

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

การปฏิรูประบบราชการ

ภาวณา เขมะรัตน์*

ระบบราชการไทยมีความสำคัญมากต่อความมั่นคงอยู่รอดของบ้านเมือง ตลอดจนเป็นเงื่อนไขหลักในการสร้างความเจริญของประเทศ ภายใต้การยอมรับดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยยังมีปัญหาอีกมากมายที่เป็นอุปสรรคต่อตัวระบบราชการเองในการสนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการ และในการพัฒนาประเทศ

จากอดีตระบบราชการในสมัยสุโขทัย ข้าราชการช่วยการบริหารปกครองของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ตั้งแต่ด้านกำลังคน การผลิต การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และการเก็บภาษี ซึ่งมีลักษณะของความเมตตาปราณีของพ่อที่มีต่อลูก อันมีลักษณะของหลักธรรมพื้นฐานของมนุษย์ ต่อมาระบบราชการในสมัยอยุธยา เริ่มมีโครงสร้างสลับซับซ้อน มีการแบ่งโครงสร้างเป็นฝ่ายทหาร ฝ่ายพลเรือน การจัดโครงสร้างแบบนี้ มีการจัดระบบย่อยทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นฐานเสริมระบบราชการ คือ ระบบศักดินาและระบบไพร่ โดยระบบศักดินาเป็นระบบการจัดสรรที่นาตามฐานะทางสังคม ส่วนระบบไพร่เป็นการจัดระเบียบทางสังคมและการจัดสรรแรงงาน ยังมีสิ่งบ่งบอกลักษณะทางสังคมของข้าราชการ เช่น ยศ ราชทินนาม ตำแหน่ง ควบคู่ไปกับศักดินา โดยหน้าที่ของข้าราชการ คือ การประกอบพิธีกรรม การบำบัดทุกข์บำรุงสุข การป้องกันอริราชศัตรู การเกณฑ์แรงงานและการเก็บภาษี

โครงสร้างของระบบราชการในสมัยอยุธยาได้ดำรงอยู่นานมาก ใช้เป็นกลไกการบริหารราชการ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี ก่อนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการไทย เมื่อ พ.ศ.2435 ในการปฏิรูปโครงสร้างครั้งนี้ได้มีการจัดตั้งกระทรวงตามรูปแบบตะวันตก ในด้านการบริหารมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ มีระบบมณฑลเทศาภิบาล เริ่มมีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่รวมศูนย์การปกครอง โดยรับเงินเดือนในฐานะข้าราชการประจำแทนระบบการกินเมือง พระมหากษัตริย์ใช้หลักทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นคุณธรรมของนักปกครอง ในการปกครองประเทศชาติ

