



แนวคิดการพัฒนาระบบราชการไทย

พระครูธรรมศุต (สุทธิพจน์ สุทธิวจโน)

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

อีเมล : suttipod555@gmail.com

พระภูษิต มิ่งขวัญ (พระภูษิต ธานีโย)

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

อีเมล : suttipod555@gmail.com

พระครูโสภณธรรมโชติ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

อีเมล : suttipod555@gmail.com

สุวิทย์ จันทร์แก้ว

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

อีเมล : suttipod555@gmail.com

ชลลดา คำสัมฤทธิ์

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

อีเมล : suttipod555@gmail.com

Received : July 15, 2021 Revised : September 2, 2021

Accepted : December 14, 2021

บทคัดย่อ

การศึกษาด้านแนวคิดการพัฒนาระบบราชการไทย หลังจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน กลุ่มผู้ศึกษาเห็นว่า ระบบราชการในยุคปัจจุบัน เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการใช้อำนาจการปกครอง จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รูปแบบการปกครองยังคงไม่ต่างจากเดิมมากนักแต่ความซับซ้อนในการบริหารราชการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบันซึ่งก็ยังมี การพัฒนาปรับเปลี่ยนไปตามสภาพในยุคโลกาภิวัตน์ การพัฒนาระบบราชการไทยในการปฏิรูปสำคัญกับ ประเทศไทย การพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งมีแนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ ให้อำนาจแก่ชุมชนเข้า มีบทบาทในการดูแลตนเอง การสร้างระบบแข่งขัน เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ จัดสรรงบประมาณโดย มุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการ แก้ปัญหา การกระจายอำนาจ เปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดในการแข่งขันระบบตลาด แนวความคิด เกี่ยวกับการลดกำลังคนภาครัฐในภาครัฐมีการยอมรับกันอย่างแพร่หลาย แนวความคิดเกี่ยวกับการแปร



รูปองค์การภาครัฐ การจัดตั้งองค์การมหาชน แปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นเอกชน ทำสัญญาให้เอกชน
รับจ้างเหมาดำเนินการ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี ความโปร่งใส การ
กระจายอำนาจสู่ฐานรากการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ
คือ ประชาชน

คำสำคัญ : แนวคิดการพัฒนา ; ระบบราชการไทย



CONCEPT OF DEVELOPMENT OF THE THAI BUREAUCRACY

Phrakhrudhammakut Suttipot Sutdhivajano
Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.
E-mail : suttipod555@gmail.com

Prha Phusit Mingkwan
Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.
E-mail : suttipod555@gmail.com

Phrakhrusophonthammachot
Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.
E-mail : suttipod555@gmail.com

Suwish Chankaew
Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.
E-mail : suttipod555@gmail.com

Chollada Kamsamrit
Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University.
E-mail : suttipod555@gmail.com

ABSTRACT

A study of the concept of Thai bureaucracy development After the change in Thai politics and government from 1932 to the present, the study group saw that modern bureaucracy is a change in the use of governing power from the absolute monarchy The form of government is still not much different from before, but the complexity of government administration has increased accordingly to the present which is still being developed according to the conditions of the globalization era. The development of the Thai bureaucracy in reforms is important to Thailand. Various developments which have concepts for inventing new systems Empower communities to play a role in taking care of themselves. Building a competitive system change the rules allocate a budget with a focus on achieving goals. meet the needs of service recipients Focus on prevention rather than problem solving. Decentralization Change the monopoly management in the market system competition. The concept of reducing government manpower in the public sector is widely accepted. Concept of privatization of government organizations public organization establishment Privatization of



government organizations into private sectors Make a contract for a private contractor to operate. The concept of good governance is good governance, transparency, decentralization based on people's participation. to meet the needs of service recipients, namely the people

Keywords : Concept of development ; Thai bureaucracy

บทนำ

ระบบราชการไทยมีกำเนิดมาเมื่อใดเป็นเรื่องที่ยากจะกำหนด หากย้อนไปตรวจสอบประวัติความเป็นมาของระบบราชการไทยในอดีต 600-700 ปี ที่ผ่านมาระบบราชการไทยตั้งอยู่บนปรัชญาการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองพระราชอาณาจักร เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดเหนือประชาชน ทรงพระราชอาณาสิทธิ และใช้อำนาจเด็ดขาดเป็นหลักการปกครองพระมหากษัตริย์ของไทยดูแลปกครองราษฎร แบบบิดาปกครองบุตร ข้าราชการ คือ ข้าราชการบริพาร ที่ถวายตัวต่อพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ก็เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ ระบอบราชการของไทยก็คือระบอบรวมศูนย์อำนาจหรือระบอบอำมาตยาธิปไตย

