

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัส จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น สถาบันธุรกิจจำนวนมากไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ต้องเลิกสัมหรือโอนขายกิจการให้นายทุนต่างชาติ มีปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรงในแทบทุกประเภทอาชีพ และระดับต่าง ๆ มีการขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนาทุกด้าน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำ ในขณะที่เดียวกันการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเกิดขึ้นอย่างค้ำคั้นในสังคม ส่งผลให้ปัญหาของประเทศทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น การแก้ปัญหาของประเทศชาติในครั้งนี้อย่างจำเป็นอย่างยิ่งคือ ความกล้าหาญและเสียสละของกลุ่มผู้นำ ความร่วมมือจากบุคคลและหน่วยงานทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายเจ้าหน้าที่ประจำของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชน สื่อมวลชน และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ความเข้าใจและความร่วมมือจากประชาชน (อรพินต์ สพโชคชัย, 2541 : 20-21)

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ โลกได้เข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน มีการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เกิดการแข่งขันและเกิดกลไกใหม่ ๆ ทางด้านธุรกิจการค้า มีการกีดกันเอารัดเอาเปรียบและสร้างเงื่อนไขทางการค้าระหว่างประเทศที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยเป็นสังคมเปิดมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จึงได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและรุนแรงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอันเกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี พ.ศ. 2540 ตลอดจนความก้าวหน้าของระบบสื่อสาร โทรคมนาคม ความเข้มแข็งของสื่อมวลชน และการตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐอย่างรุนแรง (อรพินต์ สพโชคชัย, 2541 : 24-26)

โดยที่ภาครัฐเป็นภาคที่มีความสำคัญและเป็นแกนหลักในการพัฒนาประเทศ ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่โต มีกฎระเบียบมากมาย มีขั้นตอนการปฏิบัติงานมาก และยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐเน้นความถูกต้องตามกฎหมาย

มากกว่าผลลัพธ์หรือความต้องการของสังคม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความมั่นคงในอาชีพ ถูกสั่งสอนให้ยึดถือประเพณีการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการได้วางไว้ พฤติกรรม ทักษะ และค่านิยมของข้าราชการจึงออกมาเป็นในลักษณะผู้ควบคุม ดูแล และผู้ปกครองมาโดยตลอด โครงสร้างและระบบงานส่วนมากของราชการมีสภาพที่เก่าแก่ ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และไม่อาจให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทันการณ์และมีคุณภาพได้ (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, 2541 : 10-14)

ความพยายามที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ปัญหาในภาคราชการโดยการปฏิรูประบบราชการได้มีมาหลายยุคหลายสมัย และหลายรัฐบาลแล้ว แต่ยังไม่ได้ผลมากเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญพอสรุปได้ คือ 1) มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องด้านนโยบายและการแก้ปัญหา 2) ไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบดำเนินการปฏิรูประบบราชการ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็มีการเปลี่ยนคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะด้านการปฏิรูประบบราชการ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการก็จะเปลี่ยนตามรัฐบาลด้วยเช่นกัน และ 3) ไม่มีการจัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะเพื่อการปฏิรูประบบราชการ (ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, 2541 : 16-18) ดังนั้น การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แม้รัฐบาลจะได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ยังอยู่ในสภาพน่าวิตก ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบ เพื่อที่จะพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็นพลังและกลไกสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศ เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนในเวทีโลก โดยได้มีการกำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของราชการ (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542 : 3-4) ดังนี้

* จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 เพื่อเป็นกรอบในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

* มีมาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ประกอบด้วย 6 มาตรการหลัก ได้แก่ มาตรการปรับระบบงานภาครัฐ มาตรการ

ปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมภาครัฐ และ มาตรการอื่น ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยมีแผนปฏิบัติการรองรับจำนวน 28 แผน

* มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้เป็นไปอย่างประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

* มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ให้ยุบตำแหน่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนที่เกษียณอายุ ที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้จัดสรรงานที่มีความจำเป็นสูง

* มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มีหลักการยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่าง

* มาตรการจำกัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ปรับลดงบประมาณการเพิ่มขึ้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำปีจากร้อยละ 6 เหลือร้อยละ 5

* การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 โดยจัดกลุ่มภารกิจของส่วนราชการ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ และภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรประชาชนดำเนินการ

* รัฐสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 พระราชบัญญัตินี้เป็นการจัดระบบของกิจการภาครัฐแนวใหม่ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรอย่างเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

การปฏิรูประบบภาครัฐเริ่มเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมแล้วหลายประการ ได้แก่ การปรับเรือ่ภารกิจของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ การปรับเรือ่กระบวนการทำงานในกรมต้นแบบ เพื่อปรับระบบบริหารให้เป็นการบริหารโดยเน้นผลลัพธ์ในกรมสรรพากร กรมทะเบียนการค้า สำนักงานประกันสังคม กรมที่ดิน และสำนักงาน ก.พ. การบูรณาการโครงการระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณในระดับพื้นที่ การจัดทำ

ร่างแผนแม่บทการคลังท้องถิ่น การปรับสัดส่วนเงินอุดหนุนท้องถิ่นให้สูงขึ้น และการกำหนดมาตรการปฏิรูปภาษีท้องถิ่น และในส่วนของรัฐวิสาหกิจได้มีการดำเนินการที่สำคัญคือ การจัดทำแผนแม่บทแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเร่งรัดด้านกฎหมายและระเบียบเพื่อการแปรรูป และการจัดตั้งองค์กรและปรับปรุงการบริหารเพื่อการแปรรูป นอกจากนี้ ในเรื่องการปรับบทบาทการทำงานของภาครัฐ เพื่อเพิ่มบทบาทในเชิงสนับสนุนและส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนให้มากขึ้น ได้มีการพัฒนารูปแบบการทำงานเป็นเครือข่าย และร่วมมือกับภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมมากขึ้น (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542 : 4-5)

แม้ว่าการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจะเกิดผลเป็นที่น่าพอใจ แต่ก็ยังเป็นไปได้ค่อนข้างช้า มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ยังชินกับรูปแบบการทำงานที่ดำรงรับมากกว่ารุก ดังนั้นหากปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นแบบนี้ต่อไป จะไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รัฐบาลจึงจำเป็นต้องริบปฏิรูประบบบริหารภาครัฐอย่างขนานใหญ่ โดยได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อปรับระบบบริหารภาครัฐในลักษณะองค์รวม และนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

วัตถุประสงค์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

1. เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูงไปสู่ประชาชน
2. เพื่อให้มีระบบการทำงานและเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล
3. เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
4. เพื่อให้ภาครัฐเป็นระบบที่เกื้อกูลและไวต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ยืดหยุ่นและปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม และประชาคมโลก รวมทั้งเสริมสร้างวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล
5. เพื่อให้ภาครัฐเป็นระบบที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ คือ เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพและชาติไทยมีเกียรติภูมิ ได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

วิสัยทัศน์ของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยถือประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมายสำคัญ กล่าวคือ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายหนึ่งภายใต้นโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ข้อที่ 15) ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยรวมนโยบายด้านนี้เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ การสร้างโปร่งใส การจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้บริการประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการนั้น รัฐบาลถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วน เพราะเป็นงานที่สำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจการพัฒนาประเทศ และการนำนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายด้านการปฏิรูประบบราชการที่ปรากฏในข้อ 15.2 มีดังนี้ (คำแถลงนโยบายรัฐบาล, 2544)

1. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมเร่งตรากฎหมายเพื่อปรับ โครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

2. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางแนวทางการดำเนินการให้ชัดเจนและต่อเนื่อง

3. ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็วและเท่าเทียมกัน

4. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติเอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารงานมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม

5. เร่งรัดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์

ในการพัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

นอกจากนี้ ยังมีนโยบายด้านการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตในวงราชการ ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการทุจริตที่อาจจะเกิดจากความบกพร่องของกระบวนการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

ลักษณะของรัฐที่พึงคาดหวังจากระบบบริหารภาครัฐ

เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐบรรลุผลตามปรัชญาการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล ลักษณะของรัฐที่พึงคาดหวังจากระบบบริหารภาครัฐ อันเป็นจุดมุ่งหมายมีดังต่อไปนี้ (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542: 6-7)

1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเป้าหมายแน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็น “เจ้าคนนายคน” ไม่ใช่ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพ มีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย มีคุณธรรม และมีจิตบริการ

2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นมิตรกับประชาชน ติดต่อได้ง่าย ประชาชนรู้ว่าจะติดต่อกับใคร อย่างไรเมื่อต้องการความช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมาย กฎระเบียบ และสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนดี มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ และมีความมั่นคงในอารมณ์ ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยิ่งของประชาชน

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบสูง เป็นแหล่งที่ประชาชนพึ่งได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจ

และชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนให้ประชาชนทราบด้วยภาษาและวิธีการที่ง่าย ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4. เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิ และมีศักดิ์ศรี

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานอย่างมีอาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รู้ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน กล้ายืนหยัดและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและการตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

5. เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันการณ์

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวิสัยทัศน์ เห็นการณ์ไกล ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และสนใจติดตามความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา เป็นระบบที่ทันสมัยสามารถประเมินสถานการณ์ในอนาคตได้ถูกต้อง มีการเตรียมกลยุทธ์ไว้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาล่วงหน้า และปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน

ภาครัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งมั่นเพื่อความเป็นเลิศ มีลักษณะเป็นองค์กรเรียนรู้ ทำงานร่วมกับภาคอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ยอมรับข้อผิดพลาด และปรับปรุงงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพจนเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และเป็นที่พอใจของผู้รับบริการ

สาระสำคัญของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

ภายใต้สภาวะวิกฤตปัจจุบัน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐให้ไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เน้นการทำงาน โดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อผู้ทำงานแทนการควบคุมปัจจัยนำเข้าอย่างละเอียด ซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์การทำงานเพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการ

ตัดสินใจ และวิธีทำงานมีความรวดเร็ว และคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ จะครอบคลุมใน 5 ด้าน ดังนี้ (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542 : 8-10)

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ มีสำนักงานงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ
3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบ
4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้รับผิดชอบ
5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบ

วิธีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่” มีหลายเรื่องที่จะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน โดยรัฐบาลจะเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนองคาพยพของภาครัฐเป็นหลัก ได้แก่ (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542 : 10-19)

