่พึงปรารถนา ระบุสถานที่คือ เขตพื้นที่ครอบคลุมที่ต้องการ นอกจากนี้เป้าหมายยังต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จริง และกรณีที่เป้าหมายมากกว่าหนึ่งเป้าหมาย ถ้าเป็นไปได้ควรจัดลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้มีการกำหนดเป้าหมายหลักในการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

(1) ชำรงไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

ก) แต่ละท้องถิ่นสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนเอง

ข) มีกิจกรรมระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

(2) ประชากรโดยรวม มีคุณภาพ มีความสามารถ มีความเข้าใจในรากฐานทางวัฒนธรรมของตน และนำมาใช้ในการดำรงชีวิต

ก) ประชาชน มีจิตสำนึกและดำรงชีวิตตามรากฐานทางวัฒนธรรมของตน

ข) มีเว็บไซต์เผยแพร่ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสู่เด็ก เยาวชน และประชาชน

ค) แหล่งเรียนรู้ทางวัฒนธรรมทั้งระดับจังหวัด และชุมชนท้องถิ่น ได้รับการ

พัฒนาและส่งเสริม

(3) สังคมมีความสมานฉันท์ ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรม และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานวัฒนธรรม อยู่ร่วมในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรี

ก) ประชาชนทุกกลุ่มมีโอกาสร่วมกิจกรรมทางด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม เพื่อสร้างความสมานฉันท์ และเอื้ออาทรต่อกัน

ข) มีแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสู่ประเทศใกล้เคียง

ค) ภูมิปัญญาไทยเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

(4) สถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันชุมชน สถาบันทางศาสนา ฯลฯ มีความเข้มแข็งทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนา

ก) เกิดเครือข่ายทางวัฒนธรรมที่กระจายอยู่ในภูมิภาคต่างๆ

ข) มีระบบฐานข้อมูลทางด้านสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ สำหรับบริหารจัดการการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมและให้บริการองค์ความรู้แก่ประชาชน

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการดำเนินงานวัฒนธรรม

ยุทธศาสตร์คือวิถีในการดำเนินงานใดๆ เป็นการตอบคำถามว่า “การดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัดจะไปถึงจุดมุ่งหมายได้อย่างไร” เป็นแนวคิดหรือวิธีการที่แยกย่อยเพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ประสบความสำเร็จภายใต้ปัจจัยพื้นฐานจากการวิเคราะห์ SWOT ทั้งหมดจะมีความสัมพันธ์ในเชิงตรรกะที่เป็นกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมไว้ดังนี้

1) อนุรักษ์ สืบต่อวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ให้คงอยู่

2) ปลุกจิตสำนึก ความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับ

สังคม

3) นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์

4) บริหารจัดการงานวัฒนธรรม

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์และระบุถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การสร้างกลยุทธ์จากปัจจัยสภาพแวดล้อมดังกล่าว หลังจากที่ได้กลยุทธ์ทั้งหมดแล้ว ก็จะนำกลยุทธ์เหล่านั้นไปสู่การแปลงเป็นแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่อไป

ตารางที่ 4.2 การกำหนดกลยุทธ์ด้วยตารางโทว์ (TOWS Matrix)

ปัจจัยแวดล้อมภายใน ปัจจัยแวดล้อมภายนอก	Strengths = จุดแข็ง	Weaknesses = จุดอ่อน
	Opportunities = โอกาส	กลยุทธ์ SO (เชิงรุก) ใช้จุดแข็งฉวยโอกาสจากภายนอก ที่เปิดโอกาสให้
Threats = อุปสรรค/ภัยคุกคาม	กลยุทธ์ ST (เชิงรับ) ใช้จุดแข็งหลีกเลี่ยงหรือลดทอน อิทธิพลภาวะคุกคามจากภายนอก	กลยุทธ์ WT (เชิงพลิกแพลง) ลดความอ่อนแอภายใน และ หลีกเลี่ยงสภาวะแวดล้อมภายนอก ที่กีดขวางคุกคาม

ที่มา: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2557: 3)

จากการวิเคราะห์ SWOT ด้วยตารางโทว์ (TOWS Matrix) ดังกล่าวข้างต้น เป็นการผสมผสานกันขององค์ประกอบภายในและภายนอก ซึ่งได้อธิบายไว้ในขั้นตอนที่ 3 ทำให้เกิดกลยุทธ์ต่างๆ ที่เหมาะสมขึ้นมา ดังนี้

1) กลยุทธ์ SO หรือกลยุทธ์จุดแข็งกับโอกาส ได้แก่ กลยุทธ์ที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจะใช้ความเข้มแข็งภายในฉวยประโยชน์โอกาส ณ ภายนอกที่เปิดโอกาสให้ ดังนี้

(1) ส่งเสริมสนับสนุนชุมชน ท้องถิ่นในการรักษา สืบทอด สืบสานขนบธรรมเนียมประเพณีและสนับสนุนการจัดกิจกรรมตามวิถีขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามทางวัฒนธรรมท้องถิ่นในจังหวัด (S1, S4, O1)

(2) ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่และสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ (S2, S5, S6, O2, O3, O4)

(3) อนุรักษ์โบราณสถานจัดทำเป็นศูนย์การเรียนรู้ทางวัฒนธรรมของชุมชนและแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดสมุทรสาคร (S2, O3)

(4) สืบสานมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นให้คงอยู่อย่างยั่งยืน (S2, S3, S5, S6, O1, O2)

2) กลยุทธ์ WO หรือกลยุทธ์จุดอ่อนกับโอกาส ได้แก่ กลยุทธ์ที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจะปรับปรุงแก้ไขความอ่อนแอภายใน โดยอาศัยหรือฉายประโยชน์จากโอกาส ณ ภายนอกที่เปิดโอกาสให้ ดังนี้

(1) แสวงหาผลิตภัณฑ์และบริการที่มีความโดดเด่นและมีเนื้อหา ภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่ชัดเจน (W4, W5, O4)

(2) ส่งเสริมผลิตภัณฑ์และบริการทางวัฒนธรรมที่ได้รับการคัดเลือกให้เกิดคุณค่า/มูลค่าทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับชุมชน (W1, O1, O4)

(3) แสวงหารากวัฒนธรรม “ของดีบ้านนั้น” ประกอบด้วย ประเพณี ศิลปะ การแสดง อาหาร และผ้าทอที่โดดเด่นจากทุกท้องถิ่น (W2, O2)

3) กลยุทธ์ ST หรือกลยุทธ์จุดแข็งกับสิ่งกีดขวาง ได้แก่ กลยุทธ์ที่ใช้ความเข้มแข็งภายในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด หลีกเลี่ยงหรือลดทอนอิทธิพลของสิ่งกีดขวาง ณ ภายนอก ดังนี้

(1) หนุนรงค์ปลูกจิตสำนึกการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม และการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม (S1, S9, T4, T7)

(2) บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการขับเคลื่อนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ (S9, S10, T2, T3, T7)

(3) พัฒนาการดำเนินงานทะเบียนใบอนุญาตและการตรวจสอบประกอบกิจการฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ (S7, T1, T7)

(4) เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 (S8, S10, T1, T3)

(5) ยกย่องเชิดชูเกียรติ และส่งเสริมผู้ประกอบการร้านเกม ที่ผ่านการคัดเลือกเป็นร้านเกมสีขาว (S7, T7)

(6) ขยายโครงการครุต้นแบบมารยาทไทย ไปสู่บุคลากรในสถานศึกษา (S9, T4, T5)

4) กลยุทธ์ WT หรือกลยุทธ์จุดอ่อนกับสิ่งกีดขวาง ได้แก่ กลยุทธ์ที่ปกป้องตัวเองอย่างที่สุด คือ พยายามลดความอ่อนแอภายในให้ได้และพยายามหลีกเลี่ยงสภาวะแวดล้อมภายนอกที่กีดขวางคุกคามให้ได้มากที่สุด ดังนี้

(1) ส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากรและเครือข่ายเกี่ยวกับงานพระราชพิธีพระราชกุศล รัฐพิธีและศาสนพิธีทางพระพุทธศาสนา และประเพณีวัฒนธรรมไทย (W1, W2, W4, W5, T1, T2)

(2) เสริมสร้างความรัก ความผูกพัน ตระหนักถึงคุณค่าของรากวัฒนธรรมและ
 ภาควิชาใจในบ้านเกิดของตน ก่อให้เกิดความสุขอย่างยั่งยืน (W1, W4, T3, T5)

(3) เสริมสร้างบูรณาการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (W4, T3)

เป้าหมายของการนำปัจจัยต่างๆ มาเทียบหรือมาประกบกันนี้ก็เพื่อให้ได้แนวคิดใน
 การกำหนดกลยุทธ์ หรือยุทธวิธีที่เป็นไปได้เท่านั้น ยังมีใช้กระบวนการคัดเลือกว่ากลยุทธ์ใดดีที่สุด
 และก็มีใช้ว่ากลยุทธ์ทุกกลยุทธ์ในตารางโทว์ (TOWS Matrix) นี้จะถูกนำไปใช้ทั้งหมด ซึ่ง
 แนวทางการกำหนดกลยุทธ์จะเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครได้มีการกำหนดกลยุทธ์ (Tactic) สำหรับ
 ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม โดย
 คาดหวังว่าหากกลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ยุทธศาสตร์จะประสบความสำเร็จ ดังที่ได้แสดงไว้ใน
 ตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 การกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ประเด็นยุทธศาสตร์	กลยุทธ์
ยุทธศาสตร์ที่ 1 อนุรักษ์ สืบทอดวัฒนธรรมของชาติและความ หลากหลายทางชาติพันธุ์ให้คงอยู่	1. ส่งเสริมสนับสนุนชุมชน ท้องถิ่นในการ รักษา สืบทอด สืบสานขนบธรรมเนียม ประเพณีและสนับสนุนการจัดกิจกรรมตามวิถี ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามทาง วัฒนธรรมท้องถิ่นในจังหวัด 2. ส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจแก่นุกลากร และเครือข่ายเกี่ยวกับงานพระราชพิธี พระราชกุศล รัฐพิธีและศาสนพิธีทาง พระพุทธศาสนา และประเพณีวัฒนธรรมไทย

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	กลยุทธ์
<p><u>ยุทธศาสตร์ที่ 2</u></p> <p>ปลูกจิตสำนึก ความภาคภูมิใจในความเป็นไทย และสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. รณรงค์ปลูกจิตสำนึกการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม และการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม 2. พัฒนาการดำเนินงานทะเบียนใบอนุญาต และการตรวจสอบประกอบกิจการฯ เป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ 3. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 4. เสริมสร้างความรัก ความผูกพัน ตระหนักถึงคุณค่าของรากวัฒนธรรมและภาคภูมิใจในบ้านเกิดของตน ก่อให้เกิดความสุขอย่างยั่งยืน
<p><u>ยุทธศาสตร์ที่ 3</u></p> <p>นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ในเชิงสร้างสรรค์</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่และสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ 2. ส่งเสริมผลิตภัณฑ์และบริการทางวัฒนธรรม ที่ได้รับการคัดเลือกให้เกิดคุณค่า/มูลค่าทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับชุมชน
<p><u>ยุทธศาสตร์ที่ 4</u></p> <p>บริหารจัดการงานวัฒนธรรม</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. แสวงหารากวัฒนธรรม “ของดีบ้านฉัน” ประกอบด้วย ประเพณี ศิลปะการแสดง อาหาร และผ้าทอที่โดดเด่นจากทุกท้องถิ่น 2. เสริมสร้างบูรณาการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน 3. ขยายโครงการครูต้นแบบมรยาตไทย ไปสู่นุคลากรในสถานศึกษา

ที่มา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2557: 25)

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดกลุ่มผลงานตามหลักเชิงบูรณาการ (Key Result Area: KRA)

การจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่จะเลือกหรือกำหนดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงผลงานหลักที่จะตอบสนองให้ครอบคลุมทุกมิติ (Agenda Function Area) โดยอาจแยกออกเป็นด้านๆ ให้เห็นชัดเจน ดังนั้น การกำหนดกลุ่มผลงานตามหลักบูรณาการด้านวัฒนธรรมจังหวัด ควรยึดกรอบในการเลือกกลุ่มผลงานหลักเป็น 3 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 กลุ่มผลงานที่ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลด้านวัฒนธรรม นโยบายและยุทธศาสตร์กระทรวงวัฒนธรรม