หากย้อนกลับไปดูความพยายามปฏิรูปก่อนหน้านั้น มีประเด็นมากมายในการปฏิรูประบบราชการไทย อาทิ นำระบบตัวชี้วัดมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานและจ่ายโบนัส การว่าจ้างให้เอกชนแทนรับอัตราใหม่ในงานบางประเภท โครงการเกษียณราชการก่อนกำหนด ตลอดจนการกระจายอำนาจการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบางหน่วยงานเราจะเห็นการปรับตัวให้บริการดีขึ้นอย่างเห็นได้ แต่ก็ยังมีปัญหาด้านอื่นอีกมากที่ต้องรีบแก้ไข เพราะเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกเรื่องในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตามมีผู้ที่พยายามเปรียบเทียบกับระบบราชการเหมือนตัวประหลาด เนื่องจากระบบราชการมีศักยภาพอย่างมากในการดึงดูดทรัพยากรของประเทศเข้าไปสู่ระบบราชการหรืออยู่ในการควบคุมของส่วนราชการ ดังนั้นหน่วยราชการจึงขยายตัวใหญ่โตขึ้นเรื่อยๆ ทั้งกำลังคนและงบประมาณแผ่นดิน และยังมีขนาดใหญ่โตขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้หน่วยราชการทรงพลังอย่างมากในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปใดๆ ดังนั้นจึงไม่สงสัยว่าทำไมการปฏิรูประบบราชการจึงยากลำบากมาก

จากสภาพปัญหาดังกล่าวกลุ่มผู้ศึกษา มีความสนใจที่จะศึกษาถึงการปฏิรูประบบราชการและสนับสนุนเป็นอย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบราชการของในครั้งนี้ และเชื่อว่าหากสามารถดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมาย คนไทยก็จะได้เห็นโฉมหน้าใหม่ของระบบราชการไทย แต่ก็ไม่เชื่อว่าการปฏิรูปสามารถทำได้รวดเร็ว อย่างมากที่ทำได้ก็เพียงแค่การยุบรวมหน่วยงานหรือแก้ไขกฎหมายใหม่เท่านั้น ดังนั้นหากจะปฏิรูปให้สำเร็จได้ กลุ่มผู้ศึกษาเห็นว่า จำเป็นต้องหาขั้นตอนการตรวจสอบราชการโดยเฉพาะจากประชาชนนั่นเอง เพราะหน่วยราชการเหล่านี้จะอยู่กับประชาชนอีกนาน และจะเป็นตัวหนุนให้การปฏิรูประบบราชการสำเร็จในระยะยาว

ความหมายของระบบราชการ

ความหมายของคำว่า “การบริหารราชการ” “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ในภาษาอังกฤษว่า “Public administration” ซึ่งแยกคำ (สมาน ริงสิโยภพ, 2546) ได้แก่



การบริหาร (Administration) หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินงานของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ราชการ (Public) ข้าราชการหรือกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือน และราชการทหารของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกิจการต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย

ประธาน สุวรรณมงคล ได้ให้ความหมายคำว่า ระบบบริหารราชการ หมายถึง การบริหารภาครัฐที่ครอบคลุมถึงทั้งในเชิงนโยบายสาธารณะและการนโยบายนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยมีเป้าหมายที่ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญสำหรับความหมายของ “ระบบราชการ” (ประธาน สุวรรณมงคล, 2563) สามารถจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ระบบราชการ หมายถึง โครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ คาร์ล มาร์ก เป็นคนแรกๆ ที่นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ที่เรียกว่า bureaucracy โดยกำหนดคุณลักษณะขององค์การนี้ไว้ก่อนหน้านี้ โดยที่ คาร์ล มาร์ก เรียกรูปแบบองค์การที่นำเสนอว่า เป็นรูปแบบอุดมคติ ซึ่งในระยะต่อมาได้กลายเป็นตัวแบบสำคัญให้กับองค์การขนาดใหญ่โดยเฉพาสะในภาครัฐ แต่ในขณะที่ วิกเตอร์ ทอมสัน เสนอว่า องค์การที่ถือว่าเป็นระบบราชการต้องประกอบด้วย การจัดอันดับอำนาจ หน้าที่ หรือลำดับชั้น การบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

กลุ่มที่ 2 ระบบราชการ หมายถึง บทบาทภาครัฐ นักคิดคนสำคัญก็คือ แมกซ์ เวเบอร์ ที่เห็นว่าระบบราชการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารของรัฐบาลโดยเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัติภารกิจ แต่ในขณะที่ คาร์ล มาร์ก มีความเห็นว่าระบบราชการมีบทบาทในการควบคุม ประสานงาน และการดูแลการผลิต การกระจายสินค้า และการบริโภคความมั่งคั่ง และถือว่า ระบบราชการเป็นค่าใช้จ่ายของสังคม แต่หากระบบราชการสามารถรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมได้ก็เป็นเรื่องที่ยอมรับได้

กลุ่มที่ 3 ระบบราชการ หมายถึง กระบวนการบริหาร เป็นในลักษณะของการบริหารงานซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการซึ่งโรเบิร์ต มอร์ดัน ได้มองว่า ระบบราชการมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจนทำให้ระบบราชการกลายเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่ตอบสนองตนเองแทนการเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐบาลในการไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

กลุ่มที่ 4 ระบบราชการ หมายถึง พฤติกรรม เมื่อพิจารณาในเชิงพฤติกรรมแล้ว ในความเห็นของแมกซ์ เวเบอร์ เป็นว่า ระบบราชการเป็นระบบที่วางอยู่บนหลักการที่มีเหตุผล มีกฎระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน และเจ้าหน้าที่ก็ไม่ใช้ความเป็นส่วนตัวในการปฏิบัติงานแต่ต้องปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แต่ในทั่วไปแล้ว ก็มักมองไปในเชิงพฤติกรรมเชิงลบของเจ้าหน้าที่ของระบบราชการในภาครัฐที่มักไม่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนอย่างรวดเร็ว และมีพฤติกรรมที่มุ่งตอบสนองประโยชน์และความต้องการของตนเองเป็นหลัก

สรุปได้ว่า ระบบราชการ คือ การบริหารภาครัฐที่ครอบคลุมถึงทั้งในเชิงนโยบายสาธารณะและการนโยบายนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยมีเป้าหมายที่ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ โครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ บทบาทภาครัฐ กระบวนการบริหาร และพฤติกรรม เมื่อพิจารณาในเชิงพฤติกรรมแล้ว ระบบราชการเป็นระบบที่วางอยู่บนหลักการที่มีเหตุผล และได้มีกฎระเบียบกำหนดไว้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประชาชนและประเทศชาติต่อไป



วิวัฒนาการระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยหรือการบริหารราชการแผ่นดินแต่เดิมนั้นเป็นลักษณะของการทำงานเพื่อสนอง พระเดชพระคุณของผู้มีอำนาจมากกว่าที่จะทำงานเพื่อประชาชนหรือใช้ประชาชน มีการใช้หลักศูนย์รวมอำนาจ (Centralization) คืออำนาจอยู่ในมือของพระมหากษัตริย์ การแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการเป็นหน้าที่ของพระองค์ อำนาจเช่นนี้ เรือเป็นขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีตามแนวทางการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (เดิมศักดิ์ ทองอินทร์, 2547) ซึ่งแยกลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินของราชธานีไทยเป็นลำดับ ดังนี้

สมัยกรุงสุโขทัย สมัยสุโขทัยมีลักษณะการปกครองหรือระบบราชการเป็นแบบพ่อปกครองลูก โดยพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจปกครองตามประเพณีและเป็นศูนย์กลางของอำนาจและการบริหาร มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) เขตราชธานีหรือหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเขตออกเป็น 2 ส่วน คือ เมืองหลวง ได้แก่ กรุงสุโขทัย และเมืองลูกหลวง ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านล้อมรอบเมืองหลวงไว้ทั้งสี่ด้าน
- (2) เขตเมืองพระยานครหรือหัวเมืองชั้นนอก ได้แก่ หัวเมืองใหญ่นอกราชธานี เป็นหัวเมืองชั้นนอกที่มีขุนนางที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งออกไปบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) เมืองประเทศราช

สมัยกรุงศรีอยุธยา ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้รับการปรับปรุงใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิฮินดู ถือว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยที่มีพื้นฐานอำนาจแบบจารีตประเพณีเช่นเดียวกับสุโขทัย แต่เป็นลักษณะ "นายกับบ่าว" (วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร, 2531) การจัดแบ่งเขตการปกครองในระยะแรกนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับกรุงสุโขทัย คือแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) เขตราชธานีหรือหัวเมืองชั้นใน 2) เขตเมืองพระยานครหรือหัวเมืองชั้นนอก 3) เมืองประเทศราช ต่อมาในสมัยแผ่นดิน พระบรมไตรโลกนาถ ได้ปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมีการ รวมอำนาจด้วยวิธี ดังนี้คือ 1) ได้พยายามแยกศาสนาจักรออกจากราชอาณาจักร 2) มีการปรับปรุงการปกครองส่วนกลางขึ้นใหม่โดยการแยกการบริหารออกเป็นสองฝ่าย คือ ราชการฝ่ายทหารและราชการฝ่ายพลเรือน ส่วนราชการส่วนกลางปรับปรุงเป็นแบบ จตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงหรือกรม โดยมีเสนาบดี 4 คน แบ่งหน้าที่ กันรับผิดชอบงาน

