สำนักงาน ก.พ.

รายงานการวิจัย ลำดับที่ 7

บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์
ได้รับทุนอุดหนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปรับภาคราชการเพื่ออนาคต

RP6341/0005

รายงานการวิจัย

เรื่อง

บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

โดย

ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

ได้รับทุนอุดหนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มกราคม 2541

บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

ISBN 974-613-484-27

พิมพ์ครั้งแรก มกราคม 2541

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดพิมพ์โดย ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

คำนำ

การปฏิรูประบบราชการนับเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมาเกือบทุกรัฐบาล ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติและนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน แต่การผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังยังกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดเพราะรัฐบาลมีระยะเวลาในการบริหารประเทศที่สั้นและใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่สั่งสมมาช้านาน

ในปี 2540 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจนต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและยอมรับเงื่อนไขที่มาพร้อมกับความช่วยเหลือซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐอย่างมากโดยต้องมีการปรับลดวงเงินงบประมาณลงกว่าแสนล้านบาททำให้ต้องมีการบริหารงบประมาณอย่างประหยัดและให้บังเกิดผลมากที่สุด ในขณะที่ยังคงต้องมีบทบาทในการพัฒนาประเทศต่อไปพร้อม ๆ กับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดมากขึ้น ดังนั้น ภาครัฐบาลจึงจำเป็นต้องหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานอย่างจริงจังทั้งในด้านโครงสร้างการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ระบบงาน กฎหมายเพื่อให้สามารถร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชนนำประเทศให้รอดพ้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้และในอีกสองสามปีข้างหน้า

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะผู้บริหารโครงการวิจัยการปรับระบบราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ หวังว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการปรับระบบราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์จะมีส่วนเสริมความพยายามของรัฐบาลในการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ และใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในโครงการนี้

(นางทิพาวดี เมฆสวรรค์)
เลขาธิการ ก.พ.

กิตติกรรมประกาศ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วอันเนื่องจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้โลกเรากลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน การติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและไม่อาจปิดกั้นข้อมูลข่าวสารที่แพร่กระจายไปทั่วทุกหนแห่ง ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศและการดำรงอยู่รอดของประเทศทั้งหลาย

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับตัวและให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน การปฏิรูประบบราชการก็เป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการมาเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วและเป็นครั้งเดียวเท่านั้นเพราะหลังจากนั้นก็เป็นเพียงความพยายามปรับปรุงบางส่วนของระบบราชการเท่านั้น ในขณะที่รัฐบาลในระยะหลัง ๆ ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับมรสุมทางเศรษฐกิจที่มีความวิกฤตที่สุดเท่าที่เคยประสบมานับแต่การเริ่มพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

รายงานการศึกษาเรื่อง "บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย" เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เริ่มโครงการมาตั้งแต่ปลายปี 2538 ในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบราชการในด้านโครงสร้างองค์การซึ่งเป็นองคาพยพหนึ่งที่สำคัญของระบบราชการโดยชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างระบบราชการในอนาคตที่ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจของภาครัฐที่ต้องลดลงและมีการกระจายไปให้ภาคเอกชนได้มีส่วนดำเนินการร่วมกับภาครัฐหรือเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐมากขึ้น

ในการวิจัย ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลจำนวนมากที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย และได้มีการประมวลข้อคิดความเห็นที่มีมาในอดีตมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคตโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการให้บังเกิดผลในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 - 2544)

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย คณะกรรมการกำกับโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เลขาธิการ ก.พ. นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ หัวหน้าโครงการวิจัย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้เข้าร่วมสัมมนาเรื่อง "การทบทวนบทบาทของรัฐและการแก้ไขปัญหาภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ" คุณเบญจวรรณ สว่างนิทร คุณพรพิมล รัตนพิทักษ์ ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย คุณอารียา สุขแก้ว เจ้าหน้าที่ประจำโครงการวิจัยฯ และอีกหลาย ๆ ท่านที่มิได้กล่าวนามในที่นี้ที่ได้ช่วยทำให้งานวิจัยนี้ปรากฏเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์

(ดร.ปธาน สุวรรณมงคล)
ธันวาคม 2540

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย" มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนบทบาทรัฐในภาพรวมและในกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการให้สอดรับกับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ภาครัฐมีบทบาทนำมาโดยตลอดแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ขณะนี้สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่รัฐจะรักษาสถานภาพเดิมไว้ได้อีก

จากการศึกษาบทบาทและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทยพบว่า

1) บทบาทของภาครัฐเท่าที่ผ่านมาเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมดังพิสูจน์ได้จากกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมา

2) มีการระบุถึงบทบาทใหม่ของภาครัฐตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เน้นการสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เป็นส่วนสำคัญร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศแต่ผลในทางรูปธรรมยังไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก

3) การดำเนินการตามบทบาทใหม่ของภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนในหลาย ๆ ด้านทั้งด้านโครงสร้างองค์การ การกระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจสู่องค์กรในภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับระบบการทำงาน ทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน

4) การจัดองค์การระบบราชการไทยอันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการศึกษายังมีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการคือ

(1) ระบบคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ

(2) โครงสร้างระบบราชการมีความแข็งตัว ปรับตัวยาก ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) โครงสร้างระบบราชการมีขนาดใหญ่

(4) รูปแบบการจัดองค์การล้าสมัย ขาดความหลากหลายตามภารกิจ

(5) ภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ

(6) การมีกฎหมาย ระเบียบจำนวนมาก

5) ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) สนับสนุนให้มีการปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดกติกา กำกับให้มีการดำเนินการตามกติกาและเป็นผู้จัดให้มีบริการที่จำเป็นต่อสาธารณะและการพัฒนาประเทศ และสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ผลิตและส่งมอบบริการไปสู่กลุ่มเป้าหมาย

(2) จัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยจัดเป็น 13 กลุ่มกิจกรรม ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่างประเทศ การบริหารงานทั่วไปของรัฐ การเงินการคลังและเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ การพัฒนาการเคหะและชุมชนเมืองชนบท การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน

(3) ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมใหม่ของรัฐควรมีความชัดเจนว่า กิจกรรมใดเป็นกิจกรรมพื้นฐานและมีความสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดและกิจกรรมใดที่รัฐสามารถมอบหรือกระจายให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนรับไปดำเนินการเอง

(4) ให้มีการปรับโครงสร้างองค์การใหม่ในกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นและมีความสำคัญตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมด้านการบริหารงานของรัฐ กลุ่มกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ กลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ และกลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) แก้ไขปัญหาหลักด้านโครงสร้างการจัดองค์การบริหารราชการไทยเริ่มจากการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การทำให้โครงสร้างการจัดองค์การฯ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น การปรับขนาดของระบบราชการให้เหมาะสม การจัดองค์การที่หลากหลายตามภารกิจ การจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ และการปฏิรูปกฎหมาย การผ่อนคลายกฎระเบียบ

(6) การปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐต้องมีมาตรการที่ควบคู่กันไปก็คือ

1. กระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งมอบบริการแก่ประชาชน

2. ปรับระบบการทำงานให้มีลักษณะที่เน้นผลงาน(output) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ด้วย มีระบบการทำงานที่โปร่งใส มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก เป็นระบบที่เน้นการทำงานร่วมกันในแนวราบแบบเบ็ดเสร็จแทนการแยกส่วนเป็นหน่วยงาน

3. ปรับทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานในสอดคล้องกับระบบการทำงานโดยมุ่งเน้นความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นลำดับแรก

6) ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามข้อเสนอแนะและมาตรการดังกล่าวคือ

1. แรงกดดันจากสังคม
2. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
3. การปฏิรูประบบงบประมาณ
4. บทบาทสื่อมวลชน
5. การไต่สวนสาธารณะ
6. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(2)
บทคัดย่อ	(4)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภูมิ	(10)
บทนำ	
• ความเป็นมา	1
• วัตถุประสงค์	4
• ขอบเขตการศึกษา	4
• ระเบียบวิธีการศึกษา	5
บทที่2 บทบาทของรัฐ	
• รัฐกับบริการสาธารณะ	6
• บทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะ	7
• รูปแบบการเข้ามามีบทบาทของภาครัฐ	8
• การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การปรับบทบาทรัฐ	10
• สิ่งท้าทายสำหรับประเทศไทย	12
• บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21	20
• การปรับตัวของภาครัฐต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์	21
บทที่3 บทบาทรัฐในการจัดระเบียบสังคมไทย	
• บทบาทรัฐหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	23
• บทบาทรัฐในยุคแห่งการพัฒนาประเทศ	24
• การพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาธุรกิจในบริบททางการเมืองไทย	25
• ประเทศไทยกับระบบเศรษฐกิจโลก	27
บทที่ 4 ระบบราชการไทย : โครงสร้างองค์การและวังวนแห่งปัญหา	
• การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ห้า: ประสบการณ์ที่ต้องเรียนรู้	29
• ระบบอำมาตยาธิปไตยในระบอบการปกครองใหม่	35
• การพัฒนาประเทศ : การขยายบทบาทรัฐและระบบราชการไทย	39
• โครงสร้างระบบราชการไทย	41

- วังวนแห่งปัญหาระบบราชการไทย 44

บทที่5 การปรับระบบราชการไทยในนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาประเทศ

- การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ 56
- การวิเคราะห์แผนพัฒนาฯ เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ 58

บทที่6 โครงสร้างองค์การระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21

- เป้าหมายของชาติ 68
- วิสัยทัศน์รัฐบาลไทยในอนาคต 69
- ระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21 : ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์การใหม่ 70
- ลักษณะโครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์ 70
- การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ 71
- การจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่ 74
- เป้าหมายการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่ 82
- หลักการจัดองค์การ 82
- ประเด็นปัญหาและข้อเสนอในการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่ 83
- มาตรการสู่ความสำเร็จ 100
- ปัจจัยของความสำเร็จ 105

บทที่7 สรุปและแผนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

- สรุป 107
- แผนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ 110

บรรณานุกรม 115

ภาคผนวก ก การจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ 119

ภาคผนวก ข ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการของภาครัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) 145

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	10
ตารางที่ 2.2	สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจริง	14
ตารางที่ 2.3	สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทย	15
ตารางที่ 2.4	เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ	15
ตารางที่ 2.5	โครงสร้างประชากรตามกลุ่มอายุ	17
ตารางที่ 2.6	อัตราการเข้าเรียนแยกตามระดับการศึกษา	18
ตารางที่ 2.6	ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษา	18
ตารางที่ 2.8	มาตรการในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศ	21
ตารางที่ 4.1	การจัดกระทรวง กรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476	37
ตารางท่! 4.2	จำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล	45
ตารางที่ 4.3	เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการตั้งแต่ปี 2534-2538	48
ตารางที่ 4.4	จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน	49
ตารางที่ 4.5	งบประมาณรายจ่ายรวม แยกตามรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2528-2538	50
ตารางที่ 4.6	เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับจำนวนประชากร	51
ตารางที่ 5.1	นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ	60
ตารางที่ 6.1	บทบาทภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในกิจกรรมของรัฐ	75
ตารางที่ 6.2	ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมของรัฐในปัจจุบัน	76
ตารางที่ 6.3	การปรับโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่	87
ตารางที่ 6.4	สรุปสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบและข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างองค์การบริหารราชการไทย	102
ตารางที่ 7.1	การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ	110

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	โครงสร้างองค์การคณะกรรมการรัฐมนตรี	84
แผนภูมิที่ 2	การจัดโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ	90

บทนำ

1.1 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 ประธานาธิบดีบิล คลินตันแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศสนับสนุนให้มีการดำเนินธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic commerce) เพื่อทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลกในอนาคตเป็นแบบ "โลกเดียวหนึ่งตลาด" (one world one market) ซึ่งเท่ากับเป็นการผลิกโฉมหน้าใหม่ในการทำธุรกิจขนานใหญ่เพราะการดำเนินธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์จะทำให้การทำธุรกิจติดต่อซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ การโอนย้ายเงินทุน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศเป็นไปได้ในชั่วพริบตาเดียว ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันก็จะมีผลกระทบอย่างมากเช่นกันต่อประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ด้อยกว่าประเทศอื่น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของสิ่งที่เรียกกันว่า "โลกาภิวัตน์"(Globalization) ซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้ข่าวสารสามารถแพร่กระจายไปอย่างรวดเร็วทุกหนแห่งโดยไม่อาจปิดกั้นได้อีกต่อไป อันเป็นการก้าวเข้าสู่ยุคโลกไร้พรมแดนหรือมีบางคนเรียกว่า "สังคมแห่งความรู้" (knowledge society) ที่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจพื้นฐานซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าปัจจัยการผลิตนั้นจะไม่ใช่ทุน ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานอีกต่อไป แต่จะเป็นความรู้ ประเทศทั้งหลายต้องปรับตัวอย่างขนานใหญ่เพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว

1.2 การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นกระแสสากลกระแสหนึ่งควบคู่ไปกับกระแสประชาธิปไตยที่ประเทศส่วนมากกำลังดำเนินการอยู่ในอันที่จะเพิ่มขีดความสามารถของกลไกรัฐในการบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนับแต่ปลายศตวรรษที่ 20 และกำลังเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 อันเป็นศตวรรษที่คาดกันว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมายมหาศาลกว่าศตวรรษใด ๆ ที่ผ่านมา

1.3 จุดเริ่มที่สำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐประการหนึ่งก็คือ *การทบทวนบทบาทของรัฐ*ซึ่งนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมาภาครัฐมีบทบาทมากในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงไปนับแต่ทศวรรษที่ 1980 เมื่อระบบเศรษฐกิจได้มีการเจริญเติบโตมากขึ้นจนภาคเอกชนได้กลายเป็นส่วนนำที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ทำให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่มาเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทนำในทางเศรษฐกิจสังคมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีและระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ในส่วนของประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่และครั้งเดียวเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้รัฐมีบทบาทนำอย่างแท้จริงในการควบคุม กำกับการจัดระเบียบทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมทั้งหมดของสยามเพื่อเผชิญกับการ

คุกคามที่เกิดขึ้นจากภัยของลัทธิล่าอาณานิคมด้วยการจัดโครงสร้างการบริหารที่มีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางในรูปกระทรวง กรม ขณะเดียวกันก็แผ่ขยายอำนาจไปครอบคลุมทุกพื้นที่ภายใต้ระบบเทศาภิบาลและระบบการปกครองท้องที่

1.5 เมื่อกาลเวลาล่วงมาจนถึงขณะนี้เป็นเวลากว่าหนึ่งร้อยปีแล้วปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีการดำเนินการในลักษณะของการปฏิรูป (reform) ที่จะปรับให้กลไกระบบราชการมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างมาก การคุกคามจากภายนอกที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากการยึดดินแดนมาเป็นการควบคุมทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมืองโดยผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization,WTO) ที่ให้ประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกเปิดการค้าแบบเสรีในสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ที่กำหนด และอาศัยความก้าวหน้าทางวิทยาการเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าครอบงำความคิด วัฒนธรรมของคนบางกลุ่มในสังคม

1.6 เท่าที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการอยู่บ้าง แต่ก็ดูเหมือนว่าเป็นการปรับปรุงระบบราชการโดยบุคคลในระบบราชการเพื่อระบบราชการ เพราะมักให้ความสำคัญกับการเพิ่มหน่วยงาน การเพิ่มกำลังคน การเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการข้าราชการโดยไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนต่อสังคมว่า สังคมหรือประชาชนจะได้รับอะไรที่ดีขึ้นจากการปรับปรุงดังกล่าวเนื่องจากไม่มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของระบบราชการที่เป็นรูปธรรม ระบบราชการยังเป็นภาพที่ลบในสายตาของประชาชนโดยทั่วไปแม้ว่า จะได้มีความพยายามทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถให้บริการแก่ประชาชนรวดเร็วขึ้นโดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนทำให้ในหลายส่วนราชการมีการปรับระบบการทำงานให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นก็ตาม

1.7 ในขณะที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ภาคเอกชนมีบทบาทในสัดส่วนมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อรักษาและพัฒนาสมรรถนะในการแข่งขัน แต่ภาครัฐซึ่งเคยมีความได้เปรียบกลับสูญเสียบทบาทส่วนนี้ไปเพราะปรับตัวช้ากว่าเนื่องจากปัญหาที่สั่งสมมานานตั้งแต่ปัญหาด้านโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ ขาดความยืดหยุ่น มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการ มีกฎระเบียบขั้นตอนปฏิบัติที่มากมายยุ่งยากเน้นการควบคุมเป็นสำคัญ และพฤติกรรมของข้าราชการส่วนหนึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่ามุ่งให้บริการประชาชนทำให้ภาครัฐล้าหลังกว่าภาคเอกชนจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในขณะนี้

1.8 ปัญหาของระบบราชการที่เป็นตัวจักรกลสำคัญในการแปลงแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) โดยชี้ให้เห็น

ประเด็นสำคัญคือการที่ระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน

1.9 ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและมาตรการดำเนินการในช่วง 5 ปีนั้น กลไกระบบราชการยังคงทำงานอย่างที่เคยทำมาโดยมีการปรับในขอบเขตที่จำกัดและเป็นไปโดยขาดความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ รวมทั้งให้ความสำคัญกับงานเฉพาะหน้าตามนโยบายรัฐบาลมากกว่าคำนึงถึงเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขาดการปรับกลไกระบบราชการให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯแต่ละแผน

1.10 ในปี 2540 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยอย่างไม่เคยประสบมาก่อน นับแต่ประเทศไทยได้เร่งรัดพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี 2504 อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ลดลงจากที่เคยมีอัตราสูงถึงประมาณร้อยละ 8 - 9 ในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา แต่ในปี 2540 คาดว่า อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 2 - 3 เท่านั้น ที่สำคัญก็คือ ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทยลดต่ำลงอย่างมากตั้งแต่กลางปี 2539 ระบบเศรษฐกิจแบบฟองสบู่อันเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขาดพื้นฐานที่เข้มแข็ง มีการกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนนับแสนล้านเพื่อมาลงทุนโดยคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนที่สูง เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจบ้านจัดสรร การลงทุนในตลาดหุ้น และเมื่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัวลง การส่งออกสินค้าไปต่างประเทศมีมูลค่าลดลงเพราะการแข่งขันที่รุนแรงจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ในขณะที่ความสามารถในการแข่งขันของไทยกลับมีปัญหาเพิ่มขึ้น ภาคธุรกิจเริ่มประสบปัญหาสภาพคล่องไม่สามารถจ่ายคืนหนี้ที่กู้มาได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ถึงสถาบันการเงินที่ปล่อยให้กู้และทำให้เจ้าหนี้ต่างประเทศเริ่มเร่งรัดหนี้คืนและไม่ยอมให้กู้เพิ่มทำให้ปัญหาเริ่มวิกฤตมากขึ้นจนในที่สุดรัฐบาลได้มีมาตรสั่งปิดสถาบันการเงินเอกชน 56 แห่งแต่ก็เป็นไปหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไปเพื่อช่วยสภาพคล่องของสถาบันการเงินเอกชนและการพยุงค่าเงินบาทไปมากกว่าหกแสนล้านบาทจนทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจนถึงระดับที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาทอย่างมากเป็นเหตุให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศจำนวนมากและต่อเนื่องเพราะนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจและรัฐบาลที่บริหารประเทศทำให้ธุรกิจต่าง ๆ ประสบปัญหาสภาพคล่องและปัญหาหนี้สินที่รุนแรงมากขึ้นจนต้องปิดกิจการหรือปลดคนงานออกไปเป็นจำนวนมากซึ่งคาดว่า ในปี 2541 จะมีจำนวนผู้ว่างงานถึงประมาณ 2 ล้านคนอันจะส่งผลกระทบต่อไปถึงปัญหาทางสังคม การเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

1.11 ดังนั้นหนทางที่ต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนและจริงจังในขณะนี้ประการหนึ่งก็คือการปรับระบบราชการให้สามารถเป็นจักรกลสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังเผชิญอยู่และผลักดันแผนพัฒนาฯฉบับที่แปดซึ่งได้มีการปรับแผนใหม่ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้า

หมายที่กำหนดไว้ในระยะของแผนคือภายในปี 2544 ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนี้จึงเป็นเสมือนโจทย์ที่การศึกษานี้ต้องหาคำตอบในเชิงของการจัดโครงสร้างองค์การซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ องค์ประกอบของระบบราชการ และมิได้มุ่งหมายจะปรับรื้อโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการทั้งระบบด้วยเหตุผลสองประการคือ <u>ประการแรก</u> การปรับรื้อทั้งระบบแม้จะเป็นสิ่งที่ดีแต่เป็นไปได้ยากในสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ที่เสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ <u>ประการที่สอง</u> การศึกษานี้มุ่งเน้นถึงมาตราการที่ปฏิบัติได้เพื่อให้มีการนำข้อเสนอแนะระยะสั้นและระยะปานกลางไปปฏิบัติในช่วงของแผนพัฒนาฯฉบับที่แปด เป็นสำคัญ

1.12 แผนพัฒนาฯ 8 เน้นให้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนมากกว่าการควบคุมตรวจสอบซึ่งก็ต้องมีการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์พร้อมกับจำแนกแยกแยะในรายละเอียดต่อไปว่ากลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐควรทำเอง กลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐควรร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชน กลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐไม่ควรทำเลยแต่ควรให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนทำเอง นอกจากนี้ยังคำนึงถึงเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นสำคัญ 4 ประเด็นคือ การพัฒนาศักยภาพของคน การพัฒนาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความสมดุล การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการบริหารงานพัฒนา

1.13 จากบทบาท ภารกิจของรัฐและเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ประเด็นต่อไปคือ ภาครัฐต้องปรับโครงสร้างองค์การ ระบบการบริหารงาน และพฤติกรรมให้เหมาะสมกับภารกิจใหม่โดยมองภาพรวมทั้งระบบให้สอดรับกัน

วัตถุประสงค์

1.14 การศึกษานี้มุ่งเน้นในประเด็นสำคัญคือ การทบทวนบทบาทและกลุ่มกิจกรรมของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและเสนอแนะโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการที่เหมาะสมกับบทบาท กลุ่มกิจกรรมใหม่และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด

ขอบเขตการศึกษา

1.15 ศึกษาบทบาทของรัฐและโครงสร้างองค์การบริหารราชการโดยให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การในราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มกิจกรรมที่เป็นเป้าหมายของแผน

พัฒนาฯ ฉบับที่แปดเนื่องจากเป็นส่วนนำที่สำคัญที่สุดในการบริหารการพัฒนา การปรับรื้อโครงสร้างองค์การบริหารราชการในส่วนกลางจะทำให้มีผลต่อการปรับส่วนต่าง ๆ ติดตามมา

ระเบียบวิธีการศึกษา

1.16 ระเบียบวิธีการศึกษาในการศึกษานี้ได้แก่

1) การศึกษาจากเอกสารได้แก่ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รายงานการศึกษาวิจัย

2) การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย โดยอาศัยข้อมูลในระบบเครือข่ายอินเตอร์เน็ต

3) การระดมสมองจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

4) การสัมมนาเสนอผลการศึกษา

บทที่ 2

บทบาทของรัฐ

รัฐกับบริการสาธารณะ

2.1 รัฐในที่นี้หมายถึงกลไกทางการเมืองการบริหารที่มีการจัดตั้งเป็นระบบโดยมีอำนาจบังคับในการทำหน้าที่ตัดสินใจและดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการควบคุมและการแจกแจงทรัพยากรในสังคม[1] ส่วนประเด็นเรื่องบทบาทและภารกิจของรัฐต่อสังคมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมานานย้อนเวลากลับไปนับเป็นพันปีทีเดียวและคาดว่าจะเป็นเช่นนี้อีกต่อไปในอนาคต การจะหาข้อสรุปหรือข้อยุติร่วมกันคงจะเป็นไปได้ยากเพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของแต่ละสังคมที่แตกต่างกันออกไปตลอดจนกระแสสังคมโลกในขณะนั้น

2.2 ในอดีต การที่รัฐเข้ามามีบทบาทนำในฐานะเป็นกลไกหลักของสังคมมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับลัทธิทางการเมืองซึ่งเป็นกรอบในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ประเทศที่มีลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทมากในทางเศรษฐกิจโดยที่ภาครัฐจะเป็นเพียงผู้กำหนดและรักษากติกา ส่วนประเทศที่มีลัทธิการเมืองแบบสังคมนิยมจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ภาครัฐมีบทบาทหลักทั้งในการกำหนดและรักษากติการวมทั้งเป็นผู้จัดหาและนำบริการไปสู่ประชาชน แต่จากผลของสงครามโลกครั้งที่สองทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องเร่งฟื้นฟูประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะทางเศรษฐกิจเป็นผลให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างมากทั้งในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การกำหนดกติกา การควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปในแนวทางที่กำหนด การเข้ามาเป็นทั้งผู้ผลิตและให้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการโดยอาศัยกลไกในรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเฟื่องฟูมากหลังสงครามโลกครั้งที่สองในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการหารายได้จากการผลิตและนำบริการที่จำเป็นไปสู่กลุ่มลูกค้าต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและประชาชน

2.3 แต่ภายหลังทศวรรษที่ 1980 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยเฉพาะในยุค

---

[1] ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ลัทธิการเมือง ระบอบการเมืองกับยุทธศาสตร์การพัฒนา" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา ลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์ในการพัฒนา* สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532 หน้า 7.

ของเทคโนโลยีสื่อสารและได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทะลุทะลวงลัทธิการเมืองแบบสังคมนิยมให้เสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีได้กลายเป็นกระแสเศรษฐกิจหลักของโลกควบคู่ไปกับกระแสประชาธิปไตยเป็นแรงจุดให้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยมต้องมีการปรับตัวตามกระแสโลกดังกล่าว บทบาทรัฐจึงผันแปรไปตามกระแสของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

2.4 กระนั้นก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐในฐานะที่มีหน้าที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากรสิ่งมีคุณค่าในสังคมย่อมมีบทบาทสำคัญในการจัดการบริการสาธารณะ(public services) ด้วย ซึ่งบริการสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

1) เป็นสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่ว่าจะมีการจ่ายหรือไม่จ่ายค่าบริการก็ตาม เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2) เป็นสินค้าหรือบริการที่มีผู้บริโภคร่วมกันเป็นจำนวนมากและอย่างต่อเนื่อง และเป็นการยากที่จะวัดในเชิงปริมาณได้ เช่น การกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

3) เป็นสินค้าหรือบริการที่ประชาชนได้รับเนื่องจากมีให้อยู่แล้วซึ่งเท่ากับว่าเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข

2.5 ดังนั้นบริการสาธารณะจึงมีลักษณะสำคัญสองประการคือ[3]

1) บริการสาธารณะเพื่อการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

2) บริการสาธารณะเพื่อการส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่อย่างสมบูรณ์พูนสุขของราษฎร

บทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะ

2.6 ระบบเศรษฐกิจเสรีได้ให้ความสำคัญกับกลไกของระบบตลาดอย่างมากโดยที่ภาครัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด แนวคิดเสรีนิยมมีความเชื่อว่า ในสังคมเสรี เอกชนควรปกครองตนเอง รัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงอิสระเสรีภาพของประชาชนซึ่งโยงไปถึงการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่มีหลักการสำคัญได้แก่ "การปล่อยให้เอกชนกระทำการโดยเสรี"(laissez faire) อันมีนักคิดสำคัญเช่น อาดัม สมิธ ที่เห็นว่า รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจการค้าแข่งกับเอกชนไม่ได้ รัฐควรมีหน้าที่เพียง 3 ประการคือ ประการแรก การป้องกันประเทศ ประการที่สอง การคุ้มครอง

---

[3] Jerry M. Silverman *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment* (Washington D.C. The International Bank for Reconstruction and Development, 1992), p.8-9.

[4] ปรีดี พนมยงค์ "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" ใน *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 244.

สมาชิกของสังคมจากความอยุติธรรม และประการที่สาม การจัดการก่อตั้งและบำรุงรักษาสาธารณกิจและกิจการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคม

2.7 ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษสมัยรัฐบาลนางมาร์กาเร็ต แทธเชอร์ ได้มีนโยบายสำคัญคือ การถ่ายโอนกิจกรรมบางประการที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้เอกชนดำเนินการมากขึ้น (privatization) ภายใต้ความเชื่อว่าตราบใดที่ภาครัฐยังเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโดยตรงมากไปในฐานะผู้ผลิต (producer) ตราบนั้นระบบเศรษฐกิจก็ไม่อาจเป็นระบบเสรีได้เพราะกลไกตลาดยังไม่สามารถครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั่วถึง ในขณะที่รัฐบาลของอีกหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปตะวันตกกลับดำเนินการเข้าไปแทรกแซงในการกำหนดราคาสินค้าการเกษตรหลาย ๆ ประเภทเสียเองแทนที่จะปล่อยให้เป็นไปโดยเสรีตามกลไกตลาด

2.8 อย่างไรก็ดี ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีต่างก็พยายามที่จะจำกัดบทบาทของภาครัฐไม่ให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรงมากเกินไปโดยจะไปให้น้ำหนักกับกิจกรรมพื้นฐานดั้งเดิมและกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคมเสียมากกว่า ทั้งนี้โดยเห็นว่าภาครัฐควรมีบทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจจัดให้มีและจัดสรรทรัพยากรให้แก่สินค้าหรือบริการนั้น ส่วนภาคเอกชนจะเป็นผู้นำทรัพยากรไปผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการนั้นแก่กลุ่มผู้บริโภคต่อไป การแบ่งบทบาทระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวเป็นการแบ่งตามหลักการที่ควรจะเป็นในระบบเศรษฐกิจเสรีโดยที่มีความเข้มข้นของการดำเนินบทบาทของทั้งสองฝ่ายที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

รูปแบบการเข้ามีบทบาทของภาครัฐ

2.9 การเข้ามามีบทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะมักจะกระทำโดยอาศัยกลไก 5 รูปแบบคือ

1) *ให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ* เป็นรูปแบบที่ใช้องค์กรระบบราชการ (กระทรวง ทบวง กรม) เข้ามาที่รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นพื้นฐานได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บรายได้และทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย การกำหนดกติกา การควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามกติกาที่กำหนด

2) *จัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจ* เป็นองค์กรกึ่งราชการที่จัดตั้งขึ้นมาดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเช่น การหารายได้ การให้บริการสาธารณะ ความมั่นคงซึ่งองค์กรลักษณะเช่นนี้มักเกิดขึ้นมาในสภาวะที่ภาคเอกชนยังมีความอ่อนแออยู่และจะมีการถ่ายโอนจากภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจเสรี

เช่นนี้มักเกิดขึ้นมาในสภาวะที่ภาคเอกชนยังมีความอ่อนแออยู่และจะมีการถ่ายโอนจากภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจเสรี

3) *จัดตั้งองค์กรกึ่งอิสระภายใต้กำกับของรัฐ* องค์กรกึ่งอิสระ (semi-autonomus) มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานบริการของรัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรราชการทั่วไป ลักษณะสำคัญขององค์กรนี้ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน* คือ เป็นงานบริการ (service-delivery) ที่รัฐต้องดำเนินการหรืองานกำกับดูแลให้เป็นไปตามกติกา หรือเป็นงานเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานหรืองานด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งงานดังกล่าวนี้ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานมาก ในการบริหารงานจะมีผู้บริหารที่มาจากการแข่งขันทั่วไป มีสัญญาการจ้างตามกำหนดเวลาและมีข้อตกลงที่เป็นกรอบการทำงาน ผู้บริหารจะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานที่สังกัดมากให้มีอิสระในการบริหารงาน[4] องค์กรลักษณะเช่นนี้กำลังเป็นทางเลือกใหม่ที่เข้ามาแทนองค์กรดั่งเดิมในรูปกระทรวง ทบวง กรมที่บริหารงานแบบรวมศูนย์และอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบที่มากจนขาดอิสระในการบริหาร ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ แทนการจัดตั้งองค์กรในรูปกระทรวง กรมทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการและลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานลงได้

4) *กระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ* ในกรณีนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะทำหน้าที่ในการผลิตและส่งมอบบริการในท้องถิ่นที่รับผิดชอบในกิจกรรมที่เหมาะสมกับขีดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น กิจกรรมเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ประปาชุมชน การบำบัดน้ำเสียชุมชน การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างซ่อมถนน

5) *มอบให้เอกชนมาร่วมดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ* การให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในกิจการบางอย่างของรัฐเป็นรูปแบบที่กำลังมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในระบบเศรษฐกิจเสรีในขณะนี้โดยเฉพาะในกิจการที่ต้องอาศัยเงินลงทุนเป็นจำนวนมากหรือต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น โครงข่ายการคมนาคม การสื่อสาร การพลังงาน

2.10 จากการศึกษาบทบาทของภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้วโดยพิจารณาจากอัตราส่วนของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศปรากฏว่า ประเทศพัฒนาแล้วที่สำคัญหลายประเทศยังมีบทบาทสำคัญอยู่มาก (ตารางที่ 2.1) แต่การมีบทบาทมากของรัฐนำไปสู่การขยายตัวขององค์การระบบราชการติดตามมาจนมีขนาดที่ใหญ่โต อุ้ยอ้าย ขาดความคล่องตัวในการ

---

* ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Executive Agency สหรัฐอเมริการเรียกว่า Regulatory Agency หรือ Independent Organization

[4] อุรายละเอียดใน สำนักงาน ก.พ. *เอกสารเรื่อง แนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)* เอกสารประเบียบประกอบวาระการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และวิษณุ วรัญญู *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ* (กรุงเทพฯ: บริษัทคลิ๊ดไทย, 2538)

ต้องการความอิสระคล่องตัวมากให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบที่รุนแรงนับแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาและที่สำคัญก็คือเป็นภาระทางด้านงบประมาณสำหรับรัฐบาลอย่างมากจนเริ่มมีการเรียกร้องให้มีรัฐที่เล็กและมีประสิทธิภาพ (small and efficient states) มากขึ้นเรื่อย ๆ

ตารางที่ 2.1

อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

หน่วย:ร้อยละ

ปี	เยอรมันนี	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	สวีเดน	อังกฤษ	ไทย*
1880	10	08	15	11	06	10	n.a
1929	31	10	19	19	08	24	n.a
1960	32	28	35	18	31	32	12
1985	47	37	52	33	65	48	18

ที่มา: World Bank World Development Report 1991(*เพิ่มเติมโดยผู้วิจัย)

การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การปรับบทบาทรัฐ

2.11 กล่าวกันว่า ในช่วงสองทศวรรษก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงเวลาที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่รวดเร็วและมีผลกระทบที่รุนแรงครอบคลุมไปทั่วโลกกว่าที่ผ่านมาหลายพันปี ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่

1) *ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี* เป็นพลังสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ติดตามมาอย่างมากมาย จากผลการศึกษาของ European Community พบว่า ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมามีมากเป็นสองเท่าของสิ่งที่เราได้เรียนรู้มาตลอดประวัติศาสตร์หลายพันปีของมนุษยชาติทีเดียว[5] เช่น ความก้าวหน้าทางด้านคอมพิวเตอร์ที่กลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของคนส่วนมากในโลกไปแล้ว ความก้าวหน้าด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้ทำให้โลกเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน ข้อมูลข่าวสารได้แพร่กระจายไปทุกหนแห่งอย่างรวดเร็วผ่านระบบเครือข่ายต่าง ๆและทำให้การดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศเป็นไปได้ในเวลาที่สั้น ประมาณกันว่ามีการโอนเงินระหว่างประเทศทั่วโลกเป็นเงินถึงประมาณหนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐ

---

[5] World Bank *World Bank report 1992*

เร็วผ่านระบบเครือข่ายต่าง ๆและทำให้การดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศเป็นไปได้ในเวลาที่สั้น ประมาณกันว่ามีการโอนเงินระหว่างประเทศทั่วโลกเป็นเงินถึงประมาณหนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐต่อวันผ่านทางสื่ออีเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถส่งผลกระทบอย่างมหาศาลทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ การรุกรานหรือครอบงำทางความคิดโดยกลุ่มคนในสังคมหนึ่งต่ออีกสังคมหนึ่งกำลังเป็นสิ่งที่หลาย ๆ ประเทศกำลังวิตกอยู่ในขณะนี้ เช่น กรณีของกลุ่มลัทธิต่าง ๆ ที่เผยแพร่ความคิดคำสอนรวมทั้งการชักชวนให้เข้าร่วมลัทธิผ่านระบบอินเตอร์เน็ตอันเป็นการคุกคามต่อความสงบสุขของคนในสังคมนั้น สิ่งเหล่านี้แสดงถึงความเป็นชุมชนโลก (global village) ที่มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย

2) *การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก* ประมาณกันว่า ในศตวรรษที่ 21 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นถึง 7,000-8,000 ล้านคน อันอาจจะทำให้โลกถึงการณ์วิกฤตเพราะทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จะไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งแย่งชิงภายในสังคมและระหว่างประเทศได้หากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตัวอย่างเช่น กรณีของทรัพยากรน้ำที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นในหลายภูมิภาค

3) *ความเป็นชุมชนเมือง* การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทำให้เกิดชุมชนใหม่ขึ้นและมีการอพยพของประชากรสู่เมืองทำให้ชุมชนเมืองขยายตัวมากขึ้น ประมาณกันว่าในต้นศตวรรษที่ 21 จำนวนประชากรกว่าร้อยละ 60 จะอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง สิ่งที่ติดตามมาคือการตอบสนองความต้องการบริการของคนในชุมชนที่มีความหลากหลายซึ่งเกินขีดความสามารถของรัฐที่จะตอบสนองได้เองทั้งหมด ดังนั้นการให้คนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนด้วยตนเองและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจกรรมของรัฐกำลังกลายเป็นแนวทางที่ประเทศทั้งหลายนำมาใช้

4) *ช่องว่างทางสังคม* ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนได้เด่นชัดและมีมากยิ่งขึ้น ข้อมูลธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2535 แสดงให้เห็นว่า ในปี 2533 มีจำนวนประชากรโลก 5.3 พันล้านคน มีรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำนวน 22 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐซึ่งประมาณร้อยละ 72 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมนี้เป็นของประชากร 800 ล้านคนในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีประชากรเพียงร้อยละ 15 ของประชากรโลกเท่านั้น[6] ช่องว่างนี้ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมติดตามมาตั้งแต่ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหายาเสพติดอันคุกคามต่อความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม

5) *การเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ* ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของโลกในระยะกว่าสองศตวรรษที่ผ่านมาเป็นผลมาจากการค้นหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนดินและใต้ดินจำนวนมหาศาลจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว

---

[6] Ladislau Dowber *Decentralization and Governance* www.pphr.com/ld/govern.html

และการมีทรัพยากรที่จำกัดขึ้นจะนำไปสู่การแย่งชิง ขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมและระหว่างประเทศได้ ดังนั้นความอยู่รอดของมนุษยชาติในศตวรรษหน้าจึงขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างมาก

6) *การเข้าสู่ยุคภูมิภาคและท้องถิ่นนิยม* แนวโน้มที่เกิดขึ้นในระยะกว่าสองทศวรรษมานี้ก็คือ การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป กลุ่มอาเซียน กลุ่มเศรษฐกิจอเมริกาเหนือ อันจะทำให้การดำเนินการทางการค้าในลักษณะประเทศต่อประเทศทำได้ลำบากขึ้น การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเศรษฐกิจในศตวรรษหน้าจะกระทำในรูปกลุ่มประเทศหรือกลุ่มภูมิภาคมากกว่าจะเป็นระหว่างประเทศต่อประเทศเพื่อสร้างพลังในการต่อรองและจะมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมากกว่าการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

สิ่งท้าทายสำหรับประเทศไทย

2.12 สำหรับประเทศไทย ก็หนีไม่พ้นผลกระทบจากสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นในการปรับตัวขนานใหญ่เพื่อเผชิญกับสิ่งท้าทายเพื่อความอยู่รอดและมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานประเทศ สิ่งท้าทายดังกล่าวได้แก่

1) *การท้าทายทางเศรษฐกิจ* ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งที่ติดอันดับประเทศที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดต่อเนื่องกันมาเกือบสิบปี โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากขึ้น (ตารางที่ 2.2) โดยสินค้าออกที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นลำดับแรกได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีชั้นสูงโดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ (ดูตารางที่ 2.3) ปัญหาสำคัญที่เกิดกับระบบเศรษฐกิจในขณะนี้ (ปี 2540) คือระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเข้าสู่ "เศรษฐกิจขาลง" อย่างรุนแรงภายหลังจากที่ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูงเฉลี่ยร้อยละ 7 - 8 ปี มาอย่างต่อเนื่องเกือบสิบปี ในปี 2538 อัตราความเจริญเติบโตได้เริ่มลดลงจนถึงจุดต่ำที่สุดในรอบสิบปีในปี 2539 (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.2
สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจริง (Real GDP) รายสาขา

หน่วย:ร้อยละ

สาขา	2538	2543	2553	2563
เกษตร	10.8	8.5	5.3	3.4
อุตสาหกรรม	41.4	43.1	45.0	47.0
บริการ	47.8	48.4	49.7	49.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย,2539 หน้า 11

ตารางที่ 2.3
สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทย

หน่วย:พันล้านบาท

	2537	2538	2539	
			8 เดือน	% เพิ่ม
1. เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ	94,590.2	161,241.9	109,169.9	36.1
2. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	100,679.3	102,019.3	53,715.9	-21.0
3. ยางพารา	41,824.0	61,260.7	42,179.7	-2.9
4. แผงวงจรไฟฟ้า	45,310.8	58,181.8	39,588.0	5.8
5. อัญมณีและเครื่องประดับ	47,088.7	52,498.6	35,550.8	10.2
6. ข้าว	39,187.6	48,626.8	34,557.1	10.3
7. น้ำตาลทราย	17,202.6	28,768.6	30,416.8	16.3
8. กุ้งสดแช่เย็นและแช่แข็ง	49,155.6	50,302.0	26,471.3	-16.7
9. วิทยุ โทรทัศน์ และส่วนประกอบ	28,031.9	31,589.2	22,785.7	17.1
10. รองเท้าและชิ้นส่วน	39,261.0	53,778.1	22,491.2	39.0

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 2.4
เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทยที่สำคัญ

	2537	2538	2539	2540*
1. ประชากรและอัตราการว่างงานประชากร(ล้านคน)	59.1	59.5	60.2	60.8
อัตราการว่างงาน (คิดเป็นร้อยละของกำลังแรงงาน)	2.6	1.7	2.0	2.1
2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปี 2531 (พันล้านบาท)	2,702	2,941	3,135	3 ,215
3. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (%)	8.9	8.8	6.6	2.5
4. อัตราเงินเฟ้อ (%)	5.1	5.8	5.9	4.8 (ม.ค.-ส.ค.)
5. การส่งออก(เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ)	21.1	23.6	-0.2	3.0 (ม.ค-มิ.ย)
6. การนำเข้า(เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ)	17.7	30.5	2.3	-5.4 (ม.ค-มิ.ย)
7. ดุลการค้า (คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	-6.2	-8.9	-8.9	
8. ดุลบัญชีเดินสะพัด(คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	-5.6	-8.0	-7.9	

* คาดการณ์

ที่มา : Thailand's Key Economic Indicators จัดทำโดยธนาคารกรุงเทพ จำกัด รายละเอียดดูจาก www.bbl.co.th/econ_tha/index.html

2.13 มรสุมทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้คือ

ประการแรก ภาระหนี้ต่างประเทศ ในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่เติบโตแบบฟองสบู่ ภาคธุรกิจได้ก่อหนี้ต่างประเทศจำนวนมหาศาลประมาณกันว่า ตัวเลขถึงแปดหรือเก้าแสนล้านบาท และจำนวนเงินดังกล่าวนี้จำนวนมากได้ถูกนำไปใช้ในกิจการที่ไม่ทำให้เกิดผลผลิตโดยตรง เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายหุ้นและการขยายธุรกิจโดยคาดหวังว่า เศรษฐกิจไทยยังเติบโตต่อไปในอัตราที่สูง แต่เมื่อเศรษฐกิจแบบฟองสบู่แตก เจ้าหนี้ต่างประเทศก็เร่งให้ชำระหนี้และไม่ยินยอมปล่อยให้กู้แก่นักธุรกิจไทยอีกรวมทั้งไม่ยินยอมให้ผ่อนผันการชำระหนี้ ประกอบกับการที่รัฐบาลต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวจนทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างรุนแรงจากอัตราแลกเปลี่ยนประมาณ 25 บาทต่อ 1 ดอลลาห์สหรัฐเป็นประมาณ 42 บาทต่อ 1 ดอลลาห์สหรัฐในต้นเดือนธันวาคม 2540 ทำให้ธุรกิจของไทยต้องประสบภาวะขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมาก เป็นภาระหนักที่ต้องชำระหนี้สินต่าง

ประเทศที่ต้องชำระคืนในระยะสั้นในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างน้อยร้อยละ 20 - 30 ซึ่งจะทำให้ธุรกิจจำนวนมากต้องปิดกิจการไปเพราะปัญหาหนี้สิน

ประการที่สอง ฐานะการคลังของภาครัฐ นับแต่ปีงบประมาณ 2540 เสถียรภาพด้านการคลังของภาครัฐอ่อนแอลงอย่างต่อเนื่องเพราะการใช้จ่ายเกินตัวของทั้งภาครัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งภาคเอกชนในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มประสบปัญหา ทำให้ค่าเงินบาทเริ่มไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ มีการโจมตีค่าเงินบาทหลายครั้งทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องทุ่มเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนหลายแสนล้านบาทเข้าพยุงค่าเงินบาท จนทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่อยู่ในฐานะที่แข็งแกร่งลดลงจากระดับ 39,234 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมกราคม 2540 เหลือเพียง 28,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวันที่ 14 กันยายน 2540 หรือลดลงถึงร้อยละ 27.6 ในช่วงเพียง 7-8 เดือนเท่านั้น และส่งผลให้เกิดปัญหาความเชื่อมั่นของนักลงทุนติดตามมาอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีความยากมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในขณะนี้

ประการที่สาม การส่งออกสินค้าลดลง การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นผลจากอัตราการเติบโตของการส่งออกที่ขยายอย่างต่อเนื่องในปี 2536 - 2538 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 13.0 21.3 และ 23.6 ตามลำดับ แต่มาในปี 2539 อัตราการขยายตัวของการส่งออกติดเป็นร้อยละ-02 ซึ่งแสดงถึงผลกระทบรุนแรงที่เกิดขึ้นกับระบบธุรกิจการส่งออกของไทย แม้ว่า รัฐบาลจะตั้งเป้าหมายการเพิ่มการส่งออกไว้ที่ร้อยละ 10 แต่กองทุนการเงิน2.7 เท่านั้น ในขณะที่อัตราการลอยตัวของค่าเงินบาทอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ระหว่างประเทศกลับคาดการณ์ว่า มูลค่าการส่งออกของไทยในปี 2540 จะขยายตัวเพียงร้อยละ 3.0

ประการที่สี่ ภาวะเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นจากการที่ค่าเงินบาทลอยตัวไปอย่างมากส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อในช่วงปี2540 จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ซึ่งไม่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 5.9 ในปี 2539 ก็ตาม แต่ในปี 2540 มีการคาดกันว่าอัตราเงินเฟ้ออาจจะสูงถึงร้อยละ 10 เนื่องจากค่าเงินบาทอ่อนตัวลงทำให้สินค้าที่นำเข้ามีราคาสูงขึ้นรวมทั้งน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญทำให้อาจจะมีการรับราคาน้ำมันภายในประเทศ ค่าไฟฟ้าและสาธารณูปโภคอื่น ๆ อันจะทำให้ราคาสินค้าอื่นขยับสูงขึ้นตามไปด้วย ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วหน้า

---

[8] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย *แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2439). หน้า 11.

2.14 หนทางของเศรษฐกิจไทยในภายหน้าเป็นที่คาดกันว่าจะต้องใช้เวลาหลายปีกว่าที่จะฟื้นตัว แต่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะมีแนวโน้มลดลงเพราะขนาดของระบบเศรษฐกิจใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การรักษาระดับการขยายตัวในอัตราเท่าเดิมทำได้ยากขึ้น[8]

2.15 ในขณะเดียวกัน จากการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมากขึ้น ความได้เปรียบด้านแรงงานถูกที่เคยเป็นจุดแข็งของไทยกำลังกลายเป็นจุดด้อยที่ต้องรีบแก้ไขเพราะประเทศ คู่แข่งทั้งในกลุ่มและนอกกลุ่มประเทศอาเซียนเองเช่น จีน ต่างก็สามารถผลิตสินค้าอย่างเดียวกันในราคาที่ต่ำกว่าได้เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ ทำให้แรงงานไทยต้องได้รับการพัฒนาไปสู่แรงงานที่มีฝีมือชั้นสูงมากขึ้นซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชัดเจน แต่จากสถิติปี 2539 ประเทศไทยมีผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 34 ล้านคนหรือร้อยละ 56.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมดและที่สำคัญก็คือ กำลังแรงงานของประเทศกว่าร้อยละ 80 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า[9] ทำให้เป็นการยากลำบากมากขึ้นในการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศ จำเป็นต้องมีการปรับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงแรงงานฯ รวมทั้งการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมที่มากขึ้นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.16 ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ติดตามมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในขณะนี้ก็คือการว่างงานที่มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่ภาคธุรกิจต่าง ๆ ต้องปิดกิจการหรือลดกำลังการผลิตทำให้ต้องปลดคนออกเพื่อลดค่าใช้จ่ายซึ่งคาดว่าในปี 2541 จะมีคนว่างงานประมาณสองล้านหรืออาจมากกว่าหากเศรษฐกิจของไทยยังชะลอตัวอยู่ต่อไปอันจะเป็นปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นการพัฒนาฝีมือแรงงานและการจัดหางานทำรวมทั้งการรับมือกับการว่างงานที่กำลังเกิดขึ้นจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดนี้

2.17 ดังนั้นแรงกดดันจากปัจจัยทางเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อให้พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยรัฐจะดำเนินบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนอย่างจริงจังในการปรับไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้ทั้งเทคโนโลยีชั้นสูงและแรงงานที่มีว่างอยู่จำนวนมากควบคู่กันไปซึ่งในการปรับตัวเช่นว่านี้ ภาครัฐก็ต้องมีการปรับรื้อโครงสร้างองค์การด้านการส่งเสริมการผลิตและการค้าระหว่างประเทศ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานให้เน้นบทบาทเชิงรุกและมีการประสานงานเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด รื้อกฎ

---

[8] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย *แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 11

[9] ดูรายละเอียดใน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม *แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540-2544)* (กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539)

ระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันของภาคเอกชน (deregulation) และปรับพฤติกรรมข้าราชการให้สามารถดำเนินบทบาทใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

2) *การท้าทายทางสังคม* เป็นผลมาจากสาเหตุหลายประการคือ

(1) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร จากจำนวนประชากร 11.5 ล้านคนในปี 2472 ประชากรได้เพิ่มเป็นกว่า 60 ล้านคนในปี 2540 และมีการคาดการณ์ว่าในปี 2563 ประเทศไทยจะมีพลเมืองถึง 70 ล้านคน จากการศึกษาโครงสร้างประชากรในอนาคตปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของประชากรโดยสัดส่วนของประชากรในวัยเด็กและหนุ่มสาวมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่สัดส่วนของประชากรในวัยกลางคนและวัยชรามีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี จะมีถึงประมาณ 10 ล้านคนในปี 2563 (ตารางที่ 2.5)

(2) ภาระในการจัดหาบริการสาธารณะ การเพิ่มของประชากรและโครงสร้างประชากรดังกล่าวย่อมหมายถึงการที่รัฐจะต้องจัดหาบริการสาธารณะพื้นฐานทางสังคมแก่ประชาชนเช่น ที่อยู่อาศัย การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุซึ่งการจะให้ภาครัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ภาคเอกชน ภาคประชาชนมีบทบาทมากในขณะนี้และภาครัฐก็มีปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัด การขยายหน่วยงานและกำลังคนเพื่อทำหน้าที่ดังเช่นที่ผ่านมากลับจะเป็นผลเสียกับประเทศมากขึ้น ภาครัฐจึงต้องปรับแนวทางการบริหารประเทศใหม่โดยหันมาพิจารณาว่ารัฐจะไม่เป็นผู้ให้บริการเกือบทุกด้านอย่างที่เป็นอยู่ แต่จะทำหน้าส่งเสริมให้มีการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและไม่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้รัฐต้องทบทวนภารกิจของรัฐใหม่โดยกำหนดว่ามีภารกิจใดบ้างที่รัฐจำเป็น

ตารางที่ 2.5
โครงสร้างประชากรตามกลุ่มอายุ

อายุ	2533	2538	2543	2553	2563
0-9	11,212,000	10,848,000	10,526,000	9,791,000	9,108,000
10-19	11,613,000	11,523,000	11,107,000	10,429,000	1,071,000
20-29	10,568,000	1,151,000	11,442,000	10,985,000	10,754,000
30-39	8,509,000	9,517,000	10,171,000	11,112,000	10,754,000
40-49	5,629,000	6,833,000	8,166,000	9,659,000	10,731,000
50-59	4,277,000	4,713,000	5,255,000	7,611,000	9,091,000
60+	4,033,000	4,818,000	5,734,000	7,637,000	10,777,000
รวม	55,841,000	59,403,000	62,401,000	67,244,000	7,051,000

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,เพิ่งอ้าง,หน้า 2

ต้องทำเอง ภารกิจใดควรดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชนและภารกิจใดที่ควรให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนทำเอง ทั้งนี้ควรปรับองค์การของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

(3) ประชากรมีการศึกษาเพิ่มขึ้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องทำให้อัตราการเข้าเรียนในแต่ละระดับเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะระดับกลาง (มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย) ที่เพิ่มจากร้อยละ 31.1 ในปี 2533 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 97.2 ในปี 2563 (ตารางที่ 2.6) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษาแล้วจะพบว่า ผู้มีสิทธิลงคะแนนที่มีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับกลางถึงระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มจากประมาณร้อยละ 21 ในปี 2538 เป็นประมาณร้อยละ 41 และร้อยละ 55 ในปี 2553 และปี 2563 (ตารางที่ 2.7) การที่ประชากรและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีการศึกษามากขึ้นจะส่งผลให้ประชาชนมีความคาดหวังและเรียกร้องบริการที่ดีมีประสิทธิภาพจากรัฐเพิ่มขึ้นและต้องการมีระบบการเมืองและนักการเมืองที่มีความโปร่งใส ทำให้ภาครัฐและฝ่ายการเมืองต้องปรับตัวเองให้สนองต่อกระแสของสังคม

ตารางที่ 2.6

อัตราการเข้าเรียนแยกตามระดับการศึกษา

หน่วย:ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2533	2538	2543	2553	2563
ประถมศึกษา	96.8	98.5	99.6	100	100
ระดับกลาง	31.1	52.2	79.1	96.2	97.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	38.7	73.0	96.6	99.8	99.9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	23.4	31.6	62.1	92.7	94.4
อุดมศึกษา	11.2	12.5	20.4	43.7	50.2

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว.หน้า 7

ตารางที่ 2.7

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษา

หน่วย: ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2533	2538	2543	2553	2563
ระดับประถมศึกษา	81.85	79.16	74.38	57.93	44.56
ระดับกลาง	11.38	13.32	16.43	26.41	33.14
ระดับอุดมศึกษา	6.77	7.52	9.19	15.65	22.30
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว.หน้า 14

(4) การเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการเร่งรัดพัฒนาประเทศมากว่าสามสิบปีโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ร่อยหรออย่างรวดเร็วและเกิดความเสื่อมโทรม ดังปรากฏว่าแหล่งน้ำสำคัญหลายแหล่งเกิดมลภาวะอย่างรุนแรง เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำแม่กลอง และปริมาณน้ำมีจำนวนลดลงจนเกิดการตื้นเขิน เช่น แม่น้ำแม่ปิง แม่น้ำยม สถานการณ์อาจเลวร้ายลงเมื่อรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคมากขึ้นอันจะทำให้มลพิษแพร่กระจายออกไปมากขึ้น ในขณะเดียวกันในหลาย ๆ พื้นที่ประชาชนมีความรู้และตื่นตัวในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีการรวมตัวกันต่อต้านโครงการของรัฐที่เข้ามาดำเนินการโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมรับรู้ เช่น กรณีโครงการสร้างพลังไฟฟ้าจากขยะในพื้นที่อำเภอหางดง จังหวัดลำพูน ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนได้ หากรัฐไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง การนำแนวคิดประชาคมตำบลหมู่บ้านที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด มาแปลงสู่การปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องเร่งรัดผลักดันให้เกิดผลโดยเร็ว

3) *การท้าทายทางการเมือง* ในขณะนี้ระบบการเมืองไทยกำลังได้รับการปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพโดยแรงกดดันจากสังคมยุคข่าวสารที่ประชากรมีการศึกษามากขึ้นและมีความต้องการได้รับรู้ข่าวสารที่หลากหลาย มีความคาดหวังบริการจากรัฐทั้งปริมาณและคุณภาพที่มากขึ้นและมีการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองกันกว้างขวางเพราะทนไม่ได้กับสภาพทางการเมืองที่ได้นักการเมืองจำนวนหนึ่งที่มาจากการซื้อเสียงและเข้ามาบริหารประเทศโดยมีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝงอยู่ การปฏิรูปทางการเมืองที่กำลังดำเนินการอยู่โดยสภาร่างรัฐธรรมสูญก็ยังมีความไม่แน่นอนว่าจะสามารถแก้ไขวงจรอุบาทว์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่คาดหวังผลในระยะยาวและไม่อาจประกันได้ว่าจะได้ผลตามเป้าหมาย

2.18 ในขณะเดียวกับที่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมที่สั่งสมมา เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยคนจน เป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ เนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศระยะสิบปีที่ผ่านมามีเวลาบริหารประเทศที่สั้นทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้องใช้เวลา นอกจากนี้รัฐบาลแต่ละชุดต่างก็มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันดังเช่น กรณี สปก 4-01 เป็นต้น ทำให้การแก้ไขปัญหาขาดทิศทางที่แน่นอน ที่สำคัญก็คือ นักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศมักขาดวิสัยทัศน์และความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง ดังนั้นเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาตามแบบของราชการที่ยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ทำให้การแก้ไขปัญหาประสบทางตันเพราะกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมาเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม ด้วยเหตุนี้หากระบบการเมืองไทยยังไม่พัฒนาให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและนำประเทศเข้าสู่สภาพการณ์ที่

กำลังมีการแข่งขันอย่างรุนแรงในเวทีการเมืองเศรษฐกิจโลกแล้วก็อาจนำไปสู่ความรุนแรงในสังคมมากขึ้นในที่สุด

2.19 จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย ทำให้ต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์โดยมีเป้าหมายใน*การพัฒนาศักยภาพการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจเสรีและความสามารถในการดำรงอยู่ในสังคมโลกอย่างทัดเทียม และมีคุณภาพ*

2.20 การที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะพลิกฟื้นสถานการณ์ที่ท้าทายอยู่ขณะนี้และในอนาคตไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้จะต้องมีการปรับตัวเปลี่ยนทิศทางการบริหารประเทศโดยรัฐบาลต้องดำเนินการในสามขั้นตอนคือ[10]

1) ยกเลิกสิ่งที่ทำแล้วไม่ได้ผล ที่ไม่เคยได้ผล ที่ไม่มีประโยชน์หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะไปเสียเวลาทำ

2) ให้ความสนใจต่อสิ่งที่ได้ผล ที่จะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร

3) วิเคราะห์ผลดีผลเสีย การปรับตัวจำเป็นต้องละทิ้งสิ่งที่ปฏิบัติแล้วไม่ได้ผลแล้วหันมาทำสิ่งที่ปฏิบัติแล้วได้ผลมากกว่า

บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21

2.21 บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษหน้านี้มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า จะต้องเปลี่ยนไปจากการควบคุมกำกับใกล้ชิดมาเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมโดยมีบทบาทเน้นหนักในด้านต่อไปนี้

1) สนับสนุน ส่งเสริมให้มีนโยบาย กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้กลไกตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ตอบสนองความต้องการของสังคมและเป้าหมายของชาติ

3) จัดให้มีและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

4) จัดให้มีบริการที่เหมาะสมกับความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มคนในสังคม

---

[10] Peter F. Drucker Post-Capitalist Society แปลและเรียบเรียงโดย สุรเชษฐ บัวชาติ โลกใหม่ไร้พรมแดน (กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์ 2537), หน้า 209

2.22 สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกซึ่งกำลังมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ 21 จำเป็นต้องมีมาตรการในการดำรงไว้ซึ่งบทบาทดังกล่าวได้แก่ [11]

1) การปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาคที่มุ่งบรรลุถึงเสถียรภาพและความเจริญเติบโต
2) การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน
3) ความจำเป็นในการมีระบบบริหารงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพ
4) การลงทุนในด้านการศึกษาและระบบสังคม

การปรับตัวของภาครัฐต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

2.23 นับแต่หลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เราได้พบเห็นการปรับตัวของภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในวิธีการหรือมาตรการแต่มีเป้าหมายร่วมกันประการหนึ่งคือ การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานของภาครัฐและลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง (ตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8

มาตรการในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศ

ประเทศ	แนวทาง/ประเด็นการปฏิรูป	มาตรการในการปฏิรูป
สหรัฐอเมริกา	1. ทบทวนและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐบาลกลาง 2. ตรวจสอบและวางแนวทางในการลดความสิ้นเปลืองและไม่มีประสิทธิภาพ 3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลและวัฒนธรรมการทำงาน 4. พัฒนาศักยภาพและอำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง	1. ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน 2. ให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นลำดับแรก 3. เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลงาน 4. กลับไปสู่หลักพื้นฐาน:การได้รัฐบาลที่ดีแต่เสียค่าใช้จ่ายน้อย
อังกฤษ	1 ลดค่าใช้จ่ายของรัฐและมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ 2. ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ปรับปรุงบริการของรัฐและเปิดให้ 3. ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับบริการรับได้ 4. ให้หน่วยงานรัฐจัดทำแผนประสิทธิภาพขึ้น	1. โครงการปรับปรุงการจัดการด้านการเงิน (Initiatives) 2. โครงการปรับปรุงระบบราชการก้าวต่อไป (The Next Step) 3. โครงการสัญญาประชาชน(The Citizen's Charter) 4. แผนปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan)

[11] Lewis T.Preston *Global development challenges* www.commerzbank.com/jahre/preston.htm

ประเทศ	แนวทาง/ประเด็นการปฏิรูป	มาตรการในการปฏิรูป
ออสเตรเลีย	1. ปรับโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ 2. มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3. ปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย	1. การปรับปรุงโครงสร้าง 2. การปรับปรุงด้านแรงงานสัมพันธ์ 3. การปรับปรุงด้านการเงิน 4. การปรับปรุงด้านกำลังคน 5. การปรับปรุงด้านการวางแผนและรายงาน 6. การปรับปรุงด้านการให้บริการ
แคนาดา	1. ส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบราชการและความเป็นวิชาชีพของข้าราชการ 2. ปรับระบบราชการให้ทันสมัย	1. การจัดองค์การใหม่ 2. การปรับลดจำนวนหน่วยงาน 3. การเน้นความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) เน้นผลของงาน (results) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (outcomes)

ที่มา: ดูรายละเอียดใน สำนักงาน ก.พ. *รายงานวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. 2539) และwww.govt.nz/ps/ssc/271canada.html

2.24 จากประสบการณ์ในการปรับการบริหารงานภาครัฐของประเทศดังกล่าวเป็นการปรับในประเด็นที่ประเทศนั้นๆ เห็นว่า เป็นจุดอ่อนหรือข้อด้อยของภาครัฐของตนและจากการศึกษาการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศพบว่า การริเริ่มมาจากฝ่ายการเมืองทั้งสิ้นและมีการผลักดันอย่างจริงจังจากฝ่ายการเมืองและการได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องนี้โดยมีการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณะโดยเอกสารสิ่งพิมพ์และผ่านระบบอินเตอร์เน็ต

2.25 กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในอนาคตจะเป็นแรงกดดันให้รัฐต้องปรับบทบาทและโครงสร้างการจัดองค์การราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นไปโดยสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ในอนาคตบทบาทภาครัฐจะเน้นการเป็นผู้จัดให้มี (provider) กิจการบริการสาธารณะที่จำเป็นโดยการสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน เป็นผู้ผลิต (producer) และส่งมอบสินค้าและบริการให้กับกลุ่มผู้บริโภคในขณะที่ภาครัฐยังมีความจำเป็นที่ต้องดำรงบทบาทนำในภารกิจพื้นฐานที่สำคัญและการดูแลให้เกิดความเป็นธรรมกับกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคม

บทที่ 3

บทบาทรัฐในการจัดระเบียบสังคมไทย

3.1 สำหรับสังคมไทยแล้ว ภาครัฐได้มีบทบาทนำในการจัดระเบียบสังคมไทยมาตั้งแต่โบราณการแล้วในระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและระบอบสมบูรณาญาสิทธิ์ราชย์ต่อมาจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยรัฐเป็นผู้กุมการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคมเกือบทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางผ่านกลไกระบบราชการ

บทบาทรัฐหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

3.2 พิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลแรก ๆ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ก้ำกึ่งว่า ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทมากน้อยเพียงไรโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจดังปรากฏในนโยบายชุดที่สองซึ่งมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่า[12]

> *"หลักการในเรื่องนี้มีถกเถียงกันอยู่เป็น 2 ทาง ทางหนึ่งรัฐบาลเข้าจัดทำเอง เสียทั้งหมดซึ่งเป็นการตึงเกินไป อาจจะมีเสียยิ่งกว่าได้ และอาจเป็นการเดือดร้อนแก่บุคคลบางจำพวก อีกทางหนึ่งก็คือ รัฐบาลไม่ทำอะไรเลยปล่อยนี้เป็นการหย่อนเกินไปมีเสียมากกว่าได้เหมือนกันเพราะฉะนั้นจุดที่หมายของรัฐบาลนี้จึงคิดเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศสมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเพียงแต่เข้าควบคุมก็เพียงแต่ควบคุมสุดแต่จะเห็นว่าเป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคลทั่วไปจะเอาประโยชน์ของคนหมู่หนึ่งเป็นที่ตั้งและไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่หนึ่งนั้นหามิได้"*

3.3 ต่อมาภายหลังปรากฏชัดว่า ภาครัฐต้องการเข้าไปมีส่วนมากขึ้นในทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นผู้ผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการแข่งกับภาคเอกชนซึ่งยังอ่อนแออยู่มากในขณะนั้นโดยมีการให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการเช่น กรมรถไฟ แต่ต่อมามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางด้านความมั่นคงและทางเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจไทยได้เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ท่ามกลางความอ่อนแอของภาคเอกชนโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามอันสืบเนื่องจากเหตุผลหลายประการได้แก่ ประเทศอยู่ในภาวะสงครามทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาผลิตสินค้าและเครื่องอุปโภคบริโภคหลายชนิดขึ้นใช้เองในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายชาตินิยมทำให้

---

[12] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา *รวมนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ชุดที่ 1-61* (กรุงเทพฯ.สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์),หน้า 8

รัฐเข้าดำเนินกิจการเองในหลาย ๆ ด้านเช่นจัดตั้งบริษัทจังหวัดขึ้นเพื่อทำการค้าอุปโภคบริโภคแทนการให้คนต่างชาติดำเนินการ ต่อมาในปี 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2498 ทำให้รัฐบาลมีอำนาจกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจนเกิดรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายตั้งแต่เพื่อความมั่นคง การให้บริการแก่สังคม การหารายได้ การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของรัฐในการใช้เป็นเครื่องมือในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะทางด้านสาธารณูปการแต่ต่อมารัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ดำเนินงานในลักษณะที่ผูกขาดกลับกลายเป็นภาระให้รัฐเนื่องจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดภาระหนี้สินมาก

บทบาทรัฐในยุคแห่งการพัฒนาประเทศ

3.4 จนกระทั่งล่วงมาถึงปี 2504 อันเป็นปีแรกเริ่มของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่เข้าไปดำเนินการด้านการผลิตโดยตรงให้เป็นไปตามระบบเศรษฐกิจเสรีตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาของธนาคารโลกที่เข้ามาให้คำแนะนำแก่รัฐบาลไทยในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในช่วงประมาณปี 2500-2501 และได้ทำรายงานฉบับหนึ่งชื่อ "โครงการพัฒนาภาครัฐบาลสำหรับประเทศไทย" (A Public Development Program for Thailand) ชี้ให้เห็น ปัญหาและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอดจนเสนอแนะมาตรการดำเนินการด้านต่าง ๆ ไว้ซึ่งรายงานนี้ได้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ.2504-2509) ในเวลาต่อมา

3.5 ในปี 2504 รัฐบาลได้ประการใช้แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งอันเป็นการวางแผนจากส่วนกลางในรูปแผนพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมของประเทศ แผนพัฒนาประเทศจึงกลายเป็นเครื่องมือของรัฐผสมผสานเข้ากับกลไกระบบราชการในการมีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศโดยมีสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้ และมีหน่วยงานของรัฐทั้งในรูปส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เข้ามาดำเนินการในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อปูพื้นฐานสำหรับภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ (ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนกว่า 100 รัฐวิสาหกิจ) ในระยะนี้เองรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจอันเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามที่รัฐบาลประกาศให้การสนับสนุน ในขณะที่ส่วนราชการทั้งหลายได้วางกฎระเบียบต่าง ๆ ออกมาเป็นจำนวนมากที่

เน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินการของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจเสรี[13]

3.5 จะเห็นได้ว่านับแต่เริ่มการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ บทบาทรัฐได้เน้นหนักไปที่โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจตั้งแต่ไฟฟ้า ถนน การสื่อสารคมนาคมโดยอาศัยกลไกหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นแนวทางที่แพร่หลายทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเพราะมีความเชื่อว่าการที่รัฐมีบทบาทมากและต่อเนื่องจะทำให้เศรษฐกิจมีรากฐานมั่นคงและเจริญก้าวหน้ารวดเร็วเช่นกรณี ญี่ปุ่น เกาหลีหลังสิ้นสุดสงครามโลก แต่ความเชื่อเช่นนี้เป็นความเชื่อที่ผิดสำหรับกรณีประเทศไทยเพราะในขณะที่ระบบเศรษฐกิจได้เจริญเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี แต่บทบาทของภาครัฐกลับมิได้ลดลงในทางตรงกันข้ามกับเพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาธุรกิจในบริบททางการเมืองไทย

3.6 สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของบทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีก็คือการเรียกร้องจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจโดยเห็นเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรของชาติจำนวนมหาศาล)เพื่อเอกชนจะได้ตัดสินใจได้ว่าจะคุ้มกับการเข้าไปลงทุนหรือไม่ดังกรณีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกที่รัฐต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนเงินมหาศาลจนกระทั่งต้องมีการชะลอโครงการหรือยกเลิกบางส่วนไปเพราะเป็นภาระกับรัฐมากเกินไป หรือกรณีที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้จัดสรรเงินจำนวน 20,000 ล้านบาทเพื่อให้ประชาชนกู้ซื้อบ้านในอัตราดอกเบี้ยต่ำซึ่งเจตนารมย์ของการกระทำก็คือ เพื่อช่วยธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั้นเองและเท่าที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องจากภาคธุรกิจให้รัฐบาลช่วยเหลือลดต้นทุนการผลิตด้วยการประกาศมาตรการลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียมตลอดจนการปกป้องธุรกิจและอุตสาหกรรม เช่นการควบคุมการนำเข้าและการลดหรือเลิกการควบคุมของรัฐบางส่วนอันเป็นการขัดกับแนวคิดในระบบเศรษฐกิจเสรีที่การผลิต การลงทุนหรือการลดต้นทุนการผลิตเป็นเรื่องของภาคเอกชน

3.7 การที่รัฐบาลตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางธุรกิจดังกล่าวมากเกินไปย่อมมีผลต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยรวม ทั้งนี้เพราะแม้ "เศรษฐกิจ"และ"ธุรกิจ" จะมีความเกี่ยวพันกันแต่ก็มิใช่สิ่งเดียวกันเนื่องจากแนวคิดและข้อเรียกร้องพื้นฐานแตกต่างกันกล่าวคือแนวคิดและข้อเรียกร้องพื้นฐานทางเศรษฐกิจมุ่งไปที่การปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรมอันเป็นการมองระยะยาวและให้ความสำคัญกับ "เสถียรภาพ"อันเป็น

---

[13] ดูรายละเอียดใน Surakiat Satheamthai *Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Effect: Their Effects on Economic and Social Development* (Bangkok. Thailand Development Research Institution,1987)

เรื่องระยะสั้น ในขณะที่แนวคิดและข้อเรียกร้องทางธุรกิจเน้นการเพิ่มผลผลิต การลงทุนและการลดต้นทุนการผลิตซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานสองประการคือประการแรก ภาคธรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพสูงกว่ารัฐและประการที่สอง ถ้าภาคธุรกิจเจริญรวดเร็วประเทศชาติจะเจริญรวดเร็วตามไปด้วย[14]

3.8 แนวคิดทางธุรกิจได้เติบโตขึ้นรวดเร็วโดยเฉพาะหลังต้นทศวรรษที่ 2530 เมื่อรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศซึ่งมีฐานการสนับสนุนจากภาคธุรกิจเอกชนได้ดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดแบบธุรกิจมากขึ้น ซึ่งต่างจากรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์(พ.ศ. 2522-2529) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดและข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจมากโดยเฉพาะการเข้าแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทอันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากในสังคมอันเป็นประเด็นที่ถูกละเลยไปในระยะหลัง ๆ

3.9 แนวโน้มดังกล่าวเห็นได้ชัดขึ้นในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมายิ่งทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากจนเป็นภาระหนักและในระบบการเมืองไทยเป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับนักธุรกิจนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเชิงของระบบอุปถัมภ์และการต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างนักการเมืองกับนักธุรกิจรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหรือรัฐมนตรีในโควต้าของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทำให้การตัดสินใจเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย อันก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะเรื่องการกระจายรายได้การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ติดตามมาเมื่อรัฐต้องทุ่มทรัพยากรที่มีจำกัดไปเพื่อสนองเป้าหมายทางธุรกิจ

3.10 จากการประชุม คณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เมื่อต้นปี 2540 ชี้ให้เห็นว่า ตัวเลขความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจนแทนที่จะมีความใกล้ชิดมากขึ้นกลับถอยห่างออกไปจากที่เคยเป็นคือจาก 11.8 เท่าในปี 2531 กลายเป็น 16.0 เท่าในปี 2539 อันแสดงให้เห็นชัดว่า การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเท่าที่ควร ผลผวงจากการพัฒนาไปกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดและข้อเรียกร้องทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจอย่างมากและหลาย ๆ ธุรกิจที่เป็น "ธุรกิจแบบฟองสบู่" ที่เติบโตอย่างรวดเร็วโดยขาดพื้นฐานที่เข้มแข็งและได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเมื่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยเกิดภาวะการชะลอตัวลงในช่วงหลังปี 2537

---

[14] ดูรายละเอียดใน ไพบูลย์ ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ *การแพร่กระจายของอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจธุรกิจและการเมือง* เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ปี 2533

3.11 จากการที่แนวคิดทางธุรกิจได้ผลักดันให้รัฐมีบทบาทออกไปจากภารกิจดั้งเดิมของระบบเศรษฐกิจเสรีก่อให้เกิดความวิตกกังวลหลายประการโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทรัฐว่าจะเป็นการผลักดันให้ภาครัฐเข้าไปรับผิดชอบในกิจการที่ไม่ใช่บทบาทหลักของรัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีมากยิ่งขึ้น(ตัวอย่างการร่วมลงทุนของรัฐในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติและบริษัทปิโตรเคมี) อันจะทำให้รัฐมีทรัพยากรน้อยลงที่จะไปดูแลกิจการที่สำคัญเช่น การกระจายผลการพัฒนา การลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

3.12 ดังนั้นจึงเป็นที่น่าวิตกถึงอนาคตของประเทศหากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศยังมุ่งสนองตามข้อเรียกร้องของฝ่ายธุรกิจเอกชน(ซึ่งหมายรวมถึงนักการเมืองซึ่งได้รับการสนับสนุนหรือมาจากฝ่ายธุรกิจเอกชนหรือเป็นที่ปรึกษารัฐบาลด้วย) รัฐบาลควรถอยออกมาแสดงบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจเสรีมากขึ้นโดยเข้าทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็งและให้เป็นไปตามกลไกตลาดแทนการเข้าไปแทรกแซง รัฐบาลควรหันมาให้ความสนใจกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความเป็นธรรมในสังคมอันถือเป็นภารกิจหลักของรัฐบาลอย่างจริงจัง

ประเทศไทยกับระบบเศรษฐกิจโลก

3.13 นับแต่ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นเมื่อมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม โครงสร้างการผลิตของประเทศเริ่มปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าว สินค้าส่งออกที่สำคัญลำดับแรก ๆ เป็นสินค้าจากภาคอุตสาหกรรม อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผูกพันอยู่กับมูลค่าการส่งสินค้าออกสู่ตลาดโลกและเมื่อเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.14 ขณะนี้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะประเทศที่เป็นตลาดใหม่ (emerging market) ของโลกเช่น ประเทศยุโรปตะวันออก อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจโลกจะขยายตัวเท่ากับร้อยละ 4.1 ในปี 2540 เทียบกับร้อยละ 3.8 ในปี 2539 ในขณะที่กลุ่มประเทศเอเชียจะมีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 4.3 แต่การแข่งขันทางเศรษฐกิจก็จะสูงขึ้นด้วยเพราะกลุ่มประเทศตะวันตกเริ่มฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและมีอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

3.15 สำหรับประเทศไทยแล้ว สถานการณ์นับแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงเริ่มจากปัญหาการส่งออกที่ลดลงอย่างมาก ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการเสถียรภาพของสถาบันการเงิน แต่ปรากฏว่า การตอบสนองจากภาครัฐต่อปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้าตามหลังปัญหาซึ่งทำให้อดีตผู้นำรัฐบาล (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ถึงกับระบุว่า อุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหาประการหนึ่งคือระบบ

ราชการยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบราชการยังคงบริหารงานแบบเดิมที่ยึดกฎ ระเบียบเป็นหลัก และทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยกับต่างประเทศลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

3.16 ความสามารถในการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจในการปรับบทบาทรัฐและปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนามากขึ้นดังจะเห็นได้จากการริเริ่มในหลาย ๆ เรื่องเช่น การให้มีการปรับลดบทบาทรัฐซึ่งเริ่มมีการกล่าวไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และต่อมาในฉบับที่ 8 รวมทั้งมีการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการต่อไป

3.17 โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ภาครัฐมีบทบาทนำในการจัดระเบียบสังคมมาเป็นเวลาช้านาน โดยมีเหตุผลสำคัญจากความมั่นคงมาสู่การพัฒนาอาศัยกลไกระบบราชการซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และแม้ว่า ระบบราชการไทยจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้ามาจนถึงขณะนี้ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษมานี้ทำให้ระบบราชการกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเพราะไม่สามารถปรับตัวให้สอดรับกับสภาพการณ์ได้เนื่องจากความใหญ่โตและความแข็งตัวของโครงสร้าง รวมทั้งการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อสภาพเดิม (status quo) แต่ขณะนี้ประเทศชาติกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์รอบด้านโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจซึ่งต้องการขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงอันจะเป็นแรงกดดันให้มีการปรับปรุงระบบราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บทที่ 4

ระบบราชการไทย : โครงสร้างองค์การและวังวนแห่งปัญหา

การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ห้า : ประสบการณ์ที่ต้องเรียนรู้

4.1 ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการมายาวนานในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยสามารถย้อนไปกว่า 700 ปีในสมัยกรุงสุโขทัย แต่หากจะกล่าวถึงระบบราชการสมัยใหม่แล้ว ถือกันว่าเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ห้าเมื่อได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่เป็นผลสำเร็จและนับเป็นครั้งเดียวแต่นั้นมาจนถึงขณะนี้ (ปี 2540) ความสำเร็จที่เกิดขึ้น เมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วนั้นนับเป็นประสบการณ์ที่มีค่ายิ่งสำหรับผู้ที่จะทำการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้และในอนาคตควรต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ

เป้าหมายของการปฏิรูป

4.2 การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้าเป็นทั้งการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือ เพื่อดึงพระราชอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และเพื่อให้มีกลไกการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเป็นปึกแผ่น เสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ และสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในสภาวการณ์ที่มีการคุกคามต่อเอกราชของประเทศโดยลัทธิล่าอาณานิคม

การปฏิรูปการเมือง:เงื่อนไขสำคัญเบื้องต้นของการปฏิรูประบบราชการ

4.3 ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ รัชกาลที่ห้าได้ทรงเริ่มจากการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางคือพระองค์ก่อนเนื่องจากในระยะเริ่มแรกของการครองราชย์อำนาจไปอยู่ที่ผู้สำเร็จราชการ(สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) และเหล่าเสนาบดี ดังนั้นภายหลังจากที่ทรงขึ้นครองราชย์ในปี 2416 เพียง 5 เดือนก็ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นเพื่อ "*...ช่วยคิดราชการแผ่นดินซึ่งจะมีคุณ*

ประโยชน์ทนุบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขตร ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข..."[15] และหลังจากนั้นอีก 3 เดือนก็ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) เพื่อทางไต่ถามการงานปรึกษาเรื่องราวบางอย่างที่ทรงดำริขึ้นหรืออาจจะมอบหมายการงานบางอย่างให้สภานี้ปฏิบัติเช่นราชการที่ต้องมีการสืบสวนหาความจริง ชำระคดีที่มีผู้มาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา[16] ทั้งนี้เหตุผลสำคัญของการตั้งสภาทั้งสองนี้ก็เพื่อลดอำนาจขุนนางชั้นสูง สภาทั้งสองมีส่วนสำคัญที่ช่วยดึงพระราชอำนาจกลับคืนมาได้เช่น การปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การตรากฎหมาย การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูประบบราชการ

4.4 ผลจากการปฏิรูปทางการเมืองทำให้รัชกาลที่ห้ามีพระราชอำนาจทางการเมืองมั่นคง เป็นศูนย์รวมของอำนาจในการปกครองประเทศ สิ่งที่พระองค์ได้ทรงปฏิรูปทางการเมืองและมีผลต่อการปฏิรูปการบริหารก็คือ การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีซึ่งได้มีการดำเนินการก่อนเป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ผู้มีอำนาจรัฐมีรายได้มากขึ้นและสามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารราชการด้านอื่นต่อไปโดยการออกพระราชบัญญัติสำคัญสองฉบับคือ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ มีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการรวบรวมพระราชทรัพย์ทั้งหลายเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการฉ้อราษฎรเงินภาษีของเจ้าภาษีในกรมต่าง ๆ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการพระคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เงินของรัฐรั่วไหลและเป็นการย้ำให้กรมต่าง ๆ เลิกทำหน้าที่เก็บภาษีโดยให้เป็นหน้าที่ของหอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงหน่วยเดียว

4.5 นอกจากการเริ่มด้วยการปฏิรูปทางการเงินการคลังแล้ว รัชกาลที่ห้ายังได้ทรงเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศเพื่อนำประสบการณ์ที่ได้ทรงทอดพระเนตรมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารของประเทศและได้ทรงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้พร้อมที่จะรองรับการปฏิรูปที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วยการส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ไปศึกษาต่อและดูงานในต่างประเทศเพื่อนำความรู้ประสบการณ์จากประเทศดังกล่าวมาพัฒนาสยามประเทศต่อไปและยังได้ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกอบรมบุคคลที่จะเข้ารับราชการคือ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นในกรมมหาดเล็กเพื่อให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงานราชการ

---

[15] สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างถึงใน ภารดี มหาขันธ์ *ประวัติศาสตร์การปกครองไทย* ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม) กันยายน 2524. หน้า 110

[16] เพิ่งอ้าง.หน้า 114

4.6 หลังจากนั้นจึงได้ทรงจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่เมื่อทรงพิจารณาเห็นว่าที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายของรัชกาลที่ห้าว่า [17]

> *"...จึงเห็นว่า การปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะทำให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาจนถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยิ่งไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที"*

4.7 ทั้งนี้ได้มีการทบทวนภารกิจและโครงสร้างของรัฐใหม่จากเดิมที่มีแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็น 4 ด้านภายใต้ "ระบบจตุสดมภ์" คือ เวียง วัง คลัง นาและมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นกิจการฝ่ายทหารและกิจการฝ่ายพลเรือนโดยมีสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกซึ่งมียศเป็นอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบตามพื้นที่โดยแบ่งหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็น 2 ภาคคือ หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชา มาในสมัยรัชกาลที่ห้าได้ทรงเปลี่ยนแปลงมาเป็นการจัดแบ่งตามหน้าที่โดยแบ่งภารกิจรัฐออกเป็นสิบสองส่วนและจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ให้สอดคล้องกันตามแบบตะวันตกในรูปกระทรวงและขยายพระราชอำนาจออกไปทั่วพระราชอาณาจักรโดยอาศัยระบบเทศาภิบาลและการจัดระเบียบการปกครองท้องที่

4.8 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่โดยจัดสรรงานแต่ละแขนงให้อยู่ในหน่วยเดียวกันเพื่อขจัดปัญหาการก้าวก่ายในการปฏิบัติงานและเพิ่มหน่วยงานใหม่อีก 6 หน่วยงานจากเดิมที่มีอยู่ 6 หน่วยงาน ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายตอนหนึ่งว่า

> *"...เพราะฉะนั้นจึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่ามีการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้นับได้แต่เดิม ถ้าจะนับลงอย่างเก่าการก็จะไม่สะดวกไปได้ จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งส่วนราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรจะนับออกในเวลานี้ให้เป็นสิบสองส่วน คือ*
>
> *กรมมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช*
> *กรมพระกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศราช*
> *กรมท่า เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องว่าหัวเมือง*
> *กรมวัง ว่าการในพระราชวังแลกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระมหากษัตริย์*
> *กรมเมือง ว่าการโปลิศ และการบัญชีคน คือกรมสุรัสวดี และรักษาคนโทษ*

---

[17] พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน

กรมนา *ว่าการเพราะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่*

กรมทั้งหกนี้ตั้งตามตำแหน่งเดิมเป็นแต่เปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง ต้องตั้งเสนาบดีขึ้นใหม่อีกหกกรมคือ

กรมพระคลังมหาสมบัติ	*ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น*
กรมยุติธรรม	*บังคับศาลที่จะชำระความกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน*
กรมยุทธนาธิการ	*เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือซึ่งจะมีผู้บัญชาการ ทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง*
กรมธรรมการ	*เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จและเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต*
กรมโยธาธิการ	*เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลองและการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปในภาคหน้า*
กรมมุรธาธิการ	*เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง*

4.9 หลังจากที่ได้ทรงตั้งกรมทั้ง 12 กรมเป็นเวลา 4 ปี ก็ได้ทรงพบข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ส่วนราชการบางส่วนยังเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับกรมใดจึงได้ทรงดำริว่า กรมทั้ง 12 กรมเป็นกรมใหญ่และยังมีส่วนราชการที่สำคัญ ๆ ขึ้นอยู่กับกรมทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับบัญชาจึงได้ทรงแก้ไขให้กรมทั้ง 12 กรมมีฐานะเป็นกระทรวงในปี 2435 เพื่อให้การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงเป็นสัดส่วนชัดเจนและมีความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาภายหลังก็ยังปรากฏว่า ยังมีงานบางอย่างซ้ำซ้อนกันอยู่จึงได้ทรงปรับปรุงกระทรวงบางกระทรวงใหม่เช่น ลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกรม (ปี พ.ศ. 2435) และแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยใหม่ให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองทั่วราชอาณาจักรเว้นในเขตกรุงเทพมหานครฯ ที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล

4.10 ในคำนำของพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายว่า

"การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิมเป็นตั้งกระทรวง 12 กระทรวงนี้ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า "พลิกแผ่นดิน" ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า "Revolution" ไม่ใช่ "Evolution"[17]

4.11 หลังจากนั้นอีกสามปีคือ ในปี พ.ศ.2437 ได้ทรงวางระบบเทศาภิบาลซึ่งพระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้อธิบายว่า[18]

"...การเทศาภิบาลคือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดตามอาณาประชากรเพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกันโดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแว่นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมลฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานีอันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบ เรียบร้อย รวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่ประชาชน"

4.12 ระบบเทศาภิบาลดังกล่าวก็คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั่นเอง ระบบเทศาภิบาลนับเป็นกลไกสำคัญในการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางหรือนัยหนึ่งเป็นการแผ่ขยายอำนาจของส่วนกลางไปทั่วอาณาจักรสยามทดแทน "ระบบกินเมือง" ที่มีมาแต่โบราณทั้งนี้ให้รวมการบังคับบัญชาไว้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาซึ่งต่อมาได้ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีอำนาจและภารกิจที่กว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมของรัฐหลายกิจกรรม ซึ่งไปคาบเกี่ยวกับกระทรวงกรมอื่นที่มีอยู่หรือจัดตั้งมา ทีหลัง

4.13 นอกจากนี้ผลงานชิ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งคือ ได้ทรงจัดวางระบบการปกครองในระดับรากฐานของสังคมไทยคือ ตำบล หมู่บ้าน ด้วยการให้ราษฎรเลือกบุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือมาเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเลือกผู้ปกครองตำบลหรือกำนัน การปกครองท้องที่จึงนับเป็นวิธีการอันชาญฉลาดที่ทำให้รัฐสามารถใช้อำนาจลงถึงระดับล่างสุดได้อย่างทั่วถึงสอดรับกับระบบเทศาภิบาลดังสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงว่า[19]

---

[17] เกษม สิริสัมพันธ์และนิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" *ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516).หน้า 124

[18] พระยาราชเสนา (สิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) "การปกครองระบอบเทศาภิบาล" อ้างถึงใน วุฒิชัย มูลศิลป์และสมโชติ อ๋องสกุล(บรรณาธิการ) *ผลงานเทศาภิบาล:วิเคราะห์เปรียบเทียบ* (กรุงเทพ: โรงพิมพ์แสงรุ้งการพิมพ์, 2526). หน้า 6

"...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยมเอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรณาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบล และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไปตอลดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรมดังหน้าที่ที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้"

4.14 การจัดการปกครองท้องที่ยังคงมีมาถึงทุกวันนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์มาโดยตลอดนับว่าเป็นกฎหมายจัดระเบียบการปกครองที่มีความต่อเนื่องยาวนานที่สุดและนับเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเท่า ๆ กับกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพราะมิได้รวมเอาการจัดการปกครองท้องที่ไว้ในกฎหมายนี้ด้วย

4.15 เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบเทศาภิบาลและระบบการปกครองท้องที่นี้เป็นระบบแผนการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้อยู่ในประเทศพม่าและมลายูซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมอังกฤษอยู่ในขณะนั้นและเป็นระบบที่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยขยายอำนาจของส่วนกลางไปครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศได้อย่างดีและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์เดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศทั้งสองผสมผสานกับข้อเท็จจริงที่ทรงได้จากการเสด็จประพาสหัวเมืองทำให้ทรงทราบถึงข้อมูลในพื้นที่เป็นอย่างดีและได้ทดลองรูปแบบการปกครองตำบลหมู่บ้านใหม่ที่บางปะอินก่อนเป็นครั้งแรกในปี 2439 โดยให้ประชาชนได้เลือกผู้ใหญ่บ้านมาเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านและให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนันจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ดังนั้นในปีต่อมาจึงได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ รศ. 116 (พ.ศ. 2440) ทั่วราชอาณาจักรและต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทนกฎหมายเดิม การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่กระทำด้วยความรอบคอบ มีการเรียนรู้จากประสบการณ์ในต่างประเทศและนำมาประยุกต์ใช้กับสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม

4.16 กล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้าแสดงถึงพระปรีชาสามารถที่ทรงมีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่องโดยเริ่มจากการปฏิรูปการเมืองให้พระองค์มีพระราชอำนาจกลับคืนมาจากผู้สำเร็จราชการและเหล่าเสนาบดีและมีความมั่นคง หลังจากนั้นจึงได้ปฏิรูปการบริหารให้ทันสมัยที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางเพื่อรับมือกับการคุกคามต่อความมั่นคงของชาติจากลัทธิล่าอาณานิคม

---

[1] พระยาทิศาลสงคราม (บรรยายธิการ) "สำนวนความพระราชดำริห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลเรื่องการจัดการปกครองท้องที่ลงวันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115" ตำราการปกครองเล่ม 1 อ้างอิงใน ประวัติ ณ นคร "วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย" เอกสารชุดวิชาการบริหารราชการไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 85

4.17 ยุทธศาสตร์ลำดับแรก ๆ ที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารของรัชกาลที่ห้าประสบความสำเร็จคือ การปฏิรูปการเงินการคลังของประเทศเพราะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว รากฐานทางการบริหารที่ได้ทรงวางไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาคและการปกครองท้องที่ได้เป็นโครงสร้างหลักของระบบราชการไทยสืบต่อมาจนถึงขณะนี้เป็นเวลากว่าหนึ่งร้อยปีแล้วแม้จะมีการปรับเปลี่ยนบางแต่ก็ยังอยู่ในโครงสร้างใหญ่ อันแสดงถึงความมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของพระองค์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จและนับแต่สมัยรัชกาลที่ห้า รัฐได้เข้ามามีภาระหน้าที่หลักในการจัดระเบียบสังคมโดยเหตุผลด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ห้าภายใต้แนวนโยบายการรวมอำนาจสู่ศูนย์และแผ่ขยายพระราชอำนาจไปทั่วสยามเพื่อให้กลไกระบบราชการตอบสนองต่อเป้าหมายของผู้มีอำนาจในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและมุ่งรักษาเอกราช นับเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นแต่ได้ส่งผลกระทบต่อมาภายหลังเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปแต่ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการให้สอดคล้องดังเช่นที่รัชกาลที่ห้าได้ทรงดำเนินการ

ระบบอำมาตยาธิปไตยในระบอบการปกครองใหม่

4.18 วันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบการเมืองไทยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย และนับแต่นั้นมาอีกเกือบสี่ทศวรรษที่ระบบการเมืองไทยมีลักษณะเด่นคือ ข้าราชการประจำมีบทบาททางการเมืองมากจนกล่าวได้ว่า ข้าราชการประจำมีถึงสามบทบาทคือ บทบาทแรกเป็นนักการเมืองผู้กำหนดนโยบายด้วยการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บทบาทที่สองเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในฐานะวุฒิสมาชิกและบทบาทที่สามเป็นผู้นำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ ริกซ์ (Riggs) เรียกระบบการเมืองที่ข้าราชการประจำมีอำนาจทางการเมืองว่า "อำมาตยาธิปไตย"(Bureaucratic Polity)[20]

4.19 การที่ข้าราชการประจำมีบทบาทมากดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบติดตามมาหลายประการคือ

1) การนำไปสู่การมีบทบาทนำของรัฐในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองนานนับสิบปีโดยมีการวางแผนจากส่วนกลาง ก ารออกกฎระเบียบเพื่อควบคุม ตรวจสอบและกำกับการจัดการด้านสังคมของภาคเอกชน ภาคประชาชน

2) การขยายอาณาจักรของระบบราชการไปตามบทบาทของรัฐที่ขยายครอบคลุมกิจกรรมของสังคมเกือบทุกด้านทั้งในรูปของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

---

[20] Fred W. Riggs. "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View" in Joseph Lapalombara (ed), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton,New Jercy: Princeton University Press,1963,pp.120-169

3) ทำให้ระบบราชการมีความเป็นอิสระมาก ปลอดจากการควบคุม และการตรวจสอบจากภายนอกจนทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของพฤติกรรมข้าราชการส่วนหนึ่งที่มุ่งผลประโยชน์ของตน (self-serving) มากกว่าประโยชน์ของประชาชน เช่น การมุ่งขยายหน่วยงาน และตำแหน่งที่สูงขึ้น

4) ทำให้มีการสร้างภูมิคุ้มกันการแทรกแซงหรือการควบคุมจากฝ่ายการเมืองในระยะต่อมาโดยวิธีการหลายวิธีเช่น

(1) การออกกฎระเบียบที่ให้อำนาจการตัดสินใจมาอยู่ที่ข้าราชการประจำ

(2) การสร้างภาพลักษณ์นักการเมืองจากการเลือกตั้งว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ประสบการณ์ในการบริหารขาดจริยธรรมและมุ่งประโยชน์ตนเองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

(3) การสร้างความหวั่นเกรงว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าที่จะดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการและสร้างความหวาดกลัวการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงจากข้าราชการทหารทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าเข้าไปก้าวก่ายการแต่งตั้งข้าราชการทหารและการจัดงบประมาณของกองทัพ

4.20 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ระบบบริหารราชการแผ่นดินก็มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปด้วยเนื่องจากคณะกรรมการราษฎรเห็นว่า ไม่เหมาะสมดังปรากฏในนโยบายรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาว่า[21]

> *"...คณะกรรมการราษฎรเห็นว่ารูปราชการทุกกระทรวงทะบวงการ ที่เป็นอยู่ยังมีการก้าวก่ายไม่สมแก่กาละ จึงได้คิดจัดวางโครงการเสียใหม่ คณะกรรมการราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณา อนุกรรมการได้ทำไปแล้วเกือบเสร็จในบัดนี้รัฐบาลก็จะได้ดำเนินการต่อไป เมื่อวางรูปสำเร็จลงอย่างใดก็จะได้ทำเป็นรูปพระราชบัญญัติเสนอให้สภาพิจารณาอีกครั้ง"*

4.21 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่นานได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2475 ใช้บังคับชั่วระยะเวลาหนึ่งจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่คือ

- <u>ส่วนกลาง</u> จัดเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
- <u>ส่วนภูมิภาค</u> มีจังหวัดและอำเภอ ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลไป จังหวัดขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด
- <u>ส่วนท้องถิ่น</u> จัดเป็นรูปเทศบาลคือ เทศบาล เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

---

[21] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา *รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-42* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ม.ป.พ.), หน้า 4

4.22 เป็นที่น่าสังเกตว่า การปรับแก้ไขพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนน่าจะเป็นไปตามแนวคิดของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะราษฎรให้เป็นผู้จัดระเบียบอำนาจรัฐใหม่โดยได้ยกเลิกมลฑลและตำแหน่งเทศาภิบาลซึ่งจัดตามแบบอังกฤษเมื่อปกครองอาณานิคมในพม่าและมลายูเปลี่ยนเป็นจังหวัดอำเภอแทน ซึ่งน่าจะเป็นการจัดรูปแบบตามอย่างประเทศฝรั่งเศสที่เน้นการให้จังหวัดอำเภอเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการดำเนินกิจการของรัฐตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) โดยมีการส่งข้าราชการของกระทรวง กรมต่าง ๆ ไปประจำการเพื่อทำหน้าที่ของกระทรวง กรมนั้น ๆ และมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเป็นหัวหน้าจังหวัดและอำเภอตามลำดับและยังเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดอีกด้วย

4.23 ในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนกลางมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้มีกระทรวง 7 กระทรวง 42 กรม และยังมีสภาและกรมอิสระขึ้นตรงคณะรัฐมนตรีอีก (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1

การจัดกระทรวง กรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476

กระทรวง	กรม
กระทรวงกลาโหม มหาดไทย (10 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมมหาดไทย 4. กรมสาธารณสุข 5. กรมตำรวจ 6. กรมอัยการ 7. กรมนคราทร 8. กรมราชทัณฑ์ 9. สภาการแพทย์
เศรษฐการ (12 กรม)	1. สภาการสาธารณสุข 2. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 3. กรมปลัด 4. กรมเกษตร 5. กรมประมง 6. กรมป่าไม้

กระทรวง	กรม
	7. กรมที่ดินและโลหกิจ 8. กรมชลประทาน 9. กรมพาณิชย์ 10. กรมสหกรณ์ 11. กรมรถไฟ 12. กรมไปรษณีย์โทรเลข 13. กรมเจ้าท่า 14. กรมวิทยาศาสตร์
กระทรวงยุติธรรม (2 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. คณะกรรมการตุลาการ 4. ศาลยุติธรรม
กระทรวงพระคลัง (8 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมบัญชีกลาง 4. กรมพระคลัง 5. กรมสรรพกร 6. กรมสรรพสามิตและฝิ่น 7. กรมพัสดุแห่งชาติ
กระทรวงธรรมการ (6 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมศึกษาธิการ 4. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5. กรมธรรมการ 6. กรมศิลปากร
กระทรวงการต่างประเทศ (3 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมการเมือง

กระทรวง	กรม
หน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (7 แห่ง)	1. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2. กรมร่างกฎหมาย 3. กรมตรวจเงินแผ่นดิน 4. กรรมการข้าราชการพลเรือน 5. กองโฆษณาการ 6. สภาเศรษฐกิจ 7. ราชบัณฑิตยสถาน

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช *การปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม* (กรุงเทพฯ:มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 128-130

4.24 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการขยายกิจกรรมของรัฐออกไปจากเดิมภายในกระทรวงมหาดไทยที่เน้นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและกิจกรรมด้านเศรษฐกิจโดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติด้านต่าง ๆ และโครงสร้างพื้นฐานไว้อยู่ในกระทรวงเศรษฐกิจซึ่งเป็นแนวทางที่ควรพิจารณาเพราะทำให้เกิดการประสานงานกันได้มากขึ้น

4.25 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการส่วนกลางได้มีการปรับปรุงอีกหลายครั้งโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม[22] เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและภารกิจของรัฐที่ข้าราชการมีบทบาททางการเมืองการบริหารมากภายใต้ระบบอำมาตยธิปไตย

การพัฒนาประเทศ : การขยายบทบาทรัฐและระบบราชการไทย

4.26 ในทศวรรษ 2500 กระแสการเร่งรัดพัฒนาประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้มีเพิ่มขึ้นภายใต้อิทธิพลของธนาคารโลกที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยจะต้องมีการวางแผนจากส่วนกลางชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ตกอยู่ในกระแสดังกล่าว ในปี 2499 รัฐบาลได้ขอให้ธนาคารโลกส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสภาพทางเศรษฐกิจและให้คำช่วยเหลือแนะนำในวางแผนการพัฒนาประเทศ

4.27 ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2501 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินการเร่งรัดพัฒนาประเทศตามแนวทางที่ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้เสนอแนะโดยเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี 2502 ทำหน้า

[22] ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531)

ที่วางแผนและกำกับการพัฒนาประเทศ ปี 2504 เป็นปีที่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1

4.28 นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา รัฐได้อาศัย "การพัฒนา" เป็นเหตุผลสำคัญควบคู่กัน "ความมั่นคง" ทำให้รัฐมีบทบาทในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก และต่อมาก็ขยายไปในด้านสังคมด้วยในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) นับแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ภารกิจของรัฐได้มีการแจกแจงและขยายออกไปจากเดิมมากและการพัฒนาได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญทำให้หน่วยงานส่วนกลางระดับปฏิบัติขยายขอบเขตกิจกรรมออกไปอย่างมากมายเพื่อรับรองภารกิจการพัฒนาอันเป็นภารกิจใหม่ที่สำคัญควบคู่กับภารกิจการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจดั้งเดิม ดังปรากฏว่า มีการตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะระดับกรม กอง

4.29 ในช่วงปี 2512-2522 หรือเป็นระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2510-2524) ปรากฏว่า ระบบราชการไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม[23]

4.30 ที่สำคัญก็คือ ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นศูนย์รวมอำนาจบริหาร มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีดังเช่นระบบประธานาธิบดีที่มีหน่วยงานงบประมาณในสังกัดเป็นการเน้น"ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง" (strong executive) นอกจากนี้ยังจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำกับการพัฒนาประเทศ และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและสำนักงาน ก.พ. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เท่ากับว่านายกรัฐมนตรีได้รวมอำนาจในการบริหารทรัพยากรด้านแผน เงินและคนไว้ที่ตนเอง

4.31 ความพยายามดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นแหล่งอำนาจอีกแหล่งหนึ่งนอกเหนือไปจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกัน (collective responsibility) ฐานะอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงแยกต่างหากจากคณะรัฐมนตรีโดยเป็นที่รวมของงานนโยบายและงานบริหารที่สำคัญไว้อีกองค์กรหนึ่ง[24]

4.32 ในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้าราชการนักวิชาการ (Technocrats) มีบทบาทในการบริหารพัฒนามากโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ในสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติก็มีข้าราชการที่มีการศึกษาสูงสำเร็จการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์จากต่างประเทศเข้าไปทำงานวางแผนพัฒนา

---

[23] ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย:ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม* (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟรีดิช เอเบรท, 2523)

[24] ดู ฝ่ายเลขานุการ ปรบ. *ร่างรายงานเบื้องต้น เรื่องการปรับปรุงองค์กรช่วยอำนวยการการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสำนักนายกรัฐมนตรี* เอกสารเสนอต่อคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร 14 กุมภาพันธ์ 2534

เศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก บทบาทของข้าราชการนักวิชาการจึงมีสูงในระดับนโยบายการพัฒนาประเทศจนกระทั่งค่อย ๆ ลดลงหลังรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหวัณในปี พ.ศ.2534 แทนที่ด้วยนักบริหารจากภาคธุรกิจ

โครงสร้างระบบราชการไทย

4.33 โครงสร้างระบบราชการไทยปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

4.34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการดังนี้

- *ราชการส่วนกลาง* ประกอบด้วย

1. <u>สำนักนายกรัฐมนตรี</u> (ฐานะเทียบเท่ากระทรวง) เป็นเสมือนศูนย์บัญชาการในการบริหารประเทศโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบัน (ปี 2540) มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดจำนวน 20 ส่วนราชการคือ

1.1 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
1.2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
1.3 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
1.4 สำนักงบประมาณ
1.5 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
1.6 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
1.7 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
1.8 สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
1.9 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
1.10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
1.11 สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
1.12 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
1.13 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
1.14 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
1.15 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
1.16 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

1.17 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

1.18 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

1.19 กรมประชาสัมพันธ์

1.20 กรมวิเทศสหการ

2. กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง เป็นการจัดโดยยึดกลุ่มงานหรือกลุ่มกิจกรรมของรัฐเป็นหลักซึ่งสามารถผันแปรไปตามกิจกรรมของรัฐที่อาจมีการจำแนกแจกแจงมากขึ้น หรือมีการจัดรวมกลุ่มใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้ ขณะนี้มีกระทรวงและทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 15 กระทรวงคือ

2.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

2.2 กระทรวงกลาโหม

2.3 กระทรวงการคลัง

2.4 กระทรวงการต่างประเทศ

2.5 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.6 กระทรวงคมนาคม

2.7 กระทรวงพาณิชย์

2.8 กระทรวงมหาดไทย

2.9 กระทรวงยุติธรรม

2.10 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2.11 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

2.12 กระทรวงศึกษาธิการ

2.13 กระทรวงสาธารณสุข

2.14 กระทรวงอุตสาหกรรม

2.15 ทบวงมหาวิทยาลัย

การจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกระทรวงจะมีรูปแบบเดียวกันคือ

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง(มีฐานะเป็นกรม)
3. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเป็นกรม

3. ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ขณะนี้ยังไม่มีซึ่งหลักในการพิจารณาจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หรือทบวงสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 25 ว่า

> *"ราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนัก*

นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้"

ในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่มีทบวงอยู่ในสังกัดและปริมาณและคุณภาพของราชการในทบวงยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวง สามารถให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยได้

4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแยกออก ได้เป็น 2 ประเภทคือ กรมที่เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ในปี 2538 มีจำนวน 125 กรม และกรมที่เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงหรือเรียกว่า "หน่วยงานอิสระ"ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด การจัดส่วนราชการภายในกรมมีการกำหนดรูปแบบไว้ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

ทั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการแบ่งส่วนราชการอื่นนอกจากข้อ 1 และข้อ 2 ได้กรณีจำเป็น ซึ่งในขณะนี้มีการจัดตั้งส่วนราชการในกรมที่มีฐานะสูงกว่ากองขึ้นเรียกว่า "สำนัก" การจัดตั้งหรือยุบเลิกสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ*

- *ราชการบริหารส่วนภูมิภาค* ประกอบด้วย

1. จังหวัด
2. อำเภอ

ทั้งนี้ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ถือเป็นส่วนราชการ อำเภออาจแบ่งเป็นกิ่งอำเภอได้เมื่อมีความจำเป็นทางการปกครอง นอกจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานภาค สำนักงานเขต ศูนย์ สถาบันวิจัย สถานีทดลอง วิทยาลัย

- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล

---

* ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 230 บัญญัติว่า "การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรมที่มิได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นหรือการยุบกระทรวง ทบวง กรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษได้แก่
   - กรุงเทพมหานคร
   - เมืองพัทยา

วังวนแห่งปัญหาระบบราชการไทย

4.35 การจัดโครงสร้างระบบราชการดังกล่าวแม้จะมีการปรับเปลี่ยนในช่วงเวลากว่าหกสิบปีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่มีการตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้คำแนะนำ ในการปรับปรุงระบบราชการ[25] ซึ่งในรัฐบาลต่อ ๆ มาได้ตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการปรับปรุงระบบราชการ แต่ผลงานของคณะกรรมการฯในแต่ละรัฐบาลก็เป็นเพียงการปรับปรุงเพิ่มเติมเฉพาะส่วน ไม่อาจเรียกได้ว่ามีการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่ประเทศกำลังเผชิญหรือคาดการณ์ว่าจะเผชิญในอนาคตแต่ประการใด ในบางครั้งกลายเป็นการขยายระบบราชการให้ใหญ่ขึ้นเช่น การอนุมัติให้มีการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ การขยายหน่วยงานเดิม

4.36 จากการศึกษาในประเด็นการจัดโครงสร้างระบบราชการไทยพบว่า ในช่วงกว่ายี่สิบปีมานี้มีการศึกษาอยู่จำนวนไม่น้อยและได้ข้อสรุปในประเด็นปัญหาร่วมกันเป็นส่วนมากแม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมาเป็นสิบปีก็ตาม[26] เป็นที่สังเกตได้ว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบราชการหลายปัญหาได้รับการแก้ไขให้บรรเทาเบาบางไป แต่บางปัญหายิ่งมีความ รุนแรงหรือสลับซ้ำซ้อนมากเสมือนเป็นวังวนโดยปัญหาหลักดังกล่าวได้แก่

ปัญหาที่ 1 ***ระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพ*** นับแต่ปี 2475 เป็นต้นมาประเทศไทยได้มีระบบคณะรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและได้มีการปรับปรุงมาโดยตลอดแต่มาในปัจจุบันนี้จะเห็นชัดมากขึ้นว่า ระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็นอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการได้แก่

1) *คณะรัฐมนตรีมีขนาดที่ใหญ่* คณะรัฐมนตรีนับเป็นองค์การทางการเมืองที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศและกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามนโยบาย

---

[25] ดูรายละเอียดใน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน *คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี,2525)

[26] เช่น งานศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย (ปี2523) ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์และคณะ การปรับปรุงระบบราชการด้านการจัดองค์การ(ปี2529) ศาสตราจารย์ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ปี 2531) ดร. วรเดช จันทรศร การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (ปี2534) รุ่ง แก้วแดง รีเอ็นจีเนียริ่งในระบบราชการไทย (ปี 2537) ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ รายงานวิจัย การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (ปี2539)

อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล แต่การที่จำนวนคณะรัฐมนตรีที่ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากจำนวนไม่เกิน 15 คนในปี 2475 เป็น 49 คนในปี 2540 (ตารางที่ 10) ทำให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีได้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารอันเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำมากกว่าการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล การแปรเปลี่ยนจากหลักการประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารประเทศมาเป็นการทำหน้าที่บริหารงานประจำร่วมกับข้าราชการประจำทำให้เกิดการก้าวก่ายซ้ำซ้อนกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำและการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานไปสู่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำให้มีเรื่องเข้าสู่วาระการพิจารณาจำนวนมากและหลาย ๆ เรื่องเป็นงานประจำมิใช่งานนโยบายเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ลดจำนวนคณะรัฐมนตรีลงเหลือเพียง 34 คน

ตารางที่ 4.10

จำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

รัฐธรรมนูญ	องค์ประกอบคณะรัฐมนตรี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	ไม่เกิน 15
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	ไม่เกิน 19
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	ไม่เกิน 26
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	ไม่เกิน 26
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	ไม่เกิน 29
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ไม่มากกว่า 31
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	31
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	45
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	49
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	36

2) การมีศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่หลากหลาย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจการบริหารประเทศมิได้ถ่ายโอนจากพระมหากษัตริย์มารวมศูนย์ที่คณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียว แต่ยังแตกตัวออกไปยังตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและระบบราชการอีกด้วยอันทำ

ให้การตัดสินใจในการบริหารประเทศขาดเอกภาพ และมีการทับกันระหว่างหน้าที่ในเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ[27] สภาพการณ์นี้มีความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารนับแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจรซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากจนเกิดการสั่งสมของอำนาจมากขึ้นและไม่ได้รับคว เมสนใจที่จะแก้ไขจนทุกวันนี้ ในขณะที่ข้าราชการประจำก็มีอาณัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจอย่างมาก

3) *คุณภาพนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล* จากระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจจำนวนหนึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลโดยระบบโควต้าพรรคและความสำคัญในทางเศรษฐกิจต่อพรรคที่มักเป็นผู้ชำนาญการทั่วไป (generalist) มากกว่าที่จะเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะ (specialist) ในเรื่องที่รับผิดชอบดำรงตำแหน่งอยู่ทำให้การบริหารงานตามนโยบายรัฐบาลขาดผู้บริหารระดับนโยบายที่มีความรู้ที่แท้จริงและมีวิสัยทัศน์ในงานที่รับผิดชอบจึงเป็นการทำงานประจำแบบข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นผู้ให้ทิศทางและกำกับให้มีการดำเนินการที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศได้

4) *ระบบช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร* ระบบช่วยอำนาจการของคณะรัฐมนตรีที่เป็นอยู่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจัดตั้งโดยมีภารกิจหลักสองประการคือประการแรก ทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรี งานพิธีการและงานเลขานุการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและประการที่สอง ทำงานด้านที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี[28] แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานนี้ทำหน้าที่หนักไปในด้านธุรการมากกว่าด้านที่ปรึกษาดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีที่ผ่าน ๆ มามักจะมีคณะที่ปรึกษาส่วนตัว ในขณะที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่ด้านช่วยอำนวยการ (staff) ตามระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet system) และงานด้านธุรการการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่จากข้อจำกัดด้านทรัพยากรคนทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณแม้จะได้มีการพัฒนาไปมากขึ้นกว่าเดิมก็ตามทำให้บทบาทด้านช่วยอำนวยการยังกระทำได้ในขอบเขตจำกัด[29] นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานช่วยอำนวยการในเชิงนโยบายทั้งที่เป็นส่วนราชการและคณะกรรมการอีกจำนวนมากในสำนักนายกรัฐมนตรีจนทำให้ข้อเสนอต่าง ๆ ท่วมท้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเพื่อพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบก็ตามก็ยังไม่เพียงพอ

---

[27] มีรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เช่น ฝ่ายเลขานุการ ปรบ. *ร่างรายงานเบื้องต้นเรื่อง การปรับปรุงองค์กรช่วยอำนวยการ การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสำนักนายกรัฐมนตรี* อ้างถึงแล้ว. ชัยอนันต์ สมุทวณิช *การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ,2530)

[28] ดูหน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 29 ก วันที่ 15 กรกฎาคม 2537

[29] ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช *การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี*. อ้างถึงแล้ว.

5) *การมอบหมายการบริหารราชการภายในกระทรวงยังไม่เหมาะสม* เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้การมอบหมายงานภายในกระทรวงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รับผิดชอบเป็นรายกรมและรัฐวิสาหกิจจนมีการเรียกกันว่า "รัฐมนตรีว่าการกรม" ก่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นส่วน ๆ แทนการบริหารงานที่เป็นเอกภาพและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการฯกับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบอันมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานกระทรวงโดยส่วนรวม

ปัญหาที่ 2 ***โครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และขยายตัวตลอดเวลา*** ปรากฏการณ์ร่วมกันประการหนึ่งที่เกี่ยวกับระบบราชการของประเทศทั้งหลายก็คือ การมีระบบราชการที่มีขนาดใหญ่อันเป็นผลมาจากการที่รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สำหรับประเทศไทยก็หลีกหนีไม่พ้น ในช่วงปี 2476 - 2522 มีการเพิ่มในระดับกรมมากกว่าหนึ่งร้อยเปอร์เซนต์ซึ่งกรมที่ตั้งใหม่ส่วนใหญ่เป็นการขยายงานและซ้ำซ้อนกับงานในกระทรวงอื่น[30] และในช่วงปี 2534-2536 มีส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าและกองมีการขยายตัวมากขึ้นและมาชะลอตัวในปี2537-2538 (ตารางที่ 4.3) และจากการทำแผน 3 ปีของกรมต่าง ๆ พบว่า ได้มีความพยายามขอตั้งส่วนราชการระดับกรม กองและสูงกว่ากองเพิ่มขึ้น[31] มีผลให้กำลังคนภาครัฐและงบประมาณด้านเงินเดือนค่าจ้างเพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 4.4 และ 4.5) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับประชากรของประเทศจะพบว่าจะมีข้าราชการ 1 คนต่อประชากร 63 คน (ตารางที่ 4.6) ซึ่งนับว่าสูงในขณะที่ไม่มีหลักประกันว่า งบประมาณที่รัฐต้องจ่ายให้กับข้าราชการจำนวนดังกล่าวนี้จะสัมฤทธ์ผลตามเป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้หรือไม่เพราะขาดตัววัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและที่ผ่านมาจะเน้นที่ความถูกต้องในการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนมากกว่าผลงานซึ่งแตกต่างจากภาคธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จของงาน

ประการที่ 3 ***การจัดองค์การที่แข็งตัวขาดความยืดหยุ่นต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง*** ระบบราชการในประเทศทั้งหลายภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งส่วนมากเป็นการจัดองค์การตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ที่เรียกว่า *องค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (Bureaucracy)* อันเป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างตามความชำนาญและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความแข็งตัว การจัดองค์การเป็นแบบแนวตั้ง (tall organization) ที่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย มีสายการบังคับบัญชาที่ทอดยาวลดหลั่นลงมาแบบสามเหลี่ยมปิรามิด มีบุคลากรผู้ชำนาญงานด้านต่าง ๆ และวิถีการปฏิบัติราชการใช้การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร รูปแบบองค์การเช่นนี้เหมาะสำหรับการปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ แต่หลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม

---

[30] ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร *การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม.* อ้างถึงแล้ว

[31] สำนักงาน พ.พ. *รายงานวิจัย การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ : โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2539.) หน้า 5

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการตั้งแต่ปี 2534 - 2538

ส่วนราชการ	จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2534)			จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2535)			จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2536)			จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2537)			จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2538)		
	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	17	185	43	19	204	48	19	202	53	20	200	138	20	211	150
2. กระทรวงการคลัง	7	182	1,772	7	130	1,779	7	129	1,795	7	131	1,807	7	113	1,927
3. กระทรวงการต่างประเทศ	9	109	-	11	119	-	11	129	-	11	130	-	11	129	-
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	12	210	3,461	12	190	3,457	12	237	3,689	12	223	3,728	12	220	3,727
5. กระทรวงคมนาคม	8	104	72	8	105	72	8	104	72	8	104	75	8	119	75
6. กระทรวงพาณิชย์	7	89	72	8	129	72	8	108	72	8	109	75	8	115	75
7. กระทรวงมหาดไทย	12	222	2,811	12	300	2,963	8	184	2,823	8	184	3,151	8	184	3,162
8. กระทรวงยุติธรรม	3	33	-	4	46	-	4	46	-	4	46	-	4	44	-
9. กระทรวงแรงงานฯ	-	-	-	-	-	-	6	77	288	6	71	375	6	71	375
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	6	47	-	8	61	-	8	64	-	8	71	-	8	69	-
11.กระทรวงศึกษาธิการ	14	119	801	14	118	801	14	115	924	14	194	885	14	192	804
12.กระทรวงสาธารณสุข	6	92	796	7	102	750	7	119	830	7	120	885	7	121	804
13.กระทรวงอุตสาหกรรม	6	57	97	6	62	97	6	62	97	6	62	100	6	63	100
14.ทบวงมหาวิทยาลัย	1	7	-	1	7	-	1	7	-	1	7	-	1	7	-
15.หน่วยงานอิสระ	5	73	117	5	73	117	5	200	-	5	203	-	5	204	-
รวม	113	1,475	10,042	122	1646	10,156	124	1,783	10,643	125	1,855	11,219	125	1,862	11,199

หมายเหตุ : 1. ไม่รวมกรมตำรวจ สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย

ที่มา: ฝ่ายแผนข้อมูลและสารสนเทศ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงาน ก.พ.(สำรวจเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2539)

ตารางที่ 4.4

จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ประเภทข้าราชการ	2536	2537	2538
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน :			
1. ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	860,733	882,904	380,123
2. ข้าราชการครู (ก.ค.)	รวมกับ ก.พ.	รวมกับ ก.พ.	530,487
3. ข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.)	44,748	46,762	48,554
4. ข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	999	1,111	1,111
5. ข้าราชการตุลาการ (ก.ต.)	1,605	1,855	1,901
6. ข้าราชการอัยการ (ก.อ.)	1,581	1,696	1,696
7. ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)	192,755	195,010	205,854
รวม (1-7)	1,102,421	1,129,338	1,169,726
8. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)	29,538	31,055	31,285
9. ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)	4,397	5,412	5,759
10.พนักงานเทศบาล (ก.ท.)	22,239	23,872	26,012
11.พนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.)	3,055	3,371	3,371
รวม (8-11)	59,229	63,710	66,472
รวมข้าราชการฝ่ายพลเรือน (1-11)	1,161,650	1,193,048	1,236,153

ตารางที่ 4.5 งบประมาณรายจ่ายรวม แยกตามรายจ่ายประเภทต่าง ๆ

งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำจำแนก	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบประมาณรายจ่ายรวม (ล้านบาท)	213,000.0	218,000.0	227,500.0	243,500.0	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล (ล้านบาท) *	77,841.0	8,798.0	87,885.0	92,556.0	105,446.0	124,385.0	140,903.0	173,949.0	207,126.0	221,914.0	270,774.0
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	59,447.2	62,489.1	66,195.1	70,549.1	75,132.6	94,563.3	114,915.8	122,157.2	160,455.9	170,901.8	177,609.7
ด้านการเกษตร	4,340.3	4,544.3	4,769.2	5,065.4	5,361.0	6,735.4	8,174.6	8,644.6	11,150.5	11,731.0	12,320.5
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	254.3	269.0	286.1	311.1	335.9	421.1	527.0	516.0	666.6	714.3	726.6
ด้านการคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร	1,207.8	1,284.2	1,353.4	1,437.2	1,589.3	1,914.4	2,394.4	2,530.2	3,201.1	3,312.9	3,436.1
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	245.3	278.4	290.1	311.1	332.5	396.7	504.4	561.6	710.5	784.2	845.5
ด้านวิทยา เทคโนฯ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	138.3	158.4	195.3	210.4	232.1	295.3	365.8	394.4	524.9	585.5	617.2
ด้านการศึกษา	27,024.5	28,776.9	30,387.5	32,433.5	34,288.0	42,648.4	51,549.9	54,873.0	72,214.4	76,735.8	78,393.0
ด้านการสาธารณสุข	4,514	4,777.9	5,254.1	5,700.2	6,238.3	8,400.8	10,351.6	11,503.2	15,672.1	17,127.1	18,430.8
ด้านการบริการสังคม	1,115.7	1,118.2	1,290.7	1,376.9	1,476.8	1,884.1	2,797.6	3,020.4	3,945.9	4,360.5	4,764.3
ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	12,357.5	12,815.6	13,494.5	14,381.1	15,429.3	19,254.2	22,747.5	23,670.2	30,090.7	31,167.9	31,774.2
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	5,025.3	5,004.4	5,269.7	5,527.8	5,788.5	7,453.9	9,227.8	9,779.7	13,398.2	14,869.3	16,358.2
ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ	3,224.2	3,391.8	3,604.5	3,794.4	4,060.8	5,159.0	6,275.2	6,663.9	8,881.0	9,513.3	9,943.2

* ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของปีงบประมาณ 2537 8 เป็นค่าประมาณการ

งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำจำแนก	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบประมาณรายจ่ายรวม (ล้านบาท)	213,000.0	218,000.0	227,500.0	243,500.0	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล / งบประมาณรายจ่ายรวม	36.55%	37.98%	38.63%	38.01%	36.93%	37.16%	36.36%	37.78%	36.99%	35.51%	37.87%
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ / งบประมาณรายจ่ายรวม	27.91%	28.66%	29.10%	28.97%	26.32%	28.23%	29.66%	26.53%	28.65%	27.34%	24.84%
ด้านการเกษตร	7.30%	7.27%	7.20%	7.18%	7.14%	7.12%	7.11%	7.08%	6.95%	6.86%	6.94%
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	0.43%	0.43%	0.43%	0.44%	0.45%	0.45%	0.46%	0.42%	0.42%	0.42%	0.41%
ด้านการคมนาคม ขนส่ง และสื่อสาร	2.03%	2.06%	2.04%	2.04%	2.12%	2.02%	2.08%	2.07%	2.00%	1.94%	1.93%
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	0.41%	0.45%	0.44%	0.44%	0.44%	0.42%	0.44%	0.46%	0.44%	0.46%	0.48%
ด้านวิทยา เทคโนฯ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	0.23%	0.25%	0.30%	0.30%	0.31%	0.31%	0.32%	0.32%	0.33%	0.34%	0.35%
ด้านการศึกษา	45.46%	46.05%	45.91%	45.97%	45.64%	45.10%	44.86%	44.92%	45.01%	44.90%	44.14%
ด้านการสาธารณสุข	7.58%	7.65%	7.94%	8.08%	8.30%	8.88%	9.01%	9.42%	9.77%	10.02%	10.38%
ด้านการบริการสังคม	1.88%	1.90%	1.95%	1.95%	1.97%	1.99%	2.43%	2.47%	2.46%	2.55%	2.68%
ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	20.79%	20.51%	20.39%	20.38%	20.54%	20.36%	19.79%	19.38%	18.75%	18.24%	17.89%
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	8.45%	8.01%	7.96%	7.84%	7.70%	7.88%	8.03%	8.01%	8.35%	8.70%	9.21%
ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ	5.42%	5.43%	5.45%	5.38%	5.40%	5.46%	5.46%	5.46%	5.53%	5.57%	5.60%

ที่มา : ส่วนแผนกำลังคนภาครัฐ สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.

ตารางที่ 4.6

เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับจำนวนประชากร

พ.ศ.	จำนวนข้าราชการ(1)	จำนวนประชากร(2)	ร้อยละ(1)/(2)
2529	805,903	52,969,204	1:66
2530	815,743	53,873,172	1:66
2531	851,765	54,960,917	1:65
2532	844,953	55,888,393	1:66
2533	873,126	56,303,273	1:64
2534	902,108	56,961,030	1:63
2535	905,540	57,788,072	1:64
2536	922,929	58,336,072	1:63
2538	1,236,153	59,403,000	1:48

การเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับการผันผวนอย่างรุนแรงเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจในการปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาซึ่งระบบราชก เรมีบทบาทสำคัญอยู่ ดังปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ระบุว่า[32]

> *"...ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐ ๆไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ..."*

สาเหตุหลักของปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้แก่

ประการแรก การจัดตั้ง ยุบ เลิกหน่วยงานระดับกระทรวง กรมต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงทำได้ยากและใช้เวลานานตามกระบวนการนิติบัญญัติในทางปฏิบัติการ

---

[32] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธนรมสหกรณ์,2524).

เปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องในนโยบายจนเกิดความล่าช้า เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใช้เวลาจัดตั้งหลายปีกว่าจะสำเร็จ

ประการที่สอง ยังไม่มีการกระจายอำนาจในการปรับปรุงส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม การพิจารณาแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.โดยมีการแต่งตั้ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณากลั่นกรองความเห็นเบื้องต้นของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในขณะที่กระทรวงก็มีคณะกรรมการพัฒนากำลังคนซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

ประการที่สาม รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตระหนักดีว่า มีปัญหาเผชิญอยู่มากโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจสังคมและความเปราะบางของพรรคร่วมรัฐบาลที่จะทำให้รัฐบาลมีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองจึงให้ความสำคัญกับปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะมาปรับกลไกระบบราชการอันอาจนำมาซึ่งแรงต่อต้านจากข้าราชการได้

ปัญหาที่ 4 ***รูปแบบการจัดองค์การที่ล้าสมัยและขาดความหลากหลายตามภารกิจ*** รูปแบบองค์การหลักของระบบราชการไทยนับแต่การปฏิรูปครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ห้าจนถึงทุกวันนี้คือ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นการจัดองค์การแยกตามหน้าที่ (functional departmentalization) อันเหมาะสมกับสภาพการณ์เมื่อย้อนหลังไปกว่าสามสิบปี แต่เมื่อบ้านเมืองมีการพัฒนาไป หน้าที่ของรัฐที่เคยแยกกันทำในแนวดิ่งและเน้นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชากลับกลายมาเป็นความเกี่ยวพันในแนวราบมากขึ้นเช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งการผลิตในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการค้าขาย กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นเสมือนยาดำที่สอดแทรกอยู่ในเกือบทุกกิจกรรม ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารอิสระ (executive agency) ที่มีความเป็นอิสระมากในการบริหารและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลมากขึ้นแทนการจัดตั้งองค์กรในรูปกระทรวง กรม ในขณะเดียวกับที่มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังทำให้ประเทศดังกล่าวมีจำนวนกระทรวง กรมน้อยลง สำหรับประเทศไทยในระยะหลายปีมานี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารอิสระขึ้นมาหลายองค์กรเช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

ประการที่ 5 ***ความซ้ำซ้อนในภารกิจของส่วนราชการ*** ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีมานานแล้วนับแต่ที่ได้เริ่มเร่งรัดพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี 2504 เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกิจกรรมตามแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานที่มีอยู่เดิมก็ขยายกิจกรรมเข้ามาทำหน้าที่ด้านการพัฒนาด้วยจนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ดูภาคผนวกที่ 1) ดังกรณีตัวอย่างในกิจกรรมด้านทรัพยากรน้ำปรากฏว่ามีส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวข้องถึง 38 หน่วยงานกระจายอยู่ใน 8 กระทรวงและรัฐวิสาหกิจอีกประมาณ 5 แห่ง เฉพาะกิจกรรมด้านการขุดบ่อน้ำบาดาลมี 10 หน่วยงานจนถึงขนาดต้องแบ่ง

ขนาดของท่อน้ำเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนโดยที่หน่วยงานยังคงกิจกรรมนี้ไว้[32] สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้แก่

ประการแรก มีหน่วยงานราชการจำนวนมากที่ทำภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลักของหน่วยงาน[33] เนื่องจากภารกิจรองนั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงและมีงบประมาณประกอบกับที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมไว้ชัดเจนจนเป็นเหตุให้มีแต่ละกรมต่างก็กำหนดของตนและบางส่วนก็ไปซ้ำกับหน่วยงานอื่น และในการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและการพิจารณางบประมาณยังไม่เป็นไปตามระบบงบประมาณแบบแผนงานอย่างแท้จริงทำให้ขาดการมองภาพรวมในกิจกรรมนั้น ๆ

ประการที่สอง การขยายตัวของหน่วยงานราชการนั้นเป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม เช่น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยเฉพาะระดับกองนั้นมีการจัดตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ที่มีอยู่แล้วหรือทำงานซ้อนกัน 454 กอง จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง[34]

ประการที่สาม เท่าที่ผ่านมาองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้คือคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และสำนักงาน ก.พ. ยังพิจารณาแบบแยกส่วนมากกว่าที่จะพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบราชการ ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่หรือขยายงานเติมไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว

ประการที่สี่ ฝ่ายการเมืองยังไม่เห็นความสำคัญในการจัดการกับปัญหานี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักดีว่ามีเวลาในการบริหารประเทศที่จำกัดจึงไม่ต้องการไปเสียเวลาในการแก้ไขปัญหานี้และอาจได้รับการต่อต้านจากข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจนทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลประสบปัญหาได้

ปัญหาที่ 6 ***การมีกฎหมาย ระเบียบมาก*** เท่าที่ผ่านมาภาครัฐมีบทบาทเน้นหนักในการควบคุมและมักจะสร้างเกราะป้องกันตัวเองอันนำไปสู่การมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เน้น "การควบคุม" โดยไม่มีการแยกแยะความแตกต่างในจุดมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ การควบคุมของกฎหมายเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจและความไม่สะดวกในการขอรับบริการของภาคเอกชนและประชาชนรวมทั้งเป็นช่องทางในเกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการติดตามมา ประมาณกันว่าขณะนี้มีอนุบัญญัติที่ประมาณกันว่ามีมากถึง 20,000 ฉบับ และให้อำนาจอย่างมากมายกับข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้ดุลยพินิจ[35]

---

[32] อุราพละ เลือดใน ปราน สุวรรณมงคล การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2540)

[33] อุราพละ เลือดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ *การปรับการสังหลักของส่วนราชการ* (กรุงเทพฯ : สถาบันประชาการ,2531)

[34] วรเดช จันทรศร อ้างถึงแล้ว หน้าเดียวกัน

[35] อุราพละ เลือดใน Suwatchai Satthayasitan อ้างถึงแล้ว.

3.37 คำถามก็คือ เกิดอะไรขึ้นที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป สาเหตุสำคัญน่าจะอยู่ที่

1) ***ระบบการเมืองไทยอยู่ภายใต้ "ระบบอำมาตยาธิปไตย"*** มานานนับแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาทำให้มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางและการดำเนินการเกี่ยวกับระบบราชการมักเป็นไปในทิศทางที่เอื้อต่อประโยชน์ของระบบราชการหรือมีความสำคัญลำดับแรกมากกว่าสังคมส่วนรวม เช่น การตั้งหน่วยงานใหม่ การขยายหน่วยงานเดิม การเพิ่มอัตรากำลัง การกำหนดกฎระเบียบที่ให้อำนาจข้าราชการในการใช้ดุลยพินิจ การตัดสินใจ

2) ***รัฐบาลขาดความต่อเนื่อง*** จากสถิติอายุการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งไม่ปรากฏว่า มีรัฐบาลใดที่สามารถอยู่ครบวาระสี่ปี ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลเน้นแก้ปัญหาระยะสั้นมากกว่าปัญหาระยะยาวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ การปฏิรูปหรือปรับรื้อระบบราชการเป็นเพียงนโยบายเท่านั้นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะรัฐบาลอยู่บริหารประเทศในเวลาที่สั้นและไม่ต้องการแรงต่อต้านจากข้าราชการอันจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายด้านอื่นของรัฐต้องเสียหายไปด้วย ในขณะที่รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งโดยมีข้าราชการหรืออดีตข้าราชการเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือร่วมอยู่ในรัฐบาลก็มักไม่ดำเนินการให้กระทบต่อสถานภาพเดิมของระบบราชการ

3) ***ขาดแรงกดดันจากสภาพแวดล้อม*** นับแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ห้าเพื่อรับมือกับการคุกคามความมั่นคงและเอกราชของสยามแล้วภัยคุกคามในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏเด่นชัดนักภายหลักการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อสมัยจอมพลถนอม กิตติขจรที่มีภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์แต่รัฐบาลก็มีความเชื่อมั่นว่า จะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้โดยใช้กลไกระบบราชการที่มีการรวมอำนาจ สู่ศูนย์และมีการควบคุมการมีส่วนรวมทางการเมืองของประชาชนให้อยู่ในขอบเขตจำกัด มาภายหลังที่ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าโลกมากขึ้นและสังคมมีความหลากหลายและเป็นสังคมที่เปิดมาขึ้นจนกลายเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลหันมาสนใจปรับปรุงกลไกรัฐ(ระบบราชการ) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้สังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ

4) ***แรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากข้าราชการ*** ความริเริ่มใด ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติของข้าราชการอันมีผลกระทบต่อสถานภาพเดิม (status quo) จะได้รับการต่อต้านจากข้าราชการ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่การเปิดให้ข้าราชการจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม ปรากฏว่า มีการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากข้าราชการที่รู้สึกว่าเสียประโยชน์ทำให้รัฐบาลแต่ละรัฐบาลหลีกเลี่ยงที่จะไม่พิจารณาถึงประเด็นดังกล่าว ดังนั้นการดำเนินการปรับปรุง

ระบบราชการควรหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดความรู้สึกที่สูญเสียที่ยอมรับไม่ได้แต่ต้องทำให้ทุกฝ่ายเป็นผู้ได้ (win- win solution)

4.38 จากสภาพปัญหาดังกล่าวสรุปได้ว่า วังวนแห่งปัญหาของระบบราชการไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การนั้นมีความเกี่ยวข้องเป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน การแก้ไขระบบราชการให้พ้นจากวังวนดังกล่าวนี้ต้องตระหนักถึงข้อจำกัดทางการเมืองของระบบการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เท่าที่ผ่านมาได้มีการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเป็นจำนวนไม่น้อยแต่ก็ไม่บังเกิดผลซึ่งก็มิได้หมายความว่าข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีเหตุมีผลแต่ปัญหาอยู่ที่เงื่อนไขเวลากับเงื่อนไขทางการเมืองไม่สัมพันธ์กัน นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาของระบบราชการต้องดำเนินการในหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไปทั้งทางด้านโครงสร้างองค์การ บุคลากร ระบบงานและการปรับทัศนคติของข้าราชการ

บทที่ 5

การปรับระบบราชการไทยในนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาประเทศ

5.1 นโยบายรัฐบาลเป็นสิ่งที่แสดงถึงการมองปัญหาที่ประเทศชาติประสบและวางแนวทางที่จะแก้ไขตลอดจนกำหนดเป้าหมายของชาติที่ต้องการบรรลุถึง กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายรัฐบาลเป็นเครื่องแสดงเจตนารมย์และทิศทางในการบริหารประเทศของรัฐบาล การศึกษานโยบายรัฐบาลจะทำให้เข้าใจมุมมองและประเด็นปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญของประเทศและแนวทางแก้ไข แม้ว่าในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวอาจมีการนำไปปฏิบัติเพียงบางส่วนเนื่องจากปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลหรือปัญหาด้านอื่น ๆ ก็ตาม

การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

5.2 จากการศึกษานโยบายรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการพบสิ่งน่าสนใจหลายประการกล่าวคือ

1) ประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลส่วนมากมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขตัวข้าราชการให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและมีความซื่อสัตย์สุจริตอันสะท้อนความวิตกกังวลของฝ่ายการเมืองในประเด็นปัญหาหลักของระบบราชการที่ข้าราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนเป้าหมายซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบกับระบบราชการมากนับแต่การที่ข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองจนถูกเรียกว่า "ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย" และความเป็นเจ้าขุนมูลนายของข้าราชการที่ปฏิบัติต่อประชาชนและความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติของข้าราชการบางส่วนอันก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศ ดังปรากฏในผลการรายงานวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการกับต้นทุนทางเศรษฐกิจของคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งพบว่าการเรียกร้องผลตอบแทนของข้าราชการในการให้บริการจากภาคธุรกิจในลักษณะ "ผลประโยชน์ใต้โต๊ะ"ทำให้ค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจเพิ่มขึ้นและมีผลให้มีการผลักภาระส่วนนี้ให้กับประชาชนผู้บริโภคซึ่งหากลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้จะสามารถลดต้นทุนได้หลายหมื่นล้านบาทและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

2) ประเด็นสำคัญรองลงมาจากตัวข้าราชการคือ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับกฎหมาย กฎระเบียบ การปรับปรุงสวัสดิการ และการประกันความมั่นคงในอาชีพซึ่งการกระจายอำนาจก็นับเป็นประเด็นที่รัฐบาลเกือบทุกชุดระบุในนโยบายรัฐบาลแต่การ

ดำเนินการในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นกลับเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง[35] นอกจากนี้การประกันความมั่นคงในอาชีพราชการยังก่อให้ผลสะท้อนกลับในเชิงลบกับระบบราชการเมื่อข้าราชการส่วนหนึ่งจะทำงานอย่างเฉื่อยชา ขาดความรับผิดชอบเพราะคิดว่าการถูกออกจากราชการเป็นไปได้ยาก จึงต้องเน้นให้มีระบบการประเมินผลงานอย่างจริงจังและให้รางวัลตามผลงาน

3) มีรัฐบาลเพียง 5 ชุดจากทั้งหมด 52 ชุดที่ระบุถึงการปรับโครงสร้างการบริหารงานราชการโดยชุดแรกได้แก่ รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาและรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และการที่รัฐบาล 4 ชุดที่ผ่านมาในช่วงเกือบห้าปีมานี้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเพราะตระหนักถึงความไม่สอดคล้องของโครงสร้างที่มีอยู่เดิมในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

4) เมื่อพิจารณาเทียบนโยบายรัฐบาลกับแผนพัฒนาฯ ที่เริ่มมีการกล่าวถึงประเด็นการปรับปรุงระบบราชการตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปรากฏว่า นโยบายรัฐบาลไม่ค่อยมีความสอดคล้องกันมากนักกับแผนพัฒนาประเทศทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า <u>ประการแรก</u> การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับทิศทางในแผนพัฒนาฯมากนัก <u>ประการที่สอง</u> ต้องมีการประสานประโยชน์เชิงนโยบายระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลซึ่งมักจะมีนโยบายสำคัญบางเรื่องของพรรคที่ต้องการผลักดันให้ปรากฏในนโยบายรัฐบาลอันจะเป็นการผูกพันถึงการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณด้วย <u>ประการที่สาม</u> รัฐบาลที่ผ่านมามักมีอายุในการบริหารประเทศเฉลี่ยประมาณ 1-2 ปีซึ่งสั้นกว่าแผนพัฒนาฯรวมทั้งไม่มีโอกาสในการจัดทำแผนพัฒนาฯแต่เริ่มแรกจึงให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะหน้ามากกว่าสนใจประเด็นระยะยาว

5) ในนโยบายรัฐบาลชุดพลเอกชวลิต ยงใจยุทธที่ระบุถึงการปรับบทบาทภาครัฐอันเป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวไว้มาตั้งแต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 อันเป็นการนำประเด็นในแผนพัฒนาฯมาบรรจุไว้เป็นนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจนนอกเหนือไปจากประเด็นการกระจายอำนาจที่มีการกล่าวถึงทั้งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้าเป็นต้นมาและในนโยบายรัฐบาลเกือบทุกชุด

6) รัฐบาลนายชวน หลักภัย เมื่อกลับเข้ามารับตำแหน่งในปลายปี 2540 ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจนกว้างขวางมากขึ้นโดยให้ความสำคัญกับประเด็นหลายประเด็น เช่น การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยประชาชนมีส่วนร่วมปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

---

[35] ดูรายละเอียดใน ปราน สุวรรณมงคล *มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475-2538* อ้างถึงแล้ว.

มิชอบในวงราชการ เร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐ

การวิเคราะห์แผนพัฒนาฯ ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

5.4 ในประเทศที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการวางทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตโดยอาศัยกลไกระบบราชการและกลไกตลาด และดังได้กล่าวมาแล้วว่าเท่าที่ผ่านมาแม้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีซึ่งให้ความสำคัญกับกลไกการตลาดมากก็ตามแต่ภาครัฐก็ยังคงมีบทบาทอยู่มากในทางเศรษฐกิจสังคม

5.5 สำหรับประเทศไทยนับแต่ปี 2504 อันเป็นปีแรกที่เริ่มมีการใช้การวางแผนจากส่วนกลาง ทำให้ภาครัฐมีบทบาทมากในการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมการเมืองโดยอาศัยเหตุผลการพัฒนาเป็นตัวนำแม้ว่ารัฐบาลจะแถลงว่า จะให้ความสำคัญกับภาคเอกชนตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีก็ตามเช่น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง(พ.ศ. 2510-2514) ระบุขอบเขตของแผนพัฒนาฯ ประการหนึ่งว่า[36]

> *"เน้นความสำคัญของส่วนเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการด้านต่าง ๆ กับสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนให้มากยิ่งขึ้น"*

5.6 อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่ชัดเจนประการหนึ่งจากการนำระบบการวางแผนจากส่วนกลางมาใช้กับประเทศไทยก็คือ การขยายตัวของระบบราชการในเชิงปริมาณได้เกิดขึ้นอย่างมาก มีการเพิ่มหน่วยงานราชการใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนา มีการขยายหน่วยงานเดิมออกไปเพื่อรับภารกิจที่รัฐบาลมอบให้มีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ได้ (output) ว่ามีความคุ้มค่าหรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงไร

5.7 เวลาได้ผ่านไปประมาณยี่สิบปีจนเข้ามาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการระบุถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฯ เป็นครั้งแรก โดยกล่าวว่า[37]

> *"...การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมักจะมุ่งไปในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและ*

---

[36] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5* อ้างถึงแล้ว หน้า 56.

[37] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2520-2525)* อ้างถึงแล้ว. หน้า 395-396

ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมาได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ"

5.8 ต่อมาในแผนพัฒนาฯฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดแผนปรับปรุงการบริหารในอันที่จะแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน การขาดการประสานงานภายในภาครัฐบาลปรับปรุงเครื่องมือการพัฒนาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพบริการของรัฐและพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

5.9 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539) ยังคงระบุถึงปัญหาในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้าอยู่คือ[38]

"...ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ.....เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบอยู่อีกมาก"

5.10 ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการปรับตัวของการบริหารภาครัฐเป็นไปอย่างเชื่องช้ากว่าจังหวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมส่งผลให้เกิดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในทางด้านขีดความสามารถในด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาทางสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น

5.11 ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เจ็ดได้เสนอให้มีการปรับบทบาทของราชการจากการตรวจสอบควบคุมเป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม ปรับขนาดและโครงสร้างขององค์กรภาครัฐให้มีขนาดกะทัดรัด ปรับระบบการบริหาร กฎระเบียบ และขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นและรวดเร็ว กระจายความรับผิดชอบและอำนาจการตัดสินใจให้แก่ข้าราชการในระดับปฏิบัติการมากขึ้น

5.12 สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) ได้หันมาให้ความสำคัญกับคนในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแทนการให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักดังเช่นแผนพัฒนาฯที่ผ่าน ๆ มา แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการสอดแทรกแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการในการพัฒนาแต่ละด้านและให้มีระบบบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย (ดูภาคผนวก 2)

5.13 กล่าวโดยสรุป ทั้งนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐกันมาโดยตลอดโดยเฉพาะในช่วงเกือบยี่สิบปีมานี้ ทั้งนี้หาก

---

[38] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539)* อ้างถึงแล้ว หน้า 249.

นโยบายรัฐบาลได้มีความประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้นจะทำให้การปรับปรุงระบบราชการมีทิศทางที่ชัดเจนและต่อเนื่องโดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินการตามที่ระบุในนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ

ตารางที่ 5.1

นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
พระยามโนปกรณ์นิติธาดา 10 ธันวาคม 2475- 31 มีนาคม 2476	— คณะกรรมการราษฎรเห็นว่า รูปราชการทุกกระทรวงทะบวงการที่เป็นอยู่ ยังมีการก้าวก่ายไม่สมแก่กาละ จึงได้คิดวางโครงการเสียใหม่ — ระเบียบข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ เวลานี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตุลาการมีอยู่แล้ว รัฐบาลนี้จะได้จัดให้ดำเนินการไปโดยเคร่งครัดในการแข่งขันเข้ารับหน้าที่การงานทั้งการเงินเดือน เลื่อนขั้นโดยหลักวิชาความรู้ให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น
พระยามโนปกรณ์นิติธาดา 1 เมษายน 2476- 20 มิถุนายน 2476	— ราชการส่วนต่าง ๆ จะดำเนินไปได้สะดวกก็ย่อมแล้วแต่สมรรถภาพของข้าราชการ รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้และความสามารถจริง ๆ ให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการประจำนั้น ๆ
พระยาพลพยุหเสนา 16 ธันวาคม 2476- 21 กันยายน 2477	— ราชการส่วนต่าง ๆ จะดำเนิรไปได้สะดวกก็ย่อมแล้วแต่สมรรถภาพของข้าราชการ รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้และความสามารถจริง ๆ ให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการประจำนั้น ๆ
พระยาพลพยุหเสนา 22 กันยายน 2477- 8 สิงหาคม 2480	— รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบราชการประจำ ให้ข้าราชการได้รับการอบรมในความรู้และความชำนาญพิเศษฉะเพาะแผนกราชการของตน เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนให้ดำเนินไปโดยสมรรถภาพเหมาะสมแก่ความต้องการกับทั้งจะปรับปรุงระเบียบการให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์ ความเที่ยงธรรม และความมั่นคงตามสมควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ด้วย

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม 16 ธันวาคม 2481- 6 มีนาคม 2485	— รัฐบาลนี้จะถือความกลมเกลียวประสานงานในระหว่างกระทรวง ทะบวง กรมและส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสำคัญ — รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้รัฐและราษฎรมีความสมัครสมาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะปลูกและส่งเสริมภราดรภาพในระหว่างข้าราชการกับราษฎรให้มีความเอื้อเฟื้อช่วยเหลือซึ่งกันและกันยิ่งขึ้น
นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม 7 มีนาคม 2485- 24 กรกฎาคม 2487	— รัฐบาลมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานทุกอย่างด้วยความเข้มแข็ง ข้าราชการทุกคนจะต้องได้รับความกวดขันให้อยู่ในวินัยอย่างเคร่งครัด และให้ปฏิบัติงานให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ จะได้มีการตรวจตราสอดส่องความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในการเงินและในการอื่น ๆ จะได้ดำเนินการให้มีกฎหมาย กฎข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จะได้เผยแพร่กิจการของรัฐบาลให้ราษฎรทราบโดยละเอียดที่สุดที่จะทำได้ เพื่อให้รัฐบาลกับราษฎรมีการติดต่อกันได้อย่างใกล้ชิด
นายควง อภัยวงศ์ 1 สิงหาคม 2487- 17 สิงหาคม 2488	— รัฐบาลนี้จะบริหารงานและดำเนินการปกครองไปในทางเห็นอกเห็นใจประชาชนเป็นที่ตั้ง
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 17 กันยายน 2488- 15 ตุลาคม 2488	— รัฐบาลนี้จะได้แยกราชการประจำกับราชการฝ่ายการเมือง ออกจากกันให้เด็ดขาดเพื่อให้การปกครองได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง — ปรับปรุงและส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ
นายควง อภัยวงศ์ 31 มกราคม 2489- 18 มีนาคม 2489	— ส่งเสริมสมรรถภาพและความเที่ยงธรรมของข้าราชการ
นายปรีดี พนมยงค์ 24 มีนาคม 2489- 1 มิถุนายน 2489	— รัฐบาลได้คำนึงเห็นว่า กิจการของประเทศจะดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้ก็ด้วยอาศัยข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญ และโดยเหตุที่ข้าราชการในปัจจุบันนี้ตกอยู่ในฐานะลำบาก รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะช่วยเหลือให้ข้าราชการทุกฝ่ายมีการครองชีพที่สมควรแก่อัตภาพ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายควง อภัยวงศ์ 21 กุมภาพันธ์ 2491- 8 เมษายน 2491	— จะได้ปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการทุกกระทรวงทะบวงกรมเพื่อประโยชน์ของราษฎรโดยแท้จริง
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม 8 เมษายน 2491- 24 มิถุนายน 2491	— ในบรรดากิจการบริหารราชการแผ่นดินทั้งมวลซึ่งรัฐบาลก่อน ๆ ได้ปฏิบัติมาด้วยดี รัฐบาลนี้จะดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้กิจการทุกอย่างดำเนินก้าวหน้าตามสมควรแก่กำลังคนและกำลังเงิน ให้ข้าราชการทุกกระทรวงทะบวงกรมปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความวิริยะอุตสาหะสุจริตต่อหน้าที่และให้ผลดีแก่ประเทศชาติมากที่สุดที่จะทำได้ ทั้ง — จะให้ความเอาใจใส่สนับสนุนให้ข้าราชการประจำมีความมั่นคงในฐานะและช่วยเหลือข้าราชการบำนาญข้าราชการนอกประจำการทั้งทหารและพลเรือนด้วย
นายพจน์ สารสิน 21 กันยายน 2500- 26 ธันวาคม 2500	— รัฐบาลนี้จะดำเนินการตามความจำเป็นในการปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการและการปฏิบัติราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพ อำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนยิ่งขึ้น
จอมพลถนอม กิตติขจร 1 มกราคม 2501- 20 ตุลาคม 2501	— รัฐบาลนี้ได้คำนึงถึงความสำคัญว่า การบริหารราชการจะดำเนินไปด้วยดีจำต้องอาศัยสมรรถภาพ ประสิทธิภาพและความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการ เพราะฉะนั้นรัฐบาลจะได้ดำเนินการปรับปรุงให้ข้าราชการมีลักษณะเช่นว่านี้อย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 9 กุมภาพันธ์ 2502- 8 ธันวาคม 2506	— การที่คณะปฏิวัติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศก็ด้วยความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะหาวิถีทางอันเหมาะสมในการนำประเทศไปสู่ความเจริญมิใช่มุ่งหมายแต่เพียงว่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเสียใหม่เท่านั้น หากแต่เห็นว่าการที่จะบริหารประเทศในรูปเดิมนั้นยังมีอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของประเทศอยู่อีกนานาประการจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทุกด้านทุกมุมเฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหารประเทศต้องให้อยู่ในรูปอันเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะสามารถบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญได้

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	— ดังนั้นรัฐบาลนี้จึงถือว่ามีภารกิจอันสำคัญยิ่งที่จะต้องรีบปรับปรุงรูปการบริหารประเทศให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในชั่วระยะเวลาสั้นนี้เป็นอันดับแรกก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น
นายสัญญา ธรรมศักดิ์ 27 พฤษภาคม 2517- 14 กุมภาพันธ์ 2518	— จะกวดขันวินัยและสมรรถภาพของข้าราชการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ และในเวลาเดียวกันจะส่งเสริมยกย่องผู้สุจริตให้ปรากฏ
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 15 กุมภาพันธ์ 2518- 13 มีนาคม 2518	— รัฐบาลนี้จะปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการและระเบียบราชการบริหารบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึง — ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งจะดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบในวงราชการและงานของรัฐ ตลอดจนการกดขี่ข่มเหงราษฎร การกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือแก่ประชาชนจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนตามควรแก่กรณี
หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช 14 มีนาคม 2518- 12 มกราคม 2519	— หัวใจของรัฐบาลนี้ก็ คือ การบริหารประเทศที่จะอำนวยให้ประชาชนมีภาวะในทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยเร็ว ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดแผนเร่งด่วนที่จะดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารในขั้นต้นไว้ 2 ประการคือ 1. กระจายอำนาจการบริหารไปท้องถิ่นโดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง 2. ส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบล
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 20 เมษายน 2519- 23 กันยายน 2519	— รัฐบาลนี้จะปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการและระเบียบราชการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูง และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากการกดขี่ข่มเหงราษฎร สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยจะให้ความช่วยเหลือโดยจัดให้มีสวัสดิการเพื่อการครองชีพ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	— เช่น ในเรื่องที่อยู่อาศัยและการซื้อสินค้าจากรัฐวิสาหกิจ หรือถ้าจำเป็นให้เงินเพิ่มค่าครองชีพตามกำลังเงินงบประมาณ
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ 11 พฤศจิกายน 2520- 21 ธันวาคม 2521	— ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ จะปรับปรุงสวัสดิการ ขวัญและระบบการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์12 พฤษภาคม 2522- 29 กุมภาพันธ์ 2523	— จะปรับปรุงระบบบริหารราชการให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติราชการและให้บริการแก่ประชาชนโดยเร็วและมีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างจริงจังและจะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ยังมีข้าราชการบางส่วนไม่เอาใจใส่ให้บริการแก่ประชาชนและไม่ให้ความเป็นธรรมรวมทั้งขจัดการที่ข้าราชการบางคนยังกระทำการกดขี่เบียดเบียนราษฎรให้หมดสิ้นไปด้วย
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 3 มีนาคม 2523- 19 มีนาคม 2526	— จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนและให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529	— จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนเพื่อให้บังเกิดความพอใจแก่บริการแก่บริการของรัฐ — จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนโดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน จะมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารให้ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลให้เกิดความเป็นธรรมเสมอหน้ากันทุกระบบ ปรับปรุงระบบการงบประมาณและระบบบริหารงานบุคคลให้ประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	แห่งชาติและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล จะพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และรับใช้ประชาชนมีหลักประกันในความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการ
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ 9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	— ปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไร้สมรรถภาพ — ปรับปรุงระบบราชการให้เกิดความรวดเร็วในการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น — ปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ
นายชวน หลีกภัย 23 กันยายน 2535 - 19 พฤษภาคม 2538	— ส่งเสริมให้สื่อสารมวลชนของรัฐและเอกชน มีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้กิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในกรอบของกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารอย่างเที่ยงตรง เป็นธรรมและรวดเร็ว — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น — ปรับปรุงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยแก้ไขกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ลดหรือขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน — จะดำเนินการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมโดยคำนึงถึงความพร้อมและจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายบรรหาร ศิลปอาชา 2 กรกฎาคม 2538 - 19 พฤศจิกายน 2539	— ปรับปรุงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม กะทัดรัด และพัฒนาระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น... — ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐให้ได้ผลจริงจัง — ปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทนของข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมอย่างสมฐานะ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงในการดำรงชีพ — กระจายภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่งเสริม สนับสนุนและร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ 2 ธันวาคม 2539 - 6 พฤศจิกายน 2540	— ปรับภาครัฐจากการปกครองประชาชนมาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริการของรัฐให้เป็นที่พอใจของประชาชน — ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐนำอุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่และในการให้บริการประชาชน จัดทำฐานข้อมูลทุกระดับ — พัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มีสมรรถนะสูงขึ้นและให้ได้รับเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สัมพันธ์กับคุณภาพของงานและสอดคล้องกับภาวะ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	ค่าครองชีพ — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น — ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต
นายชวน หลีกภัย 20 พฤศจิกายน 2540 -	— ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ — ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยประชาชนมีส่วนร่วม — ปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ — เร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น — ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐ — เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองเด็ก เยาวชนและสตรี การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคมและในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน

บทที่ 6

โครงสร้างองค์การระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21

6.1 กล่าวกันว่า โลกในศตวรรษที่ 21 จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในทุก ๆ ด้าน เพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน การแข่งขันระหว่างประเทศในเวทีการเมืองและการค้าจะเป็นไปอย่างเข้มข้นในลักษณะของกลุ่มภูมิภาคมากกว่าเป็นประเทศเดี่ยว ๆ แต่ในขณะเดียวกันประเทศแต่ละประเทศก็ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเพื่อสร้างพลังต่อรองภายในกลุ่มด้วยเช่นกันและให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของชาติที่กำหนดไว้

เป้าหมายของชาติ

6.2 กรณีของประเทศไทย เป้าหมายของชาติในอนาคตสามารถพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของสังคมไทยในช่วงห้าปี โดยขณะนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดไว้สรุปได้ดังนี้[39]

1) เสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งในด้านร่างกายจิตใจและสติปัญหา

2) พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคง และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

3) พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพมั่นคง และสมดุล เสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในการกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม

4) ให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน

5) ปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น

6.3 จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ จะเห็นได้ว่า มีจุดเน้นสำคัญ 4 ประการคือ

1) พัฒนาศักยภาพของคน

---

[39] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ.2540-2544)* (กรุงเทพฯ: หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง, ม.ป.พ.) หน้า 3

2) พัฒนาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ

3) พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) พัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชนในการบริหารการพัฒนา

6.4 ดังนั้นในการศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างองค์การระบบราชการจะเน้นใน 4 ประเด็นนี้เป็นสำคัญ

วิสัยทัศน์รัฐบาลไทยในอนาคต

6.5 รัฐบาลที่จะนำประเทศไทยไปสู่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้นควรมีลักษณะที่สำคัญคือ

1) *มีความสามารถในการแข่งขัน* (competitive government) เป็นรัฐบาลที่มีความสามารถในการป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหามากกว่าที่จะรอให้เกิดปัญหาแล้วมาแก้ไขซึ่งก็หมายความว่า รัฐบาลต้องเป็นฝ่ายรุกมากกว่าฝ่ายรับและการที่จะเป็นเช่นนี้ได้ก็ต้องเป็นรัฐบาลที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

2) *เป็นตัวกระตุ้นให้ทุกฝ่ายมีการร่วมแก้ไขปัญหา* (catalytic government) รัฐบาลจะไม่เพียงทำหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเท่านั้นแต่ยังสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาของสังคมและชุมชนอีกด้วย

3) *เป็นรัฐบาลที่มีการปกครองที่ดี (good governance)* คือเป็นรัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (decentralized government) การกระจายอำนาจจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และจำเป็นต่อการบริหารงานภาครัฐในอนาคตเพราะจะทำให้การตัดสินใจดำเนินการเป็นไปอย่างฉับไวทันต่อเหตุการณ์และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคมในการผนึกกำลังแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคม ในขณะเดียวกันก็เป็นรัฐบาลที่ตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

4) *เป็นรัฐบาลที่มีบริหารงานในเชิงธุรกิจ* (enterprising government) รัฐบาลต้องบริหารงานในลักษณะของการคำนึงถึงผลงาน (output) และผลลัพท์ของงาน (outcome) จากทรัพยากรการบริหารที่ทุ่มเทไป

5) *เป็นรัฐบาลที่เน้นการตลาด*(market-oriented government) รัฐบาลต้องสามารถใช้กลไกตลาดในการบรรลุถึงเป้าหมายนโยบายของรัฐ เปิดให้มีการแข่งขันกันโดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด

ระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21:ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์การใหม่

6.6 จากสภาพปัญหาและสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบราชการกล่าวมาในบทที่สาม จะเห็นได้ว่า โครงสร้างระบบราชการไทยมีปัญหามาก หมักหมมมาช้านานและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชาติและการแข่งขันในเวทีการเมืองเศรษฐกิจโลกที่เป็นไปอย่างรุนแรงในขณะนี้ อย่างไรก็ดีการปรับโครงสร้างระบบราชการไทยใหม่ที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่รัฐบาลต้องดำเนินการควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่องเป็นระบบและสอดรับกับแผนพัฒนาฯในแต่ละแผน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นเสมือนการทำศัลยกรรมภายนอกร่างกายโดยที่ระบบภายในร่างกายยังเป็นโรคต่าง ๆ อยู่ไม่ได้รับการรักษาเยียวยาไปด้วยบุคคลนั้นก็จะต้องป่วยและอาจตายไปในที่สุด การปรับแก้ไขโครงสร้างจึงมิใช่ยาวิเศษและเป็นเรื่องที่กระทำมิได้ง่ายซึ่งยากพอ ๆ กับการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบหากฝ่ายการเมืองขาดเจตนารมย์ทางการเมือง(political will) อย่างแท้จริงที่จะทำดังกรณีสมัยรัชกาลที่ห้าที่ทรงตั้งพระทัยแน่วแน่จริงจังที่จะทำการปฏิรูประบบราชการใหม่ก็ต้องมีการเตรียมการอยู่หลายปีและใช้เวลาตลอดรัชสมัยหลายสิบปีในการปฏิรูปฯ

ลักษณะโครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์

6.7 โครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์ที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายของชาติได้ควรมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) มีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และมีความหลากหลายตามลักษณะภารกิจ

2) มีขนาดกะทัดรัดและเป็นองค์การแบบแนวราบ (flat organization) มากกว่าองค์การแบบตั้ง (tall organization)

3) เป็นองค์การที่มีการมอบหรือกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับล่าง (decentralized organization)

4) เป็นองค์การที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance-based organization) มีการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติภารกิจมากกว่าใช้กำลังคน

6.8 การดำเนินการปรับโครงสร้างองค์การระบบราชการให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ของภาครัฐจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นต่อไปนี้คือ

1) การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

2) การปรับโครงสร้างองค์การใหม่

3) การกระจายอำนาจและกิจกรรมของรัฐไปสู่ท้องถิ่นและภาคเอกชน

4) การปรับระบบการทำงาน

5) การปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

6.9 ในบทบาทดังกล่าวของภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและมีภารกิจที่เหมาะสมกับบทบาทใหม่ข้างต้นจำเป็นต้องมีการจัดกลุ่มภารกิจหรือกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเชื่อมโยงกันระหว่างกิจกรรม กลุ่มกิจกรรมใหม่จำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ*

1) *กิจกรรมพื้นฐานของรัฐ* ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่างประเทศ กิจกรรมพื้นฐานเหล่านี้เป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำเองเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด

2) *กิจกรรมเพื่อการพัฒนาของรัฐ* ได้แก่ การบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจสังคมคือ การบริหารงานทั่วไปของรัฐ การคลังและการเศรษฐกิจ การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ศิลปวัฒนธรรมและคุณภาพชีวิต การพัฒนาเมือง ชนบท การพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการค้า วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและการพลังงาน กิจกรรมสาธารณะดังกล่าวนี้รัฐควรให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการมากขึ้น

6.10 ในการดำเนินกิจกรรมพื้นฐานดังกล่าวจำแนกออกได้เป็น 3 ด้านดังนี้

1) *การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ* ได้แก่ การป้องกันเอกราชและอธิปไตยของประเทศ การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อรัฐบาล การข่าวกรองตลอดจนการจัดกองกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นกิจกรรมที่ภาครัฐโดยส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองทั้งในด้านนโยบายและปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงบางส่วนที่ให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการด้วยในลักษณะของกลุ่มประชาชนอาสาสมัครในพื้นที่ชนบทหรือบริเวณชายแดน

2) *การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน* ได้แก่ การป้องกันและปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การอำนวยความ

* ปรับปรุงจากการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐตามโครงสร้างแผนงานที่สำนักงบประมาณจัดทำตามระบบงบประมาณแบบแผนงานและข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการ คณะที่ปรึกษาพัฒนาการบริหาร ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน (ปี 2534)

ยุติธรรมและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีส่วนราชการรับผิดชอบดูแลเป็นหลักเช่นเดียวกับความมั่นคงแต่ก็สามารถให้ส่วนอื่นเข้าร่วมได้โดยที่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องที่ก็ควรมีส่วนร่วมมากขึ้นในระดับพื้นที่

3) *การต่างประเทศ* ได้แก่ การดำเนินความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการทูตกับต่างประเทศตลอดจนการคุ้มครอง ดูแลและรักษาผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการร่วมกับภาคเอกชนในลักษณะของการผนึกกำลังดำเนินการในเชิงรุกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ

6.11 กิจกรรมเพื่อการพัฒนาของรัฐสามารถจำแนกออกเป็น 10 ด้านดังนี้

1) *การบริหารงานทั่วไปของรัฐ* ได้แก่ การเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาล การจัดทำแผนระดับชาติ การจัดสรรและบริหารทรัพยากรด้านการงบประมาณ กำลังคน การวางกฎระเบียบในการสั่งการ การติดตามงานตามนโยบายและแผนซึ่งจะมีส่วนราชการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางระดับชาติทำหน้าที่และมีองค์กรบริหารอิสระ (executive agency) ทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบและกำกับดูแล (regulatory function) นอกจากนี้ยังสามารถเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในกิจกรรมย่อยบางกิจกรรมในแบบของการจ้างเช่น การดูแลความสะอาดสำนักงาน การวางระบบสำนักงานอัตโนมัติ การวางระบบข้อมูลสารสนเทศในหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและบริหารงาน การรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ

2) *การเงิน การคลังและเศรษฐกิจ* ได้แก่ การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังของประเทศ การจัดเก็บภาษีอากร การบริหารการเงินและผลประโยชน์อันเป็นหน้าที่ของรัฐ การกำกับการธนาคารและสถาบันการเงิน การกำหนดนโยบายการเศรษฐกิจ การส่งเสริม กำกับการพาณิชย์ทั้งภายในและระหว่างประเทศ การเจรจาการค้าและการลงทุน การอุตสาหกรรม กระบวนการเทคโนโลยีการผลิตสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในส่วนนี้นับเป็นส่วนที่มีความสำคัญและเป็นจุดที่อ่อนของภาครัฐในระยะหลายปีที่ผ่านมาจนทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจติดตามมาก ดังนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้ควรเป็นองค์กรที่มีอิสระในการกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และการวิจัยและพัฒนา เช่น การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรม การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสินค้า นอกจากนี้ภาคเอกชนต้องสามารถเข้ามาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายกับภาครัฐได้โดยผ่านช่องทางในรูปคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชน หรือโดยทางอื่นเช่น หอการค้า สมาคมต่าง ๆ

3) *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์* ได้แก่ กิจกรรมด้านการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกิจกรรมที่ควรให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากโดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมและ

กำกับให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่กำหนดโดยมีองค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่เฉพาะด้านเช่น ด้านมาตรฐานการศึกษา ด้านมาตรฐานฝีมือแรงงาน

4) *การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต* ได้แก่ การสาธารณสุข การประกันสังคม การสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้ประสบปัญหาให้ช่วยเหลือตัวเองได้ซึ่งทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนควรจะมีบทบาทร่วมกันโดยอาจมีองค์การบริหารอิสระทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบในด้านการประกันสังคม การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

5) *การศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ* ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ การ บำรุงศาสนา การกีฬาโดยควรกระจายความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นและภาคเอกชนไปดำเนินการโดยภาครัฐทำหน้าที่เชิงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแล

6) *การพัฒนาการเคหะและชุมชนเมือง ชนบท* ได้แก่ การวางผังเมืองในเมืองและชนบท การจัดวางระบบการจราจรในเมือง การพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การย้ายถิ่นฐาน การควบคุมการออกแบบก่อสร้างของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งกิจกรรมนี้สามารถว่าจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการได้ในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การวางผังเมือง การวางระบบจราจร หรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การสร้างที่พักอาศัย โดยภาครัฐมีบทบาทในเชิงนโยบาย กำกับดูแลและให้การสนับสนุน ส่งเสริม

7) *การพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า*ได้แก่ การกำหนดโยบายด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้าอย่างเป็นระบบวงจร นับแต่การส่งเสริม สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมโดยอาศัยเทคโนโลยีชั้นสูงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศและเน้นการเพิ่มมูลค่า (value added) ให้กับสินค้าที่ผลิตแทนการส่งเป็นวัตถุดิบ ตลอดจนการหาตลาดและส่งออกไปยังต่างประเทศทำให้เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยภาคเอกชนเป็นตัวนำโดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมเช่น การลดขั้นตอนการอนุมัติให้สั้นลง ผ่อนคลายกฎระเบียบใหม่ให้มีความคล่องตัวสำหรับภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในฐานะผู้ผลิตที่ได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี เงินทุน

8) *การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี* ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีชั้นสูงและเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้กับประเทศและเพื่อการส่งออกเทคโนโลยีโดยการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เช่น เทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคม เทคโนโลยีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร วิทยาศาสตร์การเภสัชกรรมจากสมุนไพรพื้นบ้านซึ่งเป็นกิจกรรมที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องร่วมกันอย่างใกล้ชิดโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน

9) *ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม* ได้แก่ การกำหนดนโยบาย วางกฎระเบียบกำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ควบคุมมลภาวะและแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษในชุมชน การควบคุมและกำจัดของเสีย ขยะมูลฝอยและสารพิษซึ่งต้องมีองค์กรภาครัฐกำกับดูแลเชิงนโยบายและการวางกฎระเบียบในการปฏิบัติโดยให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำจัดมูลฝอย การดูแลสิ่งแวดล้อมชุมชน การดูแลป่าไม้

10) *โครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน* ได้แก่ การก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางบก ทางอากาศ ทางน้ำ ระบบการสื่อสารโทรคมนาคม การพลังงานจากแหล่งต่าง ๆ อันเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญและเงินทุนจำนวนมากซึ่งควรเป็นกิจกรมที่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากที่สุด ในขณะที่ภาคประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการคมนาคม เช่น การสร้างทางชนบท โดยที่ภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม ให้มีบริการที่จำเป็นต้องการพัฒนาประเทศและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มาตรฐานสากลโดยไม่มีการผูกขาดและไม่เอาเปรียบสังคม

การจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่

6.14 การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ดังกล่าวจะทำให้เห็นประเด็นชัดเจน 3 ประการคือ

<u>ประการแรก</u> ทำให้สามารถจัดกลุ่มองค์กรของภาครัฐที่จะรับผิดชอบดำเนินการในกลุ่มกิจกรรมนั้น ๆได้ชัดเจนสอดประสานกันมากขึ้นอันเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ (reorganization) ต่อไป

<u>ประการที่สอง</u> ทำให้เห็นรูปแบบของการดำเนินการในกลุ่มกิจกรรมนั้นว่า ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร

<u>ประการที่สาม</u> ทำให้เห็นรูปลักษณะองค์กรที่จะทำหน้าที่บริหารงานในกลุ่มกิจกรรมนั้นว่าจะมีลักษณะเป็นเช่นไร จะยังเป็นในรูปส่วนราชการ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์กรร่วมภาครัฐภาคเอกชน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 6.1

บทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนในกิจกรรมของรัฐ

กลุ่มกิจกรรม	ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ	ภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชน	ภาครัฐให้ภาคเอกชน/ภาคประชาชนดำเนินการ
1. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	*		
2. การรักษาความสงบเรียบร้อย	*	*	
3. การต่างประเทศ	*	*	
4. การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	*	*	
5. การเงิน การคลังและเศรษฐกิจ	*	*	*
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	*	*	*
7. การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต	*	*	*
8. การศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ	*	*	*
9. การเคหะและการพัฒนาชุมชน เมือง ชนบท		*	*
10. การพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า		*	*
11. การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี		*	*
12. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		*	*
13. โครงสร้างพื้นฐานและการพลังงาน		*	*

ตารางที่ 6.2
ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมของรัฐในปัจจุบัน

กลุ่มกิจกรรม	ปัจจุบัน
1. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ 1.2 สภาความมั่นคงแห่งชาติ 2. กระทรวงกลาโหม 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 2.2 กองบัญชาการทหารสูงสุด 2.3 กองทัพบก 2.4 กองทัพเรือ 2.5 กองทัพอากาศ 3. กระทรวงมหาดไทย 3.1 กรมการปกครอง 3.2 กรมตำรวจ
2. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ) 1.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการเสพติดแห่งชาติ 2. กระทรวงมหาดไทย 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2.2 กรมการปกครอง 2.3 กรมตำรวจ 3. กระทรวงยุติธรรม 3.1 กรมบังคับคดี 3.2 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมงานตุลาการ
3. กลุ่มการต่างประเทศ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 กรมวิเทศสหการ 2. กระทรวงการต่างประเทศ 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 2.2 กรมเศรษฐกิจ 2.3 กรมพิธีการทูต 2.4 กรมยุโรป

กลุ่มกิจกรรม	ปัจจุบัน
	2.5 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย 2.6 กรมสารนิเทศ 2.7 กรมองค์การระหว่างประเทศ 2.8 กรมอเมริกาและปาซิฟิกใต้ 2.9 กรมอาเซียน 2.10กรมเอเชียตะวันออก 2.11กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา 3. กระทรวงพาณิชย์ 3.1 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
4. กลุ่มการบริหารงานของรัฐ 4.1 ด้านการช่วยอำนวยการ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 1.2 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 1.3 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 1.4 กรมประชาสัมพันธ์
4.2 ด้านการกำหนดนโยบายและแผน	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1.3 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
4.3 ด้านการจัดสรรทรัพยากรบริหาร	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงาน ก.พ. 1.2 สำนักงบประมาณ
5. กลุ่มการเงิน การคลังและเศรษฐกิจ 5.1 ด้านการเงิน การคลังและเศรษฐกิจของประเทศ	1. กระทรวงการคลัง 1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 1.2 กรมธนารักษ์ 1.3 กรมบัญชีกลาง 1.4 กรมศุลกากร 1.5 กรมสรรพสามิต 1.6 กรมสรรพากร
5.2 ด้านการพาณิชย์	1. กระทรวงพาณิชย์ 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 1.2 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	1.3 กรมการค้าต่างประเทศ 1.4 กรมการค้าภายในประเทศ 1.5 กรมทะเบียนการค้า 1.6 กรมส่งเสริมการส่งออก 1.7 กรมการประกันภัย 1.8 กรมทรัพย์สินทางปัญญา 2. กระทรวงการต่างประเทศ 2.1 กรมเศรษฐกิจ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 3.2 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
6. กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 6.1 การศึกษา 6.2 การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาอาชีพ	 1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2. กระทรวงศึกษาธิการ(ทุกกรม) 3. ทบวงมหาวิทยาลัย 1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการพัฒนาชุมชน 2. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2.1 กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 2.2 กรมประชาสงเคราะห์ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมส่งเสริมการเกษตร 3.2 กรมประมง 3.3 กรมปศุสัตว์ 4. กระทรวงอุตสาหกรรม 4.1 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 5. กระทรวงศึกษาธิการ 5.1 กรมอาชีวศึกษา 5.2 กรมการศึกษานอกโรงเรียน 6. กรุงเทพมหานคร

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
6.3 ด้านพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ 2. กระทรวงมหาดไทย 2.1 กรมการพัฒนาชุมชน 3. กระทรวงแรงงานฯ 3.1 กรมประชาสงเคราะห์
7. กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม	1. กระทรวงแรงงานฯ 1.1 กรมประชาสงเคราะห์ 1.2 กรมสวัสดิการสังคม 1.3 สำนักงานประกันสังคม 1.4 กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงสาธารณสุข 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง
8. กลุ่มศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ	1. กระทรวงศึกษาธิการ 1.1 กรมศิลปากร 1.2 สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ 1.3 กรมการศาสนา 1.4 กรมพลศึกษา
9. กลุ่มการเคหะ ชุมชนเมืองและชนบท	1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการปกครอง 1.2 กรมโยธาธิการ 1.3 กรมการผังเมือง 1.4 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 1.5 กรมการพัฒนาชุมชน 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร 2.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2.3 กรมป่าไม้ 3. กระทรวงแรงงานฯ 3.1 กรมประชาสงเคราะห์

กลุ่มปัจจัยการ	ส่วนราชการ
10. กลุ่มการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(ทุกกรม) 2. กระทรวงอุตสาหกรรม(ทุกกรม) 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 3.2 กรมการค้าต่างประเทศ 3.3 กรมการค้าภายใน 3.4 กรมส่งเสริมการส่งออก 4. กระทรวงการต่างประเทศ 4.1 กรมเศรษฐกิจ 5. กระทรวงการคลัง 5.1 กรมศุลกากร 5.2 กรมสรรพกร 5.3 กรมสรรพสามิต
11. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ) 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมป่าไม้ 2.2 กรมชลประทาน 2.3 กรมพัฒนาที่ดิน 2.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3. กระทรวงคมนาคม 3.1 กรมเจ้าท่า 4. กระทรวงมหาดไทย 4.1 กรมที่ดิน 4.2 กรมการปกครอง 4.3 กรมการผังเมือง 4.4 กรมโยธาธิการ 4.5 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 5. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 5.1 กรมควบคุมมลพิษ 5.2 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 5.3 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 6. กระทรวงสาธารณสุข

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	6.1 กรมอนามัย 7. กระทรวงอุตสาหกรรม 7.1 กรมทรัพยากรธรณี
11. กลุ่มวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 1.2 กรมวิทยาศาสตร์บริการ 1.3 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมวิชาการเกษตร 2.2 กรมพัฒนาที่ดิน 2.3 กรมป่าไม้ 2.4 กรมประมง 2.5 กรมปศุสัตว์ 2.6 กรมชลประทาน 3. กระทรวงสาธารณสุข 3.1 กรมการแพทย์ 3.2 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ 3.3 กรมอนามัย 3.4 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 4. กระทรวงอุตสาหกรรม 4.1 กรมทรัพยากรธรณี 4.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม 4.3 กรมส่งเสริมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 4.4 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
11. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน	1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการปกครอง 1.2 กรมโยธาธิการ 1.3 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2. กระทรวงคมนาคม 2.1 กรมทางหลวง 2.2 กรมการขนส่งทางบก 2.3 กรมเจ้าท่า 2.4 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี 2.5 กรมการบินพาณิชย์

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	2.6 กรมไปรษณีย์โทรเลข 3. สำนักนายกรัฐมนตรี 3.1 สำนักงานนโยบายพลังงาน 4. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ 4.1 สำนักงานพลังงานแห่งชาติ 4.2 สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ 5. กระทรวงพาณิชย์ 5.1 กรมทะเบียนการค้า

เป้าหมายการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่

6.15 การจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่ (reorganization) มีเป้าหมายสำคัญคือ

1. ให้มีการดำเนินงานอย่างผนึกกำลัง ประสานสอดคล้องระหว่างกันในกลุ่มกิจกรรมนั้น
2. ให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความชัดเจน มีความสามารถในการปรับตัวและประสานสัมพันธ์กัน
3. ให้มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจใหม่
4. สามารถสนองตอบต่อเป้าหมายของประเทศและนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. สามารถนำไปปฏิบัติได้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของชาติที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด

หลักการจัดองค์การ

6. ในการจัดองค์การบริหารราชการใหม่มีหลักการสำคัญคือ

1) สอดคล้องกับลักษณะภารกิจหลักของกลุ่มกิจกรรมนั้น
2) เป็นองค์กรแนวราบ มีขนาดที่กระทัดรัด และมีความชัดเจนในภารกิจหลักขององค์กร
3) มีองค์กรที่หลากหลายเหมาะสมกับลักษณะภารกิจ
4) มีองค์กรหลักทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงาน
5) มีองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนางานในกิจกรรมนั้น

ประเด็นปัญหาและข้อเสนอในการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่

ปัญหาที่ 1: ระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

6.9 ปรับระบบคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็ง ดังนี้

1) ให้มีคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการฯ ทำหน้าที่ตัดสินใจประเด็นเชิงนโยบายและการกำหนดวงเงินงบประมาณ ในปีต่อไป

2) ในอนาคตควรมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า "มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล" แทนการกำหนดไว้กว้าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มารวมถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ปี 2540) ว่า "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำหน้าฝ่ายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานประจำเช่นเดียวกับข้าราชการประจำทั่วไป

3) ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจจากคณะรัฐมนตรีลงไปสู่ระดับกระทรวงมากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานเชิงนโยบายแต่เป็นเรื่องประจำที่มีระเบียบปฏิบัติวางไว้ชัดเจนอยู่แล้ว เช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงไม่จำเป็นต้องส่งให้คณะรัฐมนตรีให้ความเป็นชอบอีก

4) คณะรัฐมนตรีวางแนวทางการมอบอำนาจการบริหารภายในกระทรวงระหว่างรัฐมนตรีว่าการฯ กับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ โดยให้รัฐมนตรีว่าการฯ มอบอำนาจการกำกับดูแลงานของกระทรวงให้กับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เป็นกลุ่มงานหรือโครงการมากกว่าเป็นรายกรมดังที่เป็นอยู่

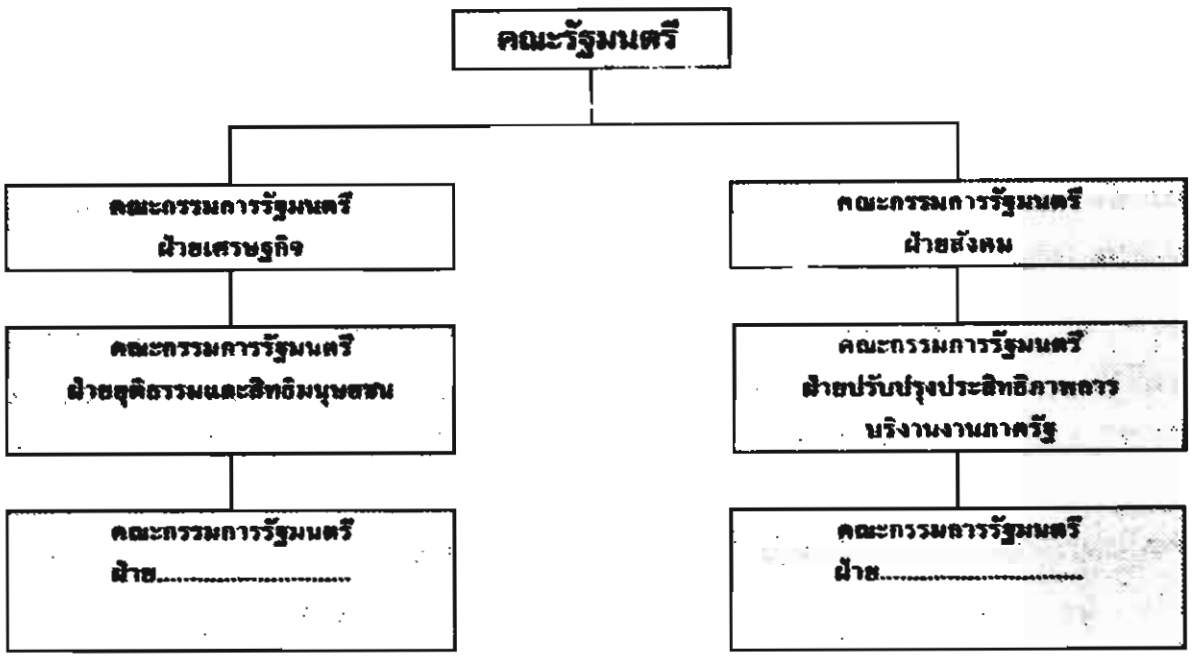
5) พัฒนาระบบช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็งโดย

(1) คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิมสองคณะคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม โดยให้มีการจำแนกแจกแจงออกไปจากเดิมตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยมีรัฐมนตรีว่าการฯ หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกเป็นประธานคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายนั้น ๆ และมีรัฐ

มนตรีช่วยว่าการฯ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการรัฐมนตรีฯ จะทำหน้าที่พิจารณาประเด็นเชิงนโยบายก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาขั้นสุดท้ายต่อไป (แผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างองค์การคณะกรรมการรัฐมนตรี



2) กำหนดบทบาทของสำนักนายกรัฐมนตรีและจัดหน่วยงานในสังกัดใหม่ให้เหมาะสมโดยปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีภารกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวคือ

(1) <u>สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี</u> ควรปรับปรุงขีดความสามารถในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบคือ งานด้านที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถสูงและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานให้เป็นเครือข่ายกับแหล่งข้อมูลภายนอกนับเป็นความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องรับดำเนินการเพื่อให้สามารถรองรับภารกิจด้านนี้ของหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษต่างจากหน่วยงานอื่นเนื่องจากมีลักษณะที่เป็นการเมืองสูงและต้องการความรวดเร็ว ความถูกต้องของข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ

(2) <u>สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี</u> หน่วยงานนี้มีลักษณะภารกิจคล้ายกับสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในประเด็นที่ต้องมีขีดความสามารถสูงในด้านการ

วิเคราะห์เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีการติดต่อประสานงานที่รวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างในลักษณะกลุ่มงานมากกว่าการจัดโครงสร้างตามแบบปกติทั่วไปและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์โดยมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่ทันสมัยช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(3) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรปรับปรุงให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงานของสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริงโดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุง*ระบบผู้ตรวจราชการ*ไม่เฉพาะแต่สำนักนายกรัฐมนตรีแต่ทั้งระบบราชการโดยการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง กรมอื่นให้ได้รับอาณัติจากรัฐบาลและกระทรวง กรมในส่วนกลางมากขึ้นในการทำหน้าที่ติดตาม ประสานงานและรายงานการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจพิจารณาจัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการภาคประจำในภาคต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นศูนย์รวมของผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและกรมอื่น ๆ ด้วยโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบเสมือนรัฐมนตรีภาค

(4) ให้รวมส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรการบริหารตลอดจนด้านข้อมูลสารสนเทศเข้าด้วยกันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการงบประมาณ (ปรับให้เป็นรูปคณะกรรมการ) สำนักงานสารสนเทศแห่งชาติ (ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานสถิติแห่งชาติให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางด้านข้อมูลสารสนเทศของประเทศ) และตั้งเป็น*ทบวงการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร* สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยจะทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย กำกับ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนและมาตรการที่ออกมา ดังนั้นจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทของส่วนราชการทั้งสี่ในทบวงที่ตั้งใหม่นี้ด้วย

(5) จัดส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่โดยคงส่วนราชการที่ต้องทำหน้าที่ใช้ด้านให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติและการจัดสรรทรัพยากรการบริหาร และการอำนวยการแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไว้ สำหรับส่วนราชการอื่นที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้วก็ให้โอนไปสังกัดหน่วยงานนั้นและเพิ่มหน่วยงานใหม่ที่มีความจำเป็นต้องสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ

(6) โอนผู้ว่าราชการจังหวัดจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อให้อยู่ใกล้กับศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในส่วนภูมิ

ภาคโดยมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้บุคลากรจากทุกกระทรวง ทบวง กรมสามารถดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ซึ่งจะทำให้มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดนั้น ๆ ได้กว้างขวางมากขึ้นและจะทำให้เกิดความยอมรับจากส่วนรวมมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้ยังควรพิจารณากำหนดพันธกิจ (mission) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการให้ชัดเจนซึ่งอาจแตกต่างไปตามสภาพของแต่ละจังหวัดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง เช่น จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติหรือจังหวัดที่มีการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านต่างประเทศมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอาจคัดมาจากกระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงพาณิชย์และเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของบุคคลนั้นด้วย

(7) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ โดยโอนงานด้านการปกครองท้องถิ่นจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ***คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ*** เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนับเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในระยะหลัง ๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก คณะกรรมการฯ มีองค์ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและองค์กรเอกชน คณะกรรมการฯนี้จะทำหน้าที่เชิงนโยบายและสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุม

(8) จัดตั้งสำนักงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐเป็นองค์กรบริหารอิสระ มีลักษณะขององค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่ในด้านวิจัยและพัฒนา (research & development) และเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการฯ นี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (commissioner) ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบราชการภายในกรอบอาณัติที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

6) เมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์การสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่จะมีส่วนราชการสังกัดดังนี้ (ดูตารางที่ 6.3)

1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. ทบวงการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร *

* หมายเหตุ: หน่วยงานจัดตั้งใหม่

3. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
5. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
6. สภาความมั่นคงแห่งชาติ
7. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
8. กรมประชาสัมพันธ์
9. สำนักงานสารสนเทศแห่งชาติ
10. สำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ*
11. สำนักพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ*

ตารางที่ 6.3

การปรับโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่

ลำดับที่	ที่เป็นอยู่เดิม	เสนอแนะใหม่	หมายเหตุ
1	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	สังกัดเดิม	ปรับปรุงภารกิจหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจน
2	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	สังกัดเดิม	ปรับปรุงภารกิจหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจน
3	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	สังกัดเดิม	
4	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	สังกัดเดิม	
5	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สังกัดทบวงการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรในสำนักนายกรัฐมนตรี	ทบวงตั้งใหม่
6	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	สังกัดทบวงการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรในสำนักนายกรัฐมนตรี	ปรับบทบาทใหม่เป็นองค์กรกำกับเชิงนโยบายการบริหารงานบุคคล

* หมายเหตุ : หน่วยงานจัดตั้งใหม่

ลำดับที่	ที่เป็นอยู่เดิม	เสนอแนะใหม่	หมายเหตุ
7	สำนักงบประมาณ	สังกัดทบวงการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรในสำนักนายกรัฐมนตรี	ปรับให้มีการบริหารในรูปคณะกรรมการคือสำนักงานคณะกรรมการงบประมาณ
8	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	สังกัดเดิม	
9	สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก	ย้ายไปสังกัดกระทรวงคมนาคม	
10	สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ	ย้ายไปสังกัดทบวงพลังงาน	ทบวงตั้งใหม่
11	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	ย้ายไปสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม	กระทรวงตั้งใหม่
12	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	ย้ายไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	มีบทบาทเชิงนโยบายด้านการศึกษาของประเทศ
13	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ	เป็นหน่วยงานอิสระ	
14	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	ย้ายไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน	แยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรม
15	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ	ย้ายไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	
16	สำนักงานสถิติแห่งชาติ	เปลี่ยนเป็น "สำนักงานสารสนเทศแห่งชาติ" สังกัดทบวงการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร	ปรับปรุงให้เป็นองค์กรกลางด้านข้อมูลเพื่อการพัฒนาของประเทศ

ลำดับที่	ที่เป็นอยู่เดิม	เสนอแนะใหม่	หมายเหตุ
17	กรมประชาสัมพันธ์	สังกัดเดิม	ควรมีลักษณะเป็นองค์การบริหารอิสระ (executive agency)
18	กรมวิเทศสหการ	ย้ายไปสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ	
19	สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	สังกัดเดิม	ปรับปรุงให้เป็นศูนย์กลางประสานและติดตามการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล
20		สำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ	โอนงานด้านการปกครองท้องถิ่นจากกระทรวงมหาดไทยมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นงานนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการกระจายอำนาจและพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับฐานราก คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เชิงนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม มากกว่าการควบคุม
21		สำนักพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ	เป็นองค์กรบริหารอิสระที่มีขนาดเล็กทำหน้าที่เป็นองค์กรวิจัยและพัฒนาระบบราชการและเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการดำเนินการต่อรัฐบาล

ปัญหาที่ 2: โครงสร้างมีความแข็งตัว ยากต่อการปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อเสนอแนะ

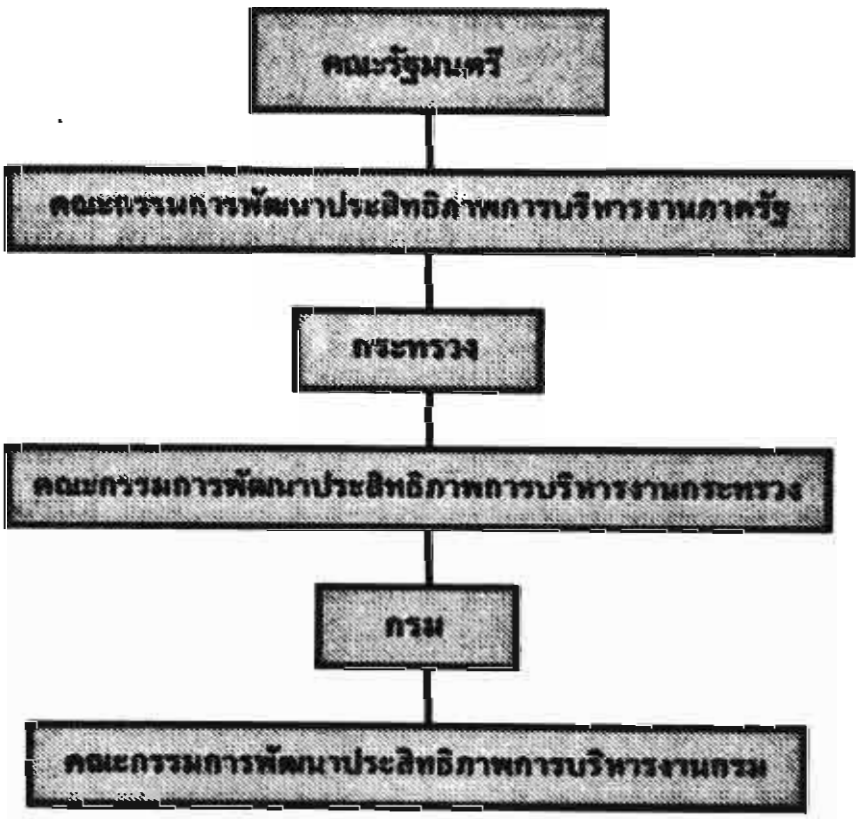
6.16 ควรมีการดำเนินการให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศสามารถปรับกลไกการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อให้สนับสนุนการแปลงแผนพัฒนาฯ ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนั้น ดังนี้

1) ให้สำนักพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ มีหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อ ๆ ไป

2) **จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับกระทรวงและระดับกรม** โดยปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงที่มีอยู่เดิมตั้งแต่ปี 2523 ให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของกระทรวง เช่น กำหนดตัวชี้วัดผลงาน วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในกระทรวงและจัดตั้งคณะกรรมการฯ ในระดับกรมขึ้นมาทำหน้าที่เช่นเดียวกับระดับกระทรวง (ดูแผนภูมิที่ 2)

แผนภู มิที่ 2

การจัดโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ



ปัญหาที่ 3: โครงสร้างระบบราชการขนาดใหญ่

ข้อเสนอแนะ

6.17 จัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการให้สอดคล้องกับกลุ่มกิจกรรมของรัฐที่จัดใหม่ตามข้อ 6.9 ถึง 6.11 โดยให้มีการทบทวนและกำหนดภารกิจหลักของส่วนราชการให้ชัดเจนในแต่ละกลุ่มกิจกรรมเพื่อจัดโครงสร้างใหม่และเพื่อการถ่ายโอนภารกิจที่ส่วนราชการไม่ควรต้องทำเองไปให้ท้องถิ่นหรือภาคเอกชนดำเนินการ หรือร่วมกันทำ

6.18 ในกลุ่มกิจกรรมที่เป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดคือ การพัฒนาศักยภาพของคน (หรือการพัฒนาทรัพยกรมนุษย์) การพัฒนาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชนในการบริหารการพัฒนา ให้จัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่ดังนี้

กลุ่มกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

- **การศึกษา**

6.19 จัดโครงสร้างองค์การบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐใหม่โดยดำเนินการดังนี้

1) จัดกลุ่มหน่วยงานเดิมในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ (regrouping) ให้เป็นกลุ่มงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างแบบทบวง

2) จัดให้มีองค์กรทำหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาโดยเป็นองค์กรบริหารอิสระโดยปรับบทบาทของกรมวิชาการให้เป็นสถาบันพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3) ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) จะทำหน้าที่กำกับดูแลเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาตลอดจนสนับสนุนทางด้านวิชาการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีการโอนงบประมาณในส่วนนี้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารเองด้วย

4) โอนงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติจากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่เป็นองค์กรนโยบายระดับชาติทางการศึกษา และด้านการเยาวชนตามลำดับ

5) ปรับบทบาทคณะกรรมการข้าราชการครูให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรพัฒนาวิชาชีพครูให้เข้มแข็ง มีจรรยาบรรณของความเป็นครู

6) ในการบริหารงานภายในกระทรวง ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ (เดิม) ทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

6.20 กระทรวงศึกษาธิการที่ปรับปรุงใหม่จะมีโครงสร้างองค์กรดังนี้

1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

2) สำนักงานปลัดกระทรวง

3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

5) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

6) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

7) สถาบันพัฒนาคุณภาพการศึกษา* (กรมวิชาการเดิม)

8) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

9) ทบวงเทคโนโลยีและการอาชีวศึกษา

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดทบวง

(3) กรมอาชีวศึกษา

(4) สถาบันราชภัฏ

(5) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

10) ทบวงการศึกษาในโรงเรียนและนอกโรงเรียน

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดทบวง

(3) กรมสามัญศึกษา

(4) กรมการศึกษานอกโรงเรียน

6.21 ทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งโดยมีอิสระในการบริหารงานเอง)

- **การพัฒนาฝีมือแรงงานและการพัฒนาอาชีพ**

6.22 จัดโครงสร้างองค์กรบริหารงานพัฒนาฝีมือแรงงานและการพัฒนาอาชีพของภาครัฐดังนี้

---

* หมายถึง องค์กรอิสระพิเศษ(executive agency)

1) ปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใหม่ ให้เน้นในด้านการพัฒนาแรงงานให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือและพัฒนาอาชีพของกลุ่มประชาชนทั้งในเมืองและชนบท การจัดหางานทำทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการพัฒนาสวัสดิการของแรงงานให้ได้มาตรฐานสากลและคุ้มครองแรงงานให้ทั่วถึงโดยมีบทบาทเชิงรุกด้วยการประสานกับภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมกันดำเนินการตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมที่กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดทำขึ้นเป็นแนวทางการประสานงาน

2) ให้มีคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและภาคเอกชน ทำหน้าที่ในเชิงนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติในแต่ละแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และมีโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานระดับจังหวัดด้วย

3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงานในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเข้าร่วมในคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานระดับจังหวัด

4) ปรับฐานะกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ และเป็นองค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่เป็นองค์กรระดับชาติในการพัฒนาฝีมือแรงงาน และส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศ และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติด้วย

5) ปรับฐานะกรมการจัดหางานเป็นสำนักงานกองทุนพัฒนาอาชีพและจัดหางานและเป็นองค์การบริหารอิสระโดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งกองทุนสำหรับสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาอาชีพในเมืองและชนบทรวมทั้งการจัดให้มีงานทำทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในอนาคตการให้การสนับสนุนส่งเสริมอาชีพจำเป็นต้องกระทำอย่างมีเอกภาพมากกว่าต่างหน่วยต่างทำอย่างที่เป็นอยู่โดยที่กระทรวงแรงงานจะเป็นหน่วยงานหลักในด้านนี้ที่จะส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพที่รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า มีศักยภาพในการแข่งขันโดยมีการสนับสนุนด้านทุนจากรัฐในรูปกองทุน

6) โอนกรมประชาสงเคราะห์กลับไปกระทรวงมหาดไทยโดยปรับภารกิจและบทบาทของกรมประชาสงเคราะห์ให้เน้นในด้านการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ด้อยโอกาสทั้งระยะสั้นและระยะยาวซึ่งจะสอดคล้องกับภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยที่เน้นการบำบัดทุกข์บำรุงสุข

7) ยุบกรมการพัฒนาชุมชนและโอนภารกิจหน้าที่และงบประมาณตลอดจนกระจายบุคลากรที่มีอยู่เดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. เป็นผู้รับผิดชอบแทน

6.23 โครงสร้างการจัดองค์การบริหารการพัฒนาฝีมือแรงงานและการฝึกอาชีพใหม่เป็นดังนี้

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) กรมคุ้มครองแรงงาน

(4) สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ

(5) สำนักงานกองทุนพัฒนาอาชีพและจัดหางาน

กลุ่มกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ

- **การเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า**

6.24 จัดกลุ่มงานการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้าในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจใหม่ดังนี้

1) ให้มีการแบ่งกลุ่มงานเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มการค้าและกลุ่มอุตสาหกรรม และกลุ่มเกษตรกรรมโดยรวมกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรมเข้าด้วยกันโดยมีภารกิจหลักเน้นการส่งเสริมและพัฒนาการค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศ พัฒนาและส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมโดยมีหน่วยงานรูปทบวงรับผิดชอบกำกับดูแลงานคือ ทบวงการค้าภายในประเทศ ทบวงการค้าระหว่างประเทศ และทบวงส่งเสริมอุตสาหกรรม ส่วนกลุ่มการเกษตรให้มีการแยกงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) จัดกลุ่มองค์กรของกระทรวงพาณิชย์เดิมตามกลุ่มงานที่จัดใหม่ที่แยกเป็นการค้าภายในประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

3) โอนงานสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมาสังกัดทบวงส่งเสริมอุตสาหกรรม

4) โอนงานด้านทรัพยากรธรณีจากกระทรวงอุตสาหกรรมไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่

5) รวมกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเข้าด้วยกันเป็นกรมพัฒนาอุตสาหกรรมทำหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาล และกระจายอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานโรงงานเอกชนไปให้จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจมากขึ้นในการอนุญาตและสั่งระงับการดำเนินกิจการหากก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

6) รวมกรมพัฒนาที่ดินและกรมวิชาการเกษตรเป็นสถาบันพัฒนาและวิจัยการเกษตร เป็นองค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาการเกษตรด้านต่าง ๆ ทั้งสัตว์ ดิน พืช

7) ในการบริหารงานภายในกระทรวง ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ (เดิม) ทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยที่รัฐมนตรีว่าการฯ อาจมาทำหน้าที่ดูแลทบวงบางทบวงโดยตรงได้ และสำนักงานปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่เป็นสำนักงานปลัดทบวงให้กับทบวงในสังกัด

6.25 โครงสร้างองค์การบริหารงานการค้า การอุตสาหกรรมและการเกษตรใหม่มีดังนี้

1) **กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม**

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) สำนักงานเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม

(4) **ทบวงการค้าภายในประเทศ**

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. กรมทะเบียนการค้า
3. กรมการค้าภายใน
4. สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา*
5. สำนักงานประกันภัย*

(5) **ทบวงการค้าระหว่างประเทศ**

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. กรมการค้าระหว่างประเทศ
3. กรมส่งเสริมการส่งออก
4. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

(6) **ทบวงส่งเสริมอุตสาหกรรม**

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
3. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม (เปลี่ยนจากกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)
4. กรมพัฒนาอุตสาหกรรม (รวมกรมโรงงานอุตสาหกรรมและกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมเข้าด้วยกันและกำหนดบทบาทและภารกิจใหม่)

5. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม*

2) **กระทรวงเกษตรและสหกรณ์**

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) สถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตร*(กรมวิชาการเกษตรและกรมพัฒนาที่ดินเดิม)

(4) กรมส่งเสริมการเกษตร

(5) กรมส่งเสริมสหกรณ์

(6) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(7) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

(8) กรมประมง

(9) กรมปศุสัตว์

กลุ่มกิจกรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.26 จัดกลุ่มงานภายในกิจกรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่ดังนี้

1) รวมกลุ่มงานด้านทรัพยากรธรรมชาติจากกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงอุตสาหกรรมมาไว้ในกระทรวงตั้งใหม่ และแยกงานด้านสิ่งแวดล้อมจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมาสังกัดกระทรวงใหม่โดยมีองค์กรรูปทบวงทำหน้าที่กำกับดูแล

2) ให้มีองค์กรประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีคณะกรรมการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลักทำหน้าที่นี้

3) กระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ป่าไม้ชุมชน การดูแลที่สาธารณะ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับรู้ถึงการจะมีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย

4) ในการบริหารงานภายในกระทรวง ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ (เดิม) ทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีว่าการทบวง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยที่รัฐมนตรีว่าการฯ อาจมาทำหน้าที่ดูแลทบวงบางทบวงโดยตรงได้

6.27 โครงสร้างการจัดองค์การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใหม่มีดังนี้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง

(3) สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) สำนักงานคณะกรรมการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) ทบวงทรัพยากรธรรมชาติ

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. กรมบริหารทรัพยากรน้ำ(กรมชลประทานเดิมโดยปรับภารกิจหลักมาเน้นการบริหารจัดการมากกว่าการพัฒนาหรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน)
3. กรมป่าไม้
4. กรมที่ดิน
5. กรมทรัพยากรธรณี

(6) ทบวงสิ่งแวดล้อม

1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
2. กรมป้องกันมลพิษ(เน้นภารกิจด้านการป้องกันและเฝ้าระวังการแพร่กระจายของมลพิษ)
3. สำนักงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*
4. สำนักงานสิ่งแวดล้อมภูมิภาค

6.28 นอกจากการจัดโครงสร้างองค์การบริหารดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐบาลควรนำนโยบายทุบทิ้งและสร้างใหม่ (scrap and build) มาใช้ กล่าวคือ การขอตั้งหรือขยายหน่วยงานระดับกรม กอง ให้*สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณร่วมกันพิจารณา*โดยต้องมีการยุบรวมงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่แทนการตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เลยในกรณีที่ยังมีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจอย่างเดียวหรือคล้ายคลึงกัน

6.29 รัฐบาลควรให้นโยบายกับองค์กรที่รับผิดชอบในการพิจารณาคำขอจัดตั้งส่วนราชการในรูปแบบกรมและกองแบบเดิมโดยให้พิจารณาก่อนว่า ภารกิจที่ส่วนราชการที่ขอตั้งใหม่จะทำนั้นสมควรที่ภาครัฐจะทำเองหรือไม่ หรือสามารถมอบหรือกระจายภารกิจดังกล่าวให้ภาคเอกชนหรือองค์กรท้องถิ่นไปดำเนินการแทนได้ หรือมีส่วนราชการหลักอื่นทำอยู่ก่อนแล้วหรือไม่และถ้าจำ

เป็นต้องตั้งสามารถดำเนินการในรูปแบบอื่นได้หรือไม่เช่น เป็นองค์กรบริหารพิเศษ นอกจากนี้ก็ควรส่งเสริมให้มีการกระจายภารกิจไปให้ภาคเอกชนร่วมดำเนินการแทนมากขึ้น

6.30 ให้กำหนดเป็นหลักการหรือแนวทางปฏิบัติว่า ก่อนสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับต้องมีการทบทวนและปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานพัฒนาให้เหมาะสมก่อนที่จะเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป

ปัญหาที่ 4: รูปแบบการจัดองค์การหลักล้าสมัย และขาดความหลากหลายตามภารกิจ

ข้อเสนอแนะ

6.31 รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดองค์กรราชการให้มีความหลากหลายและมีความสอดคล้องกับลักษณะภารกิจเช่น องค์กรบริหารอิสระภายใต้กำกับของรัฐ องค์กรดังกล่าวนี้จะมีภารกิจหลักด้านการให้บริการประชาชน การวิจัยและพัฒนา การวางและรักษากฎระเบียบโดยจะมีอิสระมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าในรูปส่วนราชการแบบกรม และจะเป็นองค์กรที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance based organizations) โดยมีภารกิจหลักที่ชัดเจน มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สามารถวัดได้เป็นรูปธรรมและมุ่งบริการลูกค้าภายนอกมากกว่าภายในองค์กร[39] ในขณะเดียวกับที่มีการควบคุมองค์กรรูปแบบกรม กองมิให้เพิ่มขึ้น และจะให้องค์กรแบบกรมลดลงโดยการเปลี่ยนฐานะมาเป็นแบบองค์กรบริหารพิเศษมากขึ้น

6.32 ส่งเสริมให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำรูปแบบการจัดองค์การอื่นที่เหมาะสมมาใช้ เช่น การจัดองค์กรแบบ Matrix Organization ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะกับงานที่มีลักษณะเป็นโครงการและต้องอาศัยหลายหน่วยงานเข้าร่วมดำเนินการตั้งแต่เริ่มจนเสร็จสิ้นโครงการโดยมีหัวหน้าโครงการเป็นผู้รับผิดชอบแทนการใช้การจัดองค์กรแบบแบ่งตามหน้าที่เป็นส่วน เป็นกองซึ่งจะมีความแข็งตัวและมีปัญหาในการประสานงาน องค์กรในรูปแบบ Matrix Organization จะให้ผลดีกว่าองค์กรในรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงานตรงที่ผู้รับผิดชอบองค์กรนี้จะมีอำนาจในการตัดสินใจและผู้ทำงานจะปลอดจากภาระงานประจำในช่วงที่มาปฏิบัติงานในโครงสร้างนี้ในระยะเวลาหนึ่ง ในขณะที่องค์กรรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ผู้อยู่ในองค์กรนี้มักจะไม่สามารถทุ่มเทให้กับงานได้เต็มที่เนื่องจากมีงานประจำต้องรับผิดชอบด้วย

6.33 ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะที่เป็นองค์กรแนวราบ (flat organization) มากขึ้นโดยการพิจารณากำหนดช่วงการควบคุมบังคับบัญชา (span

---

[39] ดูรายละเอียดใน National Performance Review *Performance Based Organizations* from http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/pbo.html

of control) ให้กว้างขึ้นจากเดิมที่มักกำหนดไว้ระหว่าง 1:3-12 เป็นประมาณ 1:25-50 คน[40] อันจะทำให้โครงสร้างองค์การมีลักษณะที่เป็นแนวราบมากขึ้นและสามารถลดจำนวนคนลงได้โดยจะต้องมีการอบรมพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะความรู้ในภารกิจที่รับผิดชอบสูงขึ้นพร้อมกับนำเทคโนโลยีทันสมัยเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นควบคู่กันไป

ปัญหาที่ 5: ภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ

6.34 ให้มีการทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจหลักใหม่ตามที่เสนอแนะข้างต้นพร้อมกับทบทวนภารกิจหลัก ภารกิจรองที่ส่วนราชการระดับกระทรวง กรมดำเนินการอยู่เพื่อให้ถ่ายโอนกิจกรรม/งานที่ไม่ควรต้องทำเองไปให้ท้องถิ่นหรือภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการแทน[41] และใช้วิธีการทางด้านงบประมาณด้วยการปรับลดงบประมาณ (decreasing budgeting) จากหน่วยงานหนึ่งไปสู่อีกหน่วยงานหนึ่ง

6.35 นำระบบงบประมาณที่เน้นผล (result-based budgeting) มาใช้โดยกำหนดภารกิจของส่วนราชการทั้งหลายให้สามารถวัดและประเมินได้พร้อมกับนำหลักการจัดสรรงบประมาณตามผลงานมาใช้ ส่วนราชการที่สามารถปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นรวมทั้งให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณมากขึ้นโดยคำนึงถึงเป้าหมายหรือผลงานมากกว่าการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่เข้มงวด

6.36 ส่งเสริมให้มีการร่วมมือปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น(cross-organizational cooperation) มากขึ้นโดยการแก้ไขกฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเช่น การตั้งหน่วยงานให้บริการด้านการส่งออกในลักษณะคล้ายศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one-stop service center) ซึ่งปัจจุบันการส่งออกจะเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานใน

---

[40] ผู้ชำนาญด้านการจัดการผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า องค์การที่มีผลการปฏิบัติงานดีจะมีสายการควบคุม 1:27-75 และในบางองค์กรที่มีผลการปฏิบัติยอดเยี่ยมในภาคธุรกิจเช่น General Moterในสหรัฐอเมริกา จะมีสายการควบคุมกว้างถึง 1:100 ทั้งนี้ได้มีการนำแนวคิดการขยายสายการควบคุมให้กว้างขึ้นมาปรับปรุงการจัดองค์การของภาครัฐในสหรัฐอเมริกาปรากฏว่า สามารถลดตำแหน่งบริหาร ผู้ชำนาญการด้านบุคคล นักวิเคราะห์งบประมาณ และตำแหน่งช่วยอำนวยการลงได้กว่า 660,000 คน และประหยัดงบประมาณได้ 35 พันล้านเหรียญสหรัฐ จาก National Performance Review *Transforming Organizational Structure* from http//www.npr.gov/library/reprot/tos.html และจากเอกสารแนวการวิเคราะห์การจัดช่วงของการควบคุมจัดทำโดยทีมงานผู้ช่วยเลขานุการ ก.พ. (ด้านระบบราชการ) เมื่อเดือนมีนาคม 2531 เสนอว่า ช่วงของการควบคุมที่ดีอยู่ระหว่าง 3-12 (ทีมงานผู้ช่วยเลขาธิการ ก.พ. (ด้านระบบราชการ) *แนวการวิเคราะห์การจัดช่วงของการควบคุม(Span of Control)* เอกสารโรเนียว มีนาคม 2531

[41] ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. กำลังให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำการสำรวจภารกิจที่ส่วนราชการนั้นเห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำโดยสามารถถ่ายโอนไปให้ส่วนราชการอื่นหรือท้องถิ่นดำเนินการแทนได้เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเสนอโอนงานด้านการก่อสร้างบำรุงรักษาทางและแหล่งน้ำในชนบท กรมควบคุมโรคติดต่อเสนอโอนงานบริการบำบัดรักษากามโรคและโรคเอดส์ กรมประชาสงเคราะห์เสนอโอนงานสงเคราะห์เด็กและคนชรา และ ก.พ.ได้มีมติเห็นชอบในหลักการถ่ายโอนงานดังกล่าวให้ท้องถิ่นแต่ก็มีประเด็นว่า ภารกิจที่หน่วยงานระบุนั้นอาจจะยังไม่ครอบคลุมงานอื่นที่ส่วนราชการนั้นเห็นว่า ยังจำเป็นต้องทำอยู่แต่ในทางปฏิบัติแล้วควรมอบให้ส่วนอื่นไปทำเพราะไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการนั้น ดังนั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนในภารกิจหลักของส่วนราชการนั้นก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ

หลายกระทรวง เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพากร การท่าเรือแห่งประเทศไทย กรมทะเบียนการค้า กรมส่งเสริมการส่งออกโดยกรมที่เกี่ยวข้องต้องมอบอำนาจการตัดสินใจอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้กับศูนย์ที่ตั้งขึ้น

ปัญหาที่ 6: การมีกฎระเบียบมากและไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

ข้อเสนอแนะ

6.37 รัฐบาลควรจัดตั้ง ***คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย*** เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (commisioner) ระดับชาติขึ้นมาสะสางกฎหมายโดยเฉพาะอนุบัญญัติที่มีอยู่เป็นจำนวนมากทั้งที่ล้าสมัยและเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม ขาดความโปร่งใสในการบังคับใช้โดยให้มีการผ่อนคลายจากการกำกับและควบคุมมาเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมมากขึ้น

6.38 รัฐสภาควรออกกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจออกอนุบัญญัติตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนั้นต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบทุกครั้งเมื่อมีการออกอนุบัญญัติ โดยให้มีคณะกรรมาธิการสามัญติดตามการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรรับผิดชอบ หากส่วนราชการใดออกอนุบัญญัติที่ขัดต่อเจตนารมย์ของกฎหมายให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรการไปสู่ความสำเร็จ

6.39 การปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐตามที่เสนอจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วยคือ

1) **การกระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจไปยังท้องถิ่นและภาคเอกชน** ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งมอบบริการแก่ประชาชน ทั้งนี้รัฐบาลต้องพิจารณาว่า ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมนั้น รัฐบาลควรกระจายกิจกรรมให้ภาคเอกชนไปดำเนินการในเรื่องใดบ้างในลักษณะของการให้สัมปทานและการว่าจ้าง ในขณะเดียวกัน ส่วนกลางควรจะต้องกระจายภาระหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจไปให้ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดบ้าง การดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องทำอย่างเป็นระบบและมีแผนรองรับที่เป็นขั้นตอนเนื่องจากหน่วยงานที่จะรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนไปจากส่วนราชการต้องไปรับการเสริมสร้างสมรรถนะให้พร้อมที่จะดำเนินการได้ เช่น การที่คณะกรรมการราชการพลเรือนมีมติให้โอนกิจกรรมด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษาแหล่งน้ำในชนบทของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไปให้องค์การบริหารส่วน

ตำบลนั้น ควรต้องพิจารณาว่า จะต้องปรับปรุงขีดความสามารถด้านบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรให้สามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีความเกี่ยวข้องเชิงเทคนิคอยู่ด้วย ในขณะที่ข้อเท็จจริงในขณะนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอัตรากำลังส่วนโยธาพอที่จะทำงานนี้ได้อย่างมากเพียงเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1(4 คน) และ 2 (3 คน) เท่านั้น

2) **ปรับระบบการทำงาน** โดยนำระบบการทำงานแบบภาคธุรกิจมาปรับใช้กับภาคราชการมากขึ้นทั้งในรูปแบบและวิธีการบริหารโดยให้มีการมอบอำนาจการบริหารงานให้กับผู้บริหารระดับกระทรวง กรมมากขึ้น เช่น อำนาจการบริหารงานบุคคลโดยให้กระทรวงสามารถกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนของกรมในสังกัดได้ภายในกรอบใหญ่ที่ได้รับอนุมัติจากองค์กรบริหารงานบุคคลระดับชาติ หรือให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง กรมเป็นก้อนและให้อำนาจกระทรวง กรมบริหารงบประมาณของตนเอง หรือการกำหนดบัญชีเงินเดือนสำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้การปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้การบริหารราชการในอนาคตจะต้องมีลักษณะที่เน้นผลงาน (output) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ด้วยโดยมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน มีระบบการทำงานที่โปร่งใส ยอมรับการตรวจสอบจากภายนอกและเป็นระบบที่เน้นการทำงานรวมกันในแนวราบแบบเบ็ดเสร็จแทนการแยกส่วนเป็นหน่วยงาน ๆ

3) **ปรับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน** การปฏิบัติงานของภาครัฐในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นลำดับแรก จึงจำเป็นต้องปรับทัศนคติและพฤติกรรมของบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องด้วยโดยอาศัยหลักการทุกฝ่ายเป็นผู้ได้ (win - win solution) บุคคลผู้ปฏิบัติงานได้ตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นควรได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นซึ่งก็หมายความว่า จะต้องมีการนำเอาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้อย่างจริงจัง

ตารางที่ 6.4

สรุปสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบและข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างองค์การบริหารราชการไทย

สภาพปัญหา	สาเหตุ	ผลกระทบ	ข้อเสนอแนะ
1. ระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพ	1. คณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่ 2. มีศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่หลากหลาย 3. การรวมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานที่ไม่ใช่เชิงนโยบาย 4. ระบบช่วยอำนวยการยังไม่มีประสิทธิภาพ 5. การมอบหมายงานภายในกระทรวงยังไม่เหมาะสม	1. ขาดเอกภาพในการตัดสินใจและการตัดสินใจที่รอบคอบ 2. การตัดสินใจมีความล่าช้า ขัดแย้ง 3. การตัดสินใจขาดความชัดเจน โปร่งใส 4. มีเรื่องเข้าสู่คณะรัฐมนตรีมาก 5. แรงกดดันทางการเมืองพุ่งสู่รัฐบาล 6. การบริหารงานกระทรวงขาดเอกภาพ เกิดความขัดแย้ง	1. ให้มีคณะรัฐมนตรีวงใน(inner cabinet) ทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบายและกำหนดวงเงินงบประมาณ 2. กำหนดหน้าที่คณะรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญใหม่ 3. พัฒนาระบบช่วยอำนวยการให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ 4. ปรับปรุงกฎหมายระเบียบให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรีสู่ระดับกระทรวงมากขึ้น
2. โครงสร้างไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	– ขาดการทบทวนโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเวลานั้น	- ขาดความยืดหยุ่น ความคล่องตัวในการบริหารงาน - ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว	- ให้มีการทบทวนโครงสร้างองค์การบริหารของรัฐในแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ

สภาพปัญหา	สาเหตุ	ผลกระทบ	ข้อเสนอแนะ
3. โครงสร้างขนาดใหญ่	- รัฐมีบทบาทนำในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ สังคม - การขยายอาณาจักรราชการ - ขาดการทบทวนบทบาทรัฐและปรับโครงสร้างใหม่	- ขาดความคล่องตัวในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง - ใช้งบประมาณและกำลังคนมากในการบริหารงาน	- ปรับบทบาท/กลุ่มภารกิจของรัฐใหม่ - กำหนดภารกิจหลักของส่วนราชการให้ชัดเจน - จัดโครงสร้างองค์การบริหารภาครัฐใหม่ให้เหมาะสมกับบทบาทและกลุ่มภารกิจ - ใช้นโยบายทุบทิ้งและสร้างใหม่(scrap and build)
4. มีรูปแบบการจัดองค์การหลักที่ล้าสมัย และขาดความหลากหลายตามภารกิจ	- จัดโครงสร้างองค์การแบบเวเบอร์ที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน (departmentalization) และสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง	- ขาดความสัมพันธ์ในแนวราบในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - เกิดการบริหารงานแบบแยกส่วน	- ให้มีรูปแบบองค์การบริหารที่หลากหลายสอดคล้องกับภารกิจและเน้นผลการปฏิบัติงาน(performance based organization) - ส่งเสริมให้องค์การราชการนำรูปแบบการจัดองค์กรภายในที่เหมาะสมมาใช้ เช่นmatrix organization - มีนโยบายลดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (delayer)โดยปรับช่วงการบังคับบัญชา (span of control) ให้กว้างขึ้น

1. สภาพปัญหา	สาเหตุ	ผลกระทบ	ข้อเสนอแนะ
5. มีความซ้ำซ้อนในภารกิจของส่วนราชการ	- ขาดการทบทวนและกำหนดภารกิจของส่วนราชการให้ชัดเจน - ส่วนราชการมักทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก - องค์กรที่ทำหน้าที่ปรับปรุงหน่วยราชการขาดมองภาพรวม กระทำโดยเป็นส่วน ๆ - หน่วยงานต้องการขยายงานเพื่องบประมาณและกำลังคนมากขึ้น	- ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน - สิ้นเปลืองงบประมาณและกำลังคน - ขาดการผนึกกำลังไปสู่กลุ่มเป้าหมาย - มุ่งผลประโยชน์หน่วยงานมากกว่ากลุ่มประชาชนเป้าหมาย	- ให้มีหน่วยงานหลักในการพิจารณาปรับภารกิจของหน่วยงานให้มีความชัดเจน - นำระบบงบประมาณแบบเน้นผล (resulted-base budgeting) มาใช้ - นำวิธีการลดงบประมาณ(decreasing budgeting) ใช้ในการปรับภารกิจหลักของส่วนราชการ - ปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการร่วมมือปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน (cross organizational cooperation) มากขึ้น
6. มีกฎหมาย ระเบียบมาก	- บทบาทรัฐเน้นการควบคุมมาก - การสร้างเกราะป้องกันตัว	- เกิดความล่าช้าในการบริหารงานและการให้บริการประชาชน - สิ้นเปลืองงบประมาณ - ขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน	- ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการปฏิบัติราชการ - ผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation)

ปัจจัยของความสำเร็จ

6.40 ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามข้อเสนอแนะและมาตรการดังกล่าวได้แก่

1) *แรงกดดันจากสังคม* การเรียกร้องและกดดันจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองจากการบริหารงานของรัฐจะเป็นแรงผลักดันให้ผู้มีอำนาจรัฐต้องดำเนินการแก้ไขให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยในยุคของสังคมข่าวสารเช่นปัจจุบันทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องความคิดเห็นของกลุ่มคนในสังคมมากขึ้น

2) *วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง* เมื่อรัฐบาลเผชิญกับสภาวการณ์ที่เลวร้ายโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจจะทำให้รัฐบาลไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐดังเช่นที่เกิดกับรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธในปี 2540 เพื่อให้กลไกระบบราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการช่วยรัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่

3) *การปฏิรูประบบงบประมาณ* เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการปฏิรูประบบราชการเพราะงบประมาณถือเป็นหัวใจสำคัญในการทำงาน และยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโดยอาศัยระบบงบประมาณเป็นสิ่งจูงใจหรือบังคับให้มีการดำเนินการตามที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้ รัฐบาลควรต้องใช้ระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ติดตามมา

4) *สื่อสารมวลชน* ในยุคแห่งข่าวสารเช่นปัจจุบันนี้ สื่อมวลชนนับเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของรัฐบาลมาก การวิพากย์วิจารณ์การบริหารงานของรัฐจะได้รับความสนใจและให้ความสำคัญจากรัฐบาล ดังนั้นหากสื่อมวลชนร่วมกันเสนอแนะและเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐบาลมากขึ้น

5) *การไต่สวนจากสาธารณะ* เป็นสิ่งที่มีการดำเนินการมานานแล้วในสังคมของประเทศตะวันตกที่จะมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการติดตามการทำงานของรัฐและสามารถเข้าไปไต่สวนหาข้อเท็จจริงได้หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือมีหลักฐานที่น่าเชื่อว่า จะมีการกระทำผิดขึ้น ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเฝ้าดูการกระทำของรัฐบาลและนักการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับสังคมไทยในอนาคตเพราะจะทำให้รัฐบาลและข้าราชการต้องมีความระมัดระวังการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

6) *การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน* การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน (performance) โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนในเบื้องต้นที่ถือเสมือนเป็นข้อตกลงร่วมกันในการจัดสรรงบประมาณและการพิจารณาให้รางวัลในรูปต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานของ

ภาครัฐจะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในการหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานภายในหน่วยงานขึ้น

6.41 กล่าวกันว่า ในอดีตจุดแข็งของภาคราชการก็คือ ความมีวินัย การมีจริยธรรมในการปฏิบัติงานที่มุ่งส่วนรวมเป็นสำคัญแต่ก็มีจุดอ่อนในด้านการระมัดระวังในการเปลี่ยนแปลงมุ่งรักษาสถานภาพเดิมเป็นหลัก ในขณะที่จุดแข็งของภาคเอกชนอยู่ที่การตอบสนองที่รวดเร็วต่อการตลาด (market responsiveness) มุ่งแข่งขันกันเสนอสินค้าที่มีคุณภาพต่อลูกค้า และจุดอ่อนก็คือการมุ่งเน้นกำไรที่ได้รับจากการลงทุนไปอันเป็นผลประโยชน์เฉพาะต่อกลุ่มบุคคล ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐในอนาคตจำเป็นต้องรวมจุดแข็งของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของชาติ

6.42 กล่าวโดยสรุป การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างการจัดองค์กรบริหารภาครัฐดังกล่าวเป็นเพียงหนึ่งในหลายวิธีการในการปฏิรูประบบราชการและจำเป็นต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไปกับการปรับระบบการทำงานให้มีการกระจายอำนาจ มีความโปร่งใส ยืดหยุ่น เน้นผลงานและปรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับทัศนคตินับเป็นจุดสูงสุดของการปฏิรูประบบราชการทีเดียวและมีความสำคัญที่อาจจะมากกว่าการนำเทคโนโลยีชั้นสูงหรือเทคนิคการบริหารที่ทันสมัยมาใช้เสียอีกเพราะหากทัศนคติของบุคลากรที่ทำงานไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว ปัจจัยอื่นที่กล่าวมาทั้งหมดก็แทบจะไม่มีความหมายใด ๆ เลย

บทที่ 7

สรุปและแผนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ

สรุป

7.1 จากการศึกษาบทบาทและการจัดโครงสร้างองค์การบริหารงานของภาครัฐ ทำให้เห็นได้ว่าหากภาครัฐมีบทบาทนำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมและทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัดให้มีและผู้นำบริการสาธารณะไปสู่กลุ่มลูกค้าหรือผู้ใช้บริการแล้วจะทำให้ภาครัฐมีบทบาทอย่างกว้างขวาง แม้ว่าภาคเอกชนจะมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระบบเสรีแล้วก็ตามแต่ก็เป็นความเข้มแข็งที่ต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของภาครัฐที่มักเป็นการบริหารงานที่รวมศูนย์และเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม นอกจากนี้องค์การบริหารงานของภาครัฐจะมีขนาดที่ใหญ่โตตามบทบาทและภารกิจของภาครัฐด้วย

7.2 ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่และมีผลกระทบไปทั่วโลก การดำเนินธุรกิจ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่ทุกแห่งหนโดยอาศัยระบบเครือข่ายข้อมูลผ่านใยแก้วนำแสง(fiber optics) ที่นับวันจะมีความก้าวหน้ามากขึ้นทำให้การส่งข้อมูลทำได้ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นและรวดเร็วกว่าเดิมมาก และระบบสื่อสารผ่านดาวเทียมที่มีความสามารถสื่อสารได้ครอบคลุมพื้นที่ทุกตารางนิ้วบนโลก

7.3 นอกจากนี้ การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกำลังดำเนินไปอย่างเข้มข้นด้วยยุทธวิธีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังต่อรองกันโดยมีแนวโน้มที่เห็นชัดว่ากลุ่มภูมิภาคกำลังเป็นหนทางที่ประเทศทั้งหลายได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้เพื่อสร้างเอกภาพและเพิ่มน้ำหนักในการแข่งขันและการเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจ ความอยู่รอดของประเทศทั้งหลายในศตวรรษที่ 21 คือการเสริมสร้างพลังในการต่อรองทางการเมือง เศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีทางเศรษฐกิจของโลก

7.4 สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญในการกดดันให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับบทบาทและกลไกการบริหารงานของภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความสามารถการแข่งขันของประเทศให้สามารถอยู่รอดท่ามกลางสภาวะการแข่งขันที่รุนแรงในขณะนี้และที่คาดว่าจะรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

7.5 ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศได้ตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวและได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจังเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ โดยมีการปรับบทบาทของภาครัฐมาเน้นการสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชน ภาคประชาชนและเป็นผู้จัดให้มี (provider) บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและประชาชนและให้ภาคเอกชนทำหน้าที่ผลิตและส่งมอบบริการให้ลูกค้า ในการดำเนินการปฏิรูปฯประเทศทั้งหลายได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจ การปรับขนาดระบบราชการให้เหมาะสม การปรับระบบการทำงานให้มีความรวดเร็วสนองต่อความต้องการของลูกค้าและให้มีความโปร่งใสมากขึ้น

7.6 ในกรณีประเทศไทย จากวิกฤตการณ์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ (ปี 2540) จากการศึกษาบทบาทและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทยพบว่า

1) บทบาทของภาครัฐเท่าที่ผ่านมาเน้นการควบคุมซึ่งสะท้อนจากกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมากและมุ่งเน้นการควบคุมมากกว่าส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน ภาคประชาชน

2) มีการระบุถึงบทบาทใหม่ของภาครัฐตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เน้นการสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เป็นส่วนสำคัญร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศแต่ผลในทางรูปธรรมยังไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก

3) การดำเนินการตามบทบาทใหม่ของภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในหลาย ๆ ด้านทั้งด้านโครงสร้างองค์การ การกระจายกิจกรรมและอำนาจสู่ภาคเอกชนและภาคประชาชน การปรับระบบการทำงาน ทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) ในด้านการจัดองค์การระบบราชการไทยอันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการศึกษาปรากฏว่ายังมีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการคือ

(1) ระบบคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ

(2) โครงสร้างระบบราชการมีความแข็งตัว ปรับตัวยากทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) โครงสร้างระบบราชการมีขนาดใหญ่

(4) รูปแบบการจัดองค์การล้าสมัย ขาดความหลากหลายตามภารกิจ

(5) ภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ

(6) การมีกฎหมาย ระเบียบจำนวนมาก

5) ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ให้มีการทบทวนบทบาทและภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ เพื่อลดหรือเลิกการดำเนินการโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐหรือเข้ามาดำเนินการอย่างเต็มตัว

2) ปรับขนาดโครงสร้างองค์กรระบบราชการลงให้เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจที่มีการปรับใหม่ และจัดองค์กรภายในแต่ละกลุ่มกิจกรรมให้มีการประสานงานเชื่อมโยงกันมากขึ้น

3) ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงรูปแบบองค์กรของรัฐให้มีความหลากหลายตามลักษณะของกิจกรรมโดยเน้นการบริหารงานที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) ใช้นโยบายทุบทิ้งและสร้างใหม่สำหรับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยจะต้องมีการพิจารณาว่า ภารกิจของหน่วยงานที่จะตั้งใหม่มีหน่วยงานอื่นทำอยู่แล้วหรือไม่ ถ้ามีก็ให้มีการพิจารณาปรับปรุงหน่วยงานเดิมหรือยุบรวมหน่วยงานก่อนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

5) ใช้นโยบายการลดงบประมาณ (decreasing budgeting) ในการปรับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อให้ทำเฉพาะงานหลัก และโอนงานรองหรืองานที่ไม่ควรจะต้องทำไปให้หน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่หลัก

(2) ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติ

1) จัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่างประเทศ การบริหารงานทั่วไป การเงินการคลังและเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ การพัฒนาการเคหะและชุมชนเมือง ชนบท การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้า การวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและพลังงานโดยมีความชัดเจนว่า กิจกรรมใดเป็นกิจกรรมพื้นฐานและมีความสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมด และกิจกรรมใดที่รัฐสามารถมอบหรือกระจายให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือให้ภาคเอกชนไปดำเนินการเอง

2) ให้มีการปรับโครงสร้างองค์การใหม่ในกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นและมีความสำคัญตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมการบริหารงานของรัฐ กลุ่มกิจกรรมเศรษฐกิจ กลุ่มกิจกรรมทรัพยากรมนุษย์และกลุ่มกิจกรรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) ผู้วิจัยเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาหลักด้านโครงสร้างการจัดองค์การบริหารราชการไทยเริ่มจากการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การทำให้โครงสร้างการจัดองค์การฯ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น การปรับขนาดของระบบ

ราชการให้เหมาะสม การจัดองค์การที่หลากหลายตามภารกิจ การจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐและการปฏิรูปกฎหมาย

4) นอกจากเสนอให้มีการปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐแล้ว สิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไปก็คือ

1. การกระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจในกิจกรรมไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งมอบบริการแก่ประชาชน

2. ปรับระบบการทำงานให้มีลักษณะที่เน้นผลงาน (output) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ด้วย มีระบบการทำงานที่โปร่งใส ยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระบบที่เน้นการทำงานรวมกันในแนวราบแบบเบ็ดเสร็จแทนการแยกส่วนเป็นหน่วยงาน ๆ

3. ปรับทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานในสอดคล้องกับระบบการทำงานโดยมุ่งเน้นความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นลำดับแรก

แผนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ

7.8 ดังนั้นการนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลมากที่สุดต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้และเงื่อนไขด้านเวลาควบคู่กันดังนี้

ตารางที่ 21
การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ	วิธีการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
1. ปรับปรุงประสิทธิภาพคณะรัฐมนตรี	1. แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเพื่อช่วยพิจารณาประเด็นเชิงนโยบายก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในขั้นสุดท้าย	ภายใน 3 เดือน	สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
	2. ปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	ภายใน 1 ปี	สำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะ	วิธีการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3. ปรับโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่	ภายใน 1ปี	คณะรัฐมนตรี
2. ปรับโครงสร้างระบบราชการให้มีความยืดหยุ่น	1. จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ(กปร.) ที่มีเป็นองค์กรเสนอแนะเชิงนโยบาย กำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและรายต่องานคณะรัฐมนตรี และจัดตั้งสำนักงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ (สปร.) ซึ่งจะเป็นองค์กรถาวรที่มีลักษณะเป็นอิสระ (executive agency) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นองค์กรเชิงนโยบาย วิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง	ภายใน 3 เดือน	คณะรัฐมนตรี
	2. จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานกระทรวงและกรม ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการกำหนดแนวทาง มาตรการในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารของกระทรวง กรม	ภายใน 3 เดือน	คณะรัฐมนตรี
3. ปรับโครงสร้างระบบราชการให้มีขนาดที่เหมาะสม	1. จัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่	ภายใน 6 เดือน	กปร.และสปร.

ข้อเสนอแนะ	วิธีการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	2. ปรับโครงสร้างองค์การในกลุ่มกิจกรรมของรัฐ 4 กลุ่ม	ภายใน 1 ปี	กปร.และสปร.
	3. รัฐบาลมีนโยบายทุบทิ้งและสร้างใหม่สำหรับหน่วยงานที่ขอตั้งใหม่หรือขอขยายหน่วยงานและกำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว	ภายใน 3 เดือน	สำนักงบประมาณและสำนักงาน ก.พ.
	4. กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้มีการทบทวนและปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐก่อนเริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับใหม่	ภายใน 3 เดือน	คณะรัฐมนตรี
	5. รัฐบาลมีนโยบายการพิจารณาคำขอจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมใหม่โดยพิจารณาก่อนว่าภาระงานนั้นควรให้ภาคเอกชนหรือท้องถิ่นไปดำเนินการแทนได้หรือไม่ หากไม่ได้จะทำให้เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระภายใต้กำกับของรัฐได้หรือไม่	ภายใน 3 เดือน	กปร.
4. ปรับรูปแบบองค์การให้ทันสมัยและมีความหลากหลาย	1. ส่งเสริมให้มีรูปแบบองค์การที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน(executive agency) ภายใต้การกำกับของรัฐ และเป็นองค์การที่เน้นผลการปฏิบัติงาน	ภายใน 3 ปี	กปร.
	2. ควบคุมการจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมมิให้เพิ่มขึ้นและให้ปรับเป็นหน่วยงานบริหารอิสระมากขึ้น	ภายใน 2 ปี	กปร.
	3. มีนโยบายให้ปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีลักษณะเป็นแนวราบโดยกำหนดให้	ภายใน 2 ปี	กปร.

ข้อเสนอแนะ	วิธีการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	ช่วงการควบคุมบังคับบัญชาให้กว้างขึ้นเป็นประมาณ 1:25-50 และนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยในการบริหารมากขึ้น		
5. แก้ไขภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ	1. ให้มีการทบทวนภารกิจหลัก ภารกิจรองของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ควรต้องทำเอง และหรือให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนมาร่วมทำหรือให้ไปดำเนินการเอง	ภายใน 1 ปี	กปร.
	2. ใช้มาตรการการปรับลดงบประมาณ (decreasing budgeting) ในการโยกย้ายภารกิจรองจากหน่วยงานหนึ่งไปยังหน่วยงานที่ทำภารกิจหลักด้านนั้น	ภายใน 2 ปี	กปร.และสำนักงบประมาณ
	3. นำระบบงบประมาณที่เน้นผล (result-based budgeting) มาใช้ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานของรัฐ	ภายใน 3 ปี	สำนักงบประมาณ
	4. แก้ไขกฎหมาย ระเบียบเพื่อส่งเสริมให้มีการร่วมมือปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง(cross-organizational cooperation) มากขึ้น	ภายใน 2 ปี	สำนักงาน ก.พ.และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
6. ปรับกฎหมาย ระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ	1. จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสะสางกฎหมายโดยเฉพาะอนุบัญญัติ	ภายใน 3 เดือน	คณะรัฐมนตรี
	2. สภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจออก	ภายใน 3 เดือน	สภาผู้แทนราษฎร

ข้อเสนอแนะ	วิธีการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
	อนุบัญญัติต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบทุกครั้งที่มีการออกอนุบัญญัติโดยมีคณะกรรมา ธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรติดตามในเรื่องนี้		

7.9 ในท้ายที่สุด การปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของภาครัฐก็เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่มีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐซึ่งจะไม่ประสบผลสำเร็จเลยหากขาดสิ่งสำคัญ 4 ประการต่อไปนี้คือ*ประการแรก* เจตนารมย์ทางการเมืองที่จริงจังในการปฏิรูประบบราชการ *ประการที่สอง* การปฏิรูปการเมืองให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและได้นักการเมืองที่มีคุณภาพและคุณธรรม *ประการที่สาม* การเรียกร้องที่เข้มแข็งและต่อเนื่องจากสังคมให้มีการปฏิรูประบบราชการและ*ประการที่สี่* ความรับผิดชอบ (accountability) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม *แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540-2544)* กรุงเทพฯ:กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,2539.

เกษม ศิริสัมพันธ์และนิออน สนิทวงศ์ "แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" *หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2516.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน *คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน* กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525.

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ "การแทรกแซงของรัฐ:ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจธุรกิจและการเมือง" *เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะ* สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ลัทธิการเมือง ระบอบการเมืองกับยุทธศาสตร์การพัฒนา" *ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์ในการพัฒนา* สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2532.

..... *การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม* กรุงเทพฯ:มาสเตอร์เพลส,2531.

..... *การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี* กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2530.

..... *แนวทางการปรับปรุงการปรับปรุงระบบราชการไทย:การปรับและจัดทำหน้าที่หลักของส่วนราชการ* กรุงเทพฯ:สถาบันสาธารณกิจ มูลนิธิประชาการ, 2531.

..... *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ การเมือง* กรุงเทพฯ: บริษัทสุขุมและบุตร จำกัด, 2538.

..... *คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2531.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ *วิสัยทัศน์การเมือง การปกครองและกฎหมาย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

เบ็ญจมาศ โรจนวณิชย์ "เป้าหมายการส่งออกปี 2540:นโยบายและมาตรการ" *วารสารเศรษฐกิจ* ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) มกราคม 2540.

ปรีดี พนมยงค์ "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" ใน *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

ปธาน สุวรรณมงคล *การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ* กรุงเทพฯ: โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2540.

..... *มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475 - 2538* กรุงเทพฯ:บริษัทรวมพิมพ์การอักษร,2538.

ประวีณ ณ นคร "วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย* สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2531.

ฝ่ายเลขานุการ ปรบ. *ร่างรายงานเบื้องต้นเรื่อง การปรับปรุงองค์กรช่วยอำนวยการการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสำนักนายกรัฐมนตรี* เอกสารเสนอต่อคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร 14 กุมภาพันธ์ 2534.

พงศ์พัฒน์ คุโรวาท "การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยในครึ่งปีแรกของปี 2539" *วารสารเศรษฐกิจ* ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) พฤศจิกายน 2539.

รุ่ง แก้วแดง *รีเอ็นจีเนียริ่งระบบราชการไทย* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2534.

วรเดช จันทรศร *การขยายตัวของระบบราชการไทย:ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม* กรุงเทพฯ:สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟริดิช เอเบรท, 2523.

..... *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน* กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534.

วรเดช จันทรศรและวินิต ทรงประทุม *ระบบราชการไทย สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะฯ* กรุงเทพฯ: สหายบล็อกการพิมพ์, 2528.

วุฒิชัย มูลศิลปและสมโชติ อ๋องสกุล (บรรณาธิการ) *มลทลเทศาภิบาล:วิเคราะห์เปรียบเทียบ* กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์แสงรุ้งการพิมพ์, 2524.

วิษณุ วรัญญู *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ* กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย, 2538.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย *แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทย* กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2539.

สำนักงาน ก.พ. เอกสารเรื่อง *แนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)* เอกสารโรเนียวประกอบวาระการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

..... *รายงานวิจัย การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์* กรุงเทพฯ:โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์,2539.

..... *ร่างแผนปฏิบัติการปฏิรูประบบราชการตามนโยบายของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. 2540.

..... *คู่มือการวิเคราะห์และการปฏิบัติงานแบ่งส่วนราชการ* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. 2532.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5* เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

..... *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525 - 2529)* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์, 2525.

..... *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535 - 2539)* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น,ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

..... *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2540 - 2544)* กรุงเทพฯ:หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง,ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา *รวมนโยบายรัฐบาลตั้งแต่ชุดที่ 1 - 42* กรุงเทพฯ:สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

สุเรษฐ บัวชาติ *โลกใหม่ไร้พรมแดน (Post-Capitalist Society)* กรุงเทพฯ: หจก.ภาพพิมพ์, 2537.

อมร รักษาสัตย์และถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์ *รายงานวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบราชการด้านการจัดองค์การ* เอกสารการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ก.พ. (สำเนาเอกสาร) 2529.

ภาษาอังกฤษ

Cabinet Office (Office of Public Service) www.open.gov.uk/co/cabinet.htm

Dowbor ***Decentralization and Governance*** www.ppbr.com./id/govern.html

Israel Information Service Gopher ***Prime Minister's Office*** gopher://israel-info:gov.il:70/00/gov/yearbk/pmoff.gyb

National Performance Review ***Transforming Organizational Structure*** www.npr.gov/library/report/tos.html

Organization of Ministry of International Trade and Industry http:jw.standford.edu:80/GOV/CABINET/MITI/organization.html

Preston, Lewis T. ***Global Development Challenges*** www.comerzbank.com/jahre/preston.htm.

State Service Committee ***Canada's Public Service Reform and Lessons Learned from Selected Jurisdictions*** www.govt.nz/ps/min/sec/271/canada.htlm

Riggs, Fred W. "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View" in Lapalombara, Joseph. (ed) ***Bureaucracy and Political Development*** New Jercy: Princeton University Press, 1963.

Silverman, Jerry M. ***Public Sector Decentralization: Policy and Sector Investment*** Washington D.C. The International Bank for Reconstruction and Development, 1992.

Surakite Sathearnthai ***Laws and Regulations concerning Natural Resources, Financial Institutions and Effect: Their Effects on Economic and Social Development*** Bangkok: Thailand Development Research Institution, 1987.

The New Zealand Cabinet www.executive.govt.nz/minister.html

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

1. กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม กลุ่มการบริหาร

ตารางแสดงการจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง			ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ		อัตรากำลัง		
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1. การรักษาความยุติธรรมของสังคม					
1.1 งานคุมประพฤติ	1. กระทรวงยุติธรรม	1. กรมคุมประพฤติ		- รับผิดชอบเกี่ยวกับการสืบเสาะและพินิจจำเลยก่อนมี คำพิพากษา เพื่อให้ศาลใช้ประกอบดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดำเนินการควบคุมและสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติตามคำพิพากษา หรือคำสั่งศาล รวมทั้งแก้ไขฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้ ถูกคุมความประพฤติ ให้กลับตนเป็นพลเมืองดี	
		- สนง.คุมประพฤติกรุงเทพฯ	66		
		- สนง.คุมประพฤติ ธนบุรี	40		
		- สนง.คุมประพฤติภาค 1-9	422		
		2. สป.กระทรวงยุติธรรม			
		- ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลาง กองคุมประพฤติ		- รับผิดชอบเกี่ยวกับการสอบและสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด จัดทำรายงานข้อเท็จจริงเสนอความเห็นต่อศาล - ดำเนินการเกี่ยวกับการขอประกันเด็กและเยาวชนในชั้นสถานพินิจการออกหมาย การขออายัดตัวเด็กและเยาวชน	

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	อาณัติ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
				การรับคำร้องและคำขอต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และการคุมประพฤติเด็กและเยาวชนกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ คุมประพฤติ	
	2. กระทรวงมหาดไทย	1. กรมราชทัณฑ์ - สำนักคุมประพฤติ	73	- คุมประพฤติผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษ และการลดวันต้องโทษจำคุก	
1.2 งานที่เกี่ยวกับการดำเนินการหลังคำพิพากษา	1. กระทรวงยุติธรรม	1. กรมบังคับคดี	809	- ดำเนินการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลายตามคำสั่งศาล - ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล - รับวางทรัพย์จากลูกหนี้ ดำเนินการประเมินราคาทรัพย์ การเดินหมาย คำคู่ความ หนังสือหรือประกาศของศาล	-ส่วนราชการในประเภทนี้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการต่อหลังจากที่ ศาลมีคำพิพากษาแล้วโดยหากเป็นคำพิพากษาของคดีทางแพ่ง กรม
		2. สป.กระทรวงยุติธรรมศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง - สถานพินิจและมครองเด็กและเยาวชนกลาง	86	- สอดส่องความประพฤติของเด็กและเยาวชน ตามคำสั่ง - ควบคุมเด็กและเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีหรือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		3. กรมคุมประพฤติ	736	- สงเคราะห์และบำบัดแก้ไขเด็กและเยาวชนในระหว่างที่ถูกควบคุมหรือภายหลังปล่อย - จัดให้มีการตรวจรักษาและพยาบาลเด็กหรือเยาวชในระหว่างการสอบสวน หรือพิจารณาคดีหรือในระหว่าง การควบคุมตัวในสถานพินิจ - จัดการศึกษา ฝึกและอบรม ดูแลและอบรมสั่งสอนเด็กและเยาวชนซึ่งอยู่ในความควบคุม - ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธี ดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา - พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำ ผิดที่เป็นผู้ใหญ่ จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายแผนแม่บทของกระทรวง	บังคับคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบหากเป็นคำพิพากษาทางอาญาจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3หน่วยงาน คือ -สถานพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลาง รับผิดชอบผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
	2. กระทรวงมหาดไทย	กรมราชทัณฑ์	10460	- สืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่องแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตาม กฎหมายว่าด้วย วิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา - ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ - ปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้สามารถเข้ากับสังคมได้เมื่อพ้น โทษไปแล้ว - เสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชทัณฑ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	-กรมราชทัณฑ์ รับผิดชอบผู้กระทำผิดทั่วไปที่ไม่ใช่เยาวชน -กรมคุมประพฤติ รับผิดชอบผู้กระทำผิดที่ถูกศาลสั่งรอลงอาญา อาจกล่าวได้ว่าทั้ง 4 หน่วยงานมีลักษณะงานคล้ายคลึงกันแต่สังกัดต่างกระทรวงกัน

2. กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ กลุ่มกิจการต่างประเทศ

ตารางแสดงการจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง			ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ		อัตรากำลัง		
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1. <u>งานด้านการค้าและส่งเสริมการตลาด</u>					
1.1 งานข้อมูลการตลาด เช่น - งานสถิติราคาสินค้า - งานบริการข้อมูลธุรกิจ	1. กระทรวงพาณิชย์	1. สำนักงานปลัดกระทรวงพานิชย์ - กองแผนงานและประสานงานการพาณิชย์	44	- จัดหา รวบรวม เผยแพร่ เชื่อมโยงและบริการข้อมูลข่าวสาร การค้า การตลาด ประมวลวิเคราะห์เผยแพร่ข้อมูลวางระบบพัฒนา สนับสนุนและประสานงานเพื่อพัฒนางานพาณิชย์ในภูมิภาค จัดทำรายงานภาวะทางเศรษฐกิจและการค้า และประสานงาน กับสำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ	
		2. กรมส่งเสริมการส่งออก - กองข้อมูลการค้า	32	- ให้บริการข้อมูลทางการค้าเกี่ยวกับการส่งออก ศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ภาวะสินค้าที่ส่งออกการเคลื่อนไหวและแนวโน้ม การค้าระหว่างประเทศ	
		3. กรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์ - กองดัชนีเศรษฐกิจการค้า	80	- สำรวจ รวบรวม วิเคราะห์ ข้อมูลราคาสินค้าและบริการเพื่อจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีการพาณิชย์และดัชนีเศรษฐกิจ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		4. กรมการค้าภายใน			
		- กองการค้าสินค้าเกษตร 1-2	83	- รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการค้าและการตลาดสินค้าเกษตรกรรม	
		- กองการค้าสินค้าอุตสาหกรรม 1-2	77	- รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการค้าและการตลาดสินค้าอุตสาหกรรม	
1.2 งานส่งเสริมการขายและ การตลาด เช่น - งานส่งเสริมการเปิดตลาดสินค้าตั้งใหม่ - งานขยายตลาดสินค้า - งานพยุงราคาสินค้า	1. กระทรวงพาณิชย์	1. สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ - สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ (51 ประเทศ)	124	- ส่งเสริมสินค้าออกของไทย บุกเบิกและขยายการส่งออกสินค้าไทย เจรจาปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าของไทย	
		2. กรมส่งเสริมการส่งออก - กองงานแสดงสินค้า	50	- จัดงานแสดงสินค้า ประสานและเข้าร่วมงานแสดงสินค้าเพื่อ ส่งเสริมการส่งออกทั้งใน/ต่างประเทศ	
		- ศูนย์พาณิชยกรรมในต่างประเทศ (21 แห่ง)	42	- เป็นสื่อกลางเชื่อมโยงระหว่างผู้นำเข้าในต่างประเทศ ผู้ผลิต และผู้ส่งออกไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกและสนับสนุนการขยายตลาด	
		3. กรมการค้าภายใน - กองส่งเสริมและพัฒนาตลาด	43	- รับผิดชอบดูแลแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาตลาดโดยเฉพาะ ตลาดกลาง ตลาดซื้อล่วงหน้าและตลาดข้อตกลง	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง			ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ		อัตรากำลัง		
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		- กองส่งเสริมธุรกิจ	42	- รับผิดชอบการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจการค้าในประเทศ การจัดแสดง และเผยแพร่สินค้าที่ได้มาตรฐานให้แก่ประชาชนผู้บริโภค	
1.3 งานนโยบายและการเจรจา ด้านการค้าต่างประเทศ เช่น - การประสานความร่วมมือ ในการเจรจาเสาะแสวงหา ตลาดการค้าในต่างประเทศ	1. กระทรวงพาณิชย์	1. สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์			
		- สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ (51 ประเทศ)	124	- เจรจา ปกป้อง และคุ้มครองผลประโยชน์ทางการค้าของไทยและเข้าร่วมประชุมกับต่างประเทศตามที่กระทรวงสั่งการ - เป็นสื่อกลางเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างผู้นำเข้าในต่างประเทศและผู้ผลิตส่งออกของไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกและสนับสนุนการขยายตลาดสินค้าไทย	
		2. กรมส่งเสริมการส่งออก - ศูนย์พาณิชยกรรมในต่างประเทศ			
		- กองวางแผน	45	- ติดต่อประสานงานกับองค์การ/หน่วยงานต่างประเทศด้านความ ช่วยเหลือและร่วมมือทางด้านการพัฒนาและส่งเสริมการส่งออก	
		3. กรมการค้าต่างประเทศ	776	- ดำเนินการเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการส่งสินค้าออก - ดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจา ประชุมทางการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		4 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ - กองการค้าภูมิภาค	21	- เสนอแนะท่าที กลยุทธและร่วมประชุมเจรจาความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนาและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ	
		- กองเศรษฐกิจการค้าอาเซียน	21	- เสนอแนะท่าทีกลยุทธและร่วมประชุมเจรจาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้าอาเซียนและเขตการค้าเสรีอาเซียน	
	2. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. กรมส่งเสริม อุตสาหกรรม - สำนักนโยบายและแผนส่งเสริมอุตสาหกรรม	32	- ติดต่อและประสานงานกับองค์การ/หน่วยงานต่างประเทศด้าน ความช่วยเหลือและร่วมมือทางด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม	
	3. สำนักนายกรัฐมนตรี	1. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน		- มีภารกิจในการชักจูงส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในกิจการที่เป็นความต้องการของประเทศ และสอดคล้องกับแผนฯ ชาติ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการแข่งขันประกอบ ธุรกิจการค้าและการลงทุน ของไทยในต่างประเทศ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	สำนักงานและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
	4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. สป.กระทรวงเกษตรฯ - สำนักงานที่ปรึกษา การเกษตรต่างประเทศ (7 ประเทศ)	15	- ติดตามภาวะความเคลื่อนไหวทางการเกษตรในต่างประเทศ - เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนของประเทศไทยในองค์กรต่างประเทศหรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเกษตร - เข้าร่วมเจรจาและประสานงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือและความร่วมมือด้านการเกษตรในต่างประเทศ	
		2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	127	- เสนอแนะนโยบาย แนวทางและมาตรการด้านเศรษฐกิจการเกษตรในประเทศและต่างประเทศ	
	5. กระทรวงการต่างประเทศ	1. กรมเศรษฐกิจ - กองสนเทศเศรษฐกิจ	13	- รับผิดชอบในการประมวล วิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจ ไทยและภาวะเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะการกำหนด นโยบายและการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศ ตลอดจนให้ข้อมูลเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน	

3. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กลุ่มเกษตรกรรม กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ตารางแสดงการจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง			การดำเนิน	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ		อัตรากำลัง		
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1. งานด้านทรัพยากรน้ำ					
1.1 งานจัดหาและจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร เช่น งานสร้างเขื่อน สร้างฝาย และสร้างอ่างเก็บน้ำ งานขุดคลองส่งน้ำ งานสูบน้ำ งานจัดสรรน้ำ	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. กรมชลประทาน			
		- กองจัดสรรน้ำและบำรุงรักษา	473	- ดำเนินการจัดสรรน้ำและบำรุงรักษาโครงการชลประทานต่าง ๆ	
		- สำนักงานชลประทานที่ 1-2	2953	- พัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	
		2. กรมส่งเสริมสหกรณ์			
		- สำนักงานสหกรณ์จังหวัด	1048	- ส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ (เช่น งานสูบน้ำ งานขุดคลองส่งน้ำของสมาชิกสหกรณ์	
		3. กรมพัฒนาที่ดิน			
		- สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 1-12	1174	- ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินในไร่นาในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น สร้างบ่อน้ำ คลองส่งน้ำ เพื่อการปรับปรุงดินในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ)	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1.2 งานจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค (เช่น งานเจาะบ่อน้ำบาดาล งานจัดหาภาชนะเก็บน้ำ)	1. กระทรวงมหาดไทย	1. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กองพัฒนาแหล่งน้ำ	75	- ควบคุมแผนปฏิบัติการ วิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการวิเคราะห์ความเหมาะสมของแบบแปลน และประมาณการ ติดตามตรวจสอบ และบริหารงานก่อสร้าง/ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำทุกประเภท	
		2. กรมโยธาธิการ - กองพัฒนาบ่อน้ำบาดาล	300	- ดำเนินการจัดหาแหล่งน้ำใต้ดินโดยการเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อ อุปโภคบริโภค ซ่อมบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาลและเครื่องสูบน้ำใน ส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ	
	2. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. กรมทรัพยากรธรณี - กองน้ำบาดาล	172	- ควบคุมและส่งเสริมกิจการน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วย น้ำบาดาล - เจาะ พัฒนาและบำรุงรักษาบ่อน้ำบาดาล	
1.3 งานด้านสิ่งแวดล้อม	1. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	1. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	246	- ดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ	- ในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 กรม

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		2. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	138	- ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน - ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม - เป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศและประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมภูมิภาค - เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ - เป็นแกนกลางในการจัดทำ ให้บริการและพัฒนาข้อมูลข้อสนเทศ ด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูง - พัฒนาเทคโนโลยีการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งบริการ ถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ	ในกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ยังมีปัญหาขัดแย้งบางประการเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจใน ด้านการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอยู่โดยเฉพาะ ด้านควบคุม มลพิษนอกจากนั้น ยังเป็นงาน

ประเภทงานที่มีความคล้ายเดียว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		3. กรมควบคุมมลพิษ	306	- เป็นหน่วยงานประสานการจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศ - พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการคุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง สารอันตรายและกากของเสีย - ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ	ที่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น ๆ ใน ฐานะหน่วยงานปฏิบัติในการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
	2. กระทรวงคมนาคม	1. กรมขนส่งทางบก - กองวิศวกรรมขนส่ง กลุ่มงานกำหนดมาตรฐานรถ	9	- กำหนดมาตรฐานไอเสียขณะใช้งานของรถยนต์เบนซินรถยนต์ดีเซล และรถจักรยานยนต์	
	3. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. กรมโรงงานอุตสาหกรรม - กองสิ่งแวดล้อมโรงงาน	141	- ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุม การปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของโรงงาน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกับสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน - ตรวจสอบระบบการป้องกันมลพิษ เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	
		2. สำนักงานพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโรงงาน	66	- ศึกษาและพัฒนาเทคนิค วิธีการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการกำจัดของเสียจากโรงงาน - ควบคุม กำกับและส่งเสริมให้มีการกำจัดกากสารพิษ การกำจัดน้ำเสียและการ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
				จัดหาน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม	
	4. กระทรวงสาธารณสุข	1.กรมอนามัย - สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม	165	- พัฒนาวิชาการ เทคโนโลยี เกณฑ์มาตรฐาน รูปแบบ ระบบและวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุน ถ่ายทอดความรู้เทคนิคและวิธีการดำเนินงานสำหรับการควบคุม คุณภาพมาตรฐานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการป้องกัน และแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม - พัฒนาระบบการเฝ้าระวังคุณภาพด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม เฝ้าระวัง และตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชากร	
	6.กระทรวงมหาดไทย	1.กรมการปกครอง -สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นฝ่ายกายภาพและสิ่งแวดล้อม	15	- รับผิดชอบงาน 3 ด้าน คือ ด้านวิเคราะห์โครงการปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การให้คำแนะนำในการบริหารและการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การศึกษา วิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
				ของท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไข การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การสนับสนุนทางด้านเทคนิคและวิชาการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และด้านการติดต่อต่างประเทศ	

4. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน

ตารางแสดงการจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1. <u>งานด้านการก่อสร้าง</u>					
1.1 งานก่อสร้างถนน เช่น	1.กระทรวง	1.กรมทางหลวง			
- ถนนลาดยาว	คมนาคม	- สำนักก่อสร้างทางที่ 1 -6	413	- รับผิดชอบการวางแผนการดำเนินงาน ควบคุมโครงการก่อสร้างและบูรณะทาง ซึ่งดำเนินการโดยวิธีการ จ้างเหมาและ ดำเนินการเอง	
- ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก					
- สะพาน		-สำนักก่อสร้างสะพาน	166	- รับผิดชอบในงานก่อสร้างสะพานโดยวิธี การจ้างเหมาทั่วประเทศและก่อสร้างและ บูรณะสะพาน โดยวิธี ดำเนินการเอง	
	2.กระทรวง	1.กรมโยธาธิการ			
	มหาดไทย	- กองสาธารณสถานและ ทางหลวงท้องถิ่น	487	- สำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา ปรับปรุงบำรุงรักษา ทางและสะพาน ตาม โครงการงานสาธารณสถาน โครงการทาง หลวงท้องถิ่น โครงการถนนเพื่อความ มั่นคงฯ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	การกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		2. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท		- ก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงชนบท ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง	
		- ศูนย์ปฏิบัติการรพช.	1630	- ประสานงาน ดำเนินการ และสนับสนุนสำนักงาน รพช.	
		- กองก่อสร้างทางและโครงสร้าง	67	- จังหวัด ในด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (ทาง)	
1.2 งานก่อสร้างเขื่อน(เช่น งานก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อการชลประทาน)	1.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. กรมชลประทาน			
		- กองก่อสร้างโครงการกลาง	357	- ดำเนินการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ฝาย คลอง คูส่งน้ำ และขุดลอกคลอง	
		- กองก่อสร้างโครงการย่อย	824		
		-กองก่อสร้างโครงการใหญ่	319		
	2.กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1.กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน	160	- ดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและ ทรัพยากรพลังงานรูปอื่น เช่น เขื่อน ทำนบ ฝาย คันดินกั้นน้ำ ถนน อาคารบังคับน้ำ ระบบผันน้ำ ระบบส่งน้ำ ระบบสูบน้ำ ตลอดจนงานก่อสร้างอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย	
		- สำนักปฏิบัติการและบำรุงรักษา(ส่วนก่อสร้าง 1-2)			

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
2. <u>งานด้านการพลังงาน</u>					
2.1งานนโยบายและการผลิตพลังงาน เช่น -งานนโยบายเกี่ยวกับการผลิตกระแสไฟฟ้างานนโยบายเกี่ยวกับพลังงานเชื้อเพลิง - งานนโยบายพลังงานที่เกิดจากธรรมชาติในรูปแบบอื่น	1. สำนักนายกรัฐมนตรี	1. สนง.คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ - กองนโยบายและแผนพลังงาน	15	- ศึกษา วิเคราะห์นโยบายและแผนบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ติดตามประเมินผล ประสานงานสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายและแผนรวมทั้งการเก็บรวมสถิติ ข้อมูลพลังงานเพื่อเผยแพร่	
		2.สนง.คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - กองโครงการพื้นฐาน	32	- พิจารณาอนุมัติโครงการที่เกี่ยวข้องกับพลังงานและพิจารณางบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ	
	2.กระทรวงอุตสาหกรรม	1.กรมทรัพยากรธรณี - กองเชื้อเพลิงธรรมชาติ	118	- ให้สัมปทานการผลิตปิโตรเลียม จัดเก็บภาษีปิโตรเลียม และควบคุมดูแลให้ผู้รับสัมปทานปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย - การสำรวจและการให้สัมปทานถ่านหิน	
	3.กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1.กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน -สำนักศึกษาค้นคว้าและพัฒนาพลังงาน	160	- การสำรวจศักยภาพแหล่งพลังงานทดแทนชนิดต่าง ๆ - วางโครงการด้านพลังงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของโครงการ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/น้ำ			
		- สำนักงานประสานความร่วมมือด้านพลังงาน	26		
		2. สำนักงานพลังงาน ปรมาณูเพื่อสันติ	537	- ศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาและเผยแพร่ในอันที่จะนำพลังงานปรมาณูมาใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ	
2.2 งานควบคุมคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัย เช่น - งานควบคุมคุณภาพน้ำมัน - งานควบคุมอาคารสถานีเก็บเชื้อเพลิง	1. กระทรวงพาณิชย์	1. กรมทะเบียนการค้า - กองน้ำมันเชื้อเพลิง	78	- กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิง - กำหนดปริมาณการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง/ออกใน อนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน ผู้รับจ้างขนส่งน้ำมันและสถานีบริการ	
- งานมาตรฐานความปลอดภัยของรถบรรทุก/ เรือบรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิง/ก๊าซ	2. กระทรวงคมนาคม	1. กรมเจ้าท่า - กองตรวจเรือ	24	- กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยของเรือบรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิงและเรือบรรทุกก๊าซปิโตรเลียมเหลว	
		2. กรมการขนส่งทางบก - กองวิศวกรรมการขนส่ง	11	- กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยของรถบรรทุกน้ำมัน เชื้อเพลิงและรถบรรทุกก๊าซ	
		ฝ่ายตรวจสอบสมรรถนะรถ			
		กลุ่มงานกำหนดมาตรฐานรถ	9		

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
	3. กระทรวงมหาดไทย	1. กรมโยธาธิการ - กองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ	132	- กำหนดรูปแบบ แผนผัง และอุปกรณ์ เพื่อความปลอดภัย ในสถานที่เก็บรักษาและขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง - กำหนดวิธีการ ขั้นตอนและอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยใน การบรรจุก๊าซขนส่งและการเก็บรักษาก๊าซปิโตรเลียม เหลว	
	4. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. สนง.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม - กองกำหนดมาตรฐาน 1	42	- กำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำมันหล่อลื่น - กำหนดมาตรฐานการผลิตและการบำรุงรักษาถังก๊าซ ปิโตรเลียมเหลว	
3. <u>งานด้านการจราจรทางบก</u>					
3.1 งานควบคุมการจราจร ทางบก เช่น งานทำ เครื่องหมายจราจรงานควบคุมการเดินรถ งานสัญญาณ	1. กระทรวงคมนาคม	1. กรมการขนส่งทางบก - สำนักควบคุมการขนส่ง	84	- การควบคุมการขนส่งทางถนน ให้ระบบการขนส่ง เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ การพัฒนา การขนส่งให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล มีการให้บริการที่เพียงพอแก่ความต้องการ	
		- สำนักงานขนส่งจังหวัด	2946		

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		2. กรมทางหลวง - กองวิศวกรรม จราจรฝ่ายมาตรฐานและออกแบบ	8	- ศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อกำหนดมาตรฐานเครื่องหมายควบคุมการจราจร อุปกรณ์สัญญาณไฟจราจร ไฟฟ้า แสงสว่างและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกและปลอดภัย พิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการใด ๆ ในเขตทางหลวง	
	2. กระทรวงมหาดไทย	1. กรมโยธาธิการ - กองสาธารณสถานและทางหลวงท้องถิ่นฝ่ายออกแบบ	487	- ออกแบบ เขียนแบบทางและสะพาน โครงสร้างระบายน้ำ และเครื่องหมายควบคุมการจราจร ตรวจรับรองแบบให้แก่เทศบาลสุขาภิบาล	
	3. สำนักนายกรัฐมนตรี	1. สนง.คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก - กองพัฒนาระบบการจราจร ฝ่ายจัดระบบและมาตรฐานการจราจร	15	- เสนอแนะมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจร ทางบก การพัฒนาระบบการจราจรทางบกให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะทางกายภาพของระบบ โครงข่ายถนนและระบบโครงข่ายขนส่งสาธารณะ	

5. กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม คุณภาพชีวิต กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชน และเมือง

ตารางแสดงการจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ.

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
1. งานด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ					
1.1 งานส่งเสริมและพัฒนา ช่างฝีมือและอุตสาหกรรม พื้นบ้าน (เช่น งานช่างเครื่องยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างไม้ งานหัตถศิลป์ งานเครื่องปั้นดินเผา)	1. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	1. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน - สถาบันพัฒนาบุคลากรฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน	46	- ศึกษา วิจัย พัฒนาระบบการฝึกอบรมด้านวิทยาการสาขาช่างต่าง ๆ และดำเนินการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถให้ทันกับเทคโนโลยีสมัยใหม่	
		- สถาบันพัฒนา ฝีมือแรงงาน	146	- ฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้แก่ประชากรวัยทำงาน เพื่อให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือ › สามารถประกอบอาชีพของตนเอง ในสาขาช่างที่ต้องการใช้เทคโนโลยีระดับสูง	
		- สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 11 แห่ง	660	- ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาช่างต่าง ๆ และพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีระดับสูงขึ้น - ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการ พัฒนาฝีมือแรงงาน	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	สำนักราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		- กองพัฒนาเทคโนโลยีการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน	61	- พัฒนาหลักสูตรการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและพัฒนาอุปกรณ์ช่วยฝึกกำหนดมาตรฐานวัสดุ ครุภัณฑ์ที่ใช้ในการฝึกและการซ่อม	
	2. กระทรวงมหาดไทย	2. กรมการพัฒนาชุมชน - กองพัฒนาเทคโนโลยีการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานฝ่ายพัฒนาอาชีพ	42	- กำหนดแผนงาน โครงการ แนวทางการดำเนินงานนิเทศและติดตามผลการปฏิบัติงานพัฒนาอาชีพ การตลาด และการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท	
		3. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท - กองส่งเสริมอาชีพและรายได้ ฝ่ายส่งเสริมอาชีพ และธุรกิจ	15	- ศึกษา วิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง วิธีการ และรูปแบบการดำเนินงานส่งเสริมอาชีพและธุรกิจ สนับสนุนให้ศูนย์/จังหวัด ดำเนินการจัดฝึกอบรมถ่ายทอดเทคโนโลยีที่เหมาะสม	
		- กองเยาวชนชนบท ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนา	15	- ฝึกอบรมและพัฒนากลุ่มเยาวชนด้านวิชาชีพช่าง ศึกษา วิเคราะห์ จัดวางระบบพัฒนาเทคนิคและปรับปรุงเกี่ยวกับการฝึกอบรม ประสานจัดทำแผนสนับสนุนการฝึกอบรมร่วมกับจังหวัดและศูนย์	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตรากำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
	3. กระทรวงอุตสาหกรรม	1. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม			
		- สำนักพัฒนาอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรม	42	ส่งเสริม พัฒนา เผยแพร่ สินค้าหัตถกรรมไทย พัฒนารูปแบบสินค้าฯ	
1.2 งานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร (เช่น งานเพาะปลูกด้านเกษตรต่าง ๆ)	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. กรมส่งเสริมการเกษตร		- พัฒนาส่งเสริมและถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืชและธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร - ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็น แหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร	
		- กองส่งเสริมธุรกิจเกษตร	44		
		- กองส่งเสริมพืชไร่นา	71		
		- กองส่งเสริมพืชสวน	71		
		- สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาค 6 ภาค	977		
		- สำนักงานเกษตรจังหวัด	1972		
		- สำนักงานเกษตรอำเภอ	8266		
		- กองขยายพันธุ์พืช	50		
		- กองป้องกันและกำจัดศัตรูพืช	108		
		2. กรมส่งเสริมสหกรณ์			
		- กองสหกรณ์การเกษตร	103	- ส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์	
		- สำนักงานสหกรณ์ จังหวัด/อำเภอ	-	- ส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทในพื้นที่ ที่รับผิดชอบ	

ประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยว/ซ้ำซ้อน	ส่วนราชการและอัตราอำลัง		อัตรากำลัง	ภารกิจ	หมายเหตุ
	ส่วนราชการ				
	กระทรวง	กรม/กอง/ฝ่าย			
		3. กรมพัฒนาที่ดิน - สำนักงานพัฒนา ที่ดิน เขต 12 เขต	1174	- ผลิตพันธุ์พืชชนิดต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ และ การปรับปรุงบำรุงดิน - ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินในไร่นาในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ	
		4. สำนักงานปฏิรูปที่ดิน - กองจัดการปฏิรูปที่ดิน	266	- ส่งเสริมและประสานงานพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมและอาชีพเสริมอื่น ๆ ของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน	
	2. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	1. กรมประชาสงเคราะห์ - กองนิคมสร้างตนเอง	148	- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ	

ภาคผนวก ข

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการของภาครัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

ประเด็น	สาระสำคัญ
1. วัตถุประสงค์ของแผน	- เพื่อปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา	- **การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ** ประกอบด้วยแนวทางการแปลงแผนสู่การปฏิบัติด้วยระบบการจัดการในระดับพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยราชการและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม การพัฒนากลไกของรัฐในการปฏิบัติงาน การเร่งรัดพัฒนาระบบกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางของระบบกฎหมายมหาชน เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดให้มีกฎหมายรองรับแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีเพื่อการพัฒนา การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานกลางในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนาสมรรถนะกลไกนอกภาครัฐ และการติดตามและประเมินผลโดยมีการจัดทำดัชนีชี้วัดผลของการพัฒนาแบบองค์รวม
3. การพัฒนาศักยภาพของคนไทย	- **การบริหารจัดการเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจิตใจ** โดย 1. สนับสนุนให้หน่วยราชการที่ทำงานด้านการพัฒนาจิตใจทำหน้าที่ประสานความร่วมมือจากทุกสถาบัน 2. ในสังคมให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ และให้มีการติดตาม 3. สนับสนุนให้มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐในการให้บริการประชาชนทุกคนอย่างเหมาะสมประเมินผลอย่างต่อเนื่อง 4. ส่งเสริมให้องค์กรประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจิตใจ โดยเฉพาะองค์กรที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และการพัฒนาจิตใจ รวมทั้งสร้างมาตรการจูงใจให้ภาคธุรกิจเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับกีฬาดนตรี และศิลปะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชน 5. ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจและเกิดความภาคภูมิใจที่จะอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม ค่านิยมที่ดีงามและภูมิปัญญาที่มีอยู่ในท้องถิ่นและนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป 6. ส่งเสริมให้สื่อทุกรูปแบบเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจิตใจ โดยผลิตรายการที่มีเนื้อหาสาระและจัดช่วงเวลา 7. ที่เหมาะสมต่อการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาสนาและการพัฒนาจิตใจมากขึ้น รวมทั้งกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงาน

ที่มา : รวบรวมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยผู้วิจัย

ประเด็น	สาระสำคัญ
	และองค์กรสื่อมวลชนมีจิตสำนึกต่อสังคมส่วนรวมมากขึ้น **- การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษาและฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพ** โดย 1. สนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาทุกระดับให้มีความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในกระบวนความคิดและการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้ามาเรียนรู้ร่วมกัน ทำงานด้วยกันและติดตามประเมินผลร่วมกัน พร้อม ๆ ไปกับการผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ 2. ส่งเสริมและสนับสนุนการวางแผนในลักษณะแผนงานที่มีเครือข่ายการดำเนินงานที่เชื่อมโยงประสานกันอย่างชัดเจน ให้เป็นกรอบและแนวทางในการประสานการปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนและเป็นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ 3. สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและองค์กรประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานอย่างมีคุณภาพในปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกระดับ โดยทบทวนบทบาทและนโยบายของรัฐให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างเหมาะสม ควบคู่กับการเร่งรัดและประชาสัมพันธ์กองทุนเงินกู้เพื่อจัดตั้งสถาบันการศึกษาและการฝึกอบรมโดยภาคเอกชน รวมทั้งปรับปรุงกฎระเบียบและลดขั้นตอนการดำเนินงานให้จูงใจภาคเอกชนมากขึ้น 4. สนับสนุนการนำกลไกตลาดมาใช้ในการผลิตกำลังคนและการฝึกอบรมอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดทั้งการแทรกแซงตลาดการผลิตกำลังคนในกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ ควบคู่กับการปรับปรุงระบบการให้ทุนการศึกษา และการเร่งรัดให้เงินกู้เพื่อการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น 5. ส่งเสริมและสนับสนุนการระดมพลังจากทุกส่วนในสังคมเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต 5.1 ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพของผู้ทำหน้าที่ผลิตและเผยแพร่สื่อทุกชนิด ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข่าวสารเพื่อการนำไปเผยแพร่อย่างถูกต้อง 5.2 สนับสนุนการจัดเครือข่ายการเรียนรู้ โดยพัฒนาความร่วมมือระหว่างบ้านสถาบันศาสนา โรงเรียน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนอย่างจริงจัง 5.3 ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง โดยการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ทันสมัยและถูกต้องสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายได้ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับชุมชน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	- การปฏิรูประบบบริหารจัดการด้านสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ โดย 1. ให้ความสำคัญกับการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ โดยสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร และการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ 2. ปฏิรูประบบบริหารจัดการสถานพยาบาลของรัฐให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบต่อสถานะสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น เช่น การปรับกฎระเบียบและวิธีการงบประมาณที่เป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัว การพัฒนาระบบบริหารแบบเอกชน การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ และการจ้างเหมาเอกชน เป็นต้น 3. กำกับดูแลการใช้จ่ายด้านสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลัง เพื่อลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือยลง โดยเฉพาะการนำเข้ายาและเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีราคาแพงเกินความจำเป็น 4. ส่งเสริมให้มีกลไกกำกับดูแลด้านคุณภาพและราคาของบริการสาธารณสุข ทั้งของภาครัฐและเอกชน เช่น การกำหนดให้สถานพยาบาลแจ้งอัตราค่าบริการแต่ละชนิดให้ผู้ป่วยทราบล่วงหน้า และการสนับสนุนบทบาทของประชาชนหรือองค์กรอิสระในการตรวจสอบดูแลด้านคุณภาพของบริการและค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาล เป็นต้น 5. ส่งเสริมให้กระทรวงสาธารณสุขปรับบทบาทมาเป็นการพัฒนานโยบายและการกำกับดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ธุรกิจเอกชน องค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ และองค์กรชุมชน มีการประสานงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น 6. สนับสนุนให้เกิดระบบการจัดการบริหารงานในลักษณะแผนงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานคุ้มครองผู้บริโภค งานส่งเสริมสุขภาพ งานโภชนาการ งานอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม งานความปลอดภัยด้านเคมีวัตถุ และงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ 7. ส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ธุรกิจเอกชน นักวิชาการและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาการสาธารณสุข โดยสนับสนุนให้เกิดกระบวนความคิดและการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายเข้ามาเรียนรู้ร่วมกันจากการทำงานด้วยกัน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุข และรณรงค์ในปัญหาที่มีความสำคัญอย่างกว้างขวาง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	8. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้านในเขตชายแดน รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคทางด้านวิชาการและบริการเกี่ยวกับการแพทย์และสาธารณสุข 9. พิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ และองค์กรชุมชน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการประสานสอดคล้องกับแนวนโยบายพัฒนาสาธารณสุขของชาติ - ศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและให้มีมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็กอย่างครอบคลุมทุกด้าน - ปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและการดำเนินงานให้เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ การสงเคราะห์การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมคนพิการทุกประเภททั้งในเมืองและชนบท พร้อมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการ - ส่งเสริมให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพ โดยทำหน้าที่วางแผนรวบรวมข้อมูลและประสานการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกัน
4. การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคน	**- การปรับปรุงระบบราชการให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของสถาบันครอบครัวและชุมชน โดย** 1. กระจายอำนาจการตัดสินใจและการบริหารงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนาและบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ชุมชนยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ 2. เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมที่มุ่งเน้นการจัดสรรให้ท้องถิ่นนำไปใช้ในการพัฒนาชุมชนมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาแหล่งสินเชื่อเพื่อการพัฒนาอื่น ๆ เช่น การจัดตั้งกองทุนพัฒนาเมือง กองทุนพัฒนาชนบท เป็นต้น 3. กำหนดเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานพัฒนาครอบครัวและชุมชนอย่างเป็นองค์รวมร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีหน่วยงานวิชาการให้การสนับสนุนในเรื่องข้อมูลและความรู้ที่เป็นสหวิชาการทั้งในองค์ความรู้สากลและภูมิปัญญาท้องถิ่น 4. พัฒนาเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม และความเข้าใจในการทำงานขององค์การพัฒนาเอกชน รวมทั้งทักษะในการนำทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ใน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	การพัฒนามากขึ้น 5. ศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณให้เอื้ออำนวยต่อการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างองค์กรชุมชนกับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำโครงการนำร่องที่เน้นวิธีการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงบอุดหนุนทั่วไปแก่หน่วยงานที่มีความพร้อมและได้รับการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับวิธีการดังกล่าว 6. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้ดำเนินงานตามบทบาทและสิทธิในการตัดสินใจบริหารจัดการกิจกรรมของชุมชน เช่น สิทธิในการตรวจสอบการจัดสรรที่ดินทำกิน รวมทั้งสนับสนุนให้มีการเปิดกว้างทางข้อมูลข่าวสารสาธารณะและสร้างวิถีประชาพิจารณาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐได้ใกล้ชิดขึ้น 7. สร้างระบบการติดตามประเมินผลด้านการพัฒนาครอบครัวและชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยที่องค์กรชุมชนอย่างต่อเนื่อง โดยที่องค์กรชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อนำผลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น - ส่งเสริมให้องค์กรทางสังคมทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น 1 . กำหนดนโยบายด้านการลงทุนทางสังคมให้ชัดเจน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนต่าง ๆ ให้สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย ภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุนทางสังคม การจัดตั้งกองทุนและอื่น ๆ 2. พิจารณาลดหย่อนภาษีสินค้าที่มีส่วนสร้างสรรค์คุณภาพชีวิต เช่น ของเด็กเล่น อุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์กีฬาและสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็น เป็นต้น 3. ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานเครือข่ายที่เป็นทางการของรัฐเข้ากับเครือข่ายการพัฒนาของชาวบ้าน 4. ส่งเสริมให้สื่อมวลชนทำหน้าที่รณรงค์เผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อสังคมในวงกว้างและต่อเนื่อง เช่น บทบาทความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างชาย หญิง การขจัดอคติทางเพศและความรุนแรงในครอบครัว 5. ครอบครัว และแก้ไขปัญหาการกระทำทารุณทางเพศต่อเด็ก เป็นต้น 6. กำหนดกลไกที่จะเปิดโอกาสและให้อำนาจประชาชนและชุมชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและนำข้อมูลต่าง ๆ ไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ได้ด้วยตนเอง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	- การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมและสวัสดิการแรงงานให้เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน โดย **1. การปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพ** 2.1 ส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมอย่างครบวงจร โดยมีกฎหมายสวัสดิการสังคมเป็นแม่บท ให้สามารถช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสและผู้เดือดร้อนให้มีปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตได้ 2.2 ปรับปรุงข่ายการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนและองค์การประชาชนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างเป็นระบบ 2.3 สนับสนุนการรวมตัวและสร้างเครือข่ายของประชาชนและสถาบันทางสังคม เช่น วัด โรงเรียน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในชุมชน 2.4 ส่งเสริมให้องค์การพัฒนาเอกชนและองค์การประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนางานด้าน สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนการดำเนินงานในลักษณะกำกับดูแลมากกว่าการควบคุมและสั่งการ 2.5 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการดำเนินงานขององค์การพัฒนาเอกชนและองค์การประชาชน โดยเฉพาะการปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการจดทะเบียนการจัดตั้งให้มีความสะดวกขึ้น **2. การเสริมสร้างระบบสวัสดิการแรงงานที่ได้มาตรฐานเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน** 2.1 ปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับให้เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสมและได้มาตรฐานให้แพร่หลายยิ่งขึ้น เช่น การจัดสถานพยาบาลรวมโรงเรียนและศูนย์เด็กเล็กที่ได้มาตรฐาน และสถานที่เล่นกีฬาและออกกำลังกายในสถานประกอบการเป็นต้น 2.2 ส่งเสริมให้นายจ้างจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นด้านต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด 2.3 ส่งเสริมให้การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนเงินสะสมในสถานประกอบการเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ผู้ใช้แรงงานในระหว่างการทำงานและเมื่อออกจากงาน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	3. การส่งเสริมและสนับสนุนการขยายระบบประกันสังคมและการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประกันสังคม 3.1 เร่งรัดการขยายขอบข่ายการประกันสังคม เพื่อให้การคุ้มครองกรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตร และสนับสนุนให้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน รวมทั้งหาแนวทางในการขยายขอบเขตการคุ้มครองไปสู่แรงงานในสาขานอกระบบด้วย 3.2 เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประกันสังคมให้มีความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของบริการทางการแพทย์ การจ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินทดแทนให้เอื้อประโยชน์ต่อลูกจ้างอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลทั่วประเทศ 3.3 ปรับปรุงกฎหมายการประกันสังคม กฎหมายเงินทดแทน ตลอดจนแนวทางปฏิบัติให้ทันสมัยและเป็นสากล เพื่อความสะดวกในการบริหารงานและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน 3.4 พัฒนาระบบตรวจสอบและติดตามที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานประกอบการและลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับและคุ้มครองตามกฎหมายเข้าสู่ระบบประกันสังคมอย่างครบถ้วน **- การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงานและระบบแรงงานสัมพันธ์** โดย 1. การเร่งรัดและขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงาน 1.1 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานให้มีขอบเขตการคุ้มครองที่กว้างขวางขึ้น รวมทั้งการพิจารณาขยายขอบเขตการให้การคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทน สภาพการจ้างสภาพ การทำงาน สิทธิประโยชน์ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงานและการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงแรงงานในสาขานอกระบบ โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเกษตร ผู้รับเหมาช่วงงานและผู้รับงานไปทำที่บ้าน 1.2 สร้างระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการสนับสนุนบทบาทขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในการช่วยสอดส่องดูแลการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน และการรายงานการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	1.3 ดำเนินมาตรการเร่งด่วนในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดและมีบทลงโทษที่รุนแรง 1.4 ปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์การจ้างงานและเป็นธรรมทุกฝ่าย รวมทั้งสอดส่องดูแลการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการตรวจตราสถานประกอบการขนาดกลางและเล็กที่ไม่มีสหภาพแรงงาน รวมทั้งการลงโทษอย่างรุนแรงแก่นายจ้างที่หลีกเลี่ยงกฎหมาย และให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 1.5 ปรับปรุงระบบและกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและจัดทำข้อเสนอแนะให้นายจ้างจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการ เพื่อให้มีการปรับค่าจ้างประจำปีให้ลูกจ้างตามความสามารถและประสบการณ์ และไม่เลือกปฏิบัติทางเพศและวัย 1.6 ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบ รวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม 1.7 กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานไทยไปต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายและค่าบริการให้เหมาะสมและเป็นธรรม การป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงและการลักลอบไปทำงานต่างประเทศโดยผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิแรงงานไทยในต่างประเทศ 1.8 สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มหรือมีการจัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งให้มีการจัดทำทะเบียนผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง 1.9 ส่งเสริมให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการให้การส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้านให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ **- การพัฒนาระบบความปลอดภัยและพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงาน** 1. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี รวมทั้งทบทวนแก้ไขข้อบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีความซ้ำซ้อนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ตลอดจนการปรับปรุงระบบและกลไกการประสาน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	การตรวจสอบความปลอดภัยตามกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายอื่นให้มีประสิทธิภาพและมีการลงโทษต่อผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง 2. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ทั้งนี้โดยพิจารณาให้ครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตร และแรงงานนอกระบบด้วย 3. รณรงค์ให้นายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการและผู้ที่จะเข้าสู่ระบบการจ้างงานรู้จักการป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัย และโรคสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และปฏิบัติตามระเบียบการทำงานอย่างเคร่งครัด 4. กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรที่เกี่ยวข้องในเรื่องความปลอดภัยที่ชัดเจนและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน พร้อมทั้งการให้สิ่งจูงใจเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการป้องกันและควบคุมอุบัติภัยร้ายแรงและส่งเสริมงานด้านความปลอดภัยในการทำงาน 5. สนับสนุนให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการตรวจสอบระบบการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรมในทุกขั้นตอนของระบบการทำงานร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐบาล **- การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ** 1. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การสร้างระบบการปรึกษาหารือ การเพิ่มบทบาทขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น 2. ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ในระบบทวิภาคีและไตรภาคี โดยเน้นการสนับสนุนส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างใช้ระบบการปรึกษาหารือและร่วมมือกันในระบบทวิภาคีในระดับสถานประกอบการมากขึ้น 3. เสริมสร้างองค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างให้มีความเข้มแข็งและมีเอกภาพ สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในระดับสถานประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านแรงงานสัมพันธ์แก่นายจ้างและลูกจ้างในการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและยุติข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี 5. สนับสนุนส่งเสริมให้นายจ้างปรับปรุงการจัดระเบียบองค์กรการผลิตให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ภาวะตลาดแรงงานและทัศนคติของคนทำงานรุ่นใหม่ เช่น การสร้างระบบการ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	ปรึกษาหารือและระบบการมีส่วนร่วมของลูกจ้างในรูปแบบคณะกรรมการลูกจ้าง การจัดทำโครงสร้างเงินเดือนที่ชัดเจนมีมาตรฐาน และการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของลูกจ้าง เป็นต้น 6. สนับสนุนบทบาทหน้าที่และการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานสหพันธ์และสภาองค์กรลูกจ้าง ที่เน้นการรักษาผลประโยชน์แก่สมาชิกควบคู่กับการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคมที่มีคุณภาพ เช่น การส่งเสริมการศึกษาฝึกอบรม การให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้าง และการรณรงค์เรื่องความปลอดภัยสุขภาพอนามัย เป็นต้น 7. สนับสนุนให้นายจ้างมีการเตรียมพัฒนาบุคลากรที่จะเป็นหัวหน้างาน ให้รู้จักการบริหารจัดการทางธุรกิจอุตสาหกรรมและการบริหารคนงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อบรรเทาปัญหาการกระทบกระทั่งระหว่างฝ่ายบริหารกับคนงาน **- การป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดเพื่อเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม โดย** 1. ส่งเสริมงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด โดยภาครัฐเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองและป้องกันตนเองได้มากขึ้น 2. พัฒนาและปรับปรุงระบบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการปลอมแปลงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการบุกรุกที่สาธารณะ เช่น เกาะ ป่าชายเลน เป็นต้น 3. พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยนำระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพัฒนาคุณภาพบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ระเบียบวินัย คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน 4. สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรประชาชนที่ดำเนินการด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนให้มีมาตรการ ระบบงานและวิธีการปฏิบัติในการตรวจตรา แจ้งข่าวสารระงับเหตุ ตลอดจนการเป็นพยานในคดีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง 5. ส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ตลอดจนกลุ่มผู้ใช้แรงงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายควบคู่กับการจับกุมและดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	6. พัฒนาระบบการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดใน 3 ระบบ คือ ระบบสมัครใจ ระบบต้องโทษ และระบบบังคับบำบัด อย่างมีคุณภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชนในการป้องกันการติดยาเสพติดซ้ำ 7. ใช้สื่อสาธารณะทุกรูปแบบในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด อุบัติภัย การทารุณกรรมเด็กและสตรี และปัญหาสังคมอื่น ๆ 8. พิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีมาตรการที่เหมาะสมและสามารถปราบปรามการผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้เป็นผลอย่างจริงจัง - **การปรับปรุงระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ อุบัติภัยและสาธารณภัย** โดย 1. ปรับปรุงประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ อุบัติภัย โดยส่งเสริมการจัดทำแผนและระบบการประสานงานทั้งในด้านนโยบาย การปฏิบัติงาน และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาความรู้และขีดความสามารถของบุคลากร การสร้างระบบข้อมูลด้านอุบัติภัยและการสนับสนุนด้านเทคนิค วิชาการและการจัดหาวัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ 2. สนับสนุนให้ความรู้และสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกันและระงับอุบัติภัย โดยเฉพาะผู้ใช้รถใช้ถนน ผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบการและเจ้าของกิจการ กรรมกรก่อสร้าง และประชาชนในชุมชนหนาแน่นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ รวมทั้งการกวดขันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง 3. ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนและองค์กรประชาชนมีบทบาทในการร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอุบัติภัย สาธารณภัยในชุมชนและท้องถิ่น 4. ส่งเสริมมาตรการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แก่ การเตือนภัย การเตรียมพร้อมในด้านต่าง ๆ ไว้ก่อนที่ภัยจะเกิด เช่น แผนที่เสี่ยงภัย เพื่อลดผลกระทบจากสาธารณภัยให้น้อยที่สุด ตลอดจนส่งเสริมให้มีการผนวกมาตรการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยเข้าไว้ในโครงการต่าง ๆ โดยถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการ 5. ส่งเสริมบทบาทของสถาบันวิชาชีพในการวางมาตรฐานการดำเนินกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของชุมชนและสังคม รวมทั้งให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายหรือการตรวจสอบการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	- การพัฒนาประสิทธิภาพระบบการอำนวยความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน โดย 1. พิจารณาจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เป็นเอกภาพ เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างสอดคล้องกันและสามารถพัฒนางานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2. พัฒนาระบบงาน การบริหารจัดการ และบุคลากรของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยแยกเป็นสาขากฎหมายตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งในด้านคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ตลอดจนนำสหวิทยาการและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยในการอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชนได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว มีความเท่าเทียมกันและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล 3. ศึกษาวิจัยด้านการอำนวยความยุติธรรม การขยายงานอาสาสมัครคุมประพฤติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับคดีอาชญากรรมข้ามชาติและคดีเศรษฐกิจ 4. สนับสนุนการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ การแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์เด็ก เยาวชน และผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการหันเหคดีออกจากการลงโทษ 5. สนับสนุนการให้บริการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ด้อยโอกาส เช่น การจัดทนายช่วยแก้ต่าง การสงเคราะห์จำเลยและครอบครัว การชดเชยให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น 6. ส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนสถาบันวิชาชีพ กลุ่มประชาชนในการประสานควบคุมและกำกับดูแลให้สินค้าและบริการต่าง ๆ มีความปลอดภัยและเป็นธรรม เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตลอดจนดำเนินการให้มีกฎหมาย กฎระเบียบ หน่วยงานรับผิดชอบ วิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและได้รับการชดเชยเมื่อถูกละเมิดสิทธิ 7. ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดกรรมสิทธิและสิทธิส่วนบุคคลและสาธารณสมบัติ โดยเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งการกวดขันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ตลอดจนการปรับปรุงระบบและกลไกของรัฐในการคุ้มครองดูแลสาธารณสมบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 8. ส่งเสริมการให้ความรู้และการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานทางกฎหมายทั้งของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของเด็กและเยาวชนให้มากยิ่งขึ้น 9. สนับสนุนบทบาทสตรีให้มีสิทธิและโอกาสทัดเทียมกับบุรุษในด้านต่าง ๆ โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และให้มีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองทุกระดับ รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพในการรวมกลุ่มมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้สตรีได้รับการศึกษา ฝึกอบรม การฝึกทักษะทุกด้านและการมีอาชีพที่ทัดเทียมกับบุรุษ 10. พิจารณาปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ รวมทั้งดำเนินการให้หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคธุรกิจไม่ระบุเพศในการรับสมัครและบรรจุงาน รวมถึงการปรับเปลี่ยนค่านิยมของทั้งหญิงและชายให้เลิกการเลือกปฏิบัติและการมีอคติทางเพศ 11. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และวิธีพิจารณาความที่เกี่ยวกับการล่อลวง กักขัง หน่วงเหนี่ยว บังคับขู่เข็ญ พร้อมทั้งให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจังและเคร่งครัดควบคู่กับให้มีบทลงโทษอย่างรุนแรงแก่ผู้กระทำผิดทางเพศต่อเด็กและสตรี 12. รณรงค์แก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและการทำร้ายทารุณทางร่างกาย จิตใจ และทางเพศต่อเด็กและสตรี เช่น สร้างความรู้ความเข้าใจให้สังคมตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบ ขยายบริการการให้คำปรึกษาแก่ครอบครัวที่มีปัญหาให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เป็นต้น โดยให้ความคุ้มครองและไม่กระทำการซ้ำเติมต่อผู้ถูกกระทำ 13. ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน โดย 13.1 สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ พัฒนาหลักสูตรกฎหมายมหาชน เพื่อเสริมสร้างแนวคิดทางปรัชญากฎหมายมหาชนให้แก่นักกฎหมาย รวมทั้งประชาชนทั่วไป 13.2 พัฒนาผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภาครัฐให้มีแนวความคิดบนพื้นฐานของปรัชญากฎหมายมหาชนและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน 13.3 พัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรของรัฐให้สามารถรับเรื่องร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำหน้าที่เป็นองค์กรชี้ขาดเฉพาะด้าน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	- การพัฒนาการบริหารจัดการด้านวัฒนธรรม โดย 1. สนับสนุนการจัดทำและประสานแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางด้านวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา 2. ส่งเสริมและประสานชุมชนและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจและขีดความสามารถในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมเพื่อท้องถิ่น 3. สนับสนุนการระดมทุนเพื่อเพิ่มวงเงินกองทุนวัฒนธรรมให้มีจำนวนมากเพียงพอต่อการส่งเสริมวัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา 4. สนับสนุนให้มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ กฎกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวัฒนธรรมให้มีความชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งดำเนินการกระจายอำนาจ เพื่อช่วยให้การบริหารงานด้านวัฒนธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 5. สร้างระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับทรัพยากรทางวัฒนธรรมและสร้างดัชนีชี้วัดด้านวัฒนธรรมกับการพัฒนาเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานและการติดตามประเมินผล 6. ระดมสรรพกำลังในการดำเนินงานวัฒนธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน สถาบันสังคม หน่วยงานภาครัฐ ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนทุกแห่งเข้ามามีส่วนร่วมตามความสามารถ ความถนัดและความสนใจด้วยการยอมรับนับถือซึ่งกันและกัน
5 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาค กระทรวง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประเภทอย่างทั่วถึง	- การบริหารจัดการงานพัฒนาทั่วไป เพื่อให้มีการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ มีหลักการสำคัญโดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยกำหนดแนวทางดังนี้ 1. สนับสนุนให้มีการจัดทำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาคและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อการพัฒนาตามศักยภาพและความต้องการในระยะยาว โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ 2. ปรับปรุงรูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด ให้เป็นแผนที่ครอบคลุมการพัฒนาของจังหวัดในทุกเรื่อง มีความชัดเจนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่จะสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างบูรณาการ และสอดคล้องกับกรอบหรือแนวทางการพัฒนาในระดับภาคตลอดจนแผนกลุ่มจังหวัดที่จะมีการดำเนินการ 3. ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในทุกระดับ ให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา กำกับ รวมทั้งติดตามประเมินผลการพัฒนา

ประเด็น	สาระสำคัญ
	4. ปรับปรุงระบบงบประมาณและการบริหารบุคคลให้มีความคล่องตัวสามารถนำไปดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนา และสภาพพื้นที่จะพัฒนา และนโยบายการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น 5. ปรับปรุงระบบการติดตามประเมินผล ให้มีการติดตามประเมินผลในทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ระดับภาค และจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนและยุทธศาสตร์การบริหารงานพัฒนา 6. พัฒนาและปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานพัฒนาในทุกระดับ โดย 6.1 ปรับปรุงขีดความสามารถในการพัฒนาระบบข้อมูลในระดับจังหวัดและอำเภอให้สูงขึ้น โดยให้สามารถจัดเก็บข้อมูลและประมวลผลได้เอง โดยเฉพาะข้อมูลการพัฒนาชนบท การป้องกันสาธารณภัย และการพัฒนาคุณภาพชีวิต 6.2 ปรับปรุงเครื่องชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม และคุณภาพชีวิตในชุมชนที่มีอยู่ให้เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงของกระบวนทัศน์การพัฒนา 6.3 สนับสนุนการสร้างเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมของชุมชนในระดับต่าง ๆ เช่น ระดับชาติ ระดับพื้นที่ ระดับกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม ในแต่ละระดับให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ 7. เพิ่มขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ 7.1 รัฐเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานและการพัฒนาขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และเข้าร่วมแก้ไขปัญหาการพัฒนาเฉพาะในส่วนที่องค์กรระดับล่างมีขีดความสามารถไม่เพียงพอ 7.2 จัดทำแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นและแผนแม่บทการเงินการคลังเพื่อสังคม เพื่อให้มีการกระจายผลการพัฒนากลับสู่ท้องถิ่น และเร่งปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีจากฐานที่เป็นจริง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจและบริการทางสังคม 7.3 สนับสนุนบุคลากร งบประมาณ และเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายกระจายอำนาจ 8. กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการบริหารงานพัฒนา ทั้งทางด้านการจัดทำแผน การประสานแผน และการบริหารงบประมาณ ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และบทบาทภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคและส่วน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	กลาง ที่จะลงไปดำเนินการพัฒนาในพื้นที่เพื่อให้มีความสอดคล้อง และสนับสนุนซึ่งกันและกัน 9. ปรับปรุงคณะกรรมการระดับนโยบายที่รับผิดชอบการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทในระดับชาติให้มีองค์ประกอบในลักษณะพหุภาคีมากขึ้น 10. เพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการการพัฒนา เพื่อเสริมความมั่นคง รวมทั้งจัดระเบียบและพัฒนาชุมชนชายแดนและพื้นที่สูงให้เป็นถิ่นฐานถาวรและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยการปรับปรุงองค์การบริหารงานการประสานงาน กระบวนการวางแผน ระบบข้อมูลและเครื่องชี้วัดการพัฒนา ตลอดจนบุคลากรและระบบติดตามประเมินผล - **การปรับกระบวนการทำงานของภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนให้มีลักษณะพหุภาคี** เพื่อเป็นกลไกการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความต้องการของชุมชนมากที่สุด และนำไปสู่การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยกระบวนการทำงานร่วมกันของพหุภาคีในจุดเริ่มต้นควรดำเนินการในระดับจังหวัดก่อน ในลักษณะของประชาคมจังหวัด ซึ่งถ้าหากได้ผลก็จะขยายลงสู่ระดับอำเภอ และตำบล รวมทั้งขยายขึ้นสู่ระดับภาค เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั้งประเทศต่อไป ทั้งนี้ประชาคมจังหวัดจะมีลักษณะเป็นรูปแบบการรวมตัวของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อร่วมกันคิดหาแนวทางการพัฒนาในพื้นที่โดยลักษณะการจัดตั้งควรให้เป็นไปตามธรรมชาติ แต่มีระเบียบทางราชการรองรับ และให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายโดยมีแนวทางหลักดังนี้ 1. ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมจังหวัดตามแนวทางการพัฒนาในลักษณะของพหุภาคี 2. สนับสนุนการดำเนินงานของประชาคมจังหวัด ทั้งทางด้านงบประมาณและการประสานงานอย่างจริงจัง
6. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต	- **การบริหารจัดการพื้นที่เพื่อการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ** 1. พัฒนากลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพทางภูมิเศรษฐกิจร่วมกันทั้งทางด้านทรัพยากร และโครงสร้างการผลิต โดยเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดการตั้งแต่ต้น 2. สนับสนุนบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคและชนบท โดยปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนให้ยึดปัจจัยเชิงพื้นที่เป็นเกณฑ์หลักในการส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการเชิงพื้นที่ 3. กระจายบริการโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม โดยเฉพาะการศึกษาที่ได้มาตรฐานทัดเทียมกับการให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครไปสู่พื้นที่ในภูมิภาคและชนบท เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคน และหยุดยั้งการอพยพเข้าเมืองใหญ่ ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงกระจายออกไปตั้งถิ่นฐานตาม

ประเด็น	สาระสำคัญ
	พื้นที่ต่าง ๆ ได้ 4. พัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ให้ประสานเป็นโครงข่ายที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนเมืองและชนบทอย่างเป็นระบบ 5. เสริมสร้างฐานชุมชนเมืองที่มีอยู่ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น รวมทั้งกลุ่มเมืองใหม่ที่จะเกิดขึ้น ทั้งในภาคมหานคร กลุ่มจังหวัด ศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคและบริเวณเมืองชายแดน พื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ และพื้นที่ชุมชนเมืองใหม่ 6. จัดให้มีระบบการวางแผนและประสานงานการพัฒนาแบบบูรณาการ โดย 6.1 สนับสนุนให้เมืองที่เป็นชุมชนศูนย์กลางของพื้นที่ สามารถทำหน้าที่เป็นฐานรองรับและกระจายการพัฒนาไปสู่ชุมชนโดยรอบ มีการจัดระเบียบเมืองและชุมชนที่ดี โดยมีการวางผังเมือง ระบบสาธารณูปโภค ป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ของชุมชนศูนย์กลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับชุมชนโดยรอบ และเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เพื่อการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม 6.2 ยึดแนวทางการประสานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะเป็นหลักในการจัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาของภาครัฐ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ 6.3 เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรท้องถิ่นในทุกระดับในการวางแผนการจัดการและงบประมาณ เพื่อการประสานความร่วมมือและผนึกกำลังกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนทั้งภายในและภายนอกในการพัฒนา - **การจัดให้มีองค์ประกอบของชุมชนที่สมบูรณ์** โดยรัฐสนับสนุนให้คนในพื้นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดการกันเอง 1. สนับสนุนให้มีกลไกและองค์กรระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นแกนกลางในการจัดทำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะของชุมชน และแผนแม่บทการพัฒนาชุมชนชายแดน 2. สนับสนุนให้มีระบบโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงกันระหว่างชุมชนศูนย์กลางต่าง ๆ และชนบท

ประเด็น	สาระสำคัญ
	3. นำที่ดินของรัฐในเมือง โดยเฉพาะที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์มาพัฒนาให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างสมดุลระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของชุมชน - **การรักษาสภาพแวดล้อมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง** 1. จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองและแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองตามลำดับความสำคัญของปัญหา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนจัดทำแผนการลงทุนเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ 2. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองมากขึ้น ด้วยการนำมาตรการส่งเสริมการลงทุนมาใช้กับกิจการด้านการควบคุม ป้องกันและแก้ไขมลพิษที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งพิจารณาสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อลดภาวะการลงทุนของภาคเอกชน 3. พิจารณาให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนประกาศเขตอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐที่จะมีผลต่อสาธารณชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อสร้างความเข้าใจและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมตลอดทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น 4. เตรียมการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการขยายตัวของชุมชนเมืองในเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคและเมืองชายแดน โดยให้มีแนวทางควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมไทย และการรักษาสภาพแวดล้อม 5. ปรับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดให้เหมาะสมและขยายบริการสังคมให้เข้าถึงชุมชนอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคสังคมเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะโรคเอดส์และการป้องกันปัญหามลพิษ - **การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนในเมือง** การสร้างโอกาสให้แก่ชุมชนและคนจนในเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่ผ่านมาจำเป็นต้องยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนที่อยู่ในเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ โดยการพัฒนาที่อยู่อาศัย อาชีพ รายได้ บริการสังคม และสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ชุมชนและคนจนในเมืองสามารถก่อร่างสร้างตัวและช่วยเหลือตนเองต่อไปได้อย่างถาวร โดยมีแนวทางพัฒนาดังนี้ 1. **ให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ** เพื่อกำหนดนโยบาย ประสานและกำกับดูแลการดำเนินงานและงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัด และคนจนในเมืองอย่างเป็นเอกภาพ โดยมีระเบียบ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	สำนักนายกรัฐมนตรีรองรับและมีผู้แทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประสานกับคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด **2. การเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง** 2.1 จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง โดยสนับสนุนด้านสินเชื่อและอื่น ๆ สำหรับการแก้ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการรื้อย้ายชุมชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง ครบวงจร และต่อเนื่อง 2.2 สนับสนุนให้มีการพิจารณาจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับชุมชนแออัด รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ตลอดจนปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณให้ลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริง 2.3 จัดทำแผนการพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัดแรงงานอุตสาหกรรมและคนจนในเมือง รวมทั้งแผนป้องกันการเกิดชุมชนแออัด โดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมแผนไว้ล่วงหน้าร่วมกับเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ร่วมให้การสนับสนุน รวมทั้งการพิจารณาที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่มาใช้ประโยชน์ให้เกิดความสมดุลทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง 2.4 ใช้มาตรการภาษีส่งเสริมการมีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เช่น เพิ่มค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในส่วนค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น **3. พัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนา** 3.1 ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการทางการเงินของชาวชุมชนและกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็ง และสามารถสร้างโอกาสระดมเงินทั้งจากแหล่งประมาณของรัฐ ภาคเอกชนและแหล่งเงินกู้ในระบบ เพื่อการพัฒนาชุมชนอาชีพ และที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว 3.2 ส่งเสริมพัฒนาชุมชนในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาฝึกอบรมผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และระดมความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดำเนินการพัฒนาร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	สาระสำคัญ
	4. จัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวยในการเจรจาตกลงเพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวชุมชนให้สิ้นสุด และเป็นไปโดยราบรื่นสันติ ตลอดจนจัดให้มีการประมวลความอบรมและเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว **- การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการสร้างรากฐานการผลิตที่เข้มแข็งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดย** **1. ลดบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้กำกับดูแลและดำเนินการด้านการผลิต การค้า และการบริการมาเป็นผู้ประสานงาน** โดยให้ธุรกิจเอกชนและองค์กรชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น **2. ปรับระบบการจัดสรรงบประมาณ** เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการจากที่มีลักษณะเป็นรายโครงการระดับกรม มาเป็นการกำหนดสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะแผนงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 **3. เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ** เพื่อนำไปสู่การเพิ่มอำนาจการต่อรองในการเจรจาการค้าทุกระดับ โดย 3.1 ปรับโครงสร้างองค์กรการเจรจาการค้าให้เป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ การศึกษาผลกระทบและมาตรการในการรองรับและตอบโต้ทางการค้า รวมทั้งการประสานท่าทีของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน 3.2 จัดตั้งระบบสนับสนุนให้กับงานเจรจาการค้าระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยพัฒนาบุคลากรในองค์กรการเจรจาการค้าให้มีทักษะในการเจรจาต่อรองพัฒนาระบบข้อมูลทางการค้าระหว่างประเทศ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนและนักวิชาการมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น **4. เพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาประเทศ** โดยมีกลไกรองรับระบบการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพและเกิดความต่อเนื่อง ให้มีการจัดตั้งสำนักงานประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานนโยบาย และแผนพัฒนาความร่วมมือในระดับชาติ ระดับภาค และระดับจังหวัด โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรองรับระบบความร่วมมือเป็นทางการอย่างถาวร ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรภาคเอกชนโดยสนับสนุนให้มีการรวมตัวเป็นองค์กรเดียวกันเพื่อประสานงานกับภาครัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพและ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 5. **เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรความช่วยเหลือจากต่างประเทศ** โดยให้มีระบบและกลไกการประสานนโยบาย แผนงาน และโครงการ รวมทั้งบทบาทและแนวทางการร่วมมือกับองค์กรความช่วยเหลือต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรความช่วยเหลือจากต่างประเทศสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 6. **ให้มีคณะกรรมการระดับนโยบายที่มีเอกภาพเป็นการถาวรรับผิดชอบการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าการเกษตร อุตสาหกรรมการเกษตร และอุตสาหกรรมชุมชน** เพื่อทำหน้าที่กำกับ ประสานนโยบาย แผนงาน และการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน 7. **ให้มีคณะกรรมการระดับนโยบายรับผิดชอบการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นการเฉพาะ** เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายส่งเสริมและการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจก่อสร้างของคนไทย 8. **ปรับบทบาทของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวในประเทศ** ตลอดจนเป็นแกนกลางในการแก้ไขปัญหาของธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ และให้หน่วยงานในท้องถิ่นสร้างกลไกการพัฒนา และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสถานที่ท่องเที่ยวในระดับพื้นที่เพื่อระดมความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพของแหล่งท่องเที่ยว 9. **ให้มีกฎหมายการป้องกันการผูกขาด** เพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันเสรี โดยกำหนดกติการที่ชัดเจนเพื่อให้ธุรกิจขนาดเล็กสามารถแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่อย่างเป็นธรรม รวมทั้งพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภค โดยมีระบบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการผลิตและตัวสินค้าที่ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา - **พัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อลดบทบาทของรัฐในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ** โดย 1. **เพิ่มบทบาทภาคเอกชน** เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานและเป้าหมายในการลดบทบาทการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	2. **สนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน** และจดทะเบียนในตลาดทรัพย์ เพื่อให้สามารถระดมทุนจากประชาชนได้อย่างกว้างขวาง 3. **จัดตั้งองค์กรกลางเป็นการถาวร** เพื่อบริหารนโยบายการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และประสานการปฏิบัติกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรกำกับรายสาขารัฐวิสาหกิจที่มีการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ภาครัฐและเอกชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านราคา ปริมาณ และคุณภาพการบริการ 4. **นำระบบประเมินผลการดำเนินงานมาใช้แทนการกำกับดูแลในรายละเอียด** เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว - **เป้าหมายเพื่อเป็นหลักฐานการผลิตทางเศรษฐกิจ** 1. ลดปัญหาการชะล้างพังทลายของดินให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านไร่ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 2. ให้มีการจัดการฟื้นฟูที่ดินเพื่อการดำเนินกิจกรรมด้านการเกษตรที่มีปัญหาทั้งที่เป็นดินเค็ม ดินเปรี้ยว และดินขาดอินทรีย์วัตถุให้ได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 1 ล้านไร่ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 3. จัดทำแผนฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทะเลไทย ทั้งในด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ให้ครอบคลุมคุณภาพน้ำ สัตว์น้ำ แนวปะการัง หญ้าทะเล และชายฝั่งทะเล
7. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- **บริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ** ทั้งการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การดูแลคุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำและการระบายน้ำ 1. **ให้มีกลไกในการกำกับ ดูแล และประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำโดยมีกฎหมายรองรับ** เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง 2. **จัดระบบการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรน้ำระหว่างการใช้น้ำในกิจการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม** โดยยึดหลักความจำเป็น ลำดับความสำคัญ และเป็นธรรม โดยมีองค์กรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการ 3. **ให้มีการจัดเก็บค่าน้ำดิบทั้งเพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอุปโภคบริโภค** รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างและระดับราคาค่าน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรม ให้สะท้อนถึงต้นทุนการจัดหา การผลิต

ประเด็น	สาระสำคัญ
	การแจกจ่าย และการบำบัดน้ำเสีย **4. ปรับปรุงระบบส่งและจ่ายน้ำเพื่อการชลประทานและการอุปโภคบริโภคในชุมชนเพื่อลดการรั่วไหลของน้ำ** **5. รณรงค์และเผยแพร่ให้มีการใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ** โดยเฉพาะการแนะนำวิธีการใช้น้ำอย่างประหยัด ส่งเสริมให้มีการใช้อุปกรณ์ประหยัดน้ำในชุมชน การนำน้ำหล่อเย็นและน้ำทิ้งที่ผ่านการบำบัดแล้วมาใช้ใหม่ในอุตสาหกรรมบางประเภท - **ให้มีการประสานนโยบายและการจัดการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่** รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นประโยชน์ต่อคนและชุมชนอย่างแท้จริง โดย **1. จัดทำและกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพทรัพยากรดิน** เขตการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งทะเลให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่ง รักษาพื้นที่ชลประทานไว้เพื่อการผลิตทางด้านการเกษตร รวมทั้งพิจารณาด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการจูงใจ เพื่อให้การกำหนดเขตบรรลุผลในทางปฏิบัติ **2. กำหนดและวางแนวเขตนิเวศน์ท้องถิ่น** โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีที่มีอยู่หลากหลายของชุมชนเพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนมีส่วนสนับสนุนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน **3. ปรับระบบการจัดการด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรไร้ที่ทำกินทั้งในเรื่องออกเอกสารสิทธิ รวมทั้งการจัดระบบการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินในเขตปฏิรูปเกษตรกรรมอย่างจริงจัง - **จัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียว** โดยกำหนนโยบายและจัดทำแนวทางที่ชัดเจนเพื่อการรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ พื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่ง และสวนสาธารณะในเมือง ให้ได้สัดส่วนกับจำนวนคนและการเจริญเติบโตของชุมชน รวมทั้งเพื่อเป็นการเสริมสร้างภูมิทัศน์ - **รักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม** โดยกำหนดให้มีการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม เช่น การขึ้นทะเบียนและประกาศเขตคุ้มครองแหล่งธรรมชาติ โบราณสถานและศิลปกรรม เพื่อให้มีศักยภาพสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจกรรมการท่องเที่ยวซึ่งอนุรักษ์ ได้อย่างยั่งยืนและเป็นมรดกทาง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	สังคมและวัฒนธรรมของชาติ - **สนับสนุนให้มีการจัดการทรัพยากรแร่ที่ครบวงจร** โดย 1. **เร่งรัดการสำรวจและประเมินปริมาณสำรองทรัพยากรธรณีวัตถุดิบ** ทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของพื้นที่และสงวนแหล่งแร่ในเขตอนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งสุดท้ายที่จะนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์ในอนาคต 2. **สนับสนุนการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ** ตามหลักการอนุรักษ์โดยคำนึงถึงความสมดุลทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประสานการใช้ประโยชน์ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น - **สนับสนุนให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ** โดย 1. **เพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ด้วยการให้ความสำคัญกับการเตือนภัยและการป้องกันสาธารณภัยเบื้องต้น** 2. **สร้างระบบประสานงานในระดับพื้นที่ตามประเภทของสาธารณภัยจากธรรมชาติ โดยใช้กลไกการจัดการสาธารณภัยที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ** 3. **จัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติในระดับจังหวัดและภาค เพื่อเป็นข้อมูลในการเตือนภัย การป้องกันและควบคุมภัยธรรมชาติ** 4. **กำหนดมาตรการในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนในการป้องกันตนเอง ทั้งการใช้ข้อกฎหมายในการบังคับและการฝึกอบรมให้มีความตระหนักถึงภัยธรรมชาติ** - **เสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม** โดย 1. **ปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนและการจัดงบประมาณเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จากที่เคยยึดหน่วยงานเป็นหลักมาเป็นการยึดพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด สถานการณ์ และศักยภาพของทรัพยากรแต่ละประเภทเป็นหลัก** โดยมีขบวนการและเครือข่ายการทำงานร่วมกันหลายฝ่ายที่มุ่งวัตถุประสงค์เดียวกัน 2. **พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมมลพิษ** โดยจัดให้มีระบบติดตามตรวจสอบ และบันทึกผลมลพิษ โดยผู้เป็นเจ้าของสถานประกอบการเป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อให้ภาครัฐทำการตรวจสอบ ซึ่งจะช่วยให้การเฝ้าระวังเป็นไปอย่างมีระบบ

ประเด็น	สาระสำคัญ
	1. การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ 1.1 ปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบ ควบคุม เป็นการกำกับ ดูแล ส่งเสริม พร้อมทั้งลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น 1.2 ลดขนาดระบบราชการ โดยจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการและตรึงกำลังคนภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรทั้งภารกิจบุคลากรและขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่อย่างจริงจัง 1.3 ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงานของหน่วยงานกลางและกระทรวง ทบวง กรม ด้านการวางแผน ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการให้บริการ ให้มีความอิสระและการจัดการแบบสมัยใหม่และเป็นสากลมากขึ้น 1.4 กระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชาหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในหน่วยราชการกลาง กระทรวง ทบวง กรม สู่หน่วยงานปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับระดับงานแต่ละระดับมากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแบบเปิดเสร็จและทันต่อเหตุการณ์ 1.5 เร่งรัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชน สังคมและชุมชน 1.6 ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการและระบบข้าราชการ ดังนี้ 1.6.1 เพิ่มบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่ เช่น จังหวัด พร้อมทั้งลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลาง อีกทั้งลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารจัดการในด้านแผนงาน ด้านงบประมาณ ด้านการคลัง และด้านบุคคลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการจัดการของหน่วยงานของพื้นที่ไปสู่ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างผสมผสานครบวงจร 1.6.2 เพิ่มบุคลากรในการดำเนินงานของส่วนราชการในพื้นที่พร้อมทั้งกระจายหรือลดกำลังคนภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาคและชนบทอย่างทั่วถึง 1.6.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจและธำรงรักษาคนที่มีความรู้พร้อมคุณธรรมไว้ในระบบราชการ โดยการปรับปรุงค่าตอบแทนให้ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับภาคเอกชน

ประเด็น	สาระสำคัญ
	3. **สนับสนุนการออกกฎหมายยกเลิกเครื่องมือประมงทะเลที่ทำลายระบบนิเวศน์ชายฝั่ง** โดยเฉพาะอวนรุน อวนลาก และสนับสนุนการเปลี่ยนเครื่องมือประมงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม 4. **กำกับและควบคุมมิให้การกระจายอุตสาหกรรมออกสู่ชนบทส่งผลกระทบในเชิงทำลายสภาวะแวดล้อม** ตลอดจนดูแลอาชีวอนามัยแวดล้อมของคนในโรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนใกล้เคียง 5. **กำหนดและปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อม** ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และช่วยป้องกันผลกระทบที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจัดการมูลฝอยให้สามารถเพิ่มค่าธรรมเนียมได้ตามความเหมาะสม การใช้ระบบประกันภัยในเรื่องการจัดการของเสียอันตราย เป็นต้น - **เพิ่มบทบาทความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ** โดยกำหนดท่าทีจุดยืนของประเทศในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน รวมทั้งเพิ่มความเข้มแข็งขององค์กรและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในการเจรจาด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระดับโลก ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อรักษาผลประโยชน์และป้องกันการเสียเปรียบของประเทศในการเจรจาต่อรอง ตลอดจนพิจารณาเพิ่มความร่วมมือทางด้านวิชาการในลักษณะโครงการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ เช่น การลดลงของชั้นโอโซนและการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก
8. การพัฒนาประชารัฐ	- **การพัฒนาระบบบริหารจัดการ** 1. การสร้างระบบการเมืองการบริหารที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภายในภาครัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน 2. การสร้างระบบการบริหารที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของคนในแต่ละชุมชน และประโยชน์ของชาติ ระหว่างประโยชน์ของประชาชาติและประโยชน์ของมนุษยชาติ ที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ในปัจจุบันและประโยชน์ในอนาคต 3. การสร้างระบบการบริหารจัดการที่มีกระบวนการและกลไกของรัฐในการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ - **การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ** เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท จุดเน้น การเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนขั้นตอน ระเบียบและวิธีการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐสามารถรองรับและเสริมสร้างการพัฒนาของภาคอื่น ๆ ดังนี้

ประเด็น	สาระสำคัญ
	โดยมีขั้นตอนที่ชัดเจนและแน่นอน และการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพอย่างเป็นธรรม 1.7 ปรับปรุงการดำเนินงานบริหารรัฐกิจเป็นระบบการจัดการโดยเน้นทั้งพื้นที่ภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างได้สมดุล 1.8 ยกระดับความสำคัญของหน่วยการบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานจัดการหลักเพื่อการพัฒนาทุกด้านของพื้นที่ในความรับผิดชอบ พร้อมทั้งกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนงาน งบประมาณ และการบริหารบุคลากร ตลอดจนการติดตามประเมินผลการพัฒนาโดยรวมอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่องให้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างแท้จริง 1.9 ปรับบทบาทของหน่วยงานกลาง และหน่วยราชการในส่วนกลางให้มีหน้าที่วางแผนกำหนดนโยบายในเชิงยุทธศาสตร์ ประสานงาน และให้ความสนับสนุนทางเทคนิคและอื่น ๆ เช่น ทรัพยากร ขวัญกำลังใจ ให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ 1.10 เพิ่มบทบาทของหน่วยงานในส่วนจังหวัด พร้อมกับสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถในการวางแผน การบริหารงบประมาณและบุคลากร ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ 2. **การปรับปรุงกระบวนการทางงบประมาณ** เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีความอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารเงินงบประมาณ และจังหวัดสามารถตั้งและรับการจัดสรรงบประมาณได้เอง 3. **การกำหนดให้จังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถมากขึ้น** พร้อมทั้ง ลดอัตรากำลังของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ตลอดจนสร้างเครือข่ายการหมุนเวียนหน้าที่การงาน โอกาสความก้าวหน้าด้านอาชีพ เกียรติภูมิ และค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไม่น้อยกว่าในส่วนกลาง 4. **การสร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงาน** เพื่อวัดประสิทะผลและประสิทธิภาพของการบริหารงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐทุกประเภทและทุกระดับ 5. **การสร้างความรับผิดชอบทางการบริหาร** ด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบแผนและผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 6. **การสร้างความโปร่งใส** ด้วยการส่งเสริมให้องค์การต่าง ๆ มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น ท้วงติง ตรวจสอบโครงการพัฒนาขนาดใหญ่หรือแผนงานสำคัญ ๆ ของภาครัฐก่อนการดำเนินการ 7. **การปรับการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ**

ประเด็น	สาระสำคัญ
	7.1 สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการลงทุนด้านบริการ การศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มศักยภาพ ฯลฯ โดยให้เป็นการแข่งขันโดยเสรีที่คำนึงถึงประโยชน์ด้านคุณภาพและราคาค่าบริการที่เหมาะสมต่อผู้ใช้บริการเป็นหลักแทนผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนจะให้แก่รัฐหรือองค์กรของรัฐ 7.2 ให้มีกลไกระดับชาติที่มีความเป็นกลาง เพื่อกำกับดูแลบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และมีคุณภาพบริการที่ดี ได้มาตรฐาน รวมทั้งกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้ให้และผู้ใช้บริการ 7.3 ทบทวนปัญหาและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบที่เปิดโอกาสหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินแผนงาน โดยการปรับกฎ ระเบียบ และกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัย ให้สนับสนุนส่งเสริมการจัดการนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ 8. **การพัฒนาด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ** โดยที่ตามแผนพัฒนาฯ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งในด้านคน สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและการบริหารการจัดการ โดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้การพัฒนาตามแผนดังกล่าวบรรลุผลในการปฏิบัติได้อย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องปรับองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางในแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการวางระบบการตรวจสอบการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติการตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องตามเป้าหมายของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่กำหนดขึ้น - **การสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ** เพื่อสร้างความต่อเนื่องและเสถียรภาพของการบริหารรัฐกิจ โดยการผนึกกำลังของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมและให้มีข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจและระเบียบวาระแห่งชาติให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายซึ่งจะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถมีจินตภาพในแนวทางการพัฒนาประเทศได้ ตลอดจนมีพันธะความรับผิดชอบที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว ดังนี้ **1. การสร้างพันธมิตรเพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ** 1.1 ให้มีการจัดการประชุมระหว่างพรรคการเมือง หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน และตัวแทนกลุ่ม อาชีพต่าง ๆ เพื่อกำหนดและทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และระเบียบวาระแห่งชาติเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

ประเด็น	สาระสำคัญ
	1.2 สนับสนุนให้มีการจัดการฝึกอบรม การประชุม ให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้นได้มีโอกาสดูงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน 1.3 เผยแพร่ประสบการณ์และเทคนิคในการสร้างพันธมิตรที่ประสบความสำเร็จ ตลอดจนการกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ ที่มีความเห็นสอดคล้องต้องกันเพื่อสร้างจุดมุ่งหมายร่วมกัน 1.4 กำหนดให้มีการวัดผลสำเร็จในการประสานกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมโดยการสร้างดัชนีชี้วัดที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่ม เพื่อนำมาเพิ่มพูนศักยภาพในการบริหารจัดการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มและองค์กรของตนเอง **2. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน** 2.1 สนับสนุนให้มีการเผยแพร่นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนงานของส่วนราชการ และองค์กรต่าง ๆ ในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ 2.2 สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระยะยาว และลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนของปัญหาหลัก ๆ ของสังคมหรือประเทศ 2.3 สนับสนุนการวิจัย สัมมนา เผยแพร่วิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้องค์กรต่าง ๆ และสาธารณชนมีความรู้ความคิดกว้างไกล เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ รวมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากรของภาครัฐ การจัดการฝึกอบรม การประชุม ให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้นได้มีโอกาสดูงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์กันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจความสมานฉันท์ และการรวมพลังสร้างสรรค์ซึ่งกันและกัน การที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาประชารัฐได้นั้นจำเป็นจะต้องมีการบริหารการจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ระดมสรรพกำลังจากทุกส่วนของสังคมให้เกิดการผนึกกำลังเป็นภาคีเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยจะต้องมีการคำนึงถึงเงื่อนไข ข้อจำกัดและแนวโน้มพัฒนาการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาแนวทางและมาตรการในการประสานสัมพันธ์บทบาทและภารกิจที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อร่วมกันปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความสุขและสันติสุข แก่ปัจเจกบุคคล ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

ประเด็น	สาระสำคัญ
9. การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ	- การปรับเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานกลางในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ - การปรับกระบวนการบริหารจัดการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ - การมีส่วนร่วมของประชากร - การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล

คณะผู้วิจัยโครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

นางทิพาวดี	เมฆสวรรค์	ผู้อำนวยการโครงการ

คณะนักวิจัยมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)

1. ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา	เวสารัชช์	หัวหน้าโครงการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน	สุวรรณมงคล	นักวิจัย
3. รองศาสตราจารย์ ดร.อิสระ	สุวรรณบล	นักวิจัย
4. รองศาสตราจารย์พูลนิจ	ปิยะอนันต์	นักวิจัย
5. รองศาสตราจารย์ศรีราชา	เจริญพานิช	นักวิจัย
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์	วัฒนา	นักวิจัย
7. ดร.ณรงค์	สัจพันโรจน์	นักวิจัย
5. นางอารียา	รงค์วานิชย์	ผู้ช่วยนักวิจัย

คณะนักวิจัยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

1. ดร.ฉลองภพ	สุสังกร์กาญจน์	หัวหน้าโครงการ
2. ดร.อัมมาร	สยามวาลา	นักวิจัย
3. ดร.อรพินท์	สพโชคชัย	นักวิจัย
4. ดร.ยงยุทธ	แฉล้มวงษ์	นักวิจัย
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ปรานี	ทินกร	นักวิจัย
6. ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย	พันธเสน	นักวิจัย
7. ศาสตราจารย์ ดร.ไกรยุทธ	ธีรตยาคีนันท์	นักวิจัย
8. รองศาสตราจารย์ ดร.รังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	นักวิจัย
9. นางสาวชนิดา	ชัยชาติ	นักวิจัย
10. นางสาวไจจินต์	พลายเวช	นักวิจัย
11. นางสาวนภาภรณ์	ตรีอุดมสิน	นักวิจัย

คณะนักวิจัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

1. นางเบญจวรรณ	สร่างนิทร
2. นางสาวพรพิมล	รัตนพิทักษ์
3. นางสาวปณิต	มีแสง
4. นางกิตติยา	คัมภีร์
5. นางฐิติมา	เฟื่องเรือง
6. นายณรงค์	บุญโญ
7. นางสมพร	สมผดุง
8. นางสาวสุรุ่งลักษณ์	เมฆะอำนวยชัย