* บรรณารักษ์ฝ่ายบริการ สำนักบรรณสารการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ.2435 นำไปสู่การปฏิวัติเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 โครงสร้างหลักของระบบราชการไทยไม่เปลี่ยนแปลง แต่มีลักษณะการสนองตอบต่อกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจสูงสุดซึ่งกลุ่มดังกล่าวพยายามรักษาอำนาจของตน โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหาร มีความเชื่อหลักว่าสังคมไทยประกอบด้วย พีรามิด 3 ชั้น คือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน โดยรัฐบาลและข้าราชการมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขให้ประชาชน จึงละเลยการพัฒนาอุตสาหกรรม และแนวคิดประชาธิปไตย จึงนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่เปิดกว้าง เพื่อตอบสนองต่อประชาชนและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ที่เป็นกระแสหลักในขณะนั้น ระบบราชการและโดยเฉพาะตัวข้าราชการเองเริ่มประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมือง การขาดความรู้ความชำนาญในการบริหารแบบใหม่ที่มีลักษณะเปิดมากขึ้น นอกจากนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจในรูปของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการบริการที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดกลุ่มนักธุรกิจที่มีอำนาจทางการเงิน ใช้อำนาจและสถานะทางการเงินของตนเข้าควบคุมอำนาจทางการเมือง และแทรกแซงระบบราชการให้กระทำตามเจตนาของตน ระบบราชการจึงเริ่มสั่นคลอน มีการคอร์รัปชัน ทุจจริตในวงราชการ โดยขึ้นอยู่กับหลักการฝังรากของค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละตัวบุคคลผู้เป็นข้าราชการ ไม่สามารถจุดรั้งให้เกิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพได้ นอกจากนั้นสังคมไทยเองก็ไม่สามารถรักษาสิ่งที่ตั้งงามของค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีไว้ได้ ทำให้อำนาจเงินตรามีอิทธิพลเชิงค่านิยมได้ ดังรูปธรรมที่ปรากฏโดยทั่วไปเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการไทย โดยเฉพาะการทุจจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการคอร์รัปชันได้กลายเป็นตัวสร้างความมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ โดยการสร้างขอบเขตของพฤติกรรมที่มีเหตุผลสอดคล้องกับระบบศีลธรรมดั้งเดิม (Van Roy, 1970. อ้างใน สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2536: 37) ที่ยอมรับคอร์รัปชันได้ โดยอาจเรียกชื่ออื่น ๆ เช่น คอมมิชชัน สิ้นน้ำใจ เช่น การยอมจ่ายเงินเมื่อทำผิดโดยไม่ยอมไปโรงพัก การให้เงินเจ้าหน้าที่ด้วยความเต็มใจเพื่อคาดหวังว่าจะได้รับความสะดวกมากขึ้น การเอาของราชการมาใช้ส่วนตัว การให้เช็คของขวัญ ฯลฯ พฤติกรรมของข้าราชการดังกล่าวได้ปรากฏและได้รับการยอมรับ และได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เมื่อ พ.ศ.2518 จนรุนแรงขึ้น

เมื่อ พ.ศ.2534 การคอร์รัปชันได้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง เป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทั้งยังมีประกาศรายชื่อบุคคล “ร้ายวยผิดปกติ” เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ด้วย

การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งระบบราชการและข้าราชการต้องปรับตัวตามสภาพแวดล้อม และการที่ระบบราชการและตัวข้าราชการไม่สามารถปรับตัวได้นั้น จะส่งผลกระทบต่อประเทศ ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการจำเป็นต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปฏิรูปตัวข้าราชการเองจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งในการจะนำการปฏิรูประบบราชการสู่ความสำเร็จ ดังนั้น บทบาทของรัฐยุคใหม่ที่เน้นการส่งเสริมสนับสนุน โดยทำหน้าที่ระดมทรัพยากร จัดระเบียบสังคม รักษาความสงบเรียบร้อย พัฒนาประเทศ ซึ่งให้องค์กรของรัฐทำหน้าที่เป็นกลไก ทำกิจกรรมจำเป็นที่ไม่มีผู้สนใจทำ เป็นผู้นำทางสังคม อนุรักษ์และส่งเสริมทรัพยากรของชาติ จัดบริการสาธารณสุขและปฏิบัติสาธารณกิจ ประกันความยุติธรรมในสังคม แนวทางในการปฏิรูประบบราชการสำหรับองค์กรของรัฐในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องมีลักษณะบางประการ ดังนี้ (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2540: 159-160)

1. ให้มีส่วนราชการที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด และเหมาะสมกับภารกิจหลัก และมีความเป็นสากลมากขึ้น
2. ให้ภาคราชการมีสมรรถนะที่จะแข่งขันในเวทีโลก
3. ให้ภาคราชการสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าให้มากที่สุด
4. ปรับบทบาทของภาคราชการจากการเป็นผู้ปฏิบัติเองมาเป็นผู้กำกับ ดูแลส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน
5. ให้มีการแปรสภาพงานของภาคราชการไปให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนมากขึ้น
6. ลดการควบคุมของภาคราชการต่อภาคเอกชนให้น้อยลงโดยการแก้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัย
7. ปรับทัศนคติของภาคราชการและภาคเอกชน ให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศร่วมกันและในฐานะที่เท่าเทียมกัน
8. ปรับทัศนคติและระบบการทำงานของภาคราชการจากการปกครองมาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

9. ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานโดยการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

