

# การพัฒนาาระบบราชการไทย การพัฒนาองค์กร และการสร้างองค์กรที่เรียนรู้

ปณรต มาลากุล ณ อยุธยา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 1. บทนำ

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ประเทศจะต้องปรับตัวให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และระบบราชการซึ่งเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของประเทศ ก็จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้สามารถบริหารประเทศให้อยู่รอดและเจริญก้าวหน้าไปได้

ในบทความนี้เป็นการเสนอมุมมองการปฏิรูประบบราชการไทย โดยมุ่งวิเคราะห์ให้เห็นถึง เหตุผลความจำเป็น และกระบวนการในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะการนำเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาระบบราชการให้สามารถเรียนรู้ได้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยหวังว่าจะช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิรูประบบราชการให้กว้างขวางและลึกซึ้งขึ้น และจะช่วยให้ผู้อ่านซึ่งเป็นเจ้าของระบบราชการได้สนใจมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการมากยิ่งขึ้น

## 2. เหตุผลของการพัฒนาระบบราชการ

### โลกที่เปลี่ยนแปลงไป

การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ทำให้โลกก้าวสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้ประเทศต่างๆ ต้องรับผลกระทบจากกระแสสำคัญ เช่น เศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน (Global Market Economy) สังคมบนฐานแห่งความรู้ (Knowledge-based Society) และ กระแสประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล (Democratic Governance)

ประเทศที่เรียนรู้ปรับตัวได้ทันโลกก็จะอยู่รอดและก้าวหน้าไปได้ในโลกของการแข่งขัน ส่วนประเทศที่ไม่สามารถเรียนรู้และปรับตัวให้ทันกับโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ได้ ก็จะประสบปัญหาต่างๆ มากมาย

## ประเทศไทยในกระแสโลกาภิวัตน์

ประเทศไทย เมื่อครั้งที่ได้เชื่อมต่อเศรษฐกิจของไทยเข้ากับเศรษฐกิจโลกในการเปิดเสรีทางการเงินด้วย Bangkok International Banking Facilities (BIBF) ในเวลาไม่นาน ธุรกิจอุตสาหกรรมของไทยก็ล้มละลายต้องขายกิจการกันระเนระนาด ปัญหาสังคมต่างๆ เกิดขึ้นตามมามากมาย ถึงขนาดที่ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายจนกระทั่งลุกขึ้นมาเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. 2540

ความล้มเหลวดังกล่าวทำให้ประเทศต้องปรับตัวขนานใหญ่ เช่น ต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อเปลี่ยนวิธีการบริหารประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาล (Good Governance) มากขึ้นโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาโดยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ทันโลก และต้องมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจ จัดระบบสวัสดิการรองรับคนที่ตกงานไปจากธุรกิจอุตสาหกรรมในเมืองจำนวนมาก เช่น การจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ โครงการ “30 บาทรักษาได้ทุกโรค” เป็นต้น

การปฏิรูปในด้านต่างๆ ที่กล่าวมาทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดสวัสดิการให้คนว่างงานจำนวนมาก การฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัดการศึกษาให้คนทั้งประเทศได้รู้ทันโลก ฯลฯ แต่ในขณะเดียวกันรัฐกลับจะต้องมีกำลังคนและงบประมาณที่น้อยลง ทั้งนี้เพราะสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำผนวกกับกระแสเศรษฐกิจเสรี และกระแสประชาธิปไตยที่เน้นให้รัฐต้องจำกัดบทบาท ขนาด และการใช้ทรัพยากรนอกจากนี้ ภายใต้อิทธิพลประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่างๆ ได้ตามชอบใจได้เหมือนในสมัยก่อนๆ การดำเนินโครงการต่างๆ เช่น สร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า หรือวางท่อก๊าซ ฯลฯ จะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

เมื่อรัฐต้อง “ทำงานมากขึ้น” แต่ต้อง “ใช้คนใช้เงินและใช้อำนาจน้อยลง” ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกในการบริหารงานภาครัฐในด้านต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากพิจารณาจากมุมมองทางวิชาการด้าน “การพัฒนาองค์กร” (Organizational Development หรือ OD) ก็จะเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับการบริหารภาครัฐของไทยนั้น เป็นธรรมชาติขององค์กรที่เป็นระบบเปิดซึ่งย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อม และจะต้องพยายามปรับตัวเพื่อจัดการกับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อความอยู่รอดและเจริญก้าวหน้า

### 3. การปฏิรูประบบราชการโดยการพัฒนากระบวนการ

#### การปรับตัวของระบบบริหารภาครัฐของไทย

ในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐของไทยเพื่อรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ ในช่วงของรัฐบาลชุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเดือนตุลาคม 2545 ซึ่งทำให้มีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง มาเป็น 20 กระทรวง และได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ โดยการปฏิรูประบบราชการในยุคนี้จึงเรียกว่า “การพัฒนาระบบราชการ” เครื่องมือที่สำคัญคือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550)
2. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามมาตรา ๓๑/๑ และมาตรา ๓๑/๑๐(๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. 2545
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546
4. โครงการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการจัดการเรียนรู้จากกรณีปฏิบัติ (Action Learning Program) เพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของกระทรวงนำร่องในการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามหลักการและแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ

สำหรับสาระสำคัญของการพัฒนาระบบราชการซึ่งขับเคลื่อนด้วยเครื่องมือต่างๆ ตามที่กล่าวมานี้ หากพิจารณาจากมุมมองทางด้านการบริหารการเปลี่ยนแปลงก็จะเห็นว่าการพัฒนาระบบราชการในครั้งนี้ เป็นการนำหลักการและเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร และองค์กรที่เรียนรู้ มาประยุกต์ใช้ นั่นเอง โดยจะเห็นได้จากวิเคราะห์ถึงจุดมุ่งหมายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการพัฒนาระบบราชการดังนี้

## จุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ

ในด้านจุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ ใน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

*พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับ  
กับการพัฒนาประเทศในยุค โลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน<sup>1</sup>*

ซึ่งจากวิสัยทัศน์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมใน “ยุค โลกาภิวัตน์” และ “การทำให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ” ก็สะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรที่จะพัฒนาการบริหารงานด้านต่างๆ จนกระทั่งมีความเป็นเลิศ

## สิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนในการพัฒนาระบบราชการ

ใน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ไว้ 7 ประการคือ

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
3. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
6. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

---

<sup>1</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, หน้า 12.

ซึ่งการปรับเปลี่ยนในด้านต่างๆ เหล่านี้ หากพิจารณาโดยอาศัยกรอบแนวคิด McKinsey's 7 S<sup>2</sup> ก็คือการปรับตัวแปรสำคัญในการบริหารองค์การทั้ง 7 ประการให้สนับสนุนและสอดคล้องกันนั่นเอง กล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 “การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน” ก็คือ การปรับเปลี่ยน *ยุทธศาสตร์ (Strategy)* ในการดำเนินงานให้เหมาะกับภาวะที่ต้องมีงานมากขึ้น แต่มีเงินและคนน้อยลง ซึ่ง กระบวนการวิธีการทำงานตามยุทธศาสตร์ เดิมย่อมใช้ไปได้อีกไม่นาน

2. ในยุทธศาสตร์ที่ 2 “การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน” ก็คือ การปรับเปลี่ยน *โครงสร้าง (Structure)* หรือวิธีการ “จัดทัพ” เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ใหม่ ซึ่งในการพัฒนาระบบราชการก็มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างโดยเชื่อมโยง “หน้าที่” (Function Departmentalization) คือ กระทรวง ทบวง กรม กับ “พื้นที่” (Regional Departmentalization) ซึ่งหมายถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในลักษณะเมตริกซ์ (Matrix) โดยให้ยึดจุดเน้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่เรียกว่า “Agenda” เข้าไปด้วยอีกมิติหนึ่ง

3. ในยุทธศาสตร์ที่ 3 “การปรับระบบการเงินและการงบประมาณ” นั้นเป็นการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting System) มาใช้โดยการกำหนดให้มีการทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้ส่วนราชการได้มีอิสระในการบริหารจัดการโดยไม่ติดขัดกับกฎระเบียบต่างๆ จนมากเกินไป ซึ่งก็คือการปลดพันธนาการของกฎระเบียบเพื่อให้ส่วนราชการสามารถเลือกวางระบบระเบียบวิธีปฏิบัติได้เอง หรือเป็นการให้อิสระในการจัดระบบงาน (System) นั่นเอง

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 “การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่” ก็คือการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรบุคคล (Staff) ให้มีจิตสำนึก และทักษะความสามารถ (Skill) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โครงสร้างและระบบงานใหม่นั้นเอง

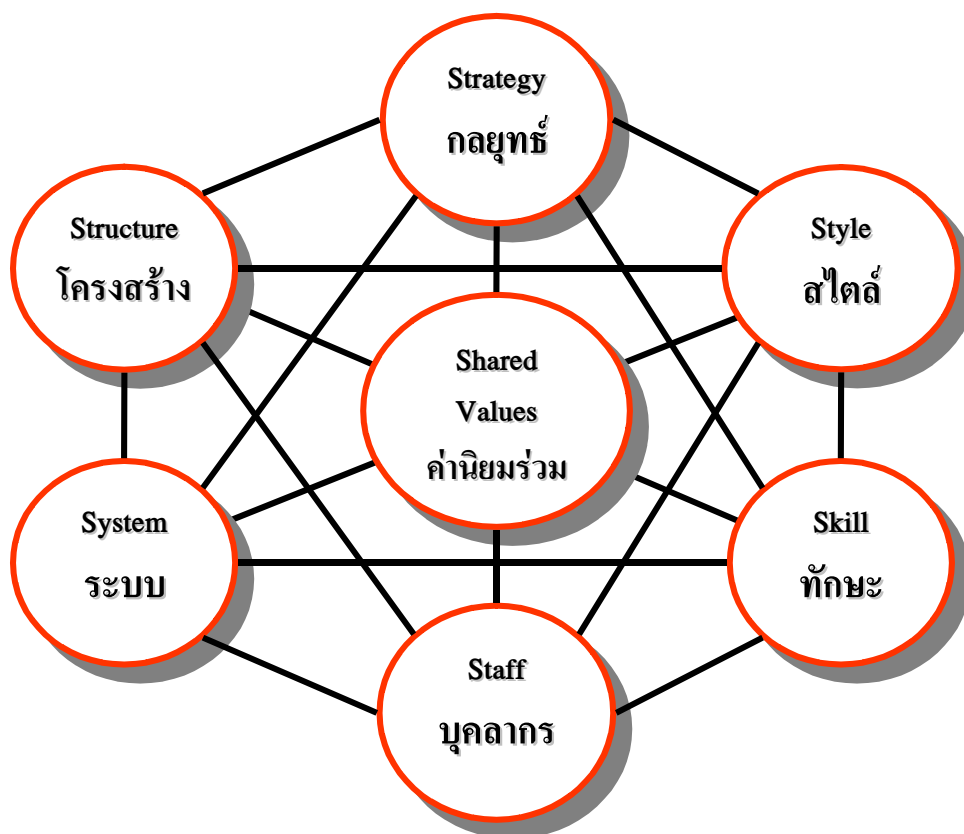
5. ยุทธศาสตร์ที่ 5 “การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม” เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งหากพิจารณาจากกรอบแนวคิด 7 S ก็คือการปรับค่านิยมร่วม (Shared Values) ของระบบราชการนั่นเอง

<sup>2</sup> Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr., In Search of Excellence, เรียบเรียงโดย วีรชัย ตันติวีระวิทยา, ตันตันหาความเป็นเลิศ, กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด, 2528.

6. สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 6 “การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย” โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัย และยุทธศาสตร์ที่ 7 “การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม” ก็เป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรม (Style) ในการปฏิบัติราชการนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ การพัฒนาระบบราชการตาม แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ก็คือการปรับเปลี่ยนส่วนต่างๆ ของระบบราชการไทยตามตัวแปรต่างๆ ในกรอบแนวคิด McKinsey’s 7 S นั่นเอง

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด McKinsey’s 7 S



#### 4. เครื่องมือทางการบริหารที่นำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ

นอกจากการปรับเปลี่ยนตัวแปรทางการบริหารทั้ง 7 ประการตาม McKinsey's 7 S แล้ว การพัฒนาระบบราชการในครั้งนี้ ยังเป็นการนำเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับระบบบริหารราชการอีกเป็นจำนวนมาก โดยเครื่องมือส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จะมีกำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเครื่องมือต่างๆ ได้แก่

1. **การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision Management)**<sup>3</sup> ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารได้ศึกษาทบทวนสถานการณ์ภายนอกและภายในองค์กร เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานขององค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ “งานมาก แต่มีเงินและคนน้อย” ซึ่งเครื่องมือชิ้นนี้ปรากฏใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น ใน มาตรา 33 ที่ให้ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของ คณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน และ ในมาตรา 16 ที่ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำ เป็นแผนสี่ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๑๓ เป็นต้น

2. **การจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management)** ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการให้มุ่งเน้นที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ โดยให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Indicators) และเป้าหมาย และให้จัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายนั้น โดยให้อิสระแก่ส่วนราชการในการเลือกวิธีการปฏิบัติ แต่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นปรากฏใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 9 คือ ในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติการโดยให้มีรายละเอียดของ ขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และ ส่วนราชการ

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Dignam, L., Strategic Management: Concepts, Decisions, Cases., New York: Irwin, 1990.

ต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

3. **การจัดการต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing)**<sup>4</sup> ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารต้นทุนค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่างๆ และในการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยการการจัดการต้นทุนฐานกิจกรรม ปรากฏในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 21 ที่ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้คำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ และรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ นอกจากนี้ การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยยังเป็นการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ซึ่งในมาตรเดียวกันได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนัก งบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการบริหารงานในยามที่ “งานมาก แต่มีเงินและคนน้อย”

4. **การรีปรับระบบงาน (Business Process Reengineering)**<sup>5</sup> ซึ่งหมายถึงการรีออกแบบงานขั้นตอนเดิมออก แล้วออกแบบกระบวนการขั้นตอนใหม่โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพ ลดระยะเวลา และต้นทุนอย่างเห็นผลได้ชัด ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาลับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา ๒๗ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ ให้แก่ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ มาตรา ๒๕ ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ และในมาตรา ๓๐ ให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

<sup>4</sup> R. Kaplan, ‘One Cost System isn’t Enough’, Harvard Business Review, January – February 1988, pp. 61 – 66.

<sup>5</sup> Michael Hammer and James Champy, Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: Harper Collins Publishers, 1993.



5. **การบริหารวงรอบเวลา (Cycle-time Management)** ซึ่งเป็นการจัดการกับระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานต่างๆ ให้สามารถควบคุมระยะเวลาแล้วเสร็จ หรือในการดำเนินงานขั้นตอนต่างๆ อย่างรวดเร็วทันกาล ซึ่งปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่นใน มาตรา 37 ที่ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป หาก ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นสามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จให้เร็วกว่าเดิมได้ ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ และให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวจะเห็นว่าส่วนราชการต่างๆ จะต้องหันมาพิจารณาปรับปรุงวงรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานของตนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น

6. **การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร (Total Quality Management)**<sup>6</sup> ซึ่งเป็นการจัดให้มีการบริหารคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานในทุกๆ ส่วนขององค์กรเพื่อให้สามารถสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าทั้งภายนอกและภายในองค์กรให้ได้มากที่สุด ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการรับฟังความต้องการ และสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าผู้ใช้บริการอยู่เสมอ ซึ่งในเรื่องนี้ ในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ เช่น ในมาตรา 45 ให้ส่วนราชการ จัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ และในมาตรา 42 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการจะต้องมีการทบทวนปรับปรุงการดำเนินงานของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการอยู่เสมอ

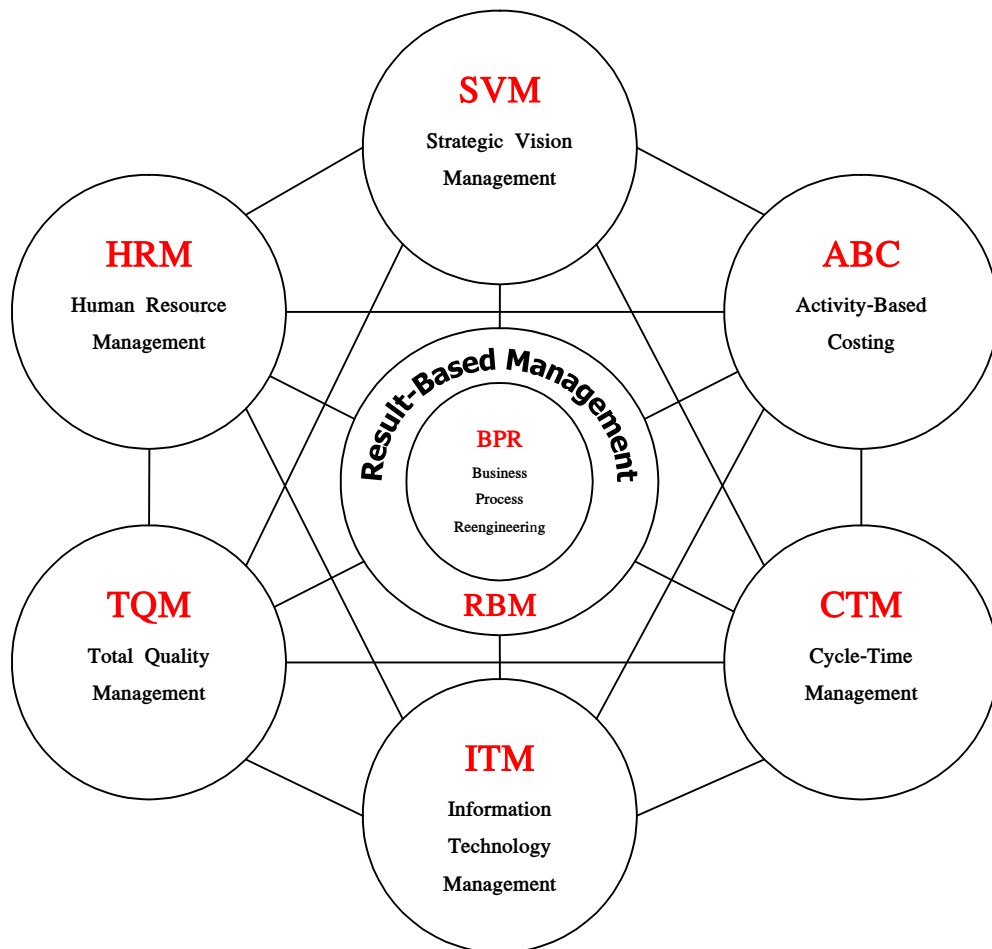
7. **การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Management)** ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรสมัยใหม่ที่ต้องมีกระบวนการที่ทันสมัย มีวงรอบของระยะเวลาการปฏิบัติงานสั้น และมีต้นทุนในกิจกรรมต่างๆ ลดลง และต้องการสื่อสารที่รวดเร็วทั่วถึงและถูกต้องแม่นยำ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้าน

<sup>6</sup> Brounds, G. , Yorks, L., Adams, M. and Ranney, G., Beyond Total Quality Management, New York: McGraw-Hill, 1994.

เมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ หรือใน มาตรา 41 ที่กำหนดให้ ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้

จากทั้ง 7 ประการที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบราชการได้มีการนำเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในระบบราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำเครื่องมือเหล่านี้มาจัดเรียงเป็นแผนภาพก็จะให้เห็นความเชื่อมโยงกันดังรูปต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 2 เครื่องมือทางการบริหารในการพัฒนาระบบราชการ**



## 5. การพัฒนาระบบราชการกับการเรียนรู้ขององค์กร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบราชการในครั้งนี้ ส่วนราชการไทยจะต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และยังคงต้องเรียนรู้ที่จะประยุกต์ใช้เครื่องมือในการบริหารสมัยใหม่มากมาย ซึ่งย่อมจะทำให้มีความปั่นป่วน ไร้สาระสายบ้างซึ่งเป็นธรรมชาติของการเรียนรู้ที่จะต้องมีการปลดปล่อยความรู้ ความคิด กระบวนทัศน์ ความเคยชิน และวิธีปฏิบัติเดิมๆ ออกไป และนำสิ่งใหม่เข้ามาแทนที่ แต่ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดกระบวนทัศน์ในการมองโลก มองปัญหาจากมุมมองใหม่ ด้วยแนวคิดใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมการปฏิบัติราชการในแนวใหม่ ซึ่งหากพิจารณาถึงเครื่องมือทางการบริหารที่มากับการพัฒนาระบบราชการแล้ว ก็จะเห็นว่า มุมมองใหม่ที่ส่วนราชการพึงเรียนรู้ได้แก่

1. การปรับมุมมองในเชิงยุทธศาสตร์ใหม่ แทนที่จะมองแค่การดำเนินงานประจำไปตามกฎระเบียบไปแบบวันต่อวัน ซึ่งน่าจะเกิดจากการที่ได้มีการทบทวนสถานการณ์และจัดวางยุทธศาสตร์ใหม่ ในกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์
2. การนำระบบการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จะช่วยให้มีการปรับมุมมองมามุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจหลัก แทนการมุ่งเน้นการทำตามระเบียบขั้นตอนของงานประจำ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันสร้างผลสัมฤทธิ์ของงานแทนที่จะแข่งขันในเรื่องอื่นๆ ที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง
3. การนำระบบการคำนวณต้นทุนฐานกิจกรรมมาใช้ จะช่วยให้มีการปรับมุมมองให้หันมาสนใจเรื่องต้นทุนในการดำเนินงานของแต่ละกิจกรรม ซึ่งแต่เดิมมาส่วนราชการไทยแทบจะไม่เคยทราบในแต่ละกิจกรรมนั้นมีต้นทุนในการดำเนินการมากน้อยแค่ไหน
4. การนำการบริหารรอบเวลา และการรื้อปรับระบบงาน จะช่วยให้มีการปรับมุมมองให้หันมาพิจารณาเรื่องกระบวนการ ขั้นตอน และวงรอบเวลาในการดำเนินงาน เพื่อหาแนวทางในการปรับลดขั้นตอนในการดำเนินงานให้กระชับคล่องตัวยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้ใช้อัตรากำลังมากเกินไป
5. การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร จะช่วยให้มีการปรับมุมมองมาพิจารณาเรื่องคุณภาพการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ มากกว่าที่จะมุ่งสนองนโยบายของผู้บริหาร หรือระบบราชการด้วยกันเอง
6. การนำเรื่องการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้จะช่วยให้มีการปรับมุมมองจากการปฏิบัติราชการ ไปแบบวันต่อวัน โดยไม่ได้คำนึงถึงเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว เพราะคิดว่าเทคโนโลยีนั้นแพง ไม่คุ้มค่า มาเป็นการมองหาวิธีการเพิ่มคุณค่าของงานโดยการนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องช่วย

และหากพิจารณาถึงเครื่องมือทางการบริหารที่กล่าวมา ก็จะเห็นว่า ขั้นตอนการดำเนินการของแต่ละเครื่องมือ จะประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่คล้ายๆ กันคือ

1. การตรวจวินิจฉัย (Diagnosis) สภาพปัญหาขององค์กร เช่น ในการจัดการเชิงกลยุทธ์ก็คือ การทำ SWOT Analysis เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ ในการบริหารต้นทุนฐานกิจกรรม ก็คือการวิเคราะห์ต้นทุนของแต่ละกิจกรรม เป็นต้น
2. การสร้างทีมงานเพื่อร่วมกันวางแผนและดำเนินการในการนำเครื่องมือการบริหารเหล่านั้นมาใช้
3. การสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงจุดมุ่งหมาย ประโยชน์ วิธีการและผลของการเปลี่ยนแปลง
4. การระดมการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ในองค์กร โดยเฉพาะผู้ที่จะถูกผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในการนำเครื่องมือมาประยุกต์ใช้ในองค์กร
5. การเรียนรู้จากประสบการณ์ร่วมกันในการนำเครื่องมือการบริหารมาประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะมีการประเมินผลอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม
6. การปรับเปลี่ยนมุมมองขององค์กรของตนที่แตกต่างไปจากเดิม

ซึ่งทั้ง 6 ประการสะท้อนถึงกระบวนการเรียนรู้ขององค์กร ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดของ Peter Senge<sup>7</sup> ก็จะเห็นว่า การนำเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ จะช่วยให้เกิด

1. การคิดและมองสิ่งต่างๆ อย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกัน (Systems Thinking)
2. การปรับเปลี่ยนมุมมองขององค์กร (Mental Model)
3. การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Vision) ซึ่งมาจากความพยายามที่จะให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง
4. การเสริมสร้างขีดความสามารถส่วนบุคคล (Personal Mastery) ซึ่งจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในหมู่ผู้ที่มีส่วนร่วมเป็นแกนในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง
5. การเรียนรู้ร่วมกันเป็นทีม (Team Learning) คือ การที่ได้ร่วมกันพิจารณาปัญหา ร่วมกันวางแผนแก้ปัญหา ร่วมกันดำเนินการแก้ปัญหา และเรียนรู้ผลจากการร่วมกันดำเนินการ

---

<sup>7</sup> Peter Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Science of the Learning Organization.*, New York: Currency Doubleday, 1990.

## 6. บทสรุป

จากมุมมองขององค์การเรียนรู้ดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาระบบราชการในครั้งนี้ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของระบบราชการไทย เพราะเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งแรกที่ได้บูรณาการความคิดและเครื่องมือในการบริหารอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกัน โดยที่หลายส่วนก็ได้เริ่มดำเนินการไปแล้ว เช่น โครงการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการจัดการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning Program) ซึ่งทำให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และของกระทรวงและกลุ่มภารกิจในกระทรวง นำร่อง

อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและความรู้ความเข้าใจของฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวข้าราชการเอง ฝ่ายการเมือง และประชาชนผู้เป็นเจ้าของระบบราชการ ซึ่งก็หวังว่าบทความนี้คงจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และเครื่องมือทางการบริหารที่ได้มีการนำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ และหวังว่าหากทุกฝ่ายๆ ได้ร่วมกันผลักดันการพัฒนาระบบราชการให้ก้าวไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการ ในวันนั้นข้าราชการไทยอาจเป็นผู้ที่พร้อมที่จะปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

### เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.

วีรชัย ดันดีวีระวิทยา. คัมภีร์หาความเป็นเลิศ: ประสบการณ์จากบริษัทอเมริกันชั้นนำของโลก  
กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด, 2528.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546.

Brounds, G. , Yorks, L., Adams, M. and Ranney, G. Beyond Total Quality Management. New York: McGraw-Hill, 1994.

Dignam, L. Strategic Management: Concepts, Decisions, Cases. New York: Irwin, 1990.

Gaebler, Ted, and Osborne, David. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. New York: Penguin Group, 1992.

Hammer, Michael and Champy, James. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. New York: Harper Collins Publishers, 1993.

Harvard Business Review. Harvard Business Review on Change. MA. : Harvard Business School Press, 1998.

Harvard Business Review. Harvard Business Review on Knowledge Management. MA. : Harvard Business School Press, 1998.

Kaplan, R. 'One Cost System isn't Enough', Harvard Business Review. January – February 1988, pp. 61 – 66.

Senge, Peter. The Fifth Discipline: The Art and Science of the Learning Organization. New York: Currency Doubleday, 1990.