ด้านที่ 2 กลุ่มผลงานหลักที่ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์จังหวัด

ด้านที่ 3 กลุ่มผลงานหลักที่ตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของพื้นที่ หรือวาระแห่งชาติที่แปลงมาสู่วาระแห่งพื้นที่

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นการกำหนดกลุ่มผลงานหลักเชิงบูรณาการรวมทั้งเป็นการกำหนดกิจกรรมต่างๆ และเป้าหมายในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ซึ่งแบ่งโครงการ/กิจกรรมตามหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนงบประมาณ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรมการศาสนา กรมส่งเสริมวัฒนธรรม และจังหวัดสมุทรสาคร

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดผลผลิต และผลลัพธ์

เป็นการกำหนดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ในแต่ละยุทธศาสตร์หรือกลุ่มผลงานหลักในเชิงบูรณาการ โดยระบุทั้งแบบเชิงปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จะต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่จะได้รับจากการดำเนินงาน โดยส่วนใหญ่แล้วการบริหารยุทธศาสตร์และการจัดทำโครงการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จะใช้การพิจารณาจากผลผลิตและผลลัพธ์ และการกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยทั่วไปจะมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ตามแผนปฏิบัติราชการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard) 4 ด้าน ของ โรเบิร์ต เอส แคปเพลน และ เดวิด พี.นอร์ตัน (Robert S. Kaplan & David P. Norton) มาปรับใช้เป็นเครื่องมือทางการบริหารสำหรับการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารยุทธศาสตร์ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติ

ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร ซึ่งเป็นการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานทั้งหมดในทุกๆ ระดับ ทุกๆ ด้าน ตั้งแต่วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกลุ่มผลงานหลัก

ขั้นตอนที่ 9 การจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม

การจัดทำแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินงานแบบบูรณาการ โดยนอกจากจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานให้มีความเชื่อมโยงกันแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงหลักในการบริหารจัดการเชิงบูรณาการใน 3 ด้าน คือ

1) ด้านคน โดยกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพหลักและหน่วยงานสนับสนุนอย่างชัดเจน ต้องคำนึงถึงความครอบคลุมในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชน ราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น รวมถึงเครือข่ายทางวัฒนธรรม และประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละกิจกรรม หรือแต่ละโครงการ

2) ด้านงาน ขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละโครงการและกิจกรรมจะต้องมีความชัดเจน จัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และระยะเวลาการดำเนินงานจะต้องสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ มีการทำงานแบบเครือข่าย นำไปสู่การประหยัดทรัพยากร ลดความซ้ำซ้อน มองเห็นการดำเนินกิจกรรมแบบองค์รวมและมีทิศทาง

3) ด้านเงิน เมื่อมีการกำหนดเจ้าภาพหลัก หน่วยงานสนับสนุน อีกทั้งยังมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการทำงานแบบเครือข่าย สอดประสานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทุกฝ่ายให้ความสำคัญ จึงนำไปสู่การบูรณาการงบประมาณเพื่อการดำเนินงานวัฒนธรรมในทุกๆ ด้าน โดยกำหนดให้เป็นไปตามหลักของการประหยัด ประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ของงานที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อทุกฝ่ายต่างมีส่วนร่วม และมองเห็นประโยชน์ที่จะเกิดแก่สังคมร่วมกัน การบูรณาการงบประมาณก็ย่อมจะมีความเป็นไปได้สูง และนั่นก็ย่อมหมายถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานวัฒนธรรมแบบบูรณาการของจังหวัดนั่นเอง

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยกำหนดเป็นโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ แยกตามหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ตามตารางที่ 4.4 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 การกำหนดโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรม
จังหวัดสมุทรสาคร

ยุทธศาสตร์	หน่วยงาน / โครงการ / กิจกรรม
1. อนุรักษ์ สืบทอด วัฒนธรรมของชาติและความ หลากหลายทางชาติพันธุ์ให้ คงอยู่	<p>กรมการศาสนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการลานธรรม ลานวิถีไทย - โครงการสัปดาห์ส่งเสริมพระพุทธศาสนาเนื่องในเทศกาลวันมาฆบูชา - โครงการจัดงานสัปดาห์ส่งเสริมพระพุทธศาสนาเนื่องในเทศกาลวันวิสาขบูชา - โครงการส่งเสริมการเรียนรู้งานศาสนพิธี - โครงการคัดเลือกผู้ทำคุณประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาระดับจังหวัด - โครงการจัดงานศาสนิกสัมพันธ์และจัดกิจกรรมทางศาสนาทุกศาสนา ในวันสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ - โครงการเชื่อมโยงความหลากหลายทางชาติพันธุ์และสืบสานประเพณีวัฒนธรรม - โครงการศูนย์การเรียนรู้ทางวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
2. ปลุกจิตสำนึก ความ ภาคภูมิใจในความเป็นไทย และสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับ สังคม	<p>กรมส่งเสริมวัฒนธรรม ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 <p>กรมการศาสนา</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการจัดงานรวมพลังศาสนิกชนทุกศาสนา เทิดไท้องค์ราชันเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 86 พรรษา 5 ธันวาคม 2556 จังหวัดสมุทรสาคร - โครงการส่งท้ายปีเก่าวิถีไทย ต้อนรับปีใหม่วิถีพุทธและวิถีธรรม - โครงการอุดหนุนศูนย์ศึกษาพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์	หน่วยงาน / โครงการ / กิจกรรม
2. ปลุกจิตสำนึก ความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม (ต่อ)	กรมการศาสนา (ต่อ) - โครงการประกวดสวดมนต์หมู่สรรเสริญพระรัตนตรัยทำนองสรภัญญะ - โครงการประกวดบรรยายธรรม - โครงการบรรพชาอุปสมบทพระภิกษุสามเณรและบวชศีลจาริณีภาคฤดูร้อนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี <u>สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม</u> - การสร้างค่านิยม จิตสำนึกและภูมิปัญญาคนไทยภายใต้โครงการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม - โครงการพัฒนาความร่วมมือและเชื่อมโยงด้านศิลปวัฒนธรรมกับประเทศอาเซียน
3. นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์	<u>สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม</u> - การนำทุนทางวัฒนธรรมของประเทศมาสร้างคุณค่าทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจภายใต้โครงการผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาวัฒนธรรม (OTOP วัฒนธรรม)
4. บริหารจัดการงานวัฒนธรรม	<u>สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม</u> - การพัฒนาฐานข้อมูลแหล่งเรียนรู้ทางศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมภายใต้โครงการรากวัฒนธรรม <u>กรมส่งเสริมวัฒนธรรม</u> ได้แก่ - โครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่นทางด้านวัฒนธรรมระดับจังหวัด - โครงการอบรมมารยาทไทย

ที่มา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2557: 28)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 36 บัญญัติให้กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2551 โดยสามารถแบ่งกฎหมายต่างๆ ตามส่วนราชการระดับกรมของกระทรวงวัฒนธรรมที่รับผิดชอบได้ตามตารางที่ 4.5 ดังนี้

ตารางที่ 4.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม

ชื่อส่วนราชการ	กฎหมายที่รับผิดชอบ	กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
กรมส่งเสริมวัฒนธรรม	- พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551	- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
	- พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2553	- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
กรมศิลปากร	- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504	- พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545
	- พระราชบัญญัติจดหมายเหตุนแห่งชาติ พ.ศ. 2556	- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
กรมการศาสนา	- พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. 2524	- พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
	- ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยองค์การศาสนาต่างๆ พ.ศ. 2512	- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550
	- ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยการเผยแพร่ศาสนาของผู้เผยแพร่ศาสนาชาวต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2524	
	- ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยศูนย์อบรมศาสนาอิสลามและจริยธรรมประจำมัสยิด พ.ศ. 2551	
สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย	- พระราชบัญญัติส่งเสริมศิลปร่วมสมัย พ.ศ. 2551	

ที่มา: สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2557)

เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องนั้น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจะเป็นผู้รับชอบหรือดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว กฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้นำมาใช้ในการปฏิบัติงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายและการมอบอำนาจของผู้บริหารให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมายนั้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาขอนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในการดำเนินงานและการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด รวมทั้งเป็นการให้บริการประชาชนในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.

2504

1.1 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการควบคุม โบราณสถาน โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ รวมทั้งการประกาศขึ้นทะเบียนจากอธิบดีกรมศิลปากร การขออนุญาตทำการค้าและการขออนุญาตนำออกราชอาณาจักร

1.2 การออกหนังสืออนุญาตและการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งต้องกระทำตามพระราชบัญญัตินี้

1.3 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

1.4 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

2.1 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ ควบคุม สถานประกอบกิจการ การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการภาพยนตร์ และการประกอบกิจการวีดิทัศน์ รวมทั้งการแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

2.2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นหรือออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

2.3 ให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ และให้สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ

2.4 ให้กรมส่งเสริมวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

2.5 การจัดตั้งหรือประกอบกิจการ โรงภาพยนตร์ ร้านวีดิทัศน์ หรือประกอบกิจการให้เช่าแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทน จะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งใบอนุญาตนั้นให้ออกสำหรับร้านวีดิทัศน์แต่ละแห่ง

2.6 นายทะเบียน หมายถึง นายทะเบียนประจำจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และคำว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

2.7 การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.8 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน การออกกฎกระทรวงจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารหรือสถานที่ตั้งของร้านวีดิทัศน์ด้วยก็ได้

2.9 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

3. พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553

3.1 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานวัฒนธรรม ประกอบด้วย คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สภาวัฒนธรรม กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม และการยกย่องเชิดชูเกียรติ

3.2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3.3 ให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

3.4 ให้อธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นอำนาจของอธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งในการดำเนินงานต่างๆ ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เป็นเพียงผู้ประสานงานเฉพาะในส่วนพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ด้วยตนเองประกอบกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจังหวัดสมุทรสาครอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักศิลปากรที่ 1 ราชบุรี กรมศิลปากร

สำหรับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ รวมถึงการดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้เป็นอำนาจของนายทะเบียน ซึ่งในส่วนภูมิภาคนายทะเบียนประจำจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาการอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมาย รวมทั้งการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต โดยผู้ประกอบกิจการจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และจังหวัดจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อออกตรวจสถานประกอบกิจการเพื่อพิจารณากลับกรองในเบื้องต้นก่อนนำเสนอนายทะเบียนพิจารณาอนุญาตต่อไป ซึ่งรายละเอียดรวมถึงขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ผู้ศึกษาขอยกไปนำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 4 การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานวัฒนธรรมอีก 1 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 จะมีจุดเน้นเกี่ยวกับคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ สภาวัฒนธรรม กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรม และการยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางวัฒนธรรมและบุคคลที่มีผลงานดีเด่นทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดไม่ได้มีบทบาทในการดำเนินงานตามกฎหมายนี้โดยตรง เป็นเพียงผู้ประสานงานให้แก่กรมส่งเสริมวัฒนธรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น นอกจากนี้ การส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรมของจังหวัด จะมีเจ้าหน้าที่อาสาสมัครทางวัฒนธรรมรับผิดชอบต่างหาก โดยแยกการดำเนินงานออกจากสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เนื่องจากสภาวัฒนธรรมมิใช่ส่วนราชการเป็นเพียงเครือข่ายทางวัฒนธรรมเท่านั้น

การวิเคราะห์หลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม

หากจะวิเคราะห์กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน
2. การวางแผนยุทธศาสตร์
3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ
4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์
5. หลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใน

การบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย โดยองค์กรต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินกิจกรรมขององค์กรและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งหลักการสำคัญอันเป็น สาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ ได้แก่

- 5.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 5.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- 5.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง
- 5.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
- 5.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
- 5.6 หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ
- 5.7 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปเพื่อแสดงให้เห็นการเชื่อมโยงและนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ตามตารางที่ 4.6 ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.6 การวิเคราะห์การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรม
จังหวัดสมุทรสาคร