10. ให้ภาคราชการสนองตอบต่อเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์รวมในการพัฒนาประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 โดยมีสาระสำคัญในการปฏิรูป 5 ด้าน คือ (สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543: 13-15)

ด้านที่ 1 แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ

ด้านที่ 2 แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและพัสดุ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์

ด้านที่ 3 แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคม

ด้านที่ 4 แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย

ด้านที่ 5 แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540: 15-16) หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 75 ระบุว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย...รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ ความเข้าใจเพิ่มเติมในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการ จึงขอแนะนำหนังสือและงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการไทยตั้งแต่ปี 2540 ถึงปัจจุบัน พร้อมบทความย่อ จำนวน 14 เรื่อง ดังนี้

กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2541. ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (JQ 1746 .Z1 ก17ข สพบ.)

หนังสือเล่มนี้เดิมเป็นรายงานการวิจัย ชื่อ ความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาอุดมการณ์ของข้าราชการไทยของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ คณะบรรณาธิการเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่นิสิต นักศึกษา ข้าราชการ และผู้สนใจทั่วไป จึงได้ตัดแปลงแก้ไขเล็กน้อยในบาง

ส่วนของเนื้อหาเพื่อให้เกิดความเหมาะสม เนื้อหาได้ให้แนวความคิดสำคัญของการทำความเข้าใจระบบราชการไทย และแนวทางในการปฏิรูปให้ระบบราชการไทยผ่านพ้นวิกฤติ โดยนำเสนอตั้งแต่การทำความเข้าใจรากฐานของระบบราชการ อันเป็นที่ตั้งของความสำนึกและอุดมการณ์ของข้าราชการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น พัฒนาการของโครงสร้างและระบบราชการไทย สภาพและปัญหาของระบบราชการไทย พฤติกรรมในอุดมคติและความเป็นจริงของข้าราชการไทย แนวคิดการพัฒนาอุดมการณ์ข้าราชการไทย และเป้าหมายแนวทางการพัฒนาอุดมการณ์ของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งมีอุดมการณ์ร่วมกันในอันที่จะปฏิบัติราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างมีเอกภาพ ทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

ฐาปนพร สิงห์โกวินท์. 2543. วัฒนธรรมไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณี กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (12932 สพบ.)

วัฒนธรรมของสังคมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในองค์กร กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขเป็นองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งประเทศ การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวัฒนธรรมไทยกระแสหลักที่มีอิทธิพลในระบบบริหารจัดการของกรมอนามัย โดยศึกษาในกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานแตกต่างกันสามระดับ คือ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้นและผู้ปฏิบัติงานซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานส่วนกลาง สังกัดกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 265 ราย โดยใช้แบบสอบถาม และได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์สามารถนำมาวิเคราะห์รวมจำนวน 223 ชุด คิดเป็น ร้อยละ 84.5 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ คือ สถิติเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการในหน่วยงานสังกัดกรมอนามัย มีความเห็นว่า ค่านิยมเด่นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กรในด้านบวก คือ มีความรับผิดชอบและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในงาน ส่วนค่านิยมด้านลบ คือ ระบบพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ ระบบบุญคุณต่างตอบแทน และมีความเห็นว่าในองค์กรมีค่านิยมในวัฒนธรรมไทยที่เป็นกระแสหลัก 4 เรื่อง คือ อำนาจนิยม พวกพ้องนิยม บุญคุณนิยม และสุขนิยม

ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ระดับต้นและผู้ปฏิบัติงาน ในด้านความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม ในระดับปานกลางถึงระดับค่อนข้างต่ำ ข้อเสนอแนะ หน่วยงานต้องมีการพัฒนาบุคลากร ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมด้านลบและวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ คงค่านิยมด้านบวกไว้ สร้างค่านิยมและวัฒนธรรมใหม่ ให้เอื้อประโยชน์ต่องานและประชาชนเป็นสำคัญ ส่งเสริมการปรับระบบการบริหารงานให้มีมาตรฐาน มีระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ มีระบบการคัดสรรผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นพัฒนาคุณภาพงานควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

เบญจวรรณ สร้างนิทร และคนอื่น ๆ. 2542. การปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (JQ 1746 .Z1 ก271 สพบ.)

เนื้อหาประกอบด้วย 7 บทความ คือ (1) บทนำการปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต โดย อธิยุทธ หล่อเลิศรัตน์ (2) Transforming governments in the 21st century: challenges facing governments around the world by Abhisit Vejjajiva (3) แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (4) การปฏิรูประบบราชการสู่ประชาชน โดย อธิยุทธ หล่อเลิศรัตน์ (5) การปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่น: กลไกและความคืบหน้าของการปฏิรูประบบราชการญี่ปุ่น โดย โทชิยุกิ มาสุชิมะ (6) การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย: แนวคิดและแนวทางการปฏิบัติ โดย เฉลิม ศรีผดุง และ อโนมา จิตตาริษฐ์ (7) การลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดย บุญแสง ชีระภากร ตอนท้ายเป็นสรุปผลงานที่สำคัญของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ตุลาคม 2541 – กันยายน 2542)

ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร. 2543. การเมืองและการปกครองไทย: มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันทางการเมือง. ฉบับพิมพ์ปรับปรุงแก้ไข. กรุงเทพฯ: มายด์พับลิชชิ่ง. (JQ 1745 ป17ก 2543 สพบ.)

กล่าวถึงเรื่องระบบราชการในบทที่ 18 หน้า 235-246 เนื้อหาประกอบด้วย ระบบราชการคืออะไร กำเนิดระบบราชการ หน้าที่ของระบบราชการ ประวัติความเป็นมาของระบบราชการไทยตั้งแต่สมัยอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ และระบบราชการในปัจจุบัน

ปานจิตร รูปเทียนรัตน์. 2543. วัฒนธรรมไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐ: ศึกษากรณีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (13042 สพบ.)

วัตถุประสงค์ของการศึกษา คือ (1) เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมไทยที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านลักษณะงานกับระดับผลกระทบด้านการบริหารจัดการในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (3) เพื่อเป็นแนวทางเสนอแนะการประยุกต์ผลการศึกษาคือการปรับปรุงการบริหารจัดการอันเป็นผลกระทบจากค่านิยม โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการสาย ก. สาย ข. และสาย ค. ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จำนวน 174 ราย ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่า (1) ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าภาพรวมของค่านิยมองค์กรที่เป็นจุดเด่นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คือ ความซื่อสัตย์ ส่วนค่านิยมที่เป็นปัญหา คือ การเลือกปฏิบัติ และการใช้ระบบบุญคุณต่างตอบแทน (2) วัฒนธรรมไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจนิยม พวกพ้องนิยม บุญคุณนิยม และสุขนิยมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานภาพรวมในระดับปานกลาง และหากพิจารณารายด้านพบว่า ด้านความสุจริต และด้านความมีประสิทธิภาพในการทำงานอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน ส่วนด้านความเป็นธรรมอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (3) ข้าราชการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่มีลักษณะงานแตกต่างกันมีผลกระทบจากวัฒนธรรมต่อการบริหารงานไม่แตกต่างกัน ข้อเสนอแนะ (1) สถาบันควรจัดให้มีการสัมมนาในเรื่องของการเสริมสร้างค่านิยมการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเลือกปฏิบัติและความเป็นธรรมเพื่อเตรียมความพร้อมในการที่จะต้องปรับเปลี่ยนไปเป็น

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป (2) สถาบันควรมีนโยบายส่งเสริมการทำงาน การพิจารณาผลประโยชน์ตอบแทน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ โดยไม่เลือกปฏิบัติ อันจะเป็นการส่งเสริมความยุติธรรมและกำลังขวัญในการทำงาน ทั้งระหว่างกลุ่มข้าราชการ ระหว่างสายงานและระหว่างหน่วยงาน (3) เพื่อลดปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้ระบบค่านิยมเรื่องบุญคุณต่างตอบแทน จึงควรเสริมสร้างค่านิยมในการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญและควรตระหนักถึงผลกระทบอันเกิดจากการตอบแทนหรือมีความเกรงใจจากระบบการสรรหาผู้บริหารระดับต่าง ๆ อีกด้วย

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2544). 2540.

กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.
(JQ 1745 ฝ75 สพบ.)

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับนี้ เป็นความพยายามของรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการให้มีสมรรถนะที่แข็งแกร่ง เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาประเทศ โดยจะมุ่งเปลี่ยนปรัชญาหลักของการปกครองประเทศ จากการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาเป็นการกระจายอำนาจ การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย และการปรับบทบาทของรัฐให้สอดคล้องกับความเจริญของภาคเอกชน และความเจริญของประชาคมโลก ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบราชการไทยให้มีระบบการบริหารและการบริการที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากที่สุด อีกทั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีโอกาสและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีระเบียบวินัย และตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรม ตลอดจนเพื่อส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศ แผนแม่บทประกอบด้วยหลักการใหญ่สองหลักการ หลักการแรก คือ การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ 12 วิธีการ และหลักการที่สอง คือ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ 10 วิธีการ ในแต่ละวิธีการจะมีเป้าหมาย ระยะเวลาในการดำเนินการกำหนดไว้โดยชัดเจน ในภาพรวมการดำเนินการตามแผนแม่บทนี้จะมีระยะเวลาทั้งสิ้น 5 ปี เป็นแผนที่มีความเป็นพลวัต สามารถพัฒนาปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมวิธีการในการปฏิรูปได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือตามสภาพปัญหาที่เผชิญ

โกคิน พลกุล. 2540. การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ:
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

(JQ 1745 ภ81 สพบ.)

เป็นเอกสารในชุด เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการ
ประชาชนของรัฐ เนื้อหาประกอบด้วย การปฏิรูประบบราชการ: จากยุคล่า
อาณานิคมมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (1) การปฏิรูประบบราชการเพื่อเผชิญกับยุค
ล่าอาณานิคม: แนวทางและกลยุทธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า
อยู่หัว (2) การเปลี่ยนแปลงการปกครองนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา
(3) สภาพปัญหาทางการเมือง กฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินใน
ปัจจุบัน (4) แนวทางการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน
เพื่อเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์ และ (5) บทสรุป

วรเดช จันทรศร. 2540. การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: คณะ
กรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

(JQ 1745 ว17 สพบ.)

เป็นเอกสารในชุด เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการ
ประชาชนของรัฐ โดยมุ่งเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการไทย
แบ่งออกเป็น 4 ภาค 25 บท คือ ภาคที่หนึ่ง ว่าด้วย ระบบราชการไทย:
อดีต ปัจจุบัน อนาคต ประกอบด้วย คำกราบบังคมทูลความเห็นจัดการ
เปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน พ.ศ.2427 และการปฏิรูปการเมืองและระบบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2540 การวิเคราะห์ระบบราชการไทยในส่วนที่
เกี่ยวกับสภาพปัญหาและการปฏิรูป การเสนอองค์ความรู้ของการบริหารภาค
รัฐยุคศตวรรษที่ 19-20 เพื่อเป็นข้อพิจารณาสู่การปฏิรูปในศตวรรษใหม่
การปฏิรูปการบริหารภาครัฐในแนวทางใหม่ สู่ศตวรรษที่ 21 แนวทางการ
ปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ค.ศ.2000 และการเสนอวิสัยทัศน์รวมของประเทศ
ไทยในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ค.ศ.2000 ภาคที่สอง ว่าด้วย ระบบราชการ
ไทย: นโยบาย ผลงาน และแผนแม่บทการปฏิรูป ประกอบด้วย นโยบายการ
ปฏิรูประบบราชการ: ผลงาน ความสำเร็จ และความล้มเหลวในการนำไป
ปฏิบัติ นโยบายการปฏิรูประบบราชการในอนาคต เจ็อนไขสู่ความสำเร็จ แผน
การปฏิรูประบบราชการไทยสู่กระบวนการประชาธิปไตย และแผนแม่บทการ
ปฏิรูประบบราชการไทย ภาคที่สาม ว่าด้วย ภาคราชการ ภาคเอกชน และ
ประชาชน ผลประโยชน์ ความร่วมมือ และการพัฒนา ประกอบด้วย การ

เสนอภาพการของผลประโยชน์ระหว่างประเทศ กระทรวง กรม และกอง ผลประโยชน์ของใครสำคัญกว่ากัน กลุ่มเชื่อมโยงพรรคและธุรกิจการเมือง แนวการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ ความเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลกในด้านการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชนกรณีประเทศไทย การนำระบบการประเมินผลแบบเปิดไปใช้ในการปรับปรุงภาคราชการไทย การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ ประชาชนควรได้อะไรจากรัฐ และแนวทางพื้นฐานในการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ ภาคที่สี่ ว่าด้วย ประชาคมโลกและภาคราชการเปรียบเทียบ ประกอบด้วย การบริหารรัฐกิจของนานาประเทศในประชาคมโลก: นโยบาย ปัญหา และทิศทาง วิสัยทัศน์ของประเทศในประชาคมโลก การวิเคราะห์ประเทศรัสเซีย บนเส้นทางของการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลง ระบบบริหารราชการและแนวโน้มของเทศสวีเดน และระบบบริหารราชการ การปฏิรูปและการพัฒนาการบริหารของประเทศออสเตรเลีย เพื่อเป็นบทเรียนและภาพสะท้อนการปฏิรูประบบราชการไทย

วรเดช จันทรศร. 2540. แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี.

(JQ 1746 ว17ผ สพบ.)

เป็นเอกสารในชุด เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสนอเงื่อนไขที่จะทำให้แผนปฏิรูประบบราชการมีโอกาสที่จะได้รับการยอมรับ และมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง เนื้อหาประกอบด้วย 5 บท บทที่หนึ่ง ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการในอดีต มุ่งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการปฏิรูปในอดีต ตลอดจนการประเมินความสำเร็จในบางส่วนของปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา บทที่สอง ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการในอนาคต แผนการปฏิรูปสู่กระบวนการประชาธิปไตย โดยมุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าจะแก้สภาพปัญหาพื้นฐานของระบบราชการได้อย่างไร จะต้องเปลี่ยนปรัชญาของการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้าง จะพัฒนาระบบราชการไทยให้มุ่งไปสู่ผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงปรารถนาได้อย่างไร บทที่สาม เป็นการนำเสนอแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งถือได้ว่าเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติ

ศาสตร์ของไทย ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 แผนแม่บทนี้ประกอบไปด้วยหลักการ 2 หลักการ และวิธีการปฏิบัติรวมทั้งสิ้น 22 วิธี บทที่สี่ ว่าด้วยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการซึ่งวัดจากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ และโอกาสที่แผนจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ปัจจัยที่นำเสนอมีรวมทั้งสิ้น 13 ปัจจัย บทที่ห้า เป็นการสรุปสาระสำคัญของบทต่าง ๆ และการนำเสนอภาพรวมของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคนอื่น ๆ. 2540. โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. 2 เล่ม. (JQ 1745 ศ46 สพบ.)

หนังสือนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ประกอบด้วย 2 เล่ม คือ เล่ม 1 รายงานฉบับสมบูรณ์ เป็นการนำเสนอข้อค้นพบผลการศึกษาทบทวนโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยความเป็นมาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน และข้อคิดที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้าง กลไก กระบวนการของระบบบริหาร และแนวทางการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้ประมวลและสังเคราะห์เป็นข้อเสนอ และแนวทางที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของประเทศ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเริ่มจากการฉายภาพให้เห็นวิสัยทัศน์ภาครัฐในอนาคต (พ.ศ.2563) จากนั้นจึงนำเสนอแนวทางการดำเนินการทั้งในเชิงหลักการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ เล่ม 2 ภาคผนวก ประกอบด้วย (1) ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และเหตุผลในการเสนอแก้ไข (2) ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ (3) แนวทางการมอบอำนาจ ร่างมติ ครม.ว่าด้วยการมอบอำนาจ และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2540 (4) สรุปผลการสัมมนา (5) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ

สมาน รังสิโยภักดิ์. 2540. การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์.

กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. (JF 56 .T5 ส16 สพบ.)

เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปภาคราชการในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น มาเลเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ การปฏิรูปภาคราชการของไทยในอดีต และการปฏิรูปภาคราชการในรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ตลอดจนข้อเสนอในการปฏิรูปภาคราชการในอนาคตซึ่งจะช่วยให้การปฏิรูปภาคราชการของรัฐบาลมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2543. ก้าวต่อไป

ของการปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

(JQ 1745 ก271 สพบ.)

เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา ผลการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่ผ่านมา และก้าวต่อไปของการปฏิรูประบบราชการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ โดยเฉพาะผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองจะได้ใช้เป็นข้อมูล เพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสร้าง ร่วมผลักดันให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเป็นความจำเป็นอย่างมากที่ไม่อาจเลี่ยงได้ในการบริหารประเทศของรัฐบาล เพื่อนำประเทศให้ก้าวออกจากวิกฤตสุโลกยุคใหม่อย่างมีศักดิ์ศรีและยืนหยัดได้ด้วยตนเองในอนาคต ประชาชนคนไทยคาดหวังที่จะเห็นว่าภาครัฐหลังการปฏิรูปจะต้องเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เชื่อถือได้ และเป็นที่ยิ่งสำหรับประชาชนทุกคน ภารกิจสำคัญที่รัฐบาลจะผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ การสร้างภาครัฐยุคใหม่ ที่เน้นประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ เน้นประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการดำเนินการ เน้นประสิทธิภาพและความประหยัด และเน้นความสุจริตและความโปร่งใสในการทำงาน

อนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพนางจินดา จันทรรักษ์ เป็นกรณีพิเศษ ณ เมรุวัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ 23 ธันวาคม พุทธศักราช 2541. 2541. กรุงเทพฯ: หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์. (JQ 1745 . A55P64 อ15 สพบ.)

เป็นหนังสือที่รวบรวมผลงานทางวิชาการของศาสตราจารย์วรงค์ จันทรรักษ์ เพื่อเป็นอนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ นางจินดา จันทรรักษ์ รวม 6 เรื่อง คือ (1) การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (2) 100 ปีของการปฏิรูประบบราชการไทย: อดีต ปัจจุบันและอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม (3) แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ (4) การพัฒนาระบบราชการไทย (5) Master plan of the public sector reform (1997-2001) และ (6) Public sector reform: a hypothetical model of successful reform adoption and implementation.

อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ (เทศะปุระณะ). 2540. การพัฒนาและส่งเสริมการสร้างจรรยาวิชาชีพสำหรับระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (JQ 1746 .Z13E8 อ112 สพบ.)

เป็นเอกสารในชุด เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชน ว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมการสร้างจรรยาวิชาชีพสำหรับระบบราชการไทย โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยวิวัฒนาการความเป็นมาของกระบวนการสร้างจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ส่วนที่สอง ว่าด้วยการวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพกับพฤติกรรมข้าราชการไทย ส่วนที่สาม ว่าด้วยหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพ: องค์ความรู้ของการพัฒนาจริยธรรมและจรรยาวิชาชีพในระบบราชการไทย ส่วนที่สี่ ว่าด้วยการนำเสนอกระบวนการส่งเสริมการสร้างวิชาชีพนิยมสำหรับระบบราชการไทย: ทิศทางและแนวโน้มเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในศตวรรษที่ 21 และส่วนที่ห้า เป็นเสนอความส่งท้าย: การพัฒนาและส่งเสริมการสร้างจริยธรรมและวิชาชีพนิยมในระบบราชการไทย

บรรณานุกรม

- ฐานพร สิงห์โกวินท์. 2543. วัฒนธรรมไทยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในองค์กร
ภาครัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณี กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตร-
มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2540. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี.
- สมาน รังสิโยกฤษฎ์. 2540. การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์. กรุงเทพฯ:
สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2536. คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ:
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2543. ก้าวต่อไปของการ
ปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

