

ลักษณะและรูปแบบ ของส่วนราชการระดับกรม ในปัจจุบันกับข้อเสนอเพื่อ การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง

3.1 ข้อเสนอเชิงรูปธรรมสำหรับการปรับปรุง โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

สภาพปัญหาที่ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของระบบราชการไทยในปัจจุบัน ก็คือ สภาพที่ระบบราชการไทยเป็นระบบการบริหารงานในฐานของกรม โดยกรมมีสถานะในทางกฎหมาย และเป็นหน่วยตั้งของงบประมาณในเวลาเดียวกัน ซึ่งสภาพเช่นนี้เอง ที่ได้ส่งผลทำให้การบริหารราชการส่วนกลางของไทย เป็นการบริหารราชการที่ขาดความเป็นเอกภาพและบูรณาการ ทำให้ขาดระบบการประสานแผนและโครงการที่ดี ส่วนราชการแต่ละส่วนจึงต่างทำงานเฉพาะในหน้าที่ของตน ทำให้บ่อยครั้งการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเกิดความซ้ำซ้อน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเปรียบเทียบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยเปรียบเทียบกับการจัดการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ ทำให้เห็นได้ว่า ในปัจจุบันกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ จะจัดการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยฐานภารกิจ (Government by Functions) มากกว่าที่จะเป็นการจัดการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ฐานของกรม (Department) ดังเช่นในกรณีของไทย ซึ่งต่อประเด็นนี้ องค์การสหประชาชาติ (The United Nations) ได้ดำเนินการจัดทำกรอบการจัดภารกิจของภาครัฐ (The Classification of the Functions of Government, COFOG) ขึ้น ซึ่งกรอบการจัดภารกิจของภาครัฐที่องค์การสหประชาชาติได้จัดทำขึ้นนี้ ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและประเทศที่พัฒนาแล้วต่างนำ

กรอบแนวทางนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐในประเทศของตน เช่น ในกรณีของ ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสวีเดน เป็นต้น โดยกรอบการจัดภารกิจของภาครัฐของ องค์การสหประชาชาตินี้ ได้มีการจัดแบ่งภารกิจของภาครัฐออกเป็น 10 ด้านด้วยกัน ซึ่งกรอบ การจัดการกิจดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไป (General public service)

ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปนี้ จะเป็นการจัดการกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสนับสนุน การบริหารงานภาครัฐทั้งหมด (Back office) เช่น งานด้านระบบการคลังและงบประมาณ งาน ด้านนโยบายต่างประเทศ งานค้นคว้าวิจัย งานด้านการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ งานด้าน วางแผนและยุทธศาสตร์ งานเก็บข้อมูลและสถิติต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

2. ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ (Defence)

ภารกิจในด้านนี้ จะหมายถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น เป็นกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และยังรวมถึงงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ด้วย นอกจากนี้ หากมีงานด้านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการป้องกัน ประเทศ ก็ให้ถือว่าเป็นงานอันหนึ่งของภารกิจด้านการป้องกันประเทศด้วย

3. ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณะ (Public order and safety)

ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสาธารณะ จะเป็น ภารกิจที่มีขอบข่ายที่กว้างขวาง ครอบคลุมกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น งานกิจการตำรวจ งานที่เกี่ยวข้องกับกิจการยุติธรรมและระบบการศาล งานตรวจคนเข้า เมือง งานราชทัณฑ์ งานด้านการบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

4. ภารกิจด้านเศรษฐกิจ (Economic affairs)

ภารกิจในด้านเศรษฐกิจนี้ นับเป็นภารกิจอีกด้านหนึ่งที่มีขอบข่ายที่กว้างขวางเช่นกัน โดยภารกิจด้านเศรษฐกิจนี้ จะครอบคลุมกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ เช่น งานที่ เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ทางการค้า งานด้านการจดทะเบียนทางธุรกิจ งานกำกับดูแลระบบเงินกู้ และการลงทุนทางด้านธุรกิจ งานด้านแรงงาน งานด้านการเกษตรกรรม งานด้านป่าไม้ งานด้าน

พลังงานในทุกประเภท งานด้านการผลิตและการก่อสร้าง งานด้านระบบคมนาคมและขนส่ง งานด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม และรวมไปถึงงานด้านอุตสาหกรรมภาคบริการ เป็นต้น

5. การกิจด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)

ภารกิจในด้านนี้ นับได้ว่าเป็นภารกิจที่กำลังได้รับความสำคัญมากขึ้นในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเนื้อหาของภารกิจในด้านนี้จะประกอบไปด้วย ภารกิจด้านการจัดการขยะ ภารกิจด้านการจัดการน้ำเสีย ภารกิจด้านการควบคุมมลภาวะ ภารกิจด้านการควบคุมสภาวะความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้พื้นที่ และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6. การกิจด้านการเคหะความสบายของชุมชน (Housing and Community Pleasantness)

ภารกิจในด้านนี้จะเกี่ยวข้องกับงานด้านการจัดและการพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชน งานด้านการพัฒนาชุมชน งานด้านการจัดระบบน้ำประปา งานด้านการจัดทำระบบไฟแสงสว่าง รวมไปถึงงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องด้วย

7. การกิจด้านสุขภาพ (Health)

ภารกิจนี้ เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยจะเกี่ยวข้องกับงานทั้งปวงที่สัมพันธ์กับสุขภาพของประชาชน โดยงานที่สำคัญจะได้แก่ งานด้านผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ งานบริการทางด้านการแพทย์ งานกิจการโรงพยาบาล งานบริการสาธารณสุข รวมไปถึงงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพทั้งปวง

8. การกิจด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และศาสนา (Recreation culture and religion)

ภารกิจในด้านนี้ จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนันทนาการและการกีฬา งานบริการทางด้านวัฒนธรรม งานด้านการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ งานด้านการศาสนาและบริการทางชุมชนต่างๆ รวมไปถึงงานศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

9. การกิจด้านการศึกษา (Education)

ภารกิจด้านการศึกษาจะครอบคลุมภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา อันได้แก่ การจัดการศึกษาในระดับก่อนวัยประถมและประถมศึกษา การจัดการศึกษาในระดับ

มัธยมศึกษา การจัดการศึกษาในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา การจัดการศึกษาพิเศษ รวมถึงภารกิจด้านการสนับสนุนการศึกษาและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

10. ภารกิจด้านการคุ้มครองสังคม (Social Protection)

ภารกิจด้านนี้ จะเป็นภารกิจที่ช่วยส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม โดยภารกิจที่สำคัญ จะได้แก่ งานด้านการดูแลและฟื้นฟูประชาชนที่เจ็บป่วยและผู้พิการ งานด้านการดูแลผู้สูงอายุ งานด้านการดูแลครอบครัวและเด็ก งานด้านการดูแลผู้ว่างงาน งานดูแลผู้ด้อยโอกาส และงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากกรอบการจัดแบ่งภารกิจของหน่วยงานภาครัฐข้างต้นนี้ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าในการจัดการบริหารงานภาครัฐของไทยให้มีประสิทธิภาพนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการเสียใหม่ โดยต้องยกเลิกการบริหารราชการภายใต้ฐานของกรมที่มีมาแต่เดิม และใช้ภารกิจเป็นฐานที่สำคัญแทน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะเป็นการบริหารราชการภายใต้ฐานภารกิจ อาจเป็นสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในทันที การปรับเปลี่ยนโครงสร้างจึงควรมีลักษณะเป็นขั้นตอนและค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจจำเป็นต้องมีช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่าน เพื่อให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการมีโอกาสในการปรับตัว รวมทั้งเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) ทดลองเพื่อการหาแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) และมีการประเมินผลอย่างครอบคลุม (Comprehensive Evaluation) ในทุกด้าน