

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาอิสระเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณี การปรับลดกำลังพลของ กองทัพอากาศได้แบ่งเนื้อหาไว้ดังต่อไปนี้

1. ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการของไทย
2. การปฏิรูประบบราชการไทยในยุคปัจจุบัน
- 3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้กำเนิดมาพร้อม ๆ กับระบบการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะ ความพยายามของรัฐที่จะให้บริการกับประชาชน ซึ่งในยุคแรก ๆ นั้น การบริหารส่วนใหญ่จะเป็น แต่เพียง การป้องกันประเทศ และการรักษาความปลอดภัยเป็นหลัก ซึ่งจากหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่อาจถือได้ว่าเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกคือ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กษัตริย์องค์ที่ 8 ของกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1991-2031) ในครั้งนั้น ได้มีการตั้ง หน่วยงานหลักขึ้นมา 4 หน่วย คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการวางระบบการ บริหาร ข้าราชการพลเรือนครั้งแรกของประเทศไทย

การแบ่งส่วนราชการเป็น 4 หน่วยงานใหญ่เช่นนี้ ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ตอน ต้น จนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย และสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ตอนต้น

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาล ที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปการบริหาร ราชการส่วนกลางจากระบบจตุสมคมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) มาเป็นการแบ่งงานตามลักษณะหน้าที่ ออกเป็น 12 กรม เพื่อทดลองการบริหารราชการแบบประเทศตะวันตก ซึ่งต่อมาได้ยกฐานะขึ้น เป็น กระทรวง 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา และได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการส่วน ภูมิภาค โดยการนำระบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ และส่งข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลางไปเป็น สมุหเทศาภิบาล ให้รายงานโดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทย อันเป็นการดี งอำนาจจากเจ้าเมือง มา รวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นที่มาของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบและตกทอดมา จนถึงปัจจุบันกลายเป็นปัญหาหลักในการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันและอนาคต

การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ไทย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก ตลอดจนเป็นรากฐานของการบริหารราชการไทยมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการปฏิรูประบบราชการในสมัยต่อ ๆ มา แม้จะได้ดำเนินการมาทุกยุคสมัย แต่การดำเนินการดังกล่าว ยังคงอาศัยรากฐานเดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นหลัก โดยดำเนินการปฏิรูปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป แบบ "การต่อเติมบ้าน" หรือแบบ "การต่อเติมห้อง" มิได้ดำเนินการปฏิรูปแบบ "มีแผนแม่บท" หรือแบบ "การรื้อปรับระบบ"

เพื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการในอดีต จึงขอนำเสนอ โดยย้อนกลับไปตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ต่อไปนี้ (สมาน รังสิโยภฤกษ์ 2543 : 83-88)

สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506)

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า " คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ" ขึ้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2502 มีนายทวี แสงจำ เป็นประธานที่ปรึกษา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตราเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับส่วนราชการที่ได้แบ่งใหม่ด้วย

ดังนั้น ผลงานหลักของคณะที่ปรึกษาฯ ชุดนี้ ก็คือ การแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นรายส่วนราชการจำนวนหนึ่ง

สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506-2516)

รัฐบาลจอมพลถนอม ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมัย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น " คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" โดยในรอบระยะเวลา 10ปี ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร จำนวน 10ชุด ทั้งในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีและในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ

สำหรับผลงานหลักของคณะที่ปรึกษาฯ ชุดต่าง ๆ ก็ยังเป็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นรายส่วนราชการเช่นเดิม

สมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (พ.ศ. 2516 - 2517)

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 ชุด เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับชุดก่อน

สำหรับผลงานของคณะที่ปรึกษาฯ ทั้ง 2 ชุด ก็คือ การแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นรายส่วนราชการเหมือนเดิม

สมัยรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (พ.ศ. 2519 - 2520)

หลังจากรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ แล้วได้เปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ตามลำดับ ซึ่งเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปี มิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อพลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ ได้ทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และแต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2519 จึงได้พิจารณาแต่งตั้ง คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้น เพื่อทำหน้าที่เหมือน ๆ กับชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมา คือ การแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นรายส่วนราชการ

สมัยรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2521 - 2522)

ในสมัยรัฐบาลของพลเอก เกรียงศักดิ์ ได้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ของนายกรัฐมนตรีจำนวน 2 ชุด

สำหรับผลงานหลักใน นอกจากจะเป็นเรื่องการแบ่งส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีการพิจารณาเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และเรื่องปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการพลเรือนด้วย

สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523 - 2531)

ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี" มาเป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ซึ่งมีทั้งหมด 5 ชุด

ในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มองปัญหาและวิธีการแก้ปัญหา เกี่ยวกับระบบราชการแตกต่างไปจากเดิม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งเน้นที่การปฏิรูปการให้บริการประชาชน รวมทั้งจะส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการ ไปให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ผลงานที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีอยู่ 2 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การเสนอมาตรการจำกัดขนาดของส่วนราชการ และอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้มีการชะลอการขยายส่วนราชการ และ ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี (รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว 245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523) และการกำหนดชื่อและความหมาย ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น สำนักงาน

สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ(พ.ศ. 2531 - 2533)

ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ขึ้น มีนายพงศ์ สารสินเป็นประธาน

สำหรับผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้ ได้แก่ การออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็ว ให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ครั้งแรก (พ.ศ. 2535 - 2538)

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูประบบ ราชการ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2535 มีนายบัญญัติ บรรทัดฐาน เป็นประธาน และได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการใหม่เป็น "คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน"

สำหรับผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ได้มีริศึกษาจัดทำเป็นข้อเสนอและอยู่ในระหว่างดำเนินการ แต่จะมีผลออกมาในสมัยรัฐบาลชุด ต่อ ๆ มา เช่น การเสนอจัดตั้งศาลปกครอง การเสนอกฎหมายว่าด้วยข้อมูลและข่าวสารของทาง ราชการ การเสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ การร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการบริหารสาธารณะ การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ การปรับปรุง โครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการอัยการ เป็นต้น

สมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538 - 2539)

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูประบบราชการ แต่ได้เปลี่ยนชื่อใหม่กลับไปเป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ" ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีพลเอกสมบุญ ระหงษ์ เป็นประธาน

สำหรับผลงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้ นอกจากจะนำข้อเสนอของรัฐบาลชุดก่อนมาดำเนินการต่อแล้ว ส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องที่มีการศึกษา จัดทำข้อเสนอและอยู่ในระหว่างดำเนินการ เช่น การเสนอแนวทางการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม การเสนอเรื่องการโอนกิจการและหนี้สินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ไปให้กรุงเทพมหานคร การเสนอเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงคมนาคม การศึกษาแนวทางปรับปรุงการบริหารด้านงบประมาณ งานด้านพัสดุ การปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการทั่วไปของอำเภอ เป็นต้น

กระทรวงคมนาคม การศึกษาแนวทางปรับปรุงการบริหารด้านงบประมาณ งานด้านพัสดุ การปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการทั่วไป

สมัยรัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539 - 2540)

ในสมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสนใจและความสำคัญรับเป็น ประธานเอง ที่แล้ว ๆ มาจะมอบให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

นอกจากนั้น ยังได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งก็เป็นครั้งแรกอีกเช่นกัน เพราะแต่เดิมจะแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เป็นคราวๆ ไป โดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

สำหรับผลงานที่โดดเด่นและสำคัญที่สุดของคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ ชุดนี้ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บท การปฏิรูประบบราชการฉบับแรก และฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทยส่วนสาระสำคัญของแผน

แม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกนี้ อาจสรุปได้ดังนี้ หลักพื้นฐานได้กำหนดหลักพื้นฐานในการปฏิรูประบบราชการไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. รัฐมุ่งปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานการพัฒนาประเทศในอนาคตเพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์
2. รัฐมุ่งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน
3. รัฐมุ่งสร้างการแข่งขันกันในการบริการประชาชน และการเสริมสร้างการบริการที่มีประสิทธิภาพในระหว่างงานของรัฐ
4. รัฐมุ่งป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดยชอบ
5. รัฐมุ่งกระจายอำนาจการปกครองสู่ส่วนท้องถิ่น ในกิจกรรม ด้านการให้บริการ และการพัฒนา
6. รัฐมุ่งบูรณาการวัตถุประสงค์ แผนงาน และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ
7. รัฐมุ่งยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม
8. รัฐมุ่งทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย ใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือ และจะลดกฎระเบียบให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น
9. รัฐมุ่งดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ
10. รัฐมุ่งสร้างระบบการประเมินผลการทำงานแบบเปิด
11. รัฐมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่เป็นพลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

เป้าหมาย ได้กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูประบบราชการไว้ 3 ประการคือ

1. สร้างระบบการบริหารและบริการของรัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่ยังพอใจแก่ประชาชนให้มากที่สุด
2. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีโอกาส และมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีระเบียบวินัย และตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรม
3. ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศ และเป็นผู้นำในภูมิภาคเอกชน ทั้งในด้านการส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการร่วมมือกับประชาคมโลก

สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (ครั้งที่ 2) (2540 - 2544)

อย่างไรก็ตามช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ภายใต้กระแสการเรียกร้องของประชาชนทำให้มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ยังให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งได้มีคำสั่งนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 มีสาระสำคัญของนโยบายการปฏิรูประบบราชการดังนี้ (สำนักงานก.พ. 2541 : 25 -26)

1. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรม
2. ปรับปรุงระบบงานภาครัฐราชการ และรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. ปรับปรุงคุณภาพบุคลากรภาครัฐโดยเน้นผลงาน ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน
4. เร่งรัดการจัดตั้งกระบวนการตรวจสอบในกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในวงราชการ และวงการเมือง
5. เร่งรัดการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มความสามารถในการตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น
6. ลดบทบาทภาครัฐ และสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริการประชาชน
7. เร่งรัดการปรับปรุง หรือเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคม

สมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

จากคำสั่งนโยบายของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาตอนหนึ่งว่า "วันนี้ประเทศไทย ยังไม่พ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ประเทศยังต้องทุ่ทุเทเป็นพิเศษจะปล่อยให้การบริหารดำเนินไปเหมือนภาวะปกตินั้นไม่ได้ เพราะเศรษฐกิจของประเทศอาจถดถอยลงอีกจนยากที่จะเยียวยา ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติ ด้วยแนวคิดของนโยบายใหม่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งข้อมูล ความรอบรู้ และสติปัญญาที่เข้าใจในรากเหง้าแห่งปัญหา และทันโลกทันเหตุการณ์" (สำนักงาน ก.พ. 2544 : 11 - 17)

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐได้ตระหนักถึงปัญหาและเล็งเห็นว่าประชาชนกำลังอยู่ในภาวะลำบาก จึงจำเป็นต้องหามาตรการเร่งด่วนเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเพื่อปรับเปลี่ยน โครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจ การบริหาร สังคมและการเมือง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันการณ์ เช่น ในนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นสิ่ง

สำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพัฒนาการเมืองของประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง รวมทั้งมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส และขจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รัฐบาลจึงมีนโยบายด้านการบริหารราชการ (วารสารข้าราชการ. 2545 : 1)

1. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งเร่งตรากฎหมาย เพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจและสังคม
2. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติ และควบคุม มาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน โด่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ
3. ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็วและเท่าเทียมกัน พร้อมทั้งนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
4. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม
5. เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำ และจัดทำงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้ กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

จากแผนการปฏิรูปข้างต้น กล่าวได้ว่าหัวใจของแผนนี้ก็คือ การปฏิรูปในลักษณะ "องคฺวม" เพื่อเปลี่ยนระบบบริหารงานภาครัฐไปสู่ระบบ "การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" ที่มุ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์ มีการวัดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โปร่งใส มีการบริหาร งานที่รวดเร็ว และคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสมที่ เรียกว่า "องคฺม" ซึ่งหมายถึงแผนนิรอบคลุมเรื่องสำคัญ ๆ ทุก ด้าน ได้แก่ การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนกฎหมาย การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ



ดังนั้น พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จึงได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาการจัดบทบาท ภารกิจและ โครงสร้าง โดยให้มีการจัดหน่วยงานให้อยู่กลุ่ม ที่เหมาะสม เป็นองค์การตามภารกิจ (Agenda Based Organization) มีการจัดการระบบการทำงาน และให้การ บริหารงาน ที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐนี้ นายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะประธาน ได้มอบหมายให้รอง นายกรัฐมนตรี นายปลอด อติเรกสาร ในฐานะประธาน ก.พ. และประธานคณะกรรมการปฏิรูป ระบบราชการ (ปรร.) เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำข้อเสนอในการปรับบทบาท ภารกิจ โครงสร้าง และ การบริหารตามแนวคิด ใหม่ ซึ่งจะเริ่มใช้บังคับเต็มรูปแบบตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 เป็นต้นไป

ในการประชุมครั้งนี้ต้องการข้อสรุปให้ได้ว่า กลุ่มกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จะมี บทบาทภารกิจอะไรบ้าง และมีโครงสร้างอย่างไร ส่วนรายละเอียดในกระทรวงจะไปพิจารณากัน หลังจากที่มีการแบ่งกระทรวงมีความชัดเจนแล้ว

อย่างไรก็ตามรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนว่า จะไม่เลิกจ้างข้าราชการแต่จะมอบหมายงานใหม่ (Re-assign) ทักษะใหม่ (Re-train) และฟื้นฟูสมรรถนะใหม่ (Re-habilitate) ในขณะเดียวกัน รัฐบาล ก็พยายามปรับเงินเดือนให้สอดคล้องกับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะเรียกร้อง ให้ข้าราชการทำงานมากขึ้น มีความรับผิดชอบสูงขึ้นในขณะที่ให้เงินเดือนน้อย

การจัดโครงสร้างในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีได้เน้นให้คิดถึงถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ในการ ทำงานใหม่ คือสามารถเปลี่ยนแปลงอะไรใหม่ได้บ้างก็ให้เริ่มทำ โดยต้องยอมรับว่าจะต้องมีค่า วิชาญวิจารณ์ ไม่ให้อ่อนไหว ท้อแท้ ต้องเดินหน้าเรียนรู้และปรับปรุงอย่างต่อเนื่องต่อไป

ในเรื่องการปรับบทบาทภารกิจนั้น ได้มีคณะทำงาน 4 คณะ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารความมั่นคง ได้ปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความเห็นกับทุกฝ่ายแล้วจัดทำข้อเสนอให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) พิจารณา ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2544 ในการประชุม ก.พ. ได้มีมติเห็นชอบหลักการปฏิรูประบบราชการ และกลุ่มภารกิจเห็นชอบให้จัดทำสายโซ่แห่งคุณภาพ (Value Chain) เพื่อความสำเร็จของงานในแต่ละด้านและในการประชุม ปรร. ได้รับทราบผลการดำเนินงานของคณะทำงานและให้นำความเห็น ของที่ประชุมไปดำเนินงานต่อ ในการประชุมร่วม ก.พ. และ ปรร. ในวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่ประชุมเห็นว่าเรื่องการปรับบทบาทภารกิจ และ โครงสร้างเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากจึงตกลง ให้จัดทำข้อเสนอการปรับบทบาทภารกิจในระดับกระทรวงก่อน หลักการปฏิรูประบบราชการไปสู่ ราชการยุคใหม่

## 1.1 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการมี 2 ประการ

1.1.1. เพื่อยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของหน่วยงานราชการให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการเปิดเสรีในด้านต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจเกิดการ ไร้พรมแดน และมีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมมีเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจึงส่งผลให้ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลง ไปอย่างรวดเร็วจึงมีความ จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการ ปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

1.1.2. ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่ องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย ดังนั้นแนวทางการ บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กร สมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการ ปรับเปลี่ยนก็คือต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ

## 2. การปฏิรูประบบราชการไทยในยุคปัจจุบัน

จุดเน้นของการปฏิรูประบบราชการ 4 ประการ

1. ปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพสูง
2. เปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมมากขึ้น
3. ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการปฏิรูประบบ ราชการ
4. จัดระบบเงินเดือนค่าตอบแทนเพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพ ซื่อสัตย์และคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนรวม

### 2.1. สาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ 7 ประการ

1. ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการให้มุ่งเฉพาะภารกิจหลัก และขจัดงาน ไม่จำเป็น
2. จัดโครงสร้างหน่วยราชการให้เหมาะสม ลดการบริหารโดยคณะกรรมการ
3. ปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ ให้เป็นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีความยืดหยุ่น

4. ปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบเปิด การทำงานมีประสิทธิภาพ
5. ปฏิรูประบบงบประมาณให้มุ่งเน้นผลงาน และใช้งบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบาย
6. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และตอบสนองความต้องการของประชาชน
7. จัดระบบคณะรัฐมนตรีและระบบรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นในการจัดทำโครงสร้างกระทรวงว่าจะต้องแก้ปัญหาหน่วยงานที่กระจุกกระจายให้มาอยู่ในที่เดียวกัน และแก้ไขปัญหาการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ มีความ ซ้ำซ้อน จัดหน่วยงานให้มีศักยภาพในการตัดสินใจได้เองในแต่ละหน่วย โดยจัดรูปแบบการทำงานแบบข้ามสายงาน เพื่อแน่ใจว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาหลัก ๆ ได้อย่างจริงจัง ทบทวนการจัดตั้งองค์การมหาชนให้ชัดเจนมากขึ้น และคิดถึงบทบาทและภารกิจที่รัฐบาลต้องให้องค์กรเอกชนทำการปฏิรูประบบราชการต้องดูภาพรวมของการพัฒนาระบบท้องถิ่นด้วย เพราะจะต้องเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยส่วนกลางจะมีบทบาทด้านส่งเสริม สนับสนุน และระดมให้ทั้งท้องถิ่นและส่วนกลาง ต่างขยายตัว เพราะทำให้หน่วยงานราชการขยายใหญ่ต่อไป

หลังจากได้แบ่งกลุ่มภารกิจหลักของภาครัฐเป็น 11 กลุ่มภารกิจ และเพื่อความสะดวกจึงจัดเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มภารกิจค้า การบริหาร กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และในส่วนของการบริหารภาครัฐให้ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ภารกิจหลักของรัฐ

กลุ่มที่ 1 กำหนดคุณทศศาสตร์และนโยบายพัฒนาประเทศ การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม มีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและทราบความคืบหน้าการบริหารงานภาครัฐ

กลุ่มที่ 2 จัดให้มีมาตรการสนับสนุน และพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

กลุ่มที่ 3 จัดให้มีการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ

กลุ่มที่ 4 ส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้ และสร้างศักยภาพการแข่งขัน และปกป้องผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก

กลุ่มที่ 5 ดูแล พัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสมดุลในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน

กลุ่มที่ 6 พัฒนาองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขัน

กลุ่มที่ 7 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคมและขนส่งให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต ความสำเร็จในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางเครือข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค

กลุ่มที่ 8 บริหารรายได้ รายจ่ายของรัฐ จัดสรรทรัพยากรและบริหารทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพ เพื่อความมีเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง และความมั่นคงอันยั่งยืนของประเทศ

กลุ่มที่ 9 พัฒนาประชากรให้มีสุขภาพ มีความรู้ ความคิดกว้างไกล มีพลานามัย และศักยภาพด้านกีฬา มีวัฒนธรรมที่งดงามเพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งความรู้ คู่คุณธรรม พร้อมนำประเทศชาติไปสู่ความมั่งคั่ง มีชื่อเสียง มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี สามารถดำรงตนร่วมกับสังคมโลกได้อย่างมีความสุข

กลุ่มที่ 10 จัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต พัฒนา บรรทัดฐานทางสังคม คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีงานทำและ รายได้เป็นที่พึงของตนเองและผู้อื่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตมีศักดิ์ศรีที่เหมาะสม มีเกียรติภูมิ รู้เท่าทันโลก มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นกำลัง สำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สังคมมีความมั่งคั่ง มั่งคั่งและยั่งยืน

กลุ่มที่ 11 กำหนดยุทธศาสตร์ ความมั่นคงชาติ การรักษาอธิปไตย การจัดระเบียบสังคม และอำนวยความสะดวก การเสริมสร้างความสงบสุขของสังคม ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งของสังคมเพื่อให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและประเทศชาติมีความมั่งคั่ง

จากความชัดเจนในการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจ คณะรัฐมนตรีได้ขออนุมัติในการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมใหม่ตามกลุ่มภารกิจเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2545 โดยได้ กำหนดให้มีกระทรวงทั้งสิ้น 20 กระทรวง ที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจแต่ละด้าน และยังแบ่งกระทรวงออกเป็น 3 ประเภท เพื่อให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่นมีความชัดเจน เป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีผู้รับผิดชอบงานแต่ละภารกิจ โดยมีการจัดประเภทของกระทรวงไว้ ดังนี้

1. กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คือ กระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบงานพื้นฐานและงานหลักของประเทศ ซึ่งจะเป็นกลุ่มกระทรวงที่มีลักษณะองค์กรที่คงที่ถาวร (Static) ต่อเนื่อง มี 6 กระทรวง ได้แก่

- 1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี
- 1.2 กระทรวงกลาโหม
- 1.3 กระทรวงการคลัง

#### 1.4 กระทรวงการต่างประเทศ

#### 1.5 กระทรวงมหาดไทย

#### 1.6 กระทรวงยุติธรรม

### 2. กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาระเทศ เป็นกระทรวงหรือหน่วยงาน

ราชการที่ต้องรับผิดชอบภารกิจและงานราชการเกี่ยวกับการดำเนินงานเชิงนโยบายยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนาประเทศ การสร้างความเข้มแข็ง การพัฒนาเศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิต และการกินดีอยู่ดีให้เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งกระทรวงที่มีการทำงานในระยะยาวตราบเท่าที่ยังมีความจำเป็นต่อสังคมและประเทศไทย มีทั้งสิ้น 10 กระทรวง ได้แก่

#### 2.1 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### 2.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

#### 2.3 กระทรวงคมนาคม

#### 2.4 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

#### 2.5 กระทรวงพาณิชย์

#### 2.6 กระทรวงแรงงาน

#### 2.7 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

#### 2.8 กระทรวงศึกษาธิการ

#### 2.9 กระทรวงสาธารณสุข

#### 2.10 กระทรวงอุตสาหกรรม

3. กลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วน หมายถึง กระทรวงที่ดำเนินภารกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลซึ่งต้องการหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายที่สำคัญและจำเป็นต่อสังคมให้บรรลุผล และทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นกลุ่มกระทรวงที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic) มีระยะการคงอยู่ตามวาระของรัฐบาล และเป็นหน่วยงานสามารถปรับเปลี่ยนตามนโยบายรัฐบาล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดองค์กรและมีความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศมีทั้งสิ้น 4 กระทรวง ได้แก่

#### 3.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

#### 3.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

#### 3.3 กระทรวงพลังงาน

### 3.4 กระทรวงวัฒนธรรม

#### 2.2. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ

จำเป็นต้องจำกัดบทบาทและภารกิจของตนให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็น เพื่อกระตุ้น ส่งเสริม และเกื้อหนุน ให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟู ประเทศ บทบาทที่ลดลงจะส่งผลให้ขนาดของภาครัฐโดยรวมเล็กลง แต่จะต้องสร้างความคล่องตัวในการทำงานให้สูงขึ้นและมีความยืดหยุ่นอย่างพอเพียงที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่าง ทันการณ์ต่อสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมกันนี้ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทาง การบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งสัมฤทธิ์ โดยตั้งประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน มีการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดตัววัดผลการ ดำเนินงานขององค์กรอย่างเป็นระบบทั้งในแง่ของประสิทธิผลประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยมีดัชนี วัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อ เปิดเผยผลการดำเนินการของภาครัฐให้แก่สาธารณชนเป็นการ ยืนยันความรับผิดชอบและความโปร่งใสในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐ

#### 2.3 แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และ ผลลัพธ์

รัฐจะปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายการ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน ซึ่งเป็นการเสริม ระบบการบริหาร โดย มุ่งผลสัมฤทธิ์มีการกำหนดเป้าหมายงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีดัชนีชี้วัดผล สัมฤทธิ์ของงานและสามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ การใช้จ่ายงบประมาณเน้นที่เป้าหมาย เพื่อประชาชนเป็นหลัก โดยมีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และเน้นความรับผิดชอบของผู้บริหารแทนการควบคุมแบบรายละเอียดในการ เบิกจ่ายแบบปัจจุบัน รวมทั้งการเปลี่ยนระบบการเงินและการพัสดุให้เป็นไปตามฐานสากลด้วย

การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อเน้นผลลัพธ์ เพื่อ

1. สร้างให้เกิดความสอดคล้องระหว่างงบประมาณที่กำหนดขึ้นกับการใช้จ่ายจริง ทั้งในแง่ของปริมาณและความทันต่อสถานการณ์
2. เป็นเครื่องมือที่สร้างหลักประกันว่าการดำเนินการของส่วนราชการเป็นไป ในทิศทางที่แก้ปัญหาและพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

3. สามารถคำนวณต้นทุนที่แท้จริงของโครงการของราชการ โดยการคำนึงถึงค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน อัตราเสี่ยงของดอกเบี้ย และอัตราเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน และค่าเสียโอกาส

4. สร้างความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ โดยเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานมากกว่าการที่ส่วนกลางจะมาควบคุมในรายละเอียด หรือการใช้กฎเกณฑ์เดียวกันสำหรับทุกส่วนราชการ

5. สร้างจิตสำนึกให้แก่ส่วนราชการในการใช้เงินของประชาชนให้คุ้มค่า

## 2.4 แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

เจ้าหน้าที่ของรัฐคือกุญแจสำคัญต่อผลสำเร็จหรือล้มเหลวของงานภาครัฐ จะต้องปฏิรูปเพื่อเลิกทัศนคติแบบยศชั้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ที่จะมาประกอบอาชีพเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าด้านการเมืองหรือประจำต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม มิใช่เพื่อได้ยศถาบรรดาศักดิ์หรือเพื่อเป็นเจ้าคนนายคน ดังนั้นกลไกการบริหารบุคคลทุกเรื่องตั้งแต่กระบวนการสรรหา รักษาไว้และสามารถผลักดันคนไม่ดีออกจากราชการได้ง่าย เพื่อให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล และมีอุดมการณ์ที่จะทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ

การปรับปรุง เงื่อนไขการจ้างให้มีความหลากหลาย และคล่องตัว เลิกระบบยศชั้นโดยยึดความสามารถและผลงานเป็นหลัก การแต่งตั้งเป็นระบบเปิดตามหลักคุณธรรมจัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีสัญญาการทำงานเป็นวาระ และสร้างผู้นำที่มีความสามารถสูงและมีคุณธรรม สร้างความชัดเจนในบทบาทของข้าราชการการเมืองและฝ่ายประจำปรับระบบเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และปรับระบบวินัยให้เข้มงวด รวดเร็วโดยรักษาความสมดุลในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ด้วย

## 2.5 แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย

ภาครัฐจะเร่งให้มีการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว และให้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเป็นประจำในเรื่องกฎระเบียบที่มีผลกระทบ ต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ดีขึ้น ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายไม่สลับซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกลเพื่อให้สามารถ สนับสนุน การดำเนินงานของราชการตามแนวทางใหม่และ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสากล เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

## 2.6 แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ภาครัฐจะกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจะรณรงค์ ส่งเสริม สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนประพฤติตามคุณค่าใหม่และ จรรยาบรรณ โดยมีทัศนคติการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่มีทัศนคติของความเป็นเจ้าคนนายคนเชื่อและเคารพในสิทธิมนุษยชน มีความสุจริต ขยันอดทน รับผิดชอบ เป็นธรรม มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้งานบรรลุผล รู้จักทำงานร่วมกับประชาชนอย่างเป็นมิตร ทั้งนี้จะต้องปฏิรูปกลไกการบริหารบุคคลให้คนดีได้รางวัลและการยอมรับจากสังคมให้มากยิ่งขึ้น โดยคนไม่ดีต้องออกจากระบบได้ง่ายเพื่อไม่เป็นภาระของสังคม

## 2.7 วิธีปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบของ "ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่" มีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน โดยรัฐบาลเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญ ต่อการปรับเปลี่ยนองคาพยพของภาครัฐเป็นหลัก ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยเน้นที่กลุ่มเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยมีวิธีการดังนี้

1.1 ทบทวนบทบาทหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐเพื่อ จำกัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เหลือน้อยลงและชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน อันจะนำไปสู่ขนาดขององค์กรของรัฐที่มีขนาดเล็กลงอย่างสมดุล โดยปรับระบบและกระบวนการบริหารในองค์กรรวมตามกลุ่มภารกิจ เพื่อจัดความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ใหม่ของรัฐ ให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการและระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชนและประชาชน โดยจะจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงการคลัง และบางส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

2) ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ ได้แก่ ภารกิจของหน่วยงาน กลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานนายกรัฐมนตรี รวมทั้งหน่วยงานกลางอื่น ๆ เป็นต้น



3) ด้านสังคม ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และบางส่วนของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4) ด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ กิจกรรมของ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติและ บางส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

5) ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ได้แก่ กิจกรรมของ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

6) ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นต่าง ๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

7) ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ

8) ด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้โดยจำกัดให้ภาครัฐทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักและที่จำเป็นเท่าใน ส่วน ภารกิจรองจะจัดเป็นองค์การมหาชนหรือแปรรูปและถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรประชาชน ภาคเอกชน หรือจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากเอกชนต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำ โดย วิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาตามลักษณะเฉพาะของเรื่อง โดยดำเนินการ ในกลุ่มด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกให้เห็นผลภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2543

1.2 กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชน จัดทำแผนกลยุทธ์ ที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จมาตรฐาน ผลงาน แผนการทำงานงบประมาณและทรัพยากรที่ดื่องการใช้ แผนกลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อ สาธารณะและถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการนั้น ๆ ต่อ รัฐบาลและ รัฐสภาโดยจะต้องมีการประเมินผลสำเร็จเป็นรายปีก่อนการได้รับงบประมาณ สำหรับปีต่อไป ซึ่งต้องสร้างระบบความรับผิดชอบให้ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และหัวหน้าส่วน ราชการแต่ละองค์กรด้วย ทั้งนี้โดยการกำหนดให้เป็นระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ จัดทำแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการและการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงาน

1.3 พัฒนาให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันและเป็นระบบที่เปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ตลอดจนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐและการให้บริการแก่ประชาชน

1.4 ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชน ประกาศมาตรฐานการให้บริการประชาชน โดยเปิดเผย และถือเป็นสัญญาประชาคมที่ส่วนราชการทุกแห่งต้องจัดทำบริการจุดเดียว และปรับปรุงกระบวนการการบริการประชาชนให้สั้น รวดเร็ว โดยให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ลูกค้าได้มีส่วนร่วมกำหนดมาตรฐานการบริการด้วย ทั้งนี้โดยจัดให้ระบบบริการประชาชนของส่วนราชการสอดคล้องกับมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ

1.5 กำหนดแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการของรัฐ

1.6 พัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ เพื่อชี้วัดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยการให้องค์การอิสระและหน่วยงานกลางมีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ตามดัชนีชี้วัดผลงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และแสดงผลประเมิน ต่อรัฐสภาและสาธารณะต่อไป

1.7 ปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยฝ่ายการเมืองกำกับตรวจสอบผลลัพธ์การทำงานตามนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่ทำสัญญาไว้ ล่วงหน้า ส่วนฝ่ายประจำมีหน้าที่ในการดำเนินการนโยบายและบริหารจัดการให้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ตามแผนกลยุทธ์และงบประมาณที่ได้รับการทำหน้าที่ตามบทบาทของทั้งสองฝ่ายจะปรากฏในรายงานผลงานของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะรายงานต่อรัฐสภาและสาธารณะด้วย

## 2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ

2.1 พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง จัดทำแผนการปรับเปลี่ยนขั้นต้นเพื่อไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ ซึ่งจะ

เชื่อมโยงกับกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐ โดยเริ่มจากหน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีความพร้อม

2.2 พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใส สำหรับหน่วยงานนำร่องเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และสนับสนุนให้มีโอกาสตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

2.3 พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่อง โดยจะครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน นำร่อง ระบบรายงานผลงานที่เปรียบเทียบกับแผนงาน และการที่สำนักงบประมาณและ กรมบัญชีกลางจะให้ความยืดหยุ่นในการจัดการงบประมาณแก่หน่วยงาน ทั้งนี้การให้อำนาจ การจัดการทางการเงิน แก่หน่วยงานจะขึ้นอยู่กับลักษณะของมาตรฐานการควบคุมทางการเงิน และระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ข้อกำหนดดังกล่าวจะถูกระบุไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานและสำนักงบประมาณ

2.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ จัดระบบรายงานค่าใช้จ่าย การดำเนินงานของภาครัฐใหม่ ให้แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้นของรัฐบาล ทั้งนี้ กิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือทั้งหมด จะต้องรายงานไว้ในแผนการเงินของภาครัฐด้วย โดยเริ่มแสดงข้อมูลเบื้องต้นเป็นตัวอย่างภายในปีงบประมาณ 2543

2.5 พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนด โดย International Federation of Accountants (IFAC) ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวรวมค่าใช้จ่าย ซึ่งจะเป็นภาระของภาครัฐที่เกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณ

2.6 พัฒนาระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าสำหรับหน่วยงานนำร่อง พัฒนาประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่สามารถแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายอนาคตภายใต้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ ในปัจจุบันการ พัฒนาประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะเชื่อมโยงเข้ากับแผนการคลังระยะกลางที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

2.7 การกระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบการกระจายอำนาจงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบใหม่รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

2.8 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค พัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงานเพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่การเงินเข้าด้วยกัน เพื่อให้การตัดสินใจของหน่วยงานอยู่บนรากฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ครบถ้วน เชื่อถือได้ และทันสมัย

2.9 ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ และการรายงานการเงินและ การคลัง

2.10 ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านพัสดุ และเน้นพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐมีพัสดุในราคาที่เหมาะสม และจัดหาได้ทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งจัดให้มีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่องให้อยู่ในสภาพดีและใช้งานได้ตลอดเวลา

2.11 ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐ

3. ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับ "ระบบบริหารจัดการภาครัฐ ใหม่" ซึ่งจะมียุทธศาสตร์ขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และ ความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับ ผลงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และมีความเป็นกลางทางการเมือง สิ่งที่ต้อง เปลี่ยนแปลงหลัก คือ

3.1 พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่ เช่น การจ้างงานโดยทำสัญญาจ้าง ในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ การจ้างงานเฉพาะเรื่องโดยมีวาระชัดเจน การรับงานร่วมกัน (Job Sharing) รวมทั้งการจ้างงานในระบบเปิด

3.2 ปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่ง เพื่อเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องยศชั้นเป็นเน้นเรื่องความสามารถและผลงาน เพื่อให้การสรรหาแต่งตั้งได้บุคคลที่สามารถจริง ปรับระบบตอบแทน

และสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยยึดตามผลงานและเทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนของภาคเอกชน และเสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคม

3.3 มีการกำหนดดัชนีวัดผลงานตามระบบบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีการประเมินความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงานเพื่อจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจทำงาน และพัฒนาตนเองและสร้างสรรค์ผลงาน ตลอดจนส่งเสริมข้าราชการที่มีความสามารถเป็นเลิศ โดยสร้างทางก้าวหน้าที่จะสามารถให้โอกาสผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

3.4 สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองอยู่ในระบบนี้ ซึ่งเป็นระบบเปิดที่ผู้มีความสามารถในภาครัฐสามารถสมัครแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้ง โดยมีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน ระบบนี้จะเป็นการเปลี่ยนจากระบบ "อำนาจนิยม" มาเป็น "ความสามารถนิยม" เป็นระบบสร้างผู้นำที่มีคุณภาพสูงมีคุณธรรม โดยให้เป็นการแต่งตั้งตามระบบเปิดภายในภาครัฐในระยะแรก และจะ ค่อยๆ เปิดกว้างสู่ภายนอกในอนาคต หลักสำคัญของระบบคือการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งแน่ชัด มีการจัดทำสัญญาผลการทำงาน และประเมินผลอย่างเปิดเผย ทั้งนี้ จะปรับระบบค่าตอบแทนให้แข่งขันได้กับองค์กรชั้นนำในภาคเอกชนและมีกลไกให้ออกจากตำแหน่งได้อย่างสง่างามด้วย

3.5 กำหนดแนวทางปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมาตรการเกษียณ หรือลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุง เพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (ปี 2545-2549) ทั้งนี้จะจัดให้มีศูนย์เพิ่มทักษะใหม่ (Transition Centre) และจัดหางาน (Job Placement Centre) ในภาค เอกชน หรือในส่วนท้องถิ่นให้ด้วย เพื่อให้การลดขนาดเป็นไปอย่างราบรื่น และโดยที่อาจ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ไม่ประสงค์จะอยู่ในกระบวนการปฏิรูปด้วย ก็จะจัดโครงการ สมัครใจลาออกเพื่อให้จากระบบราชการอย่างภาคภูมิและได้รับค่าตอบแทนทางการเงิน อย่างเหมาะสมด้วย

3.6 ปรับปรุงระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้การสรรหาเป็นไป ได้ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรม มีคุณภาพสูงมารับ ราชการ มีระบบเปิดเพื่อสมัครแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งในระดับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการ โยกย้ายสับเปลี่ยนงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมอย่างเป็นระบบ

3.7 ปรับปรุงระบบสอบสวนทางวินัย ให้สั้นและรวดเร็วต่อการตัดสินใจ พร้อมสร้างระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้คนดีได้รับ การยกย่องดูแลและปกป้องคุ้มครอง และคนไม่ดีได้รับโทษตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

3.8 ปรับระบบการออกจากราชการให้ง่ายขึ้น โดยการประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ การปล่อยปละละเลยให้มีความค้ำคูณคุณภาพหรือไม่มีสมรรถภาพอยู่ในส่วนราชการ ให้ถือเป็นความผิดของผู้บังคับบัญชาฐานไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้างด้วย

3.9 ทบทวนบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลทั้งหมด เพื่อให้มีระบบบริหารบุคคลภาครัฐได้มาตรฐาน แต่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งควร ดำเนินไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ และปรับโครงสร้างของหน่วยงานกลางอื่น ๆ ด้วย

#### 4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่บรรลุผล จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องโดย

4.1 ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้งานอยู่และตรากฎหมายใหม่ให้มีเนื้อหาที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกล ไม่ล้าสมัยเพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงาน ตามระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้

4.2 ทบทวน ปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายและระเบียบให้มีขั้นตอนที่สั้นรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทั้งระบบวิธีการตรวจเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัย และเป็นสากลในยุคโลกาภิวัตน์

4.3 ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อลดกฎเกณฑ์ที่ขุมหมิมลดช่องโหว่ของระเบียบที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอ รัปชั่นได้ และขจัดกฎเกณฑ์ ที่ไปสร้างภาระต้นทุนที่ไม่จำเป็นแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือประชาชน

#### 5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการรัฐแนวใหม่เกิดผล ค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง คือ

5.1 จัดทำค่านิยมสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เน้นการทำงานที่ด้วยความสุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบสูง รักษาเกียรติของอาชีพ และมุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประชาชนและส่วนรวม มีระเบียบวินัยและดำรงตนในจรรยาบรรณ โดยมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย

5.2 เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐให้มาเน้นที่ความสามารถและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลัก โดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ซึ่งยึดความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์โดยผู้มาเป็นตัวอย่าง

5.3 รณรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อล้างความเชื่อเดิมๆ และให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้มีความสุจริต มีคุณธรรม มีความกล้าในทางจริยธรรม ให้บริการที่ดีต่อประชาชน เน้นการทำงานที่ใช้ความสามารถและผลงาน และไม่เน้นยศชั้นหรืออาวุโสโดยปราศจากความสามารถ สร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมใหม่ให้เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์

5.4 ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และให้ปรับปรุงกระบวนการทางวินัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อสามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันคอรัปชั่น และให้สอดคล้องกับการพัฒนาของศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย

5.5 สร้างระบบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและวิธีการต่าง ๆ ของการทุจริตคอรัปชั่น เพื่อคัดค้านหาวิธีป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและการคอร์รัปชั่นในภาครัฐ

5.6 มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของภาครัฐ เพื่อรณรงค์ให้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นในภาครัฐ และสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการให้บริการของรัฐ เพื่อให้ประชาชนช่วยตรวจตราป้องกันการคอร์รัปชั่น

5.7 สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ โดยจัดให้มีมาตรการและองค์กรเพื่อดูแลคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกคุกคามหรือกลั่นแกล้งจากผลของการให้ข้อมูล และเป็นพยานในเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารสังคมของ กริติ ยศยิ่งยั้ง (2549 :38-39) ได้เสนอแนวคิดการบริหารงานสมัยใหม่ ในขณะที่องค์การทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจต่างได้ขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ความยุ่งยาก ความสลับซับซ้อนในการจัดการเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก รูปแบบและสูตรทางคณิตศาสตร์ต่าง ๆ จึงถูกพัฒนาขึ้นมาช่วยผู้บริหารวิเคราะห์ และช่วยตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อให้ยังคงมีประสิทธิภาพสูงต่อไปและขณะเดียวกันวิธีการเชิงระบบก็ช่วยให้การจัดการเกิดความรอบคอบในการจัดการต่าง ๆ พร้อมทั้งช่วยให้องค์การสามารถปรับตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภายนอกได้ตลอดเวลาด้วย

การจัดการสมัยใหม่ เปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางที่จะคอยเป็นเครื่องมือ เพื่อช่วยให้ทิศทางอัตราเติบโตและการเปลี่ยนแปลงขององค์การมีความเหมาะสม และช่วยให้มีโอกาสเจริญเติบโตขึ้น แนวคิดการจัดการสมัยใหม่จึงเน้นเรื่องการเติบโตขององค์การเป็นสำคัญ โดยใช้ทั้งคณิตศาสตร์และระบบเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจ คือ

1. การจัดการโดยใช้คณิตศาสตร์ เพื่อช่วยการตัดสินใจ (Quantitative or Decision Making Approach) เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ได้เป็นอย่างดี แต่วิธีการนี้จะมองข้ามเรื่องราวที่เป็นข้อมูลเชิงบรรยายความอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารด้วย ทำให้ปัจจัยที่ไม่สามารถวัดได้แน่นอน ทำให้มีข้อเสีย คือไม่สามารถแบ่งส่วนให้กะทัดรัดและชัดเจนได้ แต่การที่มีการให้ความสำคัญสำหรับวิธีการนี้ ในแง่ของการคิดและการตัดสินใจกระทำที่จะช่วยให้ผู้บริหารมีการใช้สามัญสำนึกก็มีการคิดที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจ จะทำได้เฉพาะข้อมูลที่แสดงออกมาในรูปแบบของปริมาณทางคณิตศาสตร์ที่เป็นแบบแผนได้เท่านั้น

2. การจัดการเชิงระบบ (System Approach or Adaptive or Ecological Approach) คือระบบการจัดการอย่างเป็นระบบที่ปัจจัยต่าง ๆ มีความเกี่ยวเนื่องกัน มีการแปลงข้อมูล และการกระทำของมนุษย์ในลักษณะที่มีการนำสิ่งที่นำเข้า เข้าสู่ระบบและแปรสภาพออกมาเป็นผลผลิตที่ออกนอกระบบ ภายในระบบจะประกอบด้วยระบบย่อยที่รวมและเกี่ยวพันกันอยู่เป็นระบบใหญ่ที่สัมพันธ์กัน โดยตลอด ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนใดส่วนหนึ่งก็จะมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ด้วยเสมอ การจัดการเชิงระบบหรือการจัดการเชิงปรับตัวนี้ จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ขององค์การที่จะต้องทำการปรับตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายในและภายนอกองค์การให้ประสาน สันับสนุนกัน ได้อย่างดีในทุกแง่มุม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพเศรษฐกิจ และตลาดภายนอก ควบคุมกระบวนการผลิต การจัดจำหน่าย การเงิน และความสามารถในการจัดการ



ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเป้าหมายที่จะสามารถอยู่รอด และมีทรัพยากรที่เข้มแข็งมั่นคง พร้อมจะรับกับการกดดัน อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกให้มีส่วนประกอบที่เหมาะสม โดยรวมเอาหลักการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน พร้อมกับปรับตัวที่จะรับกับสิ่งใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (Managerialism) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงานและหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Frederic Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างคามพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ให้มากขึ้น เช่นการวางแผนกลยุทธ์ การวัดและประเมินผล การบริหารคุณภาพโดยรวม การรีรูปร่างระบบ เป็นต้น

Jonathan Boston ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะของความเป็นสากลภาพหรือไม่ มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิม ที่มุ่งเน้นไปการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for Results)
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกัน โดยเด็ดขาด

6. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน ( Competitive Tendering) เพื่อลดต้นทุน

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจน สามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว /เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน ( Monetary Incentives)

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

Hood (อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว. 2545 , หน้า 11) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. เป็นกระบวนการบริหารที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการเป็นกระบวนการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

3. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อทำให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างงานบางส่วนออกไป

4. เป็นกระบวนการบริหารที่เป็นให้มีการแข่งขันในการบริการสาธารณะอันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

5. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

6. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

กรมการปกครอง (2545, หน้า 6-9) ได้เสนอแนวทางการทำงานแนวใหม่ขององค์กรดังนี้

1. การเปลี่ยนกรอบการทำงานแบบเดิมๆ ที่เคยเน้นการบริหารงานตามหน้าที่ (functional management) มาเป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based-Management) ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานในทุกระดับขององค์กร ดังในหน่วยงานราชการต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ (strategic plan) และแผนประจำปี (annual plan) พร้อมกับการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงานให้ชัดเจน รวมทั้งจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator -KPI) เพื่อประโยชน์ ในการวัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานทั้งในรูปแบบผลผลิต (output) หมายถึง จำนวนชิ้น หรือ ปริมาณงานที่ทำได้ และในรูปผลลัพธ์ (outcome) ซึ่งคือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดย จะเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ คือ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน (Performance-Based Budgeting)

2. การปรับเปลี่ยนกรอบภารกิจของหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยต้องจัดการกิจ ที่ไม่จำเป็นหรือล่าสมัยลง และเน้นการดำเนินงานเฉพาะภารกิจหลัก (core business) แยกออกจากภารกิจรอง (non-core business) แล้วมอบภารกิจที่ราชการทั้งส่วนกลาง และภูมิภาคไม่เหมาะสม ที่จะดำเนินการเองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนดำเนินการแทน เน้นการจ้างมาให้เอกชนภายนอก (outsourcing) รับไปดำเนินการแทน

3. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว (flexibility) และเกิดประสิทธิภาพ (efficiency) มากขึ้น โดยพยายามนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness) ในการดำเนินงานอย่างสูงสุด

4. องค์กรภาคราชการที่ดีต้องมีขนาดเล็กแต่แจ๋ว (small but smart) เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource management) เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กร ซึ่งสามารถพัฒนาและนำศักยภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรได้แตกต่างจากเดิมที่เคยเน้นเพียงการบริหารงานบุคคลเท่านั้น โดยการพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะเน้นไปที่การแก้อบรม และเป็นการพัฒนาทั้งในด้านทักษะ ทักษคติ ศักยภาพ และสมรรถภาพของบุคลากรในองค์กร อาจ

แตกต่างกันที่ระดับและหลักสูตรเพื่อความเหมาะสมกับประโยชน์ที่บุคลากรจะนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวบุคลากรเองและแก่องค์กร โดยรวมต่อไป

5. นอกเหนือจากการมุ่งที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการแล้ว ยังมุ่งไปที่ความโปร่งใสของระบบ (transparency) ที่พร้อมให้มีการตรวจสอบได้ ต้องสร้างหลักแห่งความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งหมายถึงการรู้จักรับผิดชอบในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและหลักแห่งความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) ที่หมายถึงมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่องานหรือสิ่งที่กระทำไปโดยเฉพาะกับประชาชน ซึ่งพร้อมให้มีการตรวจสอบได้เช่นกันที่สำคัญเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วม (participation)

นอกจากนี้ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2540 ,หน้า 24) ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการอบรม ~~ระบบ~~ตอบแทนระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงาน ของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

### 3.1 พัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐ

การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักคิดหลายท่านได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าว โดยแบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิด หรือที่เรียกว่า พายัพธ์ม์ ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้

1. การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน ( ค.ศ 1900-1926 ) ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออก

จากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ โดย Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการคือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่างๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติ ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจ ควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการศึกษาถึงความจริงปลอดจาก ค่านิยมของผู้ที่ศึกษาหน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ในระยะนี้ วิชาการบริหารรัฐกิจถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์

**2. หลักของการบริหารจัดการ ( ค.ศ 1927-1937 )** เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่างๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่างๆ เหล่านั้น ไปประยุกต์ได้ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่างๆ ของการบริหาร ไม่ได้สนใจเกี่ยวกับสถาบันที่ศึกษา เพราะมองว่าการบริหารรัฐกิจและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCORB ของ Gulic และ Urwick เป็นต้น ต่อมาพาราไดม์นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมา ว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่างๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามกันเสมอ หลักต่างๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติจะเป็นได้แค่เพียงภายิตทางการบริหารเท่านั้น

**3. การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ.1950-1970 )** เป็นยุคที่วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือ การบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้ การศึกษาไม่มีความก้าวหน้าในการศึกษามากนักและนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

**4. การบริหารรัฐกิจ คือวิทยาการทางการบริหาร ( ค. ศ. 1956-1970 )** เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ( Organization Theory)และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ

คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ( Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา ( Lucas) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

**5. การบริหารรัฐกิจ คือการบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1970 )** นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่าๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

**6. การจัดการภาครัฐ ( Public management )** ในทศวรรษ 1970 เมื่อสาขาวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกคนเข้าไปเป็นนักบริหารในภาครัฐ ก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกลกับกลุ่มมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มเหตุผล ประกอบด้วย การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามทางการจัดการ เน้นการวัดผลงานการให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐาน

ในช่วงทศวรรษ 1970 หลักเหตุผลครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ 1980 หนังสือชื่อ In Search of Excellence ของปีเตอร์ (Peters) และวอเตอร์แมน (Waterman) ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้ามกลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธ์ด้านความเป็นมนุษย์ รวมทั้งแนวทางวัฒนธรรมองค์การ หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายคนเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การ

เสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational development) การจัดการคุณภาพรวมทั้งองค์การ (Total quality management) และการจัดการกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally oriented strategic management)

นอกจากนี้กลุ่มการจัดการภาครัฐยังแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก 3 สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์ จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์ การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การจัดการเพื่อการปลดปล่อย เป็นแนวคิดที่มองว่าข้าราชการไม่ได้เป็นคนเลว ผู้บริหารภาครัฐเป็นคนที่มีความสามารถสูงและรู้วิธีการจัดการดี แต่ปัจจุบันกำลังติดต่อกับคักของระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะปลดปล่อยข้าราชการออกจากระบบนี้ นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหาร ต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด

**7. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่** ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่หรือเศรษฐศาสตร์องค์การ มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

ดังนั้นในสถานการณ์ปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

ที่ผ่านมาเราจะเห็นว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อตอบรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในอนาคตด้วย แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการดังนี้

1. การปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน
2. ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้
3. ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ **New Public Management** จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีกว่า
4. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
5. ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
6. มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
7. เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความ ได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคต ซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้าน โครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารจะต้องถ่วงดุลระหว่างโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจูงใจและลงโทษ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาตนเองนี้เอง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กร ได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติดังนี้



1. ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งานเนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทนั้นมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารจัดมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม

3. ในการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กรไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

เครื่องมือการจัดการที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันมีมากมายประกอบด้วย Activity Based Management- Balanced Scorecard -Benchmarking -Change Management Programs -Contingency Planning - Core Competencies - Corporate Code of Ethics - Corporate Venturing -Customer Relationship Management - Customer Segmentation -Customer Surveys - Downsizing Economics -Value-Added Analysis -Growth Strategies -Knowledge Management -Merger Integration Teams Mission and Vision Statement Outsourcing- Pay-for-Performance Reengineering- Stock Buybacks -Strategic Alliances -Strategic Planning -Supply Chain Integration - Total Quality Management ( TQM ) -New Public Management ( NPM ) -Good governance - Results Based Management ( RBM )- Learning organization ในการบริหารองค์กรนั้นเพื่อให้การบริหารจัดการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ จะต้องมีการบริหารจัดการอย่างมีขั้นตอนและแต่ละขั้นตอนนี้จะประยุกต์ทฤษฎีหรือเครื่องมือทางการจัดการแบบใดมาใช้ ตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปเป็นรูปแบบหนึ่งของการประยุกต์ทฤษฎีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเริ่มจาก

**ขั้นแรก** นำเครื่องมือทางด้านจัดการเชิงกลยุทธ์ และวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ มาปรับใช้ในการจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการต่อเนื่องในการกำหนดภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กรภายใต้บริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กร การกำหนดกลวิธีที่เหมาะสม การปฏิบัติงานตามกลวิธีที่กำหนดไว้ การใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกลยุทธ์ เพื่อทำให้มั่นใจว่ากลวิธีขององค์กรที่นำมาใช้สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

กลยุทธ์ หมายถึง แผนของผู้บริหารระดับสูงที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร ส่วนในภาครัฐ กลยุทธ์ หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบายรวมทั้งแผนปฏิบัติการของแผนงานของรัฐบาลซึ่งองค์กรภาคราชการกำหนดโดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้ และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์มีขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดกลยุทธ์ Strategy Formulationการควบคุมกลยุทธ์

Strategy Controlการปฏิบัติตามกลยุทธ์ Strategy Implementationการจัดวางทิศทางขององค์กร  
MISSION VISION OBJECTIVESแล้ว วิเคราะห์สภาพแวดล้อมSWOT Analysis

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นของการนำกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ โดยใช้เครื่องมือ Balanced Scorecard  
**Balanced Scorecard** ถือเป็นระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานแบบสมดุลรูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วยมุมมองด้านต่าง ๆ 4 ด้าน Balanced Scorecard ยังมีรูปแบบและวิธีการที่ช่วยให้การถ่ายทอดทิศทางขององค์กร กลยุทธ์ และเป้าหมาย ลงสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสื่อสารที่ดีในการสื่อสารทั้งกลยุทธ์ และผลงานสู่พนักงานทุกระดับในองค์กร อันนำไปสู่การพัฒนาผลงานอย่างต่อเนื่อง

Balanced Scorecard มีจุดเริ่มต้นจากบุคคล 2 คน คือ Professor Robert Kaplan (อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ 47-55) อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย Harvard และ Dr. David Norton ที่ปรึกษาทางด้านการจัดการ โดยทั้งสองคนได้มีการศึกษาและสำรวจถึงสาเหตุของการที่ตลาดหุ้นของอเมริกาประสบปัญหาในปี 1987 และพบว่าองค์กรส่วนใหญ่ในอเมริกานิยมใช้แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเป็นหลัก ทั้งสองจึงได้เสนอแนวคิดในเรื่องของการประเมินผลองค์กร โดยแทนที่จะพิจารณาเฉพาะตัวชี้วัดทางการเงิน (Financial Indicators) ทั้งสองเสนอว่าองค์กรควรจะพิจารณาตัวชี้วัดในสี่มุมมอง (Perspectives) ได้แก่

- มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives)
- มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives)
- มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspectives)
- มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives)

ทั้งสองได้ตีพิมพ์ผลงานของตนเองครั้งแรกในวารสาร Harvard Business Review ในปี 1992 จากจุดนั้นเป็นต้นมา ทำให้แนวคิดทางด้าน Balanced Scorecard เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรต่าง ๆ ทั่วโลก

นับตั้งแต่ปี 1992 แนวคิดด้าน Balanced Scorecard ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนได้พัฒนาจากเครื่องมือในการประเมินผลเพียงอย่างเดียว มาเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในปัจจุบันพบว่าจุดอ่อนที่สำคัญของผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ที่การวางแผนหรือการจัดทำกลยุทธ์ แต่อยู่ที่ความสามารถในการนำกลยุทธ์ที่ได้กำหนดขึ้นไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในปัจจุบันการทำจัดทำ BSC จึงมักต้องเริ่มต้นด้วยกระบวนการทางด้านกลยุทธ์ก่อน นั่นก็คือ การวิเคราะห์ทางด้านกลยุทธ์ และการจัดทำกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้ได้กลยุทธ์หลักของ

องค์กร ซึ่งหลังจากที่ได้กลยุทธ์หลักขององค์กรแล้ว จะถึงขั้นตอนที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดทำวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์

ภายหลังจากที่องค์กรได้จัดทำแผนที่ทางกลยุทธ์แล้ว องค์กรจะต้องขยายความชัดเจนประสงค์ตามแผนที่กลยุทธ์ออกไป เพื่อเป็นการสร้างตัวชี้วัด ข้อมูลพื้นฐาน เป้าหมาย และแผนงาน โครงการกิจกรรม ตามแนวคิดเบื้องต้นของ BSC

จากเนื้อหาข้างต้นจะเห็นได้ว่า BSC จริง ๆ แล้วไม่ใช่เพียงเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผลเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือในการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เน้นเครื่องมือที่ช่วยในการสื่อสารกลยุทธ์ขององค์กรและเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์กับแผนปฏิบัติการขององค์กร ก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่สำคัญสำหรับองค์กร

สำหรับภาครัฐได้นำแนวคิด Balanced Scorecard มาปรับใช้ในการประเมินผล และการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ของหน่วยงาน โดยดูจากมิติที่สำคัญ 4 ด้านคือ มิติที่ 1 ประสิทธิภาพตามแผนยุทธศาสตร์ มิติที่ 2 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มิติที่ 3 คุณภาพการให้บริการ มิติที่ 4 การพัฒนาองค์กร ซึ่งองค์กรไม่ว่าจะภาครัฐหรือเอกชนจะสำเร็จแต่ละมุมมองได้นั้น องค์กรจะต้องเลือกใช้เครื่องมือทางการจัดการอื่น ๆ มาสนับสนุนที่เหมาะสม เช่น

**มุมมองทางการเงิน / ประสิทธิภาพตามแผนยุทธศาสตร์ อาจจะต้องใช้เครื่องมือ Results Based Management (RBM) มาตรฐานและปรับใช้ในการดำเนินงาน**

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือ RBM ( Results Based Management) หมายถึง การบริหารที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์กร เป็นหลัก เป็นการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม

**ผลสัมฤทธิ์(Results) = ผลผลิต ( Output) + ผลลัพธ์ (Outcomes)**

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์อาจอธิบายอีกแบบหนึ่งว่าเป็นการจัดหาให้ได้ทรัพยากรอย่างประหยัด ( Economy) การบริหารทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ( Efficiency) และการได้ผลงานที่บรรลุเป้าหมายขององค์กร ( Effectiveness) ซึ่งมีเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การวัดผลการปฏิบัติงาน( Performance Measurement) การเทียบงาน ( Benchmarking) คุณภาพการให้บริการ ( Service Quality) การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (Performance Auditing) การประเมินโครงการ (Project Evaluation) การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน การวางแผนองค์กรและแผนกลยุทธ์ การทำสัญญาผลการปฏิบัติงาน และมีขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจของส่วนราชการเพื่อให้รู้ทิศทางขององค์กร ในอนาคต และวัตถุประสงค์ขององค์กร

**ขั้นตอนที่ 2** การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ

**ขั้นตอนที่ 3** การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

**ขั้นตอนที่ 4** การกำหนดแหล่งข้อมูลเพื่อให้รู้ว่าข้อมูลของผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีอยู่ที่หน่วยงานใดภายในองค์กร และจัดเก็บอยู่ในรูปแบบของแฟ้มข้อมูล รายงาน ประจำเดือน หรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

**ขั้นตอนที่ 5** ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เพื่อเป็นเกณฑ์เทียบว่า ผลการปฏิบัติงานดีพอหรือไม่เพียงใด

**ขั้นตอนที่ 6** การรวบรวมข้อมูล องค์กรดำเนินการรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักในรอบระยะเวลาที่กำหนด

**ขั้นตอนที่ 7** การบันทึกและการอนุมัติข้อมูลเป็นการทำงานบน Web base ของระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

**ขั้นตอนที่ 8** การวิเคราะห์ผล เพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้ววิเคราะห์หาสาเหตุที่ผลการปฏิบัติงานต่ำหรือสูงกว่าเป้าหมายเกินไปเพื่อเสนอทางเลือกต่อผู้บริหารในการปรับปรุงประสิทธิภาพของงาน

**ขั้นตอนที่ 9** การรายงานผล เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำผลการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 8 เสนอผู้บริหาร โดยผู้บริหารสามารถเรียกดูข้อมูลผลการปฏิบัติงานขององค์กรผ่านอินเทอร์เน็ตได้ด้วยตนเอง โดยใช้รายงานระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้อีกส่วนหนึ่ง

ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ( Results Based Management - RBM ) ได้ถูกนำมาใช้ใน ส่วนราชการต่างๆ เริ่มตั้งแต่ มกราคม 2542 โดยขณะนั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการราชการเพื่อ อนาคต (Administrative Renewal Project-AR) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากโครงการให้ความ ช่วยเหลือการจัดการด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project - EMAP) ของ ธนาคารโลก ที่มีวัตถุประสงค์หลักของโครงการ เพื่อให้ระบบบริหารงานราชการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและสามารถวัดผลได้ ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ โดยการลดขนาดข้าราชการพล เรือนให้มีจำนวนที่เหมาะสม ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรในสำนักงานราชการไทย เพิ่มความ โปร่งใสและความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารภาครัฐ ให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของ งาน (results) เป็นหลักซึ่งแตกต่างจากการบริหารแบบเก่าที่มุ่งเน้นด้านปัจจัยนำเข้า (inputs) และ กระบวนการทำงาน (processes) อันจะเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ มีคุณธรรมและเป็นธรรม ที่อาศัยตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์ เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร โดยมีกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ แบ่งได้เป็น 4 ด้านคือด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ด้านองค์ประกอบภายในองค์กร ด้านนวัตกรรม ด้านการเงิน

**มุมมองด้านลูกค้า/ คุณภาพการให้บริการ อาจจะใช้เครื่องมือ Total Quality Management (TQM) มาสนับสนุนและปรับใช้ในการดำเนินงาน**

การบริหารคุณภาพแบบ TQM "TQM" มาจากคำเต็มว่า Total Quality Management และมีชื่อเรียกในภาษาไทยหลากหลาย เช่น การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การบริหารคุณภาพโดยรวม การบริหารคุณภาพที่ทุกคนมีส่วนร่วม การบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเตล็ด จารความหมายข้างต้นสามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

T (Total) หมายถึง ทุกคนในองค์กรจะมีส่วนร่วมในการสร้างคุณภาพ นับตั้งแต่ผู้บริหารหัวหน้างาน ผู้ปฏิบัติงาน

Q (Quality) หมายถึง คุณภาพของสินค้า หรือบริการ ที่สามารถสร้างความพอใจแก่ลูกค้าและตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างแท้จริง

M (Management) หมายถึง การบริหารคุณภาพที่มุ่งเสริมให้มีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้นจะเห็นว่า TQM เป็นวัฒนธรรมขององค์กรที่สมาชิกทุกคนต่างให้ความสำคัญ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรอย่างต่อเนื่อง โดยนำเทคนิคต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เหมาะสมเช่นการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องอาจนำ วงจรเดมมิ่ง ( Deming Cycle) ปรับใช้ซึ่งกระบวนการ TQM มุ่งที่จะตอบสนองความต้องการ และสร้างความพอใจให้แก่ลูกค้า ซึ่งจะสร้างโอกาสทางธุรกิจ ความได้เปรียบในการแข่งขันและพัฒนาการที่ยั่งยืนขององค์กร ซึ่งเราสามารถอธิบายได้ดังแบบจำลองที่ประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ 3 ประการคือ

**1. การให้ความสำคัญกับลูกค้า (Customer Oriented)** เราอาจจะเคยได้ยินคำพูดที่ว่า ลูกค้า (Customer) เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ธุรกิจอยู่รอด และความมุ่งหมายอย่างเดียวของธุรกิจ คือ การสร้างและรักษาลูกค้า ของ Peter F. Drucker ปรมาจารย์ด้านการบริหารธุรกิจร่วมสมัย (Modern Business Management Guru) ที่กระตุ้นให้เราคิดว่าธุรกิจสามารถดำรงอยู่ได้ เพราะลูกค้าที่เข้ามาซื้อสินค้าหรือบริการ และไม่ว่าธุรกิจของเราจะใหญ่แค่ไหน หรือลงทุนมากเพียงใด ถ้าไม่สามารถขายสินค้าหรือบริการให้แก่ลูกค้าเป้าหมายได้ ธุรกิจนั้นก็ไร้ซึ่งอนาคต

**2. การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)** โลกพัฒนาก้าวหน้าขึ้นทุกวินาที นวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ องค์กรที่หยุดการพัฒนา ก็เหมือนการ

ก้าวถอยหลังเพราะคนอื่นที่ตามมาจะก้าวทัน แข่งหน้า และทิ้งให้เราอยู่ข้างหลังและแห้งตายไป การพัฒนาอย่างต่อเนื่องจะก่อให้เกิดโมเมนตัม (Momentum) ซึ่งจะทำให้การก้าวไปข้างหน้าของ ธุรกิจสะดวก คล่องตัว และมีประสิทธิภาพขึ้น สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาระบบงานที่ซับซ้อน และครอบคลุมทั้งองค์กร ซึ่งต้องทำในทุกระดับและขั้นตอน โดยองค์การที่ทำ TOM จะต้องกล้า ตัดสินใจ แก้ไขปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง ก่อนที่จะไม่มีโอกาสแม้จะดำรงอยู่ต่อไปในสังคม

**3. สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม (Employees Involvement)** ตั้งแต่พนักงานระดับปฏิบัติการ จนถึงหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officers หรือ CEOs ที่ไม่ใช่เพียงปฏิบัติงานแบบขอ ไปที่เท่านั้นแต่ต้องมีความเข้าใจและยอมรับในการสร้างคุณภาพสูงสุดให้เกิดขึ้น ไม่เฉพาะบุคคลใน หน่วยงาน แต่ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพของธุรกิจอย่างสอดคล้องและลง ทั่ว โดยมองข้ามกำแพงหรือฝ่าย / แผนกที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนต้องปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกของ องค์กรคุณภาพเดียวกัน เพื่อให้สมาชิกสามารถทำงานให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้น และถูกต้องเสมอ (Do it right the first time and every time) โดยอาจจะจัดตั้งทีมงานข้ามสายงาน (Cross Functional Team) เข้าร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน และพัฒนาคุณภาพของธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดย ทีมงานจะเป็นกลจักรสำคัญในการผลักดันธุรกิจไปข้างหน้าอย่างสม่ำเสมอ เน้นการให้ความสำคัญ กับลูกค้าการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วม

**มุมมองด้านกระบวนการภายใน/ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน** อาจใช้เครื่องมือ Good governance Change Management มาสนับสนุนและปรับใช้ในการดำเนินงาน

**การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ( Good Governance )** หมายถึง กติกา หรือ กฎเกณฑ์ การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคม ดังนั้น ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้หน่วยงานมี อำนาจหน้าที่โดยตรง ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาค ธุรกิจเอกชน ให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตาม ภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ดังนั้นแนวทางการบริหารจัดการที่ ดี จึงประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้

1. การมีกฎ กติกา ระเบียบ ที่เอื้ออำนวย หรือสนับสนุน ต่อการบริหารจัดการที่ดี
2. การมีผู้นำที่ดีในองค์กร
3. การมีระบบตรวจสอบภายในองค์กร

4. การมีระบบพัฒนา และในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.2546 ในมาตรา ๖ ได้กล่าวถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

1. เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยในแต่ละเป้าหมายนั้นได้

กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนและให้ ก.พ.ร. เป็นผู้กำกับกับดูแล ให้คำปรึกษา และประเมินผล ซึ่งการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ให้สู่ความสำเร็จมีแนวทางดังนี้

1. ทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมมือกันในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้ดียิ่งขึ้น

2. บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัย คือ ผู้นำและเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ต้องเข้าใจ มีจิตสำนึก เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการดำเนินการ ในเรื่องนี้

3. กระบวนการสร้างการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดีในสังคมใด ๆ ขึ้นอยู่กับวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ผู้ใช้อำนาจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ผู้ใช้อำนาจและผู้ถูกใช้อำนาจ หากทั้ง 2 ฝ่ายพอใจในวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ย่อมหมายความว่าสังคมนั้นมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารการเปลี่ยนแปลง Change Management เป็นเทคนิคการจัดการที่เป็น ส่วนหนึ่งของความสามารถหลักของผู้บริหาร ในยุคปัจจุบันที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้บริหารจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองและองค์กรให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และมีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสิ่งที้องค์กรจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง คือองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ด้านต่อไปนี้

1. เป้าหมายและกลยุทธ์ (Goals and strategies) องค์กรมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายและกลยุทธ์ไปสู่เป้าหมายอยู่ตลอดเวลา เช่น เมื่อมีการขยายกิจการหรือเมื่อต้องเสนอลินค้าหรือบริการตัวใหม่เข้าสู่ตลาด เมื่อต้องแสวงหาตลาดใหม่เพื่อรองรับสินค้า เป็นต้น

2. เทคโนโลยี (Technology) การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีมีตั้งแต่ระดับเล็กน้อยถึงระดับสำคัญ เช่น การเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์สายตรงเป็นระบบเครือข่ายให้ลูกค้า สามารถเข้าถึงสินค้า และใช้บริการได้สะดวก ถือเป็น การเปลี่ยนเทคโนโลยีระดับเล็กน้อยแต่ถ้าทั้งกิจการต้องเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรและเทคโนโลยีใหม่ทั้งหมดเพื่อการผลิตให้ทันสมัย ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่

3. การออกแบบงานใหม่ (Job redesign) องค์กรจำเป็นต้องจัดงานออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ใหม่ให้มีระดับความมากหรือน้อยในประเด็น เช่น ความหลากหลาย (Variety) การให้อิสระ (Autonomy) การมีลักษณะเฉพาะ (Identity) การให้ความสำคัญ (Significance) ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) เป็นต้น

4. โครงสร้าง (Structure) เช่น จัดโครงสร้างแบบตามหน้าที่หรือแบบที่เน้นผลผลิต จะมีความเป็นทางการและรวมศูนย์เพียงไร เน้นแบบแนวราบหรือแนวตั้ง (Flat or tall structure) หรือแบบเครือข่าย (Networking) เป็นโครงสร้างแบบจักรกล (Mechanic structure) หรือแบบสิ่งมีชีวิต (Organic structure) เป็นต้น

5. กระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นขั้นตอนการทำงานสำเร็จ ก็อาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง เช่น แทนที่เคยทำตามลำดับเป็นขั้นตอน ไปเป็นการร่วมทำพร้อมกันจนงานสำเร็จ

6. คน (People) คนที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนเปลี่ยนแปลง เมื่อเงื่อนไขอื่นได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี วิธีแรกปรับเปลี่ยนคนออกแล้วจ้างคนที่เหมาะสมกับภารกิจใหม่เข้าแทน ทำนองที่เรียกว่าถ่ายเลือดใหม่ (New blood) วิธีหลังใช้วิธีเปลี่ยนแปลงคนเดิมด้วยการพัฒนาฝึกอบรมด้านทักษะและเจตคติที่สอดคล้องกับงานใหม่ เป็นต้น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอน เคิร์ต เลวิน (Kurt Lewin) นักจิตวิทยาชื่อดัง ได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการให้การเปลี่ยนแปลงออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะยอมรับถึงความจำเป็น (Unfreezing) ระยะดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Changing) และระยะรักษาสภาพใหม่ให้อยู่กับองค์กรได้ถาวร (Refreezing) ดังนั้นในการบริหารการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารจะต้องใช้ความอดทน และความพยายามเป็นอย่างมาก ในการที่จะเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบต่าง ๆ ขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

**มุมมองด้านองค์การเรียนรู้ / การพัฒนาองค์กร อาจใช้เครื่องมือ Knowledge Management Learning Organization** มาสนับสนุนและปรับใช้ในการดำเนินงาน

**การจัดการความรู้ ( Knowledge Management )** เป็นกระบวนการ ที่ดำเนินการร่วมกันโดยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร เพื่อสร้างและใช้ความรู้ในการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดีขึ้นกว่าเดิม การจัดการความรู้ในความหมายนี้จึงเป็นกิจกรรมของ



ผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่กิจกรรมของนักวิชาการหรือนักทฤษฎี แต่นักวิชาการหรือนักทฤษฎีอาจเป็นประโยชน์ในฐานะแหล่งความรู้ (Resource Person) การจัดการความรู้เป็นกระบวนการที่เป็นวงจรต่อเนื่อง เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ เป้าหมาย คือ การพัฒนาและพัฒนาคคน โดยมีความรู้เป็นเครื่องมือ มีกระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือให้คนหลากหลายทักษะ หลากหลายวิธีคิด ทำงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ร่วมกันพัฒนาวิธีทำงานในรูปแบบใหม่ ๆ ทดลอง การเรียนรู้ และนำเข้ความรู้จากภายนอกมาปรับใช้อย่างเหมาะสม โดยมีโดยมีเป้าหมาย 3 ประการใหญ่ ๆ ได้แก่ เพื่อพัฒนางาน เพื่อการพัฒนาคน เพื่อการพัฒนา ฐานความรู้ ขององค์กรหรือหน่วยงาน เป็นการเพิ่มพูน ทุนความรู้หรือทุนปัญญาขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้้องค์กรมีศักยภาพ ในการฟันฝ่าความยากลำบากหรือความไม่แน่นอนในอนาคตได้ดีขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับการ ดำเนินการจัดการความรู้ในหน่วยงานราชการ ควรใช้หลักการ พลังสาม รวมเป็นหนึ่งเดียว

1. ใช้พลังของระบบ ราชการประจำ ซึ่งมีการทำงานตามกฎระเบียบ มีรูปแบบที่ชัดเจน
2. ใช้พลังของ ระบบแห่งความสร้างสรรค์ มีการทดลองรูปแบบใหม่ ๆ ของการทำงานเป็น project team ทำงานมุ่งเป้าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ภายใต้แนวคิดของ ระบบที่ซับซ้อนและปรับตัว (complex-adaptive system)
3. ใช้พลังสร้างสรรค์ที่มีอยู่แล้วภายในองค์กร ในรูปของการรวมตัวกันเองเป็นกลุ่ม เชื่อมโยงกับระบบราชการประจำ และระบบแห่งการสร้างสรรค์ เน้นที่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การพัฒนา best practices จากการเรียนรู้ จากการทำงานภายในองค์กร และจากการ ตรวจสอบ (capture) ความรู้จากภายนอกองค์กรเอามาปรับใช้ในการทำงาน

ปัจจุบันนโยบายรัฐบาลพยายามทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยเน้นว่า ต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมฐานความรู้ (Knowledge based society) โดยต้องการให้้องค์กรทางราชการเป็น้องค์กรที่มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Learning Organization) ดังนั้นในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีแนวนโยบายที่จะทำให้องค์กรเป็น้องค์กรแห่งการเรียนรู้เช่นกันแต่การที่จะทำให้องค์กรเป็น้องค์กรแห่งการเรียนรู้ บุคคล และผู้บริหารควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

1. บุคคลควรปรับทัศนคติในการเรียนรู้และลองพิจารณาว่ามีอะไรบ้างที่ตนเองยังไม่รู้ โดยเฉพาะเนื้อหาในการทำงาน
2. ควรมีการส่งเสริมในบุคคลใฝ่หาความรู้อย่างต่อเนื่อง และนำความรู้มาพัฒนา ้องค์กรและก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการใช้ศักยภาพของตนในการพัฒนาองค์กร และมั่นใจว่าความต้องการของ้องค์กรสอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องและมีความเป็นธรรม

3. ผู้บริหารควรส่งเสริมการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม กระจายอำนาจในการตัดสินใจ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ

4. ผู้บริหารควรมีคุณลักษณะของผู้นำที่รักการอ่านและการศึกษา เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นนักออกแบบ มีวิสัยทัศน์ สามารถโน้มน้าวจิตใจคนให้มีความรู้อยากมีส่วนร่วม

5. ควรมีการปรับระบบการบริหารงานภายในองค์กร มีการจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System, MIS) ที่ดี เพื่อเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับระบบการสื่อสารภายใน องค์กรให้เอื้ออำนวยต่อการสื่อสารแบบสองทาง และต้องมีความชัดเจนในเป้าหมายและกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร

**องค์กรแห่งการเรียนรู้ Learning Organization** เป็นกระบวนการบริหารรูปแบบ ใหม่ ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นผู้นำและการเรียนรู้ของบุคลากรภายในองค์กร องค์กรเรียนรู้จะเน้นรูปแบบการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน สร้างสรรค์ความคิดและความเข้าใจในการทำงานอย่างเป็นระบบ โดยประสานรับกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็ง และสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน

วินัยทั้ง 5 ประการ ขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่ เป็นพื้นฐาน นำไปสู่การเป็นองค์กรการเรียนรู้ บุคคลที่รอบรู้ (Personal mastery) Senge กล่าวไว้ว่าการที่บุคคลเรียนรู้ไม่ได้เป็นสิ่งประกันว่าองค์กรจะมีการเรียนรู้ แต่การเรียนรู้ขององค์กรจะเกิดขึ้นต่อเมื่อบุคคลมีการเรียนรู้เท่านั้น ดังนั้น การเรียนรู้ของปัจเจกบุคคลจึงเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรแห่งการเรียนรู้ ดังนั้น บุคคลควรได้รับการส่งเสริมให้มีการพัฒนาอยู่เสมอ โดยการพัฒนาควรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รูปแบบของการเรียนรู้จะเน้นการเรียนรู้ในที่ทำงาน (Work place learning) หรือการเรียนรู้ภายใต้กระบวนการทำงาน (On the job learning) อีกทั้งบุคคลควรทราบถึงความเป็นตนเอง ทราบขีดความสามารถและวิสัยทัศน์แห่งตน และควรสามารถจัดการช่องว่างระหว่างวิสัยทัศน์ของตนเองกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในองค์กร

รูปแบบความคิด (Mental models) รูปแบบความคิดของบุคคลมีอิทธิพลต่อความเป็นไปของโลกและแนวทางการปฏิบัติของแต่ละบุคคล อีกทั้งเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรม การปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรมีการฝึกให้บุคคลมีการเรียนรู้และเข้าใจถึงสิ่งที่บุคคลต้องการ (วิสัยทัศน์ตนเอง) กับสิ่งที่องค์กรต้องการ (วิสัยทัศน์ขององค์กร) ดังนั้นองค์กรแห่งการเรียนรู้ผู้บริหารควรเตรียมรูปแบบการสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกัน อันทำให้คนในองค์กรมีแนวความคิดไปในแนวทางเดียวกัน และนำไปสู่ผลงานที่มีประสิทธิภาพ

วิสัยทัศน์ร่วม (Shared vision) จุดมุ่งหมายขององค์กรแห่งการเรียนรู้คือการผลักดันให้บุคคลในองค์กรทุกคนมีข้อสัญญาผูกมัด โดยอาศัยจุดประสงค์ร่วมกันบนพื้นฐานของการเป็น

หุ้นส่วนหรือพันธมิตร ซึ่งสิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้เนื่องจากการแลกเปลี่ยนแนวความคิดซึ่งกันและกัน ในที่สุดจะนำไปสู่ความสอดคล้องระหว่างวิสัยทัศน์ขององค์กรและวิสัยทัศน์ของบุคคล (ควรต้องสอดคล้องกับคุณค่าหรือค่านิยมที่บุคคลยึดถือ) ส่งผลให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่ด้วยความผูกพันมิใช่เพียงแต่การยอมทำตามเท่านั้น

การเรียนรู้เป็นทีม (Team learning) ในองค์กรแห่งการเรียนรู้ไม่ควรให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเก่งอยู่ผู้เดียวในองค์กร ควรก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อาจเป็นการพูดคุยกัน การอภิปรายร่วมกัน) ก่อให้เกิดเป็นความรู้ ความคิดร่วมกันภายในองค์กร การดำเนินการอาจตั้งเป็นทีมเรียนรู้เพื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร รวมทั้งสภาพความเป็นไปภายในองค์กร เพื่อนำมาแลกเปลี่ยนแนวความคิดและนำไปสู่ข้อกำหนดในการปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพ อนึ่ง รูปแบบการบริหารที่ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เป็นทีม นั้น ต้องอาศัยรูปแบบการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two way communication) ลักษณะการบริหารต้องอาศัยการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ลักษณะการบริหารงานแบบคำสั่งและควบคุมเป็นหลักจะไม่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้เป็นทีมได้

ความคิดเป็นระบบ (System thinking) เป็นวินัยข้อที่สำคัญมาก มีลักษณะคือการพิจารณาองค์กรต้องพิจารณาในรูปแบบองค์รวมขององค์กร ไม่ควรพิจารณาแต่เพียงปัจเจกบุคคลเท่านั้น มีกรอบแนวความคิดคือ 1) คิดเป็นกลยุทธ์ เน้นรูปแบบที่สามารถนำมาปฏิบัติจริงได้ (อาจประยุกต์ใช้ SWOT analysis) 2) คิดทันการณ์ การคิดควรทันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อองค์กร และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ 3) เล็งเห็นโอกาส การคิดไม่เพียงแต่การคิดในปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงสภาพการณ์ในอนาคต เพื่อสามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติเชิงรุกได้

สำหรับการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ประชาชน นอกจากจะนำเครื่องมือทางด้านจัดการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาสนับสนุนแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องนำเครื่องมือการบริหารจัดการทางศาสตร์แขนงต่าง ๆ มาปรับใช้ เนื่องจากองค์กรภาครัฐนั้น ต้องมีความ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ และขณะเดียวกันก็ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องนำเครื่องมือการบริหารจัดการทางด้านรัฐศาสตร์ และการจัดการการพัฒนามาปรับใช้ด้วย เช่นกระบวนการจัดการการพัฒนาอย่างรูปแบบการจัดการองค์กรทั่วไปของ Luther Gulick เรียกว่า POSDCoRB ประกอบด้วย Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting แบบหรือหลักคิดที่สำคัญของ Joseph La Palombara เรียกว่า NEROP ซึ่งประกอบด้วย

1. NE = ความต้องการ (Needs) ในการบริหารการพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในอันดับแรกคือความต้องการของประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่ La Palombara เรียกว่าชื่อย่อว่า PADLIIP คือ

PA = Participation ความต้องการการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน

D = Distribution ความต้องการในด้านการจัดสรรทรัพยากรของตนเอง

L = Legitimacy ความต้องการด้านความชอบธรรมและการบังคับใช้

กฎหมาย

I = Identity ความต้องการในการแสวงหาเอกลักษณ์ของตนเอง

I = Integration ความต้องการในการบูรณาการด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม

P = Penetration ความต้องการให้รัฐเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง

2. R = ทรัพยากร (Resource) ในการพัฒนาประเทศต่าง ๆ จะต้องประเมินทรัพยากรที่จะต้องนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศที่มีอยู่ และจัดสรรทรัพยากรนั้นให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3. O = อุปสรรคในการพัฒนา (obstacles) ในการพัฒนาประเทศจะต้องพิจารณาอุปสรรคในการเพิ่มสมรรถภาพในการบริหารตามที่ต้องการด้วย

4. P = ศักยภาพที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา (Potentialities) ในการกำหนดกรอบเค้าโครงของประเทศเพื่อการพัฒนา จะต้องประเมินศักยภาพของประเทศในทุก ๆ ด้าน

นอกจากนั้นในการบริหารจัดการภาครัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต่อการ จัดการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้ว การบริหารจัดการภาครัฐจะต้องมีหลักการบริหารจัดการที่เอื้อต่อความแตกต่างในแต่ละบริบทของชุมชน ท้องถิ่นหรือประเทศ อย่างครอบคลุมมากที่สุดในทุกด้าน ทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน ภูมิปัญหาท้องถิ่น ศักยภาพ ความพร้อม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร โครงสร้างทางสังคม การศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง ประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต แนวคิดและปรัชญาการจัดการพัฒนาจึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานการผสมผสานระหว่าง แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาและการจัดการการพัฒนาของตะวันตก ตะวันออก และการเชื่อมโยงกับภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม วิถีชีวิตของชุมชนอย่างมีนัยและสัดส่วน ที่สำคัญอย่างลงตัวเพื่อ ก่อให้เกิดแนวคิดและหลักการจัดการการพัฒนาที่เหมาะสม สอดคล้อง เฉพาะท้องถิ่นและชุมชน นั้นๆ ซึ่งจะเห็นความเชื่อมโยงของการนำทฤษฎีและเครื่องมือในการจัดการต่าง ๆ มาปรับใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐ

ผู้วิจัยสรุปแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ดังนี้ มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด ( Economy) ประสิทธิภาพ ( Efficiency) และประสิทธิผล ( Effectiveness) มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือ

ปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ให้มากขึ้น เช่นการวางแผนกลยุทธ์ การวัดและประเมินผล การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทวิศักดิ์ วาณิชย์เจริญ (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการจำกัดขนาดกำลังคน ภาครัฐ: กรณีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ผลการศึกษาพบว่า กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ได้รับผลกระทบ 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านอัตรากำลัง ส่วนด้านระบบ และวิธีการทำงานมิได้รับผลกระทบจากมาตรการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ และเพื่อ เป็นการสร้างวิธีป้องกัน และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และไม่ให้เกิด ผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ดังนี้

1. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์จะต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน โดยเฉพาะงาน ด้านคุ้มครองผู้บริโภค บางลักษณะงานมีศักยภาพเพียงพอ สามารถผ่อนถ่ายงานให้ภาค เอกชนรับไปดำเนินการ หรือจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน (public organization) อันจะเป็น ผลให้องค์การมีขนาดเล็กลง ความต้องการทางด้านอัตรากำลังมีน้อยลง

2. กำหนดกลไกระบบและวิธีการทำงานที่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน

3. มีระบบข้อเสนอแนะที่ถูกต้อง ทันสมัย มีเอกภาพ และเป็นระบบเครือข่าย ทั้งใน ระดับการ ตัดสินใจและระดับการปฏิบัติงาน

4. การติดตามและประเมินผล ต้องมีความต่อเนื่อง เป็นระบบเป็นไปตามวัตถุประสงค์และ เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

สหสกันต์ ทูลเพิ่มบุญกุล (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีต่อการปฏิบัติงานของ ข้าราชการตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับผลกระทบของการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีต่อการปฏิบัติงาน ของ ข้าราชการตำรวจ แยกออกเป็น 2 ประการ คือ

1. ด้านการบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นโยบายการบริหารงานยังไม่มีเปลี่ยนแปลงชัดเจนและปัญหาเดิมที่มีอยู่ยังมีได้หมด ไป เป็นแต่เพียงการปรับโครงสร้างเพื่อให้ตำแหน่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น

2. ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นโยบายด้านการปฏิบัติหน้าที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

ผู้วิจัยสรุปแนวคิดผลกระทบจากการจำกัดขนาดกำลังคน ภาครัฐได้ดังนี้ มีผลกระทบ 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างองค์กร และด้านอัตรากำลัง ส่วนด้านระบบ และวิธีการทำงานมิได้รับผลกระทบจากมาตรการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ และเพื่อ เป็นการสร้างวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และไม่ให้เกิด ผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ดังนี้ ต้องจัดลำดับความสำคัญของงาน โดยเฉพาะงาน สามารถถ่ายโอนงานบางประเภทให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการหรือจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน (public organization) อันจะเป็นผลให้องค์การมีขนาดเล็กลง ความต้องการทางด้านอัตรากำลังมีน้อย กำหนดกลไกระบบและวิธีการทำงานที่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน การติดตามและประเมินผล ต้องมีความต่อเนื่อง เป็นระบบ เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

กะสิณ ทองโกมล (บทคัดย่อ : 2547) ได้ศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการสำนักเลขานุการ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ ช่วยให้สามารถทำงานที่รับผิดชอบ หรือได้รับมอบหมายให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และสอดคล้องกับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน ประชากรที่ศึกษาได้แก่ ข้าราชการสำนักงานเลขานุการ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม จำนวน 116 คน ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการของข้าราชการในการจัดกิจกรรมในภาพรวม 7 ด้าน พบว่ามีความต้องการอยู่ในระดับมาก โดยด้านบุคลิกภาพต้องการในเรื่องเทคนิคการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และสร้างความประทับใจ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในเรื่องการฝึกอบรมใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อการปฏิบัติงาน มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ด้านความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ในเรื่องส่งเสริมการศึกษาต่อระดับสูง ด้านการปฏิบัติงาน ในเรื่องการวางแผนและจัดทำแผนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ด้านความคิดในเรื่องการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ด้านภาษาอังกฤษ โดยในเรื่องการให้บริการเอกสาร/สิ่งพิมพ์/วารสาร เพื่อเพิ่มพูนทักษะการพูด การอ่าน การเขียนภาษาอังกฤษ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด สำหรับด้านจิตใจและนันทนาการมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด โดยในเรื่องจัดให้มีการออกกำลังกายวันพุธ มีค่าเฉลี่ย

สูงสุดข้อเสนอแนะจากการศึกษาพบว่าบุคลากรสำนักเลขาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีความต้องการในการจัดกิจกรรมด้านบุคลิกภาพมากที่สุด ดังนั้นหน่วยงานต้องส่งเสริม สนับสนุน ให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม ผู้บริหารหน่วยงานควรเป็นผู้ประสานงานในการนำองค์ความรู้มาใช้ประโยชน์ต่อองค์กร และต้องติดตามประเมินผลการพัฒนาองค์ความรู้ของผู้ได้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง บุคลากรของหน่วยงานต้องการมีความรอบรู้ เต็มใจและพร้อมที่จะแสวงหาความรู้ ไม่ปิดกั้นวิทยาการใหม่ ๆ รู้จักบูรณาการความรู้เก่าและใหม่ เพื่อนำไปพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยสรุปแนวคิดกะสิด ทองโกมล ได้ดังนี้ ความต้องการของข้าราชการ กลาโหมมีการจัดกิจกรรมในภาพรวม 7 ด้าน โดยด้านบุคลิกภาพต้องการในเรื่องเทคนิคการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และสร้างความประทับใจ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ในเรื่องการฝึกอบรมใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อการปฏิบัติงาน ด้านความรู้และทักษะเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ในเรื่องส่งเสริมการศึกษาต่อระดับสูง ด้านการปฏิบัติงาน ในเรื่องการวางแผนและจัดทำแผนการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้านความคิดในเรื่องการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ด้านภาษาอังกฤษ โดยในเรื่องการให้บริการเอกสาร/สิ่งพิมพ์/วารสาร เพื่อเพิ่มพูนทักษะการพูด การอ่าน การเขียนภาษาอังกฤษ ด้านจิตใจและนันทนาการ ข้อเสนอแนะต้องการในการจัดกิจกรรมด้านบุคลิกภาพมากที่สุด

นิรมล แก้วกัลยา (2547 บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลกระทบของนโยบายการปฏิรูประบบราชการ กรณีศึกษากรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ผลการศึกษาพบว่า

1. ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีขนาดองค์กรเล็กลง มีเป้าหมายชัดเจน ตอบสนองภารกิจหลัก 2 ด้าน คือ การอนุรักษ์ พลังงานและการพัฒนาพลังงานทดแทน รวมทั้งมีการปรับกระบวนการ และวิธีการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และมีการปรับปรุงกฎ หลักเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคในการทำงานทำให้เกิดความรวดเร็ว เพิ่มมากขึ้น

2. ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการ ทำให้บุคลากรของกรมฯ ลดลง เกิดปัญหาด้านบุคลากรน้อย ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ขาดผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัยพลังงานและด้านการตรวจสอบภายใน

3. ผลการดำเนินงานของกรมฯ ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชน และประเทศชาติมีหน่วยงานมีความรับผิดชอบเฉพาะด้านการอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนาพลังงานทดแทน ซึ่งมีความสำคัญในสถานการณ์ที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้น

4. ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกรมฯ คือ การเร่งสรรหาบรรจุบุคลากรในตำแหน่งที่ว่าง พัฒนาทักษะของบุคลากร กระจายอำนาจการตัดสินใจ สร้างเครือข่าย และการประชาสัมพันธ์ปรับปรุงระเบียบเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน เพิ่มการบริการวิชาการ และการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่

สรุปรายงานวิจัยของ นิรมล แก้วกัลยา ได้ดังนี้                      ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน มีขนาดองค์กรเล็กลง มีเป้าหมายชัดเจนการปฏิรูประบบราชการ ทำให้บุคลากรของกรมฯ ลดลง เกิดปัญหาด้าน บุคลากรน้อย ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ขาดผู้เชี่ยวชาญ ภายหลังการปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชน และ ประเทศชาติมีหน่วยงานมีความรับผิดชอบเฉพาะด้านการอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนา พลังงานทดแทน ซึ่งมีความสำคัญในสถานการณ์ที่น่ามั่นมีราคาสูง ต้องเร่งสรรหาบรรจุ บุคลากรในตำแหน่งที่ว่าง พัฒนาทักษะของบุคลากร กระจายอำนาจการตัดสินใจ สร้าง เครือข่ายและการประชาสัมพันธ์ปรับปรุงระเบียบเงินกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ พลังงาน เพิ่มการบริการวิชาการ และการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่

โตภิส จันทรศิริ พ.ต.ต (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ศึกษาเฉพาะกรณีวิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของ วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของ วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ อยู่ในระดับปานกลาง
3. ปัจจัยการปฏิบัติงานของวิทยาลัยพยาบาลตำรวจตามแนวทางการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ ทั้ง 5 ด้าน คือ (1) การจัดการระบบข้อมูลในหน่วยงาน (2) การคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต (3) การตัดสินใจในหน่วยงาน (4) ระบบการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน และ (5) ระบบการติดตามประเมินผลในหน่วยงาน มีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน ตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของวิทยาลัยพยาบาลตำรวจ



ผู้วิจัยสรุปแนวคิดของ โสภิส จันทร์สิริ ดังนี้ ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปัจจัยการปฏิบัติงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 5 ด้าน

ชาติชาย วงศ์พานิช (2541 :212) ได้ศึกษาทัศนคติของพนักงานการบินไทย จำกัด (มหาชน) ต่อโครงการริเริ่มเจเนียร์ ผลการศึกษาพบว่า พนักงานเห็นด้วยต่อโครงการริเริ่มเจเนียร์ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของพนักงานต่างกัน ได้แก่ อายุ ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการทำงาน ความจงรักภักดีต่อองค์กร ความคาดหวังต่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ส่วนปัจจัยด้านเพศ ระดับการศึกษา หน่วยงาน และความสนใจใน โครงการริเริ่มเจเนียร์ที่ต่างกัน ไม่มีผลทำให้ทัศนคติของพนักงานแตกต่างกัน

วารภรณ์ ศิริเมธา (2541 :78-81) ศึกษาเรื่อง พนักงานกับองค์กรที่มีการปรับลดขนาด : กรณีศึกษาโรงพยาบาลปิยะเวท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรและวิธีดำเนินการ ตลอดจนความคิดเห็นและความคาดหวังของพนักงานที่มีต่อการปรับลดขนาดขององค์กร เพื่อนำความรู้และข้อมูลที่ได้ไปเป็นแนวทางการปรับลดขนาดองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มประชากรที่ใช้ศึกษา จำนวน 333 คน ใช้วิธีสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ผลการศึกษาด้านพนักงาน พบว่า

1. ข้อมูลทั่วไป พบว่า พนักงานอายุระหว่าง 20-29 ปี อายุงาน 4-5-6 ปี (อยู่ในวัยทำงานตอนต้น) อาจมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นในการปรับลดขนาดองค์กร แต่การศึกษารังนี้ ไม่ได้หาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลส่วนบุคคลกับความคิดเห็นของพนักงานต่อการปรับลดขนาดขององค์กร
2. การรับรู้ของพนักงาน พบว่าส่วนใหญ่รับรู้ว่างค์กรเกิดปัญหาและมีความเห็นใจ สิ่งที่พนักงานต้องการให้องค์กรทำมากที่สุดคือ การประกาศนโยบายในการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเป็นทางการสม่ำเสมอ
3. ความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการปรับลดขนาดองค์กร พบว่า พนักงานพอใจกับนโยบายที่องค์กรนำมาใช้ระดับปานกลาง นโยบายที่เห็นด้วยมากที่สุดคือ การลดเงินเดือนตามสัดส่วน รองลงมาคือ การลดอัตราค่าจ้าง ส่วนการปลดพนักงาน โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากคนอายุน้อย ส่วนใหญ่ไม่แน่ใจว่าเกณฑ์นี้จะเหมาะสม
4. ความคาดหวัง พบว่าพนักงานส่วนใหญ่ยินดีปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้องค์กรอยู่รอดและยังดีกว่าถูกปลดออกจากงานและหวังว่างค์กรจะฝ่าวิกฤตไปได้ ถ้าเป็นผู้ถูกปลดออกไม่แน่ใจ

ว่าจะหางานทำได้ในขณะนี้ แต่คิดว่าสามารถใช้ความรู้ที่มีอยู่ไปทำงานใหม่ได้ อย่างไรก็ตามถ้าองค์กรผ่านพ้นวิกฤตไปได้ ก็ยินดีจะกลับมาทำงานกับองค์กรอีก

ผู้วิจัยสรุปงานของ วราภรณ์ ว่า นโยบายที่เห็นด้วยมากที่สุดคือ การลดเงินเดือนตามสัดส่วน องค์กรเกิดปัญหาและมีความเห็นใจ สิ่งที่พนักงานต้องการให้องค์กรทำมากที่สุดคือ การประกาศนโยบายในการดำเนินการแก้ปัญหาอย่างเป็นทางการสม่ำเสมอพนักงานและส่วนใหญ่ยินดีปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้องค์กรอยู่รอด ดีกว่าถูกปลดออกจากงานและหวังว่าองค์กรจะฝ่าวิกฤตไปได้

จันทนา จุฑาวรรณนะ (2541) ได้ศึกษาการรับรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตรวจรับบัตรโดยสารระหว่างประเทศของ บริษัท การบินไทย จำกัด พบว่าพนักงานที่มีเพศ อายุงานในแผนก ตำแหน่งงานต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบแตกต่างกัน ผู้วิจัยสรุปงานวิจัยของจันทนาว่า ความคิดเห็นในการปรับรื้อระบบไม่แตกต่างกันในบริษัทการบินไทย

ธีระพงศ์ ไทพุกกุล (2537 :59-61) ศึกษาเรื่อง การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบพรรณนาประกอบการวิเคราะห์ โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารบทความ กฎ ระเบียบแบบธรรมเนียมของทางราชการ สรุปผลการวิจัยที่เป็นข้อเสนอแนะในการลดกำลังพลของกองทัพอากาศดังนี้

1. ให้ทุกส่วนราชการใช้กำลังคนอย่างประหยัด เกิดประโยชน์สูงสุด
2. แต่งตั้งคณะกรรมการระดับกองทัพ พิจารณาทบทวนภารกิจ วิธีปฏิบัติ ภาระงาน และการดำเนินงานของทุกหน่วยในกองทัพอากาศ
3. ทบทวนการผลิตจำนวนกำลังพลทุกประเภทของกองทัพอากาศ
4. กำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุทดแทนให้แน่นอน และให้สามารถปฏิบัติได้
5. ทบทวนการพิจารณาแผนบรรจุกำลังพลแต่ละปี และระงับการบรรจุกำลังพลพิเศษอย่างน้อย 3 ปี
6. ลดทหารกองประจำการให้เหลือจำนวนที่เหมาะสม
7. นำระบบการบริหารงานกำลังพลมาใช้ เช่น ระบบการฝึกเพื่อเปลี่ยนสายงาน ( Cross-Training) ระบบการปลดถ่ายกำลังพล (Reduction in Forces) การให้พ้นจากราชการ (Retirement) มาตรการจูงใจให้รางวัล (Personnel Reward and Incentive) มาตรการด้านบำเหน็จ (Pension)
8. ปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพอากาศ งานใดให้เอกชนดำเนินการได้ มอบหมายให้เอกชนดำเนินการ

9. ปรับปรุงระบบการศึกษา หลักสูตรใดถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผลิตได้ ไม่ควรเปิดสอนในสถาบันของกองทัพอากาศ

10. กำหนดมาตรฐานงาน (Work Standard)

11. ตั้งศูนย์บริการจัดหางาน (Job Service Center) เพื่อบริการแก้กำลังพลที่ประสงค์จะลาออกจากราชการ

12. ให้กรมกำลังพลทหารอากาศ เป็นหน่วยดำเนินการ

ผู้วิจัยสรุปงานวิจัยของ ธีระพงษ์ ไวทยกุล ในการลดกำลังพลของกองทัพอากาศดังนี้ ให้ทุกส่วนราชการใช้กำลังคนอย่างประหยัด เกิดประโยชน์สูงสุด แต่งตั้งคณะกรรมการระดับกองทัพพิจารณาทบทวนภารกิจ วิธีปฏิบัติ ภาระงาน และการดำเนินงานของทุกหน่วยในกองทัพอากาศ ทบทวนการผลิตจำนวนกำลังพลทุกประเภทของกองทัพอากาศ กำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุทดแทนให้แน่นอน และให้สามารถปฏิบัติได้

สหสภานต์ ทูลเพิ่มบุญกุศล (2543 บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับผลกระทบของการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมตำรวจเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีต่อการปฏิบัติงาน ของข้าราชการตำรวจ แยกออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การบริหารงาน ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นโยบายการบริหารงานยังไม่มีเปลี่ยนแปลงชัดเจนและปัญหาเดิมที่มีอยู่ยังมีได้หมดไป เป็นแต่เพียงการปรับโครงสร้างเพื่อให้ตำแหน่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น

2. ด้านการปฏิบัติหน้าที่ ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นโยบายด้านการปฏิบัติหน้าที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

จากงานวิจัยของสหสภานต์ ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิด เรื่อง ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกรมตำรวจนโยบายการบริหารงานยังไม่มีเปลี่ยนแปลงชัดเจนและปัญหาเดิมที่มีอยู่ยังมีได้หมดไป เป็นแต่เพียงการปรับโครงสร้างเพื่อให้ตำแหน่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น