

# การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

## 1. ภาพรวมของการปฏิรูป

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยครั้งสำคัญที่สุดได้เกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญสองประการ กล่าวคือ ปัจจัยภายในประเทศอันได้แก่ภาวะในเชิงคุกคามที่เกิดจากการขยายอำนาจของระบบขุนนางซึ่งถือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงในพระราชอำนาจ และ ปัจจัยภายนอกประเทศอันได้แก่การแพร่ขยายของลัทธิล่าอาณานิคมของบรรดาประเทศตะวันตก โดยได้มีการการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาองคมนตรี และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในเรื่องเกี่ยวกับการยกเลิกจตุสดมภ์และปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง การยกเลิกไพร่และการปฏิรูปการทหาร การเลิกทาส และการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น<sup>1</sup>

ในส่วนของการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้ทรงเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ โดยมีการยกเลิกระบบบริหารงานในแบบจตุสดมภ์และจัดระเบียบโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งแยกออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ ราชการบริหารในส่วนกลาง (กระทรวงและกรม) ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีการยกเลิกระบบขุนนางและระบบการเกณฑ์แรงงานให้เป็นระบบข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ<sup>2</sup>

ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลของระบบราชการในประเทศไทย โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวางระบบข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ ซึ่งได้มีการนำระบบคุณธรรม (merit system) อันประกอบด้วยหลักความสามารถ (competence) หลักความเสมอภาค

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539 .

<sup>2</sup> วรเดช จันทรรคร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538 หน้า 85.

(equity) หลักความมั่นคง (security) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการ<sup>3</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ช่วงปีพ.ศ. 2502-2506) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ อาทิเช่น การจัดตั้งส่วนราชการสำคัญๆ ขึ้นมาใหม่ได้แก่สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ การปรับโอนหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของชาติได้แก่สำนักงานประมาณ สำนักงาน ก.พ. สภาการศึกษาแห่งชาติมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและการสั่งการได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการแต่งตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน และประสานงานเพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ตลอดจนพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่จัดตั้งหรือปรับปรุงใหม่

ในยุคของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ธ.ค. 2506 - ต.ค. 2516) นั้น การปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการตามแบบอย่างอันต่อเนื่องมาจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ การจัดให้มีคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรอง เสนอแนะความคิดเห็นในการจัดแบ่งส่วนราชการและบริหารงานบุคคลต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการจัดแบ่งกระทรวง ทบวง กรม (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงเวลาดังกล่าว

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ต.ค. 2516 – ก.พ. 2518) รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช (ก.พ. 2518 – มี.ค. 2518 และ เม.ย. 2519 - กย. 2519) และรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (มี.ค. 2518-เม.ย.2519) นั้นต่างได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระยะสั้นก็พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ทำให้ไม่ได้มีผลงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมากนัก ถึงแม้ว่าในช่วงรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการวางนโยบายที่ชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (สภาตำบล) และแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกัน **แต่ก็ไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้บังเกิดผลได้มากเท่าที่ควร**

หลังจากได้มีการยึดอำนาจเพื่อปฏิรูประบบการปกครอง คณะปฏิรูปการปกครองได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรี (ต.ค.2519-ต.ค. 2520) และได้มีการรื้อฟื้นให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีด้านการบริหารราชการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่ และ ในยุคของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี (ทั้ง 2 สมัย พ.ศ.

<sup>3</sup> สำนักงาน ก.พ., พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2536 หน้า 9.

2522- มี.ค. 2523) ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่พิจาราระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้น เช่นเดียวกันและถือเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย

ในยุคของรัฐบาลชุดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค. 2523- ส.ค. 2531) นั้น รัฐบาลมีการประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจนทั้งในส่วนของการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ และได้มีการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ (ปรร.) และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ค. 2531 – ก.พ. 2534) ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2532 กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ รวมทั้งกำหนดระเบียบของส่วนราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง ตลอดจนให้ความเห็นชอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน (QCC) ของหน่วยราชการ

รัฐบาลชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน (มี.ค. 2534- เม.ย. 2535 และมิ.ย.- กย. 2535) ได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการตามแนวทางซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ดำเนินการไว้และให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 2535 รวมถึงการริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐขึ้น

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย.2535 - ก.ค. 2538) ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน การลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิเช่น การริเริ่มและเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง การยกร่างและเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การเสนอให้ปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการเห็นชอบให้ดำเนินโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในราชการ เป็นต้น

ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดของนายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค.2538 - พ.ย.2539) จะมีช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่นานนัก แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวนี้ก็ได้ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการหลายประการ อาทิเช่น การริเริ่มเพื่อจัดให้มีปีแห่งการบริการประชาชน การวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การริเริ่มและเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ย. 2539 – พ.ย. 2540) นั้นได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปรับบทบาทภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ และแนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของทางราชการ โดยได้ริเริ่มและเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540<sup>4</sup>

ต่อมา รัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย. 2540 – ก.พ. 2544 ) ได้ผลักดันให้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามกรอบนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น อันเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ เช่น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤต การให้ความเห็นชอบและผลักดันการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และการผลักดันโครงการประเทศไทยใสสะอาดเพื่อรณรงค์ต่อต้าน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการขึ้น

รัฐบาลชุดของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรในปัจจุบันได้ประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบราชการและระบบบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบแนวทางการบริหารรัฐกิจประสิทธิผล (high performance governance) โดยได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ อันนำไปสู่การริเริ่มมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างๆ ที่กำลังอยู่ในช่วงระหว่างดำเนินงาน อาทิเช่น โครงการจังหวัดทดลองบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบพ.) หรือโครงการผู้ว่า CEO การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และการยกกว้างพรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การแก้ไข พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล (strategic- based budgeting) และการริเริ่มโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

<sup>4</sup> โภคิน พลกุล, การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ การดำเนินการที่ผ่านมาและต้องผลักดัน ต่อไป, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูประบบราชการ, 2539.

โดยสรุป ในภาพรวมนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2502 เป็นต้นมา รัฐบาลในแต่ละชุดต่างได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการและพยายามวางแนวทางหรือมาตรการต่างๆ มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการดำเนินงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับเปลี่ยนแนวความคิดและทัศนคติในการทำงานของข้าราชการ เป็นต้น แต่ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้ขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง หรือเป็นผลทำให้การปฏิรูปในช่วงที่ผ่านมาั้นยังไม่ปรากฏผลสำเร็จอย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากนัก

## 2. ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ผลการทบทวนและวิเคราะห์แนวทางและมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาที่ผ่านมา พบว่าอิทธิพลของแนวความคิดทั้งสองกระแสอันได้แก่ (1) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization) และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) และ (2) ประชาธิปไตยแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) หรือเป็นความพยายามในการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรมนั้น ต่างมีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในเชิงผสมผสานของประเทศไทยอย่างชัดเจน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการปฏิรูปของต่างประเทศ ดังที่ได้แสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงไว้ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย						
	การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร	การแยกส่วนหน่วยงาน การจัดตั้งองค์การบริหารงาน แบบพิเศษ	การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน	การวางแผนกลยุทธ์	การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน การวัดผลการดำเนินงาน การตรวจประเมินผลการดำเนินงาน	มาตรฐานการให้บริการลูกค้า ผู้รับบริการ	ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
1. โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการ	✓			✓	✓		
2. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ	✓			✓	✓	✓	
3. ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ						✓	
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 *					✓	✓	
5. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 *	✓	✓		✓	✓	✓	✓
6. มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติ *				✓	✓	✓	
7. ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ						✓	
8. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542	✓	✓					
9. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ *	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
▪ การปรับปรุงระบบการงบประมาณ			⊕		✓		✓
▪ ระบบนำบริหารระดับสูง			⊕		✓		
▪ การจ่ายค่าตอบแทนและเงินตามผลงาน			⊕		✓		

ตารางที่ 1 (ต่อ)

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด							
	การลดขนาดกำลังคน	การตัดทอนงบประมาณ	การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (การเปลี่ยนแปลงสถานะรัฐวิสาหกิจ)	การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน	การทดสอบตลาดและการตัดต้นเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน	การจ้างเหมาบริการ	การที่ผู้ถูกต้องตามกฎหมาย**	การลดการควบคุม**
1. มาตรการควบคุมขนาดของภาครัฐ (การจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ)	✓							
2. การจ้างเหมาบริการตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (4 พ.ศ. 2541)						✓		
3. การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ						✓		
4. การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	✓					✓		
5. แผนแม่บทการปฏิรูประัฐวิสาหกิจ	✓		✓	✓		✓		
6. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542			✓					

ตารางที่ 1 (ต่อ)

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การทำให้เป็นประชาธิปไตย (การเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย)					
	การกระจายอำนาจ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	ประชาธิปไตยหรือ ประชาชน	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	ความชอบด้วย กฎหมาย	อื่นๆ
1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี พิจารณ์ พ.ศ. 2539			✓			
2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539					✓	
3. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539						✓
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9	✓	✓	✓	✓		
5. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540				✓		
6. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	✓	✓	✓	✓		
7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542	✓	✓	✓	✓		
8. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542						
9. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓			✓	
10. แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด						✓

- หมายเหตุ ☹ หมายถึง อยู่ในช่วงเวลาที่เริ่มดำเนินการในขั้นตอนแรกและจะมีการผลักดันให้มีการดำเนินการให้สมบูรณ์แบบในลำดับต่อไป
- ✓ หมายถึง ได้มีการดำเนินการอย่างค่อนข้างเต็มรูปแบบแล้ว
- \* บางส่วนยังเกี่ยวข้องกับการปรับเข้าสู่ระบบตลาดและการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการ



สำหรับรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาที่สำคัญ มีดังนี้

## 2.1 การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย

### ● โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการ

ในปีพ.ศ. 2537 สำนักงาน ก.พ. ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการในลักษณะของโครงการนำร่องเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และเตรียมการขยายผลในภายหลัง โดยเริ่มต้นกับหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมรวม 4 แห่งอันได้แก่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมโรงงาน อุตสาหกรรม และกรมทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการดังกล่าว เช่น การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกและการประเมินขีดสมรรถนะขององค์การภายใน อันนำไปสู่การจัดวางวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ โครงสร้างองค์การ ขั้นตอนและกระบวนการทำงาน การพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลง

### ● โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ได้มีผลทำให้อัตราค่าตอบแทนของภาคธุรกิจเอกชน ขยายจำนวนอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดปัญหาปัญหาสมองไหลในภาคราชการ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้มีการทบทวนอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการและลูกจ้างให้สอดคล้องกับค่าตอบแทนในภาคเอกชนและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีปัญหาการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพของภาคราชการ รวมทั้งปัญหาที่ผู้จบการศึกษาใหม่ไม่สนใจที่จะประกอบอาชีพราชการ

อย่างไรก็ดี การปรับเพิ่มเงินเดือนดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน จึงได้มีการริเริ่มโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการขึ้น ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2538 ให้มีการพัฒนากรมต้นแบบจำนวน 15 กรม (ในขั้นแรกได้เลือกดำเนินการในกรมทะเบียนการค้า กรมสรรพากร สำนักงานประกันสังคม กรมที่ดิน และสำนักงาน ก.พ.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบ วิธีการทำงานและกระบวนการบริหารงานเพื่อยกระดับการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และสามารถตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่<sup>5</sup>

การส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการดังกล่าวนี้เป็นการผสมผสานระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่น การวางแผนกลยุทธ์เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และ

<sup>5</sup> สำนักงาน ก.พ., โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2538.