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สมัยกรุงธนบุรีจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังคงใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา จวบจนถึงรัชกาลที่ 5 ซึ่งถือว่าระบบราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ สาเหตุเพราะอิทธิพลของชาติมหาอำนาจตะวันตกคุกคามเอกราชบูรณภาพของไทย และพระองค์ทรงครองราชย์ตั้งแต่พระชันษา 15 ซึ่งไม่มีพระราชอำนาจ ที่แท้จริง ทำให้พระองค์ต้องเร่งปรับปรุงประเทศให้เจริญทัดเทียมกับนานาประเทศและเร่งสร้างฐานพระราชอำนาจที่แท้จริงขึ้นมา พระองค์ทรงผสมผสานความรู้และวิธีการลงประเทศทางตะวันตกและทางตะวันออกเข้าด้วยกัน เพื่อที่จะช่วยรักษาเอกราชของประเทศไว้ได้ กล่าวคือ แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ

- (1) การบริหารราชการส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 12 กระทรวง
- (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นมณฑล เทศาภิบาล ในแต่ละมณฑลยังแบ่งออกเป็นเมืองต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ การบริหารงาน และยังแบ่งย่อยลงไปอีกเป็นแขวง



(3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีหน่วยงานบริหารท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล ซึ่งแบ่งออกเป็นสุขาภิบาลกรุงเทพ และสุขาภิบาลหัวเมืองและการแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วนนี้ ยังคงเป็นรูปแบบที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการยึดแนวทางของระบบราชการอย่างนั้นมาตลอด

ระบบราชการไทยในปัจจุบันนั้น ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย (ทวิ ทองสว่าง และคณะ, 2546) แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหาร ราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ หน่วยราชการที่แบ่งอำนาจการบริหารส่วนกลางออกไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยให้หน่วยราชการต่าง ๆ ในส่วนกลางออกไปตั้งที่ทำการและปฏิบัติ งานเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ตามเขตปกครอง ช่วยให้ประชาชน ได้รับความสะดวก ได้รับบริการ รับประทานเต็มที่

3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระบบบริหารในลักษณะการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง การบริหารลักษณะนี้ประชาชนจะมีโอกาสปกครองตนเองโดยเลือก ดำเนินกิจกรรมที่เห็นว่าเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่า วิวัฒนาการระบบราชการไทย ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และสมัยปัจจุบัน ทั้งนี้ปัจจุบันระบบราชการได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ก็จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไปตามลำดับ

สภาพปัญหาของระบบราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการเป็นงานสำคัญของประเทศ ซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ให้ความสนใจและดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะปัจจุบันที่ประเทศกำลังพัฒนาสู่ความเป็นสากล การปฏิรูประบบราชการนับเป็นภารกิจที่ รัฐบาลต้องดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพื่อยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการ การนำบริการที่ดีมีคุณภาพมาสู่ประชาชน ปรับเปลี่ยน และรูปแบบการบริหารราชการให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของส่วนรวม และการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และในที่สุด คือ สร้างความเชื่อมั่นของ ประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ เป็นกระบวนการหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ เพื่อทบทวนและจัดการกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีความเหมาะสม ขจัดความซ้ำซ้อนและเป็นเอกภาพ มีผู้รับผิดชอบชัดเจน สอดรับกับแนวนโยบายของรัฐบาลและสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ ชัดเจนของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งยังมีกระบวนการและภารกิจอีกหลากหลายที่จะต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้ระบบราชการ สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาของการระบบราชการที่เป็นระบบที่มีอายุยาวนานและมีการเปลี่ยนแปลงแบบช้า ๆ ระบบราชการไทยจึงมีปัญหา ที่สั่งสมไว้มาก ปัญหาที่สำคัญมีบทความเผยแพร่ : โครงการประชาสัมพันธ์



การปฏิรูประบบราชการ “ปัญหาของการบริหารระบบราชการไทย” (ศศิพันธุ์ จันทวงศ์, 2557) 9 ประการ ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นปัญหาหลักและเรื้อรังที่สะสมมานาน ไม่อาจแก้ไขได้อย่าง รวดเร็วและเบ็ดเสร็จ ทำให้ภาพลักษณ์ของระบบราชการไทยติดอยู่กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างแยกไม่ออก การปฏิรูป ระบบราชการจึงเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยแก้ไขสภาพปัญหานี้ให้ลดน้อยลงหรือหมดไปในที่สุด

(2) ปัญหาเรื่องขนาดของระบบราชการไทย ระบบราชการไทยมีโครงสร้างของส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อน มีอัตราคลังข้าราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการมีระบบการบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ประสบกับปัญหาด้านค่าใช้จ่าย ของบุคลากรที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณอย่างไม่สิ้นสุดและมีผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนา ประเทศด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความจำเป็นของรัฐในการปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องเร่งรัดดำเนินการ

(3) ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ระบบราชการไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพการบริหารงาน อยู่เสมอเมื่อเทียบกับการบริหารงานในภาคเอกชน การบริหารงานราชการที่ผ่านมาส่วนใหญ่ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานว่า งานนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ขาดตัวชี้วัดในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและ ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของส่วนราชการได้อย่างชัดเจน แต่โดยที่ประชาชนต้องการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ รวดเร็ว ความคาดหวังของประชาชนโดยทั่วไปจึงต้องการเห็นภาพลักษณ์ใหม่ของระบบราชการไทยใน แนวทางดังกล่าว จึงนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการเพื่อ แก้ปัญหาในด้านประสิทธิภาพของการให้บริการประชาชน

(4) ปัญหาการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม มีความเข้มแข็ง การบริหารงานและการตัดสินใจมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจการบริหารงาน ให้กับราชการส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจเด็ดขาดหรือมีความอิสระใน การตัดสินใจได้มากนัก ยังต้องยึดนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลัก ทรัพยากรการบริหารส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับการจัดสรรจาก ส่วนกลาง

(5) ปัญหาโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่คล่องตัว โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่น ขาด ความคล่องตัว การบริหารยึดติดกับกรอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเป็นหลัก ทำให้การบริหารไม่สอดคล้องกับกระแส ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างทันการณ์ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรทำได้ไม่คล่องตัว และเนื่องจากโครงสร้างองค์กร มีขนาดใหญ่ ทำให้การปรับ รื้อต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการ

(6) ปัญหาภาวะเบียด เทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติงานไม่ทันสมัย การบริหารงานภาครัฐเป็นการบริหารงานโดยยึดโยงกับ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก กฎระเบียบบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐและไม่ทันสมัย นอกจากนั้น เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในระบบราชการยังขาดความทันสมัย เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของภาคเอกชน ตลอดจนการ บริหารงานภายใต้ระบบราชการ



เป็นการบริหารที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด การบริหารงานให้ความสำคัญกับ กระบวนการมากกว่าเป้าหมาย ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว

(7) ปัญหากำลังคนภาครัฐไม่มีคุณภาพ กำลังคนภาครัฐที่มีอยู่ในระบบราชการปัจจุบันส่วนใหญ่ยังขาดคุณภาพและมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านอย่างเร่งด่วน กำลังคนส่วนใหญ่ยังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และยึดติดกับ การทำงานแบบเดิม ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากความมั่นคงในระบบราชการทำให้กำลังคนภาครัฐขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน เนื่องจากอยู่ในสถานะของตำแหน่งที่มีเสถียรภาพและมั่นคงค่อนข้างสูง

(8) ปัญหาค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสม ข้าราชการเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้และค่าตอบแทนค่อนข้างต่ำเมื่อ เทียบกับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในภาคต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากภาคราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ ทำให้การปรับปรุง ค่าตอบแทนและสวัสดิการทำได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากภาครัฐต้องใช้งบประมาณดำเนินการเป็นจำนวนมาก รวมถึงค่าตอบแทน ที่ได้รับไม่สอดคล้องกับกลไกตลาด ทำให้รายได้ของข้าราชการอยู่ในระดับต่ำและไม่สัมพันธ์กับภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

(9) ปัญหาทัศนคติและค่านิยมดั้งเดิม ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ทำให้ ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร รวมทั้งการต้องเคารพในระบบอาวุโสของการทำงานทำให้ข้าราชการรุ่นใหม่ไม่ สามารถแสดงศักยภาพในการทำงานได้อย่างเต็มที่ ทัศนคติและค่านิยมดั้งเดิมในภาคราชการดังกล่าวจึงไม่เปิดโอกาสให้มีการ ส่งเสริมคนเก่ง คนดี คนที่มีความรู้และความสามารถ ได้ใช้โอกาสในการแสดงศักยภาพการทำงานได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร ตลอดจน ข้าราชการมักจะเคยชินกับระบบการรับคำสั่งและนำมาปฏิบัติมากกว่าที่จะคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ รวมทั้งขาดความกล้าหาญที่จะโต้แย้งเมื่อเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องหรือการปฏิบัติงานนั้นไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า ปัญหาในระบบราชการไทย ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะประเทศปัจจุบันที่ประเทศกำลังพัฒนาสู่ความเป็นสากล รัฐบาลต้องดำเนินการให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพื่อยกระดับขีดความสามารถ และสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดระเบียบและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขนาดของระบบราชการไทย เรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการ การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ โครงสร้างส่วนราชการ และปัญหากฎระเบียบเทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติงานไม่ทันสมัย ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์และความสุขของประชาชน

การพัฒนากระบวนราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น ที่เห็นว่ามีสำคัญกับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ แต่เป็นประเด็นใหญ่ที่องค์กรระหว่างประเทศที่สนับสนุนการพัฒนาประเทศ อย่างธนาคารโลก หรือ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย มักจะหยิบยกมาพูดถึงกันเป็นประจำ เมื่อกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงไม่ใช่เรื่องง่ายและเห็นผลได้เร็วนัก เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องอื่น สำหรับกรณีของประเทศไทย จะเห็นว่าหน่วยงานราชการมีขนาดใหญ่โตมาก และหากพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะเห็นว่างบประมาณเพื่อใช้ในการหล่อเลี้ยงระบบราชการนั้นมีสัดส่วนค่อนข้างมาก และดูเหมือนว่าสัดส่วนที่คิดเป็นเปอร์เซ็นต์เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากระดับ 50-60 % มาเป็นระดับ 70-80 % ของงบประมาณรายจ่าย



ขณะที่งบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานราชการมีขนาดใหญ่โตขึ้นเรื่อย ๆ จากการตั้งหน่วยงานใหม่และเพิ่มอัตรากำลัง

การปฏิรูประบบราชการมิใช่เป็นสิ่งที่ใหม่ ทุกประเทศในโลกต่างก็มีการปฏิรูประบบราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศตามลำดับ โดยทดลองใช้วิธีการหลายรูปแบบทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบภายในของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่หลายประเทศต่างก็มีการนำมาปรับใช้มีอยู่หลายแนวความคิด (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2563 อ้างถึงใน : กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, 2563) 5 ประการ ได้แก่

1. แนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government) แนวความคิดนี้ได้มีการกล่าวขวัญถึงและยอมรับนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกาผู้คิดค้นแนวความคิดนี้ได้แก่ Osborne และ Gaebler มีเนื้อหาแนวคิดโดยสรุปดังนี้

1.1 การที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ รัฐบาลควรมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับ ดูแล โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้การกำกับดูแลดังกล่าวอาจจะเน้นในบทบาทการตรวจ สอบและการให้ความรู้เชิงเทคนิควิชาการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เน้นการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติมากยิ่งขึ้นในลักษณะหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบของการจ้างเหมาเอกชน

1.2 การให้อำนาจแก่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลตนเอง คือ ภาครัฐไม่ควรไปก้าวล้ำหรือรบกวนในกิจกรรมงานของชุมชนทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐมิได้มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในชุมชนตลอด การเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเองให้มากที่สุดจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาตลอดเวลา การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพัฒนาพื้นที่ของตนเองด้วยภูมิปัญญาที่สั่งสมมาแต่บรรพบุรุษ ย่อมทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รู้สึกหวงแหนทำเพื่อชุมชน

1.3 การสร้างระบบการแข่งขัน รัฐบาลนอกจากจะลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติเองแล้วยังต้องสร้างระบบการแข่งขันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทดังกล่าวแทนด้วยความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ ให้เอกชนต่างแข่งขันกันเข้ามามีส่วนในการให้บริการประชาชน ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแนวทาง ระเบียบการตลาดเพื่อการแข่งขันของภาคเอกชน มิให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนในการให้บริการประชาชน

1.4 การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ สิ่งที่น่าเป็นเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนล่าช้าก็คือ การกำหนดระเบียบขั้นตอนและกฎหมายรองรับมากเกินไป ทำให้ข้าราชการต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยไม่กล้าหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นหลักประกันว่าตนเองจะไม่มีผิด ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ กฎหมายให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนน้อยลงย่อมจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้

1.5 การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย รัฐควรมีระบบการจัดสรรงบประมาณโดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจเป็นหลัก มิใช่จัดสรรโดยใช้การเพิ่มยอดวงเงินที่



ละเล็กละน้อย จากยอดวงเงินที่ได้รับการอนุมัติของปีงบประมาณที่ผ่านมาดังเช่นในปัจจุบัน โดยไม่คำนึงถึงว่าโครงการที่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณนั้นมีความเหมาะสมที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไปหรือไม่

1.6 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ โดยการที่รัฐหรือบุคลากรของรัฐต้องใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนสามารถนำมากำหนดวิธีการแนวทางแก้ไขได้ถูกต้องเหมาะสม

1.7 การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ ข้าราชการควรมุ่งเน้นการจัดหาหรือระดมทรัพยากรจากนอกองค์กรมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการให้คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด จากเดิมมุ่งการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรให้หมดภายในปีงบประมาณเท่านั้น

1.8 การมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรจะดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือความต้องการของประชาชนควบคู่กันไปกับการวิเคราะห์ที่ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาในระยะยาวได้

1.9 การกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างระบบองค์กรภาครัฐควรมีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติการกิจเป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยนอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการระดับล่างได้แสดงความสามารถคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่รวมถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตัดสินใจแก้ปัญหาของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

1.10 การเปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเป็นการแข่งขันในระบบตลาด หน่วยงานภาครัฐจะต้องลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งบทบาทผู้ปฏิบัตินั้นควรให้องค์กรเอกชนรับผิดชอบ ในขณะที่ตัวหน่วยงานภาครัฐก็จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการให้บริการที่เอกชนรับช่วงไปจากภาครัฐ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่ (Reengineering) แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการรื้อปรับโครงสร้าง ระบบงานขององค์กรเอกชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ประสบความสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบเดิมโดยสิ้นเชิง ได้แก่ แนวคิดของ Hammer และ Champy ซึ่งมีสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว คือ

2.1 การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจทางการบริหารขององค์กร

2.2 การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบโดยภาพรวม มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น

2.3 มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้ตามความเหมาะสมเพื่อลดต้นทุนการผลิต

2.4 มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกันเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและลดต้นทุนทางการบริหาร



2.5 ลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลงและมีความยืดหยุ่นในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อ
งานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคนภาครัฐ (Downsizing) แนวความคิดในการลดขนาด
กำลังคนในภาครัฐมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น
หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีการนำเทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่มาใช้ในการทำงาน
ทดแทนกำลังคนในขณะที่ยังคงมีการจ้างคนอยู่ทำให้เกิดภาวะคนล้นงาน หรือที่เรียกว่า Overstaffing
แนวคิดดังกล่าวจึงมีการนำมาใช้ ซึ่งนักคิดที่ชื่อ Dessler ได้มีทรรศนะว่า การที่องค์กรใด ๆ ลดขนาด
กำลังคนนั้นก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ทำให้รูปแบบโครงสร้างขององค์กรมีลักษณะแบบราบ มี
ชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เมื่อหน่วยงานมีขนาดเล็กลงจะเอื้อต่อการติดต่อประสานงานทั้งแบบเป็น
ทางการและไม่เป็นทางการมากขึ้น อีกทั้งเกิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจ มีการบริหารจัดการที่
รวดเร็ว

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ
นี้ได้มีการกล่าวถึงมานาน แต่ได้มีการนำมาใช้หรือเล็งเห็นความสำคัญอยู่จริงจังมากนัก จนกระทั่งทุก
ประเทศต่างก็ประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐและการใช้จ่ายเงินภาครัฐไปเพื่อ
ค่าตอบแทนของข้าราชการที่มีมากจนเกินไป จึงมาใช้แนวความคิดดังกล่าว การแปรรูปองค์กรภาครัฐนี้
จะเน้นให้ภาครัฐลดบทบาทในการเน้นผู้ปฏิบัติมาเน้นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดกฎระเบียบ การ
ควบคุม ส่งเสริมสนับสนุนมากขึ้น ซึ่งการแปรรูปองค์กรภาครัฐนี้จะมีรูปแบบหรือลักษณะของการแปรรูป
ในหลายลักษณะ

4.1 การจัดตั้งองค์การมหาชน (Autonomy Public Organization) องค์การประเภทนี้ยังคงต้อง
ปฏิบัติภารกิจเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังกำไร และภารกิจดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้เอกชน
เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเป็นบริการภาครัฐขั้นพื้นฐาน ดังนั้น รัฐจึงควรดา
เนินการต่อไปโดยมีการลดกฎระเบียบลงมีการคัดเลือกผู้บริหารเองภายใต้การสนับสนุนงบประมาณส่วน
หนึ่งจากรัฐ และอีกส่วนหนึ่งจากการขายสินค้าหรือบริการของตนเอง

4.2 การแปรรูปองค์กรภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) ภารกิจของภาครัฐหลายอย่างที่ไม่
มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การตรวจสอบบัญชี การออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การ
ฝึกอบรม ฯลฯ อาจให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคน
และเงินงบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

4.3 การแปรรูปการรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรเอกชน (Privatization) จากปัญหาที่องค์กร
รัฐวิสาหกิจประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ผลการปฏิบัติงานยืดยาวของระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถบรรลุ
เป้าหมายในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น แนวทางในการขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการ
แปรรูปให้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่อย่างไรก็ดีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการผูกขาด (Monopoly)
โดยภาครัฐในระดับนโยบายจะเป็นผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี



4.4 การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ลดบทบาทขององค์การภาครัฐจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุมระดับนโยบาย วิธีนี้จะให้เอกชนเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการสร้างงานให้ภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวความคิดนี้บางครั้งก็มีผู้เรียกว่าแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันจากธนาคารโลกในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังส่งผลให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย

5.1 ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability)

5.2 ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน

5.3 การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็วความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ

5.4 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเอง มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้

5.5 การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเกิดลักษณะการทำงานสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) คือ มีทั้งลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-Down) และการนำเสนอจากระดับล่างไปสู่ระดับบน (Bottom-Up) ซึ่งจะทำให้เกิดความคิดเชิงสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงานได้

5.6 หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์กรได้

5.7 การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติว่าผู้มาขอรับบริการเปรียบเสมือนลูกค้า ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา

5.8 หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรที่บุคลากรทุกระดับในองค์กรเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก

จากแนวความคิดทั้ง 5 ประการ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบราชการมีความคิดที่จะทำให้ระบบต่าง ๆ มีความเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ การปรับรื้อระบบใหม่ การลดกำลังคนภาครัฐ การแปรรูปองค์การภาครัฐ และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐได้มุ่งเน้นมากไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อสังคม ความโปร่งใส การกระจายอำนาจสู่ฐานราก การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการคือประชาชน



สรุป

รัฐบาลทุกยุคสมัยได้พยายามที่จะปฏิรูประบบราชการแม้ว่าผลการดำเนินงานไม่อาจสำเร็จได้ อย่างเป็นรูปธรรมทั้งหมด เนื่องจากระบบราชการไทยฝังรากลึก อีกทั้งระบบใหญ่โตทำให้มีขั้นตอนล่าช้า ยุ่งยากในการทำงาน นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญสำหรับรัฐบาลเองที่แก้ไม่ตก นั่นคือ การขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศบ่อยครั้ง

อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวข้าราชการเอง ฝ่ายการเมือง และประชาชนผู้เป็นเจ้าของระบบราชการ ซึ่งก็หวังว่าบทความนี้คงจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และเครื่องมือทางการบริหารที่ได้มีการนำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ และหวังว่าหากทุกฝ่ายๆ ได้ร่วมกัน ผลักดันการพัฒนาระบบราชการให้ก้าวไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการ ในวันนั้นข้าราชการไทยอาจเป็นผู้ที่พร้อมที่จะปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ในมุมมองของผู้ศึกษาเอง มองว่าการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วน ที่ต้องช่วยกันทุ่มเทแรงกายแรงใจ กำลังความคิด สติปัญญา เพื่อประโยชน์สุขของคนไทยทุกคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม และในห้วงเวลานี้ นับว่าเป็นเวลาที่มีความสำคัญยิ่ง ที่คนไทยทุกคนจะได้หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียว และร่วมกันปฏิรูปประเทศเพื่อความก้าวหน้าและยั่งยืนสืบไปในอนาคต ถึงเวลาแล้วที่คนไทยและมิตรประเทศทุกประเทศจะช่วยกันมองไปสู่อนาคตและหาทางหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดเหตุการณ์อย่างที่เคยเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในอดีตในการเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย และหลังจากที่คสช. ปฏิรูปในด้าน 1 - 11 (ดังที่ได้วิเคราะห์ในเบื้องต้น)แล้วสิ่งที่จะต้องทำต่อมาคือการวิจัยและพัฒนา โดยนำผลดีและผลเสียของการปฏิรูปในด้านต่างๆ มาวิจัยและพัฒนาเพื่อเตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์แบบต่อไป

บรรณานุกรม

- กัญจิรา วิจิตรวัชรารักษ์, (2563), การเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : J. Print 94, หน้า 123-128.
- เดิมศักดิ์ ทองอินทร์, (2547), ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), หน้า 169-171.
- ทวี ทองสว่าง และคณะ, (2546), การเมืองการปกครองของไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, หน้า 263 - 274.
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, (2563). การปฏิรูประบบราชการ, ฐานข้อมูลสถาบันพระปกเกล้า สืบค้นเมื่อ (1, สิงหาคม 2564). (ออนไลน์), จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ปธาน>
- ปธาน สุวรรณมงคล, (2563), ระบบราชการในการเมืองการปกครองไทย, เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองของไทย , (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), หน้า 7-8.
- วินิต ทรงประทุม และวรงค์ จันทร์ศร, (2531), การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐธรรมนูญ,



(กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์), หน้า 112.

ศศิวัฒน์ จันทวงศ์, (2557). บทความเผยแพร่ : โครงการประชาสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการ “ปัญหาของการบริหารระบบราชการไทย” สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2564 ที่มาจาก<http://www.gotoknow.org>

สมาน รังสิโยภักดิ์, (2546), การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด), หน้า 4.