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
 - ทบทวนบทบาท หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ
 - กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐจัดทำแผนกลยุทธ์
 - พัฒนาให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางของรัฐ
 - ให้ทุกหน่วยงานประกาศมาตรฐานการให้บริการประชาชน
 - กำหนดแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงประสิทธิภาพ
 - พัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ เพื่อชี้วัดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง
 - ปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ

- พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์และกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณ โดยเริ่มจาก โครงการนำร่อง
- พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใส
- การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ จัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เป็นมาตรฐานสากล
- ทบทวน ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ
- ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ
- ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ ต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐ

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

เพื่อให้สอดคล้องกับ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งจะมียุทธศาสตร์ขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัยและความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้คำตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการดำเนินงานเทียบเคียงกับภาคเอกชนและมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยมีสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงคือ

- พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลาย
- ปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่ง
- กำหนดดัชนีวัดผลงานตามระบบบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์
- สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) เปลี่ยนจากระบบอำนาจนิยมมาเป็นความสามารถนิยม
- กำหนดแนวทางการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ
- ปรับปรุงระบบสอบสวนทางวินัยและการออกจากราชการ
- ทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ทั้งหมด

4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย

- ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้งานอยู่และตรากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ
- ทบทวน ปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายและระเบียบให้มีขั้นตอนที่สั้น รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ
- ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย

5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

- จัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ
- เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้มาเน้นที่ความสามารถและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลัก
- รมรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพ
- ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ

แผนการปรับเปลี่ยนทั้ง 5 แผน จะมีคณะอนุกรรมการ 5 คณะ มี NGOs และสื่อมวลชนร่วมเป็นคณะทำงานด้วย โดยอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยในส่วนของหน่วยงานต้องสร้างทีมงานที่จะปฏิบัติตามแผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจของแต่ละกรม

เงื่อนไขสำคัญในความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

เพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจังเป็นรูปธรรม จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญไว้ดังต่อไปนี้ (แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2542 : 19-21)

1. สร้างกลไกรับผิดชอบที่ชัดเจน
2. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง
3. สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลเป็นตัวอย่างของความสำเร็จ
4. สร้างระบบคู่ขนานโดยให้ส่วนราชการที่ปฏิรูปแล้วมาเข้าระบบการทำสัญญาการทำงาน โดยให้ผู้บริหารเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงที่สร้างขึ้นใหม่

5. ให้ประชาชนและข้าราชการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและติดตามประเมินผล การทำงานของภาครัฐ

6. ทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ปรับทัศนคติและวิถีคิดของทั้งฝ่ายประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ตามที่จะปฏิรูปด้วย

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในการบริหารประเทศเพื่อให้สามารถก้าวสู่โลกยุคใหม่อย่างมีศักดิ์ศรี และยืนหยัดได้ด้วยตนเอง ในอนาคต ภาครัฐหลังการปฏิรูปจะต้องเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้ เป็นที่พึ่งสำหรับประชาชนทุกคน ดังนั้นหลักการที่สำคัญของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐคือ การเน้นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ เน้นประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการดำเนินการ เน้นประสิทธิภาพและความประหยัด และเน้นความสุจริตและโปร่งใสในการทำงาน

บทที่ 2

ทิศทางการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

การปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐให้ทันสมัยและเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละช่วงเวลา เป็นนโยบายที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญและมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน ในกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการของสหราชอาณาจักร การนำรูปแบบการบริหารงานแบบธุรกิจมาใช้ในกลไกของรัฐในสหรัฐอเมริกา การลดบทบาทและอำนาจของรัฐบาลกลาง และกระจายไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนการปฏิรูประบบราชการเต็มรูปแบบ โดยแยกแยะระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้านนโยบายและงานปฏิบัติของประเทศนิวซีแลนด์ (วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, 2541)

แม้ว่ารูปแบบการปรับบทบาท ภารกิจของภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้วดังกล่าว จะมีความแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันอยู่บ้างก็ตาม แต่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เหมือนกันใน 5 ลักษณะ (วราภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล, 2541) คือ

1. ภาครัฐมีขนาดเล็กลง มีเป้าหมายชัดเจนในการลดภารกิจที่รัฐดำเนินการโดยตรง นำไปสู่การลดขนาดกำลังคนและลดภาระงบประมาณของรัฐ
2. กระจายบทบาทและอำนาจหน้าที่ของภาครัฐในส่วนกลางไปสู่ภาครัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและประชาชน
3. ภาครัฐมีระบบการทำงานและโครงสร้างที่ทันสมัย คล่องตัว มีผลงานที่วัดได้ชัดเจน ภายใต้การติดตามและตรวจสอบจากสาธารณชน
4. มีการแยกแยะความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายข้าราชการและฝ่ายการเมืองที่ชัดเจน โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก
5. กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือและมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐให้เกิดผลโดยเร็ว ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและระเบียบใหม่ในเวลารวดเร็ว เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยน รวมทั้งการยกเลิกกฎหมายและระเบียบเก่า ๆ ที่หมดความจำเป็นลง

ความสำคัญของการปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐ

การปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐต้องมีกระบวนการทำงานที่ปรับเปลี่ยนไป โดยอาศัยจุดแข็งต่าง ๆ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 4-5) ที่มีอยู่ดังต่อไปนี้

1. ใช้โอกาสในการเป็นพลังสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

ภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะสร้างโอกาสของการเป็นพลังสนับสนุนการพัฒนาประเทศในทิศทางที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้

2. วาระแห่งชาติที่ต้องการฉันทกกำลังของทุกฝ่าย

การปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐจะมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ดังนั้นการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของภาครัฐ จะดำเนินการโดยหน่วยงานใดเพียงหน่วยเดียวไม่ได้ ต้องเป็นวาระแห่งชาติที่ทุกฝ่ายต้องฉันทกกำลังเพื่อร่วมคิด ร่วมกำหนด ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามประเมินผล

3. การปรับเปลี่ยนในลักษณะองค์รวมและกำหนดเป้าหมายร่วมกัน

การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะองค์รวมและมีการกำหนดเป้าหมายของการปรับเปลี่ยนร่วมกัน ทั้งการปรับบทบาทภารกิจ การจัดโครงสร้าง และวิธีการบริหารอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

4. การมีกระบวนการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง

การปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐให้เกิดผลต้องอาศัยความต่อเนื่องของการทำงานร่วมกัน โดยมีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน

5. ความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับเปลี่ยน

การปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องกำหนดเป้าหมายและช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนแต่ละด้าน ให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุเป้าหมาย

เงื่อนไขและกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญต่อการปรับบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็กและเป็นประเทศกำลังพัฒนาในสังคมโลก แต่ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างอย่างต่อเนื่องจากการขยายตัวด้านการค้าและการลงทุน ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศ ในทิศทางต่าง ๆ ทั้งนี้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการกำหนดบทบาทและภารกิจของภาครัฐ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 6-9) มีดังต่อไปนี้

1. การถ่วงนานของกระแสโลกาภิวัตน์กับกระแสการเพิ่มบทบาทของภูมิภาคและชุมชน

ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางการค้าและการลงทุนตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันไว้กับภาคีระดับต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศอันเกิดจากพลังการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของภูมิภาค ชุมชน และประชาชน การที่ต้องเผชิญกับปรากฏการณ์ทั้ง 2 ด้านพร้อม ๆ กัน ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและภารกิจระหว่างภาครัฐในส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยตรง ไม่ใช่เพียงผ่านกระบวนการทางการเมืองเหมือนเช่นที่ผ่านมา

2. สมรรถนะเศรษฐกิจไทยในเวทีการแข่งขันโลกมีแนวโน้มลดลง

การที่สมรรถนะทางเศรษฐกิจของไทยมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่การแข่งขันภายใต้ระบบการค้าและการลงทุนที่เปิดเสรีจะเป็นไปอย่างเข้มข้นและรุนแรงยิ่งขึ้น การเจรจาการค้ารอบใหม่จะมีความสำคัญยิ่งต่อประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย การสร้างความได้เปรียบในตลาดโลก จึงขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐในฐานะผู้สนับสนุนและภาคเอกชนในฐานะผู้ปฏิบัติ

3. ความตื่นตัวต่อความจำเป็นในการปฏิรูปภาคสังคมเพิ่มขึ้น

สังคมโดยรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาคสังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการร่วมมือทางการค้าและการลงทุนด้วย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ นำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี

การให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาคสังคม เห็นได้จากหลักการภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย ในการให้ความสำคัญคุ้มครองป้องกันกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาและการสาธารณสุข ซึ่งรัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ในขณะที่กลุ่มคนต่าง ๆ มีสิทธิได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังได้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองกลุ่มบุคคลซึ่งอาจมีความต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพอีกด้วย

แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปภาคสังคมดังกล่าว แม้จะเป็นการเพิ่มข้อผูกพันของภาครัฐต่อภาระด้านงบประมาณแผ่นดินที่เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าภาครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว การพิจารณาปรับบทบาทภารกิจของภาครัฐควรพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย จึงจะทำให้การปฏิรูปภาคสังคมเกิดผลเป็นรูปธรรมทั้งในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง

4. การเปลี่ยนแปลงของสถานะความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน

จากสถานะวิกฤตของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้ภาครัฐกิจเอกชนหลายสาขาต้องประสบปัญหาจนต้องเปิดโอกาสให้ธุรกิจต่างชาติเข้ามาร่วมกิจการหรือดำเนินกิจการแทนคนไทยเจ้าของกิจการเดิม เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินการต่อไปได้ การเปลี่ยนแปลงให้ธุรกิจต่างชาติเข้ามาร่วมหรือดำเนินกิจการแทนดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรของธุรกิจภาคเอกชนซึ่งจะโน้มเอียงไปสู่วัฒนธรรมต่างชาติมากขึ้น แต่ความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์กรและความนึกคิดตลอดจนวิถีชีวิตของผู้ประกอบการต่างประเทศ จะส่งผลให้สถานภาพความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนเปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้น การพิจารณาการปรับบทบาท ภารกิจของภาครัฐจะต้องปรับให้พร้อมรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

5. การเรียกร้องการบริหารจัดการที่ดี

การให้ความสำคัญต่อการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดี ต้องเน้นที่การดำเนินงานของทุกฝ่ายด้วยความรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีเพื่อนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยรวมนั้น ต้องขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วนทั้งภาคราชการ เอกชน ฝ่ายการเมืองและประชาชน