ยุทธศาสตร์	กลยุทธ์	
สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร	สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร	หลักนิติธรรม
1) อนุรักษ์ สืบทอด วัฒนธรรมของชาติ และความหลากหลาย ทางชาติพันธุ์ให้คงอยู่	1) ส่งเสริมสนับสนุนชุมชน ท้องถิ่นในการรักษา สืบทอด สืบสานขนบธรรมเนียม ประเพณีและสนับสนุนการจัด กิจกรรมตามวิถีขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามทาง วัฒนธรรมท้องถิ่นในจังหวัด	- การแต่งตั้งคณะทำงานในการดำเนินงานด้าน วัฒนธรรม ตามยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่ กำหนดไว้ - ใช้หลักความเสมอภาค และความเที่ยงธรรม มาดำเนิน โครงการเชื่อมโยงความหลากหลาย ทางชาติพันธุ์โดยให้สิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชน ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในการแสดงอัตลักษณ์ของตน และการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเท่าเทียมกัน
2) ปลุกจิตสำนึกความ ภาคภูมิใจในความ เป็นไทยและสร้าง ค่านิยมที่ดีงามให้กับ สังคม	2) ส่งเสริมให้ความรู้ความ เข้าใจแก่บุคลากรและเครือข่าย เกี่ยวกับงานพระราชพิธี พระ ราชกุศล รัฐพิธีและศาสนพิธี ทางพระพุทธศาสนา และ ประเพณีวัฒนธรรมไทย	- การเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางช่องทางต่างๆ ให้ ประชาชนและเครือข่ายทางวัฒนธรรม สถานศึกษา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ได้รับรู้สิทธิเกี่ยวกับการเข้าร่วม กิจกรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และดำเนินการ ด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้
	1) รณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเฝ้า ระวังทางวัฒนธรรม และการ สร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม	- กระบวนการพัฒนาเพื่อให้การดำเนินการตาม หลักกฎหมายอยู่บนพื้นฐานที่ถูกต้อง โดยการ จัดประชุมให้ความรู้แก่เครือข่ายเฝ้าระวังทาง วัฒนธรรมในสถานศึกษาและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
	2) พัฒนาการดำเนินงาน ทะเบียนใบอนุญาตและการ ตรวจสอบสถานประกอบกิจการฯ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมี ประสิทธิภาพ	- การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาถ่วงดุล การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
	3) เสริมสร้างความรู้ ความ เข้าใจแก่ผู้ประกอบการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551	- การบังคับใช้กฎหมาย โดยการออกตรวจ สถานประกอบกิจการซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อกำกับ ติดตาม ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัด

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์ สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร	กลยุทธ์ สำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร	หลักนิติธรรม
	4) เสริมสร้างความรัก ความผูกพัน ตระหนักถึงคุณค่าของรากวัฒนธรรมและภาคภูมิใจในบ้านเกิดของตน ก่อให้เกิดความสุขอย่างยั่งยืน	- การจัดประชุมอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย
3) นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์	1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่และสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ 2) ส่งเสริมผลิตภัณฑ์และบริการทางวัฒนธรรมที่ได้รับ การคัดเลือกให้เกิดคุณค่า/มูลค่าทางเศรษฐกิจ สร้างรายได้ให้กับชุมชน	- การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน - ทบทวนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสถานะ เศรษฐกิจ การปกครอง และสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน - ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละช่องทาง รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย
4) บริหารจัดการงานวัฒนธรรม	1) แสวงหารากวัฒนธรรม "ของดีบ้านฉัน" ประกอบด้วย ประเพณี ศิลปะการแสดง อาหาร และผ้าทอที่โดดเด่นจากทุกท้องถิ่น 2) เสริมสร้างบูรณาการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) ขยายโครงการครูต้นแบบมารยาทไทย ไปสู่บุคลากรในสถานศึกษา	- การรับฟังข้อร้องเรียน และรับฟังความคิดเห็นของผู้อาจมีผลกระทบต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นั้น ๆ และนำข้อร้องเรียน ความคิดเห็นต่าง ๆ ไปดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายต่อไป - จัดทำองค์ความรู้ และประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความเสมอภาคให้กับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียให้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ - การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการออกกฎหมาย เช่น กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กฎหมายวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นต้น

จากตารางที่ 4.6 ดังกล่าวข้างต้น เป็นการนำหลักการบริหารยุทธศาสตร์เฉพาะในส่วนของการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ได้จัดทำและกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์จากทั้ง 4 ขั้นตอน มาทำการวิเคราะห์กับการดำเนินงานที่เกี่ยวกับด้านหลักนิทรรศน์ ซึ่งได้แบ่งออกตามประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ และแสดงให้เห็นว่าในแต่ละยุทธศาสตร์นั้นมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กันกับกลยุทธ์และการดำเนินงานตามหลักนิทรรศน์อย่างไร

นอกจากนี้ หลักนิทรรศน์ทั้ง 7 หลักการ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์และสรุปประเด็นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เท่านั้น เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 อยู่ในหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา¹ การจัดประชุมอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย อยู่ในหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย² โดยการจัดกิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นกิจกรรมที่ร่วมกับภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งรัฐและเจ้าหน้าที่ มีอำนาจและใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน การรับฟังข้อร้องเรียน และการปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการออกกฎหมายควบคุมหรือการป้องกันปัญหา เป็นต้น

¹ ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ประกอบด้วยหลักการ ดังนี้

- 1) หลักความแน่นอนของกฎหมายหรือกฎ ระเบียบ เป็นหลักที่จะทำให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียสามารถรับทราบถึงบทบัญญัติที่ต้องคำนึงถึง โดยมีหลักย่อยได้แก่ หลักความชัดเจน และหลักคุ้มครองความสุจริต
- 2) หลักห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง โดยเฉพาะให้มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษต่อบุคคล
- 3) หลักความสมควรแก่เหตุ ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ โดยพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต้องอยู่ในสัดส่วนที่สัดส่วนที่สมดุล
- 4) หลักกฎระเบียบของหน่วยงานไม่ขัดต่อกฎหมายที่สูงกว่า

² กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผู้รับบริการของส่วนราชการ หรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางบวกและทางลบทั้งทางตรงและทางอ้อม จากการดำเนินการของส่วนราชการ เช่น ประชาชน ชุมชนในท้องถิ่น บุคลากรในส่วนราชการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย ผู้ศึกษาสามารถนำมาอธิบายโดยสรุปเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ตามตารางที่ 4.7 ดังนี้

ตารางที่ 4.7 สรุปการบริหารยุทธศาสตร์และการดำเนินงานโดยยึดหลักนิติธรรม 7 หลักการ ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

หลักนิติธรรม	การบริหารยุทธศาสตร์ / การดำเนินงานของหน่วยงาน
1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ	<ul style="list-style-type: none"> - การแต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ไปจนถึงการติดตามและประเมินผล - แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม ในแต่ละกิจกรรม/โครงการ เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ - การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอความเห็นแก่นายทะเบียนในการพิจารณาออกใบอนุญาต
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้หลักความเสมอภาค และความเที่ยงธรรมเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเสนอความคิดเห็นในการบริหารยุทธศาสตร์ รวมทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน - การเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางช่องต่าง ๆ ให้ประชาชนและเครือข่ายทางวัฒนธรรม สถานศึกษา รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับรู้ถึงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และสิทธิเกี่ยวกับการเข้าร่วมกิจกรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และดำเนินการด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ - กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่ การออกตรวจสถานประกอบกิจการเพื่อให้คำแนะนำและให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และการจัดประชุมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความรู้และเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

หลักนิติธรรม	การบริหารยุทธศาสตร์ / การดำเนินงานของหน่วยงาน
<p>3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การเปิดช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ อย่างโปร่งใส รับฟังข้อร้องเรียนและรับฟังความคิดเห็นของผู้อาจมีผลกระทบต่อกฎระเบียบ ข้อบังคับนั้นๆ - การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม - การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย ในการออกตรวจสอบสถานประกอบกิจการ กำกับ ควบคุม ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง - ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คุณพินิจ การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกับผู้รับบริการหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย - มอบหมายให้ผู้รับผิดชอบจัดเก็บผลการพิจารณาตัดสินเหตุการณ์ต่างๆ ที่ต้องใช้ดุลพินิจและจัดทำเป็นฐานข้อมูล เช่น การพิจารณาการออกใบอนุญาต การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจของนายทะเบียนประจำจังหวัด เป็นต้น
<p>4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา</p>	<ul style="list-style-type: none"> - กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินการตามหลักกฎหมายอยู่บนพื้นฐานที่ถูกต้อง โดยการจัดประชุมให้ความรู้แก่เครือข่ายฝ่ายระวางวัฒนธรรมในสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดทั้งในส่วนของการบริหารยุทธศาสตร์ทุกขั้นตอนและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย - การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ การใช้สิทธิ และข้อมูลด้านกฎหมายที่ถูกต้องและชัดเจน ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา โดยผ่านช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร - การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ภายในหน่วยงาน ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ การปกครอง และสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

หลักนิติธรรม	การบริหารยุทธศาสตร์ / การดำเนินงานของหน่วยงาน
5. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา	<ul style="list-style-type: none"> - การนำข้อร้องเรียน ความคิดเห็นต่าง ๆ จากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียไปพิจารณา ดำเนินการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพในภาพรวมภายใต้กรอบของกฎหมายต่อไป - การพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และการพิจารณาสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของนายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย
6. หลัก “ไม่มีความคิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้นำหลักกฎหมายเข้ามาใช้ และศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด หากไม่มีกฎหมายรองรับหรือข้อห้ามต่าง ๆ ก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วย ความเป็นยุติธรรมและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยจะถือว่าหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย - การจัดประชุมอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติสำหรับหลักไม่มีความคิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย - ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์ในแต่ละช่องทาง รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย
7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ	<ul style="list-style-type: none"> - ทบทวนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแนวทางปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ - การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กฎหมายโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ กฎหมายวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ
ภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

1. ที่มาและความสำคัญ

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2551 เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสื่อภาพยนตร์และวีดิทัศน์เสียใหม่ให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม และนอกเหนือจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว การตราพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ยังมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมภาพยนตร์และวีดิทัศน์ในประเทศให้เติบโตไปพร้อมๆ กับความเจริญก้าวหน้าในด้านอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองเด็กและเยาวชนไปด้วย

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 นี้ได้มีการปรับเปลี่ยนสำรสำคัญไปจากเดิมหลายประการ อาทิ การตั้งคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ เพื่อมาทำหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบาย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้อำนวยการแทนกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่ 1 และ 2 ตามลำดับ และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ใบอนุญาตทุกชนิดมีอายุ 5 ปี เพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเปลี่ยนระบบการตรวจจากระบบการตรวจพิจารณา (Censor) มาเป็นระบบกำหนดประเภทภาพยนตร์ (Rating) โดยคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ที่ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภาครัฐและเอกชนซึ่งถือเป็นนิมิตหมายใหม่ในวงการภาพยนตร์ที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมยุคนี้

การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นภารกิจหลักที่สำคัญของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกระทรวงวัฒนธรรมได้กำหนดไว้ในภารกิจของกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดทุกจังหวัด ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปลุกจิตสำนึกความภาคภูมิใจในความเป็นไทย และสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม โดยมีกลยุทธ์ คือ พัฒนาการดำเนินงานทะเบียนใบอนุญาต และการตรวจสอบประกอบกิจการ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

2. การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาเห็นว่า หากทำในแนวทางส่งเสริมด้านบวกน่าจะทำให้ผลดีมากกว่าการควบคุมแต่เพียงอย่างเดียว การจัดกิจกรรม โครงการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนา จะทำให้ช่วยลดปัญหาการเรียนต่างๆ ปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาแหล่งมั่วสุมของเด็กและเยาวชนและปัญหายาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ยังช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 2 คือ ปลุกจิตสำนึกความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม โดยแบ่งประเด็นการนำเสนอออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมาย และ ด้านการปฏิบัติงาน ดังนี้

2.1 ด้านกฎหมาย

2.1.1 การออกกฎหมาย

กระทรวงวัฒนธรรมได้ออกกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง และระเบียบที่เป็นกฎหมายอนุบัญญัติมีความเกี่ยวข้องในการกำกับ ควบคุมการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยกระทรวงวัฒนธรรมได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โรงภาพยนตร์ ร้านวีดิทัศน์ ร้านให้เช่าแลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รวมทั้งมีการออกประกาศแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

2.1.2 การแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่

สำหรับในเขตท้องที่จังหวัดสมุทรสาคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร และข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญการขึ้นไป หรือตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการขึ้นไป นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการตำรวจมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปที่ปฏิบัติงานในสายงานสืบสวนและงานป้องกันปราบปรามในสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรสาคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

2.1.3 การระดมสมองจากเจ้าหน้าที่ บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กระทรวงวัฒนธรรมโดยกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ได้เชิญผู้ตรวจราชการกระทรวงวัฒนธรรมผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และวัฒนธรรมจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้แต่ละแห่งเสนอปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ โดยปัญหาที่เสนอมานั้น และอยากให้เร่งดำเนินการ พบว่า ผู้ดูแลร้านวีดิทัศน์ ทั้งประเภทเกมการเล่น และประเภทคาราโอเกะ ขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนด ทำให้ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น กรณีร้านเกมเปิดให้เด็กและเยาวชนเข้าใช้บริการก่อนเวลาที่กำหนด จนกลายเป็นแหล่งมั่วสุม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำผิดตามเงื่อนไข สถานประกอบการจะต้องถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

2.1.4 การเสนอให้การทบทวนกฎหมาย

การเสนอให้ทบทวนเกี่ยวกับระยะเวลาการครอบครองใบอนุญาตประกอบการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ทุกชนิด ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุ 5 ปี เนื่องจากเห็นว่าอายุของใบอนุญาตนานเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมได้ เพราะมีบางรายยกเลิกการประกอบการก่อนครบเวลาครอบครอง โดยไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่หรือสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดทราบ ปัญหาเรื่องกฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาเปิด-ปิดการให้บริการของร้านวีดิทัศน์ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขเวลาเข้าใช้บริการของเด็กและเยาวชนเท่านั้น เป็นต้น

โดยสรุป แนวทางแก้ปัญหาเบื้องต้น ควรดำเนินการใน 4 ด้าน ได้แก่

- 1) ให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเร่งบูรณาการการทำงานร่วมกับเครือข่ายที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มากกว่านี้
- 2) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติงาน เช่น ขั้นตอนการออกตรวจสถานประกอบการ แนวทางการปฏิบัติงานในการขอใบอนุญาต เป็นต้น
- 3) อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และ
- 4) นำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายทะเบียนประจำจังหวัด เพื่อร่วมกันทำงานแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

นอกจากนี้กระทรวงวัฒนธรรมได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมามีอีกหนึ่งชุดหนึ่ง ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงวัฒนธรรม รองอธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้แทนของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดทำหน้าที่ศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น พร้อมกับร่วมกันพิจารณาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรม

2.2 ด้านการปฏิบัติงาน

2.2.1 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

กฎหมายโดยทั่วไปรวมทั้งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติ ขึ้นนั้น เมื่อนำมาบังคับใช้ มีหลักสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ เวลาที่ใช้ บังคับ สถานที่ที่กฎหมายใช้บังคับ และบุคคลที่กฎหมายใช้บังคับ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ มีประสิทธิผลนั้น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดมีหน้าที่จะต้องเตรียมการให้พร้อมในด้านสถานที่ บุคลากร และการประชาสัมพันธ์ ดังนี้

1) ด้านประชาสัมพันธ์ มีการเตรียมการ โดยผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์ต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบ ข้อมูล

2) ด้านพนักงานเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องมีการเตรียมการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีความรู้ ความชำนาญ และความ เข้าใจ เพื่อจะบังคับใช้กฎหมายได้ถูกต้อง

3) ด้านสถานที่และอุปกรณ์ มีการเตรียมสถานที่เพื่อให้เพียงพอให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกตรวจสอบสถานประกอบการในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น

- เวลาที่กฎหมายใช้บังคับ คือ ตามมาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า “พระราชบัญญัติ นี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ซึ่งพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2551 ดังนั้น วันที่ใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน 2551 เป็นต้นไป

- สถานที่ที่กฎหมายใช้บังคับ คือ สถานที่ตามมาตรา 4 ได้แก่ อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับฉายภาพยนตร์ สถานที่กลางแจ้งสำหรับฉาย ภาพยนตร์ สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น สถานที่ที่จัดให้มีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการฉาย เล่น หรือดูวีดิทัศน์ เป็นต้น

- บุคคลที่กฎหมายใช้บังคับ คือ ผู้ใด หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคล ที่ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จะต้องได้รับการอนุญาตจากนายทะเบียน หากฝ่าฝืนและประกอบกิจการ โดยทำเป็นธุรกิจหรือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

2.2.2 การเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลการออกใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งประกอบด้วย ร้านเกม ร้านคาราโอเกะ โรงภาพยนตร์ ร้านให้เช่าแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งได้รับการร้องเรียนและร้องขอจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะภาคสังคมให้มีการเข้มงวดกวดขันโดยเฉพาะร้านเกมเพิ่มขึ้น ด้วยเห็นว่า ปัจจุบัน “ร้านเกม” ส่วนหนึ่ง กำลังกลายเป็นแหล่งมั่วสุมใหม่ของเด็กและเยาวชน และมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ อีกปัญหาหนึ่งของสังคม และเนื่องจากการดูแลป้องกันแก้ไขต้องอาศัยเครือข่ายการทำงานประสานความร่วมมือและเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง จึงจะส่งผลให้เกิดความครอบคลุมในทุกกลุ่มเป้าหมาย

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลได้นั้น หน่วยงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีต่อปัญหาที่มีความละเอียดอ่อน รวมทั้งต้องมีระบบภูมิคุ้มกันทางสังคมที่เข้มแข็ง อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

จากการศึกษา พบว่า สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำกิจกรรม/โครงการเพื่อเป็นการลดผลกระทบทางสังคมและการป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยใช้หลักของกฎหมายและหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน จำนวน 2 โครงการ ดังนี้

1) โครงการประชุมอบรมให้ความรู้ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จังหวัดสมุทรสาคร ประจำปี 2557

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และบทลงโทษตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดการปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

กลุ่มเป้าหมาย

- (1) ผู้ประกอบกิจการร้านวิดีโอทัศนประเภทเกมการเล่น (ร้านเกม) และประเภทคาราโอเกะ (ร้านคาราโอเกะ) ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้ง 3 อำเภอ จำนวน 400 ราย
- (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จากหน่วยงานต่างๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอทั้ง 3 อำเภอ ตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธรทุกแห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 70 คน

วิธีดำเนินงาน

- (1) จัดทำโครงการ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (2) จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยในทุกขั้นตอน
- (3) จัดทำหนังสือเชิญไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้หน่วยงานมอบหมายผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงวัฒนธรรมเข้าร่วมโครงการ
- (4) จัดหาและเชิญวิทยากรมาบรรยายให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวทางการประกอบกิจการและการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน
- (5) จัดประชุมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบกิจการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551
- (6) การติดตามและประเมินผลโครงการ โดยใช้แบบสอบถาม และการสังเกต รวมทั้งพิจารณาจากจำนวนผู้เข้ารับการอบรมในครั้งนี้
- (7) โครงการ “ร้านเกมสีขาว เพื่อเยาวชน” จังหวัดสมุทรสาคร ประจำปี

2557

วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการมีการพัฒนา ยกระดับร้านเกมให้เป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นสถานที่ในการสืบค้นข้อมูล ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของเด็กและเยาวชน
- (2) สร้างความตระหนัก ปลุกจิตสำนึกผู้ประกอบกิจการให้ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และเป็นเครือข่ายเฝ้าระวังแก้ไขปัญหาเสพผิด
- (3) เป็นการยกย่องเชิดชูผู้ประกอบกิจการที่มีคุณภาพ มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคมในการดูแลเด็กและเยาวชน ให้บริการสื่ออินเทอร์เน็ต เกม ที่เหมาะสม

(4) เพื่อควบคุมผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของจังหวัด และเงื่อนไขในกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

กลุ่มเป้าหมาย

สถานประกอบการร้านวีดิทัศน์ ประเภท เกมการเล่น ในเขตพื้นที่ จังหวัดสมุทรสาคร ที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และอยู่ในเงื่อนไขการประกอบกิจการ ตามกฎกระทรวงกำหนด จำนวน 45 ราย

วิธีดำเนินงาน

- (1) จัดทำโครงการ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (2) จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจประเมินและคัดเลือก ร้านเกมสีขาวเพื่อเยาวชนจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ วัฒนธรรมจังหวัด ปกครองจังหวัด โยธาธิการ และผังเมืองจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และเขตพื้นที่การศึกษา
- (3) จัดทำประกาศรับสมัครร้านเกม และรับสมัครร้านเกมในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เข้าร่วมโครงการฯ
- (4) คณะกรรมการฯ ออกตรวจประเมินเพื่อคัดเลือกร้านเกมที่สมัคร เข้าร่วมโครงการ ให้เป็นร้านเกมสีขาวเพื่อเยาวชน จังหวัดสมุทรสาคร
- (5) ประกาศผลการคัดเลือก และจัดพิธีมอบเกียรติบัตร เงินรางวัล พร้อมกับแผ่นป้ายร้านเกมสีขาว โดยเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครเป็นประธานมอบรางวัล ดังกล่าว
- (6) ติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ โดยพิจารณาจาก จำนวนร้านเกมที่ได้รับการคัดเลือกเป็นร้านเกมสีขาวเป็นไปตามเป้าหมาย

2.2.3 การบูรณาการการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา พบว่า ในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากจะดำเนินการในส่วนอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบแล้ว สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครยังได้บูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการออกตรวจสถานประกอบการเพื่อกำกับติดตาม และเพื่อการจัดระเบียบสังคม ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อำเภอ และองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอความร่วมมือผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ พ.ศ. 2552 เป็นต้น โดยเฉพาะการห้ามเปิดให้เด็กและเยาวชนเข้าใช้บริการก่อนเวลาที่

กฎหมายกำหนด รวมทั้งขอความร่วมมือ ผู้ประกอบการช่วยสอดส่องทำหน้าที่เป็นพ่อแม่ คอย เป็นหูเป็นตา ควบคุม ดูแลเด็กและเยาวชนที่เข้ามาใช้บริการเล่นเกมที่เหมาะสม ไม่มีเกมที่รุนแรง ส่อลามกอนาจาร และมีวัสดุเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งในการดำเนินงานที่ผ่านมา แม้สำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จะมีการดูแลควบคุม พร้อมทั้งได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจร้าน เกมเป็นระยะๆ แต่ก็ยังพบร้านที่กระทำผิดระเบียบหรือเปิดโดยไม่ได้ออกอนุญาตอยู่เสมอ และเมื่อ เจ้าหน้าที่เข้มงวดกวาดขันก็เกิดปัญหาโรงเรียนตามมาอีกมากมาย ดังนั้น ทางสำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาคร จึงเห็นว่า การควบคุมร้านเกมนั้น ถึงแม้จะได้ผลระดับหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นแนวทางด้าน ลบ ที่ก่อให้เกิดปัญหาและการต่อต้านจากผู้ประกอบการ

3. ยกตัวอย่างกรณีศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิเทศกรรมกับการดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

ในการศึกษาครั้งนี้ นอกจากการวิเคราะห์หลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลัก นิเทศกรรม ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อที่ 4 แล้ว ผู้ศึกษายังพบว่าสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้นำหลักนิเทศกรรมมาใช้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 เกี่ยวกับกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามกฎหมาย ดังนี้

3.1 ด้านสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วย

3.1.1 การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการใช้สิทธิ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิ และการใช้สิทธิตามกฎหมาย โดยผ่านช่องทางการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร

3.1.2 กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่ การออกตรวจสถานประกอบการเพื่อให้คำแนะนำและให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่าง ถูกต้อง และการจัดโครงการประชุมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความรู้และเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องและ การปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3.2 ด้านเนื้อหาของ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