วัตถุประสงค์ขององค์การ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรื้อปรับระบบงานหรือการออกแบบกระบวนการใหม่ การสร้างตัวชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ ตัวอย่างเช่น การลดระยะเวลาในการจดทะเบียนธุรกิจจากเดิมซึ่งเคยใช้เวลาโดยเฉลี่ย 1-3 วันทำการ เหลือประมาณ 35 นาที เป็นต้น<sup>6</sup>

### ● ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ

การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 (ต่อมาในภายหลังได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมมากขึ้นในปี พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 วันทำการ และให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการ ตั้งแต่รับคำขอพิจารณาแล้วเสร็จเพื่อประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ภายในเวลา 1 วันทำการให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนขึ้น สำหรับคำขอนั้นให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามความเหมาะสม<sup>7</sup>

ในเวลาต่อมา จึงได้มีการกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐเร่งปรับปรุงการบริหารงานตามหลักการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบวิธีการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี รวดเร็ว ถูกต้อง และสมประโยชน์ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐอีกรวม 2 ครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรกขยายไปเป็นเวลา 2 ปี (พ.ศ. 2540 – 2541) ครั้งที่สองขยายไปอีก 3 ปี (พ.ศ. 2542 – 2544) และกำหนดให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐขึ้น

สำหรับหลักการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนซึ่งใช้เป็นกรอบดำเนินการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ (1) การมีมาตรฐานของบริการ (standards) (2) การให้ข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผย (information and openness) (3) การให้ทางเลือกและการปรึกษาหารือ (choice and consultation) (4) ความเท่าเทียมและเป็นธรรม (equal treatment) (5) สุภาพและช่วยเหลือเกื้อกูล (courtesy and helpfulness) (6) การอธิบายและแก้ไขให้ถูกต้อง (putting things right) (7) ประสิทธิภาพและคุ้มค่า (value for money) (8) การจัดสถานที่และสภาพแวดล้อมที่ดี (office and surroundings)<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ศูนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ: ตัวอย่างความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนและสร้างใหม่, วารสารข้าราชการ ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 มีนาคม-เมษายน, 2541.

<sup>7</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532.

<sup>8</sup> สมาน รังสิโยภักดิ์, การปฏิรูประบบราชการไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2543. หน้า 99-99.

## ● แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้พยายามปรับเปลี่ยนปรัชญาในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยราชการให้เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติเอง หรือการลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น การลดขนาดระบบราชการ การปรับเปลี่ยนขั้นตอน ระเบียบ และวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เกิดความเหมาะสมและรองรับกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทดังกล่าว มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (การสร้างเกณฑ์ชี้วัด/ระบบประเมินผลงาน) และการบูรณาการในมิติเชิงพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วม รวมถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน และประชาชนเข้ามาติดตามตรวจสอบแผนและผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ มากขึ้น และมีการวางกลยุทธ์ในการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยเสนอให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนในหลายมิติและหลายระดับ ซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ<sup>10</sup>

1. การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดความก้าวหน้าอันแท้จริงของการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมในทุกด้านว่าสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด
2. การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน เพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาในแต่ละด้านที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในลักษณะผสมผสานระหว่างภารกิจกับพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย อันจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการวางยุทธศาสตร์และแผนงาน/โครงการในแต่ละสาขาให้มีประสิทธิภาพ
3. การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของยุทธศาสตร์การพัฒนาตามที่ได้มีการกำหนดไว้
4. การวัดประสิทธิผลขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดขีดความสามารถขององค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติในทุกระดับ
5. การวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติหรือข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาและมาใช้ประโยชน์ในการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จหรือการวัดประสิทธิผลของการพัฒนาในระดับต่างๆ

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544.

<sup>10</sup> สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 วารสาร ข้าราชการ, ปีที่ 41 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน – ตุลาคม 2539 หน้า 24.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยในส่วนของ การปฏิรูปภาครัฐนั้นมุ่งเน้นให้มีขนาดที่เหมาะสม สามารถวัดผลงานได้ และรองรับต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดการปรับปรุงระบบการงบประมาณ การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้บังเกิดผล อย่างจริงจัง รวมถึงการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลย์ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น<sup>11</sup>

- **แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544**

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) นั้นมีเนื้อหาสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาหลักของระบบราชการที่สั่งสมกันมา โดยได้มีการวางปรัชญาของการบริหารภาครัฐให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งในส่วนของการพื้นฐานซึ่งมุ่งเน้นถึง (1) การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ และ (2) การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

ในแต่ละหลักการดังกล่าวยังได้มีวางวิธีการดำเนินการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพ การลดขนาดกำลังคน การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน การให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน การให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด การจัดทำมีประชาพิจารณ์ การกำหนดทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการจัดตั้งอาสาสมัครประชาชนในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน เป็นต้น อันมีความสอดคล้องกับกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย<sup>12</sup>

- **มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ**

หลังจากประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอในการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของสำนักงาน ก.พ.<sup>13</sup> โดยได้กำหนดหลักการและแนวทางการปรับปรุงภาคราชการที่สำคัญรวม 3 ประการ ได้แก่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในภาพรวม โดยทำการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นผู้วาง

<sup>11</sup> โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549 โดยเฉพาะในส่วนที่สอง.

<sup>12</sup> คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 , สำนักนายกรัฐมนตรี 2540.

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ, เอกสารอัดสำเนา 8 ธันวาคม 2540 หน้า 16-27.

กฎเกณฑ์ กำกับดูแล รักษาตึกกา วางแผนและประสานงานการปฏิบัติ รวมทั้งปรับโครงสร้างหน่วยงาน กระบวนการบริหารงบประมาณ และกระบวนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมมากขึ้น (2) การเพิ่มประสิทธิภาพภายใน หน่วยงาน เร่งรัดให้ส่วนราชการมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการ ให้บริการประชาชน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากร ให้สูงขึ้น (3) การกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเร่งโอนถ่ายภารกิจ หน้าที่ รายได้ และถ่ายเทบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ กิจการของรัฐ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ภาครัฐโดยประชาชนและสื่อสารมวลชน

นอกจากนี้ยังมี การกำหนดมาตรการในการปรับปรุงภาคราชการ อันประกอบด้วย (1) มาตรการ ปรับระบบงานภาครัฐ (2) มาตรการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ (3) มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ (4) มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (5) มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และ (6) มาตรการอื่น ๆ ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

#### ● ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐของประเทศไทยได้รับการ พัฒนาและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 โดยมุ่งเน้นในการยกระดับมาตรฐานการ บริหารงานภาครัฐทั้งระบบ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บังเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนและ สังคมโดยรวม ซึ่งมีเป้าหมายที่เป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์ที่บ่งบปลายรวม 10 ประการ ได้แก่ (1) ความเสมอภาคในการ บริหาร (2) ความเป็นธรรมในการบริการ (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (4) สิทธิและ เสรีภาพของประชาชน (5) ความทั่วถึง (6) ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า (7) ประสิทธิภาพของ หน่วยงานราชการ (8) ความประหยัดทั้งของภาคราชการและประชาชนผู้รับบริการ (9) คุณภาพความถูกต้องของการ บริการและเอกสาร และ (10) การรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยรวม

ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องพัฒนาสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานอันประกอบด้วย (1) ผลงาน/ผลผลิตที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (2) ผลลัพธ์ที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (3) ผลลัพธ์บ่งบปลาย และ (4) ระบบป้องกันผลลัพธ์บ่งบปลายที่ไม่พึงปรารถนา และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในตามตัวชี้วัด ที่เป็นเกณฑ์มาตรฐาน รวม 10 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบข้อมูล (2) ระบบการสื่อสาร (3) ระบบการตัดสินใจ (4) ระบบการพัฒนาบุคลากร (5) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (6) ระบบการมีส่วนร่วม (7) ระบบการบริการ

ภาคเอกชน ประชาชน (8) ระบบการประเมินผล (9) ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต และ (10) ระบบวัฒนธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ<sup>14</sup>

### ● พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการบริหารทำให้รูปแบบการให้บริการสาธารณะของรัฐทั้งสองรูปแบบอันได้แก่ ส่วนราชการซึ่งรับผิดชอบภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐซึ่งไม่สามารถจำกัดกลุ่มผู้รับบริการหรือได้รับผลประโยชน์ได้ และรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบภารกิจให้บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ โดยสามารถกำหนดขอบเขตและปริมาณการใช้บริการของแต่ละบุคคลได้นั้น เกิดข้อจำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจของรัฐบางประเภทที่ต้องการรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่น การจัดการศึกษาอบรม การศึกษาค้นคว้าวิจัยในทางวิชาการระดับสูง หรือภารกิจงานบางประเภทที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว และความคล่องตัวในการทำงานค่อนข้างสูง เป็นต้น<sup>15</sup>

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกรอบแนวทางในการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามหรือองค์การมหาชนขึ้น ซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านบุคคลและงบประมาณ รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นไปตามแนวทางของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ<sup>16</sup>

1. สถานภาพและฐานะขององค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
2. ระบบการบริหารงานบุคคล ในส่วนของหัวหน้าผู้บริหาร นั้นมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ไม่เป็นข้าราชการ เข้าสู่ตำแหน่งตามระบบการแข่งขันทั่วไป มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และไม่เกินสองวาระติดต่อกัน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีสองลักษณะคือเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นข้าราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะรัฐมนตรีขอให้มาปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ในส่วนของค่าตอบแทนและการบริหารงานบุคคลอื่นๆ คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเป็นผู้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน การประเมินผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

<sup>14</sup> สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2541 หน้า 1/2- 1/4 .

<sup>15</sup> สุรพล นิตไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543, หน้า 18-35.

<sup>16</sup> ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และคณะ, องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION), วารสารข้าราชการ, ปีที่ 44 ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2542, หน้า 34-37.

3. ระบบการบริหารงบประมาณ สามารถขอจัดตั้งงบประมาณในรูปของ เงินอุดหนุนทั่วไปจาก สำนักงานงบประมาณโดยตรง ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณสามารถวางระเบียบการใช้จ่ายเงินของตนเอง รายได้ไม่ต้องนำส่งคลังและสามารถจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินได้ โดยมีการจัดทำบัญชีตาม หลักสากล และทรัพย์สินขององค์การมหาชน ไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี
4. ระบบการประเมินผล จะต้องมียางานผลการตรวจสอบภายในให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกประเมินผลการใช้จ่ายเงินและ ทรัพย์สิน และอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยมีการจัดทำตัวชี้วัด ผลงาน ทั้งในระดับองค์การและผู้ปฏิบัติงาน

#### ● แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 อัน เป็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการแบบองค์รวมและยึดแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยมี ลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบขึ้นด้วยแผนงานหลักรวม 5 ด้าน กล่าวคือ<sup>17</sup>

1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการทบทวนบทบาทภารกิจ ของส่วนราชการไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ลดขนาดหน่วยงานให้เล็กลง มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การ สร้างตัวชี้วัดและระบบการวัดผลงาน การสร้างคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการ รวมถึงการ ทบทวนและจัดวางบทบาทที่ชัดเจนระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและข้าราชการ ประจำ
2. แผนปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบงบประมาณแนวใหม่ให้มีความเชื่อมโยงกับ แผนกลยุทธ์และสามารถแสดงถึงผลงานได้อย่างชัดเจน การให้อิสระความคล่องตัวในด้าน การงบประมาณ การพัฒนาระบบบัญชีภาครัฐให้ทันสมัยตามมาตรฐานสากล การกระจายอำนาจการ จัดทำและบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. แผนปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการพัฒนารูปแบบการจ้างงาน การปรับปรุง ระบบตำแหน่งและค่าตอบแทน การพัฒนาข้าราชการให้มีความเป็นมืออาชีพ การปรับปรุงวิธีการ แต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการในระบบผู้บริหารระดับสูง การเปิดให้ มีการเกษียณอายุก่อนกำหนด รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์และตรวจสอบกระบวนการ บริหารงานบุคคลมากขึ้น
4. แผนปฏิรูประบบกฎหมาย ซึ่งมุ่งเน้นในการปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมาย กฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆ ให้มี ความทันสมัย เป็นสากลและสอดคล้องกับสภาพการณ์

<sup>17</sup> สำนักงานก.พ., แผนปฏิบัติการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2542.

5. แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ของข้าราชการ การส่งเสริมค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ การรณรงค์และต่อต้านการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมถึงการสร้างระบบให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อเท็จจริง

- **การปรับปรุงระบบการงบประมาณ**

ในการปรับปรุงระบบการงบประมาณนั้นได้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเข้ามาประยุกต์ใช้ โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ในสองส่วน กล่าวคือ <sup>18</sup>

1. การดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่อง (pilot approach) เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ปัญหาอุปสรรคร่วมกับหน่วยงานที่เข้าโครงการ อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นก่อนที่จะขยายผลในวงกว้างต่อไป โดยได้ทำการคัดเลือกหน่วยงานนำร่องจำนวนหนึ่ง เพื่อร่วมดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
2. การใช้วิธีแบบมีเงื่อนไข (hurdle approach) เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดให้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานนำร่อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารทางการเงินรวม 7 ประการอันได้แก่การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายใน <sup>19</sup>

ต่อมา ยังได้มีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่ในการวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การจัดลำดับความสำคัญและกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement)

- **ระบบนักบริหารระดับสูง**

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (นักบริหาร 9, 10, 11) ใหม่ เพื่อให้เป็นระบบที่สามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะ ความรู้ และความสามารถเหมาะสม โดยจัดให้มีการสรรหาและคัดเลือกในระบบเปิดและยึดยึดยึดสมรรถนะหลักทางการบริหารและยึดยึดยึดสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่เป็นหลัก

<sup>18</sup> สำนักงานงบประมาณ, การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2544.

<sup>19</sup> กรมบัญชีกลางได้มีการทบทวนเพื่อกำหนดหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์คงค้าง (accrual basis) ให้รองรับกับมาตรฐานดังกล่าว โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง 2544.



อันได้แก่ (1) ความรอบรู้ในการบริหาร เช่น การบริหารการเปลี่ยนแปลง การมีจิตมุ่งบริการ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (2) การบริหารอย่างมืออาชีพ เช่น การตัดสินใจ การคิดเชิงกลยุทธ์ ความเป็นผู้นำ (3) การบริหารคน เช่น การยืดหยุ่นและปรับตัว ทักษะในการสื่อสาร การประสานสัมพันธ์ และ (4) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เช่น การรับผิดชอบตรวจสอบได้ การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารทรัพยากร เป็นต้น<sup>20</sup>

ในการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่สำคัญ ประกอบด้วย การกำหนดให้กระทรวงที่มีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่างลงจัดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการวิเคราะห์งานในตำแหน่งที่ว่างลงพร้อมทั้งกำหนดขีดสมรรถนะทางการบริหารและขีดสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารเข้าดำรงตำแหน่งที่ว่างลง โดยจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือกในระบบเปิดจากกลุ่มนักบริหารในส่วนราชการสังกัดกระทรวงที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดและมีความสมัครใจที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งจะต้องจัดให้มีการยื่นใบสมัครและแถลงวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ในการบริหารงานในระหว่างสัมภาษณ์ต่อคณะกรรมการ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาคัดเลือกให้เหลือเพียง 3 คนเสนอให้ อภพ.กระทรวงพิจารณาคัดเลือก รวมทั้งการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการส่งมอบผลงานก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง

#### ● การจ่ายค่าตอบแทนและเงินรางวัลตามผลงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และระบบบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เน้นถึงการประยุกต์ใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) โดยให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและในระดับขององค์การ อาศัยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (key performance indicators) ที่ชัดเจน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้รางวัลประจำปีและค่าตอบแทนอื่น การพัฒนาและการแก้ไขการปฏิบัติงาน การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ การให้ออกจากราชการ การให้รางวัลจูงใจ รวมถึงการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ<sup>21</sup>

ในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดหลักการในการดำเนินการไว้รวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) จ่ายตามผลสัมฤทธิ์ของงานแทนการจ่ายค่าตอบแทนตามหน้าที่เท่านั้น บุคคลผู้ที่มีผลงานและผลสำเร็จของงานเท่านั้นที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือน (2) จ่ายทันทีที่ทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการประเมินผลการปฏิบัติงานที่

<sup>20</sup> หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544.

<sup>21</sup> หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0708.1/ว5 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2544.

ประเมินปีละ 2 ครั้ง และ (3) จ่ายให้กับผู้ที่มีผลงานดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมี “เงินรางวัลประจำปี” เป็นมูลค่าไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน<sup>22</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของข้าราชการนั้นได้กำหนดให้ทำการประเมินจากผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน โดยการประเมินผลงานจะพิจารณาจากองค์ประกอบด้านปริมาณงาน คุณภาพของผลงาน ความทันเวลา ผลลัพธ์ ประโยชน์ในการนำไปใช้และประสิทธิผลของงาน และการประหยัดทรัพยากรหรือความคุ้มค่าของผลงาน การประเมินคุณลักษณะการปฏิบัติงานนั้นจะพิจารณาจากองค์ประกอบด้านความสามารถและความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

ในส่วนของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น คณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการได้วางแนวทางให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ เพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปี โดยคณะกรรมการได้กำหนดกรอบในการวัดและการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในส่วนราชการไว้ 5 มิติ กล่าวคือ<sup>23</sup>

1. มิติการพัฒนาศักยภาพ เช่น การพัฒนาบุคลากร การปรับปรุงให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
2. มิติความสามารถด้านการบริหารภายในของส่วนราชการ เช่น การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการแก้ไขกฎระเบียบ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
3. มิติความสามารถในการบริหารทรัพยากรด้านการเงิน เช่น อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ (หมวดงบประมาณ) การใช้ทรัพยากรด้านการเงินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (เนื้องาน) และเกิดความคุ้มค่า
4. มิติความพึงพอใจของผู้รับบริการ เช่น การสำรวจเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น
5. มิติประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ โดยส่วนราชการต้องแสดงให้เห็นว่าผลการบริหารงานได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

## 2.2 การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการควบคุมขนาดของภาครัฐหรือการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ โดยการให้เอกชนเข้ามารับช่วงการดำเนินงานหรือการจ้างเหมาบริการ การถ่ายโอนงานให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้มีการริเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 และเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจำหน่ายจ่าย

<sup>22</sup> กลุ่มนโยบายเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ, การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนในระบบใหม่, วารสารข้าราชการ, ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2544, หน้า 42.

<sup>23</sup> หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0707.3.7/ว 8 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544.

โอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา<sup>24</sup> และ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เช่น การให้สัมปทาน การร่วมทุน การทำสัญญาว่าจ้างให้เข้ามาบริหารงาน การให้เช่า การว่าจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการแทน การปรับลดสัดส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

- **มาตรการควบคุมขนาดของภาครัฐ (การจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ)**

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงที่ผ่านมาได้ทำให้เกิดการขยายตัวของหน่วยงานราชการและอัตรากำลัง ซึ่งมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมากและส่งผลกระทบต่อสัดส่วนวงเงินงบประมาณในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลหลายชุดจึงได้พยายามกำหนดมาตรการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังในส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น กำหนดเป้าหมายการเพิ่มอัตรากำลังไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี การยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณอายุลงจำนวนร้อยละ 80 การยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างและเกษียณอายุ การดำเนินโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตหรือเกษียณก่อนกำหนดและยุบตำแหน่งลงร้อยละ 80 เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถควบคุมขนาดของภาครัฐให้เล็กลงหรือหยุดยั้งการเพิ่มตัวของจำนวนอัตรากำลังข้าราชการได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

- **การจ้างเหมาบริการตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ 4 พ.ค. 2541<sup>25</sup>**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยได้ขยายบทบาทของภาครัฐออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศ ซึ่งเป็นผลทำให้มีการขยายหน่วยงานราชการและเพิ่มอัตรากำลังมากขึ้น หากพิจารณาในด้านบวกอาจทำให้รัฐสามารถจัดบริการด้านความจำเป็นพื้นฐานแก่ประชาชนได้มากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งทำให้รัฐต้องจัดเก็บภาษีจากประชาชน เพื่อนำมาเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ มีน้อยลง จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้เต็มที่

รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะลดขนาดกำลังคนภาครัฐ หากส่วนราชการพิจารณาเห็นว่างานใดที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่ แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอกับปริมาณงานก็อาจจ้างเหมาบริการให้เอกชนดำเนินงานนั้น ในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เห็นชอบกับมาตรการปรับขนาด

<sup>24</sup> จนถึงปีพ.ศ. 2541 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วมากกว่า 40 แห่งและมีจำนวนรัฐวิสาหกิจคงเหลืออยู่อีกประมาณ 59 แห่ง.