สถานการณ์และสภาพแวดล้อมของประเทศ

สภาพแวดล้อมทั้งในด้านจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและข้อจำกัดของการพัฒนาที่มีผลต่อการปรับบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารภาครัฐ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 9-13) มีดังนี้

1. จุดอ่อน

- (1) เศรษฐกิจมหภาคยังมีความเสี่ยง โดยเฉพาะเรื่องการวางระบบฟื้นฟูภาคการเงินที่มีความคืบหน้าในระดับหนึ่ง แต่ระบบยังทำงานไม่เต็มที่
- (2) โครงสร้างการผลิตยังไม่เข้มแข็ง ฐานเทคโนโลยีและการจัดการไม่เข้มแข็ง การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา มุ่งสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออก ความชำนาญด้านเทคโนโลยีของประเทศเป็นเทคโนโลยีการผลิตที่ใช้แรงงานสูง ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ
- (3) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ความยากจนของประเทศลดลง แต่วิกฤตเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ ทำให้ภาวะความยากจนและการว่างงานยังเป็นปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
- (4) จุดอ่อนทางการศึกษาและการพัฒนาคน ประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดการศึกษา ความสอดคล้องของหลักสูตรยังไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม
- (5) ระบบการบริหารจัดการภาครัฐอ่อนแอ ยังไม่สามารถเป็นกลไกสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถและยกระดับคุณภาพชีวิต

2. จุดแข็ง

(1) โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความหลากหลาย เช่น การมีฐานการเกษตรขนาดใหญ่และหลากหลาย การมีโอกาสในการพัฒนาแบบก้าวกระโดดในสาขาบริการ การมีโอกาสในอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร

(2) สังคมไทยมีความสามัคคี วัฒนธรรมและสังคมไทยเปิดกว้าง มีความยืดหยุ่น สามารถประสานประโยชน์ท่ามกลางกระแสวัฒนธรรมที่หลากหลาย

(3) ความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ในการเป็นประตูการค้าและการคมนาคมขนส่งของประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอนุภาครวมประเทศอินโดจีน และส่วนหนึ่งของเอเชียใต้

3. โอกาส

(1) โอกาสจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าในกลุ่มภูมิภาค

(2) โอกาสจากการทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาของโลกที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการเงินให้สอดคล้องกับการพัฒนาคนและสังคม โดยมีการบริหารจัดการที่มีความสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศไทย

(3) กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การเคลื่อนไหวของเงินทุน ข้อมูล การค้า รวดเร็วและทวีจำนวนสูงขึ้น สร้างโอกาสใหม่ในการผลิตสินค้าและบริการใหม่และขยายไปสู่ตลาดใหม่

4. ข้อจำกัด

(1) เงื่อนไขการค้าใหม่ของโลกจะมีผลทำให้ไทยต้องปรับตัว

(2) ผลกระทบจากวัฒนธรรมต่างชาติทำให้พฤติกรรมของสังคมเปลี่ยนไป

(3) สมรรถนะเศรษฐกิจไทยในเวทีการแข่งขัน โลกมีแนวโน้มลดลง

แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

ภายใต้แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 3-4) จะมีแนวทางดังต่อไปนี้

1. การทบทวนบทบาทภารกิจหน่วยงานของรัฐ มุ่งจำกัดบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐเท่าที่จำเป็น ลดความซ้ำซ้อน

2. การสร้างแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยให้กระทรวง ทบวง และองค์การมหาชนในกลุ่มเศรษฐกิจเป็นตัวนำร่อง จัดทำแผนกลยุทธ์ และเปิดเผยต่อสาธารณชน
3. การพัฒนาระบบข้อมูลและเทคโนโลยีภาครัฐ โดยพัฒนาระบบสารสนเทศของหน่วยงานภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน โดยเริ่มจากหน่วยงานกลาง และขยายไปสู่การเข้าถึงประชาชนและเอกชน
4. การสร้างมาตรฐานการให้บริการ โดยพัฒนาระบบบริการประชาชนของภาครัฐให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล
5. การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ โดยการจัดทำแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน
6. สร้างระบบประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยพัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ
7. กำหนดบทบาทที่ชัดเจนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยมุ่งปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ แยกแยะในการเป็นผู้กำหนดนโยบายและการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเป้าหมาย

ทิศทางการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

การที่จะให้การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐสามารถดำเนินการไปได้ในทิศทางเดียวกัน เห็นควรกำหนดทิศทางให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและเงื่อนไขที่ประเทศไทยต้องเผชิญในอนาคต ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ “ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 14-15) ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาสู่การลดการพึ่งพารัฐและต่างประเทศ โดยการสร้างค่านิยมความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับอัตภาพของบุคคลและประเทศ ใช้ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ร่วมกัน ภาคประชาชน เอกชน และชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในทุกระดับ และสามารถมีบทบาทในการร่วมพัฒนากับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ บริการของรัฐจำกัดเฉพาะปัจจัยพื้นฐานและที่จำเป็น ลดการพึ่งพาด้านปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ

2. การพัฒนาสมรรถนะการแข่งขันของประเทศไทยในระยะยาว

โอกาสที่ประเทศไทยจะสามารถเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขันของประเทศไทยได้อย่างมั่นคงในระยะยาว จำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างการแข่งขันกับการร่วมมือไปพร้อม ๆ กัน โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านศักยภาพของการแข่งขันด้านกายภาพที่ตั้งของประเทศ ด้านวัฒนธรรมและการเมือง และความร่วมมือกับพันธมิตรในระดับต่าง ๆ เสริมสร้างการทำงานของกลไกตลาดที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้การแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี

3. การพัฒนาความมั่นคงทางสังคม

ความมั่นคงทางสังคมจะต้องมีสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อการส่งเสริมศักยภาพการพัฒนาในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชน และประเทศ ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันสร้างสังคมที่รู้จักดูแลและพึ่งตนเอง ใฝ่หาความรู้ มีความสามัคคี มีทัศนคติในการดำรงชีวิตตามฐานะ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่พร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ช่วยเหลือสังคม และประเทศชาติ โดยใช้เครือข่ายภาคีการพัฒนาทั้งในและนอกประเทศ สังคมมีความกลมกลืนและมีความแข็งแกร่งทางวัฒนธรรม ระบบการคุ้มครอง การกระจายรายได้ การแบ่งปันผลประโยชน์และการบริการของรัฐที่มีคุณภาพ เป็นธรรมและทั่วถึง

4. การพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาประเทศให้มั่นคงจะต้องมีการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีศักยภาพที่แท้จริงและมีแนวทางเลือกที่หลากหลาย เพื่อให้สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป มีระบบภูมิคุ้มกันผลกระทบจากภายนอกที่ช่วยลดความเสี่ยง อันจะนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและมั่นคง กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างเป็นธรรม

เป้าหมายที่พึงประสงค์ในการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

เป้าหมายที่พึงประสงค์ในการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ ในแต่ละด้าน (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 16-17) มีดังต่อไปนี้

1. การปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน ได้แก่

- การถ่ายโอนงานที่มีใช้เป็นบทบาทโดยตรง หรือไม่มีความชำนาญในการดำเนินงาน หรือดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานอื่น หรือเอกชน หรือองค์กรประชาชน

- การลดการซ้ำซ้อนและขั้นตอนของงาน ให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

- การมีผู้รับผิดชอบหลักที่ชัดเจน

- การมีอัตรากำลัง ขนาดองค์กรที่เหมาะสม

2. การจัดแผนกลยุทธ์เฉพาะด้านและเฉพาะหน่วยงาน ได้แก่

- การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีเป้าหมายชัดเจนและสามารถจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

- ดำเนินถึงความเชื่อมโยงระหว่างภารกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- กำหนดผลลัพธ์และความสำเร็จของงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายและความต้องการของประชาชน

- ประมาณการทรัพยากรที่ต้องใช้ทั้งด้านบุคลากร เงินทุน องค์กรความรู้ เทคโนโลยี

3. การสร้างระบบประเมินผลการดำเนินงานให้สนับสนุนการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่

- การกำหนดเป้าหมายของงานเป็นหน่วยวัดที่ชัดเจน

- จัดทำมาตรฐานงานสำหรับการตรวจสอบคุณภาพ

- การจัดทำและพัฒนาเครื่องมือและตัวชี้วัดเพื่อประเมินผล

4. การกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมือง

- กำหนดเจตนาธรรมเนียมทางการเมืองที่แน่นอนในเรื่องนโยบายของรัฐบาล

- ติดตาม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

- ส่งเสริมกลไกการตรวจสอบการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติของฝ่ายการเมืองโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

ข้าราชการประจำ

- เสนอแนะนโยบายและทิศทางการพัฒนาในระดับมหภาคและจุลภาคเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง

- ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาภายใต้กฎหมายและระเบียบด้วยความโปร่งใส เป็นธรรมและสุจริต

- เสนอแนะทางเลือกในการบริหารจัดการ โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การกำหนดบทบาทของภาครัฐ

การปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเมือง การบริหารเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและสามารถวางฐานการพัฒนาประเทศในอนาคต และมีความเชื่อมโยงกับอีก 4 แผนงานภายใต้แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ จำเป็นต้องจัดกระบวนการทำงาน ซึ่งรวมถึงการจัด โครงสร้างองค์กรและบุคลากรที่เหมาะสม โดยบทบาทของภาครัฐ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 18-19) อาจจำแนกได้ 4 บทบาท ดังนี้

1. การเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker)

การดำเนินการของภาครัฐ โดยตรงควรจำกัดเฉพาะการกำหนดหรือชี้แนะนโยบาย แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับมหภาคและระดับสาขา เพื่อให้เกิดการประสานไปสู่การปฏิบัติ โดยการพัฒนากลไกและเครื่องมือ สำหรับใช้ประโยชน์ในการกำหนดหรือชี้แนะนโยบายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและนอกภาครัฐสามารถใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละภาคส่วนให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

2. การเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง (Implementator)

ภารกิจบางภารกิจเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐควรเน้นบริการจัดการปรับเปลี่ยนจากการเป็นผู้ผลิตบริการเป็นผู้จัดหาบริการ เช่น

- ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดให้มี ได้แก่ การบริการพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคม โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกับเอกชน การจ้างเหมา บริการ