การศึกษาทบทวน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ภายในหน่วยงาน ได้แก่ การ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับ สภาวะเศรษฐกิจ การปกครอง และสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.3 ด้านผู้ใช้อำนาจ

3.3.1 ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คุณพินิจ¹ ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกับผู้รับบริการหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งการเปิดช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ อย่างโปร่งใส และมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบจัดเก็บผลการพิจารณาตัดสินเหตุการณ์ต่างๆ ที่ต้องใช้คุณพินิจและจัดทำเป็นฐานข้อมูล

3.3.2 การพัฒนาคุณภาพบุคลากรในการใช้อำนาจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่ การจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานตามกฎหมาย โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนาบุคลากรในการฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ และรวมถึงการประเมินผลเพื่อปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

3.3.3 ความเป็นอิสระของผู้มีอำนาจวินิจฉัย และกระบวนการพิจารณา ความคิดและการกำหนดโทษ ซึ่งกระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินเรื่องต่างๆ จะต้องมีความเป็นอิสระและพิจารณาตัดสินด้วยความเป็นธรรม

จากหลักนิติธรรมด้านต่างๆ ที่ได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 สามารถนำมาใช้ในการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดโทษ การพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้ศึกษา เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

¹ คุณพินิจ คือ อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การใช้อำนาจคุณพินิจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเลือกได้หลายทางในการตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหากตัดสินใจเลือกกระทำการไปทางหนึ่งทางใดโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วถือว่าเป็นการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้คุณพินิจโดยมิชอบ ซึ่งการใช้คุณพินิจต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาอย่างเหมาะสม ซึ่งเหตุผลประกอบอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้คุณพินิจ

3.4 การบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาผู้ศึกษาพบว่าในส่วนของ การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ การออกตรวจสถานประกอบกิจการ การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับควบคุมและการลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามกฎหมายอยู่ 2 ประการใหญ่ๆ ได้แก่

3.4.1 ปัญหาการตีความหมายหรือการตีความกฎหมายของบทบัญญัติพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พุทธศักราช 2551 เช่น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรา 38 และมาตรา 54 นั้นเป็นบทบัญญัติห้ามบุคคลหรือผู้ใดประกอบกิจการให้เช่าแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายภาพยนตร์และวีดิทัศน์โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทน แต่หากผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวนั้นจะต้องยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการจากนายทะเบียนประจำจังหวัด หากได้รับการพิจารณาอนุญาตแล้ว จึงจะสามารถประกอบกิจการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาต่อไปว่าความหมายของคำว่า “ประกอบกิจการ” ตามความหมายของมาตรา 38 และมาตรา 54 นั้น มีความหมายว่าอย่างไรจึงจะเป็นการกระทำอันเข้าลักษณะของผู้ประกอบกิจการ อันจะต้องขออนุญาตตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากจะดูจากบทนิยามตามมาตรา 4 นั้นจะพบว่าไม่มีการให้ความหมายของคำว่า “ประกอบกิจการ” ไว้เลย

3.4.2 สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและอำนาจดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต การให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ โดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ทั้งในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ล้วนแต่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร และในการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ถ้าอำนาจกระทำการทางปกครองเป็นอำนาจผูกพันโดยแท้จะตรวจสอบได้ง่าย แต่ถ้าเป็นอำนาจกระทำการทางปกครองเป็นอำนาจดุลยพินิจ เจือปนอยู่ไม่ว่าจะเป็นดุลยพินิจวินิจฉัยหรือดุลยพินิจตัดสินใจล้วนแต่ยากแก่การตรวจสอบทั้งสิ้น

3.5 การกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษ ตามหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง และส่วนที่ 2 โทษทางอาญา ดังนี้

3.5.1 โทษทางปกครอง คือ เป็นโทษปรับ ส่วนเรื่องการบังคับทางปกครอง คือ เมื่อกำหนดค่าปรับไปแล้วผู้รับใบอนุญาตไม่ชำระค่าปรับทางปกครองก็จะถูกบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ถ้าไม่ชำระเงินเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือให้ชำระภายในเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจจะใช้มาตรการทางการปกครอง โดยยึดอายัดทรัพย์สินของผู้นั้นแล้วขายทอดตลาดเอาเงินชำระให้ครบถ้วน การยึด การอายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

3.5.2 โทษทางอาญา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 75 ถึง มาตรา 83 โดยจะพบว่าการกำหนดโทษอาญาทั้งหมดในพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ 2551 นี้ กฎหมายให้ทำการเปรียบเทียบได้แม้ว่ามี 2 มาตราที่มีโทษจำคุกอยู่ด้วยกันก็เปรียบเทียบได้ มาตราที่มีโทษจำคุกคือ มาตรา 77 สร้างภาพยนตร์บ่อนทำลายความมั่นคง มาตรา 83 ต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงาน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกำหนดโทษจำคุกไว้ 6 เดือน ปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท ซึ่งทั้ง 2 มาตรานี้ มีโทษจำคุก แต่ทั้งหมดที่เป็นความผิดที่มีโทษอาญานี้สามารถเปรียบเทียบได้ ซึ่งจะต่างจากกฎหมายอื่น

สำหรับกรณีของการกำหนดโทษที่เป็นการเปรียบเทียบ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษกรณีการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดเป็นการชัดเจนให้เป็นแนวทางในการถือปฏิบัติของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบ ในแต่ละความผิดมีอัตราการเปรียบเทียบไว้อย่างไร ตลอดจนการเปรียบเทียบในการกระทำความผิดครั้งที่สอง หรือครั้งต่อๆ มา ให้มีการกำหนดอัตราไว้เพิ่มจากการเปรียบเทียบสำหรับความผิดครั้งแรกอย่างไร ทั้งนี้เพราะบัญญัติให้การเปรียบเทียบเป็นดุลยพินิจในการกำหนดของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดให้เหมาะสมกับความผิดและตัวผู้กระทำความผิด และเมื่อชำระค่าปรับตามความเปรียบเทียบเรียบร้อยแล้ว คดีนั้นก็จะป็นอันเสร็จสิ้นเด็ดขาด

ตอนที่ 2 ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ในส่วนนี้ผู้ศึกษานำเสนอปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร และปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 2 ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
2. ข้อเสนอแนะการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
3. แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1. ปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์

ผู้ศึกษาได้ศึกษาปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญหรือหัวใจของการบริหารยุทธศาสตร์ โดยสรุปในภาพรวมเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ได้ดังนี้

- 1.1 กฎหมายล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ การเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารบ่อยครั้งทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ
- 1.2 การกำหนดวิสัยทัศน์โดยขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่ายในหน่วยงาน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ขึ้นมาจากเฉพาะกลุ่มคนที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง
- 1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจตั้งแต่ต้น การกำหนดขอบเขตงานที่ไม่ชัดเจน และการปฏิบัติตามพันธกิจที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชนยังคงล่าช้า

1.4 การกำหนดเป้าหมายที่สูงเกินกว่าที่จะปฏิบัติได้จริง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานมากกว่าการกำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง

1.5 การกำหนดยุทธศาสตร์ โดยส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม ซึ่งผู้ที่นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนทำให้ขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง

1.6 ปัญหาเกี่ยวกับแผนที่ยุทธศาสตร์ในเรื่องความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ของจังหวัดสมุทรสาคร และของกระทรวงวัฒนธรรม และการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้ครบองค์ประกอบของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แต่ในทางปฏิบัติมิได้นำมาใช้ทุกตัวชี้วัด รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในหน่วยงาน

2. ปัญหาของการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551

2.1 บุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนด และการบังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น

2.2.1 การออกกฎกระทรวงที่มีข้อความไม่ชัดเจนซึ่งต้องใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจประกอบการพิจารณา เช่น อาคารและสถานที่ตั้งอยู่ในทำเลที่ปลอดภัย และสามารถมองเห็นสภาพภายในร้านจากภายนอกได้อย่างชัดเจน เป็นต้น

2.2.2 การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยจะต้องมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตตามมาตรา 39 (4) “ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา” ทำให้การพิจารณาออกใบอนุญาตล่าช้า

2.2.3 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนน้อยประกอบกับมีภาระงานในความรับผิดชอบด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมาก ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในการกำกับ ควบคุมสถานประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1. ข้อเสนอแนะการบริหารยุทธศาสตร์

1.1 ควรมีการนำเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้มีความทันสมัยสามารถนำมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง และควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง

1.2 ควรมีการแต่งตั้งกรรมการ หรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งจากบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ และขั้นตอนต่างๆ อย่างเป็นระบบ และสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์

1.3 ควรมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำหนดพันธกิจ และเปิดโอกาสให้กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และผู้บริหารควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

1.4 ควรกำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง และประสานงานกับหน่วยงานกลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เพื่อให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ได้เข้ามาร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเป้าหมายที่กำหนดต้องไม่สูงเกินไป และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปฏิบัติได้จริง

1.5 คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้น ควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ และควรเปิดโอกาสให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์

1.6 ควรกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนด และควรมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงและจังหวัด รวมทั้งควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นจากบุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์

2. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

2.1 ควรส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอบรม ให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

2.2 ควรมีการรวบรวมเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

2.3 ควรออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

2.4 การเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม

2.5 การบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.6 ให้ความสำคัญในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์

พ.ศ. 2551

2.7 ควรทบทวนการออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน รวมทั้งควรมีการพิจารณาเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ในการกำกับ ควบคุมสถานประกอบกิจการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1. แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์

1.1 สร้างความตระหนักและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้เน้นการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรม

1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.3 ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด

1.4 ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด

1.5 ผู้บริหารทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานไปในทิศทางที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ และการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดโดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรทุกระดับเห็นถึงความจริงจังและนำไปยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.

2551

2.1 จัดการอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มีความรู้ความเข้าใจ และการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม มีความยืดหยุ่นและเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

2.2 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเร่งบูรณาการการทำงานร่วมกับเครือข่ายที่ได้รับ การแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และจัดทำคู่มือ การปฏิบัติงานที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติงาน เช่น ขั้นตอนการออกตรวจสถานประกอบกิจการ แนว ทางการปฏิบัติงานในการขอใบอนุญาต เป็นต้น

2.3 สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลัก นิติธรรม รวมทั้งการนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนาย ทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหาโดย ใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

2.4 สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลักนิติ ธรรม รวมทั้งการนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนาย ทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหาโดย ใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

นอกจากนี้ กระทรวงวัฒนธรรมได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ผู้ตรวจราชการกระทรวงวัฒนธรรม รองอธิบดีกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้แทนของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดทำหน้าที่ศึกษาปัญหาอุปสรรค ที่เกิดขึ้น พร้อมกับร่วมกันพิจารณาแนวทางปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายให้ เป็นไปตามหลักนิติธรรม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงาน วัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีปัญหาในการดำเนินงานหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะขั้นตอนในการ วางแผนยุทธศาสตร์ จากการศึกษาดังกล่าวมีการสรุปประเด็นข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนา ที่สำคัญ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารยุทธศาสตร์ของ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ รวมถึงบุคลากรที่รับผิดชอบกิจกรรมโครงการต่างๆ มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

ดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ โดยการนำหลักนิคิธรรมที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปในภาพรวมดังปรากฏในตารางที่ 4.8 ดังนี้

ตารางที่ 4.8 ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักนิคิธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ	แนวทางการพัฒนา
1. ด้านการบริหารยุทธศาสตร์		
1) กฎหมายล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ การเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ	1) ควรมีการนำเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัยสามารถนำมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง และควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง	1) สร้างความตระหนักและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้เน้นการปฏิบัติงานตามหลักนิคิธรรม 2) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม
2) ขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่ายในการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน	1) ควรมีการแต่งตั้งกรรมการ หรือ คณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งจากบุคลากรทั้งภายในและภายนอก หน่วยงานที่มีความรู้ และประสบการณ์ เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ และ ขั้นตอนต่างๆ อย่างเป็นระบบ และ สนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์	1) ผู้บริหารระดับสูงจะต้อง มอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 4.8 (ต่อ)

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ	แนวทางการพัฒนา
3) การกำหนดขอบเขตงานที่ไม่ชัดเจน และการปฏิบัติตามพันธกิจที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน	1) ควรมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำหนดพันธกิจ และเปิดโอกาสให้กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และผู้บริหารควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง	
4) การกำหนดเป้าหมายที่สูงเกินกว่าที่จะปฏิบัติได้จริง	2) ควรกำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง และประสานงานกับหน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเป้าหมายที่กำหนดต้องไม่สูงเกินไป และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปฏิบัติได้จริง	1) ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด
5) ผู้ที่นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ทำให้ขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง	1) คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้น ควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ และควรเปิดโอกาสให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์	1) ผู้บริหารทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานไปในทิศทางที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ และการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด โดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรทุกระดับเห็นถึงความจริงจังและนำไปยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 4.8 (ต่อ)

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ	แนวทางการพัฒนา
6) แผนที่ยุทธศาสตร์ขาดความสัมพันธ์และไม่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกระทรวง	1) ควรกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนด และควรมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงและจังหวัด รวมทั้งควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นจากบุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์	
2. ด้านการดำเนินงาน		
ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551		
1) บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติงาน	1) ควรส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอบรม ให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551	1) จัดการอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มีความรู้ความเข้าใจ และการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม มีความยึดหยุ่นและเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ 2) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเร่งบูรณาการการทำงานร่วมกับเครือข่ายที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติงาน เช่น ขั้นตอนการออกตรวจสถานประกอบการ กิจการ แนวทางการปฏิบัติงานในการขอใบอนุญาต เป็นต้น

ตารางที่ 4.8 (ต่อ)

ปัญหา	ข้อเสนอแนะ	แนวทางการพัฒนา
2) ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ก) การออกกฎกระทรวงที่มี ข้อความไม่ชัดเจนซึ่งต้องใช้ คุณสมบัติของผู้มีอำนาจ ประกอบการพิจารณา ข) การกำหนดคุณสมบัติของ ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการตาม พระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วิทยทัศน์ พ.ศ. 2551 ค) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมี จำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถ บังคับใช้กฎหมายในการกำกับ ควบคุมสถานประกอบกิจการได้ อย่างมีประสิทธิภาพ	1) ควรมีการรวบรวมเสนอปัญหาที่ เกิดขึ้นให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย 2) ควรออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด 3) การเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกัน ทางสังคม 4) การบูรณาการทำงานร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5) ให้ความสำคัญในการดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และ วิทยทัศน์ พ.ศ. 2551 6) ควรทบทวนการออกกฎหมาย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน รวมทั้งควรมีการพิจารณาเพิ่มจำนวน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้เหมาะสม กับพื้นที่ในการกำกับ ควบคุมสถาน ประกอบกิจการ เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายมีประสิทธิภาพ	1) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของ หน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมี หน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิง นโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้ม ละเมิดหลักนิติธรรม รวมทั้งการ นำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่ง เป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดตาม กฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหา โดยใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด 1) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของ หน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมี หน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิง นโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้ม ละเมิดหลักนิติธรรม รวมทั้งการ นำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่ง เป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดตาม กฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหา โดยใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ในบทที่ 5 นี้ผู้ศึกษาขอเสนอเนื้อหาโดยแบ่งออกเป็น 3 ตอนตามลำดับดังนี้ สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1.1.2 เพื่อระบุปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาในการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1.2 รูปแบบและวิธีการวิจัย

รูปแบบการศึกษา เรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษา 2 วิธีประกอบกัน คือ วิธีการศึกษา ค้นคว้าเอกสาร และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีสาระสำคัญดังนี้

1.2.1 วิธีการศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) ค้นคว้าเอกสารทางราชการ เอกสารทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย หนังสือ บทความ คำบรรยายและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2.2 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) โดยใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้บริหารและบุคลากร ซึ่งจะไม่กำหนดรูปแบบมาตรฐาน (Unstructured Interview) แต่จะเป็นประเด็นคำถามเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) และการระบุปัญหา อุปสรรค โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรในสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม (รักษาราชการแทนวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร) (1 คน)

หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป (1 คน) และนักวิชาการวัฒนธรรมระดับชำนาญการ (3 คน) รวมทั้งให้ผู้ตอบสัมภาษณ์ได้แสดงความเห็น ข้อเสนอเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครและระบุปัญหา และแนวทางการพัฒนา ซึ่งผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์และสรุปผลประกอบการศึกษาต่อไป

1.3 ผลการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้สรุปผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1.3.1 สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1.3.2 ปัญหา ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

สภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอผลการศึกษาโดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพให้เห็นสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มุ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

ผู้ศึกษาได้ศึกษาการดำเนินนโยบายของกระทรวงวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ซึ่งได้นำนโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (นโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559) มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ ตลอดจนการกำหนดประเด็นนโยบาย หรือแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการ กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร โดยการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ (4 ขั้นตอน) กับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรม (9 ขั้นตอน) การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

การวิเคราะห์หลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิยาม ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปหลักนิยามด้านต่างๆ กับยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครให้สามารถมองเห็นภาพได้อย่างชัดเจน รวมทั้งการนำหลักนิยามมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิยาม” ประกอบด้วย 7 หลักการ ได้แก่ (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังพบว่า กระทรวงวัฒนธรรม โดยผู้บริหารระดับสูงได้มีการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน โดยน่านโยบายรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มาใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย และดำเนินงานภายใต้กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และสามารถนำหลักนิยามมาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานและการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) อนุรักษ์ สืบทอดวัฒนธรรมของชาติและความหลากหลายทางชาติพันธุ์ให้คงอยู่ (2) ปลุกจิตสำนึกความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม (3) นำทุนทางวัฒนธรรมมาสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในเชิงสร้างสรรค์ และ (4) บริหารจัดการงานวัฒนธรรม ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้สรุปกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว พร้อมกับยกตัวอย่างการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มาประกอบให้เห็นการดำเนินงานอย่างรูปธรรมด้วย เช่น การออกกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายแก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ และการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น และยังพบว่า การจัดทำแผนปฏิบัติการ โครงการ/กิจกรรม ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้แบ่งออกตามหน่วยงานต่างๆ ในสังกัด ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม กรมการศาสนา กรมส่งเสริมวัฒนธรรม และจังหวัดสมุทรสาคร จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิยามของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครไว้ในบทที่ 4 โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- 1) การกำหนดยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- 2) กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกระทรวงวัฒนธรรม
- 4) การวิเคราะห์หลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม
- 5) กรณีตัวอย่างของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ

ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้นำหลักนิติธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารยุทธศาสตร์ เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการดำเนินงานตามแผนของทุกๆ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐให้เกิดความเป็นธรรม (Equity) และเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) รวมทั้งการปฏิบัติงานตามกิจกรรมโครงการต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งในการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญ ประกอบด้วย 7 หลักการ สามารถกล่าวโดยสรุปให้ชัดเจนในแง่การนำไปปฏิบัติ ดังนี้คือ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่

- ก) การแต่งตั้งคณะทำงานในการจัดทำยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามกลยุทธ์ที่กำหนด
- ข) การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับรองการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่

- ก) ใช้หลักความเสมอภาค และความเที่ยงธรรมเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเสนอความคิดเห็นในการบริหารยุทธศาสตร์ รวมทั้งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน
- ข) การเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางช่องทางต่างๆ ให้ประชาชนและเครือข่ายทางวัฒนธรรม ได้รับรู้ถึงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และสิทธิเกี่ยวกับการเข้าร่วมกิจกรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และดำเนินการด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

ค) กิจกรรมการส่งเสริมพัฒนาความรู้ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น การออกตรวจสถานประกอบกิจการ การจัดประชุมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

ง) การเปิดช่องทางในการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ อย่างโปร่งใส รับฟังข้อร้องเรียนและรับฟังความคิดเห็นของผู้อาจมีผลกระทบต่อกฎ ระเบียบ ข้อบังคับนั้นๆ

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ได้แก่

ก) การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ข) การบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย ในการออกตรวจสถานประกอบกิจการ กำกับ ควบคุม ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

ค) ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คุณพินิจ การบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกับผู้รับบริการหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

ง) มอบหมายให้ผู้รับผิดชอบจัดเก็บผลการพิจารณาตัดสินเหตุการณ์ต่างๆ ที่ต้องใช้คุณพินิจและจัดทำเป็นฐานข้อมูล เช่น การพิจารณาการออกใบอนุญาต การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจของนายทะเบียนประจำจังหวัด เป็นต้น

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ได้แก่

ก) กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินการตามหลักกฎหมายอยู่บนพื้นฐานที่ถูกต้อง

ข) การกำหนดกฎ กติกา และมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด

ค) การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ การใช้สิทธิตามกฎหมาย และข้อมูลด้านกฎหมายที่ถูกต้อง

ง) การศึกษาทบทวน ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง ให้มีความสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมปัจจุบัน

(5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ได้แก่

ก) การนำข้อร้องเรียน ความคิดเห็นต่างๆ จากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียไปพิจารณา ดำเนินการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพในภาพรวมภายใต้กรอบของกฎหมาย

ข) การพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และการพิจารณาสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของนายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย” ได้แก่

ก) การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานได้นำหลักกฎหมายเข้ามาใช้ และศึกษากฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด

ข) การจัดประชุมอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติสำหรับหลักไม่มีความผิดและไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย

ค) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการบริหารยุทธศาสตร์ในแต่ละช่องทาง รวมทั้งการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการตามกฎหมาย

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ได้แก่

ก) ทบทวนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข) การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะ ให้ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ได้มีการยกตัวอย่างการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกรอบบทบัญญัติที่สำคัญของการดำเนินงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

จากการศึกษาพบว่า ในบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีปัญหาในการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาได้อธิบายรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 4 สำหรับในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญในภาพรวมโดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารยุทธศาสตร์และด้านการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) ด้านการบริหารยุทธศาสตร์

ปัญหา พบว่า

(1) กฎหมายล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์ การเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารบ่อยครั้งทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพ

(2) การกำหนดวิสัยทัศน์โดยขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกฝ่ายในหน่วยงาน โดยกำหนดวิสัยทัศน์ขึ้นมาจากเฉพาะกลุ่มคนที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจตั้งแต่ต้น การกำหนดขอบเขตงานที่ไม่ชัดเจน และการปฏิบัติตามพันธกิจที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และการให้บริการประชาชนยังคงล่าช้า

(4) การกำหนดเป้าหมายที่สูงเกินกว่าที่จะปฏิบัติได้จริง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานมากกว่าการกำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง

(5) การกำหนดยุทธศาสตร์ โดยส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยกลุ่มยุทธศาสตร์ และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม ซึ่งผู้ที่นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนทำให้ขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง

(6) ปัญหาเกี่ยวกับแผนที่ยุทธศาสตร์ในเรื่องความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์ของจังหวัดสมุทรสาคร และของกระทรวงวัฒนธรรม และการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้ครบองค์ประกอบของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แต่ในทางปฏิบัติมิได้นำมาใช้ทุกตัวชี้วัด รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในหน่วยงาน

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรมีการนำเสนอให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้มีความทันสมัยสามารถนำมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง และควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้อง

(2) ควรมีการแต่งตั้งกรรมการ หรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ และการวางแผนยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งจากบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ และขั้นตอนต่างๆ อย่างเป็นระบบ และสนับสนุนให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์

(3) ควรมีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการกำหนดพันธกิจ และเปิดโอกาสให้กลุ่ม/ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และผู้บริหารควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

(4) ควรกำหนดเป้าหมายจากสภาพความเป็นจริง และประสานงานกับหน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ เพื่อให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ได้เข้ามาร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเป้าหมายที่กำหนดต้องไม่สูงเกินไป สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และปฏิบัติได้จริง

(5) คณะทำงานจัดทำยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานแต่งตั้งขึ้น ควรแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์และการวางแผนยุทธศาสตร์ รวมทั้งควรเปิดโอกาสให้หน่วยงาน กลุ่ม/ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์

(6) ควรกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนด และควรมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของกระทรวงและจังหวัด รวมทั้งควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นจากบุคลากรภายในและภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์

แนวทางการพัฒนา

(1) สร้างความตระหนักและส่งเสริมการพัฒนากุศลกรให้เน้นการปฏิบัติงานตามหลักนิติธรรม

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการพัฒนากุศลกรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด

(4) ผู้บริหารระดับสูงจะต้องมอบหมายบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่หรือรับผิดชอบ ติดตาม และตรวจสอบการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ว่าเหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นจริง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบด้วยว่า ได้มีการปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด

(5) ผู้บริหารทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานไปในทิศทางที่สนับสนุนการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ และการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดโดยการประกาศใช้ยุทธศาสตร์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรทุกระดับเห็นถึงความจริงจังและนำไปยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

2) ด้านการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

ปัญหา พบว่า

(1) บุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

(2) ปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนด และการบังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น

ก) การออกกฎกระทรวงที่มีข้อความไม่ชัดเจนซึ่งต้องใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจประกอบการพิจารณา เช่น อาคารและสถานที่ตั้งอยู่ในทำเลที่ปลอดภัย และสามารถมองเห็นสภาพภายในร้านจากภายนอกได้อย่างชัดเจน เป็นต้น

ข) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 โดยจะต้องมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตตามมาตรา 39 (4) “ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา” ทำให้การพิจารณาออกใบอนุญาตล่าช้า

ค) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนน้อยประกอบกับมีภาระงานในควมรับผิดชอบด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมาก ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายในการกำกับ ควบคุมสถานประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

(1) ควรส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอบรม ให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกำหนดและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551

(2) ควรมีการรวบรวมเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นให้ผู้บริหารพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

(3) ควรออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) การเฝ้าระวังและสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม

(5) การบูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(6) ให้ความสำคัญในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์

(7) ควรทบทวนการออกกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน รวมทั้งควรมีการพิจารณาเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ในการกำกับ ควบคุมสถานประกอบกิจการ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

แนวทางการพัฒนา

(1) จัดการอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มีความรู้ความเข้าใจ และการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม มีความยืดหยุ่นและเรียนรู้การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายต่างๆ

(2) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเร่งบูรณาการการทำงานร่วมกับเครือข่ายที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติงาน เช่น ขั้นตอนการออกตรวจสอบสถานประกอบกิจการ แนวทางการปฏิบัติงานในการขอใบอนุญาต เป็นต้น

(3) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลักนิติธรรม รวมทั้งการนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

(4) สนับสนุนองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มละเมิดหลักนิติธรรม รวมทั้งการนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดตามกฎหมาย เพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายบังคับให้ตรงจุด

2. อภิปรายผล

จากการศึกษา เรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม: กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีประเด็นที่นำมาอภิปรายผล ดังนี้

2.1 กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร เป็นหน่วยงานของรัฐหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาลด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554) ซึ่งได้แบ่งกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน (2) การวางแผนยุทธศาสตร์ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ ทางยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัด (3) การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ หรือการนำยุทธศาสตร์ไป ปฏิบัติ และ (4) การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์ ซึ่งมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมขั้นตอนหรือสาระสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์ไว้อย่างครอบคลุมและชัดเจน

สำหรับในส่วนของการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำยุทธศาสตร์โดยการบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรม ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ รวม 9 ขั้นตอน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับแนวคิดกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. การวิเคราะห์สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกหน่วยงาน ได้แก่
 - 1.1 ขั้นการรวบรวมข้อมูลเพื่อเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
 - 1.2 แต่งตั้งคณะกรรมการ / คณะทำงานในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมจังหวัด
 - 1.3 การวิเคราะห์ศักยภาพในการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัด
2. การวางแผนยุทธศาสตร์
 - 2.1 การจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการดำเนินงานวัฒนธรรม
 - 2.2 การกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานวัฒนธรรม
 - 2.3 การกำหนดกลุ่มผลงานหลักเชิงบูรณาการ (Key Result Area: KRA)

3. การดำเนินยุทธศาสตร์ด้วยการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ
 - 3.1 การจัดทำแผนงาน / โครงการ / กิจกรรม
4. การควบคุมและการประเมินผลยุทธศาสตร์
 - 4.1 การกำหนดผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes)
 - 4.2 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI)

นอกจากนี้ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเชิงบูรณาการด้านวัฒนธรรมของจังหวัดให้ประสบความสำเร็จจะต้องให้ความสำคัญกับแนวความคิดการดำเนินงานแบบองค์รวม และแบบบูรณาการทั้งในมิติของวาระแห่งชาติ วาระแห่งพื้นที่ นโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง และนโยบายและยุทธศาสตร์จังหวัด

2.2 การนำหลักนิคิธรรมมาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์

การบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ใช้หลักนิคิธรรมเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ควบคุมไม่ให้ผู้ที่ไม่ได้รับอำนาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งอาจทำให้การบริหารยุทธศาสตร์ไม่บรรลุวิสัยทัศน์ โดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาข้างต้น พบว่า หลักนิคิธรรมที่นำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์ มีความสอดคล้องและได้ผลการศึกษาเช่นเดียวกับการศึกษาเรื่อง พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิคิธรรม ของ สุนทร พลไตร (2553) ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจในการดำเนินงานตามกฎหมาย รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาจากความหมายข้างต้นประกอบกับการนำหลักนิคิธรรมมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ คำชัย จงจักรพันธ์ (2557: 7) ที่กล่าวว่า หลักนิคิธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย รวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การตีความ การใช้บังคับกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิคิธรรม และสอดคล้องตามแนวคิดของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่กล่าวว่า หลักนิคิธรรม หมายถึง การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารยุทธศาสตร์ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในส่วนนี้ได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาพนตร์และวิคิทัศน์ พ.ศ. 2551 ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปลุกจิตสำนึกความภาคภูมิใจในความเป็นไทยและสร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับสังคม

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายนี้ได้นำหลักนิติธรรมมาใช้มากกว่าการดำเนินการและบริหารยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ โดยได้แบ่งประเด็นการนำเสนอเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎหมายและด้านการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบูรณาการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปฏิบัติงานตามกฎหมาย เช่น การออกใบอนุญาต การออกตรวจสถานประกอบกิจการ และการจัดระเบียบสังคม เป็นต้น

2.3 ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลสรุปปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร โดยการวิเคราะห์เนื้อหาและสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ขั้นตอนที่ 2 การวางแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และแผนที่ทางยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2554) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร และปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนากรณีตัวอย่างของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักและมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 2 รวมทั้งการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและประเด็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องไว้โดยละเอียดในบทที่ 4 ตอนที่ 2 โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาของการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
2. ข้อเสนอแนะการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
3. แนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

สำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ที่เน้นเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ 5 ส่วน (ขั้นตอน) ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้น ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน เป็นต้นว่า ล้วนเผชิญกับปัญหาการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรจากหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมยังไม่มากเท่าที่ควร ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ยุทธศาสตร์ที่ขาดความสัมพันธ์และไม่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกระทรวง ปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ ข้อกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นไม่อาจวัดผลได้อย่างแท้จริง

ข้อสังเกตมีอยู่ว่า เป็นการยากพอสมควรที่จะเสนอปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ เพราะการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการจัดทำและนำมาปฏิบัติได้ไม่นาน เอกสารหรือข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางการพัฒนาการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐที่ครอบคลุม 5 ส่วน (ขั้นตอน) ดังกล่าว มีเผยแพร่ค่อนข้างน้อย หรือไม่มีการพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะ หรือไม่ได้นำมาจัดพิมพ์ไว้ในเอกสารของทางราชการ เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน เป็นต้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทาง หรือรูปแบบในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐไว้ แต่จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร โดยเฉพาะกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมได้นำแนวทาง หรือรูปแบบนั้น ไปปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานหรือวัฒนธรรมของหน่วยงานทั้งในระดับกระทรวงและจังหวัด จึงทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์มีความแตกต่างกันกับหน่วยงานอื่นๆ หรือไม่เป็นรูปแบบเดียวกัน จึงไม่อาจนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาจัดเป็นหมวดหมู่ได้อย่างชัดเจนและครบถ้วน ตัวอย่างเช่น บางหน่วยงานของรัฐบางแห่งได้กำหนดกลยุทธ์ หรือกำหนดเป้าหมายย่อยขึ้นมาเป็นพิเศษ หรือใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไป เช่น คำว่า ยุทธศาสตร์ ได้ใช้คำว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนา หรือประเด็นยุทธศาสตร์ รวมตลอดไปถึงความเชี่ยวชาญในการวางแผนยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละแห่งก็แตกต่างกันด้วย หรือบางหน่วยงานไม่มีการกำหนดแผนที่ทางยุทธศาสตร์ หรือตัวชี้วัดไว้ด้วย ในขณะที่บางหน่วยงานแม้ได้กำหนดไว้ แต่ก็ไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน เหล่านี้เป็นต้น

เพราะฉะนั้น ปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ของสำนักงานวัฒนธรรม จังหวัดสมุทรสาครที่นำเสนอ นั้น เป็นการนำเอาหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการบริหารยุทธศาสตร์ ในทุกๆ ขั้นตอน โดยได้สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลไว้แล้วข้างต้น และได้อภิปรายผลการศึกษา เพื่อให้ข้อสังเกตต่างๆ ไปและแนวโน้มเกิดขึ้นได้กับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหาร ยุทธศาสตร์ โดยสามารถนำหลักนิติธรรมประกอบกับผลที่ได้จากการศึกษาไปปรับใช้ได้ตามความ เหมาะสม ซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

จากผลการศึกษาเรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม กรณีศึกษา สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ ดังนี้

1) หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ สามารถนำองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม และพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและนำหลักนิติธรรม มาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

2) ผู้บริหารของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรนำข้อค้นพบที่ได้ ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน โดยจัดลำดับความสำคัญของแต่ละองค์ประกอบที่เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและ มีการติดตามและประเมินผลอยู่เสมอ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

3) สามารถนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และพัฒนา งานด้านวัฒนธรรมของจังหวัด รวมทั้งพัฒนาศักยภาพของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดให้มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) สามารถนำไปใช้กำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีการปฏิบัติงานภายใต้การบริหาร ยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมุ่งผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาเรื่องการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดอื่นๆ หรือหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

2) ควรนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางสำหรับศึกษาวิจัยด้านการบริหารยุทธศาสตร์หรือด้านหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ที่ยึดหลักนิติธรรมนี้ ว่าสามารถตอบสนองในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

“กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตและการประกอบกิจการร้านวิดิทัศน์ พ.ศ.2552”

(2552, 29 กันยายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 72 ก หน้า 7 - 12

คำชัย จงจักรพันธ์ (2556) “หลักนิติธรรม” ค้นคืนเมื่อ 27 ธันวาคม 2556 จาก

http://portal.bangkok.go.th/public_files/news/cms_detail/0384134.pdf

คลังเอกสารสาธารณะ (2556) “แนวความคิดเรื่องหลักนิติรัฐ (Rule of law) หรือหลักนิติธรรม”

ค้นคืนเมื่อ 27 ธันวาคม 2556 จาก <http://www.openbase.in.th>

จักร ดิงศภัทย์ (2548) *กลยุทธ์ การสร้างและการนำไปปฏิบัติ* กรุงเทพมหานคร ชรรคมกล

จินตนา บุญยงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์ (2549) *การจัดการเชิงกลยุทธ์* กรุงเทพมหานคร

ซีเอ็ดยูเคชั่น

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2557) “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

ในสังคมไทย” ค้นคืนเมื่อ 18 มกราคม 2557 จาก [http://www.enlightenedjurists](http://www.enlightenedjurists.com/directory/97The-Rule-of-Law.html)

[com/directory/97The-Rule-of-Law.html](http://www.enlightenedjurists.com/directory/97The-Rule-of-Law.html)

จุมพล หนิมพานิช (2549) *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง*

พิมพ์ครั้งที่ 3 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และกมลทิพย์ คติการ (2552) *หลักนิติธรรมกับสังคมไทย: คุณค่า ความหมาย*

และการนำไปใช้ กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จิรประภา อัครบวร และรัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์ (2552) *แผนที่ยุทธศาสตร์* กรุงเทพมหานคร

คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา

ชีวันน์ ศรีแก้ว (2554) “กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐ” ใน *เอกสาร*

การสอนชุดวิชาการบริหารยุทธศาสตร์ หน่วยที่ 4 หน้า 1- 50 นนทบุรี

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ชัยพฤกษ์ ศรีเครือมวง (2557, 27 กุมภาพันธ์) *หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงานวัฒนธรรม*

จังหวัดสมุทรสาคร สัมภาษณ์โดย ทัศนัย จันทโนทัย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด

สมุทรสาคร

ชัยอนันท์ สมุทวณิช (2548) *การจัดการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการ*

แข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ

- ถวิลวดี บุรีกุล (2546) “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ใน *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 1, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 4-11
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2557) “การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management)” ค้นคืนเมื่อ 10 มกราคม 2557 จาก http://www.stou.ac.th/knowledgemanagement/infoserve/kmdb/read_kb.asp?db_id=9
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2547) “การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐ: กระแสของการบริหารสมัยใหม่” ใน *วารสารการจัดการสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช* หน้า 26
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร (2547) *กฎหมายกับความยุติธรรม* กรุงเทพมหานคร ชวนพิมพ์
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร (2552) *หลักนิติธรรม* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ธนาพรสนภาพรรณ จิตต์กระจ่าง (2557, 27 กุมภาพันธ์) นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ (ปฏิบัติหน้าที่นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอบ้านแพ้ว) สัมภาษณ์โดย ทศนัย จันทโนทัย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- นิพนธ์ ฐูปบุชา (2557, 27 กุมภาพันธ์) ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร สัมภาษณ์โดย ทศนัย จันทโนทัย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2552) *หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2551) “หลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย” ใน *วารสารพี'51* 1, 1 (ธันวาคม): 28
- “ประกาศกระทรวงวัฒนธรรม เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551” (2553, 19 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 122 ง หน้า 44 - 46
- ประเวศ วะสี (2548) *หลักธรรมาภิบาล* กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์
- ปรียาพร ศิริวานิชย์ (2554) “หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามแนวทางการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ภักดี ศรีเมือง (2549) *การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนาทราย อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

- ยุทธศาสตร์รัตนโกสินทร์ (2557) “การเสริมสร้างระบบการบริหารการปกครองตามหลัก
นิติธรรม” ค้นคืนเมื่อ 30 พฤษภาคม 2557 จาก [https://sites.google.com/site/
rattanakosinstrategy/school-of-politics-knowledge/political-development-
plan/strategy-4/the-rule-of-law](https://sites.google.com/site/rattanakosinstrategy/school-of-politics-knowledge/political-development-plan/strategy-4/the-rule-of-law)
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542”
(2542, 30 มิถุนายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง หน้า 2 – 3
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554” (2554, 1 ตุลาคม)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 116 ง หน้า 1 – 3
- รัตติกรณ์ สุขดี (2551) “การบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนใน
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3” วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
- “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”
(2546, 9 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก หน้า 1 -15
- “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539” (2539, 14 พฤศจิกายน)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 25 - 29
- “พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551” (2551, 4 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125
ตอนที่ 42 ก หน้า 116 - 139
- “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” (2539, 14 พฤศจิกายน)
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 - 24
- พระราชญาณวิไลฐู (เสริมชัย ชัยมงคล) (2548) *หลักธรรมาภิบาลการบริหารงานตามแบบ
บูรณาการ* กรุงเทพมหานคร ชรรรมสภา
- พสุ เศษะรินทร์ และคณะ (2548) *Strategy Map แผนที่ยุทธศาสตร์* กรุงเทพมหานคร ก. พลพิมพ์ (1996)
- พิมาดา เชื้อสกุลวนิช (2556) “แผนผังเชิงยุทธศาสตร์: การแปลงสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ให้เป็น
ผลลัพธ์ที่จับต้องได้” ใน *เอกสารเพื่อการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบ
ราชการ* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน้า 1 – 20
- วชิราภรณ์ สุวรรณชัยรบ (2553) “การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคุมประพฤติ
ในเขตพื้นที่ 10” การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

- วงศ์ เอี่ยมสะอาด (2557, 27 กุมภาพันธ์) นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ (ปฏิบัติหน้าที่
นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอกระทุ่มแบน) สัมภาษณ์โดย ทศนัย จันทโนทัย
สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- วรรณพร สุทธิปริดา (2549) “สำนักบริหารยุทธศาสตร์: กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
ไปสู่การปฏิบัติ” ใน เอกสารเพื่อการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน้า 1 – 16
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล (2553) รัฐคดี วิถีโลก 60 ปี ไชยวัฒน์ คำชู กรุงเทพมหานคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วสุนทรากิจประยูร (2548) “การบริหารเชิงกลยุทธ์กับการพัฒนาระบบราชการไทย” ค้นคืนเมื่อ
10 มกราคม 2557 จาก [http://www.opdc.go.th/thai/E_Newsletter/july48/
management.htm](http://www.opdc.go.th/thai/E_Newsletter/july48/management.htm)
- วัฒน์ บรมานันท์ (2551) “หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง” ค้นคืนเมื่อ 27 ธันวาคม 2556
จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2552) การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ: การวิเคราะห์เปรียบเทียบ
ตัวชี้วัด กรุงเทพมหานคร โฟร์เพช
- _____. (2554) “แนวคิดและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ” ใน
เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารยุทธศาสตร์ หน่วยที่ 1 หน้า 1-108 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
- วิญญู เครื่องงาม (2552) หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำบรรยายในที่
ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน วันที่ 1 กรกฎาคม 2552
- ศิริพันธ์ ฐูปเกล้า (2554) “การบริหารยุทธศาสตร์ของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย” ใน เอกสาร
การสอนชุดวิชาการบริหารยุทธศาสตร์ หน่วยที่ 3 หน้า 1-13 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
- สถาบันพระปกเกล้า (2557) “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ค้นคืนเมื่อ
30 พฤษภาคม 2557 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>
- สมยศ เชื้อไทย (2552) หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สรายุทธ กันหลง (2554) “แนวคิดการศึกษายุทธศาสตร์ (Strategy Study Concept)” ค้นคืนเมื่อ
10 มกราคม 2557 จาก <http://yuthxx.multiply.com/journal/item/420/420>

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม คำนียามของหลักนิติธรรม ใน *โครงการประกวดหนังสือสั้นความยุติธรรมปี ๔ Theme “The Rule of Law”* หัวข้อ “หนังสือ (ว่าด้วย) กรอบ” จัดโดย กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม ปีงบประมาณ 2557

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2545) *แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี นครปฐม พิสิกส์เซ็นเตอร์*
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2552) *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)* กรุงเทพมหานคร พรีเมียร์ โปร

สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (2554) *คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด* กรุงเทพมหานคร องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์

สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (2556) *คู่มือการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551* กรุงเทพมหานคร ตุ๊กกะตุ่นไทย ซูวีเนียร์

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร (2556) *โครงการประชุมอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551* จังหวัดสมุทรสาคร ประจำปี 2556 จัดโดย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร วันที่ 26 มิถุนายน 2556

_____. (2556) *โครงการร้านเกมสีขาวเพื่อเยาวชนจังหวัดสมุทรสาคร ประจำปี 2556* จัดโดย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร วันที่ 20–31 พฤษภาคม 2556

_____. (2556) *สรุปผลการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556* จัดโดย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร วันที่ 14 ตุลาคม 2556

_____. (2556) *เอกสารบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงวัฒนธรรม ปีงบประมาณ พ.ศ.2557* จัดโดย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร วันที่ 14 ตุลาคม 2556

สำนักพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม (2553) *คู่มือรวบรวมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร องค์การทหารผ่านศึก

- สุจิต จงประเสริฐ (2549) “ยุทธศาสตร์การนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานที่ดินจังหวัด” คุษณินิพนธ์ปริญญาการจัดการดุขฎิบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
- สุทธิเกียรติ ภูมิพิทชนสุข (2553) “การศึกษาการบริหารงานของสถานีวิทยุ FM 93.5 YES RADIO RETRO PROGRAM” การค้นคว้าอิสระปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร
- สุนทรา พลไตร (2553) “พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับหลักนิติธรรม” งานนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
- สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2547) “การบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง” ปัญหาพิเศษปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
- อลงกรณ์ ศรีวระมย์ (2552) “ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาลในจังหวัดยโสธร” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- อลินดา กิตติทรงภพ (2557, 27 กุมภาพันธ์) นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ (ปฏิบัติงานกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม) สัมภาษณ์โดย ทศนัย จันทโนทัย สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2553) *หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



ภาคผนวก ก

รายชื่อและภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

- คนที่ 1 นายนิพนธ์ ฐปบุชา
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม
- คนที่ 2 นางชัยพฤกษ์ ศรีเครือม่วง
ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป
- คนที่ 3 นายวงศ์ เอี่ยมสะอาด
ตำแหน่ง นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ
(ปฏิบัติหน้าที่นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอกระทุ่มแบน)
- คนที่ 4 นางนภาพรรณ จิตต์กระจ่าง
ตำแหน่ง นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ
(ปฏิบัติหน้าที่นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอบ้านแพ้ว)
- คนที่ 5 นางอลินดา กิตติทรงภพ
ตำแหน่ง นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ
(ปฏิบัติงานกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม)

ภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์



ที่มา: การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 1

นายนิพนธ์ ฐปบุชา

ตำแหน่ง

ผู้อำนวยการกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม

ภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ (ต่อ)



ที่มา: การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 2
ตำแหน่ง

นางชัยพฤกษ์ ศรีเครือม่วง
หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป

ภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ (ต่อ)



ที่มา: การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 3

นายรงค์ เอี่ยมสะอาด

ตำแหน่ง

นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ

(ปฏิบัติหน้าที่นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอกระทุ่มแบน)

ภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ (ต่อ)



ที่มา: การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 4

นางนภาพรณ จิตต์กระจ่าง

ตำแหน่ง

นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ

(ปฏิบัติหน้าที่นักวิชาการวัฒนธรรมประจำอำเภอบ้านแพ้ว)

ภาพถ่ายผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ (ต่อ)



ที่มา: การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557

สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนที่ 5

นางอลินดา กิตติทรงภพ

ตำแหน่ง

นักวิชาการวัฒนธรรมชำนาญการ

(ปฏิบัติงานกลุ่มยุทธศาสตร์และเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม)



ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

แบบสัมภาษณ์

การศึกษา เรื่อง การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม:
กรณีศึกษาสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบคำถาม

- 1) ชื่อ - สกุล.....
- 2) ตำแหน่ง.....
- 3) มีหน้าที่/ความรับผิดชอบ/.....

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law)
ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1) ขั้นตอนการจัดทำยุทธศาสตร์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีอะไรบ้าง
และมีวิธีดำเนินการอย่างไร.....

2) หน่วยงานได้ใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารยุทธศาสตร์
ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย หรือไม่
อย่างไร.....

3) แนวนโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม (นายสนธยา คุณปลื้ม) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ที่ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ สามารถแปลงนโยบายไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการได้อย่างไร.....

.....
.....
.....
.....
.....

4) หลักนิติธรรม สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน และมีความสอดคล้องสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาครหรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....
.....
.....

5) การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 มีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม และหลักการบริหารยุทธศาสตร์อย่างไร.....

.....
.....
.....
.....
.....

ตอนที่ 3 ปัญหา ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาการบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร

1) การบริหารยุทธศาสตร์โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร มีปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานอะไรบ้าง

.....
.....
.....

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายทัศนัย จันทโนทัย
วัน เดือน ปีเกิด	9 กันยายน 2525
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2551
สถานที่ทำงาน	สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรสาคร อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
ตำแหน่ง	นักวิชาการวัฒนธรรมปฏิบัติการ

