

บทที่ 1

บทนำ

ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นธรรมในสังคมเสมือนเป็นเสาหลักของประเทศ การพัฒนาปรับปรุงระบบราชการให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในเป็นวาระเชิงนโยบายของรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัย ในช่วงที่ผ่านมามีประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนและการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งผลให้ระบบราชการที่เคยสามารถรับใช้ประเทศและประชาชนมานานอย่างเข้มแข็ง กลับอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลงอย่างต่อเนื่อง หลังวิกฤตเศรษฐกิจการเงินและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภาคประชาสังคม รัฐบาล และข้าราชการเริ่มให้ความสนใจพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ โดยมีการศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางกฎหมาย และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ตลอดจนได้กำหนดและดำเนินมาตรการที่จำเป็นต่างๆ เพื่อผลักดันการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงสี่ปี (พ.ศ. 2545-2549) พบว่า ระบบราชการไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาปรับปรุงในหลายด้าน และได้รับการยกย่องจากนานาชาติ

ระบบราชการประกอบด้วยองค์ประกอบที่บริหารจัดการและดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกฎหมายและระเบียบที่ผูกโยงให้แต่ละส่วนของระบบมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์การที่ทำให้ระบบราชการมีชีวิตเติบโตหรือถดถอย และมีเอกลักษณ์ของตนเอง ระบบราชการได้รับใช้ประเทศชาติ ประชาชน และผู้มีอำนาจปกครองประเทศที่สลับสับเปลี่ยนกันมาหลายยุคหลายสมัย ในทางทฤษฎี ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกภายใน ระบบราชการควรมีการปรับปรุงระบบให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ละทิ้งวัฒนธรรมและสิ่งเก่า ๆ ที่ล้าสมัย และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ให้ทันกับยุคทันสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากความซับซ้อน ใหญ่โตของระบบราชการ และการขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง ทำให้ปัญหาต่างๆ อันเกิดจากวัฒนธรรมค่านิยมที่ล้าสมัย ประกอบกับโครงสร้างระบบการบริหารราชการที่ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับสภาพแวดล้อมใหม่ของประเทศ ส่งผลให้ระบบราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีปัญหานานัปการ เมื่อปัญหาเพิ่มพูนและระบบราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประเทศและประชาชนได้ ก็มักทำให้ระบบราชการถูกวิพากษ์วิจารณ์ และรัฐบาลมักถูกสังคมกดดันให้ปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายของรัฐบาลเกือบทุกสมัย สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะได้มีการปฏิรูประบบราชการมาเป็นระยะ ๆ ก็พบว่า ยังเป็นรูปแบบของการปรับตัวแบบแยกส่วน ขาดการมองและดำเนินการให้ครบถ้วนอย่างเป็นองค์รวม และต่อเนื่อง ทำให้ระบบราชการไม่ได้รับการพัฒนาอย่างมีทิศทาง เป้าหมายและกรอบแนวคิดที่ชัดเจน กระแสดันการปฏิรูประบบราชการทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และประสบปัญหาวิกฤตต่าง ๆ ที่คุกคามเสถียรภาพ โดยมีตัวแปรและปัญหาที่นำไปสู่นโยบายการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

ปัญหา และอุปสรรคอันนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการไทย

▪ วิฤตการณ์เศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ประเทศไทยได้เผชิญกับสภาวะการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งเผชิญแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ได้แก่ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย ซึ่งประเด็นเหล่านี้นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และมีผลบั่นทอนให้สังคมในประเทศต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสดังกล่าว

ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยได้เร่งปรับตัวในแต่ละด้านอย่างเร่งด่วน แนวคิดการปรับตัวอย่างใหญ่เริ่มเข้ามาตั้งแต่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 70 ได้บัญญัติให้ข้าราชการมีหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน มาตรา 75 บัญญัติให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มาตรา 76 บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น มาตรา 77 บัญญัติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพมากขึ้นโดยกำหนดให้มีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนมาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การจัดระบบงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด การยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เป็นต้น

ภาครัฐซึ่งประกอบด้วยบุคลากร (ฝ่ายพลเรือน) เป็นจำนวน 1.98 ล้านคน¹ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนตนเองให้สอดคล้องและสนองต่อสภาวะใหม่ของสังคมไทยดังกล่าว เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ใหม่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทใหม่ทางการเมือง ตลอดจนต้องปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและรู้จักเรียกร้องสิทธิในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีและเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากยิ่งขึ้นด้วย

วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 เป็นจุดหักเหสำคัญของสังคมไทยเพราะปัญหาที่เกิดขึ้นคือผลลัพธ์ของการสะสมของปัญหาต่าง ๆ ที่มีมานาน ปัญหาสำคัญประการหนึ่งได้แก่ การที่ภาครัฐขาดการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการกับนโยบายทางการเงินใหม่ ๆ และไม่สามารถปรับนโยบายได้อย่างทันการณ์กับการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมทั้งในและนอกประเทศ ความไม่สามารถปรับตัวให้ทันการณ์ในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐจึงนำมาสู่ปัญหาและสภาวะวิกฤตของประเทศที่เกิดขึ้นตั้งแต่กลางปี 2540 และเห็นผลอย่างชัดเจนในปีถัดมา ไม่ว่าจะเป็นการว่างงานในปี 2541 ที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 ของแรงงานทั้งหมด อัตราการส่งออกที่ลดลงมากกว่า 3% จำนวนเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่ลดลงเกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ หรือ อัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ถดถอยลงกว่า 8% และผลกระทบทางด้าน

¹ สำนักงาน ก.พ., กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2548. กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 -2548 มีข้อมูลแต่ละปีปรากฏดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวน (คน)
2546	1,574,617
2547	1,474,648
2548	1,980,276



▪ **สภาพขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ**

การพัฒนาเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการที่ทำให้สังคมและรัฐบาลต้องหันกลับมาดูแลและปรับกลไกของระบบราชการ การวัดระดับขีดความสามารถโดยรวมของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย พบว่า ยังจัดอยู่ในอันดับที่ไม่ค่อยน่าพึงพอใจ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. 2540 ก่อนการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตกจากอันดับที่ 34 ในปี พ.ศ. 2543 มาอยู่ในอันดับที่ 38² ในปี พ.ศ. 2544 และเมื่อรัฐบาลไทยประกาศนโยบายและลงมือทำการปฏิรูประบบราชการในปี 2545 ปรากฏว่า อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย (ภาพที่ 1-1) แม้จะดีขึ้นจากผลของการมีรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ แต่ในภาพรวมก็ยังคงอยู่ในอันดับต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ย คือในปี พ.ศ. 2545 อยู่ในอันดับ ที่ 35 จากจำนวน 49 ประเทศ ปรากฏในตารางเปรียบเทียบ (ตารางที่ 1-1) ดังนี้

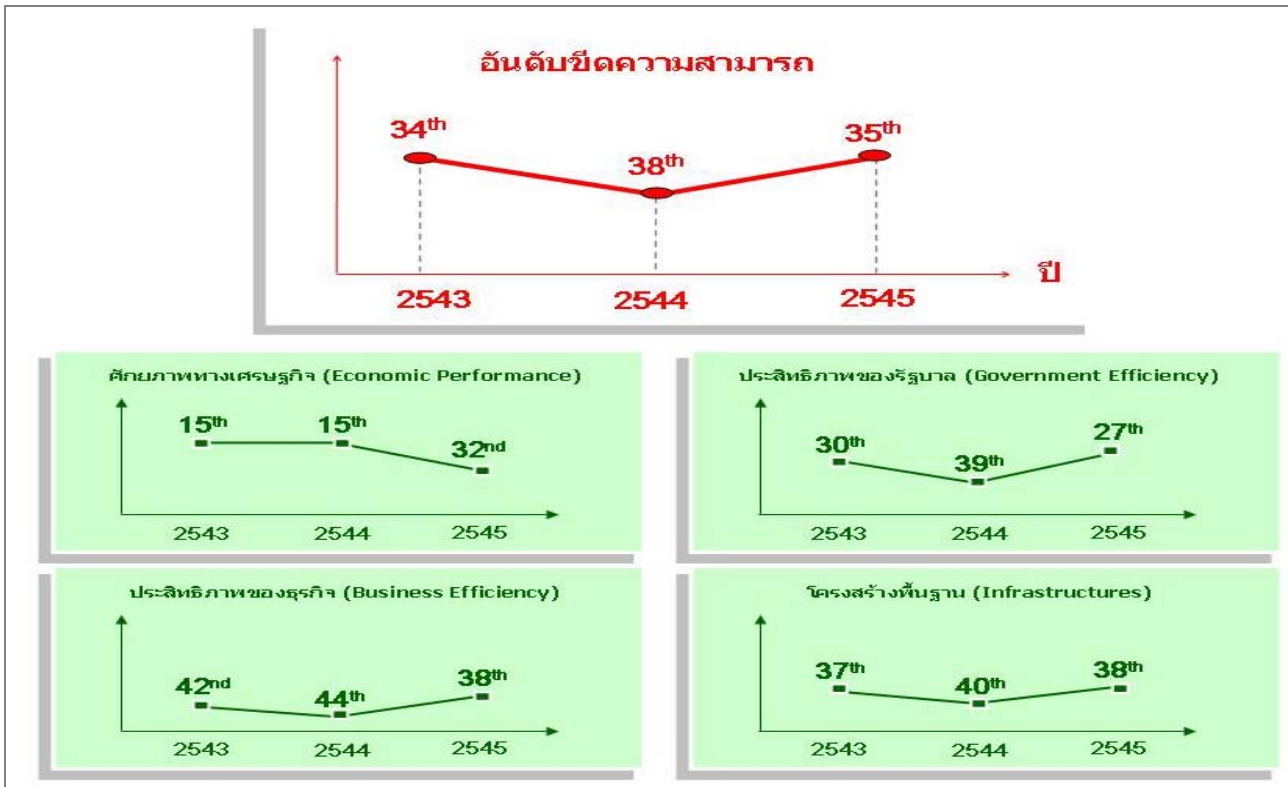
ตารางที่ 1-1 การเปรียบเทียบอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยกับประเทศต่างๆ (ปี 2545)

ประเทศ	ภาพรวม	ศักยภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Performance)	ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Efficiency)	ประสิทธิภาพของธุรกิจ (Business Efficiency)	โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructures)
สิงคโปร์	5 (2, 2)	15 (3, 8)	1 (1, 1)	11 (10, 6)	7 (5, 3)
ฮ่องกง	9 (6, 12)	7 (4, 25)	4 (4, 3)	13 (8, 13)	17 (14, 18)
มาเลเซีย	26 (29, 27)	25 (13, 10)	19 (26, 24)	25 (36, 31)	26 (38, 32)
เกาหลี	27 (28, 28)	24 (19, 13)	25 (31, 33)	27 (31, 27)	28 (34, 28)
จีน	31 (33, 30)	3 (7, 5)	30 (35, 32)	43 (40, 37)	35 (39, 34)
ไทย	35 (38, 34)	32 (15, 15)	27 (39, 30)	38 (44, 42)	38 (40, 37)
ฟิลิปปินส์	40 (40, 37)	33 (40, 32)	37 (37, 34)	44 (41, 39)	44 (41, 41)
อินเดีย	42(41, 39)	20 (23, 23)	44 (43, 44)	40 (39, 38)	47 (45, 43)
อินโดนีเซีย	47(49, 44)	41 (46, 39)	45 (45, 41)	49 (48, 45)	49 (49, 47)

ที่มา : IMD (International Institute for Management Development) World Competitiveness Yearbook, 2002.

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง อันดับการแข่งขันฯ เมื่อปี 2544, 2543 (ตามลำดับ)

² จากข้อมูล IMD (International Institute for Management Development) ที่ได้ทำการเปรียบเทียบอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยกับประเทศต่างๆ ในปี 2544-2545



หมายเหตุ : จำนวนประเทศและกลุ่มเศรษฐกิจที่ใช้จัดลำดับความสามารถ ปี 2545 = 49 ประเทศ

ภาพที่ 1-1 เปรียบเทียบอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย ปี 2545

ข้อเสนอแนะของชุมชนวิชาการ

นอกจากกระแสกดดันจากการเปลี่ยนแปลง การศึกษาของชุมชนวิชาการในยุคนั้นยังได้สะท้อนปัญหาและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประมวลปัญหาของระบบราชการไทยในมุมมองของนักวิชาการได้ดังนี้

ผลการศึกษาวิจัยของปรัชญา เวสารัชช³ พบว่าระบบราชการมีความล่าช้า มีขั้นตอนมาก เนื่องจากกฎระเบียบต่างๆ ที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย เกิดปัญหาประสิทธิภาพในระบบราชการ ข้าราชการจำนวนมากไม่น้อยขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ขาดสำนึกถึงความรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน ทำงานโดยยึดติดกับกฎหมาย กฎระเบียบ มีทัศนคติเชิงลบกับระบบราชการ มีการเล่นพรรคเล่นพวก ถือลำดับอาวุโสเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงความสามารถเท่าที่ควร ปัญหาการคอร์รัปชัน และการแสวงประโยชน์เพื่อตนเองและกลุ่มพวกจากทรัพยากรส่วนรวมของชาติ โดยอาจแบ่งปัญหาของระบบราชการที่สำคัญ ได้ 6 ด้าน คือ

1. ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง เช่น การโยกย้ายแต่งตั้งแทบทุกระดับ การใช้อิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจและการปฏิบัติงานของข้าราชการ การเรียกร่องผลประโยชน์จากข้าราชการ การเรียกร่องหรือกดดันให้ข้าราชการกระทำการที่เบี่ยงเบนจากธรรมเนียมปฏิบัติ หลักการ และกฎ ระเบียบที่พึงกระทำ หรือความเป็นกลาง

³ ปรัชญา เวสารัชช. ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา. (สำนักงาน ก.พ., 2539). หน้า 22-24.

2. ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะในระดับกรม มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ แต่หน้าที่ไปซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เพิ่มจำนวนข้าราชการ เกิดปัญหาการปรับค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับสภาพค่าครองชีพ นำไปสู่ปัญหาคนล้นงาน และการสูญเสียกำลังคนระดับคุณภาพ

3. ปัญหาการบริหารงานบุคคล องค์การกลางบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมี 11 องค์การจากเดิมที่มีเพียง 3 องค์การ แต่ละองค์การพยายามส่งเสริมประโยชน์แก่ข้าราชการของตนจนเกิดความแตกต่างลึกซึ้งระหว่างข้าราชการในแต่ละกลุ่ม ขาดการวางแผนกำลังคนภาครัฐที่ชัดเจนโดยสอดคล้องกับความต้องการกำลังคนของประเทศในแต่ละช่วงเวลา มีคนล้นงานและกำลังคนขาดในแต่ละหน่วยงาน ขาดการประเมินผลงานที่สามารถชี้วัดคุณค่าของบุคคล ได้นำไปสู่สภาวะการทำงานต่ำกว่าระดับ การประพฤติมิชอบและความย่อหย่อนของผลงาน เป็นปัญหาของระบบบริหารบุคคลที่เป็นอยู่

4. ปัญหาภารกิจและโครงสร้าง ภารกิจของระบบราชการยังไม่ได้รับการทบทวนให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ของสังคมไทย ยังขาดเป้าหมาย ทิศทาง และนโยบายที่แน่นอนชัดเจนเป็นรูปธรรมอันสามารถประเมินได้อย่างแท้จริง โครงสร้างการบริหารราชการยังเป็นแบบรวมอำนาจมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน จึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายการพัฒนางานไปสู่ระดับท้องถิ่น เมื่อต้องกระจายอำนาจก็ไม่มีเตรียมความพร้อมของหน่วยงานรับมอบอำนาจ

5. ปัญหาด้านกฎระเบียบ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกฎหมายเป็นกรอบดำเนินงานของระบบราชการ ความยุ่งยากในการออกกฎหมายและความซ้ำซ้อนในภารกิจของหน่วยงานได้นำมาซึ่งการมีกฎ ระเบียบ และขั้นตอนการดำเนินงานมากมาย ซ้ำซ้อน ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของบางคนบางกลุ่ม

6. พฤติกรรมข้าราชการ ในภาพรวมข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของตนด้วยดี แต่พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาบางประการของข้าราชการในเรื่องของความทุจริต การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและผู้อื่น ทัศนคติที่ไม่เอื้อต่องานบริการ การขาดความรับผิดชอบและสำนึกในหน้าที่ การอุทิศตนหรือการเล่นพรรคเล่นพวกก็ยังคงเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและดูจะมากขึ้น

ผลการศึกษาจากโครงการปรับระบบราชการเข้าสู่ยุคโลกภิวัตน์โดยคณะผู้วิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁴ สรุปว่า ความเสื่อมถอยของภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีผลสืบเนื่องจากการบริหารงานที่ขาดความรับผิดชอบอย่างมีคุณธรรมของภาคธุรกิจเอกชน ประกอบกับการมีภาครัฐที่ด้อยประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากระบบอำนาจนิยม ความล้าหลังของระบบการบริหารงาน และวัฒนธรรมราชการ การมีภาครัฐที่ด้อยประสิทธิภาพจะส่งผลให้ขาดกลไกหลักที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอก (ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร การกำหนดกติกาเศรษฐกิจใหม่ๆ และการกีดกันทางการค้า กระแสประชาธิปไตยโลกที่ก้าวเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เน้นหลักสิทธิมนุษยชน กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น) และการเปลี่ยนแปลงภายใน (ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ระดับการศึกษาของประชากรที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ความคาดหวังและความต้องการของประชาชน เจือจางทางการเมือง เป็นต้น) ดังนั้นการที่ประเทศไทยจะสามารถก้าวเข้าสู่การพัฒนาที่พึงปรารถนาและสามารถพัฒนาประเทศให้ทันการเปลี่ยนแปลงได้ จำต้องเน้นการปรับประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจ และการพัฒนาบริการสาธารณะของระบบราชการไทย ในการปรับระบบราชการควรให้ความสำคัญในการกำหนดบทบาทและขนาดของภาครัฐให้เหมาะสม ควรเน้นให้ภาค

⁴ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ภาคราชการกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่ออนาคต, (เอกสารวิจัยโครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกภิวัตน์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน : 2541)

เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม⁵ เสนอแนวคิดการปฏิรูปภาคราชการให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม 4 ประเด็นสำคัญ คือ **เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึงการเน้นให้กระบวนการ ขั้นตอนการปฏิรูปภาคราชการมีวิธีการดำเนินการแบบเปิดเวทีในระดับจังหวัดเป็น "ประชาคมปฏิรูปภาคราชการ" เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และจัดตั้ง "สภาประชาคมปฏิรูปภาคราชการ" ควบคู่กันไป เพื่อเป็นกลไกผลักดันการปฏิรูปโดยมีแรงหนุนจากประชาชนให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม **เน้นการปฏิรูปภาคราชการตามแนวทางการจัดการตามพื้นที่ พัฒนาระบบผู้ว่าราชการจังหวัด** หมายถึง เน้นการจัดการตามพื้นที่มากกว่าตามหน้าที่ เพื่อให้กลไกของรัฐมีการบริหารจัดการใหม่เน้นพื้นที่และชุมชนเป็นหลัก โดยการปรับโครงสร้างสายการบังคับบัญชา ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล และระบบการวางแผนไปให้จังหวัดบริการจัดการเอง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบ ดูแลกิจการต่างๆ ของจังหวัดอย่างผสมผสานเป็นองค์รวม หน่วยงานกลางควรทำหน้าที่สนับสนุนให้คำปรึกษา ฝึกอบรมแก่จังหวัด นอกจากนี้ ควรปรับโครงสร้างการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตลอดจนระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหมาะสมสอดคล้องกัน คือให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อเสนอแนะของรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลกลุ่มจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี **เน้นการมีระบบวัดผลการดำเนินงาน** หมายถึง ให้มีมาตรการพัฒนาระบบการจัดการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารงานในความรับผิดชอบของจังหวัด โดยให้มีระบบชี้วัดผลการดำเนินงาน ระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะ "สัญญาผูกพัน" ให้มีคณะกรรมการพหุภาคี หรือสมัชชาประชาคม ให้มีการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดลักษณะ "ยอดรวมหลักๆ" มากกว่าการดูรายละเอียดเป็นรายการ เน้นการควบคุม "ผลงาน" มากกว่าการควบคุมการใช้จ่าย รวมถึงการให้จังหวัดมีสภาพเสมือน "องค์การของรัฐ" ที่มีความคล่องตัวในการบริหารงาน และ**เน้นการประยุกต์ใช้** หมายถึงกรณีที่แนวทางการบริหารงานได้ผลดี ควรนำมาประยุกต์ใช้กับกรมในสังกัดกระทรวงต่างๆ โดยอาจรวมกิจการหรือปรับโครงสร้างกรม หรือกระทรวงตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกันทั้งระบบราชการ ตลอดจนให้มีการประยุกต์ใช้กับหน่วยงานบริหารท้องถิ่นต่อไปด้วย

วรเดช จันทรศร⁶ มองว่าระบบราชการไทยมีการขยายตัวอย่างมาก มีทั้งการขยายตัวตามแนวดิ่ง คือการขยายจากแผนกขึ้นเป็นกองหรือจากกองขึ้นเป็นกรม และการขยายตัวตามแนวนอน คือมีกองหนึ่งแล้วแยกออกเป็นหลายกองเพื่อจะได้มีแผนกเพิ่มขึ้น ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวมักจะเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการของคนในระบบราชการเสียเป็นส่วนใหญ่

ประเวศ วะสี ได้เสนอบทความว่า "คนไทยคิดเชิงระบบไม่เป็น"⁷ ในเรื่องของระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบที่มีความบกพร่องอย่างร้ายแรงและส่งผลเสียทั่วไป เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพต่ำ เพราะเป็นระบบการปกครองไม่ใช่ระบบการจัดการ เมื่อเป็นระบบการปกครองก็เน้นที่การบังคับบัญชากันเป็นกลุ่มๆ เป็นกรมๆ แต่ละกรมแต่งตั้งด้วยกฎหมายของตนเอง วางอำนาจไว้ที่อธิบดีและมีขอบเขตการกระทำไปทั่วประเทศ การปกครองจะเน้นที่กรม การจัดการจะ

⁵ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลสถาบันพระปกเกล้า. : 2539).

⁶ วรเดช จันทรศร. การพัฒนาระบบราชการไทย. (กรุงเทพฯ : 2540).

⁷ ประเวศ วะสี. การเดินทางความคิดปฏิรูปการเมือง. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, เมษายน 2540), หน้า 57.



นอกจากนี้ ประเวศ วะสี ยังได้เสนอบทความเกี่ยวกับอนาคตของประเทศ⁸ ตอนหนึ่งว่า ระบบราชการควรปรับบทบาท โดยกระจายอำนาจไปให้ผู้อื่นทำมากที่สุด ส่วนตัวเองทำในสิ่งที่คนอื่นทำไม่ได้ ผู้ที่ควรทำมากที่สุด ได้แก่ ชุมชน ท้องถิ่น องค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ และภาคธุรกิจ ระบบราชการควรมีบทบาทในการกำกับ ดูแล สนับสนุนให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมโดยตัวเองมีขนาดเล็กลง มีสมรรถนะสูงขึ้น ได้รับการตอบแทน (ที่เปิดเผย) สูงขึ้น มีความโปร่งใสที่ถูกรตรวจสอบได้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้นำเสนอแนวคิดและวิธีการปฏิรูประบบราชการ⁹ โดยวิเคราะห์ว่า ระบบการบริหารจัดการของประเทศไทยในปัจจุบัน จะมีอยู่ 3 รูปแบบ ด้วยกัน ประกอบด้วย **1) ระบบผู้ว่าซีอีโอ** เป็นระบบการบริหารจัดการที่อาศัยนโยบายระดับชาติที่กำหนดโดยรัฐบาลเป็นหลัก **2) ระบบราชการ** เป็นระบบการบริหารจัดการที่อาศัยแผนงานและโครงการของกรมต่างๆ ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบในการทำงาน **3) ระบบประชากร** เป็นระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา จะพบว่าระบบที่หนึ่งและระบบที่สองได้ขยายตัวไปมาก ในขณะที่ระบบที่สามมิได้เติบโตควบคู่ไปกับระบบที่หนึ่งและสอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลของรัฐในระยะ 100 ปีที่ผ่านมาเป็นเหตุผลด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาเป็นหลัก ส่วนเหตุผลด้านประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วมยังมีไขเหตุผลหลักของรัฐ จึงส่งผลให้ระบบราชการไทย โดยเฉพาะภารกิจของกรมต่างๆ หลายส่วนมีความซ้ำซ้อนนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของกิจกรรมในระดับพื้นที่ โดยไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน นอกจากนี้การอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบในการปฏิบัติการกิจของกรม ทำให้เกิดการขยายงานของกระทรวงในระดับกรมและกองมากมาย เพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบที่กว้างมากเกินไป รวมทั้งการมีกรมเป็นตัวตั้งและงบประมาณที่อาศัยกรมเป็นฐาน ทำให้รัฐบาลไม่อาจดำเนินการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องข้ามกรมหรือข้ามกระทรวงได้

จากปัญหาของระบบบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช จึงได้เสนอแนวคิดและวิธีการปฏิรูประบบราชการที่ต้องเกิดจากการเชื่อมโยงระบบบริหารจัดการ 3 ระบบเข้าด้วยกัน คือ **ระบบผู้ว่าซีอีโอ** คือ การปรับเปลี่ยนบทบาทและภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด รวมถึงการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณให้ผู้ว่าสามารถจัดทำงบประมาณของจังหวัดได้ด้วย **ระบบราชการ** ที่มีกรมเป็นฐาน เน้นการปรับเปลี่ยน 5 ด้าน ได้แก่ บทบาทภารกิจ ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย และวัฒนธรรม ค่านิยม และ **ระบบประชากร** โดยเสนอว่า "ควรเอาระบบประชากรเป็นตัวตั้ง และเอาระบบผู้ว่าราชการ และระบบราชการที่มีกรมเป็นฐานเป็นตัวประกอบ เพราะระบบที่สามในระยะยาวจะมีผลทำให้ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศเป็นทั้งผู้ได้รับบริการและเป็นผู้มีความสามารถในการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้วยตนเอง"

⁸ เรื่องเดียวกัน, (มกราคม 2540), หน้า 157.

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **การปฏิรูประบบราชการ**. (กรุงเทพฯ. : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2544).

นอกจากนี้ชัยอนันต์ สมุทวณิช ยังได้เสนอตัวแบบของการทำงานในระบบราชการใหม่¹⁰ คือการบริหารแบบเครือข่าย คือมีเครือข่ายต่างๆ เป็นกลไกขับเคลื่อน หรือเป็นการบริหารแบบบูรณาการ โดยกระทำได้ทั้งในและนอกระบบราชการ กล่าวคือ ในการบริหารแบบเครือข่ายภายในระบบราชการนั้น จะเป็นการผนวกควมรวมเข้าด้วยกัน หรือเชื่อมต่อกันโดยทำงานแบบไขว้ขวาง ส่วนการบริหารแบบเครือข่ายนอกระบบราชการ จะเป็นการเชื่อมต่อระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน-ภาคประชาชน ที่มีการตั้งเป้าการดำเนินงานกิจกรรมร่วมกันอย่างชัดเจน มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความคิดเห็น และข้อมูลข่าวสารร่วมกัน รวมทั้งการนำกรอบมิติสัมพันธ์พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) มาใช้ให้มากขึ้น

สถาบันพระปกเกล้า ได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะทางวิชาการผ่านสมุดปกขาวเรื่องยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน¹¹ สรุปได้ว่า ปัญหาหลักเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้แก่

1. รัฐบาลยังขาดการกำหนดวิสัยทัศน์ และเป้าประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่ชัดเจนทั้งในแง่ของภาพรวมและรายสาขา ทำให้เกิดปัญหาในการถ่ายทอดสู่ภาคปฏิบัติ และไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้
2. กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินยังคงเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบ แบบแผนมาตรฐานกลาง เป็นสำคัญมากกว่าการคำนึงผลสำเร็จหรือสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน
3. หน่วยงานกลางยังมีแนวโน้มที่จะรักษาสถานภาพเดิมและคงสงวนอำนาจของตนไว้ ไม่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจและให้อิสระความคล่องตัวแก่หน่วยงานปฏิบัติอย่างจริงจัง
4. หน่วยงานราชการยังคงผูกขาดการให้บริการสาธารณะ ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันท้าทายจากภายนอก รวมทั้งปราศจากมาตรการเสริมสร้างแรงจูงใจหรือแรงกดดันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน
5. ขาดระบบและกลไกการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่เป็นระบบ เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
6. ประชาชน ชุมชน และองค์กรประชาสังคม มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่ค่อนข้างน้อย ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นระบบปิดและขาดการถ่วงดุลอำนาจจากภายนอก

กระแสนรรมากีบาลและการพัฒนาระบบราชการไทย

กระแสนรรมากีบาลเป็นกระแสกดดันที่สำคัญที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามมาตรฐานธรรมาภิบาล การที่ประเทศได้รับการยกย่องว่ามีธรรมาภิบาล มีระบบการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่สุจริต โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเป็นธรรม ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ส่งเสริมและช่วยสร้างบรรยากาศในการลงทุน การติดต่อค้าขายในเวทีสากล รวมถึงความมีเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของประเทศในเวทีโลก นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสังคม การเมืองและระบบราชการตามมาตรฐานเหล่านี้ ดังนั้น การปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับมาตรฐานธรรมาภิบาล จึงเป็นทั้งส่วนที่ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน และเป็นส่วนที่เร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบราชการ อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการ

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การจัดการการพัฒนาระบบราชการ เพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม. (กรุงเทพฯ. : บริษัท เอส พี โมเดิร์นอาร์ต จำกัด, 2548).

¹¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน. (กรุงเทพฯ : เลิศชัยการพิมพ์, 2543).



▪ **หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

จากหลักรัฐธรรมนูญสากล และหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ในคราวที่กำหนดกรอบการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้นำแนวคิดทั้งในส่วนที่เป็นหลักการบริหารราชการแนวใหม่ (New Public Management, NPM) และหลักรัฐธรรมนูญ (Good Governance) มาผสมผสานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในประเทศไทยและกำหนดให้เป็นหลักการที่เรียกว่า “หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งเป็นแนวทางดำเนินการดังความปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งเน้นให้

“การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

▪ **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**

เพื่อการขยายผลการปฏิรูปในขั้นตอนต่างๆ ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 จึงได้วางรากฐานของการบริหารราชการแนวใหม่ ประกอบด้วย 9 หมวดสำคัญ โดยในแต่ละหมวดได้มีการผลักดันให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ และสรุปผลการดำเนินการได้ดังตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1-2 สรุปการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

เนื้อหา		มาตรา	การดำเนินการ	ระดับ ความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ ผู้รับผิดชอบ
1	การกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา	ม.3	เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว	100	สภพร.*
หมวด	การบริหารราชการเพื่อให้เกิด				
2	การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง - การกำหนดภารกิจต้องมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน - บริหารราชการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ - การวิเคราะห์ผลดี ผลเสียก่อนดำเนินโครงการ - รับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคม - การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้กับประชาชน	ม. 8 ม. 8 (1) ม. 8 (2) ม. 8 (3) ม. 8 (4) ม. 8 (5)	- เป็นเรื่องที่กำหนดเงื่อนไขให้ส่วนราชการดำเนินการได้เอง - สภพร. ได้จัดทำคู่มือแนวทางการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะได้แจกจ่ายให้ส่วนราชการเพื่อนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปแล้วจะได้ติดตามผลต่อไป	80	สภพร.*
หมวด	การบริหารราชการเพื่อให้				
3	การจัดทำแผนปฏิบัติราชการและการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ	ม. 9	- จัดทำแผนการปฏิบัติราชการ	100	สภพร.**
4		ม. 12	- จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ	100	สภพร.**
5	การบริหารราชการแบบบูรณาการ	ม. 10	- การบริหารราชการกระทรวง จังหวัดแบบบูรณาการ - การถ่ายทอดแผนการบริหารราชการแผ่นดินเป็นแผนปฏิบัติราชการในลักษณะแบบบูรณาการ	80 100	สภพร.* สภพร.*

เนื้อหา	มาตรา	การดำเนินการ	ระดับ ความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ ผู้รับผิดชอบ	
6	การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้	ม. 11	- ได้กำหนดเป็น ตัวชี้วัดในคำรับรองการ ปฏิบัติราชการ - สกพร.ดำเนิน โครงการพัฒนาส่งเสริม ให้ส่วนราชการมีการ บริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) ใน หน่วยงานภาครัฐ - สกพร.ดำเนิน โครงการ Mini-MPM	100	สกพร.*
7	การจัดทำแผนการบริหารราชการ แผ่นดิน และการจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการ	ม. 13, 14, 16	- ครม. เห็นชอบ แผนการบริหารราชการ แผ่นดิน และได้รับการ ประกาศในราชกิจจานุ เบกษาแล้ว - ส่วนราชการได้ ถ่ายทอดแผนบริหาร ราชการแผ่นดินเป็น แผนปฏิบัติราชการแล้ว	100	สคค. สศช. สกพร.* สงป.
8	การจัดทำแผนนิติบัญญัติ	ม. 15	- สคค.และ สสน. ได้ จัดทำแผนนิติบัญญัติแล้ว	100	สคค. สสน.
9	การกำหนดแนวทางการจัดทำ แผนปฏิบัติราชการให้ใช้ร่วมกันได้ (แผนปฏิบัติราชการ / แผนว่าด้วย วิธีการงบประมาณ)	ม. 17, 18	- ในการจัดทำแผนปฏิบัติ ราชการได้กำหนด Template ให้แผนปฏิบัติราชการและ แผนงบประมาณ สอดคล้องกันแล้ว (ต้องมี การดำเนินการแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณฯ ต่อไป)	80	สกพร.** สงป.
10	การให้ข้อมูลแก่นายกรัฐมนตรีคน ใหม่	ม. 19	- ดำเนินการตาม ระเบียบฯ การจัดทำ แผนการบริหารราชการ แผ่นดิน แล้ว	100	สคค.
หมวด	การบริหารราชการอย่างมี				
11	การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการทำงานมี เป้าหมาย มีแผนการทำงานที่ ชัดเจน และเผยแพร่ให้ข้าราชการ และประชาชนทราบ	ม. 20	- จัดทำแผนปฏิบัติ ราชการและคำรับรองการ ปฏิบัติราชการ - การเผยแพร่ให้ส่วน ราชการและประชาชน ทราบ เป็นไปตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯแล้ว	100	สกพร.*

เนื้อหา		มาตรา	การดำเนินการ	ระดับความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ผู้รับผิดชอบ
12	การจัดทำบัญชีต้นทุน และรายจ่ายต่อหน่วย	ม. 21	- กรมบัญชีกลางได้ออกหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติพร้อมกำหนดเป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ	80	กรมบัญชีกลาง
13	การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ	ม. 22	- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางดำเนินการแล้ว อยู่ระหว่างการจัดทำโครงการนำร่อง	50	สศช. สงป.
14	การจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุด	ม. 23	- คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบพัสดุฉบับใหม่แล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	40	กรมบัญชีกลาง
15	การกำหนดระยะเวลาดำเนินการระหว่างส่วนราชการ	ม. 24	- ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จฯ ของงาน ซึ่งรวมถึงการบริการระหว่างส่วนราชการด้วยแล้ว จะได้ประเมินผลต่อไป	90	สกปร.*
16	การสั่งราชการ และการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา (คณะกรรมการ)	ม. 25, 26	- ครม. ได้มีมติเห็นชอบแนวทางปฏิบัติที่ สลค. เสนอ เกี่ยวกับการขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว	100	สกปร.* สลค.
หมวด	การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน				
17	การกระจายอำนาจการตัดสินใจ	ม. 27, 28	- ออกระเบียบฯ ว่าด้วยการมอบอำนาจ แล้วจะได้ติดตามผลเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป	90	สกปร.**
18	การกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และการจัดทำแผนภูมิการปฏิบัติราชการ	ม. 29	- ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและส่วนราชการได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จและประกาศให้ประชาชนทราบแล้ว	100	สกปร.*
19	การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม	ม. 30, 31, 32	- จัดตั้งศูนย์บริการร่วมนำร่อง ศูนย์บริการร่วมกระทรวง จังหวัด GCS และจะมีการพัฒนา รูปแบบศูนย์บริการร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป	80	สกปร.*

เนื้อหา		มาตรา	การดำเนินการ	ระดับ ความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ ผู้รับผิดชอบ
หมวด	การปรับปรุงภารกิจของ ส่วนราชการ				
20	การทบทวนภารกิจของ ส่วนราชการ	ม. 33, 34	- ได้จัดทำพิมพ์เขียว ปรับปรุงโครงสร้างใหม่ (รอบ 2) เติร์ยมเสนอ รัฐบาลแล้ว	100	สกปร.**
21	การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ประเทศ และการประกอบกิจการ หรือการดำรงชีวิตของประเทศ	ม. 35, 36	- ดำเนินการตาม แผนพัฒนากฎหมาย (สลด.) และแผนนิติ บัญญัติ (สคก.) - กำหนดเป็นตัวชี้วัด ตามคำรับรองการปฏิบัติ ราชการแล้ว	60 100	สลด. สคก. สกปร.*
หมวด	การอำนวยความสะดวกและ การตอบสนองความต้องการ				
22	การกำหนดระยะเวลา และการลด ระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชน และการติดต่อ ประสานงานระหว่างส่วนราชการ	ม. 37, 38	- ส่วนราชการกำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จของ งานและประกาศให้ ประชาชนทราบเป็นการ ทั่วไปแล้ว	100	สกปร.*
23	การจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับ ประชาชน	ม. 39	- มติ ครม. แจ้งให้ส่วน ราชการจัดทำระบบ สารสนเทศเพื่อการ ให้บริการประชาชนแล้ว (ควรต้องผลักดันให้ เกิดผลในทางปฏิบัติอย่าง จริงจังต่อไป)	60	ทก. สกปร.*
24	การจัดให้มีระบบเครือข่าย สารสนเทศกลาง	ม. 40	- ทก. กำลังดำเนินการ จัดระบบสารสนเทศกลาง	50	ทก.
25	การพิจารณาคำร้องเรียน ข้อเสนอนแะ และความคิดเห็นของ ประชาชน	ม. 41	- จัดทำระบบ call center 1111 เป็น โครงการนำร่องแล้ว - จัดทำคู่มือการ อำนวยความสะดวกและ ตอบสนองความต้องการ ของประชาชน แจกจ่าย ให้ส่วนราชการใช้เป็น แนวทางปฏิบัติจะได้ ติดตามผลต่อไป	70	สกปร.*

เนื้อหา		มาตรา	การดำเนินการ	ระดับ ความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ ผู้รับผิดชอบ
26	การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ เป็นอุปสรรคต่อส่วนราชการอื่น	ม 42	- ได้จัดทำโครงการ นำร่อง และคู่มือการ ปรับปรุงงานบริการที่ กฎหมายกำหนดให้ต้อง เชื่อมโยงการปฏิบัติงาน หลายส่วนราชการและจะ ขยายผลให้ครอบคลุม ต่อไป - ดำเนินการตาม แผนพัฒนากฎหมายและ แผนนิติบัญญัติ	50	สกพร.*+ สลค.
27	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ราชการ	ม. 43, 44	- ดำเนินการตาม พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯ	100	สปน.
หมวด	การประเมินผลการปฏิบัติ				
28	การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ให้ส่วนราชการจัดให้มีผู้ประเมิน อิสระเพื่อประเมินตนเอง	ม. 45	- จัดให้มีการจัดทำคำ รับรองและการประเมินผล การปฏิบัติราชการแล้ว และอยู่ระหว่างการจัดทำ คู่มือการประเมินตนเอง ของส่วนราชการ ซึ่งจะ แจกจ่ายให้ส่วนราชการใช้ เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป	80	สกพร.*
29	การประเมินผู้บังคับบัญชาแต่ละ ระดับหรือหน่วยงาน เพื่อให้เกิด การปรับปรุงการทำงานให้มี ประสิทธิภาพ	ม. 46	- เป็นการประเมินภายใน องค์กรเอง จึงยังไม่ได้ ดำเนินการ ในขณะนี้ เนื่องจากมีการประเมิน โดยองค์กรภายนอกตาม คำรับรองการปฏิบัติ ราชการแล้ว (เป็นเรื่องไม่ เร่งด่วนสามารถชะลอไว้ได้)	0	สกพร.*
30	การประเมินผลการปฏิบัติราชการ เฉพาะตัวข้าราชการ	ม. 47	- จัดทำโครงการนำร่อง ใน สกพร.และ จ. ปทุมธานี และจะขยายผล ไปยัง ส่วนราชการอื่น ต่อไป	50	สกพร.*
31	การจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็น บำเหน็จความชอบ และเงินเพิ่ม ประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการ	ม. 48, 49	- ประเมินผลตาม คำรับรองการปฏิบัติ ราชการแล้ว - ครม. มีมติให้ส่วน ราชการนำเงินเหลือจ่าย ไปใช้จ่ายได้แล้ว	100	สกพร.*

เนื้อหา		มาตรา	การดำเนินการ	ระดับ ความสำเร็จ (%)	เจ้าภาพ/ ผู้รับผิดชอบ
หมวด	บทเปิดเตล็ด				
32	การผลักดันให้การจัดทำแผนงาน ในเรื่องเดียวกันเพียงครั้งเดียว	ม. 51	- กำหนดให้การจัดทำ แผนปฏิบัติราชการและ แผนการของงบประมาณ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แล้ว	80	สกปร.* สงป. สศช.
33	การผลักดันให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกานี้	ม. 52	- มท. ดำเนินการแล้ว	80	มท.
34	การผลักดันให้องค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามพระราช กฤษฎีกานี้	ม. 53	- จัดทำคำรับรองการ ปฏิบัติงานขององคการ มหาชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 - รัฐวิสาหกิจมี คณะกรรมการกำกับ การดำเนินการ ซึ่งมี หลักเกณฑ์และแนวทางที่ ไม่ต่ำกว่า พรฎ. กำหนด อยู่แล้ว	100	สกปร.*

หมายเหตุ : สกปร.** หมายถึง พรฎ. กำหนดให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ดำเนินการออกหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ

สกปร.* หมายถึง ก.พ.ร. ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ทก.- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

สกปร.- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สงป.- สำนักงบประมาณ

สลค.- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มท.- กระทรวงมหาดไทย

สคก.- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สปน.- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สศช.- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยังได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

วิสัยทัศน์ พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และประโยชน์สุขของประชาชน

เป้าประสงค์หลักและตัวชี้วัด กำหนดไว้ 4 ประการคือ

เป้าประสงค์หลัก	ตัวชี้วัด
1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) มุ่งปรับกระบวนการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกต่อประชาชนให้มากขึ้น	1. ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย มีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานราชการ 2. ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการประชาชนลดลงได้มากกว่าร้อยละ 50 โดยเฉลี่ย ภายในปี พ.ศ. 2550
2. ปรับบทบาทภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing)	<ul style="list-style-type: none"> • บทบาทและภารกิจ <ol style="list-style-type: none"> 1. ปริมาณ/จำนวนของภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ (Non-core Functions) ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายในปี พ.ศ. 2550 2. หน่วยงานราชการจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 หรือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 3. กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก (Deregulation) จำนวนไม่น้อยกว่า 100 ฉบับ ภายในปี พ.ศ. 2550 • งบประมาณแผ่นดิน <ol style="list-style-type: none"> 1. รักษาสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ ไม่ให้เกินร้อยละ 18 โดยเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2550 • ขนาดกำลังคนภาครัฐ <ol style="list-style-type: none"> 1. ปรับลดจำนวนข้าราชการลง อย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ.2550 และ/หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน
3. ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)	1. แต่ละหน่วยงานราชการได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน อย่างน้อย 1 กระบวนงานหลัก ภายในปี พ.ศ.2550 2. ข้าราชการได้รับการพัฒนาขีดความสามารถ (Competencies) ตรงตามที่กำหนดไว้อย่างน้อยร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย ภายในปี พ.ศ. 2550

เป้าประสงค์หลัก	ตัวชี้วัด
	3. ส่วนราชการอย่างน้อยร้อยละ 90 ได้รับการพัฒนาการให้บริการหรือสามารถดำเนินงานในรูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ ภายในปี พ.ศ.2550
4. ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)	<p>1. ประชาชนร้อยละ 80 โดยเฉลี่ย มีความเชื่อมั่นศรัทธาเกี่ยวกับความโปร่งใสและใสสะอาดในวงราชการไทย ภายในปี พ.ศ. 2550</p> <p>2. หน่วยงานราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ได้วางมาตรการหรือดำเนินกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ภายในปี พ.ศ. 2550</p> <p>3. ปัญหาความขัดแย้งหรือกรณีข้อพิพาทร้องเรียนระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละ 20 ต่อปีโดยเฉลี่ย ในช่วงปี พ.ศ.2546-พ.ศ.2550</p>

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีการนำมาตรการต่างๆ ของยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติแล้วเป็นส่วนใหญ่ สรุปดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>1.1 ให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ โดยให้</p> <ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล - มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การ (Organization Scorecard) ลงไปจนถึงระดับตัวบุคคล (Individual Scorecard) - ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีการรายงานผลสัมฤทธิ์รายปี เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ 	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>		<p>มติ ครม. 8 กรกฎาคม 2546</p> <p>มติ ครม. 30 กันยายน 2546</p>
<p>1.2 ในแผนยุทธศาสตร์ ให้แต่ละส่วนราชการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพ และยกระดับคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการและการพัฒนาองค์การ - มีการวางแผนการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มผลผลิต - การปรับปรุงระเบียบ ขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชน แบบฟอร์มและวิธีการติดต่อสื่อสาร 	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>		<p>ก.พ.ร. กำหนด ตัวชี้วัดในคำ รับรองการปฏิบัติ ราชการมิติที่ 2 ว่า ด้วยคุณภาพการ ให้บริการ ประชาชน มิติที่ 3 ว่าด้วยการ พัฒนาองค์การ</p>

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
1.3 ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ โดยให้มี <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารความเสี่ยง เพื่อเป็นการควบคุมก่อนการดำเนินงาน - การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน (Value-for-money Audit) เพื่อเป็นการควบคุมภายหลังการดำเนินงาน 	✓		สนง. คณะกรรมการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ดำเนินการในระยะ นี้อาจ
1.4 ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มี <ul style="list-style-type: none"> - จัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปี กับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า - ให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลง และให้เป็นเงื่อนไขส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปี แก่ส่วนราชการ 	✓		มติ ครม. 30 กันยายน 2546
1.5 ให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน/ โครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ	✓		
1.6 ให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ/หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการ <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน - การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน รวมถึงการทบทวนและติดตามประเมินผล 	✓		ก.พ.ร.กำหนดให้ "ความพึงพอใจใน การให้บริการ ประชาชน" เป็น ตัวชี้วัดผลงาน ของทุกส่วน ราชการ
1.7 การปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชน ส่วนราชการจะต้องเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจ การอนุมัติ อนุญาต และการสั่งการให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน	✓		มติ ครม. 28 ธันวาคม 2547
1.8 วางกติกาเพื่อให้มีการแข่งขันขึ้นโดย <ul style="list-style-type: none"> - พยายามลดการผูกขาดของหน่วยงานราชการในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเองลง - เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน หรือองค์กรพัฒนาไม่แสวงหากำไรและองค์กรประชาสังคม สามารถคัดค้านและเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้ (Contestability) 		✓	อยู่ระหว่าง การศึกษา

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
1.9 จัดทำแนวทางและคู่มือการบริหารราชการที่ดี	✓		คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตาม พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ยุทธศาสตร์ 2 : การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>2.1 มุ่งเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยให้มีลักษณะเมตริกซ์ ครอบคลุมทั้งในส่วนการวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวตั้งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงานบริหารและประสานงานราชการในต่างประเทศ สำนักงานบริหารและประสานงานราชการในประเทศ เป็นต้น - ปรับปรุงขีดสมรรถนะการทำงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ให้มีความเข้มแข็ง และสามารถรองรับการโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางได้ - การพัฒนาระบบการบริหารงานในลักษณะของกลุ่มภารกิจ โดยเร่งด่วน 	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>		<p>- มติครม. 6 พ.ค. 46 ว่าด้วยระบบบริหารงานแบบบูรณาการในต่างประเทศ โดยมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ</p> <p>- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.)</p> <p>- กระทรวงยุติธรรมศึกษานำร่อง</p> <p>กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545</p>

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>2.2 ทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานในส่วนกลางมีขนาดที่เล็กลง โอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติงานออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ทบทวนความจำเป็นในการมอบหมายให้แต่ละส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินงานเอง และยุบเลิกส่วนงานและแผนงาน/โครงการที่ไม่มีความจำเป็นลง โดยอาศัยวิธีการสอบทานการใช้จ่ายเงินงบประมาณแบบรวบยอด (Comprehensive Spending Review) และการตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน - แปรสภาพกิจการหรือการดำเนินงานบางอย่างให้มีลักษณะเป็นศูนย์รับผิดชอบ อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมเดิม - ส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม พยายามแปรสภาพกิจการ กิจกรรม หรือการดำเนินงานบางอย่าง ให้มีสภาพเป็นองค์การมหาชน - พัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น และมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถจัดโครงสร้างภายในกรณีรูปแบบไม่ถาวรเองได้ 	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>		<p>คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของทุกส่วนราชการรวม 245 ภารกิจ (ปี 2546-2549)</p> <p>- อยู่ระหว่างการศึกษา</p> <p>ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 จัดตั้งองค์การมหาชนเพิ่มเติมรวม 20 แห่ง</p>
<p>2.3 ทบทวนปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงการจัดโครงสร้างภายในจังหวัด/อำเภอใหม่ให้มีรูปแบบหลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่พื้นที่พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น 	<p>✓</p>		<p>- อยู่ระหว่างการเสนอขอแก้ไขกฎหมาย ในเบื้องต้น กรม. กำหนดแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (มติกรม.22กรกฎาคม 2546)</p>

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>- ปรับปรุงการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ ด้วยการ</p> <p>(1) ทบทวนภารกิจในการให้บริการประชาชน โดยส่วนภูมิภาคจะจัดทำภารกิจเฉพาะในส่วนที่ท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ หรืออาจจ้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น เอกชนหรือประชาชน ดำเนินการให้บริการแทน</p> <p>(2) จัดให้มีระบบการประเมินสมรรถนะและการประเมินผลการปฏิบัติงาน การจัดอันดับคุณภาพและขีดความสามารถในการให้บริการ การประเมินความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้าในระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงพัฒนา การเปรียบเทียบอ้างอิง(Benchmarking) การให้เงินรางวัลตอบแทน และการประเมินผลงานของผู้บริการในส่วนภูมิภาค</p> <p>(3) สนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะอำเภอ ให้สามารถรองรับและตอบสนองต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ ส่งเสริมให้มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐ ณ ที่ว่าการอำเภอ และสำนักงานให้บริการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(4) สนับสนุนให้กระทรวง ICT ประสานกำหนดมาตรฐาน เพื่อให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศการบริหาร ระบบสารสนเทศการบริหารเศรษฐกิจ และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ระดับจังหวัด</p> <p>- ทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานของส่วนกลางในระดับจังหวัด ให้มีเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนด จัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานของส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตอบสนองต่อการบริหารแบบบูรณาการ</p> <p>- พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานภาค/เขตพื้นที่ ตามเขตการตรวจราชการ อนุภูมิภาค หรือภาค รองรับการทำงานในลักษณะยึดพื้นที่</p>	<p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>✓</p>		
<p>2.4 ทบทวนระบบการบริหารบุคคลในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลายในการจัดรูปแบบใหม่ของภูมิภาค และหลักการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ สร้างความสำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่มีมโนธรรม สุจริต มีจิตใจพร้อมบริการประชาชน สามารถทำงานในสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมองค์การใหม่</p>	<p>✓</p>		<p>- ก.มหาดไทย จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดตามมติครม. 21 ก.พ.49</p> <p>- มติครม. 27 มี.ย. 49 เรื่องยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ</p>

ยุทธศาสตร์ 3 : การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>3.1 ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินใหม่ โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้ยึดตามค่าแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และ/หรือ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลัก ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากร โดย <p>ในภาพรวม ให้คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เป็นผู้พิจารณาเป้าหมายและลำดับความสำคัญก่อน-หลังในเชิงยุทธศาสตร์ และกำหนดสัดส่วนวงเงินงบประมาณในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ในระดับรายสาขา/ระดับกระทรวง ให้รัฐมนตรีทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการวิเคราะห์ทางเทคนิค (กรณีข้ามกระทรวง ตั้งคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณร่วม โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นประธานร่วม)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการใช้ทรัพยากรหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้ในทุกระดับ 	✓	✓	ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548-2551
3.2 ให้การจัดสรรงบประมาณมีความเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้ รวมถึงการเสริมสร้างให้เกิดการรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานในทุกระดับ	✓		ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB)
3.3 ให้มีการวางยุทธศาสตร์/แผนงานการพัฒนาเขตพื้นที่หรืออนุภูมิภาคในเชิงบูรณาการ และดำเนินการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะแบบอิงพื้นที่ โดยให้มีการวางหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ชัดเจน	✓		ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546
3.4 เปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการทำความเข้าใจความต้องการล่วงหน้าเพื่อสามารถเก็บเงินเหลือจ่าย ไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กรหรือฝึกอบรมข้าราชการได้ โดยเริ่มต้นในบางแผนงาน/โครงการหรือกิจกรรมที่มีความชัดเจนและสามารถวัดผลงานได้อย่าง	✓		มติ คม. 21 กันยายน 2547



มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
เป็นรูปธรรมก่อน			
3.5 พิจารณาความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและแปลงทรัพย์สินของส่วนราชการที่มีอยู่ให้เป็นทุน โดยอาจให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย (Capital Charge) ในรูปแบบต่างๆ	✓		อยู่ระหว่างการศึกษา
3.6 ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินรายเดือนหรือรายไตรมาสของแผนงาน/โครงการต่างๆ รวมถึง การจัดทำงบดุลและรายงานทางการเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการโอนเงินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดระยะเวลาและขั้นตอนการจัดทำรายละเอียดของการทำฎีกาเบิก-จ่าย และการควบคุมทางการเงิน	✓		การปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ (Government Fiscal Management System: GFMS)
3.7 เร่งปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะได้	✓		
3.8 วางระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการ สามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่าง เพื่อหารายได้ของตนเองไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์กร และเสริมแรงจูงใจแก่บุคลากรในรูปของสวัสดิการ ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน หรือนำทรัพย์สินของทางราชการมาแสวงหาประโยชน์โดยไม่สมควร รวมทั้งต้องไม่ให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการให้บริการประชาชนตามปกติ	✓		ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548

ยุทธศาสตร์ 4 : การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
4.1 เร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงหรือระดับหัวกะทิ เข้าสู่ระบบราชการไทย มุ่งเน้นให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาระบบราชการทั้งในระดับผู้บริหารระดับต้น และผู้บริหารระดับอาวุโส โดยอาจคัดเลือกข้าราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันและบุคคลภายนอกเข้าสู่การอบรมหลักสูตรพิเศษ ซึ่งมีคุณภาพมาตรฐานอยู่ในระดับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความเป็น	✓		โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลง รุ่นใหม่ (นปร.) มติ ครม. 27 ก.ค. 47 และ 10 พ.ค. 48

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
4.2 พิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรรระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง	✓		
4.3 ทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ แยกเป็น มิติด้านศักยภาพ/สมรรถภาพ โดยอาจแยกออกเป็นระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มข้าราชการผู้มีขีดความสามารถสูง และระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มข้าราชการสายปกติ มิติด้านสายอาชีพ โดยอาจแยกออกเป็นระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น ครู อาจารย์ แพทย์ พยาบาล ทหาร ตำรวจ อัยการ เป็นต้น	✓		มติครม.ว่าด้วยการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ผู้บริหารในภาคราชการ (มติครม. 9 มี.ค. 47)
4.4 เพิ่มผลิตภาพของข้าราชการ โดยให้มีการจัดทำเป้าหมายการทำงาน ขีดความสามารถ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละบุคคลอย่างเป็นระบบมากขึ้น รวมถึงการเชื่อมโยงให้เข้ากับการสร้างแรงจูงใจ	✓		มติ ครม. 9 มี.ค. 47 มีการกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล (Individual Scorecard)
4.5 ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ และขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency-based Approach)	✓		การจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change)
4.6 ปรับปรุงขีดสมรรถนะของศูนย์พัฒนาและถ่ายทอดบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งจัดให้มีตำแหน่งทดแทน หรือสำรองราชการขึ้นในระบบข้าราชการพลเรือน	✓		แผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ.2549-2551)
4.7 พัฒนากลไกและกระบวนการในการรักษาและปกป้องระบบคุณธรรมในวงราชการ รวมถึงการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ให้มีความเหมาะสม	✓		

ยุทธศาสตร์ 5 : การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
5.1 สร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมาย (Empowerment) ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการเรียนรู้จากประสบการณ์ปฏิบัติจริง (Action Learning) ด้วยวิธีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การสร้างความรู้สึกผูกพันต่อพันธกิจที่จะ	✓		การประชุมเชิงปฏิบัติการ "การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง" เมื่อวันที่ 16-17

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
<p>5.2 เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย อาทิ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยอาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางซึ่งได้รับมอบหมายภารกิจเป็นผู้นำกลุ่มภารกิจ - การกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์จริง เช่น การรวมกันวางแผนแปลงยุทธศาสตร์สำคัญๆ ของรัฐบาลออกสู่ภาคปฏิบัติด้วยกัน - การฝึกอบรม จัดหา วิทยากรกระบวนการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้ - การพัฒนาเครื่องมือต่างๆ อาทิ ชุดวิชาต่างๆ การวางแผนการเรียนรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ - การวางเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ที่มีศักยภาพในการดำเนินงานด้านการสร้างองค์ความรู้แห่งการเรียนรู้ - การวิจัยและพัฒนา เน้นการบริหารความรู้ การสร้างองค์ความรู้ผ่านการปฏิบัติ การวิจัย การทดสอบ และการสะท้อนผล - การรวบรวมองค์ความรู้ในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงจากส่วนต่างๆ ของโลก การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่และนำไปประยุกต์ใช้ - การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่สำเร็จและล้มเหลวต่างๆ - การติดตามผลการดำเนินงาน การศึกษาผลกระทบของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ 	✓		<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำแผนการจัดการความรู้ - โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ โดยการ 1.จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง 2.จัดอบรมวิทยากรต้นแบบ - โครงการ Innovative Forum
<p>5.3 ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์ (Value Statement) ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การรณรงค์และวัดผลระดับของการยอมรับและการปฏิบัติตามค่านิยม มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจัง</p>	✓		
<p>5.4 สร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนการต้น วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ ระดมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำและดำเนินยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมและเผยแพร่กระบวนการต้นใหม่ให้เป็นวาระแห่งชาติ</p>	✓		I AM READY ตามมติ ครม. 2 ก.ย. 46

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
(2) จัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ที่มีการใช้มาตรฐานข้อมูลเดียวกัน โดยใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงภาครัฐที่มีระบบการกำกับเข้าถึงข้อมูลที่เหมาะสม	✓		
(3) พัฒนาช่องทางการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของรัฐ (Government Gateway) และเว็บไซต์ของพลเมือง (Citizen Portal Site) เพื่อให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจร	✓		
- ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้เรียนรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างกว้างขวาง รวมถึงการส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อผลิตอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และ/หรืออุปกรณ์เพื่อการเข้าถึงเทคโนโลยี เพื่อลดช่องว่างด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Digital Divide)	✓		
6.3 ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับสำนักงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็ว ในรูปแบบของศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร ที่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เช่นเดียวกับการใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ต	✓		
6.4 ให้มีการศึกษาวิจัย และเสนอแนะ ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและ อนุบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์	✓		

ยุทธศาสตร์ 7 : การเปิดระบบราชการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
7.1 กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทาง การดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป	✓		
7.2 วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	✓		

มาตรการ	ผลการดำเนินการ		หมายเหตุ
	ดำเนินการแล้ว	ยังไม่ดำเนินการ	
7.3 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐ และระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผนงาน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนการวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ	✓		
7.4 ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น	✓		
7.5 ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย	✓		
7.6 กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ	✓		

ผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการพัฒนาระบบราชการ

การพัฒนาระบบราชการในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมในทางบวกทั้งด้านคุณภาพบริการสาธารณะที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐได้สนองความต้องการและอำนวยความสะดวกต่อประชาชน และด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่สูงขึ้น จากการยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเกณฑ์สากล โดยปรากฏชัดเจนในผลสำรวจจากองค์กรอิสระทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

1. ขีดความสามารถของประเทศไทยเมื่อเทียบกับนานาประเทศ

1.1 ขีดความสามารถของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศสูงขึ้นกว่าเดิม



จากการสำรวจของสถาบันนานาชาติเพื่อการจัดการ (Institute for Management Development: IMD)¹² ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกลุ่มประเทศ¹³ ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับ 31 30 29 27 (32) ในปี 2545-2548 (2549) ตามลำดับ โดยสูงกว่าประเทศมาเลเซีย (ซึ่งมีอันดับสูงกว่าประเทศไทยมาโดยตลอด) ในปี 2548 โดยมาเลเซียมีอันดับ 24 21 16 28 (23) ในปี 2545-2548 (2549) ตามลำดับ และเหนือกว่า ประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพใกล้เคียงกันได้แก่ ฟิลิปปินส์ มีอันดับ 40 49 52 49 (49) ในปี 2545-2548 (2549) ตามลำดับ และอินโดนีเซีย มีอันดับ 47 57 58 59 (60) ตามลำดับ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ประเทศต้องเสียโอกาสไปด้วยเหตุความวุ่นวายที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ทำให้ตำแหน่งของไทยในเวทีโลกชะลอตัวลง

แม้การจัดอันดับดังกล่าวเป็นเพียงการเปรียบเทียบสถานะประเทศในโลกว่าประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งใดในบริบทต่างๆ ที่ผ่านมามีพบว่า ขีดความสามารถของประเทศได้ถูกจัดอันดับสูงขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่ปี 2546-2548 แต่ในปี 2549 ซึ่งประเทศมีปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้อันดับความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของไทยลดลง 5 อันดับ

1.2 ความเป็นประเทศที่เอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจ

ประเทศไทยได้รับการจัดอยู่ในลำดับที่ 18 จาก 175 ประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจมากที่สุดในโลกสำหรับปี 2550 ทั้งนี้จากรายงานประจำปีว่าด้วยการจัดอันดับประเทศ เพื่อการทำธุรกิจ พ.ศ. 2548 – 2549 เรื่อง “การประกอบธุรกิจ ปี 2550” (Doing Business 2007) ของ World Bank และ International Finance Corporation : IFC จากองค์ประกอบที่ใช้ในการประเมิน 10 ปัจจัย เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการขออนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งหรือเลิกกิจการ การยื่นขอใบอนุญาต การยื่นขอสินเชื่อ การชำระภาษี การส่งออกและนำเข้าสินค้า การจ้างพนักงาน การจดทะเบียนทรัพย์สินและการปกป้องนักลงทุน เป็นต้น โดยลำดับของประเทศไทยขยับจากอันดับที่ 20 ของประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจมากที่สุดในโลก ในปี พ.ศ. 2549 เป็นอันดับที่ 18 ของประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนประกอบธุรกิจมากที่สุดในโลกในปี พ.ศ. 2550 ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกันหลายประเทศมีอันดับลดลงจากประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนทำธุรกิจมากที่สุดในโลกในปี พ.ศ. 2549 เช่น เกาหลีอยู่ในอันดับที่ 23 มาเลเซีย อันดับที่ 25 จีน อันดับที่ 93 เวียดนาม อันดับที่ 104 (ตกจากอันดับ 98) ฟิลิปปินส์ อันดับที่ 126 (ตกจากอันดับที่ 121) อินโดนีเซียอันดับที่ 135 (ตกจากอันดับ 131) ส่วนกัมพูชาอยู่ในอันดับที่ 143 ลาวอันดับที่ 159 (ปรับดีขึ้นจากอันดับ 164) ทั้งนี้ปากีสถานอยู่ที่อันดับ 74 และอินเดียอยู่ที่อันดับ 134 เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวเมื่อพิจารณาปัจจัยบวกที่เป็นเหตุให้จัดอันดับสูงขึ้น มาจากปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบเรื่องการจดทะเบียนทรัพย์สินในการขอสินเชื่อ ซึ่งปีก่อนอยู่ลำดับที่ 33 ขยับขึ้นลำดับ 8 และการขอใบอนุญาตจัดตั้งหรือเลิกกิจการ ขยับจากอันดับ 6 ขึ้นเป็นอันดับ 3 ซึ่งปัจจัยบวกดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

1.3 ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลของไทยตามเกณฑ์ธนาคารโลก

สำนักงานธรรมาภิบาลโลก¹⁴ ได้เผยแพร่ดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลเป็นสัดส่วนเปอร์เซ็นต์ไทม์สแควร์ (ภาพที่ 1-2) โดยจัดกลุ่มประเทศเพื่อให้ง่ายต่อการเปรียบเทียบกัน ออกเป็น 6 กลุ่มสี จากกลุ่มที่มีธรรมาภิบาลน้อยที่สุดไปหากกลุ่มประเทศที่มีธรรมาภิบาลสูงที่สุด คือ สีแดง ชมพู เหลืองเข้ม เหลือง เขียว และเขียวเข้มตามลำดับ

¹² จาก IMD World Competitiveness Yearbook Scoreboard 2006

¹³ ความสามารถในการแข่งขันหมายถึงความสามารถ 2 ประการ 1.การบริหารจัดการความสามารถและทักษะความชำนาญภายในบริษัทหรือชาติ 2.การบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับตัวให้ดีขึ้นและเร็วกว่าการแข่งขันเพื่อให้สอดคล้องกับการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

¹⁴ www.govindicators.org

สำหรับการจัดสภาวะธรรมาภิบาลของประเทศไทย ตามเกณฑ์ธนาคารโลกนั้น สำนักงานธรรมาภิบาลโลก จัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก และแสดงผลดำเนินการในช่วงปี 2548 ที่ผ่านมา ตามลำดับดังนี้ทั้ง 6 ดังนี้

1) ดัชนีการมีสิทธิมีเสียงและความโปร่งใส (Voice & Accountability (VA)) เป็นตัวชี้วัดสภาวะของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง สิทธิพลเรือน และสิทธิมนุษยชน มีค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียตะวันออก 34 ประเทศซึ่งอยู่ที่ 50.8 ดัชนีของประเทศไทยอยู่ที่ 49.3 ลดลงจากดัชนีเมื่อปี 2547 ที่อยู่ที่ 53.1 โดยอันดับดังกล่าวเหนือกว่าอันดับของประเทศอย่าง สิงคโปร์ (38.2) อินโดนีเซีย (40.6) มาเลเซีย (34.3) จีน (6.3) พม่า (0.0) กัมพูชา และบรูไน แต่ยังคงต่ำกว่าไต้หวัน (69.1) เกาหลีใต้ (68.1) และวานูอาตู (66.2)

2) ดัชนีชี้สภาวะเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability (PS)) เป็นการวัดโอกาสเป็นไปได้ที่จะเกิดความรุนแรงที่คุกคามต่อรัฐ เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือมีการก่อการร้ายนั้น ดัชนีของไทยอยู่ที่ 29.2 (ค่าเฉลี่ยของภูมิภาค 61.3) ซึ่งนับว่าลดต่ำลงจากระดับที่เคยวัดได้เมื่อปีก่อนหน้านี้อย่างมาก โดยดัชนีชี้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยเมื่อปี 2547 อยู่ที่ 33.0 และปี 2546 อยู่ที่ 48.1 ทั้งนี้ในจำนวน 14 ประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ประเทศวานูอาตู มีสัดส่วนคะแนนสูงสุดที่ 93.4 ตามด้วยฮ่องกง (89.6) บรูไน (87.7) สิงคโปร์ (84.0) ไต้หวัน (64.2) เกาหลีใต้ (60.8), เวียดนาม (59.0) และจีน (39.2) เป็นที่น่าสังเกตว่า ธนาคารโลกจัดให้เสถียรภาพทางการเมืองของไทยอยู่ต่ำกว่าเสถียรภาพทางการเมืองของกัมพูชา (31.1) และลาว (37.3)

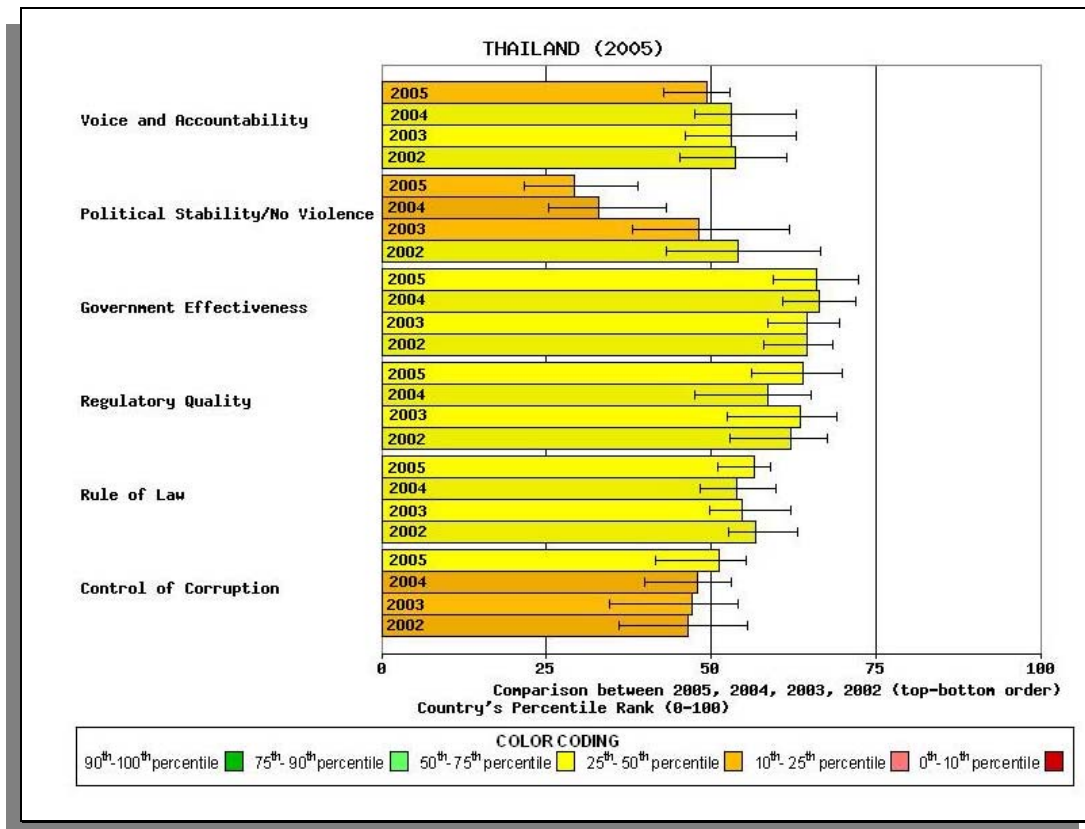
3) ดัชนีชี้สภาวะประสิทธิภาพของรัฐ (Government Effectiveness (GE)) เป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถในการบริหารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุณภาพการให้บริการประชาชนในปี 2548 ที่ผ่านมาของไทยปรับตัวลดลงเพียงเล็กน้อยจากระดับที่จัดไว้เมื่อปี 2547 ที่ผ่านมา โดยปรับตัวจากระดับ 66.5 มาเป็น 66.0 เท่านั้น (ค่าเฉลี่ยในภูมิภาค 46.6)

4) ดัชนีชี้คุณภาพของกฎระเบียบต่างๆ (Regulatory Quality (RQ)) เป็นการวัดแนวนโยบายแบบเป็นปรปักษ์ต่อระบบตลาด ดัชนีของไทยอยู่ที่ 63.9 ปรับตัวสูงขึ้นจากระดับ 58.6 ในปี 2547 (ค่าเฉลี่ยในภูมิภาค 46.9)

5) ดัชนีชี้ภาวะการบังคับใช้กฎหมาย (ค่าเฉลี่ย 55.2) ซึ่งไทยอยู่ที่ 56.5 ดีขึ้นจากเมื่อปี 2547 ที่ผ่านมาซึ่งอยู่ที่ 53.8 เล็กน้อย

6) ดัชนีชี้สภาวะการควบคุมปราบปรามคอร์รัปชัน (ค่าเฉลี่ย 46.8) ไทยอยู่ที่ 51.2 ปรับตัวดีขึ้นจากเมื่อปี 2547 ซึ่งอยู่ที่ 48.0 เพียงเล็กน้อยเช่นเดียวกัน





ที่มา: สำนักงานธรรมาภิบาลโลก 2006 (<http://www.govindicators.org>)

ภาพที่ 1-2 การเปรียบเทียบดัชนีชี้สภาวะธรรมาภิบาลของไทย 6 ตัว ปี ค.ศ. 2002- 2005 (ปี พ.ศ. 2545 – 2548)

เป็นที่น่าสังเกตว่าดัชนีชี้สภาวะประสิทธิภาพของรัฐ (Government Effectiveness (GE)) ซึ่งใช้วัดขีดความสามารถของข้าราชการของรัฐ และคุณภาพในการให้บริการประชาชน ในช่วงระยะ 4 ปีที่ผ่านมา (ปี 2545-2548) มีแนวโน้มในการปรับตัวดีขึ้นเป็นลำดับ โดยปรับตัวจากระดับ 64.6 ในปี 2545และ2546 มาเป็น 66.5 ในปี 2547 ยกเว้นปี 2548 ซึ่งปรับลดลงเล็กน้อยอยู่ที่ 66.0

2. ผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของหน่วยงานของรัฐ

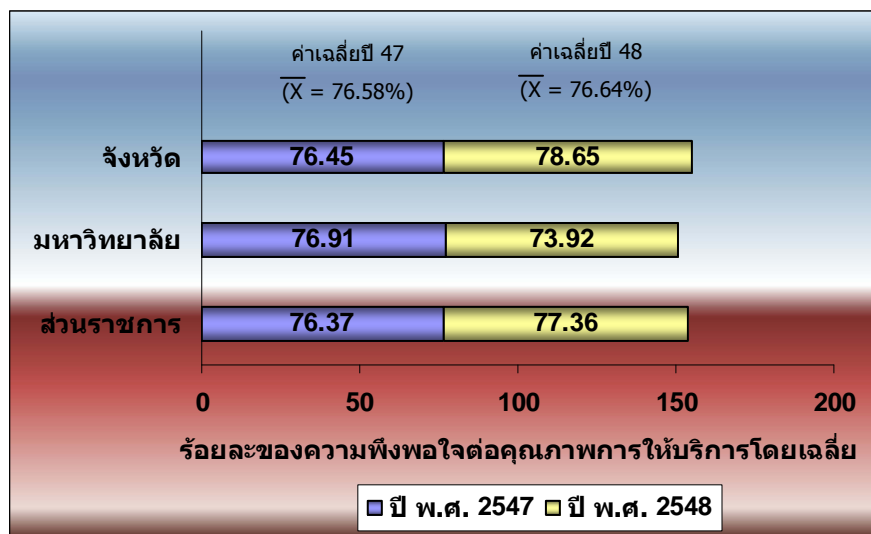
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตได้สำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของหน่วยงานของรัฐ พบว่า ผลการสำรวจระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ บึงบประมาณ พ.ศ. 2547 เปรียบเทียบกับบึงบประมาณ พ.ศ. 2548 ของส่วนราชการ จังหวัด และมหาวิทยาลัย พบว่า ในส่วนของส่วนราชการและจังหวัดมีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ในขณะที่มหาวิทยาลัยมีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยปรับลดลง ซึ่งปรากฏดังต่อไปนี้

กรณีส่วนราชการ จากผลการสำรวจส่วนราชการ จำนวน 138 แห่ง พบว่า ในบึงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีร้อยละของความพึงพอใจโดยเฉลี่ย เท่ากับร้อยละ 77.36 ในขณะที่บึงบประมาณ พ.ศ.2547 มีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 76.37 ซึ่งเป็นการปรับเพิ่มขึ้นจากบึงบประมาณ พ.ศ. 2547 ร้อยละ 0.99

กรณีจังหวัด จากผลการสำรวจจังหวัด จำนวน 75 แห่ง พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 มีร้อยละของความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 78.65 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 มีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 76.45 ซึ่งเป็นการปรับเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ร้อยละ 2.20

กรณีมหาวิทยาลัย จากผลการสำรวจมหาวิทยาลัย จำนวน 21 แห่ง พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 มีร้อยละของความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 73.92 ในขณะที่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 มีระดับความพึงพอใจโดยเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 76.91 ซึ่งเป็นการปรับลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ร้อยละ 2.99

ซึ่งภาพรวมผลการสำรวจระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการ มหาวิทยาลัย และจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ.2548 ปรากฏตามภาพที่ 1-3

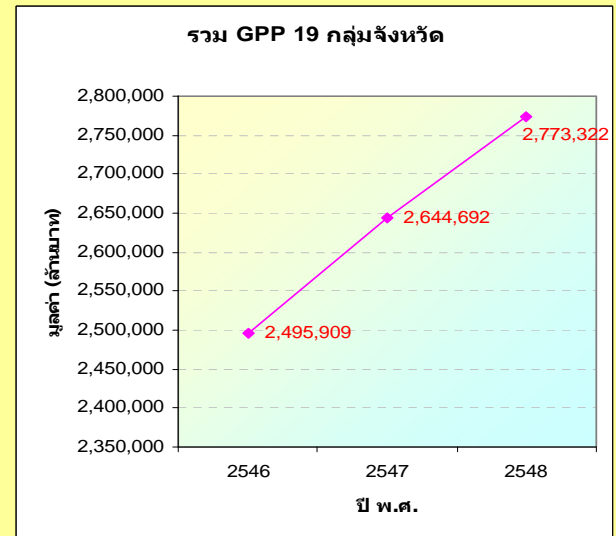
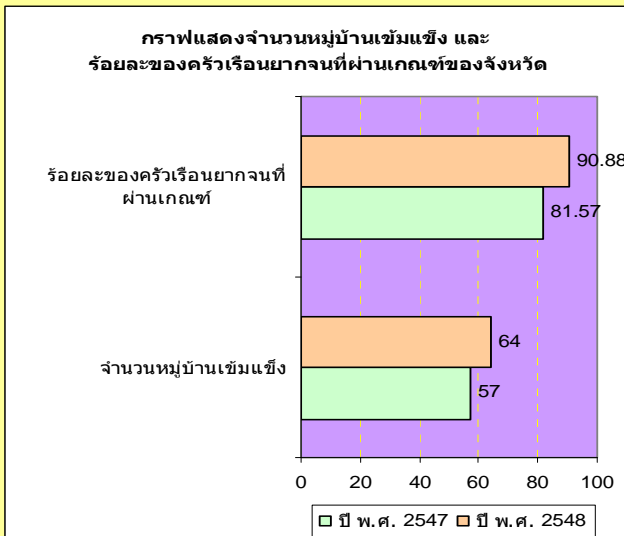


ที่มา : ผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต เมื่อปี พ.ศ. 2548 และ 2549

ภาพที่ 1-3 ระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการโดยเฉลี่ยของส่วนราชการ มหาวิทยาลัย และจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

3. ผลการประเมินความสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการประเมินการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าราชการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ได้ดำเนินการขจัดความยากจน เพิ่มมูลค่าการค้าขายสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ OTOP แก้ไขปัญหา ยาเสพติด ดำเนินโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทช่วยคนไทยห่างไกลโรค พบว่า ระดับความสำเร็จของการประเมินผลลัพธ์ของแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ผลการเบิกจ่ายงบประมาณ และความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายในทุกๆ ด้าน ตามเกณฑ์และตัวชี้วัดที่กำหนด ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด เช่น การขจัดความยากจนมีเป้าหมายลดครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ จปฐ. ให้ได้เกินกว่าร้อยละ 50 ทุกจังหวัดสามารถทำได้เกินเป้าหมายชี้ให้เห็นว่าปัญหาความยากจนของประชาชนได้รับการแก้ไข และในภาพรวม GPP ของประเทศมีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามลำดับเมื่อเทียบกับกันตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2548 (ภาพที่ 1-4)



ที่มา : ข้อมูลจากการประเมินผลของบริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด ตามคำรองการปฏิบัติราชการ บึงบประมาณ พ.ศ. 2547-2548

ภาพที่ 1-4 กราฟแสดงความสำเร็จของการพัฒนาจังหวัด ปี 2547-2548

บทสรุป

จากสภาพปัญหาที่สะสมมานานในระบบราชการแม้จะได้รับการแก้ไขมาโดยลำดับแต่ขาดความมุ่งมั่นของฝ่ายการเมืองในอดีตเนื่องจากวาระการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ผ่านๆมา มีระยะสั้น การแก้ปัญหาจึงมีลักษณะการแก้ไขที่แยกส่วน ขาดความมุ่งมั่นและต่อเนื่อง ดังนั้นโอกาสการพัฒนาในระบบราชการให้ก้าวไปข้างหน้าหรือปฏิรูปทั้งระบบจึงไม่เกิดขึ้น เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ทุกคนเห็นพ้องกันว่าเกิดจากการที่กลไกของภาครัฐขาดความเข้มแข็งในการส่งสัญญาณและเตือนภัยที่จะเกิดขึ้น ประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยีที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดทำให้การแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์มีความรุนแรงยิ่งขึ้น รัฐบาลชุดแรกที่เข้ามาบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี 2540 ได้เล็งเห็นความจำเป็นในการยกระดับขีดความสามารถของประเทศในเวทีโลก ได้ประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการเป็นวาระสำคัญของรัฐบาล และเริ่มลงมามากำกับนโยบายนี้อย่างจริงจังตั้งแต่ พฤษภาคม 2544 ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2545 นำระบบราชการแนวใหม่ที่ใช้วิธีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางมาเป็นต้นแบบการพัฒนาในระบบราชการไทยปรากฏในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้ การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และต่อมาได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เป็นตัวขับเคลื่อน ส่งผลให้ระบบราชการไทยเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดี สามารถรองรับทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพจนปรากฏผลจากการประเมินขององค์การอิสระทั้งในและต่างประเทศ ที่พบว่าระบบราชการไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น และประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้นเป็นลำดับ