<sup>25</sup> การจ้างเหมาบริการมีความหมายแตกต่างจากการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐในประเด็นที่ว่าจ้างเหมาบริการจะถือว่างานหรือกิจกรรมนั้นยังเป็นของภาครัฐอยู่ โดยภาครัฐจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อซื้อบริการจากผู้รับจ้างแทนการให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ดำเนินงานดังกล่าวนั่นเอง ส่วนการถ่ายโอนงานให้เอกชนรับไปดำเนินการเป็นเรื่องของการเลิกทำงานบางอย่างและส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน.

กำลังคนภาครัฐในส่วนของผู้จ้างประจำ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ยุบเลิกตำแหน่งผู้จ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง และให้ส่วนราชการเร่งจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชนแทน<sup>26</sup>

### ● การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนที่ได้มีการถือปฏิบัติกันมา โดยเฉพาะการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (26 มกราคม พ.ศ.2515) ไม่ได้มีการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวทำให้การพิจารณาขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและรอบคอบ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับในการให้สัมปทานหรือการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินขนาดใหญ่ตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

### ● การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับแนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจอันมีสาระสำคัญรวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) การเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น (2) การปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และ (3) การจัดให้มีองค์กรกำกับรักษาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาในแต่ละด้าน การกำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

### ● แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 2541

ในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนในระยะยาว โดยเฉพาะการกำหนดขอบเขตทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเพื่อทำให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม รวมถึงการลดภาระทางการเงินของภาครัฐเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

<sup>26</sup> ลักษณะงานที่สามารถจ้างเหมาบริการได้มีทั้งงานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ทักษะฝีมือและงานทางวิชาการ อาทิเช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้า และสวนหย่อม งานยานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อการประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานสำรวจออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงยานพาหนะ งานพัฒนาบุคคล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน และงานเทคนิคต่างๆ ที่เอกชนมีความชำนาญมากกว่า เป็นต้น

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ดังกล่าวยังได้กำหนดรูปแบบและวิธีการพื้นฐาน ที่สำคัญไว้หลายประการ อาทิ การเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชน การเสนอขายหุ้นต่อผู้ลงทุนเฉพาะรายและการร่วมลงทุนกับพันธมิตรทางธุรกิจ การซื้อกิจการโดยผู้บริหาร (management buyout) การแปลงหนี้เป็นทุนและการซื้อหนี้กลับ การออกหุ้นกู้แปลงสภาพ การทำสัญญาการบริหารจัดการ สัญญาเช่า การให้สัมปทานในรูปแบบต่างๆ เช่น BOT BOOT BOO และ BTO รวมถึงการแข่งขัน การกำกับดูแลและการลดกฎระเบียบ เป็นต้น<sup>27</sup>

- **พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542**

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจให้มาอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (corporatisation) ซึ่งรัฐบาลยังคงถือหุ้นอยู่มากกว่าร้อยละ 50 และมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยกระบวนการในการแปลงสินทรัพย์หรือทุนเดิมของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนั้นให้กลายเป็นหุ้นเรือนหุ้นเพื่อระดมทุนผ่านทางตลาดหลักทรัพย์ให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป อันจะช่วยทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและสร้างโอกาสในการระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง รวมทั้งยังเป็นการวางรากฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต<sup>28</sup>

## 2.3 การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย

- **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์**

ในช่วงที่ผ่านมาจะพบว่าเริ่มมีการโต้เถียงและแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของกรรมาธิการริเริ่มดำเนินโครงการบางอย่างของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบค่อนข้างสูง จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือในด้านอื่นๆ เพื่อนำข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับมาใช้ประกอบในการตัดสินใจต่อไป ซึ่งระเบียบในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการรับฟังเหตุและผลซึ่งกันและกันอย่างสันติวิธี แทนการชุมนุมหรือเดินขบวนยื่นข้อเรียกร้องในลักษณะของการกดดันรัฐบาล อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้

- **พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**

<sup>27</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541

<http://www.mof.go.th/sepc/sepcfntmanu.htm>

<sup>28</sup> โปรดดู สำนักวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง, พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และแนวทางปฏิบัติ, เมษายน 2543.

เนื่องด้วยการดำเนินงานทางปกครองในช่วงที่ผ่านมาแล้วยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงได้มีการพยายามในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอีกด้วย<sup>29</sup>

- **พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

การปล่อยให้มีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นการไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในบางกรณีซึ่งเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ และกลายเป็นปัญหาในการบริหารงานเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเอง<sup>30</sup>

จึงได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ยังให้มีการแบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

- **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาไปจากเดิมที่มีลักษณะในแบบแยกส่วนมามุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวม หรือการพัฒนาในแบบบูรณาการให้งาน/กิจกรรมเกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ อันจะทำให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนและช่วยให้คนไทยทั้งหมดได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะการเสริมสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับ *ประชารัฐ* เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจและการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ไม่ใช่ในฐานะกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลการพัฒนาเท่านั้น รวมถึงการสร้างภาคีในการพัฒนา การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน<sup>31</sup>

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

<sup>31</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) นั้นได้อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นถึงสังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพอันเป็นการดำเนินการต่อเนื่องแนวความคิดที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในแบบองค์รวมและการพัฒนาที่สมดุลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อ (1) พัฒนาเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (2) วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็ง ยั่งยืน และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก (3) เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ และ (4) แก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง<sup>32</sup>

#### ● พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

การสร้างโปร่งใสและให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของของรัฐบาลนั้นถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างสูงในระบอบประชาธิปไตย อันจะช่วยทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง หรือเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

#### ● รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางเจตนารมณ์หลักรวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองอย่างกว้างขวาง (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเสริมสร้างความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมือง และ (3) การทำให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>33</sup>

ในส่วนของการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นได้มีการวางบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิในการร่วมรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารในครอบครองของทางราชการ มีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากทางราชการก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ/กิจกรรมใดที่มีผลกระทบและให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น ประชาพิจารณ์ ประชาหารือ เป็นต้น การให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและข้อบัญญัติท้องถิ่น การให้สิทธิในการร่วมดำเนินการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงจนถึงการให้สิทธิในฟ้องร้องหรือร้องเรียน และการร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น (โปรดดูตารางที่ 6.2)

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549.

<sup>33</sup> บรรคักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

ตารางที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

กระบวนการ	นโยบาย	ประเด็นของ	การมี	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
สาธารณะ		ส่วนร่วม		
ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย		ร่วมรับรู้ ร่วมริเริ่ม ร่วมให้ความเห็น		มาตรา 58 มาตรา 170 มาตรา 287 มาตรา 39 มาตรา 59
ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย		ร่วมคิด ตัดสินใจ		มาตรา 46 มาตรา 56
ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ		ร่วมดำเนินการ		มาตรา 46 มาตรา 56
ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย		ร่วมตรวจสอบ		มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 304 มาตรา 286

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ใน สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารสรุปการประชุมวิชาการประจำปี 2544 การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: ธรรมการพิมพ์, 2544)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไว้บางประการ กล่าวคือ

1. การมุ่งเน้นให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรักษาประโยชน์ของส่วนรวม การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมถึงการวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)
2. การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 75)
3. การให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบและส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (มาตรา 77)
4. การให้ความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง โดยเฉพาะการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราเพิ่มขึ้น

● **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542**

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) นั้นได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน บุคคลฝ่าย



ต่างๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันสมัยสถานการณ์ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้เป็นกรอบปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการอันได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

34

- **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางปกครองหรือป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันครอบคลุมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง<sup>35</sup>

- **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง การให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้หลักประกันในความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและ

<sup>34</sup> สำนักงานก.พ. คู่มือการพัฒนากระบวนการจัดการบ้านเมืองที่ดี, สำนักงานก.พ. เอกสาร เผยแพร่ทาง

<http://www.ocsc.go.th>

<sup>35</sup> ระบบการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษอันแตกต่างไปจากคดีปกติทั่วไป เพราะเป็นเรื่องของการตรวจสอบวินิจฉัยความถูกต้องของการสั่งการในทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน และเอกชนค่อนข้างจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นกรณีเฉพาะ รวมทั้งความเป็นอิสระในการทำงานของศาลปกครอง.

การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย<sup>36</sup>

โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นของจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี<sup>37</sup>

### ● แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2543 ได้เห็นชอบให้แต่ละส่วนราชการมีการจัดทำแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด อันประกอบด้วยแผนงานหลัก 3 ด้านอันได้แก่ แผนส่งเสริมจิตสำนึก “ราชการใสสะอาด” แผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่างๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ “ประเทศไทยใสสะอาด” และแผนการจัดการกรณีการทุจริตและคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานของรัฐจัดทำแผนกลยุทธ์ “หน่วยงานใสสะอาด” เพื่อป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชัน พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในให้เป็นจุดประสานในการตรวจสอบควบคุม ส่งเสริม ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาด พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายปี และเพื่อรายงานผลต่อรัฐสภาในลำดับต่อไป<sup>38</sup>

## 3. การปฏิรูประบบราชการในช่วงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในส่วนที่ 3.1-3.2 จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทยได้มีการดำเนินการมาโดยต่อเนื่องนั้น จะมีรูปแบบและแนวทางการปฏิรูปที่สอดคล้องกับทิศทางของการปฏิรูปที่ได้มีการดำเนินการในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่จะมีอัตราเร่งในการปฏิรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 78 และ หมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290.

<sup>37</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 และ โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, มกราคม 2545.

<sup>38</sup> สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, สำนักงานก.พ., มติคณะรัฐมนตรี : แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด, สำนักงานก.พ., 2543.

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งตามกรอบแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และจัดตั้งรัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลที่มีพตท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี) รัฐบาลได้มีนโยบายและให้ความสำคัญที่จะปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐให้จริงจัง และรวดเร็วมากขึ้น โดยได้มีปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้มีเป็นระบบบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นองค์กรและกลไกหลักในการสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

ในการนี้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงได้ริเริ่มจัดให้มีนโยบาย มาตรการและส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยมาเป็นระยะ ๆ ดังมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

### 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 ว่า “พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน” และกำหนดเป้าประสงค์ยุทธศาสตร์การดำเนินงานไว้ และแนวทางการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ไว้ดังนี้

#### 1. เป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย 4 ประการ

- 1.1 พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น
- 1.2 ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม
- 1.3 ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล
- 1.4 ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย มี 7 ประการ ได้แก่

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- ยุทธศาสตร์ 2 : การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- ยุทธศาสตร์ 3 : การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
- ยุทธศาสตร์ 4 : การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- ยุทธศาสตร์ 5 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
- ยุทธศาสตร์ 6 : การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
- ยุทธศาสตร์ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

## 2) การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมาตรา 3/1 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ได้กำหนดหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินว่า ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตราดังกล่าว จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการปฏิบัติก็ได้ ในการนี้คณะกรรมการ ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีในการประชุม วันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ได้มีมติเห็นชอบโดย และมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

- 1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- 5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
- 6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ
- 7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

## 3) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ในส่วนราชการ

สืบเนื่องด้วยเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย คือการที่ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น และส่วนราชการมีขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานในระดับสูงเทียบเท่าสากล ซึ่งการจะบรรลุตามเป้าประสงค์ดังกล่าวได้นั้นส่วนราชการจะต้องมีการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นระบบสามารถ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอยู่เสมอ โดยในการวางระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการต่างๆ ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2542 จนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวน 49 ส่วนราชการ โดยในปีนี้มีมีการวางระบบใน 9 ส่วนราชการได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมวิทยาศาสตร์บริการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมศุลกากร สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## 4) การปรับปรุงขั้นตอน ลดระยะเวลา และการยกระดับคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการประชาชน

คณะรัฐมนตรีในการประชุมวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 ได้มีมติเห็นชอบตามที่ ก.พ.ร. เสนอเรื่องการลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการ ที่สำคัญคือ ให้ทุกส่วนราชการ พิจารณาและดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนลงร้อยละ 30 - 50 จากที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน และให้มีผลในทาง

ปฏิบัติก่อนเดือนตุลาคม 2546 โดยส่วนราชการร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. จะทำการเลือกกระบวนงานหลัก 3-5 กระบวนงาน ซึ่งเป็นงานที่ประชาชนใช้บริการมาก มีผลกระทบกับประชาชนและเป็นงานที่ประชาชนร้องเรียนมาก เพื่อให้ส่วนราชการ ดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ในกรณีการให้บริการ ประชาชนมีความเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประสานงานกับส่วนราชการดังกล่าว เพื่อร่วมกันปรับปรุงการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนในรูปของศูนย์บริการร่วมด้วย

#### 5) การปรับปรุงระบบบริการประชาชน

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดให้มีการมอบ “รางวัลนายกรัฐมนตรี” (Prime Minister Award) เพื่อเป็นการให้รางวัลหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐดีเด่นในการบริการประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริการประชาชนของรัฐ รวมทั้งเพื่อประกาศเกียรติคุณและยกย่องหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เสียสละอุทิศการทำงาน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะฝ่ายเลขานุการได้ทำการพิจารณาคัดเลือกจังหวัด และหน่วยงานราชการเพื่อรับรางวัลนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2545 โดยมีจังหวัด และหน่วยงานราชการที่ได้รับการเสนอชื่อให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นจังหวัดดีเด่น จำนวน 6 จังหวัด ให้ได้รับ “รางวัลจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี” คือ จังหวัดกาฬสินธุ์ (ด้านยาเสพติด) จังหวัดพังงา (ด้านสาธารณสุข) จังหวัดพิจิตร (ด้านเกษตรและชลประทาน) จังหวัดพิษณุโลก (ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน) จังหวัดอุดรธานี (ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและด้านการคมนาคมขนส่งทางบก) จังหวัดสุโขทัย (ด้านการท่องเที่ยว) และรางวัลชมเชยจำนวน 9 จังหวัด คือด้านสาธารณสุข จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดลำปาง ด้านการเกษตรและชลประทาน จังหวัดฉะเชิงเทรา ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จังหวัดนนทบุรี ด้านการท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดอ่างทอง ด้านการศึกษา จังหวัดสุรินทร์

#### 6) การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 โดยมีแนวทางสรุปได้ดังนี้

1. ระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นระบบเปิดกว้างโดยใน ระยะแรกจะกลั่นกรองจากข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9 -10) ทั้งหมด ที่มีอยู่ในภาพรวมของทุกส่วนราชการ (ไม่สรรหาเฉพาะจากกระทรวงมหาดไทย) สำหรับระยะต่อไปจะเป็นการสรรหาจากบุคคลที่อยู่ภายนอกราชการด้วย และกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการคัดเลือกโดยการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี
2. แนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 3 ด้าน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจเพิ่มเติมให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจากที่เคยมอบอำนาจให้เดิมในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ ด้าน

การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ๆ ให้กระทรวง และกรมมอบอำนาจโดยให้ยึดถือหลักการคือ

- (1) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนโดยให้สามารถดำเนินการให้ยุติได้ในระดับจังหวัด
- (3) การปฏิบัติงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล
- (4) การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่
- (5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

3. ด้านการบริหารงบประมาณ กระทรวง/กรม จะต้องนำกรอบวงเงินงบประมาณที่จังหวัดเสนอของงบประมาณที่จังหวัดเสนอของงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณประจำปีของกระทรวง/กรมด้วย โดยสำนักงานงบประมาณต้องวางระบบการกำกับดูแลจังหวัดให้สามารถนำงบประมาณในแต่ละกรมจัดสรรให้จังหวัดมาบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยต้องจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของจังหวัดภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับทราบยอดรวมงบประมาณ นอกจากนี้ ยังให้มีการมอบอำนาจในการใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการในระดับจังหวัดให้มีความคล่องตัว และให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมอบอำนาจเต็มตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ก.พ.ร. ได้ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้วและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

4. การบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยจัด กลุ่มจังหวัดเป็น 20 อนุภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแบบที่ศึกษาในเชิงความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และภูมิศาสตร์ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบหารือกับกระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสถาบันภาคเอกชน เพื่อกำหนดกลุ่มจังหวัดให้เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ หากการกำหนดกลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับเขตตรวจราชการและเขตการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรี ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง กรม ปรับเขตตรวจราชการให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัดต่อไป

#### 7) การดำเนินโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 มอบหมายให้หน่วยงานเกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการพัฒนาของประเทศและสำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ให้แก่กลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดและกลุ่มปลัดกระทรวง กลุ่มรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจ (cluster) และอธิบดีในกลุ่มภารกิจเน้นกระทรวงนำร่องและสำนักงาน ก.พ.ร.

การดำเนินการในระยะที่ 1 ได้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” เมื่อวันที่ 16-17 สิงหาคม 2546 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุม อิมแพคเมืองทองธานี โดยมี

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานเปิด และบรรยายพิเศษ พร้อมทั้งมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิมาบรรยาย อาทิ รองนายกรัฐมนตรี (ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์) คณบดีวิทยาลัยการจัดการเอแอลเอจี มหาวิทยาลัยนอร์ทเวสต์เทิร์น (ศาสตราจารย์ Dipak c. Jain)

สำหรับการดำเนินการในระยะที่ 2 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ให้มีการเรียนรู้ เทคนิคการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ เพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ณ โรงแรมไฮแอท รีเจนซี่ หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แบ่งเป็น 3 รุ่นเริ่มตั้งแต่วันที่ 8-21 กันยายน 2546 มีวิทยากรมาบรรยายเน้นการศึกษาเพื่อให้ผู้บริหารนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการองค์กรสมัยใหม่ และมีวิทยากรมาให้ความรู้ทางเทคนิควิชาการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หลังจากผู้บริหารระดับสูงได้เข้าร่วมการประชุมแล้วจะมีการนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมการพัฒนาในระดับประเทศไปสู่กลุ่มภารกิจ หรืออนุภูมิภาค และไปสู่ระดับจังหวัดหรือหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับวาระแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

#### 8) การพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศภายใต้กรอบนโยบายเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (CEO)

การดำเนินโครงการนำร่องเอกอัครราชทูต CEO ใน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เบลเยียม จีน ลาว และอินเดีย ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 และจะเสร็จสิ้นโครงการนำร่องภายในสิ้นเดือน กันยายน 2546 และตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป รัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นนโยบาย ให้ขยายผลการดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูต CEO ไปปฏิบัติจากการประเมินสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานของคณะผู้แทนไทย หรือทีมประเทศไทยที่อยู่ในโครงการนำร่องทั้ง 6 แห่ง พบว่าการทำงานมีความก้าวหน้าสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในมิติต่างๆ ในระดับที่น่าพอใจ แม้ว่าระบบการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการจะยังไม่สามารถปฏิบัติได้ทั้งระบบก็ตาม

#### 9) การบริหารกลุ่มภารกิจ

การบริหารกลุ่มภารกิจเป็นการบริหารรูปแบบใหม่ เกิดขึ้นครั้งแรกจากการพัฒนาระบบราชการโดยกำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ ในกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ยังกำหนดการจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวงต่างๆ และกำหนดแนวทางการบริหารงานกลุ่มภารกิจในเรื่องต่างๆ ได้แก่ เรื่องการบังคับบัญชาเรื่องการรายงาน เรื่องข้อจำกัดอำนาจของผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้วยกระทรวงที่ได้มีการจัดกลุ่มภารกิจตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 มีจำนวน 9 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

## 10) ผู้ช่วยรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ไปประจำหรือปฏิบัติหน้าที่ในมิติต่างๆ ดังนี้

1. มิติด้านการเมือง ประสานงานระหว่างนายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรี  
สำนักงานรัฐมนตรี และกระทรวงในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย
2. มิติด้านประชาชน เป็นผู้แทนของรัฐมนตรีในการรับฟังข้อเสนอแนะพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือ  
ร้องทุกข์เกี่ยวกับนโยบาย หรือกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
3. มิติด้านกระทรวง เป็นผู้แทนของรัฐมนตรีในการเจรจา ร่วมเจรจาหรือหารือในเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิด  
พันธะทางกฎหมายผูกมัดรัฐมนตรี กระทรวง หรือทางราชการและสามารถเข้ารับฟังเข้าประชุม  
แทนหรือเข้าร่วมกับรัฐมนตรีในการประชุมต่างๆ ของฝ่ายบริหารได้ โดยได้รับอนุญาตจาก  
ประธานที่ประชุมในที่ประชุม หรือที่ประชุมนั้นแล้วแต่กรณี โดยไม่นับเป็นองค์ประชุม และอาจ  
เสนอความเห็นต่อที่ประชุมได้ หากได้รับอนุญาตจากประธานที่ประชุมหรือที่ประชุม โดยไม่มี  
สิทธิออกเสียงลงมติ
4. มิติด้านต่างประเทศ เข้าประชุมหรือเข้าประชุมร่วมกับรัฐมนตรีในการประชุมกับต่างประเทศหรือ  
ระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงหลักปฏิบัติระหว่างประเทศและพิธีการทูต
5. มิติด้านข้าราชการ ประสานงานกับข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองในกระทรวง เพื่อให้  
ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี  
เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่จะใช้อำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการใด ๆ มิได้
6. มิติด้านสังคม ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีในงานพิธีการของทางราชการ หรือเอกชน หรืองาน  
สังคมที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบ แบบแผนของทางราชการหรือขนบธรรมเนียมประเพณีอันดี  
งานของไทย เพียงประโยชน์แก่ทางราชการ
7. มิติด้านอื่น ๆ ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมายโดยไม่ขัดต่อ  
กฎหมาย

## 11) ระบบการประกันคุณภาพการบริหารจัดการงานภาครัฐด้วยระบบมาตรฐานด้านการจัดการ และสัมฤทธิ์

### ผลของงานภาครัฐ (P.S.O.)

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการและยกระดับคุณภาพให้  
เป็นไปตามมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ และตอบสนองเป้าหมายของการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดีดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการให้การสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานให้พัฒนา  
ประสิทธิภาพในการทำงาน โดยนำระบบประกันคุณภาพมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและ  
สัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (P.S.O.) มาใช้มีเป้าหมายให้ราชการมีระบบบริหารและการจัดการที่ดีมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์  
ของงานภาครัฐราชการทั้งระบบ และให้ทุกหน่วยงานของรัฐพัฒนามาตรฐานผลลัพธ์ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ



และประชาชนเป็นที่ตั้ง จึงเป็นผลงานสำคัญที่จะช่วยยกระดับมาตรฐานของภาคราชการ ซึ่งความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยพลังความร่วมมือร่วมใจของทุกหน่วยงานภาครัฐ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการกำหนดรูปแบบจัดทำคู่มือการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานด้านการจัดการ จำนวน 10 ระบบ ด้านสัมฤทธิ์ผลของงาน 1 ระบบ เพื่อให้หน่วยงานนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหน่วยงาน ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานของแต่ละระบบ และในปี พ.ศ. 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เร่งผลักดันและให้การสนับสนุนหน่วยงานในการพัฒนาคุณภาพงาน เพื่อยกมาตรฐานด้านการจัดการให้ดีกว่าเดิมโดยดำเนินการ 2 ระบบ คือระบบมาตรฐาน 1101 : ระบบข้อมูล และระบบมาตรฐาน 1107: ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน ผลการดำเนินงานจนถึงขณะนี้ มีหน่วยงานที่เข้าร่วมพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการจัดการจนได้รับการรับรอง เพื่อประกันคุณภาพงาน จำนวน 65 หน่วยงาน หน่วยงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการพัฒนา เพื่อยกมาตรฐานงาน จำนวน 52 หน่วยงาน หน่วยงานที่รอรับการตรวจประเมินเพื่อรับการรับรองมาตรฐาน จำนวน 65 หน่วยงาน มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างวิทยากรตัวคูณให้ส่วนราชการจัดทำคู่มือทางวิชาการเพื่อเผยแพร่และสร้างเครือข่ายการดำเนินการทั้ง 11 ระบบ

## 12) การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และค่านิยมของข้าราชการ

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของ ข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการด้วยการบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้ให้ข้าราชการสามารถปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้วยตนเองด้วยความเต็มใจ เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานมีความซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน มีความรับผิดชอบ มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุผล และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีการประชุมสัมมนา เรื่อง “การปรับกระบวนทัศน์การบริหารจัดการใหม่กับการ พัฒนาระบบราชการ” เมื่อวันที่ 9 – 10 พฤษภาคม 2546 เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ อ.ก.พ.ร.ฯ ผู้แทนกระทรวง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ซึ่งที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และแนวทางการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการไทย โดยกำหนดค่านิยมใหม่ที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยที่เรียกว่า I AM READY (Integrity, Active, Moral, Relevant, Efficient, Accountability, , Yield) ซึ่งขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. กำลังดำเนินการผลักดันให้การดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการตามค่านิยมใหม่ประสบความสำเร็จต่อไป

ทำงานอย่างไรมีศักดิ์ศรี	Integrity
ขยันตั้งใจทำงาน	Activeness
มีศีลธรรม คุณธรรม	Morality
รู้ทันโลกปรับตัวทันโลกตรงกับสังคม	Relevancy
มุ่งเน้นประสิทธิภาพ	Efficient
รับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม	Accountability
มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยมีส่วนร่วม โปร่งใส	Democracy

### 13) การปรับปรุงการทำงานขององค์กรมหาชน

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้สนับสนุนให้องค์กรมหาชนมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยได้พิจารณาจัดทำหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการการบริหารองค์กรมหาชน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กำหนดอัตราเบี้ยประชุมคณะกรรมการบริหารองค์กรมหาชนแต่ละแห่งและในส่วนขอหลักเกณฑ์ที่ต่อพิจารณานำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาพบว่าได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการในเรื่องการศึกษาการจัดทำหลักเกณฑ์ การกักเงิน การถือหุ้นฯ (มาตรา 34) และการจัดทำระบบประเมินผลงานขององค์กรมหาชน (มาตรา 42) เพื่อให้องค์กรมหาชนมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมีอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจที่หลากหลาย และใช้ระบบประเมินผลเป็นกลไกในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ เพื่อวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานอย่างชัดเจนซึ่งขณะนี้เรื่องอยู่ระหว่างการดำเนินงานของคณะทำงาน

การดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรมหาชน โดยได้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานที่มีความประสงค์จะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชนในปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชนไปแล้ว 13 แห่ง ซึ่งการจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบขององค์กรมหาชนเป็นมิติหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาระบบราชการ และสามารถนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้ประชาชน

### 14) การพัฒนารูปแบบโครงสร้างองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ

แนวความคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – 2550) ประกอบกับเจตนารมณ์และเงื่อนไขตามมาตรา 16 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดความจำเป็นในการออกแบบโครงสร้างองค์กรรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนของภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการ (non-core functions) บางประการ ซึ่งยังไม่สมควร หรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนรองรับในการยุบเลิก และให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนแต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลความคุ้มค่าของเงินคุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

นอกจากนี้บรรดาประเทศชั้นนำต่างๆ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการในลักษณะพิเศษขึ้น เป็นเวลานานพอสมควรแล้ว เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Efficiency Unit (EU) รวมทั้งสิ้นประมาณมากกว่า 200 แห่ง ประเทศแคนาดาได้จัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า Special Operating Agency (SOA) รวมจนถึงประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานรูปแบบใหม่มีลักษณะเด่น คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบงานปฏิบัติการ หรืองานบริการบางประเภทที่หน่วยงานราชการ ยังต้องดำเนินการไม่สามารถถ่ายโอนให้เอกชนได้ มุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิภาพ และคุณภาพของการดำเนินงานมีลักษณะกึ่งอิสระ (quasi-autonomy) หรือ arms length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง จึง

จัดรูปแบบการดำเนินงาน การบริหารและการจัดการแนวทางการปฏิบัติงานที่เน้นความคล่องตัวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงนโยบายจากหน่วยงานแม่ (Parent Organization) ดังเช่น กรณีขององค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง หรือกรมและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี สุดแล้วแต่กรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สำนักงาน ก.พ.ร. จึงกำลังศึกษาวิเคราะห์ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมของหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษ หรือ SDU ขึ้นในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อรับผิดชอบเป็นผลดำเนินการให้บริการ (service provider) บางอย่างแก่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือส่วนราชการอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนโดยทั่วไป โดยมีอิสระความคล่องตัวในการบริหารงานได้อย่างเพียงพอต่อการส่งมอบบริการอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

### 15) การสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร. ได้มีการพิจารณาเห็นชอบให้เรื่องการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สรุปได้ดังนี้

#### 1. แนวทางในการดำเนินการ

- การสร้างแรงจูงใจจะให้ความสำคัญทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคลโดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จะเริ่มสร้างแรงจูงใจในระดับองค์กรที่ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดก่อน แล้วจึงจะขยายไปสู่ส่วนราชการระดับ กลุ่มภารกิจและกระทรวงต่อไปแต่ถ้ากลุ่มภารกิจใดมีความพร้อมก็อาจมีรางวัลเพิ่มเติมกับกลุ่มภารกิจด้วย ส่วนราชการระดับกระทรวงอาจเหมาะสมที่จะเริ่มในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548
- การให้แรงจูงใจจะต้องผูกกับการจัดทำข้อตกลงผลงาน กล่าวคือ ทุกส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการ และทำข้อตกลงผลงานกับผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล โดยจะมีการนำมาตรการเชิงลบมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ เพื่อผลักดันให้ผู้บริหารรับผิดชอบต่อผลงานและบริหารงานแบบมืออาชีพ
- สิ่งจูงใจที่จะมีความหลากหลายและเปิดโอกาสให้ส่วนราชการเลือกสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการได้
- ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดทั้งหมดต้องเข้าร่วมในระบบการประเมินผลเพื่อรับสิ่งจูงใจ ซึ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีสิทธิได้รับสิ่งจูงใจ 2 ทาง คือ ทั้งจากส่วนราชการต้นสังกัดและจากจังหวัด
- สำนักงาน ก.พ.ร. จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเจรจาข้อตกลงและการประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงของส่วนราชการสำหรับผลงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ส่วนในปีต่อไป ส่วนราชการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

## 2. วิธีดำเนินการ

การสร้างแรงจูงใจในระบบราชการเป็นการดำเนินการเพื่อกระตุ้นให้ส่วนราชการมีการพัฒนาการปฏิบัติราชการเพื่อเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ดังนั้น ทุกส่วนราชการในระดับกรม และจังหวัดต้องเข้าสู่ระบบการประเมินผลเพื่อรับสิ่งจูงใจ ซึ่งในเบื้องต้นสามารถจัดส่วนราชการได้เป็น 3 กลุ่ม ตามระดับของการพัฒนาการปฏิบัติราชการและการได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการ ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 ส่วนราชการระดับกรมทั้งหมดที่ต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการภาคบังคับ ซึ่งต้องแสดงผลการปฏิบัติราชการใน 5 ประเด็น คือ การลดค่าใช้จ่าย การลดอัตรากำลัง การลดระยะเวลาการให้บริการคุณภาพการให้บริการและผลสำเร็จในการพัฒนาการปฏิบัติราชการ
- กลุ่มที่ 2 ส่วนราชการระดับกรมที่ต้องการพัฒนาการปฏิบัติราชการในระดับท้าทาย ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด และส่วนราชการระดับกรมต้องเสนอตัวชี้วัดและเป้าหมายที่คาดว่าจะทำได้ต่อคณะกรรมการเพื่อเจรจาข้อตกลงผลงาน
- กลุ่มที่ 3 จังหวัดทั้งหมดและส่วนราชการระดับกรมที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด

## 3. กลไกในการจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการเพื่อรับสิ่งจูงใจปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

การจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ระดับ คือคณะกรรมการกำกับการจัดทำข้อตกลงและประเมินผลทำหน้าที่กำหนดกรอบหลักเกณฑ์การเจรจาข้อตกลงผลงานเป้าหมาย วิธีการประเมินและจัดสรร สิ่งจูงใจ และคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล ซึ่งแต่งตั้งโดย ก.พ.ร. ทำหน้าที่เจรจา เพื่อตกลงผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้และการทำข้อตกลงต้องมีการเจรจาร่วมกันระหว่างคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมและจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมและจังหวัด โดยทุกส่วนราชการในระดับกรมและจังหวัดต้องจัดทำแผนการพัฒนาการปฏิบัติราชการขององค์กรของตน

## 4. เกณฑ์การประเมินผลการพัฒนาการปฏิบัติราชการ

ส่วนราชการระดับกรมและระดับจังหวัดต้องประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อรับสิ่งจูงใจตามข้อตกลงผลการปฏิบัติราชการ ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ คือ

- มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ
- มิติที่ 2 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
- มิติที่ 3 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ
- มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร

สำหรับสิ่งจูงใจที่จะจัดให้มีการกำหนดไว้เป็น 2 ส่วน คือ สิ่งจูงใจที่ให้แก่ส่วนราชการระดับกรมและจังหวัด และสิ่งจูงใจที่จัดให้แก่ผู้บริหาร โดยมีการนำมาตรึงการเชิงลบมาใช้กับผู้บริหารของส่วนราชการระดับกรม มาใช้กับผู้บริหารของส่วนราชการระดับกรมและจังหวัดไม่สามารถบริหารให้ได้ผลงานตามที่ตกลงไว้ด้วย

ซึ่งเรื่องนี้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นในการเสริมสร้างแรงจูงใจระบบราชการจากหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานครและหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานครและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จากจังหวัด ปริมณฑล และผู้เกี่ยวข้องจำนวนรวม 210 คน

#### 4. หลักการตามมาตรา 3/1 แห่งกฎระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

##### 4.1 หลักการตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 จัดเป็นกฎหมายแม่บทในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในช่วงปัจจุบัน ได้กำหนดหลักการทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงปัจจุบันไว้ว่า การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยต้องมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

##### 4.2 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 23546

ในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ นอกจากจะมีการกำหนดนโยบายในรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการแล้ว รัฐบาลยังได้มีออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ใต้อำนาจของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม ดังมีรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกรอบแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ มีดังนี้

**หมวดที่ 1** เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการ และแนวทางปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจที่จะต้องมีความหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ซึ่งได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

และการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one – step service

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่ การทบทวนและปรับปรุง กระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ทบทวนลำดับความสำคัญ และความจำเป็นทางแผนงานและโครงการ ทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ อยู่เสมอ

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ ซึ่งได้แก่ การ ปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นกับความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความ ต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมา ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

**หมวดที่ 2** กำหนดแนวทางการบริหารราชการในความหมายของ “การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของ ประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องรัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มี วัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรี

2. ต้องจัดวางระบบให้การปฏิบัติราชการเป็นไป โดยมีความซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม

3. ก่อนเริ่มดำเนินการในภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนหรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจ นั้น

4. เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจ ของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

5. ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว และถ้าเป็นปัญหาจากส่วน ราชการอื่นต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

ในการดำเนินการของส่วนราชการที่ตามหมวดนี้

- จะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดและแสดงผลลัพธ์ให้เห็นโดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจ นั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต

ความเป็นอยู่ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืนโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และ แต่ละรายควบคู่กัน

- การดำเนินการให้มีความโปร่งใส จะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการได้สร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ ละเรื่องขึ้นไว้อย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ ประชาชนได้รับทราบ

- การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจ หรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การ ทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่าง ภาครัฐและของประชาชน โดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรัฐ ต้องรับฟังและแก้ไขปัญหานั้นประชาชนเกิดความพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันภารกิจนั้นเกิดผลสำเร็จ

**หมวดที่ 3** กล่าวถึง “ การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งหมายถึง การบริหารงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับภารกิจและวัตถุประสงค์ที่กำหนด ขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถ กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

บทบัญญัติในหมวด 3 เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะว่าด้วยการ กำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลลัพธ์ของงาน ดังนี้

1. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดย ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

- 1.1 ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้าก่อนลงมือ ดำเนินการ
- 1.2 แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลา และงบประมาณที่ จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ
- 1.3 ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น
- 1.4 ในกรณีที่ผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบ หรือ เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม

2. การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารงานแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มี การปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐใน แต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิด ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือ ปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้มีแนวทาง ดังต่อไปนี้

2.1 ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการทุกแห่งที่ มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จ ในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกัน

2.2 โดยที่ขณะนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด และในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และในต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉะนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงบัญญัติรองรับการดำเนินการ ดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ โดยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

### 3. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

ในการบริหารราชการแนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติราชการทุกระยะ ต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็นความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการศึกษาแนวคิดที่ยึดแนวความคิดว่าต้องปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เน้นการสร้างความคิดใหม่ ๆ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดเป็นหลักการว่า ส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง
- ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป
- ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
- ต้องมีการสร้างความร่วมมือร่วมใจในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ

### 4. การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับกับการดำเนินการ อยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่ง จะแสดงออกมาในรูปแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่า เกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงโดยมี



ผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ(Performance agreement) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับกับการปฏิบัติ ราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนั้นจะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละเรื่อง โดยเป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับ

การจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนอกจากเป็นมาตรการในการกำกับกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย

#### 5. การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและทุกส่วนราชการสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการซึ่งจะเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เกิดขึ้น และทุกคนในองค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนจะสามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีทิศทางของการบริหารประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่างๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้น ดังนี้

5.1 แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่อง ที่จะใช้เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดชอบรายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลา และการติดตามประเมินผล

ในการดำเนินการนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ จะเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะเริ่มจัดทำเมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน เพื่อประกาศใช้เป็นแผนชาติที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

5.2 แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะรับผิดชอบร่วมกันเพื่อจัดทำแผนนิติบัญญัติขึ้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติแล้ว ทุกส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปจัดทำกฎหมาย ให้สอดคล้องกับเนื้อหาและระยะเวลา เพื่อให้มีกฎหมายเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไป

5.3 แผนปฏิบัติการราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดในเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ

5.3.1 แผนปฏิบัติการราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

5.3.2 แผนปฏิบัติการราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแผนการปฏิบัติ ราชการในแต่ละปีโดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำ โดยมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติการประจำปีนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกันแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการใดแล้ว สำนัก งบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ และการโอน งบประมาณจะทำได้เมื่อมีการปรับแผนตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ภารกิจใดไม่อาจดำเนินการต่อไปได้หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือมีความจำเป็นอย่างอื่น และในการปรับแผนนั้นจะต้องแก้ไขแผนบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย ส่วนแผนปฏิบัติการใดคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติจะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ได้ และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

หลักการในข้อนี้ชี้ขึ้น เพื่อรองรับการปรับปรุงระบบงบประมาณ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งขณะกำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีแผนระยะยาว แผนระยะปานกลางขึ้นไว้เพื่อการจัดสรรงบประมาณด้วย ฉะนั้น เมื่อมีการตรากฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีแนวทางดังกล่าว สำนักงบประมาณ และ ก.พ.ร. จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สามารถใช้ได้ โดยสอดคล้องกับการจัดหางบประมาณ

5.4 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ มีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

**หมวดที่ 4** การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่า ในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

1. หลักความโปร่งใส ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

2. หลักความคุ้มค่า

2.1 ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่

เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควร ทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชี้แจงนำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาวะต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียวกัน แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้เกิดต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

### 3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

3.1 ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของ ส่วนราชการหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบ

3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย โดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ

3.3 ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทน ส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นในภายหลัง

3.4 การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน

**หมวดที่ 5** การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังนี้

#### 1. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

1.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

1.2 ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขึ้นตอนเกินจำเป็น และให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย

1.3 ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

1.4 ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

## 2. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.1 ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียวที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น

2.2 กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นบริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดรับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการ และเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ

2.3 ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป

2.4 แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย

**หมวดที่ 6** การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมี หน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้

### 1. การทบทวนภารกิจ

1.1 ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ เงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิกปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น

1.2 ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างหรืออัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้

## 2. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

2.1 ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

2.2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป

**หมวดที่ 7** การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงาน ระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย

ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

### 2. การจัดระบบสารสนเทศ

2.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้

2.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ

### 3. การรับฟังข้อร้องเรียน

3.1 ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน

3.2 ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็น จากประชาชนในการชี้แจง ปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณา ดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย

3.3 ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎพิจารณา โดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ

#### 4. การเปิดเผยข้อมูล

4.1 ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเพื่อความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4.2 ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อ จัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับ ความคุ้มครองโดยกฎหมาย

หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ มีขึ้นเพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ
2. การประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา
3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมทำงานมากขึ้น
4. ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงิน เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

หลักการของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ จะประกอบด้วย

1. การประเมินผลส่วนราชการว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใดซึ่งจะวัดจากผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ คุณภาพของการให้บริการซึ่งอาจวัดได้จากความสะดวกในการขอรับบริการ (convenience) ความไม่ยุ่งยากต่อการทำความเข้าใจ (simplicity) การให้บริการที่ถูกต้องและรวดเร็ว (accuracy and timeliness) รวมทั้งการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรกับประโยชน์ที่ได้รับ

2. การประเมินผู้ปฏิบัติงานโดยแยกเป็นการประเมินผู้บังคับบัญชา เพื่อให้เกิด การสะท้อนกลับของการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหาร เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดเป็นทีมทำงานที่มีประสิทธิภาพ **และการประเมินเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการประเมินศักยภาพของเจ้าหน้าที่แต่ละราย เพื่อวัดความสามารถเฉพาะตัวและความสามารถในการมีส่วนร่วมในผลสำเร็จของภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วย ราชการนั้น**

หลักเกณฑ์และวิธีประเมิน ก.พ.ร. จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป โดยผลที่ได้รับจากการประเมินผลหากอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจจะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการบริหารงานแบบมุ่งสัมฤทธิ์และส่วนราชการจะได้รับรางวัลตอบแทน เพื่อการพัฒนาคุณภาพของส่วนราชการนั้นต่อไป

## 5. แนวทางการพัฒนาระบบราชการในขั้นต่อไป

การดำเนินการพัฒนาระบบราชการในขั้นต่อไปของรัฐบาลและคณะกรรมการ ก.พ.ร. นั้น จะเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546- พ.ศ. 2550) เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์ที่ได้วางไว้ กล่าวคือ ทั้งนี้ ในการดำเนินการจะประกอบไปด้วย

### 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

- การสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ รวมทั้งให้ส่วนราชการมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด
- ดำเนินการศึกษาและสร้างต้นแบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในระดับกระทรวงระดับสำนัก/กอง ระดับจังหวัดและระดับบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการได้มีระบบการบริการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีความเชื่อมโยงถ่ายทอดจากระดับกระทรวง กรม สำนัก/กอง ไปจนถึงระดับบุคคล รวมทั้งระดับจังหวัด
- ปรับปรุงระบบงานประยุกต์เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT application) ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถใช้เป็นเครื่องมือ ในการบริหารติดตามงานโดยเชื่อมโยงกับศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC) ซึ่งจะต้องดำเนินการร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- พิจารณาความเหมาะสมตามข้อเสนอการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของส่วนราชการ หากเห็นว่าขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดยังเกิดความจำเป็น ก็จะทำให้คำปรึกษาแนะนำกับส่วนราชการ ให้ลดขั้นตอนและระยะเวลาลงจากเดิมเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการต่างๆ ว่าประชาชนได้รับบริการตามข้อเสนอดังกล่าวหรือไม่ ขยายผลการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาให้ครอบคลุมทุกกระบวนการในปี พ.ศ. 2550
- จัดให้มีการให้รางวัลส่วนราชการ และข้าราชการที่จัดบริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ผลักดันการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการบริการ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการสำหรับกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะกระบวนการที่มีความปัญหาซึ่งทางรัฐบาลภาคธุรกิจเอกชน และสื่อมวลชน ให้ความสนใจ เช่น การขอใบอนุญาต ประกอบกิจการเหมืองแร่ เป็นต้น ตลอดจนส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จหรือศูนย์บริการร่วม ส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบการอำนวยความสะดวกเพื่อให้

ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายและมีทางเลือกในการเข้ารับบริการได้หลายทาง ส่งเสริมให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้บริการประชาชน และสร้างต้นแบบหน่วยงานที่บริการเป็นเลิศ เพื่อเป็นแบบอย่างกับหน่วยงานอื่นต่อไปได้

- สร้างระบบการรับเรื่องร้องเรียน และการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้โดยง่าย การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง
- สร้างศูนย์บริการร่วม ผลักดันและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมขึ้นในระดับกระทรวง ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามขอทราบข้อมูล หรือขออนุมัติในเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวง จังหวัด หรืออำเภอเดียวกันได้ที่เจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

## 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

- ขยายผลโครงสร้างและระบบบริหารงานแบบบูรณาการ (matrix management system) ในสถานเอกอัครราชทูตทุกแห่งทั่วโลกและทุกจังหวัด รวมถึงการพิจารณาความเป็นไปได้ของการปรับปรุงโครงสร้างให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามารวมอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตแทนการแยกส่วนเป็นสำนักงานเอกอัครราชทูตกระทรวงการบริหารราชการในต่างประเทศ ส่งคณะทำงานเฉพาะกิจ (mobile team) ออกไปประจำต่างประเทศเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นแทนการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปประจำอย่างถาวร รวมทั้งพัฒนาระบบการตรวจราชการในต่างประเทศให้มีความเข้มแข็งสำหรับในส่วนของจังหวัด สนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ผลักดันให้เกิดการมอบอำนาจจากส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
- พัฒนาโครงสร้างระบบบริหารงานแบบกลุ่มภารกิจ เพื่อส่งเสริมให้ระบบการบริหารงานของกลุ่มภารกิจสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยติดตามประเมินผลการดำเนินการเรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจและการดำเนินงานของกลุ่มภารกิจ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ.2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานต่าง ๆ ของกลุ่มภารกิจเพิ่มเติม รวมถึงระบบความสัมพันธ์ในการดำเนินงานระหว่างกลุ่มภารกิจกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงด้วย
- ปรับปรุงพรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อยกเลิกสภาพนิติบุคคลของกรม และให้รัฐเท่านั้นเป็นนิติบุคคล การออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งส่วนราชการ โดยการออกพระราชกฤษฎีกาแทนการออกพระราชบัญญัติ และจะมีการหารือร่วมกับ อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบุคคลและค่าตอบแทน เรื่องแนวคิดการบริหารบุคคลในอนาคตเพื่อเตรียมยกวางพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่
- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา53-58) เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ตามที่กฎหมายบัญญัติ อาทิ จัดสรรภารกิจของ



กรมวิเทศสหการไปเป็นส่วนราชการหนึ่งส่วนราชการใด หรือของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศ โดยกำหนดใน พ.ร.ฎ. และยุบเลิกกรมวิเทศสหการ (ม.53) และให้มีการเสนอกฎหมายเพื่อโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ที่มีใช้ภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ไปเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้มีการเสนอกฎหมายปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้สอดคล้องกับภารกิจของทหารตามรัฐธรรมนูญ (ม.57)

- ดำเนินการเพื่อพัฒนาให้มีการปรับปรุงภารกิจของกรมทางหลวงชนบทไปเป็นของกรมทางหลวงภายในไม่เกินวันที่ 2 ตุลาคม 2550
- ดำเนินการเพื่อโอนกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเมื่อโอนแล้วก็จะเป็นการยุบเลิกกรมไปรษณีย์โทรเลข (ม.58)

### 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณระบบงบประมาณ

- ปรับปรุงระบบการเงินและการงบประมาณ จัดวางกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบราชการทั้งด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การงบประมาณ และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบรายงานที่ครอบคลุมทุกด้าน และอำนวยความสะดวกต่อหน่วยงานผู้รับตรวจในคราวเดียวกัน

### 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

- ทบทวนและออกแบบระบบบริหารงานบุคคลให้มีความทันสมัย และเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยให้มีรูปแบบการจ้างงานบุคลากรภาครัฐที่หลากหลาย ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน สามารถรองรับการแข่งขันในตลาดแรงงานภายในประเทศได้ เพิ่มผลผลิตภาพและพัฒนาศักยภาพของข้าราชการ ปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคลให้สามารถปลดบุคคลที่ไม่มีสมรรถภาพออกจากราชการ และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถสูงเข้าสู่ระบบราชการในระดับต่าง ๆ ได้โดยง่ายและเป็นธรรม
- ดำเนินการปรับปรุงระบบตอบแทนข้าราชการพลเรือนใหม่โดยคำนึงถึงค่าของงานที่แท้จริงของแต่ละสายอาชีพ สภาพการครองชีพ อัตราตลาดและความสามารถในการจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ จะพิจารณาทบทวนขนาดของราชการ (job size) และจัดกลุ่มอาชีพใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งการปรับปรุงบัญชีเงินเดือน (general schedule) 2-5 % ตามความสามารถในการจ่ายของภาครัฐ การแยกบัญชีเงินเดือน ตามกลุ่มอาชีพ (professional payscale) และการจ่ายเงินเพิ่มตามผลการปฏิบัติงาน (performance based pay)
- จัดทำระบบบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ (special track) โดยศึกษาจากปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ในประเทศต่าง ๆ และข้อคิดเห็นจาก CEO ภาคเอกชนจากบริษัทชั้นนำในประเทศไทย

#### 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

- จะสนับสนุน ส่งเสริม การดำเนินงานในการแปลงยุทธศาสตร์ การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ.2546-2550) ออกสู่ภาคปฏิบัติ รวมทั้งการจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ

#### 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

- ดำเนินการพิจารณากำหนดหน่วยงานหลัก หน่วยงานรอง และหน่วยงานเสริมในการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมทั้งการกำหนดแผนงานหลัก แผนงานรอง และแผนงานเสริมที่ควรดำเนินงานในแต่ละมาตรการของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ในแผนยุทธศาสตร์ 1,3 และ 6

#### 6) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

- ดำเนินการสนับสนุนการมีส่วนร่วมพร้อม ๆ กันใน 2 ระดับ คือระดับประเทศและระดับจังหวัด/ท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองระดับจะมีแนวทางการดำเนินการใน 2 รูปแบบคือ การเปิดระบบบริหารราชการเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยการสร้างความพร้อมของระบบราชการจากภายใน (inside-out) และการสร้างความพร้อมและโอกาสให้กับเครือข่ายทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ (outside-in)
- ยกกระดับการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (peoples audit) โดยนำวิธีการที่ตัดสินใจร่วมกันของเครือข่ายไปใช้ในพื้นที่จังหวัดนำร่องในประเด็นต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สุขาภิบาล และประเด็นอื่น ๆ ที่เวทีประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาชีวิต เพื่อเป็นตัวอย่างของการใช้วิธีวัดระดับการให้บริการของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้งนี้เมื่อได้จัดทำในพื้นที่นำร่องแล้วเสร็จ จะมีการนำไปขยายผลต่อไป

### 6. การก้าวข้ามให้พ้นจากการเป็นระบบราชการ

นอกจากมาตรการการพัฒนาการพัฒนาระบบราชการที่ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2545-2550 แล้ว ในส่วนของกรอบนโยบายทั่วไปในการพัฒนาระบบราชการที่จะได้มีการผลักดันให้ต่อเนื่องไปของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (รัฐบาลที่มีพตท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้แก่ กรอบแนวทางที่เรียกว่า **การก้าว**

**ข้ามให้พ้นจากการเป็นระบบราชการ (Beyond Bureaucracy)** ซึ่งจะประกอบด้วยกรอบความคิดที่สำคัญดังต่อไปนี้

- ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) และยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก
- คิดเชิงยุทธศาสตร์ มุ่งไปข้างหน้า (future-oriented) และเปิดมุมมองให้กว้าง (outside-in approach)
- บริหารงานบนฐานขององค์ความรู้และข้อมูลสารสนเทศ
- ทำงานเชิงรุก กล้าคิด กล้าทำ ทำทลาย ไม่ติดยึดกับรูปแบบเดิมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น
- ยืดหยุ่นบูรณาการ ไร้พรมแดนของหน่วยงาน (boundaryless)
- มีเป้าหมายในการทำงาน สามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน
- เน้นความรวดเร็ว เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ (economy of speed)
- เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปรับตัวให้ทันโลก ทันสมัย
- แสวงหาและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสมัยใหม่