



หนังสือของหน่วยงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต้นนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

งโมพร สุชาติ

ดาร์นิพนธ์นี้เป็นต้นฉบับหนึ่งของการศึกษาตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มหัพยัพิต
สาขาวิชารัฐศาสตรังการปกครอง
ปัยพิศพิศชาติัย มหาพิศชาติัยมหาณฏฐราชพิศชาติัย
พศธิ์กราช ๒๕๕๐



ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ



ชไมพร สุชาติ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

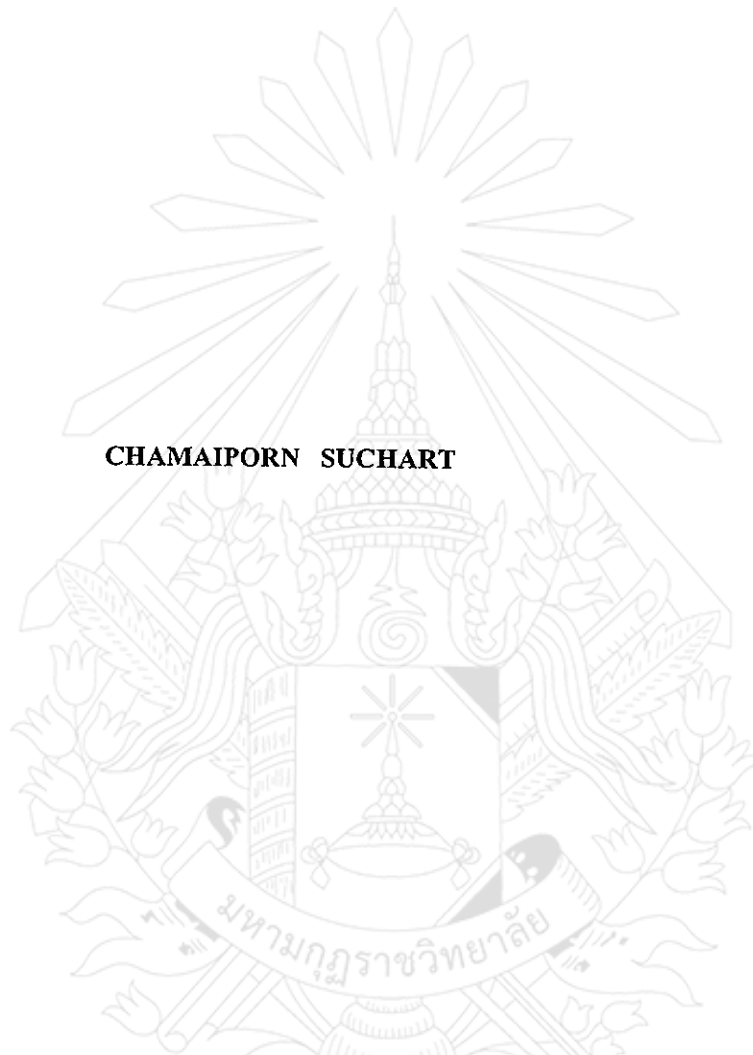
สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

พุทธศักราช ๒๕๕๐

B 9306

**THE ATTITUDE OF CHIANG MAI MUNICIPALITY OFFICIALS
TOWARD THE BUREAUCRACY REFORM**



CHAMAIPORN SUCHART

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF ARTS
DEPARTMENT OF GOVERNMENT
GRADUATE SCHOOL
MAHAMAKUT BUDDHIST UNIVERSITY
B.E.2550 (2007)**

หัวข้อสารนิพนธ์ : ทศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่
ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

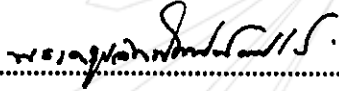
ชื่อนักศึกษา : นางชไมพร สุชาติ

สาขาวิชา : รัฐศาสตร์การปกครอง

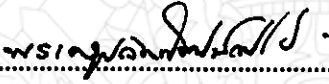
อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. ดร. สุวิทย์ รุ่งวิสัย

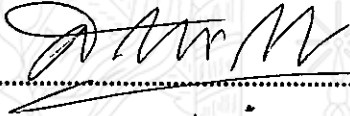
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.ศุภกฤษ เมธีโกกพงษ์

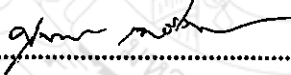
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

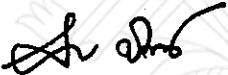

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์)

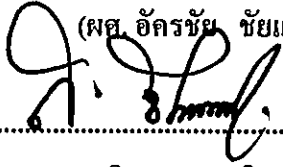
คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รศ. ดร. สุวิทย์ รุ่งวิสัย)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร. ศุภกฤษ เมธีโกกพงษ์)


..... กรรมการ
(ผศ. อัครชัย ชัยแสวง)


..... กรรมการ
(ผศ. พิเศษ ดร. สุกิจ ชัยมุสิก)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย

Thematic Title : The Attitude of Chiang Mai Municipality Officials Toward
Bureaucracy Reform.
Student's Name : Mrs. Chamaiporn Suchart
Department : Government
Advisor : Assoc. Prof. Dr. Suvit Rungvisai
Co-Advisor : Dr. Supakrit Mateepokpong

Accepted by the Graduate School, Mahamakut Buddhist University in Partial
fulfillment of the Requirements for the Master's Degree.

P. Sampipattanainijojan
..... Dean of Graduate School
(Phragrupaladasampiattanaviriyajarm)

Thematic Committee

P. Sampipattanainijojan
..... Chairman
(Phragrupaladasampiattanaviriyajarm)

Suwit Rungvisai
..... Advisor
(Assoc.Prof. Dr. Suvit Rungvisai)

Supakrit Mateepokpong
..... Co-Advisor
(Dr. Supakrit Mateepokpong)

Akrachai Chaisawaeng
..... Member
(Asst. Prof. Akrachai Chaisawaeng)

S. Chaimusik
..... Member
(Asst. Emeritus. Prof. Dr. Sukit Chaimusik)

หัวข้อสารนิพนธ์	: ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ
ชื่อนักศึกษา	: นางชไมพร สุชาติ
สาขาวิชา	: รัฐศาสตร์การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	: รศ. ดร. สุวิทย์ รุ่งวิสัย
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	: ดร. ศุภกฤษ เมธีโกภพพงษ์
ปีการศึกษา	: ๒๕๕๕

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน ๑๓๐ คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติความถี่, ร้อยละ, ค่าเฉลี่ย, ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ร้อยละ ๖๕ รองลงมาเป็นการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๖๔ สำหรับความคิดเห็นในระดับไม่แน่ใจเกี่ยวกับเรื่องข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ร้อยละ ๕๒ รองลงมาเป็นการปรับลดขนาดกำลังคนในหน่วยงานทำให้มีการตอบสนองความสำเร็จของงานที่มีต่อบุคคลต่าง ๆ มาติดต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๓๕ สำหรับความคิดเห็นในระดับไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องการปรับเปลี่ยนระบบงานต่างๆ ให้มีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานในหน่วยงานทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการสนองต่อความต้องการของคนที่มาติดต่อกัน ร้อยละ ๑ กลุ่มตัวอย่างเสนอแนะการบริหารงานในหน่วยงานเทศบาลนครเชียงใหม่ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น วิจารณ์ เสนอแนะการทำงาน ด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและร้องทุกข์เรื่องราวต่าง ๆ ได้หลากหลายด้าน เช่น ด้านความโปร่งใสของงบประมาณ รายรับ รายจ่าย ด้านการประชาสัมพันธ์แผนงานโครงการ

Thematic Title : **The Attitude of Chiang Mai Municipality Officials Toward
the Bureaucracy Reform.**

Student's Name : **Chamaiporn Suchart**

Department : **Government**

Advisor : **Assoc. Prof. Suvit Rungvisai**

Co-Advisor : **Dr. Supakrit Metheepokpong**

Academic Year : **B.E. 2549 (2006)**

ABSTRACT

This research is designed to study Chiang Mai Municipality officials' attitude toward the government reform system. Sampling units for the study are 130 officials of the Chiang Mai Municipality. The obtained data are analyzed to find out frequency, percentage, mean and standard deviation.

The study results show that the Chiang Mai Municipality officers have agreed with the structural reform of the Ministry of Interior: in terms of power decentralization, 65 percent agree that it receives cooperation from the public; 64 percent find that the following and evaluating of the work is carried out continuously and effectively according to the municipality administration; 52 percent are suspicious that government officials as well as state officers should be responsible for the public works with transparency; 35 percent find that reduction of the personnel size has enabled the effectiveness of service provided to the public; and one percent has strongly disagreed with the changing of various working systems to reduce working process so as to make effective the performance to meet the demand of public requirements. The sampling units have suggested that the Chiang Mai Municipality should give opportunity to people to express opinions, criticize and suggest how to work. Regarding participation in tackling environmental problems and in petitioning, it can be done different ways, like transparency of the budget, revenues, expenses, and publicizing the working plan.

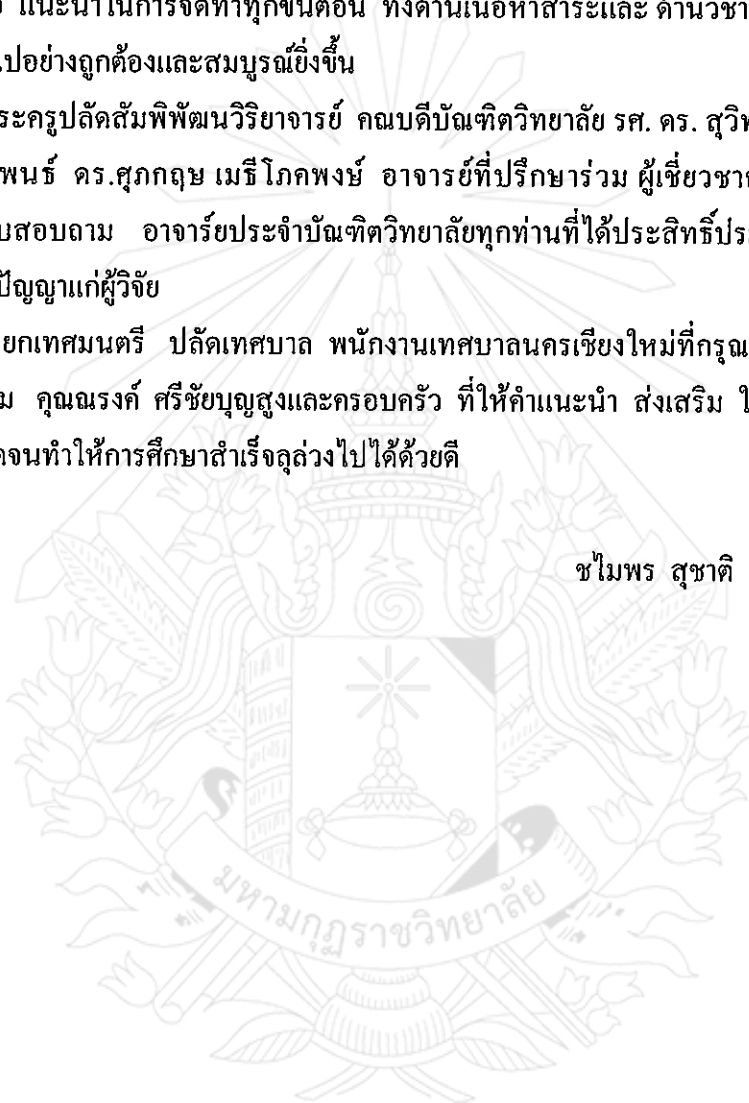
กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่องนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดีจากความเมตตาอนุเคราะห์เป็นอย่างสูงของอาจารย์หลายท่านที่ให้ความช่วยเหลือ แนะนำในการจัดทำทุกขั้นตอน ทั้งด้านเนื้อหาสาระและ ด้านวิชาการทำให้งานศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ พระครูปลัดสัมพิพัฒน์วิริยาจารย์ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย รศ. ดร. สุวิทย์ รุ่งวิสัย อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ดร.ศุภกฤษ เมธิ โภกพงษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้เชี่ยวชาญที่กรุณาตรวจสอบและแก้ไขแบบสอบถาม อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ให้แสงสว่างทางปัญญาแก่ผู้วิจัย

ขอขอบคุณนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่กรุณาให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม คุณณรงค์ ศรีชัยบุญสูงและครอบครัว ที่ให้คำแนะนำ ส่งเสริม ให้กำลังใจในการศึกษามาโดยตลอดจนทำให้การศึกษาสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ชไมพร สุชาติ



สารบัญญัตย่อ

ข้อความจากพระไตรปิฎกที่ใช้อ้างอิงในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้คัมภีร์พระไตรปิฎก ภาษาไทยฉบับหลวง พ.ศ. ๒๕๒๕ ของกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ โดยระบุเป็นอักษรย่อมีความหมายดังนี้

๑. ย่อชื่อคัมภีร์ในพระสูตรตันตปิฎก (ฉบับภาษาไทย)

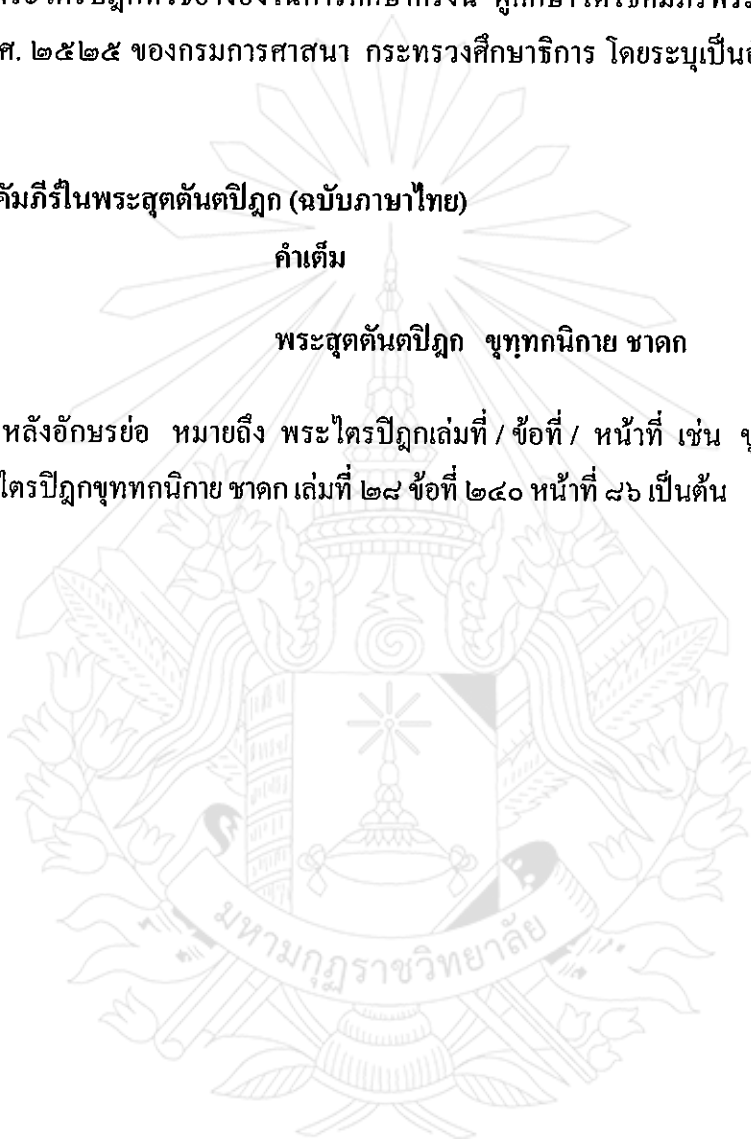
คำย่อ

คำเต็ม

ขุ.ชา.

พระสูตรตันตปิฎก ขุททกนิกาย ชาดก

สำหรับตัวเลขหลังอักษรย่อ หมายถึง พระไตรปิฎกเล่มที่ / ชื่อที่ / หน้าที่ เช่น ขุ.ชา. ๒๘ / ๒๔๐ / ๘๖ หมายถึง พระไตรปิฎกขุททกนิกาย ชาดก เล่มที่ ๒๘ ชื่อที่ ๒๔๐ หน้าที่ ๘๖ เป็นต้น



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญคำย่อ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย	๕
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
๑.๕ คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๖
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๗
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองตามระบอบราชการ	๗
๒.๒ แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐตามบทบาทภารกิจใหม่	๘
๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ	๑๘
๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของนโยบายการปฏิรูประบอบราชการ	๒๓
๒.๕ ปรัชญาการบริหารภาครัฐของไทยในศตวรรษใหม่	๓๓
๒.๖ การพัฒนาสมรรถนะระบบราชการ	๖๐
๒.๗ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๒
๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๗๖

	๙
๒.๕ กรอบแนวคิดในการวิจัย	๙๑
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย	๙๒
๓.๑ รูปแบบของการวิจัย	๙๒
๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล	๙๒
๓.๓ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	๙๓
๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย	๙๔
บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	๙๕
ตอนที่ ๑ การวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม	๙๕
ตอนที่ ๒ การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบาย การปฏิรูประบอบราชการ	๙๕
ตอนที่ ๓ การวิเคราะห์ข้อมูลปลายเปิด	๙๕
บทที่ ๕ บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	๑๐๒
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๑๐๒
๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย	๑๐๕
๕.๓ ข้อเสนอแนะ	๑๐๘
บรรณานุกรม	๑๐๕
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก รายงานผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย	๑๑๒
ภาคผนวก ข หนังสือเชิญผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย	๑๑๓
ภาคผนวก ค หนังสืออนุเคราะห์ขอเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย	๑๑๔
ภาคผนวก ง แบบสอบถามก่อน	๑๑๖
ประวัติผู้วิจัย	๑๒๔

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ ๑	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ	๘๕
ตารางที่ ๒	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มอายุ จำแนกตามอายุ	๘๕
ตารางที่ ๓	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามกลุ่มสถานภาพ	๘๖
ตารางที่ ๔	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระดับการศึกษา	๘๖
ตารางที่ ๕	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามอายุราชการ	๘๖
ตารางที่ ๖	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอัตราเงินเดือน	๘๗
ตารางที่ ๗	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามระดับชั้นดำรงตำแหน่ง	๘๗
ตารางที่ ๘	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระยะเวลาการรับราชการ ในจังหวัดเชียงใหม่	๘๘
ตารางที่ ๙	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจำนวนและร้อยละการ วิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูป ระบบราชการด้านการบริการ	๘๙
ตารางที่ ๑๐	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจำนวนและร้อยละการ วิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูป ระบบราชการด้านการปกครอง	๙๕
ตารางที่ ๑๑	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามจำนวนและร้อยละการ วิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูป ระบบราชการด้านคุณภาพ	๙๕
ตารางที่ ๑๒	การวิเคราะห์ข้อมูลแบบปลายเปิดด้านการบริการ	๙๘
ตารางที่ ๑๓	การวิเคราะห์ข้อมูลแบบปลายเปิดด้านการปกครอง	๙๘
ตารางที่ ๑๔	การวิเคราะห์ข้อมูลแบบปลายเปิดด้านคุณภาพ	๙๙

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ ๑	โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน
แผนภูมิที่ ๒	แผนภูมิโครงการ SWOT ANALYSIS

หน้า

๔๖

๖๔



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการไทย มีประวัติศาสตร์ ความเป็นมาอันยาวนานตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานี สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.๑๙๙๑-๒๐๓๑) ได้ทรงริเริ่มให้มีการจัดระเบียบการปกครองแบบ “จตุสดมภ์” โดยแบ่งภารกิจของราชการออกเป็นเวียง วัง คลัง และนามีสุมุหนายกและสมุหกลาโหม เป็นตำแหน่งหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดิน ในรูปแบบนี้ได้ใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๒๗ กลุ่มพระราชวงศ์และขุนนางที่อยู่ในยุโรปหรือที่เรียกกันว่ากลุ่มสยามหนุ่ม หรือกลุ่มก้าวหน้า ร.ศ. ๑๐๓ ได้ร่วมถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันรักษาชาติบ้านเมืองให้พ้นอันตรายที่เกิดจากการคุกคามภายนอกภายใต้ลัทธิล่าอาณานิคมว่า การที่จะรักษาชาติบ้านเมืองให้เป็นเอกราชได้จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองของประเทศให้คล้ายคลึงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทำการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยทรงนำแนวคิด และแบบอย่างการบริหารราชการของประเทศตะวันตกมาใช้โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์ สุมุหนายก สมุหกลาโหม เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงาน ยกเลิกรูปแบบเมืองลูกหลวง เมืองราชธานี และเมืองเจ้าพระยามหานคร และจัดระบบการบริหารราชการด้วยการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม เพื่อจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นระบบยิ่งขึ้น และใช้ระบบนี้มาจนถึงปัจจุบัน^๑

สำหรับการปฏิรูประบบราชการไทยที่เราเรียกกันว่า “ระบบการเมืองสมัยใหม่” โดยนับตั้งแต่การเปลี่ยนการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างล่าช้า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างระดับกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้ตั้งที่ปรึกษาด้านการปฏิรูประบบราชการเรียกว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร ต่อมาในระยะหลังได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการหลายครั้ง คือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^๑เสถียร สุกใสภณ, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการเล่ม๒, (กรุงเทพฯ : พระนครโรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๗.

และคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการ (คพร.) ตามลำดับ จนมาถึงในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) อย่างไรก็ตามกิจกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ปรากฏเด่นชัดนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นต้นมา เนื่องจากระบบราชการประสบกับสภาพอุปสรรคปัญหาในหลาย ๆ ด้านเช่น ปัญหาในเรื่องการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ปัญหาในเรื่องของโครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ ซับซ้อน มีข้าราชการจำนวนมาก ส่งผลให้ระบบราชการบริหารงานไม่คล่องตัว ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรภาคเอกชน ประกอบกับประสบปัญหาในเรื่องของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ทำให้การตัดสินใจในบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรท้องถิ่นมักเกิดความล่าช้า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเท่าที่ควร ทำให้ปัญหาในเรื่องบางเรื่องได้รับการแก้ไขล่าช้า ไม่ทันการณ์ เป็นต้น ดังนั้นภาครัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การบริหารจัดการของระบบราชการสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ฉะนั้นรัฐบาลในแต่ละสมัยจึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ให้เป็นรูปธรรม ดังนี้

- สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตลอดช่วงระยะเวลาการบริหารงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ – ๒๕๓๑ ผลการดำเนินการปฏิรูประบบราชการได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะลดขนาดของราชการและจำนวนข้าราชการ เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนภาครัฐ รัฐบาลเริ่มมีมาตรการยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ทั้งในระดับกระทรวง กรม และกอง โดยไม่จำเป็น ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ได้กำหนดมาตรการจำกัดขยายตัวข้าราชการและลูกจ้างในส่วนราชการไม่ให้เกิน ร้อยละ ๒ ต่อปี

- สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ การดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญในช่วงเวลานี้ คือ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัตินิติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๒ เพื่อปรับปรุงระบบราชการให้มีความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน โดยให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานให้บริการประชาชนอย่างชัดเจนเพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับทราบ

- สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการวางรากฐานเพื่อเปลี่ยนแปลงบทบาทของระบบราชการมาพอสมควร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วน

ร่วมในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น มีการกระจายงานที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้เอกชนและปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนรายย่อยสามารถเข้ามาแข่งขันในกิจกรรมต่าง ๆ กับเอกชนรายใหญ่ที่เคยได้รับสิทธิผูกขาดจากรัฐในอดีต ซึ่งเป็นการดึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นกลไกร่วมกับภาครัฐ ในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

- สมัชชารัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ ๑) ผลการดำเนินงานในการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ การปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการทั้งระบบ โดยออกกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายเงินเดือนแห่งชาติ และการดำเนินการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน ตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ

- สมัชชารัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการกำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมส่วนราชการให้ความสำคัญในการให้บริการของรัฐเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส ตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ และสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ รวมทั้งได้มีข้อเสนอหลายเรื่องที่เป็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ เช่น ข้อเสนอในการปรับปรุงแนวทางการจัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลงส่วนราชการ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ข้อเสนอในการโอนกิจการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพให้กรุงเทพมหานคร และข้อเสนอในการปรับปรุงเกษียณอายุราชการให้เป็นการเกษียณในวันเกิด ฯลฯ

- สมัชชารัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) รวมทั้งได้ริเริ่มดำเนินการร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน นอกจากนั้นได้เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑ เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ รวมทั้งเสนอให้มีการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีข้าราชการ เป็นต้น

- สมัชชารัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ ๒) มีผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ การกำหนดมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการ โดยไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และให้ยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๒๐ ให้จัดสรรให้กับส่วนราชการที่ยังมีความจำเป็นและมาตรการการยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงาน ทำให้การควบคุมขนาด

กำลังคนภาครัฐเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น ๖ กลุ่มเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับหลักการจัดกลุ่ม ภารกิจของรัฐ ตลอดจนให้มีการระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่นอกจากนั้นได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น ผลของมาตรการนี้ ทำให้สามารถควบคุมการขยายหน่วยงานในระดับกรม และระดับกระทรวงอย่างได้ผล

- สมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการเปลี่ยนแปลง สมัยรัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาการเมืองของประเทศไปสู่การปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองและพิทักษ์สิทธิของตน ได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจะมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสและขจัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินและการให้บริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเอื้อต่อการพัฒนาประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยในด้านการบริหารราชการนั้น รัฐบาลมีแนวนโยบายชัดเจนที่จะดำเนินการในเรื่องต่างๆ คือ

๑. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศพร้อมทั้งเร่งตรากฎหมาย เพื่อปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๒. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุม มาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางแนวทางดำเนินการให้ชัดเจนและต่อเนื่อง

๓. ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

๔. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม

๕. เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการ

พัฒนาประเทศและส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส^๒

จากผลการดำเนินงานของรัฐบาลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบราชการ แม้ว่าผลการดำเนินงานไม่อาจสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งหมด แต่ก็ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลทุกคณะที่ผ่านมามีความตั้งใจที่จะปฏิรูประบบราชการไทยให้ดีขึ้นสำหรับเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรหนึ่ง ซึ่งได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแนวนโยบายของทางภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่อง จัดทำโครงการพัฒนาบุคลากร การจัดทำมาตรฐาน ISO ๑๔๐๐๑ การจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของพนักงานและลูกจ้าง การจัดทำสารสนเทศโครงการแผนที่กายวิภาคและทะเบียนทรัพย์สิน^๓ ในการปฏิรูประบบราชการทำให้ข้าราชการประสบปัญหาด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพราะพนักงานทุกคนต้องใช้คอมพิวเตอร์ในระดับใช้งานได้ คนสูงอายุเรียนช้าและการปรับลดอัตราพนักงานของ เทศบาลนครเชียงใหม่ทำให้บางคนต้องทำงานหลายอย่างอาจทำให้เกิดการผิดพลาดได้ ดังนั้นเพื่อให้การปฏิรูประบบราชการของเทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตรงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความต้องการที่จะศึกษาถึงทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มี ต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการว่าเป็นอย่างไร เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้ไปเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไข การดำเนินงานขององค์กร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้น

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ผู้ศึกษาวิจัยได้แยกขอบเขตของการศึกษาออกเป็น ดังนี้

^๒รัฐพล นราดิศร, ระบบควบคุมตรวจสอบ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔.

^๓เทศบาลนครเชียงใหม่, “การก้าวสู่มาตรฐานระบบการจัดสิ่งแวดล้อม ISO ๑๔๐๐๑”, (อัคราเนนา)

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาถึงทัศนคติการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้กลุ่มประชากรซึ่งเป็นพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน ๑๓๐ คน

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาประชากรที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในส่วนของพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรเทศบาลนครเชียงใหม่ ตำบลช้างม่อย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งภายในเทศบาลนครเชียงใหม่มีหน่วยงานที่ประกอบไปด้วย สำนักงานคลัง สำนักงานศึกษา สำนักงานสาธารณสุข และสำนักงานช่าง

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๔.๑ ทำให้ทราบถึงทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ว่ามีทัศนคติต่อนโยบายของการปฏิรูประบบราชการอย่างไร

๑.๔.๒ ข้อมูลที่ได้จากวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการต่อไป

๑.๔.๓ เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้ดียิ่งขึ้น

๑.๕ คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๕.๑ ทัศนคติ คือ ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

๑.๕.๒ การปฏิรูประบบราชการ คือ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขระบบราชการให้มีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง โปร่งใส

๑.๕.๓ เทศบาล หมายถึง เทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕.๔ นโยบาย หมายถึง แนวทาง ทิศทาง ขอบเขต หรือกรอบกำกับการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินงานของผู้ปฏิบัติเป็นไปตามแนวทาง หรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้น

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ทักษะคิดของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มี ต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ผู้วิจัยได้นำเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบในการวิจัย ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองตามระบบราชการ
- ๒.๒ แนวคิดการจัด โครงสร้างองค์กรภาครัฐตามบทบาทภารกิจใหม่
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ
- ๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของนโยบายการปฏิรูประบบราชการ
- ๒.๕ ปรัชญาการบริหารภาครัฐของไทยในศตวรรษใหม่
- ๒.๖ การพัฒนาสมรรถนะระบบราชการ
- ๒.๗ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองตามระบบราชการ

Max Weber กล่าวว่า โครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดสายการบังคับบัญชา และการบริหารงานตามหลักราชการ (Bureaucracy) ตามแนวคิดของ Max Weber โดยที่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการไทยมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นที่ชัดเจน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบ มีการแบ่งงานตามภาระหน้าที่ และการจัด โครงสร้างองค์กรเป็นรูปพีระมิด ในปัจจุบันการจัด โครงสร้างและระบบการบริหารเช่นนี้เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงานของระบบราชการ ดังนี้¹

๒.๑.๑ เมื่อองค์กรราชการมีอายุเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีขนาดที่ขยายใหญ่ โดยธรรมชาติมีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทภาระหน้าที่ที่ซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งทำให้ยังมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวมีการกำกับดูแลกันหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการมีขั้นตอนมาก การทำงานล่าช้า และทำให้เกิดความสิ้นเปลือง

¹วรงค์ จันทพร, สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการนักวิชาการและธุรกิจเอกชน, (กรุงเทพฯ : กรุงเทพสาบายลึก และการพิมพ์, ๒๕๒๘), หน้า ๓๔.

๒.๑.๒ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีผู้บริหารองค์กรสูงสุด เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานแต่จากการที่หน่วยราชการมีขนาดใหญ่โต และมีภารกิจหลายด้าน

๒.๑.๓ เมื่อหน่วยราชการมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานยิ่งทวีความซับซ้อนและสร้างความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น

๒.๑.๔ การจัดโครงสร้างเป็นรูปพีระมิดมักพบว่า หน่วยงานในระดับล่างจะมีความสับสน เพราะข้อมูลส่งถึงล่าช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร

๒.๑.๕ หน่วยงานราชการมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงาน หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน ได้ทันการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและภาวะแวดล้อม

๒.๑.๖ การปรับปรุงหน่วยงานราชการทำได้ยาก เนื่องจากเป็นระบบที่แข็งตัว การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง จึงต้องใช้ความพยายามใช้ทรัพยากรมาก และใช้เวลานานจนผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเกิดความล่าและท้อจนเลิกไปในที่สุด

๒.๑.๗ หน่วยงานราชการทำงานอย่างเอกเทศ ขาดการประสานเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่กำหนดทิศทาง และนโยบายไม่อาจเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มีมากมายอยู่กระจัดกระจาย

๒.๑.๘ การทำงานตามขั้นตอนของระบบที่วางไว้แล้วเป็นเวลานาน เป็นผลให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น ซินต่อการงานเฉพาะในส่วนของตน ขาดการมองภาพรวม เป็นผลให้งานราชการขาดความสมบูรณ์

๒.๑.๙ หน่วยงานราชการระดับกระทรวง และกรมในส่วนกลางเน้นการทำงานเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยมีการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง

พระพุทธศาสนาได้ให้แนวทางในการดำรงชีวิต หลักปฏิบัติตนต่อสังคม หลักการปกครอง หลักเศรษฐกิจ หลักการหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อกันในการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ ตลอดถึงขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี วัฒนธรรมไทยทั้ง ๔ คือ

๑. ให้ความรู้ทางคตินธรรม
๒. ให้ความรู้ทางเนติธรรม
๓. ให้ความรู้ทางสหธรรม
๔. ให้ความรู้ทางวัตถุธรรม

สำหรับประเทศไทยมีแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี ได้แฝงอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน นักวิชาการเช่น อานันท์ ปันยารชุน และพิทยา ว่องกุล ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่าประเทศไทยมีทศพิธราชธรรม คือ หลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ (Royal good

governance) ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อเป็นข้อจำกัดของอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นการวางทิศทางและแนวทางในการปฏิบัติพระองค์

องค์คุณของข้าราชการ ๕ ประการ

๑. มีปัญญา (ปัญญา) พิจารณาไตร่ตรอง ในกิจการงานในหน้าที่ของตน

๒. มีความรู้ดี (พหุทิสัมปันโน) มีความรู้ในกิจการงานนั้น ๆ อย่างเพียงพอ

๓. ฉลาดในวิธีจัดการงาน (วิธานะวิธิโกวิท) โดยให้การงานได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

๔. รู้จักกาลละ (กาลัญญู) รู้ว่าอันใดควรอันใดไม่ควร

๕. รู้จักสมัย (สละมยะัญญู) ว่าสมัยใดควรจะทำอย่างไร ปฏิบัติอย่างไร^๒

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕^๓ กำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ (มาตรา ๑๕ และ ๑๗) ซึ่งเน้นหลักประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกระทำได้หลายทางเช่น การสนับสนุน การตัดสินใจ นโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล

๒.๒ แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐตามบทบาทภารกิจใหม่

การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด นอกจากนี้ยังเน้นการจำกัดบทบาทภาครัฐให้ปฏิบัติภารกิจเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคม โดยส่งเสริมสนับสนุนภาคเอกชน และองค์กรประชาชน ให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมมากขึ้นตามหลักการประชาธิปไตย โดยเน้นที่ภาคราชการในส่วนกลางจะมี ขนาดลดลง โดยกระจายงานและบริการลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น

การจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่เพื่อสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ซึ่งเน้นให้กระทรวงรับผิดชอบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ จึงอาจทำโดยแยกภารกิจด้านการปฏิบัติการออกจากภารกิจด้านนโยบายยุทธศาสตร์และการบริหารทั่วไป และการกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการอย่าง

^๒บรรเทิง พาพิจิตร, การปกครองตามแนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๘.

^๓สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ร่วมกันพัฒนาประเทศไทย ร่วมใจพัฒนาระบบราชการ, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕), หน้า ๓๔.

ชัดเจน โดยกลุ่มภารกิจของรัฐในภาพรวม ได้ถูกจำแนกเป็น ๑๑ กลุ่มภารกิจ ซึ่งได้พิจารณาจัดความทับซ้อนของงานในกลุ่มภารกิจต่าง ๆ แล้ว และในการจัดโครงสร้างองค์กรของแต่ละกลุ่มภารกิจจะยึดหลัก การสร้างองค์กรใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชน ชัดเจน ประหยัด และเป็นเอกภาพ และมีระบบการบริหารงานใหม่ที่เน้นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาล โดยมีรายละเอียดของภารกิจดังนี้

๑. กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาประเทศ การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม มีการกำกับติดตามและประเมินผล สัมฤทธิ์ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและทราบความคืบหน้าการบริหารงานภาครัฐ

๒. จัดให้มีมาตรการสนับสนุน และพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

๓. จัดให้มีการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์ และโครงการตามพระราชดำริ

๔. ส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้ และสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขัน และป้องกันผลประโยชน์ของชาติ ในสังคมโลก

๕. ดูแล พัฒนา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษา คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสมดุลใน การพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน

๖. พัฒนาองค์ความรู้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนา เศรษฐกิจและการแข่งขัน

๗. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมและขนส่งให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต ความได้เปรียบในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพการทำธุรกิจ และนำไปสู่การเป็นศูนย์กลาง เครือข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค

๘. บริหารรายได้รายจ่ายของรัฐจัดสรรทรัพยากรและบริหารทรัพย์สินให้มี ประสิทธิภาพ เพื่อความมีเสถียรภาพทางการเงิน การคลังและความมั่นคง อันยั่งยืนของประเทศ

๙. พัฒนาประชากรให้มีสุขภาพ มีความรู้ ความคิดกว้างไกลมีพลานามัย และศักยภาพ ด้านกีฬา มีวัฒนธรรมที่งดงามเพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งความรู้คู่ คุณธรรมพร้อมนำประเทศชาติไปสู่ความมั่งคั่ง มีชื่อเสียง มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี สามารถดำรงตน ร่วมกับสังคม โลกได้อย่าง มีความสุข

๑๐. จัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มี งานทำและรายได้ที่พึงของตนเองและผู้อื่นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมเพื่อให้คนไทยมี ประสิทธิภาพชีวิต มีสวัสดิการที่เหมาะสม มีเกียรติภูมิ รู้เท่าทันโลก มุ่งประโยชน์ส่วน รวม เป็น กำลังใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สังคมมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

๑๑. กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาอธิปไตย การจัดระเบียบสังคมและอำนวยความสะดวก การเสริมสร้างความสงบสุขของสังคมตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งของสังคมอย่างไรก็ดี กลุ่มภารกิจเหล่านั้น โดยเนื้อแท้ของลักษณะภารกิจมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ซึ่งจะสามารถนำมาจัดหมวดหมู่ (Grouping) ออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ ภารกิจด้านบริหาร ภารกิจด้านบริการ ภารกิจด้านเศรษฐกิจ และภารกิจด้านสังคมเพื่อให้เกิดความชัดเจน และมีรองนายกรัฐมนตรี กำกับดูงานในด้านต่างๆ⁴

หลักการจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐ

การพิจารณาจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐเพื่อสร้างประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป จะต้องพิจารณาบทบาทภารกิจใดที่รัฐจำเป็นต้องทำ ภารกิจใดที่รัฐยังไม่ได้ทำ ภารกิจใดที่ควรต้องยกเลิกดำเนินการ และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีหลักการทั่วไปว่าบทบาทภาระหน้าที่หลักของภาคราชการควรเน้นบทบาทใน ๓ ประการ คือ บทบาทการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) บทบาทในการวางกฎระเบียบและตรวจสอบ (Regulation) บทบาทการสนับสนุน (Promotion) ซึ่งโดยหลักการในการปรับโครงสร้าง ต้องตอบคำถาม ดังนี้⁵

๑. เป็นงานที่หน่วยงานราชการจำเป็นต้องดำเนินการอยู่หรือไม่ หากไม่จำเป็นควรยกเลิก แต่หากเป็นงานที่จำเป็นจะต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นงานที่ปฏิบัติซ้ำซ้อนกับส่วนราชการใดหรือไม่ หากเป็นงานที่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น ก็ควรยกเลิกหรือรวมงานหรือโอนงานนั้นไปยังหน่วยงานที่เหมาะสม

๒. เป็นงานที่ถือเป็นงานหลัก (Core Function) ภารกิจพื้นฐานของรัฐที่เป็นการควบคุมอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย การรักษาความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่ ถ้าเป็นภารกิจหลัก จะต้องพิจารณาว่าควรดำเนินการในส่วนกลาง หรือมอบอำนาจให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่นดำเนินการ

๓. หากไม่ใช่งานหลัก (Non-core function) ที่ราชการจำเป็นต้องปฏิบัติก็ควรยกเลิกงานนั้น หรือแปรรูปงานหรือจ้างเหมา หรือหากเป็นงานบริการบางประการที่ภาคราชการยังมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ ก็ควรพิจารณารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานที่เน้นการให้บริการในเชิงพาณิชย์ และกำหนดแนวทางในการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้

⁴ สนั่น ขจรประศาสน์, แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐตามบทบาทภารกิจใหม่, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐), หน้า ๑๗-๑๘.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรมพลเรือน, การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. ๒๕๔๕), หน้า ๔๑.

โดยตรง (Commercialization) เพื่อลดภาระงบประมาณและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐ และยังคงวางแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้เชิงประสิทธิภาพ (Contestability) นอกจากนี้ การบริหารภายในควรวางรูปแบบการบริหารงาน เช่นเดียวกับการให้บริหารองค์กรในของภาคเอกชน (Co-operation) การแยกภารกิจและการจัดการบริหารงานเช่นนี้ จะเป็นการพัฒนาและวางแนวทางในการแปรรูปหน่วยงานราชการสู่ภาคเอกชน (Privatization) ในอนาคต

ภาพรวมโครงสร้างการจัดหน่วยงานของรัฐ

องค์กรในภาคราชการสำหรับราชการยุคใหม่ อาจจัดเป็นประเภทของส่วนราชการได้ ๓ ลักษณะ และหน่วยงานนอกภาคราชการ ได้อีก ๑ ลักษณะ คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบงานราชการ โดยแท้ ที่เรียกว่า หน่วยงานราชการ (Government Organization - Go) และหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบงานปฏิบัติการที่ยังเป็นภารกิจหลักของภาครัฐที่ยังจำเป็นต้องดำเนินการ โดยหน่วยงานราชการ โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบการบริหารงานพิเศษ เรียกว่า องค์กรในกำกับของส่วนราชการที่มีลักษณะบริหารพิเศษ เรียกชื่อว่า องค์กรบริหารประสิทธิภาพ (Efficiency Service Unit - ESU) หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นงานของรัฐที่ภาครัฐจำเป็นต้องจัดให้มี หรือส่งเสริมให้มีการให้บริการ ก็สามารถจัดเป็นองค์การมหาชน (Autonamics Public Organization - APO) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise - SE) หรือองค์กรที่จัดตั้งโดยส่วนราชการในรูปแบบของมูลนิธิ (Foundation - F) เป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชน(NGO)ที่หน่วยงานราชการอาจจะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้าน

๑. หน่วยงานราชการ (GO) เป็นหน่วยงานราชการที่มีลักษณะความรับผิดชอบ ภารกิจหลัก และภารกิจพื้นฐานของรัฐที่เป็นการควบคุม อนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมาย โดยรับผิดชอบงานนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นการบริหารงานราชการแผ่นดิน การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาความเป็นธรรมในสังคม และการพัฒนาประเทศ มีลักษณะการให้บริหารที่ไม่ใช่การบริหารเชิงพาณิชย์โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลและรับจัดสรรค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินในการนี้ จะได้รับการควบคุมตรวจสอบรายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรี ที่รับผิดชอบหรือนายกรัฐมนตรีและถูกตรวจสอบโดยอ้อมจากประชาชนหน่วยราชการนี้ควรจัดโครงสร้างในรูปกระทรวง (Ministry) และทบวงโดยมีหน่วยงานย่อยระดับรอง ๆ ลงไปตัวอย่างของหน่วยราชการเช่น กระทรวงการคลังกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

๒. องค์กรบริหารประสิทธิภาพ (ESU) เป็นหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบงานปฏิบัติการ ซึ่งเป็นบริการเฉพาะด้านที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย หรือชื่อของหน่วยงาน

ต้นสังกัด เป็นงานเชิงปฏิบัติของภาคราชการที่ยังไม่สามารถถ่ายโอนให้ภาคเอกชนได้ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคง การสร้างความเป็นธรรมขั้นความลับ งานที่ต้องอิงการใช้อำนาจทางกฎหมาย เช่น งานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม หรือการให้ความเป็นธรรมแก่คนในสังคมอย่างไรก็ตามงานปฏิบัตินี้สามารถจัดรูปแบบการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูง มีความคล่องตัวรวดเร็ว และเป็นหน่วยงานราชการที่มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน (Semi Autonomous Organization) มากกว่าการดำเนินงานรูปหน่วยงานราชการ โดยแท้ได้แก่หน่วยงานยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเชิงนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัด หรือปลัดทบวง (หลักการปฏิบัติการ) ด้านใดด้านหนึ่ง สามารถกำหนดกระบวนการทำงานและลูกค้าที่จะให้บริการได้เด่นชัด รวมทั้งสามารถคำนวณต้นทุนการดำเนินการได้ชัดเจนและเน้นประสิทธิผล ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานที่จะมีการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ

เป็นหน่วยงานที่ต้องให้บริการตามความต้องการของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ในบางกรณีหากมีขีดความสามารถในส่วนที่เกิดความต้องการของหน่วยงานต้นสังกัดอาจนำส่วนของขีดความสามารถในการดำเนินงานที่มีเหลือไปให้บริการแก่หน่วยงาน/บุคคลอื่นและเรียกเก็บค่าบริการและรับประโยชน์ตอบแทนจากผู้รับบริการนั้นได้ โดยหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้กำหนดกติกาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการ เช่นการปรับปรุงการให้บริการของหน่วยงาน การจัดสรรเป็นค่าตอบแทนผลงานของผู้ปฏิบัติ หรือคืนให้ส่วนกลางองค์กรบริการประสิทธิภาพไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยที่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้กำหนดและจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด อาจกำหนดค่าบริหารได้ตามความเหมาะสม

๓. องค์กรมหาชน (APO) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องจัดให้มีหรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องงบประมาณอยู่บ้าง APO เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีการบริหารงานอิสระและคล่องตัวภายใต้กรอบของกฎหมายมากกว่าองค์กรบริหารประสิทธิภาพ โดยมีระบบการบริหารงานที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่และกิจกรรมการให้บริการ โดยอิงหลักการบริษัทภิบาล (Good Corporate Governance) คือ มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบต่อรัฐมนตรีหรือหน่วยงานต้นสังกัด มีการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูลที่มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) องค์กร APO เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่รัฐเป็นเจ้าของและยังคงทำหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย การให้งบประมาณสนับสนุนการให้บริการ หรือการปฏิบัติภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง และควบคุม ตรวจสอบ และประเมิน

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลผ่านการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน อนึ่ง APO จะให้บริการแก่ประชาชน หรือลูกค้าทั่วไปโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายดำเนินการและผลตอบแทน

การจัดโครงสร้างในจังหวัด

แต่เดิมจังหวัดได้รับการออกแบบให้เป็นหน่วยงานปกครองย่อยที่ดูแลงานของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ในสภาพการณ์ที่ผ่านมาการทำงานของจังหวัดยังดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและลักษณะเฉพาะของปัญหาในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งยังขาดการบูรณาการในระดับพื้นที่ที่จะผลักดันให้การดำเนินงานเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคใหม่เป็นการจัดรูปแบบการบริหารงานของจังหวัดให้ดูแลรับผิดชอบงานในระดับพื้นที่ (Area based) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการพัฒนาและการให้บริการประชาชน โดยทำงานประสานกับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ในการปรับปรุงการทำงานของจังหวัดในระยะแรกเป็นการทดลองดำเนินการให้จังหวัดนำร่องเพื่อหารูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมในระดับจังหวัด และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ มีระยะเวลาทดลองปฏิบัติงาน ๑ ปี ซึ่งได้เริ่มดำเนินการไปแล้วในจังหวัดลำปาง ภูเก็ต ศรีสะเกษ นครราชสีมา ชัยนาท โดยมีจังหวัดเปรียบเทียบ ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก พังงา สุรินทร์ ปัตตานี อ่างทอง

รูปแบบการจัดงานในจังหวัดแนวใหม่

การจัดรูปงานในจังหวัดในฐานะ Regional Office จากส่วนกลางนั้น อาจจัดโครงสร้างงานภายในเป็น ๔ ด้าน ดังนี้ คือ

๑. ด้านยุทธศาสตร์ ได้แก่ งานเกี่ยวกับแผนงาน ยุทธศาสตร์การบริหารงาน งานด้านการประสานงาน และงานบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งด้าน เงิน กำลังคนและอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานของจังหวัดนั้นตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

๒. ด้านเศรษฐกิจ งานด้านนี้เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมเกษตร การท่องเที่ยว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนส่งเสริมความมั่นคง และการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ งานด้านเศรษฐกิจนี้เป็นการรวบรวมเอาปฏิบัติการที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ เช่นกระทรวงอุตสาหกรรม (อุตสาหกรรมจังหวัด) กระทรวงเกษตร (เกษตรจังหวัด) เป็นต้นมารวบรวมดำเนินงานในจังหวัดให้เป็นเอกภาพ

๓. ด้านสังคม งานด้านนี้เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชน และแรงงาน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้ประชาชนในจังหวัด

งานในส่วนนี้เป็นการรวบรวมรายงานปฏิบัติการที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางเช่นงานจากกระทรวงสาธารณสุข (สาธารณสุขจังหวัด) งานจากกรมพัฒนาชุมชนกระทรวงมหาดไทย มารับผิดชอบแทนการดำเนินงานจากส่วนกลาง

๔. ด้านความมั่นคง งานด้านนี้เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขและความมั่นคงภายในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการและการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของจังหวัดนั้น ๆ

ทั้งนี้ การจัดรูปงานในจังหวัดแต่ละจังหวัดอาจเน้นการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ในระดับที่แตกต่างกัน ขึ้นกับลักษณะความต้องการ ความจำเป็น ปัญหาต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานภายในจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นผู้บริหารและ กำกับดูแลงานทั้งหมดในจังหวัด (Area Manager) เปรียบเสมือนจังหวัดมีสภาพเป็นหน่วยงานระดับกรม ให้จังหวัดบรรจุบุคคลเข้าราชการได้เอง

ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานในแต่ละระดับ

กระทรวง คือ หน่วยงานที่ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจหลักหลายกลุ่มรับผิดชอบภารกิจที่เป็นงานนโยบายและแผนงานงานการควบคุม ดูแลบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และการกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ มาตรการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เป็นแนวทางการนำไปปฏิบัติในระดับรอง ๆ ลงไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริการ การสนองตอบความต้องการของประชาชนแบ่งโครงสร้างภายในเป็น ๓ ระดับ

๑. กลุ่มภารกิจ (Cluster) คือ หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้านที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักด้านหนึ่งของกระทรวง เป็นการรวมภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็วและการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภายใต้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งที่มีภารกิจสำคัญหลายด้าน อาจมีหลายกลุ่มภารกิจ (ประมาณ ๓ หรือ ๔ กลุ่มภารกิจ) หน่วยงานระดับนี้เป็นหน่วยงานที่สถานะเป็นนิติบุคคล

๒. สายภารกิจ (Bureau) คือ หน่วยงานย่อยภายใต้กลุ่มภารกิจที่รวบรวมงานที่เป็นภารกิจหลักของแต่ละสำนักงานนั้นเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อผลักดันการดำเนินงานแต่ละด้านให้บรรลุเป้าหมายตามขอบเขตภารกิจของสำนักงาน

๑. กลุ่มงาน/ฝ่าย/งาน/สาขา (Section) คือ หน่วยงานภายใต้สายภารกิจที่เป็นการดำเนินงาน/กิจกรรมย่อย การเรียกชื่อหน่วยงานในระดับนี้ อาจเรียกชื่ออื่นให้คล้องตัวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพงานและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และลักษณะงานนั้น ๆ

การจัดกลุ่มภารกิจที่เรียกว่า “ทบวง” และทบวงเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นแนวคิดที่เน้นหลักการ ๓ ประการ คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยนำภารกิจของกรมที่ใกล้เคียงกันมาจัดไว้ด้วยกัน และกระจายอำนาจ บทบาทภารกิจ งาน งบประมาณ และบุคลากรของกรม ไปยังจังหวัดซึ่งมีการบริหารงานในระบบผู้ว่าราชการเพื่อการพัฒนาจะทำให้กรมที่อยู่ส่วนกลางมีขนาดที่เล็กลง จึงสามารถรวบงานของกรมที่อยู่ส่วนกลางเป็นกลุ่มภารกิจ (Cluster) จัดเป็นทบวงได้ และกำหนดให้เป็นนิติบุคคลในขณะเดียวกันเมื่อกรมเดิมมีขนาดเล็กลง ความเป็นนิติบุคคลของกรมก็น่าจะหมดไป

สำหรับ ในกรณีที่งานของกรมหรือหน่วยงานที่ไม่สามารถถ่ายโอนงานลงสู่หน่วยงานระดับจังหวัดดังตัวอย่างข้างต้น เช่น งานด้านการเก็บภาษีของกรมศุลกากรกรมสรรพากรและกรมสรรพสามิต ก็อาจจะจัดรูปแบบการทำงานเป็นเขตพื้นที่ความรับผิดชอบและ โอนงานของกรมทั้งสามกรมไปยังผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่โดยการถ่ายโอนอำนาจภารกิจและบุคลากรลงสู่หน่วยงานระดับเขต ซึ่งจะทำได้จะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัด การปรับหน่วยงานระดับกรมในรูปแบบนี้จะส่งผลให้กรมในส่วนกลางมีขนาดเล็กลงเช่นกัน เป็นเหตุผลที่ทำให้สามารถรวมหน่วยงานส่วนกลางเป็นกลุ่มภารกิจได้

แนวคิดในการจัดโครงสร้างส่วนราชการใหม่นี้ เป็นผลเบื้องต้นจากมติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) เป็นประธานที่ประชุม มีมติให้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการขึ้น เพื่อหารือและระดมความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน โดยให้ สกพ. เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน สกพ. ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวรวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๔-๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ณ โรงแรมรอยัลคัลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ และวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ณ ดิคสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล และผลจากการประชุมทั้ง ๓ ครั้งดังกล่าวได้นำเสนอ กรม.พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบในหลักการของการจัดโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวง เป็น ๑๗ กระทรวง และ ๑ ทบวง โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการแต่ละกระทรวง ทบวง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดรายละเอียดของกระทรวง ทบวง ในสายงานของตน ทั้งนี้ให้สำนักงาน ก.พ.และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการร่วมกัน ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารราชการยุคใหม่

การปฏิรูประบบการบริหารราชการในกระทรวงสาธารณสุขยุคใหม่ มีปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย

๑. การมีวิสัยทัศน์ (Strategic Vision) และแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง และกลุ่มปฏิบัติการที่ดี และเหมาะสมซึ่งวิสัยทัศน์และแผนฯ ควรสะท้อนถึงความต้องการของประเทศชาติ ประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล มีเป้าหมายตัวชี้วัดความสำเร็จแผนการดำเนินการ และระบบการกำกับติดตามภายในที่ชัดเจน

๒. การมีผู้บริหารในระดับกระทรวงทั้งฝ่ายการเมืองและประจำ ที่มีความรู้ความสามารถ และผู้ปฏิบัติงานทั้งองค์กรมีความมุ่งมั่นทำงานตามพันธกิจของหน่วยงาน

๓. การจัดสรรทรัพยากร (คนและงบประมาณ) มีความเพียงพอ มีระบบบริหารทรัพยากรดังกล่าวที่คล่องตัวและยืดหยุ่น

๔. การจัดระบบการบริหารงาน มีความทันสมัยเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานนำเทคนิค/เครื่องมือที่ทันสมัยและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการ

๕. ระบบค่าตอบแทน และระบบจูงใจมีความเหมาะสมและกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงระบบ และการบริการด้านต่าง ๆ

๖. วัฒนธรรมองค์กรเน้นการทำงานที่กระตือรือร้น รวดเร็ว ยึดประชาชนและสังคมเป็นเป้าหมายในการทำงานและการให้บริการ สร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม โดยเน้นที่ผลงาน ผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ มีการปูนบำเหน็จความชอบอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม⁶

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

ในพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายของทัศนคติ (Attitude) ไว้หมายถึง “ท่าทีความรู้สึก ความคิดเห็นของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ส่วนคำว่า Attitude มาจากภาษาลาติน หมายถึงความพร้อมของร่างกาย และ ที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า วัตถุ มโนทัศน์ เหตุการณ์ บุคคล สัตว์ ในลักษณะที่มีความมากน้อยของการตอบสนองในทางการศึกษา คำว่า Attitude ถือว่าเป็นความ โน้มเอียงของบุคคลที่จะแสดงความรู้สึก และการกระทำต่อเป้าหมายอย่างเจาะจง”⁷

⁶สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้างกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว, หน้า ๔๕.

⁷ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, (กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๒๕), หน้า ๓๗๕.

เชียรศรี วิวิธสิริ ให้ความหมายทัศนคติว่า คือความเห็นต่อสิ่งต่างๆ รอบตัว มุ่งเฉพาะในด้านความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อสิ่งต่างๆ เป็นสภาพจิตใจหรือความรู้สึกหรือความเห็นที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง พฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ เช่นความศรัทธา ความนิยมไม่นิยม ความหวังดีไม่หวังดี เป็นต้น⁸

เทพพนม เมืองแมนและสวิง สุวรรณ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับทัศนคติว่า เป็นสภาพความพร้อมทางจิตใจของบุคคลที่เป็นผลรวมของความคิดเห็น ความเชื่อของบุคคลที่ถูกกระตุ้นอารมณ์ ความรู้สึก และทำให้บุคคลพร้อมที่จะกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งนั้น⁹

ปฐวี แสงฉาย ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดทัศนคติขึ้นอยู่กับมูลเหตุ ๒ ประการได้แก่

๑. ประสบการณ์ที่บุคคลมีกับสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่าง ๆ หรือสถานการณ์ ทัศนคติจึงเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ค้นเคยอาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์โดยตรงและการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นคุณภาพ หรือได้อ่านหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนั้น แต่ไม่พบเห็น ไม่ได้ทดลองกับของจริงด้วยตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม เนื่องจากทัศนคติเป็นสิ่งที่บุคคลรับทราบ บุคคลจะไม่มีทัศนคติต่อสิ่งที่เขาไม่มีประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

๒. ระบบค่านิยมและการตัดสินใจตามค่านิยม เนื่องจากชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และการตัดสินใจต่างกัน คนแต่ละกลุ่มจึงอาจจะมีทัศนคติต่อสิ่งเดียวกันแตกต่างกัน การที่บุคคล หนึ่งบุคคลใด จะมีทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือมีความรู้สึกว่สิ่งนั้นถูกสิ่งนั้นผิดย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ค่านิยม หรือมาตรฐานของกลุ่มที่บุคคลนั้นร่วมใช้ชีวิตอยู่¹⁰

สุรางค์ ไคว์ตระกูล ได้กล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของทัศนคติ ดังนี้

๑. ทัศนคติเป็นสิ่งที่เรียนรู้หรือการ ได้รับจากประสบการณ์ มิใช่สิ่งที่คิดตัวมาแต่กำเนิด

๒. ทัศนคติเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้บุคคลกล้าเผชิญกับสิ่งเร้า หรือหลีกเลี่ยง ดังนั้นทัศนคติจึงมีทั้งบวกและลบ

⁸ เชียรศรี วิวิธสิริ, จิตวิทยาการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, ๒๕๒๗), หน้า ๒๖.

⁹ เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ, พฤติกรรมองค์กร, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๕), หน้า ๑๑๕.

¹⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, จิตวิทยาและสังคมวิทยาพื้นฐานเพื่อการวัดและประเมินผลการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๒๔๖.

๓. ทักษะประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ๓ อย่าง คือ องค์ประกอบเชิงความรู้สึกอารมณ์ องค์ประกอบเชิงปัญญาหรือการรู้จัก และองค์ประกอบเชิงพฤติกรรม

๔. ทักษะเปลี่ยนแปลงได้ง่าย การเปลี่ยนแปลงทักษะนี้อาจเปลี่ยนแปลงจากบวกเป็นลบ หรือลบเป็นบวกซึ่งบางครั้งเรียกว่าการเปลี่ยนแปลงทิศทางของทักษะ หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงความเข้มข้น หรือความมากน้อย ทักษะนี้อาจอย่างอาจหยุดเลิกไปได้

๕. ทักษะเปลี่ยนแปลงตามชุมชน หรือสังคมที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิก เนื่องจากชุมชน หรือสังคมหนึ่ง ๆ อาจจะมีค่านิยมหรืออุดมการณ์พิเศษเฉพาะ ดังนั้นค่านิยมเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อ ทักษะของบุคคลที่เป็นสมาชิก ในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนทักษะจะต้องเปลี่ยนค่านิยม

๖. สังคมประภคิต มีความสำคัญต่อพัฒนาการทักษะของเด็กโดยเฉพาะทักษะคิดต่อ ความคิด และหลักการที่เป็นนามธรรม เช่น อุดมคติ ทักษะคิดต่อเสรีภาพในการพูด การเขียน เด็ก ที่มาจากครอบครัวที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคมสูงจะมีทักษะทางบวกสูง¹¹

สงวนศรี วิรัชชัย กล่าวถึงทักษะคิดว่าเป็นความ โน้มเอียงหรือความพร้อมที่จะ ตอบสนองต่อสิ่งเร้า มีความสำคัญด้วยลักษณะอาการที่ได้มีการพิจารณาไว้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม ความ โน้มเอียงทั้งหมดไม่ได้เป็นทักษะคิดทุกอย่าง เราจะต้องระมัดระวังการแยกทักษะคิดออกจาก สภาพการจูงใจที่เกิดจากภายใน เช่น การจูงใจทางกาย เป็นต้น ทักษะคิดอาจจะแตกต่างจากความ โน้มเอียงต่าง ๆ เช่น อารมณ์ นิสัย และสภาพที่มีการจูงใจ¹²

ถวิล ชาราโภชน ได้กล่าวถึงการวัดทักษะคิดว่าจะวัดออกมาในลักษณะของทิศทาง และ ปริมาณ การวัดทิศทางมี ๒ ทิศทาง คือ ทางบวกและทางลบ ทางบวกคือการประเมินค่าของการ รู้สึกชอบ พอใจ เป็นต้น ทางลบ คือ การไม่ดี ไม่ชอบ ไม่พอใจ เป็นต้น ส่วนการวัดปริมาณเป็น การวัดความเข้มข้นหรือความรุนแรงของทักษะคิดไปในทิศทางบวก หรือลบนั่นเองซึ่งมีวิธีการดังนี้

๑. การสังเกตเป็นวิธีการที่ใช้ตรวจสอบบุคคลอื่น โดยการเฝ้ามองและจดบันทึกพฤติกรรม ของบุคคลอย่างมีแบบแผน

๒. การสัมภาษณ์เป็นการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แต่จะต้องมีการเตรียมแผนการ ถ่วงน้ำหนักเอาไว้ และผู้สัมภาษณ์จะต้องสร้างบรรยากาศให้เป็นกันเองมากที่สุด ไม่ควรทำให้เป็น แบบแผน

¹¹ สุรางค์ โฉวตระกูล, จิตวิทยาการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑), หน้า ๓๖๑.

¹² สงวนศรี วิรัชชัย, จิตวิทยาสังคมเพื่อการศึกษา, (กรุงเทพฯ : ศึกษาพร, ๒๕๒๗), หน้า ๑๗๔.

๓. การใช้แบบสอบถามเป็นการวัดทัศนคติที่นิยมใช้กันมากที่สุดคือเป็นมาตราจัดอันดับคุณภาพ มีคำตอบให้เลือกเช่น เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

๔. วิธีการสะท้อนให้เห็นภาพเป็นการวัดทัศนคติโดยทางอ้อม แบ่งออกได้เป็น ๔ วิธีคือ

- วิธีต่อความให้สมบูรณ์ วิธีนี้ใช้มากในการวัดทัศนคติที่อยู่ใต้จิตสำนึก กล่าวคือให้ผู้ถูกศึกษาตอบให้สมบูรณ์ตามความคิดเห็นของตน

- วิธีโยงความสัมพันธ์ของคำ โดยใช้คำเพียงคำเดียวหรือหลายคำก็ได้และให้ผู้ถูกศึกษาแสดงออกต่อคำนั้นโดยเร็วที่สุดว่าเขามีความรู้สึกอย่างไร

- วิธีสร้างความคิด วิธีนี้จะให้ผู้ถูกศึกษาดูภาพต่าง ๆ แล้วเล่าเรื่องตามภาพ ตามความรู้สึกนึกคิดของตน

- วิธีการให้แสดงออก โดยการพูด-เขียน วาดภาพ หรือการเล่น ซึ่งเหมาะสมสำหรับเด็ก¹³

กมล หล้าสุวรรณ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับทัศนคติไว้ ดังนี้

๑. เป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้หรือได้รับประสบการณ์ มิใช่เป็นสิ่งที่ได้รับมาแต่กำเนิด

๒. เป็นสิ่งชี้แนวทางในการแสดงพฤติกรรม เช่น ถ้ามีทัศนคติที่ดีก็จะมีแนวโน้มแสดงพฤติกรรมเข้า หรือเป็นพฤติกรรมทางบวก ตรงข้ามถ้ามีทัศนคติไม่ดี ก็จะมีแนวโน้มไม่เข้าหาต่อต้าน ถอยหนี หรือเป็นพฤติกรรมทางลบ

๓. สามารถถ่ายทอดจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งได้

๔. เป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากทัศนคติเป็นสิ่งที่ได้มาจากการเรียนรู้หรือได้มาจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ถ้าการเรียนรู้ประสบการณ์นั้นเปลี่ยนแปลงไป ทัศนคติก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย

สรุปได้ว่า ทัศนคติ คือ ความรู้สึก ความคิดของบุคคลที่มีต่อบุคคล สัตว์ วัตถุ สถานการณ์ และส่งผลต่อแนวโน้มในการแสดงพฤติกรรมโดยเฉพาะเกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อซึ่งถ้าความคิดเห็นนั้นตั้งอยู่เป็นเวลานานและลึกซึ้งมาก ก็จะเป็นทัศนคติเฉพาะเรื่องที่แคบลงไป ทัศนคติ เป็นสิ่งที่เรียนรู้หรือได้รับจากประสบการณ์ มิใช่สิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ทัศนคติเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้บุคคลกล้านเผชิญกับสิ่งเร้า หรือหลีกเลี่ยง ดังนั้น ทัศนคติจึงมีทั้งทางบวก และทางลบ ความคิดเห็นหรือทัศนคติของบุคคลนั้นยังเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคลด้วย เช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์การทำงานของแต่ละบุคคล สถานการณ์ สิ่งแวดล้อม และการขัดเกลาทางสังคม เป็นต้น

¹³ฉวิต ธาราโรจน์, จิตวิทยาสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๕๖.

แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ จำแนกได้ ๓ แนวคิด

๑. แนวคิดที่เกี่ยวกับองค์ประกอบเดียว มีมิติเดียว เป็นความรู้สึกระหว่างที่สะท้อนถึงความชอบหรือไม่ชอบในสิ่งนั้น

๒. แนวคิดเกี่ยวกับสององค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบด้านปัญญา หมายถึง กลุ่มของความเชื่อที่บุคคลมีต่อเป้าหมายซึ่งจะเป็นตัวเสริม หรือขัดขวางการบรรลุวัตถุประสงค์ของทัศนคติของบุคคล กับองค์ประกอบด้านความรู้สึก หมายถึง ความรู้สึกที่บุคคลถูกกระตุ้นด้วยสิ่งเร้า

๓. แนวคิดที่เกี่ยวกับสามองค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบด้านปัญญา องค์ประกอบด้านความรู้สึก และองค์ประกอบด้านพฤติกรรม โดยที่องค์ประกอบแต่ละด้านมีความหมาย ดังนี้

- องค์ประกอบด้านปัญญา หมายถึง ความรู้สึก ความเชื่อ ความคิด ความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อเป้าหมายหรือที่หมาย ปัญญาในที่นี้มีใช้ชื่อเท็จจริงหากแต่เป็นความคิดเห็นซึ่งแฝงประโยชน์หรือโทษและแฝงทิศทางด้าน

- องค์ประกอบด้านความรู้สึก หมายถึง ความรู้สึกชอบ ไม่ชอบต่อเป้าหมาย ความรู้สึกดังกล่าวมีทิศทาง (บวกหรือลบ) และสอดคล้องกับองค์ประกอบด้านปัญญา นั่นคือถ้าเขามีความเชื่อว่าสิ่งนั้นดีให้คุณ เขาก็มีความรู้สึกที่ดีต่อสิ่งนั้น

- องค์ประกอบด้านพฤติกรรม หมายถึง แนวโน้มที่บุคคลพร้อมที่จะแสดงกิริยาหรือปฏิบัติการต่อที่หมาย หรือ แสดงท่าทีที่จะกระทำออกมา

การสร้างทัศนคติ ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ และการเพิ่มพูนประสบการณ์ให้แก่บุคคล ดังนั้น อาจสร้างทัศนคติที่ต้องการได้ ซึ่งองค์ประกอบที่มีผลต่อการสร้างทัศนคติ คือ

๑. วัฒนธรรม มีอิทธิพลต่อชีวิตของบุคคลทุก ๆ คน ตั้งแต่เกิดมาจนกระทั่งตาย วัฒนธรรมของชาติต่าง ๆ แตกต่างกันไป เริ่มจาก ครอบครัว โรงเรียน วัด สถาบันอื่น ๆ ในสังคม วิทยุ โทรทัศน์ สื่อมวลชนต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติทั้งสิ้น เช่น คนไทยให้ความสำคัญยกย่องนับถือผู้สูงอายุ ไปพบที่ใดแม้ไม่เคยรู้จักมาก่อนก็จะนับญาติเรียก ลุง ป้า น้า อา เป็นต้น นับว่าเป็นสิ่งที่ดีก่อให้เกิดความอบอุ่นทั้งผู้เรียกและผู้ถูกเรียกอย่างยิ่ง

๒. ครอบครัว เป็นแหล่งแรกที่อบรมให้เด็กเรียนรู้การสมาคมต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างทัศนคติให้แก่เด็กตลอดจนการปลูกฝังทัศนคติในการดำเนินชีวิตให้แก่บุตรของตน ทั้งนี้เพราะเด็กนักเรียนมักเลียนแบบและเชื่อฟังพ่อแม่อยู่แล้ว มีผู้สำรวจพบว่าทัศนคติของพ่อแม่กับลูกคล้ายคลึงกันมาก

๓. กลุ่มเพื่อน เด็กที่จากบิดา มารดา มาอยู่กับกลุ่มเพื่อนตั้งแต่เด็ก จะได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากกลุ่มเพื่อนมาก ทั้งนี้เพราะเด็กต้องการการยอมรับจากเพื่อน ต้องการคำแนะนำและขอความช่วยเหลือจากเพื่อน นั่นคือเด็กต้องการมีมิตรนั่นเอง

๔. บุคลิกภาพ มีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคลมากเหมือนกัน เช่น พวกที่ชอบออกสังคม พวกหนีสังคม หรือพวกที่อ่อนน้อมจะมีทัศนคติที่ไม่เหมือนกัน

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ไปในทางที่ดีสามารถทำได้จากองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- พยายามชี้แจงหรืออธิบายให้เด็กเข้าใจสิ่งใด ๆ อย่างมีเหตุและผล ชี้ให้เห็นคุณและโทษของสิ่งนั้น รวมทั้งการเป็นแบบฉบับที่ดีของบิดามารดา หรือผู้ปกครองต่อเด็กด้วย

- พยายามควบคุมสิ่งแวดล้อมในวัฒนธรรม ให้เกิดภาพพจน์ที่ดีเพื่อสร้างให้เกิดทัศนคติในทางที่ดีได้ เช่น การแสดงให้เห็นว่าความซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่ดี เมื่อมีผู้ใดก็ตามแสดงความซื่อสัตย์ก็จะให้รางวัลเป็นสิ่งตอบแทน เด็กก็จะมีทัศนคติที่ดีต่อความซื่อสัตย์นั้น

- จัดสถานที่ต่าง ๆ ในการพักผ่อนหย่อนใจให้เกิดประโยชน์และเป็นที่น่าสนใจแก่บุคคลในสังคม บุคคลเหล่านั้นย่อมเกิดทัศนคติที่ดีต่อสถานที่ต่าง ๆ นั้น ในทางตรงข้ามถ้าสถานที่ต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ได้รับโทษย่อมทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะเกิดทัศนคติทางลบได้ เช่น สวนสาธารณะที่มีการตกแต่งอย่างสวยงาม มีดอกไม้บานสะพรั่ง สะอาด อากาศบริสุทธิ์ มีความปลอดภัย ประชาชนทั่วไปก็ชอบที่จะพักผ่อนเยี่ยมชม ตรงกันข้ามหากเป็นสวนสาธารณะที่สกปรก คนแน่นแออัด ไม่ปลอดภัยก็ไม่มีใครอยากไปเที่ยวพักผ่อน เป็นต้น

- การทำให้บุคคลในสังคมนั้นได้รับการศึกษาดี และมีโอกาสที่จะศึกษาได้สูงสุดตามความสามารถของเขา ย่อมทำให้เขาเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ได้ถูกต้อง อันเป็นแนวทางให้เกิดทัศนคติที่ดีหรือไม่ดีต่อสิ่งต่าง ๆ ได้

๒.๔ แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏว่าข่าวทางสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่ออื่น ๆ มีการทุจริต คอร์รัปชัน หลายรูปแบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหารและเจ้าพนักงานที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถ และขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดีด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงจะเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาเทศบาลให้เจริญรุ่งเรืองได้ระบบราชการนั้นขับเคลื่อนด้วยตัวข้าราชการ ที่ทำกับคน คนที่ช่วยแก้ และเป็นตัวสร้าง ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าในระบบราชการหรือระบบสังคมเศรษฐกิจ ฉะนั้นไม่ว่าปฏิรูปอะไรถ้าไม่ปฏิรูปคนก็คงไม่สำเร็จ การปฏิรูประบบราชการนั้น ต้องเริ่มจากการกำหนด

วัตถุประสงค์เสียก่อน แล้วจึงกำหนดแนวยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่ จุดมุ่งหมาย ที่ต้องการได้ เมื่อเราจัดแนว ยุทธศาสตร์แล้ว ก็ต้องมาจัดกระบวนการ ทำงาน (System) และองค์กร (Organization) ที่จะทำให้เราบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เมื่อเรา จัดองค์กรเสร็จแล้ว เราต้องหาคคนมาเพื่อให้องค์กรนั้นทำงานได้ หรือ สร้างคนมาทำงาน ตามที่เราต้องการ

ระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่แปรนโยบายของฝ่ายการเมืองให้เกิดผล ในทางปฏิบัติ รวมทั้งรักษา กฎระเบียบ กติกาต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานและมีความเป็นธรรมในสังคม สังคมมนุษย์ มีการพัฒนา ความเจริญ ที่สลับซับซ้อนขึ้น พลเมืองมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น ระบบราชการ ก็ต้อง ปรับเปลี่ยน เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะรักษา กติกาต่างๆ เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ภายใต้อิทธิพลของเทคโนโลยี ระบบราชการก็ถูกเรียกร้องให้ปรับบทบาท มาเป็นกลไก ที่จะต้องสามารถสนับสนุน ส่งเสริมให้ คนในประเทศ มีความสามารถที่จะแข่งขัน กับประเทศอื่นๆ ได้หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ไม่เป็นอุปสรรค ในการ แข่งขันกับประเทศอื่น ระบบราชการของประเทศใด ไม่สามารถปรับบทบาทให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง เช่น ยิ่งคงมุ่งเน้นที่จะรักษาความมั่นคง หรืออำนาจของผู้ปกครองอยู่ ในขณะที่ประเทศที่อยู่ภายใต้ภาวะของการแข่งขันอย่างรุนแรงทางเศรษฐกิจ ระบบราชการ ก็อาจนำพาประเทศ ไปสู่ภาวะวิกฤต ได้โดยง่าย ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในปี ๒๕๔๐ ซึ่งระบบราชการของไทยมีส่วนอย่างมากในกรณีที่เศรษฐกิจของไทยล่มสลาย แม้จะปรับปรุง ระบบอย่างไร ก็ไม่สามารถเดินไปได้เท่าทัน โลกตะวันตก เพราะไม่ได้เริ่มที่คนก่อน ไม่ได้สร้างคน ได้มาก เพียงพอ การคิดค้นระบบ คืออย่างไรออกมา ก็ล้มเหลว เพราะไม่มีคนที่จะรักษาระบบ การปฏิรูประบบราชการไทยมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนเพียง ๒ ครั้งเท่านั้น คือ ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ประมาณ พ.ศ. ๑๙๕๑ และในสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๕ ก่อนการปฏิรูป พระองค์ท่านส่ง พระราชโอรส และคนไทยจำนวนมาก ไปศึกษาวิชาแขนงต่างๆ ในโลกตะวันตก เพื่อเตรียมคนไว้ ทั้งก่อนหน้านั้น พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า ก็ทรงได้เตรียมการ ส่งคนไทยไปศึกษาเล่าเรียน ในโลกตะวันตกมาก่อน เพื่อเป็น การเตรียมคนปัจจัยที่ทำให้การทำหน้าที่ของภาคราชการ ประสบปัญหา¹⁴ อาจแบ่งเป็น ๒ ปัจจัยใหญ่ๆ คือ ปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลง ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสังคม ระบบราชการก็ต้องมีการ ปรับตัว เพื่อปรับเปลี่ยนหน้าที่

¹⁴ดร.ศุภกฤษ เมธีโกกพงษ์, “เอกสารประกอบการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ”, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา, ๒๕๔๓, (อัคราเนนา) หน้า ๕๘.

ให้สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงนั้นๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนของสังคมที่สร้างให้ทุกคนเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ มุ่งกอบโกย จนน่าเกลียด น่ากลัว วงการเมือง ก็ทำทุกวิถีทาง เพื่อให้ได้รับชัยชนะ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ทางเศรษฐกิจ ก็ไม่เคยสนใจ ถึงการค้าขาย ในสิ่งมอมเมา ทำลาย ทำร้ายสังคม เด็กเยาวชน จะเป็นเช่นใด ไม่เคย สนใจ ของกำไร เพียงอย่างเดียว องค์กรทางศาสนาแทบไม่ต้องพูดถึงว่า ช่วยอะไร ได้บ้าง และได้สัดส่วน พอจะถ่วงดุล กับสิ่งชั่วร้าย ได้หรือไม่

ปัจจัยภายนอกซึ่งหมายถึง ความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นในโลก ระบบราชการของไทยต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร จึงจะสามารถสนับสนุน ให้ประเทศชาติ แข่งขันกับประเทศอื่นๆ อย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข่งขันในโลก ไร้พรมแดน เช่นปัจจุบันซึ่ง IT (Information Technology) จะเป็นเครื่องมือ ในการแข่งขันที่สำคัญในสถานะที่มีการแข่งขัน การแข่งขันนั้น จะขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการตอบสนอง ความต้องการตลาด ให้เร็วกว่าคนอื่น เราเตรียมคนทางด้านนี้ ไว้เพียงใดกับคำถามที่ยังไม่มีคำตอบ เพราะแค่ผู้สร้างคนก็ยังไม่ มีแล้วผลงาน คือคนที่พร้อมจะปฏิรูป จะออกมาได้อย่างไรสำหรับประเทศไทยนั้น สภาพปัญหาของระบบราชการที่ทำให้ข้าราชการ ไม่สามารถปรับตัว ตอบสนอง ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกได้ ทันทีทั้งนี้ เนื่องจาก

๑. การบริหารราชการมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากเกินไป ปัญหาทุกอย่างจึงมากระจุกตัวรอการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งไม่เพียงแต่ ทำให้เกิดความล่าช้า ในการแก้ไขปัญหานั้น หากแต่ยังทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ไม่ตรงกับสภาพปัญหา หรือ ความต้องการ ของประชาชน อย่างแท้จริง

๒. การขยายตัวของระบบราชการ และการทำงานซ้ำซ้อน

๓. ความยุ่งยากในเรื่องของระเบียบและกฎหมาย กฎหมายบางฉบับก็ล้าสมัยแล้ว แต่ยังคงขาดการทบทวนหรือยกเลิก ทำให้ จำเป็นต้อง มีหน่วยงาน และกำลังคน ที่ต้องรับผิดชอบ เรื่องเหล่านั้นอยู่ ในขณะที่เดียวกันก็ขาดการปรับปรุง หรือตรากฎหมาย ใหม่ๆ

๔. การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง หน้าที่ เนื่องจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และทั้งจากสาเหตุที่ข้าราชการ มีรายได้ต่ำ เมื่อเทียบกับ ภาคเอกชน

๕. การเน้นความมั่นคงในอาชีพมากเกินไป เมื่อเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐแล้ว ต้องดูแลกันจนกระทั่งเกษียณหรือตาย เป็นเหตุ ให้คนในระบบ ไม่มีแรงกดดัน ที่จะต้องพัฒนาตนเอง และหากหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนแล้ว หน่วยงานนั้น ก็ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยน การทำงานของตน ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้

๖. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งในลักษณะของอำนาจนิยม ทำให้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับ การลดกำลังคน ไม่อาจนำมาใช้ได้

๑. การขาดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ การเปลี่ยนแปลงระบบราชการจะต้องอาศัยนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีวิสัยทัศน์ มองออก ถึงทิศทาง การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและนอกประเทศในอนาคตได้ และมีสติปัญญา ตลอดจน ความกล้าหาญ ที่จะผลักดันให้ราชการ เดินไปในทิศทาง ที่เหมาะสมในระยะยาว

นอกจากสาเหตุดังกล่าวทั้งเจ็ดประการแล้ว สาเหตุใหญ่อีกประการหนึ่ง คือ “คน” อีกสิ่งหนึ่งที่ต้องมีการปรับเปลี่ยน ในการปฏิรูประบบราชการ จะเห็นว่า การปรับปรุง ในเรื่องคน เป็นหัวใจสำคัญ ของระบบราชการ และต้องกระทำอย่างเป็นกระบวนการ นับแต่การวางกรอบการผลิตกำลังคน เข้าสู่ตลาดแรงงาน การสรรหา การพัฒนา การรักษา และจงใจให้คน ที่อยู่ใน ระบบราชการ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเรายังปล่อย ให้สื่อเป็นเช่นนี้ ปล่อยให้กระแสสังคม เป็นไปเช่นนี้ เราเตรียมคนที่จะมา ทำการปฏิรูประบบราชการ แทบไม่ได้เลย กระบวนการผลิตคนหรือ เรื่องการศึกษา จึงเป็นปัจจัยเบื้องต้น ของการปฏิรูประบบราชการ ทำอย่างไรระบบการศึกษาไทย จึงสร้างคน ที่คิดเป็น ก็ต้อง เปลี่ยนแปลงที่ครู จากผู้รอบรู้ มาเป็นผู้ฝึกสอน หรือ โค้ช(Coach) เป็นผู้แนะนำกระตุ้น ให้ลูกศิษย์ คิดและพัฒนาศักยภาพของตนอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญ ในการผลิตคน อีกเรื่องหนึ่ง คือ ศีลธรรม เราอาจได้คนเก่ง แต่หากไม่มีศีลธรรมและจริยธรรมแล้ว ก็น่าจะนำไปสู่ผลร้าย มากกว่าผลดี ดังนั้น จึงต้องสอน ให้คน รู้จัก ทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม มีความมุ่งมั่นและอดทนรู้สาระและแก่นแท้ของชีวิต เข้าใจความเป็นไป และรู้เท่าทันโลก เชื่อในระบบของคุณธรรม เข้าใจและศรัทธาคือหลักธรรมคำสอนของ ศาสดาแต่ละพระองค์ อย่างจริงแท้ แม้ไม่ถึงขั้นตั้งตน เป็นครูบาอาจารย์ แต่รู้สาระแก่นแท้ แน่นในหลักการ ไม่ใช่ใครจะ โน้มน้าวพาไปทางใด ก็ตามกันไป อย่างไรก็ตาม ปลายทาง หาแก่นสารของชีวิตไม่ได้ ยิ่งคนที่เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ต้องเป็นแบบที่ดี ไม่ใช่เป็นแบบที่บิดเบี้ยว ผิดเพี้ยน จนผู้น้อย ก็พลอย ติดเชื่อร้ายมาด้วย ปัญหาที่หมักหมมมา ก็แก้ไม่ได้สักที

เพราะผู้แก้ก็ไม่ยอมแก้ตนเอง มุ่งแต่จะแก้ผู้อื่น ยังไม่สาย ที่เราคิด เตรียมคนที่เป็นคนเก่ง คนดี คนรู้เท่าทันโลก กล้านำสังคม แม้จะยื่นทวนกระแส ถ้าไม่ถูกต้อง ต้องให้สติ คนรอบข้างได้ และไวต่อสิ่งไม่ถูกต้อง เร็วต่อสิ่งที่ไม่ชอบมาพากล แต่มันคงยื่นหัด ต่อหลักการที่ดี แน่วแน่ต่อวิธีการ ที่ตรงไป ตรงมา ตรวจสอบได้อธิบายได้ ตรวจสอบได้ วิจัยได้ ปัจจุบัน โครงสร้างของหน่วยราชการหลายแห่งมีบทบาทภารกิจที่ซ้ำซ้อน กระจัดกระจาย ขาดเอกภาพ และสิ้นเปลืองส่งผลกระทบต่อการบริหารบ้านเมืองและการพัฒนาประเทศ ขณะที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่กลไกภาครัฐโดยรวมยังคงล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายแห่งรัฐ และนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน อีกทั้งระบบราชการไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ได้ทันทั่วทั้ง

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องการยกระดับขีดความสามารถของราชการไทยให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบันและแก้ปัญหาการขาดประสิทธิภาพ ความซ้ำซ้อน การทุจริตประพฤติมิชอบ และขาดความโปร่งใส รัฐบาลที่ผ่านมาต่างมีความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการแต่จังหวะและโอกาสที่จะกระทำมีความลำบาก เนื่องจากขาดสถานะการนำ และทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยเท่ากับ รัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่ประชาชนให้การยอมรับให้มีเสียงข้างมาก จึงสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่รัฐบาล และการปฏิรูปนี้ถือเป็น วาระแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นงานหลักของรัฐบาล โดยต้องอาศัยนักการเมือง ข้าราชการ และประชาชนทุกฝ่าย รัฐบาลดำเนินการในขั้นแรกด้วยการออกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และขั้นต่อไป รัฐบาลจะปรับปรุงเรื่องระบบราชการการบริหารงานบุคคลวิธีการงบประมาณ และการกระจายอำนาจ มีกระทรวงใหม่ที่เกิดขึ้นตามภารกิจ¹⁵ ดังนี้

มีจำนวนกระทรวงทั้งหมด ๒๐ กระทรวง ใช้ชื่อเดิม ๑๑ กระทรวง มีกระทรวงที่ปรับภารกิจและเปลี่ยนชื่อกระทรวง ๓ กระทรวง และจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ ๖ กระทรวง มีกรมรวมทั้งหมด ๑๒๗ กรมดังนี้

กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ		
ใช้ชื่อเดิม	ปรับภารกิจและเปลี่ยนชื่อ	กระทรวงใหม่
-สำนักนายกรัฐมนตรี	-กระทรวงแรงงานและพัฒนา	-กระทรวงการพัฒนาสังคมและ
-กระทรวงกลาโหม	อาชีพ	ความมั่นคงของมนุษย์
-กระทรวงการคลัง	-กระทรวงวิทยาศาสตร์และ	-กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
-กระทรวงต่างประเทศ	เทคโนโลยี	-กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
-กระทรวงเกษตรและ	-กระทรวงอุตสาหกรรมและ	สิ่งแวดล้อม
สหกรณ์	ผู้ประกอบการ	-กระทรวงพลังงาน
-กระทรวงคมนาคม		-กระทรวงวัฒนธรรม
-กระทรวงพาณิชย์		-กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ
-กระทรวงมหาดไทย		และการสื่อสาร
-กระทรวงยุติธรรม		
-กระทรวงศึกษาธิการ		
-กระทรวงสาธารณสุข		

¹⁵วรเดช จันทรร, โครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ สหายบลิ๊กและการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๔๒.

การจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ในครั้งนี้ จะมีกระทรวงเพิ่มขึ้น เพราะบางกระทรวงมีความจำเป็น และมีภารกิจที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และแม้ว่าจะเป็นกระทรวงเล็กแต่กลับมีภารกิจที่ยิ่งใหญ่ นอกจากนี้ ภารกิจบางอย่างมีความจำเป็นต้องได้รับการบริการและจัดการด้วยความรวดเร็ว พร้อมทั้งต้องเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลก เนื่องจากมีภารกิจใหม่ ตัดลดสายการบังคับบัญชาลง เพื่อเตรียมความพร้อมทางด้านงานบุคลากร รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ระบุไว้ชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รวมกันเป็น ๓๖ คน ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่สามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเกินจำนวนดังกล่าวได้ ในส่วนข้าราชการนั้นจะใช้วิธีการเกลี้ยตำแหน่ง

รัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะปลดหรือใช้ข้าราชการออกจากงานในยามเศรษฐกิจของประเทศยังไม่เฟื่องฟู หากปลดข้าราชการจะเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะการลดคนออกจากงานนั้นเป็นสิ่งผิดพลาด จะกระทำได้อต่อเศรษฐกิจของประเทศดีเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสข้าราชการสามารถประกอบอาชีพอื่น ๆ ตามที่ตนต้องการ มีรายได้สูง และได้รับบำเหน็จบำนาญตามความเหมาะสม นอกจากนี้รัฐบาลไม่ต้องการให้ข้าราชการออกจากงาน เพราะถือว่าข้าราชการเป็นผู้เสียสละมารับเงินเดือนน้อย จึงควรมีความมั่นคงในอาชีพ

รัฐบาลจะมีการเกลี้ยตำแหน่งข้าราชการ เพื่อจัดวางคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งอาจมีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ใหม่ (Reassign) พัฒนาใหม่ (Retrain) ฟื้นฟูใหม่ (Rehabilitation) ผ่านศูนย์เปลี่ยนผ่าน และเมื่อมีข้าราชการใดเกษียณอายุราชการ ก็จะนำข้าราชการเหล่านั้นไปปฏิบัติงานแทน จะทำให้ข้าราชการลดน้อยไปเองโดยอัตโนมัติ ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากนโยบายการปฏิรูปราชการดังนี้

๑. การให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้นการบริการประชาชนจะดีขึ้นเร็วขึ้น ประหยัด ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อน

๒. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าที่จะเป็นการสั่งการจากราชการ

๓. ระบบราชการใหม่ จะเร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่ดีต่อการให้บริการประชาชนและมีการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่น โปร่งใส ตรวจสอบได้

๔. จะมีการปรับระบบการให้บริการประชาชนในส่วนภูมิภาคโดยมีการถ่ายโอนภารกิจ พร้อมทั้งมีหน่วยงานให้บริการตามความต้องการของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ โดยรวมหน่วยงานให้บริการไว้ในจุดเดียว (One Stop Service)

การปฏิรูประบบราชการ ให้ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รัฐบาลได้ดำเนินการโดยแบ่งเป็น ๓ ระยะดังนี้ ช่วงการเตรียมการ (ก่อน ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕) โดยมีการเตรียมความพร้อมเพื่อการเปลี่ยนแปลง เตรียมการรองรับการถ่ายโอนบุคลากรและสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน

ช่วงการริเริ่มปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ (๓๐ กันยายน ๒๕๔๗) จะมีการสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง และปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม สร้างกลไก ให้มีผู้รับผิดชอบงานพัฒนา ถ่ายโอน และเตรียมความพร้อมกำลังคนรวมทั้งปฏิรูประบบงบประมาณ

ช่วงก้าวสู่ระบบราชการแนวใหม่ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑) ระบบราชการทั้งหมดจะก้าวสู่กระบวนการทำงานในระบบใหม่ มีการบริหารงานแนวใหม่ จากประสบการณ์ในหลาย ๆ ประเทศการปฏิรูประบบราชการจะสำเร็จผลชัดเจนเป็นรูปธรรมได้นั้น จะต้องใช้เวลาดำเนินการระยะหนึ่ง โดยต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ให้เหมาะสมกับความจำเป็น และที่สำคัญที่สุดก็คือ อยู่ที่ความร่วมมือของทุกฝ่าย

การปฏิรูประบบราชการเป็นการดำเนินการในเชิงบูรณาการซึ่งครอบคลุมถึงภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการปรับปรุงหรือปฏิรูปในระดับมหภาค (Macro) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย นั้น มิใช่ของใหม่ เนื่องจากรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ได้กำหนดเป็นนโยบายและได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด ทั้งนี้ ก็เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของระบบราชการไทยได้ แต่ก็ยังคงมีปัญหาคือต้องการหาทางแก้ไขต่อไป ประกอบกับได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งได้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ เรื่อง จึงสมควรจะได้ปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับการปฏิรูปการเมืองในเรื่องต่างๆ ให้สอดคล้องกัน

ในปัจจุบัน แม้ว่า ทุกฝ่ายในสังคมจะเห็นว่า จำเป็นจะต้องปฏิรูประบบราชการ โดยเร่งด่วนแต่ก็มีปัญหาที่สำคัญที่หลายฝ่ายยังมีความเห็นไม่ตรงกัน ก็คือ ปฏิรูปในเรื่องอะไร และ จะปฏิรูปอย่างไร

ในเรื่องที่จะปฏิรูปในเรื่องอะไรนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อก้าวถึงการปฏิรูประบบราชการ ก็จะหมายถึงการปฏิรูปในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องใน ๓ เรื่อง สำคัญ ดังต่อไปนี้

การปฏิรูปในเรื่องการจัดระเบียบการบริหารราชการ ประกอบด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดโครงสร้างส่วนราชการในแต่ละระดับ เป็นต้น

การปฏิรูปในเรื่องการบริหารและการจัดการ ประกอบด้วยการนำเทคนิคการบริหารและการจัดการรูปแบบใหม่ ๆ มาปรับใช้ การจัดระบบการบริหารงานบุคคล การจัดระบบการจัดสรรและบริหารงานงบประมาณ การจัดระบบการบริหารพัสดุ และการจัดระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

การปฏิรูปในเรื่องการให้บริการประชาชน ประกอบด้วยการให้บริการที่เน้นที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ การกำหนดให้มีหลักการทั่วไปในการให้บริการประชาชน การให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนเกี่ยวกับมาตรฐานในการให้บริการ และการให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ ของรัฐ เป็นต้น

ส่วนการที่จะปฏิรูปเรื่องอะไรก่อนหลัง นั้น ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ ในบางประเทศซึ่งไม่มีปัญหาเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการ และไม่มีปัญหาเรื่องการบริหารและการจัดการก็จะเน้นเฉพาะการปฏิรูปในเรื่องการจัดระบบการให้บริการประชาชน ในบางประเทศจะเน้นในเรื่องการจัดระบบการบริหารบุคลากรจัดการควบคุมกันไปกับเรื่องการจัดระบบการให้บริการประชาชน ในขณะที่บางประเทศ จะปฏิรูป ทั้ง ๓ เรื่องไปพร้อม ๆ กัน

สำหรับปัญหาที่ว่า จะปฏิรูปอย่างไร นั้น โดยทั่วไปแล้ว จะดำเนินการใน ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้การปฏิรูปเป็นเรื่อง ๆ ตามความจำเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป

การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ แล้วปฏิรูปเป็นเรื่อง ๆ ตามความจำเป็นการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ แล้วปฏิรูปไปพร้อม ๆ กันทุกเรื่อง แบบการรื้อปรับระบบเพื่อที่จะให้ทราบถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยที่เป็นมาในอดีต การปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน การปฏิรูประบบราชการแนวใหม่ที่เน้นการให้บริการประชาชน ตลอดจนจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ จึงจะขอแยกนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อใหญ่ คือ

๑. การปฏิรูประบบราชการในอดีต
๒. การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน
๓. การปฏิรูประบบการให้บริการประชาชน
๔. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ

เนื่องจากเกือบทุกรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลผสม ทำให้ขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๔๐ มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง ๘ รัฐบาล และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ภารกิจอันดับแรก ๆ ของรัฐบาลก็จะเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน ที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าเป็นปัญหาระยะสั้น ส่วนปัญหาระยะยาวที่จะต้องใช้เวลาศึกษา เตรียมการ และ

ดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งจะต้องอาศัยความมุ่งมั่นหรือเจตนารมณ์ทางการเมืองที่แน่วแน่ ตลอดจนจะต้องใช้ความกล้าหาญทางการเมืองในการตัดสินใจอย่างกรณีของการปฏิรูประบบราชการ นั้นมักจะ ไม่ค่อยได้รับการพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจัง และต่อเนื่องเห็นชอบและมีคำสั่งให้กระทรวงต่าง ๆ ดำเนินการ

สำหรับการพัฒนาทางการเมือง นั้น ก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการพัฒนากันอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นการปฏิรูปทางการเมือง แต่การที่จะทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ จะต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปการศึกษา และปฏิรูประบบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังต่อไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การปฏิรูปการเมืองจะไม่มีประโยชน์อันใด หากไม่มีการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูประบบการศึกษาและปฏิรูประบบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”

ลักษณะทั่วไปของระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต

ระบบราชการที่มีลักษณะเป็นสากลและเป็นกลไกของรัฐที่สามารถจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้ หรือเป็น “ระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต” นี้จะต้องมีลักษณะทั่วไป ดังต่อไปนี้

๑. เป็นระบบที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) คือ เป็นระบบที่สามารถวาดภาพได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในอนาคต สามารถวิเคราะห์แนวโน้มและความเป็นไปในระยะยาว สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางในอนาคตของสังคมได้ชัดเจน เป็นรูปธรรม ตลอดจนสามารถกำหนดวิธีการที่เหมาะสมเพื่อผลักดันสังคมให้ก้าวหน้าไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ อนึ่ง ในกรณีที่ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศไทย (Thailand's Vision) และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางก็จะต้องสามารถที่ปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางของวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดไว้ด้วย

๒. เป็นองค์กรที่ทันสมัย (Learning Organization) คือ ต้องเป็นองค์กรที่รับรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสาร สภาพการณ์และสภาพปัญหาอย่างต่อเนื่อง สามารถนำข้อมูลข่าวสารมาวิเคราะห์และประยุกต์เพื่อปฏิบัติงาน จากการตัดสินใจของตนเองได้ ต้องเป็นองค์กรพลวัตทันสมัย และมีความพร้อมในการแก้ปัญหาลักษณะใหม่ ๆ อยู่เสมอองค์กรที่จะมีลักษณะเป็นองค์กรทันสมัยได้ นั้นจะต้องเข้าถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงตลอดเวลา สามารถรวบรวม วิเคราะห์ กลั่นกรอง และมีความสามารถในการตัดสินใจสูง

๓. มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ (Flexible and Adjustable) คือต้องสามารถปฏิบัติงานอย่างยืดหยุ่นและปรับตัวได้รวดเร็ว คุณลักษณะเช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์

(Globalization) ซึ่งทุกอย่างจะเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง โดยองค์การในอนาคตจะมีขนาดเล็กลง (Down Size) มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบที่ล้าสมัย และลดขั้นตอนต่าง ๆ ลงโดยคำนึงถึงผลประโยชน์และเป้าหมายหลักหรือวิสัยทัศน์ของประเทศมีการกระจายความสามารถในการใช้ดุลยพินิจลงไปถึงระบบปฏิบัติงานโดยตรง (Empowerment) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน¹⁶

๔. มีการเน้นที่ผลการปฏิบัติงาน (Performance oriented) คือระบบราชการในอนาคตต้องเน้นที่ผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ซึ่งอาจปรากฏในรูปของผลงาน (Output) และผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติงาน (Outcome) ในลักษณะเช่นนี้ ระบบราชการต้องมีเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจน สามารถวัดได้ ประเมินได้ และต้องมีการประเมินผลสมรรถนะและประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในระบบเปิดและต้องมีพันธะความรับผิดชอบในการดำเนินการ (Accountability) ด้วย

๕. มีลักษณะเป็นองค์การเสริมพลัง (Supportive Organization) คือ เป็นองค์การที่เน้นทัศนคติทางบวกและสร้างสรรค์ มีบรรยากาศที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานและการจัดการ ยอมรับและส่งเสริมคุณภาพของทุกคน เน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีการปฏิบัติงานในลักษณะของการประสานและสนับสนุนซึ่งกันและกันองค์การเสริมพลัง จะให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนที่มีคุณภาพ วัสดุอุปกรณ์ที่มีความพร้อมในการใช้งาน เทคโนโลยีที่ทันสมัย และงบประมาณที่สมเหตุสมผลรวมทั้งอาสาสมัครที่จะมาช่วยในการปฏิบัติงานด้วยอนึ่ง สำหรับวิสัยทัศน์ของประเทศไทย (Thailand's Vision) ที่สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้จัดทำไว้แล้ว ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า ประเทศไทยในช่วง ๒๕ ปีข้างหน้า ควรจะมีสภาพคล้ายกับประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน โดยมีคุณลักษณะ ๘ ประการ คือชาติไทยมีความเป็นปึกแผ่น มีความภูมิใจในความเป็นไทย และดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางศิลปวัฒนธรรมของชาติประเทศไทยมีความมั่นคง สงบสุขสันติกับนานาประเทศเป็นที่ยกย่อง และเป็นประเทศระดับแนวหน้าของประชาคมโลกคนไทยทุกคนมีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพคนไทยทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ปลอดภัยจากความยากจนและดำรงชีวิตที่มีความสมดุลระหว่างความเจริญทางวัตถุ จิตใจ และการเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คนไทยทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเต็มภาคภูมิในการตัดสินใจและรับผิดชอบในเรื่องที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของตนไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองสังคมไทยเป็นสังคมแห่งความเป็นมิตร มีความเอื้ออาทรต่อกันสามารถรวมพลังกันในการแก้ปัญหาของชาติโดยสันติวิธี

¹⁶ดร.สุภกฤษ เมธี โภคพงษ์, “เอกสารประกอบการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ”, อ้างแล้ว, หน้า ๑๔๐.

อย่างสร้างสรรค์มีเศรษฐกิจตั้งอยู่บนรากฐานของความสร้างสรรค์ มีระบบการค้าขายแบบเสรีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาค ทั้งทางด้านการผลิต การคมนาคม การเงิน การท่องเที่ยวและการบริการ มีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ¹⁷

ในการจะพัฒนาประเทศไปสู่วิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้นนั้น ภาครัฐโดยฝ่ายการเมืองจะต้องมีความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเข้ามาสะสางปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดของประเทศในขณะนี้ ตลอดจนจูนนำการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมต่อไป

๒.๕ ปรัชญาการบริหารภาครัฐของไทยในศตวรรษใหม่

ทิศทางและความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงในการบริหารภาครัฐของไทยในศตวรรษใหม่ มีแนวโน้มสำคัญซึ่งสามารถสรุปได้ ๖ ประเด็นคือ

๑. การกระจายอำนาจทางการบริหาร
 ๒. การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน
 ๓. การนำระบบการประเมินผลแบบเปิดไปใช้ในหน่วยงานของรัฐ
 ๔. การปฏิรูปกฎหมายและระเบียบที่ล้าหลัง
 ๕. การปฏิรูประบบงบประมาณของไทย
 ๖. ปรัชญาการบริหารภาครัฐจะต้องทำลายการผูกขาดของรัฐ
- ปรัชญาของการบริหารภาครัฐควรเน้นหลักการพื้นฐาน ดังนี้

ทำลายการผูกขาดในการบริหารงานของรัฐสร้างการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานของรัฐป้องกันไม่ให้ข้าราชการของรัฐแสวงหาผลประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดยมิชอบลดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐในกิจกรรมด้านการให้บริการและการพัฒนาส่งเสริมกิจกรรมของรัฐให้มีแนวการบริหารให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตย ให้ข้าราชการเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มากกว่าตอบสนองปลัดกระทรวงหรืออธิบดีที่อยู่ส่วนกลาง ประสานวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เป็นไป เพื่อวัตถุประสงค์รวมของชาติ มากกว่าเพื่อประโยชน์ของกอง กรม หรือกระทรวงยับยั้งการขยายตัวขององค์กรภาครัฐทั้งในแนวตั้งและแนวราบลดการใช้กฎ ระเบียบ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดแก่ชุมชน ในการบริหารงานร่วมรัฐทำลายระบบการประเมินผลแบบปิดของหน่วยงานของรัฐ

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.

ที่เน้นการเข้าข้างตัวเองส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ช่วยกันป้องกันและทำลายการครอบงำของธุรกิจเอกชนและธุรกิจการเมืองบางส่วนที่ร่วมมือกันกับข้าราชการบางกลุ่มเพื่อกอบโกยผลประโยชน์บนความเสียหายของประเทศชาติ¹⁸

หลักการพื้นฐานข้างต้นมุ่งที่จะให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายอย่างน้อย ๔ ประการดังนี้

การส่งเสริมการให้บริการให้เกิดความเสมอภาค (Equality) เป็นธรรม (Equity) และอำนวยความสะดวก (Facilitation) ให้เกิดแก่ประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภค พัฒนาการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพประหยัคและเกิดประสิทธิผลในระดับสูง ทำให้การบริหารงานของรัฐเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชน เพื่อประชาชน เปลี่ยนเป้าหมายจากการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยโดยข้าราชการเพื่อข้าราชการ มาเป็นการปกครองเพื่อประชาชน ยกกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม

การจัดระเบียบบริหารราชการไทย

สำหรับประเทศไทย นั้น ได้ยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและหลักการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคมาโดยตลอด กล่าวคือ รัฐบาลได้ใช้หลักการรวมอำนาจและหลักการแบ่งอำนาจผสมผสานกันไป ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมได้ทุกส่วนของประเทศ โดยผ่านตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพ และมีความมั่นคงจนถึงปัจจุบันนี้ ส่วนหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเองนั้น เป็นหลักใหม่ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๕ ดังได้กล่าวมาแล้ว¹⁹

การจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน จะใช้หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการทั้ง ๓ หลัก ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กล่าวคือ

๑. ใช้หลักการมอบอำนาจในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง อัน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

¹⁹ อมร รักษาสัตย์, “การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ๒๕๔๒, หน้า ๔๘.

๒. ใช้หลักการแบ่งอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และ อำเภอ

๓. ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือ การปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังต่อไปนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นหัวใจของการบริหารราชการ เช่น การวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน การเร่งรัดและติดตามผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด

ในการบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีในส่วนที่มีส่วนสำคัญที่สุด ก็คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารและการจัดการเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าสำนักนายกรัฐมนตรีจะประกอบด้วยส่วนราชการระดับกรม ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จำนวน ๑๑ หน่วยงาน และส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน ๑๖ หน่วยงาน

จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมดทุกกรม ซึ่งแตกต่างไปจากกระทรวงอื่น ๆ ที่ส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงจะมีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับปลัดกระทรวงทั้งหมด

นอกจากนั้น สำนักนายกรัฐมนตรียังมีรัฐวิสาหกิจในสังกัดอีก จำนวน ๑ แห่ง และมีหน่วยงานอิสระที่ไม่ใช่กฏระเบียบของทางราชการ จำนวน ๑ หน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (สกว.)

รายละเอียดการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ปรากฏตามแผนภูมิการจัดโครงสร้างส่วนราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่า

กระทรวง ในปัจจุบัน ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีเพียง ๑ ทบวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย สำหรับกระทรวง ซึ่งเป็นส่วนราชการหรือกลุ่มงานที่มีระดับความสำคัญที่สุดในการบริหาร ประเทศ มีอำนาจหน้าที่ตามกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมโดยมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการ และปลัดกระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงการแบ่ง ส่วนราชการออกเป็นกระทรวง หรือทบวง นั้น ในขณะนี้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่ากลุ่มงานขนาด ใด มีความสำคัญระดับใดที่สมควรจะกำหนดให้เป็นกระทรวงหรือทบวงแต่อาจพิจารณาในด้าน ขอบเขตของงาน ลักษณะเฉพาะ ระดับความรับผิดชอบ และเหตุผลทางการเมืองตลอดจนความ จำเป็นที่ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้แทนของกลุ่มงานนั้น ๆ เข้าร่วมประชุมในคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

การแบ่งส่วนราชการในกรมออกเป็น สำนักงานเลขานุการกรม กอง และสำนักกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการแบ่งส่วน ราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในทางปฏิบัติ นอกจาก จะแบ่งส่วนราชการในกรมออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กองและสำนักแล้ว จะมีการแบ่งงาน ย่อยลงไป เช่น แบ่งออกเป็น “ฝ่ายหรืองาน” ในกรณีของสำนักงานเลขานุการกรมและกอง และ เป็น “ส่วนหรือทีมงาน” ในกรณีของสำนัก เป็นต้น โดยถือว่า เป็นการแบ่งงานเป็นการภายในจะไม่ ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม ทั้งนี้ ก็เพื่อความคล่องตัวในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังได้ง่าย ในการบริหาร ราชการของกรมนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้อธิบดีมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่ กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ แนวทางและแผนการ ปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

การบริหารราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรม ดังได้กล่าวมาแล้วนั้นหาก กระทรวง ทบวง กรมใด มีเหตุพิเศษจะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้า ส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานวิชาการก็ได้ เช่น สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขต ป่าไม้เขต ทรัพยากรธรณีเขต เป็นต้น โดยหัวหน้าส่วนราชการประจำ เขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และมีหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการประจำเขต ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

นอกจากนั้น ยังมีส่วนราชการระดับกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง หรือเดิมเรียกว่า “ทบวงการเมืองอิสระ” ปัจจุบันมีอยู่ 8 หน่วยงาน คือ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักพระราชเลขานุการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ราชบัณฑิตยสภา อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักพระราชวัง สำนักพระราชเลขานุการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) ก่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดยส่วนกลางแบ่งอำนาจในการบริหารราชการบางอย่างไปให้หน่วยราชการหรือตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจตัดสินใจ บังคับบัญชา และวินิจฉัยสั่งการแทนส่วนกลางได้ในระดับหนึ่งการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ส่วนภูมิภาค จึงเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการโดยเจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานประจำในภูมิภาค แต่งบประมาณยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งเป็นผลทำให้ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิดและส่วนกลางอาจเรียกอำนาจคืนเมื่อไรก็ได้ ดังนั้น ฐานะและบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงขึ้นอยู่กับว่าส่วนกลางจะมอบความไว้วางใจและแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากน้อยเพียงใดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น จังหวัดและอำเภอส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการในระดับต่ำกว่าอำเภอให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งให้แบ่งเขตอำเภอออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

จังหวัด เขตจังหวัดประกอบด้วยท้องที่หลาย ๆ อำเภอ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด เป็นผู้ช่วย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนปลัดจังหวัดสังกัดกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย ในแต่ละจังหวัดมี

คณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน ในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบใหม่ให้มีขนาดเล็กลง นั้น จะ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งตามที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด จากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกรมการจังหวัด โดยมี หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะ กรรมการจังหวัดและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดมีเอกภาพมาก ขึ้นการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ส่วน ภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น (ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู) ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การประสานงาน และร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัยข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและ หัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ นอกจากนั้น ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหา ตามความต้องการของประชาชน คือ ให้จังหวัดเสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตาม โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ในส่วนที่เกี่ยวกับ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดนั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดออกเป็น

๑. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการบริหารราชการของสำนักงานจังหวัด

๒. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบบทบาทของสำนักงานในจังหวัดในเรื่องการวางแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีหน้าที่เสนอขออนุมัติต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด นับว่าเป็นการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคครั้งใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดสามารถจัดทำโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด โดยมีกฎหมายรองรับและให้อำนาจไว้ อำเภอบริเวณราชการในส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากจังหวัด คือ อำเภอซึ่งจะประกอบด้วยท้องที่หลาย ๆ ตำบล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอ ซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ นอกจากนายอำเภอแล้วยังมีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในอำเภอนั้นสำหรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอออกเป็น

๑. สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

๒. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบอำเภอใดมีท้องที่กว้างขวาง ตรวจตราตลอดท้องที่ได้ยาก แต่มีประชาชนไม่มากพอที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอต่างหาก หรือจะจัดตั้งเป็นอำเภอต่างหากก็มีท้องที่เล็กไป กรณีเช่นนี้จะแบ่งท้องที่ของอำเภอออกเป็นกิ่งอำเภอ เพื่อสะดวกในการบริหารราชการของอำเภอการตั้งกิ่งอำเภอ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปจะมีหน่วยราชการระดับอำเภอเท่านั้นแต่ในปัจจุบันได้มีบางกระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งหน่วยงานระดับตำบลและหมู่บ้านกันบ้างแล้ว เช่น กระทรวงสาธารณสุข ได้มีโครงการจัดตั้งสถานีอนามัยในทุกตำบล และสำนักงานผดุงครรภ์ในทุกหมู่บ้านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดตั้งสำนักงาน

เกษตรตำบลในทุกตำบล เป็นต้นในเขตอำเภอ นอกจากจะนอกอำเภอและกิ่งอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังได้บัญญัติว่า การบริหารราชการของอำเภอให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบัน ก็คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดให้มีหน่วยงานในระดับย่อยลงไปจากอำเภอเป็นตำบลและหมู่บ้าน โดยมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

ตำบล หน่วยงานบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากอำเภอ ก็คือ ตำบล ซึ่งจะประกอบด้วยหมู่บ้านรวมกันตั้งแต่ ๕ หมู่บ้านขึ้นไป จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน ซึ่งมีใช้เงินงบประมาณประเภทเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กำนัน เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการเลือกตั้งกำนัน รับสมัครจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยกำนันที่ได้รับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วหรือเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ และได้รับเลือกเป็นกำนันตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์

นอกจากนั้น ยังมีสาเหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยการบริหารราชการในตำบล มีกฎหมายกำหนดให้บริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า สภาตำบล สภาตำบล เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละหนึ่งคน สภาตำบล มีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล มีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น หรือจากบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายระบุไว้

โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการสภาตำบลตามมติของสภาตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามโครงการ แผนงาน และงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการสภาตำบล อาจได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้เมื่อมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงติดต่อกัน ๓ ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๑๕๐,๐๐๐

บาท ทั้งนี้ โดยการออกประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาหมู่บ้าน
หน่วยงานบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน ซึ่งจะประกอบด้วยบ้านหลายบ้าน
ในท้องที่เดียวกัน โดยยึดหลักเกณฑ์เพื่อความสะดวกในการให้บริการประชาชนดังนี้

(๑) ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก แม้จำนวนบ้านน้อย ให้ถือจำนวนคนเป็นสำคัญคือ
ประมาณ ๒๐๐ คน เป็น ๑ หมู่บ้าน

(๒) ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกล ถึงแม้จะมีจำนวนคนน้อย ให้ถือจำนวนบ้าน
คือประมาณ ๕ บ้าน ก็จัดเป็น ๑ หมู่บ้านได้ในหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ
และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายบริหาร หมู่บ้านละ ๒ คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า
๒ คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาเห็นสมควรให้มี
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบได้ด้วยผู้ใหญ่บ้าน ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือน แต่มิใช่เงิน
งบประมาณประเภทเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับการเลือกตั้ง
จากประชาชนในหมู่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้ประชุมประชาชนที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย
กำหนด และจะมีวาระการดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์

นอกจากจะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจะมี
วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี นอกจากนั้น ยังมีสาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่ง
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยการบริหารงานในหมู่บ้านจะมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ให้
คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านคณะกรรมการหมู่บ้าน จะ
ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และผู้ซึ่งประชาชนเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้าน
ผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๒ คน การบริหารราชการใน
รูปแบบตำบลและหมู่บ้านนี้ มีข้อสังเกตประการแรก ก็คือผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน
คือ กำนัน สมาชิกสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านจะใช้ระบบการเลือกตั้งตาม
หลักการกระจายอำนาจแทนที่จะใช้หลักการแบ่งอำนาจเช่นเดียวกับระดับจังหวัดและอำเภอ

ส่วนข้อสังเกตประการต่อมา ก็คือ ความมุ่งหมายของการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านแต่เดิมนั้นก็เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ แต่ในปัจจุบัน ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็น
หน่วยงานพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ โดยเน้นให้ประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเข้ามามี
ส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นการรองรับการกระจายอำนาจและปรับเปลี่ยนเป็น
องค์กรส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต่อไปนั่นเอง การจัด
ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้เพียงสั้น ๆ ว่าท้องถิ่นใดเห็นสมควรให้

ประชาชนมีส่วนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล (ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒)

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดนั้น ปัจจุบัน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ใดๆ ก็ตาม โดยสรุปแล้ว ในขณะนี้ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒. เทศบาล

๓. องค์การบริหารส่วนตำบล

๔. กรุงเทพมหานคร

๕. เมืองพัทยา

โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัด โครงสร้างองค์การและการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ดังต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบเดียวกับเขตจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๓๔) มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ๗๕ แห่งการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดตามเกณฑ์จำนวนประชาชนในแต่ละจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภา จำนวน ๒ คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และอาจมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยก็ได้ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลดังได้กล่าวมาแล้ว และมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่จังหวัด

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตจังหวัด เกี่ยวกับตราข้อบัญญัติ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดสนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเหล่านี้เป็นต้น

แต่เดิม ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด ทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยในคราวเดียวกัน ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด มีลักษณะซ้ำซ้อนกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และอยู่ภายใต้การควบคุมของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด แต่ในปัจจุบัน มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดของตนเอง มีผลทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระมากขึ้น แต่จะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของรายได้ให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ต่อไปเทศบาล เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คุ้นเคยและรู้จักกันมากกว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๓) ได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้ง รูปแบบ โครงสร้างองค์การและการบริหาร และอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) การจัดตั้ง เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามที่กฎหมายกำหนด โดยถือเกณฑ์ระดับความเจริญและรายได้ดังนี้ เทศบาลตำบล ให้จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นชุมชนและมีรายได้พอสมควร จำนวน ๕๑ แห่ง และต่อมาได้มีการเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จำนวน ๕๘๐ แห่งในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีเทศบาลตำบลจำนวน ๑,๐๒๑ แห่ง

เทศบาลเมือง ให้จัดตั้งในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีประชาชนตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กำหนดไว้สำหรับเทศบาลเมือง ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๓) มีเทศบาลเมือง จำนวน ๑๕ แห่ง เทศบาลนคร ให้จัดตั้งในท้องถิ่นที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีประชาชนตั้งแต่ ๔๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามที่กำหนดไว้สำหรับเทศบาลนครปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีเทศบาลนคร จำนวน ๑๕ แห่ง

(๒) การจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารงาน การจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารงานของเทศบาลทั้ง ๓ ประเภท มีรูปแบบการจัดองค์การและการบริหารงานอย่างเดียวกัน

คือ จะประกอบด้วยสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันเองเป็นประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง และรองประธานสภาเทศบาลจำนวน ๒ คน ผู้ว่าราชการจังหวัด จะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี (เทศบาลตำบล จะมีเทศมนตรีไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมือง จะมีเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร จะมีเทศมนตรีไม่เกิน ๔ คน) โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลหมายเหตุ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓

ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานเทศบาลใหม่ โดยให้ประชาชนในแต่ละเขตเทศบาลลงประชามติว่าจะให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล

(๓) อำนาจหน้าที่ เทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่มากน้อยลดหลั่นกันไปตามประเภทของเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข โภค การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกันอัคคีภัย การศึกษาอบรม เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนระดับชนบท จัดตั้งขึ้นโดยการยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ของตนเอง (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน ๓ ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ ๒ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภาคนหนึ่งรองประธานสภาคนหนึ่ง และเลขานุการสภาคนหนึ่ง โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี สำหรับคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน (๔ปีแรก)

ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน ๒ คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน ๔ คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภา จะเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเวลาเดียวกันไม่ได้ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก การรักษาความสะอาดของถนนหนทางและที่สาธารณะ

รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

การส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครองผู้ดูแลและ
บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการ
มอบหมายกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ
รูปแบบการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครจะประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติ
บัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะได้รับ
เลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละเขต โดยถือเกณฑ์ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐คน โดยประมาณต่อสมาชิก
๑ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็จะได้รับเลือกตั้ง
โดยตรงจากประชาชนเช่นกัน และมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งไม่เกิน ๔ คน เป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีมากมายหลายด้าน เช่น การรักษาความสงบ
เรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนต่าง ๆ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความ
สะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและการบำรุงรักษา
ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การวิศวกรรมจราจร การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่า
เทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาหาร การปรับปรุงแหล่งชุมชน
แออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและการบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การ
พัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขโลก การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การ
รักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน²⁰ เป็นต้น

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งจัดตั้งขึ้นตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบ
การบริหารงานและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ การบริหารงานของเมืองพัทยา จะประกอบด้วยสภา
เมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร สภาเมืองพัทยา จะประกอบด้วย
สมาชิก จำนวน ๒๔ คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อันเป็นการ

²⁰สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
๒๕๔๒, พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ
ปฏิรูปราชการ), หน้า ๔๕.

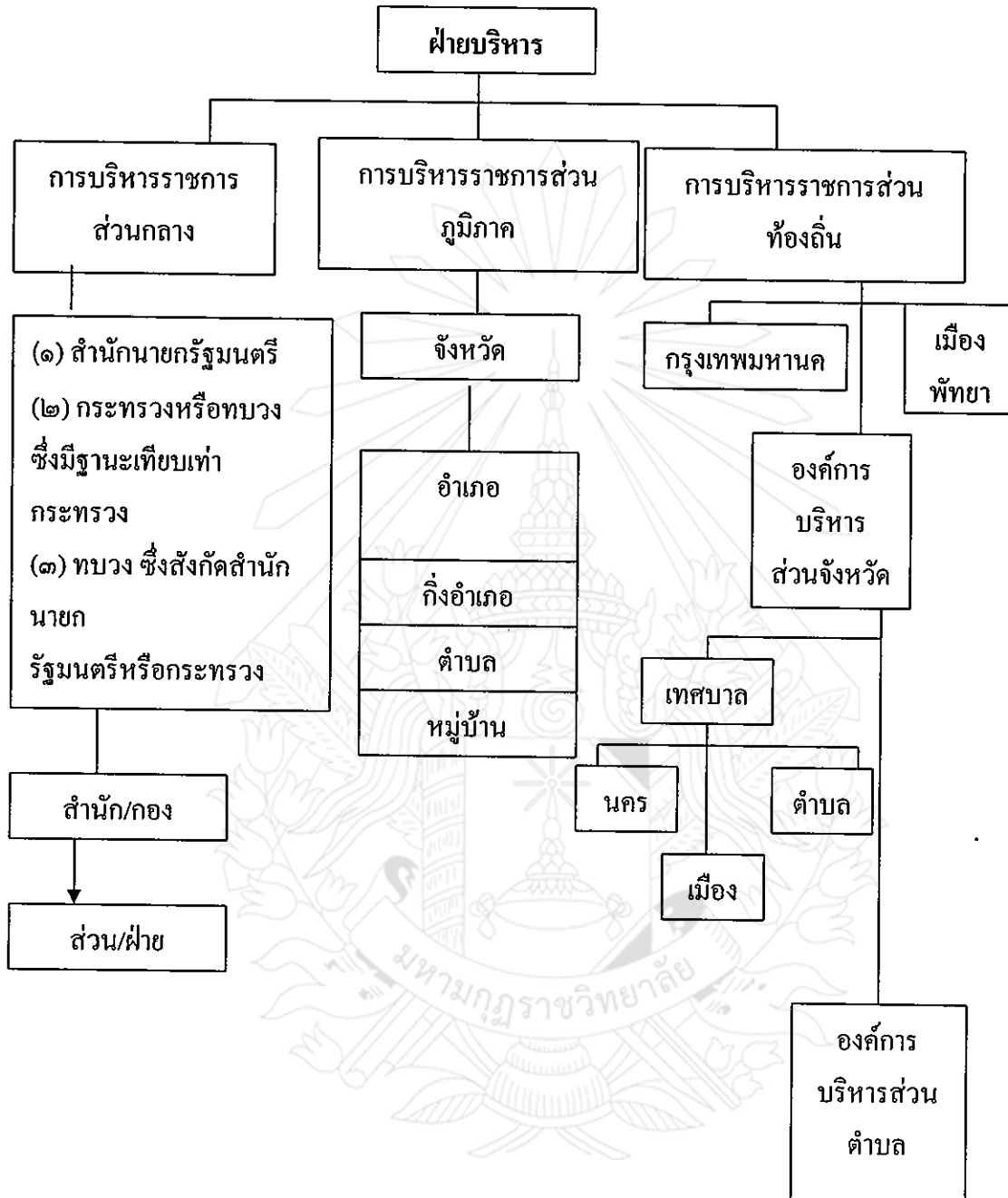
เลือกตั้งโดยตรงและลับ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีสภาเมืองพัทยา จะเลือกตั้งสมาชิกด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นประธานเมืองพัทยาและรองประธานเมืองพัทยา จำนวน ๒ คน แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ส่วนนายกเมืองพัทยานั้น ก็จะมีการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา และเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับเช่นกัน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีสำหรับอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนคร การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการให้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชนและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ ซึ่งได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (ฉบับประชาชน) มาตรา ๗๘

การจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน อาจสรุปได้ตาม แผนภูมิโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการไทยในปัจจุบัน



ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งสภาพการณ์ต่างๆ ในระดับโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และเป็นที่ยอมรับกันว่า ระบบราชการไทยในปัจจุบัน นอกจากจะไม่ช่วยสนับสนุน และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ให้เป็นไปตามแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันด้านการค้าในเวทีโลกอีกด้วย

ก่อนที่จะพิจารณาว่า ควรจะหาแนวทางปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการในเรื่องอะไร อย่างไรเห็นสมควรจะทราบถึงปัญหาของระบบราชการไทยในปัจจุบันว่า มีอยู่อย่างไรบ้าง โดยจะแยกเสนอออกเป็น ๔ หัวข้อหลัก คือ

๑. ปัญหาหลักของระบบราชการไทย
๒. ปัญหาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
๓. ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
๔. ปัญหาการบริหารงานบุคคล

ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดของแต่ละปัญหา ดังต่อไปนี้

ปัญหาหลักของระบบราชการไทย

จากการศึกษาเรื่องลักษณะทั่วไปของการบริหารราชการ การบริหารราชการไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน จะพบว่า การบริหารราชการไทยหรือระบบราชการไทยเป็นระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักการพื้นฐาน (Basic Principles) ซึ่งได้ยึดเป็นปรัชญาหลักของการบริหารประเทศตลอดมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐๕ ปีแล้ว และปรัชญานี้ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยยังไม่ได้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ระบบราชการไทยสามารถรองรับและสอดคล้องกับความเจริญของภาคเอกชน ความเจริญของประชาคมโลก กฎและระเบียบใหม่ของสังคมโลก และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

แต่โดยปัญหาหลักของระบบราชการไทย นั้น มีมากมายจึงเห็นควรแยกเสนอออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ ปัญหาอันเนื่องมาจากการติดขัดกับปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า ปัญหาอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และปัญหาของระบบราชการยุคโลกาภิวัตน์ ปัญหาอันเนื่องมาจากการติดขัดกับปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า หลักการพื้นฐานซึ่งได้ยึดเป็นปรัชญาการบริหารราชการมาจนถึงปัจจุบัน มีหลายประการด้วยกัน เช่น

๑. เน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่างเสียเอง มีผลทำให้การบริหารราชการมีลักษณะผูกขาด (Monopoly) สูง ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน (Competition) เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีผลทำให้ระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่โตเกินไปและเป็นภาระหนักในด้านงบประมาณของประเทศ

๒. เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ มีผลทำให้การบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยข้าราชการเพื่อข้าราชการแบบเบ็ดเสร็จ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

๓. เน้นการจัด โครงสร้างองค์การและการบริหารงานแบบระบบราชการ (Bureaucracy) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการที่เน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยจัดให้มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน อำนาจสูงสุดอยู่ที่เบื้องบน และแบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่ทุกอย่างต้องย้อนขึ้นไปสู่การตัดสินใจเด็ดขาดที่เบื้องบนสุดของยอดสามเหลี่ยมพีระมิด มีผลทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจ และเกิดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการกันเอง ทั้งในระดับแนวตั้งลงล่าง และระดับแนวราบต่อแนวราบ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ

๔. เน้นการขยายตัวของหน่วยราชการ เพื่อเข้าไปรับผิดชอบในภารกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว ยังมีผลทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจและมีการปฏิบัติงานที่ล้าสมัยและขัดแย้งเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

๕. เน้นการใช้กฎระเบียบและการควบคุม โดยมีการใช้กฎระเบียบเป้าหมายในการปฏิบัติงานแทนที่จะใช้เป็นเพียงเครื่องมือ และมีการขยายอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะควบคุมทุกสิ่งทุกอย่าง อย่างใกล้ชิด

๖. เน้นการผูกขาดแนวคิดและยึดถือการให้บริการแก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล มักจะเป็นเป้าหมายและนโยบายโดยข้าราชการประจำมากกว่าจะเป็นเป้าหมายและนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น เป้าหมายและนโยบายส่วนใหญ่จึงเป็นเป้าหมายและนโยบายเพื่อประโยชน์ของข้าราชการประจำมากกว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีผลทำให้กิจการของรัฐขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนขาดความศรัทธาในบริการของรัฐและมีแนวโน้มของความรุนแรงสะสมมากขึ้น

๗. เน้นให้หน่วยราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปีให้มากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ และไม่มีการประเมินผลหรือวัดผลแบบเปิด มีผลทำให้กระบวนการงบประมาณของประเทศไม่สามารถสะท้อนการแก้ปัญหาของประเทศไทย

ดังนั้นในภาพรวมการบริหารราชการในปัจจุบัน ยังถูกครอบงำโดยปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่าอย่างเหนียวแน่น ซึ่งจะต้องหาทางปรับปรุงหรือปฏิรูปต่อไปโดยด่วนปัญหาอันเกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการไทย โดยมีการกำหนดเค้าโครง (Skeleton) ในการจัดระเบียบบริหารราชการ การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับต่าง ๆ การบริหารและการจัดการ ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่า การบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฉบับปัจจุบัน มีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น

๑. คำโครงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพ การณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ว่า การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่รวม แผ่นดินไทยให้เป็นปึกแผ่นและมีบูรณภาพ อันเป็นยุคสมัยแห่งการล่าเมืองขึ้นของมหาอำนาจ ตะวันตกปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่คำโครงการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปแต่อย่างใด

๒. การจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความแข็งตัว ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำเทคนิคการ บริหารงานแบบใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพกว่ามาปรับใช้ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างส่วน ราชการในการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบัน เป็นการ จัด โครงสร้างที่แข็งตัว ไม่มีความยืดหยุ่น และปรับปรุงแก้ไขยาก จึงควรจะต้องหาทางปรับปรุงเพื่อให้ มีความอ่อนตัวและมีความยืดหยุ่น โดยเปิด โอกาสให้มีการนำวิธีการจัด โครงสร้างส่วนราชการ รูปแบบอื่น ๆ ที่ทันสมัยมาปรับใช้ตามความเหมาะสม

๓. ความยุ่งยากและความล่าช้าในการจัดตั้ง ขยุบ และเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับต่างๆ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้ง ขยุบ และเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ทุกครั้งไป การจัดตั้ง ขยุบ และเปลี่ยนแปลง หน่วยงานระดับกอง ก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยจะต้อง ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไปเช่นกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องผ่าน ขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย เป็น ไปด้วยความล่าช้า และสิ้นเปลืองเวลามาก

๔. การรวมอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหาร การจัดทรัพยากรต่าง ๆ ไว้กับหัวหน้า ส่วนราชการระดับสูง (ระดับกรม) ไว้มาก ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวและล่าช้า ดังจะเห็นได้ ว่าอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ไว้ที่หัวหน้าส่วน ราชการ แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจได้ในบางเรื่องก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อย จะมีการมอบอำนาจกัน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากอำนาจบางอย่างเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์ มากมาย หรืออาจเป็นเพราะเมื่อมอบอำนาจไปแล้ว หากผู้รับมอบอำนาจกระทำผิด ผู้มอบอำนาจยัง จะต้องร่วมรับผิดชอบทางแพ่งด้วยซึ่งจะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

๕. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีเอกภาพ ดังจะเห็นได้ว่า กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไปจัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดและรายงานตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ใน ส่วนกลาง และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การบริหารราชการในระดับจังหวัดและ อำเภอไม่มีเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน

๖. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความเข้มแข็งและมีหลายรูปแบบเกินไปดังจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในฐานะที่จะตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังไม่กระจายอำนาจในการบริหารและการจัดสรรรายได้ที่เพียงพอ นอกจากนี้ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีมากมาย ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (๓ ประเภท) องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปสับสน

๗. การจัดระบบโครงสร้างส่วนราชการและการบริหารราชการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการและการบริหารการจัดการในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

ปัญหาของระบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์นั้น สภาพการณ์ต่าง ๆ ในระดับโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและเป็นโลกที่ไร้พรมแดน จึงมีปัญหาต่าง ๆ ที่ระบบราชการไทยจะต้องหาทางแก้ไขซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

๑. การที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันในเวทีโลกที่รุนแรงมากขึ้น โดยที่ตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขององค์การค้าโลก (WTO) ซึ่งทุกประเทศจะต้องเปิดให้มีการค้าโดยเสรี ไม่มีการกีดกันทางการค้าและบริการอีกต่อไป จนมีผลทำให้สินค้าและบริการที่จะสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้นั้น จะได้มาตรฐานสากล (World Class) เท่านั้น ดังนั้น ธุรกิจต่าง ๆ ก็จะต้องปรับปรุงคุณภาพของสินค้า และบริการเข้าสู่มาตรฐานสากล และในราคาที่สามารถที่จะแข่งขันได้ในเวทีโลก ระบบราชการจึงต้องปรับปรุงเพื่อช่วยสนับสนุนและเอื้ออำนวยในการภาคธุรกิจมีสมรรถนะที่จะแข่งขันได้ ความล่าช้าของการบริหารราชการและการที่ภาคเอกชนต้องเสียค่าใช้จ่ายพิเศษ ล้วนแต่เป็นการเพิ่มต้นทุนของสินค้าและบริการ อันจะมีผลทำให้สมรรถนะในการแข่งขันในเวทีโลกลดลงไป

๒. การที่ประชาชนต้องการให้ภาครัฐการบริหารมากขึ้น มีคุณภาพสูงขึ้นในราคาต้นทุนที่ต่ำลง ความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ประชาชนมีการเรียกร้องให้ภาครัฐการจัดให้มีบริการต่าง ๆ โดยให้มีทางเลือกมากขึ้น มีคุณภาพสูงขึ้นในราคาต้นทุนที่ต่ำลงภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุง โดยเฉพาะในด้านการบริหารและการจัดการด้วยการนำเทคนิคการบริหารงานแบบใหม่ๆ ที่ทันสมัยมาปรับใช้เพื่อที่จะสามารถให้บริหารที่มีคุณภาพในราคาต้นทุนที่ต่ำลง

๓. การขาดการประสานงานกันระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชน ในการแข่งขันในเวทีโลกนั้น ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนจะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในลักษณะของการ “รวมพลัง” กล่าวคือ การนำพลังความสามารถของแต่ละฝ่ายมารวมกันเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ ซึ่งถือเสมือนเป็นบริษัท ๆ หนึ่ง คือ บริษัทประเทศไทย ภาคราชการจึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์การและการบริหารจัดการที่จะสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้ภาคราชการและภาคเอกชนมีการรวมพลังเพื่อให้มีสมรรถนะในการแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔. การขาดความทันสมัยในการบริหารงาน โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งมีผลทำให้การบริหารราชการล่าช้า ตามภาคเอกชนไม่ทันและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ จึงจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัย หรือให้มีลักษณะ “จิวแต่แจ้ว”

๕. ขาดวิสัยทัศน์รวมในการพัฒนาประเทศ ในการพัฒนาประเทศของประเทศต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดเป้าหมายหรือที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์” ของการพัฒนาประเทศที่ชัดเจนว่า ใน 20 ปี หรือ 25 ปีข้างหน้า จะพัฒนาประเทศให้เป็นอย่างไร เช่น จะพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม การเกษตร เป็นประเทศอุตสาหกรรม หรือเป็นประเทศที่พัฒนาอย่างสมบูรณ์ในทุก ๆ ด้าน เป็นต้น ซึ่งเป็นการมองไปข้างหน้าที่ไกลกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมาณ 4-5 ช่วงตัว อันเป็นการกำหนดสภาพที่พึงประสงค์ในอนาคต และเป็นทิศทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับให้เป็นการเหมาะสมต่อไป²¹

²¹ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๐ พ.ย. ๒๕๔๐, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐), หน้า ๑๗.

จากปัญหาหลักของระบบราชการไทยดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปพร้อมกับเสนอแนว
ทางแก้ไขดังต่อไปนี้

ปัญหาหลัก	แนวทางแก้ไข
๑. การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization)	๑. การมอบอำนาจและกระจายอำนาจ (Delegation and Decentralization)
๒. การแผ่ขยายอำนาจ (Power Proliferation)	๒. การมอบให้ภาคเอกชนรับงานบางอย่างของรัฐไป ดำเนินการ
๓. การขยายฐานกำลัง (Up-sizing)	๓. การลดจำนวนส่วนราชการและกำลังคนภาครัฐ (Down-sizing)
๔. การแผ่ขยายอำนาจ(Power Proliferation)	๔. การลดกฎและระเบียบให้เหลือเท่าที่จำเป็น (Deregulation)
๕. การผูกขาด (Monopoly) แนวคิดและยึด เยียด (Imposed) บริการต่างๆ ให้แก่ ประชาชน	๕. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ บริหารราชการ (Participation)
๖. เกิดวิกฤตการณ์แฝงเงียบ (Potential and Silent Crisis) ของความสัมพันธ์แห่ง อำนาจและการแบ่งอำนาจ	๖. เปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization)
๗. การล้มสมัยของกลไกการบริหาร ราชการ (Lack of Suitable Administrative Mechanism)	๗. การปรับปรุงกลไกการบริหารราชการให้เหมาะสม กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง (Continuing Administrative Reform)
- ระบบการจัด โครงสร้างองค์กร	
- ระบบการเงินและการคลัง	
- ระบบการงบประมาณ	
- ระบบการใช้อำนาจและการตัดสินใจ	
- ระบบการควบคุมตรวจสอบ	
- ระบบการบริหารงานบุคคล	
- ระบบการประเมินผลฯลฯ	

ปัญหาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในอดีตนั้น การบริหารราชการไทยจะใช้หลักรวมอำนาจไว้ที่
ส่วนกลางและหลักการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคแบบผสมผสานกันไป ทำให้รัฐบาลสามารถ

ควบคุมการบริหารงานในทุกส่วนของประเทศ โดยผ่านตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค มีผลทำให้การบริหารประเทศมีเอกภาพและมีความมั่นคงตลอดมา

แต่โดยที่ในปัจจุบัน สภาพการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ แม้ว่าจะยังคงใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็ตาม แต่ศูนย์รวมอำนาจได้กระจายไปอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มากมายดังนั้น หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคใดจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการระดับรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นแผนงานหรือโครงการใหญ่ ๆ ที่จะไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะลงไปดำเนินการเอง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนั้น โครงการที่หน่วยงานในส่วนภูมิภาค จะได้รับการแบ่งหรือมอบอำนาจให้ดำเนินการ มักจะเป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณไม่มากนัก สำหรับปัญหาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน มีอยู่หลายประการ อาจสรุปได้ดังนี้

๑) ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป จนอาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการไทยเกือบทั้งหมดเป็นการบริหารราชการโดยส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ก็ไม่ค่อยจะได้รับการแบ่งหรือมอบอำนาจมากนัก ทำให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีงานที่จะต้องพิจารณาตัดสินใจเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งจะมีทุกสัปดาห์นั้น มีเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณาตัดสินใจมากมายที่มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ ๆ แต่เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการรับทราบการอนุมัติ และการอนุญาต ซึ่งสามารถจะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางหรือแบ่งอำนาจให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคได้

๒) ปัญหาการจัดตั้งและขยายหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการใช้แผนในการพัฒนาประเทศ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘) ก็ได้มีการจัดตั้งและขยายหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่องอันมีผลทำให้ต้องเพิ่มกำลังคนและงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ตลอดจนทำให้มีการปฏิบัติซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันระหว่างหน่วยราชการเพิ่มขึ้นด้วย

๓) ปัญหาการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานกลาง คำว่าหน่วยงานกลางในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเกี่ยวกับงานด้านนโยบายและแผน ด้านกำลังคนด้านงบประมาณ และด้านการเงินการคลัง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับ “แผนงาน แผนคน และแผนเงิน” ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณและกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ไม่ค่อยจะมีการประสานโดยการจัดทำแผนการปฏิบัติงานให้มีการเชื่อมโยงและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การดำเนินงานตามแผนงาน

หรือโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ มีปัญหา เช่น แผนงานหรือโครงการได้รับการบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ไม่ได้จัดสรรเงินงบประมาณ หรือไม่มีอัตรากำลังคนที่ จะดำเนินงานบางแผนงานหรือโครงการไม่มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาฯ แต่ได้รับการจัดสรรเงิน งบประมาณและกำลังคน เป็นต้น

๔) ปัญหาหน่วยราชการในภูมิภาคมีมากมายทั้งที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางและของส่วน ภูมิภาค หน่วยราชการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาคนั้น นอกจากจะเป็นหน่วยงานที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของตนในจังหวัดและอำเภอที่เป็นหน่วยราชการของส่วน ภูมิภาค เช่น สำนักงานคลังจังหวัดสำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักงาน พาณิชยจังหวัด สำนักงานสรรพากรอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น แล้วยังมีการจัดตั้งหน่วยราชการที่เป็นของส่วนกลางในเขต พื้นที่ของจังหวัดและอำเภออีกมากมายทั้งที่เป็นหน่วยงานระดับภาค เขต จังหวัด และอำเภอ เช่น สำนักงานสรรพากรภาค สำนักงานส่งเสริมการเกษตรภาคศูนย์พัฒนาภาค ศูนย์ปฏิบัติการเร่งรัด พัฒนาชนบทภาค สถาบันวิจัยและพัฒนาการเกษตรภาค สำนักงานปศุสัตว์เขต สำนักงานเขตการ ทางศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขต สำนักงานทรัพยากรธรณีเขต สถานีประมงน้ำจืด สถานีประมงชายฝั่ง สถานีพืชอาหารสัตว์สถานี ผสมเทียม สถานีวิจัยพืชไร่ สถานีวิจัยพืชสวน สำนักงานแขวงการท่องเที่ยว สถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และโรงเรียนต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มี เอกภาพ ซ้ำซ้อน และใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร

๕) ปัญหาการไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน ๒.๑ ว่า ส่วนกลางไม่ค่อยจะแบ่งหรือมอบอำนาจให้หน่วยราชการในส่วน ภูมิภาคมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของ ตนเอง ขึ้นอยู่กับว่า กระทรวง ทบวง กรม จะจัดสรรมาให้ จึงไม่ค่อยจะมีบทบาทในกำหนดนโยบาย และวางแผนการปฏิบัติงานเป็นการล่วงหน้าได้ แม้แต่อำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานตาม นโยบายที่ส่วนกลางกำหนดก็ไม่เป็นการเพียงพอ ยังมีหลายกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจาก ส่วนกลางก่อน ทำให้การบริหารงาน โดยเฉพาะการให้บริการประชาชนต้องล่าช้าไม่ทันการ เพราะ ผู้ปฏิบัติงานไม่มีอำนาจในการตัดสินใจให้เสร็จสิ้นในพื้นที่เท่าที่ควร

๖) ปัญหาผู้ปฏิบัติงานจะได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลาง และส่วนใหญ่มิใช่บุคคลในพื้นที่ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคนั้น จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งจากส่วนกลางโดยเฉพาะในระดับ หัวหน้าส่วนราชการ และส่วนใหญ่จะมีบุคคลในพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีพันธะความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ แต่จะมีพันธะความ

รับผิดชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน ในปัจจุบัน มีปรากฏการณ์ประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในหมู่ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคและของส่วนกลางที่ปฏิบัติในส่วนภูมิภาค ก็คือปรากฏการณ์เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า “สุกร์หาย สายจันทร์” โดยมีความหมายว่า ในวันศุกร์ผู้ปฏิบัติงานจะหายไปจากสำนักงาน หรือตัวจังหวัดและอำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่จะเดินทางกลับไปเยี่ยมครอบครัวซึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ หรือในจังหวัดใหญ่ ๆ และจะกลับมาปฏิบัติงานในวันจันทร์ตอนสายๆ หรืออาจเป็นตอนบ่าย ๆ ก็ได้ ซึ่งเท่ากับว่า มีเวลาปฏิบัติงานจริง ๆ เพียง ๓ วัน หรือ ๓ วันครึ่ง ต่อสัปดาห์ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับผู้ปฏิบัติงานที่เป็นของส่วนท้องถิ่นที่เป็นคนในพื้นที่และมีพันธะความรับผิดชอบต่อพื้นที่และประชาชนในพื้นที่ที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างน้อย ๕ วัน หรือมากกว่า ซึ่งเป็นปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญมากประการหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป จนทำให้หัวหน้าส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในส่วนกลางมีงานมาก เพราะเป็นการบริหารราชการแบบ “กระจุก” แทนที่จะเป็นแบบ “กระจาย” ปัญหาการจัดตั้งและขยายส่วนราชการในภูมิภาคทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง มีผลทำให้ต้องมีการเพิ่มอัตรากำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมาก และมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันระหว่างหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลาง ทำให้การบริหารงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ หน่วยงานราชการมีปัญหาที่ไม่อาจดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ ปัญหาการมีหน่วยราชการในภูมิภาคมากมาย ทั้งที่เป็นของส่วนกลางและของส่วนภูมิภาคและไม่มีเอกภาพ และปัญหาการที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไขว่บุคคลในพื้นที่ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีพันธะความรับผิดชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการระดับต่าง ๆ ในส่วนกลางมากกว่าประชาชนในพื้นที่ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องหาทางปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบต่อไป

ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีถึง ๕ รูปแบบหรือประเภทคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองกันเองหรือปกครองตนเอง ซึ่งในการปกครองตนเองนั้น จะต้องมีลักษณะสำคัญดังนี้

๑. มีองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น
๒. มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
๓. มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และ

๔. มุ่งประมาณของตนเอง

แต่โดยสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น กล่าวคือ ยังขาดความเป็นอิสระในการ ดำเนินกิจการขาดรายได้และงบประมาณ และขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการ ดำเนินงาน ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้ อำนาจต่าง ๆ รวมไว้ที่ส่วนกลาง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่ เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการรวมอำนาจด้านการคลังและด้านการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางมาก เกินควร แม้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีการกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในด้านการคลังและการจัดเก็บ รายได้ และอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว จะพบว่า ได้มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะเป็น ผู้ออกกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบหรือ จำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ส่วนอำนาจในด้านการ บริหารงานบุคคลนั้น ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการ ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็น หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอสามารถสั่ง ให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ตนเองต้องการแทนที่จะเป็นการ “กำกับดูแล” เพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประ โยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ประกอบกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังคงให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า ได้มีการจัดตั้งหน่วยราชการที่เป็นของส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นทั้ง ในระดับหมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอ และอำเภอทุกปี ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับนโยบายการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นของรัฐบาลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่าง ๆ น้อยเกินไป จึงขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมา โดยตลอด

๒. ปัญหาเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทเกินไปและแต่ละประเภทจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายคนละฉบับ ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปัจจุบันเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์กร

บริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยแต่ละประเภทก็จะมีกฎหมายคนละฉบับรองรับ ซึ่งในการตรากฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีการพิจารณาในต่างกรรมต่างวาระต่างสถานการณ์ทางบ้านเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้การกำหนดบทบาท และอำนาจหน้าที่ แหล่งรายได้ รูปแบบโครงสร้างขององค์กรและการบริหารงานไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีฐานรายได้สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ การจัดเก็บรายได้และงบประมาณ ตลอดจนทำให้ประชาชนเกิดความสับสน นอกจากนี้ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทในจังหวัดเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เช่น ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนสำหรับผู้ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเช่าสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เป็นต้น

๓. ปัญหาการมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ปฏิบัติงานหลายองค์กรแยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีกฎหมายคนละฉบับรองรับ ดังนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลจึงมีหลายองค์กรคือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามลำดับ แม้ในทางปฏิบัติจะได้มีการมอบหมายให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ปฏิบัติงานประเภทหนึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นด้วย เช่น คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลด้วยก็ตาม แต่ก็เป็นการชั่วคราว เพราะคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ยังไม่พร้อมที่จะทำหน้าที่ในขณะนี้เท่านั้น โดยสรุปแล้ว ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมายหลายองค์กร ตั้งแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในชุมชนเมืองที่เจริญที่สุด อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร ไปจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในชนบท อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากโอกาสความก้าวหน้าในการที่จะได้รับการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นมีจำกัด

๔. ปัญหาส่วนราชการในส่วนกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ค่อยเต็มใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจังและจริงใจ กล่าวคือ ส่วนราชการที่รับผิดชอบใน

การส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจในด้านการบริหารด้านการคลัง และด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ค่อยเต็มใจที่จะให้มีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังคงให้ความสำคัญมากว่าเป็นอย่างมาก เพราะการกระจายอำนาจ หมายถึง การสูญเสียอำนาจของกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค และเป็นการคุกคามความมั่นคงและความก้าวหน้าของข้าราชการในส่วนราชการนั้น ๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มีผลทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยไม่พัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากถูกควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยเหตุผลของความมั่นคงและความไม่พร้อมของประชาชนในท้องถิ่นมาโดยตลอด

ปัญหาการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของประเทศไทยมีปัญหาหลายประการที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอันมาก และนำมาซึ่งปัญหาของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นอย่างมากตามมาด้วย สำหรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศนั้น มีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาเพิ่มจำนวนข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่องอันเนื่องมาจากการเพิ่มและขยายหน่วยราชการ แม้ว่า ในระยะเวลา ๑๐ กว่าปีมานี้ รัฐบาลทุกรัฐบาลมีนโยบายที่จะจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐมาโดยตลอด แต่ถึงปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งหรือขยายหน่วยราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการจัดตั้งหรือขยายหน่วยราชการของกระทรวงอื่น ๆ ตามไปด้วย เช่น การจัดตั้งอำเภอใหม่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะมีผลทำให้กรมและกระทรวงอื่น ๆ ต้องจัดตั้งหน่วยราชการระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภออย่างน้อย ๑๒ หน่วยราชการ อันจะมีผลทำให้ต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากจะเป็นการสวนทางกับนโยบายของรัฐบาลที่จะควบคุมจำนวนข้าราชการและจำนวนหน่วยราชการแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ของรัฐธรรมนุญอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ระงับหรือชะลอการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจและให้ระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานในกรมหรือในหน่วยงานเทียบเท่ากรมขึ้นไป ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒ ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการและการโอนหรือรวมส่วนราชการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี

ดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐที่จะควบคุมจำนวนข้าราชการและจำนวนหน่วยราชการ ดังจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ให้ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

๒. ปัญหาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดทัศนคติที่เหมาะสมในการบริการประชาชน แม้ประเทศไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยมาแล้วเป็นเวลา ๖๐ กว่าปีก็ตาม แต่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดจิตสำนึกของการให้บริการประชาชน (Public Service) ตามคติของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดจิตสำนึกของการให้บริการประชาชน (Public Service) ตามคติของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้ให้บริการประชาชน หรือ เป็นบุคคลสาธารณะ มิได้มีฐานะพิเศษมีเกียรติภูมิสูงเหมือนแต่ก่อน คำว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้อย” และเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ ได้พระราชทานเงินเดือนจากพระมหากษัตริย์ควรจะเป็นเรื่องอดีตไปแล้วในปัจจุบัน เป็นยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทุกประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญในเรื่องการให้บริการประชาชน โดยจะต้องให้บริการอย่างรวดเร็ว มีคุณภาพ เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่พึงพอใจของประชาชน ให้มากที่สุด และถือว่าประชาชนเป็น “ลูกค้า” สำหรับหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังขาดทัศนคติที่ดีและมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน (Sense of Service) อันเป็นปัญหาการบริหารงานบุคคลที่จะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

๓. ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของประเทศ ปัจจุบัน มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของประเทศมากมายหลายองค์การ โดยในราชการพลเรือนมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลมากกว่า ๑๐ องค์การ เมื่อมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลมากมายหลายองค์การก็จะก่อให้เกิดความถกเถียงและเหลื่อมล้ำในการบริหารงานบุคคลในทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางแผน อัตรากำลังคนล่วงหน้าการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การสรรหาคนดีมีความรู้ความสามารถ การพัฒนาคนดีให้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น การรักษาคณตวิไว้ใช้นาน ๆ และการใช้คนดีให้ได้ประโยชน์สูงสุด จะเป็นไปได้ในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และมีการแข่งขันกันในการให้สิทธิและประโยชน์ให้แก่ราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์กรของตน ทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ระหว่างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่สังกัดอยู่ในต่างองค์การ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องหาทางแก้ไขต่อไป

๔. ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถ ขวัญ และกำลังใจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระยะหลายปีที่ผ่านมา มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถได้ลาออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานในภาคธุรกิจ หรือที่เรียกว่า “สมองไหล” ทำให้ภาคราชการ

ขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถในบางสายอาชีพ นอกจากนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนเมื่อเทียบกับภาคเอกชนแล้วยังต่ำมาก และกลายเป็น “กลุ่มคนจนกลุ่มใหม่ในสังคม” ตลอดจนยังมีปัญหาในเรื่องการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาบำเหน็จความดีความชอบที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมากอย่างไรก็ดี ในภาวะเศรษฐกิจอย่างเช่นในปัจจุบัน ทำให้สถานภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดีขึ้นมาบ้าง เนื่องจากมีความมั่นคงในอาชีพมากกว่าผู้ปฏิบัติงานในภาคธุรกิจเอกชน โดยได้รับค่าตอบแทนที่แน่นอน ไม่ถูกลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือถูกปลดออกจากงานอย่างในภาคธุรกิจเอกชน

๒.๖ การพัฒนาสมรรถนะระบบราชการ

ในการปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการนั้น มีกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.)^{๒๒}ไว้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ.

๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) มาตรา ๘ (๓) กำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและพัฒนาส่วนราชการ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

(๒) มาตรา ๑๒ (๔) กำหนดให้สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัดและพัฒนาส่วนราชการ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ไว้ดังนี้

(๑) ดำเนินการและกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ

^{๒๒} สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองแนวคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๘, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันจิตพัฒนาบริหารศาสตร์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม พ.ศ.๒๕๔๒), หน้า ๕๒.

(๒) ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ

(๓) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ

(๔) ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.)

(๕) จัดให้มีการสัมมนา ประชุม และฝึกอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ

(๖) ประสานงานกับคณะกรรมการและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๗) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารเงิน การจัดซื้อ การจัดจ้าง และการบริหารงานโดยทั่วไปของสำนักงาน (สำนักงานปฏิรูประบบราชการ)

(๙) มีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจัดส่งเอกสาร ข้อมูล ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอื่น ๆ แก่คณะกรรมการ (ปปร.)

(๑๐) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ตามกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ก.พ. สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ ให้คำปรึกษา หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการ (Advisory Function) และดำเนินการหรือปฏิบัติการในการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการ (Operation Function) เพียงแต่ ก.พ. และ สำนักงาน ก.พ. มีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะฝ่ายพลเรือนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีอำนาจครอบคลุมถึงภาครัฐทั้งหมด อันเป็นการปรับหรือปฏิรูปในภาพรวมในเชิงบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่าง ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. กับคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการอยู่แล้ว) ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. จึงได้พิจารณาปรับปรุงระบบราชการในระดับจุลภาค (Micro) โดยริเริ่มโครงการพัฒนาสมรรถนะระบบราชการ อันเป็นการปรับปรุงระบบราชการเป็นรายกระทรวงหรือ

รายการตามความจำเป็นเร่งด่วนส่วนการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบราชการในระดับมหภาค (Macro) อันเป็นการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.)

การพัฒนาสมรรถนะระบบราชการตามโครงการพัฒนาสมรรถนะระบบราชการ ซึ่งดำเนินการโดย ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. นั้นมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการของกระทรวงหรือกรม

๒. เพื่อให้มีการพัฒนาส่วนราชการและเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และมีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดีในการให้บริการประชาชน

๓. เพื่อให้ส่วนราชการมีการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบทบาท และภารกิจของภาครัฐ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีสารสนเทศในยุคโลกาภิวัตน์

สำหรับขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน นั้น จะครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของกระทรวงหรือกรมที่สมัครงใจและได้รับเลือกให้เข้าร่วมโครงการ

๒. การปรับปรุงบทบาทและภารกิจ (Mission) ที่จะทำให้กระทรวง หรือกรมสามารถไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

๓. การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy) ที่สามารถจะบรรลุตามบทบาทและภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

๔. การปรับปรุงการบริหารและการจัดการ (Management) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้

๕. การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ (Organization Structure) เพื่อรองรับการบริหารและการจัดการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้

๖. การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (Manpower Determination) โดยการกำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ใหม่ (New Staffing Pattern) การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ ใหม่ (Reclassification) การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ (Replacement) รวมทั้งการพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ (Retrain) ส่วนขั้นตอนและเทคนิควิธีการที่ใช้ในการดำเนินงาน โดยละเอียด มีดังต่อไปนี้

การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)

การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นการกำหนดทิศทาง (Trend) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) หรือสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ในอนาคต (The Future Desired State) ว่าต้องการที่จะพัฒนา กระบวนการ หรือกรมให้เป็นองค์การลักษณะใด อย่างไร ด้วยวิธีการใด เช่นวิสัยทัศน์ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไปสู่ความทันสมัย กะทัดรัด คล่องตัวและใช้ เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ากับมาตรฐานสากล โดยจะเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการควบคุมเป็นการ ส่งเสริมและสนับสนุน เป็นแกนนำในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีคุณภาพคุณธรรม มี มาตรฐานแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มข้าราชการด้วยกัน” สำหรับเทคนิควิธีการที่จะใช้ในการ วิเคราะห์ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ ของกระทรวงหรือกรม นั้นอาจใช้เทคนิควิธีการ ดังต่อไปนี้

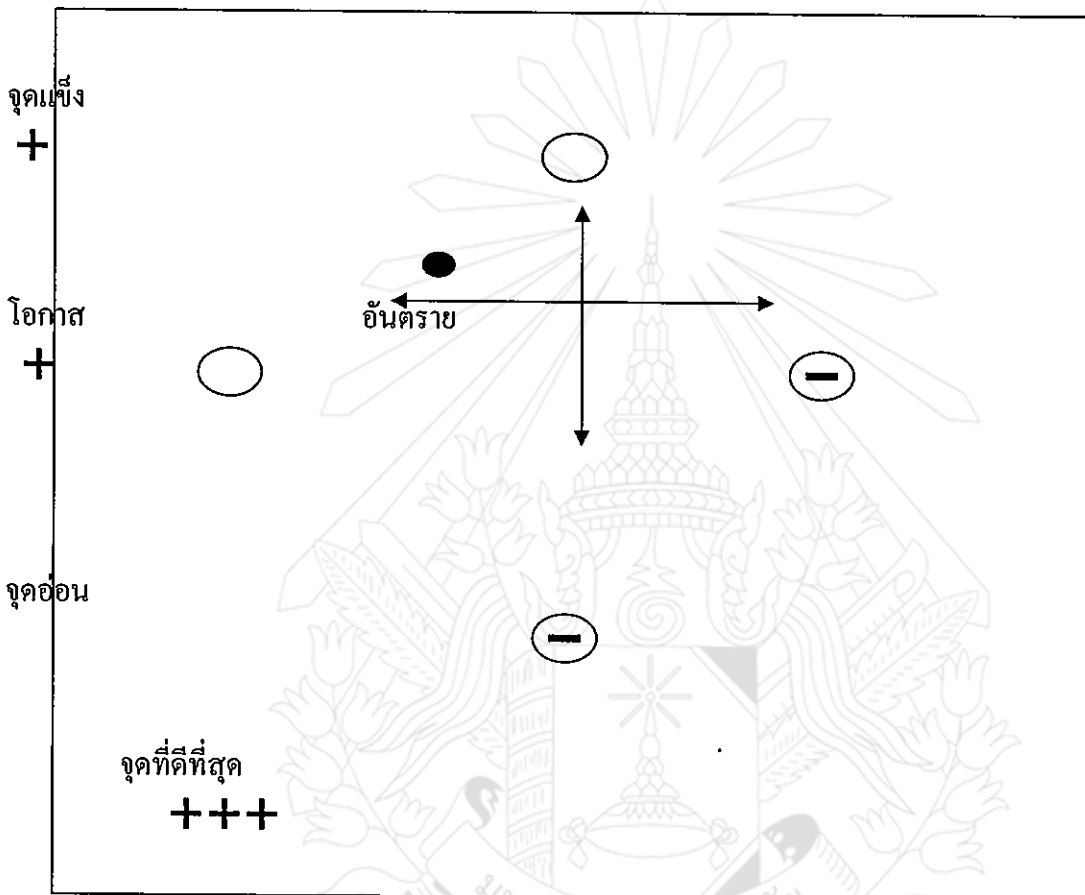
(๑) การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และ อันตราย (Threat) หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อย่อว่า “SWOT Analysis” อันเป็นการศึกษา วิเคราะห์เพื่อ “รู้เขา” คือ ภาวะแวดล้อมและภาวะการแข่งขัน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และ เพื่อ “รู้เรา” ภาวะการบริหารงานภายในองค์การ

ดังนั้น SWOT Analysis จึงเป็นเทคนิควิธีการวิเคราะห์นิยมที่จะทราบสภาพการณ์ที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันขององค์การว่า อยู่ ณ จุดใด (Positioning) ระหว่างโอกาสด้านอันตราย และ ระหว่างจุดอ่อนกับจุดแข็ง ก่อนที่จะพิจารณากำหนดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์หรือวิสัยทัศน์ที่ เหมาะสมต่อไปโอกาสด้านอันตราย เป็นข้อสรุปที่ได้จากผลกระทบที่เกิดจากข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะ แวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์แล้ว อาจมีผลกระทบในทางดี (เป็นโอกาส) หรือ ในทางไม่ดี (เป็นอันตราย) ต่อองค์การก็ได้ จุดอ่อนกับจุดแข็ง เป็นผลสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะแวดล้อมภายในองค์การว่า มีผลเป็นการเกื้อกูล (เป็นจุดแข็ง) หรือเป็น อุปสรรค (เป็นจุดอ่อน) ต่อการปฏิบัติงานในองค์การอย่างไร

การวิเคราะห์โดยใช้เทคนิควิธีการ SWOT Analysis ที่ละเอียดลออ กว้างขวางครอบคลุม ข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะแวดล้อมภายนอกและภายในองค์การได้มากที่สุดเพียงใด จะยิ่งทำให้รู้ถึง อาการหรือสภาพปัญหาขององค์การ และสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานหรือวิสัยทัศน์ของ องค์การ รวมทั้งทิศทางและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานขององค์การได้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพียงนั้น เทคนิควิธีการ SWOT Analysis นี้ อาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น External and Internal Environment Assessment เป็นต้น

(๒) การสำรวจความต้องการของลูกค้า (Customer Survey) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่ ใช้สำหรับหาความต้องการของลูกค้า เพื่อนำไปเป็นข้อมูลการปรับปรุงบทบาท ทิศทางการ

ดำเนินงาน และวิสัยทัศน์ขององค์กร ในยุคที่โลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงนี้ การผลิตสินค้าจะต้องได้รับการผลักดันมาตรฐานโลก (World Class) หรือมาตรฐานระหว่างประเทศ (ISO 9000 Series) และการให้บริการก็ต้องตรงกับความต้องการของลูกค้า (Customer Oriented) มากที่สุดเท่านั้น ที่จะทำให้องค์กรสามารถประคับประคองชนะเหนือคู่แข่งได้



แผนภูมิที่ ๒ แผนภูมิโครงการ SWOT ANALYSIS

(๓) การเปรียบเทียบกับตัวแบบ (Benchmarking) ซึ่งเป็นแนวทางศึกษาเพื่อพัฒนาองค์กรที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้คนส่วนใหญ่สามารถรู้ว่าการดำเนินงานที่ดีที่สุด (Best Practice) นั้น อยู่ที่ไหน และเป็นอย่างไร ซึ่งจะใช้เป็นตัวแบบหลัก (Benchmark) ในการเปรียบเทียบและเลียนแบบ โดยจะศึกษาวิเคราะห์และลอกเลียนสิ่งที่ดีที่สุดมาใช้ เพื่อประโยชน์ขององค์กร ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป

การปรับปรุงบทบาทและภารกิจ (Mission)

การปรับปรุงบทบาทและภารกิจ เป็นการกำหนดบทบาทและภารกิจใหม่ เพื่อที่จะทำให้อุทิศหรือกรมสามารถไปสู่วิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ โดยการพิจารณาบทบาทและ

ภารกิจของกระทรวงหรือกรมเสียใหม่ ซึ่งจะมีการพิจารณาลดภารกิจที่ไม่สำคัญหรือยกเลิกภารกิจที่หมดความจำเป็นหรือเพิ่มภารกิจที่มีความจำเป็นที่จะสามารถบรรลุตามวิสัยทัศน์ใหม่ของกระทรวงหรือกรมได้ โดยจะเน้นที่ภารกิจที่จะดำเนินการในอนาคต

สำหรับเทคนิควิธีการที่จะใช้ในการพิจารณาบทบาทและภารกิจใหม่ของกระทรวงหรือกรม นั้น มีดังต่อไปนี้²³

(๑) การวิเคราะห์ธุรกิจ (Business Analysis) เป็นแนวการศึกษาเพื่อจำแนกภารกิจหลัก (Core Business) โดยวิเคราะห์งานต่าง ๆ ขององค์กรอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะพิจารณาจากบทบาทวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและระบบงาน ตลอดจนพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าสำหรับการดำเนินงานของบางภารกิจที่เป็นภารกิจรอง (Non-Core Business)

- ภารกิจใดที่ไม่มีความจำเป็น สมควรจะถูกยกเลิกไป (Abolish)
- ภารกิจใดที่สมควรจะรวมเข้าด้วยกัน (Merge) หรือ โอนไปหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่เหมาะสมกว่า (Transfer)
- ภารกิจที่มีใช้ภารกิจหลัก สมควรจะแปรสภาพ (Privatizes) หรือทำสัญญาว่าจ้าง (Contractorise) ให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทน
- ภารกิจใดที่สามารถมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (Delegate to Provincial Administration) หรือกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น (Decentralise to Local Government)
- ภารกิจใดที่สามารถบริหารและจัดการ โดยหน่วยงานบริหารพิเศษ (Executive Agency) หรือองค์กรมหาชน (Public Organization)

เทคนิควิธีการวิเคราะห์ธุรกิจ ดังกล่าวข้างต้น จะช่วยในการพิจารณากำหนดภารกิจใหม่ขององค์กรได้เป็นอย่างดี รวมทั้งจะช่วยในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานและวิธีการบริหารและจัดการอีกด้วย

(๒) การเน้นที่ภารกิจ (Mission Approach) ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทและภารกิจใหม่ โดยเน้นที่ภารกิจมากกว่าที่จะเน้นอำนาจหน้าที่ (Functional Approach) การเน้นที่ภารกิจ เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทและภารกิจขององค์กรที่ชัดเจนว่าจะทำอะไร และจะไม่ทำอะไร โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมายที่องค์กรจะเข้าไปดำเนินการ หรือประสานสัมพันธ์ด้วย รวมไปถึงการจัดองค์กรที่ให้ความสำคัญและสอดคล้องกับภารกิจหลักที่กำหนดไว้การใช้

²³ดร.สุภกฤษ เมธิ์โภคพงษ์, “เอกสารประกอบการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ”, เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา, ๒๕๔๕, (อัคราเนนา) หน้า ๕๑.

เทคนิควิธีการนี้ จะทำให้องค์การมองเห็นบทบาท ทิศทาง และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นนั้นว่า จะสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์การได้อย่างไร ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑)

๑. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๖ เห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการ กำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เรื่อง ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคน ภาครัฐ ซึ่งตามมาตราการ ระยะสั้น ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๔๘) ไม่ให้เพิ่มอัตราตั้งใหม่ โดย ข้าราชการพลเรือนไม่ยุบเลิกอัตราในภาพรวม ข้าราชการครูและข้าราชการตำรวจ ยุบเลิกร้อยละ ๘๐ และจัดสรรคืนร้อยละ ๒๐ ข้าราชการอัยการ จัดสรรตามความจำเป็น ส่วนลูกจ้างประจำนั้นให้ ทุกส่วนราชการยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างลงจากผลการเกษียณอายุและอัตรารว่างระหว่างปีทุก ตำแหน่งเพื่อปรับเข้าสู่ระบบพนักงานราชการนั้น ได้สิ้นสุดลงแล้วในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จึงต้อง มีการเสนอแนวทางดำเนินการให้ส่วนราชการถือปฏิบัติสำหรับปีงบประมาณต่อ ๆ ไป

๒. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐) ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ๗ ประการ คือ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการ แผ่นดิน การปรับระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและ ค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยม การเสริมสร้างระบบ ราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยในส่วนของ การปรับบทบาทภารกิจและขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีความเหมาะสมนั้น ได้กำหนดตัวชี้วัดในด้าน ขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ปรับลดจำนวนข้าราชการลงอย่างน้อยร้อยละ ๑๐ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ/หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน

๑. การดำเนินงาน

ดำเนินการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ด้วยการลดอัตรากำลังจากอัตราข้าราชการที่ว่างจาก ผลการเกษียณอายุ การเกษียณอายุก่อนกำหนด และอัตราลูกจ้างประจำที่ว่างระหว่างปีและ เกษียณอายุ เริ่มปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันสามารถ ชะลอการเพิ่มอัตรากำลังในภาพรวมได้ และสามารถลดอัตรากำลังได้รวมทั้งสิ้น ๑๕๑,๓๔๒ อัตรา จำแนกเป็น อัตราข้าราชการ จำนวน ๑๐๐,๒๑๘ อัตรา และอัตราลูกจ้างประจำ ๕๑,๑๒๔ อัตรา รวมทั้งมีการเกลี่ยอัตรากำลังในภาพรวมระหว่างส่วนราชการจาก ภารกิจที่มีความจำเป็นน้อยกว่า ไปสู่ภารกิจที่มีความจำเป็นมากกว่าแทนการเพิ่มอัตราข้าราชการด้วย

๒. ปัญหาอุปสรรค

๑. นโยบายในการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและภารกิจด้านการบริการสาธารณสุขยังไม่ชัดเจน และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม

๒. ส่วนราชการยังไม่มีการวางแผนทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ และไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหากำลึงคน

๓. ส่วนราชการหลายแห่งยังไม่มีระบบข้อมูลกำลังคนที่สมบูรณ์ทันสมัย ทำให้ภาคราชการขาดข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับเปลี่ยน ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สารสนเทศ และทิศทางการพัฒนาประเทศ

๔. ระบบการตรวจสอบการใช้กำลังคนยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการใช้กำลังคนตามเงื่อนไขของตำแหน่ง และมีกำลังคนขาดหรือเกินในส่วนใดบ้าง

๕. กำลังคนยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่อาจรองรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องตามบทบาทภารกิจ

๖. ข้าราชการยังทำงานไม่เต็มศักยภาพ โดยส่วนหนึ่งขาดแรงจูงใจในการทำงาน ทั้งสิ่งจูงใจที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม

๗. ส่วนราชการยังไม่พร้อมใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุน และกำลังคนรุ่นเก่ายังไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้อย่างคล่องตัว

๘. ค่าตอบแทนภาครัฐไม่สอดคล้องกับอัตราตลาดแรงงาน ทำให้ไม่อาจจูงใจคนเก่งคนดีเข้าสู่ระบบราชการ

๙. ส่วนราชการต้องการอิสระในการบริหารอัตรากำลัง แต่ยังติดขัดด้วยกฎระเบียบรวมทั้งหน่วยงานกลางจะต้องเร่งสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการมีความพร้อม และสร้างระบบรองรับการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

๑๐. กำลังคนในส่วนราชการยังไม่สมดุลกันระหว่างคนรุ่นใหม่กับคนรุ่นเก่า และระหว่างระดับปฏิบัติกับระดับสั่งการ

๓. ข้อมูลกำลังคนภาครัฐ

จากข้อมูลกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ มีอัตราข้าราชการทั่วประเทศ รวม ๑.๓๑ ล้านอัตรา เป็นข้าราชการที่อยู่ในความดูแล ของ คปร. จำนวน ๑.๑๔ ล้านอัตรา โดยมีจำนวนที่ลดลงจากปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ประมาณ ๕๐,๐๐๐ อัตรา หรือลดลงร้อยละ ๔.๓๕ จากปี ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำกว่าปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ที่ลดลงจากปี ๒๕๔๕ ร้อยละ ๕.๘๘ เนื่องจากในช่วงปลายปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ถึงต้นปีงบประมาณ มีการปรับเปลี่ยนสถานภาพพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวน ๒๓,๘๒๒ อัตรา

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑) ไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

๑. อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และส่วนราชการมีความเข้าใจเจตนารมณ์ตามยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และให้ความร่วมมือที่จะดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ให้สัมฤทธิ์ผล โดยผู้บริหารตระหนักในความสำคัญและจำเป็นของการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ มีภาวะผู้นำ มีความมุ่งมั่น และให้ความร่วมมืออย่างจริงจังต่อการใช้กำลังคนอย่างประหยัด คุ้มค่า เต็มศักยภาพ รวมทั้งการเพิ่มมูลค่าทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้ทำงานอย่างเต็มศักยภาพ

๒. ผู้บังคับบัญชาทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาในรูปแบบต่าง ๆ และสนับสนุนผลักดันให้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนารายบุคคลอย่างต่อเนื่องจริงจังรวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องเหมาะสมกับทิศทางขององค์กร

๓. บุคลากรทุกระดับมีความมุ่งมั่นตั้งใจทำงาน ตระหนักและให้ความร่วมมือในการปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานในความรับผิดชอบให้ดีขึ้นอยู่เสมอ และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจอย่างสอดคล้องกับทิศทางขององค์กร และทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ

๔. การสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในส่วนราชการ การจัดสำนักงานให้เอื้อต่อการทำงาน การมีอุปกรณ์ที่ทันสมัยในจำนวนและคุณภาพที่เพียงพอต่อการใช้งานอย่างทั่วถึง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการเป็นสำคัญ

๕. ส่วนราชการมีระบบบริหารและพัฒนาผลงานที่มีประสิทธิภาพ และใช้อย่างมีผลเป็นรูปธรรม มีการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Scorecard) ครบทุกส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อการสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการในการบริหารทรัพยากรบุคคล^{๒๔}

๖. ราชการมีข้อเสนอเทศด้านกำลังคนในมิติหลักอย่างสมบูรณ์ ถูกต้องและทันสมัย สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการบริหารและวางแผนทรัพยากรบุคคล และการปรับเปลี่ยน การบริหารจัดการ “คนของรัฐ” ได้อย่างเหมาะสม

๗. ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ได้รับการพัฒนาให้ สามารถเพิ่มเติมรายละเอียดข้อมูลทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในมิติต่างๆ อย่างครบถ้วนเพียงพอที่จะนำมาใช้ประกอบการบริหารอัตรากำลังและงบประมาณในภาพรวมได้

^{๒๔} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรมพลเรือน, “การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย”, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๘), หน้า ๕๓.

๘. มีทีมที่ปรึกษาด้านเทคนิคการวางแผนทรัพยากรบุคคลที่มีความพร้อมในด้านองค์ความรู้และมีสมรรถนะที่เหมาะสม เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการในการวางแผนทรัพยากร บุคคลเชิงกลยุทธ์ รวมทั้งมีคู่มือหรือแนวทางการวางแผนทรัพยากรบุคคลเพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินการสำหรับส่วนราชการด้วย

๙. การมอบอำนาจและกระจายอำนาจจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และหน่วยงานกลางเพื่อสนับสนุนให้ส่วนราชการมีอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลและบริหารงบประมาณ

๑๐. การประสานความร่วมมือกันของหน่วยงานกลาง องค์กรกลางบริหารงานบุคคล และส่วนราชการในการดำเนินการในบริบทต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน โดยมีความเข้าใจและเป้าหมายร่วมกัน ไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์หลักของยุทธศาสตร์การให้รางวัลเชิงใจ เห็นควรกำหนดหลักการให้มีรางวัลเชิงใจส่วนราชการที่ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๑) ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. กรณีส่วนราชการใด ไม่ขอรับการจัดสรรอัตราข้าราชการที่ว่างจากผลการเกษียณอายุคืน โดยไม่มีการจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทน เห็นควรให้ได้รับรางวัลตอบแทน เช่น ในรูปของโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษในปีงบประมาณถัดไปเพิ่มขึ้นจากโควตาที่ส่วนราชการได้รับปกติ

๒. กรณีส่วนราชการใด สามารถลดอัตราข้าราชการที่มีใช้อัตราว่างจากผลของการเกษียณอายุลงได้ โดยไม่มีการจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทน เห็นควรกำหนดให้ได้รับเงินตอบแทน ตามอัตราค่าตอบแทนเฉลี่ยต่อปีของอัตราที่สามารถขยับเล็กได้ในปีงบประมาณถัดไปเพื่อส่วนราชการสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในกรณีต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม

๓. กรณีส่วนราชการใด มีผลการประเมินการปฏิบัติราชการประจำปีตามคำรับรองของส่วนราชการ ผลการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เห็นควร ให้มีการมอบอำนาจในการบริหารอัตรากำลังได้อย่างคล่องตัว โดยใช้เงินงบประมาณเป็นตัวกำกับ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นการเพิ่มภาระของส่วนราชการ คปร. จะใช้ตัวชี้วัดที่ส่วนราชการได้ดำเนินการอยู่แล้วตามระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีตามคำรับรองของส่วนราชการ ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการซึ่งมีกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการและตัวชี้วัดในมิติด้านประสิทธิผล มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นหลัก ประกอบกับขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการเป็นแนวทางในการพิจารณาการให้รางวัลเชิงใจและดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดย คปร. จะพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการให้รางวัลเชิงใจ

ตามหลักการดังกล่าวข้างต้น โดยมีให้เป็นการให้รางวัล ในส่วนที่เข้าซ้อนกับที่ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วต่อไป

การจัดสรรอัตรา ข้าราชการพลเรือน ให้คงกรอบอัตรากำลังรวม จำนวน ๓๕๔, ๓๕๘ อัตรา และไม่ยุบเลิกอัตราในภาพรวม โดยกำหนดหลักเกณฑ์สภารพิจารณาจัดสรรอัตราคืนให้ ดังนี้

๑. จัดสรรอัตราว่างจากการเกษียณอายุที่เป็นตำแหน่งบริหารระดับสูงและบริหารระดับกลางคืนให้ทั้งหมด

๒. ส่วนราชการที่มีอัตราข้าราชการไม่เกิน ๑,๐๐๐ อัตรา ให้ได้รับการจัดสรรอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุคืนทั้งหมด

๓. ส่วนราชการที่มีอัตราข้าราชการเกินกว่า ๑,๐๐๐ อัตรา คปร. จะพิจารณาจากผลการประเมินการปฏิบัติราชการประจำปี ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่มีผลการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่ คปร. กำหนดเพื่อจัดสรรอัตราคืนให้ก่อนในรอบแรกตามสัดส่วนคะแนนจากผลการประเมินของส่วนราชการนั้น ๆ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของจำนวนอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุในส่วนราชการนั้น (ไม่รวมอัตราผู้เกษียณอายุที่เป็นตำแหน่งบริหารระดับสูง และบริหารระดับกลางซึ่งได้รับการจัดสรรคืนให้ทั้งหมดอยู่แล้ว) ทั้งนี้ ส่วนราชการที่มีผลการประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด จะไม่ได้รับการจัดสรรอัตราคืนในรอบแรก แต่จะพิจารณาในรอบภาพรวมพร้อมกันทุกส่วนราชการ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ

๔. กรณีการจัดสรรอัตราเพิ่มใหม่ และการจัดสรรอัตราคืนในส่วนที่เหลือ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการในส่วนของการมาตราบังคับ (ยกเว้นมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ) ซึ่ง คปร. จะพิจารณาในรอบภาพรวมพร้อมกันทุกส่วนราชการ โดยใช้ตัวชี้วัดจากผลการประเมินการปฏิบัติราชการประจำปีตามคำรับรอง ของส่วนราชการในส่วนที่สำนักงาน ก.พ.ร. ดำเนินการรวมทั้งเหตุผลความจำเป็นความสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุน การทำงานในเชิงบูรณาการมาประกอบการพิจารณา

การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ (Manpower Determination)

การกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นการกำหนดกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ใหม่ (New Staffing Pattern) การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ (Reclassification) การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ (Replacement) รวมทั้งการพัฒนาเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ (Retrain) สำหรับเทคนิควิธีการที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ

๑. การตรวจสอบตำแหน่ง (Manpower Audit) เป็นการตรวจสอบหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งต่าง ๆ และสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความจำเป็นต้องมีตำแหน่งต่าง ๆ ในแต่ละหน่วยงาน

จากการตรวจสอบตำแหน่ง จะมีผลทำให้มีการรวมตำแหน่งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ของแต่ละตำแหน่ง การปรับปรุงสายงาน การยุบเลิกตำแหน่ง หรือการเพิ่มตำแหน่งก็ได้ การตรวจสอบตำแหน่งนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Staff Inspection

๒. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการมอบอำนาจหรือมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่จะต้องรับผิดชอบในการให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพการมอบอำนาจนี้ บางทีก็เรียกว่า การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ซึ่งเป็นการให้อำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้มากกว่าเดิม เช่น เดิมมีอำนาจสั่งจ่ายเงินได้ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เพิ่มเป็น ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น

๓. การเคลื่อนย้ายกำลังคน (Redeployment) ซึ่งเป็นวิธีการเคลื่อนย้ายกำลังคนให้เหมาะสมกับความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีความจำเป็นที่ปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานภายในองค์กร เพื่อให้มีการใช้เจ้าหน้าที่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด

เพื่อให้การเคลื่อนย้ายกำลังคนมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น ก็อาจจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่งใหม่ที่จะเคลื่อนย้ายไปด้วย

๔. การศึกษาวิเคราะห์งาน (Work Study) ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์งานเพื่อใช้ในการกำหนดเวลามาตรฐานในการทำงานในเรื่องต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานภายในองค์กร รวมทั้งเพื่อปรับปรุงระบบงาน (Work Simplify) ให้เหมาะสมและกะทัดรัด ซึ่งจะช่วยให้องค์กรมีเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมกับงาน อันจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรในภาพรวมมีประสิทธิภาพและการพัฒนาชาติ โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ

๒.๗ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายการบริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่ในการบริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้บริหารเทศบาลได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

๑. ด้านชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ เชิดชูพระบูรพาสถาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน ทั้งจะรักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ด้านกฎหมายและระเบียบ

จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้เทศบาลถือปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ.๒๕๔๖) พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๑ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเทศบัญญัติ ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ และนโยบายของรัฐบาล

๓. ด้านเศรษฐกิจ

เพื่อพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ให้เป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศและภูมิภาคเอเชีย และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับประชาชน โดยจะดำเนินการ ดังนี้.-

๑. อนุรักษ์ และฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี และส่งเสริมให้เกิดแหล่งท่องเที่ยวใหม่ในเมือง
๒. ควบคุมดูแลและสนับสนุนธุรกิจด้านการบริการและสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน
๓. ประชาสัมพันธ์กิจกรรมการท่องเที่ยวของเมืองเชียงใหม่ ให้เผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางจนถึงระดับนานาชาติ
๔. สนับสนุนการสร้างศูนย์แสดงสินค้านานาชาติเพื่อเป็นตลาดการค้าระหว่างประเทศ โดยเน้นประเทศที่มีการเดินทางโดยเครื่องบินตรงสู่เชียงใหม่
๕. ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ที่เป็นย่านเศรษฐกิจสำคัญของเมือง

๔. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมืองให้มีความสวยงามร่มรื่น พร้อมกับมีมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในเมืองเชียงใหม่ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเมืองที่มีสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัย โดยจะดำเนินการ ดังนี้.-

๑. พัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง โดยการจัดสร้างสวนสาธารณะแห่งใหม่ในพื้นที่โรงแรมรถไฟเดิม จัดสร้างสวนสุขภาพบริเวณ โรงไฟฟ้าบ้านเด่น และพัฒนาที่ว่างขนาดเล็กในย่านต่าง ๆ ให้เป็นพื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจหรือการนันทนาการสำหรับประชาชน
๒. ปรับปรุงสวนสาธารณะเดิมที่มีอยู่ให้มีสภาพสมบูรณ์
๓. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของแม่น้ำปิง คลองแม่ข่า และแหล่งน้ำสาธารณะในเขตเมืองให้มีสภาพดี

๔. จัดตั้งธนาคาร EM เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้วิธีการทางชีวภาพเพื่อแก้ไขปัญหา มลพิษทางน้ำ ปรับปรุงและขยายระบบบำบัดน้ำเสียให้สามารถรองรับการบำบัดน้ำเสียจากการ อุปโภคบริโภคของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

๕. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ โดยการสร้าง ระบบติดตามตรวจสอบระดับมลพิษในอากาศ ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการควบคุมการกระทำ ที่จะก่อให้เกิดมลพิษในอากาศ

๖. มุ่งเน้นการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง จัดระบบการจัดเก็บขยะให้ทั่วถึงและ ครอบคลุมพื้นที่ รณรงค์ให้มีการลดปริมาณขยะอย่างจริงจัง โดยให้องค์กรชุมชนภาคเอกชน สถาบันต่าง ๆ โรงเรียน ห้างสรรพสินค้า โรงงานและองค์กรขนาดใหญ่ ตลอดจนประชาชนทั่วไป มีการคัดแยกขยะ และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ซ้ำ หรือนำกลับไปผลิตใช้ใหม่

๗. จัดสร้างระบบกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพครบวงจร และใช้เทคโนโลยีที่ เหมาะสม

๕. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมืองให้ได้มาตรฐาน และจัดตั้งอำนาจความสะดวก สาธารณะให้กับประชาชนอย่างเพียงพอ โดยจะดำเนินการ ดังนี้.-

๑. ปรับปรุงผิวการจราจรของถนน ตรอก ซอยในเมืองเชียงใหม่ให้ได้มาตรฐาน เพื่อให้การสัญจรไปมาของประชาชนเป็นไปโดยสะดวก

๒. ก่อสร้างท่อระบายน้ำให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการระบาย น้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยตรง

๓. ก่อสร้างปรับปรุงระบบทางเดินเท้าให้มีทางขึ้นลงสำหรับคนพิการและทางลาด สำหรับจักรยานใช้ร่วมกัน

๔. ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะให้ครอบคลุมพื้นที่มากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มความปลอดภัย ให้กับประชาชน

๕. ก่อสร้างปรับปรุงและขยายเส้นทางสัญจรข้ามแม่น้ำปิง

๖. ก่อสร้างระบบท่อสาธารณูปโภคใต้ดิน เพื่อลดผลกระทบซ้ำซ้อนจากการดูแล ซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคของหน่วยงานทั้งระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบสายโทรศัพท์

๖. ด้านการศึกษาและการสาธารณสุข

เพื่อพัฒนาคนในท้องถิ่นให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสร้าง ประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวมต่อไป โดยจะดำเนินการ ดังนี้.-

๑. ขยายการให้บริการด้านการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้เปิดสอนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษา

๒. ยกระดับมาตรฐานการเรียนการสอน โดยการส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ประกอบการเรียนการสอน

๓. สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเพื่อร่วมกันในการรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดและส่งเสริมกิจกรรมสำหรับพัฒนาเยาวชนให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของสังคมต่อไปในอนาคต

๔. รณรงค์ให้ตลาดสดในเขตเทศบาลเป็นตลาดที่ถูกหลักสุขาภิบาล

๕. สร้างเครือข่ายอนามัยชุมชนเพื่อส่งเสริมการให้ความรู้ในการป้องกันโรคและการดูแลสุขภาพสภาพของประชาชนในระดับพื้นฐาน

๖. พัฒนาโรงพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้มีเครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัย มีบุคลากรพอเพียง และมีประสิทธิภาพในการให้บริการ

๗. ด้านการธำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

เพื่อเป็นการรักษาเอกลักษณ์ทางศิลปวัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางสถาปัตยกรรม โบราณสถาน และแหล่งประวัติศาสตร์ รวมทั้งศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาดั้งเดิมของเมืองเชียงใหม่ ให้ดำรงอยู่และสืบทอดสู่คนรุ่นต่อไป โดยจะดำเนินการ ดังนี้-

๑. ส่งเสริมงานศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ของท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้เกิดการสืบสานเอกลักษณ์ทางศิลปวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ไปยังคนรุ่นใหม่เพื่อคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงามต่อไปในอนาคต

๒. สร้างโอกาสให้กลุ่มหนุ่มสาวได้เข้าร่วมในกิจกรรมประเพณีต่าง ๆ ของเมือง และการส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่ได้เรียนรู้และเข้าใจในภูมิปัญญาท้องถิ่นของล้านนา

๓. พัฒนาข้อกำหนด ระเบียบ และข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารและผังเมืองโดยเฉพาะในระดับของท้องถิ่น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาเอกลักษณ์ของท้องถิ่นไว้

๔. รณรงค์และส่งเสริมให้มีการใช้รูปแบบอาคารหรือวัสดุที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นในการก่อสร้างตกแต่งปรับปรุงอาคาร

๘. ด้านคมนาคม

เพื่อส่งเสริมให้มีระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ และมีทางเลือกในการเดินทาง โดยคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทาง และความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยจะดำเนินการ ดังนี้

๑. จัดให้มีระบบขนส่งมวลชนที่ได้มาตรฐาน โดยจัดตั้งระบบรถเมล์ (รถโดยสารขนาดกลาง) และการพัฒนาควบคู่กับระบบรถสี่ล้อแดงแบบเดิม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการให้บริการเส้นทางที่ประชาชนต้องการ ราคาค่าโดยสารที่ยุติธรรม ป้ายจอดรับ-ส่งผู้โดยสารที่สะดวก มีความปลอดภัยและไม่เป็นอุปสรรคต่อการจราจร

๒. จัดให้มีรถบริการนักเรียนในเส้นทางที่มีปัญหาการจราจรติดขัด

๓. จัดตั้งศูนย์ควบคุมการจราจรและปรับปรุงระบบสัญญาณไฟจราจรให้ทันสมัย

๔. ศึกษาถึงความเหมาะสมในรูปแบบของระบบขนส่งมวลชนอื่น ๆ เพื่อหาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ต่อไป

๕. ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย

เพื่อพัฒนาย่านที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยคำนึงถึงสภาพอนามัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ส่งเสริมให้มีการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ และสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมือง โดยจะดำเนินการ ดังนี้-

๑. สร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้กับคนจนในเมือง และให้มีโอกาสได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก ตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ มีสภาพแวดล้อมที่ถูกต้องลักษณะ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

๒. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้องค์กรชุมชนเพื่อร่วมกันพัฒนาชุมชนของตนเอง

๑๐. ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเมือง สร้างความเข้มแข็งของชุมชน สร้างเครือข่ายในการพัฒนาเมืองในลักษณะพหุภาคี เพื่อเป็นพลังร่วมกันในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ต่อไป โดยจะดำเนินการ ดังนี้-

๑. สนับสนุนให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยเทศบาลให้การสนับสนุนด้านวิชาการ เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และเครื่องมือในการดำเนินงาน

๒. สร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อความเข้มแข็งของสังคม และสร้างพลังในการพัฒนาเมือง โดยส่งเสริมการทำกิจกรรมในลักษณะพหุภาคี ให้นักศึกษารัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้มีโอกาสร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวม

๓. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและความต้องการของประชาชนในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่

๑๑. ด้านการบริหารราชการ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ อันจะเอื้ออำนวยให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยจะดำเนินการ ดังนี้-

๑. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล
๒. เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ด้วยการลดขั้นตอนการทำงานลงและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการรวดเร็วยิ่งขึ้น
๓. สร้างจิตสำนึกให้กับพนักงานเทศบาลในการให้บริการกับประชาชนโดยยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ
๔. ประสานการปฏิบัติทั้งในส่วนของเทศบาลเองกับส่วนราชการอื่น ทหาร ตำรวจ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา พ่อค้า ประชาชน และอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น²⁵

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ร้อยตำรวจเอก วีรชน บุญทวี ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรต่อการใช้โครงสร้างกรมตำรวจรูปแบบใหม่ : กรณีศึกษาสถานีตำรวจภูธรในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ “ได้ศึกษาถึงความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานีตำรวจภูธรในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีต่อ โครงสร้างใหม่กรมตำรวจ เพื่อศึกษาว่าข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีตำแหน่งแตกต่างกันจะมีความเห็นเกี่ยวกับการนำโครงสร้างกรมตำรวจรูปแบบใหม่มาใช้แตกต่างกันหรือไม่ตลอดจนเพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของข้าราชการกรมตำรวจชั้นสัญญาบัตร เกี่ยวกับปัญหาและข้อจำกัดของการใช้โครงสร้างใหม่ของกรมตำรวจ ผลการศึกษาพบว่า “ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรส่วนใหญ่ ยังไม่มีความพึงพอใจกับ โครงสร้างใหม่กรมตำรวจในทุก ๆ เรื่อง ที่ได้ตั้งประเด็นศึกษาไว้

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำโครงสร้างกรมตำรวจรูปแบบใหม่มาใช้ระหว่างข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรที่มีตำแหน่งกัน คือ ระดับรองสารวัตร - สารวัตรและระดับ

²⁵ เอกสารอัดสำเนา เทศบาลนครเชียงใหม่, แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑, หน้า ๔- ๕.

รองผู้กำกับการ ผู้กำกับการ พบว่า มีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเลย ไม้ว่าในด้านใด ๆ”²⁶

สุกิติ มณเฑียรทอง ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การในระบบราชการไทย : กรณีศึกษาข้าราชการกรมการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า “ข้าราชการมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของโลกาภิวัตน์เป็นอย่างดีและเล็งเห็นถึงความจำเป็น และความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย ในขณะที่เดียวกันวัฒนธรรมอมตยาธิปไตยมีแนวโน้มที่อ่อนตัวลง โดยมีเครื่องชี้วัด เช่น ทักษะคติที่ปรากฏต่อประชาชนเป็นไปในเชิงบวกและสร้างสรรค์มากขึ้น ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างข้าราชการด้วยกันเองเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีอิสระมากขึ้น ขอมรับบทบาทและสิทธิสตรีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา พัฒนาจากลักษณะแนวตั้งมาเป็นแนวราบเพิ่มขึ้น มีความยุติธรรมในผลงานและการให้คุณให้โทษ โดยยึดหลักคุณธรรมมีความชัดเจนมากกว่าในอดีต ท้ายที่สุดมีทัศนคติต่อทิศทางของระบบราชการมากกว่า ระบบศูนย์รวมอำนาจไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นตลอดจนจะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ระบบบริหารราชการ”²⁷

รัชชนิต โอสถิตพร ได้ศึกษาเรื่องอุดมการณ์ และจิตสำนึกของข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ ศึกษาจากข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ ณ อำเภอต่าง ๆ ทุกอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ และกำหนดสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงของกรมการปกครองทั้งในอดีตและปัจจุบัน สรุปได้ ดังนี้

๑. ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในปัจจุบัน ได้ปฏิบัติหน้าที่ เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ แลการอุทิศตน พอสมควร
๒. ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองยังอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มเท่าที่ควร
๓. การที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองดำรงอยู่โดยสุจริตในภาวะที่รายได้และค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการดังที่ได้รับในปัจจุบันนั้น ขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่งระดับชั้นของแต่ละบุคคลและการดำรงอยู่อย่างประมาदन

²⁶วีรชน บุญทวี, “ทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ต่อการใช้โครงสร้างกรมตำรวจรูปแบบใหม่”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๓๗, บทคัดย่อ.

²⁷สุกิติ มณเฑียรทอง, วัฒนธรรมองค์การในระบบราชการไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๓๕), บทคัดย่อ.

๔. ในปัจจุบัน ได้มีระบบอุปถัมภ์แทรกแซงอยู่ใน ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองมาก ในทุกกระบวนการของการบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบจากการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์ ทำให้ข้าราชการที่ดีและเสียประโยชน์ เกิดขั้วญาติ รัฐีกที่อดอย และไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

๕. การที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวมจะทำให้เกิดผลกระทบต่องาน และหน่วยงานเป็นอย่างมาก ทำให้เสียภาพลักษณ์ของข้าราชการฝ่ายปกครอง ตัวผู้บังคับบัญชา ตลอดจนครอบครัว

๖. ในปัจจุบัน มีการเมืองเข้าแทรกในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสังกัด กรมการปกครองในทุกกระบวนการของระบบบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง

๗. ในปัจจุบันข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ส่วนใหญ่ยังมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ว่า “ตนคือผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

๘. ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง มีจิตสำนึกน้อยมาก

๙. สภาวะทางเศรษฐกิจของข้าราชการ ตลอดจนระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นกรมการปกครองทำให้เกิดผลกระทบต่องิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง

๑๐. ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ยอมรับสภาวะที่เกิดจากแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ²⁸

รัฐพล นราดิศรได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการฝ่ายปกครอง : กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปัจจัยที่ได้นำมาศึกษาในครั้งนี้ คือความพร้อมในการให้บริการของข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ เกี่ยวกับทัศนคติความรู้ความเข้าใจ และความรับผิดชอบ ที่ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่มีอยู่ และระดับความพึงพอใจในการให้บริการประชาชน ของประชาชนผู้มารับบริการจากฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยผลการศึกษารูปได้ดังนี้

๑. ประชาชนผู้ใช้บริการ มีความรู้สึกพึงพอใจมาก ต่อการให้บริการประชาชนและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน

๒. ประชาชนผู้ใช้บริการมีความคิดเห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การพัฒนาระบบบริการประชาชน ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐควรพัฒนาหรือส่งเสริมเกี่ยวกับการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับระเบียบ ขั้นตอนในการติดต่อขอรับบริการ ควรจัดให้มีระบบ

²⁸ ธีัญชนิด โอสติกข์พร, ปัญหากระบวนราชการไทย, (กรุงเทพฯ : สหภาพสื่ออก และการพิมพ์ , ๒๕๒๘), ๑๔๔ หน้า.

เทคโนโลยีที่ทันสมัย ต้องการให้พัฒนาความสำนึกในหน้าที่การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐควร แก่ใจระเบียบ ขั้นตอนที่ยุงยาก ซับซ้อน ควรให้มีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอและต้องการให้มีการ จัดตั้งสถานที่ซึ่งง่ายและสะดวกต่อการไปติดต่อกับทางราชการ

๓. ประชาชนผู้ใช้บริการ มีความต้องการ ให้รัฐจัดระบบการบริการเพิ่มเติม นอกเหนือ จากการบริการตามปกติ ณ ที่ว่าการอำเภอ เช่น ในวันเสาร์ เป็นต้น

๔. ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ ยังมีทัศนคติและค่านิยมในเรื่อง บทบาท อำนาจหน้าที่ และมีจิตสำนึกในหน้าที่การให้บริการประชาชนค่อนข้างต่ำ เนื่องจากส่วนใหญ่ยังคิดว่า ข้าราชการคือบุคคลที่มีเกียรติ ประชาชนควรให้การเคารพ

๕. ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ ยังพอที่จะมีความเข้าใจว่าหน้าที่ของตนคือการให้บริการประชาชนและยังมีความรู้สึก ว่า ข้าราชการคือ ผู้รับใช้ประชาชน

๖. ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีความคิดเห็นสภาพแวดล้อมใน การปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่สถานที่ในการให้บริการประชาชนของที่ทำการปกครองอำเภอเมือง เชียงใหม่คับแคบ จึงอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มี หน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน^{๒๙}

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางและวิธีการที่จะทำให้ ระบบราชการ กับ ประชาชน มีความสัมพันธ์กัน ในทางที่จะส่งผลให้ประชาชนผู้ด้อย โอกาสและยาก ไร้ ใด้มีชีวิตความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยให้กลุ่มอาชีพต่างๆ ได้รับอานิสงส์จากการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ไม่เบียดเบียนกันถึงขนาดที่ ไม่มีพื้นที่สำหรับกลุ่มคนหรือกลุ่มอาชีพที่ต้องการ โอกาสและเวลาใน การสร้างตัวเลข หลังการมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประเทศของเราต้องเผชิญกับวิกฤตหลายๆ ด้านมี ความพยายามในการปฏิรูประบบการเมือง ระบบราชการ ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษา ระบบ ราชการเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญของการใช้อำนาจรัฐ ปัจจุบันมีแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการ มาจาก ทฤษฎีและความคิดด้านการจัดการธุรกิจเข้ามาใช้มากขึ้น ในความเห็นของผู้เขียน เหตุผลของรัฐ มี มากกว่าหนึ่งเหตุผล และการปกครองบริหารจัดการรัฐ แม้จะนำแนวคิดและวิธีการจัดการแบบ ธุรกิจ จัดการบริษัท บริษัทมาใช้ได้บ้าง แต่รัฐก็มีใช่บริษัท และประชาชนคือเจ้าของรัฐ เหตุผล ของรัฐ จึงมิใช่เหตุผลด้านการตลาด และรัฐก็มีใช่เป็น รัฐตลาด ที่จะเป็จุดหรือพื้นที่ ใดๆ ใครจะมา ถือเอาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือจะมาเป็ตลาดใหญ่ และตลาด ย่อยๆ ได้ทั้งหมด เนื่องจากรัฐไทยมิใช่ ตลาด เหตุผลของรัฐในการมีอยู่คงอยู่ และเป็นเหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมี

^{๒๙}รัฐพล นราดิศร, ระบบควบคุมตรวจสอบ, (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบ ราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๕), ๑๑๔ หน้า.

ความชอบธรรม มีการใช้อำนาจที่ชอบธรรมได้ ก็จะต้องเป็นเหตุผลในการปกป้องรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ระวังรักษาสำหรับชนรุ่นหน้ารัฐบาลประชาชนส่วนที่ยังค้อยโอกาส ถูกเอารัดเอาเปรียบคอยเป็นเครื่องผ่อนแรงกระทบกระเทือนจากกระแสโลกาภิวัตน์ด้วย³⁰

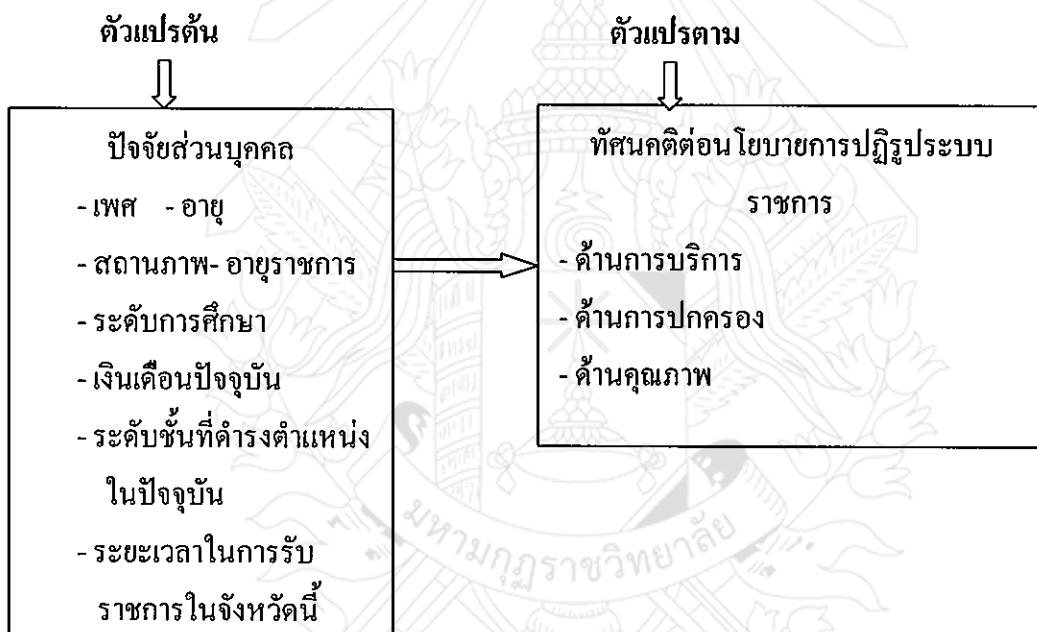
ศาสตราจารย์ ดร.วรงค์ จันทรรคน ได้ศึกษาถึง กระทรวงกลาโหมและข้าราชการทหารให้ ความสนใจเรื่องการปฏิรูประบบราชการ แต่เมื่อมาดูประวัติศาสตร์ของไทยแล้วไม่แปลกใจเลย เพราะในระบบของการปรับปรุงและการปฏิรูประบบมักจะเกี่ยวพันอย่างแยกกันไม่ออกทั้งในส่วน ของทหารและพลเรือน ซึ่งให้เห็นว่าการจะปฏิรูประบบราชการ ต้องมองให้ชัดว่า อะไรเป็นสิ่งที่เรา จะปฏิรูป เหมือนการแก้เชือกผูกปมต่างๆ ต้องดูว่าเงื่อนอยู่ตรงไหน แก้แล้วจะคลายไหม การแก้ไข ฎกที่ตันและสามารถแก้ปัญหาได้นั้นเป็นเรื่องสำคัญจึงต้องมีความเข้าใจว่าเราจะไปแก้ปัญหา ตรงไหนของประเทศและเรียนรู้ว่า ในระบบเดิมมีอะไร ที่สะสมปัญหาอยู่ ทิศทางที่จะแก้ไขต่อไป ควรเป็นอย่างไร ในสมัยรัตนโกสินทร์ การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เกิดขึ้นในสมัยสิ้นเกล้ารัช การที่ ๕ ซึ่งความจริงแล้วกระบวนการในการแก้ไขระบบราชการไทย เริ่มตั้งแต่สมัยสิ้นเกล้ารัชการ ที่ ๓ ศึกษาจนพม่าน้อยลงไปแล้วจะมีก็แต่การคุกคามจาก โลกตะวันตกและจีน เราจึงต้องเปิด สนธิสัญญาอันกิงทำสัญญาเบาริ่ง มีปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งสิ่งที่ต้องระวังมาก คือ การคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมที่เขาอ้างว่าจะมาช่วยเหลือประเทศที่พลเมืองมีคุณภาพชีวิตต่ำ ดั้งนั้นเขามาปกครองเพื่อต้องการจะปรับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น แท้ที่จริงประเทศยุโรปที่เข้ามาเพราะ ต้องการจะเอาทรัพยากรและผลประโยชน์ไป แต่ละประเทศจะมีรูปแบบของการบริหารและการ ปกครองแตกต่างกัน ประเทศพม่าถูกยึดโดยอังกฤษ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๒๘ ประเทศไทยถูกคุกคาม ตั้งแต่สมัย สิ้นเกล้ารัชกาลที่ ๓ และ ๔ เรื่อยมา ในรูปแบบการตัดเส้นทางเดินเรือ การขูดคลองสุเอซ ย่นระยะทางเดินเรือมาสู่เอเชียในระยะเวลาที่สั้นมาก สมัยสิ้นเกล้ารัชกาลที่ ๔ จึงต้องเปิดสู่ระบบ ตะวันตกเต็มที่และพยายามปรับตัว คือเป็นการเตรียมการไว้ในสมัยสิ้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ ท่านเน้นยุค กษัตริย์ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๑๑ เป็นต้นมา ท่านทรงรับทราบอะไรต่างๆ พอควร ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๑๖ สิ่ง ที่ท่านทำสิ่งแรกในการปรับ คือต้องมีการฝึกพระราชอำนาจ โดยมีการตั้งคณะที่ปรึกษาผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ ๔๐ กว่าคน คณะที่ปรึกษาของท่าน ๔๐ กว่าคน ที่ปรึกษาว่าราชการแผ่นดิน ๑๑ คน งานต่างๆ เปลี่ยนจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ เดิม) มาสู่ท่าน เป็นการฝึกพระราชอำนาจ ฉะนั้น การทำอะไรต่างๆ ต้องมีการฝึกพระราชอำนาจ ในรูปแบบการครองทั้งหมด แต่สิ่งที่ทรงทำทุกครั้งต้องมองประชาชนและประเทศชาติเป็นเกณฑ์

³⁰ชยอนันต์ สมุทวณิช, “แนวทางและวิธีการที่จะทำให้ ระบบราชการ กับประชาชน มีความสัมพันธ์กัน” โดย องค์กรกฎหมายเพื่อประชาชน, ๒๕๔๕

สิ่งแรกคือทรงประกาศเลิกทาสอย่างมีเงื่อนไข ทาสที่เกิดใน พ.ศ.๒๔๑๑ เมื่อมีอายุครบ ๒๐ ปี บริบูรณ์ก็เป็นที่ไท ท่านประกาศ พ.ศ.๒๔๑๖ ทาสในสมัยนั้น มีประมาณ ๑ ใน ๔ ของคนไทย (ล้านกว่าคน) ที่เหลือเป็นไพร่ ดังนั้น การปรับของพระองค์ไม่ใช่การปฏิรูประบบราชการอย่างเดียว ทรงปฏิรูประบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ ระบบบริหารราชการแผ่นดินและระบบภูมิภาค^๓

๒.๘ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดโดยมีตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา อายุราชการ เงินเดือน ระดับชั้น ซึ่งมีผลต่อตัวแปรตามคือทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการปฏิรูประบบราชการมี ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านบริการ ด้านปกครองและด้านคุณภาพ ตามปรากฏในโครงสร้างกรอบแนวคิด ดังนี้



^๓ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร, “กระทรวงกลาโหมและข้าราชการทหารให้ความสนใจเรื่องการปฏิรูประบบราชการ”, กระทรวงกลาโหม, ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ให้สอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติงาน

๓.๑ รูปแบบของการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวความคิด ทฤษฎี ผลการวิจัยข้อมูลต่าง ๆ ทางเอกสาร ตำรา บทความ และเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการปฏิรูประบบราชการ

๒. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ได้กำหนดไว้

๒.๑ พื้นที่ในการแจกแบบสอบถามคือ สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ เลขที่ ๑ ตำบลวังสิงห์คำ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๒.๒ ประชากรที่ใช้ในการเก็บข้อมูล คือ พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จากหน่วยงานต่อไปนี้ คือ สำนักการคลัง สำนักการศึกษา สำนักการสาธารณสุข และสำนักการช่าง ซึ่งมีจำนวนพนักงานทั้งสิ้น ๑๓๐ คน

๒.๓ วิธีการสุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เฉพาะพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาลนครเชียงใหม่

๓.๒ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๒.๑ การศึกษาเรื่องทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ การได้มาซึ่งข้อมูลจะใช้แบบสอบถามแจกไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ที่สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ให้พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น ๓ ตอน ดังนี้

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ รายเดือน ระดับชั้นที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน (ซี) และระยะเวลาในการรับราชการ ในจังหวัดเชียงใหม่

ตอนที่ ๒ ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยเป็นแบบสอบถามที่สำรวจทัศนคติ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ อันดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะในทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

๓.๒.๒ การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย คือ แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเอง ตามกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยมีผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๓ ท่าน ในสาขาที่เกี่ยวข้องและทดสอบความเชื่อมั่นและเที่ยงตรงของเครื่องมือด้วยการหาค่าสัมประสิทธิ์ของครอนบาค (Cronback's alpha coefficient) และได้ทดลองใช้ (Try-out) เรียบร้อยแล้ว โดยมีขั้นตอนการสร้างเครื่องมือมีลำดับขั้นตอนดังนี้

๑. ศึกษาเอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๒. ดำเนินการสร้างแบบสอบถาม แบบมีโครงสร้าง
๓. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นให้อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์และผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ตรวจสอบและทำการแก้ไข และปรับปรุงตามคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ที่ปรึกษา
๔. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปทดลองใช้ (Try -out) กับพนักงานในเขตเทศบาลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน
๕. ปรับปรุง แก้ไข จัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ และนำไปเก็บรวบรวมข้อมูล

๓.๓ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเดินทางไปเก็บข้อมูลจากพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วยตนเอง ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีขั้นตอนดังนี้

๑. นำหนังสือจากมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา ถึงนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

๒. ผู้ศึกษาจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมายด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ บางครั้งไม่พบประชากรตัวอย่างจะฝากแบบสอบถามไว้ประมาณ 1 อาทิตย์แล้วจึงมาเก็บรวบรวม

๓. ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ถ้าไม่ครบจะเก็บข้อมูลให้ครบตามที่กำหนดไว้

๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูลและการใช้ค่าสถิติในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลผลข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for window (Statistical Package for Social Science) คือการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มี ต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ วิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่โดยนำเสนอข้อมูลในรูปแบบของตาราง ตอนที่ ๑ ตอนที่ ๒ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(Standard Deviation) โดยในส่วนข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ ระดับความสำคัญของการนำเสนอทัศนคติ จะใช้มาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert's Scale) ซึ่งลักษณะคำถามจะมีคำตอบให้เลือก ๕ ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ซึ่งมีการให้คะแนนและแปลความหมายในแต่ละระดับ ดังนี้

ค่าเฉลี่ย	๔.๒๑-๕.๐	ความหมาย	มากที่สุด หรือเท่ากับ	๕
ค่าเฉลี่ย	๓.๔๑-๔.๒๐	ความหมาย	มาก หรือเท่ากับ	๔
ค่าเฉลี่ย	๒.๖๑-๓.๔	ความหมาย	ปานกลาง หรือเท่ากับ	๓
ค่าเฉลี่ย	๑.๘๑-๒.๖	ความหมาย	น้อย หรือเท่ากับ	๒
ค่าเฉลี่ย	๑.๐๐-๑.๘	ความหมาย	น้อยที่สุด หรือเท่ากับ	๑

ส่วนสถิติจะใช้ตามรายละเอียด ดังนี้

แบบสอบถามตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ สถานภาพ อายุ ระดับการศึกษา ทำการวิเคราะห์ โดยการแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ

แบบสอบถามตอนที่ ๒ ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติทั้ง ๓ ด้านจะวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนา (Descriptive statistic) ด้วยการหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

แบบสอบถามตอนที่ ๓ ข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของประชากร ใช้ค่าสถิติร้อยละ

บทที่ ๔

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ทำการศึกษา กับกลุ่มตัวอย่าง คือ พนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน ๑๓๐ คน เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์ และสนองตอบตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน และนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์นำเสนอเป็น ๓ ตอน ดังนี้

๑. การวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

๒. การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

๓. การวิเคราะห์ข้อมูลปลายเปิด

ตอนที่ ๑ การวิเคราะห์ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ ๑ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	๖๓	๔๘.๕
หญิง	๖๗	๕๑.๕
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๑ พบว่ากลุ่มตัวอย่างพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน ๑๓๐ คน จำแนกเป็นเพศ เป็นเพศหญิง ๖๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๕ และเพศชาย ๖๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๕

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มอายุ จำแนกตามอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
อายุต่ำกว่า ๓๐ ปี	๒๐	๑๕.๔
อายุ ๓๐ - ๓๕ ปี	๒๓	๑๗.๗
อายุ ๔๐ - ๔๕ ปี	๖๐	๔๖.๑
อายุ ๕๐ ปี ขึ้นไป	๒๗	๒๐.๘
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๒ พบว่าเป็นผู้มีอายุ ๔๐- ๔๕ ปี มีจำนวน ๖๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๑ ผู้มีอายุระหว่าง ๕๐ ปีขึ้นไป มีจำนวน ๒๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘ ผู้มีอายุระหว่าง ๓๐ - ๓๕ ปี มีจำนวน ๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๗ ผู้มีอายุต่ำกว่า ๓๐ ปี มีจำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔

ตารางที่ ๓ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามกลุ่มสถานภาพ

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
โสด	๕๕	๔๒.๓
สมรส	๗๕	๕๗.๗
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๓ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีสถานภาพสมรส มีจำนวน ๗๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๗ สถานภาพโสด มีจำนวน ๕๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๓

ตารางที่ ๔ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่าปริญญาตรี	๔๗	๓๖.๒
ปริญญาตรี	๖๖	๕๐.๘
ปริญญาโท	๑๗	๑๓.๐
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๔ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้มีระดับการศึกษาปริญญาตรี จำนวน ๖๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๘ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีจำนวน ๔๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๒ ระดับปริญญาโทจำนวน ๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๐

ตารางที่ ๕ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามอายุราชการ

อายุราชการ	จำนวน	ร้อยละ
๑ - ๕ ปี	๑๕	๑๔.๗
๖ - ๑๐ ปี	๑๘	๑๓.๘
๑๑ - ๑๕ ปี	๒๕	๑๙.๒
๑๖ - ๒๐ ปี	๒๒	๑๖.๙
๒๑ - ๒๕ ปี	๒๐	๑๕.๔
๒๕ ปีขึ้นไป	๒๖	๒๐.๐
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๕ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้มีอายุราชการ ๒๕ ปีขึ้นไปจำนวน ๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐ อายุราชการ ๑๑ - ๑๕ ปี จำนวน ๒๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๒ อายุราชการ ๑๖ - ๒๐ ปี จำนวน ๒๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๙ อายุราชการ ๒๑- ๒๕ ปี จำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔ อายุราชการ ๑ - ๕ ปี จำนวน ๑๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ อายุราชการ ๖-๑๐ ปี จำนวน ๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๘

ตารางที่ ๖ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามอัตราเงินเดือน

อัตราเงินเดือน	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท	๔๘	๓๖.๕
๑๐,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาท	๑๙	๑๔.๖
๑๕,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท	๒๕	๒๒.๓
๒๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป	๓๘	๒๖.๒
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๖ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้มีอัตราเงินเดือน ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๔๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๕ อัตราเงินเดือน ๒๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป จำนวน ๓๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๒ อัตราเงินเดือน ๑๕,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๒๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๓ อัตราเงินเดือน ๑๐,๐๐๐ -๑๕,๐๐๐บาท จำนวน ๑๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖

ตารางที่ ๗ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระดับชั้นดำรงตำแหน่ง

ระดับชั้นดำรงตำแหน่ง	จำนวน	ร้อยละ
ระดับ ๑	๘	๖.๑
ระดับ ๒	๑๙	๑๔.๖
ระดับ ๓	๒๓	๑๗.๖
ระดับ ๔	๑๔	๑๐.๘
ระดับ ๕	๒๘	๒๑.๕
ระดับ ๖	๑๗	๑๓.๑
ระดับ ๗	๒๑	๑๖.๒
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๗ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้มีผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๕ จำนวน ๒๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕ ตำแหน่ง ระดับ ๓ จำนวน ๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๖ ตำแหน่ง ระดับ ๗

จำนวน ๒๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๒ ตำแหน่ง ระดับ ๒ จำนวน ๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ ตำแหน่ง ระดับ ๖ จำนวน ๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑ ตำแหน่ง ระดับ ๔ จำนวน ๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๘ ตำแหน่ง ระดับ ๑ จำนวน ๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๖.๑

ตารางที่ ๘ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระยะเวลาการรับราชการใน
จังหวัดเชียงใหม่

ระยะเวลารับราชการในจังหวัดเชียงใหม่	จำนวน	ร้อยละ
๑ - ๕ ปี	๓๑	๒๓.๕
๖ - ๑๐ ปี	๒๐	๑๕.๔
๑๑ - ๑๕ ปี	๒๖	๒๐.๐
๑๖ - ๒๐ ปี	๑๘	๑๓.๘
๒๑ - ๒๕ ปี	๑๘	๑๓.๘
๒๕ ปีขึ้นไป	๑๗	๑๓.๑
รวม	๑๓๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๘ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง มี ระยะเวลารับราชการในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้มี ระยะเวลา ระหว่าง ๑ - ๕ ปี จำนวน ๓๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๕ ระยะเวลา ระหว่าง ๑๑ - ๑๕ ปี จำนวน ๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๐ ระยะเวลา ระหว่าง ๖ - ๑๐ ปี จำนวน ๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔ ระยะเวลา ระหว่าง ๑๖ - ๒๐ ปี จำนวน ๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๘ ระยะเวลา ระหว่าง ๒๑ - ๒๕ ปี จำนวน ๑๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๘ ระยะเวลา ระหว่าง ๒๕ ปีขึ้นไป จำนวน ๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑

ตอนที่ ๒ การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

๒.๑ การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการด้านการบริการ

ตารางที่ ๕ แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง

ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการปฏิรูประบบราชการด้านการบริการ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	\bar{X} (SD)	แปลผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๑. การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็ว	๔๑ (๓๑.๕๔)	๖๓ (๔๘.๔๖)	๑๕ (๑๑.๕๔)	๑๑ (๘.๔๖)	-	๔.๐๓ (๑.๐๘)	๔
๒. การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับความร่วมมือจากประชาชน	๒๕ (๒๒.๓๓)	๓๔ (๕๖.๖๖)	๑๘ (๑๓.๘๕)	๕ (๖.๖๖)	-	๓.๕๔ (๑.๐๕)	๔
๓. การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ส่งผลให้ระบบราชการมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน	๒๕ (๑๕.๒๓)	๕๕ (๔๕.๓๕)	๓๘ (๒๕.๒๓)	๘ (๖.๑๕)	-	๓.๖๖ (๑.๐๐)	๔
๔. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้	๒๒ (๑๖.๖๖)	๑๘ (๑๓.๘๕)	๖๐ (๔๖.๑๕)	๓๐ (๒๓.๐๘)	-	๓.๒๔ (๑.๐๓)	๓
๕. เทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ	๕๐ (๓๘.๔๖)	๕๕ (๔๕.๓๕)	๒๑ (๑๖.๑๕)	-	-	๔.๒๒ (๑.๑๕)	๕
๖. การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการทำให้ข้าราชการมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน	๓๕ (๓๐.๐)	๖๖ (๕๐.๖๖)	๒๕ (๑๕.๒๓)	-	-	๔.๑๐ (๑.๑๖)	๔

ความคิดเห็นของพนักงาน เทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการ ปฏิรูประบบราชการด้านการ บริการ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	\bar{X} (SD)	แปล ผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๗.การเตรียมความพร้อมในการให้ คำปรึกษาข้าราชการ ทำให้ ข้าราชการ ในหน่วยงานมีความพร้อมในการ ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ	๔๑ (๓๖.๕๔)	๖๑ (๕๖.๖๒)	๒๐ (๑๘.๓๖)	๘ (๖.๑๕)	-	๔๐.๓ (๑.๐๘)	๔
๘.การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศ ต่างๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานมีความ คุ้มค่าด้านเวลาในการบริการประชาชน	๔๒ (๓๗.๓๓)	๕๗ (๕๒.๗๕)	๓๓ (๒๙.๗๕)	-	-	๔๐.๘ (๑.๑๘)	๔
๙.การอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการให้ มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอย่าง ต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้มี ความก้าวหน้าทางด้านการบริการ ประชาชนอย่างเต็มที่	๔๕ (๓๙.๖๒)	๖๐ (๕๖.๑๕)	๒๕ (๒๓.๒๓)	-	-	๔๑.๕ (๑.๑๘)	๔
๑๐. การปรับปรุงด้านโครงสร้างในการ ให้บริการ ประชาชน มีการ ประหยัดเวลาและสามารถบริการแก่ ประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง แม่นยำ	๓๘ (๒๙.๒๓)	๖๕ (๕๓.๐๘)	๒๓ (๑๗.๖๕)	-	-	๔.๑๑ (๑.๑๘)	๔

จากตารางที่ ๕ พบว่า การศึกษาข้อมูลด้านความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการด้านการบริการพบว่า

๑. การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็ว โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๘.๔๖ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๑.๕๔ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๑.๕๔ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๘.๔๖ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๓ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๘

๒. การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับความร่วมมือจากประชาชน โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๕๖.๕๒ รองลงมาตามลำดับดังนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๒.๓๑ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๓.๘๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๘๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๔ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๕

๓. การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ส่งผลให้ระบบราชการมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๕.๓๘ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๘.๒๓ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๑๘.๒๓ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๗๗ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๐

๔. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับไม่แน่ใจ ร้อยละ ๔๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๒๓.๐๘ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๑๖.๘๒ เห็นด้วย ร้อยละ ๑๓.๘๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๒๔ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๓

๕. เทคโนโลยีสารสนเทศ และ เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๕.๓๘ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๘.๔๖ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๖.๑๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๒๒ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๕

๖. การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีศักยภาพในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๕๐.๗๗ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๐ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๘.๒๓ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๑๐ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๖

๗. การเตรียมความพร้อมในการให้ คำปรึกษาข้าราชการ ทำให้ ข้าราชการในหน่วยงานมีความพร้อมในการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๖.๘๒ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๑.๕๔ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๕.๓๘ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๓ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๘

๘. การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานมีความคุ้มค่า ด้านเวลาในการบริการประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๓.๘๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๒.๓๑ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๓.๘๔ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๘ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๘

๙. การอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการให้ มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้มี ความก้าวหน้าทางด้านการบริการประชาชนอย่างเต็มที่ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๔.๖๒ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๘.๒๓ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๑๕ และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๘

๑๐. การปรับปรุงด้านโครงสร้างในการให้บริการประชาชนมีการ ประหยัดเวลาและสามารถบริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง แม่นยำส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๕๓.๐๘ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๕.๒๓ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๑๑ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๘

๒.๒ การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการด้านการปกครอง

ตารางที่ ๑๐ แสดงจำนวนค่าเฉลี่ยและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง

ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการปฏิรูประบบราชการ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	\bar{X} (S.D.)	แปลผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๑. การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างทำให้การบริหารภายในกระทรวงมหาดไทยเกิดประสิทธิภาพ	๓๘ (๒๕.๒๓)	๖๐ (๔๖.๑๕)	๓๒ (๒๔.๖๒)	-	-	๔.๐๔ (๑.๑๘)	๔
๒. การบริหารงานราชการที่ดีสามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ	๓๖ (๒๗.๖๕)	๖๒ (๔๗.๖๕)	๓๒ (๒๔.๖๒)	-	-	๔.๐๓ (๑.๑๕)	๔
๓. การบริหารงานราชการที่ดีสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ	๓๗ (๒๘.๔๖)	๕๗ (๔๓.๘๕)	๓๖ (๒๗.๖๕)	-	-	๔.๐๐ (๑.๑๘)	๔
๔. การปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว	๔๑ (๓๑.๕๔)	๕๐ (๓๘.๔๖)	๓๓ (๒๕.๓๘)	๘ (๖.๑๕)	-	๓.๕๕ (๑.๑๒)	๔
๕. การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทำให้องค์กรมีขนาดเล็ก และมีความรวดเร็วในการทำงาน	๔๒ (๓๒.๓๑)	๔๘ (๓๖.๕๒)	๓๑ (๒๓.๘๕)	๕ (๖.๕๒)	-	๓.๕๔ (๑.๑๒)	๔
๖. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการ มีความภาคภูมิใจในอาชีพลดลง	๔๕ (๓๔.๖๑)	๔๒ (๓๒.๓๑)	๓๓ (๒๕.๓๘)	๑๐ (๗.๖๕)	-	๓.๕๓ (๑.๑๕)	๔

ความคิดเห็นของพนักงาน เทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการ ปฏิรูประบบราชการ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	\bar{X} (S.D.)	แปล ผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๗. การปฏิรูประบบราชการ โดยการ นำระบบผู้ว่า CEO มาใช้ทำให้เกิด การรวมศูนย์อำนาจ	๓๖ (๒๓.๖๕)	๕๐ (๓๘.๔๖)	๓๗ (๒๘.๔๖)	๗ (๕.๓๕)	-	๓.๘๘ (๑.๐๔)	๔
๘. การมีสายงานบังคับบัญชาที่ ระดับชั้นมากทำให้การทำงานล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์	๓๕ (๓๐.๐)	๔๕ (๓๔.๖๒)	๓๔ (๒๖.๑๕)	๑๒ (๙.๒๓)	-	๓.๘๕ (๑.๑๐)	๔
๙. การติดตามประเมินผลการ ดำเนินงานตามแนวทางการบริหาร ราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและ มีประสิทธิภาพ	๒๓ (๑๗.๖๕)	๗๒ (๕๕.๓๕)	๒๗ (๒๐.๗๗)	๘ (๖.๑๕)	-	๓.๘๔ (๑.๐๓)	๔
๑๐. การประสานความร่วมมือกับ องค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ของเทศบาล อย่างมีประสิทธิภาพตาม วัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ในการบริหารงานของเทศบาล	๓๓ (๒๓.๘๕)	๖๐ (๔๖.๑๕)	๒๕ (๒๒.๓๓)	๑๐ (๗.๖๕)	-	๓.๘๖ (๑.๐๖)	๔

จากตารางที่ ๑๐ พบว่า การศึกษาข้อมูลด้านความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ต่อการปฏิรูประบบราชการพบว่า

๑. การปรับบทบาท ภารกิจและ โครงสร้างทำให้การบริหารภายใน กระทรวงมหาดไทย เกิดประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๓.๖๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๘.๖๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๔ และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๘

๒. การบริหารงานราชการที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๕๕.๓๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๓.๖๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๘.๖๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๓ และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๕

๓. การบริหารงานราชการที่ดี สามารถ แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วย

อย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๘.๔๖ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๐ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๘

๔. การปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๘.๔๖ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๑.๕๔ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๓.๘๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๕ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๒

๕. การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทำให้องค์กรมีขนาดเล็ก และมีความรวดเร็วในการทำงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๖.๕๒ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๒.๓๑ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๓.๘๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๕๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๔ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๒

๖. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการ มีความภาคภูมิใจในอาชีพลดลง ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๔.๖๑ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วย ร้อยละ ๓๒.๓๑ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๕.๓๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๓ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๕

๗. การปฏิรูประบบราชการ โดยการนำระบบผู้ว่า CEO มาใช้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๘.๔๖ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๘.๔๖ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๗.๖๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๕.๓๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๘ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๔

๘. การมีสายงานบังคับบัญชาที่ระดับชั้นมากทำให้การทำงานล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๔.๖๒ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๐ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๖.๑๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๙.๒๓ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๕ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๐

๙. การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๕๕.๓๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๐.๗๗ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๑๗.๖๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ โดยมี

๑๐. การประสานความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ของเทศบาล อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการบริหารงานของเทศบาลส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๓.๘๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๒.๓๑ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๖ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๖

๒.๓ การวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูป
ระบบราชการด้านคุณภาพ

ตารางที่ ๑๑ แสดงจำนวนค่าเฉลี่ยและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง

ความคิดเห็นของพนักงาน เทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการ ปฏิรูประบบราชการ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	\bar{X} (S.D.)	แปล ผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๑. การปฏิรูประบบราชการ ในการ กระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับ ควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับ ส่วนภูมิภาค	๔๓ (๓๓.๐๘)	๔๕ (๓๓.๖๕)	๒๓ (๑๗.๖๕)	๘ (๖.๑๕)	๗ (๕.๓๕)	๓๘.๖ (๑.๑๒)	๔
๒. การปฏิรูประบบราชการ ในการ กระจายอำนาจการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับ ควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับ ท้องถิ่น	๓๓ (๒๕.๓๕)	๖๒ (๔๗.๖๕)	๒๖ (๒๐.๐)	๕ (๖.๕๒)	-	๓๕.๒ (๑.๐๓)	๔
๓. ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมี ภาครัฐเป็นกลไกการกำกับ ดูแลทำให้เกิดความสงบสุขใน สังคมไทย และเกิดความเป็นธรรม	๔๓ (๓๓.๐๘)	๕๕ (๔๕.๓๘)	๒๘ (๒๑.๕๔)	-	-	๔.๑๑ (๑.๑๕)	๔
๔. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ทำให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบ การทำงานให้โปร่งใสและมี ประสิทธิภาพ	๔๗ (๓๖.๑๕)	๕๓ (๔๐.๓๖)	๒๓ (๑๗.๖๕)	๗ (๕.๓๕)	-	๔.๐ (๑.๑๔)	๔
๕. กระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริม ให้ข้าราชการมีคุณธรรม จริยธรรมที่ ดีในการปฏิบัติงาน	๔๗ (๓๖.๑๕)	๕๕ (๔๒.๓๑)	๒๒ (๑๖.๕๒)	๖ (๔.๖๒)	-	๔.๑๐ (๑.๑๖)	๔
๖. การปรับลดขนาดกำลังคน ทำให้ ข้าราชการต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น	๔๒ (๓๒.๓๑)	๔๗ (๓๖.๑๕)	๓๕ (๓๐.๐)	๒ (๑.๕๔)	-	๓.๕๕ (๑.๐๕)	๔

ความคิดเห็นของพนักงาน เทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการ ปฏิรูประบบราชการ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	\bar{X} (S.D.)	แปล ผล
	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ	จำนวน ร้อยละ		
๗. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผล ให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจ ลดลง	๓๑ (๒๓.๗๕)	๕๕ (๔๕.๓๗)	๓๐ (๒๓.๐๗)	๑๐ (๗.๖๕)	-	๓.๗๕ (๑.๐๕)	๔
๘. การให้คำปรึกษาแก่โครงการ ต่างๆ ผ่านมาส่งผลให้มีความพึง พอใจในความสำเร็จของงานอย่างมี ประสิทธิผลของโครงการต่าง ๆ	๒๕ (๑๙.๒๓)	๕๓ (๔๐.๗๖)	๒๕ (๒๒.๓๓)	๒๓ (๑๗.๖๕)	-	๓.๖๑ (๑.๐๕)	๔
๙. การปรับลดขนาดกำลังคนใน หน่วยงานทำให้มีการตอบสนอง ความสำเร็จของงานที่มีต่อบุคคลต่าง ๆ มีมาคิดต่องานอย่างมีประสิทธิภาพ	๓๐ (๒๓.๐๗)	๔๕ (๓๕.๖๒)	๔๑ (๓๑.๕๔)	๘ (๖.๑๕)	๖ (๔.๖๑)	๓.๖๕ (๑.๐๗)	๔
๑๐. การปรับเปลี่ยนระบบงานต่าง ๆ ให้มีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานทำให้มีการปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพต่อการ สนองตอบต่อความต้องการของคน ที่มาคิดต่องาน	๓๖ (๒๗.๖๕)	๕๓ (๔๐.๗๖)	๓๓ (๒๕.๓๗)	-	๘ (๖.๑๕)	๓.๘๓ (๑.๑๖)	๔

จากตารางที่ ๑๑ พบว่า การศึกษาข้อมูลด้านความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อการปฏิรูประบบราชการพบว่า

๑. การปฏิรูประบบราชการ ในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับ ควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับ ส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๗.๖๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๓.๐๗ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๗.๖๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๕.๓๗ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๗๖ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๒

๒. การปฏิรูประบบราชการ ในการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับ ควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย

ร้อยละ ๔๗.๖๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๕.๓๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๐ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๕๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๒ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๓

๓. ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมี ภาครัฐเป็นกลไกการกำกับดูแล ทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมไทย และเกิดความเป็นธรรมส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๕.๓๘ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๓.๐๘ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๑.๕๔ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๑๑ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๕

๔. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ทำให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานให้โปร่งใส และมี ประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๐.๗๗ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๖.๑๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๗.๖๕ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๕.๓๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๐๗ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๔

๕. กระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดีในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๒.๓๑ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๖.๑๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๑๖.๕๒ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๔.๖๒ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๔.๑๐ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๖

๖. การปรับลดขนาดกำลังคน ทำให้ราชการต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๖.๑๕ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๓๒.๓๑ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๓๐ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๑.๕๔ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๕ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๕

๗. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจลดลง ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๕.๓๘ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๓.๘๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๓.๐๘ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๕ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๕

๘. การให้คำปรึกษาแก่โครงการต่างๆ ผ่านมาส่งผลให้มีความพึงพอใจใน ความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพของ โครงการต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๐.๗๗ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๒.๓๑ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๑๕.๒๓ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๑๗.๖๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๖๑ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๕

๙. การปรับลดขนาดกำลังคนในหน่วยงานทำให้มีการตอบสนองความสำเร็จของงาน ที่มีต่อบุคคลต่าง ๆ มีมาติดต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๓๔.๖๒ รองลงมาตามลำดับดังนี้ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๓๑.๕๔ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๒๓.๐๘ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖.๑๕ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๔.๖๑ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๖๕ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๐๘

๑๐. การปรับเปลี่ยนระบบงานต่าง ๆ ให้มีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ในหน่วยงาน ทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการสนองตอบต่อความต้องการของคนที่มาติดต่อ งานส่วนใหญ่อยู่ในระดับเห็นด้วย ร้อยละ ๔๐.๗๗ รองลงมาตามลำดับดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อย ละ ๒๗.๖๕ ไม่แน่ใจ ร้อยละ ๒๕.๓๕ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ร้อยละ ๖.๑๕ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘๓ และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ๑.๑๖

ตอนที่ ๓ การวิเคราะห์ข้อมูลแบบปลายเปิด

ตารางที่ ๑๒ ข้อมูลปลายเปิดด้านการบริการ

ข้อเสนอด้านการบริการ	จำนวน	ร้อยละ
๑. ควรมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน	๒๔	๓๐.๗๗
๒. ควรมีการอบรมพนักงานเทศบาล	๒๑	๒๖.๕๒
๓. ให้รู้จักวิธีการใช้งาน	๑๒	๑๕.๓๘
๔. ให้เกิดการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่คุ้มค่า	๑๐	๑๒.๘๒
๕. ประหยัดเวลา	๗	๘.๘๗
๖. สะดวกในการบริการประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง	๔	๕.๑๔

จากตารางที่ ๑๒ ข้อมูลด้านการบริการมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๗๘ คน มี รายละเอียด ดังนี้ ควรมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน จำนวน ๒๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๗๗ รองลงมาควรมีการอบรมพนักงานเทศบาล จำนวน ๒๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๕๒ ให้รู้จักวิธีการใช้งาน จำนวน ๑๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๓๘ ให้เกิดการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ คุ้มค่า จำนวน ๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๘๒ ประหยัดเวลา ๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๘.๘๗ และ สะดวกในการบริการประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง จำนวน ๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕.๑๔

ตารางที่ ๑๓ ข้อมูลปลายเปิดด้านการปกครอง

ข้อเสนอด้านการปกครอง	จำนวน	ร้อยละ
๑. ควรสร้างทัศนคติให้กับผู้บริหารท้องถิ่น	๒๒	๓๑.๘๘
๒. มีจิตสำนึก	๑๗	๒๔.๖๔
๓. เข้าถึงวิธีดำเนินงานกิจกรรมของเทศบาล	๑๔	๒๐.๒๗
๔. ให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้	๕	๗.๑๔
๕. ควรมีการประเมินผลในการปฏิบัติงาน	๗	๑๐.๑๕

จากตารางที่ ๑๓ ข้อมูลด้านการปกครองมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๖๕ คน พบว่า ควรสร้างทัศนคติให้กับผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน ๒๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๘๘ รองลงมา มีจิตสำนึกจำนวน ๑๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๘๘ เข้าถึงวิธีดำเนินกิจกรรมของเทศบาล จำนวน ๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๕๔ ให้ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ จำนวน ๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๐๔ และควรมีการประเมินผลในการปฏิบัติงาน จำนวน ๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๑๕

ตารางที่ ๑๔ ข้อมูลปลายเปิดด้านคุณภาพ

ข้อเสนอด้านคุณภาพ	จำนวน	ร้อยละ
๑.ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น	๑๕	๓๐.๖๕
๒.ควรตอบสนองความต้องการของประชาชน	๑๓	๒๖.๕๓
๓.ควรสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ	๑๒	๒๔.๓๕
๔.ควรมีส่วนร่วมการบริหารงานในทุกระดับ	๑๐	๒๐.๔๑
๕.ควรกระจายอำนาจ	๘	๑๖.๓๒

จากตารางที่ ๑๔ ข้อมูลด้านคุณภาพมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๖๒ คน พบว่าควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น จำนวน ๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๖๕ รองลงมาควรตอบสนองความต้องการของประชาชน จำนวน ๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๕๓ ควรสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ จำนวน ๑๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๓๕ ควรมีส่วนร่วมการบริหารงานในทุกระดับ จำนวน ๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๔๑ และควรกระจายอำนาจ จำนวน ๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๓๒

บทที่ ๕

บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๓๐ คน จากพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการนำแบบสอบถามมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้โดยใช้วิธีการหาจำนวน ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

๕.๑.๑ ข้อมูลสถานภาพของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า

๑. เพศ เป็นเพศหญิง ร้อยละ ๕๑.๕ เป็นเพศชาย ร้อยละ ๔๘.๕
๒. อายุ เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง ๔๐-๔๕ ปี ร้อยละ ๔๖.๑ มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๒๐.๘ อายุระหว่าง ๓๐ - ๓๕ ปี ร้อยละ ๑๗.๗ มีอายุต่ำกว่า ๓๐ ปี ร้อยละ ๑๕.๔
๓. สถานภาพ พบว่า สถานภาพสมรสร้อยละ ๕๗.๗ สถานภาพโสด ร้อยละ ๔๒.๓
๔. ระดับการศึกษาพบว่า เป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี ร้อยละ ๕๐.๘ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ร้อยละ ๓๖.๑ ระดับปริญญาโท ร้อยละ ๑๓.๑
๕. อายุราชการ เป็นผู้ที่มีอายุ ๒๕ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๒๐ อายุราชการ ๑๑ - ๑๕ ปี ร้อยละ ๑๕.๒ อายุราชการ ๑๖-๒๐ ปี ร้อยละ ๑๖.๕ อายุราชการ ๒๑ - ๒๕ ปี ร้อยละ ๑๕.๔ อายุราชการ ๑ - ๕ ปี ร้อยละ ๑๔.๗ อายุราชการ ๖-๑๐ ปี ร้อยละ ๑๓.๘
๖. อัตรารายเดือนเป็นผู้มีอัตรารายเดือน ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท ร้อยละ ๓๖.๕ อัตรารายเดือน ๒๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ร้อยละ ๒๖.๒ อัตรารายเดือน ๑๕,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท ร้อยละ ๒๒.๓ อัตรารายเดือน ๑๐,๐๐๐- ๑๕,๐๐๐ บาท ร้อยละ ๑๔.๖
๗. ระดับดำรงตำแหน่ง เป็นผู้ที่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ซี ๕ ร้อยละ ๒๑.๕ ตำแหน่ง ซี ๓ ร้อยละ ๑๗.๗ ตำแหน่ง ซี ๗ ร้อยละ ๑๖.๒ ตำแหน่ง ซี ๒ ร้อยละ ๑๔.๖ ตำแหน่ง ซี ๖ ร้อยละ ๑๓.๑ ตำแหน่ง ซี ๔ ร้อยละ ๑๐.๘ ตำแหน่ง ซี ๑ ร้อยละ ๖.๑

๘.ระยะเวลาบริหารราชการในจังหวัดเชียงใหม่ระหว่าง ๑-๕ ปี ร้อยละ ๒๓.๕ ระหว่าง ๑๑-๑๕ ปี ร้อยละ ๒๐.๐ ระหว่าง ๖-๑๐ ปี ร้อยละ ๑๕.๔ ระหว่าง ๑๖-๒๐ ปี ร้อยละ ๑๓.๘ ระหว่าง ๒๑-๒๕ ปี ร้อยละ ๑๓.๘ และ ๒๕ ปีขึ้นไป ร้อยละ ๑๓.๑

๕.๑.๒ ข้อมูลทัศนคติด้านบริการของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า

ด้านการบริการ

จากการวิเคราะห์ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการด้านการบริการ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมากเห็นด้วยกับเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับความร่วมมือจากประชาชนร้อยละ ๕๖.๕๒ รองลงมาเห็นด้วยกับการปรับปรุงด้าน โครงสร้างในการให้บริการประชาชนมีการประหยัดเวลาและสามารถบริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้องแม่นยำร้อยละ ๕๓.๐๘ เห็นด้วยอย่างยิ่งในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๓๘.๔๖ รองลงมาเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทางด้านบริการประชาชนอย่างเต็มที่ร้อยละ ๓๔.๖๒ ไม่แน่ใจในการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานส่งผลให้ระบบราชการมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจนร้อยละ ๒๕.๒๓ รองลงมาไม่แน่ใจในการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานมีความคุ้มค่า ด้านเวลาในการบริการประชาชน ร้อยละ ๒๓.๘๔ และไม่เห็นด้วยกับการที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ร้อยละ ๒๓.๐๘ รองลงมาไม่เห็นด้วยกับการปรับบทบาทภารกิจและ โครงสร้างกระทรวงมหาดไทยทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็ว ร้อยละ ๘.๔๖

๕.๑.๓ ข้อมูลทัศนคติด้านการปกครองของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า

ด้านการปกครอง

สำหรับทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการด้านการปกครอง ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมากเห็นด้วยกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๕๕.๓๕ รองลงมาเห็นด้วยกับการบริหารงานราชการที่ดีสามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๔๗.๖๕ เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ข้าราชการมีความภาคภูมิใจในอาชีพผลลง ร้อยละ ๓๔.๖๑ รองลงมาเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทำให้องค์กรมีขนาดเล็กและมีความรวดเร็วในการทำงาน ร้อยละ ๓๒.๓๑ ไม่แน่ใจในการปฏิรูประบบราชการโดยการนำระบบผู้ว่า CEO มาใช้ทำให้เกิดการรวม

ศูนย์อำนาจ ร้อยละ ๒๘.๔๖ รองลงมาไม่แน่ใจไม่แน่ใจกับการบริหารงานราชการที่ดี สามารถแก้ไข ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๒๗.๖๕ และไม่เห็นด้วยกับการมีรายงาน บังคับบัญชาที่ระดับชั้นมากทำให้การทำงานล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์ ร้อยละ ๘.๒๓ รองลงมาไม่เห็น ด้วยกับการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ข้าราชการมีความภาคภูมิใจในอาชีพลดลง และการ ประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ในการบริหารงานของเทศบาล ร้อยละ ๗.๖๕

๕.๑.๒ ข้อมูลทัศนคติด้านคุณภาพของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า

ด้านคุณภาพ

ส่วนทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ด้านคุณภาพ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมากเห็นด้วยกับการปฏิรูประบบราชการในการ กระจายอำนาจการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับ ท้องถิ่น ร้อยละ ๔๗.๖๕ รองลงมาเห็นด้วยกับระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีภาครัฐเป็นกลไก การกำกับดูแลทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมไทยและเกิดความเป็นธรรม ร้อยละ ๔๕.๑๘ เห็น ด้วยอย่างยิ่งกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ทำให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานให้ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และกระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรม จริยธรรม ที่ดีในการปฏิบัติงาน ร้อยละ ๓๖.๑๕ รองลงมาเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบราชการในการ กระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ ให้กับส่วนภูมิภาคและระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีภาครัฐเป็นกลไกการกำกับดูแลทำ ให้เกิดความสงบสุขในสังคมไทยและเกิดความเป็นธรรม ร้อยละ ๓๓.๐๘ ไม่แน่ใจกับการปรับลด ขนาดกำลังคนในหน่วยงานทำให้มีการตอบสนองความสำเร็จของงานที่มีต่อบุคคลต่างๆที่มาติดต่อ งานอย่างมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๓๑.๕๔ รองลงมาไม่แน่ใจกับการปรับเปลี่ยนระบบงานต่าง ๆ ให้มี การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานในหน่วยงานทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการ สนองตอบต่อความต้องการของคนที่มาติดต่องาน ร้อยละ ๒๕.๓๕ ไม่เห็นด้วยกับการให้คำปรึกษา แก่โครงการต่าง ๆ ผ่านมาส่งผลให้มีความพึงพอใจในความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพของ โครงการต่าง ๆ ร้อยละ ๑๗.๖๕ รองลงมาไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ข้าราชการ มีขวัญและกำลังใจลดลง ร้อยละ ๗.๖๕ และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปรับเปลี่ยนระบบงานต่าง ๆ ให้มีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานในหน่วยงานทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อ การสนองตอบต่อความต้องการของคนที่มาติดต่องาน ร้อยละ ๖.๑๕ รองลงมาไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง กับการปฏิรูประบบราชการในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานในทุก ระดับ ควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับส่วนภูมิภาค ร้อยละ ๕.๓๕

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีจำนวนพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๑๓๐ คน โดยใช้แบบสอบถามให้ครอบคลุมหน่วยงานที่ประกอบไปด้วย สำนักงานการคลัง สำนักงานการศึกษา สำนักงานสาธารณสุข และสำนักงานช่าง

ด้านบริการ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมาก เห็นด้วยกับเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้รับความร่วมมือจากการปรับปรุงด้านโครงสร้างในการให้บริการประชาชน มีการประหยัดเวลาและสามารถบริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้องแม่นยำและเห็นด้วยอย่างยิ่งในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในเรื่อง การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ที่ได้ผลวิจัยอย่างนี้เพราะเทศบาลได้ดำเนินงานตามแนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติของการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเข้มแข็งได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหารและเจ้าพนักงานที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถ และขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดีด้วย ส่วนปัจจัยภายนอกซึ่งหมายถึง ความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญที่เกิดขึ้นในโลก ระบบราชการของไทยต้องปรับเปลี่ยนอย่างไร จึงจะสามารถสนับสนุนให้ประเทศชาติ แข่งขันกับประเทศอื่นๆ อย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแข่งขันในโลก ไร้พรมแดน เช่นปัจจุบันซึ่ง IT (Information Technology) จะเป็นเครื่องมือ ในการแข่งขันที่สำคัญในสถานะที่มีการแข่งขัน การแข่งขันนั้น จะขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการตอบสนอง ความต้องการตลาด ให้เร็วกว่าคนอื่น เราต้องเตรียมคนทางด้านนี้ ไว้เพียงพอซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สุกิตติ มณเฑียรทองที่พบว่า ข้าราชการมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของโลกาภิวัตน์ เป็นอย่างดีและเล็งเห็นถึงความจำเป็น และความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย และสอดคล้องกับ รัฐพล นราดิศรที่ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชนของ ข้าราชการ ฝ่ายปกครอง : กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ที่เกี่ยวกับความพร้อมในการให้บริการของข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ เกี่ยวกับทัศนคติความรู้ความเข้าใจ และความรับผิดชอบ ที่ข้าราชการฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่มีอยู่ และระดับความพึงพอใจในการให้บริการประชาชน ของประชาชนผู้มารับบริการจากฝ่ายปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยผลการศึกษารูปได้ดังนี้ ๑) ประชาชนผู้ใช้บริการ มีความรู้สึกพึงพอใจมาก ต่อการให้บริการ

ประชาชนและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน๒) ประชาชนผู้ใช้บริการมีความคิดเห็นว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การพัฒนาระบบบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น รัฐควรพัฒนาหรือส่งเสริมเกี่ยวกับการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับระเบียบ ขั้นตอนในการติดต่อขอรับบริการ ควรจัดให้มีระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย ต้องการให้พัฒนาความสำนึกในหน้าที่การให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐควรแก้ไขระเบียบ ขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ควรให้มีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอและต้องการให้มีการจัดตั้งสถานที่ซึ่งง่ายและสะดวกต่อการไปติดต่อกับทางราชการ

ด้านการปกครอง ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมากเห็นด้วยกับการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดย เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ข้าราชการมีความภาคภูมิใจในอาชีพพลดลง ทั้งนี้เป็นเพราะตรงกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองตามระบบราชการของ Max Weber ที่กล่าวว่า ความคิดเกี่ยวกับ โครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการจัดสายการบังคับบัญชา และการบริหารงานตามหลักราชการ (Bureaucracy) โดยมี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการไทยมีการกำหนดสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นที่ชัดเจน มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบ มีการแบ่งงานตามภาระหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นรูปพีระมิดที่เป็นงานที่กว้างใหญ่และล่าช้า และแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่กล่าวถึงลักษณะทั่วไปของระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ในอนาคตว่า ระบบราชการที่มีลักษณะเป็นสากลและเป็นกลไกของรัฐที่สามารถจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้ หรือเป็น “ระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต” นี้จะต้องมีลักษณะทั่วไป ดังต่อไปนี้(๑) เป็นระบบที่มีวิสัยทัศน์ (Vision) คือ เป็นระบบที่สามารถวาดภาพได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงในอนาคต (๒) เป็นองค์กรที่ทันสมัย (Learning Organization) คือ ต้องเป็นองค์กรที่รับรู้และรับทราบข้อมูลข่าวสาร สภาพการณ์และสภาพปัญหาอย่างต่อเนื่องและจะต้องเข้าถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงตลอดเวลา สามารถรวบรวม วิเคราะห์ กลั่นกรอง และมีความสามารถในการตัดสินใจสูง(๓) มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ (Flexible and Adjustable) คือต้องสามารถปฏิบัติงานอย่างยืดหยุ่นและปรับตัวได้รวดเร็ว (๔) มีการเน้นที่ผลการปฏิบัติงาน (Performance oriented) คือระบบราชการในอนาคตต้องเน้นที่ผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก ซึ่งอาจปรากฏในรูปของผลงาน (Output) และผลกระทบที่เกิดจากการปฏิบัติงาน (Outcome) ในลักษณะเช่นนี้ ระบบราชการต้องมีเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาวอย่างชัดเจน สามารถวัดได้ ประเมินได้ และ(๕) มีลักษณะเป็นองค์กรเสริมพลัง (Supportive Organization) คือ เป็นองค์กรที่เน้นทัศนคติทางบวก และสร้างสรรค์ มีบรรยากาศที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานและการจัดการ ขอมรับและส่งเสริม

คุณภาพของทุกคน เน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีการปฏิบัติงานในลักษณะของการประสาน และสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ด้านคุณภาพ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า พนักงานส่วนมากเห็นด้วยกับการปฏิรูประบบราชการในการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่น และเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ทำให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และกระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรม จริยธรรมที่ดีในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เป็นเพราะเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ยึดปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารราชการยุคใหม่ของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในกระทรวงสู่ราชการยุคใหม่ว่า มีปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย ๑) การมีวิสัยทัศน์ (Strategic Vision) และแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง และกลุ่มปฏิบัติการที่ดี และเหมาะสม ๒) การมีผู้บริหารในระดับกระทรวงทั้งฝ่ายการเมืองและประจำ ที่มีความรู้ความสามารถ และผู้ปฏิบัติงานทั้งองค์กรมีความมุ่งมั่นทำงานตามพันธกิจของหน่วยงาน ๓) การจัดสรรทรัพยากร (คน และงบประมาณ) มีความเพียงพอ มีระบบบริหารทรัพยากรดังกล่าวที่คล่องตัวและยืดหยุ่น ๔) การจัดระบบการบริหารงาน มีความทันสมัยเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานนำเทคนิค/เครื่องมือที่ทันสมัยและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการ ๕) ระบบค่าตอบแทน และระบบจูงใจมีความเหมาะสมและกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงระบบ และการบริการด้านต่าง ๆ และ ๖) วัฒนธรรมองค์กรเน้นการทำงานที่กระตือรือร้น รวดเร็ว ยึดประชาชนและสังคมเป็นเป้าหมายในการทำงาน และการให้บริการ สร้างวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม โดยเน้นที่ผลงานผลลัพธ์ และผลสัมฤทธิ์ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของนายธีระพงษ์ โสดาศรี เสนอทัศนคติว่าการบริหารงานยุคใหม่นั้น เป็นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชน และหลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ (Royal good governance) ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองด้วยทศพิธราชธรรม คือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อเป็นข้อจำกัดของอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์ ซึ่งสรุปเป็นองค์คุณของข้าราชการ ๕ ประการ คือ ๑) มีปัญญา ใช้ปัญญาในการพิจารณาไตร่ตรอง ในกิจการงานในหน้าที่ของตน ๒) มีความรู้ดี (พุทธิสัมปันโน) มีความรู้ในกิจการงานนั้น ๆ อย่างเพียงพอ ๓) ฉลาดในวิธีจัดการงาน (วิชานะวิธิโกวิท) โดยให้การทำงานได้กระจายออกไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ๔) รู้จักกาลละ (กาลัญญู) รู้ว่าเวลาใดควรเวลาใดไม่ควร และ ๕) รู้จักสมัย (สมะยะญญู) ว่าสมัยใดควรจะทำอย่างไร ปฏิบัติอย่างไร

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากคำถามปลายเปิด มีผู้เสนอแนะข้อมูลวิจัยเพิ่มเติมและมีประเด็นต่าง ๆ ที่สามารถนำเสนอเป็นนโยบายได้ดังนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) ด้านการบริการ ควรมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ควรมีการอบรมพนักงานเทศบาล ให้รู้จักวิธีการใช้งาน และให้เกิดการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่คุ้มค่า ประหยัดเวลา สะดวกในการบริหารประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

๒) ด้านการปกครอง การปฏิรูประบบราชการในการบริหารงานราชการที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤต เศรษฐกิจ และสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรสร้างทัศนคติให้กับผู้บริหารท้องถิ่น มีจิตสำนึกและเข้าถึงวิถีดำเนินกิจกรรมของเทศบาล ให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และควรมีการประเมินผลในการปฏิบัติงาน

๓) ด้านคุณภาพ กิจกรรมที่สำคัญของเทศบาลจะต้องดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ ในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมการบริหารงานในทุกระดับ

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

๑. ควรมีการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนผู้มาติดต่องานเทศบาลนครเชียงใหม่ว่ามีความคิดเห็นต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างไรบ้างเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขให้ตรงกับความต้องการของประชาชนผู้มาติดต่องาน

๒. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องของการดำเนินงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างสูงสุด

บรรณานุกรม

ข้อมูลปฐมภูมิ

๑) พระไตรปิฎก

การศาสนา, กรม. พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับหลวง เล่มที่ ๒๘, กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๒๕.

ข้อมูลทุติยภูมิ

๒) หนังสือทั่วไป

กรมมด ทองธรรมชาติ. การปฏิรูประบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๔๘.

คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ๒๕๔๐-๒๕๔๔.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐.

ชวน หลีกภัย. คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐.

รัฐชนิต โอสติดพร. ปัญหากระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : สหยาบถือก และการพิมพ์, ๒๕๒๘.

บรรเทิง พาพิจิตร. การปกครองตามแนวพุทธศาสตร์. โรงพิมพ์มหมากฎราชวิทยาลัย, ๒๕๒๓.

ไพจิตร เอื้อทวิกุล. ทำไมข้าราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๕.

รัฐพล นราดิศร. ระบบควบคุมตรวจสอบ. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๕.

รุ่ง แก้วแดง. รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๘.

รัฐพล นราดิศร. ระบบควบคุมตรวจสอบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕.

วรเดช จันทรศร. สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการนักวิชาการและธุรกิจเอกชน. กรุงเทพฯ : กรุงเทพสหยาบถือก และการพิมพ์, ๒๕๒๘.

วรเดช จันทรศร. โครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหยาบถือกและการพิมพ์, ๒๕๔๖.

วรงค์ จันทิศ และคณะ. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย. พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔.

กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. คุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี. กรุงเทพฯ : เอ็ม.เอ.เอส พรินต์, ๒๕๔๕.

สนั่น ขจรประศาสน์. แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐตามบทบาทภารกิจใหม่. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐.

สนั่น ขจรประศาสน์. นโยบายกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๐.

สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. แนวคิดประชาคม. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สุกิติ มณเฑียรทอง. วัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, ๒๕๓๕.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ร่วมกันพัฒนาประเทศไทย ร่วมใจพัฒนาระบบราชการ. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕.

เสถียร สุกโสมณ. ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการเล่ม๒. กรุงเทพฯ : พระนครโรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๑๑.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรมพลเรือน. การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๕.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรมพลเรือน. การเปรียบเทียบบทบาทภารกิจและโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๘.

๓. วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

วีรชน บุญทวี. "ทัศนคติของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ต่อการใช้โครงสร้างกรมตำรวจรูปแบบใหม่". วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๖.

๔. เอกสารที่ยังไม่ได้ตีพิมพ์

ศุภกฤษ เมธีโกคพงษ์, ดร. เอกสารประกอบการสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ.
เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา. ๒๕๔๕. (อัดสำเนา).
เทศบาลนครเชียงใหม่. การก้าวสู่มาตรฐานระบบการจัดสิ่งแวดลอม ISO ๑๔๐๐๑. (อัด
สำเนา).





ภาคผนวก

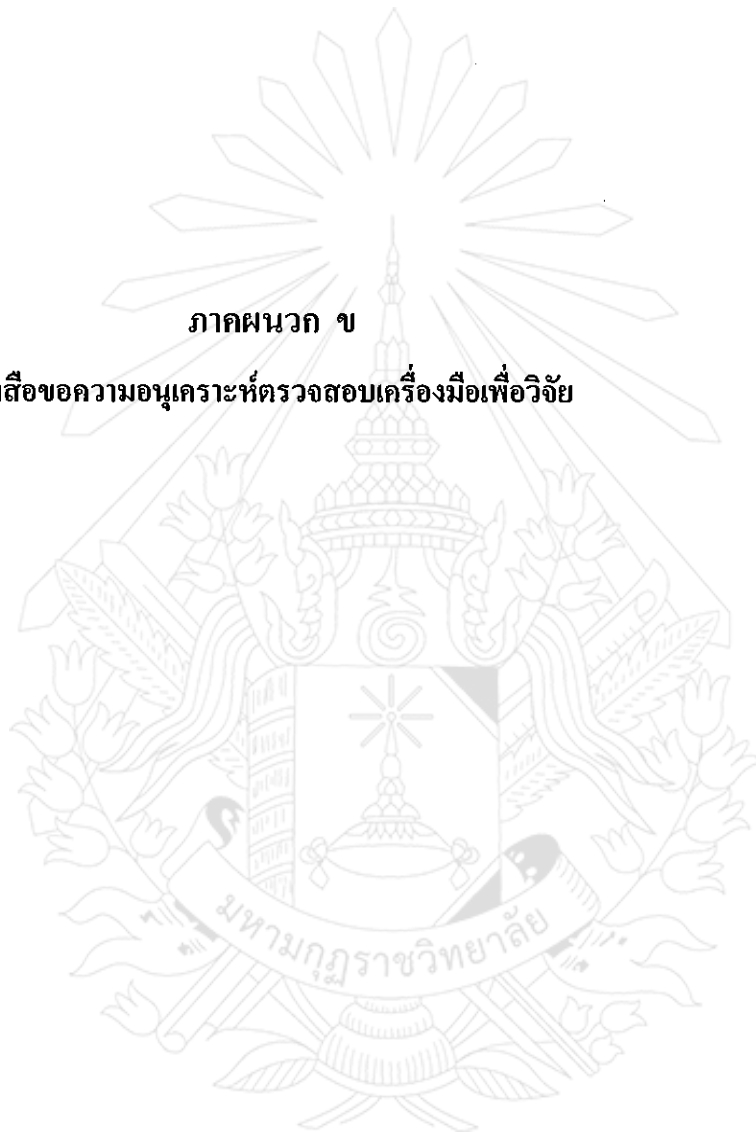
ภาคผนวก ก

รายนามผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบแบบสอบถาม

1. พระปลัดบุญธรรม บุญธรรมโม น.ธ.เอก, พธ.บ., ศศ.ม. (การบริหารการศึกษา)
มหาวิทยาลัยนเรศวร
อาจารย์ประจำ ผู้อำนวยการวิทยาลัยศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยวิทยาเขตล้านนา
จังหวัดเชียงใหม่
2. พระครูปลัดจิตติชัย จิตติชัยโย น.ธ.เอก, ศน.บ. (ปรัชญา) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราช
วิทยาลัย ศศ.ม. (สาขาการวิจัยและพัฒนาท้องถิ่น)
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
อาจารย์ประจำ ศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยมหามกุฏ
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จังหวัดเชียงใหม่
3. ผศ. เจียน วันทนียตระกูล น.ธ.เอก, ศศ.บ., กศ.ม.(บริหารการศึกษา) มหาวิทยาลัย
นเรศวร
อาจารย์ประจำสำนักงานบุคคล มหาวิทยาลัยมหามกุฏ
ราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จังหวัดเชียงใหม่

ภาคผนวก ข

หนังสือขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบเครื่องมือเพื่อวิจัย





บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา โทร. 0-5327-0975-6 ต่อ 22

ที่ ศธ 6013(1.9)/133

วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2549

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือเพื่อการวิจัย

เรียน พระครูปลัดจิตติชัย จิตติชโย

ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา ขอรับรองว่า นางชไมพร สุชาติ เป็น
นักศึกษาระดับปริญญาโท รหัสนักศึกษา 4812040918 สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง ของ
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา

นักศึกษาผู้นี้มีความประสงค์จะขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือในการทำสาร
นิพนธ์ เรื่อง ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ
ทั้งนี้ นักศึกษาผู้นี้ อยู่ในความควบคุมดูแลของ รศ.ดร.สุวิทย์ รุ่งวิสัย และ ดร.ศุภกฤษ เมธีโกตพงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา

ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านจะ
กรุณาให้ความร่วมมือในครั้งนี้ และขอขอบคุณในความช่วยเหลืออนุเคราะห์ใด ๆ ที่ท่านจะโปรด
ให้แก่ นักศึกษาผู้นี้ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(พระปลัดบุญธรรม บุญธรรมโม)

กรรมการและเลขานุการโครงการบัณฑิตศึกษา

ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา โทร. 0-5327-0975-6 ต่อ 22

ที่ ศธ 6013(1.9)/134

วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2549

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือเพื่อการวิจัย

เจริญพร ผู้ช่วยศาสตราจารย์เขียน วันทนียตระกูล

ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา ขอรับรองว่านางชไมพร สุชาติ เป็น
นักศึกษาระดับปริญญาโท รหัสนักศึกษา 4812040918 สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง ของ
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา

นักศึกษาผู้ี้มีความประสงค์จะขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือในการทำสาร
นิพนธ์ เรื่อง ทศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ
ทั้งนี้ นักศึกษาผู้นี้ อยู่ในความควบคุมดูแลของ รศ.ดร.สุวิทย์ รุ่งวิสัย และ ดร.ศุภกฤษ เมธีโกคพงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา

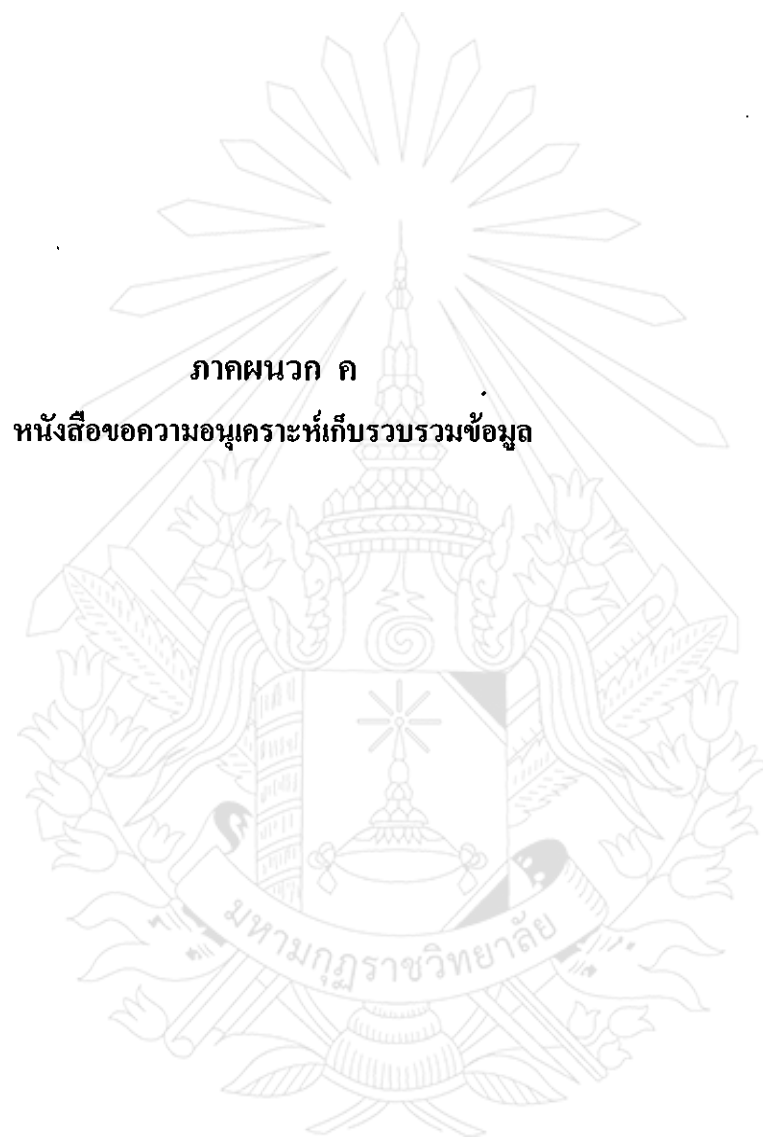
ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่านจะ
กรุณาให้ความร่วมมือในครั้งนี้ และขอขอบคุณในความช่วยเหลืออนุเคราะห์ใด ๆ ที่ท่านจะโปรด
ให้แก่ นักศึกษาผู้นี้ด้วย

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณา

(พระปลัดบุญธรรม ปุณฺณธมฺโม)

กรรมการและเลขานุการโครงการบัณฑิตศึกษา

ศูนย์การศึกษابัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา



ภาคผนวก ค

หนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูล

ที่ ศบ 6013(1.9)/189



มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา
๑๐๓ วัดเจ็ดยอดหลวงวรวิหาร ถนนพระปกเกล้า ตำบลพระสิงห์
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๒๐๐
โทรศัพท์ : ๐-๕๓๒๗-๐๙๗๕-๖ โทรสาร : ๐-๕๓๔๑-๔๗๕๒
www.lanna.mbu.ac.th

28 สิงหาคม 2549

เรื่อง ขออนุญาตขอรับรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย

เจริญพร นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่

ด้วย นางชไมพร สุชาติ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา ทำสารนิพนธ์ เรื่อง ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มี
ต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตร ศาสตราจารย์ ดร.สุวิทย์ รุ่งวิสัย และ ดร.ศุภกฤษ เมธีโภคพงษ์ เป็น
อาจารย์ที่ปรึกษา ในครั้งนี้

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ศูนย์การศึกษามหาบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา จึงใคร่
ขออนุญาตจากท่าน โปรดอนุญาตให้ นางชไมพร สุชาติ ได้เก็บรวบรวมข้อมูลในเขตพื้นที่เทศบาล
นครเชียงใหม่ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปดำเนินการทำการวิจัยต่อไป สำหรับ วัน เวลา นั้น นักศึกษาจะเป็นผู้มาติดต่อ
กับท่านด้วยตนเอง

จึงเจริญพรมมาเพื่อพิจารณา มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ศูนย์การศึกษามหาบัณฑิตวิทยาลัย
วิทยาเขตล้านนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขออนุโมทนามา ณ โอกาสนี้

ขอเจริญพร

(พระปลัดบุญธรรม ปุณฺณมโม)

กรรมการและเลขานุการโครงการบัณฑิตศึกษา
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (ศูนย์การศึกษาวิทยาเขตล้านนา)

ใบตรวจแก้บทคัดย่อ (Abstract) วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

(ไทย / อังกฤษ)

กราบเรียน/เรียน/นมัสการ คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

ด้วยนักศึกษา ชื่อ นางชไมพร สกุล สุชาติ ภาษา

เลขประจำตัว 481204091 รุ่นที่ 3, 2558 สาขา รัฐศาสตรบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์ (ภาษาไทย) : ทศมดช รอฟนิกวามเทศมคณคร/ชืออกร

ที่มี ตอครปรอปรอบปรอปร
หมอกะ

(ภาษาอังกฤษ) :

อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.ดร. สุวิทย์ รังวิสัย

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ดร. ตงกฤษ เมธีรังคทอง

ได้เสนอบทคัดย่อ (Abstract) ให้ตรวจแก้ เมื่อวันที่ เดือน พ.ศ.

ผลการตรวจแก้ แก้ไขให้เรียบร้อยแล้ว ยังไม่ได้แก้ไข

จึงกราบเรียน/นมัสการมาเพื่อทราบ

(ลงชื่อ) [Signature]
(สมณะ ปรอปร)

อาจารย์ผู้ตรวจแก้บทคัดย่อ (Abstract) วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

20 พค 50

หมายเหตุ : ได้แนบสำเนาของบทคัดย่อ (Abstract) ฉบับที่แก้ไขสมบูรณ์มาด้วยแล้ว



แบบคำร้องขออนุมัติจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์

ศูนย์การศึกษาบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา

วิทยานิพนธ์	<input checked="" type="checkbox"/>	สารนิพนธ์
-------------	-------------------------------------	-----------

ชื่อ นางชไมพร นามสกุล สุขาร์ท
 NAME CHAMAIPORN PALI NAME _____ SURENAME SUCHART
 เลขประจำตัว 481204071 วันที่ 3 / 2548 สาขาวิชา รัฐศาสตรบัณฑิต
 วิทยฐานะทางธรรม _____ ทางโลก _____
 เกิดวันที่ 12 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2497 อายุ 52 พรรษา _____
 ภูมิลำเนาเดิมจังหวัด กาญจนบุรี เชื้อชาติ ไทย สัญชาติ ไทย
 ที่อยู่ปัจจุบัน เลขที่ 37 หมู่ 3 ตำบล / หมู่บ้าน เหมืองแร่ อำเภอ / เขต เมือง
 จังหวัด กาญจนบุรี รหัสไปรษณีย์ 51000 โทรศัพท์ 081-2871430
 หัวข้อวิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์ (ภาษาไทย) ทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อ
นโยบายการปฏิรูประบบราชการ
 หัวข้อวิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์ (ภาษาอังกฤษ) The attitude of Chiang Mai Municipality
officials toward Bureaucracy reform.
 อาจารย์ที่ปรึกษา ดร. ดร. สุวิทย์ สุวิเศษ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร. อภินันท์ เมธีโชติพงษ์
 ได้ผ่านการสอบวิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์ เมื่อวันที่ 31 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2550

โดยมีผลสอบ ดังนี้

- () ดีมาก (VERY GOOD)
- () ดี (GOOD)
- ผ่าน (PASS)
- () ตก (FAIL)
- () อื่นๆ (ระบุความเจือใจของคณะกรรมการ)

แก้เรื่องใน 60 วัน

เห็นสมควรให้จัดพิมพ์ได้

[Signature]
 (ลงชื่อ) _____
 อาจารย์ที่ปรึกษา

เห็นสมควรให้จัดพิมพ์ได้

[Signature]
 (ลงชื่อ) _____
 อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ตรวจสอบแล้วขอเสนอของอธิการบดี

เพื่ออนุมัติให้จัดพิมพ์ได้
[Signature]
 (ลงชื่อ) _____

อาจารย์ผู้ตรวจสอบวิทยานิพนธ์ / สารนิพนธ์

ประจำบัณฑิตวิทยาลัย
๑๘/๗.ค. ๒๕๕๐

ความเห็นคณบดี

๑๗/๑๐/๕๐ เห็นชอบ
คณบดี
 (ลงชื่อ) _____

[Signature]

(ลงชื่อ) _____

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

๑๕/๗.ค. ๒๕๕๐

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

เรื่อง ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

.....

คำชี้แจง

1. ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามครั้งนี้ จะนำไปใช้เพื่อการศึกษาวิจัยเท่านั้น ขอได้โปรดตอบคำถามให้ได้ตรงตามความเป็นจริงมากที่สุด โดยไม่ต้องระบุชื่อผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยจะเก็บไว้เป็นความลับและผลที่ได้จากการวิจัยจะใช้เพื่อประโยชน์ทางการวิจัยเท่านั้น

2. แบบสอบถามฉบับนี้มี 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้.-

2.1 ด้านการบริการ

2.2 ด้านการปกครอง

2.3 ด้านคุณภาพ

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในทักษะคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

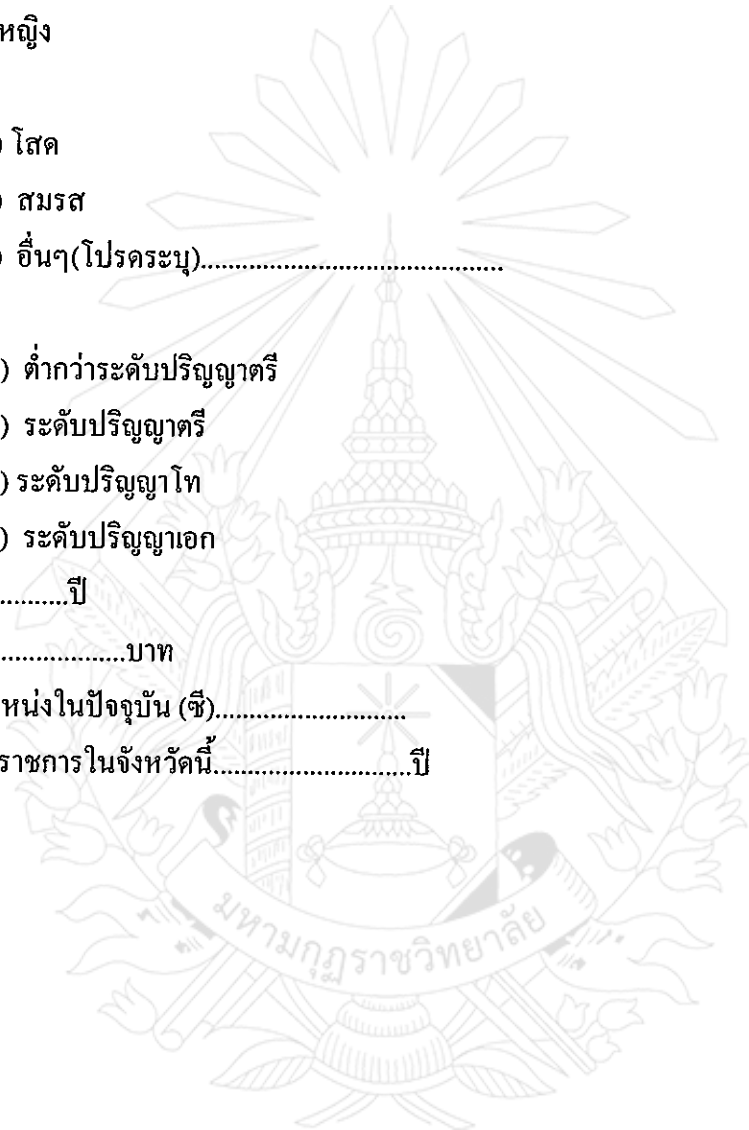
ผู้วิจัยหวังว่าจะได้รับความร่วมมือในการตอบคำถามจากการวิจัยด้วยดี และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

นางชไมพร สุชาติ

นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐศาสตร์การปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

1. อายุ.....ปี
2. เพศ
 ชาย
 หญิง
3. สถานภาพ
 โสด
 สมรส
 อื่นๆ(โปรดระบุ).....
4. ระดับการศึกษา
 ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี
 ระดับปริญญาตรี
 ระดับปริญญาโท
 ระดับปริญญาเอก
5. อายุราชการ.....ปี
6. เงินเดือนปัจจุบัน.....บาท
7. ระดับชั้นที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน (จ.).....
8. ระยะเวลาในการรับราชการในจังหวัดนี้.....ปี



ตอนที่ 2 ทักษะของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีก่อนนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

2.1 ด้านการบริการ	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านการบริการ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
1 การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง กระทรวงมหาดไทยทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก และรวดเร็ว					
2. การปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการ กระจายอำนาจได้รับความร่วมมือจากประชาชน					
3. การเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ส่งผลให้ระบบราชการมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน					
4. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบ ต่อสาธารณะโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้					
5. เทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ ต่างๆทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ					
6. การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีศักยภาพในการปฏิบัติงาน					
7. การเตรียมความพร้อมในการให้คำปรึกษาข้าราชการ ทำ ให้ข้าราชการในหน่วยงานมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน อย่างเต็มความสามารถ					
8. การนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ มาใช้ในการ ปฏิบัติงานมีความคุ้มค่าด้านเวลาในการบริการประชาชน					

2.1 ด้านการบริการ	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านการบริการ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
9. การอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอเพื่อให้มีความก้าวหน้าทางด้านการบริการ ประชาชนอย่างเต็มที่					
10. การปรับปรุงด้านโครงสร้างในการให้บริการประชาชน มีการ ประหยัดเวลาและสามารถบริการแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและถูกต้อง แม่นยำ					

2.2 ด้านการปกครอง	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านการปกครอง	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1. การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างทำให้การบริหารภายในกระทรวงมหาดไทยเกิดประสิทธิภาพ					
2. การบริหารงานราชการที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ					
3. การบริหารงานราชการที่ดีสามารถ แก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่าง มีประสิทธิภาพ					

2.2 ด้านการปกครอง	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านการปกครอง	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
4. การปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว					
5. การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทำให้องค์กรมีขนาดเล็กและมีความรวดเร็วในการทำงาน					
6. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการ มีความภาคภูมิใจใน อาชีพลดลง					
7. การปฏิรูประบบราชการ โดยการนำระบบผู้ว่า CEO มาใช้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ					
8. การมีสายงานบังคับบัญชาที่ระดับชั้นมากทำให้การทำงานล่าช้าไม่ทัน เหตุการณ์					
9. การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางบริหารราชการของเทศบาลอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ					
10. การประสานความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ของเทศบาล อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในการบริหารงานของเทศบาล					

2.3 ด้านคุณภาพ	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านคุณภาพ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
1. การปฏิรูประบบราชการ ในการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับส่วนภูมิภาค					
2. การปฏิรูประบบราชการ ในการ กระจายอำนาจการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานในทุกระดับควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่น					
3. ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีภาครัฐเป็นกลไกการกำกับดูแล ทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมไทย และเกิดความเป็นธรรม					
4. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ ทำให้มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานให้โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ					
5. กระทรวงมหาดไทยควรส่งเสริมให้ข้าราชการ มีคุณธรรม จริยธรรมที่ดีในการปฏิบัติงาน					
6. การปรับลดขนาดกำลังคน ทำให้ข้าราชการต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น					
7. การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจลดลง					
8. การให้คำปรึกษาแก่โครงการต่างๆ ผ่านมาส่งผลให้ความพึงพอใจในความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพของโครงการต่าง ๆ					

2.3 ด้านคุณภาพ	ระดับความคิดเห็น				
ทัศนคติของพนักงานในด้านคุณภาพ	เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่ เห็น ด้วย อย่าง ยิ่ง
9. การปรับลดขนาดกำลังคนในหน่วยงานทำให้มีการตอบสนองความสำเร็จของงานที่มีต่อบุคคลต่าง ๆ มีมาติดต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ					
10. การปรับเปลี่ยนระบบงานต่าง ๆ ให้มีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ในหน่วยงานทำให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการสนองตอบต่อความต้องการของคนที่มาติดต่อกัน					

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในทัศนคติของพนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการปัญหาการปฏิรูประบบราชการ.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข.....

.....

.....

.....

.....

ประวัติของผู้วิจัย

ชื่อ - ชื่อสกุล : นางชไมพร สุชาติ
 วัน เดือน ปีเกิด : ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗
 สถานที่อยู่ปัจจุบัน : ๓๗ หมู่ที่ ๓ ตำบลเหมืองง่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
 ประวัติการศึกษา : ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประวัติการรับราชการ

พ.ศ. ๒๕๑๕ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปกครอง ระดับ ๑ ที่ทำการปกครองจังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๒๓ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปกครอง ระดับ ๒ ที่ทำการปกครองจังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๓๑ ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ปกครอง ระดับ ๓ ที่ทำการปกครองจังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๓๓ ตำแหน่งเสมียนตราอำเภอแม่ทา ระดับ ๔ อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๓๖ ตำแหน่งเสมียนตราอำเภอเมืองลำพูนระดับ ๕ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๓๘ ตำแหน่งผู้ช่วยเสมียนตราจังหวัดลำพูนระดับ ๖ จังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๔๒ ตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายคลังสุขาภิบาลอุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
 พ.ศ. ๒๕๔๓ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายแผนที่ยาเสพติดและทะเบียนทรัพย์สิน ระดับ ๗ เทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
 พ.ศ. ๒๕๔๕ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง ระดับ ๘ เทศบาลตำบลอุโมงค์ อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน