

บทคัดย่อ

บทความนำเสนอการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งมีการดำเนินการมาแล้ว 3 ครั้ง คือครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา และครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ และครั้งสุดท้ายซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน บทความได้ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปฯ ในปัจจุบันว่ายังจำกัดการเปลี่ยนแปลงอยู่เฉพาะในระบบราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก การปรับปรุงโครงสร้างองค์การในระบบราชการส่วนกลาง และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารราชการส่วนกลางในประเด็นหลัก ๆ 6 ประการ ซึ่งได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรี 2) การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ 3) การกำหนดส่วนราชการรูปแบบใหม่ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล 4) กำหนดรูปแบบการบริหารราชการในต่างประเทศ 5) กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการรองรับ เพื่อทำหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาระบบราชการ และ 6) การจัดให้มีกลุ่มภารกิจใน 9 กระทรวง

การปฏิรูประบบราชการไทย: การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

ผศ. ทวีศักดิ์ สุททวาทิน¹

การปฏิรูประบบราชการไทยในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร นับเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งที่สำคัญ ครั้งที่ 3 ของประเทศไทย กล่าวคือ ครั้งแรกของการปฏิรูประบบราชการไทย ดำเนินการในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรสในช่วงระหว่าง พ.ศ. 1991-2072 และการปฏิรูปฯ ครั้งที่ 2 เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (วรเดช 2534,1) การปฏิรูปฯ ครั้งหลังสุดในปัจจุบันมีระยะห่างจากครั้งที่ 2 เป็นเวลา 110 ปี

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน บทความเน้นการนำเสนอผลกระทบของการปฏิรูปฯ ต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทย การนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ คือ 1) การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีต 2) การปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบัน 3) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยภายหลังการปฏิรูปฯ 4) สรุปความ นอกจากนี้ ตอนท้ายของบทความผู้เขียนได้นำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 มาลงพิมพ์ไว้ด้วยเพื่อให้ผู้ที่สนใจศึกษาเพิ่มเติมได้ค้นคว้าใช้ประโยชน์เพิ่มเติมต่อไป

1. การปฏิรูประบบราชการไทยในอดีต

การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งแรก เป็นการจักระบบราชการแบบจตุสดมภ์ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก ทำหน้าที่หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง และสมุหพระกลาโหม เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวง รวมทั้งดินแดนมลายูด้วย นอกจากอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่งแล้วยังมีเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเวียง มีหน้าที่ด้านการปกครองท้องที่ รักษาความสงบในมณฑลราชธานี เสนาบดีกรมวัง มีหน้าที่ดูแลพระราชสำนักและการยุติธรรม เสนาบดีกรมพระคลัง มีหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาจากภาษีอากร ส่วย จังกอบ ฤชา และเสนาบดีกรมนา ทำหน้าที่ดูแลรักษาการทำไร่นา ออกสิทธิที่นา เก็บค่านา และตัดสินคดีเกี่ยวกับที่ดิน วิวาทาย ซึ่งเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์ทั้ง 4 ตำแหน่งดังกล่าวจะได้เลื่อนขึ้นเป็นอัครมหาเสนาบดีเมื่อมีอาวุโสสูงขึ้น (สมเด็จพระยามหาราชานุภาพ 2502, 2545, 25-26) การบริหาร

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ราชการแผ่นดินในรูปแบบนี้ได้ใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในปี พ.ศ. 2427 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (คณะกรรมการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่...) พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ....-คสว.)

การปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 2 ของประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มีสาเหตุหลักมาจาก 2 ประการคือ ประการแรกได้แก่ปัญหาการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ซึ่งแผ่ขยายลูกกลามมาทางแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยหลายประเทศตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศล่าอาณานิคม เช่น พม่าและมลายูตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ฝรั่งเศสเข้ายึดครองญวน และเขมร ในขณะที่ประเทศไทยถูกประเทศอังกฤษบีบให้ทำสนธิสัญญาต่าง ๆ หลายฉบับ ๆ ที่สำคัญคือ สนธิสัญญาเบาริง ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษและไทยจะเก็บภาษีทุกประเภทได้ไม่เกินร้อยละ 3 เท่านั้น สาเหตุของการปฏิรูปฯ ในประการที่ 2 คือ ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการส่วนกลางแบบจตุสดมภ์ ซึ่งไม่สามารถดูแลจัดการการปกครองหัวเมือง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รูปแบบการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ราชสำนักมีอำนาจจำกัด เนื่องจากข้อจำกัดด้านการคมนาคม และการติดต่อสื่อสาร และประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือ เรื่องการจัดเก็บภาษี ซึ่งจัดเก็บอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ การดูแลจากส่วนกลางทำได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดการรวบไหล่มาก รายได้ของรัฐบาลกลางจึงไม่ค่อยมี, (วรเดช 2534)

สาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 2 ของประเทศไทยมีทั้งการเปลี่ยนแปลงระบบราชการส่วนกลาง และการจัดระบบราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ระบบราชการส่วนกลางเป็นรูปแบบกระทรวงซึ่งมีทั้งหมด 12 กระทรวง และยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่ง (สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ 2545, 28) ตามแบบอย่างของประเทศในยุโรป แต่ในระยะแรกเรียกว่ากรม ดังนี้

- 1) กรมมหาดไทย
- 2) กรมพระกลาโหม
- 3) กรมท่า
- 4) กรมวัง
- 5) กรมเมือง
- 6) กรมนา
- 7) กรมพระคลัง

- 8) กรมยุติธรรม
- 9) กรมยุทธนาธิการ
- 10) กรมธรรมการ
- 11) กรมโยธาธิการ และ
- 12) กรมมรุธาธิการ

สำหรับระบบราชการส่วนภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช มาเป็นรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นกลไกสำคัญของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยในระยะแรกให้รวมหัวเมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑลแต่ละมณฑลเทศาภิบาลจัดรูปแบบการปกครองจากหน่วยที่เล็กที่สุดไปยังหน่วยที่ใหญ่ที่สุดดังนี้

- 1) การปกครองหมู่บ้าน
- 2) การปกครองตำบล
- 3) การปกครองอำเภอ
- 4) การปกครองเมือง และ
- 5) การปกครองมณฑล

มณฑลทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจจากเมืองหลวงกับส่วนย่อยต่าง ๆ ของราชอาณาจักร รูปแบบการปกครองดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะสถาปนารัฐสยามให้เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) ระยะแรกเริ่มจัดตั้ง 6 มณฑลก่อน และภายหลังมีการจัดตั้งเพิ่ม รวมทั้งยุบเลิกบางมณฑลอีกหลายครั้ง รวมมีมณฑลทั้งหมด ดังต่อไปนี้ (สมเด็จพระปรมัยยิกายะราชานุภาพ 2545)

- 1) มณฑลลาวเฉียง (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ และภายหลังเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นมณฑลพายัพ)
- 2) มณฑลลาวพวน (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุดร)
- 3) มณฑลลาวกาว (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอีสาน และภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอุบล)
- 4) มณฑลเขมร (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลบูรพา และยกให้กับฝรั่งเศสเพื่อแลกกับเมืองจันทบุรีในปี พ.ศ. 2449)
- 5) มณฑลนครราชสีมา (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลลาวกลาง)

- 6) มณฑลภูเก็ต
- 7) มณฑลพิษณุโลก
- 8) มณฑลปราจีน
- 9) มณฑลราชบุรี
- 10) มณฑลนครชัยศรี
- 11) มณฑลนครสวรรค์
- 12) มณฑลกรุงเก่า (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมณฑลอยุธยา)
- 13) มณฑลนครศรีธรรมราช
- 14) มณฑลชุมพร
- 15) มณฑลไทรบุรี (ต่อมายกให้กับอังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไขสัญญาในการค้าและเพื่อที่จะกู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้)
- 16) มณฑลเพชรบูรณ์ (ต่อมายกเลิกในปี พ.ศ. 2447)
- 17) มณฑลจันทบุรี
- 18) มณฑลปัตตานี
- 19) มณฑลร้อยเอ็ด
- 20) มณฑลมหาสารคาม (แบ่งพื้นที่มาจากมณฑลพายัพ)
- 21) มณฑลกรุงเทพฯ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกรุงเทพพระนคร)

แต่ละมณฑลปกครองโดยข้าหลวงใหญ่ หรือข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นสูงจากส่วนกลาง ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมณฑล รับผิดชอบในราชการทั่วไปตลอดมณฑล

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยให้มีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งจากรัฐบาล นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มการจัดตั้งรูปแบบการสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ท่าฉลอม และต่อมาภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล รศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้นเพื่อย้ายรูปแบบการสุขาภิบาลไปยังพื้นที่อื่น ๆ

ตลอดระยะเวลา 110 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535-2545) นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวได้ว่าระบบราชการไทยยังไม่มีปฏิรูปขนานใหญ่ทั้งระบบอีกเลย (ชัยอนันต์ 2538; วรเดช 2534) ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 คณะรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกใน

การบริหารประเทศ การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะส่วน ตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2475 (แก้ไข) และพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2475 (แก้ไข) ซึ่งมีผลทำให้มีการยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล ซึ่งคณะราษฎรที่เข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง มองเห็นว่าเป็นสัญลักษณ์ของระบอบราชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมของระบบราชการแล้ว ระบบราชการภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ยังคงมีโครงสร้าง 3 ส่วนหลัก คือ ราชการส่วนกลาง ซึ่งจัดโครงสร้างในรูปกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นตัวแทนของระบบราชการส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่ค่อนข้างจำกัดมาก

อย่างไรก็ตาม ระบบราชการภายใต้แนวคิดรัฐเดี่ยว ซึ่งเน้นเอกภาพของการปกครอง ได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของระบบราชการส่วนกลางอย่างมาก ควบคู่ไปกับความด้อยประสิทธิภาพของการจัดบริการให้กับประชาชน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2476 ระบบราชการไทยมีกรมทั้งหมด 45 กรม ในขณะที่ในปี พ.ศ. 2545 ก่อนการปฏิรูปฯ ครั้งหลังสุดระบบราชการส่วนกลางของไทยมี 15 กระทรวง/ทบวง มีกรมทั้งหมด 125 กรม (วรเดช 2534, 7; สมบัติ 2544)

ในประเด็นเรื่องการขยายตัวของระบบราชการไทยนั้น วรเดช (2525) ชี้ให้เห็นว่า

สาเหตุสำคัญของการขยายหน่วยงานดังกล่าวโดยไม่มีขอบเขตก็เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว เป็นการสร้างอาณาจักรครอบจักรวาลขึ้น ทำให้การควบคุมนโยบาย อัตรากำลัง และการงบประมาณจากหน่วยเหนือเป็นไปโดยลำบาก เนื่องจากความลึกลับ ซับซ้อน ของงานต่าง ๆ

การขยายหน่วยงานดังกล่าวเกิดจากการที่เราไม่เคยมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ หากเป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างมุ่งแก้ปัญหาจุดย่อยในหน่วยงานของตน จึงทำให้กลับเพิ่มปัญหาให้แก่ส่วนรวมมากขึ้น ในลักษณะนี้ทำให้ระบบราชการไทยมีหน่วยงานจำนวนมากมายที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน เหลื่อมล้ำ และแย่งงานซึ่งกันและกัน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก มักมีการปิดความรับผิดชอบแต่จะมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น... การแก้ปัญหาต่างๆ ...เน้นที่กระบวนการบริหาร มีกฎระเบียบแบบแผนออกมามากยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกไม่มีที่สิ้นสุด โดยไม่คำนึงถึงผลผลิตที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การ...อย่างจริงจัง

ระบบราชการไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของการขยายตัวของทั้งระบบ โดยเปรียบเทียบกับนางผีเสื้อสมุทร ในนิทานเรื่องพระอภัยมณี กล่าวคือ เปรียบเทียบให้เห็นว่าระบบราชการไทยมีความน่าเกลียด น่ากลัว เนื่องจากมีขนาดใหญ่โตเกินไป ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินมากเกินไป อีกทั้งยังมีพฤติกรรมการสร้างอาณาจักร มีระบบการเล่นพรรคเล่นพวกกันอย่างแพร่หลาย ผู้บริหารระบบราชการระดับสูง กระจายอำนาจให้ข้าราชการระดับรองลงมาน้อยเกินไป ขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและมีคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบาย/แผนงาน/โครงการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมปฏิบัติตามนโยบายและการมีส่วนร่วมในการติดตามกำกับการทำงานของภาคราชการ กล่าวโดยสรุป ระบบราชการไทยขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน (อ่านรายละเอียดในอุทัย เลาหิเชียร 2525) จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการหรือหยุดยั้งการเติบโตของระบบราชการ ตลอดจนการพัฒนากระบวนการให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น หรือให้สามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ ซึ่งตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมาได้มีความพยายามลดขนาดของระบบราชการลง โดยการกำหนดให้มีมาตรการในการจำกัดขนาดของระบบราชการ ซึ่งแม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะมักมีข้อยกเว้นเกิดขึ้นอยู่เสมอ กล่าวคือในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้กำหนดนโยบายจำกัดอัตรากำลังของข้าราชการให้ขยายได้ไม่เกินปีละ 2% ของจำนวนทั้งหมดต่อมาในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการจำกัดอัตรากำลังของข้าราชการจากเดิมขยายได้ไม่เกิน 2% เป็น 0% กล่าวคือ ให้คงอัตรากำลังไว้เท่าที่มีอยู่ การลดขนาดกำลังคนภาครัฐเริ่มเป็นที่ตระหนักว่ามีความจำเป็นมากและเป็นเรื่องเร่งด่วนเมื่อประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดทางการคลังอย่างมาก รัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย จึงมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนด 2 มาตรการสำคัญในการลดขนาดอัตรากำลังคนภาครัฐลง คือ มาตรการแรก มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 เรื่องมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ยุบเลิกตำแหน่งว่างจากการเกษียณอายุและเหตุอื่นร้อยละ 80 และให้คงไว้ร้อยละ 20 โดยให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมาย และนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้กับส่วนราชการที่มีความจำเป็น มาตรการที่สองคือ การจัดโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต: เกษียณก่อนกำหนดระหว่างปีงบประมาณ 2542-2544 ซึ่งมาตรการทั้งสองดังกล่าวในช่วงระยะเวลา 3 ปีสามารถยุบเลิกอัตราว่างไปได้ถึง 68,327 อัตรา (ข้อมูลจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. อ้างใน ทวีศักดิ์ 2545, 30)

2. การปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบัน

การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งล่าสุด ซึ่งกำลังดำเนินการต่อเนื่องอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจัง ปัจจัยหลักที่สำคัญเกิดขึ้นจากการตระหนักถึงความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐ ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญว่าไม่สามารถเป็นกลไกในการนำพาประเทศชาติพ้นฝ่าวิกฤต กระแสความผันผวนที่เกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งครอบคลุมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จนทำให้ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540

คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 พร้อมทั้งได้กำหนดมาตรการหลายประการเพื่อรองรับการแก้ปัญหาของระบบราชการในภาวะวิกฤตดังกล่าว ซึ่งได้แก่ มาตรการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และมาตรการปรับลดบทบาทภารกิจภาครัฐ

เพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้จัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐรองรับ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2542 ซึ่งแผนดังกล่าวกำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการไทยใน 5 ประเด็น คือ 1) การจัดบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของระบบราชการ 2) การปรับปรุงวิธีการทำงานและการบริหารงาน 3) ปฏิรูประบบงบประมาณ 4) ปฏิรูประบบบริหารบุคคล และ 5) ปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการ (คสร 11 กันยายน 2545)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการซึ่งดำเนินการในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลต้องทุ่มเทศักยภาพในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัญหาหลักเร่งด่วนในขณะนั้น ประกอบกับ สถานะทางการเมืองของรัฐบาลฯ ซึ่งเป็นรัฐบาลผสม ทำให้มีปัญหาความเปราะบางของเสถียรภาพของรัฐบาล แม้กระนั้นก็ตามรัฐบาลฯ นายชวน หลีกภัย ก็มีผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญอยู่หลายประการ ซึ่งได้แก่ การประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การกำหนดมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ข้าราชการไทย ไม่ให้กำหนดอัตราเพิ่มใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2541 เป็นต้นไป และให้ยุบตำแหน่งเท่ากับจำนวนตำแหน่งที่ว่างลง จากการเกษียณอายุไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้จัดสรรให้กับส่วนราชการที่ยังมีความจำเป็น และมาตรการยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงาน นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีฯยังได้มีมติเห็นชอบให้มีการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น 6 กลุ่ม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับหลักการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ และยังได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่าย

ด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้นและประการสุดท้ายมีการระงับการจัดตั้งอำเภอ และกิ่งอำเภอใหม่ อีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ซึ่งพรรคไทยรักไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งจำนวนสูงสุด ซึ่งเป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงมาก และเป็นเงื่อนไขสำคัญ ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาลึกๆ ของประเทศ ซึ่งรัฐบาลชุดต่างๆ ในอดีตไม่สามารถดำเนินการได้ในหลายๆ เรื่อง ดังเช่นการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งในระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 20 ปี มีหลายรัฐบาลพยายามดำเนินการแต่ไม่สามารถทำได้ ได้ถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายสำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในด้านการบริหารราชการไว้ 5 ประการ ดังนี้ (นิพนธ์ วรรณทพงษ์ 2544 , 512-3)

- (1) ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งเร่งตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
- (2) ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อวางแนวทางดำเนินการให้ชัดเจนและต่อเนื่อง
- (3) ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
- (4) เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชนรวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม
- (5) เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรมมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนโยบายด้วยการบริหารราชการทั้ง 5 ประการของรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร ดังกล่าวในข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามีเนื้อหาของนโยบายไม่แตกต่างกันมากนักจากแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งผ่านการพิจารณาอนุมัติในสมัยของรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน เป็นการดำเนินการต่อเนื่องระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลแต่ละชุดและมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ทำหน้าที่เชื่อมโยงแนวคิดหลักของการปฏิรูประบบราชการให้มีลักษณะที่สอดคล้องต่อเนื่องกันมาโดยตลอด

เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการดังกล่าวบรรลุผล รัฐบาลได้กำหนดกรอบทิศทางการปฏิรูปใช้ 5 ประการ คือ (คสร. 11 กันยายน 2545)

- (1) จัดภารกิจที่ไม่จำเป็นและให้ความสำคัญต่อการกำหนดบทบาทภารกิจหลักให้ชัดเจนเพื่อปรับระบบและโครงสร้างราชการให้มีเอกภาพ ชัดเจน มีขนาดที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูง
- (2) ปรับปรุงระบบการบริหารงานของหน่วยงานราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารมีการวัดผลสำเร็จของงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้
- (3) ปรับแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณโดยให้เน้นนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐเป็นตัวกำหนด (Strategic based budgeting) เพื่อใช้ระบบงบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ
- (4) จัดระบบการบริหารบุคคลและเงินเดือนค่าตอบแทนของระบบราชการใหม่เพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพและเป็นกลางทางการเมืองสร้างกลไกการส่งเสริมให้คนมีคุณภาพสูงมารับราชการเป็นอาชีพ การบำรุงขวัญกำลังใจเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ และสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนร่วม
- (5) ปรับระบบการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการตรวจสอบงานภาครัฐมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันอาจสรุปวัตถุประสงค์หลักๆ ได้ดังต่อไปนี้ เพื่อให้ระบบราชการไทยสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การปฏิรูปฯ ยังมุ่งควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของรัฐ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับข้อจำกัดทางการคลังของประเทศ ตลอดจนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน

ของภาคราชการให้สามารถวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและวัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน และประการที่สำคัญคือ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของระบบราชการให้มีความเข้มแข็ง มีความโปร่งใสในการดำเนินงานเป็นกลไกการบริหารที่สำคัญของประเทศสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

รัฐบาลได้เร่งดำเนินการผลักดันการดำเนินการตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง และได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องใช้เป็นกฎหมายแม่บทของการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ 2 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตลอดจนกฎกระทรวงต่างๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ.2545 เป็นต้น

3. การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยภายหลังการปฏิรูป

จากการวิเคราะห์ในสาระสำคัญของกฎหมายหลักต่างๆ ดังกล่าวแล้วในข้างต้น พบว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบันนี้ยังจำกัดการเปลี่ยนแปลงอยู่เฉพาะในระบบราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจสรุปให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง² ของระบบราชการไทยเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การปรับปรุงโครงสร้างองค์การในระบบราชการส่วนกลาง

ในส่วนของการปรับปรุงนั้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พบว่ามีกระทรวงที่ยังคงชื่อเดิม 12 กระทรวง และมี 2 กระทรวงที่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อไปจากเดิม ตามบทบาทภารกิจ ซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ และมีกระทรวงจัดตั้งขึ้นใหม่ 6 กระทรวง ตามภารกิจซึ่งเพิ่มใหม่จากกระทรวงที่มีอยู่เดิม ดังสรุปไว้ในตาราง 1

² คำว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในที่นี้ หมายความว่าครอบคลุมถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์การ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ของตำแหน่งงานต่างๆ ในองค์การ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงในเรื่อง กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ขององค์การ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมการทำงานของพนักงานในองค์การ

ตาราง 1 เปรียบเทียบชื่อกระทรวงตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และแก้ไขปรับปรุงอีก 22 ฉบับกับชื่อกระทรวงตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

ชื่อกระทรวงตามพรบ.ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และแก้ไขปรับปรุง อีก 22 ฉบับ	ชื่อกระทรวงตามพรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545		
	ชื่อเดิม	มีการเปลี่ยนแปลง ชื่อจากเดิม	ตั้งขึ้นใหม่
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	1. สำนักนายกรัฐมนตรี		
2. กระทรวงกลาโหม	2. กระทรวงกลาโหม		
3. กระทรวงการคลัง	3. กระทรวงการคลัง		
4. กระทรวงการต่างประเทศ	4. กระทรวงการต่างประเทศ		
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
6. กระทรวงคมนาคม	6. กระทรวงคมนาคม		
7. กระทรวงพาณิชย์	7. กระทรวงพาณิชย์		
8. กระทรวงมหาดไทย	8. กระทรวงมหาดไทย		
9. กระทรวงยุติธรรม	9. กระทรวงยุติธรรม		
10.กระทรวงศึกษาธิการ	10.กระทรวงศึกษาธิการ		
11.กระทรวงสาธารณสุข	11.กระทรวงสาธารณสุข		
12.กระทรวงอุตสาหกรรม	12.กระทรวงอุตสาหกรรม		
13.กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม		13.กระทรวงแรงงาน	
14.กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม		14.กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	
15.ทบวงมหาวิทยาลัย ³			15.กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา
			16.กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
			17.กระทรวงพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์
			18.กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร
			19.กระทรวงพลังงาน
			20.กระทรวงวัฒนธรรม

³ ทบวงมหาวิทยาลัยยุบรวมเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเปลี่ยนสถานภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ในส่วนของจำนวนส่วนราชการในระบบราชการไทยภายหลังการปฏิรูปนั้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และมีการแก้ไขปรับปรุงอีก 22 ฉบับ ระบบราชการไทยมีจำนวนหน่วยงานทั้งหมด 14 กระทรวง 1 ทบวง ดังสรุปในตาราง 2 และภายหลังการปฏิรูปฯ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ระบบราชการไทยมีจำนวนกระทรวงทั้งหมด 20 กระทรวง โดยมีรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการระดับย่อยภายในแต่ละกระทรวงดังสรุปในตาราง 3

ตาราง 2 : การแบ่งส่วนราชการของระบบราชการไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และแก้ไขปรับปรุงอีก 22 ฉบับ

ชื่อกระทรวง/ทบวง	จำนวนส่วนราชการระดับ กรม/สำนักฯ/ชื่ออื่น
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	21
2. กระทรวงกลาโหม	แบ่งโครงสร้างเป็น 3หน่วยงานหลัก คือ 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม และ 3) กองบัญชาการทหารสูงสุด(ประกอบด้วย กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และ กองทัพอากาศ) มีการแบ่งส่วนราชการภายในเป็นระดับกรม/สำนัก/และที่เรียกชื่ออื่นๆ ทั้งหมด 99 ส่วนราชการ
3. กระทรวงการคลัง	8
4. กระทรวงการต่างประเทศ	14
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13
6. กระทรวงคมนาคม	9
7. กระทรวงพาณิชย์	10
8. กระทรวงมหาดไทย	9
9. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการและสังคม	7
10.กระทรวงยุติธรรม	20
11.กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	9
12.กระทรวงศึกษาธิการ	15

ชื่อกระทรวง/ทบวง	จำนวนส่วนราชการระดับ กรม/สำนักฯ/ชื่ออื่น
13.กระทรวงสาธารณสุข	8
14.กระทรวงอุตสาหกรรม	7
15.ทบวงมหาวิทยาลัย	- สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี - สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย - มหาวิทยาลัยของรัฐ 20 แห่ง - มหาวิทยาลัยในกำกับ 4 แห่ง - หน่วยงานในกำกับอื่นๆ 2 แห่ง รวมทั้งหมด 26 ส่วนราชการ
16.หน่วยราชการอิสระ ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง	15
รวมส่วนราชการทั้งหมด⁴	286

⁴ ส่วนราชการระดับกรม (หน่วยราชการอิสระ ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม และส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย อาจมี
ปัญหาเรื่องการเทียบเคียงสถานภาพกับส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ)

ตาราง 3 : การแบ่งส่วนราชการของระบบราชการไทยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545

ชื่อกระทรวง/ทบวง	จำนวนส่วนราชการระดับ กรม/สำนัก/ชื่ออื่น
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	11 (+1) ⁵
2. กระทรวงกลาโหม ⁶	99
3. กระทรวงการคลัง	10
4. กระทรวงต่างประเทศ	14
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา	4
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	5
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	14
8. กระทรวงคมนาคม	8
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	10
10.กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	5
11.กระทรวงพลังงาน	6
12.กระทรวงพาณิชย์	9
13.กระทรวงมหาดไทย	8
14.กระทรวงยุติธรรม	11
15.กระทรวงแรงงาน	6
16.กระทรวงวัฒนธรรม	6

⁵ ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ในมาตรา 51 วรรค 2 กำหนดให้ "ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มีฐานะเป็นกรมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ"

⁶ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 9 กำหนดให้ "การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับและระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น" ซึ่งในบทความนี้ใช้จำนวนส่วนราชการภายในกระทรวงกลาโหมทั้งหมด 99 ส่วนราชการตามที่มีอยู่ก่อนหน้า

ชื่อกระทรวง/ทบวง	สำนัก/สถาบันกรม ทบวง
17.กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	4
18.กระทรวงศึกษาธิการ ⁷	มาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาฯ (+41)
19.กระทรวงสาธารณสุข	10
20.กระทรวงอุตสาหกรรม	9
21.ส่วนราชการอิสระ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	9
รวมส่วนราชการทั้งหมด	258 (+42)

พิจารณาเปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการดังปรากฏรายละเอียดในตาราง 2 และตาราง 3 จะเห็นได้ว่าจำนวนกระทรวงเพิ่มมากขึ้นจากเดิม 15 กระทรวง/ทบวง เพิ่มขึ้นเป็น 20 กระทรวง สำหรับจำนวนส่วนราชการทั้งหมดในระบบราชการส่วนกลาง ซึ่งรวมหน่วยงานอิสระซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงด้วย เดิมมี 286 ส่วนราชการ ภายหลังการปฏิรูปฯ มีจำนวนส่วนราชการทั้งสิ้น 300 ส่วนราชการ ซึ่งเพิ่มขึ้น 14 ส่วนราชการ จึงทำให้เกิดข้อวิจารณ์ตามมา ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ว่าการปฏิรูประบบราชการแทนที่จะส่งผลทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง กลับส่งผลออกมาตรงกันข้าม แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ยืนยันว่าจำนวนหน่วยงานที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นไปตามความจำเป็นของภารกิจ

⁷ ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 51 และมาตรา 52 กำหนดรายละเอียดไว้ดังนี้
มาตรา 51 ในระหว่างที่ยังมิได้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ให้กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการภายในกระทรวงตามที่ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้ สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ เว้นแต่ส่วนราชการใดของกระทรวงศึกษาธิการที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ให้อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมอื่นแล้ว

มาตรา 52 ให้ทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 ยังคงเป็นทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง และส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป และให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและข้าราชการในทบวงมหาวิทยาลัยและในส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้จนกว่าจะมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

ดังนั้นในตาราง 2 นี้ จึงนับส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการ โดยใช้จำนวนส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการเดิม และทบวงมหาวิทยาลัยนับรวมกัน

ใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบดูแล แต่นโยบายการลดกำลังคนในภาครัฐยังเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลจะผลักดันต่อไป

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงรูปแบบ อำเภอ และจังหวัด เช่นเดิม ในขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงประกอบด้วย 4 ส่วนหลักคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

การปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งสรุปการเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ “สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี” ให้เป็น “สำนักงานรัฐมนตรี” ซึ่งจะส่งผลให้มีความชัดเจนในอำนาจการบังคับบัญชา ตลอดจนบทบาทและภารกิจของสำนักงานฯ นี้มากขึ้น

2) การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำจากเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำได้เฉพาะปลัดกระทรวงซึ่งเป็น ข้าราชการระดับ 11 เท่านั้น แต่ผลของการปฏิรูประบบราชการปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำเพิ่มมากขึ้นกล่าวคือ นอกเหนือจากมีอำนาจหน้าที่การบรรจุและแต่งตั้งปลัดกระทรวง แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ร่วมกับปลัดกระทรวงแล้ว นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุและนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งต่อไป

ประเด็นนี้เป็นการกำหนดเส้นแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระหว่างรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายกับ ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ มีหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะหาเส้นแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ ในทัศนะของฝ่ายข้าราชการประจำมักจะมีมุมมองว่า

เมื่อฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายมอบมาให้ฝ่ายข้าราชการประจำแล้วก็เป็นความรับผิดชอบของ ปลัดกระทรวงในฐานะผู้บริหารสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำจะนำไปดำเนินการและผลักดันให้ บรรลุผลตามนโยบายต่อไปด้วยการใช้ทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากร มนุษย์ ซึ่งก็คือข้าราชการประจำในส่วนราชการต่าง ๆ นั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นความชอบธรรมของ ปลัดกระทรวงที่จะต้องมีความอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการทั้งหมดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้มีความอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการประจำทั้งหมดให้ปฏิบัติงานสนองนโยบายของ รัฐมนตรี และในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่สามารถผลักดันการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลได้ รัฐมนตรีก็มีความอำนาจหน้าที่ในการโยกย้ายปลัดกระทรวงได้อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรม สามารถดำเนินการ ได้อย่างเอกเทศภายใต้กรอบภาระหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งตราขึ้นเพื่อจัดตั้งกรมนั้น ๆ บางครั้งจึงเป็นการยากที่ปลัดกระทรวงจะก้าวล่วงเข้าไปสั่งการใน เรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น ๆ ได้ รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเมื่อมองเห็น จุดอ่อนของระบบดังกล่าวนี้จึงมักต้องการก้าวล่วงเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุและแต่งตั้ง อธิบดีกรมต่าง ๆ ในกระทรวงที่ตนดูแลรับผิดชอบเอง ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าในกรมต่าง ๆ จะมี ผู้บริหารที่สามารถสนองนโยบายของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ระบบราชการไทยเคยมีประสบการณ์มาแล้วในทั้งสองรูปแบบคือ รูปแบบแรกรัฐมนตรีมีอำนาจ หน้าที่บรรจุและแต่งตั้งได้เฉพาะปลัดกระทรวงเท่านั้น และรูปแบบที่สองรัฐมนตรีสามารถใช้ อำนาจหน้าที่ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำได้ถึงระดับอธิบดี

3) มีส่วนราชการรูปแบบใหม่เกิดขึ้น ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม (ไม่เป็นนิติบุคคล) แต่มีผู้ บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นระดับอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น อธิบดี ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนัก นายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม มีเลขาธิการสำนักงานฯ ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุด

การจัดตั้งส่วนราชการรูปแบบใหม่นี้ สามารถจัดตั้งได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่นายกรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้คณะรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบในร่างพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้เพิ่มเติม หมวด 7 การบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมการจัดระเบียบบริหารราชการ ส่วนกลาง ซึ่งแต่เดิมจัดแบ่งไว้เพียง 4 ส่วน คือ 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมี ฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และ 4) กรมหรือ

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ตามมาตรา 50/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มี

“คณะผู้แทน” ซึ่งหมายถึง บรรดาข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการ ในต่างประเทศซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถาน กงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และ ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำ องค์การระหว่างประเทศ

“หัวหน้าคณะผู้แทน” ซึ่งหมายถึง ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูตหรือระเบียบพิธีการกงสุล สำหรับกรณี ของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ “หัวหน้าคณะผู้แทน” หมายถึง ข้าราชการ สังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การ ระหว่างประเทศ

ในภาพรวม “หัวหน้าคณะผู้แทน” เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีใน ฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติ ราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพล เรือน ที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทน ซึ่งประจำอยู่ในประเทศ ซึ่งหัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

เพื่อให้เข้าใจง่ายต่อสาธารณชนทั่วไป รัฐบาลชัมกกล่าวถึง “หัวหน้าคณะผู้แทน” ของ การบริหารราชการในต่างประเทศว่า “ทูต CEO (Chief Executive Officer)” เพื่อสื่อความหมายให้ เข้าใจว่า “หัวหน้าคณะผู้แทน” ของการบริหารราชการในต่างประเทศของประเทศไทยในปัจจุบันมี อำนาจหน้าที่บริหารราชการในต่างประเทศเบ็ดเสร็จมากขึ้นคล้ายกับ CEO ของบริษัทธุรกิจ โดยทั่วไป

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กำหนดให้มี คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจด้านการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งรวมถึง โครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคคล มาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรม ค่าตอบแทนและวิธีปฏิบัติราชการอื่น ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพล

เรือนและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หมดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการคงเหลือไว้แต่เฉพาะบทบาทหน้าที่ในส่วนที่ไม่ซ้ำกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ บทบาทภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน ในปัจจุบันน่าจะหันกลับมาเน้นเรื่องของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงมากขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม (จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานฯ

6) การจัดให้มีกลุ่มภารกิจ

ตามกฎหมายว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ซึ่งออกตามมาตรา 21 วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจซึ่งเป็นการรวมส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่ 2 กรมขึ้นไป ใน 9 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กลุ่มภารกิจของทั้ง 9 กระทรวง สรุปไว้ในตาราง 4

ตาราง 4 : การจัดกลุ่มภารกิจใน 9 กระทรวง ของระบบราชการไทยตามกฎหมายว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) 2535 พ.ศ. 2545

กระทรวง	กลุ่มภารกิจ/กรมในกลุ่มภารกิจ
1. กระทรวงการคลัง	1.1 กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน 1) กรมธนารักษ์ 2) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

กระทรวง	กลุ่มภารกิจ/กรมในกลุ่มภารกิจ
	1.2 กลุ่มภารกิจด้านรายได้ 1) กรมศุลกากร 2) กรมสรรพสามิต 3) กรมสรรพากร 1.3 กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน 1) กรมบัญชีกลาง 2) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2.1 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต 1) กรมประมง 2) กรมปศุสัตว์ 3) กรมป่าไม้ 4) กรมวิชาการเกษตร 2.2 กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต 1) กรมชลประทาน 2) กรมพัฒนาที่ดิน 3) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2.3 กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและระบบสหกรณ์ 1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 2) กรมส่งเสริมการเกษตร 3) กรมส่งเสริมสหกรณ์
3. กระทรวงคมนาคม	3.1 กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง 1) กรมทางหลวง 2) กรมทางหลวงชนบท

กระทรวง	กลุ่มภารกิจ/กรมในกลุ่มภารกิจ
	3.2 กลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง 1) กรมการขนส่งทางบก 2) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี 3) กรมการขนส่งทางอากาศ
4. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	4.1 กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ 1) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 2) กรมทรัพยากรธรณี 3) กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 4.2 กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน 1) กรมทรัพยากรน้ำ 2) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล 4.3 กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม 1) กรมควบคุมมลพิษ 2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
5. กระทรวงพาณิชย์	5.1 กลุ่มภารกิจด้านการค้าภายในประเทศ 1) กรมการค้าภายใน 2) กรมการประกันภัย 3) กรมทรัพย์สินทางปัญญา 4) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า 5.2 กลุ่มภารกิจด้านการค้าต่างประเทศ 1) กรมการค้าต่างประเทศ 2) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 3) กรมส่งเสริมการค้าส่งออก

กระทรวง	กลุ่มภารกิจ/กรมในกลุ่มภารกิจ
6. กระทรวงมหาดไทย	6.1 กลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน 1) กรมการปกครอง 2) กรมที่ดิน 6.2 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 1) กรมการพัฒนาชุมชน 2) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 6.3 กลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุขและพัฒนาเมือง 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) กรมโยธาธิการและผังเมือง
7. กระทรวงยุติธรรม	7.1 กลุ่มภารกิจด้านอำนวยความยุติธรรม 1) กรมสอบสวนคดีพิเศษ 2) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ 7.2 กลุ่มภารกิจด้านเสริมสร้างความยุติธรรม 1) กรมคุมประพฤติ 2) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 7.3 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย 1) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 2) กรมราชทัณฑ์

กระทรวง	กลุ่มภารกิจ/กรมในกลุ่มภารกิจ
8. กระทรวงสาธารณสุข	8.1 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ 1) กรมการแพทย์ 2) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก 3) กรมสุขภาพจิต 8.2 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข 1) กรมควบคุมโรค 2) กรมอนามัย 8.3 กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ 1) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ 2) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ 3) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา
9. กระทรวงอุตสาหกรรม	9.1 กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต 1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม 2) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ 3) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย 9.2 กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ 1) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 2) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

กรมในกลุ่มภารกิจเดียวกันอาจใช้หน่วยงานด้านสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปร่วมกันได้

หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นข้าราชการตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี (อธิบดีหรือรองปลัดกระทรวง) ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีอื่นๆ ตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง

ในเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจในกระทรวงต่าง ๆ นี้ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้กับรองปลัดกระทรวง ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจเลือกแนวทางการปฏิบัติงานของตนเองได้อย่างอิสระมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีผลทำให้สายการบังคับบัญชาของกลุ่มผู้บริหารระดับสูงของระบบราชการลดลงอีกด้วย กล่าวคือ จากระบบโครงสร้างเดิมซึ่งการลงมาได้โดยตรงที่รองปลัดกระทรวงฯ หัวหน้ากลุ่มภารกิจ โดยไม่ต้องผ่าน ปลัดกระทรวง

อย่างไรก็ตาม การที่รองปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีอื่น ๆ ซึ่งยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง จะส่งผลทำให้รองปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะไม่สามารถผลักดันการดำเนินการตามภารกิจ ซึ่งตนเองรับผิดชอบอยู่ได้โดยง่ายนัก

ในทัศนะของผู้เขียน การส่งมอบอำนาจ “การให้คุณและโทษ” กับผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ที่ ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ ยังมีความจำเป็นอยู่ เพราะถ้ากระจายอำนาจ “การให้คุณและโทษ” ไปยังรองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ อาจเกิดสภาพของการฝักฝ่ายตามเส้นสายในระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจส่งผลทำให้องค์การในภาพรวมขาดเอกภาพในการปฏิบัติภารกิจ อย่างไรก็ตาม ถ้ารองปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจขาดอำนาจ “การให้คุณและโทษ” กับผู้ใต้บังคับบัญชาก็ยากที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาในประเด็นนี้จึงน่าจะใช้วิธีการเปิดโอกาสให้รองปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจได้มีโอกาสร่วมพิจารณา กับปลัดกระทรวงในการกำหนดตัวบุคคลซึ่งจะมาทำหน้าที่เป็นอธิบดีในกลุ่มภารกิจของตนด้วย หลังจากนั้นจึงเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะบรรจุและแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้พิจารณาเห็นชอบร่วมกันแล้วเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่างๆ ในข้างต้น เป็นการปฏิรูป ใน 2 ประเด็นแรกของแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งได้แก่ 1) การจัดบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของระบบราชการและ 2) การปรับปรุงวิธีการทำงานและการบริหารงาน สำหรับอีก 3 ประเด็นที่เหลือ ซึ่งได้แก่ 1) การปฏิรูประบบงบประมาณ 2) การปฏิรูประบบบริหารบุคคลและ

3) การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการเป็นสิ่งที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและคงปรากฏผลการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการไทยให้เห็นในระยะต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างระหว่างการปฏิรูประบบราชการทั้ง 3 ครั้งดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปฯ ในปัจจุบันไม่มีลักษณะการปฏิรูปฯ ทั้งระบบอย่างแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่แตกต่างจากเดิมเหมือนกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการปฏิรูปฯ ครั้งแรกและครั้งที่สอง กล่าวคือ การปฏิรูประบบราชการครั้งแรกในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ได้สร้างรูปแบบใหม่ของระบบราชการส่วนกลางขึ้นคือระบบจตุสดมภ์ เพื่อเป็นกลไกของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เชื่อมสัมพันธ์กับรูปแบบการปกครองแบบหัวเมืองชั้นต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของกรุงศรีอยุธยา ในขณะที่การปฏิรูประบบราชการครั้งที่สอง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการส่วนกลางจากระบบจตุสดมภ์เป็นรูปแบบกระทรวงตามแบบอย่างในประเทศตะวันตก และล้มเลิกการปกครองแบบหัวเมืองชั้นต่าง ๆ แล้วสร้างระบบราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาแทนที่

โครงสร้างของระบบราชการไทยภายหลังการปฏิรูปฯ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ยังคงมีโครงสร้างของการใช้อำนาจรัฐเช่นเดิม กล่าวคือ ระบบราชการไทยยังคงประกอบด้วยระบบราชการส่วนกลาง ระบบราชการส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเท่าที่เกิดขึ้นเป็นการยุบเลิก เพิ่มกระทรวง ตลอดจนการจัดกลุ่มหน่วยงานให้สอดคล้องกับภารกิจ ในลักษณะของความพยายามหา “เจ้าภาพ” ดูแลภารกิจต่าง ๆ ที่ระบบราชการส่วนกลางต้องรับผิดชอบเท่านั้น การปฏิรูปฯ ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมาภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร จะได้มีการทดลองรูปแบบ “ผู้ว่า CEO” เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของระบบราชการส่วนกลาง แต่ก็ยังไม่มีการประเมินผลเพื่อสรุปความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรูปแบบดังกล่าว และยังขาดความชัดเจนว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายประมวล รุจนเสรี ได้เคยแสดงทัศนะในเรื่องนี้ว่ามีแนวคิดที่จะปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีขนาดพื้นที่รับผิดชอบเล็กเกินไป ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บรายได้พอเพียงสำหรับการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้นายองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศออกมาแสดงท่าทีคัดค้านแนวคิดดังกล่าวจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้ชะลอแนวคิดดังกล่าวและจัดให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งอยู่ในระหว่างการเสนอร่างกฎหมายเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ก็ยังมีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนว่ารัฐบาลมีท่าทีอย่างไรในเรื่องนี้ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าอาจมีการทบทวนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดไว้ว่าภายในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล

ในทัศนะของผู้เขียน การจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ระหว่างระบบราชการส่วนกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นประเด็นที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ เนื่องจากมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นด่านหน้าของระบบราชการซึ่งมีความใกล้ชิดต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลควรกำหนดท่าทีและแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างแท้จริง

4. สรุปความ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด บทความนี้ได้นำเสนอให้เห็นถึงพัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทยนับจากอดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการปฏิรูปฯ ครั้งสำคัญมาแล้ว 3 ครั้ง คือครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในสมัยกรุงศรีอยุธยา ครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในสมัยรัตนโกสินทร์ และครั้งสุดท้ายซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน บทความได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทย อันเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งหลังสุด ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสองประการ คือ ประการแรก การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ในระบบราชการส่วนกลางจากเดิมมี 15 กระทรวง/ทบวง เพิ่มเป็น 20 กระทรวง และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางหลายประการ ซึ่งได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นสำนักงานรัฐมนตรี 2) การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ 3) การกำหนดให้มีส่วนราชการรูปแบบใหม่ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าระดับกรมแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล 4) กำหนดรูปแบบการบริหารราชการในต่างประเทศ 5) กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการพัฒนาระบบราชการ และ 6) การจัดให้มีกลุ่มภารกิจใน 9 กระทรวง

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545
- คณะกรรมการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ....และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ....(คสร.), สำนักงาน ก.พ. เอกสารประกอบการสร้างความเข้าใจแก่ข้าราชการและประชาชน เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการเรื่อง “การร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูปราชการ” วันพุธที่ 11 กันยายน 2545 เวลา 16.00-20.00 น. ในตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. 2545. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2538. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพรส จำกัด.
- ดำรงราชานุภาพ , สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. 2502. ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ. พระนครฯ : โรงพิมพ์มหาดไทย.
- . 2545. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ทวีศักดิ์ สุททวาทิน. 2545. (พิมพ์ครั้งที่ 3). “การจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างความสำเร็จในการแข่งขัน.” รวมบทความวิชาการการบริหาร. กรุงเทพฯ: TPN PRESS, 1-36.
- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. 2544. รวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกจนถึงคณะปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: ส่วนบริการวิชาการหอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545.
- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2538.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2538.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2541.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2544.

วรเดช จันทรศร. 2525. (พิมพ์ครั้งที่ 2). การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหาอุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วรเดช จันทรศร. 2539. “สู่ 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม.” 4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์: รวมบทความทางวิชาการ 2498-2538. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรรณเดช จันทรศร และณัฐฐา วินิจนัยภาค. (บรรณาธิการ). 2539. 4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์: รวมบทความทางวิชาการ 2498-2538. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมบัติ จำปาเงิน. 2544. ประวัติความเป็นมาจากอดีตถึงปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ชมรมเด็ก.

สำนักงาน ก.พ. 2545. แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจและอธิบดี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

อุทัย เลาหิเชียร. 2525. "การเสริมส่วยให้นางเงือก แนวความคิดเกี่ยวกับการสมดุลง และ การไม่สมดุลงของระบบราชการไทยในการพัฒนาการเมือง." ในวรรณเดช จันทรศร และณัฐฐา วินิจนัยภาค. (บรรณาธิการ). 4 ทศวรรษรัฐประศาสนศาสตร์: รวมบทความทางวิชาการ 2498-2538. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.