- การให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในกิจการที่รัฐให้เอกชนเป็น ผู้ดำเนินการ เอกชนดำเนินการเอง หรือสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ ด้วยการเสริมสร้าง สภาพแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรการจูงใจ ด้านการเงิน การคลัง รวมทั้งให้มี กลไก กฎระเบียบที่จะลดและขจัดอุปสรรค

- ส่งเสริมและดำเนินกิจกรรมของภาคธุรกิจ ชุมชน และประชาชน เพื่อให้ สามารถพึ่งตนเองได้ มีภาระต้นทุนในระดับที่สามารถแข่งขันได้ทั้งในประเทศและนอก ประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้มแข็งและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ

- กระจายอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมใน กิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ และชุมชน

4. การเป็นผู้กำหนดกติกา กำกับดูแลและตรวจสอบ (Regulator)

ภารกิจหรือกิจกรรมที่รัฐให้และส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเอง จำเป็นต้องมีการวางกฎกติกาหรือมาตรฐาน รวมทั้งการ ตรวจสอบ กำกับ ติดตามผลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ภาคเอกชนหรือ องค์กรต่าง ๆ ดำเนินการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คุณภาพ ชีวิตของประชาชนส่วนรวม เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องให้ได้รับ ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และการดูแลอย่างทั่วถึง เช่น การกำหนดกฎหมาย กฎ และ ระเบียบ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างภาคเอกชนกับประชาชน และการกำหนดมาตรฐาน และคุณภาพด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การก่อสร้าง ฯลฯ

การกำหนดภารกิจ

การกำหนดภารกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคงของประเทศ ควรกำหนด ให้มีแนวทางหลักและภารกิจที่สำคัญ ดังนี้

แนวทางหลัก

- (1) แนวทางหลักในการกำหนดภารกิจ พิจารณาจากเกณฑ์ ดังนี้
 - เรื่องสำคัญ / จำเป็น ที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือ
 - การดำเนินงานที่ไม่เป็นระบบหรือไม่ชัดเจน โดยขาดหน่วยงานหลักรับผิดชอบหรือการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ที่ยังไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง หรือ
 - ภารกิจที่มีการดำเนินงานอยู่แล้ว แต่ต้องการสนับสนุนให้เกิดผลโดยเร่งด่วน
- (2) ให้ความสำคัญกับการกำหนดภารกิจที่ภาครัฐต้องดำเนินการในแนวราบควบคู่กับการพิจารณาในรายกระทรวง โดยให้สอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน
- (3) งานที่มีกลไกและกระบวนการทำงานอยู่แล้ว ควรดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ภารกิจที่สำคัญ ประกอบด้วย

- (1) ด้านเศรษฐกิจ
 - (1.1) การบริหารจัดการนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
 - (1.1.1) การวางระบบข้อมูลและเชื่อมโยงเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ
 - ระบบข้อมูลบัญชีประชาชาติ
 - ข้อมูลด้านการเงินการคลัง
 - ข้อมูลเศรษฐกิจรายสาขา
 - ข้อมูลด้านกำลังคนและสังคม
 - (1.1.2) การบริหารการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (1.1.3) การหาเงินทุนในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญอันก่อให้เกิดการเพิ่มรายได้ของประเทศ ดังนี้
 - การกระจายสินค้าส่งออกในสาขาเกษตร อุตสาหกรรม และบริการทั้งด้านปริมาณและมูลค่า

- การแสวงหาตลาดและเตรียมการป้องกันผลกระทบจาก
เงื่อนไขใหม่ทางการค้าโลก
- การสร้างบรรยากาศ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม
ที่เอื้อต่อการลงทุน เช่น ด้านภาษีโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายและระเบียบ
มั่นคง
- การสร้างเสริมฐานเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งและ
มั่นคง
 - * การผลิตที่ตรงกับความต้องการของตลาด มีต้นทุน
การผลิตที่ต่ำ และได้มาตรฐานสากล ความสามารถในการเพิ่มมูลค่าโดยใช้เทคโนโลยีที่
เหมาะสมกับสินค้าและบริการ
 - * การเป็นฐานอาหารของโลก
 - * การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก

(2) ด้านสังคม

(2.1) การเสริมสร้างศักยภาพของคน

- ด้านสติปัญญา ให้ความสำคัญกับการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และ
เทคโนโลยี รวมทั้งการยกระดับความรู้ ความสามารถ และทักษะของแรงงานที่สอดคล้องกับ
ตลาดแรงงาน การบริหารจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภาคบังคับที่ทั่วถึงและ
มีคุณภาพ

- ด้านร่างกาย
- ด้านจิตใจและจริยธรรม

(2.2) การเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

(2.3) การสร้างระบบคุ้มครองและหลักประกันแก่ประชาชน

- การจัดสวัสดิการให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส
- การมีระบบสวัสดิการที่ประชาชนรับผิดชอบต่อตนเองร่วมกับรัฐ

(3) ด้านการบริหารจัดการ

- (3.1) การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

(3.2) กำหนดแนวทางและกลไกการบริหารจัดการของหน่วยงานกลาง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3.3) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนในระดับต่าง ๆ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ (เอกสารทิศทางการปรับบทบาท 2543 : 2) มีดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนและมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานมีความคล่องตัว มีขนาดของภาครัฐที่เหมาะสม ซึ่งนำไปสู่การลดภาระด้านงบประมาณ

2. มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีการตรวจสอบจากประชาชนมากขึ้น

3. หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้

4. ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง

5. การกำหนดบทบาทภารกิจที่ชัดเจน จะนำไปสู่แนวทางการจัดสรร

งบประมาณประจำปี คำนึงถึงผลลัพธ์ โดยประโยชน์ที่เกิดขึ้นตกแก่กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ที่เหมาะสม

บทที่ 3

รูปแบบและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ของกลุ่มกระทรวงด้านสังคม

รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว ปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานได้ง่าย และรวดเร็ว มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และตอบสนองความต้องการของสังคม

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดจากแรงกดดันจากสาเหตุต่าง ๆ ทำให้ภาครัฐต้องพิจารณาตัวเองว่า จะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสาเหตุดังกล่าว (ศุภรัชต์ โชติคุณาณ, 2543) ได้แก่

1. กระแสโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าของเทคโนโลยี
2. รัฐบาลมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ
3. โครงสร้างภาษีของรัฐสูงเกินไป
4. ค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. การแข่งขันทางธุรกิจที่สูงขึ้น
6. ประสบการณ์ที่ได้รับจากต่างประเทศ
7. บทบาทของสื่อมวลชน

องค์ประกอบสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ศุภรัชต์ โชติคุณาณ, 2543) ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ
3. มีการวัดผลการดำเนินงานและให้รางวัลแก่องค์กรและบุคคล
4. มีระบบสนับสนุนทั้งด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
5. เปิดกว้างสำหรับแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน

6. ภาครัฐต้องทบทวนบทบาทของตัวเอง

ยุทธศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ (สุภรัชต์ โชติคุณาณ, 2543) ได้แก่

1. ต้องทำให้หน่วยงานมีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุด (Cost Advantage)
2. ต้องทำให้หน่วยงานผลิตสินค้า / บริการที่แตกต่างจากคนอื่น (Differentiation)
3. ต้องมีจุดเน้น (Focus) ว่า จะสามารถทำอะไรให้ดีที่สุด และจะทำเรื่องใดก่อนหลัง
4. ต้องสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันกับองค์กรภายนอก (Competitive Culture)
5. ต้องสร้างคนดี มีคุณภาพ (Good Man) ในระบบราชการให้มากที่สุด

จากแนวคิด องค์ประกอบ และยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะทำให้ส่วนราชการ

1. มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน
2. มีเป้าหมาย / วัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน
3. มีข้อมูลกว้างขวางและเปรียบเทียบ
4. มีการมอบอำนาจการบริหารจัดการและกระจายความรับผิดชอบ รวมถึงการแปรรูป / ช้างเหมาให้ภาคอื่นรับงานไปทำ
5. มีระบบการตรวจสอบข้อมูลจากภายนอก
6. เน้นลูกค้า / ผู้รับบริการ เป็นหลัก
7. มีรูปแบบองค์กร เน้นให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งต่อผลสำเร็จมากกว่าเน้นกฎระเบียบและกระบวนการ
8. มีการนำเทคนิคการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้
9. แยกหน่วยงาน โยบายออกจากหน่วยปฏิบัติ
10. จัดกลุ่ม / ปรับย้ายภารกิจ เพื่อความมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

กลไกการปฏิรูปราชการกลุ่มกระทรวงภาคสังคม

กลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุนโยบายของรัฐบาล (ศุภรัชต์ โชติคุณ, 2543) มีดังนี้

1. ต้องเฝ้าต่อการทำงานที่เน้นภารกิจเป็นหลัก เพื่อการระดมทรัพยากร และสมรรถนะร่วมกันระหว่างกระทรวง
2. ต้องเฝ้าต่อการผนึกกำลังของภาครัฐ ท้องถิ่น และเอกชน
3. เน้นการแก้ไขปัญหาและสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ชุมชน และสังคม
4. ให้ คน เป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนภาคเศรษฐกิจและมีศักยภาพที่จะแข่งขันในเวทีโลกได้

แนวการปรับบทบาท ภารกิจ

การปรับบทบาท ภารกิจ จะดำเนินการใน 2 ระยะ (ศุภรัชต์ โชติคุณ, 2543) คือ ระยะสั้น เป็นการปรับบทบาท ภารกิจ เพื่อสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาล ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------|--|
| <u>ด้านภารกิจ</u> | - ภารกิจของกระทรวง ปรับทันที
- ภารกิจร่วมหลายกระทรวงปรับพร้อมกัน |
| <u>ด้านโครงสร้าง</u> | - เฝ้าต่อการทำงานเป็นทีม เน้นการป้องกันปัญหาและ
เสนอบริการที่ดีต่อประชาชน จัดแบบแนวราบ มีความ
ยืดหยุ่นสูง |
| <u>ด้านกำลังคน</u> | - กำลังคนในส่วนกลางลดลง (ดูแลเฉพาะงานเชิง
นโยบาย)
- ภาคบริการอาจเป็นองค์การมหาชน (P.O.) |
| <u>ด้านการจัดการ</u> | - ผนึกกำลังภาครัฐ เน้นงานนโยบาย จัดสรรทรัพยากร
และงานสนับสนุน แยกส่วนบริการชัดเจน
- รัฐ เอกชน และท้องถิ่น ร่วมกันจัดบริการ |

