



# วิสัยทัศน์และกรอบ การปฏิรูประบบราชการ



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ  
สำนักงาน ก.พ.



**วิสัยทัศน์**  
**และกรอบการปฏิรูประบบราชการ**

# วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ

ISBN 974-7285-75-4

## จัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 0 2280 3424, 0 2282 2406

โทรสาร 0 2628 6238

กรกฎาคม 2544

## ออกแบบโดย

ดุสิตกราฟฟิค

111/27 ซ.สามเสน 28

เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

โทรศัพท์ 0 2243 1304

## ผู้พิมพ์โฆษณา

เพชร มะลิพรม พ.ศ. 2544

## คำนำ

การปฏิรูประบบราชการได้รับความสนใจจากรัฐบาลทุกยุคสมัย ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นกลไกสำคัญต่อการบริหารประเทศ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วต่างก็พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะที่เพียงพอต่อการกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจและสังคม ระบบราชการไทยจำเป็นจะต้องได้รับการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้กลไกภาคราชการสามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศและกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกได้อย่างทันการณ์

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. จึงได้มอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญญวงษ์ และคณะเป็นผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวความคิดของการปฏิรูประบบราชการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการของไทย ซึ่งจะช่วยให้การปฏิรูประบบราชการมีแนวทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องนี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ. จึงได้จัดพิมพ์หนังสือ “วิสัยทัศน์และกรอบ  
การปฏิรูประบบราชการ” ขึ้นเพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานและ  
ผู้สนใจทั่วไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือฉบับนี้จะเป็น  
ประโยชน์ต่อผู้อ่านและการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ.

สิงหาคม 2544

# สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

บทที่ 1 : บทนำ .....	1
สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา .....	2
วัตถุประสงค์ .....	11
กรอบแนวความคิด .....	11
บทที่ 2 : การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ .....	51
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศนิวซีแลนด์ .....	52
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศออสเตรเลีย .....	69
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่น .....	85
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสิงคโปร์ .....	96
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสวีเดน .....	110
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศนอร์เวย์ .....	123
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	132
บทที่ 3 : การปฏิรูประบบราชการไทย : อดีตและปัจจุบัน .....	147
ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินในอดีต .....	148
การผลักดันการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน .....	188
แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ .....	207
ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของไทย .....	240

<b>บทที่ 4 : การปฏิรูประบบราชการไทย : แนวทาง</b>	
<b>ที่ต้องปรับเปลี่ยน .....</b>	<b>249</b>
ปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการ .....	250
คุณลักษณะขององค์การราชการ .....	263
คุณลักษณะของข้าราชการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ .....	285
กระบวนการบริหารและระบบสารสนเทศ .....	307
ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการไทย .....	328
<b>บทที่ 5 : วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ .....</b>	<b>331</b>
วิสัยทัศน์การปฏิรูประบบราชการไทย .....	332
ข้อเสนอระบบราชการที่พึงประสงค์ .....	333
แผนการดำเนินงาน .....	347
เงื่อนไขสำคัญในความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ .....	351
บรรณานุกรม .....	354
ภาคผนวก ก คณะกรรมการชุดต่างๆ .....	367
ภาคผนวก ข เปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูประบบราชการ	
ในต่างประเทศ .....	395

# บทที่ 1

## บทนำ

## 1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารราชการ นับเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบริหารประเทศ ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงให้ความสนใจและความสำคัญต่อการพัฒนา และการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศต้องประสบกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้มีสมรรถนะเพียงพอต่อการกอบกู้วิกฤติเศรษฐกิจและสังคม จึงยังมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น ดังที่ปรากฏตัวอย่างในประเทศต่างๆ อาทิเช่น ประเทศสวีเดน (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540 : 33-46) ประเทศนิวซีแลนด์ (สำนักงาน ก.พ., 2541) และประเทศออสเตรเลีย (สำนักงาน ก.พ., 2541) เป็นต้น หรือแม้กระทั่งในประเทศต่างๆ ที่ต้องการเพิ่มสมรรถภาพในการบริหารของตน ก็พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการของตนให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540) สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ประจักษ์ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่ม

การปฏิรูประบบราชการจากระบบดั้งเดิมที่เคยใช้มาในอดีตกว่า 500 ปี คือการเปลี่ยนแปลงจากระบบจตุสดมภ์และการปกครองแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราช มาเป็นการปกครองแบบส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และจัดการบริหารออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามแบบอย่างประเทศในตะวันตก ซึ่งได้เป็นรากฐานของระบบราชการไทยมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ประกาศใช้อย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540 : 115-125) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น จุดสำคัญเป็นการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างของการใช้อำนาจ ส่วนเรื่องการบริหารบุคคลนั้น ยังคงลักษณะระบบ “อุปถัมภ์” เช่นเดิม จนกระทั่งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลตามหลักการสมัยใหม่ฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดระเบียบในการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เป็นอาชีพตามแนวความคิด “ระบบราชการ” ของ แม็กซ์ เว็บบอร์ (Daft, 1991 : 40-41)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้พยายามปรับปรุงระบบราชการตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีระหว่างสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ.2501-2522) มีจำนวนถึง 11 ชุด และแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึงสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2523-2531) อีกจำนวน 6 ชุด เป็นต้น (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540:126-140)

เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลต่างๆ ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลล้วนให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการ คือกลไกหรือฟันเฟืองที่สำคัญที่จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ในปี พ.ศ.2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดวิกฤติทางสังคมตามมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้รัฐบาลจะได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

แต่อาการทั่วไปก็ยังคงอยู่ในสภาพน่าวิตก ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องประกาศไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารราชการความว่า รัฐบาลจะดำเนินการ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2540 : 7-10)

1) ปรับปรุงและเร่งรัดการจัดโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรม ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถคุ้มครอง เสรีภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเสมอภาค

2) ปรับปรุงงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ปราศจากการเลือกปฏิบัติและเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม โดยการจัดทำแผนพัฒนาระบบราชการ และมาตรฐานคุณภาพงานราชการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) ปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการในการทำงานโดยเน้นผลงาน การมีคุณภาพ ความซื่อสัตย์สุจริต การมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ทำงานคุ้มค่ากับผลตอบแทน โดยจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ และการส่งเสริมขวัญกำลังใจข้าราชการ

4) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงราชการและวงการเมือง ด้วยการเร่งบัญญัติกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในระหว่างนี้จะพัฒนาระบบบริหารราชการของหน่วยงานทั้งหลายที่มีอยู่แล้ว ให้บุคลากรมีความพร้อมและทำงานประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) เร่งรัดการออกกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดแผนและขั้นตอนดำเนินการเป็นการด่วน ระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทเพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้จะดำเนินการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเพียง 4 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

ประชาชน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจ  
จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือโดยความเห็นชอบ  
ของสภาท้องถิ่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบและเวลาที่เหมาะสม

6) ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐพร้อมกับ  
สนับสนุนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐ  
อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพ  
การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระการลงทุนของภาครัฐ  
เป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่มีผลให้เกิดการผูกขาด  
ทั้งนี้จะอาศัยมาตรการทางกฎหมาย เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ารับ  
ช่วงงานบริการประชาชนได้คล่องตัวมากขึ้น ส่วนการคุ้มครอง  
ผู้ใช้บริการให้ได้รับบริการที่เพียงพอ มีคุณภาพในราคาที่เป็น  
ธรรมก็จะดำเนินการไปพร้อมกัน โดยจัดทำแผนแม่บทขึ้นเป็น  
กรอบกำกับกับการดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ  
เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจ  
ของประเทศ

7) เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายใหม่ เพื่อปรับปรุงแก้ไข  
กฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพื่อเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองเด็ก เยาวชน  
และสตรี การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ

และผู้ค้ำยโอกาส การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคมและในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน การปฏิรูปหรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยดำเนินการในลักษณะของการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ

จากนโยบายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการไทยยังมีปัญหาที่รัฐบาลจะต้องเร่งรัดในการแก้ไขอีกมาก ทั้งนี้เพราะในอดีตที่ผ่านมา ระบบราชการของไทย มีปัญหาทั้งในเรื่องค่านิยม โดยเฉพาะค่านิยมในระบบเจ้าขุนมูลนายที่มุ่งรับใช้เจ้านายมากกว่าการให้บริการประชาชน ซึ่งได้กลายเป็นประเพณีสืบทอดต่อเนื่องกันมาอย่างเหนียวแน่น จนยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ระบบราชการของไทย ยังมีลักษณะของการขยายตัวเพื่อสร้างอาณาจักร ทำให้ห้วงการราชการของไทยมีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น ทำให้ใช้งบประมาณมาก ในขณะที่ผลงานต่ำ (รุ่ง แก้วแดง ,2538: 114) ปราบกฏการณ์ดังกล่าว ทำให้การขยายตัวของระบบราชการเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ

ตามมามากมาย โดยเฉพาะการทุจริตและประพฤติกมิชอบ การเล่นพรรคเล่นพวกภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) โดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม (merit system) และขาดการประสานงานที่มีคุณภาพระหว่างหน่วยงาน (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2539 : 3-4) นอกจากนี้การที่ระบบราชการไทย มีโครงสร้างที่ซับซ้อน เต็มไปด้วยกฎระเบียบและขั้นตอนการทำงานมากมาย ทำให้การทำงานล่าช้าขาดประสิทธิภาพและสิ้นเปลือง ดังจะเห็นได้จากงบประมาณปี พ.ศ.2541 ซึ่งรัฐบาลต้องใช้งบประมาณสำหรับบุคลากรทั้งสิ้นถึงร้อยละ 42.8 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน งบประมาณบุคลากรของประเทศไทยจะมีสัดส่วนสูงมากกว่า (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, 2541:19) สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้งบประมาณที่จะจัดสรรเพื่อการลงทุนต้องถูกจำกัดลงไปมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อระบบราชการ และการปฏิรูประบบราชการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า (อรพินท์ สพโชคชัย , 2541 :

97-104) ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 86.3 เห็นว่าข้าราชการทำงานโดยไม่รับใช้สาธารณชนและสังคม และร้อยละ 88.8 เห็นว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ไม่ทันสมัยและไม่สามารถรับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยร้อยละ 93.3 เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้คะแนนประสิทธิภาพในการให้บริการของระบบราชการเพียง 2.99 จากคะแนนเต็ม 10 และคะแนนขีดความสามารถของรัฐในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมเพียง 2.94 จากคะแนนเต็ม 10 แสดงให้เห็นว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความเชื่อมั่นในตัวข้าราชการและระบบราชการต่ำมาก

จากสภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการของไทยเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการเพิ่มขีดความสามารถหรือศักยภาพในการพัฒนาประเทศ ให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการให้ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

## 2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อทราบวิสัยทัศน์การปฏิรูประบบราชการ
- 2) เพื่อทราบกรอบความคิดในการปฏิรูประบบราชการ
- 3) เพื่อนำเสนอโครงสร้างของระบบราชการที่พึงประสงค์

## 3. กรอบความคิด

ท่ามกลางพัฒนาการของสังคมที่หลากหลายแตกต่างกัน อาจทำให้ระบบการเมืองของแต่ละสังคมแตกต่างกัน ระบบการเมืองที่แตกต่างกัน จะก่อให้เกิดลักษณะของระบบบริหารที่แตกต่างกัน ด้วย อาทิ ระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ จะก่อให้เกิดระบบบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Authority) ในทางตรงกันข้ามระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดระบบบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization of Authority) เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้จะส่งผลต่อผู้รับบริการแตกต่างกันด้วย (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2539 : 372)

สำหรับระบบบริหารหรือระบบราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่าถือกำเนิดมาควบคู่กับระบบการเมืองการปกครองนับตั้งแต่อดีตกาล เมื่อชุมชนมนุษย์จัดตั้งเป็นประชาคมการเมืองขึ้น วิวัฒนาการของระบบราชการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

จนกระทั่งปรากฏเป็นระบบที่เป็นหลักการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เมื่อแม็กซ์ เวเบอร์ ได้นำเสนอหลักการของระบบราชการสมัยใหม่ขึ้น โดยมีสาระที่สำคัญคือ (Daft , 1991: 40)

**ประการแรก** หลักการแบ่งงานโดยระบุน้ำที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน

**ประการที่สอง** หลักการจัดตำแหน่งตามสายการบังคับบัญชาซึ่งแต่ละตำแหน่งจะมีสายบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป

**ประการที่สาม** หลักการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม การคัดเลือกข้าราชการจะกำหนดคุณสมบัติที่สามารถตรวจสอบเป็นการทั่วไปได้

**ประการที่สี่** ข้าราชการอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เป็นทางการเหมือนกัน

**ประการที่ห้า** การปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจจะบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นหลักฐาน

**ประการที่หก** หลักความมั่นคงในการทำงาน การรับราชการ ถือเป็นวิชาชีพที่มั่นคง ซึ่งเป็นหลักประกันที่สำคัญของข้าราชการ

**ประการที่เจ็ด** จำแนกความเป็นองค์การและความเป็นปัจเจกบุคคลออกจากกัน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงในกิจการขององค์การ

แนวความคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ ได้กลายเป็นรากฐานของระบบราชการสมัยใหม่อย่างแพร่หลาย แต่เมื่อระบบสังคมมีการพัฒนาซับซ้อนและเติบโตยิ่งขึ้น ระบบราชการตามแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ ได้กลายเป็นอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เป็นบ่อเกิดของการไร้ประสิทธิภาพ ยิ่งถ้าสังคมใดมีระบบราชการที่ใหญ่อยู่อย่างยิ่งไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ สภาพการณ์ดังกล่าวได้กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการแสวงหาแนวทางเพื่อปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความพยายามที่จะลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลง เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมีขอบเขตจำกัด และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับความสนใจและนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ได้แก่

### 3.1 การประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government)

เป็นแนวความคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง และประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของรองประธานาธิบดี อัล กอร์ (Al Gore) ก็ได้นำแนวความคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา สาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย (Osborne and Gaebler, 1993)

1) การเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government : Steering Rather Than Rowing) กล่าวคือ ภาครัฐควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง ทั้งนี้ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การให้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการปฏิบัติให้น้อยที่สุด และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติให้มากขึ้น

2) การให้อำนาจแก่ชุมชนมีบทบาทในการดูแลตนเอง (Community - Owned Government : Empowering Rather than Serving) ภาครัฐไม่ควรเข้าไปรบกวนกิจกรรมของชุมชนทั้งหมด แต่ควรเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเอง

เพราะชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา และเข้าใจปัญหาของชุมชน ได้ดีกว่า จึงสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงประเด็นและรวดเร็ว

3) การสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government : Injection Competition into Service Delivery) โดยลดการผูกขาดการให้บริการของภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าบริการที่ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของการแข่งขัน และการจัดระเบียบการตลาดเพื่อความเสมอภาค ตลอดจนการป้องกันการผูกขาดจากภาคเอกชน

4) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission - Driven Government : Transforming Rule-Driven Organizations) เพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม และกำหนดให้การปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับผลงานเป็นสำคัญ การสร้างองค์กรต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการตอบสนองภารกิจ โดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงาน

5) การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (Results - Oriented Government : Funding Outcomes , Not Inputs)

โดยวัดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจ และให้รางวัลกรณีที่การทำงานบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หัวใจสำคัญคือการบริหารโดยใช้การวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ใช้ไปว่ามีความคุ้มค่าตามที่กำหนดไว้เพียงใด สมควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่

6) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer Driven Government : Meeting the Needs of the Customer, Not the bureaucracy) โดยการให้ความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ เพื่อรับทราบความต้องการที่แท้จริง และเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการสามารถเลือกใช้บริการกับหน่วยที่ตนพอใจ องค์กรราชการจะต้องปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และต้องตระหนักเสมอว่าตนเป็นผู้ให้บริการ

7) การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ (Enterprising Government : Earning Rather Than Spending) ข้าราชการควรเปลี่ยนทัศนคติจากการมุ่งใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณของรัฐให้มากที่สุด มาเป็นการจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ทรัพยากร

กล่าวคือการดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่มีผลตอบแทนควรคำนึงถึงความคุ้มค่า เพื่อจะได้นำผลตอบแทนไปขยายการให้บริการแก่ประชาชน ให้มีประสิทธิภาพและกว้างขวางขึ้น

8) มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา (Anticipatory Government : Prevention Rather Than Cure) การบริหารควรมองถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อตรวจสอบว่ามีโอกาส ที่จะเกิดปัญหาอะไรบ้าง จะได้เตรียมการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ซึ่งจะประหยัดกว่าการแก้ไขปัญหาและการเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณ ควรมุ่งเน้นถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวเป็นสำคัญ

9) การกระจายอำนาจ (Decentralized Government : From Hierarchy to Participation and Teamwork) โดยปกติระบบราชการ จะมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) ที่ยาว ดังนั้น การกระจายอำนาจ จะช่วยให้ลดทอนสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง และเปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับล่างมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมรับผิดชอบท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้น

10) เปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Market - Oriented Government : Leveraging Change Through the Market) ปกติการบริหารของภาครัฐมีลักษณะของการผูกขาด ทำให้บริการไร้ประสิทธิภาพเพราะประชาชนผู้รับบริการไม่มีทางเลือก ดังนั้นภาครัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนโดยเลิกการผูกขาดและใช้ระบบการแข่งขันทางการตลาดแทน ภาครัฐควรมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชน หรือมิให้เอกชนเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้รับบริการภาครัฐต้องพยายามให้อำนาจชุมชนในการกำหนดกลไกการตลาด

**3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่ (Reengineering)** แนวความคิดนี้พัฒนามาจาก พื้นฐานการแก้ไขปัญหาการไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐกิจ โดยมีหลักการที่จะปรับรื้อระบบที่มีอยู่เดิมทั้งหมดแบบถอนรากถอนโคน เพื่อสร้างระบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้เกณฑ์การวัดผล การปฏิบัติงานที่สำคัญคือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) การบริการ (services) และความเร็ว (speed) ต่อมาแนวความคิดนี้

ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในระบบราชการด้วยเช่นกัน สารสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย (Hammer and Champy , 1993)

1) การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดขึ้นจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร แนวความคิดนี้ถือว่า การเปลี่ยนแปลงใดๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้บริหารระดับสูงไม่เห็นด้วย หรือไม่ยอมรับ ดังนั้นวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูง จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่จะนำไปสู่การปรับหรือระบบใหม่แบบถอนรากถอนโคนให้ประสบความสำเร็จ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาผู้นั้น โดยธรรมชาติจะปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว

2) การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบ แนวความคิดนี้เห็นว่า ความเข้มแข็งขององค์กรขึ้นอยู่กับความพร้อมของทุกส่วนขององค์กร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจึงต้องพิจารณาทั้งระบบ มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ของภาพรวมทั้งองค์กร

3) การนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้ามาก และการใช้เทคโนโลยีหลายส่วน สามารถลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และการบริการได้อย่างน่าพอใจ ดังนั้น แนวความคิดนี้

จึงถือว่าการใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับขีดความสามารถขององค์กร จึงเป็นสิ่งจำเป็นและจะทำให้องค์กรสามารถเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ได้มากขึ้น

4) การสร้างเอกภาพของงาน โดยการรวมลักษณะของงานที่เหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อให้ผลปฏิบัติงานมีอำนาจ ในการตัดสินใจมากขึ้น มาตรการนี้จะเสริมสร้างความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน และส่งเสริมความรวดเร็วในการให้บริการ

6) ความยืดหยุ่นของกระบวนการในการปฏิบัติงาน การทำงานอาจแตกต่างกัน หรือใช้กระบวนการหลายรูปแบบแล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแต่ละกระบวนการควรลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

นอกจากนี้ยังมีนักคิดหลายท่านที่พยายามเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่แบบถอนรากถอนโคนให้มีความเด่นชัดยิ่งขึ้น อาทิ Bennes และ Mische (1995 ,10-11) เห็นว่าการปรับรื้อระบบใหม่ คือการปฏิรูปกิจการด้วยการท้าทายแนวความคิดการปฏิบัติ และกิจกรรมที่มีอยู่เดิมด้วยการนำสิ่งใหม่ ๆ มาใช้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงเรื่องทุนและทรัพยากร

มนุษย์ จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปคือ การทำให้องค์กรสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร และการขจัดงานที่ไม่จำเป็นออกไป

ส่วน Daft (1997 : 715) เห็นว่าการปรับรื้อระบบใหม่คือการพิจารณาและการออกแบบระบบธุรกิจใหม่ เพื่อขจัดความล่าช้าและความเสียหายต่างๆ เมื่อองค์กรต่างๆทำการรื้อระบบใหม่แล้ว ระบบบริหาร การออกแบบงานและระบบงาน จะมีการประเมินและเปลี่ยนแปลงใหม่ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นอย่างมากต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ระบบข้อมูลสารสนเทศจะมีบทบาทอย่างมากต่อการปรับรื้อระบบใหม่

### 3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคน (Downsizing)

แนวความคิดนี้มีอิทธิพลมากต่อการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพราะระบบราชการในอดีตส่วนใหญ่ขยายตัวจนใหญ่โตเกินความจำเป็น ส่งผลให้เป็นภาระต้องใช้ต้นทุนมาก แต่ประสิทธิภาพการให้บริการต่ำ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความคิดขึ้นว่าถ้าจะปฏิรูป

ระบบราชการหรือ องค์การใดที่มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น สิ่งที่จะต้องทำเป็นประการแรกคือ การลดขนาดกำลังคนลง เพื่อให้้องค์การมีขนาดเล็กหรือที่นิยมเรียกกันว่า “รัฐบาลขนาดเล็ก” (small government) ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปในส่วนอื่นประสบความสำเร็จไปด้วย

ภายใต้แนวความคิดนี้ Bartol และ Martin (1994 : 294-296) เห็นว่าการลดขนาดกำลังคนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการลดระดับการบริหารระดับกลาง แต่เพิ่มสายการควบคุมให้รัดกุม จุดมุ่งหมายของ “การลดขนาดกำลังคน” คือ การปรับปรุงองค์การให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การลดขนาดกำลังคน ต้องมีการวางแผนที่ดีและการปฏิบัติต้องกระทำอย่างระมัดระวัง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่จะต้องถูกออกจางาน แต่มาตรการดังกล่าวจะช่วยในการลดต้นทุน เพิ่มการตัดสินใจ เพิ่มพลังการทำงานให้กับพนักงาน ลดสิ่งที่ซ้ำซากเกินความต้องการ และการเพิ่มวิธีการใหม่ๆ ในการทำงาน

สำหรับ Dessler (1998 : 256-2589) เห็นว่าการลดขนาดกำลังคน จะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์การหลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** ระดับการบริหารทำให้องค์การมีโครงสร้างเป็นลักษณะแบนราบ (flat Organization) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ใช้กันมากในการเปลี่ยนแปลงการจัดการ

**ประการที่สอง** การจัดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก ทำให้มีการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อ สื่อสารระหว่างพนักงานบ่อยขึ้น ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในองค์กร (informal relation) จะทำให้การประสานงานในองค์กรดีขึ้น

**ประการที่สาม** การแต่งตั้งผู้ร่วมงานสนับสนุนไปยังส่วนต่างๆ ขององค์กรเท่ากับเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แต่ละหน่วยงาน มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

**ประการสุดท้าย** การกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้แก่ผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างทั่วถึง มาตรการนี้จะส่งเสริมให้หัวหน้าหน่วยงานแต่ละระดับต้องรับผิดชอบต่องานของตนโดยตรง จะลดผลกระทบความรับผิดชอบให้ผู้อื่นมิได้ จะทำให้การวัดหรือประเมินผลการปฏิบัติงานชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการลดขนาดกำลังคนเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการปฏิรูประบบราชการ เพราะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่องค์กรราชการ

มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น แต่ในบางส่วนซึ่งการพัฒนา  
ยังไม่เพียงพอ การให้บริการของรัฐยังไม่ทั่วถึง และโดย  
ความเป็นจริง ภาครัฐยังขาดแคลนบุคลากรอยู่เป็นจำนวนมาก  
อาทิเช่น บุคลากรทางการแพทย์ในประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่  
ยังขาดแคลนมาก ถ้าใช้แนวความคิดเรื่องการลดขนาดกำลัง  
คนภาครัฐเหมือนกันหมดทุกหน่วยงาน อาจส่งผลกระทบต่อ  
การให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนได้ ด้วยปัญหาความเป็นจริง  
ดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับ “ขนาดกำลังคนที่เหมาะสม”  
(Rightsizing) ขึ้น โดยเห็นว่าองค์กรส่วนใดที่มีขนาดกำลัง  
คนมากเกินไปก็ควรลดจำนวนลงให้เหมาะสม ส่วนองค์กรใดที่  
กำลังคนยังไม่เพียงพอในการให้บริการประชาชนก็ควรเพิ่มกำลัง  
คนให้เหมาะสม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นทางสายกลางและ  
เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละสังคม

### 3.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การภาครัฐ

เป็นแนวความคิดที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพราะการแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นองค์กรเอกชนจะสอดคล้องกับหลักการลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เล็กลง

(Downsizing) และหลักการตลาด กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อบริการได้อย่างเสรี เพราะมีผู้ผลิตสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น แต่ภาครัฐจะต้องระมัดระวังมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชน เพราะการผูกขาดในภาคเอกชนจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความเดือดร้อนยิ่งกว่าการผูกขาดโดยภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นผู้ถือหางเสือมากกว่าเป็นผู้แจวเรือ” (Steering rather than rowing) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) การกำหนดกฎระเบียบ (regulatory) การควบคุมกำกับ (monitor) การส่งเสริม (promoter) การเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator)

การแปรรูปองค์กรภาครัฐจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มรายได้ การกระจายการเป็นเจ้าของ และการพัฒนาตลาดทุน (Kikeri, Nellis and Shirley, 1992 :1-24) ซึ่งการแปรรูปอาจกระทำทั้งในหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้การแปรรูปจะก่อให้เกิดการสร้างงานในภาคเอกชนมากขึ้น เพราะเป็นโอกาสที่ภาคเอกชนจะได้พัฒนา

ตลาดสินค้าและบริการของตนในการแข่งขันในตลาดอย่างเสรี ลักษณะของการแปรรูปองค์การภาครัฐ อาจกระทำได้หลายลักษณะ ได้แก่

1) การจัดตั้งองค์การมหาชน (Autonomy Public Organization) แนวคิดที่สำคัญขององค์การมหาชน คือ องค์การนั้นยังคงมีภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร และไม่เหมาะสมที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น รัฐจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป แต่การดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการเดิมซึ่งมีกฎระเบียบมากมาย ทำให้การบริการไม่มีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานทำนองเดียวกับองค์การเอกชน โดยมีกระบวนการเลือกสรรผู้บริหารที่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานและโปร่งใส มีการประเมินผลงานที่ชัดเจน สามารถใช้กลไกต่างๆ ที่ส่งเสริมการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเต็มที่ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐและองค์การสามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติมจากการให้บริการของตนเองได้ แต่ต้องไม่เป็นการแสวงหาผลกำไร (สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ , 2542)

2) การแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นหน่วยงานเอกชน (Privatization) กิจกรรมภาครัฐหลายลักษณะที่อาจโอนถ่ายให้เอกชนดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้การบริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า โดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคน และงบประมาณ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการสร้างงานในภาคเอกชน และการแข่งขันในภาคเอกชนอีกด้วย อาทิเช่น องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้างและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการวิชาการ เป็นต้น

3) การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การเอกชน (Privatization) ปัญหาพื้นฐานขององค์การรัฐวิสาหกิจในอดีตก็คือ การพยายามแยกตัวออกจากหน่วยงานของรัฐเพื่อปรับปรุงการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่กระบวนการตัดสินใจสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ระบบราชการก็พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุผลตามที่ต้องการได้ ทำให้การทำงานของรัฐวิสาหกิจไม่แตกต่างไปจากการทำงานขององค์การภาครัฐมากนัก สถานการณ์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงาน

ของรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การภาคเอกชน โดยสมบูรณ์ เพื่อให้การบริหารงานเป็นการบริหารงานแบบภาคเอกชนอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันอย่างเสรีจะต้องไม่มีการผูกขาดเกิดขึ้นในภาคเอกชนอย่างเด็ดขาด เพราะการผูกขาดในภาคเอกชน จะทำให้ประชาชนผู้รับบริการ ถูกเอารัดเอาเปรียบเลวร้ายยิ่งกว่าการผูกขาดโดยภาครัฐในทำนองเดียวกัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การเอกชนจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเกิดการแข่งขันและพัฒนาตลาดสินค้าและบริการของตนอย่างกว้างขวางซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์สูงสุด

4) การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวความคิดอีกประการหนึ่งที่สอดคล้องกับการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐจากผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้ถือหางเสือ คือการทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการ (Contract out) วิธีการนี้จะทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติแทนภาครัฐโดยเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้า หรือบริการให้กับภาครัฐ ซึ่งเป็นการสร้างงานในภาคเอกชนให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น โดยภาค

รัฐไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องกำลังคน และการลงทุนเกี่ยวกับอุปกรณ์ และเครื่องมือต่างๆ รวมทั้งไม่ต้องจัดงบประมาณในการบำรุงรักษาเครื่องจักร เครื่องมืออีกด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ภาคเอกชนจะบริหารได้มีประสิทธิภาพมากกว่า

ปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ และการทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการ จึงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ

### 3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐ (Good Governance)

เป็นแนวความคิดที่มีความหมาย 2 ประการ คือ

**ประการแรก** เกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ในการติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลและองค์กรเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในสายการบังคับบัญชาภายในองค์กร

**ประการที่สอง** หมายถึงระบบการจัดองค์กร เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดระบบความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างบุคคลในองค์กรการติดต่อประสานงานภายในองค์กร การกระจายอำนาจ และการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับระบบต่างๆ ภายในองค์กร (Jessop, 1998 : 29-45) ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐจึงเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการบริหารงานเป็นสำคัญ

หากระบบราชการบริหารงาน โดยยึดหลักการของธรรมรัฐก็จะทำให้การบริหารงานได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ด้วยเหตุนี้แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐจึงเข้ามามีบทบาทหลักสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ เพราะจะทำให้ระบบราชการสามารถสนองความต้องการ ของประชาชน ได้อย่างแท้จริง แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันทั้งจากธนาคารโลก (World Bank) และนักคิดหลายท่านที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน สำคัญ โดยสรุปของแนวความคิดนี้ ได้แก่

1) ความรับผิดชอบต่อสังคมและการตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นหลักการที่ภาครัฐจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการกระทำของภาครัฐจะต้องสมเหตุสมผล เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและสามารถตรวจสอบได้ วิธีการที่นิยมมากที่สุด คือการตรวจสอบผู้นำทางการเมืองและข้าราชการเป็นระยะๆ ด้วยการตรวจสอบการยอมรับจากประชาชน โดยใช้การเลือกตั้งและการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของข้าราชการ การเมืองและข้าราชการประจำเป็นเกณฑ์

2) ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการบริหารภายในระบบราชการจำเป็นต้องมีความโปร่งใส

เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งในกระบวนการสรรหาบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การแต่งตั้ง การสอบสวน ลงโทษ เป็นต้น ทั้งหมดต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปลอดจากระบบอุปถัมภ์และการทุจริตประพดมิชอบ

3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ภายในองค์การ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจก่อให้เกิดความล่าช้า ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจจะส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็ว ในการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการบริหารหมายถึงการกำหนดหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกระดับอย่างชัดเจน

4) การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการรับผิดชอบตนเอง ตลอดจนอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐว่าเป็นไปโดยโปร่งใสและเป็นไปตาม ความต้องการของประชาชนหรือไม่ เพียงใด กระบวนการดังกล่าวจะเสริมสร้างให้ประชาชนมีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง และต่อชุมชน จะส่งผลให้ชุมชนเติบโตตามทิศทางที่ประชาชนปรารถนา โดยภาครัฐจะปฏิบัติเป็นอื่นมิได้

5) การมีส่วนร่วม (Participation) ในที่นี้หมายถึงการมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กรและการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบเป็นทีม (teamwork) และเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานแบบ “ล่างขึ้นบน” (Bottom-up management) แทนที่การบริหารแบบ “บนลงล่าง” (top-down management) การบริหารในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาแนวความคิดในเชิงสร้างสรรค์ (creativity) และก่อให้เกิดนวัตกรรม (innovation) อันจะนำไปสู่การให้บริการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญของภาครัฐจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

6) หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักความยุติธรรมเป็นกระบวนการ โดยชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะสะท้อนถึงความศิวิไลซ์ของระบบบริหาร หลักนิติธรรม จะทำให้สังคมดำรงอยู่ด้วยความเที่ยงธรรม ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะได้รับการตัดสินอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษา มีอิสระและความน่าเชื่อถือในการพิพากษาอรรถคดี

กฎหมายและระเบียบต่างๆ จะต้องสอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

7) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ระบบราชการมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือการให้บริการประชาชน ดังนั้น ความต้องการที่ชอบธรรมจากประชาชนจึงควรได้รับการตอบสนองจากภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ แนวความคิดนี้ได้นำหลักการตลาดเข้ามาใช้ โดยเปรียบข้าราชการเหมือนเจ้าของกิจการ (entrepreneur oriented) จึงต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (customer oriented) แทนที่วัฒนธรรมการบริหารแบบดั้งเดิมที่ข้าราชการมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชามากกว่าความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

8) หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรผู้บริหารที่มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง บุคลากรภายในองค์กรจะมีขวัญกำลังใจดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำที่มีจริยธรรมจะกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและเป็นธรรม และเป็นไปด้วยความโปร่งใส ซึ่งก่อให้เกิดผลดีทั้งแก่บุคลากรภายในองค์กรและบุคคลภายนอกที่รับบริการ หรือมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรนั้น

### 3.6 เจตจำนงทางการเมือง (Political Will)

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับแนวความคิดต่างๆ ที่จะมีบทบาทอย่างสำคัญ ต่อการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบแล้ว ปัจจัยสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือ “เจตจำนงทางการเมือง” เพราะผู้ใช้อำนาจทางการเมืองคือหัวหน้าองค์กรสำคัญที่จะเป็นพลังผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการปรากฏเป็นจริง ดังที่อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศนิวซีแลนด์ เคยกล่าวไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ประสบความสำเร็จ ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจคือการที่รัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมืองที่มั่นคง (Strong Political Will) ในการปฏิรูประบบราชการเพราะถือว่าเจตจำนงทางการเมืองคือปัจจัยผลักดันที่สำคัญที่สุด

เจตจำนงทางการเมืองในการปฏิรูประบบราชการ เริ่มต้นจากการที่ผู้นำทางการเมือง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ

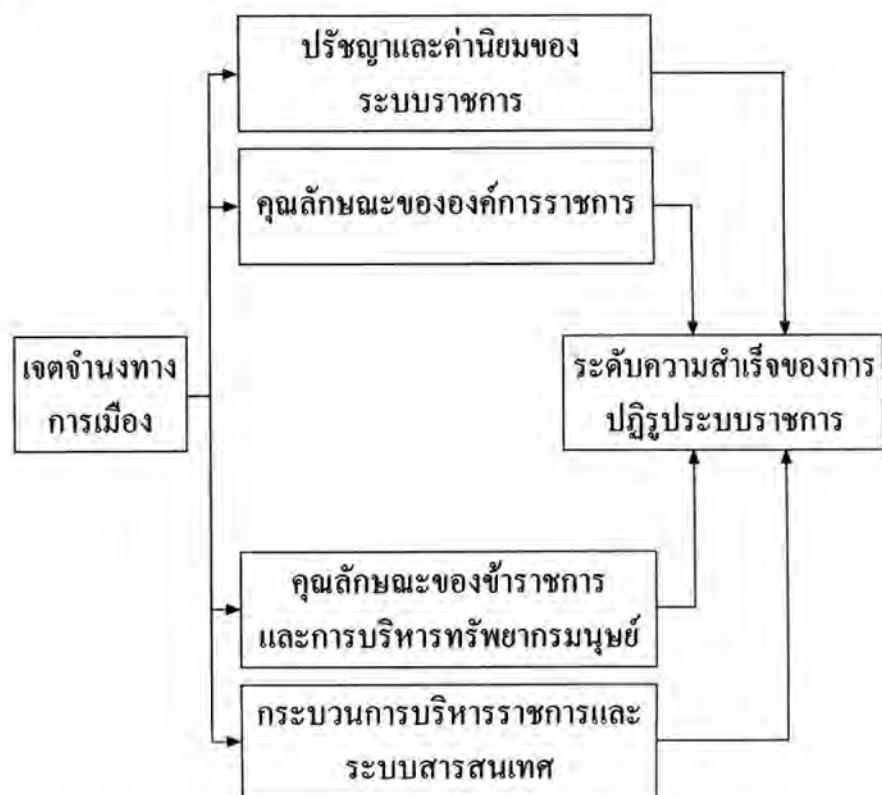
การบริหารประเทศ ให้บรรลุเป้าหมาย ตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้การใช้งบประมาณในการลงทุน และการพัฒนาประเทศ มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ผู้นำทางการเมืองยังต้องเข้าใจถึงกลยุทธ์ที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการให้ประสบความสำเร็จอีกด้วย เพราะการปฏิรูประบบราชการ อาจทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยรู้สึกสูญเสียและกลายเป็นพลังต่อต้านที่สำคัญ ถ้าผู้นำทางการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสม อาจทำให้ความตั้งใจในการปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จล้มเหลวได้

นอกจากผู้นำทางการเมืองจะมีความรู้ความเข้าใจและความสำคัญ ตลอดจนความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการแล้ว ความหมายของคำว่า “เจตจำนงทางการเมือง” ยังหมายรวมถึงความตั้งใจอันแน่วแน่ (Strong Determination) ของผู้นำทางการเมืองที่จะผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งหมายความว่าผู้นำทางการเมืองจะต้องสร้างเอกภาพของฝ่ายการเมืองในการเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนให้เข้าใจและเห็นความจำเป็นที่จะต้อง จะ

ปฏิรูประบบราชการเพราะพลังสนับสนุนจากประชาชน จะเป็นพลังสำคัญในการลดกระแสต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการบางส่วนที่รู้สึกถึงการสูญเสียจากการปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมืองจะต้องพยายามสร้างความรู้ความเข้าใจให้ข้าราชการทั้งหมดเห็นความจำเป็นที่จะต้องทำการปฏิรูประบบราชการ เพื่อความอยู่รอดของประเทศ และเพื่อชีวิตที่ดีกว่าของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งหมายรวมถึงข้าราชการทั้งหมดด้วย แม้ว่าข้าราชการบางส่วนอาจจะรู้สึกถึงความสูญเสียในระยะต้น แต่ในระยะยาว ทุกคนจะได้รับประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการด้วยกันทั้งสิ้น กระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งในหมู่ประชาชนและข้าราชการเพื่อระดมการสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นบทบาทสำคัญของผู้นำทางการเมืองที่มีเจตจำนงจะทำการปฏิรูประบบราชการให้ปรากฏเป็นจริง ถ้าผู้นำทางการเมืองขาด “เจตจำนงทางการเมืองที่มั่นคง” ในการปฏิรูประบบราชการดังได้กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดได้ว่าโอกาสของการปฏิรูประบบราชการให้ปรากฏเป็นจริงย่อมเป็นไปได้ได้น้อยมาก หรือเลื่อนกลางเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นที่ใดก็ตาม ซึ่งหมายรวมถึงการปฏิรูประบบราชการของไทยด้วย

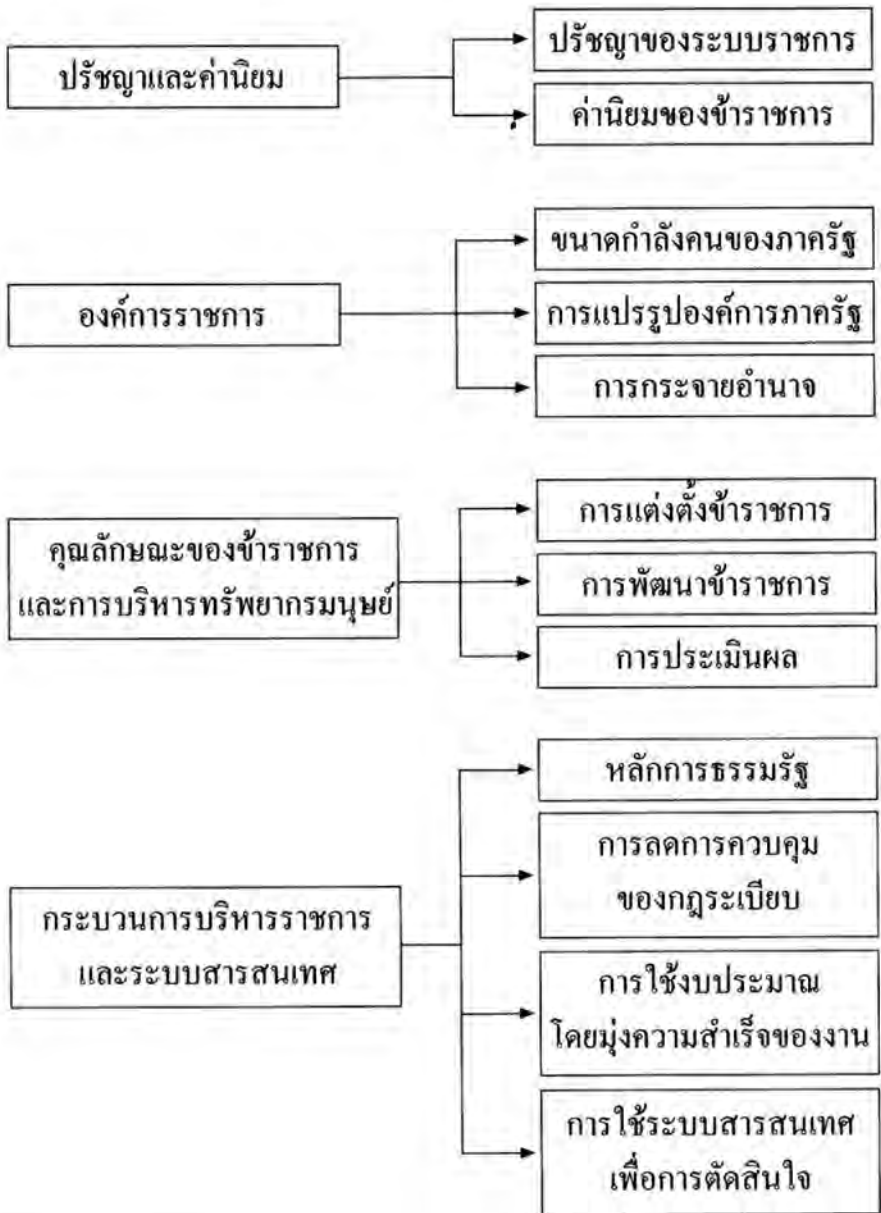
### 3.7 ปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

จากแนวคิดและหลักการต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ที่กระทำมาแล้ว และกำลังกระทำอยู่หรือกำลังวางแผนกระทำในอนาคตก็ตาม ส่วนแต่ใช้แนวความคิดและหลักการต่างๆ เหล่านี้มาผสมผสาน บูรณาการเข้าด้วยกันทั้งสิ้น ไม่มีแนวความคิดหรือหลักการใด เพียงหนึ่งเดียวจะสามารถทำให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จได้ สำหรับระบบราชการของไทยก็เช่นกัน คณะผู้วิจัย มีความเห็นว่าความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ หลายประการ ซึ่งจะแสดงให้เห็นตาม แผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

จากแผนภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่าเจตจำนงทางการเมือง จะเป็นปัจจัยกำหนดสำคัญที่มีผลต่อปัจจัยหลัก 4 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการ ปัจจัยคุณลักษณะขององค์การราชการ ปัจจัยคุณลักษณะของข้าราชการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และปัจจัยกระบวนการบริหารราชการและระบบข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ กรอบความคิดดังกล่าวมีดังนี้



แผนภาพที่ 2 แสดงองค์ประกอบของปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

จากแผนภาพที่ 2 ได้จำแนกองค์ประกอบของปัจจัยหลักต่างๆที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1) ปัจจัยปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการประกอบด้วยแนวความคิดหลัก 2 ประการคือ

**ประการแรก** ปรัชญาของระบบราชการ เนื่องจากระบบราชการไทยกำเนิดขึ้นภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้ข้าราชการได้รับการปลูกฝังให้เกิดความเชื่อว่า ความก้าวหน้าและความสำเร็จในชีวิตราชการ ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีพื้นฐานมาจากระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ระบบดังกล่าว ข้าราชการได้ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา จนกลายเป็นวัฒนธรรมของระบบราชการ ถึงแม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีปรัชญาสำคัญที่ข้าราชการจะต้องแสวงหาความก้าวหน้าในชีวิตราชการจากความสำเร็จในการให้บริการประชาชน แต่ปรัชญาดังกล่าว ดูเหมือนจะยังไม่ปรากฏในระบบความคิด หรือความเชื่อของข้าราชการไทย จึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการไทยเป็นอย่างยิ่ง

**ประการที่สอง** ค่านิยมของข้าราชการเนื่องจากข้าราชการไทยได้รับการปลูกฝังให้ยึดมั่นกับผลประโยชน์ของตนเอง และองค์การของตนเป็นหลัก ทำให้ขาด “จิตสำนึกสาธารณะ”

(Public Awareness) โดยพยายามขยายอาณาจักรหรือองค์การของตนให้ใหญ่โตยิ่งขึ้น เพื่อเป็นข้ออ้างในการยกระดับตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานหรือขยายตำแหน่งระดับสูงให้มากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ล้วนมุ่งที่จะของบประมาณให้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงความต้องการโดยรวมของประเทศ หรือความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ทำให้เกิดความสูญเปล่าจำนวนมาก นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะกระทบผลประโยชน์ขององค์การใด ก็มักจะได้รับการต่อต้านจากบุคลากรที่เกรงว่าตนจะสูญเสียผลประโยชน์ โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชนผู้รับบริการ แต่อย่างไรก็ตามนิมิตดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างยิ่ง

2) ปัจจัยคุณลักษณะขององค์การราชการ ประกอบด้วย แนวความคิดหลัก 3 ประการได้แก่

**ประการแรก** การจะลดขนาดกำลังคนของภาครัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย 2 แนวความคิดคือ สำหรับองค์การที่มีขนาดใหญ่ โดดเกินความจำเป็นสมควรจะลดขนาดกำลังคนลงให้เหมาะสม (Downsizing) ส่วนหน่วยงานพื้นฐานที่ยังขาดแคลนบุคลากรในการ

ให้บริการ เช่น บุคลากรทางการแพทย์ หรือทางวิทยาศาสตร์ ก็จำเป็นจะต้องจัดหาเพิ่มขึ้นให้เหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของการจัดขนาดกำลังคนให้เหมาะสม (Rightsizing)

**ประการที่สอง** การลดขนาดองค์กรภาครัฐหน่วยงานของ รัฐควรทำหน้าที่เป็น” หางเสือมากกว่าการแจวเรือ (Steering rather Than rowing) โดยทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดกฎหมายและระเบียบ ที่จำเป็น (regulator) การควบคุมกำกับ (monitor) การส่งเสริม (promotor) และการอำนวยความสะดวก (facilitator) เท่านั้น ส่วนหน้าที่การปฏิบัติควรโอนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ก็ควรแปรรูปให้เป็น องค์กรเอกชน โดยใช้หลักการตลาดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี รวมทั้งการทำสัญญาจ้างเหมาดำเนินการ (Contract - out) หรือ ในกรณีจำเป็นอาจจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน (Autonomy Public Organization) เพื่อให้การบริหารมีความคล่องตัวและมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้จะทำให้ขนาดขององค์กร ภาครัฐเล็กลง

**ประการที่สาม** การกระจายอำนาจการปกครองและ การบริหาร เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและให้ประชาชน

ในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนโดยตรง รัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างกว้างขวางและกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพทางการเงินในการดูแลตนเอง ได้มากขึ้น ในขณะเดียวกันกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ก็จะต้องกระจายอำนาจการบริหารให้ท้องถิ่น มีบทบาทรับผิดชอบงานของท้องถิ่นโดยตรงมากยิ่งขึ้น โดยระยะต้นส่วนกลางยังคงให้การสนับสนุนด้านงบประมาณจนกว่าท้องถิ่นจะเติบโตและรับผิดชอบตนเองได้มากขึ้น บทบาทการสนับสนุนจากส่วนกลางจึงค่อยๆ ลดลง

3) ปัจจัยคุณลักษณะของข้าราชการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วยแนวความคิดหลัก 3 ประการ คือ

ประการแรก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อมุ่งเน้นให้ข้าราชการมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ได้แก่ การมีภาวะผู้นำ (leadership) การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) การประสานงานและการร่วมมือ (coordination and cooperation) การสนใจ แสวงหาความรู้ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (knowledgeable person) การมีจิตสำนึกต่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) การมีจิตใจ

ในการให้บริการประชาชน (service mindedness) การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (creativity) การสนใจในคุณค่าของนวัตกรรม (innovation) การทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (goal-oriented) การยึดมั่นในจริยธรรมและคุณธรรม (ethics) และการสร้างศรัทธาจากประชาชน (trust)

**ประการที่สอง** การแต่งตั้งข้าราชการ โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพขององค์กร ถ้าหากหัวหน้าหน่วยงานมีภาวะผู้นำสูงและเป็นผู้มีจริยธรรมและคุณธรรม จะส่งเสริมให้การบริหารงานของราชการมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล และผู้นำประเภทนี้จะมีวิสัยทัศน์และสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ ในทางตรงกันข้าม ผู้นำจากระบบอุปถัมภ์จะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างยิ่ง

**ประการที่สาม** การประเมินผล การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้งโยกย้าย และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ล้วนส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งสิ้น ดังนั้น การมีระบบการประเมินผลที่มีมาตรฐานและโปร่งใส จะส่งเสริมข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในระบบได้ต่อไป และขจัดข้าราชการที่ค้อยประสิทธิภาพออกไป

4) ปัจจัยกระบวนการบริหารราชการและระบบข้อมูลสารสนเทศ ประกอบด้วยแนวความคิดหลัก 4 ประการคือ

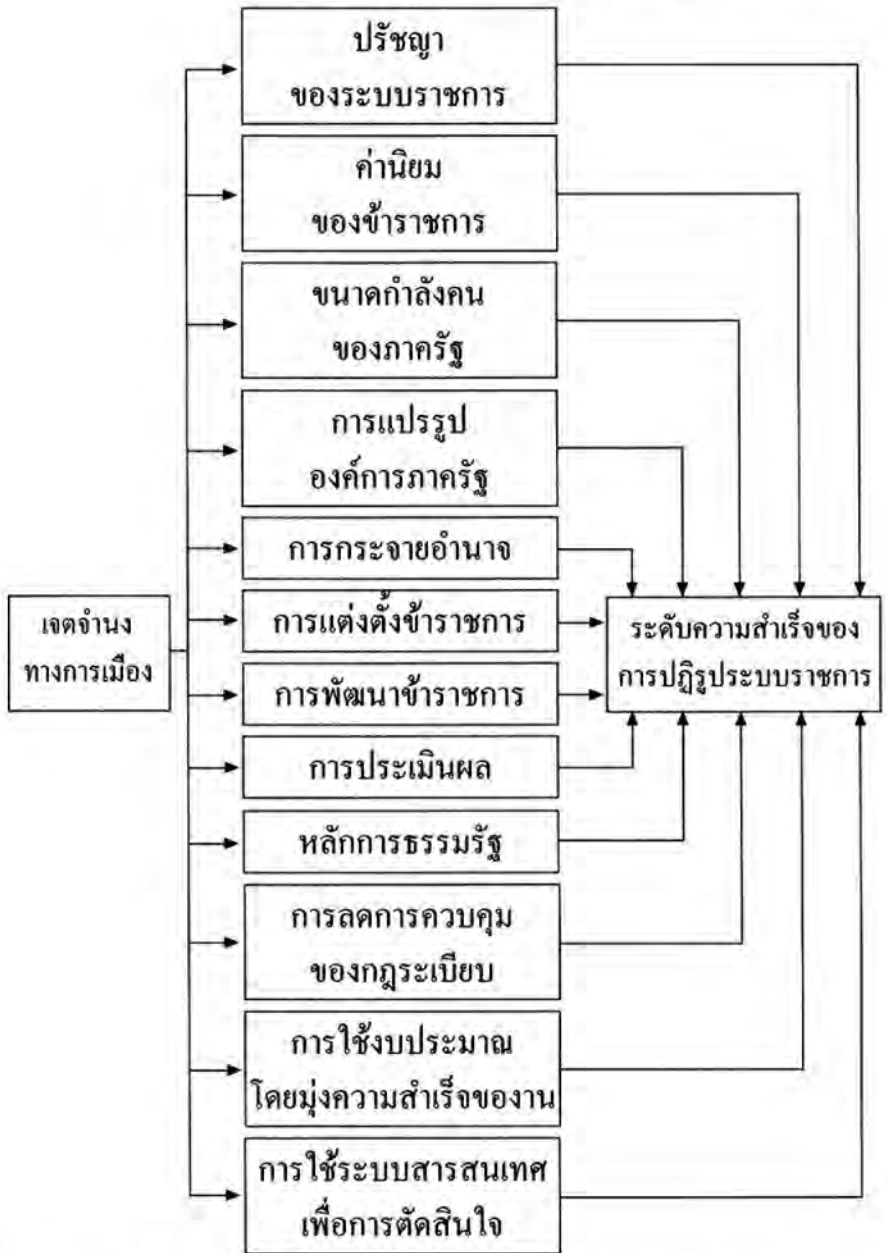
**ประการแรก** หลักการธรรมรัฐ เป็นหลักการที่จะส่งเสริมให้ระบบราชการบริหารงาน และให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและการตรวจสอบได้ ความโปร่งใส การกระจายอำนาจการให้อำนาจที่พอเพียงแก่หน่วยงาน การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และหลักจริยธรรม

**ประการที่สอง** การลดการควบคุมและการลดกฎระเบียบทางราชการที่เกินจำเป็น จะทำให้การทำงานของข้าราชการมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายมากกว่าการยึดถือกฎระเบียบเป็นสรณะ โดยไม่คำนึงถึงความสำเร็จ การควบคุมมากเกินไป ทำให้ข้าราชการที่ทุจริตยังคงหาช่องโหว่ในการกระทำผิดได้เสมอ แต่จะเป็นอุปสรรคต่อข้าราชการที่ดีให้ทำงานได้ยาก

**ประการที่สาม** การใช้งบประมาณโดยมุ่งความสำเร็จของงานงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร ดังนั้นการใช้งบประมาณโดยการพิจารณาผลสำเร็จของงาน จะสะท้อนถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรและการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ประการที่สี่** การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ระบบสารสนเทศจะมีบทบาทสำคัญต่อการลดกำลังคน และการตัดสินใจที่มีคุณภาพ ดังนั้น การบริหารสมัยใหม่จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลงทุนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัย และพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถ ในการใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างเต็มประสิทธิภาพ

และปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดจะส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการโดยตรง กล่าวคือ หากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้สอดคล้องกับทิศทางดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็จะมีอิทธิพลหรือส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการในระดับสูง ในทางตรงกันข้ามหากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมิได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับทิศทางที่พึงประสงค์ ก็จะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิรูประบบราชการอย่างเห็นได้ชัด ดังแสดงให้เห็นในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 แสดงสรุปปัจจัยที่มีผลต่อระดับความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

จากแผนภาพดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเจตจำนงทางการเมือง จะเป็นปัจจัยกำหนดสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลต่างๆ ได้แก่

**ประการแรก** การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของข้าราชการ จากการทำงานเพื่อมุ่งรับใช้ผู้บังคับบัญชาไปสู่การให้บริการประชาชน ซึ่งเป็นปรัชญาของระบบราชการในระบอบประชาธิปไตย

**ประการที่สอง** การจัดขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเหมาะสม กล่าวคือส่วนที่ใหญ่โตเกินไป จะต้องลดขนาดให้เล็กลง แต่ส่วนที่ขาดแคลน ก็จำเป็นจะต้องจัดเพิ่มเติมให้เพียงพอต่อการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่สาม** การแปรรูปองค์การภาครัฐ หน่วยงานของรัฐควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดกฎระเบียบ การควบคุมกำกับ การส่งเสริม และการอำนวยความสะดวกเท่านั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการอยู่ก็ควรแปรรูปให้เป็นองค์การเอกชนโดยใช้หลักการตลาดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี

**ประการที่สี่** หลักการธรรมรัฐ เป็นหลักการที่จะส่งเสริมให้ระบบราชการบริหารงานและให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นที่ศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน

**ประการที่ห้า** การกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้ขนาดองค์การภาครัฐเล็กลง

และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะส่งเสริมหลักการธรรมรัฐให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น

**ประการที่หก** การลดการควบคุมและการลดกฎระเบียบทางราชการที่เกินจำเป็น จะทำให้การทำงานของข้าราชการมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายมากกว่าการยึดถือกฎระเบียบเป็นสรณะ โดยไม่คำนึงถึงความสำเร็จ การควบคุมมากเกินไป ทำให้ข้าราชการที่ตั้งใจทำงานเกิดความท้อแท้ได้ง่าย ในขณะที่ข้าราชการที่ทุจริตยังคงหาช่องโหว่ในการกระทำผิดได้เสมอ

**ประการที่เจ็ด** การใช้งบประมาณโดยมุ่งความสำเร็จของงานงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการบริหาร ดังนั้น การใช้งบประมาณ โดยพิจารณาผลสำเร็จของงานสะท้อนถึงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรและการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ประการสุดท้าย** การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ระบบสารสนเทศจะมีบทบาทสำคัญต่อการลดกำลังคนและการตัดสินใจที่มีคุณภาพ ดังนั้น การบริหารงานสมัยใหม่ จึงจำเป็นต้องลงทุนพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัย

และพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการใช้ระบบ  
ข้อมูลสารสนเทศอย่างเต็มประสิทธิภาพและปัจจัยดังกล่าวทั้งหมด  
จะส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการโดยตรง  
กล่าวคือหากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง  
ให้สอดคล้องกับทิศทางดังที่ได้กล่าวแล้ว ก็จะมีอิทธิพลหรือ  
ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการในระดับสูง ในทาง  
ตรงกันข้ามหากปัจจัยต่างๆ ดังกล่าว มิได้รับการปรับปรุง  
เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับทิศทางที่พึงประสงค์ ก็จะมีผล  
ให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิรูประบบราชการอย่างเห็นได้ชัด

## **บทที่ 2**

**การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน  
ในต่างประเทศ**

## 1. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศนิวซีแลนด์

### 1.1 สภาพทั่วไปของประเทศนิวซีแลนด์

#### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะภูมิประเทศเป็นเกาะ ตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ มีพื้นที่ 270,534 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 3.7 ล้านคนซึ่งมีเชื้อสายยุโรปเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะจากประเทศอังกฤษซึ่งมีประมาณร้อยละ 80 และเป็นชาวเมารีประมาณร้อยละ 10 นอกจากนี้เป็นคนจากเกาะต่างๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิก และชาวเอเชียซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนจีนและอินเดีย จากการสำรวจในปี ค.ศ. 1996 พบว่าร้อยละ 85 ของประชากรอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง

#### 2) ระบบเศรษฐกิจ

ประเทศนิวซีแลนด์มีระบบเศรษฐกิจที่เน้นเกษตรกรรมมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ.1840 จนถึงปัจจุบัน ในระหว่างปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศคู่ค้าที่สำคัญคือ ประเทศอังกฤษ สินค้าส่งออกซึ่งมีเพียงไม่กี่ประเภท ได้แก่ เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากนมและขนแกะ ร้อยละ 80-90 ได้ถูกส่งไปขายให้อังกฤษ และสินค้านำเข้าร้อยละ 50 ของประเทศ

นิวซีแลนด์ก็มาจากประเทศอังกฤษเช่นกัน นับว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการพึ่งพิงสูง ทั้งในแง่ความหลากหลายของผลผลิตและตลาด

ตอนต้นทศวรรษที่ 1970 เมื่อราคาสินค้าเกษตรกรรมสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจของโลก ประเทศนิวซีแลนด์จึงมีรายได้มากขึ้น จนกลายเป็นประเทศที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับที่สิบของโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงช่วงกลางทศวรรษวิกฤตการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นส่งผลให้รายได้จากการค้าของนิวซีแลนด์ตกต่ำไปอย่างมาก รัฐบาลพยายามแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายในการออกกฏระเบียบควบคุมต่างๆ เช่น การตรึงค่าจ้างและราคา การขึ้นภาษีอากร รวมถึงการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่ปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจไม่มีแนวโน้มที่จะดีขึ้น

ในปี ค.ศ.1984 รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งในปีนั้นต้องเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจที่สั่งสมมาอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาหนี้สินต่างประเทศ การขาดดุลงบประมาณ การเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยน ฯลฯ จนใกล้ถึงจุดที่ประเทศต้องล้มละลาย รัฐบาลจึงตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยการปฏิรูปอย่างรวดเร็วและรุนแรงทั้งในด้านเศรษฐกิจและการดำเนินการของรัฐ

ปัจจุบันประเทศนิวซีแลนด์สามารถขยายตลาดการค้าได้กว้างขวางขึ้น โดยมีตลาดทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และประเทศ ในแถบเอเชีย แต่สินค้าส่วนใหญ่ยังเป็นผลผลิตจากการเกษตรประเภทเดิม ซึ่งทำรายได้ประมาณร้อยละ 65 ของอุตสาหกรรมการผลิต โดยที่ประมาณร้อยละ 25 เป็นอุตสาหกรรมประเภทอื่น และอีกร้อยละ 10 เป็นรายได้จากการท่องเที่ยว

### 3) ระบบการปกครอง

ประเทศนิวซีแลนด์มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อังกฤษเป็นประมุข โดยมีผู้ว่าราชการแผ่นดิน (Governor General) เป็นตัวแทนของกษัตริย์อังกฤษ ทำหน้าที่หลักในการช่วยผู้นำเสียงข้างมากในสภาให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ มีอำนาจในการให้ความยินยอมต่อพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และยังมีอำนาจยุบสภาหรือปลดนายกรัฐมนตรีได้อีกด้วย

ปัจจุบัน (ค.ศ.1998) ประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีรัฐธรรมนูญ แต่มีกฎหมายใกล้เคียงคือ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1986 (The Constitutional Act 1986) รวมถึงการใช้ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมายบางฉบับของอังกฤษ

กฎหมายสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ (Acts) ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รองลงมาได้แก่ พระราชกฤษฎีกา (Regulation) ซึ่งรัฐมนตรีออกโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีกฎกระทรวง (Rules) ซึ่งรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ออก รวมถึงอาจมีคำประกาศ (Proclamation) เป็นครั้งคราว

ประเทศนิวซีแลนด์มีผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) 2 คนทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีและการใช้จ่ายของรัฐ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายหลาย ฉบับที่ตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาล เช่น The Privacy Act 1993, Bill of Right Act, The Official Information Act 1982 เป็นต้น

## 1.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

ประเทศนิวซีแลนด์มีสภาเดียว ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 2 ปีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 120 คน และใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Mixed Members Proportional System) ซึ่งส่งผลให้ รัฐบาลของนิวซีแลนด์มีลักษณะเป็นรัฐบาลแบบผสม

### 2) ระบบโครงสร้างด้านการบริหาร

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง

ประเทศนิวซีแลนด์มิได้จัดให้กรมอยู่ภายใต้กระทรวงแบบประเทศไทย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่แยกจากกันโดยชัดเจน โดยให้กระทรวง (Ministry) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีและกำหนดนโยบายในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ เช่น นโยบายการค้า เป็นต้น ส่วนกรม (Department) มีหน้าที่หลักในทางปฏิบัติหรือการให้บริการ โดยที่ทั้งกระทรวงและกรมต่างต้องรายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการของทั้งสองหน่วยงานมีสถานภาพเท่าเทียมกัน แต่เงินเดือนอาจแตกต่างกันตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้กรมต่างๆของนิวซีแลนด์มักมีขนาดใหญ่กว่ากระทรวง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการนั่นเอง

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในปี ค.ศ.1987 รัฐบาลพรรคแรงงานได้ประกาศปฏิรูประบบรัฐบาลท้องถิ่นด้วยการลดหน่วยงานท้องถิ่นที่มีความซ้ำซ้อนกันจากกว่า 600 หน่วยงาน เหลือเพียง 94 หน่วยงาน โดยได้แบ่งรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. Regional Councils มีหน้าที่ในการประสานงาน การวางแผนและการควบคุมเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในระดับ ภูมิภาคให้สอดคล้องกับนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง และกำหนดแนวทางให้หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการ ปัจจุบันมี Regional Councils 14 แห่ง

ข. Territorial Local Authorities ประกอบด้วย เขตปกครอง ที่เรียกว่า districts และ cities มีหน้าที่ในการให้บริการ ด้านต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ปัจจุบันมีหน่วยงานประเภทนี้อยู่ 74 แห่ง

ท้องถิ่นเหล่านี้มีขนาดแตกต่างกันไป ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่สุดคือเมือง Auckland ซึ่งมีประชากร 325,000 คน ในขณะที่ เมือง Kaikora มีเพียง 4,500 คน แต่ทุกท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม กฎหมายและกฎระเบียบ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน โดยในทางปฏิบัติแล้วท้องถิ่นเหล่านี้มีภาระงานไม่มากนัก ส่วน ใหญ่จะเป็นงานเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุขปโภค ส่วนงาน ด้านการศึกษา ตำรวจ และสาธารณสุขเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้มาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่ ในการปกครองและกำหนดนโยบาย และยังคงเป็นผู้แต่งตั้ง ผู้บริหารระดับสูง (Chief Executive Officers) เพื่อทำหน้าที่ในการ บริหารจัดการท้องถิ่นรวมถึงการว่าจ้างพนักงานในนามของสภา

(3) จำนวนข้าราชการ

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1988 นิวซีแลนด์มีจำนวนข้าราชการ 88,000 คนต่อประชากรทั้งหมด 3 ล้านคน ปัจจุบัน (ค.ศ. 1996) จำนวนข้าราชการลดลงเหลือเพียง 34,000 คน

1.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์บรรลุจุดมุ่งหมาย ทั้งในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการและการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ แนวคิดที่นำมาใช้ในการปฏิรูปจึงประกอบด้วยแนวคิดหลัก 4 ประการคือ (สำนักงานก.พ., 2541)

1) การทบทวนบทบาทของรัฐเสียใหม่ โดยให้รัฐยกเลิกการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ (Commercial activity) ยกเว้นกิจกรรมที่มีผลกระทบทางยุทธศาสตร์ สำหรับกิจการที่เหลือรัฐจะดำเนินการโดยใช้ระบบธุรกิจเอกชน (Corporatization)

2) การแปรรูปหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน (Privatization) กิจการเชิงพาณิชย์ที่รัฐเคยดำเนินการเองในอดีต

หากเห็นว่าไม่มีความจำเป็น รัฐต้องขายออกไปหรือยกเลิกกิจการดังกล่าวให้ธุรกิจไปดำเนินการเอง และรัฐบาลต้องไม่ดำเนินการอีก

3) การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ระบบดำเนินการเชิงพาณิชย์ (Commercialization) รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ยกเลิกการผูกขาดในกิจการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ โดยภาคราชการจะต้องใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือดำเนินการต่างๆ ตามระบบที่ภาคธุรกิจดำเนินการ

4) การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (State Sector Management Reform) จัดระบบการบริหารภาครัฐทั้งหมดให้เน้นผลงานเป็นหลัก โดยให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นดำเนินการโดยอิสระ และกำหนดความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

#### 1.4 มาตรการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

##### 1) โครงสร้างองค์กร

การดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐของนิวซีแลนด์มุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นจึงต้องมีการออกแบบหรือจัดโครงสร้างกันใหม่ ตัวอย่างเช่น กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ซึ่งก่อนการปฏิรูปประกอบด้วย เรือนจำ

ศาล นโยบาย ทะเบียนราษฎร ครั้นเมื่อมีการปฏิรูป จึงได้แบ่งเป็น Ministry of Justice, Department of Corrections, และ Department of Courts ส่วนงานทะเบียนราษฎรได้แยกให้หน่วยงานอื่นไป (Department of Internal Affair) และงานในเชิงพาณิชย์ได้กระจายไปให้ Department of Commerce ดำเนินการ

โครงสร้างระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน จึงประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ประเภท ดังนี้

(1) หน่วยงานราชการหลัก (Core Government Administration)

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งในการปรับโครงสร้างของส่วนราชการคือ การแบ่งแยกหน้าที่ในการให้คำแนะนำเชิงนโยบายและหน้าที่ในการปฏิบัติออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานนโยบายมีอำนาจควบคุมเหนือหน่วยงานปฏิบัติ โดยหน่วยงานนโยบายตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติจะมุ่งการดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้โดยให้สถานภาพของกรมและกระทรวงเท่ากัน คือรายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง จึงไม่มีรูปแบบที่ให้กรมสังกัดอยู่ใต้กระทรวง โดยกระทรวง (Ministry) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี

กำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนกรม (Department) จะทำงานปฏิบัติในการให้บริการ อนึ่งการกำหนดให้ แต่ละกรมมีบทบาทหน้าที่ชัดเจนทำให้สามารถทำการประเมินผลงานของกรม นั้นๆ ได้ นับเป็นจุดเด่นของการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการปรับลดจำนวนกรมต่างๆ ให้เหลือน้อยลง เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน และลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล (สำนักงานก.พ.,2541)

(2) หน่วยงานอิสระ (Crown Entities)

เป็นหน่วยงานของรัฐที่ค่อนข้างมีอิสระในการทำงาน โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุม ตัวอย่างเช่น กิจการให้เช่าที่อยู่อาศัย (Housing NZ) สถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การบริหารสนามบินและการบริการด้านสุขภาพ เป็นต้น (OECD, 1990)

(3) รัฐวิสาหกิจที่บริหารงานแบบเอกชน (State-Owned Enterprises-SOEs)

กรมต่างๆ (Departments) ที่มีหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ เช่น การผลิตไฟฟ้า ป่าไม้ และเหมืองแร่ เป็นต้น ได้รับการปรับโครงสร้างให้เป็น SOEs โดยที่รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของ

และเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ (Board of Directors) ให้เป็นผู้ควบคุม SOEs โดยต้องดำเนินกิจการแข่งกับบริษัทเอกชน และต้องมีเงินปันผลให้รัฐบาล ทั้งนี้ระหว่างปี ค.ศ.1984 - 1995 มีการยุบเลิกหน่วยงานรัฐ 23 แห่ง โดยให้เอกชนทำหรือปรับโครงสร้างให้เป็น SOEs (OECD, 1990)

หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานทั้งสามประเภทนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานทั้งหมดโดยรายงานตรงต่อรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีนั้นทำหน้าที่ในการให้นโยบายและกำหนดผลลัพธ์ (outcomes) โดยไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานภายใน

## 2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะข้าราชการ

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ State Sector Act 1988 สามารถจำแนกได้ดังนี้ (OECD, 1990)

(1) ไม่มีหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ หากจะมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ซึ่งทำหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ก. เป็นผู้ว่าจ้างและกำหนดความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ (Chief Executives) ระดับอธิบดี/ปลัดกระทรวง แทนรัฐมนตรี

ข. ตรวจสอบและประเมินผลงานและมีอำนาจ  
ปลดหัวหน้าส่วนราชการ

ค. ทำงานร่วมกับหน่วยงานกลางอีกสองแห่ง คือ  
กระทรวงการคลังและเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี และ  
คณะรัฐมนตรี เพื่อดูแลการบริหารราชการโดยรวม

(2) หัวหน้าส่วนราชการเดิมต้องมาทำสัญญาจ้างกับรัฐ  
ใหม่ และกลายสภาพจากข้าราชการประจำมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
โดยมีสัญญาว่าจ้าง 5 ปี

(3) หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่รายงานตรงต่อ  
รัฐมนตรี และมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลในหน่วย  
งานของตนเกือบทั้งหมด เช่น การกำหนดกำลังคน การจัดจ้าง  
การเลื่อนชั้น การควบคุมทางวินัย เป็นต้น

(4) ยกเลิกการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างรายปี และ  
การกำหนดเงื่อนไขการจ้างข้าราชการสายงานทั่วไปที่เป็น  
ระบบเดียว

(5) ให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียมในโอกาส  
การจ้างงานมากขึ้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ค.ศ.1991 (Employment Contact Act 1991) ยังเน้นให้ความสำคัญกับการจัดทำสัญญาจ้างเป็นรายบุคคลมากกว่าการทำสัญญาเป็นกลุ่ม และยังให้สิทธิแก่สหภาพ ในการเจรจาเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันอีกด้วย

### 3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

#### (1) การบริหารงาน

มาตรการในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการ ได้แก่ (สำนักงาน ก.พ.,2541)

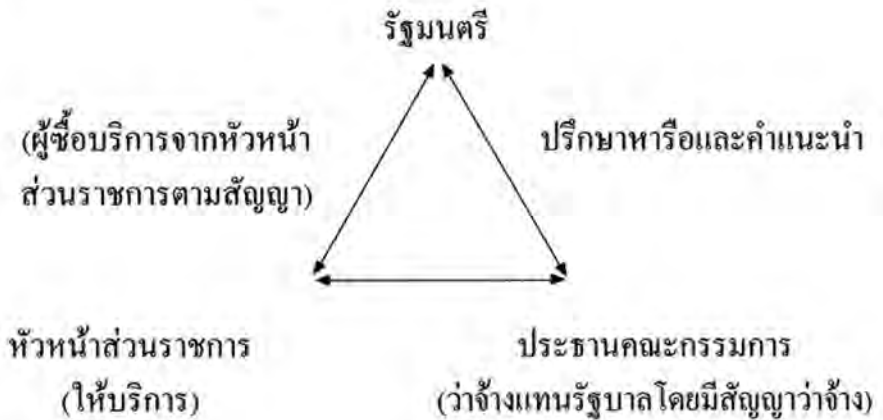
ก. รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบายที่กำหนด ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานภายในหน่วยงาน ต่างๆ รวมทั้งไม่มีอำนาจโดยตรงในการแต่งตั้งข้าราชการ หากจะเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) จากหัวหน้าส่วนราชการตามเงื่อนไขการว่าจ้าง (performance contract) หรือ (purchase agreement)

ข. หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการอย่างเต็มที่ภายใต้กรอบกฎหมาย นโยบาย และสัญญาว่าจ้าง และต้องรับผิดชอบต่อผลผลิต (outputs) ของหน่วยงานตน โดยต้องมีการรายงานผลการทำงานต่อรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง

ค. มีการกำหนดกลุ่มผลงานหลัก (Key Result Areas) เพื่อเป็นการผูกพันว่า ส่วนราชการต้องกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ง. มีข้อตกลงที่ชัดเจนในเรื่องผลผลิต ซึ่งอาจเรียกว่า ข้อตกลงซื้อผลงาน บนหลักการพื้นฐานว่า หัวหน้าส่วนราชการจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะให้บริการอะไรกับรัฐ เนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของและเป็นผู้ซื้อ ต้องได้รับสินค้าและบริการในราคาที่ดีที่สุด โดยมีประธานคณะกรรมการบริหารราชการ (State Service Commission) เป็นผู้ดำเนินการว่าจ้างหัวหน้าส่วนราชการแทนรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการและประธานคณะกรรมการบริหารราชการ ซึ่งสามารถอธิบายเป็นภาพสามเหลี่ยมได้ ดังนี้

## วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ



ที่มา : สำนักงาน ก.พ., 2541

### (2) ระบบงบประมาณ

รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ออกพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ เพื่อทำการปฏิรูปการบริหารด้านการเงินและระบบงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานก.พ.,2541)

ก. พระราชบัญญัติการคลังสาธารณะและพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข (Public Finance Act 1989 and Amendment)

- ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการเงิน
- แบ่งแยกการใช้เงิน ทรัพย์สิน และหนี้สินของกรมและรัฐบาล

- นำระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Accounting) และการทำบัญชีงบดุลและงบดำเนินการมาใช้ในภาคราชการทั้งหมด
- นำระบบการคิดต้นทุนค่าใช้จ่าย และการเรียกเก็บเงินจากทรัพย์สินของหน่วยราชการ (capital charge) มาใช้ในหน่วยงานหลายแห่ง
- เปลี่ยนระบบการควบคุมปัจจัยการผลิตเป็นการประเมินผลผลิต
- จัดทำงบประมาณแบบล่วงหน้า 3 ปี (Three year forward estimates)

ข. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางการคลัง (Fiscal Responsibility Act 1994)

- จัดให้มีระบบรายงานที่ชัดเจน และให้เสนอนโยบายงบประมาณรายปีก่อนถึงกำหนดปีงบประมาณประจำ
- กำหนดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการบริหาร การคลังในเรื่องการลดหนี้สินทั้งหมดของรัฐบาลและการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่รัฐอาจต้องประสบ

ค. ในเรื่องการควบคุมค่าใช้จ่าย รัฐบาลได้มีมาตรการหลายประการออกมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ.1985 ดังนี้

- กำหนดให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐเพื่อใช้หนี้ภาครัฐ
- นำหลักผู้ให้บริการเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายมาใช้ในงานบริการ หลายประเภท
  - ลดจำนวนกรมให้เหลือน้อยลง
  - ตัดสิทธิประโยชน์ในเรื่องสวัสดิการ

#### 1.5 ผลการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

กล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การทำงานของหน่วยงานราชการ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ข้าราชการทำงานโดยเน้นผลงาน มีเป้าหมายชัดเจน และอุทิศตนให้กับการทำงานมากขึ้นและระบบไม่ส่งเสริมให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง องค์กรก็ตามมีหลายประเด็นที่ยังต้องมีการดูแลและเร่งรัดให้เกิดผลต่อไป กล่าวคือ

- 1) การพัฒนาและการบรรจุผู้บริหารระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถ

2) ความชัดเจนในบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงาน  
แต่ละฝ่าย

3) กระทรวงการคลังต้องเร่งรัดให้หัวหน้าหน่วยงาน  
ทำงานให้เกิดผลมากขึ้น

4) การให้ความรู้ และความเข้าใจในการทำงานตามรูปแบบ  
การบริหารจัดการใหม่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐมนตรี

5) การสร้างเครือข่ายในการบริหารแบบผู้บริหารในภาค  
เอกชน

## 2. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศ ออสเตรเลีย

### 2.1 สภาพทั่วไปของประเทศออสเตรเลีย

#### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศออสเตรเลียมีที่ตั้งอยู่ระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิก  
และมหาสมุทรอินเดีย มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งทวีปออสเตรเลีย  
ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 7,692,024 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 18.3  
ล้านคน ส่วนใหญ่มีเชื้อสาย อังกฤษและยุโรปประชากรร้อยละ 70  
อาศัยอยู่ในเขตเมือง (เมืองใหญ่ 10 เมือง)

## 2) ระบบเศรษฐกิจ

สินค้าส่งออกสำคัญของประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ ขนแกะ เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากนมเนย และเครื่องจักร โดยทำการค้าขายกับประเทศในทวีปเอเชียประมาณร้อยละ 60 ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1970 ประเทศออสเตรเลียมีการใช้จ่ายขาดดุลมาตลอดจนถึงในต้นทศวรรษที่ 80 เมื่อระบบเศรษฐกิจโลกมีการแข่งขันกันมากขึ้น โครงสร้างเศรษฐกิจของออสเตรเลียจึงไม่สามารถรองรับแรงกดดันนี้ได้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องทำการปฏิรูประบบราชการ

## 3) ระบบการปกครอง

ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองระบบสหพันธรัฐ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพอังกฤษ มีสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเป็นประมุขสูงสุด แต่มีการแต่งตั้งผู้ว่าการสหพันธรัฐ (Governor General) เป็นตัวแทนตามที่นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียถวายคำแนะนำ การปกครองประเทศแบ่งออกเป็นสามระดับคือ ระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Commonwealth or Federal) ระดับมลรัฐ (States and Territories) และระดับท้องถิ่น (Local Governments) ประเทศออสเตรเลีย

ประกอบด้วยรัฐต่างๆ 6 รัฐ ได้แก่ นิวเซาท์เวลส์ ควีนส์แลนด์ ออสเตรเลียใต้ ทัสมาเนีย วิคตอเรีย และออสเตรเลียตะวันตก รวมทั้งมีการปกครองพิเศษคือ เขตเมืองหลวงและเขตเหนือ

## 2.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

รัฐสภาของออสเตรเลียเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้เป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐบาลชุดหนึ่งอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี และรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ให้รับผิดชอบงานเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะเรื่อง ในกรณีที่รัฐมนตรีได้รับมอบหมายความรับผิดชอบมากกว่าหนึ่งเรื่อง รัฐมนตรีอาจมีรัฐมนตรีระดับรองลงไปช่วยดูแลงาน

สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมด 147 คน ได้รับเลือกตามระบบหนึ่งเขตหนึ่งคน อยู่ในวาระคราวละ 3 ปี ส่วนวุฒิสภามีตัวแทนทั้งหมด 76 คน โดยแต่ละรัฐมีการเลือกตั้งตัวแทนรัฐละ 12 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับเขตปกครองพิเศษนั้นมีตัวแทนเขตละ 2 คน อยู่ในวาระคราวละ 3 ปี วุฒิสภากำ

หน้าที่ ตรวจสอบและคานอำนาจสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกฎหมายและควบคุมค่าใช้จ่ายรัฐบาล แม้จะมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการเงินการคลัง การภาษีอากร และการออกกฎหมาย แต่มีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้ทุกฉบับ

## 2) ระบบและโครงสร้างด้านการบริหาร

### (1) การบริหารงานส่วนกลาง

หน่วยงานด้านนโยบายส่วนกลางของประเทศ ออสเตรเลียทำงานภายใต้พระราชบัญญัติบริหารราชการ ค.ศ.1922 (Public Service Act 1922) ซึ่งผ่านการแก้ไขมาแล้วกว่าหนึ่งร้อยครั้ง ประกอบด้วยหน่วยงานสังกัดรัฐสภา 5 หน่วยงาน ได้แก่ Department of the Senate, Department of the House of Representatives, Joint House Department, Department of the Parliamentary Library, และ Department of the Parliamentary Reporting Staff และหน่วยงานระดับกระทรวงของฝ่ายบริหาร 17 หน่วยงาน เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลังและการบริหาร กระทรวงสาธารณสุขและครอบครัว กระทรวงอุตสาหกรรมสัมพันธ์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ (agencies) ของรัฐอีก 90 หน่วยงาน

หน่วยงานระดับกระทรวงและหน่วยงานอื่นๆ เหล่านี้มีหัวหน้าส่วนราชการ (Secretary of Department or Head of Agency) เป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้รัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารงานปกติประจำของหน่วยงาน

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในแต่ละมลรัฐมีสภาและรัฐบาลของตนเอง โดยมีมุขมนตรี (premier) เป็นหัวหน้า รัฐบาลมีหน่วยงานปกครองและมีกฎหมายของตนเอง ภายในกรอบกฎหมายของสหพันธ์ ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง

(3) จำนวนข้าราชการ

ประเทศออสเตรเลียมีข้าราชการทั้งหมด 126,284 คน (ธันวาคม 1997) แบ่งเป็นข้าราชการประจำจำนวน 113,800 คน และเป็นลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 12,484 คน ข้าราชการชายหญิง มีจำนวนใกล้เคียงกัน แต่สำหรับตำแหน่งข้าราชการระดับสูงและนักบริหารระดับสูง มีข้าราชการหญิงร้อยละ 80.6 และ 20.6 ตามลำดับ

## 2.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญของประเทศออสเตรเลีย เกิดขึ้นเมื่อพรรคแรงงานสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ในปีค.ศ.1983 อันเป็นผลเนื่องมาจากการที่ประเทศเริ่มขาดดุลการค้าต่อเนื่องกันหลายปี โดยรัฐบาลพรรคแรงงานได้เน้นการปฏิรูประบบราชการให้มีลักษณะของการตอบสนอง (responsiveness) การทำงานที่ได้ผล (performance) และผลิตภาพ (productivity)

สำหรับรัฐบาลในชุดปัจจุบัน (ค.ศ.1998) จากคำแถลงของนายเดวิด เคมป์ (David Kemp) รัฐมนตรีช่วยนายกรัฐมนตรีด้านระบบราชการได้กล่าวถึงระบบราชการที่พึงประสงค์ไว้ว่า

- สามารถกำหนดจุดยืนของประเทศในสภาพแวดล้อมโลก เพื่อประกันอนาคตที่ดีของประเทศได้
- ต้องเปรียบเทียบตนเองกับภาคเอกชน เพื่อพิจารณาว่าระบบราชการควรทำหรือไม่ควรทำอะไร
- ต้องให้คำแนะนำที่เปิดเผย อย่างไม่กลัวเกรง และสร้างสรรค์

- ต้องมีทักษะในการให้บริการที่ดีที่สุดทั้งในแง่คุณภาพและค่าใช้จ่าย

## 2.4 มาตรการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติปฏิรูปราชการ ค.ศ. 1984 (Public Service Reform 1984) นับเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปที่กว้างขวางมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ประเทศออสเตรเลีย จากรายงานการดำเนินงานด้านการปฏิรูปราชการของประเทศออสเตรเลีย (2541) สามารถสรุปมาตรการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ได้ดังนี้

### 1) โครงสร้างองค์การ

#### (1) การปฏิรูปโครงสร้างระบบคณะรัฐมนตรี

โดยเน้นการจัดกลุ่มแผนงานใหม่ให้ส่งเสริมการปฏิรูปเศรษฐกิจและการให้บริการประชาชน ส่งผลให้มีการลดกระทรวงจาก 28 กระทรวง เหลือ 18 กระทรวง ในปี ค.ศ.1987 โดยใช้โครงสร้างรัฐมนตรีสองระดับ (two-tier ministerial structure) คือ รัฐมนตรีว่าการด้านต่างๆ 16-18 คน และรัฐมนตรีฝ่ายสนับสนุน รัฐมนตรีว่าการอีก 14 คน

โดยไม่เข้าไปควบคุมการทำงานภายในกรม ทำให้ลำดับ  
ชั้นการบังคับบัญชาสั้นลง รัฐมนตรีรับผิดชอบเฉพาะในแ่ง  
งบประมาณและสามารถจัดสรรเงินให้ส่วนราชการได้อย่างยืดหยุ่น  
นอกจากนี้ยังส่งเสริมการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นทีมงานเพื่อลด  
ลำดับชั้น การบังคับบัญชาและสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว

### (2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่าย  
และการจ้างงานของรัฐเป็นอย่างมาก รัฐบาลจึงเริ่มโครงการขาย  
รัฐวิสาหกิจให้เอกชน รวมถึงการให้มีการดำเนินการแบบธุรกิจ  
เอกชน หรือการทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (Corporatization)  
และการปรับลดงานบางอย่างที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการใน  
ฐานะส่วนราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งมีผลให้จำนวน  
ข้าราชการลดลงอย่างมาก

### (3) การเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานกลางทั้งหมด

หน่วยงานกลางเช่น กระทรวง คณะกรรมการข้าราชการ และ  
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เปลี่ยนบทบาทโดยกระจายอำนาจ  
การอนุมัติและการอนุญาตออกไปให้ส่วนราชการตามกรอบ

งบประมาณและแนวทางที่กำหนด และหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ในการส่งเงินช่วยเหลือและกำกับตรวจสอบผลการทำงาน

2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะของข้าราชการ

(1) การปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการ (Public Service Board)

ยกเลิกระบบคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่คล้ายคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มาเป็นการให้มีผู้ว่าการระบบราชการ (Public Service Commissioner) เพียงคนเดียว และดำเนินการลดจำนวนข้าราชการใน Public Service Commission จาก 780 คน เหลือ 130 คน ในปี ค.ศ. 1990

(2) การจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการและพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Public Service and Merit Protection Commission-PSMPC)

ในปี ค.ศ.1995 ได้มีการรวมสำนักงานของผู้ว่าการระบบข้าราชการเข้ากับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยมีชื่อใหม่ว่า Public Service and Merit Protection Commission ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำด้านนโยบายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ นโยบายการจ้างงานรวมทั้งการดูแลกระบวนการแต่งตั้ง

นักบริหารระดับสูง วางรูปแบบและส่งเสริมกิจกรรมการฝึกอบรม และพัฒนาข้าราชการ รวมถึงการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในการบริหารงานบุคคลของรัฐ โดยทำงานภายใต้พระราชบัญญัติ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ค.ศ. 1984 (Merit Protection Act 1984)

(3) ระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service)

ก.ปรับปรุงระบบนักบริหารให้เปิดกว้างขึ้นโดยสามารถสรรหาบุคคลจากภายนอกได้ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน และเกิดระบบนักบริหารอาชีพ (Professionalism)

ข.ประธานคณะกรรมการ (Public Service Commissioner) เป็นผู้กำหนดกรอบ (frame) และแนวทาง (guideline) ในการสรรหา เช่น การประกาศรับสมัครทางหนังสือพิมพ์ที่มีตำแหน่งว่าง การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกไว้อย่าง กว้างๆ เช่น การสอบข้อเขียน การทดสอบทางจิตวิทยา เป็นต้น และคณะกรรมการคัดเลือกต้องประกอบด้วยปลัดกระทรวง หรือ หัวหน้าส่วนราชการหรือตัวแทน 3 คนขึ้นไป และ Public Service Commissioner หรือตัวแทน 1 คน โดยกำหนดวาระ การดำรงตำแหน่งของ นักบริหารระดับสูงไว้ 5 ปี

(4) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลด้านอื่นๆ

ก. ส่วนราชการต่างๆ จะได้รับกฎเกณฑ์กลาง (Generic Guideline) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขการทำงาน การว่าจ้าง และการจ่ายค่าตอบแทนข้าราชการ เช่น การกำหนดเงินเดือนเป็นช่วงขั้นต่ำ-ขั้นสูง โดยเทียบกับ กลุ่มอาชีพเดียวกันในภาคเอกชน เพื่อให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการเจรจาตกลงกับผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

ข. เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระดับตำแหน่งจากเดิม 13 ระดับ เป็น 8 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1-6 และระดับบริหาร 1-2 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นมากขึ้นในการกำหนดค่าตอบแทน

ค. ระหว่างปี ค.ศ.1986-1995 มีการลดจำนวนข้าราชการลงไปร้อยละ 19 จากประมาณ 181,000 คน ในปี ค.ศ. 1986 เหลือประมาณ 146,000 คน ในปี ค.ศ. 1995 และลดลงต่อเนื่องจนเหลือประมาณ 125,000 คนในปี ค.ศ. 1998

ง. การจัดทำจรรยาบรรณในการทำงาน (Code of Conduct) การละเมิดจรรยาบรรณถือเป็นความผิดทางวินัยด้วยวัฒนธรรมใหม่ในหน่วยงานราชการคือ การทำงานอย่างมุ่งมั่น เสียสละ มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีคุณภาพสูงทั้งในด้านจรรยาบรรณและผลงาน

### 3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

#### (1) การบริหารงาน

ก. องค์การภาครัฐทุกองค์การจะต้องมี Good Corporate Governance เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานอย่างโปร่งใส ซื่อสัตย์ และมีเหตุผล เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องประกาศพันธกิจ วิสัยทัศน์ ความมุ่งมั่นและอุดมการณ์ขององค์กรของตน รวมถึงการวางแผนของส่วนราชการ (Corporate Planning) ที่ทุกหน่วยงานต้องกำหนด เป้าหมายที่ต้องการ และวิธีดำเนินการให้เกิดผลภายในกรอบทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด

ข. การกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจกำหนด เป้าหมายและผลลัพธ์ (outcomes) รวมทั้งเป็นผู้เสนอของบประมาณ จากสภา ซึ่งเป็นผลจากการปรับโครงสร้างกระทรวงโดยแยกงานหลักออกจากรอง และงานเสริม สอดคล้องกับการสร้างระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อสรรหา นักบริหารมืออาชีพให้ทำงาน เน้นผลงานและผลผลิต (outputs) ที่ตอบสนองต่อ เป้าหมายและผลลัพธ์ที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

ค. การใช้ระบบ “เปรียบเทียบกับการทำงานที่ดีที่สุด” (Benchmarking with the Best Practices)

ง. การทำให้รัฐวิสาหกิจเป็นบริษัท (Corporatization) โดยแต่งตั้งกรรมการจากนักธุรกิจล้วน เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจได้รับกำไรจากการประกอบการ และสามารถแข่งขันกับธุรกิจเอกชนได้

จ. นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการดำเนินการเชิงพาณิชย์ของส่วนราชการ (Commercialization) การเรียกเก็บค่าบริการจากส่วนราชการด้วยกัน (charging for services) และการตรวจสอบแผนงานและนโยบาย (program and policy services) เป็นต้น

## (2) ระบบงบประมาณ

รัฐบาลออสเตรเลียได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ.1983 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามลำดับ ดังนี้

ก. การจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี (Forward estimates)

ช. ในปัจจุบัน (ค.ศ.1995) กระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมเฉพาะเงินเดือนสำหรับนักบริหารระดับสูงส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นเรื่องที่ส่วนราชการดูแลกันเอง ทั้งนี้รัฐบาลให้แรงจูงใจในการบริหารโดยยอมให้นำเงินค่าใช้จ่ายปกติที่เหลือ ไปใช้จ่ายในสิ่งประมาณัดได้ หรืออาจนำเงินงบประมาณปีหน้ามาใช้ก่อนได้ประมาณร้อยละ 3-6

## 2.5 ผลการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลีย เป็นการดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว ทั้งนี้เพราะสภาพทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงเหมือนกับประเทศนิวซีแลนด์ได้ เนื่องจากการมีรัฐบาลผสม และมีวุฒิสมาชิกที่มักมีความเห็นแตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามจากการประเมินผลโดยหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภายนอกพบว่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการของประเทศออสเตรเลียในหลายด้าน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1) โครงสร้างองค์การ

หน่วยงานราชการมีงานซ้ำซ้อนกันน้อยลง มีความคล่องตัวมากขึ้น มีเป้าหมายในการทำงานและมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน

ข. การกำหนดงบประมาณโดยรัฐมนตรี (portfolio budgeting) ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถกำหนดวงเงินงบประมาณในระดับกระทรวงได้ โดยการจัดลำดับเรื่องสำคัญที่ต้องทำ รวมถึงการจัดทำแบบแผนในการใช้เงิน

ค. การใช้งบประมาณแบบแผนงาน (Program Management and Budgeting) โดยให้มีการจัดทำโครงสร้างแผนงาน ด้วยการระบุวัตถุประสงค์และแผนงาน/กิจกรรมรองรับ และดัชนีวัดผลการทำงานให้ชัดเจน ค่าใช้จ่ายจะถูกจัดประเภทตามลำดับชั้นของแผนงาน

ง. การจัดทำงบประมาณและระบบบัญชีโดยใช้เกณฑ์พึงรับพึงจ่าย (Accrual Based) เพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

จ. การออกกฎหมาย Financial Management and Accountability Act 1997

ฉ. การออกกฎหมายว่าด้วยกฏบัตรเรื่องความซื่อสัตย์ด้านงบประมาณ (Charter of Budget Honesty Act 1998) โดยรัฐบาลต้องเปิดเผยนโยบายการคลังที่ชัดเจน โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

ผู้บริหารมีอำนาจในการตัดสินใจและมีความรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานมากขึ้น

2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะของข้าราชการ

ข้าราชการมีขวัญกำลังใจดีขึ้น และรู้เป้าหมายในการทำงานชัดเจนขึ้น มีวัฒนธรรมในการทำงานที่เน้นผลงานการทำงานเป็นทีม และมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น

3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

การบริหารงานมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีข้อมูลเพื่อการตัดสินใจทางการเงินของประเทศที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบผลลัพธ์ของการทำงานได้ง่ายและสะดวกขึ้น สืบเนื่องจากการเปลี่ยนระบบงบประมาณให้สามารถคิดต้นทุนการทำงานทุกอย่างออกมาได้ ซึ่งนับเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารราชการด้านอื่นๆ ของประเทศออสเตรเลีย

### 3. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่น

#### 3.1 สภาพทั่วไปของประเทศญี่ปุ่น

##### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยเกาะใหญ่ 4 เกาะคือ เกาะฮอนชู เกาะฮอกไกโด เกาะกิวชู และเกาะชิโกกุ และมีเกาะเล็กๆ อีกมากกว่า 3,900 เกาะ โดยมีเนื้อที่ทั้งหมด 377,819 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 125.569 ล้านคน (ค.ศ. 1995)

##### 2) ระบบเศรษฐกิจ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นต้องเสียหายย่อยยับ แต่ประเทศญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจ ของตนเองได้อย่างรวดเร็ว โดยมีปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญหลายประการ เช่น ความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกางบประมาณทางการทหารซึ่งมีจำนวนไม่สูงมากนัก อัตราการออมที่สูง และการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและเอกชน

นอกจากนี้แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นเองจะขาดแคลนวัตถุดิบ ในการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ด้วยความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้นำประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่ตน

ต้องการและพยายามคุ้มครองการค้าและการลงทุนของตนเพื่อถ่ายเททรัพยากรเข้าสู่หมู่เกาะญี่ปุ่น แล้วจึงส่งสินค้าอุตสาหกรรมที่แพงกว่าออกมาจำหน่าย ประกอบกับความสามารถในการลอกเลียนแบบและพัฒนาสินค้าอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของญี่ปุ่นจึงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จนกลายมาเป็นประเทศที่มีความเจริญทางการค้าและอุตสาหกรรมทัดเทียมกับประเทศในยุโรปและอเมริกาได้ในปัจจุบัน

### 3) ระบบการปกครอง

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระจักรพรรดิเป็นประมุขของประเทศ รัฐสภาของญี่ปุ่น (Diet) ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่

(1) วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) มีสมาชิก 252 คน อยู่ในวาระคราวละ 6 ปี สมาชิกวุฒิสภาแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ สมาชิกระดับประเทศมีจำนวน 100 คน และสมาชิกระดับจังหวัดมีจำนวน 152 คน โดยมีการเลือกตั้งสลับกันทุก 3 ปี

(2) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีสมาชิก 511 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ประเทศญี่ปุ่นแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 130 เขต โดยให้มีผู้แทน 1 คนต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 220,000 คน

### 3.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

#### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

พระจักรพรรดิจะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวง รวมถึงคณะกรรมการและทบวง (Agency) ต่างๆ อีกด้วย นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาสูงสุด (Chief Justice of the Supreme Court) และผู้พิพากษาอื่นๆ อีกด้วย

#### 2) ระบบและโครงสร้างด้านการบริหาร

##### (1) การบริหารราชการส่วนกลาง

หน่วยงานกลางในระดับกระทรวงมีทั้งหมด 13 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการและทบวง (Agency) 24 แห่ง เช่น

ทบวงการจัดการและประสานงาน (Management and Coordination Agency) ทบวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทบวงสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการการค้าที่ยุติธรรม (Fair Trade Commission) ฯลฯ และยังมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระหนึ่งหน่วยงาน

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (Prefectures) และระดับเทศบาล (Municipalities) ในระดับเทศบาลประกอบด้วย เทศบาลนคร (Cities) เทศบาลเมือง (Towns) และเทศบาลตำบล (Villages)

ประเทศญี่ปุ่นมีจังหวัด 47 จังหวัด และมีเทศบาล 3,235 แห่ง โดยที่เทศบาลนครขนาดใหญ่ 12 แห่งมีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปและการบริหารการเงินคล้ายกับจังหวัด รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947

(3) จำนวนข้าราชการ

จำนวนข้าราชการทั้งหมด 4,514,740 คน แบ่งออกเป็นข้าราชการส่วนกลาง 1,161,900 คน (ค.ศ. 1995) และข้าราชการส่วนท้องถิ่น 3,352,840 คน (ค.ศ. 1994)

### 3.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐบาลญี่ปุ่นเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ ทั้งในด้านการเป็นประเทศผู้ให้และทำคุณประโยชน์ในกลุ่มชนระหว่างประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสังคมและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตตามความต้องการของคนญี่ปุ่นโดยทั่วไป โดยมุ่งทำการปฏิรูปภายใต้กรอบแนวคิดสำคัญ 5 ประการ คือ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540)

- 1) การลดขนาดภาครัฐราชการ (Down-Sizing)
- 2) การลดการควบคุมของภาครัฐราชการ (Deregulation)
- 3) การแปรสภาพกิจกรรมของภาครัฐราชการให้เอกชนทำ (Privatization)
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการงานของภาครัฐราชการ (Citizen Participation)
- 5) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization)

### 3.4 มาตรการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

#### 1) โครงสร้างองค์การ

(1) ดำเนินการยุบรวมงานบางส่วนของสำนักงานก รัฐมนตรีและทบวงการบริหารจัดการในปี ค.ศ.1984 โดยจัดตั้ง เป็นทบวงการจัดการและประสานงาน (Management and Coordination Agency - MCA) ให้เป็นหน่วยงานกลางในการสำรวจ ความก้าวหน้าในการปฏิรูป โดยกระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ต้องส่งรายงานมาให้ทุก 4 เดือน เพื่อแจ้งความก้าวหน้าในการ ปฏิบัติตามมติในการปฏิรูปของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ MCA ยังมีหน้าที่ตรวจสอบและประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการ บริหารงาน โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคลและการ ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน (OECD, 1990)

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวในการส่งเสริม การปฏิรูปการบริหาร (The Provisional Commission for Administration Reform) มีวาระคราวละ 3 ปี (ยกเว้นคณะ กรรมการชุดแรกมีวาระ 2 ปี) มีหน้าที่เสนอรายงานและข้อเสนอ แนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูปให้รัฐบาล โดยต้องประสานงานอย่าง ใกล้ชิดกับ MCA (OECD, 1990) คณะกรรมการชั่วคราวนี้นับว่า

มีบทบาทอย่างมากในการเสนอ มาตรการต่างๆ ในการปฏิรูป ซึ่งรัฐบาลได้รับไปดำเนินการเป็นส่วนใหญ่จนประสบความสำเร็จ ทั้งนี้รัฐบาลได้สร้างธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดเตรียมแผนงานการปฏิรูประบบราชการประจำปีตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการฯ รวมถึงการประเมินความก้าวหน้าในทุกปี ซึ่งทำให้คณะกรรมการฯ มีความกระตือรือร้นในการทำงาน (สมานรังสีโยกฤษฎ์, 2540)

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังได้เสนอมาตรการอื่นๆ ในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการญี่ปุ่น สรุปได้ดังนี้ (สมานรังสีโยกฤษฎ์, 2540)

□ เสนอให้มีการลดจำนวนกระทรวงให้เหลือเพียง 7 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสวัสดิการสังคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงที่ดิน กระทรวงการคลัง และเศรษฐกิจ กระทรวงการศึกษาและกระทรวงวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม

□ เสนอให้มีมาตรการสนับสนุนให้ลดขนาดและบทบาทของรัฐบาลกลางโดยการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างรวดเร็วภายใน 1 ปี (ค.ศ. 1993)

□ เสนอให้แปรสภาพหน่วยงานพิเศษในสังกัดกระทรวงต่างๆ ให้ภาคเอกชนดำเนินการ โดยให้กระทรวงต่างๆ จัดทำแผนการแปรสภาพภายในปี 1996

2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะของข้าราชการ

(1) แผนลดกำลังคนฉบับที่เจ็ด (ค.ศ.1987) กำหนดเป้าหมายในการลดจำนวนข้าราชการในแต่ละกระทรวงและหน่วยงานลงร้อยละ 5 ภายใน 5 ปี (OECD, 1990)

(2) คณะกรรมการฯ เสนอให้มีการส่งเสริมระบบคุณธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้าราชการและปรับเนื้อหาโครงการฝึกอบรมร่วมระหว่างข้าราชการระหว่างปี ค.ศ.1981-1983 (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540)

(3) คณะกรรมการฯ เสนอให้การบริหารราชการมีลักษณะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อลูกค้า (Consumer-oriented) เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงการเสนอให้ภาคราชการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีความเป็นธรรม ระหว่างปี ค.ศ. 1990-1993 (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540)

3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

(1) การบริหารงาน

ก.รัฐบาลของนายนาทาโซเน่ (ค.ศ.1982-1987) เป็นผู้ริเริ่มให้มีการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจขององค์การปกครองท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) และเสนอให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจากสายบังคับบัญชาในแนวดิ่งเป็นแนวราบที่เสมอภาคและร่วมมือกัน ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจำนวนมากกำลังรอเสนอต่อรัฐสภาสมัยปัจจุบันอยู่ (โทชิยุกิ, 2542)

ข.การจัดตั้งองค์การบริหารอิสระให้อยู่นอกกรอบกฎหมาย เกี่ยวกับงบประมาณการจัดทำบัญชี โครงสร้างองค์การ และการบริหารงานบุคคล โดยให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงานนั้นๆเป็นผู้กำหนดเป้าหมายผลงานระยะกลาง (3-5 ปี) ส่วนผู้บริหารองค์การบริหารอิสระจะต้องทำแผนปฏิบัติงานระยะกลาง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้มีคณะกรรมการประเมินผลซึ่งมีบุคคลที่สามร่วมอยู่ด้วย รวมทั้ง ต้องมีการประกาศต่อสาธารณะในเรื่องเนื้อหาการทำงาน บัญชี กำไรขาดทุน แผนงานต่างๆ ผลการประเมินของคณะกรรมการฯ รวมถึงเงินเดือนและสวัสดิการของพนักงาน (โทชิยุกิ, 2542)

ค. คณะกรรมการฯ เสนอให้มีการลดจำนวนกฎระเบียบของราชการให้น้อยลง และให้มีการจัดตั้งระบบรายงานและติดตามผลการลดกฎระเบียบของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและลดความยุ่งยากในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ

## (2) ระบบงบประมาณ

คณะกรรมการฯ ได้เสนอให้ปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ เพื่อลดปัญหาการขาดดุลงบประมาณโดยไม่ต้องมีการขึ้นภาษี ตัวอย่างของมาตรการสำคัญๆ ได้แก่ การกำหนดเพดานในการของบประมาณของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มงวด รวมถึงความพยายามอย่างต่อเนื่องในการตัดทอนและปรับปรุง (curtail and rationalize) ระบบการอนุมัติ (system of grants) ซึ่งข้อเสนอนี้รัฐบาลได้รับไปดำเนินการโดยมีการออกกฎหมายพิเศษ (special law) สำหรับการปฏิรูปการบริหารงบประมาณในช่วงปี ค.ศ. 1982-1981 (OECD, 1990)

นอกจากนี้ในปีค.ศ. 1993 คณะกรรมการฯ ยังเสนอให้มีการปรับปรุงการงบประมาณ การบัญชี และการลงทุนของรัฐบาลโดยให้ควบคุม การเพิ่มปริมาณพันธบัตรรัฐบาลปรับ

ภาพพจน์ทางการเงินในระยะปานกลางให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้สูงขึ้น และปรับปรุงการทำสัญญาก่อสร้างของรัฐบาล

รวมถึงการเสนอให้มีการจัดทำแผนการปฏิรูประบบภาษีอากร ในภาพรวมทั้งหมด (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540)

### 3.5 ผลการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ผลของการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน ได้แก่การแปรสภาพกิจการรัฐวิสาหกิจหลายแห่งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การลดจำนวนข้าราชการ การลดภาระเบียดเบียนที่ย่างยากซับซ้อนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ และความพยายามในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล

ทั้งนี้ ผลสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ การที่รัฐบาลได้แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากสังคมให้เป็นประธานและกรรมการในคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ และการที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและผูกพันตนเอง (commitment) กับพันธกิจในการปฏิรูป อย่างไรก็ตามยังมีงานสำคัญที่ทำทลายความสามารถของรัฐบาลอีกมากมาย โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง และการกระจาย

อำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับกระแสการต่อต้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มข้าราชการ ซึ่งนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น

#### 4. การปฏิรูประบบราชการแผ่นดินในสาธารณรัฐสิงคโปร์

##### 4.1 สภาพทั่วไปของสาธารณรัฐสิงคโปร์

###### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

สาธารณรัฐประเทศสิงคโปร์ตั้งอยู่บนเกาะปลายแหลมมลายู และอยู่ตรงช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นช่องทางติดต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดีย และทะเลจีน ประกอบด้วยเกาะเล็กๆอีก 57 เกาะ มีพื้นที่รวมประมาณ 621.7 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรรวมทั้งสิ้น 3,737,000 คน ซึ่งประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติทั้ง จีน มาเลเซีย อินเดียและเชื้อชาติ อื่นๆ

###### 2) ระบบเศรษฐกิจ

สิงคโปร์มีพื้นที่ขนาดเล็กไม่มีทรัพยากรธรรมชาติและผืนดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก แต่สิงคโปร์มีอ่าวที่เหมาะสมสำหรับเป็นเมืองท่าขนาดใหญ่ และเป็นศูนย์กลางของการขนส่ง เศรษฐกิจสิงคโปร์ขึ้นอยู่กับการค้าแบบเป็นตัวกลางทางด้านการเงินระหว่างประเทศและการพาณิชย์เป็นสำคัญ โดยมีปัจจัย

สนับสนุนทางด้านนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพซึ่ง  
คำนึงถึงจุดแข็งจุดอ่อนของสิงคโปร์ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง  
ไปในแต่ละขณะ

ในปี ค.ศ.1960 ได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ  
เพื่อรับผิดชอบงานด้านการวางแผนและส่งเสริมการพัฒนาด้  
การอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การกำหนด  
ทิศทางการพัฒนา ตลอดจนนโยบายการฝึกอบรมเพื่อการพัฒนา  
กำลังคนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่ๆ ซึ่งทำให้สิงคโปร์สามารถ  
ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพแข่งขันในตลาดโลกได้  
อย่างรวดเร็ว

ในปี ค.ศ.1994 ประชากรสิงคโปร์มีรายได้ต่อหัวสูงถึง  
20,000 เหรียญสหรัฐทำให้สิงคโปร์ติดเป็นอันดับ 1 ใน 10 ของ  
ประเทศร่ำรวยในโลก

ในปี ค.ศ. 1995 ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่  
การเลี้ยงไก่ หมู ปลูกผัก ผลไม้ ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมได้แก่  
การกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม การซ่อมเรือ การผลิตยาง อุปกรณ์  
อิเล็กทรอนิกส์ การบริการทางการเงิน และเทคโนโลยีชีวภาพ

### 3) ระบบการปกครอง

ภายหลังการแยกออกจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ในปี ค.ศ. 1965 สิงคโปร์ได้จัดตั้งเป็น สาธารณรัฐ (Republic) ในเดือน ธันวาคมปีเดียวกัน และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ ค.ศ.1965 ได้กำหนดให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการปกครองตาม ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดยแบ่งโครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

(1) สถาบันนิติบัญญัติอำนาจนิติบัญญัติของสิงคโปร์ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี (President) และรัฐสภา (Parliament)

(2) สถาบันบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet)

(3) สถาบันตุลาการ ประกอบด้วย ศาลสูงสุด (Supreme Court) และศาลระดับรอง (Subordinate Court)

#### 4.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

##### 1) องค์ประกอบรัฐบาล

ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ คือ นายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยต้องเป็นผู้นำ พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดและต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จากบรรดาสมาชิกรัฐสภาภายใต้การแนะนำของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อนโยบายทั้งหมดของรัฐบาลและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมีจำนวนทั้งสิ้น 16 คน

## 2) ระบบโครงสร้างด้านการบริหาร

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานราชการซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) หน่วยงานกลาง (Central Organization of State) อาทิ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักผู้ตรวจราชการ (Auditor-General's Office) และสำนักงานอัยการสูงสุด (Attorney-General's Chambers)

(2) กระทรวง (Ministries) ประเทศสิงคโปร์มีกระทรวงทั้งหมด 14 กระทรวง

(3) Statutory Agencies or Statutory Boards ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติมีหน่วยงานเพียง 2-3 แห่งเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย Statutory agencies แต่ละแห่งต้องทำงานประสานอย่างใกล้ชิด (affiliate) กับกระทรวงหนึ่งกระทรวง โดยมีข้าราชการระดับสูงและรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ทั้งนี้หน่วยงานบางแห่งยังคงได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักผู้ตรวจราชการ

### 4.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน

หลังจากได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ จุดเน้นในการปฏิรูประบบราชการของสิงคโปร์คือ การสร้างข้าราชการเพื่อทดแทนเจ้าหน้าที่ของประเทศอังกฤษ และการออกแบบให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกว่า Localization และ indigenization

อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา จุดมุ่งหมายในการปฏิรูปได้เปลี่ยนไปเน้นที่การมีปฏิสัมพันธ์ในระดับนานาชาติ เพื่อตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งรวมถึงแนวคิดเสรีนิยม การลดกฎระเบียบและการควบคุมของรัฐ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับตลาดต่างประเทศ นักลงทุนต่างประเทศ บริษัทที่ปรึกษาจากต่างประเทศ ฯลฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Huque, 1999)

### 4.4 มาตรการในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน

David Seth Jones (1999) ได้กล่าวถึงมาตรการต่างๆ ในการปฏิรูประบบราชการ สิงคโปร์ ไว้ในหนังสือ Public Administration Continuity and Reform ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

### 1) โครงสร้างองค์การ

ในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดทำโครงการใหม่ๆ ขึ้นมาภายในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ (privatization) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนหลักการและเทคนิคขององค์การภาคเอกชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิชารณายกเลิกกิจกรรมภาครัฐ (Public Sector Divestment Committee) ขึ้นด้วย

ขั้นตอนการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนหลัก คือ Corporatization, Contracting, Deregulation และ Divestment ทั้งนี้มีการ Corporatize Statutory board สำคัญๆ 3 แห่ง ได้แก่ Singapore Telecom, Singapore Broadcasting Corporation และ Public Utilities Board และยังจะมีการ Corporatization อีกหลายหน่วยงานในอนาคตอันใกล้นี้ นอกจากนี้ได้มีการขยายการ Corporatization ไปสู่การให้บริการสาธารณสุขหรือโรงพยาบาลรัฐด้วย การ Corporatization ทำให้หน่วยงานเหล่านี้ มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานมากขึ้น มีโครงสร้างทางการเงินที่เหมาะสม มีอิสระในการจัดโครงสร้างองค์การ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นอิสระจากการควบคุมของ

ระบบราชการ หน่วยงานเหล่านี้จึงมีความสามารถที่จะเลือกลงทุน ขยายกิจการ แข่งขันด้านราคา สร้างสรรค์นวัตกรรม ปรับปรุง การให้บริการ หรือแม้กระทั่งเลือกลงทุนในกิจการประเภทอื่น (diversification)

อย่างไรก็ดีก่อนที่จะมีการ Corporatization เต็มรูปแบบนี้ ได้มีการโอนการให้บริการระดับข้างเคียง (Peripheral service) จำนวนหนึ่งของ Statutory board เหล่านี้ไปให้ “government-linked companies” ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นบริษัท ย่อย (Subsidiaries) ส่วนการให้บริการด้านอื่นๆ ของหน่วยงาน มีการทำสัญญาจ้างเหมาดำเนินการ (contract out) กับบริษัท เอกชนหรือไม่ก็มีการลดกฎระเบียบ เพื่ออนุญาตให้บริษัทเอกชน ดำเนินการแข่งขันให้บริการได้ ซึ่งเป็นการยกเลิกการผูกขาดโดย รัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตามต้องมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตัวอย่างเช่น Singapore Telecommunications Ltd. จะยกเลิกการผูกขาดกิจการโทรคมนาคมและการให้บริการไปรษณีย์พื้นฐาน ตามลำดับภายใน 20 ปีข้างหน้า

ดังนั้น จนถึงปัจจุบันการ Corporatization จึงยังมีใช้ การแปรสภาพกิจกรรมรัฐอย่างเต็มรูปแบบ (outright privatization)

กล่าวคือรัฐยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่รวมถึงการพัฒนาแผนกขึ้นมา  
แผนกหนึ่ง (a Section) จากหน่วยงานเดิมและทำการปรับ  
โครงสร้างให้มีขนาดที่เล็กลงอย่างมากเพื่อทำหน้าที่พิจารณา  
อนุมัติและกำกับดูแลบริษัทต่างๆ ที่แยกตัวออกมาดังนั้นจึงมั่นใจ  
ว่าผลประโยชน์สาธารณะ จะยังคงได้รับการคุ้มครองทั้งในด้าน  
ราคาผลประโยชน์และมาตรฐานในการให้บริการ

## 2) การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลแต่เดิมเป็นความรับผิดชอบของ  
Public Service Commission (PSC) เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น  
เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการอีกสองชุด และกองอีกหนึ่ง  
กองคือ Education Service Commission, Police and the Civil  
Defense Service Commission และ Public Service Division  
(PSD) กระทรวงและกรมต่างๆ มีอำนาจอย่างจำกัดในการคัดเลือก  
และการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับล่างสุดตาม  
ที่ได้รับมอบอำนาจจาก PSC เท่านั้น ในเดือนมกราคม 1995  
ได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลให้แก่กระทรวง  
ต่างๆ โดยการจัดตั้งระบบคณะกรรมการการบริหารงานบุคคล  
แบบสามระดับ (threetier system) คือ ระดับสูงสุดมีคณะกรรมการ

บริหารงานบุคคลชุดพิเศษประกอบด้วย Head and Deputy Head of the civil service และปลัดกระทรวง (permanent secretaries) ทำหน้าที่ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการระดับ Superscale จนถึงระดับ E1 (The mid-point of the Superscale) ในหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะในระดับกลางประกอบด้วยคณะกรรมการข้าราชการระดับสูงหลายชุด (senior personnel Boards) ทำหน้าที่คัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับ 1 Division 1 Officers คณะกรรมการแต่ละชุดแต่งตั้งจากหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งนั้นๆ ด้วยสำหรับระดับล่างสุด ในแต่ละกระทรวงจะมีคณะกรรมการของตนเอง ซึ่งได้รับมอบอำนาจในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับ 2 , 3 และ 4 (Division 2 , 3, 4 officers) โดยมีข้าราชการ ระดับ Superscale เป็นประธาน และมีข้าราชการระดับ 1 เป็นกรรมการ ทั้งนี้ PSD มีหน้าที่เป็นผู้โฆษณาประกาศรับสมัครและเป็นผู้รับสมัคร รวมถึงเป็นผู้กำหนดเกณฑ์วัดในการเลื่อนตำแหน่งด้วย

อย่างไรก็ตาม PSC ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบในการคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง และการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการระดับ Superscale ในหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะส่วนการพิจารณาเงื่อนไขในการให้บริการ (terms and condition of service) การควบคุมบังคับใช้กฎระเบียบ และการให้ทุนยังคงเป็นหน้าที่ของสถาบันกลางด้านการบริหารงานบุคคล (Central Personnel Institutions) อยู่เช่นกัน

การขยายโครงการฝึกอบรมเป็นอีกพัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ สิงคโปร์ โดยมี Civil Service Institution เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการฝึกอบรมข้าราชการ แทบทุกระดับ ข้าราชการระดับสูงเน้นการฝึกอบรมการบริหาร และการกำกับดูแล รวมถึงทักษะในการกระตุ้นจูงใจและการบริหารการเงิน ข้าราชการระดับล่างเน้นทักษะทางการคำนวณ การแก้ไขปัญหากระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพและทักษะทางภาษาและการสื่อสาร ทั้งนี้มีการฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์เทคโนโลยีสารสนเทศให้แก่ข้าราชการทุกระดับด้วย

นอกจากนี้ในปี ค.ศ.1993 มีการจัดตั้ง Civil Service College เพื่อการฝึกอบรมเพิ่มเติมให้แก่ข้าราชการระดับสูงและข้าราชการเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยมีหลักสูตรทั้งในด้านการบริหาร การต่างประเทศ รวมถึงการจัดหลักสูตรการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณเพื่อให้มีทักษะความรู้ที่สอดคล้องกับระบบบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เพิ่งได้รับการปฏิรูป

นอกจากนี้ได้มีการพัฒนาระบบการประเมินผลงานบนพื้นฐานของศักยภาพในปัจจุบันและมีการจัดลำดับ (ranking) ของ องค์กรทรง ซึ่งเชื่อว่าจะสะท้อนภาพของผลงานได้ถูกต้องมากกว่า

### 3) ระบบงบประมาณ

มีการเริ่มใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวต (Block Vote Budget Allocation System) เป็นครั้งแรกในปีงบประมาณ 1989 โดยกำหนดยอดงบประมาณของแต่ละ องค์กรทรงเป็นร้อยละของ GDP เพื่อเสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติ เมื่อสภาอนุมัติแล้ว องค์กรทรงจึงมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามที่ประกาศไว้เป็นวัตถุประสงค์โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ และมีอิสระในการโอนย้ายเงินและบุคลากร โดยไม่ต้องขออนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สามปีต่อมาจึงเริ่มใช้ระบบบัญชีบริหารที่มีชื่อว่า “Singapore Government Management Accounting System” (SIGMA) โดยจัดทำบัญชีต้นทุนบุคลากร สิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และ การใช้บริการต่างๆ ของแต่ละโครงการและกิจกรรมรายละเอียดทางบัญชีเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารหน่วยงานสามารถใช้อำนาจหน้าที่ทางการเงิน ที่ได้รับจากระบบงบประมาณแบบบล็อกโวกท์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อมีข้อมูลทางบัญชีมากขึ้น ดัชนีวัดผลงานจึงได้รับการพัฒนา เพื่อการวัดและประเมินผลผลิตและผลงาน (result) ของโครงการและกิจกรรม ทั้งนี้ในปี ค.ศ.1994 กระทรวงการคลังได้กำหนดให้มีการใช้ระบบงบประมาณเพื่อผลงาน (Budgeting for Results-BFR) ซึ่งเป็นผลให้กระทรวงต่างๆ รวมถึง Statutory boards บางแห่งต้องกำหนดเป้าหมายผลงานให้ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เป้าหมายเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดงบประมาณที่จะได้รับและเป็นดัชนี (yardsticks) เพื่อการประเมินหลายปีที่ผ่านมากระทรวงต่างๆ ได้ทำการพัฒนาดัชนีวัดผลงานและนำมาใช้งานจริงซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) ดัชนีวัดต้นทุน (Cost Performance Indicator)

เป็นดัชนีที่ระบุถึงการวัดต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากข้อมูลต้นทุนจากระบบบัญชีบริหารดัชนีชนิดนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการประเมินประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

(2) ดัชนีวัดผลผลิต (Output Performance Indicator)

เป็นดัชนีที่ใช้วัดประสิทธิผลของโครงการและกิจกรรมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในการบริการ

ปัจจุบันได้มีการทำดัชนีทั้งสองชนิดไปในหน่วยงานบางแห่ง ตัวอย่างเช่น Department of Industrial Safety และ Ministry of Manpower ใช้ต้นทุนต่อการตรวจสอบ (cost per inspection) และจำนวนอุบัติเหตุต่อหนึ่งล้านชั่วโมงทำงาน (industrial accidents per million man-hours) เป็นดัชนีวัดผลงาน ทั้งนี้การกำหนดดัชนีในเชิงปริมาณที่ชัดเจนจะช่วยเอื้อต่อความสามารถในการตรวจสอบหรือการตรวจสอบได้ (accountability) โดยไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหาร (autonomy) อย่างไรก็ตามในอนาคตยังต้องมีการพัฒนาดัชนีวัดที่เหมาะสมต่อ งานบริการที่ไม่สามารถกำหนดเป็นตัวเลขได้

การปฏิรูประบบงบประมาณที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การพัฒนา Zero-based Reviews ขึ้นโดยให้สำนักผู้ตรวจงานราชการเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบการใช้ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายลงทุน (spending outlays) ของแต่ละกระทรวงในทุก 5 ปี โดยใช้ข้อมูลจากระบบบัญชีบริหารและตัวชี้วัดผลงานเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบ

นอกจากนี้ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้มีการเรียกเก็บค่าบริการจากกระทรวงและกรมต่างๆ ในอัตราตลาดทั่วไป โดยมีการเก็บค่าเช่าสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน ซึ่งสะท้อนถึงต้นทุนเสียโอกาสด้วย

#### 4.5 ผลการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน

แม้ว่าแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของสิงคโปร์จะเปลี่ยนไปสู่การตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งอาจช่วยพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ แต่ก็อาจทำให้ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนลดลง การนำแนวคิดเสรีนิยมมาปรับใช้อาจทำให้การให้บริการสาธารณะประสบผลสำเร็จในเชิงเศรษฐกิจ แต่อาจทำให้เกิดการละเลยปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ (noneconomic problem)

ได้เช่นกัน นอกจากนี้ความพยายามในการลดความเป็นระบบราชการ (debureaucratization) ด้วยการใช้นโยบายและวิธีการทางธุรกิจ โดยที่ค่านิยมและวิถีคิด (mindset) ดั้งเดิมของระบบราชการยังคงฝังตัวอยู่นั้น อาจทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิรูปต้องเนิ่นนานออกไป (Haque, 1999)

## 5. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสวีเดน

### 5.1 สภาพทั่วไปของประเทศสวีเดน

#### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย มีเนื้อที่ประมาณ 450,000 ตารางกิโลเมตร ประเทศสวีเดนประกอบด้วยดินแดน 3 ส่วน คือทางตอนเหนือแคว้นนอร์แลนด์ (Norrland) ทางตอนกลางคือแคว้นสวีอาแลนด์ (Svealand) และทางตอนใต้คือแคว้นโกตแลนด์ (Gotaland) และมีประชากร 8.7 ล้านคน

#### 2) ระบบเศรษฐกิจ

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งมีการเรียกเก็บภาษีในอัตราสูงคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ค.ศ. 1990) เพื่อนำมาเป็นค่า

ใช้จ่ายในการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน ทั้งนี้ประเทศสวีเดนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union - EU) ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมากขึ้น

### 3) ระบบการปกครอง

ประเทศสวีเดนมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีกษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) และมีรัฐธรรมนูญซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายสำคัญหลายฉบับได้แก่

- (1) กฎหมายว่าด้วยการแบ่งอำนาจการปกครองการบริหารราชการ (The Instrument of Government)
- (2) กฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Succession)
- (3) กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ (The Freedom of the Press Act)
- (4) กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (The Freedom of Expression Act)
- (5) กฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (The Parliament Act of Riksdag)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1975 ได้มีการแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ.1989 มีทั้งหมด 13 หมวด 152 มาตรา รัฐสภา (Riksdag) ของประเทศสวีเดนประกอบด้วย สมาชิกประเภทเดียวคือ สมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament)

## 5.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ โดยกษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่ประธานรัฐสภาเสนอ และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีทั้งหมดมีจำนวน 21 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Head of Department) 13 คน และรัฐมนตรีลอย (Without Portfolio) 7 คน นายกรัฐมนตรีและคณะ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

#### (1) การบริหารราชการส่วนกลาง

ประเทศสวีเดนแบ่งกลุ่มงานในการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มงานด้านการเมือง (Politics)

ได้แก่ กระทรวง (Departments) 14 กระทรวง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงการเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ เป็นต้น กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย การออกระเบียบข้อบังคับทั่วไปในการบริหารงานของหน่วยราชการ อิศระ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ การแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหาร และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งถึงรัฐบาล

ข. กลุ่มงานด้านการบริหาร (Administration)

ได้แก่ หน่วยงานบริหารราชการอิสระ (Independent Public Agencies) ประมาณ 400 หน่วยงาน รับผิดชอบด้านการบริหารทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้จะมีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลาง (Central Agencies) ประมาณ 70 หน่วยงาน ซึ่งมีขอบข่ายการปฏิบัติงานครอบคลุมทั้งประเทศ เช่น National Fund for Administrative Development, National Agency for Government Agency, Statistics Sweden, The Job Security Foundation

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ประเทศสวีเดนแบ่งเขตการบริหารราชการส่วนกลางในภูมิภาคออกเป็น 24 เขต (County Administration) โดยรัฐบาล

เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการ (County Governor) ซึ่งส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากนักการเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี การบริหารงานของแต่ละ County อยู่ในรูปของคณะกรรมการโดยมี County Governor เป็นประธาน แต่กรรมการจะแต่งตั้งโดย County Councils งานส่วนใหญ่จึงไปอยู่ที่ County Councils ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศสวีเดนแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

ก. County Councils

จัดเป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นระดับเขต โดยมีขอบเขต พื้นที่ความรับผิดชอบเช่นเดียวกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค (County Administration) ประชาชนในท้องถิ่น (County) นั้นๆ จะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภา (County Council) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานบริการ ประชาชนขั้นพื้นฐาน เช่น การบริการด้านสาธารณสุข และการอาชีวศึกษา เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ของ County Councils ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ สาธารณสุข โดย County Council ที่ใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่จำนวน 66,000 คน

ข. Municipalities

เป็นหน่วยงานบริหารท้องถิ่นระดับรองลงมา ปัจจุบันมี Municipalities ทั้งหมด 280 แห่ง แต่ละแห่งจะมีสภา (Municipality Council) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบงานหลายด้าน เช่น การศึกษา (ระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย) การบริการสังคม การวางผังเมือง การให้บริการด้านสาธารณสุขโรค การจัดการสิ่งแวดล้อม และการขนส่งสาธารณะ (ร่วมกับ County Councils) เป็นต้น Municipality ที่ใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 56,700 คน

(4) จำนวนข้าราชการ

ภาคราชการ (Public Sector) ของประเทศสวีเดนนับว่ามีขนาดใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศตะวันตก เนื่องจากการเป็นรัฐสวัสดิการ การบริการทางสังคมของภาคราชการจึงขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ โดยเจ้าหน้าที่ของภาคราชการมีจำนวนถึง 30% ของกำลังคนในตลาดแรงงาน (Labor Force) ทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบริหารส่วนกลาง (Department and Agencies) กลับมีขนาดเล็กกระทัดรัด โดยเฉพาะกระทรวงต่างๆ ทั้ง 14 กระทรวง มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเพียง 2,759 คน (ค.ศ.1995) ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการประชาชน (Public Services)

จะดำเนินการโดยหน่วยงานบริหารท้องถิ่น (County Councils and Municipalities) เป็นส่วนใหญ่

5.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ และเพื่อให้ความเป็นรัฐสวัสดิการสามารถหลอมรวมเข้ากับระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดได้แนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการของประเทศสวีเดน จึงมีจุดเน้นดังต่อไปนี้ (สมาน รังสิโยภฤกษ์ 2540)

1) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ

เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในกระแสโลกาภิวัตน์ การทบทวนบทบาทภาครัฐจึงเน้นการจำกัดขนาดของภาคราชการ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดหลัก 5 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนโครงสร้างกิจกรรม บางประเภทให้อยู่ในรูปบริษัท (Corporatization) การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการรับงานของภาคราชการไปดำเนินการ (Privatization) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น (Decentralization) การลดการควบคุมของ

ภาครัฐต่อภาคเอกชน (Deregulation) และการจัดลำดับความสำคัญ  
ของภารกิจภาครัฐใหม่ (Prioritization)

2) แนวคิดใหม่เกี่ยวกับระบบการจัดการและการบริหาร  
ราชการ

ตัวอย่างเช่น การจัดการโดยยึดผลงาน (Management by  
Results) การกำหนดกรอบต้นทุนในการบริหารให้คงที่ การจัด  
ทำงบประมาณ 3 ปี (Three-year perspective budgeting) และ  
การทำให้การบริหารราชการมีความคล้ายคลึงถึงการบริหารธุรกิจ  
(Business-like) มากขึ้น

3) ความคิดใหม่เกี่ยวกับวิชาการในการเปลี่ยนแปลงใน  
ประเทศสวีเดน (The Academy of Change in Sweden)

เพื่อเป็นการเตรียมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้สามารถรับ  
สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนด  
หลักสูตรในการฝึกอบรม 3 หลักสูตร ได้แก่

(1) The Academy of Change สำหรับผู้บริหารระดับสูง  
(Strategic level)

(2) The Change Program สำหรับผู้บริหารระดับต้น  
(Line Manager) และหัวหน้าโครงการ

(3) The General Change Program สำหรับเจ้าหน้าที่  
ทั่วไป

#### 5.4 มาตรการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศสวีเดนได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง จนได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยแนวทางในการปฏิรูปได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ 1986 Administration Procedures Act, 1987 Parliamentary Decision on Public Management และ 1987 Government Agency Ordinance ทั้งนี้สามารถจำแนกมาตรการต่างๆ ในการปฏิรูปออกเป็น 3 หัวข้อได้ดังนี้(OECD,1990)

##### 1) โครงสร้างองค์การ

(1) ในช่วงปี ค.ศ. 1967-1975 ทำการยุบรวมเทศบาลจากจำนวน 2,000 แห่ง เหลือเพียง 280 แห่ง เพื่อให้การบริหารด้านการศึกษาและด้านสังคมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(2) กฎหมายสามฉบับดังกล่าวข้างต้นได้ให้ความสำคัญอันดับแรกต่อการกระจายอำนาจ และการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

(3) มีการริเริ่มการพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างและ  
กิจกรรมในการบริหารราชการให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต

2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะของข้าราชการ

(1) สัญญาว่าจ้างโดยมีระยะเวลาที่แน่นอน (Fixed-  
Term Contracts) ในการสรรหาผู้บริหารในระดับผู้อำนวยการ  
(Director-General) เพื่อให้หน่วยงานมีอิสระในการทำงานและ  
มีการตรวจสอบในด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

(2) กำหนดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารและ  
เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วในส่วนแนวคิดในการปฏิรูป

(3) ปรับปรุงระบบค่าจ้างเงินเดือนให้ยืดหยุ่นขึ้น  
โดยได้มีการทดสอบให้มีการพิจารณาเป็นรายบุคคลแทนการ  
พิจารณาจากลำดับขั้น (grades)

(4) สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริหารที่เน้นความคิด  
ในเชิงเศรษฐกิจ (economic thinking) และการบริหารที่มุ่งหวัง  
ผลงาน

3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

(1) การบริหารงาน

ก. ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้ดำเนินการทดลอง “Free Municipality Experiment” โดยให้เทศบาลบางแห่งอยู่นอกกฎระเบียบของรัฐบาลกลางในด้านโครงสร้างการบริหารงานภายในรวมถึงในด้านการเคหะและการศึกษา เช่น การว่าจ้างครู การบริหารโรงพยาบาล การบริหารเรือนจำ เป็นต้น

ข. เนื่องจากในปัจจุบันได้กำหนดให้การบริการสังคม (Social Services) ทั้งหมดเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงให้อำนาจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการเรื่องใดก่อนหลังได้โดยอิสระ

ค. กฎหมายและคำสั่งทุกฉบับได้รับการบันทึกไว้ในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบต้องดำเนินการขึ้นทะเบียน (register) กฎระเบียบนั้นตามหมวดหมู่พิเศษ (special categories) ซึ่งส่งผลให้กฎระเบียบต่างลดจำนวนลงต่ำสุดในรอบ 20 ปี (ค.ศ. 1990)

ง. จัดทำ “แนวทางในการออกกฎระเบียบ” ซึ่งเน้นการประเมินผลกระทบในเชิงต้นทุนทางการบริหารและในทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทำการประเมินความจำเป็นของระเบียบต่างๆ ทุก 3 ปี ซึ่งทำให้ระเบียบในการ

บริหารงานของคณะกรรมการบริหาร Counties ทั้ง 23 แห่ง ลดจำนวนลงไปกว่าหนึ่งในสาม

(2) ระบบงบประมาณ

ก. กฎหมายสำคัญ 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้นที่ออกในปี ค.ศ.1986-1987 และกฎหมาย 1990 Budget Bill ได้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น (tighter budgetary control) รวมทั้งการจำกัดการใช้ทรัพยากรต่างๆ โดยที่ยังต้องคำนึงถึงการเป็นรัฐสวัสดิการที่ดี

ข. รัฐบาลได้ออกมาตรการหลายมาตรการในปี ค.ศ.1989 เช่น การปรับรีโอ (overhaul) ระบบภาษีขนาดใหญ่ และการลดกฎระเบียบในการควบคุมทางการเงินและการเกษตร เพื่อเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดร่วมยุโรปในปี ค.ศ. 1992

ค. รัฐบาลยังได้ออกคำสั่งพิเศษ (special government ordinance) ในปี ค.ศ.1989 เพื่อการปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งคำสั่งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการทดลองเพื่อกำหนดกรอบงบประมาณสามปี (three-year budget frames) ของค่าใช้จ่ายทางการบริหารทั้งหมด ในปี ค.ศ.1985

จ. รัฐบาลกำหนดให้การจัดสรรเงินให้เทศบาลเป็นประเภทการจัดสรรให้เป็นการทั่วไป (General grant) แทนการจัดสรรให้ตามความมุ่งหมายเป็นเรื่องราวๆ ไป (Numerous grant for different purposes)

### 5.5 ผลการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศสวีเดนได้ปฏิรูประบบบริหารราชการมาอย่างต่อเนื่องจนได้รับการยอมรับว่ามีระบบการบริหารที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และมีความครอบคลุมงานบริการประชาชนทุกด้าน ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการที่มีลักษณะพึงประสงค์ 3 ประการ คือ ( สมาน รังสิโยกฤษฎ์ , 2540)

1) มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นกระชับ (Flat Organization)

หน่วยงานราชการอิสระ (Independent Public Agencies) กว่า 400 หน่วยงาน มีอำนาจในการบริหารงานตามกรอบและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างเต็มที่ และทุกหน่วยงานจะรายงานตรงต่อรัฐบาล (มิใช่รัฐมนตรี)

2) มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ทั้งในแง่ภารกิจและอำนาจตัดสินใจให้แก่เทศบาล

3) มีเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางน้อย เนื่องจากได้กระจายภารกิจและอำนาจตัดสินใจให้แก่หน่วยงานราชการอิสระและหน่วยงานบริหารท้องถิ่นไปเกือบทั้งหมด

## 8. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศนอร์เวย์

### 6.1 สภาพทั่วไปของประเทศนอร์เวย์

#### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศนอร์เวย์ตั้งอยู่ทางตะวันตกของคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย มีพื้นที่ทั้งหมด 323,758 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งหมดประมาณ 4,418,400 คน

#### 2) ระบบเศรษฐกิจ

สินค้าส่งออกที่สำคัญของประเทศนอร์เวย์คือ ปลากระป๋อง และผลิตภัณฑ์จากปลา รวมถึงอุตสาหกรรมไม้ นอกจากนี้ ยังมีผลิตภัณฑ์โลหะและเคมี โดยภาพรวมแล้วอุตสาหกรรมของนอร์เวย์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการพัฒนาระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีราคาถูก เช่น พลังงานจากน้ำมาใช้ในการทำอุตสาหกรรม

#### 3) ระบบการปกครอง

ประเทศนอร์เวย์มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (Constitutional Monarchy) และ

มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ มีระบบรัฐสภาเดี่ยว (Single Chamber System) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาของนอร์เวย์หรือ Storting ในปัจจุบันได้กำหนดให้มีจำนวนทั้งสิ้น 165 คน โดยแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 19 เขต ซึ่งการแบ่งเขตเลือกตั้งกระทำโดยอาศัยหลักอาณาเขตและจำนวนประชากร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทุก 4 ปี

## 6.2 ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

รัฐบาลนอร์เวย์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี 19 คน และมีการตรวจสอบการทำงานโดยรัฐสภา

### 2) ระบบและโครงสร้างด้านการบริหาร

#### (1) การบริหารราชการส่วนกลาง

หน่วยงานกลางของประเทศนอร์เวย์ได้แบ่งการบริหารออกเป็น 18 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศาสนาและการศึกษา กระทรวงยุติธรรมและตำรวจ กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงน้ำมันและการพลังงาน กระทรวงการประมง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงานและ

การบริหารงานภาครัฐ กระทรวงกิจการเด็กและครอบครัว กระทรวง การบริหารงานท้องถิ่นและการพัฒนาภูมิภาค กระทรวง สิ่งแวดล้อม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสวัสดิการสังคม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศและ สิทธิมนุษยชน

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การปกครองของนอร์เวย์มีการกระจายอำนาจไปสู่การ ปกครองท้องถิ่น มากกว่าที่จะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รัฐบาล ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในตัวเองประชาชนในท้องถิ่น เลือกสภาท้องถิ่นเพื่อบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง นอร์เวย์แบ่ง การปกครองท้องถิ่นออกเป็น 20 จังหวัด โดยรวมเมือง Oslo และ Bergen ซึ่งมีลักษณะเป็นนครที่เรียกว่า Fylker หัวหน้า ส่วนราชการจังหวัดเรียกว่า Fylkerman ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ รัฐและเป็นหัวหน้าส่วนราชการของ Fylker แต่ละ Fylker ประกอบด้วยตำบลหรือปริมณฑลเรียกว่า Herreder ซึ่งมีจำนวน ประมาณ 700 แห่ง

6.3 ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของประเทศนอร์เวย์ให้ความสำคัญกับการทำให้ระบบบริหารราชการมีความเป็นประชาธิปไตยและเปิดกว้าง และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันคุณค่าพื้นฐาน อาทิ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การปกป้องสิทธิส่วนบุคคล ( protection of privacy) และความโปร่งใส ยังคงเป็นพื้นฐานของการทำงานภาครัฐ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผสมคุณค่าพื้นฐานนี้ก็ยังคงอยู่ เนื่องจากมีความเห็นพ้องกันว่าภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็งคือปัจจัยสำคัญในการให้บริการเชิงสวัสดิการอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 การปรับปรุงภายในหน่วยงานภาครัฐ (sector-driven reforms) ซึ่งเป็นจุดเน้นในการแปรรูปการบริหารราชการแบบเดิม ได้เปลี่ยนไปเน้นที่ความร่วมมือกันในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวงต่างๆ แม้ว่าจะยังมีบทบาทนำในการปรับโครงสร้างภายในหน่วยงานของตน แต่ก็ได้มีการประสานงานการปฏิรูปกับหน่วยงานกลางในการบริหารงานภาครัฐ นอกจากนี้ประเด็นต่างๆ ในการปฏิรูประบบราชการได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันในที่ประชุมคณะ

รัฐมนตรีของนอร์เวย์อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมความร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารและนักการเมือง (political and administrative level) ในการปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรเอกชนให้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากพิจารณากันว่าเป็นสิ่งที่จะสามารถจรรโลงกิจกรรมสวัสดิการ (welfare activities) ไว้ได้ (OECD, 1998)

#### 6.4 มาตรการในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

##### 1) โครงสร้างองค์การ

มาตรการในการปฏิรูปโครงสร้างองค์การของระบบราชการนอร์เวย์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Public Management Development : Survey - 1990 สรุปได้ ดังนี้

ปีค.ศ.1986 มีการทดลองและการเปลี่ยนแปลงการโอนงาน (tasks) ไปสู่หน่วยงานระดับเทศบาล และมีการเสนอบริการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นแบบใหม่ และให้รัฐบาลกลางโอนเงินเป็นก้อน (Lump-sum) ให้รัฐบาลท้องถิ่นแทนระบบการโอนเงินตามวัตถุประสงค์เฉพาะ

ปี ค.ศ.1987 รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 1 ชุด เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการ

คณะกรรมการฯ เสนอให้เพิ่มความสามารถในการตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบนโยบาย บุคคลและงบประมาณ โดยให้เปลี่ยน state activities เป็น state-owned enterprise ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอมาตรการพื้นฐานในการปฏิรูปองค์การไว้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ ยังแนะนำให้ State activities ค.ศ.1988 ประเทศนอร์เวย์ ทำการปรับโครงสร้างของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยเน้นปรับปรุงการบริหารนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม และยังรวมกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงเดียวกันด้วย

ปี ค.ศ.1989 แยก “Directorate of International Development” ออกจากกระทรวง “Development Aid” เป็นหน่วยงานใหม่และให้รายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง นอกจากนี้ยังมีการทำโครงการนำร่องให้หน่วยงานท้องถิ่นบริหารงานอย่างอิสระ โดยได้รับการยกเว้นจากระเบียบข้อบังคับในบางประการ (OECD, 1990)

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีการลดกฎระเบียบ (Deregulation) และการยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐในหลายหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น การโทรคมนาคม การให้บริการไปรษณีย์

การขนส่งมวลชน การค้าส่งผลิตภัณฑ์ยา การค้าส่งไวน์และเหล้า เป็นต้น แม้กระทั่งการให้บริการบางประเภท เช่น การบริการด้านไฟฟ้าและการขนส่งทางรถไฟ ยังได้รับการสนับสนุนให้มีการแข่งขันและการใช้กลไกตลาดเช่นกัน

ในประเทศนอร์เวย์นั้นการลดกฎระเบียบมักทำควบคู่ไปกับการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ระบบดำเนินการเชิงพาณิชย์(Corporatization) และในบางกรณีทำควบคู่ไปกับการแปรรูปกิจการภาครัฐ จนถึงปัจจุบัน (1998) มีการแปรรูปฯ เพียง 2 หน่วยงานเท่านั้นคือ the state grain supply company (Statkom) and the state pharmaceutical wholesale company (Norsk Medisinaldepot) (OECD, 1998)

## 2) การบริหารทรัพยากรมนุษย์

ในปี ค.ศ.1988 มีการเสนอระบบเงินเดือนใหม่ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังนี้ (OECD, 1990)

(1) มีการจัดตั้งตำแหน่งงานใหม่สองตำแหน่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการคือตำแหน่งที่ปรึกษาและผู้จัดการโครงการ โดยให้เงินเดือนเท่ากับอธิบดี แต่ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร

(2) เพิ่มการใช้ระบบการแต่งตั้งที่มีระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งเป็นการมอบหมายตำแหน่งโดยมีกำหนดเวลา 6 ปี (อาจได้รับการมอบหมายอีกครั้งถ้ามีผลงาน) เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางบริหารงานแบบเน้นผลงาน (result-oriented) มากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมผู้บริหารและพนักงานทุกระดับ ส่งเสริมการทำงานเป็นทีมในกลุ่มผู้บริหารระดับสูง และจัดทำโครงการ “Woman into Management”

กระทรวงแรงงานและการบริหารราชการ (Ministry of Labour and Government Administration) พยายามที่จะใช้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้ตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ เพื่อการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยใช้การเชื่อมโยงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เข้ากับเป้าหมายของหน่วยงานต่างๆ เป็นกลยุทธ์หลัก ซึ่งต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ และใช้ตัวแบบใหม่ในการกำหนดนโยบายระยะยาวเพื่อสร้างความก้าวหน้าในอาชีพ (Mobility)

ปัจจุบัน ข้าราชการระดับผู้บริหารที่เป็นหญิงมีจำนวนร้อยละ 22 ดังนั้นเพื่อให้ทีมผู้บริหารมีความสมบูรณ์แบบมากที่สุด

จึงต้องมีการบริหารที่เปิดโอกาสให้มีความสมดุลระหว่างเทศหญิง และเพศชายให้มากขึ้น โดยมีการตั้งเป้าหมายที่จะเพิ่มผู้บริหารหญิง เป็นร้อยละ 30 ภายในปี 2001 (OECD, 1998)

### 3) การปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารทางการเงิน

ปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ สามารถโอนเงินงบประมาณจากรายการหนึ่งไปอีกรายการหนึ่งได้ (เช่น จากค่าใช้จ่ายบุคลากร ไปยังค่าใช้จ่ายปฏิบัติการอื่นๆ) และยังสามารถโอนเงิน (ไม่เกิน 5% ของเงินงบประมาณ) ไปยังปีงบประมาณถัดไป หน่วยงานที่มีรายได้จากการปฏิบัติงานสามารถเก็บรายได้พิเศษ ซึ่งเกิดขึ้น นอกเหนือจากงบประมาณนี้ไว้ได้ (OECD, 1990)

ตั้งแต่ปลายปี ค.ศ.1990 ทุกกระทรวงและหน่วยงานราชการต้องจัดทำ corporate plan เพื่อให้การบริหารการเงิน เน้นไปที่ผลงานมากขึ้น โดยมีการจัดทำโปรแกรมคอมพิวเตอร์ สำเร็จรูป สำหรับระบบการรายงานการควบคุมทางการเงิน และการวางแผนหลายโปรแกรมให้เหมาะสมกับการบริหารในแต่ละสาขา รัฐบาลยังจัดตั้งทีมงานพิเศษขึ้นมา 1 ชุด เพื่อวัด ประสิทธิภาพการให้บริการของภาครัฐในแง่ของการจัดสรร ทรัพยากร อีกด้วย (OECD,1990)

เดือนมกราคม ค.ศ.1997 ระเบียบด้านการเงินของรัฐฉบับใหม่ได้เริ่มมีผลบังคับใช้และจะเริ่มมีการนำไปปฏิบัติในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ระเบียบใหม่นี้เป็นการบูรณาการการจัดการทางการเงินเข้ากับแนวคิดในการมุ่งเน้นผลงาน โดยรัฐบาลและ The Storting จะเป็นผู้กำหนดความต้องการโดยรวม และกรอบเงื่อนไขลงในงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอของบประมาณให้แก่หน่วยงานกลาง แผนการของบประมาณ (grant schemes) และเครื่องมืออื่นๆ ระเบียบทางการเงินเหล่านี้ต้องการระบบบัญชีที่ครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงการควบคุมกระแสเงินสดผ่านการให้บริการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเชื่อมเข้ากับบัญชีกระแสเงินสดของรัฐ ที่อยู่ในธนาคารแห่งประเทศนอร์เวย์ (Norwegian National Bank) ระบบนี้จะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงภายในปี ค.ศ.1999 (OECD, 1998)

## 7. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 7.1 สภาพทั่วไปของประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 1) ที่ตั้ง เนื้อที่ จำนวนประชากร

ประเทศสหรัฐอเมริกามีที่ตั้งอยู่ในทวีปอเมริกาเหนือ มีพรมแดนทางด้านเหนือติดกับประเทศแคนาดา เป็นแนว

ยาว 3,987 ไมล์ (6,416 กิโลเมตร) พรมแดนทางทิศใต้ติดกับประเทศเม็กซิโก ส่วนพรมแดนทางด้านตะวันตกติดกับมหาสมุทรแปซิฟิกมีความยาว 5,580 ไมล์ (8,978 กิโลเมตร) พรมแดนทางด้านตะวันออกติดกับมหาสมุทรแอตแลนติกมีฝั่งทะเลยาว 2,069 ไมล์ (3,329 กิโลเมตร) มีพื้นที่ทั้งหมด 3,628,062 ตารางไมล์ (9,396,681 ตารางกิโลเมตร)

## 2) ระบบเศรษฐกิจ

สหรัฐเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุดในโลก โดยวัดจากผลผลิตทั้งหมดของประเทศ (GNP) และจากรายได้ของประชาชนทั้งหมดต่อผลผลิตรวมของประเทศ ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้สหรัฐเป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจมากที่สุดในโลกคือ การเป็นดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ อันประกอบด้วยโลหะ แร่ แหล่งพลังงาน แหล่งน้ำ พื้นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์และป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งแร่เหล็ก ทองแดง ตะกั่ว สังกะสี ฟอสเฟต (สำหรับทำปุ๋ย) และวัตถุอื่นๆ สำหรับนำมาใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เช่น หินปูนสำหรับทำปูนซีเมนต์ นอกจากนี้วัตถุประเภทให้พลังงาน เช่น ถ่านหิน น้ำมันปิโตรเลียม

และก๊าซธรรมชาติก็มีเป็นจำนวนมากมาย วัตถุประสงค์ต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็น ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมของ สหรัฐ รวมทั้งการคิดค้นพัฒนาเทคโนโลยีชั้นสูงอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้สหรัฐเป็นผู้นำในเศรษฐกิจโลกที่ไร้พรมแดนเช่นปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา ปัญหาเรื่องภาวะมลพิษ กลายเป็นเรื่องสำคัญมากยิ่งขึ้น ประชาชนสหรัฐ เริ่มตระหนัก ถึงว่าความเจริญทางเศรษฐกิจไม่ควรก่อให้เกิดพิษภัยแก่พืช สัตว์ และชีวิตมนุษย์ ดังนั้นนโยบายเศรษฐกิจจึงเน้นการพัฒนา อุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

### 3) ระบบการปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนด การปกครองแบบรวมตัวกันระหว่างรัฐต่างๆ เป็นการปกครอง แบบสหพันธรัฐ (Federal) ซึ่งกำหนดให้อำนาจบางอย่าง เป็นอำนาจของรัฐบาลของประเทศและให้อำนาจอื่นๆ เป็นอำนาจ ของรัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลของประเทศหรือรัฐบาลกลางประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาองเกรส มีวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 100 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 435 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ฝ่ายตุลาการได้แก่ ศาลสูงสุด ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คน อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งตามความยินยอมของวุฒิสภา เป็นศาลที่พิจารณาคำอุทธรณ์ของศาลล่างและศาลจากมลรัฐ ถ้าหากมีปัญหาเกี่ยวพันมาถึงรัฐบาลกลาง

## 7.2 ระบบบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) องค์ประกอบของรัฐบาล

ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการบริหารโดยตรง นอกจากนั้น ยังรับผิดชอบในเรื่องการจัดทำสนธิสัญญา เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ เป็นประมุขของรัฐ ในทางปฏิบัติประธานาธิบดียังมีหน้าที่เสนอร่างกฎหมาย จัดวางนโยบายต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ คณะรัฐบาลของประธานาธิบดีประกอบด้วย รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ 12 กระทรวง

### 2) ระบบโครงสร้างทางการบริหาร

#### (1) การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลกลางประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันมิให้มีการใช้อำนาจผิด อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่อำนาจของแต่ละฝ่ายแยกกันโดยเด็ดขาด

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลของทั้ง 50 มลรัฐ มีโครงสร้างเหมือนกับรัฐบาลกลาง คือ แต่ละมลรัฐมีผู้ว่าการมลรัฐ มีสภานิติบัญญัติ และมีอำนาจทางตุลาการ และแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญปกครองตนเอง

รัฐบาลของรัฐมีหน้าที่ อาทิ งานเกี่ยวกับเกษตรกรรมและบำรุงรักษาการควบคุมดูแลเส้นทางหลวง รถยนต์ ความปลอดภัยของประชาชน การอนุญาตประกอบอาชีพ การดูแลด้านการศึกษา สุขภาพของประชาชนและสวัสดิการ โดยมีผู้ว่าการมลรัฐเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และยังมีรองผู้ว่าการมลรัฐเป็นผู้ช่วย

ส่วนการปกครองของเทศบาลในรัฐต่างๆ มีโครงสร้างแตกต่างกัน ระหว่างมลรัฐต่างๆ โดยทั่วไปแล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น Cities ซึ่งมี 3 รูปแบบคือ The Mayor-Council Plan, The Council-manger Plan, The Commission Plan รองจาก Cities คือ Counties, Town and Township

### 7.3 ปรัชญาและแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1981 รัฐบาลกลางได้จัดทำโครงการการปฏิรูประบบบริหารราชการหลายโครงการ ส่วนสภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายหลายฉบับซึ่งทั้งหมดมีจุดเน้นที่การพัฒนาระเบียบและระบบการเงินที่ทันสมัยโดยเทียบกับบริษัทธุรกิจชั้นนำ การทำให้การบริหารราชการมีการดำเนินงานที่ง่ายขึ้น การลดต้นทุน และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน (OECD, 1990)

จนเมื่อ บิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้เป็นประธานาธิบดี คลินตันได้ประกาศวาระการพิจารณาทบทวนการบริหารงานของรัฐบาลกลางเป็นระยะเวลา 6 เดือน และมอบหมายให้รองประธานาธิบดีอัล กอร์ (Al Gore) เป็นผู้ดูแลการปรับปรุงผลการดำเนินงานของชาติ (The National Performance Review) ในวันที่ 3 มีนาคม 1993 การเปลี่ยนแปลงหลายประการจึงเกิดขึ้น นับตั้งแต่การจัดตั้งทีมในการศึกษาการปฏิรูปจากข้าราชการแทนที่จะใช้บุคคลภายนอกเหมือนในอดีต รวมถึงประธานาธิบดีคลินตันได้สั่งการให้รัฐมนตรีทุกคนจัดตั้ง Reinvention Team และ

ให้ทดลองใช้วิธีการทำงานแบบใหม่ตามหลักการของธุรกิจเอกชน (Gore, 1993) ปรธาานาธิบตีคลินตันยังได้กระตุ้นให้รัฐบาลกลางทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง (to do more with less) และมีความสมเหตุสมผลซึ่งเป็นผลให้หน่วยงานต่างๆ อาจจะไม่ได้รับงบประมาณมากขึ้นในปีต่อไป หรือในบางหน่วยงานได้รับน้อยลง นอกจากนี้ประชาชนยังมีความต้องการบริการที่ดีขึ้นและมากขึ้นทั้งในแง่การศึกษา สาธารณสุข และผลประโยชน์หลังเกษียณ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องพยายามตอบสนองความต้องการทั้งหลายเหล่านี้ โดยใช้ความพยายามในการบริหารให้ดีขึ้นและการปรับปรุงผลงานของโครงการต่างๆ โดยเปรียบประชาชนเสมือนลูกค้าที่ต้องมาก่อนเสมอ (put the customer first) รับฟังความต้องการของลูกค้า ปรับโครงสร้างการปฏิบัติงานพื้นฐาน (basic operations) เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ และใช้กลไกทางการตลาด เช่น การแข่งขันและทางเลือกของลูกค้า (customer choice) เพื่อสร้างแรงจูงใจต่อการบรรลุผลสำเร็จ (OECD, 1998)

## 7.4 มาตรการในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน

### 1) โครงสร้างองค์การ

รัฐบาลกลางตั้งเป้าหมายที่จะมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น โดยการลดการเติบโตจำนวนตำแหน่งทางการบริหาร ในปี ค.ศ.1993 สัดส่วนของผู้บริหาร (Manager or Supervisor) 1 คน ต่อข้าราชการทุก 7 คน รัฐบาลกลางได้กำหนดสัดส่วนใหม่โดยตั้งเป้าหมายให้มีผู้บริหาร 1 คนต่อข้าราชการ 15 คน ซึ่งมีแผนปฏิบัติการที่จะต้องทำให้ได้ภายใน 5 ปี (Gore, 1993) มีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์การที่เรียกว่า องค์การเน้นผลงาน (performance - based organizations - PBOs) เพื่อเป็นหน่วยงานในการบริหาร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมีเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) ที่วัดได้ มีมาตรฐานในการให้บริการ และมีเป้าหมาย (targets) ในการปรับปรุงผลงาน ทั้งนี้จึงต้องมีการจ้างหัวหน้าหน่วยงาน (chief operating officer) โดยการประกาศรับสมัคร และหัวหน้าหน่วยงานนี้ต้องทำสัญญาผลงานเป็นรายปีกับรัฐมนตรี ค่าจ้าง และผลตอบแทนของหัวหน้าหน่วยงานขึ้นอยู่กับผลงานขององค์การ

ปัจจุบันหน่วยงานความร่วมมือในการปรับปรุงรัฐบาล (National Partnership for Reinventing Government - NPR) หน่วยงานเกี่ยวกับงบประมาณและการบริหาร (Office of Management and Budget - OMB) และหน่วยงานด้านการบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management - OPM) และกระทรวงต่างๆ กำลังพยายามสร้างความยืดหยุ่นทั้งในด้านการบริหารและกฎหมาย เพื่อจัดตั้ง PBOs ให้ได้ประมาณ 12 องค์กร (OECD, 1998)

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีนโยบายในการกระจายอำนาจและงบประมาณให้กับรัฐบาลระดับมลรัฐ (State) และระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยจัดทำเป็นโครงการให้เงินอุดหนุน (Grant Programs) ที่มีความยืดหยุ่น อาทิ โครงการฝึกอบรมและการจ้างงาน และโครงการทางการศึกษา 20 โครงการ ได้รับการเสนอให้เงินอุดหนุน 5,500 ล้านดอลลาร์ ในปีงบประมาณ 1993 โครงการทางการศึกษาอื่นๆ อีกประมาณ 10 โครงการ ได้รับการเสนอให้เงินอุดหนุน 1,600 ล้านดอลลาร์ โครงการทางสิ่งแวดล้อมขนาดเล็กอีกประมาณ 10 โครงการเป็นเงิน 392 ล้านดอลลาร์ ซึ่งโครงการเหล่านี้เป็นข้อเสนอของ National Governors Association และ National Conference of the State Legislatures (Gore, 1993)

## 2) การบริหารงานบุคคล

เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางมีการใช้มากกว่า 100 ปี ทำให้เกิดกฎระเบียบต่างๆ มากมายจนทำให้ไม่สามารถทำงานได้ รัฐบาลกลางจึงมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารบุคคลทั้งระบบ นับตั้งแต่การรับสมัคร การจ้างงาน การจำแนกตำแหน่ง (classification) การเลื่อนตำแหน่ง ค่าจ้าง เงินเดือนและการให้รางวัล (reward) โดยมีการดำเนินการปฏิบัติคือ (Gore, 1993)

(1) OPM จะทำการลดกฎระเบียบในระดับนโยบายซึ่งได้กำหนดไว้ในคู่มือการบริหารงานบุคคล รวมทั้งคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานทั้งหมดออกจำนวน 10,000 หน้า

(2) มอบอำนาจให้ทุกกระทรวงและทุกหน่วยงานรับผิดชอบในการเลือกสรร และการทดสอบบุคคลเพื่อรับเข้าทำงานในทุกตำแหน่งได้อย่างอิสระ และทำการยกเลิกการขึ้นทะเบียนกลาง (central registers) และรูปแบบใบสมัครงานมาตรฐาน

(3) ปรับปรุงระบบการจำแนกตำแหน่งให้ง่ายขึ้น เพื่อให้หน่วยงานมีความยืดหยุ่นในการจำแนกตำแหน่ง และการให้ค่าจ้างเงินเดือนแก่ข้าราชการมากขึ้น

(4) หน่วยปฏิบัติควรได้รับการอนุญาตในการออกแบบการจัดการเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (performance management) และระบบการให้รางวัลด้วยตนเองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นทั้งต่อผู้ปฏิบัติงานและองค์กร

### 3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เพื่อแก้ไขระบบการเงิน (เงินทุนหมุนเวียนรายปี) ที่มักไม่สมบูรณ์และมีปัญหาข้อมูลล่าช้า รัฐบาลได้จัดทำโปรแกรมปรับปรุงการบริหารการเงินขึ้นโดย (OECD, 1990)

□ จัดทำระบบทางการเงินอิเล็กทรอนิกส์ระดับรัฐบาล (a single, government-wide financial system) เพื่อเชื่อมโยงระบบบัญชีเดิมของทุกกระทรวงและหน่วยงานหลัก

□ พัฒนาระบบงบประมาณส่วนกลาง (central budget system) ขึ้นมาใหม่ให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบการเงินข้างต้นได้

□ พัฒนาระบบการบริหารเงินสดแบบของค์การธุรกิจ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าใบเรียกเก็บเงิน (bills) ของรัฐจะได้รับการชำระทันที และมีการนำฝากในวันรุ่งขึ้น

ผลของการปรับปรุงครั้งนี้ ทำให้ระบบทางการเงินของรัฐบาลได้ลดจำนวนลงอย่างมาก เกือบทุกกระทรวงและหน่วยงานหลัก ใช้บัญชีแยกประเภทมาตรฐานเดียวกัน (standard general ledger) ระบบจ่ายเงินเดือนก็ลดลงอย่างมากเช่นกัน การเก็บเงินการฝากเงินทางอิเล็กทรอนิกส์และผ่านทางธนาคารช่วยประหยัดเงินรัฐบาลได้ 1 พันล้านดอลลาร์ต่อปี

จนถึงสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน รองประธานาธิบดี อัล กอร์ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณไว้ในรายงาน National Performance Review ดังนี้ (Gore, 1993)

(1) ประธานาธิบดีควรเริ่มต้นกระบวนการงบประมาณด้วยคำแถลงงบประมาณ ซึ่งกำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในเชิงนโยบาย และการจัดสรรงบประมาณตามหน้าที่ (function) ให้แต่ละหน่วยงาน สำหรับผู้บริหารราชการส่วนกลาง (Federal Managers) ควรให้ความสนใจที่เนื้อหาของงบประมาณ มิใช่กระบวนการงบประมาณ

(2) ควรจัดทำงบประมาณแบบ 2 ปี

(3) OMB และหน่วยงานต่างๆ จะยกเลิกการใช้เพดานแบบ Full Time Equivalent (FTE) โดยจะบริหารและจัดทำงบประมาณโดยใช้เพดานที่กำหนดขึ้นจากต้นทุนดำเนินงานเพื่อควบคุมค่าใช้จ่าย ตัวอย่างเช่น แทนที่จะควบคุมขนาดกำลังคนโดยใช้เพดานการจ้างงาน (employment ceilings) ระบบใหม่นี้จะควบคุมกำลังคนโดยใช้งบประมาณดำเนินการ (operating funds) ที่มีอยู่

(4) ควรลดข้อจำกัดจากการพิจารณาของสภา (Congressional Restriction) เช่น การพิจารณาเป็นรายการ (line items) และการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ (earmarks)

(5) อนุญาตให้หน่วยงานโอนงบประมาณที่เหลือจ่ายเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานภายใน ได้มากกว่าร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังอนุญาตหน่วยงานให้ใช้งบประมาณที่เหลือจ่ายดังกล่าวไม่เกินร้อยละ 2 เพื่อเป็นโบนัสแก่พนักงานที่ช่วยประหยัดงบประมาณ

## 7.5 ผลการปฏิรูประบบการบริหารราชการ

ความร่วมมือกันในการปฏิรูประหว่างรัฐบาลกลางกับกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ทำให้บังเกิดผลสำเร็จหลายประการ

กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีขนาดเล็กลงและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลกลางสามารถประหยัดเงินได้ถึง 137,000 ล้านดอลลาร์ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี การลดสายการบังคับบัญชาทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้มากกว่า 330,000 คน ซึ่งทำให้กำลังคนภาครัฐมีขนาดเล็กที่สุดในรอบ 31 ปี จากกระทรวงทั้งหมดจำนวน 14 กระทรวง มีถึง 13 กระทรวง ซึ่งสามารถลดจำนวนข้าราชการประจำลงได้ตลอดช่วงปี 1993 - 1997 ยกเว้นกระทรวงยุติธรรมเพียงกระทรวงเดียวที่มีขนาดกำลังคนเพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐบาลกลางได้ขยายการรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมและยาเสพติด ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งเป็นเงินที่ประหยัดได้จากการลดกำลังคนนั่นเอง (OECD, 1998)

## 8. สรุป

จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นความตกต่ำทางเศรษฐกิจหรือความจำเป็นในการปรับตัวต่อกระแสโลกาภิวัตน์นั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ทั้งเจ็ดประเทศนี้ต้องทำการปฏิรูประบบราชการของตน อย่างไรก็ตามความมุ่งมั่นในการปฏิรูปของรัฐบาลหรือเจตจำนงทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งอิทธิพล

ให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ โดยฝ่ายการเมืองจะต้องเป็นผู้ริเริ่ม มีการออกกฎหมายเพื่อให้เกิดผลบังคับและมีการติดตามผลการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การกำหนดปรัชญาและแนวคิดในการปฏิรูป การกำหนดมาตรการต่างๆ ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ การบริหารงานบุคคล กระบวนการบริหารและการตรวจสอบ และระบบงบประมาณ

# **บทที่ 3**

**การปฏิรูประบบบริหารราชการไทย :  
อดีตและปัจจุบัน**

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองภายในประเทศและนอกประเทศนั้นมีอิทธิพลสำคัญอันส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในแต่ละยุคสมัย การปฏิรูประบบราชการเป็นการนำแนวความคิด และวิธีการใหม่ๆทางการบริหารมาปรับปรุงหรือพัฒนาระบบราชการซึ่งอาจทำอย่างครอบคลุมหรือเฉพาะบางส่วนของระบบ เพื่อให้ความสามารถในการปฏิบัติงานสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการนั้นเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของรัฐในการนำนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผล เมื่อใดที่ระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือไม่อาจสนองตอบต่อสถานะที่เปลี่ยนแปลงไปทางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองของชาติย่อมมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการเสียใหม่

## 1. ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในอดีต

### 1.1 การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในประวัติศาสตร์ของระบบราชการไทยช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญๆ 3 ครั้งด้วยกัน ได้แก่

### 1) สมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

พระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นกษัตริย์องค์ที่ 8 ของกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1991-2031) ในรัชสมัยของพระองค์นี้ เริ่มมีการจัดระบบการบริหารงานแผ่นดินอย่างเป็นระบบแบบแผน เพราะได้รับอิทธิพลจากข้าราชการสำนักเขมรที่ถูกกวาดต้อนมาหลังจากอยุธยาตีนครธมแตกในสมัยนั้นรัฐพยายามเร่งสร้างฐานอำนาจและหาเครื่องมือในการรักษาอำนาจ มีการตั้งกฎมณเฑียรบาลอันเป็นบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ โดยกำหนดลำดับฐานันดรศักดิ์ของพระราชวงศ์ มเหสี ตลอดจนโอรสธิดา ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจทางการเมืองที่สำคัญที่สุด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519) สำหรับพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือนและทหารหัวเมือง พ.ศ.1998 หรือที่เรียกง่าย ๆ ว่าทำเนียบศักดินานั้น เป็นการกำหนดตำแหน่งข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบรวมทั้งสิทธิพิเศษต่างๆของข้าราชการโดยละเอียด ทั้งนี้ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ถือที่นาให้บุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากน้อยตามยศของบุคคล จุดประสงค์เดิมเพียงต้องการห้ามมิให้ใครหวงที่นาไว้เกินกว่ากำลังที่จะทำให้เกิดผลได้ แต่ภายหลังยังได้มีการใช้เกณฑ์ศักดินา

ตามกฎหมายนี้ไปเป็นหลักอย่างอื่นอีก (สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าทรงพระราชทานฎีกา, 2516) นอกจากนี้ในทำเนียบ ศักดินายังมีการกำหนดสิ่งตอบแทนจากรัฐในรูปยศราชทินนาม ซึ่งบอกถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อพ้นจากตำแหน่งเดิมไปรับตำแหน่งใหม่ก็ต้องเปลี่ยนราชทินนามด้วย

โครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมอาจแบ่งได้เป็นการจัดระเบียบราชการ (ฝ่ายพลเรือน) ในราชธานีหรือราชการบริหารส่วนกลาง ใช้ระบบจตุสดมภ์ซึ่งมีมาตั้งแต่แรกตั้งกรุงศรีอยุธยาในสมัยพระเจ้าอู่ทอง (พระรามาธิบดีที่ 1) โดยจัดแบ่งกรมหลักเป็น 4 กรม คือ เมือง (หรือเวียง) วัง คลัง นา แต่ละกรมมีเสนาบดีเป็นหัวหน้า ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตั้งอัครมหาเสนาบดีอีก 2 ตำแหน่ง มีตำแหน่งสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ ได้แก่

สมุหพระกลาโหม บังคับการฝ่ายทหาร และสมุหนายก บังคับการฝ่ายพลเรือน แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองด้วย โดยบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งงานฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนสมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ในลักษณะเดียวกัน ถึงแม้จะ

มีการแบ่งเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ทหารก็ยังเป็นหลักอยู่ โดยยังคงบังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคน มีหน้าที่ต้องเป็นทหาร ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ลักษณะเกณฑ์ทหารในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงจะถือเป็นการแยกฝ่าย พลเรือนออกจากทหารอย่างแท้จริง (สมเด็จพระบรมราชาธิบดี รัชกาลที่ 5, 2516)

ด้านการปกครองอาณาเขต ได้มีความพยายามรวม อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและแผ่อำนาจบารมีครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร โดยยกเลิกรูปแบบที่มีเมืองลูกหลวง 4 ด้านรอบราชธานี และกำหนดเมืองต่างๆ ในวงราชธานีเป็นเมืองจัตวาขึ้นกับเจ้า กระจพรรวต่างๆ ในราชธานี ส่วนหัวเมือง นอกราชธานีออกไป จัดเป็นเมืองพระยามหานครชั้นเอก โท ตรี โดยลำดับ ตามขนาด และความสำคัญของเมือง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงไปเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง เรียกกันว่าระบบ “กินเมือง” คือผู้ได้รับแต่งตั้งไม่ได้รับเงินเดือนแต่ต้องไปใช้ ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ในรูปแบบแบ่งจากภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ สำหรับเมืองต่างชาติตามชายแดน กำหนดให้เป็นเมืองประเทศราชให้เจ้านายของชนชาตินั้นปกครองกันเอง

และส่งเครื่องบรรณาการถวายตามกำหนด ทั้งหัวเมืองชั้น นอก และหัวเมืองประเทศราชอยู่ภายใต้การควบคุมของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม หรือเสนาบดีกรมทำแล้วแต่เขตที่หัวเมืองนั้น ตั้งอยู่

มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ สมัยอยุธยาตอนต้นนั้น (พ.ศ.1893-1998) อยุธยาทำสงครามกับเมืองต่างๆ ที่เคยมีอำนาจมาก่อนอยู่ตลอด ทั้งรัฐเขมร (ปราบได้ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง แต่ก็มีกัการแข็งเมืองอยู่เสมอ) และเมืองฝ่ายเหนือคือสุโขทัยและเชียงใหม่ ซึ่งอยุธยาสามารถปกครองสุโขทัยได้ในปี พ.ศ.1921 และสงบศึกกับเชียงใหม่ในปี พ.ศ.2018 แต่ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น ทรงมีเวลาจัดการรวมอำนาจในเขตอยุธยาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี (พ.ศ.1991-1999) โดยว่างเว้นจากสงคราม หลังจากนั้น ในช่วงปี พ.ศ.1999-2006 เป็นช่วงมีสงครามกับเชียงใหม่ กำลังพลของอยุธยา ซึ่งได้จากการจัดระบบการปกครองและการเกณฑ์แรงคนตามทำเนียบศักดินาที่รัดกุม น่าจะมีส่วนสำคัญช่วยให้อยุธยาเอาชนะได้และรักษาเมืองที่เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญไว้ได้ พระองค์จึงทรงปกครองอาณาจักรด้วยความสงบ มีเสถียรภาพและทรงครองราชย์ยาวนานถึง 40 ปี (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519)

หากพิจารณาถึงสาเหตุที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้ว จะเห็นได้ว่ากรุงศรีอยุธยานั้นมีประชากรจำนวนมากและแผ่ราชอาณาจักรออกไปอย่างกว้างขวาง จึงเป็นไปได้ที่จะใช้การปกครองแบบพ่อปกครองลูกซึ่งกษัตริย์มีความสัมพันธ์ กับประชาชนอย่างใกล้ชิดดังเช่นสมัยสุโขทัยพระมหากษัตริย์ต้องทรงมอบหมายงาน และอำนาจบังคับบัญชาให้พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ให้ไปปกครองแทน ประกอบกับสมัยนั้นมีการศึกสงครามกับรัฐอื่นๆ อยู่ไม่ขาดคั้งนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจัดระบบระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีประสิทธิภาพ สามารถเกณฑ์กำลังพลและทรัพยากรมาทำศึกสงครามอย่างทันที่ นอกจากนี้ยังต้องพยายามรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างฐานอำนาจและรักษาอำนาจเอาไว้ด้วย ในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้สถาบันกษัตริย์แยกตัวจากมวลชนได้อย่างเด็ดขาด กษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพมีพระราชอาณาสิทธิ์เหนือคนทั้งปวง ทั้งนี้เนื่องจากต้องทรงพยายามสร้างบารมีแข่งกับรัฐอื่นๆ และเพื่อป้องกัน การกระด้างกระเดื่องจากประชาชนและขุนนางอีกด้วย

2) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ 1 ต.ค. พ.ศ.2411 ในระหว่างรัชสมัยของพระองค์ได้มีการปฏิรูปภาคราชการครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปในสมัยนั้นเพื่อปรับระบบราชการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นและเพื่อสร้างเอกภาพและเสถียรภาพของประเทศให้รอดพ้นจากการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ทั้งนี้เพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่างๆ ว่าเป็นการช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ล่าหลัง พระองค์จึงทรงปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตก โดยทรงเสด็จประพาสต่างประเทศเพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีและศึกษาหาความรู้ ทั้งยังส่งพระราชโอรสไปศึกษาในต่างประเทศด้วย การปฏิรูปด้านต่างๆ ในสมัยของพระองค์ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน ทรงคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมมาร่วมงาน ไม่ว่าจะเป็นพระเจ้าน้องยาเธอต่างๆ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของรัชกาลที่ 5 อาจจำแนกได้ ดังนี้

(1) การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นอยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีทั้งหลาย พระองค์ทรงพยายามต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเก่าโดยอาศัยพระราชอำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายทอนอำนาจของขุนนางลงโดยให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น (โกกิน พลกุล, 2539)

รัชกาลที่ 5 ทรงตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ขึ้นในปี พ.ศ.2417 อำนาจหน้าที่สำคัญ ของคณะที่ปรึกษานี้ คือให้คำปรึกษาดวาระรัชกาลที่ 5 ในเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน และการร่างกฎหมายใหม่ๆ ซึ่งแต่เดิมพระมหากษัตริย์ต้องปรึกษาเสนาบดีรุ่นเก่าที่ยังคงยึดธรรมเนียม ดั้งเดิมไม่ชอบและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง สำหรับคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ ทรงตั้งขึ้นในปีเดียวกัน โดยมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการอื่นๆ

การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาเป็นการสร้างฐานอำนาจให้รัชกาลที่ 5 ในการควบคุมการบริหารประเทศ เพราะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ผลงานที่ปรากฏคือการออกกฎหมายที่สำคัญหลายอย่างซึ่งเป็นฐานอำนาจในการปกครองและเป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในภายหลัง (สมาน รั้งสิโยกฤษฎ์, 2540)

(2) การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง

ในระบบเดิมนั้นการเงินการคลังจะอยู่ในความรับผิดชอบของขุนนางในเมืองหลวงและตามหัวเมืองต่างๆ เมื่อนายอากรประมวลภาษีไป แล้วก็ดำเนินการจัดเก็บภาษีจากราษฎร นายอากรหักเงินที่เก็บได้ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของตน ส่วนที่เหลือจะส่งเข้าคลัง การขาดหน่วยงานกลางที่จะควบคุมดูแลการจัดเก็บภาษีอากร ทำให้การจัดเก็บเงินรายได้แผ่นดินขาดประสิทธิภาพ ทำให้เงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอกับรายจ่ายรัชกาลที่ 5 จึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเมื่อ พ.ศ.2417 เพื่อรวบรวมพระราชทรัพย์และเงินภาษีอากรที่เคยขึ้นกับกรมต่างๆ มารวมไว้ที่เดียวกันและตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลัง

มหาสมบัติ วางระเบียบสำหรับการส่งเงินภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยให้ส่งเข้าคลังทั้งหมดแล้วให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้รับเงินเดือนแทน ทำให้ระบบผูกขาดการเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรลดความสำคัญลง ภายหลังมีการตรา “พระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ.109 (พ.ศ.2433)” สถาปนากระทรวงพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นหน่วยงานกลาง ควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศมีเจ้าหน้าที่บริหารงบประมาณเป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงต่างๆ และกำหนดหน่วยงานย่อยขึ้นเพื่อรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีอากรแต่ละประเภท ได้แก่ กรมสรรพภาษีจัดเก็บภาษีสิ่งของที่นำผ่านด่านต่างๆ กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีทุกชนิด ยกเว้นสินค้านำเข้าและขาออก และกรมศุลกากรจัดเก็บภาษีขาเข้าและขาออก โดยรวมแล้วการปฏิรูปนี้ช่วยให้การจัดเก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้นและเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง ทำให้มีรายได้เพียงพอที่จะพัฒนาประเทศ

(3) การยกเลิกจตุสดมภ์และการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อบกพร่องประการสำคัญที่สุดของระบบการปกครองเก่าคือ การที่สมุหพระกลาโหม สมุหนายกและเสนาบดีจตุสดมภ์ ยังมีหน้าที่ในการบริหารงานสับสนซ้ำซ้อนกันอยู่ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519) รัชกาลที่ 5 จึงทรงจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่ใน พ.ศ.2435 โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์และตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหมในแบบเดิมแล้วจัดตั้งเป็น 12 กระทรวง ในเบื้องต้นนั้นกระทรวงทั้ง 12 กระทรวงถูกเรียกเป็นกรมมีเสนาบดีรับผิดชอบแต่ละกรมโดยมีศักดิ์เสมอกันได้แก่

- |                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| (1) กรมมหาดไทย     | (7) กรมพระคลัง        |
| (2) กรมพระยากลาโหม | (8) กรมยุติธรรม       |
| (3) กรมท่า         | (9) กรมยุทธนาธิการ    |
| (4) กรมวัง         | (10) กรมธรรมการ       |
| (5) กรมเมือง       | (11) กรมโยธาธิการ และ |
| (6) กรมนา          | (12) กรมมูรธาธิการ    |

กรมที่ 1-6 เป็นกรมเก่าซึ่งมีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของบางกรมบ้าง และในภายหลังได้ยุบกรมยุทธนาธิการและมูรธาธิการลง

การแบ่งส่วนราชการใหม่ช่วยลดการซ้ำซ้อน  
 ก้าวทำงานกัน เพราะได้แบ่งหน้าที่โดยรวมงานลักษณะเดียวกัน  
 เข้าไว้ด้วยกัน การแบ่งส่วนราชการใหม่นี้ถือว่าเป็นครั้งแรกของ  
 ประเทศไทยที่มีการจัดระเบียบบริหารราชการแยกหน้าที่การงาน  
 ออกเป็นสัดส่วน นอกจากนี้ รัชกาลที่ 5 ยังสามารถสร้างฐานอำนาจ  
 จากระบบการบริหารราชการใหม่ด้วย เพราะเสนาบดีกรมต่างๆ  
 ประกอบ ด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและบุคคลที่ทรงไว้วางพระทัย  
 จึงทำให้พระองค์ทรงสามารถกำกับดูแลงานของทุกกรมได้ (สมาน  
 รังสิโยกฤษฎ์, 2540)

ด้านการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
 นั้น แต่เดิมรูปแบบการปกครองหัวเมืองใช้วิธีการส่งคนจากราชธานี  
 หรือแต่งตั้งผู้มีอิทธิพลในเมืองนั้นปกครอง โดยให้สืบตระกูลต่อกัน  
 ไป หรือที่เรียกกันว่า “กินเมือง” โดยเจ้าเมืองเป็นผู้ออก  
 กฎเกณฑ์บังคับบัญชาตนเอง ลักษณะการปกครองแบบนี้มี  
 ลักษณะกระจายอำนาจ ทำให้ราชสำนักมีอำนาจจำกัดและปกครอง  
 ได้ไม่เต็มที่ เมื่อใดที่ส่วนกลางอ่อนแอ หัวเมืองก็พร้อม  
 ที่จะตั้งตัวเป็นใหญ่และแยกตัวออกไป ในปี พ.ศ.2437  
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงนำรูปแบบ

การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทน รูปแบบการปกครองแบบนี้ ประกอบด้วยมณฑลเมือง (ในสมัยรัชกาลที่ 6 เรียก จังหวัด) และอำเภอ โดยให้หัวเมืองทั้งหมดขึ้นกับกรมมหาดไทยและให้มีการรวบรวมหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑล ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ไปเป็นข้าหลวงใหญ่ตามหัวเมืองในมณฑลต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการวางระเบียบปฏิบัติแก่หัวเมืองทุกแห่งให้เป็นรูปแบบเดียวกันหมด (ภายหลังได้ยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงใหญ่และใช้ตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลแทน) ระบบการบริหารแบบนี้ทำให้สามารถลดปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ การปกครองภายใน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการจัดเก็บภาษีอากรที่รั่วไหล ทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นของชาติ แม้ว่าจะมีปฏิกริยาต่อต้านจากกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้สูญเสียอำนาจและผลประโยชน์ เช่น กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ กบฏผู้มีบุญภาคอีสาน แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนน้อย เพราะการเปลี่ยนแปลงมีขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ได้จัดตั้งมณฑลขึ้นพร้อมกันทั่วราชอาณาจักร แต่ใช้วิธีทดลองทำในมณฑลหนึ่งก่อนที่จะขยายออกไป (สมานรังสิโยกฤษณ์, 2540) นอกจากนี้ การเสด็จประพาสดินของ รัชกาลที่ 5 ก็เป็นอีกกลยุทธ์หนึ่ง ที่ทำให้ราษฎรถวายความจงรักภักดีแก่พระองค์มากกว่าเจ้าเมือง (โภคิน พลกุล, 2539)

#### (4) การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่น

ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลาง และปรับปรุงการปกครองในส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบเทศาภิบาล รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่ม นำแนวคิดจากต่างประเทศเรื่องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นมา ดำเนินการ โดยทดลองให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ สุขาภิบาลคือ “การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ” เมื่อ พ.ศ.2442 ในปี พ.ศ.2448 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครและตราพระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ.2451) ลักษณะการบริหารงาน ในช่วงแรกนั้น รัฐบาลจะมอบหมายให้ข้าราชการที่ได้รับการ แต่งตั้งและกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนเลือกตั้งมาทำงานร่วมกัน โดยมีเงินทุนที่เก็บจากท้องถิ่นเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการชุมชน ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน คูคลอง ท่าเทียบเรือ เป็นต้น จึงอาจถือได้ว่าการจัด ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นที่ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เริ่มมี ขึ้นในสมัยของรัชกาลนี้

(5) การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเร่งรัดให้มีการปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมายเพื่อให้ประเทศตะวันตกยอมรับประเทศไทยมากขึ้น เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปฏิรูปนี้เป็นวิธีที่จะแก้ปัญหาจากสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระองค์ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ.2434 และให้มีการจัดระเบียบด้านการศาลใหม่ ส่วนทางด้านกฎหมายนั้น ทรงให้มีการปฏิรูประบบกฎหมายไทยดั้งเดิมมาเป็นระบบประมวลกฎหมาย โดยมีการตราประมวลกฎหมายที่สำคัญ คือ ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับจนปัจจุบัน (โกคิน พลกุล, 2539)

(6) การปฏิรูปด้านอื่นๆ

รัชกาลที่ 5 ทรงเลิกระบบทาสและระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป และในปี พ.ศ.2448 ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 นับเป็นการเลิกระบบไพร่และเปลี่ยนราชการฝ่ายทหารมาเป็นทหารอาชีพ จึงเป็นการแก้ปัญหาการควบคุมกำลังคนและพัฒนาระบบการทหาร ทำให้กองทัพมีเอกภาพ

และอยู่ในสภาพพร้อมรบมากขึ้น สำหรับการเลิกทาสนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมแล้วยังเป็นการใช้กำลังคนในรูปแบบใหม่ เพื่อเป็นฐานในการสร้างรายได้จากภาคีอากร ทำให้เกิดการจ้างงานซึ่งเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ

รัชกาลที่ 5 ยังทรงริเริ่มการให้บริการสาธารณสุขไปทั่ว การคมนาคม สาธารณสุขและขยายการศึกษาออกไปยังสามัญชน ให้รับคนใหม่ๆเข้ารับราชการ ขุนนางซึ่งมีมาแต่เดิมจึงหมดอำนาจลงโดยมีข้าราชการขึ้นมาแทนที่ การปฏิรูปในด้านต่างๆ เหล่านี้ นับได้ว่าเป็นการแผ่พระราชบารมีด้วยการเอาชนะจิตใจประชาชน ให้เกิดความรู้สึกจงรักภักดี และเสริมสร้างราชบัลลังก์ให้แข็งแกร่งไปในขณะเดียวกันด้วย

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูประบบราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีวัตถุประสงค์เพื่อความปึกแผ่นของชาติ มุ่งรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อความปึกแผ่นและเสถียรภาพ ปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารราชการเพื่อลดความซ้ำซ้อน ให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นมาตรฐาน มีความทันสมัยและก้าวหน้าทัดเทียม

นานาอารยประเทศ ทั้งนี้เป้าหมายส่วนหนึ่งก็เพื่อป้องกันประเทศจากการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม (ชัยอนันต์ สมุทวณิช) (2519) เห็นว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนใหญ่ แล้วยังเป็นเพียงการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่การบริหารไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร โดยส่วนที่หละหลวม ก็หาทางควบคุมมิให้รั่วไหลหรือขัดแย้งกับส่วนกลางมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหน้าที่และกิจกรรมของระบบบริหารรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงมุ่งเน้นการรักษาความสงบปลอดภัย การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง และการจัดเก็บภาษีหารายได้เข้าท้องพระคลัง ซึ่งเป็นกิจกรรมประเภทเดียวกับรัฐในสมัยอยุธยา จากการศึกษางบประมาณของรัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งให้เห็นว่ากิจกรรมหลักของรัฐที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด ได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในและรายจ่ายส่วนพระองค์ ในขณะที่ วรเดช จันทรศร (2534) เห็นว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยนี้ ก่อให้เกิดความสงบสุขและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมากกว่าการรักษาอำนาจในราชสำนัก อย่างไรก็ตามข้อนำสังเกตของการดำเนินการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5

ที่เราอาจนำมาปรับใช้นั้นเริ่มจากการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นก่อน โดยให้มีการทดลองทำแล้วจึงทำการขยายการดำเนินการออกไป

3) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลสมัยรัชกาลที่ 7 ในรัชสมัยนี้ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดระบบการบริหารงานบุคคลฉบับแรกของไทย พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางระเบียบในการคัดเลือกให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ นอกจากนี้ยังเป็นการนำเอาระบบคุณธรรมในทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ระบบการบริหารงานบุคคลของไทยเป็นระบบเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการมียศฐาบรรดาศักดิ์ และชั้นยศต่างๆ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือน 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญและเสมียนพนักงานและกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติเรียกว่า กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.ร.พ.” ถือ

เป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การแรกในราชการพลเรือนไทย การนำระบบคุณธรรมมาใช้ ทำให้สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ เพราะได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและความรู้ตามที่กำหนดเข้าสอบแข่งขันได้ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างเรื่องชาติตระกูลหรือศาสนา การเป็นข้าราชการมีความมั่นคง ยึดเป็นอาชีพได้และยังมีหลักประกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกถอดออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด ขณะเดียวกันข้าราชการต้องเป็นกลางทางการเมือง โดยปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถโดยไม่คำนึงว่าเป็นนโยบายที่มาจากพรรคการเมืองใด

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งนี้ก็เป็นเพียงการปรับปรุงพื้นฐาน ไม่อาจก่อให้เกิดผลในทางแก้ไขจุดบกพร่องได้ทันตาเห็น ความไม่พอใจในระบบข้าราชการเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่นำไปสู่การยึดอำนาจโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิ.ย. พ.ศ.2475 ดังจะเห็นได้จากประกาศฉบับที่ 1 ของคณะราษฎรว่า รัฐบาลของพระมหากษัตริย์ปกครองโดยขาดหลักวิชา ปล่อยให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต (ชาติติยา กรรณสูตร,2519)

## 1.2 การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ.2475 คำโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ก็มีความพยายามปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ตลอด

ในปี พ.ศ.2476 คณะราษฎรดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ เพื่อให้ยึดเป็นหลักปฏิบัติและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ มีการกำหนดให้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น (1) การบริหารราชการส่วนกลาง (แบ่งออกเป็นกระทรวง) เพื่อเป็นที่รวม การบริหาร (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (แบ่งออก เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ) เพื่อรับสนองงานและปฏิบัติกรแทน ส่วนกลาง ตามที่ได้รับมอบหมาย (3) การบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยมีการ นำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้และให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

ตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ขึ้นแทน ก.ร.พ.ด้วย  
หลังจากกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้ 5 เดือนได้มีการพิจารณา  
แก้ไขโดยร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ สาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลง  
คือการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยยกเลิกมณฑลและ  
ตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล และให้แบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ  
แทน สำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งการบริหารให้  
ละเอียดยิ่งขึ้นโดยแบ่งออกเป็นเทศบาลตำบลเมือง นครบาลและ  
สหเทศบาล

ในสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงครามกลับมามีอำนาจ  
ทางการเมืองอีกครั้ง รัฐบาลสมัยนั้นต้องการแยกอำนาจบริหาร  
ราชการฝ่ายการเมืองออกจากราชการประจำ โดยไม่ต้องการให้  
ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำ  
รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
พ.ศ.2495 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่  
เกี่ยวกับราชการทางการเมือง และสำนักงานปลัดกระทรวง  
มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป นอกจากนี้ยังบัญญัติให้  
จังหวัดเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค  
ในปี พ.ศ.2496 มีการยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลอีกครั้ง

หลังจากที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลหยุดชะงักมานานเกือบ 20 ปี และยังมีข้อพิพาทการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล รวมทั้ง ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ที่กำหนดให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ที่กำหนดให้มืองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำเนินการได้ไม่นานก็ต้องยกเลิกไป

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ถูกยกเลิกภายหลังการรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ.2514 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลถนอม ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเพื่อให้การจัดระเบียบบริหารราชการมีประสิทธิภาพขึ้นแต่อย่างใด เป็นเพียงการแก้ไขให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีเท่านั้น (สุภชัย ยาวะประภาส, 2540) ในช่วงของการบังคับใช้ ปว.218 นี้ มีการปรับปรุงและจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกสองแบบคือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

จุดเริ่มต้นของการมีคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษารัฐบาลด้านการปฏิรูประบบราชการมีขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการเพื่อระดมกำลังสติปัญญาทรัพยากรต่างๆ มาพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ มีการจัดตั้งส่วนราชการ สำคัญๆ ขึ้น เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และกำหนดให้ส่วนราชการสำคัญๆ ด้านนโยบายและแผนของชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณและมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นหลายคณะ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและสั่งการของนายกรัฐมนตรีหนึ่งในจำนวนนั้น คือ “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2502 หลังจากนั้นก็มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เกือบทุกรัฐบาลสืบเนื่องกันมา

ชุดที่ 1 นับเป็นคณะกรรมการปฏิรูปภาคราชการชุดแรกในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย คณะที่ปรึกษาชุดนี้

แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนระเบียบบริหารและส่วนองค์การของ  
รัฐ ส่วนระเบียบบริหารมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อจัดตั้ง  
ส่วนราชการขึ้นมาใหม่ แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการ  
ต่างๆ เพื่อให้มีการประสานงาน ของหน่วยราชการที่มีลักษณะ  
คล้ายคลึงกัน แก้ปัญหางานซ้ำซ้อน แบ่งงานให้ถูกต้องตามหลัก  
วิชาและแก้ปัญหาคนล้นงาน ต่อมาภายหลังนอกจากคณะกรรมการ  
ชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการแบ่งส่วนราชการใหม่แล้ว  
คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ยังทำหน้าที่พิจารณาจัดอัตรา  
กำลังให้แก่ส่วนราชการนั้นๆ ควบคู่กันไปด้วย

ชุดที่ 2 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบ  
บริหารฯ ขึ้นใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร  
ของนายกรัฐมนตรี” เมื่อปี พ.ศ.2506 และตั้ง “คณะอนุกรรมการ  
เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัด  
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนาย  
กรัฐมนตรี” ในปี พ.ศ.2507 เพื่อให้มีการประสานงานกับ  
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสำนักงานงบประมาณและ  
สำนักงาน ก.พ.

ชุดที่ 3 จอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีและคณะอนุกรมพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขึ้นอีกเพื่อทำหน้าที่ต่อ

ชุดที่ 4 มีขึ้นสมัยจอมพลถนอมเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 เช่นเดียวกัน โดยแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ขึ้นใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2514 เพราะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อส่วนราชการและหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งบางคน แต่หน้าที่และวิธีปฏิบัติงานของคณะที่ปรึกษายังคงเดิม

ชุดที่ 5 จอมพลถนอมเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติล้มรัฐบาลตัวเองได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ ขึ้นอีก แต่เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ” และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นอีก มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2506 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และ ฉบับที่ 218 ตามลำดับ ซึ่งใช้มาจนถึง พ.ศ.2534

ชุดที่ 6 เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลคณะปฏิวัติ จอมพลถนอม เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ของนายกรัฐมนตรีขึ้นอีก เมื่อปี พ.ศ.2516 คณะที่ปรึกษาชุดนี้ ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหลายๆ ด้าน จึงแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อช่วยพิจารณาถึง 6 คณะหนึ่งในนั้นก็คือนคณะกรรมการ พิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ชุดที่ 7-8 สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯและคณะ อนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และเมื่อนายสัญญาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะ ที่ปรึกษาขึ้นอีกครั้งโดยยังมีหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานเช่นเดิม

ชุดที่ 9 หลังจากที่มีได้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา ระเบียบบริหารฯ เป็นเวลาถึงเกือบสองปีในรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชและ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2519 ได้รื้อฟื้นให้มีคณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ คณะที่ปรึกษาระเบียบ บริหารฯได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะ หนึ่งในนั้น คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่

ชุดที่ 10 สมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯชุดนี้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกประการคือ “พิจารณา ปรับปรุง แก้ไข ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือน ตลอดจนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น” คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯแต่งตั้งคณะอนุกรรมการรวม 5 คณะ ซึ่งมีคณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการปฏิรูปคือคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

ชุดที่ 11 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นอีก มีคณะอนุกรรมการ 3 คณะที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการโดยตรงได้แก่ คณะอนุกรรมการปรับปรุงการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือนและคณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเมื่อรวมทุกสมัยแล้วมีทั้งสิ้น 11 ชุด ความพยายามปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา แม้จะมีความสำเร็จอยู่บ้างก็เพียงเป็นการ

รวบรวมข้อมูลและเสนอแนะความเห็นแก่รัฐบาลเท่านั้น ข้อเสนอ  
บางข้ออาจไปถึงขั้นที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้หน่วยงานต่างๆ  
ถือเป็นแนวปฏิบัติ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยตลอดคือขาดการติดตาม  
ดูแล้วว่าได้มีการปฏิบัติโดยแท้จริงหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคณะ  
กรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาจึงขาดอำนาจบังคับ  
บัญชา นอกจากนี้คณะกรรมการยังประกอบด้วยบุคคลที่สังกัด  
หน่วยราชการต่างๆซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเต็มมืออยู่แล้ว มติต่างๆ  
ที่ออกมาจึงนับเป็นการลงทุนที่แทบจะสูญเปล่า เพราะไม่มี  
หน่วยงานติดตามผลโดยตรงและให้คุณให้โทษแก่หน่วยปฏิบัติได้  
โดยสรุปแล้วการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการปรับปรุง  
ข้าราชการในด้านต่างๆ มีข้อบกพร่องสำคัญคือ (1) ขาดความ  
ต่อเนื่อง เพราะจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสิ้นสุดลงตามคณะ  
รัฐบาล เว้นแต่จะมีการจัดตั้งขึ้นอีกในรัฐบาลใหม่ (2) ขาด  
อำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์เป็นได้เพียง ตรวจสอบและเสนอความเห็นเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งการ (3) การแต่งตั้ง มัก  
ตั้งบุคคลที่มีคุณวุฒิหรือคุ้นเคยอยู่กับการนั้นๆ มาแล้วส่วนใหญ่  
จึงเป็นผู้ที่มีราชการประจำเต็มมืออยู่แล้ว ทำให้เสียเวลามาทำเรื่อง  
ของคณะกรรมการได้ลำบาก (ชาติคิยา วรรณสูตร, 2519)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ ด้านการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนไปใช้ชื่ออื่นๆ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ปฏิรูปภาคราชการเป็น “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” รัฐบาลต่อมาก็ใช้ชื่อนี้สืบเนื่องกันไปจนถึงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณรวมแล้วมีทั้งหมด 6 ชุด ดังนี้

ชุดที่ 1 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มองปัญหาและวิธีแก้ปัญหามาตรการแตกต่างไปจากเดิม โดยเน้นที่จะปฏิรูปภาคราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการให้บริการประชาชน และส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ชุดแรกตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2523 หลังจากนั้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ด้านต่างๆ 8 คณะ ส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปภาคราชการโดยตรง

มี 4 คณะ คือ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบและโครงสร้างส่วนราชการ

ผลงานสำคัญของ พร.ชุดนี้มีอยู่ 2 เรื่อง คือ (1) การกำหนดหลักการและมาตรการในการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน (2) การกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานในระดับต่างๆ

ชุดที่ 2 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ได้แต่งตั้ง พร.ขึ้นอีก หน้าที่ส่วนใหญ่เหมือนเดิม คือมีคณะอนุกรรมการ ช่วยปฏิบัติงาน 6 คณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบและโครงสร้างส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขระบบและระเบียบปฏิบัติราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ชุดที่ 3 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 มีการแต่งตั้ง พร.ขึ้นอีก มีอำนาจหน้าที่

รับผิดชอบในการพิจารณาแผนแม่บทการพัฒนาการบริหารของ  
รัฐในแง่มหภาค ศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคราชการ  
ทั้งระบบ กำหนดวิธีการแนวทางและกลยุทธ์ในการจัดระบบ  
บริหารราชการ พิจารณาศึกษาและเสนอแนะมาตรการในการ  
แก้ปัญหา มอบหมายให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตาม  
แผนต่างๆ ภายในกรอบที่ ปรร.กำหนด

ชุดที่ 4 พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 5 ปรร.  
ชุดนี้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นช่วยพิจารณาเพียง 1 คณะ คือ  
คณะกรรมการกลั่นกรองงาน

ชุดที่ 5 พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 5  
การแต่งตั้ง ปรร. ชุดนี้เป็นการปรับปรุงองค์ประกอบ อำนาจ  
หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการให้เหมาะสม มีการ  
แต่งตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการ  
กำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดินและคณะกรรมการกลั่นกรอง

ผลงานและความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมของรัฐบาล พล  
เอกเปรม ตติยสุลานนท์ คือการที่รัฐบาลเริ่มมีมาตรการยับยั้ง การ  
ขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยอย่างจริงจังเป็น

ครั้งแรก โดยออกมาตรการไม่ให้อำนาจจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ โดยไม่จำเป็น ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเท่านั้น ทั้งยังออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี มีการกำหนดแนวทางให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อให้ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานให้เหมาะสมรวดเร็วขึ้น ลดงานซ้ำซ้อน กำหนดอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ ตามภารกิจของส่วนราชการ นอกจากนี้ความสำเร็จ ด้านหนึ่ง ของรัฐบาลพลเอกเปรมก็คือ การปรับปรุงระบบการงบประมาณ ให้ประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยวางเป้าหมายในการพัฒนาชนบทยากจนอย่างจริงจัง ส่วนที่ยังไม่ได้ดำเนินการ อย่างเป็นรูปธรรมคือการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเด็ดขาด นโยบายด้านการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจการบริหารแก่ราชการส่วนภูมิภาคและเสริมสร้างความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น ก็ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง นโยบายปรับปรุงการให้บริการ ประชาชนให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพก็ไม่มีผลงานและมาตรการที่ชัดเจน (วรเดช จันทรศร, 2540)

ชุดที่ 6 สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง พร. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบพิจารณาปรับปรุงการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ศึกษาความเหมาะสมเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งการจัดระเบียบราชการเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกลยุทธ์หรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรค โดยมีการตั้งคณะกรรมการ 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมนโยบายปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

พร.ชุดนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ.2534 ด้วยเหตุผลว่าได้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาฝ่ายบริหารและคณะกรรมการอื่นๆ อีก 4 ชุดแล้ว และมีการเสนอให้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการและส่วนราชการ (สพป.) ขึ้นอีกชุด สพป.หมดสภาพไปเมื่อ รสช.ควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาของ พร.ชุดที่ 6 นี้ ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายสำคัญในสมัย รสช.2 ฉบับ คือ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (เดิมคือ ปว.218) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 (เดิมคือ ปว.216)

ผลงานที่เด่นๆ ของรัฐบาลชุดนี้ คือการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 14 มี.ค.พ.ศ.2532 เพื่อปรับปรุงระบบราชการให้รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติให้ชัดเจนและประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป สำหรับนโยบายหลักของรัฐบาลชุดนี้คือการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและงบประมาณลงสู่หน่วยปฏิบัติและส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนบทบาทของราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ถูกสื่อมวลชนโจมตีมากเรื่องการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับภาคเอกชนในวงการราชการ และถูกอ้างเป็นเหตุผลในการปฏิวัติยึดอำนาจ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

เมื่อ รสช.ปฏิวัติยึดอำนาจ ได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2534 รัฐบาลนี้มีนโยบายด้านการปฏิรูประบบราชการที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลที่ผ่านๆ มา ทั้งยังมีนโยบายหลักอีกส่วนหนึ่งคือการปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต ผลการดำเนินนโยบายในส่วนนี้ นำไปสู่การวางรากฐานเปลี่ยนแปลงบทบาทของระบบราชการมากพอสมควร โดยเฉพาะด้านการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อการแข่งขันกับประชาคมโลกเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐมากขึ้น ผ่อนคลายและลดกฎเกณฑ์ที่ส่วนราชการกำหนดในการประกอบกิจการของเอกชน และมีนโยบายการปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี ซึ่งช่วยสร้างระบบการแข่งขันและลดการผูกขาดและดึงภาคเอกชนเข้ามาเป็นกลไกร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศได้มากยิ่งขึ้น ผลงานอื่นได้แก่การปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัยในการจัดส่วนราชการและกำหนดจำนวนข้าราชการให้มีขนาดเล็กลง โยกย้ายกำลังคนกรณีมีคนขาดหรือเกิน

ในสมัย รสช.มีการแก้ไขกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 (เดิมคือ ปว.218) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 (เดิมคือ ปว.216) สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้น เป็นการกำหนด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจน ไม่ให้ การปฏิบัติงานมีความซ้ำซ้อนกัน และเพื่อให้การบริหารงานระดับ กระทรวงมีเอกภาพ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ รัฐมนตรีกำหนดได้ นอกจากนี้ ยังเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการ มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้มีความชัดเจนมากขึ้น (สีมา สีมานันท์, 2540)

พ.ศ.2535 รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ พัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.) ขึ้นเป็นที่ปรึกษาของ รัฐบาล เรื่องการปฏิรูปภาคราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์ ให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้อง กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และปรับปรุงกลไกของ รัฐให้มีศักยภาพสูงขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศ โดยถือหลักว่ากลไกของรัฐเป็นของประชาชนทุกคน และ

มีไว้เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ภาคราชการเป็นผู้รับใช้ มิใช่ นายของประชาชน กพร.มีผลงานด้านการปฏิรูปภาคราชการที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) การเสนอจัดตั้งศาลปกครอง

(2) การเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ

(3) การเสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) การยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

(5) การเสนอแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร

(6) การเสนอแนวทางการพัฒนาระบบการบริการสาธารณะทั้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(7) การเสนอแนวทางการปกครองท้องถิ่น

(8) การเสนอแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

(9) การเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ

ผลการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนของภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ การปรับปรุง บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการทั้งระบบ โดยออกเป็น กฎหมายเกี่ยวกับนโยบายเงินเดือนของชาติ และการปรับปรุง ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน เป็นที่น่าสังเกตว่าผลงานต่างๆ ที่ออกมาเกี่ยวเนื่องการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนนั้นเป็นเพียงมติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติจาก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปอีก การปฏิรูประบบราชการในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นซึ่งยังไม่สามารถ ประกันผลของการนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม นโยบายสำคัญที่ รัฐบาลชนวนมีส่วนสำคัญในการผลักดันก็คือ พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางรากฐานการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ปรร.แต่งตั้ง

คณะกรรมการ 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้าง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการทั่วไป คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารงาน บุคคล และคณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ปี พ.ศ.2539 เป็นปีแห่งการ ส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐตามที่ พรร.เสนอ จึงมีการ แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มอีก คือ คณะกรรมการด้านการ ประชาสัมพันธ์และคณะกรรมการด้านวิชาการและยังมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจและคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่อง ที่จำเป็นเร่งด่วนเป็นกรณีๆ ไป

การปฏิรูปสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เน้น รูปธรรมในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น ผลงานสำคัญคือการกำหนด ให้ปี พ.ศ.2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของ รัฐ การจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้ส่วนราชการดำเนินการ ปรับปรุงระบบราชการด้วยตนเองและขยายวงกว้างไปสู่ภาพรวม การ ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม การศึกษาเพื่อกำหนดแผนแม่บทการบริหารงานบุคคลของรัฐ

การให้เอกชนเข้ามาทำงานแทนในบทบาทภาครัฐ การอนุมัติให้ปรับโครงสร้างส่วนราชการและกรอบอัตรากำลัง และการกำหนดตำแหน่งระดับสูงในส่วนราชการรวม 12 กรม ทั้งหมดนี้ ดำเนินงานโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการซึ่งมีเลขานุการจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก มีสำนักงบประมาณและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมด้วย

ในภาพรวมแล้ว การปฏิรูประบบราชการนับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 1 (พ.ศ.2523) จนถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เน้นการแก้ปัญหาย่อยภายในระบบ เป็นการปฏิรูปบางส่วน หรือเป็นเรื่องๆ ตามที่รัฐบาลสมัยนั้นเห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยระบบราชการมีการขยายตัวขึ้นอย่างมากมาจนดูเหมือนเป็นการสนองตอบความต้องการของตนมากกว่าจะเป็นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ผลก็คือ ภาคราชการยังปรับตัวไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและยังล้าหลังอยู่มากเมื่อเทียบกับเอกชน การมีกฎระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากก็เป็นการเพิ่มต้นทุนให้ภาคเอกชน ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกของเอกชน ลดลงอย่างมาก (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2537 ,วรเดช จันทรศร, 2540, ปรัชญา เวสารัชช, 2539)

## 2. การผลักดันการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีนโยบายด้านการบริหารที่ยึดหลักว่าจะมุ่งปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นเมื่อ 9 มกราคม พ.ศ.2540 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้ได้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ขอฟังความคิดเห็นจากภาคราชการ เอกชน ประชาชน ตลอดจนนักวิชาการทั่วประเทศ

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและคณะรัฐมนตรีโดยลำดับ เมื่อ 17 มิ.ย. 2540 คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการดำเนินการในรายละเอียดเพื่อให้เกิดผล

เป็นรูปธรรม แผนแม่บทนี้นับเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของไทย เหตุที่ถือว่าเป็นแผนฉบับประวัติศาสตร์ก็เพราะประเทศไทยมีการปฏิรูปใหญ่มาแล้วเพียง 2 ครั้ง ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่สอง พระราชโอรส ในช่วง พ.ศ.1991-2072 หลังจากนั้น ใน พ.ศ.2435 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่อีกครั้ง ตั้งแต่นั้นก็ยังมีเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการอีกเลย การเปลี่ยนแปลงในรอบหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา เป็นการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น แผนแม่บทฉบับนี้ มุ่งแก้ปัญหา พื้นฐานของระบบบริหารราชการไทยที่ใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักมากกว่า 100 ปี

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) ประกอบด้วยหลักการใหญ่สองหลักการคือ การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวิธีปฏิบัติ 12 วิธีและหลักการที่สอง คือ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ 10 วิธี หลักการต่างๆ โดยสังเขปมีดังนี้

**หลักการแรก** การปรับบทบาทภารกิจและขนาดของ  
หน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย 12 วิธีการคือ

1) จัดกลุ่มภารกิจของรัฐ

(1) ภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการ

(2) ภารกิจที่รัฐต้องกระจายให้หรือร่วมดำเนินการ  
กับองค์กรปกครองท้องถิ่น

(3) ภารกิจที่รัฐมอบให้ และหรือดำเนินการกับ  
ภาคเอกชน

ทั้งนี้เพื่อปรับบทบาทและฉันทกกำลังของทั้งภาครัฐ  
และเอกชนเพื่อพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันประชาคมโลกได้

2) จัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้กะทัดรัด มีประสิทธิภาพ  
ยืดหยุ่น คล่องตัว มีฝ่ายการเชื่อมโยงประสานงานที่ศูนย์สั่งการเดียว  
สามารถใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3) กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรท้องถิ่น  
เพื่อเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย ให้มีการแบ่ง  
สรรอำนาจอย่างสมานฉันท์และสร้างสรรค์ระหว่างรัฐกับชุมชน  
ท้องถิ่น ธุรกิจเอกชน และเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นมีสมรรถนะ  
ปกครองตนเองได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร

4) ปรับปรุงกลไกและวิธีการในการบริหารงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้การวางแผนการจัดสรรและการประเมินผลการใช้งบประมาณ รวมทั้งระบบการใช้ทรัพยากรของรัฐสามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

5) ปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ เพื่อให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ

6) การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน เพื่อให้รัฐทำหน้าที่หลักมากขึ้น และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ลดการผูกขาดโดยรัฐและสร้างการแข่งขันอันเป็นการยกระดับมาตรฐานการทำงานของรัฐ ลดภาระงบประมาณด้านเงินเดือนและสวัสดิการ ขณะเดียวกับที่มีกำลังทรัพยากรมนุษย์จากภาคเอกชนเข้ามาร่วมทำกิจกรรมรัฐ ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง

7) ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

8) มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัดและประชาชน เพื่อให้การปฏิบัติงานรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

9-12) ปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐมุ่งลดขนาดของส่วนราชการ ให้มีบุคลากรน้อยลง มีขั้นตอนการทำงานสั้นกระชับ กระจายงานให้ท้องถิ่นหรือภาคเอกชน มีการพัฒนาเทคโนโลยี และระบบสารสนเทศโดยมุ่งจัดระบบข้อมูลของราชการให้เชื่อมโยงกันเป็นระบบ single data entry ระบบข้อมูลที่ไม่ใช่ความลับราชการให้เชื่อมโยงกับระบบของภาคเอกชนด้วย

**หลักการที่สอง** การปรับปรุงระบบการทำงานของภาครัฐประกอบด้วย 8 วิธีการ

1) ให้อำนาจหน่วยงานรัฐรายงานแผนงานให้ประชาชนและสาธารณชนได้ทราบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อประชาชน และเพื่อให้ประชาชนรับรู้และติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐได้

2) ให้อำนาจภาครัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบบเปิด เพื่อให้การประเมินผลการทำงานของรัฐเป็นไปตามความจริง ไม่บิดเบือนและเพื่อปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการบริหารให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ใช่ทำงานเพื่อเอาใจนาย

3) ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบายกิจการหรือโครงการ ที่มีความสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย เพื่อให้การกำหนดนโยบาย โครงการสำคัญๆ ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะได้ไม่มีอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้

4) กำหนดให้มีทศวรรษการส่งเสริมการบริการประชาชน เพื่อแสดงถึงความห่วงใยของรัฐบาลในการให้บริการแก่ประชาชน อันจะเป็นการระดมพลังประชาชนให้ช่วยทำกิจการรัฐ ทั้งยังเป็นการกระตุ้นส่งเสริมให้ส่วนราชการให้ความสำคัญต่อการให้บริการด้วยความเป็นธรรมเสมอภาค มีประสิทธิภาพ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ผู้บริโภคและผู้ประกอบการภาคเอกชน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

5) จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด เพื่อให้กลุ่มที่หลากหลายได้มีส่วนร่วมปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ และบูรณาการการให้บริการภาครัฐทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ

6) จัดทำคู่มือและการประชาสัมพันธ์การบริการของรัฐในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจระบบการให้บริการของรัฐ จะได้เกิดความร่วมมือระหว่างข้าราชการและประชาชน โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

7) ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน เพื่อผลักดันประชาชนทั่วประเทศให้เข้าร่วมรับผิดชอบและร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรมของรัฐ

8) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการให้รางวัลข้าราชการดีเด่นของประชาชน เพื่อสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงานให้ข้าราชการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ส่งเสริมคนดีให้อยู่ในภาคราชการได้อย่างมีเกียรติและได้รับการยกย่องจากสังคม

หลังจากที่แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามกรอบของแผนแม่บทเพื่อให้สามารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม ผลของการดำเนินงานมีดังต่อไปนี้

1) การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และที่ปรึกษาด้านวิชาการของคณะกรรมการ (ศ.ดร.วรเดช จันทรศร, รศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์) ร่วมกันจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชนอิสระ พ.ศ. .... และเสนอต่อคณะกรรมการฯเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีมติเห็นชอบในหลักการ โดยเสนอข้อสังเกต บางประการ หลังจากที่คณะกรรมการฯได้นำข้อสังเกตไปประกอบการ พิจารณาปรับปรุงแล้วจึงได้นำเสนอขอความเห็นจากที่ประชุม ผู้ทรงคุณวุฒิ 30 คน เมื่อ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ที่ประชุม เห็นด้วยโดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกบางประการ ซึ่งได้ถูกนำไป พิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอีกครั้ง

องค์การมหาชนอิสระนั้นเป็นนิติบุคคล มีฐานะ เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบที่ 3 ที่มีใช้ส่วนราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีใช้รัฐวิสาหกิจ ตาม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หน่วยงานรัฐในรูปส่วน ราชการนั้น มีภารกิจเกี่ยวกับด้านการป้องกันประเทศ การรักษา ความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก การปกครอง และการ

บริหารรัฐกิจด้านต่างๆ ซึ่งต้องมีกฎระเบียบขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน ในระบบราชการ ขณะที่หน่วยงานรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจนั้น มีภารกิจด้านการสาธารณูปโภค พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานแบบภาคเอกชน สำหรับองค์การมหาชนอิสระนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐด้านการศึกษาวิจัย พัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การ กีฬาและศิลปวัฒนธรรม การสังคมสงเคราะห์ หรือกิจการอัน เป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ตลอดจนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติหรือโครงการเฉพาะกิจการต่างๆ ของ รัฐบาล โดยอาจจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวรหรือชั่วคราวก็ได้ องค์การ มหาชนอิสระแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการบริหารกิจการของ ตนเอง ส่วนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานอาจขอยืมตัว ข้าราชการหรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจมาช่วยชั่วคราวหรือรับโอนมาเลยก็ได้

## 2) การจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ

ผลจากการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ปฏิรูป คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทุกคณะ เมื่อ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ที่ประชุมมีข้อเสนอให้มีกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มี

ความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ฝ่ายเลขานุการฯ และที่ปรึกษาทางวิชาการฯ จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. .... ขึ้น มีสาระสำคัญคือให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาจัดทำแผนแม่บท กำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามแผน เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระ” มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบงานธุรการและงานการประชุมของคณะกรรมการฯ ทูลและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสำนักงาน มาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนภาคเอกชนหรือจากต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เมื่อ 11 ส.ค. 2540 และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

3) การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการเทคโนโลยีและสารสนเทศภาครัฐได้  
ทำการศึกษา และเสนอแนวทางการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ  
ในการปฏิรูประบบราชการให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ  
พิจารณา คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีมติเห็นชอบใน  
หลักการเมื่อ 8 พฤษภาคม พ.ศ.2540 และมอบให้คณะกรรมการ  
ดังกล่าวจัดทำแผนการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศ ในการปฏิรูป  
ระบบราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพปัญหาของ  
การพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศ พร้อมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์  
และเป้าหมายการพัฒนาระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ  
ตลอดจนแนวทางการพัฒนาระบบ คณะกรรมการปฏิรูประบบ  
ราชการพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวแล้วมีมติให้นำเรื่องเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

4) การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ  
ส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการประชุมเมื่อ 12  
มิถุนายน พ.ศ.2540 เห็นว่าควรมีองค์การกลางบริหารงานบุคคล  
ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การเดียว เพื่อดูแลกลไกต่างๆ ให้เป็นมาตรฐาน  
เดียวกัน และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบ

กรมอบอำนาจดำเนินการต่อไป ฝ่ายเลขานุการฯและที่ปรึกษาทางวิชาการฯได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เสนอคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบ การมอบอำนาจฯ พิจารณาเมื่อ 6 สิงหาคม พ.ศ.2540 แล้วมีมติ เห็นชอบ และให้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ต่อไปได้สาระสำคัญโดยสรุปคือในระดับชาติให้มี “คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ส่วนระดับจังหวัดมี “คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด”

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการในเรื่องอื่นๆ ดังนี้

1) การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปที่ให้ใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาให้สอดคล้องกับมติดังกล่าว ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการ ตั้งแต่การเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541 (1 ตุลาคม พ.ศ.2540) เป็นต้นไป ก.พ.พิจารณาเรื่องนี้แล้ว

มีมติให้ซ่อมความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญประจำปีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2542 (1 ตุลาคม พ.ศ.2541) เป็นต้นไป โดยให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายรับผิดชอบเรื่องการประเมินประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. รวมทั้งมาตรฐานการปฏิบัติงานตามที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควรกำหนดขึ้นให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกันก่อนทำการประเมินทุกครั้ง และแจ้งผลการประเมินให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้ง และให้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินแต่ละครั้งอยู่ในระดับดีและดีเด่น เว้นแต่การประเมินครั้งสุดท้ายให้ประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินทั้งปีอยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นครึ่งและสองขั้นด้วย นอกจากนี้ให้ผู้ถูกประเมินมีโอกาสชี้แจงหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

## 2) การปรับปรุงวันเกษียณอายุราชการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ มีมติให้แก้ไขจากการเกษียณอายุราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณ เป็นการเกษียณอายุราชการในวันเกิดเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์และให้บังคับใช้กับข้าราชการทุกประเภท โดยแนบความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการทหารและตำรวจที่เห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามนี้ และนำเสนอมติของคณะกรรมการปฏิรูปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการและร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้เชิญผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการทหารและผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจไปร่วมพิจารณาหาข้อยุติว่าจะให้ถือปฏิบัติตามหลักการเดิมหรือหลักการใหม่และให้ส่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

## 3) การปรับปรุงระบบการบริหารงานและการจัดการทั่วไปของสถานีตำรวจ กรมตำรวจ

โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารงานและการจัดการทั่วไปของสถานีตำรวจ กรมตำรวจ

4) การจัดกิจกรรมปีส่งเสริมการบริการประชาชน  
ของรัฐ

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 14 มกราคม พ.ศ.2540 ให้กำหนดปี พ.ศ.2540-2541 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ร่วมกับสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และจังหวัดที่เกี่ยวข้องจัดทำกิจกรรมปีส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ เช่น ที่จังหวัดอุดรธานี นครพนม พิชณุโลก สตูล ชัยภูมิ สุพรรณบุรี

รัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมีนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นเมื่อ 9 ธันวาคม พ.ศ.2540 และมีการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการโดยยึดตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเป็นสำคัญ ทั้งยังได้มีการสานต่องานที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดที่แล้วได้ดำเนินการไว้ด้วย กล่าวคือการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 การดำเนินการตามแผนการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ มีการจัดระบบข้อมูลของภาคราชการให้ประสานเชื่อมโยงกันเป็นระบบ

โดยจัดทำเป็นโปรแกรมกลางในบางเรื่อง มีการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน สำหรับเรื่องการปรับปรุงวันเกษียณอายุราชการกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา นอกจากนี้เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูปนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบในหลักการแล้วแต่เนื่องจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งไม่เหมาะสมต่อการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ จึงเห็นควรให้ชะลอไว้ก่อนและยังคงเป็นงานฝากไว้กับสำนักงาน ก.พ.ต่อไป ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการในช่วง ธันวาคม 2540 ถึง เมษายน พ.ศ.2542 สรุปได้ดังนี้

1) เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี  
มีมติเห็นชอบให้เป็นแนวทางปฏิบัติ

(1) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

(2) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการปรับขนาดกำลังคนของภาครัฐ โดยไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มข้าราชการใหม่ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นไป และให้ยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและ

นโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) จัดสรรให้ส่วนราชการที่ยังมีความจำเป็น

(3) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการปรับขนาดกำลังคนลูกจ้างประจำของภาครัฐ โดยให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง

(4) คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(5) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่

(6) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐดังนี้

ก. ให้จัดกลุ่มภารกิจของรัฐเป็น 6 กลุ่ม คือ ภารกิจที่ส่วนราชการดำเนินการ ภารกิจที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการ ภารกิจที่เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ท้องถิ่นดำเนินการและภารกิจที่องค์กรประชาชนดำเนินการ

ข. เห็นชอบให้ถ่ายโอนงานส่วนราชการ 41  
กิจกรรมให้เอกชนดำเนินการ

ค. เห็นชอบให้นำภารกิจของส่วนราชการ  
5 ส่วนราชการ คือ โรงพยาบาลของรัฐ งานประเมินคุณภาพ  
การศึกษา สถาบันวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย กรมวิทยาศาสตร์  
บริการ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ จัดตั้งเป็น  
องค์การมหาชน

(7) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทาง  
ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการจะต้อง  
ไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น

2) เรื่องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี

(1) การปรับปรุงการมอบอำนาจบริหารราชการ  
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดน

(2) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...

(3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

(4) การจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (จัดตั้งในปี

พ.ศ.)

## วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ

(5) การจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงาน ป.ป.ส.

(7) การปรับปรุงบทบาทภารกิจและการแบ่งส่วน

ราชการกระทรวงพาณิชย์

(8) การจัดตั้งกระทรวงกีฬาและกิจการเยาวชน

(9) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแยกศาลเป็น

สถาบันอิสระ

(10) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(11) การจ้างเหมาบริการทำความสะอาดอาคารศาลา

กลางจังหวัด (อยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรี)

(12) กำหนดมาตรการจูงใจเพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานในกรณีที่ส่วนราชการใดยุบเลิกตำแหน่งว่างที่มีเงิน (อยู่ระหว่างนำเสนอคณะรัฐมนตรี)

### 3) การจัดตั้งอนุกรรมการ

(1) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

(2) คณะอนุกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

ภาครัฐ

(3) คณะอนุกรรมการประเมินผลองค์กรมหาชน

(4) คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งและพัฒนา

องค์กรมหาชน

### 3. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกลางปี พ.ศ. 2540 เป็นจุดหักเหสำคัญของสังคมไทย ซึ่งเป็นผลพวงมาจากปัญหาต่างๆ ที่สะสมกันมานาน ในสถานการณ์เช่นนี้ ภาครัฐขาดความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการมีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญใหม่ฉบับปี พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นให้สามารถตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ในขณะเดียวกัน แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540 - 2544 แม้ว่าจะได้ผลในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินการในภาพรวมยังคงอยู่ในลักษณะของการตั้งรับ ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว จึงให้มีการจัดทำ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” ขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามมติเสนอของคณะกรรมการ

ปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) แผนดังกล่าวเสนอให้การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็น”รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เร่งปฏิรูประบบบริหารภาครัฐอย่างขนานใหญ่ทั้งโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมการบริหารจัดการของภาครัฐ วัตถุประสงค์ของแผนมีดังนี้

1) เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูง ไปสู่ประชาชน

2) เพื่อให้ภาครัฐ มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มี ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล

3) เพื่อให้ภาครัฐมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

4) เพื่อให้ภาครัฐเป็นระบบที่เกื้อกูลและไวต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันการณ์ต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมและประชาคมโลก รวมทั้งเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

5) เพื่อให้ภาครัฐ เป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชน

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิรูปภาครัฐคือ เพื่อให้ประชาชน คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ดี และ

มีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพและชาติไทยมีเกียรติภูมิ ได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ระบบบริหารภาครัฐจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- 1) เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ
- 2) เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน
- 3) เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบ และเป็นที่พึงของประชาชน
- 4) เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค  
กล่าวหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี
- 5) เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ์
- 6) เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน  
รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่าย  
อย่างเป็นรูปธรรม มอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงาน  
แทนการควบคุมอย่างเคร่งครัด วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม  
มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และมีวิธีทำงานที่รวดเร็ว

และคล่องตัว เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐนี้ จะมีสาระสำคัญครอบคลุมใน 5 ด้าน ดังนี้

3.1 การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยมีแนวทางในนโยบายดังนี้

1) ทบทวนบทบาทภารกิจหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน อันจะนำไปสู่ขนาดขององค์กรของรัฐที่เล็กลงและมีความสมดุลย์

2) สร้างแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ มีแผนกลยุทธ์และการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมที่ประกอบด้วย เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จ มาตรฐานผลงาน และกลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

3) พัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีภาครัฐ เพื่อให้มีระบบข้อมูล และเทคโนโลยีที่สามารถสนับสนุนการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มที่หน่วยงานกลางก่อน

4) สร้างมาตรฐานการให้บริการ เพื่อให้ระบบการให้บริการแก่ประชาชนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

5) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ เพื่อให้ การบริการของภาครัฐสามารถปรับตัวตามสภาพแวดล้อมและความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์

6) สร้างระบบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ให้สนับสนุนการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้หน่วยงานสามารถวัดผลงานเทียบกับต้นทุน และผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย

7) กำหนดบทบาทที่ชัดเจนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อสร้างความชัดเจนในบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

3.2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ

1) พัฒนาระบบงบประมาณ ที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง เพื่อให้การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้

2) พัฒนาระบบประเมินผลระดับแผนงานขึ้นไป และการรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงาน สำหรับหน่วยงานนำร่อง เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงาน ช่วยปรับการจัดสรรและบริหารงบประมาณ รวมทั้งเสริมสร้างความรับผิดชอบ

3) พัฒนาระบบกระจายอำนาจด้านงบประมาณ สำหรับหน่วยงาน นำร่อง เพื่อให้ความคล่องตัวในการดำเนินการ และส่งเสริมประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยแลกกับความรับผิดชอบในการจัดการเพิ่มขึ้นต่อผลงานและผลลัพธ์ของหน่วยงาน

4) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ เพื่อให้สามารถพิจารณาและวางแผนภาพรวมด้านการเงินของแผ่นดินในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านรายรับ และรายจ่ายเงินของแผ่นดินในเชิงมหภาค

5) พัฒนาระบบบัญชีภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล เพื่อให้มีข้อมูลในการวิเคราะห์แผนการเงินในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน

6) พัฒนาระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณ รายจ่ายล่วงหน้า สำหรับหน่วยงานนำร่อง เพื่อให้การจัดทำ

งบประมาณสามารถทราบถึงภาระการเงินในอนาคต และสามารถกำหนดผลอันพึงประสงค์ให้ดียิ่งขึ้น

7) การกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรและการใช้เงินงบประมาณตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการตัดสินใจแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อันจะช่วยเสริมประชาธิปไตย ขึ้นรากหญ้าด้วย

8) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ ความโปร่งใส และความรับผิดชอบด้านการเงิน และการคลังของประเทศ

9) ทบทวน ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ เพื่อช่วยให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณคล่องตัว รวดเร็ว และสนับสนุนจุดเน้นด้านผลผลิต ผลลัพธ์ และความรับผิดชอบต่อ

10) ทบทวนการบริหารงานพัสดุภาครัฐ เพื่อสร้างระบบการบริหารงานพัสดุที่มีประสิทธิภาพ

11) ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ เพื่อให้การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณบรรลุ ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ โดยเพิ่มความคล่องตัวและเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานรวมทั้งมีความรับผิดชอบในการจัดการผลิตและ ผลลัพธ์

### 3.3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

1) พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐเพื่อมีความ ยืดหยุ่นในการจ้างงาน

2) ปฏิรูประบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน เพื่อให้ระบบตำแหน่งเอื้อต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้รับค่าตอบแทนตามผลงาน และเทียบเคียง ได้กับภาคเอกชน

3) พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล เพื่อวัดและประเมินผล ความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงาน

4) สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (SES) เพื่อให้ผู้บริหาร ทำงานอย่างเต็มความสามารถและเตรียมสร้างผู้นำสำหรับอนาคต

5) ปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ เพื่อลดอัตรากำลัง ภาครัฐไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 เมื่อสิ้นแผน 8 เพื่อพัฒนาทักษะ และ หางานใหม่ให้ เพื่อมีข้อมูลกำหนดนโยบายกำลังคน เพื่อหาทางออก ให้ผู้ที่ไม่ประสงค์ทำงานต่อในภาครัฐ

6) ปรับปรุงระบบการแต่งตั้งและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การสรรหาคำแหน่งระดับผู้บังคับบัญชาเป็นระบบ เปิดภายในระบบราชการ เพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้ที่มีอาชีพ

7) ปรับปรุงระบบวินัย เพื่อให้ระบบสอบสวนทางวินัย อุตธรรม ร้องทุกข์มีความรวดเร็วและเป็นธรรม

8) ปรับระบบการออกจากราชการ เพื่อให้การออกจากราชการเป็นกระบวนการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

9) ทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง บริหารงานบุคคล เพื่อปรับเปลี่ยนการบริหารบุคคลของหน่วยงานกลางให้มีมาตรฐานและเป็นธรรม

### 3.4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

1) ปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับระบบบริหารภาครัฐ แนวทางใหม่ เพื่อให้กฎหมายปัจจุบันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบริหารภาครัฐแนวทางใหม่

2) พัฒนาประสิทธิภาพในการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายมีความรวดเร็ว ถูกต้อง

3) ดำรวจปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการให้บริการประชาชน เพื่อการบริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพ

### 3.5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

1) จัดทำค่านิยมสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีค่านิยมสร้างสรรค์ในการสร้างสิ่งที่ดีงามและความถูกต้องและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่

2) ปรับกระบวนการทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนและสังคม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีกระบวนการทัศนคติใหม่ที่เน้นความสามารถเพื่อสร้างประโยชน์แก่ประชาชนและสังคม

3) รมรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่

4) ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ เพื่อให้การลงโทษ และให้รางวัลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

5) สร้างฐานข้อมูลเรื่องคอร์รัปชัน เพื่อศึกษาค้นหาวิธีป้องกันปราบปรามคอร์รัปชันที่ได้ผล

6) รมรงค์เพื่อลดการทุจริตประพฤติกมิชอบในภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ภาคเอกชน สื่อมวลชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจตราการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

7) สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ เพื่อให้มีความโปร่งใสในการทำงานและสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนโยบายของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีการกำหนดวิธีการในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พร้อมทั้งระยะเวลาในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม และให้ผลการดำเนินการปฏิรูประบบราชการบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

โดยสรุปการปฏิรูประบบราชการของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีขึ้นเพื่อปรับรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในแต่ละยุคสมัย ในสมัยสุโขทัยนั้น การปกครองใช้รูปแบบพ่อปกครองลูก เพื่อจงใจและเพิ่มกำลังไพร่พลส่วนอยุธยาไม่ได้มีปัญหาขาดกำลังพล แต่มีปัญหาการควบคุมไพร่พลมากกว่า อยุธยาจึงรับเอารูปแบบการปกครองของอาณาจักรขอมซึ่งเป็นศูนย์อำนาจแก่มารูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือราชาธิปไตยซึ่งสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ได้รับอิทธิพลมาจากขอมนั้น เอื้อต่อการรวมอำนาจไว้ที่กษัตริย์ จึงเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้นที่จำเป็น ต้องควบคุมไพร่พลที่มีอยู่ การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สะท้อนถึงนโยบายสำคัญคือ การสร้างเมืองราชธานีเป็นศูนย์กลางอำนาจในการปกครองประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่อาณาจักรและเกิดความภักดีในพระบรมเดชานุภาพของกษัตริย์ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยกเลิกรูปแบบการปกครองอาณาเขตที่มีเมืองลูกหลวงสี่ด้านรอบราชธานี พระองค์ทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือขุนนางไปเป็นผู้สำเร็จราชการหัวเมืองชั้นนอก สำหรับเมืองประเทศราชให้ปกครองกันเองและส่งเครื่องบรรณาการถวายตามกำหนด นอกจากนี้ ทรงเห็นว่าการจัดระเบียบการปกครองแต่เดิมซึ่งให้ทหารเป็นหลักนั้นยังไม่เหมาะสม ควรแยกกิจการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกัน เพื่อให้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นสัดส่วนไม่ก้ำก้ำกัน แต่ท้ายที่สุดก็กลายเป็นว่าต้องแบ่งหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็น 2 ภาค สมุหนายกควบคุมหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งกิจการฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนสมุหพระกลาโหมควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ในลักษณะเดียวกัน

การที่ไม่สามารถแยกกิจการทั้งสองด้านออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เป็นเพราะหลักการปกครองไทยแต่เดิม บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคน ต้องเป็นทหารในยามศึกสงคราม

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถยังทรงตั้งกฎมณเฑียรบาล สำหรับกำหนดลำดับฐานันดรศักดิ์ของพระราชวงศ์ มเหสี ตลอดจนโอรสธิดา ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจทางการเมืองที่สำคัญที่สุด และยังบัญญัติพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือนและทหารหัวเมือง หรือที่เรียกว่าทำเนียบศักดิ์นา อันเป็นการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการ สิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งสิทธิพิเศษ กรรมสิทธิ์ที่ดินของบรรดาข้าราชการโดยละเอียด ทำเนียบศักดิ์นานี้ นับเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและมีส่วนสำคัญในการเกณฑ์กำลังพล และทรัพยากรมาทำศึกสงคราม อย่างมีประสิทธิภาพ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2519)

กล่าวได้ว่าความพยายามปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมีเป้าประสงค์เพื่อรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง คือกษัตริย์ ทั้งยังเป็นความพยายามสร้างฐานอำนาจและหาเครื่องมือที่จะรักษาอำนาจเอาไว้ การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่อาณาจักรและเกิดความภักดีใน

พระบรมเดชานุภาพของกษัตริย์ ส่งผลให้อยุทธยาสามารถเอาชนะสงครามกับรัฐต่างๆและรักษาเมืองสำคัญที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ไว้ได้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงปกครองอาณาจักรด้วยความสงบสุขและมีเสถียรภาพโดยทรงครองราชย์ยาวนานถึง 40 ปี นอกจากนี้ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ทรงวางไว้ก็ยังคงใช้สืบเนื่องไปจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ได้สืบทอดการวางรากฐานการปฏิรูปจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชบิดา โดยเฉพาะแนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 4 เรื่องการถ่วงดุลอำนาจ การปรับปรุงประเทศให้เป็นแบบตะวันตกเพื่อความเจริญของประเทศและช่วยให้เกียรติภูมิของประเทศดีขึ้น ในทัศนะของตะวันตก อันจะทำให้ประเทศรอดพ้นจากการรุกรานของจักรวรรดินิยมได้ รัชกาลที่ 5 ทรงรับเอาแนวพระราชดำริของพระราชบิดา มาดำเนินการต่อไป ตามหลักการใหญ่ๆ นอกจากนี้ เมื่อ พ.ศ.2427 มีการนำความกราบบังคมทูลของกลุ่มก้าวหน้า ร.ศ.103 ซึ่งเป็นราชวงศ์และขุนนางที่ร่วมกันเข้าชื่อถวายความเห็นให้มีการเปลี่ยนแปลงกลไก การบริหารราชการ และระบบการปกครองไปเป็นแบบมี

รัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญ เพราะเห็นว่าอำนาจการตัดสินใจ  
ดำเนินการปกครองจำกัดวงแคบเกินไป จึงเรียกร้องให้กษัตริย์  
มอบอำนาจและกระจายอำนาจมากขึ้น รัชกาลที่ 5 ก็ได้ทรง  
นำมาประกอบเป็นข้อพิจารณาในการปรับปรุงระบบบริหาร  
ราชการด้วย

ตอนต้นรัชกาลพระองค์ทรงเผชิญปัญหาสำคัญ 2 ประการ  
ซึ่งนับเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปขนานใหญ่ในรัชสมัย  
ของพระองค์ ได้แก่ 1) ไม่ทรงมีพระราชอำนาจบริหารราชการ  
แผ่นดิน รวมถึงอำนาจในการควบคุมทรัพยากรสำคัญที่เป็นฐาน  
อำนาจทางการเมือง คือกำลังคนและกำลังเงิน เพราะขุนนางเป็น  
ผู้กุมอำนาจอยู่ 2) การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก  
ซึ่งเป็นอันตรายร้ายแรงต่อเอกราชของชาติ (วรเดช จันทรศร, 2534)  
กระบวนการปฏิรูปในเบื้องต้นจึงเริ่มจากความพยายามผนวก  
พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดวางระบบ  
การคลังและระบบการควบคุมกำลังคนเสียใหม่ ยกเลิกระบบ  
“กินเมือง” และให้ส่งภาษีที่จัดเก็บได้เข้าส่วนกลางทั้งหมด  
ยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่แล้วจัดตั้งระบบทหารอาชีพ  
ขึ้นแทน จากนั้นจึงทรงเริ่มกระบวนการปรับปรุงประเทศ

เป็นแบบตะวันตก ด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเสียใหม่ จัดตั้งเป็น 12 กระทรวง ยกเลิกระบบจตุสดมภ์และตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหมในแบบเดิม เพราะมีหน้าที่การบริหารงานสับสนซ้ำซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ ระบบเดิมนั้นมีการแบ่งให้สมุหนายกปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมปกครอง หัวเมืองฝ่ายใต้ เสนาบดีกรมท่าปกครองหัวเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างด้านนโยบายระเบียบวิธีปฏิบัติ เกิดการเปรียบเทียบกันขึ้นระหว่างหัวเมืองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานที่แตกต่างกัน นับเป็นนโยบายที่ขัดแย้งต่อการเสริมสร้างเอกภาพของชาติ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2531) การแบ่งส่วนราชการเสียใหม่เป็นการแบ่งหน้าที่โดยรวมงานลักษณะเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการ โดยแยกหน้าที่การงานออกเป็นส่วนสัดตามแบบอย่างในนานาประเทศ เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ ซึ่งวิวัฒนาการมาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถให้มีประสิทธิภาพขึ้น รัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้พระบรมวงศานุวงศ์หรือขุนนางรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตก มาทำหน้าที่บริหารในกระทรวงที่ตั้งขึ้น

เพื่อทรงสามารถกำกับดูแลงานของกระทรวงต่างๆ ได้ เป็นการ  
 สร้างฐานอำนาจและปิดช่องทางที่ขุนนางเก่าจะสะสมอำนาจได้อีก  
 ต่อไป นอกจากการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลางแล้ว  
 ด้านการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทรงนำรูปแบบ  
 การปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ โดยให้หัวเมืองทั้งปวง  
 ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และรวบรวมหัวเมืองขึ้นเป็นมณฑล  
 ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปกครองโดยวางระเบียบปฏิบัติ  
 ให้เป็นรูปแบบเดียวกันหมด

บุญแฉ่งแห่งความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปของ  
 รัชกาลที่ 5 นั้นอยู่ที่ความพยายามสร้างการมีส่วนร่วมขึ้นก่อน  
 โดยทำการทดลองแล้ว จึงขยายการดำเนินการออกไปให้กว้างขวาง  
 ขึ้นตามลำดับ ขั้นตอนการดำเนินงานมีดังนี้ ขั้นแรก เป็นการ  
 เตรียมการ มีการศึกษาค้นคว้าและเตรียมคนที่จะเข้าไปรับผิดชอบ  
 งาน ขั้นที่สอง ทดลองปฏิบัติตามแผนการปฏิรูปเพียงบางส่วน  
 เมื่อประสบความสำเร็จจึงดำเนินการขั้นต่อไป ขั้นที่สาม เป็นการ  
 ลงมือปฏิบัติโดยแบ่งออกเป็นแผนและขั้นตอนย่อยๆ ขั้นที่สี่  
 ควบคุมติดตามให้การปฏิรูปดังกล่าวดำรงอยู่ได้และเป็นระบบ  
 ที่มีความต่อเนื่องขึ้นมา (วรเดช จันทรศร, 2531 อ้างใน ทินพันธุ์  
 นาคะตะ, 2537)

ความมุ่งหมายของรัชกาลที่ 5 นอกจากต้องการจัดระเบียบการปกครองประเทศแบบรวมอำนาจเพื่อสร้างความมั่นคงและเป็นเอกภาพของชาติแล้ว ยังมุ่งจัดระบบราชการให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชาอีกด้วย กล่าวได้ว่าการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นไปเพื่อต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกและเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆ ของสังคม โดยการปรับปรุงโครงสร้างต่างๆ ของสังคมให้ทันสมัยขึ้น การปฏิรูปในครั้งนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างต่างๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและทางการบริหาร

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นเพียงการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่การบริหาร ไม่ให้ซ้ำซ้อนกันและเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารในส่วนที่หลวมโดยหาทางควบคุมมิให้รั่วไหลหรือขัดแย้งกับส่วนกลางมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหน้าที่และกิจกรรม ระบบบริหารรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงมุ่งเน้นการรักษาความสงบปลอดภัย การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและการจัดเก็บภาษี หารายได้เข้าท้องพระคลังซึ่งเป็นกิจกรรมประเภทเดียวกับรัฐในสมัยอยุธยา การจัดสรรงบประมาณ

ของรัฐบาลสมัยรัชกาลที่ 5 เน้นไปที่กิจกรรมการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในและรายจ่ายส่วนพระองค์ ข้อเขียนของ “เทียนวรรณ” ซึ่งเขียนหลังการปฏิรูป พ.ศ.2435 ประมาณ 12 ปี ได้ชี้ให้เห็นมิติอีกด้านหนึ่งของการปฏิรูปในครั้งนั้นว่าปัญหาใหญ่ที่สุดของความพยายาม ปฏิรูปการปกครองสมัยนั้นคือหลังการปฏิรูปแล้วตัวข้าราชการในกระทรวง ระดับต่างๆ ยังมีพฤติกรรมไม่ต่างจากก่อนการปฏิรูป ซึ่งทำให้การปฏิรูปเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะ โครงสร้างเท่านั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาอย่างแท้จริง เทียนวรรณเห็นว่าการปฏิรูปไม่ได้ส่งผลถึงประชาชนระดับล่าง รัฐบาลยังบำรุงรักษาราชฎฐาได้ไม่ทั่วถึง เสนาบดี ข้าราชการยังแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวและพวกพ้องเป็นส่วนใหญ่ เขาจึงเรียกร้องให้มีรัฐสภาและเปลี่ยนรูปการปกครองเพื่อจัดตั้งสถาบันการเมือง ที่จะมาช่วยกษัตริย์ควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางข้าราชการ อย่างไรก็ตาม รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าประเทศสยามในเวลานั้น ยังไม่พร้อมแนวพระราชดำริทางการเมือง จึงจำกัดอยู่เฉพาะการพยายามปรับปรุงระบบบริหาร และการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปภายใต้การปกครองของกษัตริย์ที่ทรงทศพิธราชธรรม (ช้อยอนันต์ สมุทวณิช, 2519)

ตลอดช่วงเวลาดั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติภารกิจรักษาความสงบภายในและปกป้องภัยคุกคามจากนอกประเทศ ข้าราชการทหารและฝ่ายปกครองได้รับการทำนุบำรุงให้เติบโตใหญ่ด้วยทรัพยากรของชาติจำนวนมากจนมีกำลังเข้มแข็งและมีอำนาจเหนือข้าราชการฝ่ายอื่นๆและเหนือกว่าทุกกลุ่มการเมืองในสังคมไทย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2531) กล่าวได้ว่าการปฏิรูปของรัชกาลที่ 5 นำไปสู่การเกิดสถาบันและกลุ่มผู้นำทางการเมืองกลุ่มใหม่ ซึ่งมีค่านิยมและโลกทัศน์ต่างจากขุนนางสมัยเก่าจนนำไปสู่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในภายหลัง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดระบบการบริหารงานบุคคลฉบับแรกของไทย เป็นความพยายามปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลของรัชกาลที่ 7 โดยนำเอาระบบคุณธรรมในทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อวางระเบียบให้มีความแน่นอนและสม่ำเสมอในการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่

ระบบการบริหารงานบุคคลของไทยมาจากระบบเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการมียศฐาบรรดาศักดิ์และชั้นยศต่างๆ นอกจากนี้ ได้มีการ จัดตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติเรียกว่า กรรมการรักษา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.ร.พ.” ถือเป็น องค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การแรกในราชการพลเรือนไทย อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งนี้เป็นเพียงการปรับปรุงขั้นพื้นฐาน เท่านั้น ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินยังคงดำรงอยู่ เช่น ขุนนางข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ความพยายามปรับ ลดกำลังคนและเงินเดือนในระบบราชการก็ถูกมองว่ามีการเลือก ปฏิบัติ ความไม่พอใจต่างๆเป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ไปสู่ การยึดอำนาจโดยคณะราษฎร เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 และ มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นับเป็นการ เริ่มต้นบทบาททางการเมืองของระบบราชการไทย คือเป็นระบบ การเมืองที่ระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนครอบงำระบบ การเมือง ผู้นำทางการเมืองมาจากระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ และมีฐานอำนาจอยู่ที่ระบบราชการ แม้คณะราษฎรจะนำแนวคิด

และวิธีการของประชาธิปไตยมาใช้ แต่ก็ยังยึดติดอยู่กับระบบการปกครองโดยข้าราชการ (โดยเฉพาะทหาร) การเมืองไทยในช่วง พ.ศ.2475-2500 จึงเป็นการช่วงชิงอำนาจในกลุ่มทหารด้วยกันเอง ระบบราชการหลังการปฏิวัติก็ไม่ได้มีสมรรถภาพดีขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ทหารกลับฉวยโอกาสใช้อำนาจสร้างอาณาจักรเพื่อป้องกันอภิสิทธิ์ของพวกเขาให้แข็งแกร่งขึ้นอีก

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เข้าโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 อย่างไรก็ดีตาม ได้มีความพยายามอยู่บ้างที่จะให้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยก็ตาม นับตั้งแต่ พ.ศ.2476 คณะราษฎรร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการ ฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ มีการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย หลังจากที่รัชกาลที่ 5 ทรงวางรากฐานด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ก่อนแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(ก.พ.) ขึ้นแทน ก.ร.พ.ด้วย กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้ได้ 5 เดือนก็มีการพิจารณาแก้ไขโดยยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่สาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงคือ การจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยยกเลิกรมณฑลและจัดแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ต่อมาในสมัย จอมพลป.พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 แทน มีความพยายามแยกอำนาจบริหารราชการฝ่ายการเมืองออกจากราชการประจำ ทั้งยังพยายามส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ถูกยกเลิกภายหลัง การรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ.2514 โดย จอมพลถนอม กิตติขจร และออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเพื่อให้การจัดระเบียบบริหารราชการมีประสิทธิภาพขึ้นแต่อย่างใด เป็นเพียงการแก้ไขให้มีการรวมศูนย์อำนาจ ไว้ที่นายกรัฐมนตรีเท่านั้น จนในปี พ.ศ.2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เสนอพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใช้บังคับแทน ปว.218 ซึ่งก็เป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการเท่านั้น

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ เนื่องจากมีความพยายามจะระดมกำลังสติปัญญาทรัพยากรต่างๆ มาพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ มีการจัดตั้งส่วนราชการสำคัญๆ ขึ้น เช่น สถาปนากิจการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และกำหนดให้ส่วนราชการสำคัญๆ ด้านนโยบายและแผนของชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นหลายคณะเพื่อช่วยในการตัดสินใจและสั่งการของนายกรัฐมนตรี หนึ่งในนั้นก็คือ “คณะที่ปรึกษา ระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2502 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการมีคณะกรรมการระดับชาติที่เป็นที่ปรึกษารัฐบาลด้านการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน หลังจากนั้นก็มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ เกือบทุกรัฐบาลสืบเนื่องกันไปรวมทั้งสิ้น 11 ชุด

ความพยายามปฏิรูประบบราชการในช่วงนี้ แม้จะมีความสำเร็จอยู่บ้างก็เพียงในขั้นการรวบรวมข้อมูลและเสนอแนะความเห็นแก่รัฐบาล เพราะคณะกรรมการดังกล่าวขาดอำนาจบังคับบัญชา มีหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ

เท่านั้น ข้อเสนอบางข้อที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการให้หน่วยงานต่างๆถือเป็นแนวปฏิบัติแล้ว แต่ไม่มีหน่วยงานติดตามผลโดยตรง และสามารถให้คุณให้โทษแก่หน่วยปฏิบัติได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการขาดความต่อเนื่อง เพราะคณะกรรมการนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงสิ้นสุดลงตามคณะรัฐบาล เว้นแต่จะมีการจัดตั้งขึ้นอีกในรัฐบาลใหม่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการที่มีงานประจำเต็มมืออยู่แล้ว ทำให้เสียเวลามาทำงานได้ลำบาก โดยรวมแล้วการปฏิรูปจึงไม่ค่อยประสบผลสำเร็จนัก (ชาติคิยา วรรณสูตร, 2519) อนึ่ง การแก้ปัญหของระบบราชการเท่าที่ผ่านมา มีแนวโน้มที่จะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นส่วนใหญ่ และมีส่วนขัดขวางการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตย แนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินอยู่มักเน้นที่การเพิ่มปัจจัยนำเข้าในระบบราชการ ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือการทุ่มเทงบประมาณสร้างอาคารที่ทำการบ้านพักรับรองตลอดจนเงินเดือนเป็นส่วนใหญ่ จนดูเหมือนว่าจะเป็นการตอบสนองความต้องการของข้าราชการมากกว่าจะใส่ใจเรื่องการให้บริการประชาชนอย่างแท้จริง (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2537)

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521มาใช้ ข้าราชการประจำไม่สามารถแทรกแซงการเมืองได้เต็มที่เหมือนเช่นเดิม เพราะสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป มีปัญหาที่ต้องแก้ไข มากมายซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความชำนาญของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ข้าราชการจึงไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ เพราะอำนาจทางการเมืองเริ่มกระจายไปสู่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์มากขึ้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2531) หลังจากนั้น รัฐบาลแต่ละชุดก็ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงระบบราชการให้สามารถรองรับภารกิจและความต้องการของประชาชนในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมีความพยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการอย่างจริงจังมากขึ้น

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มองปัญหาและวิธีแก้ปัญหของภาคราชการแตกต่างไปจากเดิม โดยมีนโยบายที่จะเน้นการปฏิรูปภาคราชการให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนและส่งเสริมการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น มีการตั้งคณะกรรมการ

โดยเปลี่ยน มาใช้ชื่อว่าคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ชุดแรกตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2523  
ตลอดระยะเวลาที่พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรี มีการตั้ง ปรร.  
รวม 5 ชุด ผลงานด้านการปฏิรูประบบราชการที่เป็นรูปธรรม  
ของรัฐบาล พลเอกเปรม คือการที่รัฐบาลเริ่มมีมาตรการยับยั้ง  
การขยายตัว ของหน่วยงานในระบบราชการอย่างจริงจังเป็นครั้ง  
แรก โดยไม่ให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยไม่จำเป็น ยกเว้น  
การจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศ  
อย่างแท้จริง เท่านั้น ทั้งยังออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของ  
ข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี ตลอดจน มีการ  
กำหนด แนวทางให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อ  
ปรับปรุง โครงสร้างและระบบงานให้เหมาะสมรวดเร็วขึ้น ส่วน  
นโยบายด้านการมอบอำนาจและกระจายอำนาจการบริหารแก่  
ราชการส่วนภูมิภาค และนโยบายปรับปรุงการให้บริการ  
ประชาชน ให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ยังไม่มีผลงานที่ชัดเจน

รัฐบาลชุดต่อมา พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายก  
รัฐมนตรี ก็มีการตั้ง ปรร. ซึ่งมีผลงานเด่นคือการออกระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน  
ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อจะปรับปรุงระบบราชการให้รวดเร็ว  
ในการให้บริการประชาชน แต่รัฐบาลนี้ก็ถูกสื่อมวลชนโจมตีมาก  
เรื่องการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับภาคเอกชน  
ในวงการราชการ อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ถูกนำมาอ้างในการ  
ปฏิวัติยึดอำนาจโดย รสช. รสช.ได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน  
มาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนี้มีนโยบายในการปรับปรุงระบบ  
กฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
เพื่อวางรากฐานการพัฒนาในอนาคต นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง  
บทบาทของระบบราชการมากพอสมควร โดยเฉพาะด้านการ  
แปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน การผ่อนคลายและ  
ลดกฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการของเอกชน ตลอดจนการ  
ปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี ซึ่งช่วยสร้างระบบการแข่งขันและ  
ลดการผูกขาดและดึงภาคเอกชนมาเป็นกลไกร่วมกับภาครัฐ  
ในการพัฒนาประเทศได้มากยิ่งขึ้น นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ  
ต่อการปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
และเพื่อการแข่งขันกับประชาคมโลก

พ.ศ.2535 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นที่ปรึกษาเรื่องการปฏิรูป ผลการดำเนินงานที่สำคัญคือมาตรการกำหนดกำลังคนของภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน เป็นที่น่าสังเกตว่าผลงานที่ออกมาเป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติจากส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่สามารถประกันผลของการนำไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลนี้มีส่วนสำคัญในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวางรากฐานการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

รัฐบาลชุดต่อมาสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการโดยใช้ชื่อว่าคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ มีการดำเนินการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ผลงานสำคัญคือการกำหนดให้ปี พ.ศ.2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ มีการจัดทำคู่มือให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบ

ราชการด้วยตนเองและขยายวงกว้างออกไป การศึกษาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และการศึกษาเพื่อกำหนดแผนแม่บทการบริหารงานบุคคลของรัฐ อย่างไรก็ตาม พรรคนี้ มีระยะเวลาปฏิบัติงานเพียง 1 ปี ผลงานต่างๆ จึงอยู่ในระหว่างดำเนินการเสียเป็นส่วนใหญ่

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งจัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นับเป็นแผนการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกของไทย แผนแม่บทฉบับนี้ กำหนดแนวทางให้กับการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน หลังจากที่เริ่มมีแผนแม่บทนี้แล้ว การดำเนินงานการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญๆ ได้แก่ การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ การจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปรับปรุงการทำงาน ในหน่วยงานของรัฐ การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น สำหรับรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและมีการดำเนินงานด้านการปฏิรูประบบราชการโดยยึดตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ทั้งยังสานต่องานที่คณะกรรมการชุดที่แล้วได้ดำเนินการ

ไว้ด้วย ผลงานสำคัญได้แก่ การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 การดำเนินการตามแผนการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ และร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการ 4 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน คณะอนุกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ คณะอนุกรรมการประเมินผลองค์กรมหาชน และคณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรมหาชน จะเห็นได้ว่า ในภาพรวมแล้วการปฏิรูประบบราชการยังคงเป็นการแก้ปัญหาย่อยภายในระบบ มักเป็นเรื่องของงานประจำและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น เป็นการปฏิรูปบางส่วนหรือเป็นเรื่องๆ ตามที่รัฐบาลสมัยนั้นเห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ความพยายามในการปฏิรูปยังไม่ประสบผลเท่าไรนัก ภาคราชการยังปรับตัวไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและยังล่าช้าอยู่มากเมื่อเทียบกับเอกชน การมีกฎระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติงานมากก็กลาย

เป็นการเพิ่มต้นทุนให้ภาคเอกชน ส่งผลให้ความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลกของเอกชนลดลงอย่างมาก นอกจากนี้ ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่น ปรากฏว่าความรู้สึกรื่องการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็ยังมีอิทธิพลครอบคลุมอยู่อย่างเข้มแข็ง รัฐบาลและข้าราชการจึงใช้อำนาจควบคุมวินิจัยสั่งการ ตราระเบียบบังคับให้องค์การปกครองท้องถิ่นคือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา การปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง ทำให้เกิดผลเสียคือการให้บริการของรัฐอาจไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างถูกเป้าหมาย และทันเหตุการณ์

ปัญหาของระบบบริหารราชการไทยนี้ มีมูลเหตุสำคัญมาจากมรดกตกทอดทางการเมืองการปกครองของไไทยนับแต่อดีต ที่ตกทอดเป็นความเคยชินมาจนปัจจุบัน 3 ประการคือ คติการปกครองแบบพ่อปกครองลูก คติการปกครองแบบนายปกครองบ่าวและคติการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ, 2539) ทั้งหมดนี้สั่งสมมาและหล่อหลอมให้เกิดทัศนคติค่านิยมที่ฝังรากลึกว่าข้าราชการเป็นนายของ

ประชาชน เพราะข้าราชการเป็นผู้รับใช้ของกษัตริย์ ส่วนประชาชนเป็นชนชั้นไพร่ซึ่งต้องรับใช้มูลนายคือข้าราชการอีกชั้นหนึ่ง ประชาชนจึงเคารพ เกรงกลัวข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีโอกาสเบียดเบียนราษฎรหรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ ไม่ค่อยเต็มใจให้บริการที่ดีแก่ประชาชน เว้นแต่จะมีอามิสสินจ้างหรือมีเส้นสาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2531) การจะทำการปฏิรูประบบราชการให้ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงจำเป็นต้องลบล้างทัศนคติเช่นนี้ออกไปให้ได้ เพื่อให้ข้าราชการตระหนักว่าภาคราชการเป็นผู้รับใช้และเป็นของประชาชนทุกคน ต้องพยายามส่งเสริมให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่อยากรับผิดชอบและศึกษาตรวจสอบงานของภาคราชการให้มากขึ้น เพื่อให้ข้อมูลป้อนกลับให้ภาคราชการได้นำไปปรับปรุง นอกจากนี้ ประชาชนควรจะแสดงพลังสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังด้วย

นอกเหนือจากความพยายามสร้างทัศนคติที่ถูกต้อง ให้แก่ข้าราชการและประชาชนแล้ว การปฏิรูประบบราชการจะสำเร็จได้อย่างแท้จริงจำเป็นต้องแก้ไขอุปสรรคที่เคยมีในอดีต โดยเริ่มจากตัวผู้นำหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ต้องให้ความสนใจ

ผลักดันการปฏิรูปอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จของการปฏิรูปในอดีตเนื่องมาจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงริเริ่มและผลักดัน แม้จะมีส่วนราชการที่เสียประโยชน์ต่อต้าน แต่ท้ายที่สุดก็ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ต้องให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป เพื่อให้มีบทบาทเป็นองค์กรผลักดัน ต้องนำผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมในการปฏิรูปอย่างแท้จริง และจัดให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

#### 4. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ในอดีตที่ผ่านมา ระบบราชการไทยเป็นกลไกสำคัญที่มีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งมีบทบาทผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ ให้เกิดผล ภารกิจของระบบราชการนั้นมีความครอบคลุมกว้างขวางในทุกระดับ ทำให้มีการขยายตัวเพื่อรองรับภารกิจต่างๆ จนกลายเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่โต หลากหลายและซับซ้อน แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงผันแปรไปอย่างรวดเร็วด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลกระทบและสร้างแรงกดดันต่อสังคมไทย

ในหลายลักษณะ รวมทั้งยังมีผลกระทบต่อแบบแผนการดำรงชีวิตของประชาชนและสร้างความคาดหวังที่ภาคเอกชนและประชาชนมีต่อระบบราชการ อย่างไรก็ตาม การตอบสนองของระบบราชการยังไม่ทันต่อความคาดหวังของสังคมและยังถูกมองว่าเป็นระบบที่ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แม้จะมีการปรับภาคราชการอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังเป็นเพียงการปรับในระดับง่ายที่สุด คือ “การปรับปรุง” ซึ่งส่วนราชการต่างๆดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจของตน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานหรือเป็น “การปรับฐาน” ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง มุ่งให้เกิดผลทางปฏิบัติกับส่วนราชการต่างๆ เช่น การปรับปรุงระเบียบด้านการงบประมาณการบริหารงานบุคคล เป็นต้น แต่ยังไม่ปรากฏ “การปรับเรือ” ในลักษณะที่เรียกว่า การปฏิรูประบบราชการดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งๆ ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง “การปรับเรือ” เป็นการปรับโครงสร้างกรอบความคิดและกระบวนการปฏิบัติงานทั้งระบบ เป็นการ

ปฏิวัติด้านการบริหารงานของส่วนราชการ โดยครอบคลุมทั้งด้าน  
เน้นที่ระบบรวมโดยมีเป้าหมาย นโยบายและแผนแม่บทที่ชัดเจน  
ซึ่งเป็นเรื่องยากลำบากอย่างยิ่ง ต้องอาศัยความเข้าใจและวิสัยทัศน์  
ของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ ตลอดจนกุศโลบายที่ดี  
ในการผลักดันมาตรการต่างๆ ให้เกิดผล และต้องมีการดำเนินการ  
อย่างต่อเนื่องตามลำดับความสำคัญ โดยหวังผลระยะยาว (ปรัชญา  
เวสารัชช, 2539)

ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการตลอดระยะ  
เวลากว่า 30 ปี ส่วนใหญ่แล้วยังมีลักษณะเป็นเพียงการปรับปรุง  
ขั้นตอน กระบวนการ การปรับปรุงเทคนิคในการบริหารงาน  
การแบ่งส่วนราชการที่มิได้พิจารณาถึงเป้าหมายรวมของชาติ  
ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ  
ของกระทรวง ทบวง กรม และแม้จะมีการออกมาตรการในการ  
ปรับฐานะภาคราชการ เช่น จำกัดการขยายตัวของจำนวนข้าราชการ  
และลูกจ้างประจำไม่ให้เกินร้อยละ 2 (พ.ศ.2523) การออกมติดคณะ  
รัฐมนตรีเพื่อตรึงขนาดกำลังคนในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 7  
(พ.ศ.2535) การกำหนดให้มีกรมต้นแบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ

ของส่วนราชการ (พ.ศ.2538) เป็นต้น แต่มาตรการเหล่านี้มีลักษณะกระจัดกระจาย เน้นเพียงการแก้ปัญหา ย่อยภายในระบบ มิได้ประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวอย่างเป็นระบบ ไม่ได้ดึงส่วนราชการ เข้าร่วมในการพิจารณากำหนดและสนับสนุน ขาดการติดตามผลกักตั้นให้เกิดผลอย่างต่อเนื่องจริงจังกความพยายามทั้งหมด จึงดูยังขาดทิศทางและไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควรปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการไทยเท่าที่ผ่านมา อาจรวบรวมได้ดังนี้

1) ผู้นำทางการเมืองขาดความเข้าใจและขาดวิสัยทัศน์ ทั้งยังขาด ความมุ่งมั่นอย่างแท้จริงในการผลักดันการปฏิรูป ประกอบกับการเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากต่างพรรคและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบตามรายกระทรวง ย่อมทำให้การปฏิรูปเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานกลางต่างๆ และกลไกอื่นๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ร่วมประสานไปสู่จุดหมายเดียวกัน ปัญหาข้อนี้มีความสำคัญมาก เพราะการปฏิรูปโดยการริเริ่มและดำเนินการของข้าราชการด้วยกันเองนั้น ยังไม่เคยปรากฏว่าจะประสบผลสำเร็จหากปราศจากการสนับสนุน อย่างจริงจังกจาก

ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมักกำหนดนโยบายด้านการปฏิรูปอย่างกว้างๆ ไม่ค่อยสนใจริเริ่มปรับปรุงเรื่องใหญ่ๆที่จะส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง อาจเนื่องมาจากไม่อยากผูกมัดตัวเอง และเกรงว่าจะกระทบต่อเสถียรภาพรัฐบาลหรือก่อให้เกิดความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีได้ จึงส่งผลให้บุคคลผู้รับผิดชอบงานด้านการปฏิรูประบบราชการขาดทิศทางการปฏิบัติงานและขาดความมั่นใจ

2) การขาดความต่อเนื่องของระบบการเมืองประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยมาก รัฐบาลจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคทำให้ไม่มีเสถียรภาพ จึงส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานด้านการปฏิรูประบบราชการ เพราะคณะกรรมการปฏิรูปจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงสิ้นสุดลงตามคณะรัฐบาลด้วย และเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแนวนโยบายก็มักเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลบางชุดยังไม่ให้ความสนใจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำงานด้านการปฏิรูปราชการเลย ปัญหาเหล่านี้ทำให้การปฏิรูปขาดความต่อเนื่องและล่าช้า เมื่อตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ก็ต้องเสียเวลาในการทำความเข้าใจและกำหนดขอบเขต

แผนงาน ก่อนที่จะเริ่มทำงานได้ ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซากทุกครั้งที่มีรัฐบาลใหม่

3) ขาดแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการที่สมบูรณ์ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงาน

4) คณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการระดับสูง ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักการเมือง ซึ่งมีภารกิจงานประจำมากมาย จึงไม่มีเวลาเต็มที่ที่จะพิจารณาและปฏิบัติงานด้านการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการแต่ละชุดมีขนาดใหญ่ (เฉลี่ย 23.5 คน ต่อ 1 ชุด) ทำให้ขาดความคล่องตัว เป็นอุปสรรคต่อการนัดประชุมและการระดมความคิดเห็น นอกจากนี้ คณะกรรมการไม่มีอำนาจบังคับบัญชา ไม่สามารถให้คุณให้โทษหน่วยปฏิบัติได้ ต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจกระบวนการตัดสินใจจึงต้องผ่านความเห็นชอบหลายระดับ มีขั้นตอนที่เสียเวลามาก กล่าวคือ ส่วนราชการเสนอเรื่องต่อฝ่ายเลขานุการฯของคณะกรรมการฯ ซึ่งจะนำเรื่องเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯและคณะกรรมการฯ ตามลำดับ จากนั้นคณะกรรมการฯจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วต้องเสนอเข้ารัฐสภาในกรณีที่ต้องตราพระราชบัญญัติ

5) ไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ถาวรซึ่งพร้อมที่จะทำงานหรือมีบทบาทเป็นองค์กรหลักคั่นอย่างแท้จริง ที่ผ่านมาจะใช้ข้าราชการประจำจากหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลจัดสรรทรัพยากร คือ สำนักพัฒนาระบบงานและบุคลากรและสำนักงาน ก.พ.เป็นหลัก ซึ่งก็มีภาระงานประจำอยู่แล้ว จำนวนเจ้าหน้าที่ก็ไม่เพียงพอกับภาระงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจ ทั้งนี้ตั้งแต่ พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการปฏิรูประบบราชการเป็นการเฉพาะเลย จนในปีงบประมาณ พ.ศ.2538 จึงได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ 8.4 ล้านบาทสำหรับศึกษาวิจัยและทำรายงานเสนอ แต่ก็ยังขาดแผนการใช้จ่ายที่แน่นอนเนื่องจากลักษณะงานที่ไม่มีหน่วยงานรองรับอย่างถาวร และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

6) ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ทำให้ขาดกระแสของการปฏิรูประบบราชการที่มาจากพลังประชาชนที่จะแสดงออกและกดดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง การปฏิรูประบบราชการในอดีตเกิดจากแรงผลักดันของข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ จึงมักเป็นการมุ่งขยายโครงสร้าง การกำหนด

อัตราตำแหน่ง เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและรักษาอำนาจ มากกว่าจะมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนอย่างแท้จริง พลังจากประชาชนจะมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้รัฐบาลและข้าราชการดำเนินการปฏิรูปเพื่อประชาชนอย่างจริงจัง

7) เทคนิคในการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบราชการ ดิฉิยัรรูปแบบเดิม ที่มักตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการเฉพาะด้านน่าจะมีการจ้างที่ปรึกษาจากสถาบันการศึกษาหรือภาคเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญจากภายนอก เข้าร่วม จะ ได้มีความหลากหลายและพัฒนาแนวทางใหม่ๆ

8) ขาดองค์กรติดตามและประเมินผลการปฏิรูป ประกอบกับประชาชนหรือองค์กรภายนอกไม่ค่อยสนใจติดตามตรวจสอบ

9) ระบบราชการไม่เอื้อหรือไม่กระตุ้นให้เกิด ความต้องการปฏิรูประบบราชการ ไม่มีผลตอบแทนสำหรับ ผู้ที่พยายามผลักดันการปฏิรูป นอกจากนี้กว่าผลการปฏิรูปจะปรากฏผลให้เห็นก็ต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน จึงไม่จูงใจให้ดำเนินการ

10) เกิดแรงต่อต้าน เพราะความกลัวจะสูญเสียผลประโยชน์ของคนในระบบราชการ และที่ผ่านมารัฐบาลเองก็ไม่มีกลไกอย่างมีประสิทธิภาพในการลดหรือผ่อนคลาย การต่อต้าน เช่น การประชาสัมพันธ์ การเปิดรับฟังความคิดเห็น และการสัมมนาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ

## **บทที่ 4**

**การปฏิรูประบบราชการไทย :  
แนวทางที่ต้องปรับเปลี่ยน**

## 1. ปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการ

### 1.1 ปรัชญาของระบบราชการ

ระบบราชการไทยได้รับการปลูกฝังปรัชญาในการทำงาน สืบต่อกันมาช้านาน ในการมุ่งแสวงหาความก้าวหน้าและความสำเร็จในชีวิตราชการ จากการรับใช้ผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ถึงแม้ประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งโดยหลักการแล้ว ข้าราชการจะต้องแสวงหาความก้าวหน้าและความสำเร็จในชีวิตราชการจากประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการจำนวนมาก มิได้ใส่ใจกับหลักการที่ควรจะเป็นตามระบอบประชาธิปไตย โดยยังคงยึดมั่นแนวทางปฏิบัติดั้งเดิมที่ยึดถือสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน และดูเหมือนว่าจะยังปฏิบัติกันอย่างชัดเจนมากขึ้น จนทำให้เห็นว่าผู้ใดที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชา หรือเป็นผู้ที่ผู้บังคับบัญชาพอใจไม่ว่าด้วยการกระทำใดๆ หรือวิธีใดๆ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จก้าวหน้าในชีวิตราชการอย่างรวดเร็ว สภาพดังกล่าวนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติมิชอบในวงราชการอย่างกว้างขวาง

แนวทางการเปลี่ยนแปลงให้ข้าราชการหันมาสนใจภารกิจ การให้บริการต่อประชาชนเป็นหลักมากกว่าการปรนนิบัติรับใช้ผู้บังคับบัญชาดังเช่นปัจจุบัน จะบังเกิดได้ก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของตนในการควบคุมกำกับตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยเฉพาะการที่ประชาชนสามารถรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร และใช้ภารกิจของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ในการควบคุมกำกับตลอดจนเรียกร้องให้ภาครัฐ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการเหล่านี้จะทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวปรับบทบาทให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยปริยาย

## 1.2 ค่านิยมของข้าราชการ

ข้าราชการส่วนใหญ่มีค่านิยมที่ได้รับการปลูกฝังกันมาช้านาน ทั้งในเรื่องขององค์การและประโยชน์ส่วนตน กล่าวคือ ในส่วนขององค์การนั้น หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งจะพยายามสร้างความสำเร็จ โดยการขยายอาณาจักรหรือองค์การของตนให้มากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการขยายภารกิจ

ขยายตำแหน่งและความจำเป็นในการใช้งบประมาณที่สูงมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความใหญ่โตเทอะทะ และความซ้ำซ้อนขององค์การทำให้องค์การราชการไทยกลายเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็นดังเช่นในปัจจุบัน

ในส่วนของประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากระบบความคิดความชอบกำหนดให้พิจารณาจากปริมาณงานของแต่ละบุคคล โดยมีได้คำนึงถึงประสิทธิภาพการทำงาน จึงทำให้บุคคลที่ต้องการขยายตำแหน่งเพื่อความก้าวหน้าของตน พยายามสร้างปริมาณงานของตนให้มากขึ้นเพื่อขอตำแหน่ง ซึ่งเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่การขยายตัวของขนาดองค์การ งบประมาณที่สิ้นเปลือง โดยมีได้คำนึงถึงประสิทธิภาพขององค์การแต่อย่างใด คำนิยมดังกล่าวควรได้รับการแก้ไข โดยการประเมินความก้าวหน้าจากความสำเร็จหรือประสิทธิภาพ การทำงานมากกว่าหลักของปริมาณงานที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน และการขยายหน่วยงานนั้นจะต้องมีการตรวจสอบอย่างชัดเจนว่าจะต้องไม่มีความซ้ำซ้อน และจะต้องเป็นกรณีที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการนั้นขึ้นอยู่กับปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการเป็นอย่างมาก

การปฏิรูประบบราชการ โดยมีได้คำนึงถึงความสำคัญของปรัชญา และค่านิยมของระบบราชการ จึงเท่ากับเป็นการมองข้าม เงื่อนไขความจำเป็นเบื้องต้นไปทีเดียว

### 1) การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัย รัชกาลที่ 5

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัย รัชกาลที่ 5 เป็นการปฏิรูปที่รุนแรง และมีการเปลี่ยนแปลงแบบ ถอนรากถอนโคนเนื่องจากการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ เวียง วัง คลัง นา นำไปสู่การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน แยกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ตามแนวคิดการบริหารระบบ ราชการแบบตะวันตก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบโครงสร้าง และกระบวนการทำงาน แต่ระบบการแต่งตั้งและอำนาจโดยรวมยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่าการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่ใช่ การเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน หรือมีความรุนแรง เนื่องจากเป็นเพียงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีความ ชัดเจนยิ่งขึ้น และแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วงนั้น เท่านั้น แต่การบริหารราชแผ่นดินยังคงมีลักษณะเป็นการรวม

ศูนย์อำนาจ อำนาจทั้งหมดยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์และเชื้อพระวงศ์เท่านั้น ดังนั้นผลของการเปลี่ยนแปลง ก็ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิม คือผู้รับประโยชน์ส่วนใหญ่ยังคงเป็นผู้มีอำนาจ ไม่ใช่ประชาชน เพราะจิตสำนึกของข้าราชการยังคงเป็นข้าของพระมหากษัตริย์ ทำงานเพื่อตอบสนองต่อผู้มีอำนาจสั่งการและมีความรู้สึกเป็นนายประชาชน จึงมีคำกล่าวในอดีตที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่ง พระยาเลี้ยง” ซึ่งสะท้อนความมีอำนาจของข้าราชการได้เป็นอย่างดี

ส่วนการปฏิรูประบบราชการภายหลัง มีครั้งใดบ้างที่มีความรุนแรงเท่ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า ภายหลังต่อมายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่มีความรุนแรงเท่ากับการเปลี่ยนแปลงในสมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากเป็นเพียงการปรับปรุงภายในองค์กร และการโยกย้าย ขยายหรือเปลี่ยนชื่อเท่านั้น แต่ไม่มีการปฏิรูปกระบวนการทำงานที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในระบบราชการได้เลย ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงเรื่องการบริหารงานบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 7 ที่ทำให้ระบบราชการไทย เป็นระบบราชการตามแนวความคิดของ แม็กซ์ เวเบอร์ ส่วนน้อยที่มีความเห็นว่า

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือระบบราชการโดยตรง แต่ก็ส่งผลต่อแนวความคิดของข้าราชการที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจากเดิมการรับราชการที่มุ่งรับใช้พระมหากษัตริย์ ก็เปลี่ยนหลักการเป็นต้องมุ่งรับใช้ประชาชน ซึ่งขัดแย้งกับฐานคติเดิมของระบบราชการที่ถือว่าเป็นนายประชาชน แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการก็มิได้เปลี่ยนปรัชญาในการทำงานให้สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามยังคงยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิม คือการรับใช้เจ้านายเพื่อความก้าวหน้าของตนอย่างมั่นคง

## 2) ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการของไทย

ระบบราชการไทยจำเป็นจะต้องได้รับการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ เนื่องจากระบบราชการเป็นฟันเฟืองสำคัญในการบริหารประเทศ แต่การบริหารงานของระบบราชการขาดประสิทธิภาพ อันเป็นผลเนื่องจากสาเหตุต่างๆ คือ

(1) ขนาดของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ สายการบังคับบัญชายาว ทำให้ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความยุ่งยาก

ซับซ้อนและไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทัน  
ต่อสถานการณ์

(2) ระบบราชการใช้งบประมาณส่วนใหญ่มากำ  
ใช้จ่ายประจำ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นเงินเดือนของข้าราชการ  
ทำให้งบลงทุนของประเทศมีน้อย อีกทั้งยังแสดงถึงความไม่มี  
ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

(3) ขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติราชการลดลง  
เนื่องจากค่าตอบแทนที่น้อยกว่าภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ  
รวมทั้งความไม่มั่นคงอันเป็นผลมาจากผู้มีอำนาจทางการเมือง  
ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นเพียงทำตามหน้าที่ที่ต้องทำเท่านั้น

(4) การทุจริตในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐซึ่งเป็น  
ปัญหาสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศประสบกับความล่าช้า

(5) เป้าหมายของระบบราชการที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง  
ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การปฏิบัติราชการ  
ยังคงเน้นเฉพาะการบรรลุหน้าที่ของตน โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์  
ในภาพรวมของทั้งหน่วยงานและภาพรวมของประเทศ

เมื่อกลไกสำคัญในการบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพ  
ประกอบกับการแข่งขันอย่างรุนแรงจากภายนอก จึงทำให้ประเทศ

ต้องประสบกับภาวะวิกฤติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ เพื่อสร้างระบบใหม่ที่สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานะแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ ควรพิจารณาด้วยว่า การเปลี่ยนแปลงควรอยู่ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปหรือไม่ เนื่องจากสภาพสังคมไทยไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง อีกทั้งในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ การปฏิรูปอย่างรุนแรงจะส่งผลให้เกิดการลดบุคลากรภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน ซึ่งจะเป็นการซ้ำเติมประชาชนให้เดือดร้อนมากยิ่งขึ้น

3) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในระบบราชการ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สังคมไทยเป็นระบบสังคมอุปถัมภ์ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยนายต้องให้การช่วยเหลือเกื้อกูลผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องทำงานตอบแทนตามแต่ นายจะสั่ง ซึ่งเป็นแบบแผนดั้งเดิมของระบบศักดินาในสมัยโบราณ ซึ่งยังคงฝังรากลึกกลายเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา สืบต่อกันมายาวนาน แต่เมื่อระบบการปกครองเปลี่ยนสู่ระบอบ

ประชาธิปไตย ซึ่งปรัชญาของระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น โดยหลักการข้าราชการจึงต้องหันมามุ่งรับใช้ประชาชนตามแนวทางดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงปรัชญา ของระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกับแบบแผนดั้งเดิมของการปฏิบัติราชการ จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับการเอาใจใส่จากข้าราชการเท่าที่ควร ดังนั้น การแสวงหากลไกที่จะทำให้ข้าราชการหันมารับใช้ประชาชน จึงถือเป็นแนวทางที่จะพัฒนาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อมุ่งให้บริการประชาชนที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตามปรัชญาระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นแบบแผนดั้งเดิมของวัฒนธรรมไทย แต่เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ถูกนำมาใช้ในทางที่ผิด มีพื้นฐานอยู่บนการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งความสัมพันธ์ในฝ่ายข้าราชการประจำด้วยตนเอง หรือระหว่างข้าราชการประจำและฝ่ายข้าราชการการเมือง ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นเครือข่าย และมีการโยกโยยอย่างเหนียวแน่นยากต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ข้าราชการ

จึงมุ่งสร้างความก้าวหน้า โดยการเสนอตัวรับใช้เจ้านายและละเลยหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะข้าราชการที่ต้องมีต่อประชาชนไป ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการสนใจรับใช้เจ้านายมากกว่าการให้บริการประชาชน

(1)ระบบการให้คุณให้โทษในระบบราชการถูกผูกติดไว้กับการตัดสินใจของ ผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียวและประชาชนไม่สามารถ ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการได้

(2)ระบบราชการไม่มีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงาน ทำให้ไม่สามารถชี้ได้ว่าหน่วยใดทำงานมีประสิทธิภาพ หน่วยใดทำงานด้อยประสิทธิภาพหรือสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ เพียงใด

(3)ระบบราชการไม่มีตัวชี้วัดความพอใจในการปฏิบัติงาน ที่ให้ผู้รับบริการประเมินผลการทำงานของส่วนราชการ ได้ ทำให้ต้องยอมรับการให้บริการถึงแม้จะไม่ตรงกับความต้องการของผู้รับบริการเท่าที่ควร

(4)ระบบราชการมีความมั่นคงสูง ทำให้ผู้อยู่ใต้ระบบขาดความกระตือรือร้นในการสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การให้บริการเป็นไปอย่างเฉื่อยชา เป็นการปฏิบัติเพื่อให้เสร็จงาน มากกว่าปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลงาน

(5) การที่ประชาชนมีการศึกษาดำ ทำให้ข้าราชการมีความรู้สึกว่าคุณมีฐานะทางสังคมเหนือกว่าประชาชน จึงไม่มีจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน

2) กลไกในการปรับเปลี่ยนแนวความคิดและการปฏิบัติของข้าราชการให้มุ่งบริการประชาชนจะต้องมีแนวทางในการปฏิบัติดังนี้คือ

(1) การสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่มีต่อประชาชนตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย โดย

ประการแรก การปรับเปลี่ยนปรัชญาของระบบราชการจากการรับใช้เจ้านายมาเป็นผู้ให้บริการ

ประการที่สอง การให้การศึกษาแก่ทั้งประชาชนและข้าราชการ เพื่อให้แต่ละฝ่ายตระหนักถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน เพื่อให้เกิดการทวงถามและการปฏิบัติที่สมดุลและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

ประการที่สาม การกำหนดระเบียบเพื่อเป็นกรอบแนวการปฏิบัติงานของข้าราชการ ให้มุ่งบริการประชาชน

(2) การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดย

**ประการแรก** กระบวนการสรรหาและคัดเลือก

ก. แบ่งแยกอำนาจระหว่างการเมืองกับการบริหารให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการแต่งตั้งหรือการโยกย้ายโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวหรืออ้างความเหมาะสม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและบั่นทอนขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

ข. กระบวนการสรรหาและคัดเลือก ควรอยู่ในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้การสรรหามีความโปร่งใส ยุติธรรม และเป็นไปตามความรู้ความสามารถตามระบบคุณธรรม

**ประการที่สอง** กระบวนการปฏิบัติงาน

ก. กระจายอำนาจการตัดสินใจ ไม่ให้เกิดการรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว เพื่อให้การปฏิบัติงานรวดเร็วและสร้างภาวะผู้นำแก่ผู้ปฏิบัติงาน

ข. กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของงานในแต่ละหน้าที่ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความพึงพอใจของประชาชน ที่จะเกิดขึ้นจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของงานในแต่ละตำแหน่งหน้าที่นั้นด้วย

ค. กำหนดมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน

## ประการที่สาม กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ก. สร้างกลไกการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพและไม่มุ่งเฉพาะผลสำเร็จของงานเท่านั้น จะต้องให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงานและความพึงพอใจของประชาชนที่จะเกิดจากผลสำเร็จของงานนั้นๆ ด้วย

ข. ต้องมีการผูกโยงความสำเร็จของงานเข้ากับระบบการให้ทุนให้โทษ ถ้าสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลก็จะได้รางวัล เป็นต้น ซึ่งจะสร้างความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

(3) การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ให้เป็นความสัมพันธ์ในทางเดียว คือ Top - Down แต่ต้องปรับให้เป็นการสื่อสารแบบ Two - way Communication และความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมงาน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างในการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โดยยึดที่ผลของงานมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งจะทำให้การมุ่งรับใช้เจ้านายมากกว่าผลของงานลดน้อยลง

(4) การสร้างความมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการในภาครัฐ การประเมินผลงาน รวมทั้ง

การให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการได้ เพื่อให้ภาคข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น

## 2. คุณลักษณะขององค์การราชการ

การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์การราชการ ทั้ง 3 ประการได้แก่ ขนาดขององค์การและกำลังคนภาครัฐ การแปรรูปองค์การภาครัฐ และการกระจายอำนาจขององค์การภาครัฐ ดังนี้

### 2.1 ขนาดขององค์การและกำลังคนภาครัฐ

เป็นที่ปรากฏชัดเจนว่า องค์การราชการของไทยเป็นองค์การที่มีทั้งขนาดใหญ่โตและจำนวนกำลังคนที่มากเกินไป ความจำเป็น ทำให้การบริหารเกิดความสิ้นเปลือง ดังจะเห็นได้จากงบประมาณในแต่ละปีที่ต้องจัดสรรเป็นงบเงินเดือนและค่าจ้างในอัตราสูงมากกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่ประสิทธิภาพการให้บริการค่อนข้างต่ำ ดังจะเห็นได้จากข้อสรุปของผลการพัฒนาที่ปรากฏว่า ผลการพัฒนายิ่งทำให้คนรวยยิ่งรวยขึ้นและคนจนยิ่งจนลง แม้เศรษฐกิจระดับมหภาคจะเติบโตแต่มีปัญหาการกระจายรายได้สูง สังคมมีปัญหามากและการพัฒนาไม่ยั่งยืน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องลดทั้งขนาดขององค์การ

ภาครัฐให้เล็กลง (Small Government) และกำลังคนของภาครัฐให้น้อยลงอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1) บทบาทของภาครัฐ

ภาครัฐควรมีบทบาทดังนี้

(1) ภาครัฐควรทำเฉพาะสิ่งที่จำเป็นต่างๆ ได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การให้บริการสาธารณะพื้นฐานซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เอกชนไม่สามารถทำได้

(2) กิจกรรมเชิงพาณิชย์ทั้งการผลิตและการบริการ ภาครัฐควรโอนถ่ายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องให้การดำเนินการภายใต้การแข่งขันอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดตัดตอนแต่อย่างใด เพื่อให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่

(3) ภาครัฐควรทำหน้าที่หลักๆ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ (Regulator)

ประการที่สอง การเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล (Monitor) เพื่อให้เอกชนดำเนินการตามกฎระเบียบด้วยความ

โปร่งใส และไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมกำกับให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี

**ประการที่สาม** การเป็นผู้ส่งเสริม (Promote) ภาครัฐ ควรทำหน้าที่ในการให้การส่งเสริม เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมอาจจะกระทำได้ ทั้งในด้านการลงทุนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการส่งเสริม ในด้านสิทธิพิเศษทางภาษีอากร เป็นต้น

**ประการที่สี่** การเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ภาครัฐควรทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้ ภาคเอกชนให้สามารถลงทุนในกิจการต่างๆ ได้โดยสะดวกโดยเฉพาะภาครัฐควรทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหอุปสรรคต่างๆ ให้แก่ภาคเอกชนอย่างรวดเร็ว หน้าที่ของรัฐในเรื่องกิจกรรมต่างๆ นั้นไม่ควรกำหนดตายตัวว่าภาครัฐไม่ควรทำ แต่ควรจะเน้นว่า ใครทำอะไรมีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงสุด ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด ผู้นั้นก็ควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการ เช่น ถ้ารัฐไร้ ประสิทธิภาพ ก็ต้องโอนให้เอกชนทำ แต่ถ้ารัฐสามารถเพิ่ม ประสิทธิภาพได้ไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดหรือพัฒนากระบวนการ

การจัดการแล้วก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่าภาคเอกชนได้ รัฐก็ควรทำหน้าที่แทนได้ไม่มีข้อจำกัดสำหรับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้น ควรมีลักษณะ 2 ประการ คือ

**ประการแรก** การเป็นหุ้นส่วน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ โดยอาศัยความร่วมมือกันของทั้ง 2 องค์กร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายคือ ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวม เช่น การสับเปลี่ยนหน้าที่กันของเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินและธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้บุคลากรเข้าใจ ระบบงานที่เกี่ยวข้องกันและเปลี่ยนแนวคิดทางการบริหารจัดการจากการเป็นคู่แข่งมาเป็นหุ้นส่วน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้จะก่อให้เกิดความเข้าใจกระบวนการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการที่เหมาะสม

**ประการที่สอง** การเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก โดยภาครัฐต้องเป็นกลไกสำคัญในการสร้างศักยภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนทั้งภายในประเทศเอง และภายนอกประเทศ โดยรัฐต้องมีบทบาท คือ

(1) กำหนดนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้เอกชนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายเดียวกัน

(2) ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และกระบวนการจัดการที่ล้าสมัย เพื่อความสะดวกในการดำเนินงานของภาคเอกชน

(3) เป็นศูนย์กลางข้อมูลให้ภาคเอกชน โดยต้องเปิดกว้างและไม่ปกปิดข้อมูล

## 2) เอกภาพของหน่วยงาน

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารราชการไทย คือ ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานดังจะเห็นได้จากการมีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนึ่ง เช่น ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า 40 หน่วยงาน หรือปัญหาเกี่ยวกับแหล่งน้ำมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความสิ้นเปลือง ทั้งกำลังคนและงบประมาณ ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ และปัญหาสำคัญที่ติดตามมากก็คือการขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหา ทำให้การแก้ไขปัญหาเกิดความสิ้นเปลืองมากแต่ไร้ประสิทธิภาพ สาเหตุของความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการเกิดจาก

**ประการแรก** ค่านิยมของหัวหน้าหน่วยงานที่สืบทอดมาแต่อดีต ที่เน้นการสร้างอาณาจักรเพื่อความมั่นคงของตนเอง และเพื่อเป็นบันไดในการขึ้นสู่ตำแหน่งในระดับสูง

**ประการที่สอง** เกิดจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยมีได้สนใจว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว หรือเมื่อภารกิจเสร็จสิ้นก็มิได้ยุบหน่วยงานตามไปด้วย ทำให้หน่วยงานใหม่ดำรงอยู่มากมาย

**ประการที่สาม** ขาดความชัดเจนในการกำหนดขอบเขต และหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เหลื่อมล้ำกัน จึงทำให้หน่วยงานที่มีอยู่ปฏิเสธความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นโดยง่าย อันเป็นเหตุที่นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มขึ้นอีก

จากปัญหาดังกล่าว การแก้ไขปัญหาคความซ้ำซ้อนของหน่วยงานภาครัฐ อาจทำได้หลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** การจัดทำรายละเอียดหน้าที่การงาน (Job - Description) เพื่อให้ทราบถึงงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และสามารถบรรจุคนลงได้อย่างเหมาะสม ส่วนบุคลากรที่เกินความต้องการ อาจต้องโอนย้ายไปยังหน่วยงานอื่นที่ยังขาดแคลนกำลังคน ส่วนที่เกินจริงๆ อาจใช้วิธีการเกษียณก่อนกำหนดได้

**ประการที่สอง** การกำหนดขอบเขตงานให้มีความชัดเจน เพื่อจะได้ทราบว่าภารกิจไหนหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนหน่วยงานอื่นก็ต้องยุบไป

**ประการที่สาม** การจัดทำแผนแม่บท (Master plan) ในการยุบรวมหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนเข้าด้วยกันและจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่เหมาะสมขึ้นมา

**ประการที่สี่** สร้างกลไกในการติดตามประเมินผล และดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพของงาน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการยุบหน่วยงานที่ขาดประสิทธิภาพการดำเนินงาน

**ประการที่ห้า** ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างภาวะการแข่งขันในองค์กรภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการยุบและรวมตัวของหน่วยงานราชการ เพื่อตอบสนองต่อภาวะการแข่งขัน

### 3) คุณลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การราชการ

องค์การราชการไทยในปัจจุบันเป็นไปตามลักษณะองค์การราชการตามแนวความคิดของ “Max Weber” ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งและยาว และเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**ประการแรก** สายการบังคับบัญชา เนื่องจากสายการบังคับบัญชาของระบบราชการลดหลั่นกันตามลำดับชั้นจากสูงสุด

ผู้ต่ำสุด ทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจและการสั่งการ เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงควรปรับลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารระดับสูงไปยังหน่วยงานระดับล่างให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้อย่างรวดเร็วและทันเวลาโดยอาศัยอำนาจการตัดสินใจที่ได้รับมอบหมายมา

(2) ลดหน่วยงานที่มีการทำงานซ้ำซ้อนกันโดยการยุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน

(3) จัดทำรายละเอียดหน้าที่การงาน (Job-Description) เพื่อจำแนกลักษณะงานให้มีความชัดเจน และให้ผู้ปฏิบัติทราบขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

(4) สร้างระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเน้นว่า ใคร ทำอะไร อย่างไร เมื่อใด ผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยตัดลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง

**ประการที่สอง** ขนาดขององค์การภาครัฐ ขนาดองค์การภาครัฐควรมีขนาดเล็กลงโดยปฏิบัติเฉพาะภารกิจหลักของประเทศ ส่วนการปฏิบัติในเรื่องการผลิตและการบริการ

ควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ การที่องค์กรภาครัฐมีขนาดเล็ก จะทำให้มีความยืดหยุ่นสูงและสามารถปรับตัวได้ดี จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเป็นพลวัตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสามารถนำระบบเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาช่วยปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องขนาดขององค์กรภาครัฐนั้น ควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานเป็นเกณฑ์ กล่าวคือองค์กรที่มีปริมาณงานมากก็อาจจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ แต่เป็นขนาดใหญ่ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญ การลดขนาดจะต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการของภาครัฐ

สำหรับกลไกในการกำหนดขนาดที่เหมาะสมขององค์กรราชการ อาจกระทำโดย

(1) รัฐบาลต้องวางนโยบายที่ชัดเจน ว่างานใดเป็นงานในหน้าที่ของรัฐและไม่ใช่งานของรัฐ งานที่ไม่ใช่งานของรัฐ รัฐก็ต้องเลิกทำ โดยการยุบหน่วยงานนั้นๆ ลง

(2) การกำหนดขอบเขตหน้าที่ของงานแต่ละประเภทให้ชัดเจน และยุบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

(3) การจัดขนาดขององค์กร ควรเป็นไปตามการจัดสรรงบประมาณ โดยจัดขนาดองค์กรตามงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Budget) เพื่อเกิดการปรับเปลี่ยนที่เหมาะสมตามงบประมาณที่ตั้งไว้

(4) การกำหนดขนาดองค์กร จะต้องเหมาะสมกับงบประมาณและปริมาณงาน

## 2.2 การแปรรูปร่างองค์กรภาครัฐ

เนื่องจากองค์กรภาครัฐมีขนาดใหญ่โตและมีกำลังคนมากเกินไปจนจำเป็นดั่งได้กล่าวมาแล้ว จึงนำไปสู่ความคิดในการลดขนาดองค์กร ภาครัฐและกำลังคนภาครัฐ เพื่อให้้องค์การภาครัฐมีขนาดเล็กและเหมาะสม (Small Government) แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปร่างองค์กรภาครัฐเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อาจทำได้หลายกรณี ได้แก่

### 1) การจัดตั้งองค์กรมหาชน

เนื่องจากกิจกรรมของรัฐหลายประเภท เป็นกิจกรรมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรและเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่รัฐต้องให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งภาคเอกชนอาจไม่สนใจที่จะลงทุน ถ้าหากต้องถูกควบคุมค่าบริการเพราะจะได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มทุน ในขณะเดียวกัน หากภาครัฐยังดำเนินการอยู่เช่นเดิม

การบริหารงานก็ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนจึงได้รับความสนใจมากขึ้น โดยให้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่ง และองค์การมหาชนสามารถหารายได้จากการให้บริการของตนได้อีกส่วนหนึ่ง โดยองค์การมหาชนสามารถกำหนดกฎระเบียบในการบริหารงานที่เป็นอิสระของตนขึ้น แตกต่างจากกฎระเบียบของระบบราชการ ซึ่งแนวความคิดนี้เห็นว่าน่าจะนำมาทดลองใช้ แต่มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แนวความคิดนี้คล้ายกับความพยายามในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอดีต ซึ่งเห็นว่า รัฐวิสาหกิจน่าจะบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบราชการ แต่มาถึงวันนี้กลับมีความเห็นว่าจะต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรเอกชน คำถามคือในอนาคตจะมีการแปรรูปองค์การมหาชนทำนองเดียวกับความคิดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขณะนี้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะในประเทศสวีเดน ซึ่งได้ทำการแปรรูประบบราชการมาแล้ว โดยได้ปรับลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลงมากและได้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นจำนวนมาก ทำหน้าที่แทนระบบราชการ ปัจจุบันกำลังประสบปัญหาว่าจะต้องทำการแปรรูปองค์การมหาชนที่เป็นอยู่เช่นกัน กรณีของไทยจะเป็นเช่นเดียวกับกรณีของสวีเดน

หรือไม่ ถ้าจะไม่ให้เป็นแบบกรณีของสวีเดน ควรจะมีมาตรการในการป้องกัน แก้ไขอย่างไร

ซึ่งภารกิจที่สามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ จะต้องมียุรูปแบบ ดังนี้

(1) ภารกิจเชิงบริการของรัฐ

(2) ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

(3) ภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ในเชิงพาณิชย์ แต่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ

(4) ภารกิจจำเป็นของรัฐที่ ภาครัฐกิจเอกชน ยังไม่พร้อมดำเนินการ

ซึ่งการประชุมวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการให้ส่วนราชการจัดตั้งองค์การมหาชนในกิจกรรมต่างๆ คือ

(1) งานโรงพยาบาลของรัฐ (โรงพยาบาลที่มีความพร้อม) (กระทรวงสาธารณสุข)

(2) การประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ / กรมวิชาการ)

(3) สถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 (กรมประชาสัมพันธ์)

(4) กรมวิทยาศาสตร์บริการ

(5) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

กรณีแรกองค์การมหาชนจะเป็นรูปแบบที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก

(1) องค์การมหาชนเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ และมีใช้รัฐวิสาหกิจ จึงไม่ถูกกำหนดด้วยกฎระเบียบและระบบของราชการ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสูง

(2) ความมีอิสระในการคัดเลือกผู้บริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ที่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีประวัติการทำงานดี และมีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานในตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบได้

(3) การบริหารงานที่ไม่ยึดติดกับระบบราชการ ทำให้การบริหารค่าจ้างเงินเดือนมีความคล่องตัว และสามารถให้ผลการดำเนินงานเป็นหลักเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขึ้นเงินเดือน ซึ่งมีความยืดหยุ่นกว่าระบบราชการ ซึ่งจะเป็นแรงจูงใจที่จะดึงดูดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้เข้าสู่องค์การมหาชน

กรณีที่สอง การจัดตั้งองค์การมหาชนจะสามารถแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบราชการไทยได้ หรือไม่มีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณา ดังนี้

(1) การจัดตั้งองค์การมหาชนที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นการขยายหน่วยงานของรัฐวิธีหนึ่ง ซึ่งขัดกับแนวคิดการลดขนาดองค์การภาครัฐ

(2) การจัดตั้งองค์การมหาชนจะเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณให้กับรัฐบาล เนื่องจากเป็นองค์การที่ภาครัฐจะต้องให้การอุดหนุนทั้งทุนประเดิมและเงินอุดหนุนรายปี

(3) องค์การแบบเดิมที่มีประสิทธิภาพต่ำ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ไม่เห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

(4) การไม่มีเจ้าของที่แท้จริงหรือการไม่มีการแข่งขันที่แท้จริง ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมีจำกัด

(5) ความสามารถในการประเมินผลของระบบราชการไทยต่ำ ดังนั้น อาจเกิดปัญหาเมื่อจำเป็นต้องประเมินผลองค์การมหาชน

(6) การเปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานในองค์การมหาชนได้ จะทำให้ประสิทธิภาพขององค์การมหาชนใกล้เคียงกับระบบราชการ เนื่องจากบุคลากรมีแนวคิดแบบราชการ

(7) การทำสัญญาจ้างผู้บริหารอาจไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะขัดแย้งกับวัฒนธรรมแบบพึ่งพาของสังคมไทย

## 2) การแปรรูปองค์การภาครัฐ

ปัจจุบันมีองค์การภาครัฐบางส่วนที่สามารถโอนถ่ายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้ลดภาระของภาครัฐลงทั้งในด้านการกิจและงบประมาณ และจะทำให้ขนาดและกำลังคนของภาครัฐลดลงด้วย ลักษณะขององค์การภาครัฐทำนองนี้อาจแปรรูปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้โดยตรง แต่เพื่อป้องกันมิให้คนของภาครัฐตกงานรัฐอาจสนับสนุนให้บุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานดังกล่าว ออกไปจัดตั้งบริษัทเพื่อรับงานจากภาครัฐก็จะช่วยแก้ปัญหาการตกงานและช่วยสร้างงานของภาคเอกชน โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้มากขึ้นด้วยรัฐบาลควรจะได้สำรวจตรวจสอบว่า หน่วยงานใดที่สามารถจะแปรรูปให้เป็นองค์การภาคเอกชนในลักษณะดังกล่าวได้ เพื่อจะได้ทำการวางแผนการแปรรูปให้เป็นขั้นตอนเพื่อให้ข้าราชการสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสม และไม่เกิดผลกระทบต่อการทำงานในภาพรวมของระบบราชการหรือการให้บริการต่อประชาชน

### 3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะไม่แตกต่างจากการบริหารงานของระบบราชการมากนัก เนื่องจากคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มาจากภาครัฐราชการ ทำให้การตัดสินใจต่างๆเป็นการตัดสินใจที่ไม่ต่างจากการตัดสินใจของระบบราชการ แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องการจะให้มี ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำนองเดียวกับเอกชนก็ตาม แต่ในที่สุดรัฐวิสาหกิจต่างๆก็กำหนดกฎระเบียบเพื่อป้องกันการปฏิบัติมิชอบจนทำให้การทำงานไม่มีอิสระ ไม่แตกต่างไปจากระบบราชการ สภาพการดังกล่าวจึงนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นการเอกชน โดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพราะลักษณะของกิจการรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นกิจการผูกขาดทำให้ประชาชนผู้บริโภคไม่มีโอกาสเลือก ดังนั้นถ้าเปิดโอกาสให้กิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่เอกชนสามารถแข่งขันได้โดยเสรี ประชาชนจะมีโอกาสได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยต้นทุนที่อาจต่ำลงด้วย แต่ต้องระมัดระวังมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชนอย่างเด็ดขาด เพราะการผูกขาดของภาคเอกชนจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมากกว่าการผูกขาดของภาครัฐ

4) การจ้างเหมาดำเนินการ (contract out )

การจ้างเหมาดำเนินการเป็นอีกมาตรการหนึ่ง ที่จะช่วยลดทั้งภารกิจและกำลังคนของภาครัฐให้น้อยลง โดยภาครัฐยกเลิกการปฏิบัติต่างๆ ด้วยตนเองและโอนถ่ายกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ เหล่านั้นให้แก่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะการจ้างเหมาดำเนินการ(contract out) ลักษณะของการจ้างเหมาดำเนินการสามารถกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การจ้างออกแบบอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือ โครงการต่างๆ ตลอดจนการจ้างเหมาในการก่อสร้างตามแบบดังกล่าว รวมทั้งการจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ควบคุมการออกแบบ หรือการก่อสร้างให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่รัฐกำหนดไว้ มาตรการนี้จะทำให้ภารกิจของภาครัฐจำกัดลงมาก และจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเกิดการสร้างงาน การแข่งขัน การพัฒนา และการให้บริการอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีนี้เห็นว่าโดยปกติภาครัฐก็ใช้วิธีการจ้างเหมาดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมากแล้ว หากจะใช้ให้กว้างขวางและเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ ก็ไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด

### 2.3 การกระจายอำนาจ

การบริหารราชการไทยในอดีตที่ผ่านมา มีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางสูง (Highly Centralized) ทำให้กิจกรรมต่างๆ ถูกผูกขาดอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งส่วนกลาง คือ ศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างในประเทศ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ส่วนท้องถิ่นเกิดความแตกต่างและล่าช้าจากส่วนกลางอย่างชัดเจนดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน หากพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดให้กับการบริหารงานท้องถิ่น จะพบว่างบประมาณของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 8 ของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ทำให้ประชากรที่มีความรู้ความสามารถต่างหลั่งไหลเข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อแสวงหาความก้าวหน้าและความสำเร็จในชีวิตเป็นจำนวนมาก การกระจายอำนาจการปกครองระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดบทบาท ดังนี้

#### 1) บทบาทหน้าที่ของส่วนกลาง

ส่วนกลางควรทำหน้าที่ที่สำคัญเท่านั้น ได้แก่

(1) ส่วนกลางควรทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในภาพรวมเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนท้องถิ่น

(2) ต้องกำหนดมาตรการในการตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม เพื่อเป็นไปตามเป้าหมายของภาพรวมของประเทศ

(3) มีหน้าที่ในการประสานงาน และเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(4) ส่วนกลางมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางด้านวิชาการและความช่วยเหลือด้านอื่นๆ แก่ท้องถิ่น เช่น การพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถ และสามารถใช้อำนาจเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) บทบาทหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลควรเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบ ในการพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสมในอนาคต โดยเพิ่มขีดความสามารถท้องถิ่นในด้านต่างๆ ได้แก่

(1) รับผิดชอบงานในด้านการบริการประชาชนในระดับพื้นฐาน เช่น การทำทะเบียนประวัติ การจัดเก็บภาษี ฯลฯ

(2) การพัฒนาตนเองในด้านความรู้ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลให้ภาคเอกชนในท้องถิ่นอันเป็นการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น

(3) สามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระภายในท้องถิ่นทั้งในเรื่องการงบประมาณ การบริหารการจัดการ การจัดระบบการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและระบบบริการชุมชน เป็นต้น

### 3) ความพร้อมในการกระจายอำนาจ

รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องสิทธิในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(1) ความพร้อมของท้องถิ่นในเรื่องความรู้ ความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่นรวมทั้งจิตสำนึกในการให้บริการ เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น

(2) ความพร้อมของกลไกต่างๆ ในการควบคุมกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการกำกับดูแล และป้องกันการผูกขาดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมุ่งเน้นที่ประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ซึ่งในระยะแรก จำเป็นต้องมีการจัดเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ ดังนั้นการกระจายอำนาจไม่เป็นไปได้โดยสมบูรณ์ โดยอาจกำหนดเป็นขั้นๆ ถ้าส่วนท้องถิ่นมีความสามารถผ่านได้แต่ละขั้นตอน ก็จะให้รับผิดชอบสูงขึ้น โดยจะต้องพิจารณาเป็นรายท้องถิ่น ไม่ใช้การเหมารวมเพราะความพร้อมในแต่ละท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน ต่อเมื่อท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบเองได้ในทุกด้าน ส่วนกลางก็ต้องโอนอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

#### 4) การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน่วยงานกลาง

หน่วยงานกลางเปรียบเสมือนสมองของประเทศ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของนโยบายด้านต่างๆ ให้เป็นไปในทางส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยรวม แต่บทบาทของหน่วยงานกลางในปัจจุบัน มีบทบาทที่ครอบคลุมนอกเหนือหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทำให้ความชัดเจน

ในหน้าที่หลักลดน้อยลง ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศมีทิศทางที่ไม่ชัดเจนด้วย ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการ การเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานกลางจึงได้รับความสนใจ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางต่อไป

เมื่อปฏิรูประบบราชการแล้ว หน่วยงานกลางจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ คือ

(1) ควรเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่เป็นผู้กำกับ ดูแล การประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นแทนการลงมือปฏิบัติเอง

(2) มีหน้าที่ในการกำหนดกรอบและนโยบายที่เป็นภาพรวมของประเทศ

(3) ต้องเป็นอิสระ และปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง

(4) เป็นศูนย์กลางศึกษาวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานปฏิบัติ

(5) มีการลดขนาดให้เล็กลง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และเน้นการกระจายอำนาจ

(6) ต้องสร้างการประสานร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานกลางทั้ง 3 เพื่อให้เกิดผลการพัฒนาที่สอดคล้องกัน เพราะ

หน่วยงานทั้ง 3 เกี่ยวข้องกับเรื่อง แคน เงิน คน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนา

### 3. คุณลักษณะของข้าราชการและการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐที่ผ่านมา ได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่เป็นการขยายเพื่อเพิ่มปริมาณบุคลากรไม่ได้เป็นการขยายเพื่อเพิ่มภาระงานหรือเพิ่มคุณภาพในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดภาระทั้งด้านงบประมาณ และขาดการตอบสนองต่อภาระงานและความต้องการของประชาชนที่มากขึ้น

การส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการมีคุณลักษณะต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อภาระงานและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐ รวมทั้งกระบวนการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นตำแหน่ง และการลงโทษที่ยุติธรรมยังต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการ การพัฒนาข้าราชการและการประเมินข้าราชการ

### 3.1 การแต่งตั้งข้าราชการ

การแต่งตั้งข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของข้าราชการในระดับล่าง มีความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และสนับสนุนการปฏิรูปจะมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้การปฏิรูปประสบผลสำเร็จ ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง จะต้องสร้างกลไกในการถ่วงดุลให้ชัดเจนและต้องมีความโปร่งใส การสรรหาจะต้องเป็นไปตามกระบวนการของระบบคุณธรรม และจะต้องสามารถอธิบายได้ว่าใช้หลักการใดในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ต้องมีความเป็นธรรม โดยให้โอกาสทุกคนอย่างเสมอภาค ใช้หลักความสามารถมากกว่าการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ยึดหลักของความ เป็นกลางทางการเมือง การพิจารณาอาจเริ่มต้นโดยเริ่มต้นใน ลักษณะที่เริ่มมีการใช้บัญชีรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติในการเป็นผู้บริหาร ระดับสูงและใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในการคัดเลือก โดยจะต้องกำหนด ผลงานของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้อย่างชัดเจน

- 1) การให้นักการเมืองเป็นผู้เสนอชื่อรัฐมนตรีและให้วุฒิสมาชิกเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

ข้าราชการระดับสูงต้องทำงานสนองนโยบายของรัฐมนตรีโดยตรง ดังนั้นการให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อจึงมีความเหมาะสม เพราะรัฐมนตรีจะได้คัดเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความรู้ความสามารถที่จะนำนโยบายของตนไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ และการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้นักการเมืองถือโอกาสเล่นพรรคเล่นพวกโดยแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งระดับสูง การให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ จะทำให้บุคคลที่รัฐมนตรีเสนอชื่อต้องถูกตรวจสอบทั้งประวัติส่วนตัว ประวัติการทำงาน ประสบการณ์ และความรู้ความสามารถ เพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นมีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การทำงานหรือไม่ หรือเคยมีประวัติค้างปร้อยอย่างใดหรือไม่ กระบวนการนี้แม้เป็นการเปิดให้นักการเมืองเล่นพรรคเล่นพวกได้แต่พรรคพวกที่เสนอชื่อมาต้องเป็นคนดีมีความสามารถเท่านั้นมิฉะนั้นจะถูกวุฒิสภาปฏิเสธ จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการนี้เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่น่าสนใจ เพราะเป็นกระบวนการที่จะต้องผ่านการตรวจสอบจากวุฒิสภาอย่างโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงโดยอ้อมด้วย นอกจากนี้ถ้าผู้ที่ถูกเสนอชื่อ ไม่แน่ใจว่าตนเองมีความบริสุทธิ์เพียงพอก็จะไม่ยอมรับการเสนอชื่อ เพราะกระบวนการตรวจสอบในวุฒิสภาก็จะทำให้ตนเองได้รับความเสียหายได้ จึงเท่ากับเป็นการขจัดบุคคลไม่ดีออกไปชั้นหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ อาจจะยังไม่เหมาะสมกับสังคมไทย เพราะผู้ถูกเสนอชื่อจะยังไม่พร้อมสำหรับการตรวจสอบ เนื่องจากไม่แน่ใจว่าตนเองได้เคยทำอะไรผิดพลาดไว้บ้าง กรณีนี้อาจทำให้การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมได้ยาก แต่เป็นกระบวนการที่น่าสนใจสำหรับอนาคตเป็นอย่างยิ่ง

2) การเปิดรับสมัครนักบริหารมืออาชีพเป็นการทั่วไป ทั้งจากภายในและภายนอกกระบวนราชการ

การเปิดรับสมัครจากนักบริหารมืออาชีพเป็นการทั่วไป ทั้งจากภายในและภายนอก โดยให้มีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัดสิน ควรมีกระบวนการกลั่นกรองสรรหาที่ดีมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัดสินตามกฎหมายที่กำหนด โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ แต่มีข้อพึงระวังคือ แนวความคิดของข้าราชการกับแนวความคิดของบุคคลภายนอกหรือภาคเอกชนนั้นแตกต่างกัน

เนื่องจากมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยเอกชนมองกำไร ส่วนรัฐจะมองที่ความสุขและการพัฒนาประเทศชาติ และประชาชนเป็นหลัก ปัญหาที่น่าสนใจคือปัญหาด้านการเมืองภายในองค์กร ซึ่งอาจจะเกิดการต่อต้านจากภายใน ดังนั้นผู้บริหารจะบริหารได้ก็ต้องเป็นผู้ที่สามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และสามารถควบคุมการทำงานของข้าราชการภายใต้องค์การของรัฐได้ การพิจารณาจึงควรคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงานและความสามารถของนักบริหารมืออาชีพ ทั้งนี้ควรให้นักบริหารมืออาชีพที่จ้างมานั้นออกจากการบริหารงานได้ง่าย โดยผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานให้ได้ตามที่มีการกำหนดไว้ ถ้าปฏิบัติไม่ได้ก็ต้องพิจารณาตนเอง และถ้าผู้บริหารเป็นคนนอกสามารถปฏิบัติงานได้ผลดี ก็เปิดโอกาสให้ทำงานต่อไปได้

### 3.2 การพัฒนาข้าราชการ

#### 1) ภาวะผู้นำของข้าราชการ

ข้าราชการจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำ เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระตุ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายในองค์กร ทั้งในด้านวิสัยทัศน์และแนวทางการปฏิบัติ

และภาวะผู้นำจะทำให้ทุกคนมองภาพรวมขององค์การมากกว่า ความรับผิดชอบเฉพาะในหน้าที่ของตน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ องค์การและปฏิบัติงานโดยมุ่งผลสำเร็จขององค์การ เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบราชการนำไปสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงานของประเทศ แต่ที่ผ่านมาข้าราชการส่วนใหญ่ ไม่ค่อยกล้าตัดสินใจ ไม่กล้าเปลี่ยนแปลง ไม่กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง และมักจะติดยึดกับสิ่งที่เคยปฏิบัติกันมา ดังนั้น ข้าราชการควรมีการตัดสินใจที่รวดเร็วเด็ดขาด มีการควบคุมวิธีการทำงานในแต่ละขั้นตอน โดยมีวิธีการพิจารณาที่เหมาะสม และข้าราชการมีความสามารถในการประสานงาน ทั้งภายในและระหว่างองค์การ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อภาวะผู้นำมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การจึงควรมีการสร้างระบบ ที่จะเอื้อต่อการสร้างภาวะผู้นำของข้าราชการ โดยให้มีการจัดระบบราชการใหม่ให้ข้าราชการมีอิสระในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสร้างวัฒนธรรมในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ การสร้างระบบใหม่ขึ้นมาจำเป็นต้องมีการแก้กฎระเบียบก่อน เพราะกฎระเบียบจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ ระบบใหม่ควรเน้นที่ประสิทธิภาพของงาน ไม่ควรเน้นการทำงาน

ให้ถูกกฎระเบียบเป็นอย่างดีโดยไม่ให้ความสำคัญในผลสำเร็จของงาน เพราะจะทำให้ข้าราชการขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เมื่อระบบใหม่เกือบจะก่อให้ข้าราชการมีอิสระในการทำงานจะเป็นการสร้างภาวะผู้นำให้ข้าราชการได้โดยอัตโนมัติ สถาบันทางสังคมอื่นๆ ควรที่จะสนับสนุนข้าราชการที่ทำประโยชน์ให้สังคม เพื่อสร้างเกราะคุ้มกันการถูกรังแกจากระบบและข้าราชการการเมือง ถ้าระบบราชการมีหัวหน้าหน่วยงานที่มีภาวะผู้นำ จะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา มีภาวะผู้นำด้วย

2) มาตรการในการเลือกสรรและกลั่นกรองผู้บริหาร

การเลือกสรรผู้บริหารเพื่อให้ได้คนดีและปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งในปัจจุบันผู้มีตำแหน่งทางการเมืองได้เข้าแทรกในการคัดเลือกข้าราชการระดับบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหา และบรรจุแต่งตั้งและโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบเพื่อพิจารณาผู้บริหารระดับสูง การพิจารณาทางวินัยต่อข้าราชการซึ่งการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองซึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าข้าราชการ การแทรกแซงดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น การแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่าย

การเมืองและฝ่ายราชการที่มีการร่วมมือกัน ความอ่อนแอของระบบราชการเองที่ไม่สามารถใช้ระบบคุณธรรมให้เกิดในระบบราชการได้ และระบบอุปถัมภ์ที่มีผลประโยชน์และความสัมพันธ์ร่วมกัน เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวต้องมีมาตรการต่างๆ เข้ามาใช้ในการพิจารณาและกลั่นกรองข้าราชการในระดับบริหาร เพื่อให้ได้คนดีมีความเหมาะสมและให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง เช่น การใช้ระบบประเมินผลงานของข้าราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานตามมาตรฐานของสายงานต่างๆ และกำหนดเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจน โดยการจัดทำระบบประเมินที่สามารถวัดผลได้ เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจในการประเมิน อีกทั้งการกำหนดผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน และมีกลไกของความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้สามารถรับรู้ได้ทั้งองค์กร เป็นต้น ซึ่งการใช้วิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมาสามารถลดการใช้ระบบอุปถัมภ์ และลดการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการพิจารณาผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐ

### 3) การส่งเสริมศีลธรรม จริยธรรมแก่ข้าราชการ

การส่งเสริมจริยธรรมเพื่อให้ข้าราชการมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ และมีการอุทิศตนและความรับผิดชอบ

ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ระบบราชการต้องเป็นระบบที่สามารถให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เกื้อหนุนและส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรมสามารถอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติเพียงพอ การกำหนดแนวทางเพื่อการส่งเสริมให้ข้าราชการเป็นไปในรูปแบบดังกล่าวต้องมีการส่งเสริมอย่างจริงจังและมีนโยบายที่ชัดเจน มีระบบที่ป้องกันและปกป้องผลประโยชน์ของ ข้าราชการและของส่วนรวม เพื่อข้าราชการสามารถใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ปลอดจากการกลั่นแกล้งหรือระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นธรรมและการส่งเสริมให้มีการเผยแพร่เกียรติคุณและผลงานของข้าราชการที่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อสังคมอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างการยอมรับต่อข้าราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม และความรู้ความสามารถที่ดี

4) การส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

การส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการมีข้อเสนอในการส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการให้มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ดังนี้

(1) พัฒนาความรู้ ความสามารถแก่ข้าราชการอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ข้าราชการสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และพัฒนางานให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(2) การกระจายอำนาจเพื่อสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจ(Empowerment) ของบุคลากรในหน่วยงานหรือองค์กร และสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำงานเป็นทีม โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ของงานเป็นสำคัญ

(3) การกำหนดเป้าหมายในการทำงานของหน่วยงานให้ชัดเจน และสร้างกระบวนการทำงานให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อสามารถวัดผลการทำงานได้

(4) การวางแผนการพัฒนาข้าราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(5) สร้างระบบการให้ทุนให้โทษ และระบบการประเมินผลการทำงานให้ชัดเจน เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจและสร้างความเชื่อมั่นต่อข้าราชการในการปฏิบัติงานข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีมีประสิทธิภาพก็ต้องมีการให้รางวัล ส่วนผู้กระทำผิดก็ต้องได้รับการลงโทษ

(6) ให้ระบบการทำงานเข้ากับระบบผลประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้รับ โดยกำหนดเป้าหมายในการทำงานของหน่วยงานให้ชัดเจน ใครทำอะไรได้มาก ใครทำน้อยได้น้อย และสร้างการทำงานให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน เพื่อจะได้สามารถวัดผลการทำงานได้

(7) ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกๆ 6 เดือน และไม่ควรให้คนในองค์กรเดียวกันเป็นผู้ประเมิน แต่จัดให้มีสำนักประเมินผลกลางเป็นผู้ประเมิน และการประเมินผลจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย

(8) ควรลดกฎระเบียบของภาครัฐที่เข้มงวดมากเกินไปให้มุ่งเน้นที่ผลของงานให้มากขึ้น และให้อิสระในการปฏิบัติแก่ข้าราชการให้มากขึ้น

(9) ลดจำนวนข้าราชการ เพิ่มเงินเดือนให้สูงขึ้น และนำระบบประเมินผลมาใช้ ส่งผลให้ระบบอุปถัมภ์ลดบทบาทลง

(10) ให้ข้าราชการเข้าใจการวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (Cost Profit Analysis) เพื่อการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการในการนำไปปฏิบัติ

5) การส่งเสริมให้เข้าใจคุณค่าของการประสานงานและความร่วมมือในการทำงานในองค์กรและระหว่างองค์กร

การส่งเสริมให้ข้าราชการเข้าใจในคุณค่าของการประสานงานและความร่วมมือทำงานในองค์กรและระหว่างองค์กร ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) สร้างจิตสำนึกและชี้ถึงความสำคัญของการร่วมมือและการประสานงานกันทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร

(2) ปรับรูปแบบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย ให้มีวัตถุประสงค์และผลสำเร็จของงานและเป้าหมายหลักเดียวกัน โดยอาจจะให้มีการประชุม ที่แจ้งสาระสำคัญต่อข้าราชการเพื่อให้ทราบนโยบายเรื่องต่างๆ ทัวกัน ซึ่งจะลดความซ้ำซ้อนและง่ายต่อการประสานงาน

(3) สร้างความร่วมมือของหน่วยงานในเชิงแนวนอน เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างราบรื่น ลดความซ้ำซ้อนของงาน และง่ายต่อการประสานงาน

(4) ปรับรูปแบบให้มีหน่วยงานกลางที่จะประสานงานการทำงานของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน

(5) มีระบบหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ข้าราชการมีประสบการณ์ทำงานมากและกว้างขวางขึ้น

6) การกระตุ้นและส่งเสริมให้ข้าราชการมีความสนใจในการเพิ่มพูนความรู้ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์

(1) ให้ความรู้แก่ข้าราชการ และชี้ให้เห็นความสำคัญของความรู้ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อให้ข้าราชการมีการติดตามและมีความรู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

(2) สร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการมีความภูมิใจในองค์กรและตระหนักถึงความสำคัญในหน้าที่ของตนเอง จึงจะทำให้ข้าราชการสนใจในการพัฒนาประสิทธิภาพของงาน รวมถึงการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ที่จำเป็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการจงใจที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานด้วย

(3) สร้างโอกาสให้ข้าราชการได้มีการแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับตัวในการเพิ่มพูนความรู้ของข้าราชการโดยอัตโนมัติ

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษาให้ข้าราชการมีโอกาสศึกษาต่ออย่างเต็มที่ โดยการให้ทุนการศึกษาหรือการอนุญาตให้ศึกษาต่อ และส่งเสริมให้ข้าราชการเพิ่มพูนความรู้ในการทำงานตลอดเวลา

7) การส่งเสริมให้ข้าราชการมีความสำนึกต่อประโยชน์  
สาธารณะ

(1) สร้างกลไกและช่องทางให้ประชาชนสามารถ  
ตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น โดยการสร้างกระบวนการที่ชัดเจนที่จะ  
บอกข้าราชการควรทำอะไร อย่างไร และเมื่อใด ซึ่งจะเป็นตัว  
กำหนดพฤติกรรมในการทำงานของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อ  
ประโยชน์สาธารณะและประชาชน

(2) สร้างโอกาสและผลักดันให้ข้าราชการเข้าไป  
สัมผัสกับปัญหาของประชาชนและข้าราชการก็จะสร้างจิตสำนึก  
ในการบริการและสำนึกต่อประโยชน์สาธารณะ

8) การส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตใจในการให้บริการ  
แก่ประชาชน

(1) ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ เพราะ  
การประเมินผลจะช่วยให้การบริการประชาชนเป็นไปตาม  
วัตถุประสงค์ของหน่วยงานมากยิ่งขึ้น

(2) การจะทำให้ข้าราชการมีจิตสำนึกในการให้บริการ  
ประชาชน จำเป็นต้องให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการรักษาสีทรี  
ประโยชน์ของตนเองให้มากขึ้น

(3) เปลี่ยนแนวความคิด ในการควบคุมดูแล (Controlling Concept) มาเป็นแนวความคิดให้การสนับสนุน (Supporting Concept) เพื่อการบริการช่วยเหลือประชาชน

9) การส่งเสริมให้ข้าราชการมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดความยืดหยุ่นให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) กระจายอำนาจให้ข้าราชการมีอำนาจตามหน้าที่ ความรับผิดชอบ เพื่อให้ข้าราชการได้พัฒนาความคิดและความสร้างสรรค์ผลงานของตนเอง

(3) เปิดโอกาสให้มีการใช้ความคิด โดยการจัดประชุมสัมมนา เพื่อส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และต้องกระตุ้นให้มีการใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์โดยนาระบบการให้รางวัลมาเป็นแรงจูงใจ

10) การส่งเสริมให้ข้าราชการตระหนักในคุณค่าของนวัตกรรม

(1) เปิดโอกาสให้ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด เพื่อลดการต่อต้านและสร้างความรู้สึกร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งใหม่ที่แตกต่างจากเดิม

(2) การอบรมให้ความรู้และผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความแน่วแน่ ในการนำนโยบายที่จะส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่ม หรือการใช้นวัตกรรมมาใช้อย่างจริงจัง

(3) การจะสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ต้องเปลี่ยนแปลงในเรื่องของงบประมาณ โดยแบ่งงบประมาณเพื่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ให้มากขึ้น

(4) ข้าราชการจะต้องศึกษาและฝึกอบรมเมื่อมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามา เพื่อจะได้นำมาใช้ให้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบอยู่

11) การส่งเสริมให้ข้าราชการมีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมั่นคง

(1) ส่งเสริมให้ข้าราชการมีการทำงานโดยมุ่งการบรรลุเป้าหมาย (Goal Oriented) คือมีเป้าหมายในการทำงานว่าจะบรรลุอะไรในแต่ละช่วงเวลาโดยต้องมีเงื่อนไขเวลาและข้าราชการจะต้องทำงานแบบมีแผนปฏิบัติการด้วย ไม่ใช่มีแต่วัตถุประสงค์และยุทธวิธีเท่านั้น

(2) ผู้บังคับบัญชาจะต้องเข้มงวดและส่งเสริมให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมาย เพราะผู้บังคับบัญชาเป็น

ผู้ที่นำผลสำเร็จของงานย่อยมารวมกัน เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายรวมขององค์กร ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นเตือนให้ข้าราชการทำงานตามแผนที่กำหนดไว้

(3) เนื่องจากการประเมินของหน่วยงานของรัฐ เน้นไปที่การปฏิบัติให้เป็นตามกฎระเบียบที่ตั้งไว้มากกว่าการทำงานเพื่อผลของงาน ดังนั้น ต้องเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของข้าราชการให้มุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายของงานที่ตนปฏิบัติมากกว่ากฎระเบียบข้อบังคับ

(4) หน่วยงานต่างๆ ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีการกำหนด โครงสร้างของหน่วยงาน แล้ววัดผลการดำเนินงานว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ การวัดผลการปฏิบัติงานจะทำให้ข้าราชการมีคุณภาพ โดยอาศัยกลไกการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบเป็นกลไกในการสร้างคุณสมบัติข้าราชการมีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย

(5) ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมเพราะการฝึกอบรมจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ และทัศนคติที่มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

12) การส่งเสริมให้ข้าราชการตระหนักในคุณค่าของจริยธรรมและคุณธรรม

(1) จำเป็นต้องลดกฎระเบียบและมุ่งประเมินผลการทำงานโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน

(2) จำเป็นต้องเปลี่ยนค่านิยมระบบทางสังคมไทยใหม่โดยสังคมไทยหันมายกย่องคนดี ไม่ใช่ยกย่องคนมีชื่อเสียง มีอำนาจ มีเงินทอง การจะทำให้เห็นคุณค่าของความคิด นอกจากอาศัยระบบแล้ว ยังต้องให้มีการให้รางวัลหรือการลงโทษ และที่สำคัญผู้เป็นหัวหน้างานจะต้องมีความยุติธรรมในการตัดสินพิจารณาผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

(3) ต้องแก้ไขทัศนคติเรื่องวัตถุนิยมโดยเน้นการยกย่องการทำความคิดและการให้ผลตอบแทนที่สูงขึ้นตามผลการปฏิบัติงานซึ่งจะจูงใจให้เกิดการทุจริตน้อยลง

(4) ควรสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการทำงานให้ดี คือสร้างบรรยากาศในการทำงานและสภาวะแวดล้อมให้ดี ควรยกย่องข้าราชการดีเด่นเป็นตัวอย่างอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนที่เป็นแบบอย่างต้องพยายามรักษามาตรฐาน และให้คนอื่นพยายามพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพ และต้องสร้างความชัดเจนเพื่อให้ข้าราชการ

เห็นว่าเมื่อทำงานหรือทำความดี ผู้บังคับบัญชาสามารถรับรู้ได้จริง และให้การสนับสนุนต่อ

### 13) การสนใจสร้างความศรัทธาจากประชาชน

(1) ควรมีการผูกกระบบการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการไว้กับประชาชน ได้แก่ในหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน ควรให้ประชาชนเป็นผู้ประเมินการทำงานแทนหัวหน้าหน่วยงาน

(2) สร้างเป้าหมายที่ชัดเจนในการจะทำเพื่อประชาชน และต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

(3) การกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเพื่อจะได้ทำการตรวจสอบข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ

### 3.3 การประเมินข้าราชการ

กระบวนการพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการลงโทษที่ยุติธรรม ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการนั้น ควรดูที่ผลงานเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันและสร้างความโปร่งใสในการพิจารณา การพิจารณาความดีความชอบแก่ข้าราชการควรมีการดำเนินการ ดังนี้

1) ให้ทุกองค์การและหน่วยงานมีการตั้งเป้าหมายว่า ผลงานคืออะไร ทุกคนในองค์การต้องปฏิบัติเพื่อไปให้ถึงเป้าหมาย แห่งผลงานนั้น ซึ่งต้องดูผลลัพธ์และเป้าหมายจากการพัฒนา หรือจากโครงการ ไม่พิจารณาแต่เพียงเอกสารแสดงผลงานเท่านั้น

2) การพิจารณาความดีความชอบ จำเป็นต้องให้ ข้าราชการรู้ถึงเกณฑ์การประเมินล่วงหน้า ต้องกระทำด้วยความ เทียงตรงและยุติธรรมมากที่สุด และควรมีการประเมินที่เป็น ขั้นตอน

3) ต้องจัดตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาความดี ความชอบในการปฏิบัติงานและมีการเก็บรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ในส่วนกลาง เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ สามารถหาคนที่หน่วยงาน ตนต้องการซึ่งพิจารณาได้จากผลงานที่ข้าราชการผู้นั้นทำขึ้น

4) การพิจารณาความดีความชอบ ที่จะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพ จะต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้มีส่วนร่วมในการ ประเมินผลงาน และในกรณีการเรียกร้องความเป็นธรรมจะ ต้องทำงานอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ แก่ผู้ปฏิบัติงานจริง

5) การพิจารณาความดีความชอบควรมีการพิจารณา เรื่องความดีของข้าราชการมาประกอบมากกว่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมผู้กระทำดีโดยใช้ระบบการให้รางวัลมาเป็นส่วนช่วยและเพื่อการปรับเปลี่ยนแนวความคิดของข้าราชการให้เน้นวัตถุนิยมน้อยลง ซึ่งจะช่วยลดสาเหตุการทุจริตในระบบราชการ

6) ควรสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการทำงานเพื่อประชาชนมากกว่า สิ่งอื่นใด และตระหนักเสมอว่าความดีความชอบเป็นเพียงผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพของตนเท่านั้น

ส่วนการประเมินผลงานของข้าราชการและการเลื่อนขั้นตำแหน่ง และการลงโทษที่ยุติธรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจที่ดีแก่ข้าราชการ ควรดำเนินการ ดังนี้

1) ควรสร้างหลักเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประเมินผลและที่สำคัญต้องมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานจากบุคลากรในองค์กร โดยมีจุดเน้นที่ผลงานเป็นหลัก

2) ควรใช้ระบบประเมินผลแบบเปิด ซึ่งจะเป็นการประเมินที่เปิดเผยว่าใครได้รับการประเมินผลอย่างไร เพื่อให้ผู้ประเมินมีความระมัดระวังในการประเมินผล และผู้ถูกประเมินทราบข้อบกพร่องของตนเอง

3) ควรมีความถี่ของการประเมินที่เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีระดับที่มาตรฐานตลอดเวลาและต้องแจ้งผลการประเมิน

ให้ผู้ถูกประเมินทราบและยอมรับผลการประเมินนั้น และการประเมินจะต้องอยู่ในรูปคณะกรรมการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ประเมินผลเพียงคนเดียว

4) ต้องสร้างระบบการประเมินผลที่มีมาตรฐาน ผู้ประเมินควรมีลักษณะเป็นนักวิชาชีพและปลอดจากความกดดันจากทุกฝ่ายโดยไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผู้ถูกประเมิน

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะที่ควรนำไปพิจารณา คือ

1) ควรยกเลิกระบบสองชั้น เพราะการพิจารณาความดีความชอบแบบนี้ ผู้บังคับบัญชามักให้กับคนใกล้ชิดชอบพอกัน และระบบหนึ่งชั้นก็ควรพิจารณาที่ผลงานจริงๆ ไม่ใช่ดังกรณีที่ผ่านมาทุกสิ้นปีแล้วทุกคนจะได้หนึ่งชั้น การจะได้หนึ่งชั้นต้องให้เฉพาะผู้ที่มีมาตรฐานการทำงานดีจริงๆ

2) ควรยกเลิกกฎหมายนิรโทษกรรมและกฎหมายล้างมลทินเพราะทำให้ข้าราชการ บางคนรู้ว่าสามารถหลบเลี่ยงความผิดได้ จึงไม่เกรงกลัว

3) ควรลดขั้นตอนในการพิจารณาโทษแก่ข้าราชการที่ทำความผิด เพราะในปัจจุบันมีกระบวนการที่ล่าช้าในการพิจารณาความผิดของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการหาช่องทางในการหลบเลี่ยงหรือเบี่ยงเบนการลงโทษตามความผิดที่ได้กระทำ

4) ควรมีระบบปกป้องหรือตรวจสอบการกลั่นแกล้งในระบบราชการให้มีความเข้มแข็งมากกว่าปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ข้าราชการมีการตรวจสอบตนเองโดยไม่มีความกังวลถึงการกลั่นแกล้งหรือร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรม

## 4. กระบวนการบริหารและระบบสารสนเทศ

### 4.1 หลักการธรรมรัฐ

หลักการธรรมรัฐ เป็นหลักการที่จะส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของระบบราชการ โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึง การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อสังคม ควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การบริหารงาน และการให้บริการของภาครัฐให้มากขึ้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารและกฎหมายลูกต่างๆ ที่จะออกมาตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารงานของรัฐได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารงานของรัฐควรดำเนินการ ดังนี้

1) การมอบหมายงาน กระบวนการทำงาน และการติดตามประเมินผลต้องมีความชัดเจน โปร่งใส

2) กระบวนการตรวจสอบต้องมีความชัดเจนและตรวจสอบได้เช่นกัน

3) กลไกในการตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว อาทิ พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจการรัฐสภา การควบคุมโดยองค์การภายใน รวมทั้งสื่อมวลชนต่างๆ ต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีความกล้าหาญในการตรวจสอบ

4) สำนักตรวจราชการของแต่ละกระทรวง ต้องเป็นอิสระจากการเมืองและฝ่ายบริหารใดๆ นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานกลางมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

5) การให้รางวัล และการลงโทษต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และตอบคำถามได้

6) ควรส่งเสริมให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้ประเมินตัวเอง โดยต้อง สร้างมาตรฐานในการวัดในเชิงบวก เพื่อให้เกิดการปรับตัวเองมากกว่าจะเป็นการประเมินเพื่อลงโทษ หลังจากนั้น ให้หน่วยงานกลางเป็นผู้ประเมินอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้ข้อมูลชุดเดียวกันกับเจ้าของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ติดตามผลในด้านการประเมินการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณประเมินในด้าน program effectiveness และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเมินในด้านประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากร

7) การตรวจสอบต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ไม่ตรวจสอบมากเกินไปจนหน่วยงานราชการทำงานไม่ได้และข้อมูลบางอย่าง เช่น ข้อมูลด้านความมั่นคงของประเทศไม่สามารถเปิดเผยได้

8) ควรใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการให้มากกว่านี้

9) ความไม่โปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้งเป็นสาเหตุสำคัญของความไม่โปร่งใสในการทำงานของรัฐบาล

#### 4.2 กฎระเบียบของราชการ

กฎระเบียบของราชการเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานทำให้เกิดขั้นตอนมากเกินไป การดำเนินการต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ และขาดประสิทธิภาพ ในบางกรณีกฎระเบียบยังมีช่องว่างที่เอื้อต่อการทุจริตอีกด้วย ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการจำแนกเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่

1) กฎระเบียบมีลักษณะเน้นการควบคุม

ระบบราชการมีพื้นฐานแนวคิดในการควบคุมกำกับการทำงาน ทั้งต่อการทำงานของราชการและการดำเนินกิจกรรมของเอกชน ดังนั้นจึงมีการออกกฎระเบียบและกำหนดขั้นตอนต่างๆ มากมายเกินความจำเป็น ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานทั้งของราชการและเอกชน

กฎระเบียบที่มุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการละเลยในเรื่องประสิทธิภาพของการทำงาน และผลสำเร็จของการปฏิบัติ เพราะสนใจเฉพาะการทำให้ถูกกฎระเบียบและขั้นตอนในการทำงานเท่านั้น

กฎระเบียบที่มุ่งควบคุมกำกับการดำเนินกิจกรรมของเอกชน เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อความสามารถในการแข่งขันของเอกชน ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งต้องขออนุญาตจากหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน เป็นต้น

2) กฎระเบียบไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ปัจจุบันมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารงานราชการอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในสังคมปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่กฎระเบียบในการบริหารราชการดังกล่าว ยังไม่เอื้อให้หน่วยงานราชการมีความสามารถในการตอบสนอง ได้ อย่างทันทั่วถึง ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และในบางกรณีแม้จะมีการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงาน แต่ก็ยังมีความล่าช้าและติดขัดในขั้นตอนต่างๆ ทำให้สิ้นเปลืองทั้งกำลังคน งบประมาณ และเวลา

### 3) กฎระเบียบมีความซ้ำซ้อนกัน

นับเป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่สร้างความสับสนให้แก่ประชาชนและส่วนราชการ ตัวอย่างเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีการออกกฎหมายมากกว่า 20 ฉบับ ทำให้มีการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามากมาย เป็นต้น

### 4) กฎระเบียบมีความคลุมเครือ

กฎระเบียบบางข้อเอื้ออำนวยต่อการตีความทำให้เกิดความขัดแย้งในความเห็น และยังทำให้ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการอะไรได้ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 ที่ทำให้หน่วยราชการต่างๆ ต้องส่งข้อหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ช่วยตีความถ้อยคำต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งส่วนราชการและการรักษาราชการแทน

5) ปัญหาการบังคับใช้กฎระเบียบ

การบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบของทางราชการในบางกรณีมีปัญหาดังนี้

(1) ขาดกำลังคน เครื่องมือ และงบประมาณในการบังคับใช้ ทำให้ประชาชนเคยชินกับการละเมิดกฎหมาย ส่งผลให้สังคมมีความวุ่นวายมากขึ้น

(2) กฎระเบียบบางประการกลับเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงาน

(3) กฎระเบียบบางประการมีช่องว่างที่นำไปสู่การทุจริต

(4) หน่วยราชการไม่ยอมใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎระเบียบ ตัวอย่างเช่น การที่กระทรวงและกรม โดยส่วนใหญ่ไม่ยอมใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ.2535 ในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง  
การบริหารงาน เป็นต้น

6) ปัญหาการไม่มีกฎระเบียบ

ในบางกรณี ถ้าไม่มีกฎระเบียบไว้ หน่วยราชการจะ  
ไม่สามารถปฏิบัติงานได้

การปรับปรุงและการลดกฎระเบียบของราชการควร  
มีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1) แนวคิดในการปรับปรุงกฎระเบียบ

(1) การปฏิบัติงานราชการควรเน้นที่การบรรลุ  
เป้าหมายของผลงาน โดยอาศัยกฎระเบียบเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม  
ก็ต้องคำนึงอยู่เสมอว่า ในกระบวนการทำงานมีส่วนสำคัญอยู่ 2  
ส่วนคือ ผลงานและกระบวนการทำงาน การเน้นที่ผลงานเพียง  
ส่วนเดียวอาจทำให้เกิดปัญหาการได้มาซึ่งผลงานโดยวิธีการที่มีชอบ  
แต่การเน้นที่กระบวนการเพียงส่วนเดียวก็จะทำให้เกิดปัญหา  
ดังกล่าวเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น ต้องมีการศึกษาถึงความเหมาะสม  
กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปอยู่เสมอ ไม่มีสูตรตายตัว

(2) ควรมีการกระจายอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ให้  
หน่วยงานมากขึ้น โดยมีการจัดโครงสร้างของระบบราชการ และ

มีการออกแบบกระบวนการทำงานให้ชัดเจน ตลอดจนปรับปรุง  
สายการบังคับบัญชาให้สั้นลง แล้วจึงดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบ  
ให้สอดคล้องกับโครงสร้างและกระบวนการทำงานใหม่นั้น

(3) การปรับปรุงและลดกฎระเบียบต้องอยู่บน  
พื้นฐานของความไว้วางใจผู้อื่นและการยอมรับความผิดพลาดเล็กน้อย  
น้อยๆ ในการปฏิบัติงาน โดยมุ่งพิจารณาที่เจตนาของการกระทำและ  
ผลงานมากกว่าการพิจารณาที่การปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ

(4) ควรส่งเสริมในเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณ  
ในการทำงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม  
โดยไม่ต้องอาศัยการวางกรอบกฎระเบียบ

(5) กฎระเบียบต่างๆ ต้องเขียนด้วยภาษาที่เข้าใจ  
ได้ง่ายและมีความชัดเจน อ่านแล้วเข้าใจความหมายตรงกัน

2) แนวทางการดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบ  
ของราชการ

(1) ข้าราชการการเมืองต้องเป็นผู้ริเริ่มในการ  
ดำเนินการปรับลด โดยให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ตรวจสอบกฎ  
ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง ทั้งนี้ อาจตั้ง  
คณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่า ควรจะปรับปรุงและลดกฎระเบียบ  
ตามที่หน่วยงานเสนอมาหรือไม่อย่างไร

(2) ต้องกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงกฎระเบียบอย่างต่อเนื่องทุกๆ 1-3 ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมต่อสถานการณ์และกระบวนการทำงาน

(3) ต้องพิจารณาว่า กฎระเบียบนั้นๆ เกี่ยวข้องกับใครบ้าง เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการด้วยกันเองหรือเกี่ยวข้องกับเอกชนและประชาชนด้วย เพื่อให้ทุกฝ่ายมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

#### 4.3 ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาประเทศ แต่การจัดทำระบบงบประมาณของไทยมีลักษณะของการเสนอของงบบประมาณจากหน่วยงานตามหน้าที่ปฏิบัติของตน ทำให้ผลของงบบประมาณไม่สะท้อนถึงภาพรวมของประเทศ ดังนั้น ระบบงบประมาณจึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ สรุปได้ ดังนี้

##### 1) ระบบงบประมาณ

(1) ระบบงบประมาณยังมีลักษณะผสมระหว่างแบบแสดงรายการ (Line Items) และแบบแผนงาน (Planning Programming Budgeting System) โดยยังมีการเน้นในเรื่องรายละเอียดมากกว่าผลลัพธ์

(2) เป็นระบบงบประมาณแบบรายปี ทำให้กลไกการจัดสรรงบประมาณขาดการเชื่อมโยงกับแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาว

## 2) กระบวนการงบประมาณ

### (1) การจัดเตรียมงบประมาณ

ก. เนื่องจากการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้เห็นโยกย้าย การพัฒนาประเทศซึ่งกำหนดโดยฝ่ายการเมืองขาดความต่อเนื่อง และไม่มีมีการกำหนดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน ทำให้ขาดกรอบภาพรวมที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณที่ดี

ข. ให้อำนาจกับส่วนกลางในการจัดทำงบประมาณมากเกินไป งบประมาณที่จัดทำเป็นไปตามความต้องการของหน่วยงานที่ทำคำของบประมาณ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการท้องถิ่น

ค. ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ขาดการถ่วงดุลจากฝ่ายประชาชน ทำให้การจัดสรรงบประมาณบางครั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงของฝ่ายการเมือง

ง. ส่วนราชการมักจะของบประมาณเกินความเป็นจริง ซึ่งเป็นการของบประมาณเพื่อถูกตัด

(2) การอนุมัติงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรควรพิจารณางบประมาณในลักษณะที่เป็นโครงการ หากเห็นว่าไม่เหมาะสม ควรพิจารณาตัดทิ้งทั้งโครงการ ไม่ใช่พิจารณาเพียงการปรับลดงบประมาณลงเท่านั้น

(3) การบริหารงบประมาณ

ก. ส่วนราชการจะเร่งใช้งบประมาณที่เหลือในช่วงเวลาใกล้สิ้นปีงบประมาณ เพราะเกรงว่าหากใช้ไม่หมดจะถูกตัดงบประมาณในปีถัดไป ทำให้มีการใช้งบประมาณที่ไม่ค่อยเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากนัก

ข. การเบิกจ่ายอยู่ในอำนาจของคน 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ง่าย ทำให้ มีการใช้งบประมาณลงสู่ท้องถิ่นน้อยมาก ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

3) การตรวจสอบการใช้งบประมาณ

(1) การตรวจสอบงบประมาณให้ความสำคัญกับการตรวจสอบก่อนจ่าย(pre-audit) มากกว่าการตรวจสอบหลังจ่าย (post-audit)

(2) เน้นการตรวจสอบการใช้จ่ายตามระเบียบ (Financial auditing) มากกว่าการตรวจสอบที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance auditing)

(3) ขาดความเอาใจริงเอาจังในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงบประมาณ

#### 1) ระบบงบประมาณ

(1) ปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีลักษณะการเน้นผลงานหรือผลลัพธ์ให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการเสริมระบบการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่ละหน่วยงานมีการกำหนดแผนกลยุทธ์ เป้าหมายงาน และ output/outcome ให้ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดตัวชี้วัดการสัมฤทธิ์ผลของการใช้เงินด้วย เพื่อให้สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ฝ่ายบริหารทำตามสัญญาหรือกฎหมาย

(2) ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบหลายปี เพื่อให้เห็นผล (consequence) ของระบบงบประมาณว่าการตัดสินใจในวันนี้จะทำให้เกิดอะไรขึ้นในอนาคต และไม่ใช่ว่าเฉพาะเรื่องภาระผูกพัน

(3) ควรมีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้งบประมาณเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศตามแนวทางของนโยบายและแผนพัฒนาฯ อย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยต้องให้มีการกำหนดเป้าหมายและลำดับความสำคัญของนโยบายและแผนพัฒนาฯ ให้ชัดเจนด้วย

(4) รัฐบาลกลางต้องเป็นผู้ริเริ่มการกระจายอำนาจงบประมาณสู่กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้เกิดผลกระทบตามลำดับในทุกระดับ โดยพิจารณารูปแบบการกระจายอำนาจงบประมาณตามลักษณะของหน่วยงานประกอบด้วย

## 2) กระบวนการงบประมาณ

### (1) การจัดเตรียมงบประมาณ

ควรให้ระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นในการจัดทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(2) การอนุมัติงบประมาณ

ก. การอนุมัติงบประมาณต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และการกำหนดผลสำเร็จของงาน นอกจากนี้ควรพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติทั้งโครงการ มิใช่เพียงตัดลงงบประมาณซึ่งทำให้มีการตั้งงบประมาณกันไว้เพื่อถูกตัด

ข. ควรมีการนำเสนอข้อมูลภาพงบประมาณต่อสาธารณชนให้ครอบคลุม เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใส และช่วยให้การตรวจสอบเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ค. ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีองค์กรด้านงบประมาณเพื่อทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นในการวิเคราะห์กับสมาชิกผู้แทนราษฎรเพื่อช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ติดกับการวิเคราะห์เป็นรายการ ฝ่ายนิติบัญญัติควรคุมเฉพาะหลักการใหญ่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน

(3) การบริหารงบประมาณ

ก. เน้นการเพิ่มสมรรถนะในการใช้เงินงบประมาณทุกบาทให้มีค่ามากที่สุด

ข. ควรแก้ไขระเบียบบริหารงบประมาณ เพื่อให้สามารถให้รางวัลตอบแทนแก่หน่วยงานที่ประหยัดงบประมาณได้

### 3) การตรวจสอบการใช้งบประมาณ

(1) การตรวจสอบการใช้งบประมาณควรมีทั้ง 2 แบบ คือ การตรวจสอบผลลัพธ์ และการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ควรมุ่งให้เน้นการตรวจสอบแบบผลลัพธ์ให้มากขึ้น และขณะเดียวกันต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มีความคล่องตัวด้วย

(2) ควรสร้างกลไกเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน สื่อมวลชนและประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

(3) ให้มีการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาการจัดเตรียมงบประมาณในครั้งต่อไป

(4) ควรมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการตรวจสอบหรือประเมินผลงบประมาณ ตามสัดส่วนของงบประมาณของภาครัฐ

### 4.4 ระบบสารสนเทศในระบอบราชการ

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานภาครัฐซึ่งต้องการ

ข้อมูลที่มีคุณภาพเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องทันเหตุการณ์ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ระบบสารสนเทศ ยังมีบทบาทสำคัญต่อการลดกำลังคนซึ่งหมายถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการ นอกจากนี้ระบบสารสนเทศยังเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความสามารถในการตรวจสอบการทำงานของรัฐได้มากขึ้นอีกด้วย

ปัญหาในระบบสารสนเทศในระบบราชการ สรุปได้ ดังนี้

1) นโยบายและแผนงาน

นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ยังไม่มีความชัดเจน และยังขาดการส่งเสริมอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มีแผนแม่บทในระดับประเทศที่ชัดเจน

2) การใช้ระบบสารสนเทศไม่คุ้มค่า

(1) มีการลงทุนในด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศมาก แต่ขาดการลงทุนในการพัฒนาระบบสารสนเทศที่จำเป็นต่อการบริหารและตัดสินใจ

(2) การนำเอาข้อมูลมาใช้ยังมีความล่าช้าไม่ทันการณ์

3) การพัฒนาระบบสารสนเทศยังไม่มีประสิทธิภาพ

(1) การพัฒนาระบบสารสนเทศในระดับกระทรวง ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงสร้างกระทรวงของระบบราชการยังอ่อนแอ มีคนทำงานน้อย ต้องพึ่งพาหน่วยงานระดับกรมมาก โดยเฉพาะในเรื่องข้อมูล

(2) การบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศยังมีน้อย เพราะหน่วยงานยังเน้นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ไม่มีการวางแผนการทำงานที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ รวมทั้งไม่มีแรงผลักดันที่จะต้องทำให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานอย่างจริงจัง ข้อมูลจึงไม่มีความจำเป็นในการปฏิบัติงานผลที่ติดตามมา คือ ปริมาณของข้อมูลมีมากเกินไปจนผู้บริหารใช้ไม่ถูก นอกจากนี้คุณภาพของข้อมูลยังไม่ดีเพียงพอสำหรับผู้บริหารที่จะใช้ประกอบในการตัดสินใจ

(3) หน่วยงานไม่ทราบความต้องการข้อมูลของตน ทำให้การพัฒนาระบบสารสนเทศเป็นไปได้ยาก

4) การขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

สืบเนื่องจากการขาดการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้แต่ละหน่วยงาน จัดเก็บและจัดทำข้อมูลเฉพาะ

ภายในหน่วยงานของตน การขาดความเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง  
กระทรวงและภายในกระทรวงเดียวกัน ทำให้มองไม่เห็นภาพรวมใน  
การบริหารซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจาก

(1) หน่วยงานมักหวงแหนข้อมูลเพื่อให้การวินิจฉัย  
สั่งการต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานของตนเพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้น  
การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานจึงทำได้ยาก

(2) แต่ละหน่วยงานดำเนินการเก็บข้อมูลเองทำให้เกิด  
ปัญหาข้อมูลซ้ำซ้อน และขัดแย้งกัน ขาดความน่าเชื่อถือ  
และยังทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณด้วย

#### 5) ความพร้อมด้านบุคลากร

(1) การลงทุนในการพัฒนาบุคลากรน้อย การลงทุน  
ในเทคโนโลยีสารสนเทศของภาครัฐเป็นเพียงการลงทุนในเครื่องมือ  
อุปกรณ์

(2) บุคลากรภาครัฐขาดทักษะความรู้ในการใช้  
เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งทักษะในการวิเคราะห์และตีความ  
ข้อมูลอย่างถูกวิธี ดังนั้น ถึงจะมีข้อมูลที่ตีพิมพ์ใดก็ไม่สามารถใช้  
ประโยชน์จากข้อมูลได้อย่างเต็มที่

(3) ผู้บริหารส่วนราชการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการรุ่นเก่า ขาดวิสัยทัศน์ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังทำงานในลักษณะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่และกฎระเบียบ ขาดการวางแผน ไม่มีการกำหนดผลสำเร็จของงาน และมักตัดสินใจโดยอาศัยประสบการณ์ ดังนั้นจึงไม่เห็นความสำคัญในการใช้ข้อมูลในการบริหารราชการ

6) บทบาทของหน่วยงานกลาง

หน่วยงานกลาง เช่น NECTEC ขาดศักยภาพในการผลักดันให้มีการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการ เนื่องจากขาดความรู้และความเข้าใจในระบบราชการอย่างแท้จริง การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในระบบราชการควรดำเนินการดังนี้

1) นโยบายและแผนงาน

(1) ต้องมีการวางแผนแม่บทการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศระดับประเทศให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและมีการดำเนินการและต้องตามผลอย่างต่อเนื่องจริงจัง

(2) กระทรวง ทบวง กรม ต้องประสานงานกันในการวางแผนทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงาน และมีการกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของแผนที่ชัดเจน และทำการประเมินผลอย่างจริงจังต่อเนื่อง

(3) ในระดับรัฐบาลควรให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหนึ่งท่านเป็นผู้ประสานงานเชื่อมรอยต่อของข้อมูลระหว่างกระทรวง เพื่อให้มองเห็นภาพรวมในการบริหารประเทศ

(4) ในระยะยาวต้องมีการออกแบบ information architecture ระดับประเทศว่า กระทรวง ทบวง กรมใดควรรับผิดชอบข้อมูลประเภทใด

(5) มีแผนแม่บทในการนำระบบสารสนเทศไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารของภาครัฐและการให้บริการแก่ประชาชนที่ชัดเจน

### 3) การพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ

(1) ให้แต่ละกรมเป็นผู้ maintain ฐานข้อมูล และให้สำนักปลัดกระทรวงหรือ รัฐมนตรีสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลได้โดยต้องมีการสร้าง warehouse เพื่อรวบรวมฐานข้อมูลของกรมต่างๆ เข้ามา ทำให้ถึงข้อมูลได้รวดเร็ว ได้ข้อมูลที่ปราศจาก

การปรุงแต่ง ลดการทุจริต ลดการฟุ้งเฟ้อระหว่างปลัดกับอธิบดี  
คุณอำนาจดีขึ้น

(2) ซอฟต์แวร์ที่ใช้ในงานประจำต่างๆ (Back Office) เช่น งานบุคลากร พัสดุ งบประมาณ เป็นต้น ให้จัดทำมาตรฐานกลาง อาทิ ซอฟต์แวร์งานบุคลากรให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้พัฒนาระบบ ซอฟต์แวร์งานงบประมาณให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้พัฒนาระบบ หรือจัดทำคลังซอฟต์แวร์เพื่อเป็นที่รวบรวมระบบงานที่มีอยู่แล้ว และมีคุณภาพดี ให้หน่วยงานที่ต้องการสามารถนำไปใช้ได้ ส่วนงานบริการ (Front Office) ให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการพัฒนาระบบเอง

(3) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

ควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลระหว่างหน่วยงานในภาครัฐ (Government Net-work) เพื่อลดความซ้ำซ้อนของข้อมูล และเป็นระบบที่ปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้าถึงได้สะดวก

4) การพัฒนาบุคลากร

หารูปแบบในการฝึกอบรมผู้บริหารและข้าราชการทั่วไป ให้มีความรู้และทักษะในการใช้เทคโนโลยีได้อย่างแท้จริง

เช่น อาจกำหนดให้ผู้ฝึกอบรมต้องทำการศึกษางานและปัญหาของหน่วยงานนั้นๆ ก่อนทำการฝึกอบรมผู้บริหารและข้าราชการของหน่วยงานนั้น เป็นต้น

#### 5) บทบาทของหน่วยงานกลาง

ควรมีการพิจารณาบทบาทของ NECTEC ให้ชัดเจน รวมทั้งควรปรับปรุงศักยภาพ ของหน่วยงาน โดยเฉพาะเรื่องความเข้าใจในระบบราชการให้ดีขึ้น

### 5. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการไทย

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการไทย ตั้งแต่รัฐบาลที่ผ่านมามีกระทั่งถึงรัฐบาลปัจจุบันมีการแถลงนโยบายอย่างต่อเนื่องว่าจะทำการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารประเทศ แต่ในความเป็นจริงพบว่าการปฏิรูประบบราชการมีความก้าวหน้าอย่างมาก ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญได้แก่

#### 5.1 การขาดเจตจำนงทางการเมืองที่มั่นคง

ถึงแม้รัฐบาลที่ผ่านมามีรัฐบาลจะแถลงนโยบายสอดคล้องกันว่าจะดำเนินการปฏิรูประบบราชการ แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลมิได้แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองอย่าง

มันคงที่จะทำการปฏิรูประบบราชการให้ประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะในส่วนของคุณรู้ความเข้าใจต่อความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ ความเข้าใจในกลยุทธ์การปฏิรูประบบราชการ หรือความตั้งใจแน่วแน่ที่จะทำการปฏิรูประบบราชการ ให้ปรากฏเป็นจริง เมื่อขาดเจตจำนงทางการเมืองที่มันคงจึงทำให้การปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้าดั่งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

## 5.2 ขาดการสนับสนุนจากข้าราชการ

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการจะทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยรู้สึกถึงความสูญเสียของตน จึงวางเฉยต่อความพยายามใดๆ ที่จะปฏิรูประบบราชการ หรือให้ความร่วมมือแบบไม่เต็มใจ เพราะการปฏิรูประบบราชการจะทำให้ข้าราชการระดับสูงสูญเสียอำนาจที่เคยมีไปมาก และอาจถูกตรวจสอบจากประชาชนมากขึ้น ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงมิใช่สิ่งพึงประสงค์สำหรับข้าราชการบางส่วน

## 5.3 ประชาชนขาดอำนาจและความสนใจในการตรวจสอบภาครัฐ

เนื่องจากประชาชนส่วนน้อยที่มีการศึกษาคีต่างอยู่ในฐานะที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับระบบราชการ จึงไม่ประสงค์จะ

กระทำการใดให้กระทบผลประโยชน์ของตน ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อยขาดความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจของตน ในการตรวจสอบภาครัฐและขาดความสนใจที่จะทวงตามสิทธิของตน เพราะอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองตลอดมา จึงทำให้ขาดพลังผลักดันที่จะขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้ประสบความสำเร็จ

# **บทที่ 5**

**วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูป**

**ระบบราชการ**

## 1. วิสัยทัศน์การปฏิรูประบบราชการไทย

1.1 การปฏิรูประบบราชการต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและจริงจังทั้งระบบ โดยมีมาตรการและเป้าหมายในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

1.2 จะต้องกำหนดระยะเวลาในการดำเนินกิจกรรมการปฏิรูปแต่ละขั้นตอน ให้ปรากฏเป็นจริงอย่างชัดเจน

1.3 จะต้องปรับเปลี่ยนปรัชญาระบบราชการจากการรับใช้เจ้านายให้เป็นการมุ่งบริการประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย

1.4 จะต้องปรับเปลี่ยนค่านิยมของข้าราชการในการแสวงหาความก้าวหน้าโดยการขยายอำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะส่วนตนและองค์การของตน ไปสู่การมุ่งเน้นการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.5 องค์การราชการจะต้องมีขนาดเล็ก ทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดกฎเกณฑ์ การควบคุมกำกับ การส่งเสริม และการอำนวยความสะดวกเป็นหลัก กิจกรรมเชิงพาณิชย์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต้องถ่ายโอนให้เอกชนดำเนินการ

1.6 จะต้องส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการ ให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยเฉพาะการทำงานโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรม

1.7 จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหาร และการจัดการ โดยยึดหลักการแห่งธรรมรัฐ

1.8 จะต้องปรับระบบงบประมาณ โดยใช้ระบบการประเมินผลลัพธ์ที่ต่อเนื่อง

1.9 จะต้องส่งเสริมและพัฒนาาระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อเสริมสร้าง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้มีสมรรถนะสูงสุด โดยคำนึงถึงความเพียงพอและความคุ้มค่าของ การลงทุน

## 2. ข้อเสนอระบบราชการที่พึงประสงค์

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และสารสนเทศอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสภาพเศรษฐกิจที่เจริญและขยายตัวอย่างมากมาย ได้ส่งผลให้สังคมโลกเกิดสภาพใหม่ในลักษณะที่เป็นสภาพไร้พรมแดน กล่าวคือประชาชนจากทั่วสารทิศสามารถมีกิจกรรมติดต่อถึงกันและกันได้โดยปราศจากข้อจำกัดทั้งในแง่ของเวลาและสถานที่ ซึ่งจะยังผลให้ประชาชนจากภูมิภาคต่างๆทั่วโลกมีการแลกเปลี่ยนและ

พัฒนาในเชิงความคิด ค่านิยม รวมตลอดถึงอุดมคติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ผลพวงของการพัฒนาการทางความคิดของประชาชนทั่วโลก ได้กลายเป็นกระแสที่เรียกร้องเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง ในด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของประชาชน พร้อมๆ กับกระแสเรียกร้องเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะทวีเพิ่มขึ้นทุกขณะ

ท่ามกลางกระแสเรียกร้องอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐจักต้องพยายามตอบสนองต่ออุปสงค์เกี่ยวกับบริการด้านต่างๆ ของประชาชน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรภาครัฐจักต้องปรับตัว เพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีสมรรถนะมากพอที่จะแข่งขันในประชาคมหรือเวทีระดับโลกได้ เพื่อบรรลุถึงหลักการและเจตนารมณ์ดังกล่าว องค์กรภาครัฐจักต้องปรับตัวในหลายลักษณะ ซึ่งที่สำคัญๆ ได้แก่

## 2.1 การปรับบทบาทภาครัฐ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ดังกล่าว จำเป็นที่องค์กรภาครัฐจะต้องปรับตัวเพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์การแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจโลก และเพื่อความอยู่รอดโดยเฉพาะภาวะเศรษฐกิจที่วิกฤติของประเทศ ทั้งนี้ข้อเสนอการปรับองค์การภาครัฐในที่นี้คือการทบทวนและปรับบทบาทภารกิจ ซึ่งถึงแม้ว่ารัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อบทบาทบางงานหรือบางพันธกิจ แต่รัฐก็อาจจะไม่ใช่เป็นผู้ดำเนินการเอง กล่าวคือรัฐอาจเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในกรณีนี้ภาครัฐจะปรับบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการ มาเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กำกับดูแล และรักษากติกามาตรฐาน รวมทั้งประสานงาน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการแทนในกิจกรรมบางอย่างที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่จะลดการผูกขาดตัดตอน และมีการส่งเสริมกลไกการตลาดให้อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคการแข่งขันเสรีและยุติธรรมสำหรับผู้บริโภค

## 2.2 การกระจายอำนาจ

นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่อย่างเป็นระบบ มีการจัดแบ่งระบบ

ราชการออกเป็น 12 กระทรวง ระบบราชการไทยก็ยึดหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นปรัชญาพื้นฐานในการปกครอง ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพและเอกภาพรวมทั้งลดการคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศในแถบตะวันตกเป็นสำคัญ ปัจจุบันเหตุการณ์ดังกล่าวก็ได้ผ่านไปแล้ว 104 ปี องค์การระบบราชการไทยก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงปรัชญาให้สอดคล้องหรือขนานรับกับความเจริญของภาคเอกชน ของประชาคมโลก และของระบอบประชาธิปไตยเลย กล่าวคือการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการขาดความคล่องตัวในการบริหารงานแล้ว ยังพบประเด็นปัญหาสำคัญอีกหลายประการ ได้แก่

1) เป้าหมายและนโยบายของการบริหารอาจจะไม่สอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น

2) ขาดการประสานการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพราะองค์การการบริหารในระดับต่างๆ ไม่สามารถจะใช้ดุลพินิจตัดสินใจที่เหมาะสมและทันเหตุการณ์ (ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจต่างๆ นั้นส่วนใหญ่ อยู่ในราชการบริหารส่วนกลางแทบทั้งสิ้น)

3) ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ (ทั้งในด้านการวางแผนงาน การดำเนินงาน การควบคุมกำกับและการติดตามประเมินผล) เป็นเหตุให้ประชาชนขาดแนวคิดและประสบการณ์ในการบริหารการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

ฉะนั้น การบริหารการพัฒนาในสถานการณ์กระแสโลกาภิวัตน์ จึงไม่ใช่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอีกต่อไป กล่าวคือ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดีหรือโครงสร้างองค์กรการบริหาร รวมทั้งลักษณะและกระบวนการบริหารจัดการที่ดี น่าจะไม่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ น่าจะมีหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับสภาพโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากกระแสและทิศทางการปรับกระบวนการบริหารการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น หากจะมีการวิเคราะห์บทบาทภารกิจหรือกิจกรรมประเภทต่างๆ ของรัฐ จะสามารถให้ข้อยุติได้ว่ามีภารกิจหรือกิจกรรมบางประเภทที่รัฐต้องดำเนินการเอง เช่น กิจการเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ กิจการเกี่ยวกับการต่างประเทศ เป็นต้น กิจกรรมบางประเภทรัฐอาจจะเลือกที่จะ

ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ และอีกประเภทหนึ่งคือ กิจกรรมที่รัฐน่าจะไมดำเนินการเลย เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและการให้บริการบางชนิด เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ว่ากิจกรรมบางประเภทที่รัฐต้องดำเนินการเอง ก็ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการในส่วนกลางเพียงเท่านั้น รัฐอาจจะกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้รายละเอียดของกิจกรรมประเภทต่างๆ นั้น สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) กิจกรรมที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ ส่วนกลาง (Centralization) หรืออาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจ เช่น การมอบอำนาจ (Delegation) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในระดับภูมิภาคหรือการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง (Decentralization) ในระดับท้องถิ่นเช่นกรณีของเทศบาล เป็นต้น

2) กิจกรรมที่รัฐอาจจะเลือกที่จะดำเนินการหรืออาจจะเป็นเพียงผู้รับผิดชอบ และใช้วิธีการจ้างเหมาดำเนินการ (Contract out)

3) กิจกรรมที่รัฐมอบให้ผู้อื่น (ภาคเอกชน) เป็นผู้รับผิดชอบ

4) กิจกรรมที่ประชาชนสามารถดำเนินการได้เอง (Empowerment) ซึ่งกิจกรรมประเภทนี้ อาจต้องการเพียงพลังกระตุ้น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ ขององค์กรเท่านั้น

อนึ่งลักษณะของกิจกรรมประเภทต่างๆ ทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าว จะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจในระดับที่แตกต่างกัน

การแปรสภาพหน่วยงานภาครัฐอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มุ่งให้เกิดความอิสระทางการบริหารเช่นเดียวกับกรณีภาคเอกชนคือ องค์กรมหาชน ซึ่งมิสถานภาพไม่ใช่ทั้งส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจ แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่อยู่ในภาคมหาชน และมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ รวมทั้ง อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่ากรอบแนวความคิดของการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐไปเป็น องค์กรมหาชนจะก่อรูปด้วยเหตุด้วยผล ที่จะก่อให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ผู้รับบริการ แต่ก็กำลังอยู่ใน ความสนใจติดตามและเริ่มมีการตั้งข้อสังเกตว่าจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่สาธารณะจริงหรือไม่ โดยเฉพาะข้อสังเกตเกี่ยวกับ

ความคุ้มครองหรือการมีประสิทธิภาพ ภายใต้บริบททางการเมือง การบริหารแบบไทยๆ กล่าวคือลักษณะและกระบวนการบริหาร องค์การที่อาจถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของสภาวะแวดล้อมทางการเมืองที่มักจะมีเหตุมีผลไม่มากนักก็เป็นได้

### 2.3 ลักษณะโครงสร้างองค์การภาครัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้รัฐจะต้องรับผิดชอบในงานหรือ พันธกิจบางประการ ก็เชื่อว่ารัฐจักต้องดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด รัฐอาจ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนได้มี ส่วนร่วมด้วยและถึงแม้ว่ารัฐจะต้องดำเนินการเองก็เชื่อว่ารัฐจะ ดำเนินการในส่วนกลางเท่านั้น รัฐน่าจะมีการกระจายหรือถ่าย โอนอำนาจไปยังองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

ฉะนั้น โครงสร้างองค์การภาครัฐจะต้องปรับใหม่ (โดย เฉพาะอย่างยิ่งในราชการบริหารส่วนกลาง) โดยจะต้องมีขนาดเล็ก กะทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและแคบลง และมีอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยจะยังคงบทบาทเพียงเฉพาะ การกำหนดทิศทางนโยบาย การกำหนดและควบคุมกติกามาตรฐาน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้โดยมีกลยุทธ์ และ มาตรการที่สำคัญ ได้แก่

1) การลดขนาดของระบบราชการ

กล่าวคือ มีการจำกัดหรือระงับยับยั้งมิให้มีการขยายหรือเพิ่มส่วนราชการ รวมทั้งมีการปรับลดหน่วยงานที่มีการกิจซ้ำซ้อน และยุบเลิกหน่วยงานที่หมดภารกิจที่จำเป็น เป็นต้น

2) การลดกำลังคนภาครัฐ

ปัจจุบันนอกเหนือจากการที่รัฐจะมีมาตรการไม่เพิ่มหรือขยายกำลังคนภาครัฐแล้ว ยังมีมาตรการในการยุบเลิกอัตราตำแหน่งเมื่อเกษียณอายุราชการ (ร้อยละ 80 ของตำแหน่งที่เกษียณ) นอกจากนี้รัฐก็มีมาตรการที่จะให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนกำหนด (Early Retirement) อีกด้วย

อนึ่ง โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฉบับปัจจุบัน (มาตรา 56, 78 และมาตรา 282 - 290) ได้ระบุชัดเจนถึงเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ฉะนั้นเพื่อเป็นการสนองตอบต่อนโยบายการลดขนาดและกำลังคนภาครัฐ และสนองตอบต่อแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รัฐควรจะเร่งรัดจัดให้มีแผนเกลี้ยหรือกระจายกำลังคนสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความพร้อมที่จะบริหารท้องถิ่นตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

อย่างไรก็ดีในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนของราชการการบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีข้อพึงระมัดระวังเกี่ยวกับกรอบทิศทางขยายตัวของโครงสร้างองค์การและกำลังคนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้นแล้วสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านกำลังคน (เงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษต่างๆ) จะเพิ่มสูงมากและเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่หนักบดบังการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ลดน้อยลง (เช่นเดียวกับกรณีขององค์การภาครัฐกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน) ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมที่สุดคือการจ้างเหมาดำเนินการ (Contract out) โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทั้งนี้รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา มาตรฐาน และมีการติดตามและประเมินผลการให้บริการนั้นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## 2.4 ลักษณะการปรับกระบวนการบริหารจัดการ

### 1) การกำหนดนโยบายและแผน

การกำหนดบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารให้ชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองจะทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย การควบคุมกำกับ และติดตามประเมินผลนโยบาย ขณะที่ฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่นำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับหน่วยงานที่จะเป็นเครื่องมือช่วยในการกำหนดกรอบทิศทางนโยบายในภาพกว้าง (Macro view) เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. ยังคงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว เพียงแต่ไม่ควรจะลงลึกในรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือไปทำหน้าที่ปฏิบัติเสียเอง

อนึ่ง โดยที่ภารกิจในเรื่องการวางแผนนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับหน่วยงาน (ทั้งการวางแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ) และยังเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นในภาวะที่ประเทศตกอยู่ในสภาพวิกฤตทางเศรษฐกิจเช่นปัจจุบัน ฉะนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การเพื่อให้ผู้บริหารรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับต่างๆ ได้มีวิสัยทัศน์และกรอบแนวคิดเพื่อกำหนดทิศทางการวางแผนของหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ

## 2) การบริหารงานบุคคล

(1) ปรับระบบการสรรหาบุคคลใหม่ โดยเน้นการสรรหาที่เป็น ระบบเปิดมากขึ้น กล่าวคือเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่พร้อมทั้งวุฒิภาพ พฤติภาพและกายภาพ รวมทั้งมีประสบการณ์ที่

เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่เข้ามาอาจจะมาจากผู้ที่มีประสบการณ์จากภาคเอกชนหรืออาจจะโยกย้ายถ่ายเวียนจากหน่วยงานอื่นก็ได้ ทั้งนี้ลักษณะของผู้ที่เข้ามาใหม่อาจจะอยู่ในลักษณะของการจ้าง (Contract) และมีกำหนดเป็นวาระ (มิใช่อยู่จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ)

(2) ปรับปรุงกลไกการเลือกสรรผู้บริหารระดับสูงใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ที่เห็นสมควรจากบัญชีรายชื่อผู้บริหาร ทั้งนี้โดยให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องแสดงวิสัยทัศน์และเจตนารมณ์ที่จะพัฒนางานไว้ด้วย

อนึ่ง การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารจะต้องกำหนดเป็นวาระที่ชัดเจนแน่นอนและมีการปฏิบัติจริง

(3) หลักการสำคัญในการคัดเลือกและบรรจุผู้บริหาร ได้แก่ การส่งเสริมระบบคุณธรรมและขจัดระบบอุปถัมภ์นั้น หมายถึงจักต้องส่งเสริมคนดี มีความสามารถ ให้มีโอกาสดำรงตำแหน่ง และคนทำชั่วควรจะถูกกลงโทษ

(4) เร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งมีศักยภาพและวิสัยทัศน์ต่อการบริหารการพัฒนา ตลอดจนมีทักษะการบริหารแบบมีส่วนร่วม

### 3) การบริหารงบประมาณ

(1) กระจายอำนาจจากสำนักงานงบประมาณไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ (ซึ่งรวมทั้งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น) ให้มากขึ้น

อนึ่ง ท้องถิ่นควรมีอิสระทางการบริหารการเงิน และได้รับการแบ่งสรรงบประมาณมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(2) ระบบงบประมาณที่เสนอปรับใหม่ ควรที่จะเป็นงบประมาณแบบแผนงาน (Planning Budgeting) และควรเป็นงบประมาณแบบต่อเนื่อง (มิใช่งบประมาณประจำปีเท่านั้น) ขณะที่การตรวจสอบงบประมาณ ควรเน้นการประเมินผลลัพธ์มากกว่าที่จะมุ่งดูที่ระเบียบวิธีปฏิบัติ

(3) ปรับค่านิยมของข้าราชการใหม่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจะต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า (Value for Money) นั้นหมายถึง ควรจะต้องให้ความสนใจเรื่องของต้นทุนและค่าเสียโอกาสต่างๆ เช่น ปัจจุบันมีการให้ความสำคัญไปที่รายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือกรณีการเร่งรีบใช้จ่ายเงินช่วงท้ายๆ ของปีงบประมาณ แทนที่จะดำเนินการตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นต้น

4) กระบวนการตรวจสอบการบริหารและการประเมินผล

(1) นำเอาระบบตรวจสอบความโปร่งใสซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ร.บ. ศาลปกครอง มาใช้ตรวจสอบกลไกการบริหารภาครัฐ เพื่อให้เกิดธรรมรัฐ (Good Governance) โดยเฉพาะ ในเรื่องของความโปร่งใส 2 ลักษณะ คือ ด้านวิธีการ และด้านตัวบุคคล

อนึ่ง องค์การตรวจสอบอาจมาทั้งจากภายในและภายนอกกระบบราชการ ซึ่งจะต้องเป็นไปโดยอิสระปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง โดยให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสถานะความมั่นคงของประเทศ และกระบวนการทำงานของข้าราชการ

(2) รัฐควรให้ความสำคัญของการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผลโครงการ เพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาไปข้างหน้า ทั้งนี้การประเมินผลดังกล่าว จะต้อง มีเกณฑ์ และเครื่องชี้วัดที่มีความแม่นยำ ถูกต้อง และชัดเจน ขณะเดียวกันองค์กรคณะผู้ประเมินผลนั้นควรให้ความสำคัญ และระดมมืออาชีพจากภายนอกองค์กรเข้าร่วมด้วย

อนึ่ง การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศจะเป็นปัจจัยหรือตัวแปรหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการตรวจสอบและการประเมินผลดังกล่าวด้วย

### **3. แผนการดำเนินงาน (Plan of Action)**

เพื่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการตามกรอบแนวคิดและวิสัยทัศน์ดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติ (ระยะเวลาเริ่มต้นและแล้วเสร็จ) ในแต่ละกลยุทธ์และกิจกรรมหลักให้ชัดเจน ดังรายละเอียดในผังควบคุมกำกับการ (Mile-stone) ข้างล่างนี้

## วิสัยทัศน์และการปฏิรูประบบราชการไทย

กลยุทธ์/กิจกรรมหลัก	พ.ศ.2543 (ตุลาคม) - 2544	พ.ศ.2545 - 2549	พ.ศ.2550 - 2554	พ.ศ.2555 - 2559	พ.ศ.2560 - 2564
<b>1. การทบทวนและปรับบทบาทภาครัฐ</b>					
1.1 ลดบทบาทภาครัฐและถ่ายโอนเป็นเอกชน					
1.2 การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ (โดยเฉพาะในเชิงเศรษฐกิจการพาณิชย์) เป็นเอกชน					
1.3 รัฐเปิดโอกาสให้เอกชนด้วยวิธีจ้างเหมาดำเนินการ					
<b>2. การกระจายอำนาจ</b>					
2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น					
2.2 การกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนอำนาจให้ประชาชน					
<b>3. การปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐ</b>					
3.1 การลดขนาดโครงสร้างองค์กรภาครัฐ					
1) การไม่เพิ่มหรือขยายหน่วยงาน					
2) การยุบเลิกหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนหรือหมดภารกิจที่จำเป็น					
3.2 การลดกำลังคนภาครัฐ					
1) การเกลี้ยกล่อมคนสู่ท้องถิ่นอย่างมีแผน					
2) การเกษียณอายุก่อนกำหนด					
<b>4. การปรับปรุงกระบวนการบริหารการจัดการ</b>					
4.1 การกำหนดคน โยบายและแผน					
1) การแยกการเมืองออกจากการบริหาร					
2) ปรับบทบาทหน่วยงานกลาง (สศช.สำนักงบประมาณ ก.พ.ฯลฯ) ให้มีบทบาทเฉพาะด้านนโยบาย					

กลยุทธ์/กิจกรรมหลัก	พ.ศ.2543 (ตุลาคม) - 2544	พ.ศ.2545 - 2549	พ.ศ.2550 - 2554	พ.ศ.2555 - 2559	พ.ศ.2560 - 2564
<p>3) พัฒนาวิสัยทัศน์และกรอบแนวคิด ในการวางแผนแก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ</p>					
<p>4.2 การบริหารงานบุคคล</p>					
<p>1) ปรับระบบสรรหาบุคคล โดยเน้นระบบเปิดมากขึ้น</p>					
<p>2) สรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงจากบัญชีรายชื่อผู้บริหาร (โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์และเจตนารมณ์ที่จะพัฒนางานด้วย)</p>					
<p>3) ส่งเสริมระบบคุณธรรม และจัดระบบอุปถัมภ์</p>					
<p>4) พัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรมจริยธรรม รวมทั้งมีศักยภาพและทักษะการบริหาร</p>					
<p>4.3 การบริหารงบประมาณ</p>					
<p>1) กระจายอำนาจจากสำนักงบประมาณ ไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติมากขึ้น</p>					
<p>2) ท้องถิ่นได้รับการแบ่งสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25</p>					
<p>3) ปรับระบบงบประมาณเป็นแบบเน้นผลลัพธ์และเป็นระบบงบประมาณแบบหลายปีล่วงหน้าและเน้นการวัดผลสัมฤทธิ์</p>					

วิสัยทัศน์และการปฏิรูประบบราชการไทย

กลยุทธ์/กิจกรรมหลัก	พ.ศ.2543 (ตุลาคม) - 2544	พ.ศ.2545 - 2549	พ.ศ.2550 - 2554	พ.ศ.2555 - 2559	พ.ศ.2560 - 2564
4) ปรับค่านิยมเกี่ยวกับใช้จ่ายงบประมาณใหม่ โดยต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า					
4.4 กระบวนการตรวจสอบการบริหาร มีการตรวจสอบกลไกการบริหาร ภาครัฐ เพื่อให้เกิดธรรมรัฐ					
โดยเฉพาะในเรื่องของความโปร่งใส					
4.5 การประเมินผล มีการประเมินผลแผนงาน/โครงการอย่างเป็นระบบ โดยระดมมืออาชีพจากภายนอกองค์กรเข้าร่วมด้วย					
4.6 ระบบสารสนเทศ พัฒนาเครือข่ายข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ประโยชน์ในกระบวนการพัฒนานโยบายและแผน รวมทั้งกระบวนการบริหาร การประเมินผลแผนงาน/โครงการ และการตรวจสอบด้วย					
5. จัดทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ					
5.1 การกำหนดแผนและขั้นตอนการปฏิรูป					
5.2 ร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูประบบราชการ					
5.3 ร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง					

## 4. เงื่อนไขสำคัญในความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

จากการศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันพบว่า นับแต่การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ประเทศไทย ก็ยังไม่เคยมีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลยอาจจะมีบ้างก็เป็นเพียงการปฏิรูประบบการบริหารบุคคลที่กระทำขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2471-2472

ระบบราชการไทยได้มีความพยายามปฏิรูปอีกครั้ง ในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นต้นมา โดยได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาก็กลายเป็นคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไทยนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นไปในเชิงการปรับปรุงระบบย่อยมีเพียงครั้งเดียวที่คณะกรรมการปฏิรูปต้องการจะปรับปรุงทั้งระบบโครงสร้างและระบบการบริหารบุคคล ในช่วงปี พ.ศ.2526 แต่ต้องประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยมูลเหตุที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาพบว่าเกิดจากสาเหตุต่างๆ รวมหลายประการ เช่น การขาดความเอาใจริงเอาจังของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้นำรัฐบาล การขาดแนวทางและเป้าหมายของการปฏิรูปที่ชัดเจน การขาดข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ และทัศนการณ์ การขาดการติดตาม และการประเมินผลนโยบายการปฏิรูประบบราชการ และการขาดแรงสนับสนุนจากนักวิชาการ นักบริหาร และประชาชนโดยทั่วไป เป็นต้น

ฉะนั้น เงื่อนไขสำคัญในความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการไทย ได้แก่

4.1 รัฐบาลมีเจตนารมณ์ทางการเมืองและเอาใจริงเอาจังที่จะปฏิรูประบบราชการรวมทั้งมีเสถียรภาพ เพื่อความต่อเนื่องของนโยบายด้วย

4.2 การกำหนดแผนและขั้นตอนการปฏิรูประบบราชการไว้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ

4.3 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ

เพื่อให้ประชาชน เป็นพลังขับเคลื่อนการปฏิรูปให้บรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะชนชั้นกลางในสังคมควรเป็นหัวหอกสำคัญ

4.4 ข้าราชการที่เห็นความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ ต้องมีความกล้าหาญในการรวมพลังกับประชาชน เพื่อเพิ่มพลังขับเคลื่อนการปฏิรูปให้มีสมรรถนะยิ่งขึ้น

4.5 การเร่งรัดพัฒนาบุคลากรระดับท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

4.6 รัฐบาลกลางต้องมีความจริงจังในการกระจายอำนาจการเงินการคลังสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ในการพัฒนาตนเองอย่างเหมาะสม

4.7 การเร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้ระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสารที่คุ้มค่าและรวดเร็ว

4.8 การสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการนำนโยบายการปฏิรูปสู่การปฏิบัติ

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

ชัตติยา กรรณสูตร.

2519. การปฏิรูประบบข้าราชการไทย : วิวัฒนาการและ  
แนวทางที่ควรเป็นไป. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการ  
ส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์คณะอนุกรรมการ  
เฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย และคณะผู้วิจัย  
โครงการการศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย.

2523. การศึกษาปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย.  
รายงานเสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการและ  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว.

2516. “สังคมสมัยอยุธยา” ในหนังสืออ่านประกอบวิชา  
พื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์  
สังคมและการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์.

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, อภิชัย พันธเสน.

2539. ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย จัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่.

2528. ระบบราชการกับการพัฒนาชนบท : บทวิพากษ์ทางการเมือง. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

2519. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ.2411-2475. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ชาวี อรรถมานะ.

2540. การปรับวิธีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการพลเรือน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า.

2516. “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ”  
ในหนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน  
พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองกรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทินพันธุ์ นาคะตะ.

2537. ศาสตร์และศิลป์การเมืองการบริหารไทย. กรุงเทพฯ  
: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

โทชิยุกิ มาสุชิมะ

2542. ความก้าวหน้าและกลไกของการปฏิรูประบบราชการ  
ญี่ปุ่น. เอกสารประกอบการบรรยาย : มหาวิทยาลัย Chuo

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์.

2541. การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการ  
เปลี่ยนแปลง กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป  
ระบบราชการสำนักงาน ก.พ.

นรกิจบริหาร, หลวง.

2517. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ตามหลัก  
ทั่วไปและเฉพาะประเทศไทย). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ปรัชญา เวสารัชช.

2539. ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย จัดโดย มูลนิธิชัยพัฒนา มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ประหยัด หงษ์ทองคำ.

2531. วิวัฒนาการการปกครองของไทย ในจรรยา สุภาพ การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ.

2539. องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการไทย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

พิทยา บวรวัฒนา.

2538. การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิจัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

โกคิน พลกุล.

2539. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

โกคิน พลกุล.

2540. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.

2539. ประสพการณ์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ : TDRI.

รุ่ง แก้วแดง.

2538. รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

วรเดช จันทรศร.

2540. การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี.

วรเดช จันทรศร.

2540. แผนปฏิรูประบบราชการ : การสร้างกำรยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

วรเดช จันทรศร.

2534. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 : การวางรากฐานกระบวนการและสาเหตุ. รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรศรและคณะ.

2540. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544). กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม

2528. ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการนักวิชาการและธุรกิจเอกชน. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.

ศิริราชา เจริญพาณิชย์, สุนทร มณีสวัสดิ์, อรุณศรี เจริญพาณิชย์.

2541. การปฏิรูปกฎหมายและระเบียบในการบริหาร  
ราชการไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน.

ศุภชัย ยาวะประภาสและคณะ.

2540. โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดิน. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงาน ก.พ.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์.

2542. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่  
ที่ 8 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-  
ศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์.

2539. กรอบความคิดในการจัดอัตรากำลังคนภาครัฐ  
ด้านวิชาการ. วารสารการบริหารและการพัฒนา ปีที่ 5  
(พฤษภาคม - สิงหาคม) : 3-4.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์.

2540. การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์.  
สำนักงาน ก.พ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สีมา สีมานันท์.

2540. การปรับระบบการบริหารราชการพลเรือนเพื่อ  
ความมีประสิทธิภาพและทันสมัย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2541. รายงานการดูงานด้านการปฏิรูประบบราชการของประเทศ  
ออสเตรเลีย. รายงานเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2541. รายงานการดูงานด้านการปฏิรูประบบราชการของ  
ประเทศนิวซีแลนด์. รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือน

2542. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบ  
ราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

2540. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : นายชวน หลีกภัย  
นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ 20 พฤศจิกายน  
2540. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี.

อมร รักษาสัตย์.

2529. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน  
เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ. กรุงเทพฯ : เอกสาร  
การศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์ อันดับที่ 54.

อรพินท์ สพโชคชัย

2541. การปฏิรูประบบราชการ : เสี่ยงสะท้อนจากประชาชน.  
การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการ  
เปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ. 97-104.

## ภาษาอังกฤษ

Bartol, Kathryn M. and David C. Martin.

1994. **Management.** 2nd ed. USA : McGraw - Hill , Inc.

Bennes, Wanen and Michael Mische .

1995. **The 21st Century Organization : Reinventing Through Reengineering.** California : Jossey - Bass Publishers.

Daft, Richard.

1991. **Management.** 2nd ed. Orlando : The Dryden Press.

Daft, Richard.

1997. **Management.** 4th ed. USA : The Dryden Press.

Dessler, Gary.

1998. **Management : Leading People and Organization in the 21st Century.** USA : Prentice Hall, Inc.

Gore, Al

1993. **From Red Tape to Results : Creating a government that Works Better & Costs Less.** Report of the National Performance Review. Washington D.C. : U.S. Government Printing Office.

Jessop, Bob.

1998. "The Rise of Governance and The Risks of Failure : the case of Economic Development in David Makinson (ed) Governance." **International Social Science Journal.** Vol. L, No. 1. PP. 29-45.

Jones, David Seth.

1999. Public Administration in Singapore : Continuity and Reform. **Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific.** Hor-kwok Wong. New York. pp.1-19.

Kikeri, Sunita, John Nellis and Mary Shirley.

1992. **Privatization : The Lessons of Experience** Washington , D.C : The WorldBank / The International Bank for Reconstruction and Development.

Hammer, Michael and James Champy.

1993. **Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution.** USA : HarperCollins Publishers, Inc.

Haque, M. shamsul

1999. The Changing Nature of Administration Reform : ases in Malaysia and Singapore. **Handbook off Comparative Public Administration in the Asia-Pacific.** Hor-kwok Wong. New Youk. Pp.47-63.  
<http://www.oecd.org>.

Osborne, David and Ted Gaebler

1992. **Reinventing Government.** U.S.A. : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Patton, M.Q.

1987. **How to Use Qualitative Methods in Evaluation.** Beverly Hill, California : Sage Publication.

**Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. 1994.**

**Public Management Developents : Surrey - 1990 , OECD. 1990**

1997. “Transforming Bureaucracies for the 21st Century : The New Democratic Governance Paradigm” **Public Administration : An International Quaterly (Fall).**

**ภาคผนวก ก**  
**คณะกรรมการชุดต่างๆ**

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
<p>คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p> <p>1. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะที่ปรึกษาส่วนระเบียบบริหาร</li> <li>- คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ</li> </ul>	<p>จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์</p>	<p>แต่งตั้ง 18 เม.ย.2502 ยกเลิก 8 ธ.ค.2506</p>	<p>* มีสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ</p>
<p>2. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์</p>	<p>25 ธ.ค.2506</p>	<p>คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่</p> <p>*มีสำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ</p>
<p>3. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (สมัยที่ 2)</p>	<p>10 ก.พ.2512</p>	<p>คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่</p> <p>*มีสำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ</p>
<p>4. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (สมัยที่ 2)</p>	<p>4 มี.ย.2514</p>	<p>คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่</p> <p>*มีสำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ</p>
<p>5. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ</p>	<p>จอมพลถนอม กิตติขจร (เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ)</p>	<p>29 ธ.ค.2514</p>	<p>คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจงานแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่</p> <p>*มีสำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ</p>

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะอนุกรรมการ
6. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี	จอมพลถนอม กิตติขจร (สมัยที่ 3)	1 ม.ค. 2516	คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยพิจารณา ด้านอื่นอีก 5 คณะ) * สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ
7. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี	สัญญา ธรรมศักดิ์	26 ต.ค. 2516	คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ * สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ
8. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี	สัญญา ธรรมศักดิ์ (สมัยที่ 2)	6 มี.ย. 2517	คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ * สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ
9. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี	ธานีินทร์ กรัยวิเชียร	28 พ.ย. 2519	คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (มีคณะอนุกรรมการด้านอื่นอีก 1 คณะ) * สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ
10. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์	แต่งตั้ง 27 ม.ค. 2521 ยกเลิก 21 ธ.ค. 2521	คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วน ราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยพิจารณา ด้านอื่นอีก 4 คณะ) * สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
1.1. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของ นายกรัฐมนตรี	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (สมัยที่ 2)	แต่งตั้ง 6 ส.ค. 2522 ยกเลิก 3 มี.ค. 2523	1. คณะอนุกรรมการปรับปรุงการบริหาร ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 2. คณะอนุกรรมการแก้ไขระเบียบปฏิบัติ ราชการพลเรือน 3. คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ (มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วย พิจารณาด้านอื่นอีก 2 คณะ) (สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ)
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) 1. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	แต่งตั้ง 21 พ.ค. 2523 ยกเลิก 19 มี.ค. 2526	มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 8 คณะ ที่ เกี่ยวกับการปฏิรูปโดยตรง 4 คณะ 1. คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบ บริหารงานบุคคล (มีสำนักงาน ก.พ.เป็นเลขานุการ) 2. คณะอนุกรรมการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ (มีสำนักงาน ก.พ.เป็นเลขานุการ) 3. คณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้าง หน้าที่รัฐ (มีสำนักงาน ก.พ.เป็นเลขานุการ)

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
<p><b>คณะกรรมการ</b></p> <p>4. คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบและโครงสร้างส่วนราชการ (สำนักงานประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการ) *ปรับ ยังแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ อีก 10 คณะ เช่น</p> <p>คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาพิจารณาปรับปรุงระบบงานและการบริหารงานสหกรณ์ เป็นต้น</p>			
<p>1. คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบและโครงสร้างส่วนราชการ</p> <p>2. คณะอนุกรรมการแบ่งส่วนราชการ (สำนักงาน ก.พ.เป็นเลขานุการ)</p> <p>3. คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น</p> <p>4. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบและระเบียบปฏิบัติราชการ</p> <p>5. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ</p> <p>6. คณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบงานบุคคลและการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ(สำนักงาน ก.พ.เป็นเลขานุการ)</p>	<p>แต่งตั้ง 18 พ.ค. 2526</p> <p>ยกเลิก 4 ส.ค. 2528</p>	<p>พลเอกเปรมติณสูลานนท์ (สมัยที่ 2)</p>	<p>2. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p>

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
3. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยที่ 3 )	แต่งตั้ง 27 ส.ค. 2528 ยกเลิก 23 ก.ย. 2529	คณะกรรมการกลั่นกรองงาน (สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ)
4. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยที่ 5)	30 ก.ย.2529	1. คณะกรรมการกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2. คณะกรรมการกลั่นกรอง *สำนักงาน ก.พ.เป็นฝ่ายเลขานุการ
5. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (สมัยที่ 5)	แต่งตั้ง 5 ส.ค. 2530 ยกเลิก 3 ส.ค. 2531	1. คณะกรรมการนโยบายปฏิรูประบบราชการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2. คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง
6. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	แต่งตั้ง 14 ก.ย. 2531 ยกเลิก 9 ม.ค. 2534	1. คณะกรรมการนโยบายปฏิรูประบบราชการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2. คณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง
คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ	นายอานันท์ ปันยารชุน	แต่งตั้ง 19 ก.ค. 2534 ยกเลิก 22 มี.ค. 2535	

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรีน	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
คณะกรรมการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน	นายชวน หลีกภัย	แต่งตั้ง 20 พ.ย. 2535 ยกเลิก 26 เม.ย. 2538 เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยตั้งขึ้นใหม่ เมื่อ 26 เม.ย.2538 ยกเลิกเมื่อ 19 พ.ค. 2538	<p><b>คณะกรรมการ</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบงานบุคคลภาครัฐและจัดตั้งศาลปกครอง</li> <li>คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดตั้งศาลปกครอง</li> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการ</li> <li>คณะกรรมการปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม</li> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจการบริหาร</li> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบงานร่วมภาครัฐและภาคเอกชน</li> <li>คณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาทางปกครอง</li> </ol>
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	28 ก.ย.2538	<ol style="list-style-type: none"> <li>คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ</li> <li>คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารและจัดการทั่วไป</li> </ol>

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการ	นายกรัฐมนตรี	แต่งตั้ง/ยกเลิก	คณะกรรมการ
			3. คณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล 4. คณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
			อนุกรรมการเฉพาะกิจและคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องที่เห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	9 ม.ค. 2540	1. คณะกรรมการกำกับแผนและติดตามผล 2. คณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและระบบการบริหารภาครัฐ 3. คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ 4. คณะกรรมการเทคโนโลยีและสารสนเทศภาครัฐ 5. คณะกรรมการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p>คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p> <p>1. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะที่ปรึกษาส่วนระเบียนบริหาร</li> <li>- คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ</li> </ul>		<p>คณะที่ปรึกษาส่วนระเบียนบริหารฯ มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็น เพื่อจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ แก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ส่วนราชการต่างๆ โดยอาจรวมแยก ย้ายสังกัด หรือแปลงรูปหรือยุบเลิก ส่วนราชการบางส่วน เพื่อการประสานงานของหน่วยงานราชการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อแก้ไขปัญหางานซ้ำซ้อน และเพื่อแบ่งงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาและแก้ปัญหาคนส่วนงาน ตั้งแต่ พ.ศ.2506 คณะที่ปรึกษาฯ ได้ทำหน้าที่ทั้งในการแบ่งส่วนราชการและอัตราเงินเดือนควบคู่กันไป</p>	
<p>2. คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี</p>			

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
8. คณะที่ปรึกษาาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี			
4. คณะที่ปรึกษาาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี		<p>* หมายเหตุ แต่ตั้งขึ้น เพราะมีการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการ และหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง จึงได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นใหม่ มีหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานเหมือนเดิม</p>	
5. คณะที่ปรึกษาาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ		เหมือนเดิม	<p>แก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2506 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 (29 ก.ย.2515) และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218(29 ก.ย.2515) ตามลำดับ</p>
6. คณะที่ปรึกษาาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี		เหมือนเดิม	

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
7. คณะที่ปรึกษาการบริหารของนายกรัฐมนตรี		เหมือนเดิม	
8. คณะที่ปรึกษาการบริหารของนายกรัฐมนตรี		เหมือนเดิม	
9. คณะที่ปรึกษาการบริหารของนายกรัฐมนตรี			
10. คณะที่ปรึกษาการบริหารของนายกรัฐมนตรี		หน้าที่ส่วนใหญ่เหมือนเดิม แต่เพิ่มหน้าที่อีกประการคือ “พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบเจ้าพนักงานแห่งในราชการพลเรือน ตลอดจนแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้สอดคล้องกัน และเหมาะสมยิ่งขึ้น”	
11. คณะที่ปรึกษาการบริหารของนายกรัฐมนตรี		เหมือนเดิม	

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p>คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.)</p> <p>1. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p>	<p>1. จะป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการอย่าง เด็ดขาดและส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการ และความอยู่ที่เหมาะสม จะปฏิรูประบบราชการ ให้มีประสิทธิภาพในการ ให้บริการมอบอำนาจและ แบ่งอำนาจการบริหาร ราชการให้รัฐการ ส่วนภูมิภาคมากขึ้น และจะจัด หน่วยงาน มีให้ทำงาน ร่วมกัน เสริมสร้างความ เป็นอิสระของการปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น</p> <p>3. ปรับปรุงระบบงบประมาณ ให้ประสานสอดคล้องกับ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจฯ</p>	<p>ปรร. มีหน้าที่สำรวจ ปัญหา การบริหารงานบุคคล ของ ส่วนราชการ วางระเบียบปฏิบัติ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พิจารณาการบริหารราชการ และโครงสร้างของส่วนราชการ เพื่อเสนอความเห็น ในการ รวมถึงการต่างๆ เข้าด้วยกัน จัดตั้งใหม่ แยก ย้ายสังกัด แปลงรูปหรือยุบเลิก ส่วน ราชการ เพื่อป้องกันการซ้อน ในการปฏิบัติกร ปรับปรุง แก้ไข การปฏิบัติราชการ ของส่วน ราชการ ดำรง ประเมินปัญหา การพัฒนาทัศนคติ ของข้าราชการ ให้ยึดมั่นในการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข * ดำเนินงบประมาณเป็นเฉพาะ ให้ ปรร.</p>	<p>(1) แนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรา กำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน แบ่งเป็น 3 ส่วน ส่วนที่ 1 กำหนดหลักการและมาตรฐาน ในการกำหนดส่วนราชการและอัตรา กำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นหลักในการจัดส่วนราชการและ อัตรากำลัง ส่วนที่ 2 กำหนดมาตรการเร่งด่วน เพื่อ ชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และการขยายส่วนราชการของรัฐ (เพิ่ม อัตรากำลังให้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี) ส่วนที่ 3 เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อ เป็นแนวทางพิจารณาของส่วนราชการ</p> <p>(2) การกำหนดเชื้อและควาหมายของหน่วย งานในระดับต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงาน ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนัก สำนักงาน คณะกรรมการ สำนักเลขาธิการ สถาบัน ศูนย์ ศูนย์บริการ สถานี สถานีทดลอง เพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกัน นอกจากนี้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนา ข้าราชการพลเรือนขึ้นในปี พ.ศ.2523 และ เริ่มใช้แผนอัตราค่าถึง 3 ปี ในปี พ.ศ.2525</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p>2. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p>	<p>คล้ายคลึงกับสมัยแรก</p>	<p>เหมือนเดิม *สำนักงานประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการของ ปรร.</p>	<p>ความสำเร็จที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของรัฐบาลพลเอกเปรมคือ การปรับปรุงระบบการงบประมาณให้ประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฯ โดยได้วางเป้าหมายพัฒนาชนบทอย่างจริงจังโดยมีงบประมาณสนับสนุนลงไปในพื้นที่ สะท้อนความสำเร็จในการประสานการปฏิบัติของส่วนราชการที่สำคัญ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานงบประมาณ (สงป.) และกระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ.2526 สำนักงาน ก.พ.มีการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเพื่อเป็นทางเลือกหัวหน้าของสำนักงานวิชาการ โดยไม่จำเป็นต้องรอเลื่อนตำแหน่งในสายบริหาร</p>
<p>8. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p>		<p>ปรร.มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาแผนแม่บทการพัฒนาการบริหารของรัฐในแง่มหาภาค ที่ศึกษาและเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับกรปฏิรูปภาคราชการทั้งระบบ กำหนดวิธีการ แนวทางและกลยุทธ์ในการจัดระบบบริหารราชการเพื่อให้เกิดการสมัครใจกำลังอย่าง</p>	

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
4. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน		<p>ครบวงจร พิจารณาศึกษาและเสนอแนะแนวทางมาตรการในการแก้ปัญหาหลักของระบบบริหารราชการ โดยรวม มอบหมายให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติ ตามแผนต่างๆ ภายในกรอบ ที่ปรร. กำหนด</p> <p>* สำนักงบประมาณเป็นเลขฯ ปรร.</p>	
5. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน		<p>* สำนักงบประมาณเป็นเลขฯ ปรร.</p> <p>* หมายเหตุ เนื่องจากการแต่งตั้ง ปรร. เนื่องจากการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการแก้ไขใหม่ เพื่อความเหมาะสม โดยมีการเปลี่ยนรองประธานและกรรมการ 2 ท่าน และเปลี่ยนฝ่ายเลขฯ ของ ปรร. จากสำนักงบประมาณ เป็นสำนักงาน ก.พ.</p>	

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p>6. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน</p>	<p>นโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภามื่อ 25 ส.ค. 2531 มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขจัดข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต และประพฤติมิชอบหรือไร้สมรรถภาพ</li> <li>2. ปรับปรุงระบบราชการ ให้เกิดความรวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น</li> <li>3. ปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ</li> </ol>	<p>ปร. มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารราชการ ให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พิจารณาความเหมาะสมเรื่องระเบียบบริหารราชการ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และ 218 รวมทั้งการจัดระเบียบราชการในกระทรวง ทบวง หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง หรือทบวง รวมทั้งเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุง ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะกลยุทธ์หรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ของระบบบริหารราชการ</p>	<p>ปร. ชุดนี้ถูกยกเลิกเมื่อ 15 ม.ค. 2534 ตามข้อเสนอของชัยอนันต์ สมุทวณิช ด้วยเหตุผลว่ามีการตั้งคณะที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการอื่นๆ อีก 4 ชุด ก็ได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพข้าราชการและส่วนราชการ (สพพ.) ขึ้นอีกชุดเมื่อ 28 ม.ค. 2534 ปร. ชุดที่ 6 นี้ เป็นชุดสุดท้าย ส่วน สพพ. มรดกสภาพไปเมื่อ รสช. ความคุมอำนาจการปกครอง โดย สพพ. ยังไม่ทันได้มีการประชุมเลย จากผลการศึกษา เสนอแนะของ ปร. ทำให้ในสมัย รสช. มีการแก้ไข) กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เดิมคือ ป.ว. 218)</li> <li>- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 (เดิมคือ ป.ว. 216 นอกจากนั้นผลงานที่ชัดเจนคือ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี 14 มี.ค. 2532 เพื่อปรับปรุงระบบราชการ</li> </ul>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>รัฐบาลยังได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 ม.ค. 2534 สรุปสาระได้ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มุ่งเปลี่ยนแปลงบทบาทของข้าราชการจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนยิ่งขึ้น</li> <li>2. ปรับปรุงระบบราชการให้เป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนเพื่อเปลี่ยนแนวความคิด จากการบริหารราชการในลักษณะของการปกครองมาเป็นการบริหารราชการในเชิงการพัฒนา</li> <li>3. มุ่งเน้นปรับการบริหารราชการและวิธีการปฏิบัติงานให้รวดเร็ว โดยลดขั้นตอนการทำงานและกระชับอำนาจการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ</li> </ol>		<p>ในการให้บริการประชาชน ให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติการให้บริการประชาชนให้ชัดเจนและทราบทั่วไป คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบให้ใช้นโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยให้สำนักงาน ก.พ.เป็นหน่วยงานกลางประสานส่งเสริม ติดตามผลและสั่งการให้องค์การกลางบริหารงานบุคคลทุกองค์การ ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรมดำเนินการตามนโยบาย</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>จากส่วนกลาง ไปสู่หน่วยปฏิบัติและส่วนภูมิภาค โดยจัดสรรเงินงบประมาณ เป็นก้อนให้แก่งจังหวัด เพื่อนำไปใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหา ของประชาชนควบคู่ไปกับการปรับปรุงมาตรฐาน การครองชีพ และสภาพแวดล้อมใน การทำงานของข้าราชการ</p> <p>4. มุ่งปรับปรุงโครงสร้าง ภาระทรวง ทบวง ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ใน ปัจจุบัน และสนองตอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ</p>		<p>ในการให้บริการประชาชน ให้ส่วนราชการ กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติ การให้บริการประชาชน ให้ชัดเจนและทราบทั่ว ไป คณะรัฐมนตรียังเห็นชอบให้ใช้ นโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยให้สำนักงาน ก.พ. เป็นหน่วยงานกลางประสาน ส่งเสริม ติดตามผล และสั่งการ ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ทุกองค์การ ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการตามนโยบาย</p>
<p>คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ</p>	<p>มีการแถลงนโยบายรัฐบาล ต่อรัฐสภาเมื่อ 4 เมษายน 2534 มีสาระดังนี้</p> <p>1. มุ่งลดขนาดกำลังคนทั้ง ข้าราชการและลูกจ้าง</p>		<p>มีการวางรากฐานเปลี่ยนแปลงบทบาทของ ระบบราชการมาพอ สมควร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพ กิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน ซึ่งอาจกล่าว ได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญต่อการปฏิรูประบบ</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<ol style="list-style-type: none"> <li>2. เพิ่มรายได้และปรับปรุงสวัสดิการแก่ข้าราชการ</li> <li>3. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้มีการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น</li> <li>4. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และวิธีปฏิบัติราชการในการให้บริการประชาชน ให้รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทุกระดับ</li> <li>5. ปรับปรุงโครงสร้างและขั้นตอนการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการวางแผนให้ประสิทธิภาพสอดคล้องกัน เพื่อให้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ</li> <li>6. ส่งเสริมมาตรการป้องกัน การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ</li> </ol>			<p>ราชการไทยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการแข่งขันกับประชาคมโลก นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัยในการจัดส่วนราชการ และกำหนดจำนวนข้าราชการให้มีขนาดเล็กลง เกือบกึ่งคนกรมีมีคนขาดหรือเกินในช่วงปี 2535-2539 ในภาพรวมนโยบายของรัฐบาลอาโนนั้นเป็นเรื่องของงานเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามาปฏิบัติงานในภาครัฐเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น มีการกระจ่ายงานที่รัฐไม่จำเป็นต้องทำ ให้ภาคเอกชนดำเนินการ และ deregulate กฎเกณฑ์ ที่ส่วนราชการกำหนด ในการประกอบกิจการของเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนรายย่อยสามารถเข้ามาแข่งขันในกิจกรรมต่างๆ กับเอกชนรายใหญ่ที่เคยได้รับสิทธิผูกขาดจากรัฐในอดีตได้ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการโยกย้ายการปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี หรือ liberalization ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของ privatization นโยบายนี้มีเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถทำกิจกรรมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐ หรือลดขั้นตอนการขออนุญาตจากรัฐ</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>ยังมีนโยบายหลักอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลนายอานันท์ให้ความสำคัญคือ การปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต โดยมีแนวทางการปฏิรูป ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากกรควบคุม มาเป็นระบบการกำกับ ติดตามหรือส่งเสริม เว้นแต่กรณีจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ</li> <li>2. ปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือการแข่งขันท้องเสรี หรือที่สร้างขึ้นตอนโดยไม่ได้เป็น</li> </ol>		<p>โดยได้ liberalize ไม่น้อย กว่า 20 กิจกรรม ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างระบบการแข่งขัน และลดการผูกขาดในภาคเอกชนของประเทศ และดึงเอกชนเข้ามาเป็นกลไกร่วมกับภาครัฐ ในการพัฒนาประเทศได้มากยิ่งขึ้น</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p>คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน</p>	<p>3. จัดให้มีกลไกการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและรวดเร็ว</p> <p>1. ปรับปรุง กระบวน ทบวง กรม โดยคำนึงถึงความพร้อม และความจำเป็น และให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ</p> <p>2. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็ว และมีความเป็นธรรมแก่ประชาชน มากยิ่งขึ้น โดยแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ลด หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่</p> <p>3. กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น อย่างจริงจังให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ในระบอบประชาธิปไตย</p>	<p>1. ศึกษาวิเคราะห์ กำหนด แนว โขบาย กลยุทธ์และมาตรการปรับเปลี่ยนระบบราชการ และระบบบริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>2. เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาระบบราชการ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น</p> <p>3. ส่งให้ส่วนราชการ รัฐ-วิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ จัดส่งเอกสารหรือจัดส่งผู้แทนมาชี้แจงข้อเท็จจริง</p> <p>4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย</p>	<p>1. การเสนอจัดตั้งศาลปกครอง</p> <p>2. การเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารทางราชการ</p> <p>3. การเสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>4. การยกย่องและเชิดชูความกล้าหาญของข้าราชการพัฒนาและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่เกี่ยวเนื่องหาเศรษฐกิจ (กรอ.)</p> <p>5. การเสนอแนวทางในการกระจายอำนาจการบริหาร</p> <p>6. การพัฒนาระบบการบริหารราชการ</p> <p>7. การดำเนินการปรับปรุงเพื่อกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น</p> <p>8. การปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย</p> <p>9. การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการอัยการ</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น</p> <p>4. พัฒนาคุณภาพเจ้าหน้าที่รัฐ โดยส่งเสริมมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจ ปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ</p> <p>5. ป้อนกันและปรายปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐ</p> <p>6. ส่งเสริมและจัดระบบให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาคราชการมากขึ้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะส่วนภูมิภาคและชนบท</p>		<p>ผลงานสำคัญ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ</li> <li>2. ออกกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายเงินเดือนของชาติเพื่อปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการทั้งระบบ</li> <li>3. ปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริการประชาชน ตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นที่น่าสังเกตว่าผลงานต่างๆ ที่ออกมาส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปอีก การปฏิรูประบบราชการ ในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงจุดเริ่มต้นและเป็นการแก้ปัญหาโดยการเน้น top-down หรือการมีมติเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งยังไม่สามารถประกันผลของการนำไปปฏิบัติได้อย่างไรก็ตาม นโยบายสำคัญที่รัฐบาลประชาชนมีส่วนสำคัญในการผลักดันก็คือ</li> </ol>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	<p>นโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 26 ก.ค. 2538 มีสาระโดยย่อ ดังนี้</p> <p>1. ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ทันสมัยมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่างๆ ให้มีความเหมาะสม กะทัดรัด พัฒนาระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ จัดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน ละไม่จำเป็น</p> <p>2. กระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชน</p>	<p>* ทั้งหมดนี้ดำเนินงานโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการซึ่งมีเลขานุการจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก มีสำนักงานงบประมาณและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมด้วย</p>	<p>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นส่วนหนึ่ง</p>
			<p>1. มติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ พ.ศ.2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริหารประชาชนของรัฐ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 19 มี.ค. 2539) เพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้ส่วนราชการให้บริการด้วยความรวดเร็วโปร่งใส สนองตอบความต้องการประชาชนได้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ และบรรดุงความพอใจและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน</p> <p>2. การจัดทำคู่มือเป็นแนวปฏิบัติ ให้ส่วนราชการปรับปรุงระบบราชการด้วยตนเอง และขยายวงกว้างไปสู่ภาพรวม ในคู่มือที่จัดทำในปีงบประมาณ 2539 นั้นแนวทางและกลยุทธ์ตลอดจนปรัชญา ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐ มี 12 เรื่อง ปีงบประมาณ 2540 จะดำเนินการอีก 6 เรื่อง</p>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการแก้ไขปัญหาของตนเอง</p> <p>3. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ และกระจายรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น</p> <p>อย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้สามารถบริหารจัดการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>4. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ ด้วยการพัฒนาองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และปราบปรามให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p>		

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
<p><b>คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ</b></p> <p>นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ 11 ธ.ค. 2539 มีดังนี้</p> <p><b>นโยบายด้านการบริหาร</b></p> <p>รัฐบาลมุ่งที่จะปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคม ปลอดภัย และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต เพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ โดยจะดำเนินการ</p> <p>1. นโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับลดบทบาทของรัฐ</li> </ul> <p>จากที่เป็นผู้ดำเนินการ มาเป็นผู้วาง กฎเกณฑ์ กำกับดูแล รักษากติกา วางแผนและประสาน-</p>	<p>1. การจัดจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ</p> <p>คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพิจารณาเห็นชอบเค้าโครงแผนแม่บทและมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯนำไปจัดทำประชาพิจารณ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวม 7 ครั้ง จากนั้นฝ่ายเลขานุการฯเสนอแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544)ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อ 17 มิ.ย.2540 และมอบให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการ ในรายละเอียดเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม</p> <p>2. การดำเนินการตามแผนแม่บทฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ</li> <li>- การจัดตั้งหน่วยงานการในการปฏิรูประบบราชการ</li> <li>- การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ</li> </ul>		

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>งาน ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นคู่ลงทุน และดำเนินการแทนในกิจการที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และ สนองตอบต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ</li> <li>- ปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินให้มีการจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อต้น โขบทและเป้าหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น</li> <li>- คลัดค้นให้มีการปรับทัศนคติและระบบการทำงานของภาคีรัฐจาก การปกครองประชาชน</li> </ul>		<p>การจัดการส่วนท้องถิ่น</p> <p>3. การดำเนินงานปฏิรูประบบราชการในเรื่องอื่นๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดกิจกรรมปีส่งเสริมการบริหารประชาชนของรัฐ (พ.ศ.2540-2541)</li> <li>- การใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน</li> <li>- การปรับปรุงวิธีจัดสรรเงินสำหรับเดือนเงินเดือนข้าราชการระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11</li> <li>- การปรับปรุงวันเกษียณอายุราชการ</li> <li>- การปรับปรุงระบบการบริหารงานและการจัดการทั่วไปของสถานีตำรวจ กรมตำรวจ</li> </ul>

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>มาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริการของรัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐนำอุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติภารกิจและให้บริการประชาชน จัดทำระบบฐานข้อมูลกระดาษ และ สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ</li> <li>- พัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะสูงขึ้น และให้ได้รับเงินเดือนสวัสดิการต่างๆ สัมพันธ์กับคุณภาพแรงงาน และภาวะค่าครองชีพ</li> </ul>		

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>2. นโยบายด้านการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน</li> <li>- เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของท้องถิ่นมากขึ้นและถ่ายทอดความรู้ความสามารถจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น</li> <li>- เสริมสร้างขีดความสามารถให้องค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างเป็นขั้นตอนและเพียงพอ</li> </ul> <p>3. นโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน</p>		

คณะกรรมการ	นโยบายด้านการปฏิรูปฯ	หน้าที่	ผลงานสำคัญ
	<p>ให้ประชาชน มีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ</p> <p>ให้มีการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตยในปัญหาสำคัญของชาติ</p> <p>ให้ประชาชนและสื่อสามารถชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากขึ้น</p>		

**ภาคผนวก ข**  
**เปรียบเทียบแนวทางการปฏิรูป**  
**ระบบราชการในต่างประเทศ**

## วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

ประเทศ	ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน
นิวซีแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ทบทวนบทบาทของรัฐ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- แปรสภาพหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน</li> <li>- ให้หน่วยงานของรัฐใช้ระบบการประกอบการเชิงพาณิชย์</li> <li>- ปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ</li> </ul> </li> </ul>
ออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> เน้นการปฏิรูปให้มีลักษณะของการตอบสนองความต้องการ การทำงานที่เน้นผลงาน และการเพิ่มผลิตภาพ</li> <li><input type="checkbox"/> กำหนดจุดยืนของประเทศ เพื่อประกันอนาคตที่ดีในสภาพแวดล้อมโลก</li> <li><input type="checkbox"/> เปรียบเทียบการทำงานกับภาคเอกชน</li> </ul>
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การลดขนาดข้าราชการ (Down-sizing)</li> <li><input type="checkbox"/> การลดการควบคุมภาครัฐ (Deregulation)</li> <li><input type="checkbox"/> การแปรสภาพกิจกรรมของภาครัฐ (Privatization)</li> <li><input type="checkbox"/> การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation)</li> <li><input type="checkbox"/> การกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization)</li> </ul>
สิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การมีปฏิสัมพันธ์ในระดับนานาชาติ เพื่อตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์</li> <li><input type="checkbox"/> การลดกฎระเบียบและการควบคุมของรัฐ</li> <li><input type="checkbox"/> การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ</li> </ul>
สวีเดน	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การทบทวนบทบาทภาครัฐ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- เปลี่ยนกิจกรรมบางประเภทให้อยู่ในรูปบริษัท (Corporatization)</li> <li>- การส่งเสริมให้มีการจ้างเหมาดำเนินการ</li> </ul> </li> </ul>

ประเทศ	ปรัชญาหรือแนวคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- การลดการควบคุมของภาครัฐต่อภาคเอกชน</li> <li>- การจัดลำดับความสำคัญของรัฐต่อภาคเอกชน</li> </ul> <p><input type="checkbox"/> แนวคิดใหม่ในระบบการจัดการและการบริหารภาครัฐ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เน้นการจัดการโดยยึดผลงาน (Management by Results)</li> <li>- การกำหนดกรอบต้นทุนในการบริหารให้คงที่</li> <li>- บริหารราชการให้มีความคล้ายคลึงกับธุรกิจ (Business-like)</li> </ul> <p><input type="checkbox"/> แนวคิดใหม่เกี่ยวกับวิชาการในการเปลี่ยนแปลง (the Academy of Change in Sweden) เพื่อเป็นการเตรียมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้สามารถรับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>
นอร์เวย์	<p><input type="checkbox"/> เน้นการปรับปรุงภายในหน่วยงานภาครัฐ โดยให้ความสำคัญในเรื่องความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายปฏิรูปการบริหารราชการ</p>
สหรัฐอเมริกา	<p><input type="checkbox"/> ตอบสนองความต้องการของลูกค้า</p> <p><input type="checkbox"/> ใช้กลไกตลาด เช่น การแข่งขันและทางเลือกของลูกค้า เพื่อสร้างแรงจูงใจในการแข่งขัน</p> <p><input type="checkbox"/> เปรียบเทียบการทำงานกับบริษัทธุรกิจชั้นนำ</p> <p><input type="checkbox"/> ส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น (to do more with less)</p>
นิวซีแลนด์	<p><input type="checkbox"/> จัดโครงสร้างใหม่ให้มีขนาดเล็กลง และมีความรับผิดชอบชัดเจนส่งผลให้โครงสร้างประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ประเภท</p>

ประเทศ	โครงสร้างองค์กร
ออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานราชการหลักประกอบด้วย กระทรวงและกรมโดยที่กรมไม่ได้อยู่ภายใต้กระทรวง</li> <li>- หน่วยงานอิสระ (Crown Entities) เป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างอิสระและบริหารงานโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการ</li> <li>- รัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารงานแบบเอกชน (State - Owned Enterprises-SOEs) ปรับโครงสร้างกรมต่างๆ ที่ผลิตสินค้าและให้บริการให้เป็น SOEs โดยให้ดำเนินการแข่งขันกับเอกชนและมีเงินปันผลให้รัฐบาล</li> </ul> <p>□ การปฏิรูปโครงสร้างระบบคณะรัฐมนตรี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดจำนวนกระทรวงจากทั้งหมด 28 กระทรวงเหลือ 18 กระทรวง</li> <li>- เปลี่ยนโครงสร้างภารกิจของกระทรวงโดยให้ทำหน้าที่เชิงนโยบายและให้รัฐมนตรีรับผิดชอบเฉพาะในแง่ของงบประมาณ โดยไม่เข้าไปควบคุมการทำงานของกรม</li> </ul> <p>□ การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับลดงานบางประเภท</li> <li>- ทำให้รัฐวิสาหกิจมีการบริหารงานแบบบริษัท (Corporatization)</li> <li>- ขายให้เอกชน</li> </ul>
ญี่ปุ่น	<p>□ ยุบรวมหน่วยงานบางส่วนของสำนักงานกฤษฎีกาและทบวงการบริหารจัดการ โดยตั้งเป็นทบวงการจัดการและประสานงานให้เป็นหน่วยงานที่ดูแลการปฏิรูปโดยตรง</p>

ประเทศ	โครงสร้างองค์การ
สิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> แต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวในการส่งเสริมการปฏิรูปการบริหาร โดยต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทบวงการจัดการและการประสานงาน</li> <li><input type="checkbox"/> ลดจำนวนกระทรวงลง</li> <li><input type="checkbox"/> กระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น</li> <li><input type="checkbox"/> แปรสภาพหน่วยงานพิเศษให้ภาคเอกชนดำเนินการ</li> </ul>
สวีเดน	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> แปรสภาพกิจกรรมของรัฐโดยมีการดำเนินการ 4 ขั้นตอนคือ               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Corporatization</li> <li>- Contracting</li> <li>- Deregulation</li> <li>- Divestment</li> </ul> </li> </ul>
นอร์เวย์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ปรับโครงสร้างกระทรวงอุตสาหกรรมโดยเน้นปรับปรุงในการบริหารนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม</li> </ul>

## วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

ประเทศ	โครงสร้างองค์กร
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ลดกฎระเบียบและยกเลิกการผูกขาดโดยรัฐในหลายหน่วยงาน เช่น กิจการโทรคมนาคม ไปรษณีย์ และการขนส่งมวลชน</li> <li><input type="checkbox"/> จนถึงปี 1998 มีการแปรรูปกิจการของรัฐเพียง 2 หน่วยงานคือ State grain supply company (Statkom) และ State pharmaceutical wholesale company (Norsk medisinaldepot)</li> <li><input type="checkbox"/> ลดจำนวนตำแหน่งทางการบริหาร</li> <li><input type="checkbox"/> จัดตั้งองค์กรเน้นผลงาน (performance-based organization)</li> <li><input type="checkbox"/> กระจายอำนาจและงบประมาณให้กับรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น โดยจัดทำเป็นโครงการให้เงินอุดหนุน</li> </ul>
ประเทศ	การบริหารงานบุคคล
นิวซีแลนด์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การเปลี่ยนแปลงสำคัญในการบริหารงานบุคคลตาม State Sector Act 1988               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยกเลิกหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยให้ใช้รูปแบบคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแทน</li> <li>- มีการจ้างผู้บริหารตามผลงาน โดยทำสัญญาจ้าง 5 ปี</li> <li>- ต้องมีข้อตกลงในการส่งมอบผลงานแต่ละปี ระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับรัฐมนตรี</li> <li>- หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเกือบทั้งหมด</li> <li>- ยกเลิกการปรับอัตราค่าจ้างรายปี และการกำหนดเงื่อนไขการจ้างที่เป็นระบบเดียว</li> </ul> </li> </ul>

ประเทศ	การบริหารงานบุคคล
ออสเตรเลีย	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การเปลี่ยนแปลงสำคัญตาม พ.ร.บ.สัญญาจ้าง (Employment Contract Act 1991)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้ความสำคัญกับการจัดทำสัญญาจ้างเป็นรายบุคคลมากกว่ารายกลุ่ม</li> <li>- ให้สิทธิในการเจรจาแก่สหภาพ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน</li> </ul> </li> </ul>
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ลดจำนวนข้าราชการร้อยละ 5 ภายใน 5 ปี ( ค.ศ.1987 )</li> <li><input type="checkbox"/> ส่งเสริมระบบคุณธรรม</li> <li><input type="checkbox"/> สนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้าราชการระหว่างหน่วยงาน</li> <li><input type="checkbox"/> ปรับเนื้อหาโครงการฝึกอบรม</li> </ul>
สิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> มอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่กระทรวงต่างๆ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ</li> <li><input type="checkbox"/> Public Service Commission เป็นผู้โฆษณาประกาศรับสมัครและเป็นผู้รับสมัคร รวมถึงเป็นผู้กำหนดเกณฑ์วัดในการเลื่อนตำแหน่ง</li> <li><input type="checkbox"/> Civil Service Institution เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการฝึก อบรม ข้าราชการแทบทุกระดับ</li> <li><input type="checkbox"/> Civil Service College เป็นสถาบันฝึกอบรมเพิ่มเติมแก่ข้าราชการระดับสูงและข้าราชการเชี่ยวชาญเฉพาะ</li> </ul>
สวีเดน	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> การสรรหาผู้บริหารในระดับอธิบดี (Director-General) มีสัญญาการว่าจ้างที่มีระยะเวลาแน่นอน เพื่อให้หน่วยงานมีอิสระในการทำงานและมีการตรวจสอบในด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพ</li> </ul>

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

ประเทศ	การบริหารงานบุคคล
นอร์เวย์	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="293 164 945 256">❑ ปรับปรุงระบบค่าจ้างเงินเดือนให้มีความยืดหยุ่น โดยมีการทดลองให้มีการพิจารณาเป็นรายบุคคลแทนการพิจารณาตามลำดับขั้น</li> <li data-bbox="293 276 837 312">❑ กำหนดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่</li> <li data-bbox="293 331 945 424">❑ สร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริหารที่มีความคิดเชิงเศรษฐกิจ (economic thinking) และการบริหารที่มุ่งหวังผลงาน</li> <li data-bbox="293 507 945 651">❑ จัดตั้งตำแหน่งงานใหม่ 2 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการได้แก่ ที่ปรึกษาและผู้จัดการโครงการ โดยให้เงินเดือนเท่ากับระดับอธิบดี</li> <li data-bbox="293 670 945 767">❑ กระตุ้นให้ผู้บริหารบริหารงานแบบเน้นผลงาน โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี</li> <li data-bbox="293 786 945 884">❑ นำระบบการจ่ายเงินเดือนที่เน้นผลงานของผู้บริหารระดับสูงและนำระบบเงินเดือนแบบใหม่มาใช้ในกระทรวงต่าง ๆ</li> <li data-bbox="293 903 945 1000">❑ จัดทำโครงการ Woman into Management ตั้งเป้าหมายให้มีข้าราชการหญิงในระดับผู้บริหารร้อยละ 30 ภายในปี 2001</li> </ul>
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="293 1074 945 1171">❑ ตั้งเป้าหมายในการลดกฎระเบียบการบริหารงานบุคคลออกจำนวน 10,000 หน้า</li> <li data-bbox="293 1190 945 1287">❑ มอบอำนาจให้ทุกกระทรวงและหน่วยงานทำการคัดเลือกและทดสอบบุคคลเข้าทำงานได้อย่างอิสระ</li> <li data-bbox="293 1307 874 1343">❑ ปรับปรุงระบบการจำแนกตำแหน่งให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น</li> <li data-bbox="293 1362 945 1460">❑ ควรปรับปรุงการบริหารผลงาน (performance management) และระบบการให้รางวัล</li> </ul>

ประเทศ	การบริหารงานและระบบงบประมาณ
นิวซีแลนด์	<p><b>การบริหารงาน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❑ รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่กำหนด</li> <li>❑ หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการเต็มที่ภายใต้กรอบกฎหมายสัญญาว่าจ้าง</li> <li>❑ ส่วนราชการต้องกำหนดกลุ่มผลงานหลักให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล</li> <li>❑ มีข้อตกลงที่ชัดเจนในเรื่องผลผลิตระบบงบประมาณ</li> <li>❑ ออกพระราชบัญญัติการคลังสาธารณะ และพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขให้             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการบริหารการเงิน</li> <li>- แบ่งแยกการใช้เงิน ทรัพย์สินและหนี้สินของกรมและรัฐบาล</li> <li>- ใช้ระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย (Accrual Budgeting)</li> <li>- นำระบบคิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในส่วนทุนมาใช้ในหน่วยงานราชการ</li> <li>- เปลี่ยนระบบการควบคุมปัจจัยการผลิตมาเป็นการประเมินผลผลิต</li> <li>- ทำงบประมาณแบบล่วงหน้า 3 ปี</li> </ul> </li> <li>❑ นำระบบความรับผิดชอบทางการคลังมาใช้ตามพระราชบัญญัติการรับผิดชอบทางการคลัง โดย             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีระบบรายงานชัดเจน</li> <li>- กำหนดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการคลังเกี่ยวกับการลดหนี้สินของรัฐบาล</li> </ul> </li> <li>❑ การควบคุมค่าใช้จ่าย             <ul style="list-style-type: none"> <li>- แปรสภาพกิจการของรัฐเพื่อใช้หนี้ภาครัฐ</li> <li>- หลักผู้ให้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้บริการ</li> <li>- ลดจำนวนกรมให้เหลือน้อยลง</li> <li>- คัดสิทธิประโยชน์ในเรื่องสวัสดิการ</li> </ul> </li> </ul>

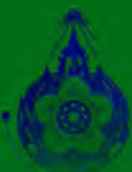
ประเทศ	การบริหารงานและระบบงบประมาณ
ออสเตรเลีย	<p><b>การบริหารงาน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ทุกองค์การต้องมี Good Corporate Governance</li> <li><input type="checkbox"/> รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ในการของงบประมาณ</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบ “เปรียบเทียบกับวิธีการทำงานที่ดีที่สุด”</li> </ul> <p><b>ระบบงบประมาณ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี</li> <li><input type="checkbox"/> ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดวงเงินในระดับกระทรวง</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบบัญชีแบบพึ่งรับพึ่งจ่าย</li> </ul>
ญี่ปุ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> จัดทำแผนปฏิรูประบบภาษีอากรในภาพรวมทั้งหมด</li> <li><input type="checkbox"/> กำหนดเทคนิคในการของงบประมาณใหม่</li> <li><input type="checkbox"/> ปรับปรุงระบบการอนุมัติ ( system of grants )</li> <li><input type="checkbox"/> เพิ่มประสิทธิภาพในการทำบัญชีให้สูงขึ้น</li> </ul>
สิงคโปร์	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวท (Block Vote Budget Allocation System) โดยกำหนดยอดงบประมาณของแต่ละกระทรวงเป็นร้อยละของ GDP</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบบัญชีบริหารแบบใหม่ โดยจัดทำบัญชีต้นทุนบุคลากร สิ่งปลูกสร้าง วัสดุอุปกรณ์ และการใช้บริการต่างๆ ของแต่ละโครงการ</li> <li><input type="checkbox"/> ใช้ระบบงบประมาณเพื่อผลงาน (Budget for Results - BFR) โดยกำหนดเป้าหมายผลงานให้ชัดเจนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ</li> </ul>

ประเทศ	การบริหารงานและระบบงบประมาณ
สวีเดน	<p><input type="checkbox"/> มีการพัฒนา Zero - Based Reviews โดยให้สำนักผู้ตรวจงานราชการเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบการใช้ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายลงทุน (Spending Outlays) ของแต่ละกระทรวงในทุก 5 ปี</p> <p><b>การบริหารงาน</b></p> <p><input type="checkbox"/> จัดทำแนวทางในการออกกฎระเบียบซึ่งเน้นการประเมินผลกระทบทางต้นทุนในการบริหารและทางเศรษฐกิจ โดยประเมินความจำเป็นของระเบียบต่างๆ ทุก 3 ปี</p> <p><b>ระบบงบประมาณ</b></p> <p><input type="checkbox"/> ออกกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมงบประมาณและการจำกัดการใช้ทรัพยากร โดยคำนึงถึงการเป็นรัฐสวัสดิการที่ดี</p> <p><input type="checkbox"/> ออกกฎหมายในการปรับระบบภาษี และการลดกฎระเบียบในการควบคุมทางการเงิน และการเกษตรเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่ตลาดร่วมยุโรป ในปี ค.ศ.1992</p> <p><input type="checkbox"/> ออกคำสั่งพิเศษในการปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งเป็นผลมาจากการทดลองเพื่อกำหนดกรอบงบประมาณ 3 ปี ของค่าใช้จ่ายทางการบริหารทั้งหมด</p> <p><input type="checkbox"/> กำหนดให้การจัดสรรเงินให้เทศบาลเป็นประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปแทนการจัดสรรให้ตามความมุ่งหมายเป็นอื่นๆ ไป</p>
นอร์เวย์	<p><input type="checkbox"/> ปี 1990 ทุกกระทรวงและหน่วยงานราชการต้องจัดทำ Corporate Plan เพื่อให้การบริหารการเงินเน้นที่ผลงานมากขึ้น</p>

วิสัยทัศน์และกรอบปฏิรูประบบราชการ

ประเทศ	การบริหารงานและระบบงบประมาณ
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="294 172 940 320">❑ ปี 1997 The New Governmental Financial Regulations เริ่มมีผลบังคับใช้และเริ่มมีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแบบที่บูรณาการการจัดการทางการเงินเข้ากับแนวคิดในการมุ่งเน้นผลงาน</li> <li data-bbox="294 400 940 491">❑ จัดทำระบบการเงินอิเล็กทรอนิกส์ระดับรัฐบาล เพื่อเชื่อมโยงระบบบัญชีเดิมของทุกกระทรวง</li> <li data-bbox="294 507 712 547">❑ พัฒนาระบบงบประมาณส่วนกลางขึ้นใหม่</li> <li data-bbox="294 571 940 719">❑ พัฒนาระบบการบริหารเงินสดแบบของค์การธุรกิจ สมัยประธานาธิบดีคลินตัน ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณไว้ในรายงาน National Performance Review โดย</li> <li data-bbox="294 743 940 834">❑ กำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในเชิงนโยบายและจัดสรรงบประมาณตามหน้าที่ให้แก่หน่วยงาน</li> <li data-bbox="294 858 619 898">❑ การจัดทำงบประมาณแบบ 2 ปี</li> <li data-bbox="294 922 826 962">❑ ยกเลิกการใช้พदानแบบ full time equivalents (FTE)</li> <li data-bbox="294 986 940 1066">❑ อนุญาตให้หน่วยงานโอนงบประมาณที่เหลือ เพื่อใช้ในการดำเนินงานภายใน</li> </ul>





สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๒๘๐ ๓๔๒๕, ๐ ๒๒๘๒ ๒๕๐๖ โทรสาร ๐ ๒๖๒๘ ๖๒๓

ISBN 974-7285-75-4