

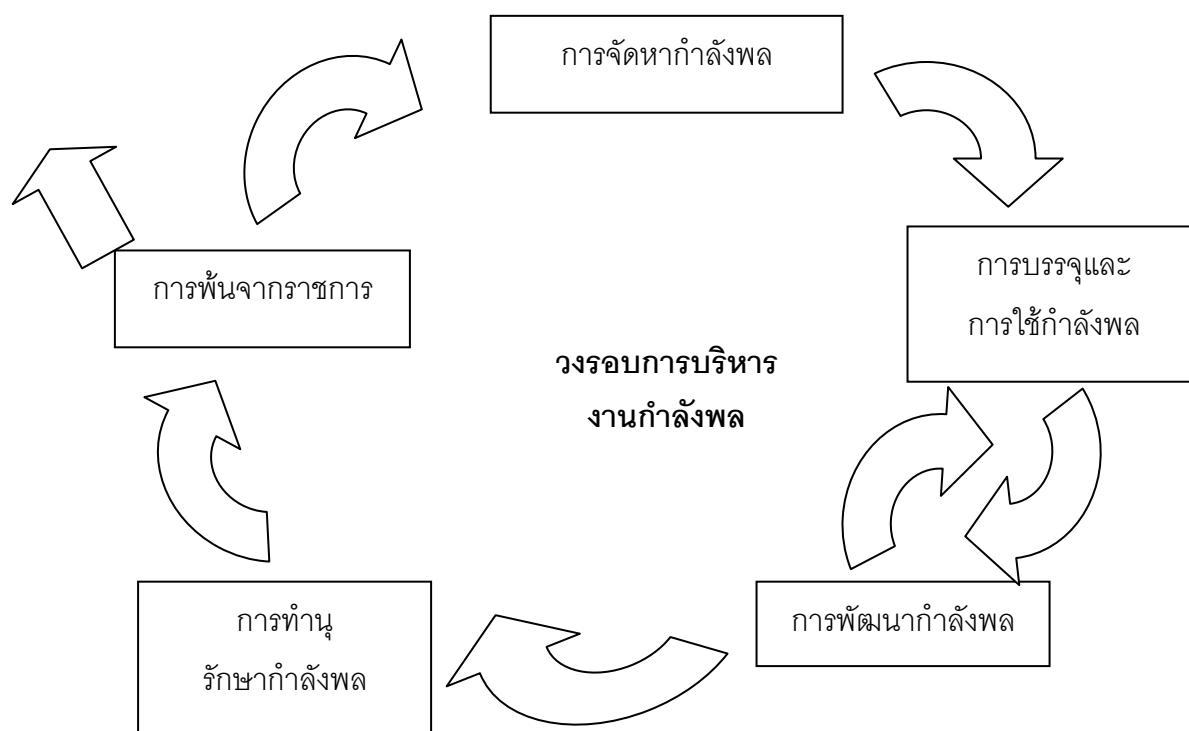
บทที่ 3

การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ (2541 : 49) กล่าวว่า การรักษาความมั่นคงของชาติที่ทหารมีส่วนรับผิดชอบในฐานะเครื่องมือชั้นสุดท้ายของประเทศ จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญของความสำเร็จคือ “คน” ในเรื่องของ “นภาพุภาพ” ก็เช่นเดียวกัน องค์ประกอบของ “นภาพุภาพ” ทั้งปวง “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะพิจารณากำหนดความต้องการ และจัดให้มีองค์ประกอบด้านอื่นๆ ได้ จะต้องเกิดจาก “คน” ที่มีคุณภาพเป็นผู้ดำเนินการและเมื่อได้มาซึ่งสรรพสิ่งต่างๆ แล้ว การดูแลรักษาให้มีขีดความสามารถใช้งานได้อย่างต่อเนื่องตรงตามความต้องการก็ขึ้นกับ “คน” ที่มีประสิทธิภาพ

สำหรับกองทัพอากาศนั้น ถือว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญยิ่ง เพื่อให้มีกำลังพลทั้งปริมาณและคุณภาพ สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างต่อเนื่อง จึงได้กำหนดเป็นวงรอบการบริหารกำลังพล (อ้างใน ปัญญา เชียงอารีย์, 2540:4-17) ไว้ดังนี้

1. การจัดหากำลังพล เป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งกำลังพลที่กองทัพอากาศต้องการ โดยการจัดทำแผนความต้องการกำลังพล การวิเคราะห์การใช้ประโยชน์กำลังพล เพื่อกำหนดจำนวนของกำลังพลแต่ละประเภท
2. การบรรจุและใช้กำลังพล เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการจัดหากำลังพล
3. การพัฒนากำลังพล เป็นกระบวนการที่ดำเนินการบรรจุและใช้กำลังพลไประยะหนึ่งแล้ว เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถ เพื่อเป็นการพัฒนาให้กำลังพลมีคุณภาพ จึงจัดให้มีการฝึกอบรม ศึกษาเพิ่มเติม ทั้งภายในและนอกกองทัพอากาศ
4. การทำนุรักษากำลังพล เป็นกระบวนการที่สร้างให้กำลังพลมีวินัย ตามแบบธรรมเนียม จารีตประเพณีของทหาร การจัดสวัสดิการ การดำเนินการเพื่อให้ได้รับสิทธิต่างๆ เป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
5. การพ้นจากราชการ เป็นกระบวนการสุดท้ายหลังจากกำลังพลได้ปฏิบัติงานมาจนพ้นสภาพการทำงาน ได้แก่ ตาย ลาออก ปลดออก ไล่ออก หรือเกษียณอายุราชการ โดยการดำเนินการให้ได้รับสิทธิตามที่ทางราชการกำหนด



ภาพที่ 2 วงรอบการบริหารงานกำลังพล
ที่มา : (บุญชู แก้วประสิทธิ์, 2543, หน้า 25)

กองทัพอากาศได้มีนโยบายการปรับลดกำลังพล โดยสอดคล้องกับ การบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ **New Public Management** โดยใช้แนวคิด การบริหารการเปลี่ยนแปลง Change Management เป็นเทคนิคการจัดการที่เป็น ส่วนหนึ่งของความสามารถหลักของผู้บริหาร ของ กองทัพ ในยุคปัจจุบันที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วผู้บัญชาการกองทัพอากาศ จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองและ กองทัพให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และภารกิจของกองทัพ มีการเตรียมความพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสิ่งที่ กองทัพอากาศ จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ประกอบองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ด้านต่อไปนี้

1. เป้าหมายและกลยุทธ์ (Goals and strategies) องค์การมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายและกลยุทธ์ไปสู่เป้าหมายอยู่ตลอดเวลา เช่น เมื่อมีการขยายกิจการหรือเมื่อต้องเสนอสินค้าหรือบริการตัวใหม่เข้าสู่ตลาด เมื่อต้องแสวงหาตลาดใหม่เพื่อรองรับสินค้า เป็นต้น
2. เทคโนโลยี (Technology) การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีมีตั้งแต่ระดับเล็กน้อยถึงระดับสำคัญ เช่น การเชื่อมต่อคอมพิวเตอร์สายตรงเป็นระบบเครือข่ายให้ลูกค้า สามารถเข้าถึงสินค้าและใช้บริการได้สะดวก ถือเป็น การเปลี่ยนเทคโนโลยีระดับเล็กน้อยแต่ถ้าทั้งกิจการต้องเปลี่ยนแปลงเครื่องจักรและเทคโนโลยีใหม่ทั้งหมดเพื่อการผลิตให้ทันสมัย ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงใหญ่
3. การออกแบบงานใหม่ (Job redesign) องค์การจำเป็นต้องจัดงานออกเป็นกลุ่มต่าง 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) คนที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในองค์การจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อเงื่อนไขอื่นได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี วิธีแรกปรับเปลี่ยนคนออกแล้วจ้างคนที่เหมาะสมกับภารกิจใหม่เข้าแทน ทำนองที่เรียกว่าถ่ายเลือดใหม่ (New blood) วิธีหลังใช้วิธีเปลี่ยนแปลงคนเดิมด้วยการพัฒนาฝึกอบรมด้านทักษะและเจตคติที่สอดคล้องกับงานใหม่

สรุปได้ว่า ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ หรือ “คน” นับว่ามีความสำคัญที่สุด การบริหารจัดการในองค์การใดๆ จะประสบความสำเร็จไม่ได้หากขาดคน ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ขึ้นอยู่ที่คุณภาพและจำนวนที่เพียงพอของคนเป็นสำคัญ

1. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าองค์การใดจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินการย่อมขึ้นกับการมีจำนวนทรัพยากรมนุษย์ หรือทรัพยากรบุคคล หรือจำนวนและคุณภาพของคนที่เหมาะสม การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะทำได้มาทั้งจำนวนและคุณภาพของคนในการปฏิบัติการกิจขององค์การ รายละเอียดของการวางแผนมีดังนี้

1. ความหมาย
2. สาเหตุและความจำเป็น
3. วิธีการวางแผน
4. ประโยชน์จากการวางแผน

ความหมาย

คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (2532 :828) กล่าวว่า การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการขั้นแรกของการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสรรหากคนเข้ามาทำงานในองค์การ โดยอาจให้ความหมายได้ว่าเป็นการเตรียม คาดคะเนความต้องการกำลังคนในองค์การเป็นการล่วงหน้า รวมถึงการพัฒนากำลังคนและการใช้กำลังคนที่มีอยู่ในองค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนศึกษาวิจัยกำลังคนเพื่อวางมาตรการอื่นที่จะเป็นการจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานโดยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อำนาจ แสงสว่าง (2540 :31) กล่าวว่า การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) หมายถึง กระบวนการที่องค์การมีความสนใจว่า องค์การจะต้องมีชนิดและจำนวนบุคลากรอยู่ในสถานที่ที่ถูกต้องตามเวลาที่ต้องการเพื่อทำงานต่างๆ ให้แก่องค์การ โดยใช้หลักการประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

ธงชัย สันติวงษ์ (2540 :105) กล่าวว่า การวางแผนกำลังคนคือ ขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่สำคัญที่มุ่งจะพยายามให้มีกำลังคนที่เพียงพอ เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติการกิจขององค์การให้สำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ในอนาคต

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการวางแผนกำลังคนภาครัฐบาล (2527 :7) กล่าวว่า การวางแผนและการพัฒนากำลังคนภาครัฐบาล มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง สรุปคือ รัฐจำเป็นต้องมีการวางแผนเพื่อให้สรรหากบุคคลที่เหมาะสมมาทำงานให้รัฐในปริมาณที่เพียงพอ และ

ใช้คนให้สอดคล้องกับลักษณะงาน นอกจากนี้จะต้องเร่งพัฒนากำลังคนที่มีอยู่เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความสามารถของแต่ละคน

สรุปได้ว่า การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (HRP) หมายถึง การเตรียมการ การคาดการณ์ การกำหนดความต้องการกำลังคนไว้ล่วงหน้าสำหรับการดำเนินการขององค์การว่าต้องมีจำนวนเท่าใด ประเภทใด ระดับใด ต้องการเมื่อไร ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนาและการบำรุงรักษาเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

สาเหตุและความจำเป็น

เสนาะ ดิยาวี และคณะ (2525 :48) กล่าวถึงการวางแผนกำลังคน สรุปได้ว่า เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์การจะมีคนที่เหมาะสมทำงานโดยไม่ขาดแคลน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องจำนวนคนที่ทำงานในองค์การถือว่าสำคัญ จะต้องวางแผนล่วงหน้าไว้นานๆ เพราะปริมาณคนไม่อาจเพิ่มหรือลดได้ง่ายเหมือนสิ่งของอย่างอื่น และต้องระลึกไว้เสมอว่า ปริมาณความต้องการแรงงานไม่คงที่ แม้ยามปกติจำนวนแรงงานก็เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

อำนาจ แสงสว่าง (2540:32) กล่าวถึงสาเหตุของความต้องการการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ว่า เพื่อความสัมฤทธิ์ผลแห่งการดำเนินงานขององค์การ เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้

1. อิทธิพลภายนอก เป็นสิ่งที่องค์การไม่สามารถควบคุมได้ แต่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ โดยตรงคือ
 - 1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ อัตราดอกเบี้ยที่มีอัตราเปลี่ยนแปลงทั้งสูงขึ้นและต่ำลง เป็นต้น
 - 1.2 การแข่งขันด้านการเมือง กฎหมาย และสังคม
 - 1.3 การเข้ามาแทนที่ทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นตัวเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินงาน นักคิดทั้งหลายเชื่อว่า คอมพิวเตอร์เป็นสาเหตุที่ทำให้คนเกิดการว่างงาน
 - 1.4 การแข่งขันทางด้านธุรกิจ มีผลต่อความต้องการทรัพยากรมนุษย์
2. การตัดสินใจในองค์การ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลกระทบต่อความต้องการทรัพยากรมนุษย์

แนวคิดการปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ

กองทัพอากาศเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ มีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีข้าราชการลูกจ้างจำนวนมาก การดำเนินงานและการงบประมาณประสบปัญหาหนัก ผู้บังคับบัญชาได้มีแนวนโยบายที่จะจำกัดจำนวนกำลังพลให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์และภารกิจมาโดยตลอด ได้

กำหนดให้มีการตรวจสอบและแนะนำกิจการกำลังพล โดยมีหลักและเหตุผลดังนี้ (1) การใช้กำลังพลของหน่วยต่างๆ ยังไม่ประหยัด บางหน่วยกำลังพลเกิน บางหน่วยกำลังพลไม่เพียงพอ (2) การใช้กำลังพลยังไม่ถูกต้องตามหลักการด้านการจัดดำเนินการ (3) การควบคุมยังไม่รัดกุม เนื่องจากขาดหลักและนโยบายที่แน่นอน การแก้ปัญหาโดยขออนุมัติจัดหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบ ให้มีหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์กำลังพลให้คุ้มค่า สํารวจเพื่อกำหนดจำนวนกำลังพลที่เหมาะสมของหน่วยงานแต่ละแห่ง (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2518)

การดำเนินการดังกล่าวยังคงถือปฏิบัติมาจนปัจจุบันประสบผลสำเร็จบางส่วน บางส่วนยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ต่อมาประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ งบประมาณที่ทอ.ได้รับลดลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้น (ธีระ, 2541 :13, สำนักงบประมาณ, 2542) โดยเฉพาะปีงบประมาณ 40, 41 และ 41 เงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30.65 เป็น 39.79 และ 44.47 ตามลำดับ (รายละเอียดตามตารางที่ 1) และจากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายปรับลดกำลังคนภาครัฐ ทำให้กองทัพอากาศต้องดำเนินการลดกำลังพลให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การจ้างลูกจ้างชั่วคราว ปีงบประมาณ 41 ให้ลดงบประมาณค่าจ้างลงร้อยละ 50 และเมื่อสูญเสียห้ามจ้างทดแทน ลดการผลิตนักเรียนจ่าอากาศ ปี 41 จาก 470 คน เหลือ 195 คน ในปี 42 จาก 545 คน เหลือ 150 คน การปรับโครงสร้างกำลังทางอากาศให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในช่วง 10 ปี คาดว่าภายในปี 2550 จะลดกำลังพลได้ 10,000 คน เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการ และการปรับบทบาทภารกิจภาครัฐของไทย มีพื้นฐานแนวคิดที่ผสมผสานระหว่าง หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ความสามารถในการแข่งขัน การบริหารงานแบบเอกชน การจัดการแบบองค์การขนาดกะทัดรัด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามแผนงาน 5 ประการ คือ (แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่, สำนักงาน ก.พ.)

- การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างหน่วยงานราชการ
- การปรับวิธีการบริหารงานใหม่
- การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ
- การปฏิรูประบบบริหารบุคคล
- การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยม ของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากแนวคิดทางวิชาการดังกล่าว รัฐบาลได้นำมากำหนดเป็นหลักการบริหารราชการภาครัฐยุคใหม่ ที่ต้องคำนึงถึง ประโยชน์สุขของประชาชน โดยต้องใช้วิธี "การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" (Good Governance) ตามหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมี

ส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า รวมทั้งให้แนวทางการปรับบทบาท ภารกิจ และ โครงสร้างองค์กรของรัฐ ดังนี้

1. กำหนดโครงสร้าง และการบริหารใหม่เพื่อแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจน กล่าวคือ แยกภารกิจด้านการกำหนดนโยบาย และยุทธศาสตร์ออกจากบทบาทภารกิจในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของหน่วย โดยใช้วิธีจัดองค์กรแบบ De - couple Model ด้วยเหตุผลดังนี้

1.1 เพื่อขยาย และพัฒนาบทบาทภารกิจด้านการบริหารในเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความเด่นชัด และมีศักยภาพมากขึ้น เพื่อให้การพัฒนาการทำงาน การกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนางานของรัฐในแต่ละสาขา อิงหลักการทางวิชาการ มีการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ เเงนนโยบายที่เป็นรูปธรรม มีความครอบคลุม และมีความรอบคอบ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกในยุคดิจิทัล

1.2 เพื่อแยกงานเชิงนโยบายออกจากการปฏิบัติ และงานเชิงการให้บริการสาธารณะ ซึ่งจะทำให้การทำงานเกิดความ ชัดเจน มีผู้รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน สามารถกำหนดแนวทางการทำงาน พัฒนาความเป็นเลิศในงานแต่ละด้านได้อย่างมีระบบมากขึ้น และสามารถสร้างระบบการถ่วงดุลตรวจสอบผลงาน โดยฝ่ายนโยบายและแผนงาน ซึ่งเป็นการลดความขัดแย้งของผลประโยชน์ในการตรวจสอบและวัดผลที่อาจเกิดขึ้น หากผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติเอง

1.3 เพื่อการกำหนดให้งานเชิงปฏิบัติอยู่ร่วมกัน ทำให้สะดวกในการคิดคำนวณต้นทุนสร้างระบบการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการให้บริการ ซึ่งในอนาคตงานบริการบางประเภทสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ไ้โดยตรง อันเป็นหลักการที่หลายประเทศนำมาใช้ ซึ่งจะช่วย ลดภาระด้านงบประมาณแผ่นดิน และสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้งบประมาณที่อาจนำไปอุดหนุนในส่วนที่ไม่เหมาะสม

1.4 เพื่อจัดงานบริหาร (Administrative Function) ให้เป็นเอกภาพ ลดความ ซ้ำซ้อน มีประสิทธิภาพ และสามารถใช้ ทรัพยากรของกระทรวงร่วมกันได้ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณ จะทำให้สามารถพิจารณาการใช้ทรัพยากร เพื่อผลิตผลงานได้ในภาพรวม ในส่วนนี้จะสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณที่กำลังดำเนินการอยู่ ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลจะทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมีความเป็นระบบเปิดมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับกระทรวง

2. ปรับวิธีการทำงานให้รองรับ แนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารงานจากหน่วยงานกลาง ในด้านงานงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล การสั่งการ และการตัดสินใจสู่ระดับปฏิบัติ (Empowerment) ให้มากที่สุด เพื่อนำการบริการของรัฐสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และมีคุณค่า

3. มีการกำหนดระบบความรับผิดชอบ และผู้รับผิดชอบต่อผลงานที่ชัดเจน
4. มีการกำหนดกลไกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และการสร้างสมดุลในการกำกับดูแล
5. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ คือ

5.1 กำหนดกรอบนโยบายการจัดประเภทกำลังคนภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีเงื่อนไขการจ้างงานแบบยืดหยุ่น เพื่อให้ระบบราชการสามารถเลือกจ้างบุคคลได้หลายรูปแบบขึ้น

5.2 ปรับระบบจำแนกตำแหน่งให้สอดคล้องกับ การปรับบทบาทภารกิจ และ ระบบคำตอบแทน

5.3 ปรับระบบการแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นไปตามหลักสากล

5.4 พัฒนาระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เพื่อไปสู่ผู้บริหารมืออาชีพที่มีสมรรถนะสูง มีความเป็นผู้นำ และรับผิดชอบต่อผลงานตามข้อตกลงระดับกระทรวง หรือข้อตกลงการทำงาน (Performance Agreement) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

5.5 ปรับระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยระบบเน้นผลงาน เพื่อเชื่อมโยงกับระบบการจัดทรัพยากร การจัด โครงสร้าง การบริหารงานหน่วยงานรัฐแนวใหม่

5.6 ปฏิรูประบบวินัยคุณธรรม ร้องทุกข์ให้มีมาตรฐาน รวดเร็ว เป็นธรรม สอดคล้องกับกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

5.7 วางกลไก และแนวทางการปฏิบัติใหม่ เพื่อกระจายอำนาจการบริหารบุคคลสู่ระดับปฏิบัติ

6. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก. พ.ร.) เพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูประบบราชการ ให้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม และให้แนวทางการจัดส่วนราชการให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการ โดยจัดเป็น "กลุ่มภารกิจ" (Cluster) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

6.1 กลุ่มภารกิจ หมายถึง กลุ่มงาน หรือกลุ่มของหน่วยงานที่มีภารกิจที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเกี่ยวเนื่องกัน (Value Chain) โดยแต่ละกระทรวงอาจจัดกลุ่มภารกิจภายในกระทรวงได้หลากหลาย หรือหลายกลุ่มภารกิจ ขึ้นกับความ จำเป็นของลักษณะงาน จำนวนของกลุ่มภารกิจ ขึ้นกับเนื้องานที่เป็นภารกิจเฉพาะของกระทรวงนั้นๆ การจัด ตั้งกลุ่มภารกิจทำโดยประกาศเป็นกฎกระทรวง

6.2 วัตถุประสงค์หลักของการมีกลุ่มภารกิจ

- เพื่อมอบหมายภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญในแต่ละด้านให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการวางกลไกและสร้างระบบความรับผิดชอบ (Accountability) ต่องานภารกิจ

- เพื่อให้มีการตัดสินใจมีความรวดเร็ว และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
- เพื่อให้มีเอกภาพในการปฏิบัติงาน
- เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรสาธารณะในการปฏิบัติงาน

- เพื่อให้การวัดผล ผลสัมฤทธิ์ ในการปฏิบัติราชการ มีความชัดเจน ซึ่งผู้กำหนดนโยบาย และประชาชนสามารถ ติดตามตรวจสอบได้อย่างมีระบบ

6.3 หลักการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

- รวมภารกิจที่สัมพันธ์กัน หรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน เพื่อการประสานงาน และใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- แยกภารกิจด้านปฏิบัติการ (Operational Function) ออกจากด้านนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการบริหารงานทั่วไป (Strategic and Administration)
- จัดให้มีการกำหนด และบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน
- กำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มภารกิจ เพื่อการปฏิบัติราชการตามนโยบายที่ชัดเจน

6.4 กลุ่มภารกิจมีหน้าที่ และความรับผิดชอบดังนี้

- แปลงเป้าหมาย นโยบาย แผนงานของหน่วยเหนือไปสู่การปฏิบัติในระดับกลุ่มภารกิจ
- กำหนดเป้าหมาย นโยบาย ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการของกลุ่มภารกิจ ตลอดจนการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง
- ประสานการใช้ทรัพยากร (งบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ และอุปกรณ์การทำงาน) ของหน่วยในกลุ่มภารกิจเดียวกัน รวมทั้งการจัดแนวทางปฏิบัติราชการ และการสร้างระบบข้อมูลการทำงานร่วมกัน
- กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุ เป้าหมาย นโยบายของหน่วยเหนือ และตามข้อตกลง (Public Service Agreement - PSA.)

6.5 มาตรา 21 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้กำหนดแนวทางบริหารงานของกลุ่มภารกิจไว้ดังนี้ "ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรม แห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับ สารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ การบริหารงานทั่วไป ให้แก่ส่วนราชการระดับกรมแห่งอื่นภายใต้กลุ่มเดียวกันก็ได้"

7. กรม. ได้ให้ความเห็นชอบ "แผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 - 2550" โดยมีสาระสำคัญ คือ การปรับเปลี่ยน ปรับปรุงกระบวนการ และวิธีการทำงานให้มี

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการทำข้อตกลงผลการ ปฏิบัติราชการประจำปีเป็น เอกสารไว้ด้วย อีก ทั้งได้ตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่ง กำหนดวิธีการ และคู่มือในการปฏิบัติงานของข้าราชการไว้ โดยมีทั้งสิ้น 9 หมวด 53 มาตรา โดย สรุปคือ การปฏิบัติงาน ต้องมีประสิทธิภาพ มีแผนงาน ลดเวลา ลดขั้นตอน อำนวยความสะดวกแก่ ประชาชน และมีการประเมินผลงาน ทั้งบุคคล และหน่วยงาน ต่อมา ครม. ได้มีมติเมื่อ 30 ก.ย.46 อนุมัติหลักการ และแนวทาง ในการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริม สร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ ให้ส่วนราชการตั้ง ก. พ.ร. ของส่วนราชการขึ้น เพื่อเชื่อมโยงการปฏิบัติกับ ก.พ.ร. และให้ ส่วนราชการทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการ เพื่อรับสิ่งจูงใจ และมีการ ประเมินผลการปฏิบัติงาน

8. พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นรม. ได้ให้นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร ราชการ ภาครัฐ และการจัดระเบียบ ราชการ กท. ไว้ในโอกาสต่าง ๆ ดังนี้

8.1 การประชุม ครม. ร่วมกับ ห.น. ส่วนราชการ ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผบ. เหล่าทัพ, ผบ.ตร., ผว.ก.จังหวัด และ ผู้ว่ารัฐวิสาหกิจ เมื่อ 22 ต.ค.45 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กท. คือ กท.ต้องแบ่งบทบาทออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็น Pure Military ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมรบ โดย กท.ต้องบูรณาการ ว่าความพร้อมรบของแต่ละเหล่าทัพควรอยู่ในระ ดับต่ำสุดเท่าใด ทั้งนี้เพื่อความไม่ประมาท และ ป้องกันการถูกทำลาย

ส่วนที่ 2 เป็น Non Military ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ พัฒนาสังคม ซึ่งใน ปัจจุบันอาจจะเป็นภารกิจหลัก แล ะให้นำยุทธโศปกรณ์ที่ไม่เกี่ยวกับยามสงครามมาใช้ให้มากที่สุด โดยให้ กท.เน้นภารกิจด้านสังคมมากขึ้น

การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ

การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ นอกจากถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว กองทัพอากาศยังปฏิบัติตามวิธีการของกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด และที่ กองทัพอากาศกำหนดขึ้นมีดังนี้

วิธีการของกระทรวงกลาโหมและกองบัญชาการทหารสูงสุด

รายงานผลการอนุมัติแก้อัตราราชการต่างๆ ในกระทรวงกลาโหม ประจำปี 2 (สำนักนโยบายและแผน. 2530) สรุปสาระสำคัญได้ว่า มีการขอแก้ไขอัตราเพิ่มกำลังพลสูงขึ้น ทำให้งบประมาณที่กระทรวงกลาโหมได้รับจะเหลือเป็นงบพัฒนากองทัพน้อยลง ในทางปฏิบัติ พยายามที่จะลดอัตรานายทหารชั้นผู้ใหญ่ลง แต่บางหน่วยขอขยายอัตรา พ.อ., น.อ. เป็น พ.อ. พิเศษ

และ น.อ.พิเศษ หลายราย โดยมีเหตุผลเพื่อให้เหมือนกรมอื่นในระดับเดียวกัน หากไม่จำเป็นจริงๆ จะไม่อนุมัติ ยกเว้นหน่วยกำลังรบหรือหน่วยก่อตั้งใหม่เพื่อการป้องกันประเทศ

แนวทางการปฏิบัติตามมติสภาทลาโหม ครั้งที่ 2/39 (กรมกำลังพลทหาร. 2541) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตร ชั้นยศอัตรา พ.อ.(พ.) และ น.อ.(พ.) เป็นนายทหารชั้นนายพลได้ไม่เกิน 3/4 หรือร้อยละ 75 ของจำนวนนายทหารชั้นนายพลที่ลาออกและเกษียณอายุราชการ ในปีที่ผ่านมา

นโยบายลดกำลังพลของ รมว.กท. (สำนักงานสารนิเทศ. 2539) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ให้หน่วยขึ้นตรงกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพถือปฏิบัติ ให้นายทหารชั้นนายพลลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ โดยจะขอพระราชทานยศสูงขึ้นให้เป็นกรณีพิเศษ ผู้ที่ลาออกต้องอายุไม่เกิน 59 ปี โดยนับถึง 2 ตุลาคม ของปีที่จะลาออก และผู้ที่มีอายุเกิน 59 ปี ก็จะได้รับ การเลื่อนยศสูงขึ้นโดยให้ลาออก ตั้งแต่ 1 เมษายน 2539 (กรณีหลังใช้เฉพาะปี 2539 ทั้งนี้ผู้ที่ลาออกแล้ว จะไม่ขอกลับเข้ารับราชการใหม่ และให้บรรจุ พ.อ. (พิเศษ) และ น.อ.(พิเศษ) แทนผู้ลาออกและผู้เกษียณไม่เกิน 3 ใน 4 คำสั่งกองบัญชาการทหารสูงสุด เรื่อง มาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

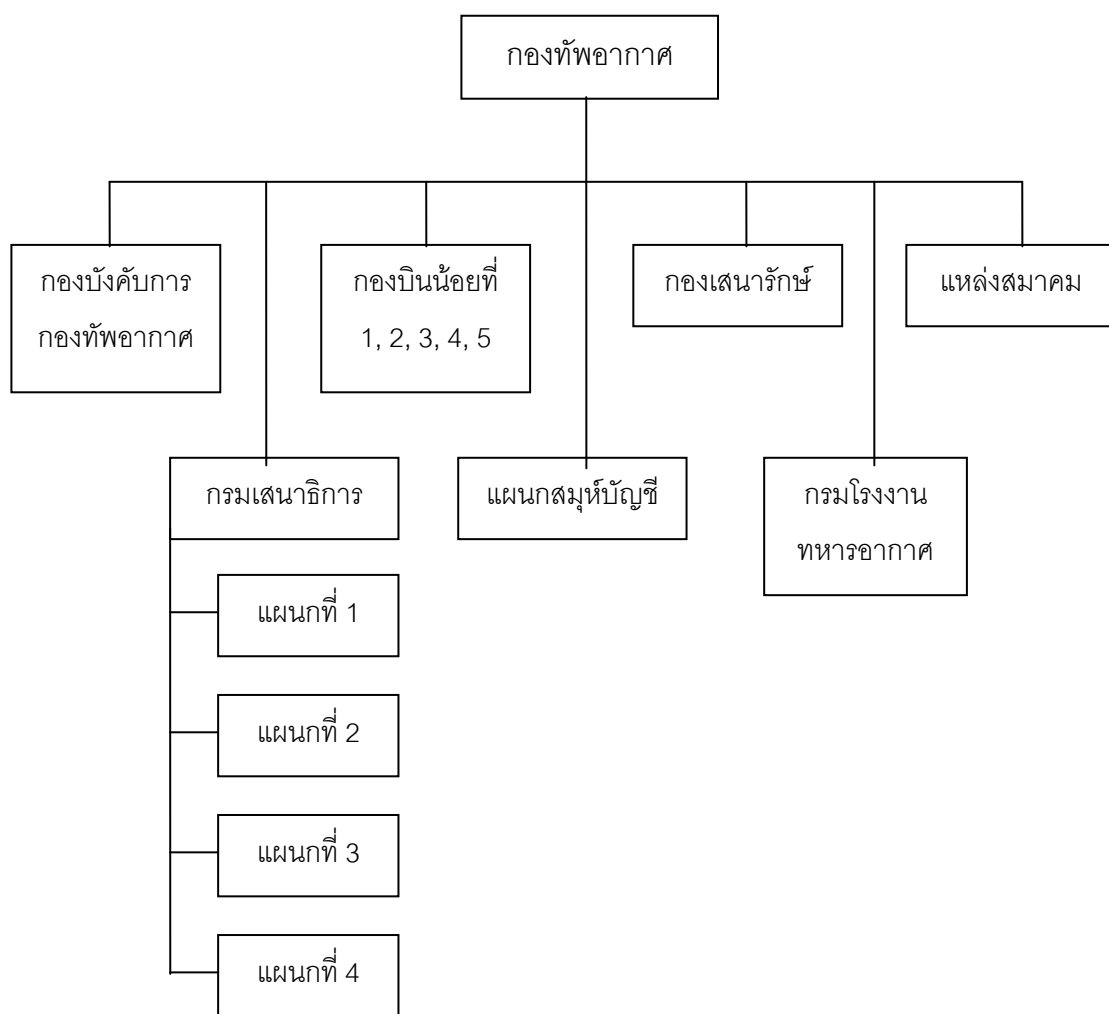
2541 (กองบัญชาการทหารสูงสุด 2540 :) สรุปสาระสำคัญดังนี้ ระวังการบรรจุกำลังพลทุกประเภท ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ นายทหารประทวน นายทหารสัญญาบัตร ทั้งบรรจุใหม่และบรรจุทดแทน ยกเว้นเป็นนโยบายของผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการเหล่าทัพ ลดยอดการเรียนเกณฑ์ทหารกองประจำการ การผลิตนักเรียนช่างฝีมือทหารให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม ระวังการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานวันสถาปนาหน่วย

วิธีการของกองทัพอากาศ

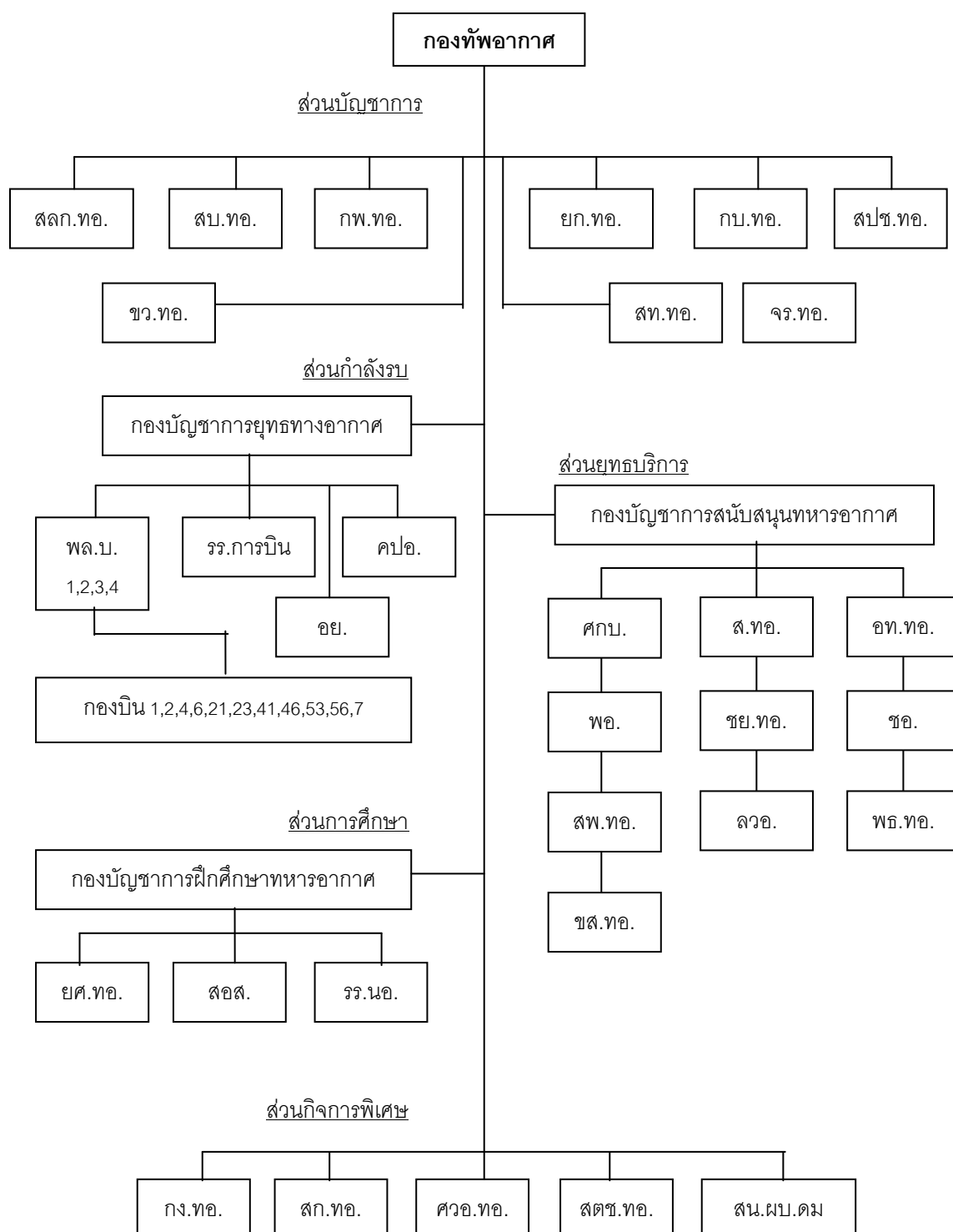
หลังจากได้รับการยกฐานะเป็นกองทัพอากาศ เทียบเท่ากองทัพบกและกองทัพเรือ เมื่อ พ.ศ. 2480 แล้ว โครงสร้างการจัดส่วนราชการได้แก้ไขเพิ่มเติม มีความสลับซับซ้อน ทำให้มีการบรรจุกำลังพลเพิ่มขึ้น เป็นภาระด้านงบประมาณในปัจจุบัน เพื่อสะดวกต่อการศึกษา ขอยกตัวอย่างการจัดโครงสร้างส่วนราชการเพื่อเปรียบเทียบถึงวิวัฒนาการและความสลับซับซ้อน ครั้งแรกและปัจจุบัน ดังนี้

1. การจัดและอัตรากองทัพอากาศ พ.ศ. 2480 (อ้างใน วสันต์. 2541 :11-12) แบ่งส่วนราชการ 11 ส่วนราชการ (ภาพที่ 2)

2. การจัดและอัตรากองทัพอากาศ พ.ศ. 2539 (อ้างใน วสันต์. 2541 :32-35) กองทัพอากาศแบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วนราชการ รวม 17 ส่วนราชการ (ภาพที่ 3)

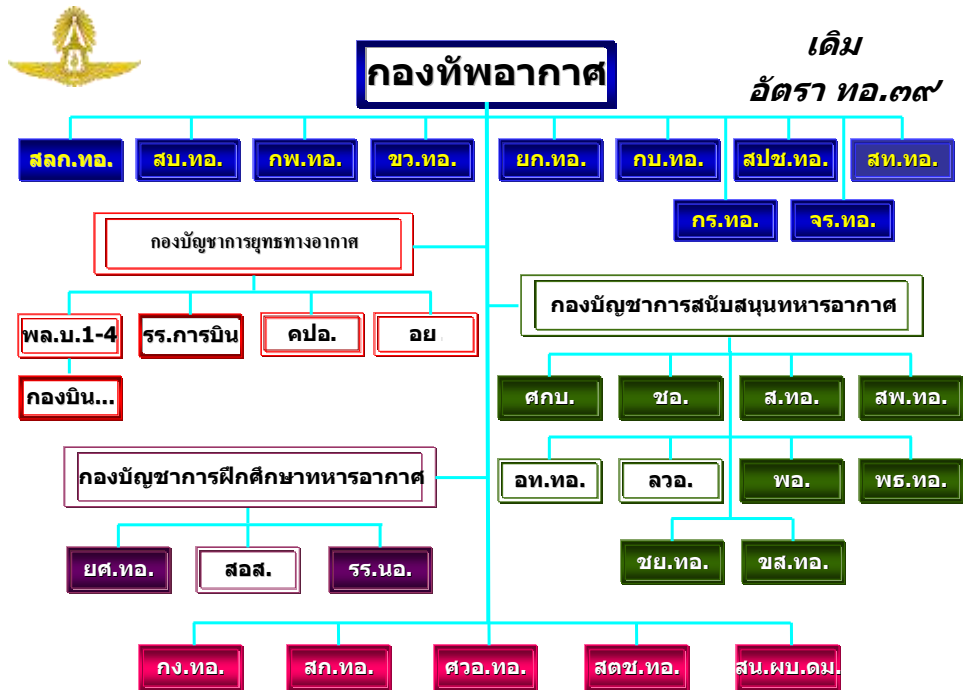


ภาพที่ 3 การจัดส่วนราชการกองทัพอากาศ พ.ศ.2480
ที่มา : (วสันต์, 2541:12 อ้างถึงในอ้างอิงใน บุญชู แก้วประสิทธิ์,2543 หน้า 43)

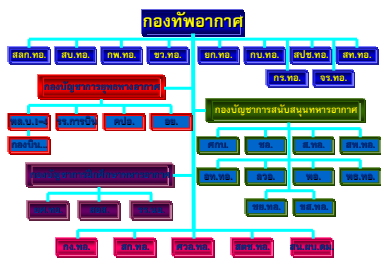


ภาพที่ 4 การจัดส่วนราชการกองทัพอากาศ พ.ศ.2539
 ที่มา : 6วสันต์, 2541:35 อ้างถึงใน บุญชู แก้วประสิทธิ์, 2543 หน้า 44)

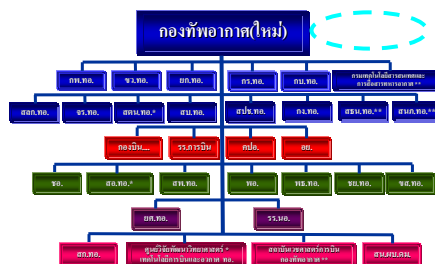
ภาพที่ 5 ผังโครงสร้างกองทัพอากาศ
โครงสร้างเดิมกองทัพอากาศ ปี 2539



หลังการปฏิรูป โครงสร้างกองทัพอากาศ ปี 2552



๑๘
ส่วนราชการ



๔๑
ส่วนราชการ



การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ นอกจากที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและวิธีการลดกำลังพลของกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุดแล้ว กองทัพอากาศยังได้ลดกำลังพลตามวิธีการดังต่อไปนี้

อนุมัติ ผบ.ทอ.เรื่อง การใช้ประโยชน์กำลังพลให้คุ้มค่า (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2518) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้จัดหน่วยงานระดับแผนก (อัตราเพื่อพลาง) เป็นหน่วยขึ้นตรง กพ.ทอ. มีหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์กำลังพลให้คุ้มค่า และใช้กำลังพลให้เต็มขีดความสามารถ รวมทั้งสำรวจเพื่อกำหนดจำนวนกำลังพลที่เหมาะสมของหน่วยงานแต่ละแห่ง

คำสั่งกองทัพอากาศ เรื่อง การพิจารณาการจัดและอัตรากองทัพอากาศ (กองทัพอากาศ, 2531) สรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดทำอัตรากองทัพอากาศเพื่อความประหยัด งดเว้นหรือหลีกเลี่ยงการแก้ไขปรับปรุงอัตราต้องให้พ้นระยะเวลา 3 ปีไปแล้ว หลังจากที่แก้ไขอัตรามาแล้วหนึ่งครั้ง การแก้ไขอัตราเพื่อแก้ปัญหากำลังพล การแยกหน่วยเดิมจากหลายๆ หน่วยแล้วมารวมกันเพื่อจัดตั้งหน่วยใหม่ เพื่อให้ได้หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ในขณะที่หน่วยเดิมยังคงระดับและความสำคัญเท่าเดิม

อนุมัติ ผบ.ทอ.เรื่อง แผนการลดกำลังพล ทอ. โครงการ 5 ปี ตั้งแต่ปี 2533-2537 (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2532) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ กพ.ทอ.พิจารณาหาหนทางควบคุมหรือลดจำนวนกำลังพลให้น้อยลง เพื่อนำงบประมาณด้านกำลังพลที่ลดลงไปใช้พัฒนากองทัพ โดยการลดกำลังพลให้ลดที่ นายทหารสัญญาบัตร และทหารกองประจำการ นายทหารประทวน ลูกจ้างประจำ

รักษาระดับให้คงที่ไว้ ลูกจ้างชั่วคราวให้ทบทุนให้เป็นลูกจ้างที่แท้จริง นอกนั้นให้เลิกจ้าง การบรรจุพิเศษ การเลื่อนฐานะของนายทหารสัญญาบัตรจากนายทหารประทวน ให้ค่อยๆ ลดขอลดลงในแต่ละปี

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง ขออนุมัติยกเลิกการกำหนดมาตรการเร่งด่วน เพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2534) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ ทอ. ดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. เมื่อ 23 ธ.ค.23 ในเรื่องการชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง เฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี เป็นการชะลอการเพิ่มข้าราชการและลูกจ้าง และเพื่อประหยัดงบประมาณ แต่ถ้าหากมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเกินร้อยละ 2 ต่อปี ก็สามารถดำเนินการได้ตามมติ ค.ร.ม.เมื่อ 4 ธ.ค. 33

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง การพิจารณาจำกัดปริมาณกำลังพล (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2535) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ระงับการบรรจุกำลังทุกประเภทเว้นที่จำเป็น ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ไม่ให้มีการขยายหรือจัดตั้งหน่วยใหม่ ระงับการบรรจุในอัตราที่ไม่จำเป็น หาวิธีจูงใจและสนับสนุนให้กำลังคนลาออกก่อนเกษียณ จัดให้มีการหมุนเวียนกำลังพลตามมติสภาทอ.มาใช้

นโยบายผู้บัญชาการทหารสูงสุด (กรมกำลังพลทหารอากาศ, 2536) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เพื่อประหยัดงบประมาณด้านกำลังพล การบรรจุให้ดำเนินการอย่างรอบคอบ รัดกุม ชะลอการบรรจุกำลังพลที่ไม่มีข้อผูกพัน รักษาสภาพทหารหญิงไม่ให้เกินร้อยละ 25 ของทหารชาย พัฒนากำลังพลทุกระดับ โดยให้ทุนการศึกษาในสาขาขาดแคลน การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายและให้ยึดหลักอาวุโส คุณธรรม ความรู้ความสามารถ

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง ขออนุมัติแผนพัฒนาบุคลากร ทอ. ปี 2540-2544 (สำนักงานผู้บัญชาการทหารอากาศ, 2540) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เพื่อให้การพัฒนาบุคลากร ทอ. สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เช่น ให้ทุกหน่วยจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างประหยัดมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงสวัสดิการ ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ กองทัพอากาศให้เหมาะสม สอดแทรกวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลักสูตรทุกระดับ คำสั่งกองทัพอากาศเรื่อง มาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

2542 (กองทัพอากาศ, 2541 ก) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ระงับการบรรจุกำลังพลพิเศษเพิ่มเติม ยกเว้นในสาขาวิชาที่ ทอ.ผลิตไม่ได้และขาดแคลน ระงับการบรรจุลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มเติม ให้ใช้ประโยชน์จากลูกจ้างประจำให้คุ้มค่ามากขึ้น ระงับการโอนบุคคลจากส่วนราชการนอก กท. ปรึบลดยอดการเรียนเกณฑ์ทหารกองประจำการ ปรึบลดจำนวน นนอ. นพอ. นจอ. นชท. แพทย์ ทันตแพทย์ และ เกษักร ปรึบลดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการข่าว ระงับการให้ข้าราชการลูกจ้าง ทอ. ไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ระงับการให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการ ทอ. ที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ ยกเว้นใน

ต่างประเทศ งดเบี่ยงเบนการลงทุนในการฝึกอบรม ปรับลดอัตราจ่าย ชฟ.ลงร้อยละ 40-50 ให้แก่ทุกหน่วย

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง สรุปผลการประชุม คณก. พิจารณากำหนดคุณสมบัติประจำตำแหน่ง (สำนักงานผู้บัญชาการทหารอากาศ, 2541) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้ นชต.ทอ. พิจารณากำหนด คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ชั้นยศ น.ท.-น.อ.(พ) แล้วใช้ประกอบการย้ายข้าราชการลงตำแหน่งใน ปีงบประมาณ 42 โดยแบ่งนายทหารสัญญาบัตรออกเป็น 4 ประเภท ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางการ บริหารกำลังพลของกองทัพ การพัฒนากำลังพลของกองทัพ และเพื่อให้ได้กำลังพลที่มีความรู้ ความสามารถ รวมทั้งมีประสบการณ์ตรงตามความต้องการของกองทัพอากาศ สามารถปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง การจ้างลูกจ้างชั่วคราวต่อปีงบประมาณ 41 (กรมกำลังพลทหาร อากาศ, 2540ก.) สรุปสาระสำคัญได้ว่า อ้างถึงมติ ค.ร.ม. เมื่อ 14 ต.ค.40 ให้ปรับลดงบประมาณ ค่าใช้จ่ายประจำปี 41 หมวดค่าจ้างชั่วคราว ประมาณร้อยละ 50 ทำให้ ทอ. กำหนดวิธีการจ้างลูกจ้าง ชั่วคราวคือการจ้างจำนวนเท่าเดิม แต่จำนวนวันลดลงเหลือ 15 วัน/เดือน เมื่อเกิดการสูญเสียห้ามจ้าง ทดแทน ตำแหน่งงานใดหมดความจำเป็นให้เลิกจ้าง ปีงบประมาณ 42 การจ้างลูกจ้างโดยใช้ งบประมาณรายรับของหน่วย ให้ผ่านวิเคราะห์การใช้ประโยชน์กำลังพลให้คุ้มค่าก่อน ให้ทบทุน ภารกิจที่ให้ ลช. ปฏิบัติเปลี่ยนเป็นจ้างเอกชนแทน

อนุมัติ ผบ.ทบ. เรื่อง ขอรับแผนรับบุคคลพลเรือนเข้าเป็น นจอ. ปี 41 (กรมกำลังพล ทหารอากาศ, 2540ข) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ให้รับบุคคลพลเรือนเข้าเป็น นจอ. ในปี 41 จำนวน 1๑๖ จากแผนเดิมที่จะต้องรับ 470 คน เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการประหยัดงบประมาณ

อนุมัติ ผบ.ทอ. เรื่อง ขอรับแผนรับบุคคลพลเรือนเข้าเป็น จจอ. ปี 42 (กรมกำลังพลทหาร อากาศ, 2541) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เนื่องจากประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ กองทัพได้รับ งบประมาณน้อยลง ประกอบกับนโยบายการปรับลดกำลังพลของ กท. ส่งผลกระทบต่อการรับ นจอ.ปี 42 (สำเร็จ ปี 45) เหลือเพียง 150 คน จากเดิมที่จะต้องรับ 545 คน

กองทัพอากาศดำเนินการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ของสำนักงาน ก.พ. (สำนักงาน ก.พ.,2542) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เป็นการ ปรับลดกำลังพลตามนโยบายของรัฐบาล ผู้ร่วมโครงการจะได้รับเงินขวัญถุง 7 เท่าของเงินเดือน เดือนสุดท้าย โดยแบ่งจ่าย 2 ครั้งๆ ละเท่าๆ กัน ผู้เข้าร่วมโครงการต้องอายุตั้งแต่ 50 ปี (พลเรือน) แต่ในส่วนของทหารอายุตั้งแต่ 45 ปี

นโยบายกองทัพอากาศ (กองทัพอากาศ, 2541ข :9-11) สรุปสาระสำคัญได้ว่า ตามภารกิจ ของกองทัพอากาศคือ เตรียมกำลังทางอากาศ และป้องกันราชอาณาจักร ในภาวะที่กองทัพอากาศ

- 2.5 อนุมัติ ผบ.ทอ.เรื่อง การพิจารณาจำกัดปริมาณกำลังพล ให้ระงับการบรรจุกำลังพลทุกประเภท และหาวิธีจูงใจให้กำลังพลลาออกก่อนเกษียณอายุราชการ
- 2.6 นโยบายผู้บัญชาการทหารสูงสุด เพื่อประหยัดงบประมาณ ให้ชะลอการบรรจุกำลังพลที่ไม่มีข้อผูกพัน รักษาสภาพทหารหญิงไม่ให้เกินร้อยละ 25 ของทหารชาย การแต่งตั้งโยกย้ายให้พิจารณาตามความเป็นธรรมและตามความรู้ความสามารถ
- 2.7 แผนพัฒนาบุคลากร ทอ. ปี 2540-2544 ให้ทุกหน่วยจัดทำแผนการใช้ทรัพยากรมนุษย์ สอดแทรกวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ
- 2.8 คำสั่งกองทัพอากาศเรื่อง มาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2542 ให้ระงับการบรรจุกำลังพลพิเศษ การบรรจุลูกจ้างชั่วคราว ระงับการรับโอนข้าราชการ ลดยอดการเรียนเกณฑ์ทหารกองประจำการ ลดจำนวนนักเรียนทหาร แพทย์ ทันตแพทย์ และเภสัชกร ระงับการให้ทุนการศึกษา ยกเว้นทุนในต่างประเทศ
- 2.9 ให้หน่วยขึ้นตรงกองทัพอากาศ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของ น.ท.-น.อ.พิเศษ เพื่อใช้พิจารณาย้ายลงตำแหน่งให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารกำลังพล
- 2.10 ในปีงบประมาณ 2541 ให้ลดงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวร้อยละ 50 โดยเมื่อสูญเสียให้งดการจ้างทดแทน ตำแหน่งงานใดหมดความจำเป็นให้เลิกจ้าง ในปีงบประมาณ 2542 การจ้างโดยเงินรายได้ของหน่วย ให้ผ่านการวิเคราะห์การใช้ประโยชน์กำลังพลให้คุ้มค่า และให้ทบทวนเปลี่ยนเป็นจ้างเอกชนแทน
- 2.11 ปรับแผนการรับบุคคลพลเรือนเข้าเป็น นจอ. ในปี 2541 และ ปี 2542 จาก 470 คน เหลือ 195 คน และ 545 คนเหลือ 150 คน
- 2.12 นโยบายของกองทัพอากาศ ปีงบประมาณ 2541 ให้กำหนดจำนวนกำลังพลทั้งปริมาณและคุณภาพให้เหมาะสมกับภารกิจ เตรียมฝึกกำลังพลสำรอง งดการบรรจุบุคคลพลเรือนที่ไม่มีข้อผูกพัน
- 2.13 อนุมัติ ผบ.ทอ.เรื่อง แนวทางกำหนดระดับฐานบิน และการบรรจุอากาศยานตลอดระยะเวลาการพัฒนา 10 ปี (2541-2550) โดยการปรับโครงสร้าง ทอ. ให้มีขนาดเล็ก แต่มีประสิทธิภาพ คาดว่าจะลดกำลังพลได้ 10,000 คน
- 2.14 ผลการประชุมอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างกองทัพไทย ด้านการศึกษา เพื่อความประหยัดให้ร่วมสถาบันการศึกษาไว้กับเหล่าทัพใดเหล่าทัพหนึ่ง

3. แนวทางการปรับลดกำลังพลหลังจากการปฏิรูประบบราชการ

จากแนวคิดการปรับสัดส่วนดังกล่าว กองทัพอากาศได้นำนโยบายของรัฐบาลในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ **New Public Management** โดยใช้แนวคิด การบริหารการเปลี่ยนแปลง **Change Management**. ได้เล็งเห็นความสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคล จึงกำหนดนโยบายการบริหารกำลังพลของกองทัพอากาศปี 2546-2555 รองรับแนวคิดดังกล่าว โดยได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินการไว้เป็น 2 ระยะคือ

- เป้าหมายระยะกลาง 5 ปี มุ่งให้เกิดผลภายในปี พ.ศ. 2550 โดยระยะแรก ได้กำหนดกรอบจำนวนกำลังพลของกองทัพอากาศ ให้มีไม่เกิน 45,000 คน ซึ่งใน 5 ปีแรก เป็นการปรับเชิงปริมาณ ประกอบด้วย

- นายทหารสัญญาบัตร ประมาณ 10,000 คน
- นายทหารประทวน ประมาณ 20,000 คน
- ทหารกองประจำการ ประมาณ 8,000 คน
- และลูกจ้างกับพนักงานราชการ ประมาณ 7,000 คน

- เป้าหมายระยะยาว 10 ปี มุ่งให้เกิดผลในปี พ.ศ. 2555 คือมีจำนวนกำลังพลที่เหมาะสมกับกรอบอัตรากำลังโดยประมาณ ไม่เกิน 45,000 คน กับมีการพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสูง

จากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน พบว่า ยอดกำลังพลลดลงตามลำดับ และมีแนวโน้มเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (รายละเอียดตามจอกภาพจากจอกภาพแรกข้อมูลในรูปตาราง และจอกภาพที่ 2 แสดงเป็นรูปกราฟ)

โดยในภาพรวมในปีงบประมาณ 2550 มีกำลังพลเหลือ 45,982 คน ทำให้ ทอ.สามารถปรับลดกำลังพลลงได้ 8,813 คน คิดเป็นร้อยละ 89.99 เมื่อเทียบกับค่าเป้าหมาย

โดยแยกตามกลุ่มต่างๆ จะเห็นได้ว่า เกือบทุกกลุ่มมีแนวโน้มลดลงตามเป้าหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มของประทวนสามารถปรับลดได้สูงกว่าเป้าหมาย ยกเว้นในกลุ่มพลทหารยังไม่สามารถปรับลดลงเข้าสู่ค่าเป้าหมายได้) หัวข้อการปรับลดกำลังพล ในภาพรวมได้กล่าวไปแล้วในส่วนแรก ในส่วน การปรับลดจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการบริหารกำลังพลในกลุ่มนี้จากอดีตถึงปัจจุบัน ทั้งกลุ่ม น.สัญญาบัตร และ น.ประทวน จำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วยมีแนวโน้มลดลง โดยในกลุ่มของ น.ประทวน ลดลงมากกว่า น.สัญญาบัตร

และเมื่อแยกพิจารณาเฉพาะกลุ่ม น.สัจญ์บุตร โดยแยกตามกลุ่มชั้นยศพบว่า ตั้งแต่
กลุ่มชั้นยศ น.ท.ขึ้นไป มีแนวโน้มไม่ลดลงหรือลดลงค่อนข้างน้อย

และเมื่อนำยอดประจำหน่วยไปเปรียบเทียบกับอัตรา ทอ.แล้ว ในกลุ่มชั้นยศตั้งแต่
น.ท.ขึ้นไป จะมียอดประจำหน่วยสูงและมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 40 ขึ้นไป ซึ่งจากแนวโน้มที่ยังไม่
ลดลงของกำลังพลในกลุ่มนี้ ทอ.จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ไว้ 4 แนวทาง
ตามอนุมัติ ผบ.ทอ.เมื่อ 29 ส.ค.50 เรื่อง การดำเนินการตามยุทธศาสตร์และมาตรการปรับอัตรากำลัง
พล ทอ. ดังนี้

1. ในการพิจารณาย้ายและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตั้งแต่ปี 2550-2554 ให้ความสำคัญ
ยอดผู้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วย, ผทค./ผทค.พิเศษ ไม่ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่มีอยู่ใน
ปัจจุบัน

2. กำหนดจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วย, ผทค./ผทค.พิเศษ ของ ทอ. ให้มี
จำนวนรวมไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตรา ทอ.39 โดยในห้วงระยะเวลาปี 2551-2555 กำหนดจำนวนผู้
ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ตั้งแต่ชั้นยศ น.ท.(น.3) ขึ้นไป ให้มีไม่เกินร้อยละ 40 ของอัตรา ทอ.39 ทั้งใน
ภาพรวมและแยกชั้นยศ

3. กำหนดจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งประจำหน่วยของทุกส่วนราชการไม่เกินร้อยละ 10
ของอัตรา ทอ.39

4. ประสานการปฏิบัติกับ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการทหาร
สูงสุด กรณีการออกคำสั่งให้กำลังพล ทอ.ผู้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่ สำนักงานปลัดกระทรวง
กลาโหม และกองบัญชาการทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี เมื่อพ้นวาระการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ขอได้แจ้ง
ข้อมูลการเตรียมการปรับย้ายให้ ทอ.ทราบ เพื่อเตรียมการ ด้านงบประมาณ และพิจารณาใช้
ประโยชน์กำลังพลรองรับก่อนที่ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการทหารสูงสุด
จะออกคำสั่งให้กลับมารับราชการทาง ทอ.ต่อไป ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่ตำแหน่งประจำหน่วย
โดยไม่มีการใช้ประโยชน์กำลังพลอย่างเหมาะสม

ผลการดำเนินการด้านกำลังพลของ ทอ. ในรอบ 10 ปี

การปรับลดกำลังพลเพื่อลดงบประมาณด้านบุคคลของกองทัพอากาศ นอกจากนโยบาย
รัฐบาลแล้ว กองทัพอากาศได้ปฏิบัติตามวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดกำลังพลดังนี้

1. วิธีการของ กระทรวงกลาโหม และกองบัญชาการทหารสูงสุด

1.1 การลดอัตรานายทหารชั้นผู้ใหญ่ ตามผลการขออนุมัติแก้ไขอัตราของส่วน

ราชการใน กท. ให้ระงับการขอขยายอัตรา พ.อ., น.อ. เป็น พ.อ. พิเศษ และ น.อ.พิเศษ ยกเว้นหน่วย
กำลังรบหรือหน่วยตั้งใหม่เพื่อป้องกันประเทศ

- 1.2 มติสภาทราโหม และนโยบายลดกำลังพลของ รมว.กท. ให้แต่งตั้ง พ.อ. พิเศษ และ น.อ.พิเศษ เป็นชั้นนายพลได้ไม่เกิน $\frac{3}{4}$ ของนายพลที่ลาออกและเกษียณอายุราชการ
- 1.3 มาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ให้ระงับการบรรจุกำลังพลทุกประเภท ยกเว้นนโยบาย ผบ.สูงสุด และ ผบ.เหล่าทัพ ลดยอดการเรียนเกณฑ์ทหารกองประจำการ และลดจำนวนการผลิตนักเรียนช่างฝีมือทหาร
- 1.4 นโยบายการปรับลดกำลังพลของ กท. เรื่อง การเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด โครงการ 3 ปี (2543-2545) ผู้ร่วมโครงการอายุตั้งแต่ 45 ปี ให้เลื่อนยศหนึ่งชั้นยศโดยไม่ปรับชั้นเงินเดือน

4. การปฏิรูปการปรับปรุงโครงสร้างกองทัพอากาศ

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในหลายประการไม่ว่า จะเป็นในเรื่องของการทบทวน บทบาท ภารกิจ และควบคุมขนาดของภาครัฐให้เหมาะสม การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และกระบวนการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย การเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 10 แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544) แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542) และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ มากขึ้น

ในแง่ของระบบการบริหารงาน ภาครัฐที่ผ่านมา นั้นได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวทางการปฏิรูประบบราชการพลเรือน โดย Owen E. Hughes ได้อธิบายถึงสาเหตุ หรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ว่าเป็นผลมาจากอิทธิพลของ โลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศวิกฤตทางเศรษฐกิจ กระแสแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม (การลดบทบาท/ขนาดของ ภาครัฐ) การเติบโต และความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาสังคม รวมทั้งปัญหา การทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล และระบบราชการเอง

B. Guy Peters ได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพของการ เปลี่ยนแปลง และได้แสดงให้เห็นถึงตัวแบบทางเลือก หรือ วิสัยทัศน์ใหม่ของการบริหารกิจการบ้าน เมือง (governance) อย่างชัดเจน โดยสรุป และจำแนกตัวแบบทางเลือกของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐประกอบด้วยอย่างน้อย 2 ตัวแบบใหญ่ๆ คือ ตัวแบบระบบตลาด (Market Model) และ ตัวแบบประชาธิปไตย (Participatory State)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหาร และเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ ซึ่งเป็นกระแสแนวความคิดที่สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกของ Woodrow Wilson ที่เน้นแยกการเมืองออกจากการบริหารงาน และหลักวิทยาศาสตร์การจัดการ (scientific management) ของ Frederick Taylor โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึง วัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหาร คุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ เป็นต้น

Christopher Hood มองว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยากในการให้คำนิยามของ NPM อันเป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วไป แต่ได้พยายามอธิบายถึงลักษณะสำคัญของ NPM ไว้หลายประการ กล่าวคือ

เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงาน

มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)

ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัล

พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์กร เพื่อทำให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregating) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)

เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัย และเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach) เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

Ewan Ferlie และคณะ ได้พยายามสำรวจแนวความคิด และจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

- การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) เป็นแนวความคิดในระยะเริ่มแรกของ NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยน ให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัย หรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน
- การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) เป็นแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก เศรษฐศาสตร์ นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลัก และภารกิจงานรอง (core function/ non-core function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) หรือการคัดค้าน เพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกผู้ซื้อบริการ และผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser-provider split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (agencification)
 - การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) เป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง
 - การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

การปฏิรูปโครงสร้างกองทัพไทย

แนวทางการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงกลาโหม/เหล่าทัพ สรุปได้ดังนี้

1. การปฏิรูปที่เกิดขึ้นจะต้องทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง (Streamline)
2. การปฏิรูปที่จะมีขึ้นจะต้องส่งผลเกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ (Efficiency)
3. การปฏิรูปที่กำลังจะดำเนินการนี้จะต้องทำให้องค์กร และโครงสร้างมีขนาดที่กระชับ/กะทัดรัด และเหมาะสม กับภารกิจ (Rightsizing)
4. ปิดองค์กรที่หมดความจำเป็น เพื่อให้หมดภาระ และความผูกพัน ทางด้านงบประมาณ (Downsizing)

5. กำลังพลในกระทรวงกลาโหมจะมีทั้งบุคลากรที่เป็นทหารและพลเรือน อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของหน่วยงาน/สายงาน (Civilianization)

6. กิจกรรมทางทหารในอนาคตต้องใช้ประโยชน์จากการพัฒนา ความก้าวหน้า ทางเทคโนโลยี และการเจริญเติบโต ของภาคเอกชน และในระยะ ยาวอาจจะเปิดให้ดำเนินการในรูปแบบของเอกชน (Privatization) ในกิจกรรม ทางทหารบางอย่าง เช่น เรื่องการส่งกำลังบำรุง การแพทย์ การค้นคว้าและวิจัย เป็นต้น

ปัญหาที่เกี่ยวข้อง

1. **ปัญหาโครงสร้างหน่วย** ซึ่งสหรัฐฯ ใช้แนวทางการจัดหน่วยแบบพึ่งตนเอง (Self Sufficient) ทำให้โครงสร้างกำลังพลที่ปฏิบัติการหลัก (Core Function) มีเพียง 20 - 30 % นอกนั้นเป็นหน่วยสนับสนุน เมื่อนำมาใช้ในที่ตั้งปกติทำให้หน่วย สนับสนุนมีมากเกินไปจนซ้ำซ้อนกันซึ่งทำให้สิ้นเปลือง และไม่คุ้มค่า

2. **ปัญหาโครงสร้างกำลัง พล** การจัดอัตราของหน่วยสนับสนุน และหน่วยงานวิชาชีพ จะอิงแนวคิดการจัดส่วนราชการมาตรฐาน และการจัดหน่วยรบ ทำให้ไม่สอดคล้องกับวิธีการ ทำงาน และการเปลี่ยนแปลงตามวิทยาการ

3. **ปัญหาการขยายหน่วยและอัตรา** ตามหลักการบริหารงานบุคคล การตั้งหน่วยงานและอัตรากำลัง พลจะทำเมื่อมีความจำเป็นต่อภารกิจอย่างคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และเกิดประโยชน์ สูงสุด รวมทั้งมีชั้นยศที่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติมักจะ ใช้การขยายหน่วย/อัตรา เพื่อรองรับการเจริญเติบโต ของคนบางกลุ่ม หรือ บางครั้งเป็นการแก้ ปัญหา กำลังพล เช่น การเปิดอัตราหมุนเวียน และกำหนดเวลาการครองตำแหน่งหลัก ทำให้มีการปรับย้าย ออกไปเข้าตำแหน่งประจำ (ไม่มีอัตรา) นอกเหนือหลักเกณฑ์ที่กำหนดมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้กำลังพล ที่ใกล้จะถึงวาระต้อง ปรับย้าย ทำงานเฉื่อยชา และทำให้คนดี คนเก่งว่างงาน ปล่อยให้คนใหม่ที่มีความสามารถต่ำกว่าเข้ามาปฏิบัติงานแทนแบบ "ฝึกงาน" ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วย จึง ต่ำกว่ามาตรฐาน และยอดกำลังพลนอกอัตรามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4. **ปัญหาหยอด และงบประมาณด้านกำลังพล** โดยหลักทั่วไปของการบริหารกิจการต่าง ๆ จะใช้งบประมาณด้านบุคลากรประมาณ 25-35 % เพื่อให้งบประมาณเหลือเพียงพอ ที่จะบริหารงาน ตามภารกิจ และพัฒนากิจการให้มีมาตรฐานสูงขึ้น แต่ตัวเลขในปี 2540 ทบ. ใช้งบประมาณกำลังพล 72 % ทร. 60 % และ ทอ. 48 % ทุกเหล่าทัพปรับลดงบประมาณ ด้านกำลังพลลงเหลือไม่เกินร้อยละ 45 ภายใน 1 0 ปี (2549) เพื่อให้หยอดกำลัง พลลดลง แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถกระทำ ได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขเชิงโครงสร้าง และมีการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

5. แนวคิดในการเปิดข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหม

ปัญหาในการบริหารกำลังพลสามารถแก้ไขด้วยการทบทวนโครงสร้างกำลัง พลโดยลดจำนวนทหารประจำการลงให้เหลือเท่าที่จำเป็น และสร้างความเป็น "มืออาชีพ" ให้กับข้าราชการใน กท. ทุกคน และทุกสายงาน จึงควรนำระบบการแปรสภาพกำลังพลเป็น "ข้าราชการ พลเรือนกลาโหม" มาใช้โดยให้กำลังพลประเภทนี้ใช้โครงสร้างเงินเดือน และสิทธิประโยชน์ ทางด้านกำลังพล เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ต้องดำเนินการยุทธ์ การสงครามโดยตรงสามารถปฏิบัติงานได้อย่าง "มืออาชีพ" ตามมาตรฐานวิชาชีพของตนเป็นเวลานานขึ้น และสามารถเจริญเติบโตได้เช่นเดียวกับเพื่อนร่วมอาชีพที่รับราชการทาง พลเรือน อีกทั้งจะเป็นการลดจำนวนทหารประจำการให้เข้ามาตรฐานสากล และช่วยลดภาระกระทรวงกลาโหมในการกำหนดเงินเดือน และเงินเพิ่มพิเศษให้กับกำลังพลเหล่านี้ด้วย โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

1. การแยกประเภทกำลังพล เพื่อให้เส้นทางในการรับราชการ (Career Path) ของข้าราชการกระทรวงกลาโหมมีความ ชัดเจน สะดวกในการบริหารจัดการ การกำลังพล เกิดการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ของกระทรวงกลาโหมในภาพรวม จึงควรแบ่งกำลังพลระดับ สัญญาบัตรใน กท. เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มปฏิบัติการหลัก (Core Business) หมายถึง กลุ่มทหารอาชีพที่มีความพร้อมรบในการปฏิบัติการหลักของ กท. ที่ต้องดำเนินการยุทธ์กับข้าศึกศัตรูของประเทศโดยตรง เช่น หน่วยกำลังรบ

- กลุ่มสนับสนุนภารกิจหลัก หมายถึง กลุ่มกำลัง พลที่ต้องเดินทางร่วมไปกับกลุ่มที่ 1 ในการปฏิบัติหลักของทหาร ต้องมีจิตใจมุ่งมั่นในการทำงานเป็นทีม ซึ่งจะผ่านการ ฝึกศึกษาของทหารอาชีพในระดับเบื้องต้น และระดับกลาง (เสนาธิการกิจ)

- กลุ่มงานผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง กลุ่มกำลัง พลที่ปฏิบัติงานสนับสนุนภารกิจหลัก นอกยุทธบริเวณ หรือส่วนหลัง ตามความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญในวิชาชีพ พของตน ต้อง ผ่านการ ฝึกศึกษาของทหารอาชีพในระดับเบื้องต้น โดยกำลังพลเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการพลเรือนกลาโหม

- กลุ่มงานอาจารย์นักวิจัย หมายถึง กลุ่มกำลังพลที่ให้ความรู้แก่ ข้าราชการในกระทรวงกลาโหม ผ่านการศึกษาเบื้องต้นเพื่อเป็นข้าราชการทหาร และศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และ/หรือ ปริญญาเอกในสาขาวิชาที่ สัมพันธ์กับการปฏิบัติกา ร กิจของทหาร ซึ่งกำลังพลทั้งหมดในกลุ่มนี้เป็น "ข้าราชการพลเรือนกลาโหม"

2. โครงสร้างกำลังพล แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดโครงสร้างกำลัง พลในกระทรวงกลาโหมคือให้ทุกคนผ่าน การศึกษา พื้นฐานของการเป็นทหาร และเป็นข้าราชการทหาร

ระดับ น.1 หรือ ป.1 ทุกคน ยกเว้นผู้มีปัญหาเรื่อง สุขภาพ หรือไม่ผ่านข้อกำหนดในการเป็นทหาร เพื่อให้กำลังพลทุกคนมีความรู้ในกิจการของทหาร และมีจิตวิญญาณ ของทหารอาชีพสามารถ ปฏิบัติงานร่วมกับทหารได้อย่างดีหลังจากแปรสภาพเป็นข้าราชการ พลเรือนกลาโหม ซึ่งสอดคล้อง กับ พ.ร.บ. การบรรพชาทหาร

3. โครงสร้างการจัดหน่วยงาน เมื่อพิจารณาการจัดส่วนราชการใน กท. ต่างประเทศ จะเห็นว่าแนวทางการจัดหน่วยที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกระทรวงกลาโหมของไทย ในการจัด ส่วนราชการได้ 4 รูปแบบคือ

- เป็นข้าราชการทหารทั้งหมด หมายถึง หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจหลักของ กระทรวง กลาโหม โดยเฉพาะหน่วย กำลังรบที่ต้องเคลื่อนย้ายเข้าปะทะกับข้าศึก
- หัวหน้าส่วนราชการเป็นทหาร หมายถึง หน่วยงานที่ปฏิบัติงานจากที่ตั้งหลัก โดยมี ข้าราชการ พลเรือนร่วม ปฏิบัติงานในลักษณะผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญงานเฉพาะหน้าที่ เช่น ช่าง เครื่องบิน, ล่าม, เจ้าหน้าที่ข่าวกรอง ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ย้ายหมุนเวียนตามแนวทางการ บรรพชา
- หัวหน้าส่วนราชการเป็นพลเรือน หมายถึง หน่วยงานที่มีภารกิจสนับสนุนที่มีทหาร ประจำการ ทำหน้าที่เป็น ที่ปรึกษา หมุนเวียนมาปฏิบัติงานตามระยะเวลา หรือภารกิจ เช่น หน่วย ฝ่ายอำนวยการในระดับสูง (สป.) หน่วยงานวิจัย เป็นต้น และในอนาคตจะมีส่วนราชการลักษณะนี้ มากขึ้น
- เป็นข้าราชการ พลเรือนทั้งหมด หมายถึง หน่วยงานที่มีภารกิจสนับสนุน และงาน บริการโครงสร้างกำลังพล ทั้งหมดเป็น พลเรือน ส่วนใหญ่จะมีธรรมชาติของงานเหมือนกับ ข้าราชการพลเรือน เช่น โรงพยาบาล การเงิน สวัสดิการ เป็นต้น

6. ผลที่ได้รับจากระบบข้าราชการพลเรือนกลาโหม

- กำลังพลประเภทผู้เชี่ยวชาญ และผู้ชำนาญงานใน กท. สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของ ตน ได้นานขึ้น
- ความเป็น "มืออาชีพ" ของข้าราชการในกลุ่มงานต่างๆ จะเกิดได้โดยง่าย
- การปฏิบัติงานของ กท. มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และปรับตัวเข้าสู่ระบบคุณภาพอย่าง สมบูรณ์
- สร้างขวัญ กำลังใจให้กับข้าราชการ เนื่องจากได้รับสิทธิกำลังพล และความก้าวหน้าใน ชีวิตราชการเท่าเทียมกับข้าราชการผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันในภาคพลเรือน

นโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบ ซึ่งใช้ในการปฏิรูประบบราชการของกองทัพอากาศ

ปรัชญาของการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ ได้มาจากการวิเคราะห์สภา ปัญหาพื้นฐาน และปัญหาที่เกิดจากการ เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม แล้วนำมาสร้างเป็นกรอบความคิด และ ทิศทางในการพัฒนาระบบราชการ โดยพบว่าโครงสร้าง และระบบการบริหารภาครัฐ ที่ใช้อยู่ใน ปัจจุบัน เป็นการจัดสายการบังคับบัญชา และหลักการบริหารงานแบบ ราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber ซึ่งกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็น ผู้รับผิดชอบ มีการแบ่งงานตามภาระหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นรูปปิรามิด ในปัจจุบันการจัดโครงสร้าง และระบบราชการเช่นนี้ เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหา ต่อระบบราชการ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2545)

- เมื่อองค์กรราชการมีอายุเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีขนาดที่ขยายใหญ่โตโดยธรรมชาติ มีการ แบ่งโครงสร้าง และบทบาท ภาระหน้าที่ที่ซับซ้อน ซึ่งทำให้ยังมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว มีการ กำกับดูแลกันหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการมีขั้นตอนมาก ก ารทำงานล่าช้า และ ทำให้สิ้นเปลือง

- แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรสูงสุด เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน แต่ จากการที่ส่วนราชการมี ขนาดใหญ่โตซับซ้อน และมีภารกิจหลายด้าน ทำให้ผู้บริหารที่เป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุด ไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้การทำงานขาดความรอบคอบ และมีความเสี่ยงสูง (High Risk) อันจะก่อให้เกิดความ บกพร่องต่องาน และเกิดความเสียหายต่อ ราชการ ต่อประเทศ และสังคมโดยไม่จำเป็น

- เมื่อหน่วยงานราชการมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานยิ่งทวีความซับซ้อน และสร้างความ ซ้ำ ซ้อนเกิดขึ้น มีอัตรากำลังมากขึ้นจนเกิดความ ทุ้อทุ้อยอ้อแอ้ และขาด ประสิทธิภาพ สิ้นเปลืองสูญเปล่า ซึ่งนับว่าเป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศไทยโดยรวม

- การจัดโครงสร้างเป็นรูปปิรามิดมักพบว่า หน่วยงานในระดับล่างจะมีความสับสน เพราะ ข้อมูลส่งถึงช้า และไม่ ทัน ต่อสถานการณ์ เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร

- หน่วยราชการมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงาน หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการ ดำเนินงานได้ ทันการ เปลี่ยนแปลงของปัจจัย และสภาวะแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลาย และมีความซับซ้อนมากขึ้น

- การปรับปรุงหน่วยราชการทำได้ยาก เนื่องจากเป็นระบบที่แข็งตัว การเปลี่ยนแปลงแต่ละ ครั้งจึงต้องใช้ความพยายาม ใช้ทรัพยากรมาก และใช้เวลานาน จนผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเกิดความ ล้า และท้อเลิกไปในที่สุด

- หน่วยงานราชการทำงานอย่างเอกเทศ ขาดการประสานเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากหน่วยงานที่กำหนดทิศทางและนโยบาย ไม่อาจเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มากมาย อยู่กระจัดกระจาย และเมื่อระบบการทำงานไม่ทันสมัย ไม่เป็นระบบ จึงมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานตามกฎหมายกำหนด เพื่อให้งานเสร็จสิ้น โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลลัพธ์ของงานอย่างจริงจัง ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจน จึงทำให้การปฏิบัติราชการขาดเอกภาพ และมีได้เน้นว่าผลสัมฤทธิ์ของงานจะสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน และสังคมหรือไม่

- การทำงานตามขั้นตอนของระบบที่วางไว้แล้วเป็นเวลานาน เป็นผลให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น ชินต่อการทำงานเฉพาะในส่วนของตน ขาดการมองภาพรวม เป็นผลให้งานราชการขาดความสมบูรณ์

- หน่วยงานราชการระดับกระทรวง และกรมในส่วนกลาง เน้นการทำงานเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การออกแบบโครงการ และการบริการ รวมทั้งการจัดการด้านบุคคล

7. หลักการจัดทำและวิธีการแก้ไขปรับปรุงการจัดและอัตรากองทัพอากาศ

เพื่อให้การดำเนินการจัดทำ และแก้ไขปรับปรุงการจัดและอัตรากองทัพอากาศ เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ จึงได้กำหนดแนวทางพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำ และวิธีการแก้ไขปรับปรุง การจัดและอัตรากองทัพอากาศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็น ไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้อง เหมาะสม และรวดเร็ว ได้ผลสมความมุ่งหมายของทางราชการ โดยสอดคล้องนโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546 - 2550 ในเรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วิธีการทำงาน และการเสริมสร้าง ระบบราชการให้ทันสมัย เพื่อให้ส่วนราชการมีประสิทธิภาพ มีความทันสมัย และสมบูรณ์ เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบ สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์

กองทัพอากาศ เป็นส่วนราชการ ภายใน กระทรวงกลาโหม ลักษณะงานจัดอยู่ในกลุ่มด้านความมั่นคง ปฏิบัติภารกิจ ตามที่ได้รับมอบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 72 โดยมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 มาตรา 16 กำหนดให้กองทัพอากาศ มีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพอากาศ และป้องกัน ราชอาณาจักร มีผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และมาตรา 18 ให้กองทัพอากาศกำหนด ส่วน ราชการขึ้นตรงกองทัพอากาศได้ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดหน้าที่ของ ส่วนราชการกองทัพอากาศ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม พ.ศ.2546 โดยมีคำสั่ง

กระทรวงกลาโหม และคำสั่งกองทัพอากาศ ออกรองรับการจัดและอัตราตามลำดับ เพื่อให้กองทัพอากาศสามารถบริหารงานได้ทั้งในยามปกติ และยามมีสถานการณ์ สามารถจำแนกรูปแบบระบบบริหารราชการของกองทัพอากาศ ได้ 2 ประเภทดังนี้

ประเภทที่ 1 ระบบบริหารราชการทั่วไป จัดโครงสร้างการจัดส่วนราชการรองรับภารกิจเตรียมกำลัง กองทัพให้มีความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจในยามปกติ โดยจัดในรูปแบบของอัตราเฉพาะกิจ (อัตรา ทอ.39) มีลักษณะ การบริหารงานเป็นไปตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการทั่วไป เช่น ระเบียบข้อบังคับ ด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ เป็นต้น โดยจะอยู่ในรูปของการอนุมัติ อนุญาต คำสั่งให้ปฏิบัติ ราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ประเภทที่ 2 ระบบการใช้ กำลัง เป็นการ จัดโครงสร้างการจัดส่วนราชการรองรับสถานการณ์เร่งด่วน หรือฉุกเฉิน โดยจัดอยู่ในรูปแบบของอัตราเพื่อพลาง มีสายการบังคับบัญชาสั้นที่สุด เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาส่งไป ยังหน่วยปฏิบัติ ให้สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ได้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การบริหารงานจะมีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น อัตราศูนย์ปฏิบัติการกอง ทัพอากาศ เป็นต้น โดยจะอยู่ในรูปของคำสั่งให้ใช้กำลังภารกิจต่างๆ คำสั่งการสนับสนุนการใช้กำลัง

การจัดส่วนราชการตามระบบบริหารราชการทั่วไป จัดในรูปแบบของอัตราเฉพาะกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับ การประมาณสถานการณ์ คุณลักษณะ ของกำลังทางอากาศ คือมีความเร็ว อ่อนตัว และพิสัยบินไกล ตลอดจนความคุ้มค่า ในการใช้งาน เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่มีราคาแพง และหลักนิยมของการใช้กำลัง ทางอากาศ รวมการควบคุม แยกการปฏิบัติ ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการจัดกำลังของหน่วยกำลังภาคพื้น (ทบ.) และหน่วยกำลังทางเรือ (ทร.) ที่มีการจัดอัตราในรูปแบบของอัตราการจัดและยุทธ โภปกรณ์ มีมิติของการปฏิบัติการแบ่งแยกตามพื้นที่ปฏิบัติการ

รูปแบบการจัดส่วนราชการกองทัพอากาศจัดแบบผสม (Line and Staff Type) ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชา ฝ่ายเสนาธิการหรือฝ่ายอำนวยการ และหน่วยปฏิบัติ

การจัดกลุ่มงาน- (Cluster) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการภายในกองทัพอากาศให้ สามารถทำงานประสานสอดคล้องกัน และสามารถจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญของงานได้อย่างเหมาะสม และมีระเบียบในการบริหารราชการทั่วไป โดยกองทัพอากาศจะสามารถแบ่งมอบอำนาจให้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองจาก ผู้บัญชาการทหารอากาศ เพื่อแบ่งเบาภาระงานของผู้บังคับบัญชาได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ได้กำหนดเป็นแบบธรรมเนียม ในการปฏิบัติซึ่งจะอยู่ในรูปของคำสั่งกองทัพอากาศ เช่นเดียวกับกองทัพบก กองทัพเรือ และบก.ทหารสูงสุด (ภาคพลเรือนกำหนดไว้ใน มาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และแต่ละส่วนราชการ จะออกกฎกระทรวงรองรับ)

จากภารกิจที่ได้รับมอบ กอง ทัพอากาศได้พิจารณาจัดกลุ่มงาน เพื่อตอบสนองภารกิจ โดยจัดเป็น 5 กลุ่มงาน ใหญ่ ๆ ประกอบด้วย

1. กลุ่มภารกิจในส่วนบัญชาการ เป็นกลุ่มภารกิจทางด้านฝ่ายเสนาธิการ และฝ่ายอำนวยการ

2. กลุ่มภารกิจในส่วนกำลังรบ เป็นกลุ่มภารกิจในการเตรียมกำลังทางอากาศ กำลังภาคพื้น และระบบควบคุมการปฏิบัติทางอากาศ
3. กลุ่มภารกิจในส่วนยุทธบริการ เป็นกลุ่มภารกิจทางด้านการส่งกำลัง และซ่อมบำรุง
4. กลุ่มภารกิจในส่วนการศึกษา เป็นกลุ่มภารกิจ ทางด้านการศึกษา และการฝึกในระดับต่าง ๆ เพื่อพัฒนาบุคลากรของกองทัพอากาศ
5. กลุ่มภารกิจในส่วน กิจการพิเศษ เป็นกลุ่มภารกิจทางด้านการเงิน การสวัสดิการ กิจการวิทยาศาสตร์ การตรวจสอบบัญชีและพัสดุ และด้านกิจการทหารसारวัต

การจัดหน่วยงานทางทหารเป็นกรรมวิธีในการกำหนดโครงสร้างของหน่วย การแบ่งมอบหน้าที่ และขอบเขตการ ทำงานให้แก่หน่วยรอง รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ กำหนดอัตรายุทธโศปกรณ์และคำแนะนำอื่น ๆ ที่จำเป็น งานด้านการจัดและอัตรากำลัง พล เป็นงานพื้นฐานเริ่มแรกที่ส่วนราชการจะต้องจัด ทำ เพื่อนำไป สู่งานอื่น ๆ อันเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่อไป เช่น การบรรจุกำลังพล การจัดหาอาวุธยุทธ โศปกรณ์ การฝึกและศึกษา จนถึงขั้นการพร้อมรบตามขีดความสามารถของหน่วยนั้น ๆ

การจัดและอัตรากำลังพลที่ดี มีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จ และเหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบ ใช้หลักการจัดหน่วยงานเป็นแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1. หลักการจัดทั่วไป

1.1 กำหนดให้มี ภารกิจ และขอบเขตความรับผิดชอบโดยชัดเจน แน่นอน หน่วยงานเมื่อได้จัดตั้งขึ้นและได้ปฏิบัติภารกิจในหน้าที่แล้ว ย่อมจะ ช่วย ให้งาน นั้นบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้ (การจำกัดแน่นอน)

1.2 กำหนดให้หน่วยงาน ได้มีกำลังเจ้าหน้าที่ และยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ ตามสัดส่วนของขนาดหน่วยมี เจ้าหน้าที่ และยุทธโศปกรณ์เหมาะสม กับ ปริมาณงานตามภารกิจของหน่วย นั้น ๆ หลีกเลี่ยงการจัดหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในส่วนราชการ (การได้สัดส่วน)

1.3 กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคล และระหว่างหน่วยงานย่อยของหน่วยงานไว้ โดยแน่นอน กำหนดหน้าที่ในการควบคุม และการอำนวยความสะดวก ไร่อย่างเหมาะสม (กำหนดให้มีการประสานงาน)

1.4 การจัดให้มีรูป หรือ โครงสร้างของหน่วยที่สามารถขยายขึ้น ได้เมื่อมีภารกิจ หรือ ปริมาณงานเพิ่มขึ้น อาจตัดทอนลงได้เมื่อ ปรากฏว่ามีข้อจำกัด หรือข้อขัด ข้องต่างๆเกิดขึ้น หรือ ปริมาณงานลดลง (มีความอ่อนตัว)

1.5 กำหนดให้ใช้กำลังพลทุกคนกับยุทธ โศปกรณ์ และเครื่องมือให้ได้ประโยชน์มากที่สุด กำลังพลทุกคน ต่างได้รับมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เติมตามขีดความสามารถของตน กับได้ใช้ยุทธโศปกรณ์ และเครื่องมือทุกชิ้นตามขีดความสามารถของเครื่องมือชิ้นๆ คือ พิจารณาภารกิจ และ ปริมาณงานของหน่วยเป็นหลักในการจัดทำอัตราโดยจะไม่ ตั้งอัตราให้เกินภารกิจ และปริมาณงาน (หลักการทรงประสิทธิภาพ)

2. หลักการจัดทางทหาร

2.1 จัดให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (UNITY OF COMMAND) ในหน่วยงานระดับหนึ่ง ๆ จะต้อง มีผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว ป้องกันการ สั่งงาน ซ้ำซ้อนกัน และก่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติด้วย

2.2 จัดให้มีช่วง การควบคุมที่เหมาะสม (SPAN OF CONTROL) ให้ผู้บังคับหน่วยงานสามารถควบคุม หน่วยใต้บังคับบัญชาของตน ได้อย่างทั่วถึง และเหมาะสม

2.3 จัดให้มีการบรรจุรวมที่เหมาะสม (FUNCTIONAL GROUPING) โดยการรวมงานหลาย ๆ อย่างที่คล้ายคลึงกัน ไว้ในหน่วยงานเดียวกัน แ ละแบ่งลดหลั่นกันลงไปตามลำดับจนถึงบุคคล

2.4 จัดให้มีการแบ่งมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา (DELEGATION OF AUTHORITY) โดยกำหนดให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาชั้นรองลงไป ได้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ในการปฏิบัติงานให้บรรลุภารกิจของตน

3. ประเภทอัตราที่ใช้เหล่าทัพอื่น

3.1 การจัดแบบอัตรากิจการและยุทโธปกรณ์ (อจย.) หรือ TABLE OF ORGANIZING AND EQUIPMENT (TOE.) เป็นแบบการจัด โครงสร้างอัตรา กำลังพล และอัตรายุทโธปกรณ์ของหน่วยงาน ซึ่งมักจะเป็นหน่วยแบบมาตรฐาน และเป็นหน่วยกำลังรบ สามารถ ที่จะนำไปใช้ กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะงานคล้ายกันได้

4. ประเภทอัตราของกองทัพอากาศ

กองทัพอากาศมีอัตราที่ใช้ในการบริหารจัดการ ดังนี้

4.1 อัตราเฉพาะกิจ (อนก.) เป็นอัตราที่กำหนดภารกิจ โครงสร้างการจัด และอัตรากำลังพลของหน่วยไว้ เพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งโดย เฉพาะ ซึ่ง ไม่มีอัตรากิจการของหน่วยใดๆ ที่จะนำมาใช้แทนกันได้ อย่างเหมาะสม อัตราของกองทัพอากาศ เป็นรูปแบบของ อัตราเฉพาะกิจ มีอยู่ 2 ระดับ คืออัตราเฉพาะกิจระดับกระทรวงกลาโหม และ อัตราเฉพาะกิจระดับกองทัพอากาศ

4.2 อัตราเพื่อ พลัง เป็นอัตราที่มีรูปแบบเช่นเดียวกับอัตราเฉพาะกิจ แต่ใช้กำลังพล ที่บรรจุอยู่ในอัตราปกติ มาปฏิบัติงาน ส่วนมากมักจะเป็นหน่วยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อทดลองใช้ปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่งก่อน หรือหน่วยที่ต้องการ จัดตั้งโดยเร่งด่วนเพื่อให้ทันต่อการปฏิบัติภารกิจ

4.3 อัตราลูกจ้างประจำ เป็นอัตราที่กำหนดขึ้นเพื่อบรรจุลูกจ้างประจำ ให้กับส่วนราชการต่างๆ ตามความจำเป็น เพื่อช่วยเสริมอัตราข้าราชการบางส่วน โดยอาศัย โครงสร้างการจัดหน่วยของส่วนราชการนั้นๆ เป็นหลัก และ การกำหนดอัตราต้องเป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยลูกจ้างประจำ พ.ศ.2528 และคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 798/28 แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ 1107/28 ตามมติ ครม.เมื่อ 4 มิ.ย.45 มาตรการกำหนดขนาด กำลังคนภาครัฐ กำหนดให้ทุกส่วนราชการที่มีอัตราลูกจ้างประจำ ขยายอัตราจากการเกษียณ และอัตราว่างระหว่างปี รวมทั้งให้ชะลอการกำหนดกรอบอัตรากำลังลูกจ้างประจำ หากจำเป็นเร่งด่วนให้ขออนุมัติ คปร. เป็นกรณีไป หรือหากขาดแคลนคนให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวไปพลาง ก่อน และจะกำหนดให้ใช้ระบบสัญญาจ้างแบบใหม่ หรือพนักงานราชการ เพื่อจ้าง บุคคลเข้ามาทำงานในภาคราชการ ควบคู่กับข้าราชการ และทดแทนการบรรจุลูกจ้างประจำตามระบบเดิม สอดคล้องกับแนวทางการ

ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ปัจจุบันได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
 พนักงานราชการ พ.ศ.2547 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ม.ค. 47 โดย กท.จะต้องจัดทำกรอบอัตรากำลัง
 พนักงานราชการ ให้สอดคล้องกับ เป้าหมายการปฏิบัติราชการ และแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์
 เสนอให้ คพร.พิจารณาอนุมัติ

4.4 อัตรากพิเศษอื่นๆ ประกอบด้วย

4.4.1 อัตรากองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) เป็นอัตราที่กอง
 อำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน ประกาศใช้บรรจุเจ้าหน้าที่ของกองทัพอากาศในการรักษาความ
 มั่นคงภายใน

4.4.2 อัตราเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศที่ออกปฏิบัติหน้าที่ตามแผนเพื่อความมั่นคง
 ของประเทศนอกที่ตั้งปกติ ซึ่งเป็นไปตามสถานการณ์ทางยุทธการ และแผนยุทธการ

4.5 อัตรา พนักงานราชการเป็นอัตรา ที่จะกำหนดขึ้นมาเพื่อบรรจุให้กับส่วนราชการ
 ต่างๆ ตามความจำเป็น เพื่อช่วยเสริมข้าราชการในส่วนที่มีขีด านหลัก การกำหนดอัตราจะเป็นไป
 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2547 ซึ่งอัตรา พนักงานราชการกำหนดขึ้นมาเพื่อแทนอัตรา
 ลูกจ้างประจำที่จะต้องยกเลิกการบรรจุ