ระยะยาว ภารกิจ โครงสร้าง กำลังคน และการจัดการ ปรับตามกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ.พ.ศ. 2542

บทที่ 4

การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบให้ทุกส่วนราชการ ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนปฏิรูปในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” เพื่อนำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข อันจะส่งผลให้สังคมไทยมีเสถียรภาพ ประเทศชาติมีขีดความสามารถในระดับที่สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และกรอบความคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรภาครัฐแนวใหม่ โดยมีเป้าหมายการปรับเปลี่ยนใน 5 แผนย่อย คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ตามวิธีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้านการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ ซึ่งเน้นให้บทบาทหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ โดยปรับระบบและกระบวนการบริหารในองค์รวมตามกลุ่มภารกิจ ซึ่งแบ่งออกเป็น ด้านต่าง ๆ 8 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ และด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ได้จัดให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอยู่ในกลุ่มกระทรวงด้านสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ดังนี้

1. ดำเนินตามปรัชญาการบริหารงานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 80 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน นอกจากนี้ รัฐยังต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

2. ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) แลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544

นโยบายข้อ 6 นโยบายการพัฒนาแรงงาน รัฐบาลกำหนดแนวทางการพัฒนาและยกระดับแรงงาน โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะและมีฝีมือเพิ่มคุณภาพแรงงาน ลดการว่างงาน ให้แรงงานได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ขยายขอบข่ายการให้สวัสดิการด้านแรงงาน ส่งเสริมการประกันสังคม ความปลอดภัยในการทำงาน ระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งจะคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว

นโยบายข้อ 10 นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง

10.4 ด้านครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ รัฐบาลมีนโยบายสร้างครอบครัวให้อบอุ่นและเข้มแข็ง เป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเป็นภูมิคุ้มกันจากปัญหาสังคมแก่สมาชิกในครอบครัว

10.5 ด้านการส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส รัฐบาลเน้นการสงเคราะห์และสนับสนุนการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมแก่ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้ รวมทั้งสนับสนุนองค์กรสาธารณกุศล เพื่อบรรเทาสาธารณภัย และสงเคราะห์ผู้ประสบภัยในระดับชาติและในระดับชุมชน

3. ดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ซึ่งมียุทธศาสตร์ 7 ประการ มี 2 ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านสวัสดิการสังคม คือ

ยุทธศาสตร์ข้อ 3.1 มุ่งเน้นการพัฒนานคนให้มีคุณภาพ พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมประชาชนทุกช่วงวัยอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

ยุทธศาสตร์ข้อ 3.2 มุ่งสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างเกื้อกูล โดยลดความยากจนในชนบท พัฒนาขีดความสามารถของคนจน ภาครัฐสนับสนุนการรวมตัวและเชื่อมโยงเครือข่ายในด้านการจัดสวัสดิการแก่กลุ่มคนจน

4. ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

(ก) กรอบการดำเนินการ

- จัดแยกภารกิจด้านบริการสาธารณะเป็นองค์การมหาชน
- กระจายงานด้านบริการให้เครือข่ายทำงานแทน
- เลิกภารกิจที่เข้าข่ายเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน
- ยุบเลิกภารกิจที่เอกชนทำแทนได้หรือภารกิจที่เอกชนทำได้ดีกว่า

(ข) ขั้นตอนการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง

- ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์โอกาสในการพัฒนา (SWOT Analysis)
- ขั้นตอนที่ 2 กำหนดวิสัยทัศน์
- ขั้นตอนที่ 3 วางกลยุทธ์
- ขั้นตอนที่ 4 กำหนดบทบาท ภารกิจ
- ขั้นตอนที่ 5 จัดกลุ่มภารกิจ รูปแบบองค์กร
- ขั้นตอนที่ 6 นำเสนอคณะรัฐมนตรี

ขณะนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำลังดำเนินการอยู่ในขั้นตอนที่ 5 เชื่อมต่อกับขั้นตอนที่ 6

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์โอกาสในการพัฒนา (SWOT Analysis)

กระทรวงได้ดำเนินการวิเคราะห์โอกาสในการพัฒนา รวม 4 ครั้ง ดังนี้

- ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม – 2 สิงหาคม 2541
- ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนเมษายน 2542
- ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542
- ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้บริหารระดับสูงของ

กระทรวงแรงงานฯ ได้ร่วมกันทบทวนและกำหนดโอกาสในการพัฒนา (SWOT)

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดวิสัยทัศน์

กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหลัก กลยุทธ์ และ โครงสร้างของกระทรวง เมื่อวันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ 2543 และจากผลการสัมมนาได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของกระทรวง ดังนี้

“เป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคม
มุ่งมั่นให้แรงงานไทย และผู้ด้อยโอกาสมีศักยภาพพร้อมสำหรับ
การแข่งขันเสรี มีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง เพื่อให้มี
คุณภาพชีวิตที่ดี”

ขั้นตอนที่ 3-4 การวางกลยุทธ์ และการกำหนดบทบาทและภารกิจ

- 1) วันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ได้พิจารณา กำหนดภารกิจหลัก จำนวน 7 ภารกิจ พร้อมกลยุทธ์
- 2) คณะทำงานร่วมฯ (ระดับเจ้าหน้าที่) ได้ประชุมหารือกับผู้แทนสำนักงาน ก.พ. จำนวน 4 ครั้ง และได้นำภารกิจหลัก 7 ประการตามข้อ 1) มาพิจารณาและได้ปรับ ภารกิจหลักเป็น 8 ภารกิจ 23 กลยุทธ์
- 3) วันที่ 5 กันยายน 2543 สำนักงาน ก.พ. และ ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการกองวิชาการของทุกกรมในสังกัดกระทรวง ได้พิจารณาปรับภารกิจหลักเหลือ 4 ภารกิจ 17 กลยุทธ์

4) วันที่ 29 กันยายน 2543 และวันที่ 17 ตุลาคม 2543 คณะทำงานร่วมฯ และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมกันพิจารณาทบทวนภารกิจหลักและกลยุทธ์ที่ได้จากการประชุมตามข้อ 1), 2) และ 3) ใหม่ และได้ปรับภารกิจหลักเป็น 5 ภารกิจ และกลยุทธ์หลัก 20 กลยุทธ์ และกลยุทธ์รอง 67 กลยุทธ์

5) วันที่ 13 มกราคม 2544 กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดสัมมนาผู้บริหารระดับสูงเพื่อจัดทำโครงสร้างกระทรวง ที่จังหวัดชลบุรี และได้มีการทบทวนภารกิจหลักและกลยุทธ์เป็น 5 ภารกิจหลัก 20 กลยุทธ์หลัก 68 กลยุทธ์รอง และได้สรุปรูปแบบโครงสร้างของกระทรวงเป็น 4 รูปแบบ

ขั้นตอนที่ 5 จัดกลุ่มภารกิจ รูปแบบองค์กร

เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2544 สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอโครงสร้างของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใหม่ ดังนี้

ข้อเสนอด้านบทบาท

- ส่งเสริมคุณภาพชีวิต / ความมั่นคงของแรงงาน
- ขยายโอกาสการมีงานทำ
- พัฒนาศักยภาพแรงงาน
- เสริมสร้างคุณภาพชีวิต / ความมั่นคงทางสังคม

ข้อเสนอด้านโครงสร้าง แบ่งเป็น 4 กลุ่มภารกิจ คือ

1. กลุ่มนโยบายและแผน
 - สำนักงานปลัดกระทรวง
2. กลุ่มส่งเสริมการมีงานทำ
 - กรมส่งเสริมการมีงานทำ (กรมการจัดหางาน)
 - กรมพัฒนาสมรรถนะกำลังแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
3. กลุ่มการคุ้มครองแรงงาน
 - กรมคุ้มครองแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
 - * องค์การอิสระ
 - สำนักงานประกันสังคม
 - สถาบันความปลอดภัย

4. กลุ่มสวัสดิการสังคม

- กรมสวัสดิการสังคม (กรมประชาสงเคราะห์)

วันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2544 กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อปรับและจัดกลุ่มภารกิจของกระทรวง ณ โรงแรมรอยัลฮิลล์ จังหวัดนครนายก ผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. ภารกิจ / งานที่ยุบเลิก 3 ภารกิจ / งาน
2. ภารกิจ / งานที่จะโอนให้หน่วยงานภายนอกกระทรวง 20 ภารกิจ / งาน
3. ภารกิจ / งานที่จะโอนให้หน่วยงานภายในกระทรวง 9 ภารกิจ / งาน
4. ภารกิจ / งานที่จะจ้างเอกชนดำเนินการ 29 ภารกิจ / งาน
5. ภารกิจ / งานที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นองค์กรอิสระ (องค์การมหาชน)

10 ภารกิจ / งาน

วันที่ 9 กรกฎาคม 2544 สำนักงาน ก.พ.เสนอการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง ส่วนราชการโดยรวมใหม่ โดยกำหนดให้มี 18 กระทรวง ซึ่งเป็นกระทรวงเดิม 14 กระทรวง และกระทรวงตั้งใหม่ 4 กระทรวง

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อาจแยกเป็น 2 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

วันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 สำนักงาน ก.พ. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ณ โรงแรมรอยัลคัลลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี โดยนายกรัฐมนตรีนครินทร์ (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) เป็นประธานการประชุม

ผลการประชุม

ได้มีการแบ่งกลุ่มประชุมออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มบริหาร กลุ่มความมั่นคง กลุ่มเศรษฐกิจ และกลุ่มสังคม โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวง การพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต จัดอยู่ในกลุ่มสังคม

ในกลุ่มสังคมมีแนวคิดมุ่งเน้นประชาชนเป็นลูกค้า โดยพิจารณาตามช่วงอายุ แบ่งเป็น 4 ช่วง คือ

- (1) เกิด – ก่อนวัยเรียน
- (2) วัยเรียน (อนุบาล – อุดมศึกษา)
- (3) วัยทำงาน
- (4) วัยสูงอายุ

วันที่ 28 กันยายน 2544 สำนักงาน ก.พ. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ” ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุม

ผลการประชุม

ในเรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ นั้น ได้มีคณะทำงาน 4 คณะ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหาร และด้านความมั่นคง โดยกระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดอยู่ในด้านสังคม

กระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน ประกอบด้วยภารกิจหลัก 19 ภารกิจหลัก โดยแยกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ มีภารกิจหลัก 5 ภารกิจ คือ

- 1.1 เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนการพัฒนาอาชีพและการทำงาน
- 1.2 ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยภาวะเศรษฐกิจ และโครงสร้างกำลังแรงงาน
- 1.3 ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายแรงงาน
- 1.4 ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ
- 1.5 บริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศและให้บริการข้อมูลด้าน

การพัฒนาอาชีพและการทำงาน

2. กลุ่มส่งเสริมการมีงานทำ มีภารกิจหลัก 4 ภารกิจ คือ

- 2.1 ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย จัดทำข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงาน
 - 2.2 พัฒนาระบบและรูปแบบการส่งเสริมการมีงานทำ มาตรฐานอาชีพ และ
- แนะแนวอาชีพ
- 2.3 ให้การคุ้มครองคนหางาน
 - 2.4 พัฒนาระบบและควบคุมการทำงานคนต่างด้าว

3. กลุ่มพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงาน มีภารกิจหลัก 3 ภารกิจ คือ

3.1 พัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงาน และส่งเสริมการทดสอบมาตรฐานฝีมือ
แรงงาน

3.2 พัฒนาระบบ รูปแบบ การพัฒนาฝีมือแรงงานแก่กำลังแรงงาน

3.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างเครือข่ายการพัฒนาศักยภาพกำลัง
แรงงานและการเป็นผู้ประกอบการ

4. กลุ่มมาตรฐานแรงงาน มีภารกิจหลัก 5 ภารกิจ คือ

4.1 พัฒนามาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

4.2 ให้การคุ้มครองแรงงานและส่งเสริมสวัสดิการแรงงานให้เป็นไปตาม
มาตรฐานสากล

4.3 พัฒนาระบบความปลอดภัย ส่งเสริม และกำกับดูแลความปลอดภัย
ในการทำงาน

4.4 ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์

4.5 การบริหารกองทุนเงินทดแทนเพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ประสบ
อันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน

5. กลุ่มสร้างหลักประกันความมั่นคง มีภารกิจหลัก 2 ภารกิจ คือ

5.1 พัฒนาและจัดระบบประกันสังคมแก่แรงงานและผู้ประกันตน

5.2 การบริหารกองทุนประกันสังคม

**กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วยภารกิจหลัก
25 ภารกิจ โดยแยกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้**

1. กลุ่มอำนวยการ มีภารกิจหลัก 5 ภารกิจ คือ

1.1 เสนอแนะนโยบายและแผนของกระทรวง

1.2 การพัฒนาค่านิยม

1.3 ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

1.4 ติดตาม ประเมินผล

1.5 งานเลขานุการ

2. กลุ่มวิจัยและพัฒนาสังคมฯ มีภารกิจหลัก 3 ภารกิจ คือ

- 2.1 การศึกษาและวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมฯ
- 2.2 การศึกษาเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาสังคมฯ
- 2.3 การศึกษาเพื่อสร้างระบบเตือนภัยทางสังคมฯ

3. กลุ่มนโยบายการพัฒนาสังคมฯ มีภารกิจหลัก 5 ภารกิจ คือ

- 3.1 พัฒนามาตรฐานสังคม
- 3.2 พัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
- 3.3 พัฒนาค่านิยมและจิตสำนึกที่เหมาะสมกับสังคมไทย
- 3.4 สร้างโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม
- 3.5 การบริหารจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศและให้บริการข้อมูล

เพื่อการพัฒนาสังคมฯ

4. กลุ่มส่งเสริมการพัฒนาสังคมฯ มีภารกิจหลัก 8 ภารกิจ คือ

- 4.1 ส่งเสริมเครือข่ายการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม
- 4.2 ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย
- 4.3 ส่งเสริมศักยภาพ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ
- 4.4 ส่งเสริมความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และประชาสังคม
- 4.5 กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสทาง

สังคม

- 4.6 ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาสังคม
- 4.7 ส่งเสริมกลไกทางสังคมและการมีส่วนร่วมของพลเมืองใน

การพิทักษ์สิทธิและหน้าที่ของประชาชน

- 4.8 บริหารกองทุนและสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินการ

5. กลุ่มบริการเฉพาะ มีภารกิจหลัก 4 กลุ่ม คือ

- 5.1 งานสนับสนุนวิชาการภูมิภาค
- 5.2 งานพัฒนา คุ้มครอง ช่วยเหลือ ผู้ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัย
- 5.3 งานสถานสงเคราะห์
- 5.4 งานโครงการพิเศษ

วันที่ 2 พฤศจิกายน 2544 สำนักงาน ก.พ. ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง มิติใหม่ในการปรับโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ ครั้งที่ 2 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุม

ผลการประชุม

ที่ประชุมได้เห็นชอบร่วมกันในการจัดกลุ่มภารกิจหลักของรัฐเป็น 11 ภารกิจ และจัดโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวงเป็น 17 กระทรวง 1 ทบวง และ นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ช่วยดูแลรับผิดชอบการจัดทำรายละเอียดแต่ละกระทรวง

ในส่วนของกลุ่มกระทรวงด้านสังคม ซึ่งประกอบด้วย 5 กระทรวง คือ

1. กระทรวงสาธารณสุข
2. กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
3. กระทรวงการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ
4. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
5. กระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน

โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) รับผิดชอบดูแลการจัดทำรายละเอียดใน 4 กระทรวง ดังนี้

1. กระทรวงสาธารณสุข
2. กระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
3. กระทรวงการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ
4. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

และมีรองนายกรัฐมนตรี (นายเดช บุญ-หลง) รับผิดชอบดูแลการจัดทำรายละเอียดของกระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของการจัดโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวงเป็น 17 กระทรวง 1 ทบวง ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ

และมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับบริหารราชการแต่ละกระทรวง ทบวง เป็นผู้ดูแลการจัดทำรายละเอียดของกระทรวง ทบวง ให้แล้วเสร็จภายในธันวาคม 2544

วันที่ 27 ธันวาคม 2544 รองนายกรัฐมนตรี ทั้ง 5 ท่าน ได้จัดประชุมร่วมกันเพื่อสรุปผลการดำเนินงานและได้เห็นชอบให้จัดโครงสร้างส่วนราชการออกเป็น 17 กระทรวง 2 ทบวง

โดยในส่วนของกระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน ประกอบด้วย 5 กลุ่มภารกิจ 19 ภารกิจหลัก และร่างโครงสร้างแบ่งเป็น 3 สำนักงาน 5 สาย

และกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ประกอบด้วย 5 กลุ่มภารกิจ 25 ภารกิจหลัก และร่างโครงสร้างแบ่งเป็น 3 สำนักงาน 6 สาย

วันที่ 9 มกราคม 2545 นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ประชุมร่วมกัน ผลการประชุมโดยสรุปคือ ให้จัดโครงสร้างส่วนราชการเป็น 20 กระทรวง และเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวงลงมาเป็น ทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และหน่วยงานระดับต่ำกว่าทบวง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

โดยในการประชุมครั้งนี้ กระทรวงพัฒนาอาชีพและการทำงาน ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมให้เปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ

วันที่ 14 มกราคม 2545 สำนักงาน ก.พ. นำเสนอผลการดำเนินการต่อที่ประชุม ก.พ. เพื่อทราบ

วันที่ 23 มกราคม 2545 เลขาธิการ ก.พ. ได้รายงานนายกรัฐมนตรีถึงผลการดำเนินการจัดทำรายละเอียดโครงสร้างส่วนราชการ โดยมี 20 กระทรวง 20 สำนักงาน ปลัดกระทรวง 31 ทบวง

วันที่ 25 มกราคม 2545 รองเลขาธิการ ก.พ. (นายสุภรัชต์ โชติปัญญา) และทีมงาน ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายเดช บุญ-หลง) และปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อหารือเกี่ยวกับการจัดรายละเอียดโครงสร้างของทั้งสองกระทรวง และได้มีการนำเสนอการจัดโครงสร้างดังนี้

1. กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ ได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างเป็น
 - 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงจะมีสำนักงานบริหารกลาง และสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์
 - 1.2 ทบวงกรมึงงานทำและมาตรฐานแรงงาน ภายใต้ทบวงฯ จะมีสำนักงานส่งเสริมการมึงงานทำ สำนักงานพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงาน และสำนักงานมาตรฐานแรงงาน
 - 1.3 องค์การมหาชน คือ สถาบันความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม
2. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างเป็น
 - 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง จะมีสำนักงานบริหารกลาง และสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์
 - 2.2 ทบวงส่งเสริมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ภายใต้ทบวงฯ จะมีสำนักงานนโยบายพัฒนาสังคม สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน สำนักงานส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมของหญิงชายในสังคม สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์กลุ่มเป้าหมายพิเศษ และสำนักงานจัดบริการสวัสดิการสังคม
 - 2.3 องค์การมหาชน คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
 - 2.4 รัฐวิสาหกิจ คือ การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานธนานุเคราะห์

วันที่ 1, 4-6 และ 12 กุมภาพันธ์ 2545 กระทรวงโดย ผช. ปรส. (นายปิ่น วรรณพินิจ) ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานของทุกกรม ยกเว้นกรมประชาสงเคราะห์และสำนักงานประกันสังคม ได้มีการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาจัดกลุ่มภายใต้สำนักงานแต่ละสำนักงานในกระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2545 ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โปรดมอบหมายให้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหาร พ.ศ. โดยมี รอง ปรส. (นายนคร ศิลปอาชา) เป็นประธานคณะทำงาน

มีที่ปรึกษาปรส. (นายจำลอง ศรีประสาธน์ และ นายสม สุภนกร) ที่ปรึกษากฎหมาย (นายมนูญ ปุญญกริยากร) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณา และมีผ.ปรส. (นายปิ่น วรรณพินิจ) เป็นเลขาคณะทำงาน

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายบริหาร พ.ศ. พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจและ โครงสร้างที่จะกำหนดเป็นบัญชีท้ายกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ข้อมูลจากที่ปรึกษากฎหมายมาประกอบการพิจารณาในครั้งนี้ด้วย ซึ่งผลการประชุมได้ข้อสรุปดังนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายบริหาร พ.ศ. ที่ประชุมได้พิจารณาเรียงรายมาตรา ซึ่งมีความเห็นด้วยกับหลักการของกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อความบางประการไว้ด้วย

ข. การพิจารณากำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใหม่ ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายบริหาร พ.ศ. บัญชีท้ายกฎหมายดังกล่าวจะระบุถึงหน้าที่และอำนาจของกระทรวงใหม่ ซึ่งจะนำไปใช้เป็นกรอบในการออกพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจ โดยมีบัญชีที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง 2 บัญชี คือ

- บัญชี ก กำหนดหน้าที่และอำนาจของกระทรวง
- บัญชี ข กำหนดการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงออกเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานปลัดทบวง

ที่ประชุมได้พิจารณาบัญชีหน้าที่และอำนาจที่ได้รับจากสำนักงาน ก.พ.แล้ว เห็นว่า เนื้อหายังไม่ครอบคลุมหน้าที่และอำนาจของกระทรวง ที่ประชุมจึงได้พิจารณากำหนดหน้าที่และอำนาจของกระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ตามบัญชี ก และบัญชี ข และได้มอบหมายให้ที่ปรึกษากฎหมายนำบัญชีดังกล่าวไปแจ้งให้สำนักงาน ก.พ.ทราบแล้ว

จากการติดตามข้อมูลทราบว่า ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีการปรับ Wording บางประการ

วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2545 ได้รับการแจ้งประสานอย่างไม่เป็นทางการจากสำนักงาน ก.พ.ว่า โครงสร้างภายใต้สำนักงานระดับกลุ่มมีการปรับเปลี่ยน จึงได้มีการนำเรียนหารือกับอธิบดี ซึ่งได้มีการปรับปรุงอีกเล็กน้อย พร้อมกันนี้ทางกระทรวงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการ ก.พ. เพื่อโปรดทราบและพิจารณาคำเนินการต่อไปแล้ว

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545 ได้รับการแจ้งประสานอย่างไม่เป็นทางการจากสำนักงาน ก.พ.ว่า ทางสำนักงาน ก.พ. ต้องการข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ระดับกลุ่มภายใต้สำนักงาน พร้อมการจัดโครงสร้างภายในของกลุ่ม จึงได้มีการประสานแจ้ง กรมเพื่อจัดทำข้อมูลดังกล่าวและได้ประสานส่งให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.ทางโทรสารแล้ว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2545

ซึ่งจากการติดตามข้อมูลทราบว่า สำนักงาน ก.พ.ได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกรม ไปปรับ Wording เพื่อจัดทำเป็นเอกสารเสนอผู้บริหารของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งอาจจะมีการส่ง รongเลขาธิการ ก.พ. และเจ้าหน้าที่มาพบผู้บริหารของกระทรวงก่อนมีข้อยุติก็เป็นได้

จะเห็นได้ว่าการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนี้ได้มีการดำเนินการแยกออกเป็น 2 กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน และพัฒนาอาชีพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ จะต้องเป็นหน่วยงาน ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ โดยเน้นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจที่ เปลี่ยนบทบาทของการบริการจัดการด้านแรงงานให้มีประสิทธิภาพด้วยการถ่ายโอนงานด้าน ปฏิบัติการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

และการตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็เพื่อให้มี หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง เป็นเอกภาพในการดูแลกลุ่มเป้าหมาย พิเศษ โดยรวมงานด้านการพัฒนาสังคม สวัสดิการสังคม การพัฒนาศักยภาพของประชาชน ชุมชน ให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี คนชรา คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและชนกลุ่มน้อยทั้งในเขตเมืองและชนบท งานพัฒนาสังคมยังมีการกิจ

อีกหลายด้านที่ควรดำเนินการ แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง จำเป็นต้องพัฒนางานใหม่เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตในสังคมตามกรอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เท่าทันกับมาตรฐานสังคมในระดับสากล คือ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ ตามรัฐธรรมนูญ และสนับสนุนการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข ปลอดภัยจากความหวาดกลัวภัยอันตรายที่มนุษย์สร้างขึ้น

การจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะเป็นการบูรณาการงานดังกล่าวให้เป็นระบบทุกภาคส่วนและทุกระดับ

การดำเนินการต่อไป

การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เป็นก้าวแรกของการปฏิรูประบบราชการ เป็นการปรับรูปแบบ ขนาด และประเภทขององค์กรภาคราชการให้ เป็นไปตามภารกิจ ยังมีภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปเพื่อนำภาคราชการก้าวสู่ราชการยุคใหม่ ดังนี้

1. การจัดหน่วยงานราชการและระบบการบริหารงานภายในกระทรวง และระบบการทำงานในจังหวัด
2. แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ปฏิรูปวิธีการงบประมาณและการเบิก-จ่ายงบประมาณ
4. ปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ
5. ป้องกันและปราบปรามการทุจริต
6. มาตรการรองรับผลกระทบจากการปฏิรูปฯ

บทที่ 5

บทสรุป

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่ประกอบด้วย 5 แผนงาน คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ซึ่งแผนงานเหล่านี้เป็นแผนงานการปฏิรูประบบราชการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและความต้องการของประเทศ

จุดเน้นในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อสร้างระบบราชการให้มีสมรรถนะสูงขึ้นและมีขีดความสามารถในการทำงานตามบทบาทภารกิจที่สังคมและประชาชนต้องการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับบทบาทภารกิจให้ชัดเจน และจัดระบบราชการให้เป็นกลไกการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมียุทธศาสตร์หลัก 4 ประการ คือ

1. ต้องจัดโครงสร้างหน่วยงานภาคราชการให้ดำเนินบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยทุกหน่วยงานต้องมีความชัดเจนในบทบาทภารกิจ มีความเป็นเอกภาพและมีสายสัมพันธ์ในการดำเนินบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน มีผู้รับผิดชอบการบริหารงานและผลงานตามบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน
2. จัดระบบงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการปรับระบบการจัดสรรเงินภาษีอากรให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นกลไกผลักดันการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง
3. สร้างระบบการทำงานที่เน้นการให้รางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน ซึ่งต้องปรับโครงสร้างราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งระบบ ตั้งแต่ระบบการจำแนกตำแหน่ง การเลื่อนขั้น การได้ค่าตอบแทนที่เน้นผลงาน และเจือจางในการรับราชการ สร้างระบบสรรหาแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นระบบเปิดมากขึ้น เป็นระบบที่โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อให้เกิดการแข่งขันและสามารถได้ผู้บริหารระดับต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสามารถเป็นมืออาชีพ

4. ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานราชการให้สามารถแข่งขันได้ ทั้งด้านต้นทุน วิธีการดำเนินงาน คุณภาพของการให้บริการ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ โดยต้องปรับทัศนคติและกรอบความคิดของข้าราชการให้เป็นผู้มีมาตรฐานทางคุณธรรม มีจรรยาบรรณในการทำงานและการให้บริการ ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่มีพฤติกรรมที่เป็น การเล่นพรรคเล่นพวก

การปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ ที่ผ่านมา สามารถสรุป ได้ดังนี้

1. มีการจัดบทบาทภารกิจภาครัฐที่สำคัญและจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ให้เป็นหมวดหมู่ได้ 11 ภารกิจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้าน ความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการบริหาร เพื่อความชัดเจนในการบริหาร การพัฒนาแต่ละด้าน มีรองนายกรัฐมนตรีดูแลรับผิดชอบผลงานตามภารกิจแต่ละด้าน เพื่อให้ การทำงานมีการประสานงานกันระหว่างกระทรวงในกลุ่มภารกิจเดียวกัน

2. การปรับโครงสร้างส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจ ได้กำหนดให้มีกระทรวง ทั้งสิ้น 20 กระทรวง รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจแต่ละด้าน และยังแบ่งกระทรวง ออกเป็น 3 ประเภท เพื่อให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น มีความชัดเจน เป็นเอกภาพใน การบริหารราชการแผ่นดิน และมีผู้รับผิดชอบงานแต่ละภารกิจ โดยมีการจัดประเภทกระทรวง ทั้ง 20 กระทรวงไว้ดังนี้

2.1 กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ คือ กระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบงานพื้นฐานและงานหลักของประเทศ ซึ่งจะเป็น กลุ่มกระทรวงที่มีลักษณะองค์กรที่คงที่ถาวรต่อเนื่อง มี 6 กระทรวง คือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงมหาดไทย
6. กระทรวงยุติธรรม

2.2 กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นกระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่ต้องรับผิดชอบภารกิจและงานราชการเกี่ยวกับการดำเนินการเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ การสร้างความเข้มแข็ง การพัฒนาเศรษฐกิจ การยกระดับคุณภาพชีวิต และการกินคืออยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคม รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งกระทรวงกลุ่มนี้เป็นกลุ่มกระทรวงที่มีการทำงานในระยะยาวครบเท่าที่ยังมีความจำเป็นต่อสังคมและประเทศ มี 10 กระทรวง คือ

1. กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. กระทรวงคมนาคม
4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. กระทรวงพาณิชย์
6. กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. กระทรวงศึกษาธิการ
9. กระทรวงสาธารณสุข
10. กระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

3) กลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วน หมายถึงกระทรวงที่ดำเนินการที่เกี่วกันเกิดขึ้นเฉพาะกิจเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลซึ่งต้องการหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายที่สำคัญและจำเป็นต่อสังคมให้บรรลุผล และทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม เป็นกลุ่มกระทรวงที่มีความเป็นพลวัตร มีระยะการคงอยู่ตามวาระของรัฐบาลและเป็นหน่วยงานที่สามารถปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดองค์กรและมีความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศ มี 4 กระทรวง คือ

1. กระทรวงกีฬาและนันทนาการ
2. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ

3. กระทรวงพลังงาน

4. กระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว

3. การกำหนดรูปแบบโครงสร้างภายในกระทรวง ทบวง กรม ได้กำหนดการจัดโครงสร้างภายในแนวใหม่ดังนี้

3.1 ภายใต้กระทรวงจะจัดกลุ่มงานที่มีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวข้องกันไว้ด้วยกัน โดยเรียกว่า ทบวง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของปลัดทบวงหรือปลัดกระทรวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน มีความชัดเจน ประหยัด มีประสิทธิภาพ มีผู้รับผิดชอบผลงานที่ชัดเจน และเป็นเอกภาพ

3.2 ภายใต้กระทรวงแบ่งงานออกเป็น 2 ด้าน คือ (1) งานด้านอำนาจการและแผนยุทธศาสตร์ และ (2) งานด้านการปฏิบัติการ งานด้านอำนาจการและยุทธศาสตร์มีปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะรวมงานด้านนโยบายและแผนของกระทรวง งานด้านวิชาการและการพัฒนา R&D งานข้อมูลและระบบข้อมูลสารสนเทศ การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลงาน การรวมภารกิจส่วนนี้ของกระทรวงไว้ด้วยกันก็เพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดทิศทางในการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง นอกจากนี้ปลัดกระทรวงยังดูแลงานด้านการบริหารงานทั่วไปของกระทรวง ได้แก่ งานด้านการเจ้าหน้าที่ ด้านการเงินการคลัง ด้านกฎหมาย ซึ่งงานด้านบุคคลแต่ละงบประมาณกำหนดว่า จะมีการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล การจัดสรรและการบริหารงบประมาณจากหน่วยงานกลางมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง โครงสร้างใหม่จะรวมการบริหารงานในสายงานด้านนี้ไว้ด้วยกัน มีการทำงานเป็นเครือข่ายกับทบวงที่เกี่ยวข้องภายในกระทรวง และให้พิจารณายกเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานด้านการบริหารของทบวงหรือกรมลง

3.3 ปรับกระบวนการบริหารงานและลดสายการบังคับบัญชาจากเดิม 10 ระดับชั้นการบังคับบัญชาเหลือ 5 ระดับชั้น เพื่อให้องค์กรมีโครงสร้างที่กระชับ มีสายการบังคับบัญชาสั้นลง และเพื่อให้การตัดสินใจมีความคล่องตัว รวดเร็ว มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพและประหยัด

3.4 หน่วยงานราชการส่วนกลางจะดำเนินการกิจเฉพาะที่เป็นภารกิจหลัก 3 ด้าน คือ การกำหนดนโยบายและแผนงาน การกำกับดูแลและตรวจสอบ และการส่งเสริม คือ ทำกิจกรรมจำเป็นในส่วนที่ภาคเอกชน ท้องถิ่น และองค์กรภาคประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการเองได้ งานที่เป็นงานสนับสนุนหรือภารกิจรอง จะพิจารณาถ่ายโอนให้ภาคเอกชน ดำเนินการ งานที่ไม่มีความจำเป็นก็จะยกเลิก งานที่เป็นงานของท้องถิ่นก็จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น

3.5 แปลงภารกิจบางภารกิจให้มีการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพและกำหนดรูปแบบการบริหารงานที่เน้นผลงาน โดยหน่วยงานราชการสามารถแปลงระบบการบริหารงานให้เป็นองค์กรบริหารประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาการให้บริการที่เน้นประสิทธิภาพ

4. การจัดกลุ่มภารกิจใหม่ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงใหม่ หรือทบวง ซึ่งเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกัน นับเป็นการสังคายนาโครงสร้างราชการครั้งสำคัญ ซึ่งเป็นการเกลี่ยภารกิจและทรัพยากรที่ทำงานอย่างกระจัดกระจายให้เป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน อันจะส่งผลให้การบริหารงานมีความชัดเจนในทุกด้านและในทุกกระทรวง

5. การจัดโครงสร้างการบริหารงานและบทบาทภารกิจในส่วนภูมิภาค ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค โดยได้เริ่มทดลองระบบการบริหารงานระดับจังหวัดแนวใหม่ ที่มอบและกระจายอำนาจการตัดสินใจการบังคับบัญชา การตัดสินใจ และการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาล ไปที่ผู้บริหารระดับสูงสุดของจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยได้เริ่มทดลองในจังหวัดนำร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง ชัยนาท ศรีสะเกษ ภูเก็ต และนราธิวาส และจังหวัดเปรียบเทียบบอีก 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก อ่างทอง สุรินทร์ พังงา และปัตตานี เพื่อศึกษาผลการปรับระบบและหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาการบริหารงานในระดับจังหวัดต่อไป

การปรับบทบาท ภารกิจ และ โครงสร้างส่วนราชการที่ผ่านมาเป็นเพียงการเริ่มต้น เป็นการปรับรูปแบบ ขนาด และประเภทขององค์กรภาคราชการให้เป็นไปตามภารกิจ ซึ่งยังมีภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปเพื่อนำภาคราชการก้าวสู่ราชการยุคใหม่

อาทิเช่น 1) การจัดหน่วยงานราชการและระบบการบริหารงานภายในกระทรวง และระบบการทำงานในจังหวัด 2) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) การปฏิรูปวิธีการงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณ และ 4) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่รัฐบาลได้กำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสารสนเทศ รวมทั้งเศรษฐกิจที่เจริญและขยายตัวอย่างมากมายได้ส่งผลให้สังคมโลกเกิดสภาพใหม่คือ ไร้พรมแดน กล่าวคือประชาชนจากทั่วโลกสามารถมีกิจกรรมติดต่อถึงกันได้โดยปราศจากข้อจำกัดทั้งในเรื่องของเวลาและสถานที่ ส่งผลให้ประชาชนทั่วโลกมีการแลกเปลี่ยนและพัฒนาในเชิงความคิด ค่านิยม รวมตลอดถึงอุดมคติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรมต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ผลพวงของการพัฒนาการทางความคิดของประชาชนดังกล่าวได้กลายเป็นกระแสที่เรียกร้องเพื่อปรับเปลี่ยนสภาพสังคมให้เข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง ด้านวิถีชีวิตความเป็นอยู่และวัฒนธรรมของประชาชน พร้อม ๆ กับกระแสเรียกร้องเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเรื่องของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ท่ามกลางกระแสการเรียกร้องและเปลี่ยนแปลงอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตย รัฐจักต้องพยายามปรับตัว เพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีสมรรถนะมากพอที่จะแข่งขันในเวทีระดับโลกได้ โดยรัฐจักต้องปรับตัวในหลายลักษณะดังต่อไปนี้

1. การปรับบทบาทภาครัฐ

การปรับองค์กรภาครัฐในที่นี้หมายถึงการทบทวนและปรับบทบาทภารกิจ ถึงแม้ว่ารัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบทบาทบางภารกิจ แต่รัฐก็อาจจะไม่ต้องดำเนินการเอง กล่าวคือ รัฐอาจเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วม

ในการดำเนินการ ภาครัฐจะต้องปรับบทบาทจากผู้ดำเนินการมาเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กำกับดูแล และรักษาดีกามาตรฐาน รวมทั้งประสานงานและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการแทนในกิจกรรมบางอย่างที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง

2. การกระจายอำนาจ

การบริหารการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ควรเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ดีหรือโครงสร้างองค์การบริหาร รวมทั้งลักษณะและกระบวนการบริหารจัดการที่ดี ไม่น่าจะต้องเป็นไปในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ น่าจะมีหลากหลายรูปแบบได้ขึ้นอยู่กับสภาพโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3. ลักษณะโครงสร้างองค์กรภาครัฐ

โครงสร้างองค์กรภาครัฐจะต้องปรับใหม่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการบริหารส่วนกลาง) จะต้องมียุทธศาสตร์ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและแคบลง และมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยจะยังคงบทบาทเพียงเฉพาะการกำหนดทิศทางนโยบาย การกำหนดและควบคุมดีกามาตรฐาน รวมทั้งการติดตามและประเมินผล

4. ลักษณะการปรับกระบวนการบริหารจัดการ

(1) การกำหนดนโยบายและแผน จักต้องมีการแยกการเมืองกับการบริหารให้ชัดเจน โดยการเมืองจะทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย การควบคุมกำกับ และติดตามประเมินผลนโยบาย ขณะที่ฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) การบริหารงานบุคคล

- ปรับระบบสรรหาบุคคลใหม่ โดยเน้นการสรรหาที่เป็นระบบเปิดมากขึ้น กล่าวคือ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่พร้อมทั้งวุฒิภาพ พุทธิภาพ และกายภาพ รวมทั้งมีประสบการณ์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ

- ปรับปรุงกลไกการเลือกสรรผู้บริหารระดับสูงใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ที่เห็นสมควรจากบัญชีรายชื่อผู้บริหาร ทั้งนี้โดยให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องแสดงวิสัยทัศน์และเจตนารมณ์ที่จะพัฒนางานไว้ด้วย

- หลักการสำคัญในการคัดเลือกและบรรจุผู้บริหาร ได้แก่ การส่งเสริมระบบคุณธรรม และขจัดระบบอุปถัมภ์

- เร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งมี
ศักยภาพและวิสัยทัศน์ต่อการบริหารการพัฒนา ตลอดจนมีทักษะการบริหารแบบมีส่วนร่วม

3. การบริหารงบประมาณ

- (1) กระจายอำนาจจากสำนักงานงบประมาณไปสู่หน่วยงานปฏิบัติให้มากขึ้น
- (2) ระบบงบประมาณที่เสนอปรับใหม่ ควรที่จะเป็นงบประมาณรายแผนงาน
โครงการ และควรเป็นงบประมาณราย 3 ปี ขณะที่การตรวจสอบงบประมาณ ควรเน้นการ
ประเมินผลลัพธ์มากกว่าที่จะมุ่งดูที่ระเบียบวิธีปฏิบัติ
- (3) ปรับค่านิยมของข้าราชการใหม่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ โดยจะ
ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า

4. กระบวนการตรวจสอบการบริหารและการประเมินผล

- (1) นำเอาระบบตรวจสอบความโปร่งใสซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
มาใช้ตรวจสอบกลไกการบริหารภาครัฐ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในเรื่องของ
ความโปร่งใส 2 ลักษณะ คือ ด้านวิธีการและด้านตัวบุคคล
- (2) รัฐควรให้ความสำคัญของการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผล
โครงการเพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนานโยบายต่อไป ทั้งนี้ การประเมินผล
ดังกล่าวจะต้องมีเกณฑ์และเครื่องชี้วัดที่มีความแม่นยำตรง ถูกต้อง และชัดเจน

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

2542. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะอนุกรรมการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

2543. เอกสารทิศทางการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์

2541. การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง.

กรุงเทพฯ. : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

วารกรณ์ รุจิวิวัฒนกุล

2541. รายงานการดำเนินงานด้านการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์

รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ศุภรัชต์ โชติกัญญาณ

2543. การปฏิรูประบบราชการกลุ่มกระทรวงด้านสังคม. เอกสารประกอบการ

การสัมมนา เรื่องการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างกลุ่มกระทรวงด้านสังคม

จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2542. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2542 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี

อรพินด์ สฟโชคชัย

2541. การปฏิรูประบบราชการ : เสียงสะท้อนจากประชาชน. การปฏิรูประบบราชการ

: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ.