

นโยบายและการปฏิบัติในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ : กรณีศึกษาระบบราชการ : กรณีศึกษาระบบราชการ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Policy and Implementation in Bureaucratic Structural Reform : A Case Study of
Department of Highways



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Political Science

Common Course

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	นโยบายและการปฏิบัติในการปฏิรูปโครงสร้างระบบ
	ราชการ : กรณีศึกษาระบบทางหลวง
โดย	นายศกลรัตน์ จิระรุ่งเรืองวงศ์
สาขาวิชา	รัฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศรเดช ไชยเพิ่ม)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์พิพัฒน์ ไทยอารี)	

ศกสรรัตน์ จิรรุ่งเรืองวงศ์ : นโยบายและการปฏิบัติในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ :
กรณีศึกษากรมทางหลวง. (Policy and Implementation in Bureaucratic
Strutural Reform : A Case Study of Department of Highways) อ.ที่ปรึกษา
หลัก : รศ.วันชัย มีชาติ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ และปัจจัยที่ส่งผล เพื่ออธิบายการขยายอาณาเขตของระบบราชการไทยจากผลของนโยบายการปฏิรูปที่ต้องการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ โดยเลือกใช้กรณีศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษาเอกสารและเก็บข้อมูลการด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการในกรมทางหลวงในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้ชนะในการต่อสู้ทางอำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายที่ต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการเพื่อให้สามารถยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นในภายหลังได้โดยไม่ต้องทำการเลิกจ้าง ได้ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและความต้องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อเพิ่มตำแหน่งบริหาร อันทำให้ระบบราชการขยายตัวขึ้น นำมาสู่ความต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการต่อมาเป็นวงจร โดยข้าราชการมีวิธีการใช้อำนาจเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ การดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ, การใช้จังหวะเวลาด้วยการกระทำในสิ่งที่แก้ไขภายหลังได้ยากและการถ่วงเวลา, การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอในการขยายขอบเขตของหน่วยงาน, การควบคุมข้อมูลและการสื่อสารที่อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน และ การใช้ความสามารถส่วนบุคคลในการผลักดันข้อเสนอของตนเอง ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจนั้น คือ การที่นโยบายในการปฏิรูปไม่มีความแน่ชัดในจุดประสงค์และวิธีการ, กลไกควบคุมและประเมินผลการปฏิรูปไม่มีประสิทธิภาพ, วัฒนธรรมองค์การไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป และการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5481208324 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORD: Department of Highways, bureaucratic reform

Sakonrat Jirarungruangwong : Policy and Implementation in Bureaucratic Structural Reform : A Case Study of Department of Highways. Advisor: Assoc. Prof. WANCHAI MEECHART

This study aims to investigate public officials' use of power in the process of bureaucratic reform and its preconditions to explain the expansion of Thai bureaucratic domain, the fruit of reform policies pursued to restrict the domain. It used as a case study the Department of Highways' structural reform during 2002 – 2016. Using the qualitative research method, the researcher conducted a reading of documents and semi-structured and in-depth interviews of many public officials working in the Department of Highways, as they are the winners in this power struggle of the bureaucratic reform.

The study revealed that the policies implemented with the intention to limit the number of public officials, so that departments seen as unnecessary can be disbanded without their being made redundant, resulted in the increase in number of high – level public officials and the need to add new units to supply them with positions. This led to the bureaucratic expansion, which, in turn, perpetuated the need to continually restrict the number of public officials. The tools with which they achieved their goals and through which they exercised their power included assuming authoritative positions involved in the bureaucratic reform, resorting to opportunistic timing, justifying their proposals for unit expansions, controlling information, and using their personalities to have their own proposals endorsed. Also, the study identified the preconditions conducive to such use of power. They included the fact that the reform policies had no explicit agendas and means with which to achieve the desired agendas, ineffective control and evaluation mechanisms, the organizational culture, which did not correspond to what the reform was intended for, and the lack of political stability.

Field of Study: Political Science

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จตามความมุ่งหวังของผู้ศึกษาได้ เนื่องจากความช่วยเหลือและการสนับสนุนของบุคคลหลายๆท่าน ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และเสียสละเวลาในการให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และตรวจแก้ไขความเรียบร้อยในการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ผู้เป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ และ รองศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี ผู้เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้ข้อสังเกตและคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ได้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษามาตั้งแต่สมัยเรียนหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต ขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตรัฐศาสตร์ดุสิต บัณฑิตรุ่น 54 ที่ช่วยเหลือ และเป็นแรงกระตุ้นในการทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ คุณวัฒนา รัตนบุญชูร ที่คอยช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ อำนวยความสะดวกและติดต่อประสานงานตลอดการจัดทำวิทยานิพนธ์ คุณรุ่งฤดี สายสรรค์พงษ์ ข้าราชการกรมทางหลวง ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.ร. ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ทั้งที่สามารถเปิดเผยชื่อและไม่สามารถเปิดเผยชื่อได้ ที่ให้การอนุเคราะห์ในการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง การให้ข้อมูลสำคัญและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์

ท้ายสุดนี้ ขอขอบพระคุณครอบครัวที่คอยดูแล เชื้อมนั้นและให้ความสนับสนุนตลอดระยะเวลาในการศึกษาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้ศึกษาขอมอบแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงได้ดีทุกท่าน

ศกกรัตน์ จิรรุ่งเรืองวงศ์

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
1.3 คำถามการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	3
1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา.....	3
1.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ.....	3
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ.....	6
2.1.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ.....	6
2.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตามแนวคิดต่างๆ.....	7
2.1.3 บทบาทของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ.....	12

2.2 การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในประเทศไทย.....	14
2.2.1 วัตถุประสงค์และนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ	14
2.2.2 ผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ.....	23
2.2.2.1 โครงสร้างระบบราชการ	23
2.2.2.2 กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน.....	26
2.2.2.3 งบประมาณรายจ่าย	31
2.2.2.4 สรุปผล.....	34
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในการปฏิรูประบบราชการ.....	36
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในองค์การ	36
2.3.2 การพิจารณาการปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดการเมืองและอำนาจ	40
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	44
2.5 กรอบความคิด	49
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	52
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	52
3.1.1 ประชากร.....	52
3.1.2 กลุ่มตัวอย่าง.....	53
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	56
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	58
3.4 การตรวจสอบข้อมูล	60
3.5 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล.....	60
บทที่ 4 ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล	62
4.1 การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559	62
4.1.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจำนวนหน่วยงานของกรมทางหลวง.....	62
4.1.2 กำลังคนของกรมทางหลวง	71

4.1.3	งบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวง	80
4.1.4	สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวง	86
4.2.	กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง.....	87
4.2.1	การควบคุมจำนวนข้าราชการ	88
4.2.2	การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง	92
4.2.2.1	มาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ.....	93
4.2.2.2	วิธีการปฏิรูป	102
4.2.2.3	สรุป.....	110
4.2.3	การเพิ่มขึ้นของหน่วยงาน	111
4.2.3.1	การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556) ของกรม ทางหลวง	113
4.2.3.2	การจัดตั้งหน่วยงานภายใน.....	122
4.2.3.3	สรุป.....	130
4.2.4	การจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทน	130
4.2.4.1	พนักงานราชการ.....	130
4.2.4.2	การจ้างเหมาบริการ.....	135
4.2.4.3	ลูกจ้างชั่วคราว	137
4.2.5	สรุปกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง	140
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	142
5.1	สรุปผลการศึกษา	142
5.1.1	การใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ.....	142
5.1.1.1	การดำรงตำแหน่งทางการ	143
	ก. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร.....	143
	ข. คณะทำงานพิจารณาทบทวนสถานภาพของหน่วยงาน	146

ค. กองการเจ้าหน้าที่ และ กองการเงินและบัญชีของกรมทางหลวง	146
5.1.1.2 การใช้จังหวัดเวลา	147
ก. การจัดตั้งหน่วยงานภายใน	147
ข. การพิจารณาเพื่อแปรสภาพภารกิจ.....	148
ค. การปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการ	149
5.1.1.3 การสร้างควมมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ.....	149
5.1.1.4 การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร	150
5.1.1.5 ความสามารถส่วนบุคคล	151
5.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ...	152
5.1.2.1 ลักษณะของนโยบาย	152
ก. ความไม่แน่ชัดในจุดประสงค์.....	153
ข. ความไม่แน่ชัดในวิธีการ	154
5.1.2.2 กลไกการควบคุมและประเมินผล.....	156
ก. ความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ รับผิดชอบ	156
ข. ความเที่ยงตรงของตัวชี้วัด	158
5.1.2.3 วัฒนธรรมองค์การ.....	159
5.1.2.4 สถานการณ์ทางการเมือง.....	162
ก. เสถียรภาพของรัฐบาล	163
ข. ลักษณะของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง.....	164
5.1.1.1 สภาพเศรษฐกิจ	168
5.2 อภิปรายผล	171
5.3 ข้อเสนอแนะ	174
บรรณานุกรม.....	177



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 โครงสร้างของระบบราชการตามแนวคิดต่างๆ.....	8
ตารางที่ 2 จำนวนหน่วยงานระดับกรมของประเทศไทย.....	23
ตารางที่ 3 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป พ.ศ. 2547 และ 2550.....	27
ตารางที่ 4 จำนวนกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 - 2559.....	28
ตารางที่ 5 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ แยกตามระดับตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2547 - 2550.....	29
ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ แยกตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2551 - 2559.....	30
ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 - 2559 (หน่วย : พันล้านบาท).....	32
ตารางที่ 8 สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559.....	34
ตารางที่ 9 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์ จำแนกตามประเภท.....	55
ตารางที่ 10 โครงสร้างแบบสัมภาษณ์.....	56
ตารางที่ 11 ตัวแปรและวิธีการศึกษา.....	58
ตารางที่ 12 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 และ 2552.....	65
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2552 และ 2558.....	66
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบภารกิจของสำนักทางหลวงที่ 1 - 15 และ สำนักงานทางหลวงที่ 1 - 18 ระหว่างปี พ.ศ. 2552 และ 2558.....	68
ตารางที่ 15 สรุปการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559.....	70
ตารางที่ 16 จำนวนหน่วยงานภายในกรมทางหลวงตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2545, 2552 และ 2558.....	71
ตารางที่ 17 จำนวนกำลังคนของกรมทางหลวงแยกตามประเภท.....	71

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกรมทางหลวงตามระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2545 และ 2559	74
ตารางที่ 19 กรอบอัตรากำลังของแนวทางหลวงเชียงใหม่ที่ 1 และ แนวทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2...	75
ตารางที่ 20 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองนิติการ ก่อนและหลังถูกยกกระดัดเป็นสำนักกฎหมาย	76
ตารางที่ 21 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ ก่อนและหลังถูกยกกระดัดเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ	76
ตารางที่ 22 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองสารสนเทศ ก่อนและหลังถูกยกกระดัดเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ	77
ตารางที่ 23 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวง แยกตามระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2545 - 2550.....	78
ตารางที่ 24 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวง แยกตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2552 - 2559	79
ตารางที่ 25 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงแยกตามประเภท พ.ศ. 2545 – 2559	84
ตารางที่ 26 งบบุคลากรของกรมทางหลวงแยกตามประเภทกำลังคน พ.ศ. 2545 – 2559	85
ตารางที่ 27 งบประมาณจ้างเหมาบริการของกรมทางหลวง	86
ตารางที่ 28 สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559.....	86
ตารางที่ 29 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2546 - 2561	89
ตารางที่ 30 จำนวนข้าราชการระดับ 8 - 10 กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559	93
ตารางที่ 31 เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการประเภททั่วไปและประเภทวิชาการ	96
ตารางที่ 32 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังของกองการเงินและบัญชีระหว่างปี พ.ศ. 2551 และ 2559	106
ตารางที่ 33 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังของสำนักทางหลวงที่ 1 ก่อนและหลังถูกปรับเป็นสำนักงานทางหลวงที่ 1	107
ตารางที่ 34 ช่วงเวลาของนโยบาย การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการปรับปรุงโครงสร้างของกรมทางหลวง.....	110
ตารางที่ 35 ข้อเสนอการปรับปรุงหน่วยงานของกรมทางหลวงในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556).....	118

ตารางที่ 36 เปรียบเทียบโครงสร้างอัตรากำลังของกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในปี พ.ศ. 2555 กับโครงสร้างอัตรากำลังใหม่ในข้อเสนอการขอยกระดับเป็นสำนักทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	120
ตารางที่ 37 เปรียบเทียบโครงสร้างอัตรากำลังเดิมของกองการเงินและบัญชีในปี พ.ศ. 2555 กับโครงสร้างอัตรากำลังใหม่ในข้อเสนอการขอยกระดับเป็นสำนักบริหารการคลัง	121
ตารางที่ 38 หน่วยงานภายในของกรมทางหลวงและการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2545 - 2559	123
ตารางที่ 39 เปรียบเทียบหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ก่อนและหลังการกำหนดกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558	128
ตารางที่ 40 งบประมาณจ้างเหมาบริการของสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะและกรมทางหลวง	136
ตารางที่ 41 จำนวนลูกจ้างชั่วคราวและงบลงทุนในกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2559 ..	138
ตารางที่ 42 เปรียบเทียบช่วงเวลาของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกับการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล.....	166
ตารางที่ 43 เปรียบเทียบผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการภาพรวมและกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559	175

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 แนวทางการวิเคราะห์บทบาทภารกิจของหน่วยงานของรัฐ.....	18
รูปภาพที่ 2 เปรียบเทียบงบบุคลากรและงบกลาง (หน่วย : พันล้านบาท).....	33
รูปภาพที่ 3 ร้อยละของงบรายจ่ายประจำปีเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย (หน่วย : ล้านล้านบาท).....	35
รูปภาพที่ 4 ร้อยละของกำลังคนภาครัฐเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งหมดในประเทศไทย.....	35
รูปภาพที่ 5 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	49
รูปภาพที่ 6 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559.....	73
รูปภาพที่ 7 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวงแยกตามระดับ พ.ศ. 2545 - 2550.....	74
รูปภาพที่ 8 งบบุคลากรของกรมทางหลวง แยกตามประเภท.....	80
รูปภาพที่ 9 จำนวนกำลังคนที่ใช้งบบุคลากรจ้างของกรมทางหลวง แยกตามประเภท.....	81
รูปภาพที่ 10 งบประมาณเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2545 – 2559.....	81
รูปภาพที่ 11 กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวง.....	87
รูปภาพที่ 12 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 (ระดับประเทศ) พ.ศ. 2547 – 2559.....	97
รูปภาพที่ 13 จำนวนข้าราชการระดับ 8 กรมทางหลวง.....	108
รูปภาพที่ 14 จำนวนข้าราชการระดับ 9 กรมทางหลวง.....	108
รูปภาพที่ 15 แผนภูมิแสดงหน่วยงานภายในตามที่กรมกำหนด พ.ศ. 2545.....	125
รูปภาพที่ 16 จำนวนลูกจ้างประจำและพนักงานราชการของกรมทางหลวง.....	132
รูปภาพที่ 17 ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงต่อ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559.....	169
รูปภาพที่ 18 เปรียบเทียบร้อยละการเติบโตงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงและ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559.....	170

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทำให้การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ที่มีลักษณะรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง, ยึดมั่นกฎระเบียบ และมีลักษณะการสั่งการแบบลำดับชั้น ขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป (David & Gaebler, 1992) จึงเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการขึ้นทั่วโลก เพื่อปรับปรุงปัจจัย เช่น โครงสร้างของระบบราชการ, ประสิทธิภาพและความประหยัด, คุณภาพของการบริการ, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, ความโปร่งใสและการถูกตรวจสอบ (Peters, 2001, pp. 362-365) โดยปัจจัยที่มีความสำคัญและมักได้รับการให้ความสนใจ คือ การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ เพราะเป็นปัจจัยที่มีความเป็นรูปธรรมสูงและส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นมาก (Bowornwathana, 2011, p. 2269; Muhlhausen, 2017, p. 1) นอกจากนี้การขยายตัวของระบบราชการยังเป็นสาเหตุหลักหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ จากการมีปริมาณหน่วยงาน กำลังคนและการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก แต่กลับเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของโครงสร้างและภารกิจ ทั้งในด้านเป้าหมายและพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ แนวทางการปฏิรูปส่วนใหญ่ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิด เช่น การทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization), โลกาภิวัตน์ (globalization), ธรรมาภิบาล (good governance), การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) จึงมักจะมีความเห็นตรงกันว่าควรมีการจำกัดบทบาทและอาณาเขต (domain) ของภาครัฐและระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นขอบเขตของภารกิจ จำนวนหน่วยงาน กำลังคน และการใช้งบประมาณ ด้วยการยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานและภารกิจที่ไม่จำเป็น และถ่ายโอนภารกิจให้แก่ภาคเอกชนหรือท้องถิ่นในส่วนที่สามารถทำได้แทน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการปฏิรูประบบราชการในหลายๆประเทศส่งผลให้ระบบราชการมีอาณาเขตเพิ่มมากขึ้น (Pollitt & Bouckaert, 2004; พิทยา, 2544) โดยในกรณีของประเทศไทย การจำกัดและลดอาณาเขตของระบบราชการเป็นหนึ่งในเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป ดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น แต่ผลที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงจากการปฏิรูประบบราชการ

ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานระดับกรมจาก 150 เป็น 160 กรม ส่งผลให้การจ้างงานภาครัฐเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งหมดในประเทศ และรายจ่ายภาครัฐเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) มีสัดส่วนสูงขึ้นตามไปด้วย

คำอธิบายหนึ่งต่อสาเหตุของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ คือ การต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือของข้าราชการในระบบราชการ เพราะข้าราชการเป็นตัวแสดงที่มีผลประโยชน์ของตนเองและจะมีพฤติกรรมเพื่อรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์นั้น ข้าราชการจึงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบราชการทั้งในทางตรง เช่น การรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง และทางอ้อม เช่น การเข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่ และผลประโยชน์ของข้าราชการ (Moe, 1995, p. 143)

การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการ ผ่านการใช้มุมมองของแนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์การ (power and political approach) ที่มีสมมติฐานว่าผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ “ผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางอำนาจ” ระหว่างตัวแสดงต่างๆที่มีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งตัวแสดงที่ได้รับชัยชนะจะสามารถรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้ชนะของการต่อสู้ทางอำนาจดังกล่าว เห็นได้จากการที่ผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยเอื้อประโยชน์แก่ระบบราชการ แม้ว่านโยบายการปฏิรูปจะมีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอาณาเขตของระบบราชการก็ตาม

กรณีศึกษาที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 เนื่องจากกรมทางหลวงเป็นส่วนราชการที่มีการปรับปรุงโครงสร้างที่หลากหลาย มีจำนวนหน่วยงานในสังกัด กำลังคนและการใช้งบประมาณสูงเป็นลำดับต้นๆเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับกรมอื่นๆ มีผลลัพธ์การปฏิรูประบบราชการที่สอดคล้องกับการปฏิรูปในภาพรวมและส่วนราชการส่วนใหญ่ และมีภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ

1.3 คำถามการวิจัย

1. ข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไร
2. ปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการและการเปลี่ยนแปลงที่มีความเกี่ยวข้อง ผ่านการศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจนั้น โดยใช้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวง ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 เป็นกรณีศึกษา

1.5 ข้อยกเว้นของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการและการเปลี่ยนแปลงที่มีความเกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่ครอบคลุมประเด็นของการปฏิรูประบบราชการทั้งหมดที่ถูกแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน การปฏิรูประบบงบประมาณและการเงิน การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิรูปวัฒนธรรมและค่านิยม จึงไม่สามารถสรุปเป็นการทั่วไป (generalization) ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการทั้งหมดได้

โดยข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษากรณีเฉพาะของกรมทางหลวงที่เป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัย เช่น ลักษณะของภารกิจ กำลังคนและงบประมาณที่ได้รับ แตกต่างจากส่วนราชการระดับกรมอื่นๆ รวมถึงไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับส่วนราชการระดับกระทรวง และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ ได้ จึงไม่สามารถสรุปเป็นการทั่วไปว่าเป็นการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในภาพรวมได้

1.6 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้คำนิยามศัพท์บางคำที่มีความสำคัญในการวิจัย ดังนี้

- อำนาจ หมายถึง ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของตัวแสดง
- ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนส่วนกลาง และได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น
- อาณาเขตของระบบราชการ หมายถึง ขอบเขตของภารกิจ จำนวนและขนาดของหน่วยงาน กำลังคน และการใช้งบประมาณ

- การใช้อำนาจของข้าราชการ หมายถึง กลยุทธ์ ทักษะ หรือวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งจะทำให้การศึกษาผ่านตัวแปร 5 ประการ คือ การดำรงตำแหน่งทางการ การใช้จังหวะเวลา การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร และความสามารถส่วนบุคคล
- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการ หมายถึง ปัจจัยที่ทำให้การใช้อำนาจของข้าราชการในลักษณะนั้นเกิดขึ้นและประสบความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้การศึกษาผ่านตัวแปร 5 ประการ คือ ลักษณะของนโยบาย กลไกในการควบคุมและประเมินผล วัฒนธรรมองค์การ สถานการณ์ทางการเมือง และสภาพเศรษฐกิจ
- การดำรงตำแหน่งทางการ หมายถึง การที่ตัวแสดงอยู่ในตำแหน่งตามโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาในองค์การ อันส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจชอบธรรมที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบรองรับอย่างเป็นทางการ
- การใช้จังหวะเวลา หมายถึง การที่ตัวแสดงทำการริเริ่มหรือกระทำสิ่งที่แก้ไขในภายหลังได้ยาก, การถ่วงเวลาเพื่อหยุดหรือขัดขวางสิ่งที่เป็นอุปสรรคกับเป้าหมายของตน หรือการประวิงเวลาจนเรื่องนั้นหมดวาระหรือความสำคัญ, การกำหนดเส้นตาย เช่น การสร้างความเร่งด่วนของประเด็น หรือการเสนอเรื่องในเวลากระชั้นชิด
- การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ หมายถึง การที่ตัวแสดงใช้ข้อมูล ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสนับสนุนข้อเสนอของตน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการสนับสนุนการตัดสินใจนั้น
- การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร หมายถึง การที่ตัวแสดงใช้ความได้เปรียบในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในการควบคุมหรือบิดเบือนการรับข้อมูลของตัวแสดงตัวอื่นๆ ด้วยการเลือกนำเสนอเฉพาะข้อมูลที่เอื้อต่อเป้าหมายของตนเอง และปกปิดหรือชะลอประเด็นที่ขัดแย้งกับเป้าหมายนั้นไม่ให้ถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ
- ความสามารถส่วนบุคคล หมายถึง การใช้บารมี ภาวะผู้นำ บุคลิกภาพ ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือทักษะในการเจรจาของตัวแสดงระดับบุคคลเพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวแสดง
- ลักษณะของนโยบาย หมายถึง ความแน่วแน่ในจุดประสงค์และวิธีการในการดำเนินการของนโยบาย เพื่อให้วัตถุประสงค์ของฝ่ายกำหนดนโยบายถูกถ่ายทอดไปยังฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแน่วแน่และมีความเข้าใจตรงกันในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ
- กลไกการควบคุมและประเมินผล หมายถึง ความสามารถของหน่วยงานที่ทำการควบคุมและกำกับดูแล และสิ่งที่ฝ่ายกำหนดนโยบายกำหนดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าฝ่ายปฏิบัติได้นำนโยบายที่ฝ่ายกำหนดนโยบายมอบให้ไปปฏิบัติตามจริง
- วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก สมมติฐาน การรับรู้ หรือแบบแผนพฤติกรรม ที่ถูกปฏิบัติซ้ำๆจนกลายเป็นเรื่องปกติในองค์การ

- สถานการณ์ทางการเมือง หมายถึง เสถียรภาพหรือความเข้มแข็งของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ

- สภาพเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่องบประมาณและการจ้างงานของส่วนราชการ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการใช้อำนาจของข้าราชการซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ อันส่งผลให้ผลลัพธ์ของการปฏิรูปไม่เป็นไปตามนโยบาย
2. เพื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการดังกล่าว
3. เพื่อเสนอตัวแบบในการอธิบายกระบวนการขยายอาณาเขตของระบบราชการจากผลของนโยบายการปฏิรูปที่ต้องการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ



บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการตอบคำถามว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไรและปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ การศึกษาครั้งนี้ได้ทบทวนวรรณกรรม ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และบทบาทของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อศึกษาภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการ
2. การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในประเทศไทย เพื่อศึกษานโยบายและผลลัพธ์ในการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อทำความเข้าใจความสำคัญและลักษณะของอำนาจ ในฐานะปัจจัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ และเพื่อศึกษาตัวแปรในการตอบคำถามว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างไร
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ เพื่อทำความเข้าใจความสำคัญของการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาตัวแปรในการตอบคำถามว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการ

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของการปฏิรูป ประกอบด้วย 3 หัวข้อ คือ 1. ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ 2. การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตามแนวคิดต่างๆ และ 3. บทบาทของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

2.1.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ

ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมาได้มีกระแสของแนวคิดที่ออกมาโต้แย้งการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ที่มีลักษณะรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง, ยึดมั่นกฎระเบียบ และมีลักษณะการสั่งการแบบลำดับชั้น โดยแนวคิดกลุ่มนี้มองว่าองค์กรที่มีลักษณะดังกล่าวไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง (David & Gaebler, 1992, pp. 438-439) ดังที่ Peters ได้กล่าวว่าการบริหารงานภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต 4 ประการ คือ ประการแรกบทบาทของข้าราชการต่อการกำหนดนโยบายมีมากขึ้น ทำให้องค์กรในรูปแบบเดิม

ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าข้าราชการนั้นมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป ประการที่สองการเกิดใหม่ขององค์กรรูปแบบอื่นๆ ทำให้การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมตามรูปแบบระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุดอีกต่อไป ประการที่สามคือหลักความถาวรและความมั่นคงในการบริหารงานที่ใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรและการจ้างงานนั้นทำให้เกิดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายคือการที่ระบบราชการควรจะตอบสนองต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาอย่างเต็มที่ ดังนั้นการให้อิสระในการทำงานแก่ข้าราชการที่มีความสามารถจึงน่าจะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (Peters & Savoie, 1995, pp. 288-291)

Hood (1991, p. 3) ได้กล่าวถึงแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงจัดการในสมัยใหม่ คือ ความต้องการลดการเจริญเติบโตและลดขนาดของภาครัฐในด้านของรายจ่ายและจำนวนบุคลากร, การเปลี่ยนรูปแบบองค์กรภาครัฐนอกเหนือจากส่วนกลางด้วยการถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชนและองค์กรกึ่งอิสระ ประกอบกับการทบทวนหลักการของหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะใหม่, การพัฒนาความเป็นอิสระในการผลิตและให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะในด้านของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร และการพัฒนาความเป็นสากลที่ให้ความสำคัญกับประเด็นในการบริหารจัดการกิจกรรมสาธารณะ การออกนโยบาย รูปแบบการตัดสินใจ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐในระดับประเทศจากเดิมที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ปัจจัยข้างต้นแล้ว Bowornwathana (2006, pp. 297-298) ยังได้กล่าวถึงปัจจัย เช่น การสะสมขององค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และผลของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดความซับซ้อนและไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมในการบริหาร และการพัฒนาของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยเฉพาะในด้านการสื่อสารที่ทำให้การกระจายข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึงในทุกส่วนของสังคม อันทำให้เกิดการแพร่กระจายของค่านิยมตามหลักประชาธิปไตย

2.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตามแนวคิดต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นนำมาสู่ความต้องการในการปฏิรูประบบราชการที่ Peters (2001, pp. 362-365) สรุปไว้ 7 ปัจจัย คือ ประสิทธิภาพและความประหยัด, คุณภาพของการบริการ, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, โครงสร้างของระบบราชการ, นโยบาย, ความโปร่งใสและการถูกตรวจสอบได้ และการเมือง โดยปัจจัยที่มีความสำคัญและมักได้รับการให้ความสนใจ คือ โครงสร้างของระบบราชการ เพราะเป็นปัจจัยที่มีความเป็นรูปธรรมสูงและส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นๆ มาก โครงสร้างจึงเป็น “กุญแจ” ในการพัฒนาขีดความสามารถของทั้งระบบ (Bowornwathana, 2011, p. 2269) อีกทั้งการขยายตัวของระบบราชการนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญและเป็นสาเหตุหลักของความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม จากการที่ระบบราชการมีขนาดใหญ่และมีข้าราชการจำนวนมาก ส่งผลให้ต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรของสังคมมากตามไปด้วยเพื่อจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการและบำรุงรักษาหน่วยงานราชการต่างๆ ไว้ อีกทั้งยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนของโครงสร้างและ

ภารกิจ ทั้งในด้านเป้าหมายและพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน (Bowornwathana, 2006; Dreszler & Muhlhausen, 2017; Hood, 1991; Peters & Savoie, 1995) จากการให้ความสำคัญกับสิ่งที่ไม่คุ้มค่ากับการลงมือทำและทำตามกฎเกณฑ์ที่ไม่ควรถูกเขียนไว้ (David & Gaebler, 1992, p. 439)

ดังนั้น จึงเกิดการตั้งคำถามต่อไปว่าโครงสร้างของระบบราชการที่เหมาะสมควรมีลักษณะใด เช่น ควรรวมหรือกระจายอำนาจ ควรมีขนาดใหญ่หรือเล็ก ควรมีโครงสร้างลักษณะเป็นปีระมิตหรือแบนราบ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างเจ้านายกับลูกน้องควรเป็นอย่างไร ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมขนาดไหน ค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กรที่เหมาะสมกับระบบราชการ ควรเป็นแบบใด เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาตัวแบบ (Model) และแนวคิดของนักวิชาการที่มักนำมาใช้เป็นต้นแบบในการปฏิรูประบบราชการ เช่น Peters and Savoie (1995) และ Pollitt and Bouckaert (2004) ในประเด็นขนาดของโครงสร้างของระบบราชการ พบว่าต่างมีความเห็นร่วมกันว่าโครงสร้างของระบบราชการควรมี “ขนาดเล็ก” ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 โครงสร้างของระบบราชการตามแนวคิดต่างๆ

Model	โครงสร้างของระบบราชการ	วิธีการ
Peters's Model		
Market Model	ขนาดเล็ก	ถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชน
Participatory State	ขนาดเล็กและแบนราบ	กระจายอำนาจแก่องค์กรขนาดเล็ก
Flexible Government	ขนาดเล็ก	ใช้องค์กรชั่วคราว
Deregulated Government	ตามสถานการณ์	ลดการควบคุมจากส่วนกลางและให้อิสระองค์กรขนาดเล็ก
Pollitt and Bouckaert		
New Public Management	ขนาดเล็ก	ถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชน (Hood, 1991) ภาครัฐถือหางเสียแทนการพายเรือเอง (David & Gaebler, 1992)
Networks	ขนาดเล็ก	การทำรัฐให้ว่าง (Rhodes, 1996)
Governance	ขนาดเล็ก	ภาครัฐขนาดเล็กและทำหน้าที่น้อย (Bowornwathana, 2006)
Neo-Weberian State	ตามสถานการณ์	ภาครัฐที่มีระเบียบและความเป็นมืออาชีพ (Lynn Jr., 2008)

ที่มา : ตัวแบบของ Peters and Savoie (1995) และ Pollitt and Bouckaert (2004)

ตัวแบบของ Peters and Savoie (1995) ได้กล่าวถึงความสำคัญในการจัดโครงสร้างระบบราชการที่ตอบสนองต่อความเป็นจริงและความต้องการที่มีต่อบทบาทของข้าราชการ พร้อมไปกับการรักษาหลักการรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย ในสถานะที่เกิดความเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานภาครัฐ โดยได้เสนอการจัดองค์การโดยแบ่งวิสัยทัศน์ (vision) ที่แตกต่างจากการบริหารแบบดั้งเดิมออกเป็น 4 แบบ คือ ตัวแบบตลาด (market model), ตัวแบบรัฐที่มีส่วนร่วม (participatory state), ตัวแบบรัฐที่ยืดหยุ่น (flexible government) และตัวแบบรัฐแบบลดกฎระเบียบ (deregulated government) โดยตัวแบบตลาดเป็นตัวแบบที่มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่าข้าราชการนั้นมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ ทำให้ระบบราชการเกิดการขยายตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของข้าราชการ ประกอบกับความมั่นคงถาวรและการผูกขาดข้อมูลในระบบราชการแบบดั้งเดิมทำให้ระบบราชการมีความได้เปรียบเหนือหน่วยงานอื่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพ จึงควรมีการจัดโครงสร้างด้วยการลดขนาดองค์การขนาดใหญ่นี้ออกเป็นองค์การขนาดเล็กหลายๆองค์การ และใช้การถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชนในส่วนที่สามารถทำได้ รวมถึงอาจมีหน่วยงานที่ทำการผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะหลายๆหน่วยงานเพื่อให้เกิดการแข่งขันขึ้น โครงสร้างองค์การในภาพรวมของตัวแบบตลาดจึงจะมีลักษณะที่แบนราบเพื่อลดลำดับชั้นในการสั่งการ โดยให้การตัดสินใจนั้นอยู่ใกล้กับหัวหน้าของส่วนที่มีการนำไปปฏิบัติมากที่สุด และมองว่าการจัดการบุคคลในระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะมาจากการแต่งตั้ง มีความถาวร ไม่ถูกไล่ออกหรือโยกย้ายและได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งไม่ใช่ผลงานนั้นทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรใช้ลักษณะการจ้างงานแบบสัญญาจ้างและมีการให้รางวัลลงโทษตามผลงานที่ทำ ซึ่งเมื่อควบคู่ไปกับการประเมินผลที่เที่ยงตรงแล้ว จะทำให้เกิดข้าราชการที่มีความสามารถและความคิดสร้างสรรค์

โครงสร้างระบบราชการดังกล่าวสอดคล้องกับตัวแบบรัฐที่มีส่วนร่วมและตัวแบบรัฐที่ยืดหยุ่น โดยตัวแบบรัฐที่มีส่วนร่วม มีสมมติฐานเดียวกับตัวแบบตลาดในแง่ที่ว่าขนาดที่ใหญ่ การสั่งการตามลำดับชั้นและการเน้นกฎระเบียบของระบบราชการเป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพ แต่เห็นต่างในมุมมองที่ว่าควรจะมีการให้ความสำคัญกับตัวลูกน้องที่เป็นคนปฏิบัติโดยตรงและพลเมืองที่เข้ามาใช้บริการมากกว่าตัวหัวหน้าขององค์การเนื่องจากเป็นส่วนที่มีข้อมูลมากที่สุด ซึ่งนักวิชาการ เช่น Lipsky (1980), Adler และ Ansquih (1981) (อ้างใน Peters & Savoie, 1995) มองว่าในความเป็นจริงแล้วนโยบายที่เกิดขึ้นในระบบราชการมาจากคนกลุ่มนี้มากกว่าฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง โครงสร้างที่เหมาะสมจึงควรมีลักษณะแบนราบจากการกระจายอำนาจ เพื่อสนับสนุนให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของคนกลุ่มนี้ ในขณะที่ตัวแบบรัฐที่ยืดหยุ่นมีสมมติฐานว่าความถาวรและมั่นคงของระบบราชการนั้นทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากทำให้เกิดความต้องการที่จะรักษาสภาพหรือสถานะเดิมขององค์การ ข้าราชการและนโยบาย

ซึ่งอาจนำไปสู่การปกปิดปัญหาที่เกิดขึ้น โครงสร้างที่เหมาะสมนั้นจึงควรมีลักษณะยืดหยุ่น ด้วยการสนับสนุนให้มีอิสระในการสร้างองค์การใหม่และยุบเลิกองค์การเดิมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในขณะนั้น เช่น การสร้างองค์การชั่วคราวที่จะถูกยุบเลิกเมื่อบรรลุเป้าหมายแล้ว เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและความประหยัด ด้านบุคคลมองว่าสิ่งสำคัญคือการจัดจำนวนแรงงานให้ตรงกับความต้องการเพื่อสร้างความประหยัด ด้วยการใช้ระบบการจ้างงานแบบชั่วคราวและสัญญาจ้างเพื่อไม่ให้เกิดการจ้างงาน

สุดท้ายคือตัวแบบรัฐแบบลดทอนระเบียบ ที่มีความแตกต่างไปในข้อสรุปเกี่ยวกับขนาดของระบบราชการ โดยมีสมมติฐานว่าการลดทอนระเบียบและข้อจำกัดของระบบราชการจะทำให้เกิดการสร้างสรรและประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดในยุคของ Wilson (1887) ที่ไม่เชื่อใจและพยายามให้ฝ่ายราชการอยู่ใต้การควบคุมของฝ่ายการเมือง โครงสร้างที่เหมาะสมจึงหมายถึงโครงสร้างที่เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเห็นว่าสิ่งสำคัญคือการลดการควบคุมจากส่วนกลางและให้ห้องค์การขนาดเล็กมีอิสระในการบริหารจัดการตัวเอง แต่มีข้อสังเกตว่าในบางสถานการณ์การจัดองค์การแบบดั้งเดิมก็สามารถทำงานได้ดี

ตัวแบบที่ Peters ได้เสนอมา 3 ตัวแบบแรกมีการกล่าวอย่างชัดเจนว่าควรมีการลดขนาดระบบราชการ ในขณะที่ตัวแบบสุดท้ายหรือตัวแบบรัฐแบบลดทอนระเบียบมองว่าในสถานการณ์ส่วนมากภาครัฐที่มีขนาดเล็กนั้นสามารถทำงานได้ดีกว่า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Pollitt and Bouckaert (2004) ที่แบ่งการปฏิรูประบบราชการเป็น 4 รูปแบบ คือ รูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management), รูปแบบเครือข่าย (networks) รูปแบบการจัดการภาครัฐ (governance) และรูปแบบ Neo - Weberian State โดย 3 รูปแบบแรกมีข้อสรุปเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบราชการที่ตรงกันว่าควรมีการลดขนาด ดังที่ Hood (1991) ได้สนใจความสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และกล่าวถึงความสำคัญของการลดการเจริญเติบโตและลดขนาดของภาครัฐในด้านของรายจ่ายและจำนวนบุคลากรด้วยการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การภาครัฐ นอกเหนือจากส่วนกลางด้วยการถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชนและองค์การกึ่งอิสระ ประกอบกับการพัฒนาความเป็นอิสระในการผลิตและให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะในด้านของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและการพัฒนาความเป็นสากล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ของธนาคารโลก ที่มีรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติตรงกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Rhodes, 1996, p. 656) ว่าการจะสร้างประสิทธิภาพให้กับการบริการสาธารณะ ควรมีการสนับสนุนการแข่งขันและกลไกตลาด ถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชน ลดจำนวนบุคคลของภาครัฐ กำหนดมาตรการทางการเงิน กระจายอำนาจ และการใช้ห้องค์การที่ไม่ใช่ห้องค์การของรัฐ

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการข้อแรกของแนวคิด “การจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย” (democratic governance) ของ Bowornwathana (2006) ว่าภาครัฐควรมีขนาดเล็กและมีหน้าที่น้อยลง (a smaller government that does less) และเห็นว่าภาครัฐควรออกนโยบายที่มีเป้าหมายคือ การจัดการแบบประหยัด การลดขนาดภาครัฐ การลดขอบเขตภารกิจ การถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชน การจ้างดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรก การขยายตัวของภาครัฐที่มีขนาดใหญ่และมีข้าราชการจำนวนมาก ทำให้ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการและบำรุงรักษาหน่วยงานราชการต่างๆไว้ แต่การทำงานของภาครัฐนั้นกลับขาดประสิทธิภาพ จึงควรสร้างค่านิยม “ไม่ขยายอาณาเขต” แก่ข้าราชการ ซึ่งนำมาสู่คำถามต่อไปว่าควรปล่อยให้ข้าราชการควบคุมตัวเองหรือสร้างกลไกเพื่อควบคุมจากภายนอก ประการที่สอง ภาคเอกชนนั้นสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากกว่าเนื่องจากการแข่งขันกันเพื่อเอาตัวรอด ในขณะที่ภาครัฐนั้นมีแนวโน้มที่จะผูกขาดการบริการสาธารณะและใช้ระบบการจ้างงานแบบถาวร ทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพของการบริการ นอกจากนี้นโยบายแบบรัฐสวัสดิการได้ทำให้เกิดภาระทางการเงินมากเกินไป ดังนั้น การถ่ายโอนภารกิจแก่ภาคเอกชนจึงดูเหมือนจะเป็นคำตอบของปัญหา โดยการให้ข้าราชการเลิกคิดว่าตนเองสามารถแก้ปัญหาทุกอย่างได้ดี และหันไปส่งเสริมให้เกิดความเชื่อมั่นและการเติบโตขององค์การรูปแบบอื่นนอกจากรัฐ ประการที่สาม ผลของโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจกลายเป็นตัวแสดงหลักในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐ โดยควรหันมาสร้างและสนับสนุนกลไกตลาดเสรี และเปลี่ยนความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจจาก “เจ้านาย” ที่คอยควบคุม มาเป็น “หุ้นส่วน” หรือ “กรรมกร” ที่คอยอำนวยความสะดวกแทน

ในเรื่องบทบาทของภาครัฐนี้ David and Gaebler (1992) ได้เสนอแนวคิด “การถือหางเสือแทนการพายเรือเอง” (steering rather than rowing) ที่เห็นว่าภาครัฐควรจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะมีการถ่ายโอนส่วนที่สามารถถ่ายโอนได้ไปให้ภาคเอกชนที่สามารถทำได้ดีกว่าทำแทน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด “การทำรัฐให้ว่าง” (hollowing out the state) ของ Rhodes (1996, p. 661) ที่กล่าวถึง การจัดการภาครัฐ (governance) ว่าหมายถึง “กระบวนการปกครองรูปแบบใหม่ หรือ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของกฎระเบียบ หรือวิธีการใหม่ที่ใช้ในการปกครองสังคม” และได้เสนอการจัดการภาครัฐในความหมาย “เครือข่ายขององค์การที่จัดการดูแลตัวเอง” (governance as self-organizing networks) ที่มีลักษณะ 4 ประการคือ ประการแรก มีตัวแสดงที่ซับซ้อนทั้งจากภาครัฐ เอกชนและองค์การรูปแบบอื่นๆ โดยภาครัฐเป็นเพียงตัวแสดงหนึ่งในระบบเท่านั้น ไม่มีความสามารถในการควบคุมหรือถือหางเสือตัวแสดงอื่น เนื่องจากตัวแสดงอื่นมีอิสระและความรับผิดชอบของตนเอง ประการที่สอง องค์การในเครือข่าย

เหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างสม่ำเสมอเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรและหาเป้าหมายร่วม ประการที่สาม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นแบบเกมที่มีรากฐานมาจากความเชื่อใจและกฎที่ถูกสร้างจากการเจรจา และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย และประการสุดท้าย เครือข่ายมีอิสระจากรัฐค่อนข้างมาก ไม่ได้มีภาระรับผิดชอบต่อรัฐ แต่ทำการจัดการดูแลตัวเอง รัฐทำได้แค่ถือหางเสียอย่างอ้อมๆเท่านั้น

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าตัวแบบหรือแนวคิดต่างๆเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ นั้นแม้จะมีความแตกต่างกันในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง มุมมองต่อประสิทธิภาพ ประโยชน์ สาธารณะและสมมติฐานพฤติกรรมของข้าราชการ แต่ในประเด็นเกี่ยวกับขนาดของโครงสร้างของระบบราชการนั้น ส่วนใหญ่มักมีความเห็นร่วมกันว่าควรจะมีการลดขนาดและบทบาทของระบบราชการลง ทั้งนี้ “ขนาดของระบบราชการ” ไม่ได้หมายถึงจำนวนของหน่วยงานเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาต่อไปถึงปัจจัยอื่น เช่น กำลังคนภาครัฐ และ การใช้งบประมาณด้วย เนื่องจากการปฏิรูปในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร มีการจัดตั้งหน่วยบริหาร (executive agencies) ขึ้นตามกระทรวงต่างๆเป็นจำนวนมาก แต่หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่แยกตัวออกมาจากหน่วยงานแม่ เพื่อดำเนินงานที่ไม่เกี่ยวกับด้านนโยบาย ทำให้แม้จะมีจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้น แต่ในภาพรวมแล้ว การจ้างงานและการใช้งบประมาณของภาครัฐนั้นลดลง อย่างไรก็ตาม การศึกษาจำนวนมากแสดงให้เห็นว่า ระบบราชการในหลายๆประเทศมีการขยายขนาดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการ จึงนำมาสู่ที่มาของปัญหาในการวิจัยครั้งนี้

2.1.3 บทบาทของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงของสมมติฐานเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการเป็นสาเหตุหนึ่งที่ระบบราชการแบบดั้งเดิมนั้นไม่ใช่รูปแบบองค์การที่ทำงานได้ดีที่สุดเหมือนในอดีต ดังที่ Peters and Savoie (1995, p. 288) มองว่าข้าราชการในปัจจุบันมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายมากขึ้น ทำให้องค์การในรูปแบบเดิมที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าข้าราชการนั้นมีความเป็นกลางทางการเมืองไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป ซึ่งตามทฤษฎีดั้งเดิมจะมีสมมติฐานว่าหน้าที่ของระบบราชการหรือฝ่ายบริหารคือการนำนโยบายที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ (Wilson, 1887) โดยข้าราชการนั้นเป็นกลางและปราศจากอารมณ์ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบาย จึงจะทำตามสิ่งที่ตนได้รับมอบหมายมาอย่างตรงไปตรงมา (Weber, 1922) อย่างไรก็ตามในช่วงหลังนั้น พบว่าเป็นไปได้ยากในความเป็นจริงที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามที่กำหนดหรือตั้งใจไว้ ซึ่งหมายถึงการที่หน้าที่การบริหารไม่สามารถแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดได้ เช่น แนวคิดที่เสนอว่าฝ่ายบริหารเองก็มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย เนื่องจากนโยบายที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองจะมีลักษณะกว้างๆ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดของนโยบายได้อีกที หรือ การมองว่าหลักการบริหารต่างๆนั้นไม่สามารถมีได้เนื่องจากลักษณะเฉพาะของตนเองขององค์การ เช่น บุคลิกภาพของสมาชิก โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ฝ่ายกำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการทำงานของฝ่าย

ปฏิบัติในการกำหนดนโยบายด้วย (พิทยา, 2555, pp. 57-59) จึงมีการสรุปว่าการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ในทางปฏิบัติ (Appleby, 1949; Poocharoen, 2012)

โดยตัวแบบที่ถูกใช้เป็นต้นแบบในการปฏิรูประบบราชการต่างๆมักจะมีสมมติฐานเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการอยู่เบื้องหลัง ตัวอย่างเช่น การมีสมมติฐานว่าข้าราชการนั้นมีความต้องการทำงานเพื่อสังคมในตัวแบบรัฐแบบลดทฤษฎีของ Peters and Savoie (1995) ทำให้มีการเสนอว่าระบบราชการควรมีบทบาทในการตัดสินใจทางนโยบายมากกว่าฝ่ายการเมือง เนื่องจากมีความรู้และความเชี่ยวชาญที่มากกว่า มีการให้อิสระต่อระบบราชการในการทำงานโดยอาจต้องลดความสำคัญของภาระรับผิดชอบลง เนื่องจากหากระบบราชการถูกควบคุมมากจะทำให้ไม่ยอมทำงาน จึงควรสนับสนุนให้มีการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายของข้าราชการทุกระดับ หรือตัวแบบรัฐที่มีส่วนร่วมที่มองว่ากระบวนการตัดสินใจแบบล่างขึ้นบน (bottom up) จากการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของลูกน้องระดับปฏิบัติและพลเมือง จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีและจะนำไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะมากที่สุดเนื่องจากการมีข้อมูลที่มาก โดยนอกจากจะทำให้มีผลผลิตหรือบริการที่ดีขึ้นแล้ว ยังจะสร้างความจงรักภักดีต่อองค์กรอีกด้วย

ในประเด็นเดียวกันนี้ แนวคิดอีกกลุ่มหนึ่งมีสมมติฐานว่าข้าราชการมีแรงจูงใจที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ เช่น กลุ่มที่มีแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐาน โดยมีสมมติฐานว่าข้าราชการเป็นตัวแสดงที่มีความชอบและเป็นนักแสวงหาประโยชน์สูงสุด จึงจะพยายามตัดสินใจแสวงหาทางเลือกอย่างมีเหตุผลเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Dunleavy, 1991) เช่น ตัวแบบตลาดของ Peters and Savoie (1995), แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของ Hood (1991) และ กลุ่มที่มีแนวคิดทางการเมืองและอำนาจเป็นพื้นฐาน โดยมองว่าข้าราชการเป็นตัวแสดงทางการเมืองในกระบวนการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด (Poocharoen, 2012, p. 335) ซึ่งเป็นสมมติฐานที่สอดคล้องกับกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีการจัดการภาครัฐ (governance) ของ Pollitt (2004) หรือ Bowornwathana (2006) แนวคิดกลุ่มนี้จึงต้องการจะลดและควบคุมการใช้อำนาจของระบบราชการ รวมถึงเพิ่มการตรวจสอบจากภายนอก เนื่องจากระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายอาณาเขตเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของตนเอง

ในมุมมองของแนวคิดกลุ่มหลังนี้ บทบาทของข้าราชการจึงเป็นสาเหตุสำคัญของความไม่ประสพผลสำเร็จของการปฏิรูปที่มีจุดประสงค์ในการลดขนาดและอำนาจของระบบราชการ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการนั้นเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ของข้าราชการ เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่ง จึงทำให้เกิดผู้ได้ผลประโยชน์และผู้เสียผลประโยชน์ขึ้น (Bowornwathana, 2011, p. 2270; Moe, 1995, p. 143) ซึ่งทุกฝ่ายต่างต้องการปกป้องและขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง (Allison, 1971; Peters, 2001)

เนื่องจากการขยายตัวขององค์การนั้นจะทำให้องค์การที่กำลังขยายตัวสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้ามาและสามารถรักษาบุคลากรเดิมไว้ได้ดี, ทำให้ผู้นำขององค์การนั้นมีอำนาจ รายได้ และเกียรติยศเพิ่มมากขึ้น, ลดความขัดแย้งภายในองค์การลง เนื่องจากบุคคลในองค์การสามารถเพิ่มสถานะได้โดยไม่ต้องลดสถานะของบุคคลอื่น นอกจากนี้การขยายตัวขององค์การยังเป็นการเพิ่มความสามารถในการทำงาน รวมถึงเพิ่มโอกาสในการรอดชีวิต (Downs, 1967) ซึ่ง Gains and John (2010) และ Jacobsen (2005) เห็นว่าระบบราชการต้องขยายขนาดและขอบเขตอำนาจของตนเอง เพราะส่งผลต่องบประมาณประจำ (core budgets) ให้เพิ่มมากขึ้น และทำให้สามารถกำหนดสภาพแวดล้อมการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองได้ การที่ข้าราชการมีผลประโยชน์ของตนเองและผลประโยชน์นั้นไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ จึงทำให้ข้าราชการในฐานะตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบโดยตรงต้องเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและเสนอความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (Heady, 2001)

ด้วยเหตุนี้ในมุมมองของแนวคิดกลุ่มการเมือง การปฏิรูประบบราชการที่มีเป้าหมายในการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ แต่กลับมีผลลัพธ์คือการขยายอาณาเขตของระบบราชการ จึงหมายถึงชัยชนะของข้าราชการในกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงทั้งหมดในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ การพิจารณาถึงการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการดังกล่าวจึงมีความสำคัญในการอธิบายผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้น

2.2 การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการไทยในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะพิจารณาการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนยุทธศาสตร์ ภูมิหมายพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายและมาตรการในการดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการไทยที่ผ่านมา และส่วนที่สองจะพิจารณาผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการดังกล่าว

2.2.1 วัตถุประสงค์และนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ

การพัฒนาระบบราชการไทยที่มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นเจ้าภาพมีการนำหลักการบริหาร คือ หลักธรรมาภิบาล (good governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้เป็นต้นแบบ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, 2551, 2556) การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจึงมีเป้าหมายในการจำกัดขอบเขตภารกิจ ขนาดและจำนวนของหน่วยงาน รวมไปถึงการควบคุมจำนวนบุคลากรและการใช้งบประมาณ ดังที่มีการระบุเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ข้อหนึ่งว่า คือ “การปรับปรุง

โครงสร้างของระบบราชการด้วยการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (rightsizing)” โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ซึ่งเป็นแผนแม่แบบฉบับแรกของการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการนี้ เช่น

1. ปริมาณ/จำนวนภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ (none-core functions) ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายในปี พ.ศ. 2550
2. ปรับลดจำนวนข้าราชการลง อย่างน้อยร้อยละ 10 ภายในปี พ.ศ. 2550 และ/หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน
3. รักษาสัดส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายได้ประชาชาติ ไม่ให้เกินร้อยละ 18 โดยเฉลี่ย ในช่วงปีพ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดให้การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย โดยให้มีการทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ด้วยวิธีการเช่น

1. ปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานในส่วนกลางมีขนาดที่เล็กลงและมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจงาน วิเคราะห์ในเชิงยุทธศาสตร์ การวางนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล การวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนในเชิงวิชาการ โดยจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทบทวนความจำเป็นในการมอบหมายให้แต่ละส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินงานเอง และยุบเลิกส่วนงานและ แผนงาน/โครงการที่ไม่มีความจำเป็นลง เพื่อนำทรัพยากรไปจัดสรรให้ในส่วนที่มีความจำเป็นมากกว่า และเปิดให้ผู้ให้บริการอื่น ๆ เช่น ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาไม่แสวงหากำไร เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน
3. แปรสภาพกิจการหรือการดำเนินงานบางอย่างให้มีลักษณะเป็นศูนย์รับผิดชอบ อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม เดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับงานให้บริการสาธารณะบางประเภทที่สามารถวัดผลผลิตได้อย่างชัดเจนและเรียกเก็บค่าบริการได้โดยตรงจากลูกค้า ผู้รับบริการ หรือขอรับค่าบริการ/เงินอุดหนุนชดเชยจากทางรัฐบาลตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า โดยอนุญาตให้ศูนย์ดังกล่าวสามารถเก็บรายได้ของตนไว้บางส่วนหรือทั้งหมด ไม่จำเป็นต้องนำส่งกระทรวงการคลังและยังอาจให้มีการยืมตัวข้าราชการไปสังกัดในศูนย์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือโอนข้าราชการไปเป็นพนักงานของศูนย์ดังกล่าวอย่างถาวรก็ได้

4. ส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม พยายามแปรสภาพกิจการ กิจกรรมหรือการดำเนินงาน บางอย่าง ให้มีสภาพเป็นองค์การมหาชน
5. พัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น และมอบอำนาจให้ หัวหน้าส่วนราชการสามารถจัดโครงสร้างภายในกรณีรูปแบบไม่ถาวรเองได้ ทั้งนี้ให้ยึด หลักการแบ่งโครงสร้างตามภารกิจโดยหน่วยงานกลางจะเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ งาน

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาระบบ และรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้จังหวัดเป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำ นโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่ และพัฒนาระบบ การบริหารจัดการอำเภอ เพื่อเป็นจุดรวมให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยเครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติข้อหนึ่ง คือ การตราและบังคับ ใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดี อันเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 3/1 วรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้แก่หน่วยงานต่างๆ โดยระบุไว้ว่า

"มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการ ลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและ ทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความ ต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง"

หลังจากนั้นในปีถัดมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการให้มี การดำเนินการตามมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยในประเด็นการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการที่ได้กล่าวไว้ในหมวดที่ 6 ของกฎหมายฉบับ นี้ระบุไว้ว่า

"มาตรา 33 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการดำเนินการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดที่มี ความจำเป็นหรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

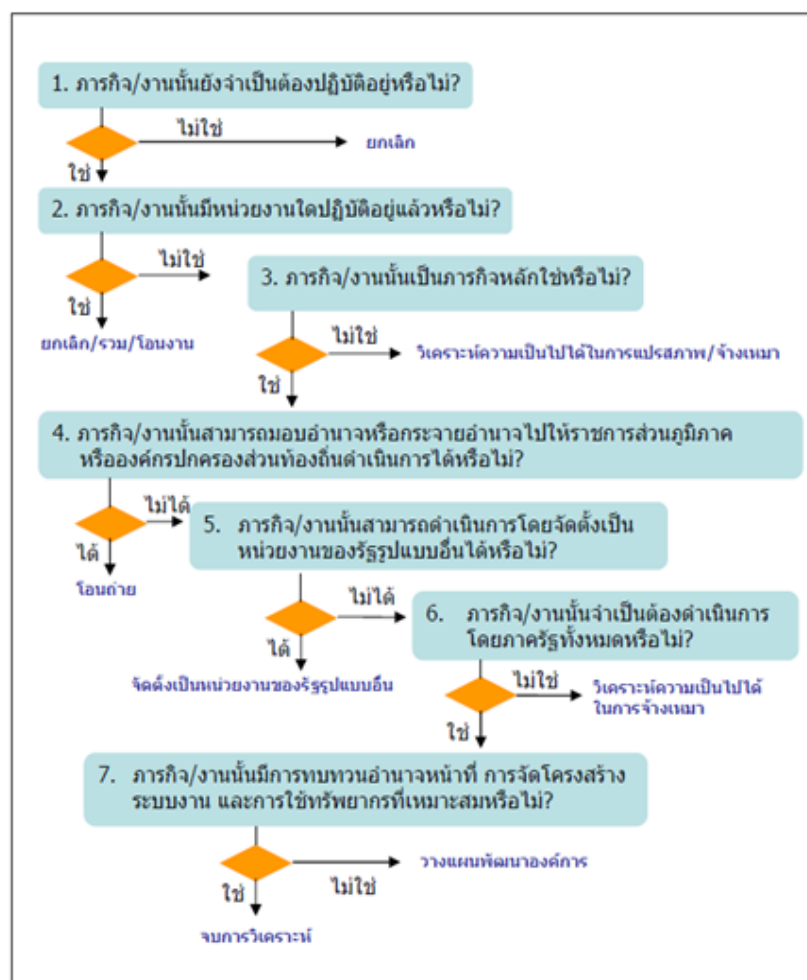
นโยบายของคณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน”

“มาตรา 34 ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) ขึ้น โดยได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่เป็นผู้ดำเนินการเสียเองหรือคงมีอำนาจมากจนเกินไป รวมทั้งต้องมีขนาดกำลังคนและใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ไม่พยายามเข้าแทรกแซงและขยายตัวเกินไปจนเป็นภาระของประเทศหรือมีผลกระทบต่อภาคส่วนอื่นและสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อปี พ.ศ. 2545 - พ.ศ. 2550 นั้นพบว่าการจัดระเบียบโครงสร้างระบบราชการยังคงติดขัดกับแนวความคิดที่ต้องการให้ระบบราชการมีความเป็นหนึ่งเดียว ไม่ได้แยกแยะและออกแบบให้มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของมิติลักษณะธรรมชาติงาน เช่น งานประเภทนโยบาย งานประเภทกำกับควบคุม งานประเภทบริการ งานขับเคลื่อนนโยบาย พิเศษของรัฐบาล หรือในแง่ของมิติกลุ่มผู้รับบริการ เช่น ธุรกิจเอกชน ผู้มีรายได้จากการทำงานประจำ ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาส เป็นต้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่ต้องตอบสนองความหลากหลายดังกล่าว

แผนฉบับนี้จึงเห็นว่าการพัฒนาระบบราชการในก้าวต่อไปจำเป็นต้องยอมรับความแตกต่างหลากหลาย ไม่พยายามดึงให้เข้ามาอยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกันทั้งหมด รวมทั้งจะต้องไม่ตั้งสมมติฐานว่าหน่วยงานราชการจะต้องเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างเอง หรือพยายามปรับปรุงให้ระบบราชการมีขีดสมรรถนะสูงในภารกิจงานที่ไม่ควรดำเนินการเองอีกต่อไปแล้ว โดยในช่วงแรกของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ก.พ.ร. จะประสานการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องในการทบทวนบทบาทและภารกิจของภาครัฐ โดยได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์บทบาทภารกิจของหน่วยงานของรัฐขึ้น ตามภาพที่ 1

รูปภาพที่ 1 แนวทางการวิเคราะห์บทบาทภารกิจของหน่วยงานของรัฐ



ที่มา : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ)

ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 มติคณะรัฐมนตรีได้รับรองมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานตามที่ ก.พ.ร. เสนอ โดยกำหนดให้มีมาตรการระงับการดำเนินการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงจำนวนหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน รวมทั้งการขอจัดตั้งองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีการจัดตั้งหน่วยงานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
2. กรณีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการ

3. กรณีการยกฐานะจากกองเป็นสำนักซึ่งมีการปรับปรุงงานให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยไม่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
4. กรณีการยุบ รวม โอน หน่วยงานภายในส่วนราชการ/จังหวัดเดียวกัน หรือระหว่างส่วนราชการในกระทรวงเดียวกันหรือต่างกระทรวง หรือระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยไม่มีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
5. กรณีการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานใหม่

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ ก.พ.ร. ดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนแต่ละแห่ง หากพบว่าองค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่างบกับค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน หรือหมดความจำเป็น ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขุบเลิก

มาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานถูกขยายระยะเวลาออกไปอีก 2 ครั้ง ตามมติของคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2553 และ 7 กันยายน พ.ศ. 2553 ส่งผลให้มาตรการนี้มีผลต่อไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 และมีการขอความร่วมมือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2553 ว่าหากส่วนราชการได้เสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง ไม่ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนให้ส่วนราชการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ ก่อน

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553 มีความเห็นว่า ก.พ.ร. ควรมีการประสานกับหน่วยงานต่างๆ มากขึ้นเพื่อประโยชน์ในภาพรวม ทำให้ ก.พ.ร. จัดทำแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) ขึ้น โดยมีหลักการว่าส่วนราชการต้องมีบทบาทภารกิจ โครงสร้าง ระบบและกระบวนการทำงาน และอัตรากำลังที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐในปัจจุบัน และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต อีกทั้งยังจะต้องเน้นความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐอีกด้วย และได้กำหนดระยะเวลาของแผนฯ ไว้ รอบละ 3 ปี รอบแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ถึง พ.ศ. 2556

ในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561) ซึ่งเป็นฉบับที่ 3 ขึ้น โดยได้กล่าวถึงความสำคัญในการบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน และการดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนอื่น เนื่องจากผลของการติดตามการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พบว่าในประเด็นของการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานราชการยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติ อีก

ทั้งบทเรียนจากการบริหารจัดการมหายุทธภัยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ได้ชี้ให้เห็นว่าภารกิจของภาครัฐไม่สามารถบรรลุผลได้ด้วยบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการและเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในสังคม นอกจากนี้ยังต้องปรับระบบการทำงานในลักษณะแบบร่วมมือกันกับภาคส่วนอื่น เช่น ธุรกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาสังคมมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันภาคส่วนอื่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น

โดยในส่วนวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการ ได้มีการกล่าวถึงการลดบทบาทภารกิจของภาครัฐให้ดำเนินการเฉพาะส่วนที่เป็นภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการเพื่อลดความซ้ำซ้อน บูรณาการการทำงานของภาครัฐและในระดับต่างๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน รวมถึงเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมที่มีความพร้อม เช่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการโอนถ่ายและทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นในสังคม ให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ภายในปี พ.ศ. 2561 ขึ้น

เพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ดังกล่าว แผนฉบับนี้จึงมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนางานการให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย และยุทธศาสตร์การส่งเสริมระบบบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนขึ้น โดยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการนั้น มีการกำหนดกลยุทธ์ เช่น

1. ส่งเสริมให้ส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ รวมทั้งสำรวจตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ
2. วางระบบการบริการสาธารณะทางเลือก (Alternative Service Delivery) ตลอดจนพัฒนา หลักเกณฑ์และวิธีการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ ให้มีความเหมาะสมกับขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบ และศักยภาพของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ
3. ส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย เช่น การสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private-Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่างๆที่จำเป็นของประเทศ
4. เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่าน

กลไกตลาด เพื่อป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง

5. เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐโดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์
6. พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร

เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่างๆข้างต้นได้มีการกำหนดโครงการ เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างและบริหารของหน่วยงานภาครัฐ, โครงการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ, โครงการส่งเสริมให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง และโครงการขับเคลื่อนการบริหารราชการแบบเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น

ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินการของ ก.พ.ร. ที่มีฐานะเป็นเจ้าภาพในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการแล้ว หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการยังประกอบด้วย คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านกำลังคน และสำนักงานงบประมาณ สังกัดกรมบัญชีกลาง ที่รับผิดชอบในด้านการใช้งบประมาณ เป็นต้น โดยการปฏิรูปกำลังคนภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2546 – 2548)
 - 1.1. ไม่ให้มีการเพิ่มอัตราตั้งใหม่ทุกประเภท
 - 1.2. ข้าราชการพลเรือนไม่มีการยุบเลิกอัตราจากผลของการเกษียณอายุ
 - 1.3. ให้ยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำจากผลของการเกษียณอายุทั้งหมดและให้ปรับเข้าสู่ระบบพนักงานราชการแทน
2. ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 - 2551) ให้ครอบคลุมถึงกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนทุกประเภท (ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และกำลังคนประเภทอื่น) ที่ใช้งบประมาณประเภทงบบุคลากรจากงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน

- 2.1. ไม่ให้มีการเพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ ยกเว้นในกรณีจำเป็น เช่น การจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ หรือ เป็นงานที่หากไม่ดำเนินการแล้วจะส่งผลเสียหาย โดยสนับสนุนให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังไปยังภารกิจที่มีความสำคัญกว่า และการจ้างงานประเภทอื่น แต่หากยังไม่เพียงพอ ให้เสนอความจำเป็นต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- 2.2. ให้ส่วนราชการแจ้งตำแหน่งข้าราชการที่ควรยุบเลิกจากการเกษียณอายุมาเพื่อให้ คปร. พิจารณา โดยให้ทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนจากการเกษียณอายุ ประเภทบริหารและอำนวยการทั้งหมด และทดแทนข้าราชการประเภททั่วไป และวิชาการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- 2.3. ให้ยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำที่มาจากผลของการเกษียณอายุทั้งหมด
- 2.4. มีมาตรการจูงใจให้ส่วนราชการทบทวนและปรับลดภารกิจที่ไม่จำเป็น มีการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยืดหยุ่น คล่องตัว
3. มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556)
 - 3.1. เพิ่มเติมการไม่ให้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากงบประมาณประเภทบุคคลากร ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราว 4 ประเภท ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง ลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ลูกจ้างชั่วคราวตามระเบียบของมหาวิทยาลัย และลูกจ้างชั่วคราวที่มีข้อตกลงพิเศษกับ กระทรวงการคลัง โดยต้องเสนอให้ ก.พ. พิจารณา
4. มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 – 2561) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วน มาตรการ

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดโครงการหรือมาตรการอื่นๆ เช่น กำหนดให้มีโครงการเกษียณก่อนกำหนด ที่ให้ข้าราชการที่มีอายุการรับราชการมากสมัครใจลาออกจากราชการโดยให้ผลตอบแทนเป็นเงินก้อน บำนาญหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ, การกำหนดใช้มาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ ที่ให้ข้าราชการที่ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานต่ำสุดร้อยละ 5 ออกจากการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

โดยสรุป การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการที่มี ก.พ.ร. เป็นเจ้าภาพ รวมถึงการดำเนินการของส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามแผนและกฎหมายต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทภารกิจ ขนาดและจำนวนของส่วนราชการ อัตรากำลังคนและการใช้งบประมาณ

2.2.2 ผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ

การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2559 ได้ทำให้เกิดผลลัพธ์และการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง กำลังคน และงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

2.2.2.1 โครงสร้างระบบราชการ

ตารางที่ 2 จำนวนหน่วยงานระดับกรมของประเทศไทย

ปีงบประมาณ 2545		ปีงบประมาณ 2559	
กระทรวง	กรม	กระทรวง	กรม
สำนักนายกรัฐมนตรี	13	สำนักนายกรัฐมนตรี	16
กระทรวงการคลัง	9	กระทรวงการคลัง	9
กระทรวงการต่างประเทศ	13	กระทรวงการต่างประเทศ	14
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	3	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	4
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์	4	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์	6
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	13	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	15
กระทรวงคมนาคม	7	กระทรวงคมนาคม	7
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	9	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	10
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร	4	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	3
กระทรวงพลังงาน	5	กระทรวงพลังงาน	5
กระทรวงพาณิชย์	8	กระทรวงพาณิชย์	8
กระทรวงมหาดไทย	7	กระทรวงมหาดไทย	7
กระทรวงยุติธรรม	10	กระทรวงยุติธรรม	12
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	5	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	5
กระทรวงวัฒนธรรม	5	กระทรวงวัฒนธรรม	6
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	4	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	5
กระทรวงสาธารณสุข	11	กระทรวงสาธารณสุข	12
กระทรวงอุตสาหกรรม	8	กระทรวงอุตสาหกรรม	7
ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี		ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	
กระทรวง หรือทบวง	12	กระทรวง หรือทบวง	9
รวม	150	รวม	160

หมายเหตุ

- ไม่รวมหน่วยงานระดับกรมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจาก พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การจัดระเบียบส่วนราชการของดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้นต่างหาก

ที่มา : ประมวลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2546 - 2560

ภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 อันส่งผลให้ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับก่อนหน้าทั้งหมดถูกยกเลิกทั้งหมด และทำให้มีจำนวนหน่วยงานระดับกระทรวงเพิ่มขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง 1 ทบวง เป็น 20 กระทรวง, หน่วยงานระดับกรมเพิ่มขึ้นจาก 120 กรม เป็น 150 กรมแล้ว (ไม่รวมหน่วยงานระดับกรมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ) มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 17 ครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2559 ดังนี้

- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 จัดตั้งกรมการข้าว สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2550 เปลี่ยนกรมการประกันภัย สังกัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นองค์การอิสระภายใต้ชื่อ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 พร้อมกับแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ยกระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ให้เป็นหน่วยงานระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 ขยายเวลายุบเลิกกรมทางหลวงชนบท ที่จากเดิมต้องยุบเลิกภายในปี พ.ศ. 2550 มาเป็นต้องยุบภายในปี พ.ศ. 2555
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ให้คงกรมทางหลวงชนบทไว้ เช่นเดิมไม่มีการยุบเลิก เนื่องจากเป็นภารกิจที่สำคัญต่อระบบขนส่งของประเทศ
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 ยกระดับสถาบันหมอนไหมเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ที่เดิมเป็นองค์การมหาชน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้เป็นกรมหมอนไหม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 เปลี่ยนสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นของกรมส่งเสริมวัฒนธรรม สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 เปลี่ยนสำนักงานอัยการสูงสุด จากเดิมที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้เป็นหน่วยงาน อิสระตามรัฐธรรมนูญ
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 จัดตั้งกรมฝนหลวงและการ บินเกษตร สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2556 จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมและ พัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2558 จัดตั้งกรมความร่วมมือ ระหว่างประเทศ สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2558 จัดตั้งสำนักงานนโยบายและ ยุทธศาสตร์การค้า สังกัดกระทรวงพาณิชย์
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 เปลี่ยนสำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็น กรมกิจการ สตรีและสถาบันครอบครัว กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ และกรมส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559 เปลี่ยนชื่อกระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร เป็น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สังกัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม

การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการข้างต้น ได้ทำให้หน่วยงานระดับ กรมเพิ่มขึ้นจาก 150 กรม ในปี พ.ศ. 2545 เป็น 160 กรม ในปี พ.ศ. 2559 ดังตารางที่ 2 (ไม่รวม หน่วยงานระดับกรมของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ) จากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ยกระดับหน่วยงานเดิม และการเปลี่ยนหน่วยงานประเภทอื่นมาเป็นหน่วยงานระดับกรม อีกทั้งยังมี การให้คงกรมทางหลวงชนบทไว้จากเดิมที่ต้องยุบเลิกภายใน 5 ปีตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยให้เหตุผลว่าเป็นภารกิจที่จำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกระจาย ความเจริญสู่ชนบท ทั้งนี้หากนับรวมส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม จะทำให้มีจำนวนส่วนราชการ

ระดับกรมเพิ่มอีก 6 กรม และหากนับรวมกระทรวงศึกษาธิการจะทำให้มีจำนวนส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมเพิ่มอีก 92 กรม ในปี พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ ผลของการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการในกลุ่มกระทรวงด้านสังคมและส่วนราชการในกลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจ จำนวน 141 งาน ที่ ก.พ.ร. เสนอต่อ ค.ร.ม. ในวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 คือ มีงานที่ดำเนินการถ่ายโอนแล้วจำนวน 81 งาน งานที่อยู่ระหว่างดำเนินการถ่ายโอนงานจำนวน 28 งาน และ งานที่ไม่เห็นควรถ่ายโอนงานจำนวน 32 งาน กล่าวคือ ข้อเสนอการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการที่ถูกเสนอโดย ก.พ.ร. ถูกปฏิเสธร้อยละ 22

2.2.2.2 กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน

กำลังคนภาครัฐในภาพรวมมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 1,980,276 คน เทียบเป็นร้อยละ 5.37 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2548 เป็น 2,179,183 คน เทียบเป็นร้อยละ 5.70 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในปี พ.ศ. 2559 โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดในปี พ.ศ. 2554 เป็น 2.26 ล้านคน เทียบเป็นร้อยละ 5.91 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ดังตารางที่ 4 (สถิติในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2548 ไม่มีการเก็บข้อมูลในส่วนลูกชั่วคราว จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้)

เมื่อพิจารณาต่อไปโดยแยกกำลังคนตามประเภทแล้วพบว่าจำนวนกำลังคนที่เพิ่มขึ้นนั้นส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มขึ้นของกำลังคนประเภทใหม่ คือ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ และพนักงานจ้างที่ริเริ่มในช่วงปี พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2549 โดยกำลังคนทั้ง 3 ประเภทที่กล่าวมานี้มีจำนวนรวม 715,361 คน ในปี พ.ศ. 2559 ในขณะที่จำนวนของข้าราชการเพิ่มขึ้น 93,042 คน และลูกจ้างประจำลดลง 103,879 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นผลนโยบายการจ้างงานแบบใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าในสายอาชีพ เงื่อนไขการจ้างงาน การออกจากราชการ เงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการด้วยการใช้สัญญาจ้างแบบไม่ถาวร เพื่อเพิ่มสมรรถนะและผลิตผลในการทำงาน รวมไปถึงการลดค่าใช้จ่ายในด้านบุคคลของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี แม้การควบคุมจำนวนอัตรากำลังของข้าราชการจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ คือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 ระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2559 แต่เมื่อพิจารณาต่อไปถึงระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว (ไม่รวมข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการตำรวจ) จะพบว่าจำนวนของข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป พ.ศ. 2547 และ 2550

ปี	ระดับ 1 - 7	ระดับ 8	ระดับ 9	ระดับ 10 - 11	รวม
2547	341,732	19,137	2,828	660	364,357
2559	344,117	29,845	7,869	824	382,655

หมายเหตุ

- สถิติของปี พ.ศ. 2559 หลังมีการเปลี่ยนระบบตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการระดับ 8 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและประเภทอำนวยการระดับต้น ข้าราชการระดับ 9 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทบริหารระดับต้น ระดับ 10 - 11 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิและประเภทบริหารระดับสูง
- สถิติปี พ.ศ. 2559 นับข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสที่เมื่อเทียบกับระบบเดิมแล้วเป็นระดับ 7 - 8 จำนวน 7,545 คน เป็นระดับ 7 ทั้งหมด

ที่มา : ประมวลจากหนังสือกำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2547 และ 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่าข้าราชการระดับ 8 - 11 ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2559 มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 70 คือ จาก 22,625 คน เป็น 38,538 คน แม้ยังไม่นับรวมข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสที่หากเทียบเป็นระดับแล้วจะมีระดับ 7 - 8 จำนวนกว่าอีก 7,545 คน โดยแบ่งเป็นข้าราชการระดับ 8 (ตำแหน่งผู้บริหาร) เพิ่มขึ้นร้อยละ 55, ข้าราชการระดับ 9 (ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง) เพิ่มขึ้น 2.78 เท่า และข้าราชการระดับ 10 - 11 (ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดีกรม) เพิ่มขึ้นร้อยละ 24 ซึ่งจากสถิติของ ก.พ. พบว่าในปี พ.ศ. 2557 หากเทียบสัดส่วนของหัวหน้าต่อลูกน้องแล้วจะอยู่ที่ประมาณ 1 : 2 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 10) ซึ่งเป็นโครงสร้างกำลังคนที่ขาดความสมดุล

ตารางที่ 4 จำนวนกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 - 2559

ปีงบประมาณ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	พนักงานราชการ	พนักงานจ้าง	รวม	ร้อยละของจำนวนแรงงานทั้งหมด
2547	1,206,573	268,086	-	-	-	1,474,659	4.08
2548	1,221,262	258,600	440,933	59,481	-	1,980,276	5.37
2549	1,258,919	258,494	203,348	85,752	112,567	1,919,080	5.21
2550	1,275,350	248,547	196,299	92,138	126,824	1,939,158	5.16
2551	1,271,620	237,786	281,831	100,992	145,726	2,037,955	5.32
2552	1,280,456	224,816	276,475	106,493	147,836	2,036,076	5.31
2553	1,292,466	213,797	380,806	101,966	123,649	2,112,684	5.46
2554	1,272,095	210,098	475,828	121,613	180,134	2,259,768	5.91
2555	1,252,733	202,106	446,122	127,296	193,298	2,221,555	5.75
2556	1,271,395	193,315	408,537	132,028	183,487	2,188,762	5.56
2557	1,274,002	185,091	301,270	140,600	190,800	2,091,763	5.34
2558	1,293,213	175,090	332,570	155,915	200,902	2,157,690	5.59
2559	1,299,615	164,207	363,867	154,344	197,150	2,179,183	5.70

หมายเหตุ

- กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือนประกอบด้วยข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการและพนักงานจ้าง ที่สังกัดกระทรวง
ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ที่มา : กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2547 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

ตารางที่ 5 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ แยกตามระดับตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2547 - 2550

ปี	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5	ระดับ 6	ระดับ 7	ระดับ 8	ระดับ 9	ระดับ 10	ระดับ 11	รวม
2547	2,520	4,776	18,818	40,677	108,502	101,954	64,485	19,137	2,828	622	38	364,357
2548	2,520	4,776	18,818	40,677	108,502	101,954	64,485	19,137	2,828	622	38	364,357
2549	1,120	5,348	12,417	40,728	101,145	107,292	69,750	21,124	3,010	689	37	362,660
2550	991	5,229	12,589	28,343	99,256	110,824	80,735	23,152	3,255	665	44	365,083

หมายเหตุ

- ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
- ข้าราชการ c11 = ปลัดกระทรวง, c10 = ปลัดกระทรวง อธิบดีกรม, c9 = รองอธิบดีกรม ผู้บริหารระดับสูงในกรม โดยประมาณ

ที่มา : กําลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2547 - 2550 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ แยกตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2551 – 2559

ปีงบประมาณ	ทั่วไป			วิชาการ				อำนาจการ		บริหาร		รวม	
	ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	อาวุโสและทักษะพิเศษ	ปฏิบัติการ	ชำนาญการ	ชำนาญการพิเศษ	เชี่ยวชาญ	ทรงคุณวุฒิ	ต้น	สูง	ต้น		สูง
2551	17,977	100,263	6,773	47,501	173,069	25,841	2,550	286	3,778	2,287	521	531	381,377
2552	18,262	89,990	6,443	44,490	166,655	24,454	2,196	200	3,726	2,226	499	519	359,660
2553	17,975	89,648	6,749	44,924	169,273	23,773	2,902	217	3,547	2,437	526	582	362,553
2554	18,435	86,374	6,871	42,048	171,264	23,481	2,981	197	3,055	2,640	529	560	358,435
2555	20,109	82,129	6,834	47,663	170,805	24,328	3,132	222	3,002	3,165	552	593	362,534
2556	20,772	80,325	7,127	53,889	169,816	24,370	3,280	206	2,845	3,170	561	594	366,955
2557	20,322	76,967	7,306	55,774	169,383	25,428	3,211	172	2,358	3,638	557	587	365,703
2558	20,636	76,675	7,359	60,916	172,653	26,854	3,304	208	2,140	3,725	522	579	375,571
2559	22,070	75,214	7,547	65,049	174,237	27,837	3,281	207	2,008	4,011	577	617	382,655

หมายเหตุ

- เมื่อเทียบกับระบบเดิมโดยประมาณแล้ว ข้าราชการประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน = c1 - 4 ชำนาญงาน = c5 - 6 อาวุโส = c7 - 8, ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ = c3 - 5 ชำนาญการ = c6 - 7 ชำนาญการพิเศษ = c8 เชี่ยวชาญ = c9 ทรงคุณวุฒิ = c10 - 11, ประเภทอำนาจการระดับต้น = c8 ระดับสูง = c9, ประเภทบริหารระดับต้น = c9 ระดับสูง = c10 - 11

ที่มา : กําลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

2.2.2.3 งบประมาณรายจ่าย

จำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งหากเทียบเป็นอัตราส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) ของประเทศแล้ว จะพบว่าเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 17.7 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 19.3 ในปี พ.ศ. 2559 โดยเคยลดต่ำสุดในปี พ.ศ. 2553 คือ ร้อยละ 15.7 และเพิ่มสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2552 คือ ร้อยละ 20.2 ดังตารางที่ 7 แต่หากเปรียบเทียบอัตราส่วนของบุคคลากรต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นร้อยละแล้ว จะพบว่าแนวโน้มลดลงหากเทียบช่วงเริ่มต้นการปฏิรูประบบราชการ คือ จากร้อยละ 28.1 ในปี พ.ศ. 2545 เหลือเพียง ร้อยละ 23.4 ในปี พ.ศ. 2559 และ เคยลดต่ำสุดในปี พ.ศ. 2554 และ 2555 เหลือเพียงร้อยละ 22.9

อย่างไรก็ดี เพื่อพิจารณาไปถึงองค์ประกอบของบุคคลากร อันประกอบด้วย รายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้างลูกจ้างประจำ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ค่าจ้างลูกจ้างตามสัญญา และค่าตอบแทนพนักงานราชการแล้ว จะพบว่างบบุคลากรมีแนวโน้มในการรวมศูนย์อยู่ที่ เงินเดือนข้าราชการมากขึ้น คือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 74.5 ของงบบุคลากรในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 89.5 ในปี พ.ศ. 2559

นอกจากนี้ยังพบว่า “ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร” ในส่วนของงบประมาณที่ไม่ใช่งบบุคลากรนั้นมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกด้วย อาทิ

1. “งบกลาง” อันประกอบด้วยเงินประเภทบำเหน็จ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาลและสวัสดิการอื่นๆของข้าราชการมากกว่าร้อยละ 80 (ส่วนที่เหลือเป็นเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน) ซึ่งเพิ่มสูงขึ้น โดยหากเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2543 และ 2559 จะพบว่ามีการจ่ายเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่า และมีสัดส่วนของงบกลางต่อค่าใช้จ่ายบุคลากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.8 ในปี พ.ศ. 2543 เป็น ร้อยละ 34.3 ในปี พ.ศ. 2559 ดังภาพที่ 2 ทั้งนี้นโยบายการควบคุมจำนวนข้าราชการและเปลี่ยนไปใช้การจ้างงานแบบใหม่แทนมีจุดประสงค์หนึ่งเพื่อลดค่าใช้จ่ายส่วนนี้
2. ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ในงบประมาณประเภทอื่น เช่น งบลงทุน และเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ เนื่องจากมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556) ได้กำหนดให้ยกเลิกการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากงบประมาณประเภทงบบุคลากร ทำให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ค่าจ้างของลูกจ้างชั่วคราวที่มีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ 22 ในปี พ.ศ. 2548 และร้อยละ 16 ในปี พ.ศ. 2559 ของกำลังคนทั้งหมด ถูกจัดอยู่ในงบประมาณประเภทอื่นแทน
3. งบจ้างเหมาบริการในส่วนของงบประมาณประเภทงบดำเนินการ ที่ถูกนำเข้ามาใช้แทนการจ้างงานบุคลากรแบบเดิมในภารกิจบางประเภท

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2545 - 2559 (หน่วย : พันล้านบาท)

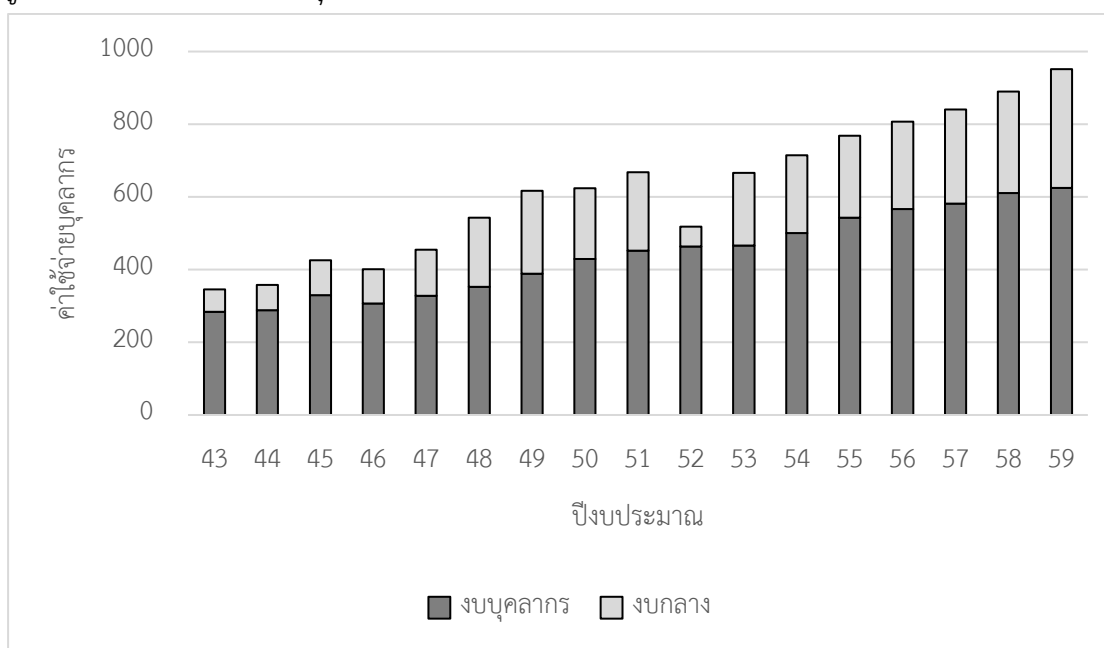
ปีงบประมาณ	งบรายจ่าย ประจำปี (1)	ร้อยละของ (1) ต่อ GDP	งบบุคลากร (2)	ร้อยละของ (2) ต่อ (1)	เงินเดือน ข้าราชการ (3)	ร้อยละของ (3) ต่อ (2)
2545	1,023,000	17.7	287,494	28.1	245,549	74.5
2546	999,900	15.8	298,027	29.8	258,330	84.2
2547	1,163,500	16.7	314,610	27.0	276,229	84.2
2548	1,250,000	16.4	352,705	28.2	312,145	88.6
2549	1,360,000	16.2	374,720	27.6	346,179	89.0
2550	1,566,200	17.3	413,104	26.4	385,774	89.8
2551	1,660,000	17.1	447,011	26.9	406,381	89.8
2552	1,951,700	20.2	478,376	24.5	416,393	89.9
2553	1,700,000	15.7	474,489	27.9	419,752	90.0
2554	2,169,967	19.2	495,979	22.9	451,725	90.1
2555	2,380,000	19.3	545,922	22.9	489,105	90.1
2556	2,400,000	18.6	577,325	24.1	509,479	89.9
2557	2,525,000	19.2	605,868	24.0	521,297	89.6
2558	2,575,000	19.1	617,089	23.9	546,314	89.4
2559	2,720,000	19.3	637,536	23.4	559,516	89.5

หมายเหตุ

- งบรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วยงบบุคลากร งบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่น
- งบบุคลากร ประกอบด้วย เงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้างลูกจ้างประจำ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ค่าจ้างลูกจ้างตามสัญญา และค่าตอบแทนพนักงานราชการ

ที่มา : ประมวลจากงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 (สำนักงบประมาณ) และระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) กองระบบการคลังภาครัฐ

รูปภาพที่ 2 เปรียบเทียบงบบุคลากรและงบกลาง (หน่วย : พันล้านบาท)



ปี	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
งบบุคลากร	284	289	330	307	328	352	389	429	452	463	466	501	543	567	582	610	625
งบกลาง	62	70	96	95	127	190	228	195	215	55	200	213	226	240	259	279	327

หมายเหตุ

- งบบุคลากร ประกอบด้วย เงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้างลูกจ้างประจำ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ค่าจ้างลูกจ้างตามสัญญา และค่าตอบแทนพนักงานราชการ
- งบกลาง ได้แก่ เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือ เงินเลื่อนขั้น เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยเงินค่ารักษาพยาบาล เงินรางวัลประจำปี เงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น

ที่มา : ประมวลจากระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กองระบบการคลังภาครัฐ

2.2.2.4 สรุปผล

ตารางที่ 8 สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559

วัตถุประสงค์	ผลลัพธ์
1. ลดภารกิจและจำนวนหน่วยงานภาครัฐ	หน่วยงานระดับกรมเพิ่มขึ้นจาก 150 เป็น 160
2. ควบคุมจำนวนกำลังคนภาครัฐ*	เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.23 เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งหมดทั่วประเทศ
2.1. จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 5
- จำนวนข้าราชการระดับ 8	เพิ่มขึ้นร้อยละ 55
- จำนวนข้าราชการระดับ 9	เพิ่มขึ้น 2.78 เท่า
- จำนวนข้าราชการระดับ 10 - 11	เพิ่มขึ้นร้อยละ 24
3. ควบคุมการใช้งบประมาณ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 เมื่อเทียบกับ GDP
3.1. งบบุคลากร	ลดลงร้อยละ 4.7 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมด
3.2. เงินเดือนข้าราชการ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับงบบุคลากร
3.3. งบกลาง	เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.5 เมื่อเทียบกับงบบุคลากร

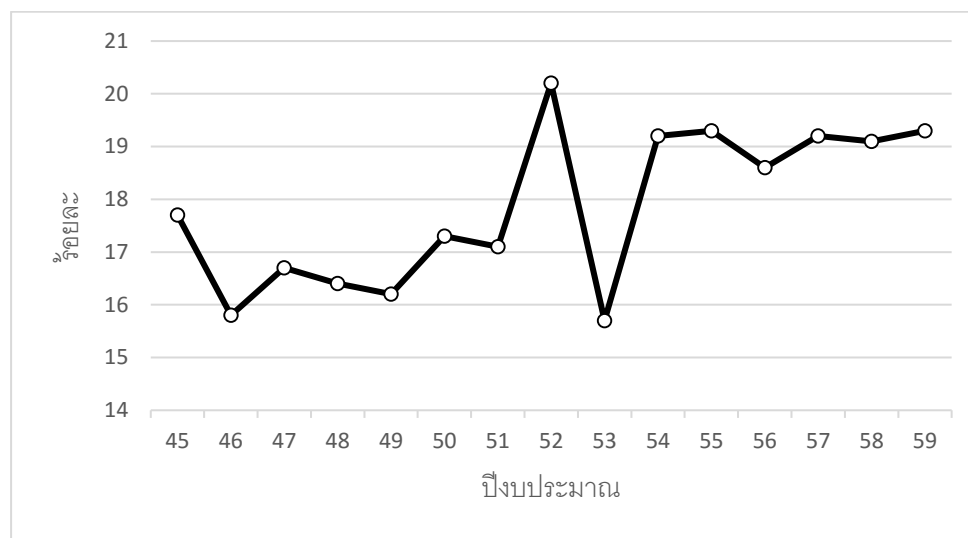
หมายเหตุ

- จำนวนกำลังคนภาครัฐเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2548 และ ปี พ.ศ. 2559 เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2548 ไม่มีการเก็บสถิติจำนวนลูกจ้างชั่วคราว
 - จำนวนข้าราชการ เปรียบเทียบเฉพาะจำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ (ไม่รวมข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และข้าราชการตำรวจ) ระหว่างปี พ.ศ. 2547 และ ปี พ.ศ. 2559
- โดยสรุป การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ที่มี

วัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการต้องการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ สามารถควบคุมจำนวนข้าราชการโดยรวมและการใช้งบบุคลากรได้สำเร็จ แต่ได้ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนส่วนราชการระดับกรม กำลังคนภาครัฐ จำนวนข้าราชการระดับสูง การใช้งบประมาณรายจ่ายโดยรวม เงินเดือนข้าราชการ และ งบกลาง

ผลลัพธ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการขยายอาณาเขตของระบบราชการ ตามนิยามของ Peters (2001) และ Pollitt (2004) ที่เห็นว่าขนาดของระบบราชการสามารถพิจารณาได้จากการงบประมาณรายจ่ายและการจ้างงานภาครัฐ ดังภาพที่ 3 และ 4

รูปภาพที่ 3 ร้อยละของงบรายจ่ายประจำปีเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทย (หน่วย : ล้านล้านบาท)



ปีงบประมาณ	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
รายจ่าย	1.0	1.0	1.2	1.3	1.4	1.6	1.7	2.0	1.7	2.2	2.4	2.4	2.5	2.6	2.7
GDP	5.8	6.3	7.0	7.6	8.4	9.1	9.7	9.6	10.8	11.3	12.4	12.9	13.1	13.5	14.1

ที่มา : งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (สำนักงบประมาณ)

รูปภาพที่ 4 ร้อยละของกำลังคนภาครัฐเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งหมดในประเทศไทย



ที่มา : กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในการปฏิรูประบบราชการ

การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในการปฏิรูประบบราชการ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจความสำคัญและลักษณะของอำนาจในฐานะปัจจัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ และเพื่อศึกษาตัวแปรในการตอบคำถามว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างไร ประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ 1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในองค์การ และ 2. การพิจารณาการปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดการเมืองและอำนาจ ดังนี้

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจในองค์การ

การศึกษาพฤติกรรมขององค์การ (organization behavior) คือ การศึกษาการกระทำและทัศนคติขององค์การ กลุ่ม หรือบุคคล รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมนั้น โดยใช้แนวคิด ทฤษฎี หรือองค์ความรู้จากสาขาอื่นๆ ในการอธิบาย ทำนาย และควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ (Robbins, 1989, pp. 4-5; Gordon, 1987 อ้างในวินัย, 2551, p. 7) โดยการศึกษาครั้งนี้ต้องการศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในระบบราชการ เพื่ออธิบายผลลัพธ์ของการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในประเทศไทยที่เอื้อประโยชน์แก่ระบบราชการ แม้ว่านโยบายการปฏิรูปจะมีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอาณาเขตของระบบราชการก็ตาม ผ่านการใช้มุมมองของแนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์การ (power and political approach) มีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์การมองว่าองค์การเป็นระบบที่ซับซ้อนของปัจเจกบุคคลและการรวมกลุ่ม โดยทุกฝ่ายต่างมีผลประโยชน์และความคิดความเชื่อเป็นของตนเอง จึงต้องทำการแข่งขันกันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อำนาจและการเมืองจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้ ซึ่ง Mintzberg เห็นว่าพฤติกรรมขององค์การคือ “ผลลัพธ์จากการต่อสู้ของอำนาจ (power) ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่มีความต้องการต่างกัน” ในการควบคุมการตัดสินใจและการแสดงออกขององค์การ (Mintzberg, 1983, p. 334) การมองว่าองค์การนั้นเป็นสถาบันที่มีเหตุผลจึงขาดความสมจริงและมีประโยชน์น้อยในทางปฏิบัติ เนื่องจากข้อจำกัดด้านต่างๆ เช่น ด้านเวลาหรือข้อมูลที่ทำให้คาดเดาผลของการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์ไม่สามารถทำได้ในขั้นตอนการตัดสินใจ (Allison, 1971)

นอกจากนี้ Pfeffer (1992) ยังเห็นว่าในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น การใช้อำนาจและอิทธิพล (power and influence) ที่ไม่เป็นทางการมีความสำคัญมากกว่าการใช้อำนาจชอบธรรมตามตำแหน่ง (hierarchical authority) หรือวัฒนธรรมองค์การ (organization culture) เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากฝ่ายอื่นที่อาจอยู่นอกเหนือสายคำสั่งที่เป็นทางการ ทำให้ไม่สามารถออกคำสั่ง ให้รางวัลหรือลงโทษโดยตรงได้ อีกทั้ง

การสร้างวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งหมายถึง มุมมองร่วมกับเป้าหมาย สิ่งที่ต้องทำและวิธีในการบรรลุเป้าหมายที่ชัดเจนให้กับสมาชิกในองค์การนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากเป็นวิธีที่ขาดความแน่นอนในการวัดและจากความแตกต่างหลากหลายของสมาชิกในองค์การ โดยการใช้อำนาจและอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทมากในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์การ, การจัดสรรงบประมาณ, ในประเด็นที่การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนสูง (Pfeffer, 1992, p. 37)

การให้ความหมายของ “อำนาจ” (power) นั้นมีหลากหลาย ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าอำนาจอยู่นอกเหนือจากในแง่ของลำดับชั้นการบังคับบัญชาหรือจากอำนาจตามหน้าที่ทางการ (formal authority) เช่น การให้ความหมายในเชิงว่า “ความสามารถหรืออิทธิพลในการส่งผลหรือควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงอื่น” (Mintzberg, 1983; Pfeffer, 1992; Robbins, 1989; Gordon, 1990 อ้างใน วันชัย, 2551, p. 224) โดยในงานชิ้นนี้จะใช้คำว่าอำนาจตามการให้ความหมายในเชิงของ Daft (1992, p. 387) และ Shafritz, Ott, and Jang (2005)ว่าหมายถึง “ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของตัวแสดง” เนื่องจากครอบคลุมได้กว้างกว่าความหมายแรกดังที่ Shafritz et al. (2005, p. 285) เห็นว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ผลของการต่อสู้ระหว่างตัวแสดงเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องถึงปัจจัยอื่นๆเช่นความสามารถในการเลือกวิธีการปฏิบัติอีกด้วย ดังนั้นในสถานการณ์ที่ความต้องการของตัวแสดงหลายตัวแสดงมีความแตกต่างกัน หากตัวแสดงนั้นสามารถบรรลุความต้องการของตนเองได้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจของตัวแสดงนั้น แม้ว่าไม่สามารถส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงอีกตัวหนึ่งได้ก็ตาม

อำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการอธิบายผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย ดังที่ Riggs and Berman (2009) กล่าวว่าการบริหารงานภาครัฐเป็นการแบ่งงานกันทำที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความแตกต่างและมีการพึ่งพิงกัน (interdependent) สูง ทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของตัวแสดงหนึ่งนั้นจำเป็นต้องมีการร่วมมือกับตัวแสดงตัวอื่นๆที่มีอำนาจความรับผิดชอบอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจตามกฎหมายของตนเอง (Pfeffer, 1992, p. 28) สอดคล้องกับแนวคิดของ Lasswell (1950) ที่เห็นว่าผลจากการตัดสินใจของผู้มีอำนาจเป็นผลลัพธ์ของความต้องการและความคาดหวังของตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นทั้งหมด โดยแต่ละตัวแสดงมีความชอบและคุณค่าที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายหรือได้ในสิ่งที่ต้องการ ตัวแสดงนั้นจำเป็นต้องมีตำแหน่งหรืออิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่นๆ โดย Riggs (1964) ได้เรียกระบบราชการที่มีอำนาจและมีบทบาทต่อนโยบายสาธารณะเหนือตัวแสดงอื่นๆว่า “Sala” ซึ่งเป็นลักษณะของระบบราชการในสภาพของสังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน (prismatic society)

ในการจะเข้าใจกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ปัจจัยที่ต้องพิจารณาประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการได้แก่ ใครคือผู้มีอำนาจหรือเป็นตัวแสดงในสถานการณ์นั้น,

อำนาจของตัวแสดงมีที่มาจากอะไร และกลยุทธ์หรือวิธีในการใช้อำนาจของตัวแสดงนั้นเป็นอย่างไร (Mintzberg, 1983; Pfeffer, 1992; Santhitwanich & Bowornwathana, 2014) ดังนี้

1. ใครคือผู้มีอำนาจหรือเป็นตัวแสดงในสถานการณ์นั้น เมื่อองค์การมีการตัดสินใจถึงเป้าหมายหรือที่ต้องการบรรลุแล้ว การระบุว่าใครคือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการบรรลุเป้าหมาย หรือที่ Mintzberg (1983, p. 335) เรียกว่า “ผู้ส่งอิทธิพล” (influencer) เป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะเข้าใจพฤติกรรมขององค์การ เพราะ การระบุตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจะทำให้สามารถพิจารณาต่อไปได้ถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ เช่น ตัวแสดงใดมีอำนาจหรือส่งอิทธิพลมากที่สุดต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ, ตัวแสดงตัวหนึ่งสามารถส่งผลอย่างไรต่อตัวแสดงอีกตัวหนึ่ง และประการสำคัญคือ การพิจารณาว่าตัวแสดงนั้นจะมีจุดยืนหรือมุมมองอย่างไรต่อเป้าหมายขององค์การ (Pfeffer, 1992, p. 29) นอกจากนี้การระบุตัวแสดงที่เกี่ยวข้องยังจะนำไปสู่การพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เช่น ที่มาของอำนาจ และกลยุทธ์ในการใช้อำนาจของตัวแสดงนั้นต่อไป โดยการพิจารณาถึงกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจของตัวแสดงที่มีความชอบและคุณค่าที่แตกต่างกันนี้ จะทำให้สามารถเข้าใจว่าใครเป็นผู้ชนะและสาเหตุของชัยชนะนั้นๆได้ (Clifford, 1990)

2. ที่มาของอำนาจของตัวแสดง หมายถึง “สิ่งที่ทำให้ตัวแสดงนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือผู้อื่น” และเป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ (Robbins, 1989) โดยที่มาของอำนาจมีคุณสมบัติ คือ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการคงอยู่หรือดำเนินการขององค์การ, เป็นสิ่งที่รวมศูนย์อยู่ที่คนหรือกลุ่มคนจำนวนน้อย และต้องเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทดแทนได้ด้วยสิ่งอื่น Mintzberg (1983) ซึ่งการอยู่ในที่ที่สามารถควบคุมสิ่งเหล่านี้ได้หรือที่ (Pfeffer, 1992) เรียกว่าการอยู่ถูกที่ (right place) จะทำให้ตัวแสดงมีอำนาจ ประกอบด้วย

- (1) ตำแหน่งทางการ จากโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาขององค์การ ทำให้เกิดบทบาทและความรับผิดชอบของตัวแสดงในองค์การ ส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย, บังคับ, ให้รางวัลและลงโทษ ทั้งในเชิงวัตถุและเชิงสัญลักษณ์ (Robbins, 1989) โดยมักจะมีกฎหมายหรือกฎระเบียบรองรับอย่างเป็นทางการ
- (2) การควบคุมทรัพยากร เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากรอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ให้แก่ตัวแสดงอื่นจะทำให้ตัวแสดงมีอำนาจ โดย Pfeffer (1992, p. 89) เห็นว่าการที่ตัวแสดงจะมีอำนาจได้นั้นต้องสามารถควบคุมทรัพยากรได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงแค่ครอบครองไว้

- (3) เทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงความรู้ต่างๆในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะในงานที่ต้องการความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงานสูง จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นมีอำนาจและอิทธิพลในเรื่องนั้นๆมากแม้จะอยู่ในตำแหน่งที่ต่ำก็ตาม (French Jr. & Raven, 1959, p. 317)
- (4) ความสามารถส่วนบุคคล เกิดจากคุณสมบัติหรือบุคลิกภาพบางประการซึ่งเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น ความสามารถในการมีอิทธิพลต่อตัวแสดงอื่น ซึ่งอาจทำให้บุคคลหรือตัวแสดงนั้นสามารถเข้าถึงที่มาของอำนาจอื่นๆได้ผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น พันธมิตร ผู้สนับสนุน (Mintzberg, 1983)

3. กลยุทธ์หรือวิธีในการใช้อำนาจของตัวแสดง หมายถึง พฤติกรรมการใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ตัวแสดงนั้นครอบครองอยู่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ หรือที่ Mintzberg (1983, p. 335) เรียกว่า “ความสามารถในการใช้อำนาจเพื่อเติมเต็มความต้องการของตน” และเสนอว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญต่อการเข้าใจพฤติกรรมขององค์กร โดย Santhitivanich and Bowornwathana (2014) เห็นว่ากลยุทธ์ในการใช้อำนาจของตัวแสดงจะแตกต่างกันไปตามฐานหรือที่มาของอำนาจของตัวแสดงนั้น ซึ่ง Pfeffer (1992) ได้สรุปกลยุทธ์ในการใช้และพัฒนาอำนาจไว้ 4 ประการ คือ

- (1) การใช้จังหวะเวลา เช่น การริเริ่มหรือกระทำการที่แก้ไขในภายหลังได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหน่วยงานหรือภารกิจ การจัดจ้างจัดซื้อ, การถ่วงเวลา เพื่อหยุดหรือขัดขวางสิ่งที่เป็นอุปสรรคกับเป้าหมายของตน เช่น การเรียกร้องให้มีการศึกษาหรือพิจารณา หรือการประวิงเวลาจนเรื่องนั้นหมดวาระหรือความสำคัญ, การกำหนดเส้นตาย เช่น การสร้างความเร่งด่วนของประเด็น หรือการเสนอเรื่องในเวลากระชั้นชิด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาในเรื่องนั้นๆได้อย่างละเอียด เป็นต้น
- (2) การควบคุมข้อมูลข่าวสาร เช่น การสร้างความมีเหตุผลที่มาจากการใช้ข้อมูลสนับสนุน เนื่องจากองค์กรมักจะต้องความมีเหตุผลในการสนับสนุนการตัดสินใจ แม้ว่ามาจากข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือเป็นเหตุผลที่สร้างขึ้นภายหลังเกิดการตัดสินใจนั้นไปแล้วก็ตาม เช่น การสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจด้วยการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสนับสนุนการตัดสินใจขององค์กร นอกจากนี้ เนื่องจากการทำงานขององค์กรยังมีความซับซ้อนประกอบด้วยขั้นตอนและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงทำให้ตัวแสดงที่มีโอกาสในการรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่น เช่น กิจกรรมขององค์กร ความชอบและการตัดสินใจของกลุ่มอื่น สิ่งที่กำลังเกิดขึ้นและใครกำลังทำอะไร จะมีโอกาสในการควบคุมหรือบิดเบือนการรับข้อมูลของตัวแสดงตัวอื่นๆได้ด้วย

- (3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ เช่น การเข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญด้วยตนเองหรือการสร้างพันธมิตรที่อยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ เนื่องจากนอกจากจะทำให้มีอำนาจชอบธรรมแล้ว ยังสามารถพัฒนาไปสู่โอกาสในการควบคุมข้อมูลและครอบครองอำนาจประเภทอื่นได้อีกด้วย
- (4) พฤติกรรมเชิงสัญลักษณ์ เช่น การใช้ภาษา พิธีการและการจัดสถานที่ เพื่อส่งอิทธิพลต่ออารมณ์ความรู้สึกของตัวแสดงอื่นๆ เนื่องจากพฤติกรรมหรือการตัดสินใจของตัวแสดงมักไม่ได้เกิดจากการใช้เหตุผลโดยสมบูรณ์

2.3.2 การพิจารณาการปฏิรูประบบราชการโดยใช้แนวคิดการเมืองและอำนาจ

แนวคิดที่น่าปัจจัยเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจมาพิจารณาการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ แนวคิด Bureaucratic politics (Bowornwathana & Farazmand, 2001; Bowornwathana & Poocharoen, 2010) ซึ่งได้จำกัดความการปฏิรูประบบราชการว่าหมายถึง “กระบวนการต่อสู้ ต่อรองทางการเมืองในการปฏิรูประบบราชการเพื่อผลักดันการปฏิรูปให้ไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายของตนเอง” และเห็นว่าผลของการปฏิรูประบบราชการ คือ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ นั่น การจะเข้าใจผลของการปฏิรูประบบราชการในมุมมองของแนวคิดนี้จึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการว่าเป็นอย่างไรและทำไมถึงเป็นเช่นนั้น (Bowornwathana & Poocharoen, 2010, pp. 304-305) และได้เสนอกรอบการศึกษาเพื่ออธิบายกระบวนการต่อสู้ นี้ ด้วยการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดง 2 ตัว คือ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ โดยฝ่ายการเมืองมีความต้องการเพิ่มอำนาจการควบคุมระบบราชการในฐานะกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายราชการมองว่าการปฏิรูปเป็นโอกาสในการลดอำนาจการควบคุมระบบราชการของฝ่ายการเมือง และเป็นช่องทางในการรักษาหรือพัฒนาอำนาจการตัดสินใจนโยบาย เพื่อเพิ่มงบประมาณและสิทธิประโยชน์ของตนเอง (Maor, 1999 อ้างใน Bowornwathana & Farazmand, 2001; Riggs & Berman, 2009)

ทั้งนี้ สาเหตุประการหนึ่งที่ฝ่ายราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายในการปฏิรูประบบราชการได้ คือ การมีข้อมูลและความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนเองรับผิดชอบเหนือกว่าฝ่ายการเมือง จึงสามารถให้คำปรึกษาหรือเข้าไปดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนั้นๆ ได้ (Peters, 2001, 2010; Poocharoen, 2012; Riggs & Berman, 2009) และได้ทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการขึ้น คือ “ฝ่ายราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการปฏิรูป” ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความต้องการและผลประโยชน์แตกต่างไปจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ดังที่ Bowornwathana (2005) เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้

สนับสนุนให้ฝ่ายราชการส่วนหนึ่งสามารถมีอิทธิพลในการปฏิรูประบบราชการได้ผ่านการวางมาตรฐานการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานอื่น

การเกิดใหม่ของตัวแสดงนี้ทำให้เกิดการต่อสู้ทางอำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ระดับฝ่ายราชการด้วยกันเองขึ้น คือ ระหว่างฝ่ายราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ Bowornwathana and Poocharoen (2010) เรียกว่า “หน่วยงานกลาง” (central agencies) และฝ่ายราชการระดับปฏิบัติ (line agencies) เพื่อที่จะกำหนดทิศทางของการปฏิรูปให้เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนเอง โดยฝ่ายกำหนดนโยบายจะมีฐานะเป็นตัวกลางคอยประสานงานและนำความต้องการของฝ่ายการเมืองมาพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นนโยบายการปฏิรูปและส่งต่อนโยบายนั้นไปให้ฝ่ายราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งตัวแสดงนี้มีเป้าหมายในการควบคุมกระบวนการปฏิรูประบบราชการ เพื่อรักษาและเพิ่มสถานะของตนเอง โดยอาศัยการสนับสนุนและความร่วมมือจากทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ ทั้งนี้ ฝ่ายกำหนดนโยบายการปฏิรูปมีแนวโน้มที่จะต้องการขยายอำนาจของตนเองเหนือฝ่ายราชการระดับปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายราชการที่ทำหน้าที่ปฏิบัติเห็นว่าตนเองมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานและต้องการเป็นอิสระจากฝ่ายอื่นๆ (Bowornwathana & Poocharoen, 2010, p. 310)

ด้วยเหตุนี้ตัวแสดงในกระบวนการตัดสินใจการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ จึงประกอบด้วย 3 กลุ่ม คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปเพื่อปกป้องและเพิ่มผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีข้อสังเกตว่าความต้องการที่แตกต่างกันไม่จำเป็นว่าจะต้องขัดแย้งกันเสมอไป ดังที่ Jacobsen (2005) พบว่าแม้ฝ่ายราชการจะรู้ว่าการปฏิรูประบบราชการจะเพิ่มอำนาจฝ่ายการเมืองและลดอำนาจของตนเอง แต่ก็ยังทำตามเนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวจะเพิ่มผลประโยชน์ในด้านอื่นๆ เช่น ตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการกลุ่มหนึ่ง

อีกสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายราชการสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายในระบอบการปกครองแบบรัฐสภาได้ เป็นเพราะฝ่ายการเมืองต้องสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเสนอหรือการกระทำของตนเองต่อพลเมือง จึงจำเป็นต้องมีการอภิปรายและการโต้แย้ง แต่ฝ่ายการเมืองมักไม่มีเวลาค้นคว้าด้วยตนเอง จึงต้องพึ่งพาฝ่ายราชการในการรวบรวมข้อมูลและสนับสนุนข้อเสนอต่างๆ ทำให้ข้าราชการสามารถมีอิทธิพลในขั้นตอนการกำหนดนโยบายได้ผ่านการเป็นคณะกรรมการหรือการให้คำแนะนำในการตัดสินใจ (Peters, 2001, 2010) นอกจากนี้ ข้าราชการยังสามารถมีอิทธิพลในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองขาดความรู้ เวลาและทักษะที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ในขณะที่ฝ่ายราชการมีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายราชการเอง (Poocharoen, 2012, p. 336) จึงสามารถใช้อิทธิพลและอำนาจตามกฎหมายของตนเองในการขยายบทบาทและอิทธิพลไปในพื้นที่ที่ไม่ชัดเจนได้

Riggs and Berman (2009, pp. 89-94) อธิบายว่าแม้จะมีการแบ่งแยกขอบเขตหน้าที่ออกจากกัน แต่ฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทน) และฝ่ายราชการมีการพึ่งพิงกันที่สูง เพราะว่าแม้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายการเมือง แต่หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายราชการก็จะไม่สามารถนำนโยบายไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติได้ โดยการสนับสนุนนั้นมาจากกลุ่มข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ จึงต้องใช้วิธีการให้คำแนะนำและชี้แนะ (advising and manipulating) ฝ่ายการเมืองในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบายให้เป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการแทน ซึ่งการที่ข้าราชการที่สามารถกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองได้ก็จะทำให้สามารถแสวงหาและรักษาอำนาจไว้ได้ รวมถึงแนวคิดของ Pollitt and Bouckaert (2004, p. 94) ที่พบว่าฝ่ายราชการมักพยายามมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาและองค์ประกอบต่างๆของนโยบายปฏิรูประบบราชการ ผ่านการเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ หรือหน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการโดยตรง

Poocharoen (2012) เห็นว่าฝ่ายราชการมีผลต่อกระบวนการนโยบายอย่างมากในหลายมิติ เช่น ในฐานะผู้กำหนดนโยบายทางตรงด้วยการเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายในฐานะกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งในระบบหรือการเป็นผู้นำในกระบวนการกำหนดนโยบายทั้งหมด โดยได้ยกตัวอย่างถึงการกำหนดงบประมาณที่หน่วยงานระดับปฏิบัติจะเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณประจำปีด้วยตนเอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีและนักการเมืองมักจะไม่ค่อยมีบทบาทในกระบวนการนี้ ทำให้ระบบราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ในกระบวนการกำหนดงบประมาณ (Peters & Savoie, 1995) และในฐานะผู้กำหนดนโยบายทางอ้อมด้วยการเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของนโยบายเมื่อนักการเมืองกำหนดเป้าหมายในภาพรวม ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้มีบทบาทได้ในประเทศที่กำลังพัฒนาในแถบเอเชีย (Wade, 1990 และ Henderson, 2011 อ้างใน Poocharoen, 2012, p. 337) และในฐานะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการตีความรายละเอียดของนโยบายตามมุมมองของตนเองเพื่อให้เข้ากับบริบทของสภาพแวดล้อมในการนำไปปฏิบัติและในขั้นตอนประเมินผลของนโยบายด้วยการควบคุมข้อมูลที่จะถูกใช้ในการประเมินผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปที่มาของอำนาจของข้าราชการได้ดังนี้

1. มีเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงความรู้ต่างๆในการปฏิบัติงานสูง เนื่องจากข้าราชการมักได้รับการแต่งตั้งตามความรู้และความเชี่ยวชาญ ในขณะที่นักการเมืองมีที่มาจากความนิยม (Poocharoen, 2012) อีกทั้งยังสามารถอ้างความเป็นกลางทางการเมือง (apolitical) ทำให้อ้างหรือข้อเสนอของข้าราชการเกี่ยวกับเรื่องทางเทคนิคมีความเข้มแข็งและน่าเชื่อถือ

2. สามารถควบคุมทรัพยากรโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารได้ เนื่องจากมีโอกาสในการเข้าถึงและสะสมข้อมูลในเรื่องที่ตนเองเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการกำหนดและประเมินผลนโยบาย อีกทั้งยังทำให้สามารถเลือกนำเสนอข้อมูลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเองต่อฝ่ายการเมืองได้ (Peters, 2010, p. 211)

3. มีกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพกว่าตัวแสดงอื่น เนื่องจากมีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่ต้องอภิปรายหรือลงคะแนนเสียง และมีแรงกดดันทางการเมืองต่ำ อีกทั้งยังมีข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจอยู่ในมือ

4. มีความมั่นคงในอาชีพ เนื่องจากข้าราชการมักมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ยาว ในขณะที่คณะรัฐมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้น ทำให้สามารถใช้กลยุทธ์ประวิงเวลาในเรื่องที่ไม่เห็นด้วยได้ (Peters, 2001, 2010; Poocharoen, 2012)

ทั้งนี้ ที่มาของอำนาจจะนำไปสู่กลยุทธ์ในการใช้อำนาจที่แตกต่างกันไป ดังที่การศึกษาของ Santhitwanich and Bowornwathana (2014) พบว่า ข้าราชการระดับสูงมีกลยุทธ์ในการใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แตกต่างกันไปตามฐานหรือที่มาของอำนาจของข้าราชการคนนั้น และได้สรุปกลยุทธ์ในการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงไว้ 6 วิธี (Santhitwanich & Bowornwathana, 2014, p. 186) ได้แก่

1. การดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ เป็นวิธีที่สำคัญที่สุด เพราะนอกจากจะทำให้มีอำนาจชอบธรรมตามตำแหน่งนั้นแล้ว ยังสามารถพัฒนาไปสู่โอกาสในการครอบครองอำนาจประเภทอื่นๆได้อีกด้วย

2. การสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ การจะบรรลุเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากตัวแสดงอื่น เนื่องจากการบริหารงานของภาครัฐนั้นประกอบด้วยหน่วยงานจำนวนมากที่มีความพึ่งพิงต่อกันและกัน (Riggs & Berman, 2009)

3. การสร้างความมีเหตุผลหรือการยอมรับ เนื่องจากองค์การนั้นมักจะมีความต้องการความมีเหตุผลในการสนับสนุนการตัดสินใจ แม้ว่าจะเป็นเหตุผลที่สร้างขึ้นมาหลังเกิดการตัดสินใจนั้นก็ตาม เช่น การสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจด้วยการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสนับสนุนการตัดสินใจขององค์การ (Pfeffer, 1992, pp. 248-249)

4. การสร้างทรัพยากรที่จำเป็น หมายถึงการทำให้ทรัพยากรของตนเองนั้นมีคุณค่าต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ด้วยการสร้างความรับรู้ถึงความสำคัญของทรัพยากรนั้น

5. การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร เนื่องจากการทำงานขององค์การมีความซับซ้อน ประกอบด้วยขั้นตอนและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้ตัวแสดงที่มีโอกาสในการรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่น เช่น กิจกรรมขององค์การ ความชอบและการตัดสินใจของกลุ่มอื่น สิ่ง

ที่กำลังเกิดขึ้น และใครกำลังทำอะไร เป็นต้น จะมีโอกาสในการควบคุมการรับข้อมูลของตัวแสดงตัวอื่นๆได้ด้วย

6. การควบคุมประเด็นวาระ หมายถึง การควบคุมประเด็นวาระที่จะถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยการปกปิดหรือชะลอประเด็นที่จะขัดแย้งกับเป้าหมายของตนเอง

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจความสำคัญของการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อศึกษาตัวแปรในการตอบคำถามว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการ

ในการศึกษาพฤติกรรมองค์กร เพื่อจะอธิบาย ทำนาย และควบคุมปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น นอกจากจะศึกษาการกระทำที่แสดงออกมาขององค์กร กลุ่ม หรือบุคคลแล้ว ยังต้องศึกษาต่อไปถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำเหล่านั้นด้วย (วันชัย, 2551, p. 7) โดยในนิยามของแนวคิด Bureaucratic politics การใช้มุมมองทางการเมืองมาพิจารณาการปฏิรูประบบราชการ คือ การตั้งคำถามว่า “ตัวแสดงใดมีอำนาจมากกว่าและตัวแสดงใดมีอำนาจน้อยกว่าในกระบวนการปฏิรูประบบราชการและทำไมถึงเป็นเช่นนั้น” (Bowornwathana & Poocharoen, 2010, p. 304; Clifford, 1990) ซึ่งเป็นการตั้งคำถามว่า “อย่างไร” (how) และ “ทำไม” (why) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจของตัวแสดง กล่าวคือ นอกจากจะพิจารณาถึงการใช้อำนาจ หรือ พฤติกรรมของตัวแสดงที่แสดงออกมาแล้ว การพิจารณาต่อไปถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมนั้นก็เป็นสิ่งจำเป็นในการทำความเข้าใจกระบวนการและผลของการปฏิรูประบบราชการ

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจ ได้แก่ แนวคิดที่เห็นว่า “บริบทของสถานการณ์” จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม โดยเสนอว่าการจะเข้าใจพฤติกรรมขององค์กรหรือตัวแสดงจำเป็นต้องเข้าใจบริบทของพฤติกรรมนั้นด้วย (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 521) เนื่องจากนโยบายเดียวกันอาจนำไปสู่พฤติกรรมที่แตกต่างกันได้หากอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือบริบทของสถานการณ์ที่แตกต่างกันตามเวลาและสถานที่ (Follett, 1926) หรือแม้แต่พฤติกรรมเดียวกันก็อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันได้ หากตัวแสดงนั้นอยู่ภายใต้บริบท เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่แตกต่างกัน (Appleby, 1949, p. 12)

กรณีของการปฏิรูประบบราชการ นักวิชาการ เช่น Hood (1991), Pollitt (2004) และ Bowornwathana (2006, 2007) ได้แสดงให้เห็นว่าความแตกต่างทางบริบทของแต่ละประเทศ เช่น ความแตกต่างทางภาษา ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม โครงสร้างองค์กร หรือสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง ได้ทำให้การนำแนวทางการปฏิรูปจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดหวังไว้ตามมา ในภายหลัง โดยการศึกษาครั้งนี้จะนำแนวคิดปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จมาใช้อ้างอิง

ในการกำหนดกรอบความคิดและกำหนดตัวแปร เพื่อตอบคำถามว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการ เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าจะสามารถอธิบายผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการได้อย่างครอบคลุมและเหมาะสมกับกรณีศึกษา ปัจจัยดังกล่าวประกอบด้วย

1) นโยบาย หมายถึง มาตรฐานที่กำหนดกรอบการทำงานของฝ่ายปฏิบัติว่าต้องทำอะไร อย่างไร และมีช่องในการตัดสินใจเองแค่ไหน (Van Meter & Van Horn, 1975) นโยบายที่ดี ต้องมีความแน่ชัดทั้งในจุดประสงค์และวิธีการ, มีความสอดคล้องตามหลักเหตุผล และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ชัดเจน เพื่อลดการบิดเบือนในขั้นตอนการปฏิบัติ ประกอบกับการมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่ฝ่ายกำหนดนโยบายจะสามารถถ่ายทอดวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแน่ชัดและมีความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์นั้น (Sabatier & Mazmanian, 1979; ทศพร, 2544; ศุภชัย, 2545) โดยในบางกรณี อาจมีการออกนโยบายที่มีความกำกวมเพื่อให้เกิดความสร้างสรรค์ ความยืดหยุ่น หรือลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานได้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วความกำกวมหรือขัดแย้งในตัวเองของนโยบาย จะทำให้ฝ่ายปฏิบัติเกิดความสับสนและเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจของตนในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของนโยบายได้ (Edwards, 1980)

ทั้งนี้ สิ่งที่มีบทบาทในการปฏิรูปของประเทศกำลังพัฒนา คือ การที่ฝ่ายกำหนดนโยบายนำแนวทางการปฏิรูปหลายๆแบบมาผสมกันโดยดึงส่วนที่เห็นว่าดีของแต่ละแนวทางมาใช้ เนื่องจากแนวทางการปฏิรูปนั้นมีมากมายหลายแบบ เช่น แนวคิดของ Peters and Savoie (1995) ที่เสนอตัวแบบการจัดการภาครัฐ 4 รูปแบบ คือ รูปแบบตลาด, รัฐที่มีส่วนร่วม, รัฐแบบยืดหยุ่นและรัฐแบบลดกฎระเบียบ หรือ Rhodes (1996) ที่มองว่าความหมายของการจัดการภาครัฐ (governance) นั้นมีอย่างน้อย 6 แบบ คือ การลดขนาดของรัฐ, การจัดการแบบบริษัท, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, ธรรมาภิบาล, ระบบสังคมแบบไซเบอร์, เครือข่ายขององค์การที่จัดการดูแล เป็นต้น ซึ่งแนวทางการปฏิรูปต่างๆมีทั้งความเหมือน ความแตกต่าง ข้อดีและข้อเสียของตนเอง อันอาจจะสนับสนุนหรือขัดแย้งกัน ในบางมิติ การนำแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวมาใช้ นั้นจึงไม่ใช่แค่การนำเครื่องมือทางการจัดการมาปรับใช้ เนื่องจากเครื่องมือดังกล่าวมักจะมาพร้อมกับสมมติฐาน ค่านิยมและผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจ บางอย่าง (Pollitt, 2004) การนำแนวทางดังกล่าวมาผสมหรือนำไปใช้เพียงบางส่วนโดยไม่เข้าใจถึงสิ่งที่อยู่เบื้องหลังแนวทางเหล่านั้นจึงอาจทำให้เกิดความไม่สอดคล้องในภาพรวมและเกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจตามมาได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาที่มักจะกำหนดนโยบายการปฏิรูปโดยใช้เหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมในประเทศ ทำให้เมื่อถึงขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ จะเกิดความสับสนเนื่องจากความไม่สอดคล้องกันของตัวนโยบายเอง อีกทั้งประเทศเหล่านี้มักมีแนวโน้มที่จะขาดเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อลักษณะของนโยบาย คือ การที่ฝ่ายราชการมีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐมาก อันจะส่งผลให้การปฏิรูปมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายราชการ

(Peters, 2001, 2010; Poocharoen, 2012; Riggs & Berman, 2009) และเมื่อมีการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาล รัฐบาลใหม่จะทำการยกเลิกนโยบายเก่าของพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่ง และออกนโยบายใหม่มาเพื่อหวังผลทางการเมืองหรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่ได้คำนึงถึงผลในระยะยาว ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ๆหลายครั้งในช่วงระยะเวลาสั้นๆ

ในกรณีของประเทศไทย (Bowornwathana, 2008) ได้เสนอว่าการปฏิรูประบบราชการมีการตีความการจัดการภาครัฐ (governance) ออกเป็น 6 รูปแบบ ได้แก่ แบบประชาธิปไตย, แบบธรรมาภิบาล, แบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่, แบบทศพิธราชธรรม, แบบระบอบทักษิณและแบบจริยธรรม ซึ่งทำให้เกิดความสับสน เนื่องจากในบางมิติมีความขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิงทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ควบคู่กันได้ เช่น ลักษณะการรวมอำนาจในแบบระบอบทักษิณกับการกระจายอำนาจในแบบประชาธิปไตย, การเน้นความรวดเร็วในการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการเน้นการตรวจสอบในแบบธรรมาภิบาล เป็นต้น

2) กลไกการควบคุมดูแลและประเมินผล หมายถึง สิ่งที่ฝ่ายกำหนดนโยบายกำหนดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติได้นานโยบายที่ฝ่ายกำหนดนโยบายมอบให้ไปปฏิบัติตามจริง และใช้เป็นตัววัดความสำเร็จของนโยบายตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้เพื่อที่จะได้สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อไป รวมถึงใช้เป็นมาตรฐานในการให้รางวัลหรือลงโทษเพื่อจะได้ไม่เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร ซึ่งอาจเป็นในรูปของกฎเกณฑ์ มาตรฐานการทำงานหรือตัวชี้วัดต่างๆ (วรเดช, 2540; ศุภชัย, 2545)

ทั้งนี้ การควบคุมดูแลและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการมักเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานมักจะทำให้อำนาจและอิสระกับระบบราชการเพื่อสร้างความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดสภาพ “แมวเผ่าปลาย่าง” ขึ้น (Bowornwathana, 2006) ในขณะที่แนวคิดที่ต้องการสร้างภาวะรับผิดชอบจะต้องการให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสในกระบวนการควบคุมดูแลและประเมินผลด้วยการกำหนดให้หน่วยงานจากภายนอกเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่หน่วยงานจากภายนอกจะสามารถควบคุมดูแลและประเมินผลฝ่ายราชการได้ เนื่องจากระบบราชการมีข้อได้เปรียบในด้านข้อมูล และความเชี่ยวชาญในงานที่ตนเองปฏิบัติ ทำให้สามารถควบคุมหรือบิดเบือนการรับข้อมูลของหน่วยงานที่เข้ามาทำการควบคุมและประเมินผลได้ (Pfeffer, 1992) อีกทั้งในบางกรณีอาจมีการใช้ทักษะที่ Lasswell (1950) เรียกว่าการสร้างสถานการณ์ชนะทุกฝ่าย (win-win) ขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้การสร้างตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลลัพธ์ (outcome) ของการปฏิบัติงานได้จริงๆ ไม่ใช่วัดเพียงแค่ปัจจัยนำออก (output) ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากเป้าหมายของการบริหารงานภาครัฐมักมีความเป็นนามธรรมสูง ไม่สามารถวัดออกมาในเชิงประจักษ์ได้อย่างแน่ชัด เช่น ค่านิยมทางประชาธิปไตยต่างๆ อาทิ ความเสมอภาค ความยุติธรรม สิทธิ เสรีภาพ เป็นต้น ซึ่งหากตัวชี้วัดที่ถูก

กำหนดขึ้นมาไม่มีความสอดคล้องกับผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน ก็อาจทำให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นปัญหาขึ้นได้ เช่น พฤติกรรมการเลือกปฏิบัติหรือการที่ฝ่ายปฏิบัติเลือกให้บริการในส่วนที่สามารถทำได้ง่ายและรวดเร็วเพื่อให้ได้ปัจจัยนำออกจำนวนมาก จนเกิดการละเลยส่วนที่ทำได้ยากและต้องการเวลา และหากปัจจัยนำออกที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นไม่มีความครอบคลุม ก็อาจทำให้เกิดการเมินเฉยต่อสิ่งที่ไม่ทำให้เกิดปัจจัยนำออกขึ้นแม้สิ่งนั้นจะเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปก็ตาม อีกทั้งยังอาจทำให้เกิดพฤติกรรมพิธีการ (ritualistic behavior) หรือการที่ฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นปฏิบัติตามกระบวนการอะไรบางอย่างเพียงเพราะต้องการปัจจัยนำออกให้ได้ปฏิบัติไปแล้วเท่านั้น ไม่ได้ต้องการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยแท้จริง (Matland, 1995)

3) วัฒนธรรมขององค์กร เปรียบเสมือนบุคลิกภาพของคนซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากปัจจัยหลายประการประกอบกัน เช่น ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก สมมติฐาน การรับรู้ และแบบแผนพฤติกรรม เป็นต้น การให้ความหมายต่อคำว่าวัฒนธรรมองค์กรจึงมีหลากหลาย แต่มีความเชื่อพื้นฐานร่วมกันว่าพฤติกรรมและการตัดสินใจขององค์กรหรือคนในองค์กร ขึ้นอยู่กับรูปแบบของความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวที่ได้ถูกนำมาปฏิบัติซ้ำๆจนกลายเป็นเรื่องปกติ ทำให้ไม่มีการตั้งคำถามแม้ในกรณีที่สิ่งนั้นกลายเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม แนวคิดวัฒนธรรมองค์กรจึงมีประโยชน์ในการอธิบายพฤติกรรมที่ไม่สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีที่ใช้มุมมองเหตุผล (Schein, 1993)

ปัจจัยด้านวัฒนธรรมหรือค่านิยมเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการทำงานขององค์กรไม่น้อยกว่าปัจจัยทางกายภาพ เช่น ภาวะเปียบ โครงสร้างองค์กร หรือค่าตอบแทน ดังที่ Edwards เห็นว่าทัศนคติหรือค่านิยมนั้นจะส่งผลต่อ“ความต้องการในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เกิดผล” (Edwards, 1980, p. 11) เนื่องจากฝ่ายปฏิบัติจะมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจของตนเองระดับหนึ่งในการปฏิบัตินโยบายที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตของฝ่ายกำหนดนโยบาย ทัศนคติต่อนโยบายจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ดุลยพินิจนี้ กล่าวคือ ฝ่ายปฏิบัติมักจะไม่นำนโยบายไปปฏิบัติตามที่ฝ่ายกำหนดนโยบายตั้งใจไว้ แต่จะทำการดัดแปลงให้สัมพันธ์กับทัศนคติของตนเองก่อน ทำให้นโยบายที่ขัดแย้งกับทัศนคติของฝ่ายปฏิบัติจะไม่ได้รับความร่วมมือ ด้วยการเพิกเฉยหรือมีการกระทำที่ขัดแย้งกับนโยบายนั้น (Follett, 1926; วรเดช, 2552)

ความแตกต่างกันของวัฒนธรรมประจำชาติ วัฒนธรรมองค์กร และค่านิยมในแต่ละประเทศ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การนำเอาแนวคิดการปฏิรูปจากประเทศพัฒนาแล้วมาใช้ มักไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ เช่นที่ Hood (1991), Pollitt (2004) และ Bowornwathana (2007) เห็นว่า การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) มาใช้โดยไม่พิจารณาถึงความแตกต่างทางบริบทของประเทศจะทำให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดหวังไว้ตามมาในภายหลัง หรือ ซินดา (2559) ที่เห็นว่าวัฒนธรรมการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจในองค์กรจะส่งผลต่อการทำให้เป็นประชาธิปไตยในประเทศไทย เนื่องจากแนวทางการบริหารงานที่เป็นสากล สามารถใช้ได้ในทุก

สถานที่และทุกเวลาไม่มีอยู่ในความเป็นจริง ตัวอย่างเช่น การบริหารงานแบบ Z ของ Ouchi (1981) ก็สามารถทำงานได้ดีในบริบทวัฒนธรรมของญี่ปุ่น แม้จะมีลักษณะตรงกันข้ามกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เป็นที่นิยมในตะวันตกในหลายมิติ เช่น ลักษณะการจ้างงาน, การประเมินผลงาน และเลื่อนขั้น, ลักษณะการตัดสินใจและการแข่งขันในองค์กร เป็นต้น

ดังนั้น หากแนวทางการปฏิรูปที่นำมาใช้ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือแบบแผนพฤติกรรมดั้งเดิมที่เกิดจากการปฏิบัติงานในอดีตจนกลายเป็นความเคยชิน จะทำให้นโยบายเหล่านั้นไม่ถูกนำไปพิจารณาและปฏิบัติ (Peters, 2001, pp. 22-23) อีกทั้งในบางกรณี แนวทางการปฏิรูปนั้นจะถูกดัดแปลงให้เข้ากับวัฒนธรรมดั้งเดิม ทำให้เกิดการปฏิรูปแบบลูกผสม (hybrid) ที่แตกต่างแนวทางการปฏิรูปเดิมขึ้น ซึ่งหากการผสมเกิดจากวัฒนธรรมที่เป็นต้นเหตุของปัญหา ก็จะทำให้การปฏิรูปนั้นล้มเหลวและกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาใหม่ๆต่อไป กรณีตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น การปฏิรูปเพื่อกระจายอำนาจในคอซตาริกา ปากีสถาน อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ที่ล้มเหลวจากวัฒนธรรมการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Ryan, 2004 และ Guess, 2005 อ้างใน Bowornwathana, 2007) โดยในกรณีของประเทศไทย Bowornwathana ได้ยกตัวอย่างกรณีการปฏิรูปเพื่อลดขนาดภาครัฐ กระจายอำนาจ สร้างการรับผิดชอบ และการสร้างความเป็นธรรม ที่เมื่อผสมกับวัฒนธรรมดั้งเดิมแล้วกลับทำให้ภาครัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น เกิดรัฐบาลท้องถิ่นและกลไกการตรวจสอบภายใต้นายกรัฐมนตรี และเกิดการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ๆ เป็นต้น

4) สถานการณ์ทางการเมือง นักวิชาการ เช่น Peters (2001, 2010), Riggs and Berman (2009) และ Poocharoen (2012) เห็นว่า ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการจะส่งผลให้การบริหารภาครัฐในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป เนื่องจากหากฝ่ายการเมืองอ่อนแอจะทำให้ฝ่ายราชการมีบทบาทมาก ส่งผลให้การบริหารภาครัฐในประเทศนั้นมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายราชการ หรือ Santhitivanich and Bowornwathana (2014) ที่เห็นว่าเครือข่ายทางการเมือง (political network) และการอุปถัมภ์ในระบบราชการ (bureaucratic patronage) ของข้าราชการระดับสูงแต่ละคนจะส่งผลให้กลยุทธ์หรือวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการคนนั้นแตกต่างกันไป

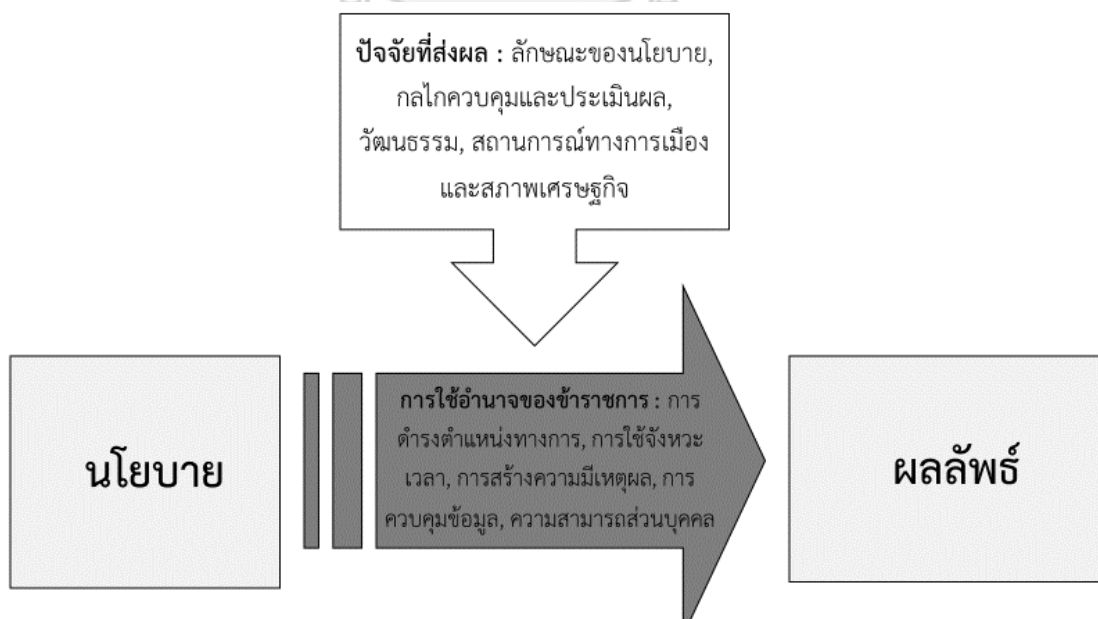
5) สภาพเศรษฐกิจ เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จะส่งผลกระทบต่องบประมาณและการจ้างงานของส่วนราชการ อันเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการขยายอาณาเขตของระบบราชการ (Peters, 2010; Pollitt, 2004) โดย Riggs (1964) เห็นว่าในสังคมแบบ Prismatic นั้นนโยบายสาธารณะอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกตลาด แต่เป็นเรื่องของการเมืองและการต่อรองผลประโยชน์ของตัวแสดงเหมือนตลาดนัด (canteen – bazaar)

2.5 กรอบความคิด

การศึกษาครั้งนี้ต้องการศึกษาพฤติกรรมขององค์การ (organization behavior) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ผลลัพธ์ของการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการในประเทศไทยที่เอื้อประโยชน์แก่ระบบราชการ แม้ว่านโยบายการปฏิรูปจะมีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอาณาเขตของระบบราชการก็ตาม ผ่านการใช้มุมมองของแนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์การ (power and political approach) ที่มีสมมติฐานว่าผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ “ผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางอำนาจ” ระหว่างตัวแสดงต่างๆที่มีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยเลือกศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในฐานะตัวแสดงที่ได้รับชัยชนะในการต่อสู้ทางอำนาจนั้น ด้วยการตั้งคำถามที่อ้างอิงมาจากแนวคิด Bureaucratic politics ว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไร และปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและบทบาทของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ, การเมืองและอำนาจในการปฏิรูประบบราชการ และ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ เพื่อสร้างกรอบแนวคิดและกำหนดตัวแปรในการพิจารณาการใช้อำนาจของข้าราชการเพื่อการตอบคำถามการวิจัย ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ได้จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยข้างต้นดังภาพที่ 5

รูปภาพที่ 5 กรอบแนวคิดในการศึกษา



จากภาพที่ 5 ผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรในการศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการใน กระบวนการปฏิรูประบบราชการ โดยอ้างอิงแนวคิดกลยุทธ์และวิธีการใช้อำนาจของ Pfeffer (1992) เป็นตัวแบบในการกำหนดกรอบแนวคิด ซึ่งจะทำการศึกษาผ่านตัวแปร 5 ประการ ได้แก่

1. การดำรงตำแหน่งทางการ หมายถึง การที่ตัวแสดงอยู่ในตำแหน่งตามโครงสร้างและสายการ บังคับบัญชาในองค์การ อันส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจชอบธรรมที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบ รองรับอย่างเป็นทางการ และทำให้สามารถพัฒนาไปสู่โอกาสในการครอบครองอำนาจ ประเภทอื่นๆได้ (Bowornwathana & Poocharoen, 2010; Santhitiwanich & Bowornwathana, 2014)
2. การใช้จังหวะเวลา หมายถึง การที่ตัวแสดงทำการริเริ่มหรือกระทำสิ่งที่แก้ไขในภายหลังได้ ยาก, การถ่วงเวลาเพื่อหยุดหรือขัดขวางสิ่งที่เป็นอุปสรรคกับเป้าหมายของตน หรือการ ประวิงเวลาจนเรื่องนั้นหมดวาระหรือความสำคัญ, การกำหนดเส้นตาย เช่น การสร้างความ เร่งด่วนของประเด็น หรือการเสนอเรื่องในเวลากระชั้นชิด (Pfeffer, 1992; Poocharoen, 2012)
3. การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ หมายถึง การที่ตัวแสดงใช้ข้อมูล ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน หรือผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสนับสนุนข้อเสนอของตน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมใน การสนับสนุนการตัดสินใจนั้น (Pfeffer, 1992; Santhitiwanich & Bowornwathana, 2014)
4. การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร สื่อสาร หมายถึง การที่ตัวแสดงใช้ความได้เปรียบในการ รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในการควบคุมหรือบิดเบือนการรับข้อมูลของตัวแสดงตัวอื่นๆ ด้วยการเลือกนำเสนอเฉพาะข้อมูลที่เอื้อต่อเป้าหมายของตนเอง (Peters, 2010; Pfeffer, 1992) รวมถึงการปกปิดหรือชะลอประเด็นที่ขัดแย้งกับเป้าหมายนั้นไม่ให้ถูกนำเสนอเข้าสู่ กระบวนการตัดสินใจ (Lasswell, 1950)
5. ความสามารถส่วนบุคคล หมายถึง การใช้บารมี ภาวะผู้นำ บุคลิกภาพ ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือทักษะในการเจรจาของตัวแสดงระดับบุคคล เพื่อบรรลุเป้าหมายของตัวแสดงนั้น (Lasswell, 1950; Mintzberg, 1983)

การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ อ้างอิงแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จในการกำหนดกรอบแนวคิด โดยจะทำการศึกษผ่านตัวแปร 5 ประการ ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบาย หมายถึง ความแน่ชัดในจุดประสงค์และวิธีการในการดำเนินการของนโยบาย เพื่อให้วัตถุประสงค์ของฝ่ายกำหนดนโยบายถูกถ่ายทอดไปยังฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแน่ชัดและมีความเข้าใจตรงกันในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ (Bowornwathana, 2008; Sabatier & Mazmanian, 1979; ทศพร, 2544)
2. กลไกการควบคุมและประเมินผล หมายถึง หน่วยงานที่ทำการควบคุมและกำกับดูแล และสิ่งที่ยุทธศาสตร์กำหนดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าฝ่ายปฏิบัติได้นำนโยบายที่ฝ่ายกำหนดนโยบายมอบให้ไปปฏิบัติตามจริง และใช้เป็นตัววัดความสำเร็จของนโยบายตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้เพื่อที่จะได้สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อไป เช่น กฎเกณฑ์ มาตรฐานการทำงาน หรือตัวชี้วัดต่างๆ (Bowornwathana, 2006; วรเดช, 2540, 2552; ศุภชัย, 2545)
3. วัฒนธรรมขององค์กร หมายถึง ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก สมมติฐาน การรับรู้ หรือแบบแผนพฤติกรรม ที่ถูกปฏิบัติซ้ำๆจนกลายเป็นเรื่องปกติในองค์กร (Bowornwathana, 2007; Edwards, 1980; Peters, 2001; Pfeffer, 1992; Pollitt, 2004; ศุภชัย, 2545)
4. สถานการณ์ทางการเมือง หมายถึง เสถียรภาพหรือความเข้มแข็งของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ โดยหากฝ่ายการเมืองอ่อนแอจะทำให้ฝ่ายราชการมีบทบาทมาก ส่งผลให้การบริหารภาครัฐในประเทศนั้นมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายราชการ (Peters, 2001, 2010; Poocharoen, 2012; Riggs & Berman, 2009)
5. สภาพเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่องบประมาณและการจ้างงานของส่วนราชการ อันเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการขยายอาณาเขตของระบบราชการ (Peters, 2010; Pollitt, 2004)

จากกรอบแนวคิดข้างต้นจะนำไปสู่การออกแบบการวิจัยและเก็บข้อมูล และใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสรุปผลข้อมูลที่ได้ต่อไป

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

การศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการและปัจจัยที่ส่งผล เป็นการศึกษาที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบแบบคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์ (interview) ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจากเอกสาร มีจุดประสงค์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานวิจัย สถิติ แผน กฎหมายและการสืบค้นผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจากทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการขออนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ เพื่อนำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิด เครื่องมือการวิจัย และ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และประมวลผลการศึกษา
2. การสัมภาษณ์ มีจุดประสงค์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) จากกลุ่มตัวอย่างที่เลือก โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) ที่ประกอบด้วยแนวทางคำถามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยใช้เทคนิคในการทำความเข้าใจถึงนัย หรือความหมายที่อยู่เบื้องลึก โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวิธีการดำเนินการศึกษาตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 3.1 การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.2 การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล
- 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.4 การตรวจสอบข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 ประชากร

นโยบายการปฏิรูประบบราชการก่อตัวในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และเริ่มมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปร่างชัดเจนในช่วงปี พ.ศ. 2545 โดยมีการแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงาน การปฏิรูประบบงบประมาณและการเงิน การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล

ภาครัฐ การปฏิรูปกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิรูปวัฒนธรรมและค่านิยม ด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลาและงบประมาณ การศึกษาครั้งนี้จึงเลือกศึกษาเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2559 เท่านั้น เนื่องจากการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานเป็นปัจจัยที่มีความเป็นรูปธรรมสูง ส่งผลกระทบต่อปัจจัยอื่นมาก และยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ ระดับตำแหน่งหรือค่าตอบแทน ซึ่งจากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีในส่วนของ 2 พบว่าเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ข้าราชการต้องเข้ามามีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการ (Bowornwathana, 2011; Downs, 1967; Peters, 2001) โดยเลือกกรมทางหลวงเป็นกรณีศึกษาในฐานะตัวแทนของระบบราชการเนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. กรมทางหลวงมีการปรับปรุงโครงสร้างที่หลากหลาย เช่น การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงาน การยุบเลิกหน่วยงาน การถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้แก่เอกชนและท้องถิ่น
2. กรมทางหลวงเป็นส่วนราชการที่มีจำนวนหน่วยงานในสังกัด กำลังคนและการใช้งบประมาณสูงเป็นลำดับต้นๆเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับกรมอื่นๆ
3. กรมทางหลวงมีผลลัพธ์การปฏิรูประบบราชการที่สอดคล้องกับการปฏิรูปในภาพรวมและส่วนราชการส่วนใหญ่ คือ มีการขยายอาณาเขตขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณ คือ จำนวนของหน่วยงาน และเชิงคุณภาพ คือ ขอบเขตอำนาจของภารกิจ
4. กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ

ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการ ในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้ชนะในการต่อสู้ทางอำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ การศึกษาครั้งนี้จึงมีข้าราชการสังกัดกรมทางหลวงเป็นประชากรเป้าหมายที่ต้องการศึกษา ซึ่งกลุ่มข้าราชการดังกล่าวหมายถึง ข้าราชการและอดีตข้าราชการสังกัดกรมทางหลวง โดยอาจมีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องอื่นๆในบางประเด็น เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบ

3.1.2 กลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้ไม่สามารถระบุกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็นได้ เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ เช่น

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอาจเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ตำแหน่ง หรือลี้ภัยข้อมูลไปแล้ว จากการที่การปฏิรูประบบราชการเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตเป็นระยะเวลานาน
2. ข้อมูลบางส่วนอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง หรือหน้าที่การงานของผู้ให้ข้อมูลที่ยังปฏิบัติภารกิจอยู่ในปัจจุบันได้

การศึกษาในครั้งนี้จึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างตามจุดมุ่งหมาย (purposive sampling) โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลที่น่าจะให้ข้อมูลที่ตรงกับสิ่งที่ต้องการศึกษา เนื่องจากกลุ่มประชากรส่วนใหญ่มักจะมีข้อมูลเฉพาะในส่วนที่ตนเองเคยมีประสบการณ์เท่านั้น ผสมกับสุ่มแบบก้อนหิมะ (snowball sampling) โดยให้ผู้ให้ข้อมูลแนะนำผู้ให้ข้อมูลอีกคนต่อไป เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมกับการศึกษากลุ่มประชากรที่ไม่อยากเปิดเผยตัวตน ผู้ที่ถูกแนะนำหรืออ้างต่อไปจะเป็นผู้ที่ผู้แนะนำเห็นว่ามีความรู้และสามารถหรือเต็มใจจะให้ข้อมูลในส่วนที่ต้องการได้ ซึ่งวิธีดังกล่าวทำให้การระบุตัวอย่างทำได้ง่ายและตรงกับวัตถุประสงค์ในการศึกษา แต่อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของข้อมูลและไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดได้ ทั้งนี้ ขนาดของกลุ่มตัวอย่างขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา ว่าสามารถตอบคำถามวิจัยและสามารถนำไปสนับสนุนการวิเคราะห์ได้อย่างครบถ้วนหรือไม่

การระบุกลุ่มตัวอย่างตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น เริ่มต้นด้วยการทำการสำรวจกรณีศึกษาในภาพรวมตามขอบเขตด้านระยะเวลา โดยพิจารณานโยบายการปฏิรูประบบราชการ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อัตรากำลังและงบประมาณด้วยการศึกษาเอกสาร แล้วจึงเลือกกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจและแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ หลังจากนั้นจึงสำรวจผู้เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษานั้นและทำการนัดสัมภาษณ์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ พร้อมทั้งขอคำแนะนำในการหาข้อมูลเพิ่มเติมและผู้ให้ข้อมูลแนะนำผู้ให้ข้อมูลที่ควรจะสัมภาษณ์ต่อไป

โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์จำนวน 30 คน ใช้วิธีการแบ่งดังนี้

1. ข้าราชการและอดีตข้าราชการสังกัดกรมทางหลวงเป็นกลุ่มประชากรหลัก โดยแบ่งออกเป็น
 - 1.1. ข้าราชการในสายงานสนับสนุน คือ ข้าราชการที่มีความเกี่ยวข้องและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกระบวนการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างสูง เช่น ข้าราชการสังกัดสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร กองการเจ้าหน้าที่ และ กองบัญชีและการเงิน โดยจำแนกเป็นกลุ่มข้าราชการระดับสูง และ ข้าราชการระดับปฏิบัติ ดังนี้
 - 1.1.1. ข้าราชการระดับสูง ได้แก่ ข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป ในระบบตำแหน่ง ข้าราชการแบบเดิมก่อนปี พ.ศ. 2552 และ ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ ข้าราชการประเภทอำนวยการระดับต้นและระดับสูง ข้าราชการประเภทบริหารระดับต้นและระดับสูง ในระบบตำแหน่งข้าราชการแบบใหม่
 - 1.1.2. ข้าราชการระดับปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการระดับ 1 - 7 ในระบบตำแหน่ง ข้าราชการแบบเดิมก่อนปี พ.ศ. 2552 และ ข้าราชการประเภททั่วไปทุก

ระดับ ข้าราชการประเพณีวิชาการระดับปฏิบัติการและชำนาญการ ในระบบตำแหน่งข้าราชการแบบใหม่

- 1.2. ข้าราชการในสายงานหลัก คือ ข้าราชการที่มีความเกี่ยวข้องในบางประเด็นที่ต้องการศึกษาโดยตรง เช่น ข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจในการก่อสร้าง การบำรุงรักษาทางหลวง และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยจำแนกเป็นกลุ่ม ข้าราชการระดับสูง และ ข้าราชการระดับปฏิบัติ เช่นเดียวกับข้าราชการในสายงานสนับสนุน
- 1.3. บุคคลอื่นๆในกรมทางหลวง เช่น พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวที่มีความเกี่ยวข้องในบางประเด็นที่ต้องการศึกษาโดยตรง
2. ข้าราชการสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร), ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบ

ตารางที่ 9 จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์ จำแนกตามประเภท

ประเภท	จำนวน
1. กรมทางหลวง	
1.1. ข้าราชการสายงานสนับสนุน	
1.1.1. ข้าราชการระดับสูง	4
1.1.2. ข้าราชการระดับปฏิบัติ	12
1.2. ข้าราชการสายงานหลัก	
1.2.1. ข้าราชการระดับสูง	2
1.2.2. ข้าราชการระดับปฏิบัติ	4
1.3. พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว	4
2. ข้าราชการสังกัดสำนักงาน ก.พ. ก.พ.ร. และผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	4
รวม	30

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่ใช้การสัมภาษณ์เป็นวิธีการหลักในการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนด โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ซึ่งเป็นแนวทางคำถามที่ได้กำหนดล่วงหน้าตามกรอบแนวคิดลัทธิทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาตามหัวข้อ 2.5. เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อื่นๆเพิ่มเติมได้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลในประเด็นที่คาดไม่ถึงเพื่อนำมาใช้ในการตอบคำถามการวิจัยเพิ่มเติม

ขั้นตอนในการสังเคราะห์เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. นำกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ตามหัวข้อ 2.5. และข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร มากำหนดเป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา
2. สร้างแบบสัมภาษณ์ โดยกำหนดคำถามเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นที่ทำการศึกษา
3. นำแบบสัมภาษณ์ที่ได้ไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้แบบสัมภาษณ์ที่ตรงและครอบคลุมกับประเด็นที่ต้องการศึกษา
4. นำข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญไปปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติม

ผลจากการสังเคราะห์เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลดังกล่าว ประกอบด้วยคำถาม 4 ส่วน

ดังนี้

1. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
2. คำถามที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ
3. คำถามเกี่ยวกับการใช้อำนาจในกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ
4. คำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจ

ตารางที่ 10 โครงสร้างแบบสัมภาษณ์

หัวข้อ	คำถาม
ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ชื่อ-นามสกุล 2. เพศ 3. อายุ 4. หน่วยงานที่สังกัดในปัจจุบันและ/หรือในอดีต 5. ตำแหน่งในปัจจุบันและ/หรือในอดีต

<p>ส่วนที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน่วยงานของท่าน (กำลังสังกัดอยู่ในปัจจุบัน และ/หรือเคยสังกัดอยู่) มีการเปลี่ยนแปลงจากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงหรือไม่ อย่างไร 2. การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานของท่านมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร 3. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว 4. หน่วยงานอื่นๆนอกเหนือจากหน่วยงานของท่าน มีการเปลี่ยนแปลงจากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงหรือไม่ อย่างไร มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร มีความคิดเห็นอย่างไร
<p>ส่วนที่ 3 การใช้อำนาจในกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน่วยงานของท่านมีแนวทางหรือวิธีการใดในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่เอื้อประโยชน์แก่หน่วยงานของท่าน อย่างไร (ยกตัวอย่างปัจจัย เช่น การดำรงตำแหน่งทางการ, การใช้จังหวะเวลา, การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ, การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร และ ความสามารถส่วนบุคคล) 2. นอกจากปัจจัยข้างต้น ท่านเห็นว่ามีแนวทางหรือวิธีการใดที่ใช้ได้ผลในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ 3. หน่วยงานอื่นๆนอกเหนือจากหน่วยงานของท่านมีแนวทางหรือวิธีการใดในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่เอื้อประโยชน์แก่หน่วยงานนั้นๆ อย่างไร
<p>ส่วนที่ 4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. สาเหตุใดที่ทำให้การผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่เอื้อประโยชน์แก่ส่วนราชการประสบความสำเร็จ (ยกตัวอย่างปัจจัย เช่น ลักษณะของนโยบาย กลไกในการควบคุมและประเมินผล วัฒนธรรมองค์การ สถานการณ์ทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจ) 2. นอกจากปัจจัยข้างต้น ท่านเห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการค้นคว้าข้อมูลเชิงประจักษ์ ข้อค้นพบ หรือการวิเคราะห์ที่ได้มีการบันทึกไว้แล้วจากแหล่งต่างๆ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานวิจัย สถิติ แผน กฎหมายและการสืบค้นผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจากทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการขออนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และใช้ประกอบการในการวิเคราะห์และประมวลผลการศึกษา
2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ หรือ การสัมภาษณ์ จากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้น โดยทำการติดต่อและขออนุญาตสัมภาษณ์ทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นการผ่านการติดต่อทางโทรศัพท์ อีเมลล์ หรือ แอปพลิเคชันอื่นๆ โดยจะทำการส่งแบบสัมภาษณ์ไปให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทำความเข้าใจก่อน การสัมภาษณ์นั้นใช้การสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว โดยหลังจากทำการสัมภาษณ์ตามโครงสร้างคำถามที่กำหนดขึ้นแล้ว จะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ โดยระหว่างการสัมภาษณ์ จะทำการจดบันทึกข้อมูลและขออนุญาตทำการบันทึกเสียงสนทนาในกรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์อนุญาต หลังจากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้มาจัดระเบียบและเรียบเรียงเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์และตีความต่อไป

ตารางที่ 11 ตัวแปรและวิธีการศึกษา

การใช้อำนาจของข้าราชการ	วิธีการศึกษา
1. การดำรงตำแหน่งทางการ	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาอำนาจหน้าที่ ที่มาของข้าราชการ และผลลัพธ์การดำเนินงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างส่วนราชการจากการศึกษาเอกสาร เช่น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง และ รายงานประจำปีของกรมทางหลวง - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับการนำนโยบายการปฏิรูปไปปฏิบัติ
2. การใช้จังหวะเวลา	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาจังหวะเวลาในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจากการศึกษาเอกสาร เช่น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง และ ยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับการใช้

	<p>จังหวะเวลาในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ</p>
<p>3. การสร้างควมมีเหตุผล แก่ข้อเสนอ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาการการสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอที่ทำให้เกิดการขยายอาณาเขตของส่วนราชการจากการศึกษาเอกสารยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับการสร้างเหตุผลนั้น
<p>4. การควบคุมข้อมูลและการ สื่อสาร</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการถึงกรณีที่มีการควบคุมข้อมูลและการสื่อสารที่อาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิรูปโครงสร้างของส่วนราชการ
<p>5. ความสามารถส่วนบุคคล</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการถึงกรณี ที่ความสามารถส่วนบุคคลส่งผลกระทบต่อ การปฏิรูปโครงสร้างของส่วนราชการ
<p>ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจ</p>	<p>วิธีการศึกษา</p>
<p>1. ลักษณะของนโยบาย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษารายละเอียดของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการขยายอาณาเขตของส่วนราชการด้วยการศึกษาเอกสาร เช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย, ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ และมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายที่ส่งผลต่อการขยายอาณาเขตของส่วนราชการ
<p>2. กลไกในการควบคุมและ ประเมินผล</p> <p>2.1 ความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแล</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาโครงสร้างและที่มาของ ก.พ.ร. จากการศึกษ เอกสาร - สัมภาษณ์ข้าราชการใน ก.พ.ร. และส่วนราชการเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแลในทางปฏิบัติ
<p>2.2 ความเที่ยงตรง ของตัวชี้วัด</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการขยายอาณาเขตของส่วนราชการด้วยการศึกษาเอกสาร - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติ

	ตามตัวชี้วัดเหล่านั้น
3. วัฒนธรรมองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับความคิดเห็น ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก สมมติฐาน การรับรู้ หรือ แบบแผนพฤติกรรมของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการขยายอาณาเขตของส่วนราชการ
4. สถานการณ์ทางการเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - เปรียบเทียบช่วงเวลาของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกับการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับผลกระทบของสถานการณ์ทางการเมืองต่อการขยายอาณาเขตของส่วนราชการ
5. สภาพเศรษฐกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวง กับ GDP - สัมภาษณ์ข้าราชการในส่วนราชการเกี่ยวกับผลกระทบของสภาพเศรษฐกิจต่อการขยายอาณาเขตของส่วนราชการ

3.4 การตรวจสอบข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 วิธี จะนำมาเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) กล่าวคือ จะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน ในสภาพที่มีแตกต่างกันในมิติด้านเวลา สถานที่ และบุคคลที่ให้ข้อมูล และทำการเปรียบเทียบข้อมูล โดยตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มานั้นมีความคงเดิมและสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์อื่น หรือหลักฐานเชิงประจักษ์จากการค้นคว้าเอกสารหรือไม่ เพื่อตรวจสอบความเที่ยงของข้อมูลก่อนจะนำไปสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล

3.5 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 วิธี และผ่านกระบวนการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูลแล้ว จะถูกนำมาวิเคราะห์ด้วยการตีความและให้ความหมาย โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบ (content analysis) ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่กำหนดไว้ เพื่อทำการจำแนกข้อมูลที่ได้มาว่ามีเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่สอดคล้องตามกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่กำหนดอย่างไรบ้าง โดยมีการวางแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

1. จำแนกข้อมูลแต่ละกรณีตัวอย่างว่าใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ กับใคร และอย่างไร เพื่อสังเคราะห์ตัวแบบ (model) ในการอธิบายกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ และเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ขั้นต่อไป
2. วิเคราะห์ว่าข้าราชการมีวิธีการใช้อำนาจอย่างไรในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการดังกล่าวนั้น
3. วิเคราะห์ว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการดังกล่าวนั้น



บทที่ 4

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

ในบทนี้จะกล่าวถึงการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกจะนำเสนอและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาเอกสารเพื่ออธิบายถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในภาพรวมของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 และในส่วนที่สองจะทำการสังเคราะห์ตัวแบบในการอธิบายกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงในทางปฏิบัติอันก่อให้เกิดผลลัพธ์ดังที่ได้นำเสนอในส่วนแรก ซึ่งได้จากการการศึกษาเอกสารประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์และตอบคำถามการวิจัยในบทต่อไป

4.1 การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559

การนำเสนอผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 จากการศึกษาเอกสารแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก คือ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจำนวนหน่วยงาน, ส่วนที่สอง คือ กำลังคน, ส่วนที่สาม คือ งบประมาณรายจ่าย และ ในส่วนสุดท้ายจะทำการสรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 มีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจำนวนหน่วยงานของกรมทางหลวง

ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และจำนวนหน่วยงานของกรมทางหลวงอย่างเป็นทางการ ถูกกำหนดด้วยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม โดยภายหลังการปรับปรุงระบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2559 มีการกำหนดกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง ทั้งหมด 3 ฉบับ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2545, พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2558 ซึ่งทั้ง 3 ฉบับได้กำหนดภารกิจของกรมทางหลวงไว้ว่าเป็น “ภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง” ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่และจำนวนของหน่วยงานภายในกรมทางหลวง มีความแตกต่างกันไปตามกฎกระทรวงแต่ละฉบับ ซึ่งในที่นี่จะใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 เป็นจุดเริ่มต้นและอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงในฉบับถัดไป ดังนี้

1. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในกรมทางหลวงจากช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ คือ การยกระดับศูนย์วิจัยและพัฒนาทางเป็นสำนักวิจัยและพัฒนาทาง, กองบำรุงเป็นสำนักบริหารบำรุงทาง และกองวิศวกรรมจราจรเป็นสำนักอำนวยความสะดวก ทำให้โครงสร้างของกรมทางหลวงประกอบด้วย 35 หน่วยงาน ดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
- (๒) กองการเงินและบัญชี
- (๓) กองการเจ้าหน้าที่
- (๔) กองการพัสดุ
- (๕) กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ
- (๖) กองนิติการ
- (๗) กองฝึกอบรม
- (๘) กองสารสนเทศ
- (๙) - (๑๑) สำนักก่อสร้างทางที่ ๑ - ๓
- (๑๒) สำนักก่อสร้างสะพาน
- (๑๓) สำนักเครื่องกลและสื่อสาร
- (๑๔) สำนักจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- (๑๕) - (๒๙) สำนักทางหลวงที่ ๑ - ๑๕
- (๓๐) สำนักบริหารบำรุงทาง
- (๓๑) สำนักวิเคราะห์และตรวจสอบ
- (๓๒) สำนักวางแผน
- (๓๓) สำนักวิจัยและพัฒนาทาง
- (๓๔) สำนักสำรวจและออกแบบ
- (๓๕) สำนักอำนวยความสะดวก

2. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552

ในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2552 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 และให้ยกเลิกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 โดยกฎกระทรวงฉบับนี้มีการปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงใหม่ ส่งผลให้กรมทางหลวงมีจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้นจาก 35 เป็น 37 หน่วยงาน และมีอำนาจหน้าที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1. จัดตั้งกลุ่มพัฒนาระบบบริหารและกลุ่มตรวจสอบภายในขึ้น โดยกลุ่มพัฒนาระบบบริหารมีหน้าที่ในการพัฒนาการบริหารของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และกลุ่มตรวจสอบภายในทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม โดยหน่วยงานทั้ง 2 นี้ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมทางหลวง และไม่ถูกนับรวมอยู่ใน 37 หน่วยงานของกรมทางหลวง
2. จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น 2 หน่วยงาน คือ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ สำนักมาตรฐานและประเมินผล
 - 2.1. กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - 1) ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง จัดระบบการจราจรและระบบความปลอดภัยบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง
 - 2) บริหารจัดการเพื่อพัฒนาและบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง
 - 3) กำกับดูแลและติดตามงานเกี่ยวกับทางหลวงสัมปทาน
 - 4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย
 - 2.2. สำนักมาตรฐานและประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 - 1) กำหนดและพัฒนามาตรฐานข้อกำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของวิศวกรรมงานทาง รวมทั้งกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
 - 2) ศึกษาและพัฒนามาตรฐานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้รับจ้าง รวมทั้งกำกับดูแลและส่งเสริมศักยภาพผู้รับจ้าง
 - 3) ประเมินคุณภาพผลงานทางวิศวกรรมงานทาง
 - 4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย
3. ปรับเปลี่ยนระดับและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเดิม คือ กองนิติการยกระดับเป็นสำนักกฎหมาย, กองสารสนเทศยกระดับเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และ กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือยกระดับเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 และ 2552

กฎกระทรวง พ.ศ. 2545	กฎกระทรวง พ.ศ. 2552
<p>กองนิติการ</p> <p>1) ดำเนินงานด้านกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม</p> <p>3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย</p>	<p>ยกระดับเป็น สำนักกฎหมาย</p> <p><u>เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่</u></p> <p>4) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p> <p>5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อยกร่างและพัฒนากฎหมาย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม</p>
<p>กองสารสนเทศ</p> <p>1) จัดและพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์ ระบบการสำรวจ การจัดเก็บและการใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศของกรม</p> <p>2) ควบคุมดูแล บำรุงรักษา และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องคอมพิวเตอร์</p> <p>3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย</p>	<p>ยกระดับเป็น ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ</p> <p><u>ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่</u></p> <p>1) จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน</p> <p>2) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรม</p> <p>3) พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และเครือข่าย รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำหรือฝึกอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และการใช้โปรแกรม</p> <p>4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย</p>
<p>กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ</p> <p>1) วางแผน ประสานงาน ตรวจสอบ ติดตาม และรายงานผลเกี่ยวกับโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ</p> <p>2) ติดต่อและประสานงานกับแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือทั้งในประเทศและต่างประเทศ</p> <p>3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย</p>	<p>ยกระดับเป็น สำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ <u>ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่</u></p> <p>1) ศึกษาและพัฒนาโครงข่ายทางหลวงภายในประเทศที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางหลวงระหว่างประเทศ และโครงข่ายทางหลวงระหว่างประเทศ</p> <p>2) ประสานงาน จัดทำ และให้ความร่วมมือโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงข่ายทางหลวงภายในประเทศที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางหลวงระหว่างประเทศ และโครงข่ายทางหลวงระหว่างประเทศ</p>

	<p>3) ดำเนินการ วางแผน ประสานงาน ตรวจสอบ และ รายงานผลเกี่ยวกับโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ รวมทั้งติดต่อและประสานงานกับแหล่งเงินกู้และเงินช่วยเหลือทั้งในประเทศและต่างประเทศ</p> <p>4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย</p>
--	---

ที่มา : กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545, 2552

3. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558

ในวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2558 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 และให้ยกเลิกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงใหม่ ส่งผลให้กรมทางหลวงมีจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้นจาก 37 เป็น 40 หน่วยงาน และมีอำนาจหน้าที่ใหม่เพิ่มเติม ดังนี้

1. ยุบสำนักก่อสร้างทางที่ 3 และเปลี่ยนแปลงภารกิจจากเดิมที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 สำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3 จะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน แต่แบ่งความรับผิดชอบไปตามพื้นที่ คือ สำนักก่อสร้างที่ 1 รับผิดชอบภาคเหนือและภาคตะวันตก สำนักก่อสร้างที่ 2 รับผิดชอบภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง และสำนักก่อสร้างที่ 3 รับผิดชอบภาคใต้ เมื่อเปลี่ยนแปลงภารกิจตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 แล้ว ใช้การแบ่งความรับผิดชอบตามลักษณะของงานแทน โดยสำนักก่อสร้างทางที่ 1 รับผิดชอบโครงการขนาดใหญ่ และ สำนักก่อสร้างทางที่ 2 รับผิดชอบโครงการขนาดเล็ก ดังตารางที่ 13

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2552 และ 2558

พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2558
<p>สำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3</p> <p>1) กำกับดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง</p> <p>2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย</p>	<p>สำนักก่อสร้างทางที่ 1</p> <p>1) กำกับ ควบคุม และดำเนินการบริหารจัดการงานก่อสร้างและบูรณะทาง <u>โครงการขนาดใหญ่</u></p> <p>2) จัดทำราคาประเมินเบื้องต้นของงานก่อสร้างและบูรณะทาง <u>โครงการขนาดใหญ่</u></p> <p>3) กำกับและดูแลความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมระหว่างการก่อสร้างและบูรณะทาง <u>โครงการขนาดใหญ่</u></p> <p>4) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานก่อสร้างและบูรณะทาง <u>โครงการขนาดใหญ่</u></p>

<p>- สำนักก่อสร้างที่ 1 รับผิดชอบ ภาคเหนือและภาคตะวันตก</p> <p>- สำนักก่อสร้างที่ 2 รับผิดชอบ ภาคตะวันออกและภาคกลาง</p> <p>- สำนักก่อสร้างที่ 3 รับผิดชอบ ภาคใต้</p>	<p>5) ให้คำปรึกษาและแนะนำเทคนิควิธีการก่อสร้างและบูรณะทาง<u>โครงการขนาดใหญ่</u></p> <p>6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>สำนักก่อสร้างทางที่ 2</p> <p>1) กำกับ ควบคุม และดำเนินการบริหารจัดการงานก่อสร้าง บูรณะทาง <u>โครงการพิเศษและงานเร่งด่วนฉุกเฉิน</u></p> <p>2) จัดทำราคาประเมินเบื้องต้นของงานก่อสร้าง บูรณะทาง <u>โครงการพิเศษและงานเร่งด่วนฉุกเฉิน</u></p> <p>3) กำกับและดูแลความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมระหว่างดำเนินการงานก่อสร้าง บูรณะทาง <u>โครงการพิเศษและงานเร่งด่วนฉุกเฉิน</u></p> <p>4) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงงานก่อสร้าง บูรณะทาง <u>โครงการพิเศษและงานเร่งด่วนฉุกเฉิน</u></p> <p>5) ถ่ายทอดและเผยแพร่เทคโนโลยีและองค์ความรู้ทางวิชาการ และเป็นศูนย์ฝึกอบรมภาคสนามด้านวิศวกรรมงานทาง เพื่อพัฒนาบุคลากรของกรมและหน่วยงานอื่น รวมทั้งสถาบันการศึกษา</p> <p>6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>สำนักก่อสร้างทางที่ 3</p> <p>- ยุกเล็ก</p>
--	---

ที่มา : กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552, 2558

2. จัดตั้งหน่วยงานใหม่และปรับเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเดิม คือ สำนักทางหลวงที่ 1 - 15 เป็นสำนักงานทางหลวงที่ 1 - 15 (ในปี พ.ศ. 2556 ก.พ.ร. กำหนดมาตรการปรับปรุงชื่อหน่วยงานทำให้หน่วยงานระดับ เทียบเท่ากองทุกประเภทเช่น สำนัก กอง ศูนย์ สำนักงานมีฐานะเท่าเทียมกันหมด การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะชื่อของหน่วยงานเท่านั้น รายละเอียดอยู่ในส่วนที่ 5.2.) จัดตั้งสำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 เพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงภารกิจ ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบภารกิจของสำนักทางหลวงที่ 1 – 15 และ สำนักงานทางหลวงที่ 1 – 18 ระหว่างปี พ.ศ. 2552 และ 2558

กฎกระทรวง พ.ศ. 2552	กฎกระทรวง พ.ศ. 2558
<p>สำนักทางหลวงที่ 1 – 15</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) วางแผน สํารวจ ออกแบบ ตรวจสอบ และวิเคราะห์ทางวิศวกรรมในงานปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวงในความรับผิดชอบ 2) ควบคุมการปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวง 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและงานนิติการ 4) ดำเนินงานด้านซ้ําน้ำหนักรยานพาหนะให้เป็นไปตามกฎหมาย 5) บำรุงรักษาและซ่อมเครื่องจักรกลและยานพาหนะ 6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย 	<p>สำนักงานทางหลวงที่ 1 - 18</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) วางแผน สํารวจ ออกแบบ ตรวจสอบและวิเคราะห์ทางวิศวกรรมเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกภัยทางหลวง และงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็กของแขวงทางหลวง 2) วางแผนและดำเนินการก่อสร้างโครงการขนาดกลางและบำรุงรักษาโครงข่ายทางหลวงที่ได้รับมอบหมาย 3) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและงานนิติการ 4) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านซ้ําน้ำหนักรยานพาหนะ 5) วางแผน บริหารจัดการ และซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ 6) วางแผน กำกับ และติดตามการปฏิบัติงานของแขวงทางหลวง เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน และเป้าหมาย 7) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงตามที่ได้รับมอบหมาย 8) ให้คำปรึกษา แนะนำและสนับสนุนด้านวิชาการแก่แขวงทางหลวงและหน่วยงานอื่น 9) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ที่มา : กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552, 2558

3. จัดตั้งหน่วยงานประเภทแขวงทางหลวง โดยในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 ระบุไว้ว่าให้แขวงทางหลวงเป็นหน่วยงานภายใต้กรมทางหลวง รายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งภายหลังได้มีประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องการกำหนดแขวงทางหลวงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีแขวงทางหลวงจำนวน 104 แขวงขึ้น โดยแบ่งความรับผิดชอบตามพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) วางแผนเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกภัยทางหลวงและงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก
- 2) สำรวจ ตรวจสอบและจัดทำ แผนและข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งวัสดุงานทางและสภาพสายทางเบื้องต้น
- 3) ดำเนินการเกี่ยวกับงานบำรุงรักษาทางหลวง งานอำนวยความสะดวกภัยทางหลวงและงานก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก
- 4) บำรุงรักษาเพื่อป้องกันเสีย ปรับแต่ง ซ่อมเบาเครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับงานก่อสร้างและงานบำรุงรักษาทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ที่มีโครงการก่อสร้าง บำรุงรักษาและบำรุงรักษาทางหลวง
- 6) ตรวจตรา ดูแล และบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทางหลวงตามที่ได้รับมอบหมาย
- 7) ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงตามที่ได้รับมอบหมาย
- 8) ดำเนินการเกี่ยวกับด่านซั้งน้ำหนัทยานพาหนะเคลื่อนที่
- 9) สนับสนุนและปฏิบัติงานร่วมกับจังหวัดและหน่วยงานอื่น
- 10) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงทั้ง 3 ฉบับ แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ได้ทำให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในกรมทางหลวงมีเพิ่มมากขึ้น จากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และการยกระดับหน่วยงานเดิม ดังที่ได้เปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 12 และ 14 ในขณะที่การยุบสำนักก่อสร้างทางที่ 3 ไม่ได้ทำให้อำนาจหน้าที่ลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจากการแบ่งความรับผิดชอบตามพื้นที่เป็นการแบ่งความรับผิดชอบตามลักษณะภารกิจแทน ดังที่ได้เปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 13

ในแง่ของจำนวนหน่วยงาน การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ได้ทำให้จำนวนหน่วยงานระดับเทียบเท่ากองของกรมทางหลวงเพิ่มขึ้นจาก 35 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2545 เป็น 40 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2558 จากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น 6 หน่วยงาน และ ยุบเลิกหน่วยงานเดิม 1 หน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีการยกระดับหน่วยงานเดิม 3 หน่วยงาน ดังตารางที่ 15 และ 16 อนึ่ง หน่วยงาน 40 หน่วยงานตามที่กฎกระทรวงได้ระบุไว้นี้ ยังไม่นับรวมสำนักงานตรวจสอบภายใน และ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการพัฒนาระบบราชการภายในส่วนราชการ หรือ “ก.พ.ร.น้อย” โดยในกรณีของกรมทางหลวง คือ สำนักงานพัฒนาระบบ

บริหาร (สพร.) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะใช้กำลังคนและงบประมาณของกรมทางหลวงในการปฏิบัติการก็ก็ตาม

ตารางที่ 15 สรุปการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559

ปี	จัดตั้ง	ยุบเลิก	ยกระดับ	ลดระดับ
2552	- สำนักงาน พัฒนาระบบบริหาร - สำนักงาน ตรวจสอบภายใน - กองทางหลวง พิเศษระหว่างเมือง - สำนักมาตรฐาน และประเมินผล	- ไม่มี	- กอนิติการเป็นสำนัก กฎหมาย - กองโครงการเงินกู้และ เงินช่วยเหลือเป็นสำนัก บริหารโครงการทางหลวง ระหว่างประเทศ - กองสารสนเทศเป็นศูนย์ เทคโนโลยีสารสนเทศ	- ไม่มี
2558	- สำนักงานทาง หลวงที่ 16 - 18 - แขวงทางหลวง ที่ 1 - 104	- สำนักก่อสร้าง ทางที่ 3	- ไม่มี	- ไม่มี

หมายเหตุ

- ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องกำหนดแขวงทางหลวงตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีแขวงทางหลวงจำนวน 104 แขวง

ที่มา : กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545, 2552, 2558

โดยสรุป แนวคิดที่เห็นว่าระบบราชการเดิมไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของไทยที่เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 2545 ต้องการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของระบบราชการให้มีความเหมาะสมด้วย และยุบเลิกและแปรสภาพภารกิจหรือหน่วยงานที่ไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปรับปรุงโครงสร้าง กรมทางหลวงกลับมีภารกิจและจำนวนหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 16 จำนวนหน่วยงานภายในกรมทางหลวงตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2545, 2552 และ 2558

ปี	ประเภทหน่วยงาน					รวม
	สำนัก	ศูนย์	กอง	สำนักงาน	แขวงทางหลวง	
2545	27	0	7	1	0	35
2552	30	1	5	1	0	37
2558	14	1	5	19	1 (104)*	40

หมายเหตุ

- ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องการกำหนดแขวงทางหลวงตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 กำหนดให้มีแขวงทางหลวงจำนวน 104 แขวง
- ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2556 หน่วยงานระดับ “สำนัก” หมายถึงหน่วยงานที่มีตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเป็นข้าราชการระดับ 9 ในขณะที่หน่วยงานประเภท “กอง” หมายถึงหน่วยงานที่มีตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเป็นข้าราชการระดับ 8 ซึ่งระดับของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับความสำคัญของภารกิจและจำนวนกำลังคนของหน่วยงาน ไล่ตามลำดับ คือ สำนัก > กอง = ศูนย์ > สำนักงาน
- ภายหลังปี พ.ศ. 2556 ก.พ.ร. มีข้อกำหนดให้หน่วยงานระดับเทียบเท่ากองทั้งหมดมีฐานะเท่าเทียมกัน โดยตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับพิจารณาของ ก.พ.

ที่มา : กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545, 2552, 2558

4.1.2 กำลังคนของกรมทางหลวง

ตารางที่ 17 จำนวนกำลังคนของกรมทางหลวงแยกตามประเภท

ปีงบประมาณ	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ	รวมกำลังคนที่ใช้งบบุคลากรจ้าง	ลูกจ้างชั่วคราว		รวมทั้งหมด
					งบลงทุน	เงินนอกงบประมาณ	
2545	7,306	11,526	-	18,832	na	na	na
2546	7,320	10,930	-	18,250	na	na	na
2547	7,071	10,279	-	17,350	na	na	na
2548	6,910	10,182	192	17,284	na	na	na
2549	6,931	9,759	192	16,882	na	na	na
2550	6,982	9,154	190	16,326	na	na	na
2551	6,839	8,565	490	15,894	22,070	1,126	39,090
2552	6,555	7,935	963	15,453	21,614	1,600	38,667
2553	6,616	7,297	1,082	14,995	21,777	1,469	38,241
2554	6,550	6,708	1,586	14,844	22,000	1,557	38,401
2555	6,430	5,593	2,117	14,140	22,302	2,287	38,729
2556	6,380	5,586	3,090	15,056	22,302	2,287	39,645

2557	6,255	5,107	3,540	14,902	22,137	2,458	39,497
2558	6,080	4,650	3,650	14,380	22,302	2,287	38,969
2559	6,245	4,250	3,555	14,050	22,302	2,287	38,639

หมายเหตุ

- กำลังคนที่ใช้งบบุคลากรจ้าง ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ
- การเปรียบเทียบกำลังคนทั้งหมดของกรมทางหลวงก่อนปี พ.ศ. 2551 ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากสถิติในส่วนของลูกจ้างชั่วคราวก่อนปี พ.ศ. 2551 นั้นไม่สมบูรณ์ จากสาเหตุหลายประการ เช่น ตัวเลขมีความเปลี่ยนแปลงมากจากลักษณะการจ้างงานและจากการที่ลูกจ้างชั่วคราวมีหลายประเภท คือ ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างโดยใช้งบบุคลากร งบลงทุนและเงินนอกงบประมาณ แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2551 มีการยกเลิกการใช้งบบุคลากรในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 - 2556) จึงเริ่มมีการเก็บสถิติอย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

ที่มา : สถิติระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547 จากรายงานประจำปี กรมทางหลวง และ ระหว่างปี พ.ศ. 2548 - 2559 จากเอกสารกำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

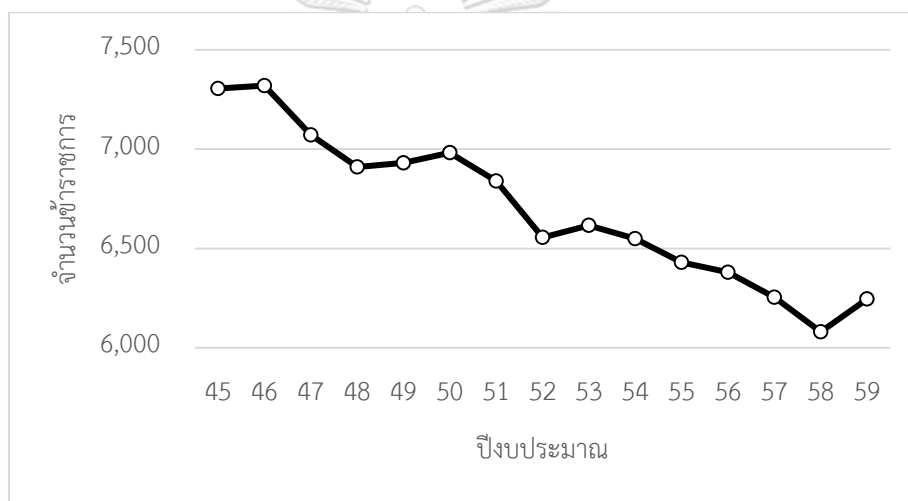
จากข้อมูลสถิติกำลังคนของกรมทางหลวง พบว่าจำนวนกำลังคนประเภทที่ “ใช้บุคลากรในการจ้าง” ของกรมทางหลวง คือ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 18,832 คน ในปี พ.ศ. 2545 เหลือ 14,050 คน ในปี พ.ศ. 2559 โดยระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 มีจำนวนข้าราชการโดยรวมลดลงจาก 7,306 คน เหลือ 6,245 คน และ จำนวนลูกจ้างประจำลดลงจาก 11,526 คน เหลือ 4,250 คน จำนวนพนักงานราชการเพิ่มขึ้นจาก 192 คน ในปี พ.ศ. 2548 ที่เป็นปีแรกของการมีพนักงานราชการ เป็น 3,555 คน ในปี พ.ศ. 2559 ดังตารางที่ 17 แต่หากพิจารณาจำนวนกำลังคนทั้งหมดของกรมทางหลวง ซึ่งจะรวมไปถึงลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างด้วยงบลงทุนและเงินนอกงบประมาณด้วยแล้ว จะพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก คือ ลดลงเล็กน้อยจาก 39,090 คน ในปี พ.ศ. 2551 เป็น 38,639 คน ในปี พ.ศ. 2559

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างกำลังคนนี้เป็นผลมาจากแนวคิดที่มองว่าการจัดการบุคคลในระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มีความถาวร ไม่ถูกไล่ออกหรือโยกย้าย และได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งไม่ใช่ผลงานทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรใช้ลักษณะการจ้างงานแบบสัญญาจ้างแทน ทำให้นโยบายที่ออกมาต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ และถ่ายโอนงบประมาณมาใช้ในการจ้างพนักงานราชการหรือจ้างเหมาบริการแทนในภารกิจบางประเภทที่สามารถทำได้ โดยให้ความสำคัญกับการลดจำนวนข้าราชการค่อนข้างมาก เห็นได้จากการกำหนดให้จำนวนข้าราชการที่ลดลงเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทยฉบับแรก, การกำหนดมาตรการห้ามเพิ่มจำนวนข้าราชการในหน่วยงาน, การลด

อัตรากำลังทดแทนข้าราชการเมื่อมีข้าราชการเกษียณอายุ และการสนับสนุนให้ส่วนราชการใช้การจ้างงานประเภทใหม่ทดแทน เป็นต้น

โดยหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของจำนวนข้าราชการ และการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวงแล้ว จะพบว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานภายในกรมทางหลวงตามกฎหมายกระทรวง จาก 35 หน่วยงาน เป็น 37 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2552 และ จาก 37 หน่วยงานเป็น 40 หน่วยงานในปี พ.ศ. 2558 ได้ทำให้จำนวนข้าราชการที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ มีจำนวนเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2559 ดังภาพที่ 6

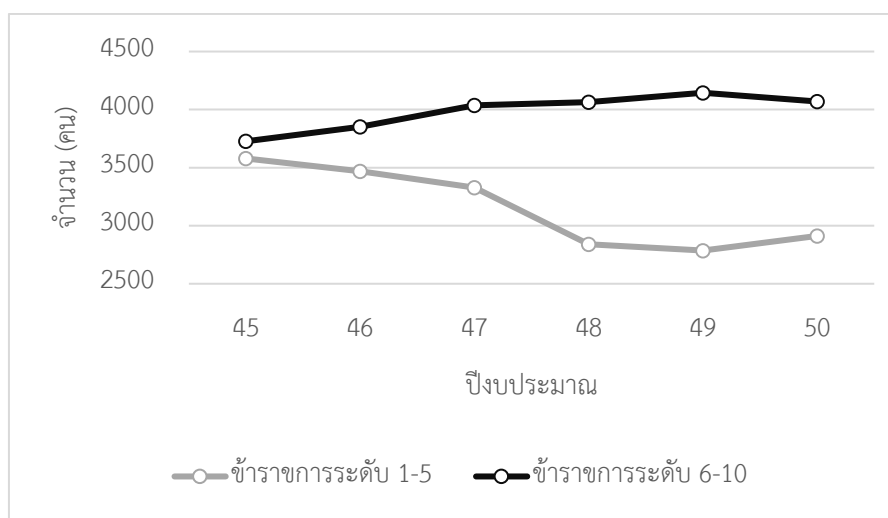
รูปภาพที่ 6 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559



ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2547, กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

นอกจากนี้ แม้จะสามารถควบคุมจำนวนข้าราชการโดยรวมได้ แต่ข้าราชการที่เหลือกลับมีตำแหน่งสูงขึ้น โดยในช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 กรมทางหลวงมีจำนวนข้าราชการระดับ 1 - 5 ใกล้เคียงกับข้าราชการระดับ 6 - 10 แต่หลังจากการปฏิรูป ข้าราชการระดับ 1 - 5 เริ่มมีจำนวนลดลง ในขณะที่ข้าราชการระดับ 6 - 10 มีจำนวนเพิ่มขึ้น จนในปี พ.ศ. 2550 ข้าราชการระดับ 1 - 5 ลดลงเหลือ 2,912 คน น้อยกว่าข้าราชการระดับ 6 - 10 ที่เพิ่มขึ้นเป็น 4,070 คน ดังภาพที่ 7

รูปภาพที่ 7 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวงแยกตามระดับ พ.ศ. 2545 - 2550



ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2543 – 2550

ภายหลังการปรับระบบตำแหน่งข้าราชการจากระบบซีเป็นระบบแท่ง ในปี พ.ศ. 2551 ก็ยังเกิดลักษณะเช่นเดิม คือ ข้าราชการระดับสูงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผลลัพธ์ในปี พ.ศ. 2559 คือ มีข้าราชการระดับ 8 - 10 เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 30 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2545 แม้ยังไม่นับรวมข้าราชการประเภททั่วไปประดับอาวุโสที่หากเทียบเป็นระดับแล้วจะมีระดับ 7 - 8 จำนวนกว่าอีก 600 คน ดังตารางที่ 18

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกรมทางหลวงตามระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2545 และ 2559

ปี	ระดับ 1 - 7	ระดับ 8	ระดับ 9	ระดับ 10	รวม
2545	6,912	315	74	5	7,306
2559	5,726	408	105	6	6,245

หมายเหตุ

- สถิติของปี พ.ศ. 2559 หลังมีการเปลี่ยนระบบตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการระดับ 8 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและประเภทอำนวยการระดับต้น ข้าราชการระดับ 9 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทบริการระดับต้น ระดับ 10 - 11 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิและประเภทบริหารระดับสูง
- สถิติปี พ.ศ. 2559 นับข้าราชการประเภททั่วไปประดับอาวุโสที่เมื่อเทียบกับระบบเดิมแล้วเป็นระดับ 7 - 8 จำนวน 642 คน เป็นระดับ 7 ทั้งหมด

ที่มา : ประมวลจากรายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 และกำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

การเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการโดยรวมและข้าราชการระดับสูงนี้ เป็นผลมาจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับหน่วยงานเดิมในกรมทางหลวง โดยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่จะทำให้เกิดตำแหน่งของข้าราชการระดับบริหารขึ้น เช่น หัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าฝ่าย และที่ปรึกษา และยังคงทำให้ส่วนราชการสามารถเพิ่มอัตราข้าราชการในหน่วยงานได้ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐของ ก.พ. ตั้งแต่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2549 – 2551) จนถึงฉบับปัจจุบันว่า

“ไม่ให้เพิ่มอัตราตั้งใหม่ในภาพรวมสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. มีการตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

ข. เป็นงานที่ต้องดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ประเทศหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ”

ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 - 2561)

ซึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 กรมทางหลวงมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น 6 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานตรวจสอบภายใน กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ สำนักมาตรฐานและประเมินผล ในปี พ.ศ. 2552, สำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 และ แขวงทางหลวงที่ 1 - 104 ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจะส่งผลต่อกำลังคนของกรมทางหลวง ดังตัวอย่างในตารางที่ 19

ตารางที่ 19 กรอบอัตรากำลังของแขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 1 และ แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ 2

แขวงทางหลวง	อำนาจการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน	
1	ต้น	0	0	0	1	0	1	2	13	20	38
2	ต้น	0	0	0	1	0	1	2	12	12	40

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558

จะเห็นว่าการจัดตั้งแนวทางหลวงเชียงใหม่ที่ 1 และ 2 นั้น ได้ทำให้มีข้าราชการประเภทอำนวยการระดับต้น (ระดับ 8) เพิ่มขึ้น 2 คน และมีจำนวนข้าราชการโดยรวมเพิ่มขึ้น 78 คน (ส่วนหนึ่งมาจากการเกลี้ยกำลัคนจากหน่วยงานอื่น ไม่ได้หมายความว่า เป็นการจ้างงานข้าราชการใหม่ทั้งหมด)

เช่นเดียวกับการยกระดับหน่วยงานเดิมจากระดับกองเป็นสำนัก ได้แก่ การยกระดับกองนิติการเป็นสำนักกฎหมาย, กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือที่เป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ และ กองสารสนเทศเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 ที่จะส่งผลให้ตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานเปลี่ยนจากข้าราชการประเภทอำนวยการระดับต้น (ระดับ 8) เป็นข้าราชการประเภทอำนวยการระดับสูง (ระดับ 9) และมีจำนวนข้าราชการโดยรวมเพิ่มขึ้น ดังการเปรียบเทียบในตารางที่ 20, 21 และ 22

ตารางที่ 20 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองนิติการ ก่อนและหลังถูกยกระดับเป็นสำนักกฎหมาย

ปีงบประมาณ	อำนวยการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการพิเศษ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน	
2551	ต้น	0	4	0	0	0	29	0	3	6	43
2558	สูง	1	11	0	0	0	36	0	2	3	54

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, 2558

ตารางที่ 21 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือ ก่อนและหลังถูกยกระดับเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ

ปีงบประมาณ	อำนวยการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการพิเศษ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน	
2551	ต้น	0	3	2	2	0	15	0	2	8	33
2558	สูง	2	9	0	1	0	31	0	0	4	48

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, 2558

ตารางที่ 22 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังกองสารสนเทศ ก่อนและหลังถูกยกกระดับเป็นศูนย์
เทคโนโลยีสารสนเทศ

ปีงบประมาณ	อำนาจการ	วิชาการ							ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือ ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือ ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือ ชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือ ชำนาญงาน	
2551	ต้น	0	4	0	1	0	29	1	1	14	51	
2558	สูง	1	15	0	1	0	30	1	0	15	64	

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง
กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, 2558

โดยสรุป กรมทางหลวงสามารถควบคุมจำนวนกำลังคนโดยรวมไม่ให้เพิ่มขึ้นตาม
มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐได้สำเร็จ โดยได้ทำให้จำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำลดลง
ในขณะที่จำนวนพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้น แต่การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ
กรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ได้ทำให้จำนวนของข้าราชการโดยรวมและข้าราชการ
ระดับสูงเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 23 จำนวนข้าราชการกรมทางหลวง แยกตามระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2545 - 2550

ปี	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4	ระดับ 5	ระดับ 6	ระดับ 7	ระดับ 8	ระดับ 9	ระดับ 10
2545	43	218	219	1,495	1,604	2,576	757	315	74	5
2546	65	354	139	396	2,515	2,669	760	333	84	5
2547	72	390	134	343	2,388	2,834	763	353	84	4
2548	10	200	419	195	2,016	2,874	752	352	81	5
2549	1	130	485	160	2,010	2,868	802	377	92	6
2550	2	256	367	358	1,929	2,783	824	373	86	4

หมายเหตุ

- โดยประมาณแล้ว ข้าราชการ c11 = ปลัดกระทรวง, c10 = รองปลัดกระทรวง อธิบดีกรม ผู้ตรวจราชการ, c9 = รองอธิบดีกรม ผู้บริหารระดับสูงในกรม

ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2550

ตารางที่ 24 จำนวนข้าราชการทางหลวง แยกตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2552 - 2559

ปีงบประมาณ	ทั่วไป			วิชาการ					อำนาจการ		บริหาร	
	ปฏิบัติงาน	ชำนาญงาน	อาวุโส	ปฏิบัติการ	ชำนาญการ	ชำนาญการพิเศษ	เชี่ยวชาญ	ทรงคุณวุฒิ	ต้น	สูง	ต้น	สูง
2552	669	3825	609	355	640	272	63	2	88	27	4	1
2553	984	3597	612	364	594	283	60	4	86	27	4	1
2554	760	3680	599	416	596	307	64	2	89	32	4	1
2555	798	3518	621	442	579	296	59	2	81	30	4	1
2556	807	3422	616	427	595	314	71	2	89	32	4	1
2557	649	3226	637	608	607	331	69	3	87	33	4	1
2558	596	3150	598	589	631	343	70	3	62	34	4	-
2559	664	3176	642	602	641	346	71	3	62	34	3	1

หมายเหตุ

- เมื่อเทียบกับระบบเดิมโดยประมาณแล้ว ข้าราชการประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน = c1 - 4 ชำนาญงาน = c5 - 6 ออาวุโส = c7 - 8, ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติงาน = c3 - 5 ชำนาญการ = c6 - 7 ชำนาญการพิเศษ = c8 เชี่ยวชาญ = c9 ทรงคุณวุฒิ = c10 - 11, ประเภทอำนาจการระดับต้น = c8 ระดับสูง = c9, ประเภทบริหารระดับต้น = c9 ระดับสูง = c10 - 11

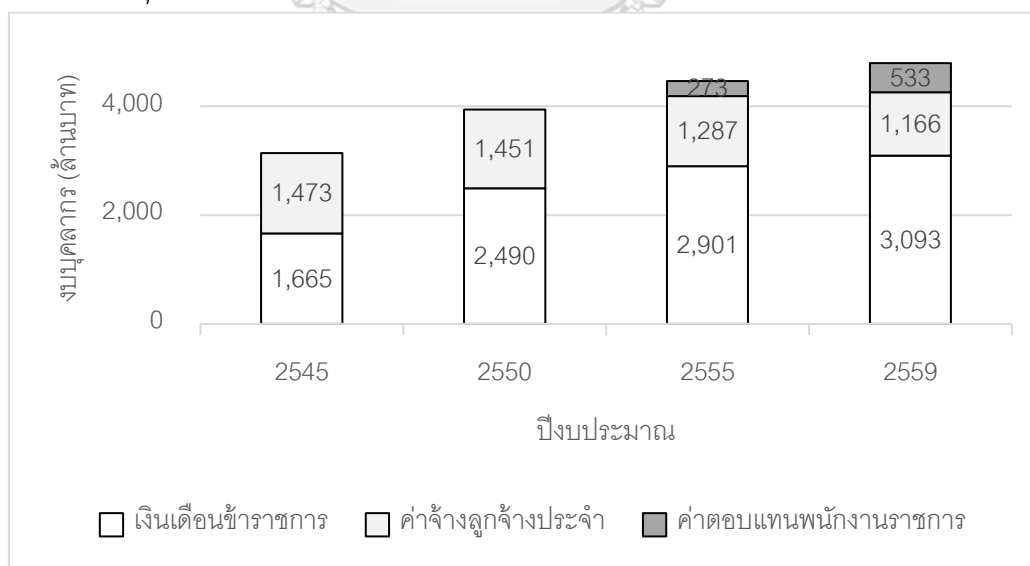
ที่มา : กําลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2552 - 2558 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

4.1.3 งบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวง

กรมทางหลวงมีการใช้งบประมาณระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 เพิ่มขึ้นจาก 30,480 ล้านบาท เป็น 77,509 ล้านบาท หรือราว 2.5 เท่า ดังตารางที่ 25 ซึ่งอยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับการเพิ่มขึ้นของงบประมาณระดับประเทศ คือ ราว 2.7 เท่า โดยหากพิจารณาเฉพาะงบประมาณประเภทงบบุคลากร จะพบว่าเพิ่มขึ้นจาก 3,159 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 เป็น 4,793 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2559 หรือ เพิ่มขึ้นราวร้อยละ 51 ดังตารางที่ 26 โดยเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยหากเทียบกับการเพิ่มขึ้นของงบบุคลากรในระดับประเทศ คือ ราว 2.2 เท่า ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของมาตรการที่ต้องการควบคุมการใช้งบบุคลากร เช่น การตัดงบประมาณในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวออกจากงบบุคลากร และการสนับสนุนให้ใช้วิธีจ้างเหมาบริการที่ใช้งบประมาณในส่วนของงบดำเนินงานมาทำงานบางประเภทแทนในส่วนที่ทำได้

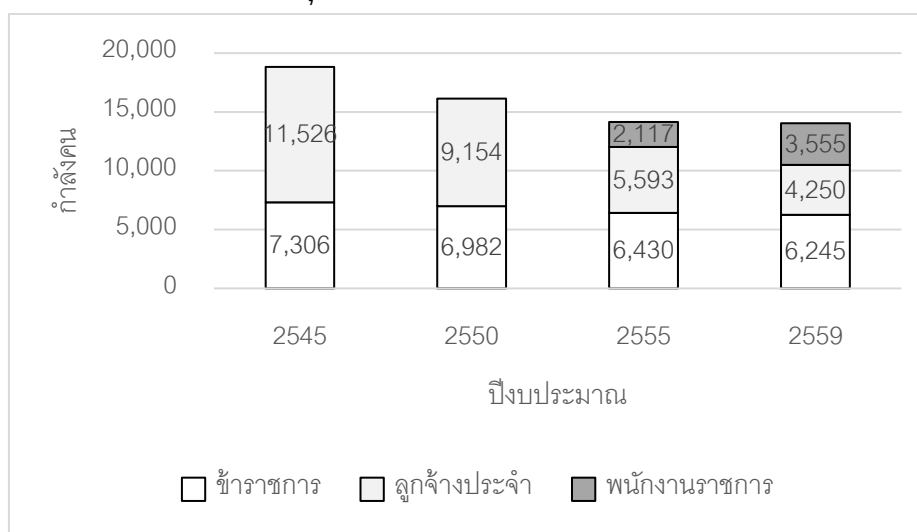
ทั้งนี้ หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการปรับปรุงโครงสร้าง กำลังคน และ งบประมาณของกรมทางหลวงจะพบว่าด้วยลักษณะของโครงสร้างกำลังคนที่มีข้าราชการระดับสูงจำนวนมากขึ้น ทำให้งบบุคลากรของกรมทางหลวงมีแนวโน้มที่จะรวมศูนย์อยู่ที่เงินเดือนข้าราชการมากขึ้นตามไปด้วย แม้ว่าจะสามารถควบคุมจำนวนข้าราชการได้ก็ตาม โดยเงินเดือนของข้าราชการที่มีอัตราส่วนร้อยละ 52.7 ของงบบุคลากรในปี พ.ศ. 2545 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 64 ในปี พ.ศ. 2559 ดังภาพที่ 8 และ 9

รูปภาพที่ 8 งบบุคลากรของกรมทางหลวง แยกตามประเภท



ที่มา : ประมวลจากรายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559

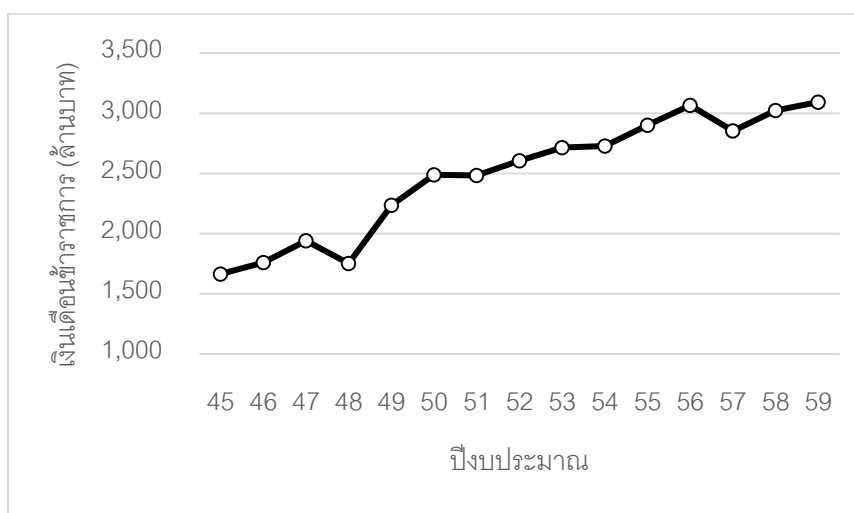
รูปภาพที่ 9 จำนวนกำลังคนที่ใช้บุคลากรจ้างของกรมทางหลวง แยกตามประเภท



ที่มา : ประมวลจากรายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545, กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550, 2555, 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

เมื่อพิจารณาการเพิ่มและลดของงบประมาณในส่วนเงินเดือนของข้าราชการในแต่ละปีจะพบว่าเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ยกเว้นปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2557 ที่มีจำนวนลดลง ดังภาพที่ 10 โดยการลดลงของเงินเดือนข้าราชการในปี พ.ศ. 2548 เกิดจากการลดลงของจำนวนข้าราชการระดับ 1 - 5 จำนวน 487 คน ในขณะที่ข้าราชการระดับ 6 - 10 มีจำนวนคงที่ และในปี พ.ศ. 2557 เกิดจากการลดลงของข้าราชการทุกประเภท จากการเกษียณอายุตามโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด พ.ศ. 2552 - 2556

รูปภาพที่ 10 งบประมาณเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2545 - 2559



ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559

อย่างไรก็ดี แม้จะสามารถควบคุมงบประมาณได้ แต่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่อยู่นอกเหนือจากงบบุคลากรของกรมทางหลวง ยังประกอบด้วยงบประมาณอีก 4 ประเภท คือ

1. ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่มาจากงบลงทุน โดยรวมอยู่ในส่วนงบประมาณประเภทค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างซึ่งส่วนราชการสามารถบริหารได้อย่างอิสระ ซึ่งจำนวนลูกจ้างชั่วคราวที่ใช้งบประเภนี้จ้างในกรมทางหลวงมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับบุคลากรประเภทอื่น คือ มีจำนวน 22,302 คน เทียบเป็น 1.5 เท่าของกำลังคนที่จ้างด้วยงบบุคลากรในปี พ.ศ. 2559 หากคำนวณงบประมาณที่ใช้อย่างคร่าวๆตามอัตราค่าตอบแทนแรงงานขั้นต่ำคือวันละ 300 บาทและการทำงานเดือนละ 22 วัน กรมทางหลวงจะใช้งบลงทุนในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวราว 1,766 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2559 เทียบได้เป็นร้อยละ 36 ของงบบุคลากรทั้งหมด
2. ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่มาจากเงินนอกงบประมาณ หรือ งบประมาณที่ส่วนราชการจัดหามาเอง เช่น ค่าปรับที่ทำลายทรัพย์สินของหลวง ค่าธรรมเนียมต่างๆ การขายแบบทดลองวัสดุ สมัครสอบและบริจาค เป็นต้น โดยเป็นงบประมาณที่ส่วนราชการมีอิสระในการบริหารตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งจำนวนลูกจ้างชั่วคราวในกรมทางหลวงที่ใช้งบประเภนี้จ้างมีจำนวน 2,287 คนในปี พ.ศ. 2559 ใช้งบประมาณคร่าวๆราว 181 ล้านบาทในการจ้าง
3. งบประมาณในการจ้างเหมาบริการในส่วนงบดำเนินงาน ซึ่งเป็นงบประมาณใหม่ที่เกิดขึ้นมาหลังมีแนวคิดในการจ้างบริษัทเอกชนมาทำงานบางประเภทแทนข้าราชการและลูกจ้างประจำเดิมที่มีอยู่ เช่น พนักงานทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัย ค่ากำจัดปลวกตามหน่วยงานทั่วไป เป็นต้น โดยในปี พ.ศ. 2559 กรมทางหลวงมีงบประมาณประเภนี้จำนวน 88,751,900 บาท ดังตารางที่ 27
4. งบกลาง ที่ประกอบด้วยเงินบำเหน็จ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาลและสวัสดิการอื่นๆ เป็นงบประมาณระดับประเทศไม่นับรวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ ซึ่งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนของข้าราชการระดับสูง ดังภาพที่ 2

โดยสรุป การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ได้ทำให้การใช้งบประมาณบุคลากรของกรมทางหลวงลดลง หากเทียบกับการใช้งบบุคลากรระดับประเทศ จากการลดลงของจำนวนบุคลากรที่ใช้งบบุคลากรจ้าง แต่มีข้อสังเกตว่า งบประมาณบุคลากรนั้นมีแนวโน้มในการรวมศูนย์อยู่ที่เงินเดือนของข้าราชการมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง และอีกประการหนึ่ง คือ กรมทางหลวงมีการใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากร ในส่วนของงบประมาณอื่น ๆ มีสูงมาก คือ ราว 2,035 ล้านบาท หรือ ประมาณร้อยละ 40 ของงบบุคลากร ในปี พ.ศ. 2559



ตารางที่ 25 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงแยกตามประเภท พ.ศ. 2545 - 2559

ปีงบประมาณ	งบบุคลากร	งบดำเนินงาน	ค่าสาธารณูปโภค	งบลงทุน	งบอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น	รวมเงิน
2545	3,159,510,000	296,132,400	97,349,000	26,094,647,600	6,931,000	825,739,000	30,480,309,000
2546	3,326,889,000	316,919,000	92,489,000	24,169,917,000	8,520,000	827,905,000	28,742,639,000
2547	3,333,303,000	355,410,000	87,861,000	26,680,543,000	5,727,000	865,678,000	31,328,522,000
2548	3,127,964,000	156,930,000	96,639,000	38,955,297,400	5,410,000	445,866,000	42,788,106,400
2549	3,791,799,700	175,118,400	99,359,600	33,060,382,000	278,000	434,578,600	37,561,516,300
2550	3,994,370,200	304,823,900	133,807,700	40,225,375,000	348,500	393,000,000	45,051,725,300
2551	4,026,160,800	406,107,700	160,462,300	35,592,677,200	14,079,900	383,739,500	40,583,227,400
2552	4,157,716,200	445,981,900	170,654,600	35,307,403,200	26,575,000	403,398,200	40,511,729,100
2553	4,225,879,800	450,148,100	180,727,400	21,205,775,600	13,057,000	310,268,200	26,385,856,100
2554	4,209,777,800	468,139,000	180,153,500	41,707,401,400	11,167,800	422,879,100	46,999,518,600
2555	4,463,017,900	479,638,000	195,278,500	45,139,838,000	10,387,000	133,959,500	50,422,118,900
2556	4,843,477,300	540,203,900	196,182,900	46,988,190,800	12,473,000	385,786,900	52,966,314,800
2557	4,643,479,100	524,932,600	191,786,600	46,971,925,100	14,677,400	412,353,200	52,759,154,000
2558	4,648,168,300	532,878,800	191,786,600	54,597,164,900	8,589,800	355,645,400	60,334,233,800
2559	4,793,328,800	507,827,500	191,786,600	71,479,125,800	7,734,700	530,171,700	77,509,975,100

ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559

ตารางที่ 26 งบบุคลากรของกรมทางหลวงแยกตามประเภทกำลังคน พ.ศ. 2545 – 2559

ปี	งบบุคลากร				
	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	พนักงานราชการ	รวม
2545	1,665,700,000	1,473,940,000	19,870,000	-	3,159,510,000
2546	1,761,656,000	1,545,195,000	20,038,000	-	3,326,889,000
2547	1,941,174,000	1,368,012,000	24,117,000	-	3,333,303,000
2548	1,753,155,000	1,346,773,000	28,036,000	-	3,127,964,000
2549	2,237,831,000	1,501,559,700	34,409,000	18,000,000	3,791,799,700
2550	2,490,345,400	1,451,845,900	8,602,300	43,576,600	3,994,370,200
2551	2,484,152,500	1,476,008,800	-*	65,999,500	4,026,160,800
2552	2,606,314,000	1,453,969,100	-	97,433,100	4,157,716,200
2553	2,715,276,700	1,376,919,900	-	133,683,200	4,225,879,800
2554	2,727,377,600	1,288,017,400	-	194,382,800	4,209,777,800
2555	2,901,674,400	1,287,589,100	-	273,754,400	4,463,017,900
2556	3,066,938,200	1,345,329,900	-	431,209,200	4,843,477,300
2557	2,853,721,600	1,266,796,700	-	522,960,800	4,643,479,100
2558	3,022,693,700	1,139,442,200	-	486,032,400	4,648,168,300
2559	3,093,623,800	1,166,439,700	-	533,265,300	4,793,328,800

หมายเหตุ

- ปี พ.ศ. 2551 มีการยกเลิกการใช้งบบุคลากรในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 – 2559

ตารางที่ 27 งบประมาณจ้างเหมาบริการของกรมทางหลวง

ปีงบประมาณ	งบประมาณจ้างเหมาบริการ
2552	61,290,200
2553	64,010,000
2554	64,095,000
2555	80,323,400
2556	93,231,700
2557	92,256,400
2558	92,046,200
2559	88,751,900

หมายเหตุ

- งบงบประมาณจ้างเหมาบริการอยู่ในส่วนของงบดำเนินงาน

ที่มา : สรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2552 – 2559

4.1.4 สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวง

ตารางที่ 28 สรุปผลการปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559

วัตถุประสงค์	ผลลัพธ์
1. ลดภารกิจและจำนวนหน่วยงานภาครัฐ	เพิ่มขึ้นจาก 35 เป็น 40 หน่วยงาน
2. ควบคุมจำนวนกำลังคนภาครัฐ	คงที่
2.1. จำนวนข้าราชการ	ลดลงร้อยละ 14
- จำนวนข้าราชการระดับ 8	เพิ่มขึ้นร้อยละ 29
- จำนวนข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไป	เพิ่มขึ้นร้อยละ 41
3. ควบคุมการใช้งบประมาณ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.0002 เมื่อเทียบกับ GDP
- เงินเดือนข้าราชการ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3 เมื่อเทียบกับงบบุคลากร

หมายเหตุ

- จำนวนกำลังคนภาครัฐ ใช้การเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2559 ตามสถิติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

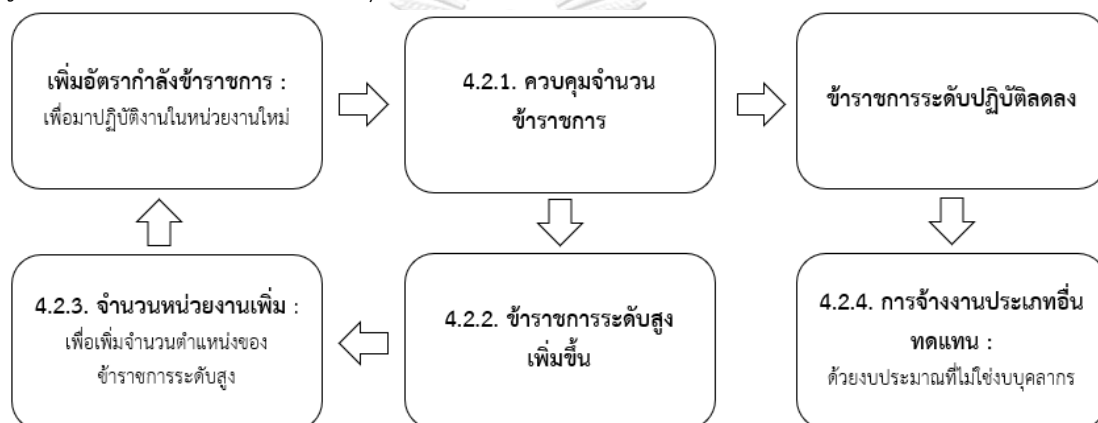
โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในกรมทางหลวงที่มีเป้าหมายในการจำกัดขอบเขตของระบบราชการนั้น สามารถควบคุมจำนวนกำลังคนให้คงที่ ลดจำนวนข้าราชการลงและควบคุมการใช้งบประมาณได้ แต่ได้ทำให้ขอบเขตของภารกิจและจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้น โดย

มีข้อสังเกตว่าจำนวนข้าราชการระดับสูงและงบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการของกรมทางหลวงนั้นเพิ่มขึ้น ซึ่งในส่วนต่อไปจะอธิบายถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว

4.2. กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง

ในส่วนนี้จะทำการสังเคราะห์ตัวแบบในการอธิบายกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวงในทางปฏิบัติอันก่อให้เกิดผลลัพธ์ดังที่ได้นำเสนอในส่วนที่แล้ว ซึ่งได้จากการศึกษาเอกสารประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์และตอบคำถามการวิจัยในบทต่อไป

รูปภาพที่ 11 กระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกรมทางหลวง



การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) มีการระบุเป้าหมายในการลดปริมาณภารกิจ รวมถึงยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานของรัฐที่ไม่จำเป็นเพื่อถ่ายโอนงานให้ภาคส่วนอื่น แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติการลดปริมาณภารกิจของส่วนราชการ ซึ่งหมายถึง ยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานที่ไม่จำเป็นเป็นสิ่งที่ไม่ได้ยาก เพราะเหตุผลทางจริยธรรมและการเมืองที่ทำให้ไม่สามารถเลิกจ้างกำลังคนที่กำลังปฏิบัติภารกิจในหน่วยงานเหล่านั้นได้ การปฏิรูปจึงมุ่งเน้นจะลดจำนวนกำลังคนโดยเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างประจำก่อนเป็นอันดับแรก โดยคาดหวังว่าเมื่อจำนวนกำลังคนโดยรวมลดลงแล้วจะสามารถทำการยุบเลิกหรือแปรสภาพส่วนราชการได้ด้วยการเกลี้ยกำลังคนที่เหลือไปในส่วนราชการอื่น อันจะส่งผลให้การใช้งบประมาณลดลงตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการและวิธีการที่ใช้เพื่อควบคุมจำนวนข้าราชการกลับทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายขึ้น คือ การทำให้โครงสร้างกำลังคนเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ไม่สมดุล คือ มีจำนวน

ข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้นในขณะที่ข้าราชการระดับปฏิบัติลดลง ดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งจากการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาพบว่าส่งผลกระทบต่อมา 2 ประการ คือ

1. เกิดความต้องการในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับหน่วยงานเดิม เพื่อรองรับตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นและเพิ่มจำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติที่ลดลง
2. ต้องจ้างงานประเภทอื่นด้วยงบประมาณที่ไม่ใช่งบบุคลากร เพื่อทดแทนอัตรากำลังของข้าราชการปฏิบัติที่ลดลง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้การปฏิรูประบบราชการที่ต้องการจำกัดขนาดของระบบราชการกลับทำให้เกิด “วงจร” ที่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงาน กำลังคน และการใช้งบประมาณขึ้นแทน เพราะ การควบคุมจำนวนข้าราชการทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดความต้องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น และเมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น ก็จะทำให้เกิดการตั้งอัตราราชการใหม่ นำมาสู่ความต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการต่อไป

ในหัวข้อนี้จะอธิบายการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ อันทำให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 5 ส่วน คือ การควบคุมจำนวนข้าราชการ การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง การเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงาน การจ้างงานประเภทอื่นทดแทน และบทสรุป มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 การควบคุมจำนวนข้าราชการ

วิธีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2545 ถึงปี พ.ศ. 2559 คือ การทบทวนการจัดโครงสร้างองค์การของส่วนราชการว่ามีความเหมาะสมกับภารกิจหรือไม่ โดยมีส่วนตอนการทบทวนตั้งแต่ความจำเป็นของภารกิจ ความเข้าชื้อนของหน่วยงาน ความเป็นไปได้ในการแปรสภาพหรือถ่ายโอน และความเหมาะสมของขนาดองค์การกับปริมาณของภารกิจ เพื่อพิจารณาการยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานและภารกิจที่ไม่จำเป็น และถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนและท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนในส่วนที่สามารถทำได้ ซึ่งทั้งหมดล้วนมีจุดประสงค์ในการลดอาณาเขตของภาครัฐลง เนื่องจากเห็นว่าภาครัฐมีขนาดใหญ่ใช้งบประมาณมากแต่การทำงานกลับไม่มีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, 2551, 2556)

อย่างไรก็ดี ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทำให้พบว่าการยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานในทันที จะส่งผลให้ต้องมีกรเลิกจ้างกำลังคนที่กำลังทำงานในหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถทำได้ยากเพราะไม่มีส่วนใดต้องการแบกรับหน้าที่ในการตัดสินใจเลิกจ้าง โดยนักการเมืองมีความจำเป็นต้องพึ่งพาข้าราชการประจำในการให้คำแนะนำและดำเนินนโยบายต่างๆ (Peters, 2001, 2010) อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัย เช่น เหตุผลทางจริยธรรมหรือความนิยมจาก

ประชาชน ทำให้นักการเมืองมักไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับข้าราชการ ซึ่งส่งผลไปถึงการทำงาน ของ ก.พ. และ ก.พ.ร. ที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากหน่วยงาน เหล่านี้เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ฝ่ายราชการย่อมไม่ต้องการเลิกจ้างคน ในหน่วยงานของตนเอง

Pollitt and Bouckaert (2004, p. 195) กล่าวว่าธรรมชาติของนโยบายปฏิรูป จะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากนักการเมืองและข้าราชการที่อยู่ในกระบวนการกำหนด นโยบายต้องใช้เวลาในการค่อยๆปรับผลประโยชน์เข้าหากัน โดยนโยบายที่เป็นผลลัพธ์จะมีลักษณะ ผสมผสานทั้งวิธีการและเป้าหมายที่ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (Bowornwathana & Poocharoen, 2010; Lasswell, 1950) ในกรณีของประเทศไทย ผลลัพธ์ที่ออกมาจากการประณีประนอม ผลประโยชน์ คือ “การจำกัดอาณาเขตระบบราชการโดยไม่เลิกจ้างกำลังคน” ซึ่งสะท้อนออกมาใน ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐในส่วนมาตรการ ที่กำหนดไม่ให้มีการเพิ่มอัตราข้าราชการใหม่, การลดอัตรากำลังทดแทนเมื่อมีข้าราชการและลูกจ้างประจำเกษียณ และให้เปลี่ยนไปใช้การจ้าง พนักงานราชการมาปฏิบัติภารกิจแทน เนื่องจากลักษณะการจ้างงานแบบพนักงานราชการสามารถ เลิกจ้างได้ง่ายกว่า เพราะต้องมีการพิจารณาสัญญาจ้างทุก 4 ปี โดยมีความคาดหวังว่าเมื่อจำนวนของ ข้าราชการและลูกจ้างประจำโดยรวมลดลงแล้ว จะสามารถทำการยุบเลิกหรือแปรสภาพส่วนราชการ ได้ด้วยการเกลี้ยข้าราชการที่เหลือไปในส่วนราชการอื่น ดังที่ ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2546 – 2548) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกหลังการปฏิรูป กำหนดการห้ามเพิ่มอัตราข้าราชการ ใหม่ และให้ตำแหน่งของลูกจ้างประจำที่เกษียณออกไปทั้งหมดถูกแทนที่ด้วยพนักงานราชการ ต่อมา ในฉบับที่สอง (พ.ศ. 2549 – 2551) มีการเปลี่ยนแปลงให้สามารถเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการได้ในกรณี จำเป็น เช่น เมื่อมีการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ แต่ให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบาย กำลังคนภาครัฐ (คปร.) สามารถยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณไปแล้วได้มากถึงร้อยละ 80 และ แผนฉบับที่สาม (พ.ศ. 2552 – 2556) กำหนดให้มีการยกเลิกการใช้บุคคลากรในการจ้างลูกจ้าง ชั่วคราวเพื่อควบคุมงบบุคลากรที่เพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 29

ตารางที่ 29 เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2546 - 2561

ยุทธศาสตร์	การเพิ่ม ข้าราชการ	ตำแหน่ง ข้าราชการพล เรือนที่เกษียณ	ตำแหน่ง ลูกจ้างประจำที่ เกษียณ	ลูกจ้างชั่วคราว
ยุทธศาสตร์การปรับ กำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2546 – 2548)	ห้ามเพิ่ม	ทดแทนทั้งหมด	ไม่ทดแทน	-

ยุทธศาสตร์การปรับ ขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 - 2551)	เพิ่มได้ในกรณี จำเป็น	ทดแทนไม่น้อย กว่าร้อยละ 20	ไม่ทดแทน	-
มาตรการบริหาร กำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 - 2556)	เพิ่มได้ในกรณี จำเป็น	ทดแทนไม่น้อย กว่าร้อยละ 20	ไม่ทดแทน	ห้ามใช้งบ บุคลากรจ้าง
มาตรการบริหาร กำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 - 2561)	เพิ่มได้ในกรณี จำเป็น	ทดแทนไม่น้อย กว่าร้อยละ 20	ไม่ทดแทน	ห้ามใช้งบ บุคลากรจ้าง

ที่มา : ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2546 – 2548), ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 - 2551), มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556), มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 – 2561)

ผลของยุทธศาสตร์ที่ต้องการลดขนาดของภาครัฐโดยไม่เลิกจ้างคนในหน่วยงานราชการนี้ ทำให้การสูญเสียอัตรากำลังส่วนใหญ่ของข้าราชการมาจากการเกษียณอายุราชการ ทั้งจากโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดและการเกษียณอายุราชการตามปกติ (มีข้อยกเว้นในกรณีของข้าราชการของกระทรวงสาธารณสุขที่สาเหตุหลักมาจากการลาออก) ในขณะที่สาเหตุอื่น เช่น การเสียชีวิตและการออกด้วยเหตุผิดวินัยมีจำนวนน้อยมาก ดังที่ได้ระบุไว้ในมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2557 – 2561 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 12)

จากการสัมภาษณ์ในกรณีของกรมทางหลวงพบว่า จำนวนข้าราชการที่ลดลงเกือบทั้งหมด เกิดจากการจ้างข้าราชการใหม่เข้ามาทดแทนในอัตราที่น้อยกว่าข้าราชการที่เกษียณออกไป โดยจะมีการจ้างข้าราชการใหม่ประมาณ 1 คนต่อข้าราชการที่เกษียณออกไป 2 - 4 คน ซึ่งการเลิกจ้างข้าราชการในหน่วยงานแทบจะไม่เคยเกิดขึ้น หากไม่ได้มีการทำผิดกฎหมายหรือทำผิดวินัยขั้นร้ายแรง แม้แต่ในกรณีที่ข้าราชการคนนั้นไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามปกติจากสภาพทางร่างกาย จิตใจ หรือ มีการทำผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ก็ยังมีการจ้างงานต่อไปด้วยเหตุผลทางจริยธรรม

“...พี่ที่ทำงานไม่ได้แล้วก็ยังเก็บไว้เลยเพราะพี่เขาเป็นคนเก่า เปลี่ยนตำแหน่งให้มานั่งเฉยๆ อยู่ในห้อง ไม่อยากจะให้ออกเพราะสงสารพี่เขากับครอบครัว” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2560)

การไม่สามารถเลิกจ้างกำลังคนได้นี้จึงทำให้การลดขนาด ถ่ายโอน หรือยุบเลิกหน่วยงานในกรมทางหลวงทำได้ยากมาก ตัวอย่างเช่น เหตุผลหนึ่งในการปฏิเสธข้อเสนอการเปลี่ยน

สถานภาพของเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ของกรมทางหลวงที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) คือ “บุคลากรด้านเครื่องจักรกลของกรมทางหลวงมีจำนวนมาก หากหน่วยงานใหม่ไม่สามารถรับบุคลากรได้ทั้งหมดจะทำให้เกิดภาวะคนว่างงาน ซึ่งเป็นภาระของกรมทางหลวง” โดยจากการสัมภาษณ์พบว่ากรณีการยุบสำนักก่อสร้างที่ 3 ใน ปี พ.ศ. 2558 นั้น สามารถทำได้เนื่องจากมีการเกลี้ยกำลังคนไปในหน่วยงานอื่นๆ ทั้งหน่วยงานเดิมและหน่วยงานที่จะทำการจัดตั้งขึ้นใหม่ในปีเดียวกัน (สำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 และ แขวงทางหลวงที่ 1 – 104) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งทำให้นอกจากจะไม่มีเครื่องจักรกลกำลังคนแล้ว ยังมีการจ้างกำลังคนเพิ่มได้อีกด้วย

“ไม่มีเลิกจ้างหรอก ตอนนั้น (ยุบสำนักก่อสร้างที่ 3) ก็ใช้วิธีเกลี้ยคนไปอยู่ที่อื่น มีทั้งให้สมัครใจย้าย ทั้งส่งหนังสือเวียนว่าใครอยากไปไหนกันอยู่ตั้งหลายปี พอเกลี้ยกันเสร็จค่อยส่งเรื่องไปให้เขา (ก.พ.ร.) อนุมัติ” (อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดคณะทำงานจัดทำกรอบอัตรากำลังข้าราชการ กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2559)

ดังนั้น จากการสัมภาษณ์จึงพบว่ามาตรการหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดอัตรากำลังของข้าราชการด้วยการเลิกจ้างนั้นมักไม่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างเช่น มาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการของ ก.พ. ที่กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานต่ำสุดร้อยละ 5 ออกจากการปฏิบัติราชการ ที่พบว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการและถูกยกเลิกไปในระยะต่อมา เนื่องจากมาตรการนี้กำหนดให้ข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานในส่วนราชการต้องทำการประเมินเพื่อเลิกจ้างคนในหน่วยงานของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติหากมีการประเมินที่ต่ำจนทำให้มีการเลิกจ้างขึ้น นอกจากจะส่งผลต่อขวัญกำลังใจต่อผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังจะส่งผลต่อชื่อเสียงของผู้ทำการประเมินอีกด้วย ทำให้หัวหน้าหน่วยงานส่วนใหญ่เลือกที่จะเก็บคนของตนเองไว้แม้จะเป็นคนที่ไม่มีความรู้ก็ตาม

“พอรู้ว่าประเมินให้ตกแล้วเขาจะถูกให้ออก ใครจะไปอยากทำ เดียวก็โดนหาว่าเป็นคนใจร้าย” (อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดคณะทำงานจัดทำกรอบอัตรากำลังข้าราชการ กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2559)

อีกกรณีหนึ่ง คือ โครงการเกษียณก่อนกำหนด พ.ศ. 2552 – 2556 ที่สามารถลดจำนวนข้าราชการได้จริง ด้วยการให้ข้าราชการที่มีอายุการรับราชการมากสมัครใจลาออกจากราชการโดยให้ผลตอบแทนเป็นเงินขวัญถุง หรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ อย่างไรก็ตามก็จากการสัมภาษณ์

พบว่าโครงการนี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน เนื่องจากคนที่เข้าร่วมโครงการนี้มักเป็นคนมีความสามารถหรือตั้งใจทำงาน อีกทั้งโครงการนี้ยังไม่ส่งผลต่อจำนวนข้าราชการโดยรวมเท่าใดนัก เนื่องจากตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณออกไปตามโครงการนี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกยุบเลิก ตามเงื่อนไขในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2555 ที่ได้กำหนดไว้ว่า ส่วนราชการไม่ต้องยุบเลิกตำแหน่งของผู้ที่ออกจากราชการจากการเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนด ยกเว้นในกรณีของส่วนราชการที่ประสงค์จะยุบเลิกบางภารกิจ มีอัตรากำลังเกิน หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับเปลี่ยนสถานภาพออกจากระบบราชการ ทำให้ไม่มีการดำเนินการโครงการนี้ต่อไปแม้ทางส่วนราชการจะมีความต้องการให้จัดโครงการนี้อีกก็ตาม

“คนที่ตั้งใจทำงานเขาก็อยากออกกัน เพราะ คนพวกนี้งานเขาจะหนัก ส่วนพวกไม่ค่อยทำงานนะเขาไม่ออกหรอก หรือถ้าเป็นคนเก่งๆ ออกไปทำอย่างอื่นได้เขาก็ออก อย่างบางคนก็ออกไปเป็นที่ปรึกษาของบริษัทเอกชนก็มี ได้ทั้งเงินหลวงและยังได้เงินจากที่ใหม่อีก” (วัฒนา รัตนกฤษกร อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองบัญชาการและการเงิน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2558)

“เดี๋ยวนี้ไม่มีแล้วเพราะที่ทำมานะมันไม่เวิร์ค แต่ข้าราชการนะเขาชอบกัน ตอนนั้นก็ยังมีถามมาเรื่อยๆเลยว่าจะจัดอีกเมื่อไหร่” (อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สัมภาษณ์, 2561)

โดยสรุป การยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานอันจะนำมาสู่การเลิกจ้างเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีตัวแสดงใดต้องการเป็นผู้รับผิดชอบในการทำให้เกิดผู้เสียหายจากการเลิกจ้างขึ้น ทำให้มีการกำหนดมาตรการเพื่อลดจำนวนอัตรากำลังทดแทนข้าราชการที่เกษียณอายุขึ้น โดยมีความคาดหวังว่าหลังจากจำนวนข้าราชการโดยรวมลดลง จะสามารถการยุบเลิกหรือแปรสภาพส่วนราชการได้ด้วยการเกลี้ยข้าราชการที่เหลือไปในหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตามแม้มาตรการนี้จะสามารถลดจำนวนกำลังคนโดยรวมได้ แต่กลับทำให้จำนวนหน่วยงานในส่วนราชการเพิ่มขึ้น เนื่องจากมาตรการในการควบคุมจำนวนข้าราชการนี้ได้ก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดหมายขึ้น คือ การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

4.2.2 การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง

ข้อมูลจากสถิติทำให้พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 กรมทางหลวงมีจำนวนข้าราชการระดับ 8 - 10 เพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 30 แม้ยังไม่นับรวมข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสที่หากเทียบเป็นระดับแล้วจะมีระดับ 7 - 8 จำนวนกว่าอีก 600 คน ดังตารางที่ 30

ตารางที่ 30 จำนวนข้าราชการระดับ 8 - 10 กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559

ปี	ระดับ 8	ระดับ 9	ระดับ 10	รวม
2545	315	74	5	394
2546	333	84	5	422
2547	353	84	4	441
2548	352	81	5	438
2549	377	92	6	475
2550	373	86	4	463
2552	360*	94	6	460
2553	369	91	8	468
2554	396	100	6	502
2555	377	93	6	476
2556	403	107	6	516
2557	418	106	7	531
2558	405	108	7	520
2559	408	108	6	522

หมายเหตุ

- ภายหลังปี พ.ศ. 2552 ที่มีการเปลี่ยนระบบตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการระดับ 8 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและประเภทอำนวยการระดับต้น ข้าราชการระดับ 9 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและประเภทอำนวยการระดับสูง ระดับ 10 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิและประเภทบริหารระดับสูง
- ข้าราชการระดับ 8 ภายหลังปี พ.ศ. 2552 ไม่นับรวมข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสที่เมื่อเทียบกับระบบเดิมแล้วเป็นระดับ 7 - 8
- ไม่นับรวม ปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน

ที่มา : ประมวลจากรายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2547, กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงสาเหตุที่ส่งผลให้ข้าราชการระดับสูงมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ มาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการกำลังคน และ ส่วนที่สอง คือ วิธีการปฏิรูป ดังนี้

4.2.2.1 มาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ

ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2549 - 2551) ได้กำหนดมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการพลเรือน ด้วยการลดอัตรากำลังทดแทนข้าราชการเมื่อมีข้าราชการเกษียณอายุ โดยการทดแทนอัตรากำลังนี้จะทดแทนข้าราชการประเภทบริหารและ

อำนวยการทั้งหมด เนื่องจากเป็นตำแหน่งบริหารที่มีจำนวนคงที่, ทดแทนข้าราชการประเภททั่วไปและ
วิชาการ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามที่กำหนดไว้ในมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 –
2561) และทำการยุบเลิกตำแหน่งที่เหลือ เพื่อควบคุมจำนวนข้าราชการและการใช้งบประมาณในส่วน
เงินเดือนของข้าราชการ และนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในการจ้างงานประเภทอื่น เช่น พนักงาน
ราชการแทน ซึ่งในกรมทางหลวงพบว่าภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการจะมีการทดแทน
ข้าราชการ 1 อัตรา ต่อข้าราชการที่เกษียณไปประมาณ 2 - 4 อัตรา ตามประเภทและระดับตำแหน่ง
ของข้าราชการที่เกษียณไป

“ตำแหน่งประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป ในส่วนราชการที่มีอัตราข้าราชการเกินกว่า
1,000 อัตรา โดยให้ส่วนราชการแจ้งอัตราว่างที่เห็นสมควรยุบเลิกแทนอัตราเกษียณอายุ เท่ากับ
จำนวนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุทั้งหมด ลบด้วยผลการคำนวณร้อยละ 20 ของจำนวนอัตรา
ว่างจากผลการเกษียณอายุ เพื่อให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาเกลี่ยอัตรากำลังให้ส่วนต่างๆ ตามความ
จำเป็นของภารกิจ”

มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 – 2561)

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์พบว่า ส่วนราชการย่อมไม่ต้องการให้
งบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการของหน่วยงานตนเองถูกตัดไป เนื่องจากจะทำให้งบประมาณที่
จะได้ในปีถัดไปหลังจากนั้นลดลงตามไปด้วย อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และขวัญกำลังใจของ
ข้าราชการที่ทำงานอยู่ ซึ่งวิธีการที่ส่วนราชการใช้ คือ การนำงบประมาณที่จะเหลือจากการเกษียณ
ตำแหน่งของข้าราชการ มาปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการที่ยังทำงานอยู่ เพราะ แม้
อำนาจในการอนุมัติและยุบเลิกอัตรากำลังคนจะเป็นของ คปร. แต่อำนาจในการปรับเพิ่มเงินเดือนใน
แต่ละปีงบประมาณและระดับตำแหน่งที่ไม่ใช่ระดับหัวหน้าหน่วยงานให้แก่ข้าราชการเป็นของส่วน
ราชการเอง ภายใต้งบประมาณที่ปรับนั้นต้องไม่ส่งผลให้มีการใช้งบประมาณเพิ่มตามที่กำหนดไว้ใน
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งภายในกรอบมูลค่ารวมของตำแหน่ง ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มี
จุดประสงค์ให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการมีความยืดหยุ่น คล่องตัวและเพื่อให้
สอดคล้องกับมาตรการบริหารกำลังคนในยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับความจำเป็น
ตามพันธกิจของการปฏิรูประบบราชการ

“ให้ส่วนราชการสามารถปรับเพิ่มลดจำนวนและระดับตำแหน่งได้ภายในกรอบมูลค่ารวมของ
ตำแหน่งตามโครงสร้างของส่วนราชการ ซึ่งไม่ถือเป็นอัตราตั้งใหม่”

“*โดยในการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง หากมีผลกระทบทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มสูงขึ้น ให้ส่วนราชการนำตำแหน่งว่างที่มีเงินมายุบเล็ก”*

หนังสือสำนักงาน ก.พ. นร 1008/ว26 14 กันยายน 2554

ข้อกำหนดในส่วนสุดท้าย ทำให้ส่วนราชการสามารถวางแผนล่วงหน้าในการ “ยุบรวม” ตำแหน่งที่กำลังจะเกษียณ เพื่อเกลี่ยเงินที่จะเหลือในส่วนนั้นมาปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการที่ยังทำงานอยู่ โดยส่วนราชการจะพยายามเกลี่ยให้งบประมาณที่ใช้โดยรวมมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรืออย่างน้อยเท่ากับปีงบประมาณที่แล้ว เพื่อไม่ให้ตำแหน่งที่เกษียณถูก “ยุบเล็ก” โดย ก.พ. ซึ่งจะทำให้งบประมาณถูกถ่ายโอนไปในส่วนค่าจ้างพนักงานราชการ

“*ก็มาวางแผนกันครั้งละ 3 - 4 ปี ดูว่าถึงคิวเลื่อนตำแหน่งใครในหน่วยงานไหน แล้วดูว่าปีนั้นมีเกษียณกี่คน แล้วเอาเงินมาเกลี่ยกันไป... ไม่มีการให้เงินเหลือหรือเพราะมีคิวต่อตลอด มีแต่ไม่พอ บางทีก็จะไปหยิบของส่วนอื่นมาใช้”* (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2560)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่าในกรณีของหน่วยงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ข้าราชการจำนวนมากในการปฏิบัติงาน เมื่อได้อัตรากำลังทดแทนหลังการเกษียณของข้าราชการในหน่วยงานแล้ว (ซึ่งจะมีไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของข้าราชการที่เกษียณไปตามข้อกำหนด) ก็อาจจะขอยุบรวมตำแหน่งนั้นเพื่อนำงบประมาณไปปรับเพิ่มเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการที่ยังทำงานอยู่แทนการบรรจุข้าราชการเพิ่มได้ ทำให้หน่วยงานที่สามารถลดจำนวนคนได้นั้น นอกจากจะสามารถทำตามนโยบายในการควบคุมจำนวนข้าราชการของ ก.พ. และ ก.พ.ร. ได้แล้ว ยังจะเป็นโอกาสในการปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งให้กับคนในหน่วยงานมากขึ้นอีกด้วย

“*ตอนเข้ามาประชุมกัน ผู้บริหารจะมีการตั้งเป้าไว้เลยว่าต้องการลดคนกี่เปอร์เซ็นต์ ...บอกว่าถ้าลดไม่ได้พวกคุณก็จะไม่โต”* (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2560)

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์พบว่าอัตรากำลังที่มีแนวโน้มจะถูกยุบรวมสูงกว่าประเภทอื่น คือ ตำแหน่งข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลัก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับ 1 - 6 ดังตารางที่ 31 เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาการยุบรวมตำแหน่งเป็นของข้าราชการระดับสูงในสายงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ซึ่งย่อมจะไม่ต้องการลดกำลังคนของสายงานสนับสนุนด้วยตัวเอง เพราะหน่วยงานเหล่านี้มักมีความใกล้ชิดและต้องอาศัยความร่วมมือ

กันในการทำงานมากตามลักษณะของสายงาน จึงไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งขึ้น ในขณะที่ข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลักของกรมทางหลวงส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งประเภทช่างและวิศวกรที่มักจะทำปฏิบัติงานตามหน่วยงานภูมิภาค จึงมีผลกระทบต่อการทำงานของสายงานสนับสนุนน้อย อีกทั้งด้วยระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าและความแตกต่างของประเภทความรู้และความเชี่ยวชาญ ทำให้ข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลักมักมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้ค่อนข้างน้อย เห็นได้จากกรณีการยุบหน่วยงานประเภทหมวดทางหลวง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการจำนวน 76 หมวดในปี พ.ศ. 2561 อันส่งผลให้จำนวนอัตราของข้าราชการประเภททั่วไประดับ 1 – 6 ลดลง ในขณะที่กรณีตำแหน่งของข้าราชการประเภททั่วไปในฝ่ายสนับสนุนที่จะต้องถูกยุบเลิกทั้งหมดเมื่อมีการเกษียณอายุตามมาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 – 2561) จะมีการใช้วิธีเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของตำแหน่ง (job description) เพื่อรักษาอัตราตำแหน่งไว้หลังข้าราชการในตำแหน่งเกษียณออกไป เป็นต้น

ตารางที่ 31 เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการประเภททั่วไปและประเภทวิชาการ

ปีงบประมาณ	ข้าราชการประเภททั่วไป	ข้าราชการประเภทวิชาการ
2552	5,103	1,332
2559	4,482	1,663

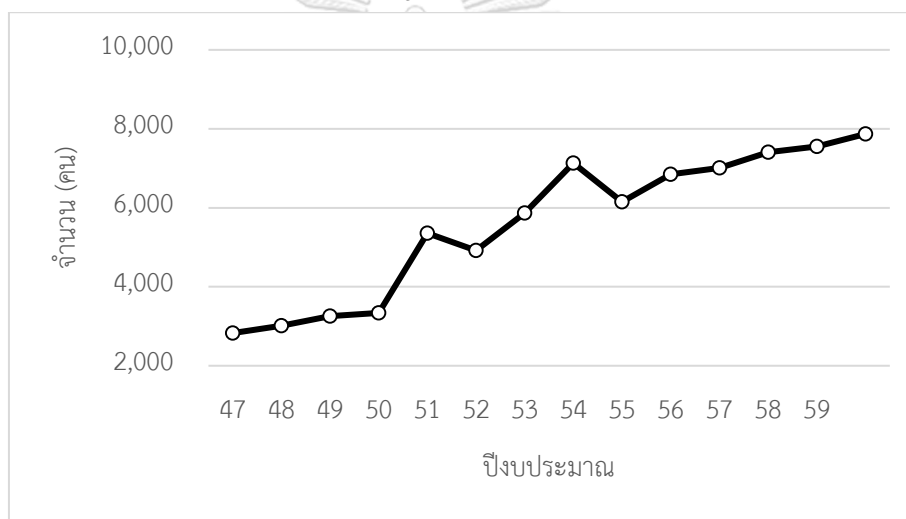
ที่มา : กำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2552 และ 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

อย่างไรก็ดี วิธีการยุบรวมตำแหน่งนี้มีข้อจำกัดตามจำนวนตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งจะแปรผันตามจำนวนและระดับของหน่วยงาน ทำให้ในกรณีที่มีข้าราชการเกษียณอายุเป็นจำนวนมาก จนไม่สามารถปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการที่เหลือได้เพียงพอกับจำนวนงบประมาณที่เหลือ ก็จะทำให้งบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการลดลงและถูกถ่ายโอนไปยังค่าจ้างพนักงานราชการ ดังที่ปรากฏในกรมทางหลวงเมื่อ ปี พ.ศ. 2548 และ 2557 จากการดำเนินโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดของ ก.พ. เป็นต้น

“ช่วงนั้น (พ.ศ. 2557) คนเกษียณกันเยอะ... จะเลื่อนตำแหน่งใหม่ให้คนก็ไม่ทัน เพราะบางคนเพิ่งเลื่อนไปปีที่แล้ว... ตำแหน่งเดียวกันแต่เงินเดือนมันก็ไม่เท่ากัน เพราะคนที่เกษียณนะส่วนใหญ่เขาจะเงินเดือนต้นในตำแหน่งนั้น แต่พวกที่เพิ่งเลื่อนมาจะเป็นเงินเดือนเริ่มต้น งบที่เหลือเลยถูกตัดไป” (อดีตข้าราชการ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2559)

นอกจากนี้มาตรการอื่นๆภายหลังการปรับระบบตำแหน่งข้าราชการจากระบบซีเป็นระบบแท่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เริ่มมีการดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2549 – 2550 โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการด้วยการจำแนกความแตกต่างของประเภทงาน การมีระบบประเมินผลงานใหม่ รวมถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับส่วนราชการ ก็มีส่วนในการทำให้จำนวนข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้นด้วย ดังภาพที่ 12 จะเห็นได้ว่าภายหลังการปรับระบบตำแหน่งข้าราชการในปี พ.ศ. 2551 แล้ว ข้าราชการระดับ 9 มีแนวโน้มในการเพิ่มขึ้นสูงมากกว่าในช่วงก่อนปรับมาก

รูปภาพที่ 12 จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 (ระดับประเทศ) พ.ศ. 2547 – 2559



หมายเหตุ

- สถิติหลังปี พ.ศ. 2550 หลังมีการเปลี่ยนระบบตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการระดับ 9 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทบริหารระดับต้น

ที่มา : ประมวลจากหนังสือกำลังคนภาครัฐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2547 และ 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้นภายหลังการปรับระบบตำแหน่งของข้าราชการนั้น เป็นเพราะ

1. อำนาจของส่วนราชการในการปรับเพิ่มตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานมีมากขึ้น โดยในระบบเดิมการปรับเพิ่มระดับให้แก่ข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไปจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มี ก.พ. เป็นส่วนร่วมด้วย แต่ภายหลังจากการปรับระบบแล้ว หลักเกณฑ์

และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งใหม่ของ ก.พ. ได้กำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงทำการแต่งตั้ง คณะกรรมการกำหนดตำแหน่งระดับสูงของกระทรวงทำการพิจารณา เมื่อมีการปรับตำแหน่ง ที่เมื่อเทียบกับระบบเดิมแล้วคือระดับ 9 ขึ้นไป ได้แก่ ประเภทบริหารระดับต้นและระดับสูง ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและระดับทรงคุณวุฒิ และ ประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษเท่านั้น ทำให้ส่วนราชการสามารถปรับเพิ่มข้าราชการ ระดับสูงได้ง่ายขึ้นกว่าเดิม

2. การให้อำนาจข้าราชการระดับสูงในการปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการใน หน่วยงานของตนเองตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ที่มีจุดประสงค์ใน การแก้ไขระบบอาวุโสในระบบเดิมที่ข้าราชการจะได้รับการปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่ง ตามอายุราชการ ทำให้ข้าราชการขาดความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน ระบบใหม่จึงให้อำนาจใน การพิจารณาปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งกับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายใน หน่วยงานระดับเทียบเท่ากอง โดยต้องอ้างอิงจากผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ นำเข้ามาในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

“การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ในกฎ ก.พ. นี้ให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๗๖ มาประกอบการพิจารณา”

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติ ระบบใหม่นี้ได้ทำให้ระบบอาวุโส เปลี่ยนเป็นระบบอุปถัมภ์ ไม่ใช่ระบบคุณธรรมตามที่ตั้งใจไว้ เนื่องจากระบบประเมินผลงาน และตัวชี้วัดต่างๆก็ไม่สามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงได้ (คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 19) การปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งในแต่ละครั้งจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหัวหน้าฝ่ายแต่ละคนค่อนข้างมาก หรือ การใช้ระบบอุปถัมภ์ เช่น การเลือก ปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งให้แก่คนในกลุ่มของตนเอง, การเลือกปรับเพิ่มตามคิว เพื่อให้ คนในหน่วยงานได้รับการปรับเพิ่มอย่างทั่วถึง และการเลือกปรับให้กับข้าราชการที่ใกล้ชิด เกษียณ เพื่อให้ข้าราชการคนนั้นได้รับเงินบำนาญซึ่งจะคำนวณจากเงินเดือนสุดท้ายก่อนการ เกษียณมากขึ้น เป็นต้น โดยในกรณีหลังสุดเป็นวิธีที่ทำกันจนเป็นเรื่องปกติ หากหัวหน้าคน ไหนไม่ทำอาจจะถูกหาว่าเป็นคนไม่มีน้ำใจได้ อีกทั้งวิธีนี้ยังไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณ

ของส่วนราชการ เพราะเงินบำนาญอยู่ในส่วนของงบกลางที่ซึ่งเป็นงบประมาณระดับประเทศ ทำให้ส่วนราชการไม่สนใจว่าจะเพิ่มขึ้นหรือไม่

“ขึ้นเงินเดือนให้คนที่ใกล้จะเกษียณเพราะเขาได้เงินอีกไม่กี่เดือนก็ออกแล้ว เขาจะได้บำนาญเพิ่ม ...แต่มีบางคนถ้าไม่ถูกกับหัวหน้าเท่าไร เขาก็ไม่ขึ้นให้” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2559)

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้นอกจากจำนวนของข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้น ในขณะที่ข้าราชการระดับปฏิบัติการลดลงแล้ว งบประมาณของส่วนราชการยังมีแนวโน้มไปกระจุกตัวอยู่ที่ข้าราชการระดับสูงมากขึ้นด้วย เนื่องจากจำนวนเงินที่ใช้การปรับเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการ จะใช้การคำนวณเป็นร้อยละจากฐานเงินเดือนของข้าราชการคนนั้น การปรับเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่มีฐานเงินเดือนสูง 1 คนภายใต้งบประมาณมีจำกัด จึงต้องแลกกับการไม่ปรับเพิ่มขึ้นเงินเดือนให้กับข้าราชการระดับปฏิบัติหลายคน

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่าการให้อำนาจข้าราชการระดับสูง ในการปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานของตนเองเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของระบบประเมินผล รวมถึงการลดขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการอีกด้วย เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายจำเป็นต้องมีการระบุเหตุผลที่ทำให้ข้าราชการคนนั้นไม่ได้รับการปรับเพิ่มเงินเดือนในแต่ละครั้งตามที่กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ ทำให้เกิดการแก้ไขผลการประเมินเพื่อให้สอดคล้องกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยทำการประเมินข้าราชการที่ไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนให้มีผลการปฏิบัติราชการที่ต่ำ ซึ่งอาจไม่สัมพันธ์กับความเป็นจริง

“ผลการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่ละคนในแต่ละครั้ง ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนจัดให้มีการแจ้งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญทราบเป็นข้อมูลเฉพาะแต่ละบุคคล

...ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ได้รับการเลื่อนเงินเดือนให้แจ้งเหตุผลที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนให้ผู้นั้นทราบด้วย”

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

“(หัวหน้า) เขาก็จะหักคะแนนนู่นนี่ ทั้งที่อุตสาหะตั้งใจทำงานมา เงินเดือนไม่ขึ้นนี่ไม่เป็นไร แต่พอเห็นผลประเมินแบบนี้คนเขาก็ไม่ค่อยใจกัน เคยบอกหัวหน้าแล้ว แต่ก็ทำอะไรไม่ได้เพราะมันเป็นกฎ” (วัฒนา รัตนกฤษกร อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองบัญชีและการเงิน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2558)

โดยในภายหลังก็มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหเหล่านี้ เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2556 มีคำสั่งให้สำนักงาน ก.พ. กำหนดมาตรการ แนวทาง หรือเงื่อนไขเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจการนำตำแหน่งที่ได้รับการจัดสรรไปยุบเลิกเพื่อปรับระดับตำแหน่งสูงขึ้น หรือนำตำแหน่งที่ได้รับการจัดสรรเปลี่ยนไปปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือจากภารกิจตามยุทธศาสตร์ประเทศ ซึ่งสะท้อนออกมาในมาตรการบริหารและพัฒนากำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 – 2561) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ เช่น

1. การห้ามนำงบประมาณจากการยุบเลิกอัตราข้าราชการในสายงานหลัก เช่น ตำแหน่งช่างวิศวกร ที่ได้รับการอนุมัติจาก ก.พ. แล้วแต่ยังไม่มีการบรรจุ มาปรับตำแหน่งให้แก่ข้าราชการในสายงานสนับสนุน เนื่องจากในช่วงก่อนหน้านี้ มีการนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในการเพิ่มตำแหน่งข้าราชการในสายงานสนับสนุน แต่ยังไม่อนุญาตให้สามารถใช้งบประมาณจากการยุบรวมอัตราของสายงานสนับสนุนด้วยกันที่ยังไม่บรรจุมาใช้ได้
2. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2560 เห็นชอบแนวทางการทดแทนอัตราว่างจากผลเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ โดยทำการแบ่งวิธีทดแทนอัตราว่างของข้าราชการในสายงานหลักออกจากข้าราชการในสายงานสนับสนุน และข้าราชการประเภททั่วไปออกจากข้าราชการประเภทวิชาการ มีรายละเอียดดังนี้
 - 2.1. การทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการในสายงานหลัก
 - ตำแหน่งประเภททั่วไป ให้ยุบเลิกอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ และทดแทนด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่นอย่างน้อยร้อยละ 10
 - ตำแหน่งประเภทวิชาการ ให้พิจารณายุบเลิกอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการและทดแทนด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น โดยคำนึงถึงความจำเป็นตาม

ภารกิจของส่วนราชการ ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และเงื่อนไขในการจ้างงาน
ภาครัฐ

2.2. การทดแทนอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการในสายงานสนับสนุน

- ตำแหน่งประเภททั่วไป ให้ยุบเลิกอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ และทดแทนด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่นทั้งหมด (ร้อยละ 100) ยกเว้นตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโส เนื่องจากเป็นทางก้าวหน้าของข้าราชการในสายงานสนับสนุน
- ตำแหน่งประเภทวิชาการ ให้ยุบเลิกอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการและทดแทนด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่นอย่างน้อยร้อยละ 10 ของอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุ

มาตรการข้างต้นต้องการแก้ปัญหาตำแหน่งของข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลักมีแนวโน้มที่จะถูกยุบเลิกสูง จากความแตกต่างด้านตำแหน่ง ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความใกล้ชิดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ซึ่งทำให้จำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติในส่วนราชการต่างๆลดลง อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ยังพบว่าในทางปฏิบัติ ตำแหน่งข้าราชการที่มักจะถูกยุบเลิกเมื่อมีความต้องการลดจำนวนข้าราชการโดยรวมก็ยังคงเป็นข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลักอยู่ดี ตัวอย่างเช่น เมื่อมีความต้องการลดจำนวนข้าราชการลงในปี พ.ศ. 2561 กรมทางหลวงได้ทำการยุบหน่วยงานประเภท หมวดทางหลวง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการในสังกัดแขวงทางหลวงที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 จาก 581 หมวด เหลือ 505 หมวด ส่งผลให้ตำแหน่งหัวหน้าหมวดที่เป็นข้าราชการประเภททั่วไประดับชำนาญงาน (ระดับ 5 – 6) และผู้ช่วยหมวดหมวดที่เป็นข้าราชการประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน (ระดับ 1 – 4) หรือชำนาญงานในหมวดทางหลวงลดลง 105 อัตรา ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลัง กลุ่มบำรุงรักษา ของสำนักงานทางหลวงและแขวงทางหลวง เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้น (อนึ่ง การยุบหมวดทางหลวงนี้มีการวางแผนล่วงหน้าด้วยการไม่บรรจุข้าราชการเพิ่มเมื่อมีการเกษียณ และดำเนินการยุบหน่วยงานเมื่อมีตำแหน่งว่างครบจำนวนที่ต้องการ ด้วยการเกลี่ยข้าราชการในหน่วยงานเหล่านั้นไปในหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่ทำให้เกิดการเลิกจ้างขึ้น)

กรณีตำแหน่งของข้าราชการประเภททั่วไปในฝ่ายสนับสนุนที่จะต้องถูกยุบเลิกทั้งหมดเมื่อมีการเกษียณอายุ ยกเว้นข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโส นั้น จากการสัมภาษณ์พบว่าส่วนราชการใช้วิธีปรับตำแหน่งและวุฒิให้ข้าราชการกลุ่มที่ใกล้จะเกษียณ โดยทำการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของตำแหน่ง (job description) ให้เป็นตำแหน่งระดับอาวุโส หรือ ตำแหน่งประเภทวิชาการ เพื่อรักษาอัตราตำแหน่งนั้นไว้หลังข้าราชการในตำแหน่งเกษียณออกไป เห็นได้จาก

การเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสและจำนวนข้าราชการประเภทวิชาการโดยรวมในช่วงปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นไป ซึ่งวิธีการนี้ยังเป็นการเพิ่มขวัญกำลังใจให้ข้าราชการอีกด้วย เนื่องจากจะได้ปรับเงินเดือนตามตำแหน่งใหม่ อันจะส่งผลต่อเงินบำนาญหลังการเกษียณ โดยแม้การสอบปรับวุฒิเพื่อปรับเป็นข้าราชการประเภทวิชาการจะต้องดำเนินการผ่าน ก.พ. แต่การสอบเพื่อปรับระดับของข้าราชการเป็นระดับอาวุโสถูกจัดขึ้นโดยส่วนราชการเองซึ่งมักไม่มีการให้ข้าราชการที่มาสอบไม่ผ่าน

“...จะมีการบอกแนวข้อสอบก่อนคนแก่ๆที่มาสอบบางคนก็ไม่ค่อยรู้เรื่องหรอก เพราะมันไม่ใช้งานในส่วนที่เขาทำ แต่ถ้าไม่ได้แย่งจริงๆส่วนมากก็ให้ผ่าน” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดคณะกรรมการควบคุมการสอบ กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2559)

นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังไม่ส่งผลกระทบต่อจำนวนของข้าราชการประเภทบริหารและอำนวยการที่เป็นข้าราชการระดับสูง และข้าราชการประเภทวิชาการที่มีจำนวนโดยรวมมากที่สุด อีกทั้งยังยกเว้นข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโสในสายงานสนับสนุนที่เป็นระดับ 7 – 8 ทำให้มาตรการนี้ทำได้แค่ชะลอการสูญเสียข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานหลัก และเพิ่มการยุบเลิกข้าราชการประเภททั่วไปในสายงานสนับสนุนเท่านั้น ซึ่งอาจชะลอปัญหาการเพิ่มจำนวนของข้าราชการระดับสูงจากการยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการได้บ้างในทางอ้อม เพราะทำให้การปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งแก่ข้าราชการระดับสูงที่ส่วนใหญ่อยู่ในฝ่ายสนับสนุนจำเป็นต้องลดกำลังคนในหน่วยงานของตนเองเท่านั้น

4.2.2.2 วิธีการปฏิรูป

จากการสัมภาษณ์พบว่า การปรับเพิ่มเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการจำนวนมากจากผลของมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการภายหลังการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้ทำให้ข้าราชการส่วนหนึ่งมีสภาพ “เงินเดือนตัน” ทั้งที่ยังเหลืออายุราชการอีกเยอะ เนื่องจากตำแหน่งของข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไปมีจำกัดตามจำนวนและระดับของหน่วยงาน การที่ข้าราชการระดับ 8 ในหน่วยงานระดับกองจะสามารถปรับระดับเป็นระดับ 9 ได้นั้น จึงต้องทำการยกกระดุมหน่วยงานระดับกองให้เป็นสำนัก หรือจัดตั้งหน่วยงานระดับสำนักขึ้นใหม่ ซึ่งสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องไม่มีการใช้งบประมาณเพิ่มและได้รับการอนุมัติจาก ก.พ.ร.

มาตรการในการควบคุมจำนวนข้าราชการที่กล่าวถึงในส่วนที่แล้ว ทำให้การตั้งหน่วยงานใหม่และการยกกระดุมหน่วยงานโดยไม่ต้องใช้งบประมาณเพิ่มสามารถทำได้ด้วยการนำงบประมาณที่มาจากการยุบเลิกอัตราตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณอายุมาปรับเพิ่มตำแหน่งให้

ข้าราชการระดับสูงที่จะได้รับการเลื่อนขั้นเมื่อมีการปรับปรุงหน่วยงาน เงื่อนไขสำคัญที่เหลือ คือ ทำอย่างไรให้ ก.พ.ร. อนุมัติข้อเสนอในการปรับปรุงหน่วยงานนั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าวิธีการที่กรมทางหลวงใช้ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2552 มีดังนี้

1. การเพิ่มเติมภารกิจของหน่วยงานตนเอง โดยอาจอ้างอิงจากยุทธศาสตร์อื่นๆจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550 เช่น พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น การตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งการยกระดับกองนิติการเป็นสำนักกฎหมาย กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ และกองสารสนเทศเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ตามการปรับปรุงโครงสร้างของกรมทางหลวงในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 นั้น เกิดจากการใช้วิธีการนี้ (โปรดพิจารณาตารางที่ 12)

2. การจัดตั้งกลุ่มภารกิจ หรือ หน่วยงานชั่วคราว แต่งตั้งข้าราชการ และดำเนินภารกิจไปก่อนล่วงหน้า ด้วยอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และตามข้อกำหนดในยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่นด้วยการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถจัดโครงสร้างภายในกรณีรูปแบบไม่ถาวรเองได้ หลังจากนั้นจึงอ้างความจำเป็นหรือเร่งด่วนของภารกิจเป็นเหตุผลในการขอจัดตั้งหน่วยงานต่อ ก.พ.ร. โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2545 และ 2551 เกิดหน่วยงานประเภทนี้ขึ้นในกรมทางหลวงขึ้นจำนวน 11 หน่วยงาน ซึ่งการจัดตั้งกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 เกิดจากการใช้วิธีการนี้ (จะกล่าวถึงอย่างละเอียดในส่วนที่ 4.2.3.2 การจัดตั้งหน่วยงานภายใน)

3. การยุบรวมหน่วยงานตามยุทธศาสตร์การลดจำนวนหน่วยงานของ ก.พ.ร. โดยมีข้อแลกเปลี่ยนว่าจะขอปรับระดับหน่วยงานใหม่ที่เกิดจากการยุบรวมส่วนราชการระดับกอง 2 หน่วยงานเป็นหน่วยงานระดับสำนัก เพื่อที่หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นระดับ 8 จำนวน 2 คนในขณะนั้น จะสามารถเลื่อนเป็นระดับ 9 ได้ 1 คน โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าในกรมทางหลวงมีความต้องการจะยุบรวมหน่วยงาน เช่น กองการเจ้าหน้าที่กับกองฝึกอบรม และ กองการเงินและบัญชีกับกองการพัสดุ เนื่องจากมีลักษณะภารกิจที่ใกล้เคียงและสนับสนุนกัน แต่ภายหลังเกิดความขัดแย้งในการเลือกสรรข้าราชการที่จะได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานใหม่ ทำให้การยุบรวมนี้ไม่ถูกดำเนินการ ซึ่งการจัดตั้งสำนักมาตรฐานและประเมินผล ที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 เกิดจากการใช้วิธีการที่สองและสาม คือ การจัดตั้งสำนักงานมาตรฐานงานทางในปี พ.ศ. 2546 และสำนักงานประเมินผลในปี พ.ศ. 2551 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเป็นการภายในขึ้นมาก่อน และทำการยุบรวมเพื่อขอเปลี่ยนแปลงเป็นหน่วยงานตามกฎกระทรวงในปี พ.ศ. 2552

การจัดตั้งและยกระดับหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม
ทางหลวง พ.ศ. 2552 ข้างต้น เป็นการสร้างกรณีตัวอย่างว่า หน่วยงานที่จะได้รับการอนุมัติจาก
ก.พ.ร. ในการขอจัดตั้งและยกระดับ คือหน่วยงานที่มีโครงสร้างและอัตรากำลังที่ “พร้อมจะปรับปรุง”
ทันทีที่มีการอนุมัติ ทำให้หน่วยงานระดับกองอื่นๆที่ล้วนต้องการความก้าวหน้า เตรียมตัวทำการ
ยกระดับเป็นหน่วยงานระดับสำนักด้วยการปรับเพิ่มตำแหน่งข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญ
การพิเศษ (ระดับ 8) ขึ้นมาล่วงหน้า เพื่อรองรับกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานที่จะเปลี่ยนแปลงไป
(หัวหน้าหน่วยงานระดับ 9 และหัวหน้าฝ่ายระดับ 8) รวมถึงวางแผนในการสำรองงบประมาณที่จะใช้
ในการเพิ่มระดับของหัวหน้าหน่วยงานที่จะเปลี่ยนเป็นระดับ 9 ไว้ ซึ่งทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ
ข้าราชการระดับ 8 และ 9 จำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2556 ที่เป็นช่วงเสนอและเตรียมพร้อม
การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่จะถูกกำหนดออกมาในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทาง
หลวง พ.ศ. 2558

“ช่วงนั้น (พ.ศ. 2553 - 2554) กองอยากจะเลื่อนเป็นสำนัก แต่ซี 8 ไม่พอ เขาเลยให้ซี 7 ใน
กองทำผลงานเพื่อจะเลื่อนเป็น 8 ให้” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรม
ทางหลวง, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2560)

ซึ่งการเพิ่มจำนวนข้าราชการระดับสูงเพื่อจะขอยกระดับหน่วยงานนี้ แม้
ข้อเสนอจะไม่ได้ได้รับการอนุมัติจาก ก.พ.ร. แต่ตำแหน่งที่เกิดขึ้นมานั้นแล้วจะไม่ถูกยุบเลิกหรือลดระดับ
ลง เนื่องจากมีการเปลี่ยนคุณสมบัติของตำแหน่งและทำการเกลี้ยบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
หากข้าราชการระดับสูงคนนั้นเกษียณไปก็จะทำการปรับตำแหน่งคนที่มาดำรงตำแหน่งต่อให้เท่ากับ
คนเดิม

ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้ของ ก.พ.ร. เห็นได้จากการเสนอ
มาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการรับรอง
ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ระงับการขอ
จัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน ไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 และมีการขยาย
ระยะเวลาของมาตรการออกไปอีก 2 ครั้ง จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 ตามมติของ
คณะรัฐมนตรี รวมถึงมีการขอความร่วมมือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี
วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2553 ว่าหากส่วนราชการได้เสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน
ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง ไม่ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ให้สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนให้ส่วนราชการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ
ก่อน หลังจากนั้น ก.พ.ร. ได้จัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556)” ขึ้น

โดยมีการระบุอย่างชัดเจนในส่วนวัตถุประสงค์ว่าต้องการให้หน่วยงานทบพจนทบพาทภารกิจว่า หน่วยงานใดควรยุบเลิก ถ้าย้อนหรือดำเนินงานต่อโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและความคุ้มค่า อย่างไรก็ดี ผลของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) คือ การที่หน่วยงานใน กรมทางหลวงเพิ่มขึ้นจาก 37 หน่วยงาน เป็น 40 หน่วยงาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม ทางหลวง พ.ศ. 2558 ซึ่งหมายถึงการเพิ่มอาณาเขตของกรมทางหลวง (การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาหน่วยงาน พ.ศ. 2554 – 2556 จะกล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนที่ 5.2.3.3.)

ความพยายามแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่ง คือ “แนวทางการกำหนดชื่อส่วน ราชการ” ของ ก.พ.ร. เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการในการขอยกระดับหน่วยงานจากกองเป็นสำนักเพื่อ ปรับระดับของข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการ ซึ่งหากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 31 แล้วจะพบว่าการแบ่งส่วนราชการในกรมมีเพียง 2 ประเภท คือ สำนักงานเลขานุการ และ กองหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 42 ได้กำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานประเภทกองหรือ เทียบเท่าเป็นตำแหน่งระดับ 8 แต่ในหน่วยงานระดับกองที่ “มีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานหลัก ตามหน้าที่ของกรม และเป็นงานที่มีความหลากหลาย ความยาก และมีคุณภาพของงานสูงมากกว่า กอง” สามารถกำหนดตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานให้เป็นตำแหน่งระดับ 9 ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะใช้คำ ว่า “สำนัก” เรียกหน่วยงานที่มีตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานเป็นระดับ 9 นี้ โดยชื่อเรียกนี้จะไม่มี การกำหนดตามกฎหมายอย่างเป็นทางการ แต่เป็นวิธีปฏิบัติที่ถูกเข้าใจร่วมกันและดำเนินการจนเป็น เรื่องปกติ แม้แต่เอกสารทางการต่างๆก็มีการใช้คำว่าสำนักในการเรียกหน่วยงานที่มีหัวหน้าหน่วยงาน เป็นตำแหน่งระดับ 9

แต่ภายหลังการปรับระบบตำแหน่งข้าราชการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการระบุในมาตรา 45 และ 46 ว่า การกำหนดตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยงานประเภทกองหรือเทียบเท่า สามารถเป็นประเภทอำนวยการต้น (ระดับ 8) หรือ อำนวยการสูง (ระดับ 9) ก็ได้ ขึ้นอยู่กับการประเมินคุณภาพงานที่ ก.พ. กำหนด ตามหนังสือ ก.พ. ที่ นร 1008/ว17 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทาง ก.พ.ร. จึงมีความเห็นว่าจะไม่ มีความจำเป็นต้องกำหนดชื่อหน่วยงานประเภทสำนักอีกต่อไป และให้มีการดำเนินการเพื่อกำหนดชื่อ ส่วนราชการให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยขอสงวนชื่อ “สำนัก” ไว้ให้กับหน่วยงานระดับกรม เช่น สำนักงบประมาณ และสำนักข่าวกรอง เท่านั้น ดังที่มติการประชุม ก.พ.ร. ครั้งที่ 9/2555 วันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2555 กำหนดว่า

1. ให้หน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ กำหนดชื่อเป็น “กอง” หรือชื่ออื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

2. การเปลี่ยนชื่อ หรือ ปรับปรุงบทบาทภารกิจของ “สำนัก” ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดก็ตาม ให้กำหนดชื่อเป็น “กอง” หรือชื่ออื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด

กล่าวคือ ก.พ.ร. ทำการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานจำนวนมากเสนอขอ ยกกระดับหน่วยงานเพื่อปรับระดับของข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการ (เป็นหน้าที่ของทาง ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเพื่อทำการอนุมัติ) ด้วยการกำหนดให้หน่วยงานระดับเทียบเท่ากอง ทุกประเภทเช่น สำนัก กอง ศูนย์ สำนักงานมีฐานะเท่าเทียมกัน และให้การกำหนดระดับตำแหน่งของ ข้าราชการในหน่วยงานเป็นหน้าที่ของ ก.พ. ในการพิจารณาแทน ซึ่งเป็นเหตุผลที่ ก.พ.ร. ใช้ปฏิเสธ ข้อเสนอขอยกกระดับหน่วยงานระดับกอง 4 หน่วยงาน ได้แก่ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง, กอง การเงินและบัญชี, กองฝึกอบรม และกองการพัสดุเป็นหน่วยงานระดับสำนักของกรมทางหลวง ใน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน พ.ศ. 2554 – 2556

อย่างไรก็ดี การที่ข้อเสนอขอยกกระดับหน่วยงานระดับกองเป็นระดับ สำนักของหน่วยงานดังกล่าวถูกปฏิเสธไม่ได้หมายความว่าข้าราชการในหน่วยงานเหล่านั้นจะไม่สามารถปรับเลื่อนระดับตำแหน่งได้ เพราะ การกำหนดให้ระดับตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงาน เป็นไปตามการพิจารณาของ ก.พ. หมายถึงการที่ข้าราชการสามารถปรับเลื่อนตำแหน่งได้โดยไม่ต้อง ทำการยกกระดับหน่วยงาน ด้วยการทำให้ ก.พ. พิจารณาคุณภาพงานโดยตรง ซึ่งในทางปฏิบัติ พบว่าจำนวนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานต่างๆก็ยังคงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ภายหลังมีการกำหนดแนว ททางการกำหนดชื่อส่วนราชการ ดังตัวอย่างในตารางที่ 32 ที่หัวหน้าหน่วยงานของกองการเงินและ บัญชีเปลี่ยนจากประเภทอำนวยการต้น (ระดับ8) เป็นอำนวยการสูง (ระดับ9)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 32 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังของกองการเงินและบัญชีระหว่างปี พ.ศ. 2551 และ 2559

ปีงบประมาณ	อำนวยการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือ ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือ ชำนาญการหรือ ชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือ ชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือ ชำนาญงาน	
2551	ต้น	0	1	6	4	.0	27	3	17	48	107
2558	สูง	1	10	0	0	0	41	4	7	37	101

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, 2558

ดังนั้น ภายหลังปี พ.ศ. 2556 ตำแหน่งของข้าราชการจึงไม่มีความสัมพันธ์กับระดับของหน่วยงานอีกต่อไป ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนชื่อสำนักทางหลวงที่ 1 - 15 เป็นสำนักงานทางหลวง ภายหลังการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556) เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงของภารกิจ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างโครงการขนาดกลางเข้ามา (โปรดพิจารณาตารางที่ 14) จึงมีการปฏิบัติตามแนวทางการกำหนดชื่อส่วนราชการข้างต้น ด้วยการเปลี่ยนชื่อจาก “สำนัก” เป็น “สำนักงาน” ซึ่งหากเป็นช่วงก่อนหน้าปี พ.ศ. 2555 การปรับระดับหน่วยงานจากสำนักเป็นสำนักงานจะหมายถึงการลดระดับหน่วยงาน เนื่องจาก “สำนักงาน” เป็นคำที่ใช้เรียกหน่วยงานที่มีหัวหน้าหน่วยงานเป็นข้าราชการระดับ 8 แต่มีฐานะต่ำกว่ากอง จากภารกิจที่มีความสำคัญน้อยกว่า แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ใหม่เข้ามา โดยที่ไม่ส่งผลให้จำนวนและตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานลดลง ดังตารางที่ 33

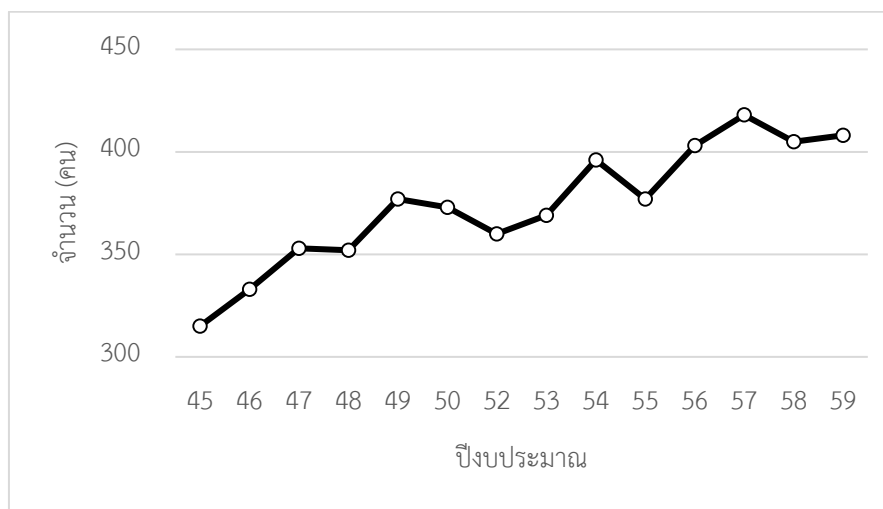
ตารางที่ 33 เปรียบเทียบกรอบอัตรากำลังของสำนักทางหลวงที่ 1 ก่อนและหลังถูกปรับเป็นสำนักงานทางหลวงที่ 1

ปีงบประมาณ	อำนาจการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติกรหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติกรหรือชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน	
2551	สูง	2	4	0	3	0	11	8	11	43	83
2558	สูง	2	10	0	1	0	18	8	3	40	83

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552, 2558

ด้วยเหตุนี้ ความต้องการในการยกระดับหน่วยงานเพื่อมารองรับตำแหน่งข้าราชการระดับสูง และ ความต้องการในการเพิ่มจำนวนข้าราชการระดับสูงเพื่อสร้างความพร้อมในการยกระดับหน่วยงานในส่วนราชการทั้งหมดไปภายหลังปี พ.ศ. 2556 ส่งผลให้แนวโน้มในการเพิ่มจำนวนข้าราชการระดับ 8 และ 9 ภายหลังปี พ.ศ. 2556 เริ่มลดน้อยลง ดังภาพที่ 13 และ 14 เนื่องจากข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานสามารถปรับเพิ่มตำแหน่ง ได้ด้วยการเสนอให้ ก.พ. พิจารณาโดยตรง อีกทั้งการที่ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายในหน่วยงานระดับกองที่เดิมเป็นข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการ (ระดับ 7) ส่วนใหญ่ ได้ถูกปรับเป็นตำแหน่งข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) จนหมดแล้วจากการเตรียมพร้อมที่จะยกระดับหน่วยงานเป็นสำนักในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2555

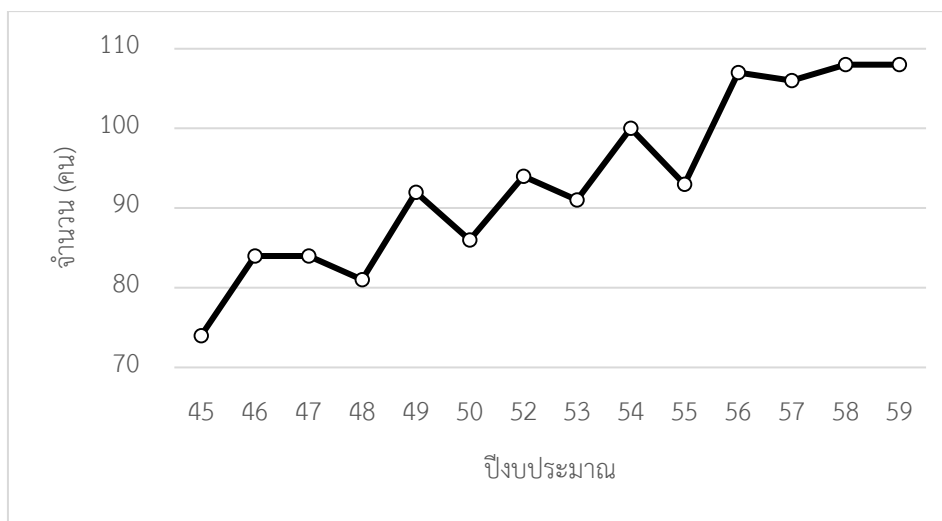
รูปภาพที่ 13 จำนวนข้าราชการระดับ 8 กรมทางหลวง



ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2547, กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)



รูปภาพที่ 14 จำนวนข้าราชการระดับ 9 กรมทางหลวง



ที่มา : รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2547, กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2548 - 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์ยังพบว่าอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงในกรมทางหลวง คือ ความต้องการในการเตรียมพร้อมเพื่อจะย้ายไปดำรงตำแหน่งในกรมการขนส่งทางรางที่ถูกยกฐานะจากสำนักงานโครงการพัฒนาระบบรางในสังกัดสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม ตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2559 อีกด้วย

กระบวนการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ได้ทำให้ “จำนวนตำแหน่ง” ของข้าราชการระดับสูงมีมากขึ้น จนในช่วงหลังปี พ.ศ. 2560 พบว่าเกิดสภาพการเลื่อนระดับข้าราชการเพื่อมาดำรงตำแหน่งไม่ทันกับข้าราชการระดับสูงที่เกษียณออกไป เห็นได้จากนโยบายการปรับให้ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 9 และ 10) ใน 27 สายงานสามารถรับราชการต่อไปได้แม้จะมีอายุมากกว่า 60 ปี ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. 1012/ว 4 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2562

“...ช่วงหลัง ตำแหน่งสูงๆเขาเกษียณออกไปเยอะ ถ้าคนเก่าๆขึ้นไม่ทัน ก็ไปเลือกพวกจบ ด.ร. มาเป็นแทน ...มีทั้งวุฒิ ทำผลงานวิชาการก็เก่ง พวกคนเก่าๆไม่ค่อยถนัด หลังๆเลยชอบรับ ด.ร. ...พวกนี้เลยจะได้รับการเลื่อนขั้นเร็วมาก เพราะจะรีบเอามาแทนคนที่เกษียณไป” (รวิวรรณ ใฝ่จันทร์ อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560)

4.2.2.3 สรุป

ตารางที่ 34 ช่วงเวลาของนโยบาย การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการปรับปรุงโครงสร้างของกรมทางหลวง

พ.ศ.	นโยบาย	กรมทางหลวง
2545	มาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ	ข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้นจากการยุบรวมตำแหน่งเพื่อควบคุมจำนวนข้าราชการ
2551	ปรับระบบตำแหน่งข้าราชการ และ เพิ่มอำนาจในการปรับตำแหน่งข้าราชการของส่วนราชการ	
2552	มาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน	ปรับปรุงโครงสร้างตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทางหลวง พ.ศ. 2552 <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งหน่วยงาน 2 หน่วยงาน - ยกระดับหน่วยงาน 4 หน่วยงาน
2553		เพิ่มจำนวนข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานเพื่อเตรียมเสนอจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับหน่วยงานเดิม
2554	ให้หน่วยงานต่างๆจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556)	
2555	แนวทางการกำหนดชื่อส่วนราชการ <ul style="list-style-type: none"> - ระดับของหน่วยงานไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงาน 	
2556	ก.พ.ร. พิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556)	“เสนอ” ขอจัดตั้งหน่วยงาน 8 หน่วยงาน และยกระดับหน่วยงาน 4 หน่วยงาน
		เพิ่มจำนวนข้าราชการระดับสูงได้โดยเสนอให้ ก.พ. พิจารณาโดยตรง
2558		ปรับปรุงโครงสร้างตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทางหลวง พ.ศ. 2558 <ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งหน่วยงาน 4 หน่วยงาน - ยุบเลิกหน่วยงาน 1 หน่วยงาน

โดยสรุป มาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการได้ทำให้มีจำนวนข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2550 จากการยุบรวมตำแหน่ง และทำให้เกิดความต้องการในการจัดตั้งและยกระดับหน่วยงานเพื่อมารองรับตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงเหล่านั้น วิธีการปฏิรูประบบราชการที่ให้ส่วนราชการทบทวนภารกิจและจัดทำข้อเสนอของตนเอง ทำให้เกิดความต้องการเพิ่มจำนวนข้าราชการระดับสูงเพื่อสร้างความพร้อมในการยกระดับหน่วยงานในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2555 ภายได้ข้ออ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ เช่น การลดจำนวนกำลังคน การตอบสนองต่อภารกิจใหม่ และการพัฒนาสมรรถนะของหน่วยงาน

ภายหลังปี พ.ศ. 2555 ความต้องการในการยกระดับหน่วยงานหมดไปจากการที่ข้าราชการสามารถปรับตำแหน่งของตนเองได้โดยไม่ต้องสัมพันธ์กับระดับของหน่วยงานด้วยการเสนอให้ ก.พ. พิจารณาโดยตรง อย่างไรก็ตาม ความต้องการในการ “จัดตั้ง” หน่วยงาน ทั้งระดับกรมและหน่วยภายใน กรมยังคงมีอยู่เช่นเดิม เนื่องจากกระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ทำให้มีข้าราชการระดับ 8 และ 9 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อข้าราชการกลุ่มนี้ได้รับการปรับเพิ่มเงินเดือนจนต้นแล้ว หากต้องการจะปรับเพิ่มระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น ก็จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือย้ายไปดำรงตำแหน่งในกระทรวง นอกจากนี้ การจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการขึ้นใหม่ยังจะทำให้สามารถเพิ่มอัตราข้าราชการได้ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐได้อีกด้วย เนื่องจากข้าราชการระดับปฏิบัติมีจำนวนลดลง จากการที่ตำแหน่งที่เกษียณอายุถูกยุบรวมเพื่อนำงบประมาณไปปรับเงินเดือนให้กับข้าราชการที่ยังเหลือ ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

4.2.3 การเพิ่มขึ้นของหน่วยงาน

จากการสัมภาษณ์พบว่า การปฏิรูประบบราชการระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 ส่งผลให้เกิดส่วนราชการระดับกรมและกองหรือเทียบเท่าเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพราะ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นการเพิ่มจำนวนตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงและยังสามารถเพิ่มอัตราข้าราชการระดับปฏิบัติได้ ดังนี้

1. การจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นการเพิ่มจำนวนตำแหน่งระดับบริหาร เช่น หัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าฝ่ายหรือที่ปรึกษา เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการระดับสูงจากผลของยุทธศาสตร์ในการควบคุมกำลังคนภาครัฐ เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้มีจำกัดตามจำนวนและระดับของหน่วยงาน ดังที่ Downs (1967) เห็นว่าองค์การต้องการขยายตัว เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มอำนาจและเกียรติยศของผู้นำขององค์การแล้ว ยังเป็นการลดความขัดแย้งในองค์การลงอีกด้วย เนื่องจากบุคคลในองค์การสามารถเพิ่มสถานะได้โดยไม่ต้องลดสถานะของบุคคลอื่น โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2555 มีการกำหนดกรอบอัตรากำลังให้หน่วยงานระดับสำนักมีข้าราชการระดับ 9 เป็นหัวหน้าหน่วยงาน และข้าราชการระดับ 7 - 8 เป็นหัวหน้าฝ่าย หน่วยงานระดับกองและสำนักงานมีข้าราชการระดับ 8 เป็นหัวหน้าหน่วยงาน และข้าราชการระดับ 6 - 8 เป็นหัวหน้าฝ่าย และ

ภายหลังปี พ.ศ. 2555 ก.พ.ร. กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ ก.พ. ในการพิจารณากำหนดระดับตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงาน แล้วแต่กรณี

2. การจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นการเพิ่มอัตราข้าราชการระดับปฏิบัติ เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของภารกิจใหม่ๆ ในขณะที่จำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติลดลงจากผลของยุทธศาสตร์ในการควบคุมกำลังคนภาครัฐ เช่น มาตรการห้ามเพิ่มจำนวนข้าราชการ และมาตรการลดจำนวนอัตราทดแทนข้าราชการที่เกิดจากการเกษียณ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.

2546 – พ.ศ. 2550 ได้กำหนดยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อภารกิจเดิมของส่วนราชการ เช่น การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือความสามารถในการตรวจสอบได้ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากจำนวนอัตรากำลังข้าราชการที่ถูกยุบเลิกระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2554 จะพบว่ามีจำนวน 115,706 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 55.72 ของจำนวนอัตราที่เกษียณอายุทั้งหมด (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 12) แต่เมื่อพิจารณาจำนวนข้าราชการโดยรวมแล้วจะพบว่ากลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 4 5 และ 6) ซึ่งเป็นผลของการเพิ่มอัตราข้าราชการจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ตามข้อยกเว้นที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐของ ก.พ. ตั้งแต่ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2549 – 2551) จนถึงฉบับปัจจุบันว่า

“ไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการตั้งใหม่ในภาพรวมสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

- ก. มีการตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่ และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ
- ข. เป็นงานที่ต้องดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ยุทธศาสตร์ประเทศหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ”

ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557 - 2561)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ดังนั้น จำนวนข้าราชการโดยรวมของกรมทางหลวงที่มีแนวโน้มจะลดลงมาตลอดจึงเพิ่มสูงขึ้นในปี พ.ศ. 2553 และ 2559 จากผลของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 และ 2558 (โปรดพิจารณาภาพที่ 6)

นอกจากนี้ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ยังจะช่วยลดภาระทางงบประมาณของหน่วยงานเดิมอีกด้วย เนื่องจากหน่วยงานใหม่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อมาดำเนินการกิจเพิ่มเติม ทำให้หน่วยงานที่มีงบประมาณไม่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจ ต้องการจะลดภาระของตนเองด้วยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อมารับผิดชอบภารกิจนั้นแทน ดังที่ Gains and John (2010) และ Jacobsen (2005) เห็นว่าการขยายขนาดและขอบเขตอำนาจของระบบราชการจะส่งผลให้งบประมาณประจำเพิ่มขึ้นและยังทำให้สามารถกำหนดสภาพแวดล้อมการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองได้อีกด้วย

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในกรมทางหลวง ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) ของกรมทางหลวง และการจัดตั้งหน่วยงานภายในดังนี้

4.2.3.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) ของกรมทางหลวง

ผลของการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545 ทำให้ส่วนราชการจำนวนมากมีความต้องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับหน่วยงานเพื่อมารองรับตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงที่เพิ่มขึ้นและเพื่อทดแทนจำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติที่ลดลง ก.พ.ร. ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการที่มีเป้าหมายในการจำกัดอาณาเขตของภาครัฐจึงเสนอมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน และได้รับการรับรองตามมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 โดยกำหนดให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 และมีการขยายระยะเวลาของมาตรการไปอีก 2 ครั้ง ในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2553 และ 7 กันยายน พ.ศ. 2553 ตามข้อเสนอของ ก.พ.ร. ทำให้มาตรการมีผลจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554

ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553 มีความเห็นว่า ก.พ.ร. ควรมีการประสานกับส่วนราชการมากขึ้นเพื่อประโยชน์ในภาพรวม ก.พ.ร. จึงมีการจัดทำ “แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ” เพื่อให้ส่วนราชการมีการวางแผนในการพัฒนาหน่วยงาน โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ความคุ้มค่าและความสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล รวมถึงมีการขอความร่วมมือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2553 ว่าหากส่วนราชการได้เสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง ไม่ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนให้ส่วนราชการเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ก่อน

แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่ ก.พ.ร. จัดทำขึ้น ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ดังนี้

1. กระทรวงร่วมกับส่วนราชการในสังกัดทบวงและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวง เพื่อให้ได้ทิศทางการพัฒนากระทรวง
2. ส่วนราชการในสังกัดทบวงและกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนากระทรวง

3. ส่วนราชการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และบทบาทภารกิจ

4. ส่วนราชการกำหนดระบบและกระบวนการทำงานตามบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการใหม่ โดยแสดงกระบวนการทำงานภายในระบบใหม่ด้วย

5. ส่วนราชการจัดกรอบอัตรากำลังเพื่อรองรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ โดยจำแนกเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำ ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2556) ของ คปร.

6. กระทรวงนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานในภาพรวม ไปปรับปรุงความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงพิจารณาก่อนเสนอ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี

โดยในรายละเอียดของแนวทางการจัดทำแผนมีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่ามีเป้าหมายในการลดขอบเขตของระบบราชการ เช่น

“ในส่วนของบทบาทภารกิจให้กำหนดให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรยุบเลิก เนื่องจากหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งส่วนที่ต้องถ่ายโอนตามแผนกระจายอำนาจและที่เห็นควรถ่ายโอนเพิ่มเติม ภารกิจใดที่ส่วนราชการควรมอบให้ภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่น (สถาบัน สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรชุมชนอื่น ๆ ที่รวมตัวกันเป็นหมู่คณะ) ดำเนินการแทน ภารกิจใดที่ส่วนราชการต้องรับผิดชอบและดำเนินการต่อไป ทั้งที่เป็นภารกิจเดิมและภารกิจใหม่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการเฉพาะภารกิจที่สำคัญ จำเป็น และมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐ ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาในการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายภารกิจด้วย”

แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน พ.ศ. 2554 – 2556

ทั้งนี้ ในช่วงก่อนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ได้มีข้อเสนอให้กรมทางหลวง ทบพวนภารกิจและถ่ายโอนงานอยู่แล้ว จึงให้นำมาพิจารณาเพิ่มเติมในการจัดทำแผนด้วย ได้แก่

1. ปรับเปลี่ยนภารกิจด้านทางหลวงระหว่างเมืองเป็นองค์การรูปแบบใหม่
2. ปรับเปลี่ยนภารกิจด้านเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นองค์การรูปแบบใหม่

3. ถ่ายโอนโครงข่ายถนนแกว่งครปครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังที่กรมทางหลวงรับทราบถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานจากทางกระทรวง ก็ได้มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร (สพร.) หรือ ก.พ.ร.น้อย ในกรมทางหลวงที่มีหน้าที่กำกับและดูแลการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้ดำเนินการจัดทำ “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556)” ขึ้น เพื่อเสนอให้ ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดีพบว่าแผนที่ถูกจัดทำขึ้นกลับไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ ก.พ.ร. ที่ต้องการให้มีการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายภารกิจของรัฐที่ไม่จำเป็นให้กับหน่วยงานประเภทอื่น ดังที่ปรากฏในส่วนการทบทวนภารกิจที่กรมทางหลวงมีความเห็นว่าควรมีการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างหน่วยงาน (กรมทางหลวง, 2556a) ดังนี้

1. ภารกิจงานก่อสร้างทาง

ภารกิจก่อสร้างทางมีปริมาณน้อยลง จึงขอปรับบทบาทภารกิจของศูนย์สร้างทาง 3 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์สร้างทางสุราษฎร์ธานี ศูนย์สร้างทางตากและศูนย์สร้างทางมหาสารคาม ที่เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักก่อสร้างทางที่ 1 – 3 ไปรับผิดชอบภารกิจบำรุงรักษาทาง โดยขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกอง

2. ภารกิจงานบำรุงรักษาทางและกำกับดูแลทางหลวง

2.1. แขวงทางที่ 1 - 85 เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักทางหลวงที่ 1 – 15 ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากอง เนื่องจากเป็นภารกิจที่สำคัญและมีปริมาณภารกิจเพิ่มขึ้น จึงควรปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ใหม่ให้มีเจ้าภาพที่รับผิดชอบให้ชัดเจน กระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว

2.2. กองควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักบริหารบำรุงทาง ขอจัดตั้งใหม่เป็นกอง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมทางหลวงดำเนินการตามมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับรถบรรทุกน้ำหนักเกิน รวมถึงยังเป็นการตอบสนองแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์

2.3. กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง เดิมเป็นหน่วยงานที่เตรียมจะเปลี่ยนแปลงเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) ตั้งแต่เมื่อถูกจัดตั้งเป็นกองในปี

พ.ศ. 2552 แต่ การศึกษาของกรมทางหลวงเห็นว่าการเปลี่ยนเป็น SDU จะเป็นการเพิ่มภาระ ต้นทุนค่าใช้จ่ายซึ่งไม่มีความคุ้มค่า จึงเห็นสมควรให้คงสถานะเดิมและขอยกฐานะจากกองเป็น สำนัก เนื่องจากมีปริมาณงานและบุคลากรจำนวนมากที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

3. ภารกิจเกี่ยวกับงานวิชาการ

3.1. กองภูมิสถาปัตยกรรม เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักสำรวจและออกแบบ ขอยก ฐานะเป็นกอง เนื่องจากมีการขยายตัวของงานด้านสถาปัตยกรรมและภูมิสถาปัตยกรรม

3.2. กองสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนัก แผนงาน ขอยกฐานะเป็นกอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้ ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้น จึงควรมีการปรับ กระบวนการให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม

4. ภารกิจงานด้านเครื่องจักรกล

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2553 อนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้ กรมทางหลวงทบทวนสถานภาพของเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวงและ ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานภายในกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบ พิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) กรมทางหลวงจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวน สถานภาพของเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกล โดยมีรองอธิบดีเป็นประธานและผู้เกี่ยวข้องกับการ บริหารเครื่องจักรกลเป็นคณะทำงาน ซึ่งหลังจากคณะกรรมการทำการพิจารณาแล้ว มี ความเห็นดังนี้

1. บริการเช่าใช้เครื่องจักรกลของกรมทางหลวงยังมีความไม่แน่นอน หากจัดตั้งเป็น หน่วยงานพิเศษอาจต้องปรับลดขนาดหรือยกเลิก จึงไม่น่าจะเหมาะสม
2. หากเปลี่ยนสภาพเป็นหน่วยงานพิเศษ อาจต้องมีการใช้งบประมาณมากขึ้น ทั้งที่ใน ปัจจุบันได้รับงบประมาณไม่เพียงพออยู่แล้ว
3. บุคลากรด้านเครื่องจักรกลของกรมทางหลวงมีจำนวนมาก หากหน่วยงานใหม่ไม่ สามารถรับบุคลากรได้ทั้งหมดจะทำให้เกิดภาวะคนว่างงาน ซึ่งเป็นภาระของกรมทางหลวง
4. การบริหารงานในปัจจุบันมีความคล่องตัวและคุ้มค่าพอสมควร แต่การจะจัดตั้งเป็น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษยังไม่สามารถสรุปได้ว่า จะลดค่าใช้จ่ายได้
5. ในปี พ.ศ. 2551 กรมทางหลวงได้ว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพใน ราชการ (สปร.) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำนวน 6 หน่วยงาน คือ 1. กองฝึกอบรม 2. สำนักเครื่องกลและสื่อสาร 3. สำนักวิเคราะห์และตรวจสอบ 4. สำนักวิจัยและพัฒนาการทาง 5. สำนักสำรวจและออกแบบ และ 6. สำนักงานแพทย์ โดย

ถึงแม้ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานที่มีศักยภาพในการจัดตั้งเป็น SDU คือ ภารกิจด้านพัฒนาบุคลากรและภารกิจด้านเครื่องกล แต่ไม่ได้มีการศึกษาเรื่องการปรับโครงสร้างและอัตรากำลังไว้

โดยสรุป ในสภาพปัจจุบันการบริหารงานด้านเครื่องจักรกลด้วยระบบเงินทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพพอสมควร กรมทางหลวงจึงขอให้คงสำนักเครื่องกลและสื่อสารเป็นหน่วยงานราชการไว้ก่อน โดยจะมีการทบทวนสถานภาพทุก 2 – 3 ปี ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

5. ภารกิจงานสนับสนุน

5.1. ศูนย์ประชาสัมพันธ์ เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานเลขานุกรม ขอจัดตั้งใหม่เป็นศูนย์มีฐานะเทียบเท่ากองเพื่อให้การทำงานมีเอกภาพ เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นภารกิจในด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการให้บริการประชาชนเป็นหลัก เพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นของหน่วยงานภาครัฐที่เน้นการบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

5.2. กองการเงินและบัญชี ขอยกฐานะเป็นสำนักบริหารการคลัง เนื่องจากมีภารกิจเพิ่มขึ้นจากเดิม เช่นการนำนโยบายกระทรวงการคลังในการนำระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) มาใช้ ทำให้มีการเพิ่มขอบเขตในการบริหารจัดการและกำกับดูแลการเบิกเงินเดือนจ่ายตรงของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น ตลอดจนมีภารกิจใหม่ในการคำนวณต้นทุนผลผลิต ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนและคุณภาพงานสูง

5.3. กองการพัสดุ ขอยกฐานะเป็นสำนักการพัสดุและบริหารสินทรัพย์ เนื่องจากเป็นงานที่มีความสำคัญ ประกอบกับระบบการจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Government Procurement : e - GP) ที่เป็นระบบใหม่มีความยุ่งยากซับซ้อน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อรองรับภาระงานและความรับผิดชอบที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

5.4. กองฝึกอบรม ขอยกฐานะเป็นสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล เนื่องจากมีภาระงานเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย

ทั้งนี้ ในส่วนการถ่ายโอนภารกิจโครงข่ายถนนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำลังดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพจะรับ และ หากยังไม่สามารถรับได้ก็จะทำการแก้ไขปัญหาด้วยการโอนไปให้กรมทางหลวงชนบทก่อน จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพรับต่อจากกรมทางหลวงชนบทต่อไป

จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่มีจุดประสงค์เพื่อยุบเลิก ถ้ายโอน หรือมอบหมายภารกิจของรัฐที่ไม่จำเป็นให้กับหน่วยงานประเภทอื่น ประกอบกับข้อเสนอในช่วงก่อนการจัดทำแผน ที่ให้กรมทางหลวงพิจารณาการปรับเปลี่ยนกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) และให้ถ้ายโอนโครงข่ายถนนแก่งค้อกรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น ภายหลังจากที่กรมทางหลวงทบทวนภารกิจและวิเคราะห์ตนเองตามขั้นตอนในการจัดทำขั้นที่ 1 – 5 แล้ว มีข้อเสนอต่อ ก.พ.ร. คือ ขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มจำนวน 8 หน่วยงาน, ขอยกระดับหน่วยงานระดับกอง 4 หน่วยงานเป็นหน่วยงานระดับสำนัก, ปฏิเสธข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ เงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ดังตารางที่ 35

ตารางที่ 35 ข้อเสนอการปรับปรุงหน่วยงานของกรมทางหลวงในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556)

หน่วยงาน	ข้อเสนอ	เหตุผล
1. ศูนย์สร้างทางสุราษฎร์ธานี	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	ภารกิจก่อสร้างมีน้อยลงจึงขอปรับไปทำภารกิจบำรุงรักษา
2. ศูนย์สร้างทางตาก	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	ภารกิจก่อสร้างมีน้อยลงจึงขอปรับไปทำภารกิจบำรุงรักษา
3. ศูนย์สร้างทางมหาสารคาม	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	ภารกิจก่อสร้างมีน้อยลงจึงขอปรับไปทำภารกิจบำรุงรักษา
4. แขวงทางที่ 1 – 85	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	- เป็นภารกิจที่สำคัญและมีปริมาณภารกิจเพิ่มขึ้น - จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
5. กองควบคุมน้ำหนักยานพาหนะ	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	ตอบสนองแผนยุทธศาสตร์และมติคณะรัฐมนตรี
6. กองภูมิสถาปัตยกรรม	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	มีภารกิจเพิ่มขึ้น
7. กองสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	ตอบสนองต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน
8. ศูนย์ประชาสัมพันธ์	ขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่	- เพื่อเอกภาพ ความคล่องตัวและประสิทธิภาพ - รองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการบริหารโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

9. กองการเงินและบัญชี	ขอยกระดับหน่วยงาน	ปริมาณและความซับซ้อนของภารกิจมีมากขึ้น
10. กองการพัสดุ	ขอยกระดับหน่วยงาน	ภารกิจมีความยุ่งยากซับซ้อน
11. กองฝึกอบรม	ขอยกระดับหน่วยงาน	มีภารกิจเพิ่มขึ้น
12. กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	ปฏิเสธข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนเป็น SDU และ ขอยกระดับหน่วยงาน	- การเปลี่ยนเป็น SDU จะเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายซึ่งไม่มีความคุ้มค่า - ขอยกระดับหน่วยงาน เพราะ ปริมาณงานและบุคลากรจำนวนมากที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต
13. เงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกล	ปฏิเสธข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนเป็น SDU	- ภารกิจยังมีความไม่แน่นอน - อาจต้องมีการใช้งบประมาณมากขึ้น - หน่วยงานใหม่ไม่สามารถรับบุคลากรได้ ทำให้เกิดภาวะคนว่างงาน - ปัจจุบันมีความคล่องตัวและคุ้มค่าพอสมควรแล้ว

ที่มา : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556)

กล่าวคือ ข้อเสนอของกรมทางหลวงที่เสนอให้ ก.พ.ร. พิจารณาล้วนเป็นข้อเสนอที่จะส่งผลให้เกิดการขยายขอบเขตของหน่วยงานขึ้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นผลมาจากวิธีการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่ขั้นตอนที่ 1 – 5 ของการจัดทำแผน กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ เป็นผู้ทบทวนภารกิจด้วยตนเอง และให้ทำการจัดทำโครงสร้างหน่วยงานและอัตรากำลังใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเสนอที่จะส่งต่อให้ ก.พ.ร. พิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย (ขั้นตอนที่ 6) อีกด้วย ทำให้ในทางปฏิบัตินั้น แม้ ก.พ.ร. จะมีการระบุใน “แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์” ว่าให้คำนึงถึงความจำเป็นและคุ้มค่า ด้วยวิธีการยิบเล็ก ถ้าย้อนหรือมอบหมายภารกิจของรัฐที่ไม่จำเป็นให้กับหน่วยงานประเภทอื่น แต่หน่วยงานต่างๆ ย่อมไม่ต้องการที่จะปฏิบัติตาม เนื่องจากหากมีการทบทวนภารกิจของตนว่าไม่มีความจำเป็น หน่วยงานจะต้องรับภาระในการกำหนดวิธีการทำงานใหม่และทำการเลิกจ้างหรือเกลี้ยคนในหน่วยงานไปหน่วยงานอื่นด้วยตนเองทั้งหมด ซึ่งเป็นการสร้างภาระงาน รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของหัวหน้าหน่วยงานและขวัญกำลังใจของข้าราชการในหน่วยงานได้

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอเบื้องต้นของ ก.พ.ร. ที่ต้องการให้กรมทางหลวง พิจารณาความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการในกรมทางหลวง โดยมีการระบุเหตุผลในการปฏิเสธการปรับหน่วยงานเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษของทั้ง 2 หน่วยงานเกี่ยวกับปัญหาความไม่แน่นอนของระบบการทำงานแบบใหม่ และปัญหาการรองรับบุคลากรที่กำลังทำงานอยู่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า เหตุผลด้านบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้

ให้กรมทางหลวงปฏิเสธข้อเสนอนี้ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ข้อ 13 มีการระบุว่า “ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น”

“มันมีข้อกำหนดว่าหน่วยงานใหม่ห้ามใช้ข้าราชการเดิม ถ้าเปลี่ยนก็ไม่รู้ว่าจะให้พวกเขาที่ทำงานอยู่เขาไปทำงานใหม่ที่ไหน” (นายพิระพล พันธุ์ยิ้ม อดีตผู้อำนวยการสำนักเครื่องกลและสื่อสาร, สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2560)

ในทางตรงกันข้าม หากส่วนราชการทบทวนภารกิจตนเองว่าเป็นสิ่งจำเป็นหรือเห็นว่าควรจะมีการขยายอาณาเขต จะสามารถดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานให้สอดคล้องกับข้อเสนอที่ล่วงหน้าได้ในระดับหนึ่งในขั้นตอนเตรียมการดังที่กล่าวไปเบื้องต้น ดังนั้นหน่วยงานในกรมทางหลวงจึงมักจะทบทวนภารกิจของตนเองว่ามีความจำเป็นและจัดทำข้อเสนอที่จะทำให้เกิดการขยายอาณาเขตของหน่วยงาน โดยอ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์อื่นๆของการปฏิรูป เช่น การตอบสนองนโยบายของรัฐบาล, ตอบสนองต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น, การเพิ่มประสิทธิภาพ, ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน, เอกภาพ, การกระจายอำนาจ, ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่, ความคล่องตัว, ความคุ้มค่า และ ความยุ่งยากซับซ้อนของงาน เป็นต้น

ตัวอย่าง เช่น ข้อเสนอขอยกระดับกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเป็นสำนักทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองนั้น ระบุว่าหน่วยงานเดิมมีโครงสร้างอัตรากำลังเป็นข้าราชการจำนวน 63 คน หากได้รับการยกระดับจะขออนุมัติอัตราข้าราชการเพิ่มอีก 51 คน รวมเป็น 114 คน เป็นข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ (ระดับ 9) 1 คน และระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) 4 คน ดังตารางที่ 36

ตารางที่ 36 เปรียบเทียบโครงสร้างอัตรากำลังของกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองในปี พ.ศ. 2555 กับโครงสร้างอัตรากำลังใหม่ในข้อเสนอการยกระดับเป็นสำนักทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง

ปีงบประมาณ	อำนาจการ	วิชาการ						ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน	
เดิม	สูง	0	6	0	2	0	14	3	3	34	63
ใหม่	สูง	1	10	0	2	0	28	5	2	65	114

ที่มา : เอกสารคำชี้แจงประกอบคำขอจัดตั้งสำนักทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง พ.ศ. 2555

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ ข้อเสนอขอยกกระดักกองการเงินและบัญชีเป็นสำนักบริหารการคลัง ระบุว่าหน่วยงานเดิมมีโครงสร้างอัตรากำลังเป็นข้าราชการจำนวน 107 คน และมีหัวหน้าหน่วยงานเป็นข้าราชการระดับอำนาจการต้น หากได้รับการยกกระดักจะขออนุมัติอัตราข้าราชการเพิ่มอีก 5 คน, ปรับระดับตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเป็นระดับอำนาจการสูง, เพิ่มข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ 2 คน และระดับชำนาญการพิเศษ 6 คน เป็นต้น ดังตารางที่ 37

ตารางที่ 37 เปรียบเทียบโครงสร้างอัตรากำลังเดิมของกองการเงินและบัญชีในปี พ.ศ. 2555 กับโครงสร้างอัตรากำลังใหม่ในข้อเสนอการยกกระดักเป็นสำนักบริหารการคลัง

โครงสร้าง	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ
เดิม	107	17	4
ใหม่	112	13	4

ปีงบประมาณ	อำนาจการ	วิชาการ							ทั่วไป			รวม
		เชี่ยวชาญ	ชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ชำนาญการ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการหรือชำนาญการพิเศษ	ปฏิบัติการหรือชำนาญการ	อาวุโส	ชำนาญงาน	ปฏิบัติงานหรือชำนาญงาน		
เดิม	ต้น	0	1	6	4	0	27	3	17	48	107	
ใหม่	สูง	2	13	0	0	0	34	5	7	50	112	

ที่มา : เอกสารคำชี้แจงประกอบคำขอจัดตั้งสำนักบริหารการคลัง พ.ศ. 2555

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ที่กล่าวถึงในส่วนที่ 4.2.2.2. จะพบว่าหน่วยงานเหล่านี้จะมีการปรับเพิ่มตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงล่วงหน้าไว้แล้วบางส่วน เพื่อเตรียมพร้อมในการยกกระดักหน่วยงานตามข้อเสนอนี้

มีข้อสังเกตว่าแม้บางหน่วยงานจะมีการทบทวนภารกิจว่าไม่จำเป็น แต่ในส่วนข้อเสนอกลับทำให้เกิดการขยายอาณาเขตของหน่วยงาน เช่น ในกรณีของภารกิจก่อสร้างทาง ที่มีการพิจารณาว่าภารกิจก่อสร้างทางมีปริมาณน้อยลง จึงเสนอให้ปรับศูนย์สร้างทาง 3 แห่ง ที่เดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักก่อสร้างทาง ไปรับผิดชอบภารกิจบำรุงรักษาทางแทน โดยขอจัดตั้งเป็นสำนักงานทางหลวงที่ 16 – 18 ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง หรือ หมายถึงการยกกระดักหน่วยงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า การถ่ายโอนภารกิจโครงข่ายถนนให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับความร่วมมือจากกรมทางหลวง เพราะ เป็นการถ่ายโอน ภารกิจในการบำรุงรักษาถนน โดยให้ใช้กำลังคนและงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งเป็นการลดปริมาณงานลงโดยไม่ส่งผลกระทบต่อตำแหน่ง กำลังคน หรืองบประมาณของส่วน ราชการ แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บางแห่งมักจะไม่ต้องการภารกิจลักษณะนี้ ทำให้ต้อง มีการถ่ายโอนไปให้กรมทางหลวงชนบทเป็นการชั่วคราวก่อน

“อปท. บางที่เขาก็ยังไม่อยากรับหรอก เพราะคนเขาไม่พร้อม เงินก็มีไม่พอ” (รวีวรรณ ใฝ่ จันท์ อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560)

ซึ่งผลลัพธ์หลังจากการพิจารณาของ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี อันทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 คือ

1. อนุมัติให้ศูนย์สร้างทางทั้ง 3 แห่ง จัดตั้งเป็นสำนักงานทางหลวงที่ 16 – 18 ตามข้อเสนอของ กรมทางหลวง
2. อนุมัติให้แขวงทางที่ 1 – 85 และ สำนักงานบริหารบำรุงทางที่ 1 – 19 จัดตั้งเป็นแขวง ทางหลวงที่ 1 – 104 ตามข้อเสนอของกรมทางหลวง
3. ให้มีการยุบเลิกสำนักก่อสร้างทางที่ 3
4. ให้ปรับชื่อสำนักทางหลวงที่ 1 - 15 เป็นสำนักงานทางหลวงที่ 1 – 15

กล่าวคือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556) ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของขอบเขตภารกิจและจำนวนหน่วยงานในกรมทางหลวง ดังที่กล่าวไว้ใน ส่วนที่ 5.1.1. ซึ่งส่งผลให้ต้องมีการจ้างกำลังคนเพิ่มเติมเพื่อมาทำงานในหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เหล่านี้และนำมาสู่การขยายขอบเขตของกรมทางหลวง

4.2.3.2 การจัดตั้งหน่วยงานภายใน

จากการสัมภาษณ์พบว่า การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ให้มีสถานะถูกต้องตาม กฎกระทรวงเป็นเป้าหมายของข้าราชการในส่วนราชการ เนื่องจากจะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ ตำแหน่งบริหาร จำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติและงบประมาณ ทางส่วนราชการจึงต้องมีการใช้ วิธีการต่างๆ เพื่อให้ ก.พ.ร. ยอมอนุมัติข้อเสนอในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของตนเอง เนื่องจากการ

เพิ่มขึ้นของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปของ ก.พ.ร. ที่มีเป้าหมายในการลดอาณาเขตของระบบราชการ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ใช้ได้ผล คือ การตั้งกลุ่มภารกิจหรือหน่วยงานชั่วคราวด้วยอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยทุกฉบับ และหลังจากมีการทำงานไประยะหนึ่งแล้ว จึงอ้างความจำเป็นของภารกิจเป็นเหตุผลในการเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงต่อ ก.พ.ร.

หน่วยงานประเภทดังกล่าวนี้จะมีสถานะอย่างเป็นทางการเป็นหน่วยงานระดับฝ่าย, กลุ่มภารกิจสังกัดหน่วยงานระดับกอง หรือ หน่วยงานชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติส่วนราชการจะถือว่าหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานระดับเทียบเท่ากอง ดังภาพที่ 15 จะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานจำนวนหนึ่งที่ถูกล้อมรอบโดยเส้นประและมีการระบุในส่วนท้ายว่า “กรมยกฐานะหน่วยงานเทียบเท่ากอง” ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้จะถูกเรียกจากคนในส่วนราชการว่า “หน่วยงานเลื่อน” หรือ “หน่วยงานแฝง” และเรียกหัวหน้าหน่วยงานประเภทนี้ว่า “ผ.อ.เลื่อน” หรือ “ผ.อ.กำมะลอ”

หน่วยงานที่จัดตั้งเป็นการภายในของกรมทางหลวงตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2545 จนถึง พ.ศ. 2559 มีจำนวนทั้งหมด 131 หน่วยงาน โดยได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการภายหลังจำนวน 112 หน่วยงาน และยังคงปฏิบัติภารกิจอยู่ในฐานะหน่วยงานภายในจำนวน 19 หน่วยงาน ดังตารางที่ 38 ซึ่งในจำนวนนี้ มีหน่วยงานที่ไม่ได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงตามการพิจารณาของ ก.พ.ร. แต่ก็ยังสามารถปฏิบัติภารกิจต่อไปได้ แม้ในบางกรณีจะมีการปรับลดระดับของหน่วยงานนั้นก็ตาม เช่น กองแพทย์และศูนย์ประชาสัมพันธ์ที่ถูกปรับลดระดับเป็นหน่วยงานประเภทสำนักงาน หลังขอเสนอในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงถูกปฏิเสธในปี พ.ศ. 2545 อันแสดงให้เห็นถึงความยากในการยุบเลิกหน่วยงานที่เคยถูกจัดตั้งขึ้นมาแม้หน่วยงานนั้นจะไม่ใช่งานอย่างเป็นทางการก็ตาม

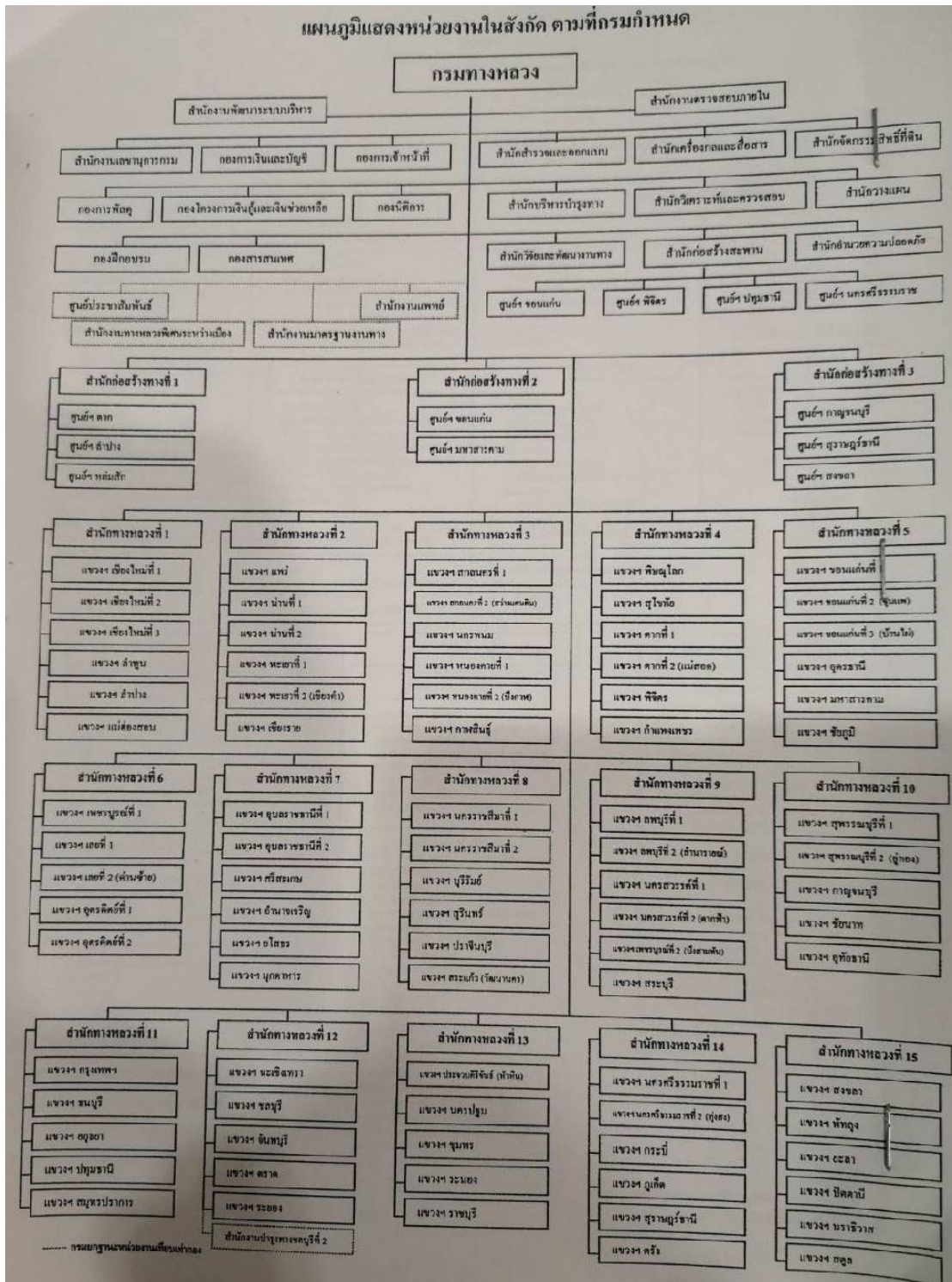
ตารางที่ 38 หน่วยงานภายในของกรมทางหลวงและการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2545 - 2559

ก่อนปี พ.ศ. 2545	การเปลี่ยนแปลง
สำนักงานทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงในปี พ.ศ. 2552
กองแพทย์	- เปลี่ยนเป็นสำนักงานแพทย์ในปี พ.ศ. 2545 - คงสถานะหน่วยงานภายใน
ส่วนบริหารเครื่องจักรกล	- เปลี่ยนเป็นเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลในปี พ.ศ. 2554 - คงสถานะหน่วยงานภายใน
ศูนย์สร้างและบูรณะสะพานที่ 1-4	คงสถานะหน่วยงานภายใน

ศูนย์สร้างทางลำปาง, หล่มสัก, ขอนแก่น, กาญจนบุรี, สงขลา	คงสถานะหน่วยงานภายใน
ศูนย์สร้างทางตาก, มหาสารคาม, สุราษฎร์ธานี	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นสำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 ในปี พ.ศ. 2558
แขวงทาง (1-85)	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นแขวงทางหลวงในปี พ.ศ. 2558
สำนักงานบริหารบำรุงทาง (1)	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นแขวงทางหลวงในปี พ.ศ. 2558
สำนักก่อสร้างทางที่ 4-5	ปรับเป็นส่วนหนึ่งของกรมทางหลวงชนบทในปี พ.ศ. 2545
พ.ศ. 2546	
สำนักงานมาตรฐานงานทาง	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นสำนักมาตรฐานและประเมินผลในปี พ.ศ. 2552
พ.ศ. 2548	
สำนักงานบริหารงานศูนย์สร้างทาง	คงสถานะหน่วยงานภายใน
สำนักงานภูมิสถาปัตยกรรมทาง	คงสถานะหน่วยงานภายใน
สำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ	คงสถานะหน่วยงานภายใน
ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลงานทาง	คงสถานะหน่วยงานภายใน
ศูนย์ประชาสัมพันธ์	- เปลี่ยนเป็นสำนักงานประชาสัมพันธ์ในปี พ.ศ. 2551 - คงสถานะหน่วยงานภายใน
สำนักงานบำรุงทางพิเศษระหว่างเมือง	คงสถานะหน่วยงานภายใน
สำนักงานบริหารบำรุงทาง (2-18)	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นแขวงทางหลวงในปี พ.ศ. 2558
พ.ศ. 2549	
เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง	คงสถานะหน่วยงานภายใน
สำนักงานบริหารบำรุงทาง (19)	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นแขวงทางหลวงในปี พ.ศ. 2558
พ.ศ. 2551	
สำนักงานประเมินผล	จัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงเป็นสำนักมาตรฐานและประเมินผลในปี พ.ศ. 2552
พ.ศ. 2555	
สำนักงานสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน	คงสถานะหน่วยงานภายใน

ที่มา : เอกสารรหัสงบประมาณประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 – 2559

รูปภาพที่ 15 แผนภูมิแสดงหน่วยงานภายในตามที่กรมกำหนด พ.ศ. 2545



ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2545

ความแตกต่างระหว่างหน่วยงานภายใน และ หน่วยงานที่ถูกจัดตั้งอย่าง
เป็นทางการตามกฎหมายกระทรวง ได้แก่

1) ข้าราชการระดับบริหารในหน่วยงานภายใน จะไม่ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามข้อกำหนด
ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 เนื่องจาก
ไม่ใช่ตำแหน่งที่เป็นทางการ

2) ไม่มีกรอบอัตรากำลังเป็นของตนเอง กำลังคนในหน่วยงานต้องใช้การยืมตัวมาจาก
หน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติภารกิจนั้น ทำให้
เกิดกำลังคนที่ปฏิบัติภารกิจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ตามตำแหน่งของตนเองในเอกสาร อีกทั้งในกรณี
ของหน่วยงานบางหน่วยงาน จำเป็นต้องใช้งบประมาณประเภทอื่นนอกเหนือจากงบบุคลากร เช่น งบ
ลงทุน งบดำเนินการ เงินนอกงบประมาณเพื่อจ้างคนมาทำงานในหน่วยงานเพราะไม่สามารถขอเพิ่ม
อัตรากำลังคนได้

3) ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ต้องได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานต้น
สังกัดหรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการปฏิบัติภารกิจนั้น

ด้วยเหตุนี้หน่วยงานภายในจึงต้องการผลักดันหน่วยงานของตนเองให้
เป็นหน่วยงานที่ถูกตั้งตามกฎหมาย ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การยุบ
รวมสำนักงานมาตรฐานงานทางและสำนักงานประเมินผลที่เป็นหน่วยงานภายใน เพื่อจัดตั้งเป็นสำนัก
มาตรฐานและประเมินผลตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 นั้นสามารถทำ
ได้ง่าย ในขณะที่การยุบรวมหน่วยงานระดับกองอื่นๆที่เป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงเพื่อจะขอ
ยกระดับเป็นหน่วยงานระดับสำนักในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2555 มักเกิดความขัดแย้งขึ้น

“หน่วยงานนั้น (สำนักงานมาตรฐานงานทางและสำนักงานประเมินผล) ตอนแรกมันเถื่อนอยู่
แค่ทำให้หน่วยงานถูกต้องตามกฎหมายได้เขาก็พอใจแล้ว เลยไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นเหมือน
หน่วยงานอื่น” (อดีตข้าราชการ ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบาย กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม
2560)

จากการสัมภาษณ์พบว่าเหตุผลหรือข้ออ้างที่ใช้ในการจัดตั้งหน่วยงาน
เหล่านี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

1. จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญและเห็นว่าควรมีหน่วยงานในการรับผิดชอบ
หรือปฏิบัติภารกิจนั้นโดยเฉพาะ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจนั้นไม่มีความสามารถในการนำไป
ปฏิบัติ เนื่องจากหลังการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 มีการเพิ่มเติมภารกิจและจัดตั้งตัวชี้วัด

ความสำเร็จของภารกิจต่างๆมากขึ้น ซึ่งผลของการประเมินนั้นอาจมีผลต่อสถานะและงบประมาณที่จะได้รับของหน่วยงานได้ หน่วยงานประเภทนี้ได้แก่ ศูนย์ประชาสัมพันธ์ที่ถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2548 เพื่อดำเนินภารกิจในการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลข่าวสาร ผลการปฏิบัติงานและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรม ซึ่งภารกิจนี้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขานุกรม ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545 หรือ การจัดตั้งสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของด่านชั่งน้ำหนักยานพาหนะ ซึ่งเป็นภารกิจของสำนักบริหารบำรุงทาง เป็นต้น

อีกกรณีหนึ่ง เช่น หน่วยงานประเภทศูนย์สร้างทางจำนวน 8 ศูนย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2545 เพื่อมาปฏิบัติภารกิจที่ไม่สามารถหาหน่วยงานอื่นมาทำแทนได้ เนื่องจากภารกิจในการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงของสำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3 นั้น โดยปกติจะใช้การจ้างเหมาบริษัทเอกชนในการดำเนินงาน แต่ในทางปฏิบัติ บริษัทเอกชนเหล่านี้มักจะรับทำแต่งงานในขั้นตอนลาดยางและเทคอนกรีตเท่านั้น เนื่องจากงานประเภทบุกเบิกพื้นที่ เช่น การถางป่า ขุดต่อ สร้างถนน ลูกรังเป็นงานที่ต้องการเครื่องมือและกำลังคนที่ใช้ความสามารถเฉพาะ ทำให้ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานประเภทศูนย์สร้างทางขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจแทน ดังตารางที่ 39

2. จัดตั้งขึ้นเพราะความจำเป็นหรือความสะดวกในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น หน่วยงานประเภทแขวงทางที่ 1 - 85 และ สำนักงานบำรุงทางที่ 1 - 19 ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักทางหลวงที่ 1 - 15 ซึ่งมีการปฏิบัติงานในการปรับปรุงและบำรุงรักษาทางหลวงทั่วประเทศ โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2545 มีการจัดตั้งแขวงทางไว้ 85 แห่งเพื่อดำเนินภารกิจตามพื้นที่ต่างๆ แต่ภายหลังการนำระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เข้ามาใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2548 ได้มีการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงบประมาณของจังหวัดตนเอง ทำให้มีการตั้งสำนักงานบำรุงทางขึ้นอีก 19 แห่งในจังหวัดที่ยังไม่มีแขวงทางเพื่อความสะดวกในการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัด และภายหลังได้มีการปรับหน่วยงานเหล่านี้ให้เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 โดยมีชื่อว่า แขวงทางหลวงที่ 1 - 104

ตารางที่ 39 เปรียบเทียบหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ก่อนและหลังการกำหนดกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558

ก่อน	หลัง
สำนักก่อสร้างทางที่ 1 - 3 งานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ รับผิดชอบตามพื้นที่	สำนักก่อสร้างทางที่ 1 งานก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่
	สำนักก่อสร้างทางที่ 2 งานก่อสร้างโครงการพิเศษและเร่งด่วน
	สำนักก่อสร้างทางที่ 3 ยุบเลิก
ศูนย์สร้างทาง 8 แห่ง (ชั่วคราว) งานก่อสร้างและบูรณะทางโดยวิธีการดำเนินการเอง	ศูนย์สร้างทาง 5 แห่ง (ชั่วคราว) งานก่อสร้างและบูรณะทางโดยวิธีการดำเนินการเอง
สำนักทางหลวงที่ 1 - 15 งานบำรุงรักษา	สำนักงานทางหลวงที่ 1 - 18 งานบำรุงรักษา
แขวงทางที่ 1 - 85 (ชั่วคราว) และ สำนักงานบำรุงทางที่ 1 - 19 (ชั่วคราว) ก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก	แขวงทางหลวงที่ 1 - 104 บำรุงรักษาและก่อสร้างโครงการขนาดเล็ก

ที่มา : การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2545 และ 2558

3. จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจของคนในหน่วยงาน เช่น กองแพทย์ (ชื่อทางการ กลุ่มการแพทย์สังกัดสำนักงานเลขานุกรม) เพื่อทำหน้าที่ (1) ให้บริการตรวจและบำบัดรักษาทางการแพทย์ข้าราชการและลูกจ้างของกรม และ (2) จัดหา แจกจ่าย และเก็บรักษาเวชภัณฑ์ (กรมทางหลวง, 2545a) โดยในช่วงปี พ.ศ. 2545 มีความต้องการจะผลักดันให้กองแพทย์เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ จึงถูกลดระดับหน่วยงานจากกองเป็นสำนักงานแพทย์ นอกจากนี้ยังมีกรณีของการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับข้าราชการที่มาปฏิบัติภารกิจบางอย่างซึ่งมีความเสี่ยงและไม่มีใครต้องการทำ เช่น สำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ ที่มีปัญหาภัยบรรทุกันน้ำหนักเกิน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาหน่วยงานในกรมทางหลวงที่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ.ร. ให้จัดตั้งขึ้น ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 และ 2558 แล้วจะพบว่าล้วนเป็นหน่วยงานประเภทนี้มาก่อนทั้งหมด โดยกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง มีที่มาจากสำนักงานทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองซึ่งถูกจัดตั้งมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2545, สำนักมาตรฐานและประเมินผล มีที่มาจากกรรประชุมสำนักงานมาตรฐานงานทางซึ่งถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2546 และสำนักงานประเมินผลซึ่งถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2551, สำนักทางหลวงที่เพิ่มขึ้นจาก 15 เป็น 18 แห่ง มีที่มาจากกรรปรับศูนย์สร้างทางตาก ศูนย์สร้างทางมหาสารคามและศูนย์สร้างทางสุราษฎร์ธานีซึ่งถูก

จัดมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2545, แขวงทางหลวงที่ 1 - 104 มีที่มาจากแขวงทางที่ 1 - 85 ซึ่งถูกจัดตั้งมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2545 และสำนักงานบริหารบำรุงทางที่ 1 - 19 ซึ่งถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2545 - 2549 (โปรดพิจารณาตารางที่ 38)

โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าในปี พ.ศ. 2561 กรมทางหลวงกำลังมีความต้องการในการผลักดันสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักบริหารบำรุงทาง และ สำนักงานสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักแผนงาน ให้ถูกจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกอง โดยจะเริ่มจากสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะก่อน ดังที่มีการแจ้งเหตุผลความจำเป็นไว้ในการประชุมคณะทำงานแบ่งส่วนราชการของกรมทางหลวงซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจากกรมทางหลวง ก.พ. และ ก.พ.ร. ที่ถูกจัดตั้งตามคำสั่งที่ บ.1/70/2561 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2561 ว่า

1. เป็นการป้องกันถนนชำรุดเสียหายที่เกิดจากรถบรรทุกน้ำหนักเกิน ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบำรุงรักษา
2. สอดคล้องกับแผนแม่บทกำหนดให้มีสถานีตรวจสอบน้ำหนัทยานพาหนะทั่วประเทศ ปัจจุบันดำเนินการแล้ว 81 แห่ง ซึ่งในอนาคตจะมีการนำระบบ IT – Image Processing เข้ามาใช้สนับสนุนการทำงาน ซึ่งเป็นเทคโนโลยีเกี่ยวกับการประมวลผล ข้อมูลภาพ และระบบ WIM ซึ่งเป็นด่านชั่งน้ำหนักอัตโนมัติ
3. เป็นการสร้างความสามารถในการแข่งขัน โดยกรมทางหลวงต้องมีบทบาทส่งเสริมการบริหารจัดการควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะในระบบโลจิสติกส์และการขนส่งให้มีสมรรถนะสูงขึ้น โดยมีกลไกพัฒนาสถานีตรวจสอบน้ำหนักและกวดขันน้ำหนักรถบรรทุกให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล ลดความเสียหายของถนนทางหลวง
4. เป็นการแก้ไขการทุจริต ลดข้อร้องเรียน การเรียกรับสินบนและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมรถบรรทุกที่วิ่งอยู่บนทางหลวงให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

4.2.3.3 สรุป

โดยสรุป การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัติจากผลของมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการและวิธีการปฏิรูป ทำให้เกิดความต้องการในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และการยกระดับหน่วยงานขึ้นภายในส่วนราชการ เนื่องจากจะทำให้ตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงที่ถูกจำกัดด้วยจำนวนของหน่วยงานเพิ่มขึ้น และยังสามารถเพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ได้ ตามข้อยกเว้นในมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการในส่วนราชการจึงมีความต้องการในการผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น และจะทำการเพิกเฉยหรือไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายที่จะส่งผลให้เกิดการยุบเลิกหน่วยงานเพราะจะหมายถึงการลดลงของจำนวนตำแหน่งระดับสูงและจำนวนข้าราชการ

4.2.4 การจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทน

จากการสัมภาษณ์พบว่า การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัตินั้น นอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งของการจัดตั้งหน่วยงานใหม่แล้ว ยังส่งผลอีกประการหนึ่ง คือ ทำให้เกิดการจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทนโดยใช้งบประมาณนอกเหนือจาก “งบบุคลากร” เนื่องจากการยุบรวมตำแหน่งไปปรับเพิ่มเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในหน่วยงานนั้น ทำให้ข้าราชการระดับปฏิบัติมีจำนวนลดลง แต่งบประมาณในส่วนของเงินเดือนข้าราชการนั้นกลับไม่ถูกถ่ายโอนไปใช้ในการจ้างพนักงานราชการที่จะมาทำงานทดแทนตามที่ตั้งใจไว้ ดังที่กล่าวไปในส่วนที่ 4.2.2. ประกอบกับการที่จำนวนภารกิจและหน่วยงานเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดสภาพการขาดแคลนบุคลากรระดับปฏิบัติ จึงต้องมีการนำงบประมาณส่วนอื่นมาใช้ในการจ้างงานทดแทน ซึ่งในบางกรณีเป็นการจ้างงานที่ไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการจ้างงานในลักษณะนั้น ซึ่งจะทำการอธิบายโดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อ คือ การจ้างงานพนักงานราชการ, การจ้างเหมาบริการ และการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ดังนี้

4.2.4.1 พนักงานราชการ

การควบคุมจำนวนข้าราชการเป็นผลมาจากแนวคิดที่มองว่าการจัดการบุคคลในระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มีความถาวร ไม่ถูกไล่ออกหรือโยกย้าย และได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งไม่ใช่ผลงานทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรใช้ลักษณะการจ้างงานแบบสัญญาจ้างแทน (David & Gaebler, 1992; Hood, 1991; Peters & Savoie, 1995) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยจึงได้สนับสนุนให้มีการควบคุมจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ และเปลี่ยนไปใช้การจ้างงานรูปแบบอื่น เช่น พนักงานราชการ การจ้างเหมาบริการ และลูกจ้างชั่วคราวในบางกรณี โดยพนักงานราชการเป็นการจ้างงานที่ถูกปรับปรุงมาจากระบบลูกจ้างสัญญาจ้างภายหลังปี พ.ศ. 2545 จากแนวคิดการใช้หลักผลงานและหลักคุณธรรม โดยให้มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกและให้ทำสัญญาจ้างในระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี โดยต้องอ้างอิงจากผลประเมินการปฏิบัติงาน รวมถึง

หลักความยืดหยุ่น ด้วยการมอบอำนาจให้ส่วนราชการบริหารจัดการกำลังคนของตนเอง ซึ่งมีความคาดหวังว่าการใช้การจ้างงานรูปแบบนี้จะทำให้การทำงานของส่วนราชการมีประสิทธิภาพมากกว่า การจ้างงานแบบถาวร อีกทั้งยังทำให้ภาครัฐสามารถลดค่าใช้จ่ายในส่วนงบกลางที่เกี่ยวข้องกับเงิน บำเหน็จ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาล และสวัสดิการอื่นๆได้อีกด้วย โดยพนักงานราชการสามารถแบ่ง ออกได้เป็น 2 ประเภทตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 คือ พนักงานราชการประเภททั่วไปที่ปฏิบัติงานประจำทั่วไปในส่วนราชการ และพนักงาน ราชการประเภทพิเศษที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น เฉพาะเรื่องของส่วนราชการ

อย่างไรก็ดี พบว่าในทางปฏิบัติการจ้างงานประเภทพนักงานราชการไม่ ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากหากพิจารณาในระดับประเทศแล้วพบว่าในปี พ.ศ. 2559 มี จำนวนพนักงานราชการเพียงร้อยละ 11 ของจำนวนข้าราชการเท่านั้น โดยเกือบทั้งหมดเป็นพนักงาน ราชการประเภททั่วไปที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจแทนลูกจ้างประจำ ในขณะที่พนักงานราชการพิเศษที่จะ ปฏิบัติภารกิจแทนข้าราชการมีจำนวนน้อยมาก และ ยังพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 ประเทศไทยมีการใช้งบกลางเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือน คือ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 29 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 52 ในปี พ.ศ. 2559 (โปรดพิจารณาภาพที่ 2) ซึ่งขัดแย้งกับ วัตถุประสงค์ของการจ้างงานในรูปแบบพนักงานราชการ

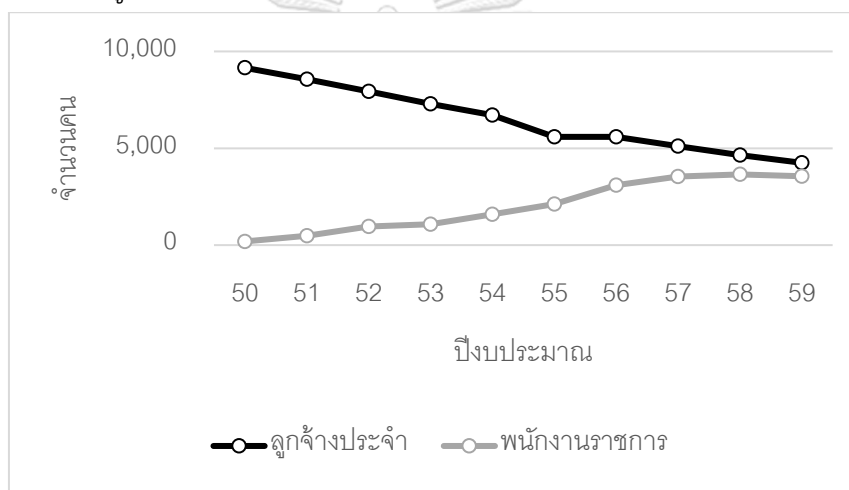
สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการที่อำนาจในการบริหารบุคลากรและ งบประมาณเป็นของข้าราชการในแต่ละส่วนราชการเอง ทำให้การจัดทำงบประมาณจะมีความ พยายามไม่ใช้งบประมาณในส่วนเงินเดือนของข้าราชการลดลง เช่น การวางแผนยุบรวมตำแหน่งที่ละ เกษียนที่ได้กล่าวถึงในส่วนที่ 5.2.2.1 ซึ่งทำให้งบประมาณส่วนเงินเดือนของข้าราชการไม่ถูกถ่ายโอน ไปยังค่าตอบแทนของพนักงานราชการ งบประมาณที่ใช้ในการจ้างงานพนักงานราชการส่วนใหญ่จึงมี ที่มาจากการถ่ายโอนค่าจ้างของลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุ และค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวด้วยงบ บุคลากรที่ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2551 ตามมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐเท่านั้น โดยหาก พิจารณาจากสถิติจะพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 งบประมาณบุคลากรของกรมทางหลวงมี แนวโน้มที่จะรวมศูนย์อยู่ที่เงินเดือนข้าราชการมากขึ้น (โปรดพิจารณาภาพที่ 8)

จากการสัมภาษณ์พบว่าในกรณีของกรมทางหลวง การจ้างพนักงาน ราชการจะใช้อัตราของ “ลูกจ้างประจำ” ที่เกษียณไปเป็นปัจจัยในการพิจารณาเท่านั้น โดยไม่ เกี่ยวข้องกับจำนวนอัตราหรืองบประมาณที่เกี่ยวกับข้าราชการเลย ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ตรงกับ วัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างกำลังคนภาครัฐที่ต้องการให้มีการจ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติ ภารกิจแทนข้าราชการในส่วนที่สามารถทำได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความประหยัดของหน่วยงาน แต่พฤติกรรมนี้ได้มีการปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นวิธีปฏิบัติในส่วนราชการไปแล้ว

“ก.พ. และกระทรวงการคลังจะอนุมัติ (อัตราพนักงานราชการ) มาตามจำนวนลูกจ้างประจำที่เกษียณไปในแต่ละปี ออก 1 คนก็ให้ 1 อัตรา แล้วเราก็มาเปิดรับสมัครตนเองไม่เกี่ยวกับข้าราชการ” (วันทนา รามสีดาอดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2560)

ด้วยเหตุนี้ จำนวนพนักงานราชการที่เพิ่มขึ้นจึงจะมีตัวเลขที่ใกล้เคียงกับการลดลงของลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุออกไป ดังภาพที่ 16 จนทำให้ข้าราชการบางส่วนเข้าใจว่าระบบพนักงานราชการเป็นระบบที่นำเข้ามาใช้แทนลูกจ้างประจำเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

รูปภาพที่ 16 จำนวนลูกจ้างประจำและพนักงานราชการของกรมทางหลวง



ที่มา : กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน สำนักงาน ก.พ. พ.ศ. 2550 – 2559

ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ยังพบว่ากรมทางหลวงมักจะบรรจุพนักงานราชการน้อยกว่าจำนวนอัตราที่ได้รับอนุมัติตามลูกจ้างประจำที่เกษียณออกไป เนื่องจากหน่วยงานต่างๆไม่ต้องการพนักงานราชการในหน่วยงานของตนหากไม่จำเป็น เนื่องจากสาเหตุดังนี้

1. พนักงานราชการไม่สามารถและไม่ต้องการรับผิดชอบงานที่มีความสำคัญ โดยแม้ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างกำลังคนจะสนับสนุนให้มีการจ้างพนักงานราชการเข้ามาทำงานแทนข้าราชการ แต่แนวทางในการใช้กำลังคนภาครัฐที่กำหนดไว้ในมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ ยังกำหนดให้มีการใช้ข้าราชการในภารกิจหลักร้อยละ 90 – 100 ในฉบับปี พ.ศ. 2552 – 2556 และร้อยละ 80 – 100 ในฉบับปี พ.ศ. 2557 – 2561 ซึ่งในทางปฏิบัติข้าราชการย่อมไม่ต้องการลดความสำคัญของตนเอง จึงเลือกที่จะไม่จ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติภารกิจหลักของส่วนราชการ ดังนั้น ภารกิจของพนักงานราชการส่วนใหญ่จึงเป็นภารกิจสนับสนุนที่เป็นงานเบ็ดเตล็ด ซึ่งเป็นงานที่

ไม่มีความก้าวหน้าทั้งด้านตำแหน่งและค่าตอบแทน ทำให้พนักงานราชการที่มีความสามารถมีแนวโน้มที่จะลาออกสูง อีกทั้งจากการสัมภาษณ์ยังพบว่าพนักงานราชการส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะบรรจุเป็นข้าราชการ โดยที่การทำงานในตำแหน่งพนักงานราชการเป็นงานชั่วคราวเท่านั้น หากสามารถหางานใหม่ได้ก็พร้อมจะเปลี่ยนงานตลอดเวลา ทำให้ข้าราชการไม่ต้องการมอบหมายงานที่สำคัญให้ เพราะอาจเกิดปัญหาขึ้นเมื่อพนักงานราชการคนนั้นลาออก

“งานใหญ่ๆเขาก็ไม่ยอมทำ ... จะสอนงานให้ก็ไม่ค่อยอยากจะทำเรียน ไม่อยากรับผิดชอบ เพราะเขาบอกว่าเขาไม่ใช่ข้าราชการ” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2560)

2. พนักงานราชการส่วนหนึ่งไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะ กระบวนการสรรหาเลือกสรร ประเมินผลปฏิบัติงาน และพิจารณาการต่อสัญญาจ้างของพนักงานราชการทั้งหมดถูกดำเนินการโดยส่วนราชการเอง ตามที่ได้กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการ และแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ พ.ศ. 2552 ซึ่งเอื้อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าการจ้างงานแบบข้าราชการที่มีหน่วยงานภายนอก เช่น ก.พ. เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการต่างๆ และยังส่งผลให้พนักงานราชการที่ไม่มีเส้นสายทำงานหนักและขาดขวัญกำลังใจในการทำงานอีกด้วย จากการสัมภาษณ์พบว่าพนักงานราชการส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานมักจะมีความสัมพันธ์กับคนที่กำลังทำงานอยู่ในส่วนราชการ ทำให้การพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างให้พนักงานราชการเกิดขึ้นน้อยมาก แม้ในกรณีที่พนักงานราชการคนนั้นมีปัญหาในการทำงานก็จะใช้การย้ายให้ไปทำงานในหน่วยงานอื่นแทน เพราะผู้พิจารณาไม่ต้องการให้ถูกหาว่าเป็นคนไม่มีน้ำใจ

“(พนักงานราชการ) ส่วนมากก็คนกันเองทั้งนั้นแหละ พอเปิดรับสมัครก็จะไปชวนคนรู้จักหรือญาติเข้ามาทำ ... คนนอกนี้ถ้าไม่ได้ตามข่าวจริงๆ ยังไม่รู้ด้วยซ้ำว่าหน่วยงานเปิดรับสมัคร เพราะก็ติดประกาศกันในกรมนี้แหละ ... (การไม่ต่อสัญญา) ไม่ค่อยมีหรอก ก็คนกันเองทั้งนั้น จะไม่ต่อสัญญาให้เดี๋ยวก็จะเคืองกัน” (จันทนา รมโพธิ์ อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดแขวงทางหลวงนนทบุรี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2560)

3. หน่วยงานที่มีจำนวนพนักงานราชการมาก มีแนวโน้มที่จะได้อัตราข้าราชการทดแทนหลังการเกษียณอายุต่ำกว่าหน่วยงานที่มีจำนวนพนักงานราชการน้อย เนื่องจากปัจจัยหนึ่งที่หน่วยงาน

ต้นสังกัดจะใช้ในการพิจารณาว่าจะมีการทดแทนข้าราชการให้กับหน่วยงานเป็นจำนวนกี่อัตราหลังมีการเกษียณอายุ คือ จำนวนกำลังคนทั้งหมดในหน่วยงาน ซึ่งข้าราชการต้องการอัตราทดแทนนี้เนื่องจากจะทำให้สามารถเพิ่มจำนวนข้าราชการที่จะมาทำงานในหน่วยงานได้ หรือในกรณีที่หน่วยงานไม่ต้องการบรรจุข้าราชการเพิ่ม ก็สามารถนำอัตรานั้นมายุบรวมเพื่อปรับเพิ่มเงินเดือนของข้าราชการที่เหลือในหน่วยงานได้ในภายหลัง

4. ตัวชี้วัดหลายๆตัวที่ถูกกำหนดขึ้น เช่น การคำนวณต้นทุนการผลิตต่อหน่วยในหน่วยงาน ทำให้การมีจำนวนคนในหน่วยงานเยอะเป็นผลเสียต่อผลการประเมิน โดยเฉพาะในภารกิจส่วนใหญ่ของภาครัฐที่เพิ่มผลผลิตได้ยาก ซึ่งผลของการประเมินนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อสถานะ งบประมาณ หรือปัจจัยอื่นๆของหน่วยงาน

5. อัตราของพนักงานราชการที่ส่วนราชการจะได้รับอนุมัติเมื่อมีลูกจ้างประจำเกษียณอายุออกไปจะไม่มีมีการถูกยกเลิกแม้ว่าจะไม่มีการบรรจุเข้ามาก็ตาม เมื่อประกอบกับผลเสียที่อาจเกิดขึ้นหากหน่วยงานมีจำนวนพนักงานราชการเยอะดังที่กล่าวไปในข้างต้น จึงทำให้หน่วยงานส่วนใหญ่มักเก็บสะสมอัตรพนักงานราชการไว้ และเปิดรับสมัครพนักงานราชการในกรณีที่เกิดความจำเป็นจริงๆเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอเพื่อขอยกระดับหน่วยงานเป็นหน่วยงานระดับสำนักของกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองและกองการเงินและบัญชี ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) จึงไม่มีการขออัตรพนักงานราชการเพิ่มเติม (โปรดพิจารณาตารางที่ 36 และ 37)

โดยสรุป นโยบายที่ต้องการจ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติภารกิจแทนข้าราชการ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งในด้านการลดค่าใช้จ่ายในส่วนเงินเดือน บำนาญและสวัสดิการของข้าราชการ และวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการ เนื่องจากภารกิจสำคัญของส่วนราชการยังคงถูกปฏิบัติโดยข้าราชการ การจ้างพนักงานราชการส่วนใหญ่เป็นการจ้างเพื่อมาปฏิบัติภารกิจที่เป็นงานเบ็ดเตล็ดแทนลูกจ้างประจำที่เกษียณออกไป ซึ่งเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของส่วนราชการน้อย อีกทั้งการกำหนดให้กระบวนการสรรหาคัดเลือกและประเมินผลการทำงานทั้งหมดเป็นอำนาจของส่วนราชการเองยังเป็นการเอื้อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานราชการอีกด้วย ในขณะที่ส่วนราชการต้องรับผลเสียของการจ้างงานแบบสัญญาจ้าง เช่น การมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์กรน้อยของพนักงานราชการ

เมื่อการจ้างพนักงานราชการเข้ามาทำงานทดแทนข้าราชการระดับปฏิบัติที่มีจำนวนลดลงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่จำนวนภารกิจและหน่วยงานกลับมีจำนวน

เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับตำแหน่งของข้าราชการระดับสูง จึงเกิดสภาพขาดแคลนกำลังคนระดับปฏิบัติขึ้นในส่วนราชการ

“เดี๋ยวนี้ผู้บริหารบางคนถ่ายเอกสารเองยังมีเลย เพราะไม่มีคน ...ยอมทำงานหนักขึ้นเพราะอยากได้ตำแหน่งที่สูงขึ้น” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2560)

จากการสัมภาษณ์พบว่า การที่กรมทางหลวงยังสามารถปฏิบัติภารกิจต่อไปได้แม้จะเกิดสภาพนี้ขึ้น เป็นเพราะก่อนการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 หน่วยงานส่วนใหญ่มีลักษณะที่คนมากกว่างาน ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่สามารถลดการใช้กำลังคนได้ในบางภารกิจ โดยมีสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ส่วนราชการมีการนำงบประมาณส่วนอื่นนอกเหนือจากงบบุคลากรมาจ้างกำลังคนเพื่อแก้ปัญหากำลังคนไม่เพียงพอนี้ ในลักษณะที่ไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการจ้างงานในรูปแบบนั้น อันได้แก่ การจ้างเหมาบริการและลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

5.2.4.2 การจ้างเหมาบริการ

การจ้างเหมาบริการเป็นผลมาจากแนวคิดที่เห็นว่าการใช้สัญญาจ้างและการให้ภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญมาปฏิบัติภารกิจแทนในงานบางประเภท จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่ามากกว่าการใช้การจ้างงานแบบถาวร ภายหลังจากมาตรการที่กำหนดให้ยุบเลิกอัตราตำแหน่งของลูกจ้างประจำที่เกษียณอายุทั้งหมดในปี พ.ศ. 2545 จึงมีการจัดงบประมาณจ้างเหมาบริการที่รวมอยู่ในงบดำเนินงานของส่วนราชการขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการใช้ในการจ้างบริษัทเอกชนมาปฏิบัติภารกิจบางประเภทที่เห็นว่ามีความเหมาะสมแทนการใช้กำลังคนของส่วนราชการเอง

อย่างไรก็ดี พบว่าในทางปฏิบัติการจ้างเหมาบริการในกรมทางหลวงเกิดขึ้นน้อยและไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในบางกรณี โดยกรมทางหลวงมีการใช้งบประมาณจ้างเหมาบริการระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2559 ประมาณ 60 – 90 ล้านบาทต่อปีงบประมาณ เทียบได้ไม่ถึงร้อยละ 2 ของงบบุคลากรโดยรวม นอกจากนี้ ยังมีเพียงแค่ราวร้อยละ 20 เท่านั้น ที่เป็นการจ้างพนักงานทำความสะอาด พนักงานรักษาความปลอดภัย ค่ากำจัดปลวกและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในหน่วยงานทั่วไป ในขณะที่อีกเกือบร้อยละ 80 เป็นการจ้างพนักงานปฏิบัติงานในสำนักงานควบคุมน้ำหนักยานพาหนะที่เป็นหน่วยงานภายใน สังกัดของสำนักบริหารบำรุงทาง ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2559 กรมทางหลวงมีการใช้งบประมาณในการจ้างเหมาบริการทั้งหมด 88,751,900 บาท เทียบเป็น

ร้อยละ 1.1 ของงบบุคลากรโดยรวม เป็นการใช้ในสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ 75,344,500 บาท เป็นค่าจ้างเหมาพนักงานปฏิบัติงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะอีก 69,802,700 บาท เทียบเป็นร้อยละ 78 ของงบประมาณทั้งหมด และใช้ในการจ้างพนักงานทำความสะอาดจากบริษัทเอกชน 5,541,800 บาท ดังตารางที่ 40

ตารางที่ 40 งบประมาณจ้างเหมาบริการของสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะและกรมทางหลวง

ปีงบประมาณ	งบประมาณจ้างเหมาบริการของกรมทางหลวง	งบประมาณจ้างเหมาบริการของสำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ
2552	61,290,200	51,380,300
2553	64,010,000	53,091,300
2554	64,095,000	53,158,400
2555	80,323,400	50,119,800
2556	93,231,700	75,442,700
2557	92,256,400	75,442,700
2558	92,046,200	75,344,500
2559	88,751,900	75,344,500

ที่มา : สรุบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2552 - 2559

จากการสัมภาษณ์พบว่า สาเหตุที่สำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะมีการใช้งบประมาณในการจ้างเหมาพนักงานปฏิบัติงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะเป็นจำนวนมากนี้เป็นเพราะภารกิจของหน่วยงานที่เป็นการป้องกันถนนชำรุดเสียหายที่เกิดจากรถบรรทุกน้ำหนักเกิน จำเป็นต้องมีการตั้งสถานีตรวจสอบน้ำหนัทยานพาหนะทั่วประเทศทำให้มีความต้องการใช้กำลังคนจำนวนมาก แต่ด้วยการที่สำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใน ทำให้ไม่สามารถขออนุมัติอัตราจ้างได้โดยตรง ประกอบกับหากมีการอนุมัติจะทำให้จำนวนบุคลากรของกรมทางหลวงเพิ่มขึ้นหลายพันคนซึ่งไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การควบคุมกำลังคน จึงมีการนำงบจ้างเหมาบริการมาเปิดรับสมัครคนทั่วไป (ไม่ใช่บริษัทเอกชน) เพื่อมาทำงานแทน ซึ่งกำลังคนที่ถูกจ้างด้วยงบประมาณประเภทนี้จะไม่ถูกนับรวมเป็นบุคลากรของกรมทางหลวงและไม่ปรากฏในสถิติกำลังคน

ทั้งนี้ การจ้างเหมาบริการต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งเป็นการตกลงระหว่างส่วนราชการและกระทรวงการคลัง ไม่มีความเกี่ยวข้องกับ ก.พ. ทำให้การกำกับดูแลการจ้างเหมาบริการในลักษณะนี้ทำได้ยาก เพราะกระทรวงการคลังไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคล

“ก.พ. เขาไม่ยุ่งเรื่องนี้นะ เพราะไม่ได้ใช้บบุคลากร ...กระทรวงการคลังเขาก็ดูแต่เรื่องการเบิกจ่าย เพราะเรื่องคนมันไม่ใช่หน้าที่ของเขา” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่าสาเหตุที่การจ้างเหมาบริการในภาพรวมของส่วนราชการเกิดขึ้นน้อย เป็นเพราะส่วนราชการไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงภารกิจที่สามารถดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นการจ้างเหมาบริการ แม้ว่าการจ้างเหมาบริการจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณก็ตาม เนื่องจากส่วนราชการต้องเลิกจ้างกำลังคนเดิมเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจ และลดการใช้งบประมาณในด้านอื่นเพื่อถ่ายโอนมาใช้ในการจ้างเหมาบริการ กล่าวคือ ส่วนราชการเห็นว่าการริเริ่มให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมีความเสี่ยงและไม่คุ้มค่ากับผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทั้งนี้ การที่ภารกิจประเภททำความสะอาดและรักษาความปลอดภัยในส่วนราชการสามารถเปลี่ยนมาใช้บริการจ้างเหมาบริการแทนการจ้างประจำได้สำเร็จเป็นเพราะมาตรการถูกกำหนดขึ้นมาจากส่วนกลาง ไม่ใช่ส่วนราชการริเริ่มเอง

“การโรง รปภ. นี้ใช้บริษัทเอกชนเขาทำงานดีกว่านะ... งานประเภทอื่นไม่ค่อยจะมีหรอก เพราะมันก็มีคนทำอยู่แล้ว” (เยาวนิตร์ เฟิงแจ่ม อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดกองการเจ้าหน้าที่ กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2559)

5.2.4.3 ลูกจ้างชั่วคราว

การจ้างลูกจ้างชั่วคราวในส่วนราชการมาจากแนวคิดการจ้างงานในรูปแบบที่ยืดหยุ่น โดยเป็นการจ้างงานที่เหมาะสมกับภารกิจประเภทที่ไม่ต้องใช้ทักษะความสามารถพิเศษเฉพาะและมีกำหนดระยะเวลาของภารกิจที่แน่นอน ด้วยการจ่ายค่าจ้างตามภารกิจที่มี ซึ่งมีความคาดหวังจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและช่วยประหยัดการใช้งบประมาณของภาครัฐได้มากกว่าการจ้างงานแบบถาวร โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2551 ลูกจ้างชั่วคราวมี 3 ประเภท คือ ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างโดยใช้บบุคลากร งบลงทุน และเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ แต่มาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2552 – 2556) ได้กำหนดให้ยกเลิกการจ้างลูกจ้างชั่วคราวด้วยบบุคลากร ยกเว้นในกรณีพิเศษ ทำให้ภายหลังปี พ.ศ. 2551 ลูกจ้างชั่วคราวในกรมทางหลวงมีเพียง 2

ประเภท คือ ลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างโดยใช้งบลงทุนและลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างด้วยเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ

ตารางที่ 41 จำนวนลูกจ้างชั่วคราวและงบลงทุนในกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2559

ปีงบประมาณ	จำนวนลูกจ้างชั่วคราว (หน่วย : คน)		งบลงทุน (หน่วย : ล้านบาท)
	งบลงทุน	เงินนอกงบประมาณ	
2551	22,070	1,126	35,592
2552	21,614	1,600	35,307
2553	21,777	1,469	21,205
2554	22,000	1,557	41,707
2555	22,302	2,287	45,139
2556	22,302	2,287	46,988
2557	22,137	2,458	46,971
2558	22,302	2,287	54,597
2559	22,302	2,287	71,479

ที่มา : กำลังคนภาครัฐ พ.ศ. 2551 – 2559 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน), รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2551 - 2559

อย่างไรก็ดี จากตารางที่ 41 จะพบว่าจำนวนลูกจ้างชั่วคราวทั้ง 2 ประเภทในกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2559 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าจำนวนของลูกจ้างชั่วคราวที่ถูกจ้างเพื่อมาปฏิบัติภารกิจในโครงการต่างๆจะแปรผันตามจำนวนโครงการในปีนั้น ซึ่งจะปรากฏในการจัดสรรงบลงทุนที่ส่วนราชการจะได้ แต่หากเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2551 และ 2559 ที่กรมทางหลวงได้รับการจัดสรรงบลงทุนต่างกันราว 2 เท่า คือ 35,592 ล้านบาท และ 71,479 ล้านบาท จะพบว่าจำนวนลูกจ้างชั่วคราวเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ จาก 22,070 คน เป็น 22,302 คน

จากการสัมภาษณ์พบว่าสาเหตุของสภาพดังกล่าว มาจากการที่ลูกจ้างชั่วคราวส่วนหนึ่งไม่ได้ถูกจ้างมาเพื่อปฏิบัติภารกิจชั่วคราวตามโครงการ แต่เป็นการจ้างมาปฏิบัติภารกิจประจำเพื่อทดแทนอัตรากำลังที่ขาดแคลนและไม่สามารถขออนุมัติได้ โดยลูกจ้างชั่วคราวที่ใช้งบลงทุนในการจ้างของกรมทางหลวงส่วนใหญ่จะปฏิบัติภารกิจอยู่ในหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2556 ยังมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใน เช่น ศูนย์สร้างทาง 8 แห่ง, แขวงทางหลวงที่ 1 – 85 และ สำนักงานบริหารบำรุงทางที่ 1 – 19 ทำให้ไม่สามารถขออนุมัติอัตรากำลังคนจาก ก.พ. ได้โดยตรง อีกทั้งหากมีการอนุมัติจะทำให้จำนวนบุคลากรของกรมทางหลวงเพิ่มขึ้นหลายหมื่นคนซึ่งไม่

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การควบคุมกำลังคน จึงมีการใช้งบลงทุนในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติภารกิจบางประเภท เช่น พนักงานบัญชี, พนักงานธุรการ, พนักงานขับรถเครื่องจักรใหญ่ รถบด หรือรถขุดตัด, พนักงานรักษาความปลอดภัย, นักการ และคนงานเบ็ดเตล็ด เป็นต้น เช่นเดียวกับลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างด้วยเงินนอกงบประมาณซึ่งทำงานอยู่ในแขวงทางหลวง 4 แขวงที่มีสะพานเชื่อมระหว่างประเทศ ได้แก่ แขวงทางหลวงหนองคายที่ 1, แขวงทางหลวงนครพนม, แขวงทางหลวงมุกดาหาร และแขวงทางหลวงเชียงายที่ 2 โดยใช้งบประมาณที่มาจากเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางในการจ้างงาน

ภายหลังการอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงานตามข้อเสนอในการแผน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) ดังที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 ซึ่งทำให้เหลือเพียงศูนย์สร้างทาง 5 แห่งเท่านั้นที่ยังเป็นหน่วยงานภายใน ได้มีการเพิ่มอัตราพนักงานราชการราว 1,000 อัตราในปี พ.ศ. 2556 และอัตราข้าราชการประเภททั่วไปราว 150 อัตราในปี พ.ศ. 2558 เพื่อมาปฏิบัติภารกิจในหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ แต่ก็ยังพบว่าจำนวนลูกจ้างชั่วคราวยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยจากการสัมภาษณ์พบว่ามาจากสาเหตุดังนี้

1. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพิ่มขึ้น หลังจากจัดตั้งหน่วยงานภายในเป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎกระทรวง ทำให้หน่วยงานต้องใช้คนมากขึ้นตามไปด้วยในการปฏิบัติภารกิจ

2. ความจำเป็นในการต้องจ้างงานไว้แม้จะไม่มีภารกิจให้ทำ ดังบทสัมภาษณ์

“(ลูกจ้างชั่วคราว) ถึงจะหมดโครงการก็ยังจ้างไว้นะ เพราะถ้าเลิกจ้างไป พอโครงการหน้ามาจะมาจ้างใหม่มันก็ลำบาก ...เขาก็ต้องทำมาหากิน ถ้าไม่เลี้ยงไว้เขาก็ไปหางานใหม่ พอต้องใช้คนก็หาไม่ได้” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560)

3. การจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวถูกดำเนินการโดยส่วนราชการเองเกือบทั้งหมด โดยในกรณีของลูกจ้างชั่วคราวที่จ้างด้วยเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ หนังสือกระทรวงการคลัง เลขที่ กค 0415/ว23 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่า เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล ให้ส่วนราชการมีอำนาจในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินนอกงบประมาณต่างๆได้เองโดยไม่ต้องตกลงกับกระทรวงการคลัง และในกรณีการจ้างลูกจ้างชั่วคราวด้วยงบลงทุน มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในหนังสือ ก.พ. เลขที่ นร 1008.5/ว5 ลงวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2548 ว่า การขอกำหนดตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวที่ไม่สามารถกำหนดเป็นกรอบ

อัตรากำลังพนักงานราชการได้นั้น หากส่วนราชการมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าว ให้ส่วนราชการส่งคำขอโดยแจ้งรายละเอียดและความจำเป็นต่อ ก.พ. และกระทรวงการคลัง ซึ่งในทางปฏิบัติเกิดสภาพคล้ายกับการจ้างเหมาบริการ คือ การที่ ก.พ. ไม่ให้ความสนใจ เนื่องจากไม่ได้เป็นการจ้างงานที่ใช้งบบุคลากร และกระทรวงการคลังไม่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลการบริหารบุคคล การเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวโดยส่วนราชการเองเมื่อหมดโครงการ จึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นยาก เพราะ ลูกจ้างชั่วคราวส่วนใหญ่ที่ถูกจ้างมักจะเป็นคนในพื้นที่ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ทำให้ข้าราชการไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งขึ้น

โดยกระทรวงการคลังก็มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการไม่สามารถควบคุมจำนวนลูกจ้างชั่วคราวนี้ แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เช่น การกำหนดระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ้างพนักงานหรือลูกจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินนอกงบประมาณ ตามหนังสือเลขที่ กค 0402.3/ว45 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 มีรายละเอียดว่า ให้ส่วนราชการหลีกเลี่ยงการใช้เงินนอกงบประมาณในการจ้างลูกจ้างชั่วคราว และให้ยุบเลิกตำแหน่งของลูกจ้างชั่วคราวที่มีการจ้างงานเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้าง ในกรณีที่ส่วนราชการมีความจำเป็นในการจ้าง ให้ทำความเข้าใจความตกลงกับกระทรวงการคลังโดยแสดงผลและความจำเป็น แต่ระเบียบนี้ถูกต่อต้านจากส่วนราชการ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขที่ใช้การจ้างงานประเภทนี้เพื่อทดแทนการขาดงบประมาณในการจ้างงานกำลังคนเป็นจำนวนมาก ทำให้ในวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 กระทรวงการคลังต้องออกหนังสือชะลอการบังคับใช้ระเบียบนี้ออกไปก่อน โดยระบุเหตุผลการชะลอคำสั่งไว้ว่าเป็นเพราะ “ยังมีความไม่เข้าใจในการดำเนินงานของส่วนราชการ” (โปรดพิจารณาภาคผนวก จ.)

4.2.5 สรุปกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง

การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) มีเป้าหมายในการลดปริมาณภารกิจ รวมถึงยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานของรัฐที่ไม่จำเป็นเพื่อถ่ายโอนงานให้ภาคส่วนอื่น แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติ การยุบเลิกหรือลดขนาดหน่วยงานอันจะนำมาสู่การเลิกจ้างเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีตัวแสดงใดต้องการเป็นผู้รับผิดชอบในการทำให้เกิดผู้เสียหายจากการเลิกจ้างขึ้น ทำให้มีการกำหนดมาตรการเพื่อลดจำนวนอัตรากำลังทดแทนข้าราชการที่เกษียณอายุขึ้น โดยมีความคาดหวังว่าหลังจากจำนวนข้าราชการโดยรวมลดลง จะสามารถยุบเลิกหรือแปรสภาพส่วนราชการได้ด้วยการเกลี่ยข้าราชการที่เหลือไปในหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ดีแม้มาตรการดังกล่าวจะสามารถลดจำนวนกำลังคนโดยรวมได้ แต่ได้ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายขึ้น คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัติ จากการยุบรวมตำแหน่งเพื่อรักษางบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการ ซึ่ง

ทำให้เกิดความต้องการในการจัดตั้งและยกระดับหน่วยงาน เพื่อเพิ่มจำนวนตำแหน่งของข้าราชการระดับสูง และ อัตราของข้าราชการระดับปฏิบัติตามข้อยกเว้นในมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น จึงส่งผลให้มีจำนวนข้าราชการและการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น อันนำไปสู่ความต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการต่อไปเป็นวงจรงดภาพที่ 11

นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัติจากวิธีการยุบรวมตำแหน่งดังกล่าว ยังทำให้งบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการนั้นไม่ถูกถ่ายโอนไปใช้ในการจ้างพนักงานราชการที่ตั้งใจไว้ ทำให้การจ้างงานพนักงานราชการในส่วนราชการเกิดขึ้นน้อย ในขณะที่จำนวนภารกิจและหน่วยงานเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดการจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทนโดยใช้งบประมาณอื่นนอกเหนือจากงบบุคลากร ซึ่งในบางกรณีเป็นการจ้างงานที่ไม่ตรงกับจุดประสงค์ของการจ้างงานในลักษณะนั้น และทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรแฝงอยู่ในงบประมาณประเภทอื่น

กล่าวคือ แม้ว่าการปฏิรูประบบราชการในกรมทางหลวง จะทำให้สามารถควบคุมจำนวนกำลังคน ข้าราชการ และการใช้งบบุคลากรได้ แต่กลับขัดแย้งกับเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่ต้องการจำกัดขอบเขตและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงทำให้เกิดความต้องการในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ส่งผลให้จำนวนภารกิจและหน่วยงานของกรมทางหลวงเพิ่มมากขึ้น และยังทำให้งบบุคลากรของกรมทางหลวงรวมศูนย์อยู่ที่เงินเดือนของข้าราชการ จึงไม่สามารถกระจายงบประมาณไปใช้ในการจ้างงานประเภทอื่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการที่ตั้งใจไว้ได้

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทสรุปผลการผลการศึกษารื่องนโยบายและการปฏิบัติในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ : กรณีศึกษากรมทางหลวง จะนำเสนอโดยอธิบายตามลำดับคำถามการวิจัยว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไร และ ปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ ในส่วนอภิปรายจะกล่าวถึงข้อค้นพบและข้อสังเกตจากการศึกษา และ ในส่วนข้อเสนอแนะจะกล่าวถึงข้อจำกัดของกรณีศึกษาและข้อเสนอแนะในการทำการศึกษารั้งต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ต้องการศึกษาพฤติกรรมของข้าราชการ ผ่านการใช่มุมมองของแนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์กรที่มีสมมติฐานว่า ผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงต่างๆที่ต้องการผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้ไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายของตนเอง ดังนั้น การจะเข้าใจการปฏิรูปที่มีผลลัพธ์คือการขยายอาณาเขตของระบบราชการ จึงต้องพิจารณาการใช้อำนาจของข้าราชการในฐานะตัวแสดงที่ได้รับชัยชนะในกระบวนการต่อสู้นี้ ด้วยการตอบคำถามว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไร และ ปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากบทที่ 4 โดยจำแนกปัจจัยต่างๆ ตามกรอบแนวคิดการศึกษาในบทที่ 2 อันประกอบด้วยการวิเคราะห์การใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ และ การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้มีการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้น ดังนี้

5.1.1 การใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

ในการตอบคำถามวิจัยว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการอย่างไร ผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรในการศึกษาการใช้ของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ โดยอ้างอิงแนวคิดทฤษฎี ทักษะ หรือวิธีการใช้อำนาจของ Pfeffer (1992) เป็นตัวแบบในการกำหนดกรอบแนวคิด โดยจะทำการศึกษาผ่านตัวแปร 5 ประการ ได้แก่ การดำรงตำแหน่งทางการ, การใช้จังหวะเวลา, การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ, การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร และ ความสามารถส่วนบุคคล โดยใช้วิธีการศึกษาตัวแปรแต่ละตัวแปรตามตารางที่ 11 มีรายละเอียดดังนี้

5.1.1.1 การดำรงตำแหน่งทางการ

การดำรงตำแหน่งทางการจะทำให้เกิดบทบาทและความรับผิดชอบของตัวแสดงตามโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาในองค์การ ส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจชอบธรรมที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบรองรับ (Mintzberg, 1983; Pfeffer, 1992) นอกจากนี้การอยู่ในตำแหน่งสำคัญยังจะทำให้สามารถพัฒนาไปสู่โอกาสในการครอบครองอำนาจประเภทอื่นๆได้อีกด้วย (Santhitwanich & Bowornwathana, 2014)

ในกรณีของการปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการมักพยายามมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาและองค์ประกอบต่างๆของนโยบายปฏิรูประบบราชการ ผ่านการเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหรือหน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการใช้ข้อมูลและความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนเองรับผิดชอบเหนือกว่าฝ่ายการเมือง ซึ่งการที่ข้าราชการสามารถกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองได้ จะทำให้สามารถแสวงหาและรักษาอำนาจและผลประโยชน์นั้นไว้ได้ด้วย (Peters, 2001, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2004; Poocharoen, 2012; Riggs & Berman, 2009)

ตัวอย่างการดำรงตำแหน่งทางการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการของกรมทางหลวง ได้แก่ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร, คณะทำงานพิจารณาทบทวนสถานภาพของหน่วยงาน และ กองการเจ้าหน้าที่และกองการเงินและบัญชีของกรมทางหลวง ดังนี้

ก. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

กลุ่มพัฒนาระบบบริหารตามส่วนราชการเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2545 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับ ก.พ.ร. และกำกับดูแลการนำนโยบายการปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติของส่วนราชการ ในลักษณะเดียวกับที่กองการเจ้าหน้าที่ และกองการเงินและบัญชีในส่วนราชการทำหน้าที่ประสานงานกับ ก.พ. และ กระทรวงการคลัง โดยในกรณีของกรมทางหลวงคือ สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร (สพร.)

อำนาจหน้าที่ของ สพร. ที่ถูกกำหนดขึ้นหลังถูกจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 คือ

1. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่อธิบดีกรมทางหลวง เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการภายในกรม
2. ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการภายในกรม
3. ประสานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานกลางต่าง ๆ และหน่วยงานในสังกัดกรม
4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

กล่าวคือ หน้าที่ของ สพร. คือ การเป็นตัวแทนของ ก.พ.ร. ในหน่วยงาน ส่วนราชการต่างๆ ดังที่ถูกระบุว่า “ก.พ.ร. น้อย” อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติ การทำงานของ สพร. มักจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกรมทางหลวงมากกว่านโยบายของ ก.พ.ร. ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานของกรมทางหลวงที่ ก.พ.ร. มีวัตถุประสงค์ให้เกิดการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายภารกิจของรัฐที่ไม่จำเป็น ให้กับหน่วยงานประเภทอื่น โดย สพร. มีหน้าที่ทบทวนวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ บทบาทภารกิจ และ โครงสร้างของหน่วยงานภายในกรมทางหลวงให้สอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงคมนาคม รวมถึง ประสานงาน และให้คำแนะนำกับหน่วยงานเหล่านั้นในการจัดโครงสร้าง ระบบการทำงาน และอัตรา กำลังคน เพื่อที่จะส่งให้ ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป แต่แผนที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้น กลับประกอบด้วยข้อเสนอเพื่อจัดตั้งหน่วยงานใหม่จำนวน 8 หน่วยงาน, ยกดับหน่วยงานเดิม 4 หน่วยงาน และ ปฏิเสธข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ เงินทุน หมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)

จากการสัมภาษณ์พบว่าสาเหตุที่ สพร. ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ ของกรมทางหลวงมากกว่านโยบายของ ก.พ.ร. นั้น เป็นเพราะ

1. ข้าราชการใน สพร. มีที่มาจากข้าราชการในหน่วยงานของกรมทางหลวง โดยการจัดตั้ง สพร. เมื่อปี พ.ศ. 2545 ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ สพร. คนแรก คือ นางสาวนฤมล ทรัพย์ล้อม เป็นอดีตข้าราชการกรมทางหลวงที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงคมนาคม ดำรงตำแหน่งปี พ.ศ. 2545 พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด

ผู้อำนวยการคนที่สอง คือ นางบวรลักษณ์ ศรีตมา ดำรงตำแหน่งปี พ.ศ. 2547 – 2551 เดิม เป็นข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) สังกัดกองการเจ้าหน้าที่ของกรม ทางหลวง พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของกองฝึกอบรม

ผู้อำนวยการคนที่สาม คือ นางอาภา วิชา ดำรงตำแหน่งปี พ.ศ. 2552 - 2553 เดิมเป็น ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) สังกัดกองการเจ้าหน้าที่ของกรมทาง หลวง พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด

ผู้อำนวยการคนที่สี่ คือ นางสาวพรทิพา จำนงค์อาษา ดำรงตำแหน่งปี พ.ศ. 2554 – 2560 เดิมเป็นข้าราชการระดับ 7 สังกัดกองการเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงที่เข้ามาทำงานใน สพร. ตั้งแต่ การก่อตั้งในปี พ.ศ. 2545 พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเกษียณอายุ

นอกจากนี้ข้าราชการอื่นที่ทำงานใน สพร. ทั้งหมดก็มีที่มาจากหน่วยงานในกรมทางหลวง โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่เคยสังกัดกองการเจ้าหน้าที่และกองการเงินและบัญชี จึงทำให้ ข้าราชการใน สพร. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆของกรมทางหลวง และไม่ ต้องการหักหาญน้ำใจกัน

2. สพร. มีฐานะเป็นหน่วยงานในกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้ สพร. ขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมทางหลวง กล่าวคือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงทรัพยากรอื่นๆใน สพร. เป็นของกรมทางหลวง ไม่ใช่ ก.พ.ร. อีกทั้งที่ตั้งทางกายภาพของ สพร. ก็เป็นอาคารของกรมทางหลวงอีกด้วย กล่าวคือ ทรัพยากรของ สพร. ถูกควบคุมโดยกรมทางหลวงอย่างสมบูรณ์ ซึ่งความสามารถในการควบคุมทรัพยากรจะเป็นที่มาของอำนาจและทำให้ตัวแสดงมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่น (Pfeffer, 1992: 89)

ด้วยเหตุผล 2 ประการข้างต้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ สพร. ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกรมทางหลวงมากกว่านโยบายของ ก.พ.ร. เนื่องจากข้าราชการใน สพร. เห็นว่าตนเองเป็น “ข้าราชการของกรมทางหลวง” หากมีการดำเนินการตามนโยบายของ ก.พ.ร. ที่ต้องการให้มีการยุบเลิก ถ่ายโอน หรือมอบหมายภารกิจของกรมทางหลวงที่ไม่จำเป็นให้กับหน่วยงานประเภทอื่น อันจะส่งผลให้เกิดการลดลงของตำแหน่ง อัตรากำลังคน และงบประมาณของหน่วยงานในกรมทางหลวงแล้ว ก็จะเหมือนเป็นการไม่รักหน่วยงานของตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆของกรมทางหลวง รวมถึงส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานของตนเองในอนาคตได้ เห็นได้จากการที่ผู้อำนวยการของ สพร. คนหนึ่ง หลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้วก็สามารถไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นของกรมทางหลวงได้ เป็นต้น

โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าหากเกิดสถานการณ์ที่กรมทางหลวงไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายของ ก.พ.ร. ได้ หน้าที่ของ สพร. คือ การเป็นตัวแทนของกรมทางหลวงในการประสานงานกับ ก.พ.ร. เพื่อชี้แจงว่าทำไมถึงไม่สามารถทำตามนโยบายได้

“ปัญหาเกิดเกือบทุกปี แต่ก็แก้กันไปได้ ...แจ้งเหตุผลกับ ก.พ.ร. ว่าทำไมทำไม่ได้ แต่ต้องให้ผู้บริหาร (กรมทางหลวง) พิจารณาก่อน” (อาภา วิชา อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร, สัมภาษณ์, 8 กุมภาพันธ์ 2559)

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่า สพร. ก็มีการขยายขนาดและปรับเปลี่ยนระดับข้าราชการในหน่วยงาน เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆในกรมทางหลวง โดยในช่วงแรกของการจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2546 สพร. มีอัตรากำลังข้าราชการจำนวน 6 คนและลูกจ้างชั่วคราว 3 คน หลังจากได้รับการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 แล้ว มีการขยายอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มเป็น 7 คน และเปลี่ยนจากการใช้ลูกจ้างชั่วคราว 3 คน มาเป็นพนักงานราชการ 6 คนแทน และเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 มีการขยายอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มจาก 7 คน เป็น 9 คน และพนักงาน

ราชการจาก 6 คน เป็น 7 คน รวมถึงมีการปรับระดับหัวหน้าหน่วยงานจากประเภทอำนวยการระดับต้น (ระดับ 8) เป็นอำนวยการระดับสูง (ระดับ 9) ในปี พ.ศ. 2560

ข. คณะทำงานพิจารณาทบทวนสถานภาพของหน่วยงาน

กรณีตัวอย่าง คือ การทบทวนภารกิจงานด้านเครื่องจักรกล ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) โดยคณะทำงานพิจารณาทบทวนสถานภาพของเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกล ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีรองอธิบดีกรมทางหลวงเป็นประธาน และผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเครื่องจักรกลเป็นคณะทำงาน เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2553 อนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้กรมทางหลวงทบทวนสถานภาพของเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลและศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานภายในกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) ซึ่งหลังจากคณะกรรมการทำการพิจารณาแล้วได้ข้อสรุปว่า ไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานใดในกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ

จากการสัมภาษณ์พบว่าสาเหตุหนึ่งมาจากการที่สมาชิกของคณะทำงานพิจารณาทบทวนสถานภาพ คือ ข้าราชการในหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งอาจจะสูญเสียตำแหน่ง อาชีพการงาน หรือผลประโยชน์อื่น ๆ หากมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของหน่วยงานเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษที่มีข้อกำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ข้อ 13 ว่า “ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องไม่ใช่ข้าราชการหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการประจำของส่วนราชการนั้น” โดยในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจด้วยการดำรงตำแหน่งทางการในกระบวนการปฏิรูป ประกอบกับการใช้จังหวะเวลา การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ และการควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร

ค. กองการเจ้าหน้าที่ และ กองการเงินและบัญชีของกรมทางหลวง

กองการเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและประสานงานกับ ก.พ. ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่กองการเงินและบัญชี มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และงบประมาณของกรม และประสานงานกับกระทรวงการคลังในกระบวนการปฏิรูป

จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติข้าราชการของทั้ง 2 หน่วยงาน จะมีพฤติกรรมในการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของข้าราชการและกรมทางหลวง มากกว่าการดำเนินการตามเป้าหมายของนโยบายการปฏิรูประบบราชการหากนโยบายนั้นส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน โดยสาเหตุที่ข้าราชการในหน่วยงานทั้ง 2 นี้สามารถมีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการได้ เป็นเพราะ

1. มีอำนาจทางการจากยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่ต้องการกระจายอำนาจในการบริหารกำลังคนให้แก่ส่วนราชการ แม้จะเป็นในกรณีของนโยบายที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการและการใช้บุคคลากรในส่วนตัวเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อเปลี่ยนไปใช้การจ้างงานแบบใหม่ ก็ยังมอบอำนาจหน้าที่ในการจ้างอัตราข้าราชการที่เห็นสมควรยุบเลิก, อำนาจในการปรับเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่ง และ อำนาจในการจ้างงานพนักงานราชการแก่ข้าราชการในส่วนราชการเองทั้งหมด ทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจทางการซึ่งมาจากการดำรงตำแหน่งนี้ในการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้

2. มีข้อมูลและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณที่เกี่ยวข้องจากการอยู่ในตำแหน่งนั้น ทำให้สามารถเรียนรู้และปรับตัวเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ ด้วยวิธีการเช่น การเลือกปฏิบัติหรือใช้ช่องว่างของมาตรการ อาทิ การวางแผนเพื่อยุบรวมตำแหน่งข้าราชการที่กำลังจะเกษียณล่วงหน้าเพื่อรักษางบประมาณในส่วนตัวเงินเดือนข้าราชการไว้, การจ้างกำลังคนประเภทอื่นด้วยงบประมาณที่นอกเหนือจากงบบุคลากรเพื่อมาทดแทนจำนวนกำลังคนระดับปฏิบัติงาน เป็นต้น

5.1.1.2 การใช้จังหวะเวลา

การใช้อำนาจในรูปแบบของจังหวะเวลา ได้แก่ การริเริ่มหรือกระทำการสิ่งๆที่แก้ไขในภายหลังได้ยาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหน่วยงาน ภารกิจ หรือการจัดซื้อจัดจ้าง, การถ่วงเวลาเพื่อหยุดหรือขัดขวางสิ่งที่เป็นอุปสรรคกับเป้าหมายของตน เช่น การเรียกร้องให้มีการศึกษาหรือพิจารณา หรือการประวิงเวลาจนเรื่องนั้นหมดวาระหรือความสำคัญ, การกำหนดเส้นตาย เช่น การสร้างความเร่งด่วนของประเด็น หรือการเสนอเรื่องในเวลากระชั้นชิด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาในเรื่องนั้นๆได้อย่างละเอียด เป็นต้น (Pfeffer, 1992) ซึ่งข้าราชการสามารถใช้จังหวะเวลาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพราะ มีกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพกว่าตัวแสดงอื่น เนื่องจากมีขั้นตอนที่ชัดเจน ไม่ต้องอภิปรายหรือลงคะแนนเสียง และมีแรงกดดันทางการเมืองต่ำ อีกทั้งยังมีโอกาสในการเข้าถึงและผสมข้อมูลได้เร็วกว่าตัวแสดงอื่น (Poocharoen, 2012) รวมถึงข้อได้เปรียบทางความปลอดภัยและมั่นคงในอาชีพจากวาระในการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่านักการเมือง (Peters, 2001, 2010)

ตัวอย่างการใช้จังหวะเวลาในกระบวนการปฏิรูปของกรมทางหลวง ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานภายใน การพิจารณาเพื่อแปรสภาพภารกิจ และการปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการ ดังนี้

ก. การจัดตั้งหน่วยงานภายใน

การจัดตั้งหน่วยงานภายในล่วงหน้าในบางกรณี เพื่อจะเสนอขอจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายหลังจากมีการทำงานไประยะหนึ่ง ด้วยการอ้างความพร้อมและความ

จำเป็นของภารกิจในบางกรณี เป็นการใช้จ่ายเวลาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายขอบเขตของกรมทางหลวงด้วยการกระทำในสิ่งที่แก้ไขภายหลังได้ยาก เห็นได้จากการที่หน่วยงานภายในที่เคยถูกจัดตั้งขึ้นมาในกรมทางหลวงจำนวน 131 หน่วยงานไม่เคยถูกยุบเลิกเลยแม้แต่กรณีเดียว โดยแม้คำขอในการจัดตั้งหน่วยงานภายในเป็นหน่วยงานตามกฎหมายจะถูกละเลยโดย ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี แต่หน่วยงานเหล่านั้นก็ยังสามารถจะปฏิบัติภารกิจต่อไปได้ และจะทำการผลักดันข้อเสนอแนะต่อไปเมื่อมีโอกาส อาทิ กองแพทย์และศูนย์ประชาสัมพันธ์ ที่เสนอขอจัดตั้งในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2552 และกองควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ กองภูมิสถาปัตยกรรม กองสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เสนอขอจัดตั้งในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์พบว่าวิธีการจัดตั้งหน่วยงานล่องหน้าของส่วนราชการ เป็นวิธีที่ใช้ได้ผลมากในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ เห็นได้จากการที่หน่วยงานทั้งหมดที่ได้รับ การอนุมัติจาก ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีให้มีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2552 และ 2558 นั้นล้วนเป็นหน่วยงานภายในมาก่อนทั้งสิ้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 38) เนื่องจาก เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวงให้มีความยืดหยุ่นทั้งในด้านการจัด โครงสร้างและทรัพยากรบุคคลภายใน ด้วยการให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการในการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ หรือหน่วยงานชั่วคราว นอกจากนี้การแต่งตั้งข้าราชการ การจัดสรรงบประมาณ และการใช้ทรัพยากร ต่างๆล่องหน้า ยังสอดคล้องกับวิธีการปฏิรูปของ ก.พ.ร. ที่มอบอำนาจในการจัดทำแผนโครงสร้าง หน่วยงาน อัตรากำลัง วิธีการทำงานและงบประมาณทั้งหมดแก่ส่วนราชการ ในขณะที่ตนเองทำ หน้าที่อนุมัติอีกด้วย

ข. การพิจารณาเพื่อแปรสภาพภารกิจ

กรณีการปฏิรูประบบราชการปรับเปลี่ยนกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมทางหลวง ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) เป็นการใช้จ่ายเวลาเพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ในการขยายขอบเขต ด้วยการถ่วงเวลาเพื่อหยุดหรือขัดขวางสิ่งที่เป็นอุปสรรคกับ เป้าหมายของตนด้วยการเรียกร้องให้มีการศึกษาหรือพิจารณา โดยข้อเสนอให้กรมทางหลวงพิจารณา การเปลี่ยนแปลงสถานะของกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองและเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกล เกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนหน้าการจัดทำแผนนี้ในปี พ.ศ. 2554 แล้ว ซึ่งกรมทางหลวงได้มีการจ้าง หน่วยงานภายนอก คือ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทำการศึกษา ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในปี พ.ศ. 2551 และมีการตั้งคณะทำงาน พิจารณาทบทวนสถานภาพ โดยมีรองอธิบดีกรมทางหลวงเป็นประธานและผู้เกี่ยวข้องเป็น คณะทำงาน ในปี พ.ศ. 2553 หลังจากคณะกรรมการทำการพิจารณาแล้ว ได้ยื่นข้อสรุปแก่ ก.พ.ร. ใน

ปี พ.ศ. 2556 ว่าไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานทั้ง 2 เป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่ากระบวนการเหล่านี้ใช้เวลาราว 5 ปี จนเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เป็นผู้ผลักดันข้อเสนอนี้ไปแล้ว ทำให้ข้อสรุปนี้ไม่ถูกคัดค้าน

ค. การปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการ

การปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการในบางกรณีเป็นการใช้จังหวะเวลาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายขอบเขตของกรมทางหลวงด้วยการกระทำในสิ่งที่แก้ไขภายหลังได้ยาก กล่าวคือ มาตรการในการควบคุมจำนวนข้าราชการด้วยการลดอัตรากำลังทดแทนข้าราชการเมื่อมีข้าราชการเกษียณอายุนั้น ต้องการถ่ายโอนงบประมาณจากการยุบอัตราตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณไปใช้ในการจ้างพนักงานราชการแทน แต่ในทางปฏิบัติ กองการเจ้าหน้าที่และกองการเงินและบัญชีของกรมทางหลวง จะสามารถใช้อำนาจชอบธรรมและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณในการ “วางแผนล่วงหน้า” เพื่อยุบรวมตำแหน่งที่กำลังจะเกษียณและเกลี่ยเงินในส่วนนั้นมาปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการที่ยังทำงานอยู่ เพื่อไม่ให้ตำแหน่งเหล่านั้นถูกพิจารณาขยับเล็ก อันจะทำให้งบประมาณถูกถ่ายโอนไปยังค่าจ้างพนักงานราชการได้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ 4.2.2.1 สอดคล้องกับที่ Peters and Savoie (1995) และ Poocharoen (2012) เห็นว่าขั้นตอนการกำหนดงบประมาณที่หน่วยงานระดับปฏิบัติจะเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณประจำปีด้วยตนเอง ทำให้ระบบราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ในกระบวนการนี้

อีกกรณีหนึ่ง คือ การปรับเพิ่มข้าราชการระดับ 8 และ 9 จำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2556 เพื่อสร้างความพร้อมในการยกระดับหน่วยงานระดับกองเป็นหน่วยงานระดับสำนักก็เป็นการใช้จังหวะเวลาในลักษณะการกระทำในสิ่งที่แก้ไขภายหลังได้ยาก ดังจะเห็นว่าแม้ข้อเสนอการยกระดับจะไม่ได้รับการอนุมัติจาก ก.พ.ร. แต่ตำแหน่งที่เกิดขึ้นมานั้นจะไม่ถูกขยับเล็กหรือลดระดับลง เนื่องจากมีการเปลี่ยนคุณสมบัติของตำแหน่งและทำการเกลี่ยงบประมาณเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่ 4.2.2.2

5.1.1.3 การสร้างควมมีเหตุผลแก่ข้อเสนอ

องค์กรมักจะต้องการควมมีเหตุผลในการสนับสนุนการตัดสินใจ แม้ว่าจะมาจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนหรือเป็นเหตุผลที่สร้างขึ้นภายหลังเกิดการตัดสินใจนั้นไปแล้วก็ตาม (Pfeffer, 1992) ความสามารถในการสร้างควมมีเหตุผลหรือความชอบธรรมให้แก่ข้อเสนอของตน ไม่ว่าจะด้วยการใช้ข้อมูลและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือด้วยการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมาสนับสนุน ซึ่งจะทำให้ตัวแสดงมีอำนาจและอิทธิพลในประเด็นดังกล่าวเหนือกว่าตัวแสดงอื่น โดยเฉพาะในงานที่ต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง (French Jr. & Raven, 1959, p. 317)

ตัวอย่างของการสร้างควมมีเหตุผลแก่ข้อเสนอในกระบวนการปฏิรูปของกรมทางหลวง ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) ในส่วนข้อเสนอการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างหน่วยงานของกรมทางหลวง ที่เสนอให้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ 8 หน่วยงาน ยกยระดับหน่วยงานเดิม 4 หน่วยงาน และปฏิเสศการแปรสภาพหน่วยงาน 2 หน่วยงานเป็นองค์การประเภท SDU โดยแต่ละหน่วยงานจะมีการจัดทำเอกสารแสดงความจำเป็นและเหตุผลในการปรับปรุงโครงสร้าง รวมถึงความจำเป็นในการปรับระดับตำแหน่งและเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการในหน่วยงาน เช่น การตอบสนองนโยบายของรัฐบาล, ปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น, การเพิ่มประสิทธิภาพ, ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน, เอกภาพ, การกระจายอำนาจ, ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่, ความคล่องตัว, ความคุ้มค่า และ ความยุ่งยากซับซ้อนของงาน เป็นต้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 35) ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าเหตุผลเหล่านี้ต้องการข้อมูล ความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างมากในการพิจารณาความเที่ยงตรงและลำดับความสำคัญ อันเป็นการสร้างควมชอบธรรมต่อการขยายอาณาเขตของกรมทางหลวง

อีกตัวอย่างหนึ่งที่มีลักษณะคล้ายกัน คือ การจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทนโดยใช้งบประมาณนอกเหนือจากงบบุคลากร ซึ่งต้องมีการแจ้งรายละเอียดและความจำเป็นในการจ้างงานต่อ ก.พ. และ กระทรวงการคลัง ในกรณีของการจ้างลูกจ้างชั่วคราวด้วยงบลงทุน ซึ่งต้องการข้อมูล ความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างมากเช่นกันในการพิจารณาว่าความจำเป็นในการจ้างงานที่แจ้งมานั้นสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพียงใด

นอกจากนี้ กรมทางหลวงยังมีการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเพื่อสร้างควมชอบธรรมให้แก่ข้อเสนอของตน เช่น กรณีการจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งผลการศึกษากนำมาใช้เป็นเหตุผลข้อหนึ่งในการปฏิเสศการเปลี่ยนสภาพเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลให้เป็นเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ

5.1.1.4 การควบคุมข้อมูลและการสื่อสาร

การควบคุมข้อมูลและการสื่อสารเป็นการใช้อำนาจที่สามารถทำให้ตัวแสดงบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเองได้ เนื่องจากการทำงานขององค์การมีความซับซ้อน ประกอบด้วยขั้นตอนและข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ตัวแสดงที่มีโอกาสในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่าตัวแสดงอื่น จึงจะมีโอกาสในการควบคุมหรือบิดเบือนการรับข้อมูลของตัวแสดงตัวอื่นๆได้ ด้วยการเลือกนำเสนอเฉพาะข้อมูลที่เอื้อต่อเป้าหมายของตนเอง และปกปิดหรือชะลอประเด็นที่ขัดแย้งกับเป้าหมายนั้นไม่ให้ถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ (Pfeffer, 1992; Santhitiwanich & Bowornwathana, 2014) ซึ่งในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ข้าราชการเป็นตัวแสดงที่มีข้อมูล

และความเชี่ยวชาญในด้านที่ตนเองรับผิดชอบเหนือกว่าตัวแสดงอื่น (Peters, 2001, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2004; Poocharoen, 2012; Riggs & Berman, 2009)

ตัวอย่างการควบคุมข้อมูลและการสื่อสารในกระบวนการปฏิรูปของกรมทางหลวง ได้แก่ กรณีการว่าจ้างสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของ 6 หน่วยงานในกรมทางหลวง ในปี พ.ศ. 2551 จากการสัมภาษณ์พบว่าข้าราชการในหน่วยงานเหล่านั้นมักไม่ต้องการให้ความร่วมมือกับ สปร. ทำให้ข้อมูลบางส่วนเป็นข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียด หรือไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะผู้ให้ข้อมูลกลัวว่าหากมีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานของตนเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว จะมีผลกระทบต่ออาชีพการงานของตน ซึ่งทำให้การศึกษาของ สปร. ทำได้ยากลำบาก

“ตอนเขา (สปร.) มาขอข้อมูลก็ไม่อยากให้เท่าไรหรอก เพราะเขาเป็นคนนอก ไม่เข้าใจการทำงาน ... ของเดิมก็ทำงานดีอยู่แล้ว ไม่ได้มีปัญหาอะไร” (อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดสายงานสนับสนุน กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2559)

อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่ถูกดำเนินการโดยส่วนราชการเองในขั้นตอนการจัดทำ ทำให้ข้อเสนอที่ถูกส่งไปให้ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นข้อเสนอที่จะส่งผลให้เกิดการขยายอาณาเขตของกรมทางหลวงทั้งหมด ซึ่งเป็นการควบคุมประเด็นวาระที่จะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ และยังเป็นการควบคุมและปกปิดข้อมูลที่อาจจะส่งผลให้เกิดการลดอาณาเขตของหน่วยงานไปในตัวอีกด้วย

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่ามี การปกปิดและแก้ไขข้อมูลที่อาจส่งผลเสียต่อหน่วยงานในการทำงานประจำอีกด้วย อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรและงบประมาณของหน่วยงานภายในบางส่วน และ ตัวชี้วัดที่อาจส่งผลกระทบต่อปริมาณและกำลังคนของหน่วยงาน เช่น ภาระงาน ต้นทุนต่อผลผลิต เป็นต้น

5.1.1.5 ความสามารถส่วนบุคคล

คุณสมบัติหรือบุคลิกภาพบางประการซึ่งเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น เช่น บารมี ภาวะผู้นำ บุคลิกภาพ ความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือทักษะในการเจรจาของตัวแสดงระดับบุคคล จะทำให้ตัวแสดงนั้นมีอิทธิพลต่อตัวแสดงอื่น ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของตัวแสดงนั้น (Lasswell, 1950; Mintzberg, 1983)

โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าในกรณีของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของกรมทางหลวง ความสามารถส่วนบุคคลของข้าราชการระดับสูง เช่น ความสามารถในการทำงานและ

นำเสนอผลงาน โดยเฉพาะความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการในกระทรวงคมนาคมและนักการเมือง นั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการผลักดันข้อเสนอในการขยายอาณาเขตของกรมทางหลวง เนื่องจากข้าราชการระดับสูงที่จะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการขยายอาณาเขตของระบบราชการนั้น จะต้องใช้ความสามารถส่วนบุคคลในลักษณะต่างๆที่ตนเองมีอยู่ เพื่อทำการผลักดันข้อเสนอในการขยายอาณาเขตให้เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ ตั้งแต่ขั้นตอนการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งหน่วยงานเป็นหน่วยงานชั่วคราวซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมทางหลวงและผู้บริหารในกระทรวงคมนาคม และการผลักดันให้หน่วยงานชั่วคราวนั้นถูกจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรี สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Santhitiwanich and Bowornwathana (2014, p. 188) ที่พบว่าการที่ข้าราชการระดับสูงพยายามผลักดันให้เกิดการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ขึ้นนั้น เป็นเพราะทราบล่วงหน้าว่าตนเองจะได้ดำรงตำแหน่งใดในหน่วยงานนั้น

5.1.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

การจะทำความเข้าใจกระบวนการและผลของการปฏิรูปราชการนั้น นอกจากการพิจารณาการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจนั้นอีกด้วย เนื่องจากแนวทางการปฏิรูปเดียวกัน อาจทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ต่างกันได้ตามความแตกต่างทางบริบทของแต่ละประเทศ (Bowornwathana, 2006; Hood, 1991; Matland, 1995; Pollitt, 2004)

ในการตอบคำถามวิจัยว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ ผู้ศึกษาได้อ้างอิงแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จในการกำหนดกรอบแนวคิด โดยจะทำการศึกษาผ่านตัวแปร 5 ประการ ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย กลไกในการควบคุมและประเมินผล วัฒนธรรมองค์การ สถานการณ์ทางการเมือง และสภาพเศรษฐกิจ มีรายละเอียดดังนี้

5.1.2.1 ลักษณะของนโยบาย

นโยบาย หมายถึง มาตรฐานที่กำหนดกรอบการทำงานของฝ่ายปฏิบัติว่าต้องทำอะไร แะไหน อย่างไร และมีช่องว่างในการตัดสินใจเองแค่ไหน (Van Meter & Van Horn, 1975) ลักษณะของนโยบายที่ดี คือ นโยบายที่มีความแน่ชัดในจุดประสงค์และวิธีการ มีความสอดคล้องตามหลักเหตุผล มีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่ชัดเจน รวมถึงมีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่ฝ่ายกำหนดนโยบายจะสามารถถ่ายทอดวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแน่ชัดและมีความเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์นั้น (Sabatier & Mazmanian, 1979; ทศพร, 2544; ศุภชัย, 2545) เนื่องจากนโยบายที่มีความกำกวมหรือขัดแย้งในตัวเองของนโยบาย แม้จะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้

เกิดความยืดหยุ่นและสร้างสรรค์ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในภาพรวมแล้วมักจะทำให้ฝ่ายปฏิบัติเกิดความสับสนและเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจของตน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของนโยบายได้ (Edwards, 1980, p. 10)

ลักษณะของนโยบายการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่เอื้อให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ได้แก่ ความไม่แน่ชัดในจุดประสงค์ และความไม่แน่ชัดในวิธีการ ดังนี้

ก. ความไม่แน่ชัดในจุดประสงค์

นโยบายการปฏิรูประบบราชการของไทยมีลักษณะกำกวมและขัดแย้งในตัวเอง ส่งผลให้ส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการตีความและเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง พร้อมกับเลือกที่จะนิ่งเฉยหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายที่จะก่อให้เกิดผลเสีย ตัวอย่างเช่น แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ในส่วนยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้มีการลดขนาดหน่วยงานและยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ไปพร้อมกับการเพิ่มเติมภารกิจในการพัฒนา มาตรฐานการทำงาน การบริการประชาชน ระบบสารสนเทศ รวมถึงมีการจัดตั้งตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินการมาตรการเหล่านี้ขึ้น ทำให้ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการจะเลือกให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ที่จะส่งผลให้เกิดการจัดตั้งและยกระดับของหน่วยงาน และเลือกที่จะนิ่งเฉยในส่วนการยุบเลิกหรือถ่ายโอนภารกิจ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในฉบับถัดมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555 และ ฉบับ พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ แม้จะมีการกำหนดให้ส่วนราชการลดหรือยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็นเหมือนในฉบับแรก แต่ได้ทำการยกเลิกตัวชี้วัดความสำเร็จเกี่ยวกับการลดจำนวนหน่วยงานและภารกิจที่ไม่จำเป็น และเพิ่มเติมภารกิจ เช่น การสร้างความบูรณาการ การสร้างความพร้อมสู่การเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลในการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ตัวอย่างในกรณีของกรมทางหลวง ได้แก่ การจัดตั้งสำนักมาตรฐานและประเมินผล การยกระดับศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานภายใน เช่น ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลงานทาง ศูนย์ประชาสัมพันธ์ ตามมาตรการพัฒนาระบบบริหารและ มาตรฐานการทำงาน, การจัดตั้งกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง แขวงทางหลวงที่ 1 – 104 ตาม มาตรการพัฒนาการให้บริการประชาชน, การจัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรการเพิ่มความมีส่วนร่วมของประชาชน และ การจัดตั้งสำนักงานควบคุมน้ำหนักรยานพาหนะ เพื่อตอบสนองต่อการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน เป็นต้น

สิ่งที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับสิ่งที่ Bowornwathana (2008) กล่าวไว้ว่า การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยมีความสับสน เนื่องจากมีการตีความแนวคิดการจัดการภาครัฐที่

แตกต่างกันถึง 6 รูปแบบ และมีการนำหลายๆแนวทางมาผสมกันโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่แน่ชัด ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องในภาพรวม และเกิดการตีความหรือนำนโยบายการปฏิรูปไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง เนื่องจากแนวทางดังกล่าวมีความขัดแย้งและไม่สามารถนำมาปฏิบัติไปพร้อมกันได้ ในบางมิติ โดยในกรณีของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการนี้ คือ การจำกัดอาณาเขตและควบคุมอำนาจของระบบราชการ กับการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น และคล่องตัวให้แก่ส่วนราชการ ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนให้มีการยุบเลิกและแปรสภาพหน่วยงานที่ไม่จำเป็นในส่วนราชการ ไปพร้อมกับการเพิ่มภารกิจใหม่ๆให้กับส่วนราชการ และยังเพิ่มอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการจัดตั้งกลุ่มภารกิจหรือหน่วยงานชั่วคราว ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าเหตุผลข้างต้นเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้มีหน่วยงานภายในเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และเกิดความต้องการในการจัดตั้งหน่วยงานภายในเหล่านั้นให้เป็นหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในขณะที่นโยบายเกี่ยวกับการยุบเลิกและแปรสภาพหน่วยงานถูกเพิกเฉย

ข. ความไม่แน่ชัดในวิธีการ

นโยบายที่ไม่มีความแน่ชัดในวิธีการ คือ นโยบายที่กำหนดว่าจะให้ทำอะไร แต่ไม่มีการกำหนดขอบเขตและวิธีการปฏิบัติอย่างแน่ชัด ซึ่งแม้นโยบายลักษณะนี้จะมีข้อดีเพราะทำให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวและความคิดสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน แต่นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติจะไม่ได้รับการปฏิบัติ รวมถึงอาจมีการใช้ความเหนือกว่าทางความรู้ ความเชี่ยวชาญและข้อมูลในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ ทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของนโยบาย

ตัวอย่างของนโยบายการปฏิรูประบบราชการของไทยที่มีลักษณะนี้ เช่น ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐทุกระดับ ที่ต้องการควบคุมจำนวนข้าราชการด้วยการใช้การจ้างงานประเภทอื่นแทน โดยทำการกำหนดมาตรการห้ามเพิ่มอัตราข้าราชการ และให้มีการทดแทนอัตราว่างจากผลเกษียณอายุของข้าราชการด้วยการจ้างงานรูปแบบอื่น แต่ให้ส่วนราชการเป็นผู้แจ้งตำแหน่งข้าราชการที่ควรยุบเลิกจากการเกษียณอายุมาให้ ก.พ. พิจารณาด้วยตนเอง ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าเมื่อประกอบกับการเพิ่มอำนาจส่วนราชการในการจัดทำแผนบริหารกำลังคน (workforce planning) ของตนเอง เช่น การปรับเพิ่มระดับเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงาน และการอนุญาตให้สามารถนำตำแหน่งว่างที่มีเงินมายุบเลิกได้ ส่วนราชการจึงจะมีการวางแผนยุบเลิกตำแหน่งเพื่อนำงบประมาณไปใช้ในการปรับเพิ่มตำแหน่งให้กับข้าราชการที่เหลือ เพื่อรักษางบประมาณในส่วนเงินเดือนข้าราชการไว้ ทำให้เงินส่วนนั้นไม่ถูกถ่ายโอนไปใช้ในการจ้างงานพนักงานราชการ

ผลลัพธ์ของนโยบายนี้จึงทำให้แม้จะสามารถลดจำนวนข้าราชการและควบคุมการใช้งบบุคลากรได้ แต่กลับทำให้ข้าราชการระดับสูงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังคน

ระดับปฏิบัติลดลงเนื่องจากไม่มีการจ้างพนักงานราชการเพื่อมาทำงานทดแทนตำแหน่งของข้าราชการระดับปฏิบัติที่ถูกยุบรวมไป ทำให้เกิดความต้องการจัดตั้งและยกระดับหน่วยงานของตนเองขึ้นในส่วนราชการ เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มจำนวนตำแหน่งให้แก่ข้าราชการระดับสูง และยังเป็น การเพิ่มอัตราข้าราชการระดับปฏิบัติตามข้อยกเว้นในมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ ที่กำหนดให้สามารถเพิ่มอัตราข้าราชการได้หากมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นอีกด้วย

อีกกรณีหนึ่ง คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยทั้ง 3 ฉบับ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่กำหนดให้มีการลดขนาด ยุบเลิก หรือแปรสภาพภารกิจที่ไม่จำเป็น แต่ให้ส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาทบทวนความจำเป็นของภารกิจด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอโครงสร้างและระบบการทำงานให้สอดคล้องกับการทบทวนภารกิจนั้นด้วย โดย ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติเท่านั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าผลลัพธ์ คือ การที่ส่วนราชการมักจะพิจารณาว่าภารกิจที่ตนดำเนินการอยู่ล้วนเป็นภารกิจที่จำเป็น ไม่ควรมีการลดขนาด ยุบเลิก แปรสภาพหรือถ่ายโอนภารกิจ และเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับของหน่วยงานเดิม เพื่อเพิ่มตำแหน่ง อัตรา กำลังคน งบประมาณให้แก่หน่วยงานของตนเอง

โดยสรุป นโยบายการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่ต้องการลดอาณาเขตของระบบราชการ มีความไม่แนชัดทั้งในจุดประสงค์และวิธีการ จากการที่นโยบายระดับยุทธศาสตร์ (strategy) กำหนดให้จำกัดขนาดของระบบราชการไปพร้อมกับการเพิ่มเติมภารกิจ ในขณะที่นโยบายในระดับยุทธวิธี (tactics) กำหนดให้ส่วนราชการทำการทบทวนความจำเป็นของภารกิจด้วยตนเอง นอกจากนี้ ในส่วนนโยบายการบริหารงานบุคคลยังกำหนดนโยบายควบคุมจำนวนข้าราชการไปพร้อมกับการเพิ่มอำนาจในการบริหารบุคคลแก่ส่วนราชการ และ ให้สามารถตั้งอัตราข้าราชการใหม่ได้หากมีการเพิ่มหน่วยงาน จนเกิดเป็นวงจรที่ทำให้เกิดการขยายอาณาเขตของระบบราชการขึ้น ดังภาพที่ 11 ซึ่งนโยบายลักษณะนี้เป็นผลจากการที่นโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยมาจากการต่อรองและประนีประนอมผลประโยชน์ของตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในกระบวนการทั้งหมด จึงมีลักษณะผสมผสานทั้งวิธีการและเป้าหมายที่ทุกฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (Bowornwathana & Poocharoen, 2010; Lasswell, 1950; Pollitt & Bouckaert, 2004) ทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจซึ่งเกิดจากความเหนือกว่าทางข้อมูลและความรู้ความเชี่ยวชาญในการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ และเพิกเฉยกับนโยบายที่จะทำให้ตนเองเสียประโยชน์ได้

5.1.2.2 กลไกการควบคุมและประเมินผล

กลไกการควบคุมและประเมินผล หมายถึง สิ่งที่ฝ่ายกำหนดนโยบายกำหนดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าฝ่ายปฏิบัติได้นำนโยบายที่ฝ่ายกำหนดนโยบายมอบให้ไปปฏิบัติตามจริง และใช้เป็นตัววัดความสำเร็จของนโยบายตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้เพื่อที่จะได้สามารถปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อไป รวมถึงใช้เป็นมาตรฐานในการให้รางวัลหรือลงโทษเพื่อจะได้ไม่เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กร ซึ่งอาจเป็นในรูปของกฎเกณฑ์ มาตรฐานการทำงานหรือตัวชี้วัดต่างๆ (วรเดช, 2540, 2552; ศุภชัย, 2545)

ปัญหาของกลไกการควบคุมดูแลและประเมินผลในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่เอื้อให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ได้แก่ ความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแล และ ความเที่ยงตรงของตัวชี้วัด ดังนี้

ก. ความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแลของหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ

จากการสัมภาษณ์พบว่าปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและกำกับดูแลให้มีการนำนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่ถูกกำหนดขึ้นไปปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาการเป็นตัวแทน (agency problem) ดังที่ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนของ Jensen and Meckling (1976) กล่าวว่า ตัวการและตัวแทนต่างต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุดของตนเองทั้งคู่ แต่ฝ่ายตัวแทนนั้นมีความได้เปรียบในแง่ของความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและข้อมูลในการดำเนินการ ตัวแทนจึงจะสามารถเอาเปรียบตัวการได้ หากจุดประสงค์ขององค์กรและผลประโยชน์ของตัวแทนไม่สอดคล้องกัน

ในกรณีการปฏิรูประบบราชการที่มีเป้าหมายในการอาณาเขตของระบบราชการ มีตัวการ (principal) คือ ก.พ.ร. และ ตัวแทน คือ ส่วนราชการ โดย ก.พ.ร. มีอำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2550 มาตราที่ 71 ในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการ รวมถึงการติดตามและประเมินผลให้มีการปฏิบัติตามนั้น แต่ด้วยความที่ ก.พ.ร. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ทำให้ขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในขั้นตอนการปฏิบัติ การทำงานจึงต้องพึ่งพาส่วนอื่น อาทิ

1. คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) มีที่มาจากผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในด้านนั้น
2. ผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer : CCO) มีที่มาจากผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการ โดยทำการอบรมเพื่อจูงใจให้ผู้บริหารส่วนราชการเห็น

ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการและหวังว่า CCO จะทำหน้าที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในส่วนราชการของตนเอง ในกรณีของหน่วยงานระดับกรม รองอธิบดีฝ่ายบริหารของกรมจะดำรงตำแหน่ง CCO ควบคู่ไปด้วย

3. กลุ่มพัฒนาระบบบริหารตามส่วนราชการ (ก.พ.ร. น้อย) มีที่มาจากข้าราชการในกองการเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ เพื่อเป็นตัวแทนของ ก.พ.ร. ทำหน้าที่ประสานงานและกำกับดูแลให้ส่วนราชการมีการนำนโยบายของ ก.พ.ร. ไปปฏิบัติ

หากพิจารณาที่มาของตัวแสดงที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าต่างมีผลประโยชน์ผูกพันกับส่วนราชการไม่มากนักน้อย ทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งของผลประโยชน์และสภาพแนวเผ่าปลาย่างขึ้น (Bowornwathana, 2006) เมื่อประกอบกับความได้เปรียบในแง่ของความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและข้อมูลของตัวการ (agent) หรือ ส่วนราชการ จึงทำให้การควบคุมและกำกับดูแลให้ส่วนราชการทำการปฏิบัติตามนโยบายที่มีจุดประสงค์ให้เกิดการลดขนาดยุบเลิก แปรสภาพและถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการทำได้ยาก นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่า การที่ผู้บังคับบัญชาของ ก.พ.ร. คือ นักการเมืองซึ่งมักไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับข้าราชการ (Peters, 2001) ยังทำให้ ก.พ.ร. ไม่สามารถทำการบังคับให้มีการดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเด็ดขาดได้อีกด้วย

กรณีตัวอย่าง เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่พบว่าหน้าที่ของ ก.พ.ร. ในกระบวนการ คือ การจัดทำแนวทางของแผน และการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอที่ส่วนราชการเสนอมา ในขณะที่หน้าที่ในการทบทวนภารกิจและจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงหน่วยงานเป็นของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารของกรมทางหลวง หรือ สำนักงานพัฒนาระบบบริหาร (สพร.) ซึ่งแม้ในส่วนแนวทางของแผนที่ ก.พ.ร. กำหนดขึ้นจะมีการเน้นย้ำความสำคัญของการยุบเลิก แปรสภาพและถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการ แต่ข้อเสนอที่กรมทางหลวงจัดทำขึ้น คือ การขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ยกกระดับหน่วยงานเดิม และปฏิเสศการแปรสภาพหน่วยงาน โดยหลังจาก ก.พ.ร. และ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นต้น

ทั้งนี้ อีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถของหน่วยงาน เช่น ก.พ. และ ก.พ.ร. ในการควบคุมและกำกับดูแลให้นโยบายการปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด คือนโยบายการปฏิรูปที่ต้องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการตนเองของส่วนราชการ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจทั้งในด้านการบริหารจัดการโครงสร้างและ

กำลังคน ที่ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลทำได้เพียงส่งเสริมและให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่สามารถบังคับส่วนราชการให้ปฏิบัติตามนโยบายการปฏิรูปอย่างเคร่งครัดได้

นอกจากนี้ อีกปัญหาหนึ่งที่พบ คือ ความไม่สอดคล้องกันในการทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและกำกับดูแล กล่าวคือ นโยบายที่ถูกกำหนดออกมานั้นมักจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายของหน่วยงานตนเองเป็นอันดับแรก แม้ในบางครั้งนโยบายนั้นจะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่สอดคล้องกับจุดประสงค์ของนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยรวม หรือการผิดวัตถุประสงค์ (goal displacement) ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์การปรับกำลังคนภาครัฐ ของ ก.พ. ที่ให้ความสำคัญในการทำตามยุทธศาสตร์การควบคุมจำนวนข้าราชการและระบบบุคลากร ด้วยการลดอัตราทดแทนข้าราชการเมื่อมีการเกษียณอายุ ซึ่งแม้ผลลัพธ์จะทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการและการใช้บุคลากรได้จริง แต่กลับทำให้ข้าราชการระดับสูงมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังคนระดับปฏิบัติลดลงเนื่องจากไม่มีการจ้างพนักงานราชการเพื่อมาทำงานทดแทนตำแหน่งของข้าราชการระดับปฏิบัติที่ถูกยุบรวมไป ทำให้เกิดความต้องการจัดตั้งและยกระดับหน่วยงานของตนเองขึ้นในส่วนราชการ อันเป็นสาเหตุที่จำนวนข้าราชการในภาพรวมเพิ่มขึ้น แม้ ก.พ. จะสามารถยุบเลิกอัตราตำแหน่งของข้าราชการจากการเกษียณได้เป็นจำนวนมากก็ตาม โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ คือ ต้องการลดจำนวนข้าราชการเป็นอันดับแรก แม้จะส่งผลให้สมรรถภาพการทำงานของส่วนราชการลดลง

อีกกรณีหนึ่ง คือ การจ้างลูกจ้างชั่วคราวโดยใช้งบประมาณ ที่ต้องเสนอให้ ก.พ. และกระทรวงการคลังพิจารณา ก่อน แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติมักไม่ได้รับการให้ความสำคัญ เพราะ การจ้างงานลักษณะนี้ไม่เกี่ยวกับการใช้บุคลากรจึงไม่ใช่หน้าที่ของ ก.พ. โดยตรง ในขณะที่กระทรวงการคลังไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริการบุคคล ซึ่งทำให้กรมทางหลวงสามารถใช้การจ้างงานในรูปแบบนี้เพื่อมาทำงานทดแทนการขาดแคลนกำลังคนในบางกรณีได้

ทั้งนี้ ปัญหาหนึ่งมาจากการที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิรูป เช่น ก.พ.ร. ก.พ. และ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานราชการที่ถาวรและมีผู้ดำเนินการเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งไม่ต้องการลดผลประโยชน์ของตนเอง อีกทั้งยังไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับส่วนราชการต่างๆ อีกด้วย

ข. ความเที่ยงตรงของตัวชี้วัด

ปัญหาความเที่ยงตรงของตัวชี้วัดความสำเร็จในกระบวนการปฏิรูประบบราชการในที่นี่ คือ การที่ตัวชี้วัดความสำเร็จในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการมีความเปลี่ยนแปลงเป็นนามธรรมมากขึ้น โดยในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550 นั้น มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างชัดเจน คือ ปริมาณ/จำนวนของภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของส่วนราชการ ลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 แต่ในฉบับถัดมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2551 –

พ.ศ. 2555 และ ฉบับ พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561 นั้น แม้จะยังมีการกำหนดให้ส่วนราชการลดหรือยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็นเหมือนในฉบับแรก แต่ได้ทำการยกเลิกตัวชี้วัดดังกล่าว และหันมาใช้การพัฒนา รูปแบบ วิธีการทำงาน หรือสมรรถนะขององค์การเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการแทน

ตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ คือ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง เนื่องจากภายหลังการปรับระบบตำแหน่งของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการให้อำนาจข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาในการปรับเลื่อนเงินเดือนและระดับตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานของตนเองมากขึ้นเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยการปรับเลื่อนนี้ต้องใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นพื้นฐาน แต่เครื่องมือในการประเมินผลงานและสมรรถนะนี้มีปัญหาความเที่ยงตรงและความเชื่อถือ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 19) ทำให้ในทางปฏิบัติผลการประเมินจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชามาก ซึ่งเอื้อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ขึ้น ดังที่ Pfeffer (1992, p. 37) เห็นว่าการใช้อำนาจและอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการจะมีบทบาทมากในสภาพที่การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก นอกจากนี้ ยังเกิดความพยายามในการเขียนเอกสารประเมินผลปฏิบัติงานให้ดูดีมากกว่าพัฒนาการปฏิบัติงาน (Bowornwathana, 2007, p. 279) หรือที่ Matland (1995) เรียกว่าพฤติกรรมพิธีการ (ritualistic behavior) คือการที่ฝ่ายปฏิบัติทำตามกระบวนการเพียงเพราะต้องการปัจจัยนำออกกว่าได้ปฏิบัติไปแล้วเท่านั้น ไม่ได้ต้องการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

ปัญหาความเที่ยงตรงของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานนี้ นอกจากจะเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง อันนำไปสู่ความต้องการในการจัดตั้งหรือยกระดับหน่วยงานของส่วนราชการต่อมาแล้ว ยังเป็นการทำลายความเชื่อมั่นในระบบประเมินผลโดยรวมของข้าราชการอีกด้วย เนื่องจากตัวชี้วัดที่ไม่เที่ยงตรงจะนำไปสู่การไม่ยอมรับผลการประเมินที่ไม่ดีอย่างตรงไปตรงมาในทางปฏิบัติ และเกิดการแก้ไขผลลัพธ์หรือตัวชี้วัดการประเมินให้สอดคล้องกับเป้าหมาย

โดยสรุป กลไกการควบคุมและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยนั้นขาดประสิทธิภาพ จากการที่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลไม่มีความสามารถเพียงพอ และการที่ตัวชี้วัดส่วนหนึ่งไม่มีความเที่ยงตรงและความแน่นอน (validity and reliability)

5.1.2.3 วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การในที่นี้ หมายถึง ความคิด ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก สมมติฐาน การรับรู้ หรือแบบแผนพฤติกรรม ที่ถูกปฏิบัติซ้ำๆจนกลายเป็นเรื่องปกติในองค์การ ทำให้

ไม่มีการตั้งคำถามแม้ในกรณีที่สิ่งนั้นกลายเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม (Schein, 1993) ซึ่งฝ่ายปฏิบัติมักจะทำการตีความหรือดัดแปลงนโยบายให้สัมพันธ์กับวัฒนธรรมขององค์กรหรือแนวคิดของตนเองก่อนการนำไปปฏิบัติ (Edwards, 1980; วรเดช, 2552) ดังนั้น หากนโยบายการปฏิรูปที่นำมาใช้ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร จะทำให้นโยบายเหล่านั้นถูกดัดแปลง เพิกเฉย หรือต่อต้าน ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่ตรงกับจุดประสงค์ของนโยบาย (Peters, 2001, pp. 22-23)

วัฒนธรรมของระบบราชการที่ส่งผลให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจในการรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองในกระบวนการปฏิรูประบบราชการได้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยวัฒนธรรมถ้อยทีถ้อยอาศัย, วัฒนธรรมการใช้ระบบอุปถัมภ์ (patronage) และวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจ (power distance) ที่สูง ดังนี้

1. วัฒนธรรมถ้อยทีถ้อยอาศัย ส่งผลต่อความยากในการเลิกจ้างกำลังคน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการยุบเลิกและลดขนาดหน่วยงานของส่วนราชการ โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าเกิดการตั้งคำถามว่าจะทำอย่างไรกับกำลังคนที่กำลังปฏิบัติภารกิจอยู่ในหน่วยงานเหล่านั้น แม้ภารกิจนั้นจะเป็นภารกิจที่ไม่จำเป็นก็ตาม เพราะในสังคมไทย การเลิกจ้างกำลังคนที่ไม่ได้มีการทำความผิดอย่างร้ายแรง เช่น การละเมิดกฎหมายหรือกฎระเบียบ จะทำให้ผู้ที่ตัดสินใจเลิกจ้างถูกตราหน้าจากสังคมว่าเป็นคนใจร้ายหรือไม่มีน้ำใจ ทำให้นโยบายการปฏิรูปมีลักษณะที่ต้องการจำกัดอาณาเขตของภาครัฐโดยไม่เลิกจ้างกำลังคน ด้วยการกำหนดมาตรการห้ามเพิ่มอัตราข้าราชการใหม่และการลดอัตรากำลังทดแทนเมื่อมีข้าราชการและลูกจ้างประจำเกษียณ โดยหวังว่าเมื่อจำนวนของข้าราชการโดยรวมลดลงแล้ว จะทำการยุบเลิกหรือแปรสภาพส่วนราชการด้วยการเกลี้ยข้าราชการที่เหลือไปในส่วนราชการอื่นแทน นอกจากนี้หากมีการกำหนดมาตรการที่จะทำให้เกิดการเลิกจ้างกำลังคนก็จะมี การกำหนดให้ภาระในการตัดสินใจเลิกจ้างเป็นของส่วนราชการเอง เช่น มาตรการของ ก.พ. ที่กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชาต่ำสุดร้อยละ 5 ออกจากการปฏิบัติราชการ หรือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 – 2556) ที่ให้ส่วนราชการทำหน้าที่ในการจัดโครงสร้างกำลังคนให้สอดคล้องกับการทบทวนบทบาทด้วยตนเอง ซึ่งส่วนราชการก็ไม่ต้องมารับภาระนี้ ทำให้นโยบายเหล่านี้มักไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการ หรือแม้จะมีการปฏิบัติตาม แต่ก็เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. วัฒนธรรมการใช้ระบบอุปถัมภ์ ในที่นี้ หมายถึง กลไกของความสัมพันธ์ในลักษณะที่บุคคลหนึ่งใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์แก่อีกบุคคล โดยใช้ความชอบและดุลยพินิจของตนเองเป็นเครื่องตัดสิน (Scott, 2539: 47-53 อ้างใน ปรีชา & อมรา, 2002) อันรวมถึงการเล่นพรรคเล่นพวก (favoritism) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (clientelism) การให้ผลประโยชน์แก่เครือญาติ (nepotism) หรือพวกพ้อง (cronyism) ซึ่งส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการใน

หลายมิติ อาทิ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับการปรับเลื่อนเงินเดือนและตำแหน่ง ที่เพิ่มอำนาจในการปรับเลื่อนต่างๆให้แก่ข้าราชการในส่วนราชการมากขึ้นหลังปรับระบบตำแหน่งข้าราชการในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้การปรับเลื่อนต้องใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเป็นพื้นฐานในการพิจารณา เพื่อส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมที่ยึดผลงาน (performance culture) แทนการใช้ระบบอาวุโสและระบบอุปถัมภ์ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557c, p. 19) แต่จากรสสัมภาษณ์พบว่าในทางปฏิบัติกลับพบว่าการพิจารณาเพื่อปรับเลื่อนมักใช้ความชอบและดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นพื้นฐาน ซึ่งเอื้อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากระบบประเมินผลไม่สามารถใช้ได้จริง อันเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูง (โปรดพิจารณาภาพที่ 12) และทำให้เกิดความต้องการในการจัดตั้งหรือยกระดับหน่วยงานของส่วนราชการต่อมา เนื่องจากตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงถูกจำกัดด้วยจำนวนและระดับของหน่วยงาน

ทั้งนี้ การใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่ได้เกิดขึ้นในกรณีของข้าราชการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการจ้างงานแบบอื่น เช่น พนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราว เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปที่ต้องการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารบุคคล ได้มอบอำนาจในการสรรหา เลือกรสรร ประเมินผลปฏิบัติงาน และพิจารณาการต่อสัญญาจ้างทั้งหมดของกำลังคนประเภทนี้แก่ส่วนราชการทั้งหมด ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าเป็นการเอื้อให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์และทำให้การจ้างงานในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นการจ้างงานแบบชั่วคราวตามหลักผลงาน หลักคุณธรรมและหลักความยืดหยุ่น ดังวัตถุประสงค์ของการจ้างงาน โดยในกรณีของกรมทางหลวงพบว่าการพิจารณาไม่ต่อสัญญาและเลิกจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราวนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก กล่าวคือ การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาเป็นการทำให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการสามารถทำได้อย่างเป็นทางการโดยมีกฎหมายรองรับ (Bowornwathana, 2007, p. 5)

3. วัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจที่สูง หมายถึง การมีระดับของความคาดหวัง และการยอมรับความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจในองค์กรมาก ทำให้ผู้มีอำนาจน้อยเกรงกลัวและเชื่อฟังผู้ที่มีอำนาจมากกว่า (Hofstede, 1991; ชนิดา, 2559) โดยแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management) เป็นต้นแบบจะมีลักษณะในการเพิ่มอำนาจในการบริหารให้แก่ข้าราชการระดับสูงในฐานะมืออาชีพ ไปพร้อมกับการใช้ระบบคุณธรรมเพื่อสร้างการแข่งขันและการตรวจสอบภายในตัวเอง แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจที่สูงได้ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในส่วนราชการเองนั้นไม่ทำงาน เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจน้อยไม่ต้องการปะทะกับผู้ที่มีอำนาจมากกว่า และเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์

นอกจากวัฒนธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมายังได้ทำให้ความคิดและแบบแผนพฤติกรรมบางอย่างของข้าราชการผุดผืนไปจากวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ ตัวอย่างเช่น ผลการสำรวจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2557c, p. 20) ที่พบว่าเกิดปัญหาการรับรู้และเข้าใจของข้าราชการในการดำเนินการตามมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐที่มีเป้าหมายในการควบคุมจำนวนข้าราชการด้วยการเปลี่ยนไปใช้การจ้างงานแบบอื่น คือ มีข้าราชการเพียงร้อยละ 8 ที่เห็นว่าเป้าหมายสูงสุดของมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐคือการลดกำลังคน และเพียงร้อยละ 4 ที่เห็นว่าคือการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคล โดยข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าเป้าหมายสูงสุดของมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ คือ การปรับกำลังคนให้ “เหมาะสม” กับภารกิจ และเพิ่มขีดความสามารถของข้าราชการ ซึ่งอาจหมายถึงการเพิ่มจำนวนอัตราและระดับตำแหน่งของข้าราชการได้

อีกกรณีหนึ่ง คือ การจ้างงานพนักงานราชการ ที่หากพิจารณาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐฉบับต่างๆ จะพบว่าเป้าหมาย คือ การจ้างพนักงานราชการเพื่อมาปฏิบัติภารกิจแทนจำนวนข้าราชการที่จะลดลงจากมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ แต่จากการสัมภาษณ์พบว่าในกรณีของกรมทางหลวงงบประมาณที่เหลือจากการเกษียณอายุของข้าราชการส่วนใหญ่จะถูกนำไปรับเพิ่มเงินเดือนแก่ข้าราชการที่ยังทำงานอยู่ การจ้างงานพนักงานราชการเกือบทั้งหมดจึงเป็นการจ้างงานเพื่อมาทดแทนภารกิจของลูกจ้างประจำที่เกษียณไป ซึ่งได้มีการปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นแบบแผนปฏิบัติ และทำให้ข้าราชการบางส่วนเข้าใจว่าระบบพนักงานราชการ คือการจ้างงานแบบใหม่ที่นำมาใช้แทนลูกจ้างประจำเท่านั้น ไม่มีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการ

โดยสรุป จะเห็นว่าวัฒนธรรมของระบบราชการมีบทบาทในกระบวนการปฏิรูประบบราชการมาก ดังที่ Bowornwathana (2007) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรสามารถเป็นตัวแปรแทรกซ้อนที่ทำให้การปฏิรูปล้มเหลวและเป็นสาเหตุของปัญหาอื่นๆต่อไปได้ เนื่องจากนโยบายการปฏิรูปจะถูกเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิม ทำให้เกิดการปฏิรูปแบบลูกผสม (hybrid) ที่แตกต่างจากนโยบายการปฏิรูปเดิมขึ้น โดยในการศึกษาครั้งนี้พบว่าวัฒนธรรมถ้อยทีถ้อยอาศัย, วัฒนธรรมการใช้ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมระยะห่างของอำนาจที่สูง เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการที่มีเป้าหมายในการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการไม่ประสบความสำเร็จ

5.1.2.4 สถานการณ์ทางการเมือง

แนวคิด Bureaucratic Politics (Bowornwathana & Farazmand, 2001; Bowornwathana & Poocharoen, 2010) ได้เสนอกรอบการศึกษาเพื่ออธิบายกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจด้วยการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดง 2 ตัว คือ ฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรีและ

สภาผู้แทน) และฝ่ายราชการ โดยฝ่ายการเมืองมีความต้องการเพิ่มอำนาจการควบคุมระบบราชการ ในฐานะกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายราชการมองว่าการปฏิรูปเป็นโอกาสในการลดอำนาจการควบคุมระบบราชการของฝ่ายการเมือง และเป็นช่องทางในการรักษาหรือพัฒนาอำนาจการตัดสินใจนโยบาย เพื่อเพิ่มงบประมาณและสิทธิประโยชน์ของตนเอง โดย Riggs and Berman (2009, pp. 89-94) อธิบายว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการมีการพึ่งพิงกันที่สูง เพราะ แม้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายการเมือง แต่หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายราชการก็จะไม่สามารถนำนโยบายไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติได้ ดังนั้น เสถียรภาพหรือความเข้มแข็งของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการ โดยหากฝ่ายการเมืองอ่อนแอจะทำให้ฝ่ายราชการมีบทบาทมาก ส่งผลให้การบริหารภาครัฐในประเทศไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายราชการ (Peters, 2001, 2010; Poocharoen, 2012)

สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยเป็นปัจจัยที่เอื้อให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ได้แก่ เสถียรภาพของรัฐบาล และ ลักษณะของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้

ก. เสถียรภาพของรัฐบาล

เสถียรภาพและความเข้มแข็งของรัฐบาลจะส่งผลต่อการขยายอาณาเขตของระบบราชการ เนื่องจากรัฐบาลที่อ่อนแอจะต้องพึ่งพาระบบราชการมากในการบริหารประเทศ ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิรูปที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ก.พ.ร. ก.พ. ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับส่วนราชการอื่นๆ ขึ้น ตัวอย่างเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2552 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีหลายครั้งในเวลาสั้นๆ ได้เกิดการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ๆ เป็นจำนวนมาก โดยในระดับกรม ได้แก่ การจัดตั้งกรมการข้าวในปี พ.ศ. 2549, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในปี พ.ศ. 2550 และกรมหม่อนไหมในปี พ.ศ. 2552, การขยายเวลายุบเลิกกรมทางหลวงชนบทในปี พ.ศ. 2550 และการยกเลิกการยุบเลิกกรมทางหลวงชนบทในปี พ.ศ. 2552 เป็นต้น (พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 2 – 6) โดยในกรณีของกรมทางหลวงพบว่า มีการผลักดันให้เกิดกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2552 ที่ทำให้เกิดการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มขึ้น 2 หน่วยงาน คือ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ สำนักมาตรฐานและประเมินผล, การยกระดับหน่วยงานเดิม 3 หน่วยงาน คือ กองนิติการเป็นสำนักกฎหมาย, กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ และ กองสารสนเทศเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

นอกจากนี้ยังพบว่าช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลก็ส่งผลต่อการขยายอาณาเขตของระบบราชการอีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาใหม่มักจะต้องการแสวงหาสนับสนุนและความ

ร่วมมือจากข้าราชการในการบริหารประเทศ ในขณะที่รัฐบาลที่กำลังจะพ้นวาระจะต้องการสร้างผลงานเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป โดยจากการสัมภาษณ์พบว่า การเกิดขึ้นของหน่วยงานภายในจำนวน 23 หน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2548 ได้แก่ สำนักงานบริหารงานศูนย์สร้างทาง, สำนักงานภูมิสถาปัตยกรรมทาง, สำนักงานควบคุมน้ำหนัทยานพาหนะ, ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลลงทาง, ศูนย์ประชาสัมพันธ์, สำนักงานบำรุงทางพิเศษระหว่างเมือง และ สำนักงานบริหารบำรุงทางที่ 2 - 18 นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการตอบสนองต่อนโยบายของนายกทักษิณ ชินวัตรที่กำลังจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงต้องการเร่งสร้างผลงานเพื่อผลลัพธ์ทางการเมือง โดยทำการถ่ายโอนงบประมาณจากภารกิจที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการมาในส่วนของภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ในทันที

ข. ลักษณะของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง

การขยายอาณาเขตของระบบราชการในสมัยของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง สามารถทำได้ง่ายกว่าในรัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งเนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลต้องพึ่งพาระบบราชการมากในการบริหารประเทศ เนื่องจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมักขาดข้อมูล ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ จึงไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับระบบราชการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ก.พ.ร. ก.พ. ให้ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับส่วนราชการขึ้น

2. กระบวนการพิจารณาข้อเสนอของส่วนราชการนั้นผ่านสภาเพียงชั้นเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะที่รัฐบาลปกติจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

3. สมาชิกของสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนหนึ่ง คือ ข้าราชการระดับสูง อดีตข้าราชการระดับสูง หรือเครือข่ายใกล้ชิด ซึ่งอาจจะได้รับผลประโยชน์จากการขยายอาณาเขตของระบบราชการในทางตรงหรือทางอ้อม

4. ประชาชนและสื่อมวลชน ให้ความสนใจกับสถานการณ์ทางการเมืองมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ

ตัวอย่างการขยายอาณาเขตของระบบราชการที่พบในสมัยของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น การปรับระบบตำแหน่งข้าราชการจากระบบซีเป็นระบบแท่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2551 ในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งกำลังจะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2551 ที่ทำให้อำนาจของส่วนราชการในการปรับเพิ่มเงินเดือนและตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานของ

ตนเองเพิ่มมากขึ้นดังที่กล่าวไว้ในส่วนที่ 4.2.2 อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ
ข้าราชการระดับสูงขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2551 ดังภาพที่ 12

อีกกรณีหนึ่ง เช่น ในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีการจัดตั้ง
หน่วยงานระดับกรมขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ, สำนักงานนโยบาย
และยุทธศาสตร์การค้า, กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, กรมกิจการเด็กและเยาวชน, กรม
กิจการผู้สูงอายุ และกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ในปี พ.ศ. 2558, สำนักงาน
คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2559 และ กรมการขนส่งทางราง ใน
ปี พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 12 – 18) โดยในกรณีของกรมทางหลวง
คือ การออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2558 ที่ทำให้เกิดการจัดตั้งหน่วยงาน
ใหม่ขึ้น 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 และ แขวงทางหลวงที่ 1 – 104

นอกจากนี้ยังพบว่าลักษณะของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งยังเกี่ยวข้องกับ
การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการในบางกรณีอีกด้วย เนื่องจากขั้นตอนในการ
พิจารณาอนุมัติงบประมาณที่ถูกเสนอขึ้นมาจากส่วนราชการในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้อง
ผ่านขั้นตอน 3 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี (สภาผู้แทนราษฎร), คณะอนุกรรมการพิจารณาจ่ายเฉพาะ และ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (วุฒิสภา) ในขณะที่
รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจะผ่านขั้นตอนเพียง 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของ
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการพิจารณาจ่ายเฉพาะ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า การพิจารณา
ในสมัยของรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีความละเอียดน้อยกว่า อันเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้
งบประมาณของกรมทางหลวงเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 14.4 ในปี พ.ศ. 2558 และร้อยละ 28.5 ในปี 2559
(พิจารณาภาพที่ 18 ประกอบ)

“รัฐบาลทหารนี้ไม่ค่อยถามรายละเอียดเท่าไร แค่เตรียมเอกสารไปให้ครบก็ใช้ได้แล้ว ถ้าอยู่
ในวงเขาก็อนุมัติให้ ...ปกติเขา(รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง)จะถามนู่นถามนี่มากกว่า” (ข้าราชการ
ระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2562)

ตารางที่ 42 เปรียบเทียบช่วงเวลาของการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการกับการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล

นโยบาย	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	
การจัดตั้งหน่วยงานชั่วคราว	-	สำนักงานมาตรฐานงานทาง	-	- สำนักงานบริหารงานศูนย์สร้างทาง - สำนักงานมูลนิธิสถาปัตย์งานทาง - สำนักงานควบคุมน้ำหนักยานพาหนะ - ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคลงานทาง - ศูนย์ประชาสัมพันธ์ - สำนักงานบำรุงทางพิเศษระหว่างเมือง - สำนักงานบริหารบำรุงทาง (2-18)	- เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง - สำนักงานบริหารบำรุงทาง (19)	-	ปรับระบบตำแหน่งข้าราชการ (23 มกราคม)	
การปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ								
รัฐบาล	พรรคไทยรักไทย (9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 - 11 มีนาคม พ.ศ. 2548)							พรรคพลังประชาชน (29 มกราคม พ.ศ. 2551 - 17 ธันวาคม พ.ศ. 2551)
GDP (หน่วย : ล้านล้านบาท)	5.8	6.3	7.0	7.6	8.4	9.1	9.7	

ที่มา : ประมวลผลจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง พ.ศ. 2545, 2552, 2558, รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559 และงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 (สำนักงานประมาณ)

ตารางที่ 44 (ต่อ)

	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
นโยบาย	มาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงาน (17 กุมภาพันธ์)	-	จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554 - 2556)	แนวทางการกำหนดชื่อส่วนราชการ				
การจัดตั้งหน่วยงานชั่วคราว				สำนักงานสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน				
การปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นการ	- จัดตั้งกองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง, สำนักมาตรฐานและประเมินผล - ยกระดับสำนักกฎหมาย, สำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (31 มีนาคม)	-		-			- จัดตั้งสำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18, แขวงทางหลวงที่ 1 - 104 - ยุบลีรักษ์นิก ก่อสร้างทางที่ 3 (12 มกราคม)	-
รัฐบาล	พรรคประชาธิปัตย์ (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551 - 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554)	พรรคเพื่อไทย (5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 - 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557)					พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน)	
GDP	2.0	1.7	2.2	2.4	2.4	2.5	2.6	2.7

5.1.1.1 สภาพเศรษฐกิจ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะส่งผลกระทบต่องบประมาณและการจ้างงานของส่วนราชการ อันเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการขยายอาณาเขตของระบบราชการ (Peters, 2010; Pollitt, 2004) ซึ่งด้วยลักษณะภารกิจของกรมทางหลวงที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ทำให้งบประมาณที่ได้รับส่วนใหญ่นั้นเป็นงบประมาณประเภทงบลงทุนที่มีความแปรผันตามจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติในปีงบประมาณนั้นสูง จากผลกระทบของสภาพเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2553 ที่เกิดวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ ทำให้อัตราการเจริญเติบโตของเงินงบประมาณประจำปีของกรมทางหลวงติดลบติดกันถึง 3 ปี โดยในปี พ.ศ. 2553 นั้น ลดลงถึงร้อยละ 35 ดังภาพที่ 17 และ 18

โดยจากภาพที่ 17 จะพบว่าหากเปรียบเทียบร้อยละของงบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวงต่อ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559 จะพบว่าร้อยละของการใช้งบประมาณของกรมทางหลวงเมื่อเทียบกับ GDP นั้นส่วนใหญ่จะลดลงต่ำกว่าในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่อาจหมายถึงการลดอาณาเขตของกรมทางหลวง ยกเว้นในปี พ.ศ. 2548 ที่เพิ่มสูงขึ้นจากการที่นโยบายในสมัยของนายทักษิณ ชินวัตรต้องการให้นำงบประมาณมาใช้ในภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ทันทีเพื่อผลลัพธ์ทางการเมืองดังที่กล่าวไปในส่วนที่แล้ว และ ในปี พ.ศ. 2559 จากการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้ในหน่วยงานที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานทางหลวงที่ 16 - 18 และ แขวงทางหลวงที่ 1 - 104

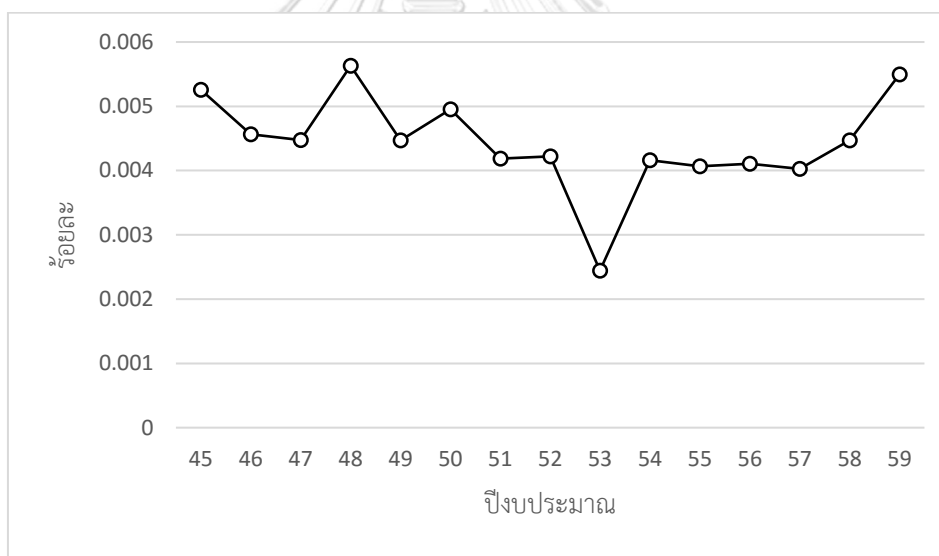
ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าแม้งบประมาณโดยรวมของกรมทางหลวงจะได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจ แต่การจัดตั้งหน่วยงาน จำนวนกำลังคนโดยรวมและงบบุคลากรของกรมทางหลวงนั้น ไม่ได้รับผลกระทบเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้ว่าแม้จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2553 แต่กลับมีการขยายโครงสร้างของกรมทางหลวงในปี พ.ศ. 2552 ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มขึ้น 2 หน่วยงาน คือ กองทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง และ สำนักมาตรฐานและประเมินผล และการยกระดับหน่วยงานเดิม 3 หน่วยงาน คือ กองนิติการเป็นสำนักกฎหมาย, กองโครงการเงินกู้และเงินช่วยเหลือเป็นสำนักบริหารโครงการทางหลวงระหว่างประเทศ และ กองสารสนเทศเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ในด้านกำลังคนของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2553 ก็มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย คือ ลดลงจาก 39,090 คน เหลือ 38,241 คน (พิจารณาตารางที่ 17) และการใช้งบบุคลากรก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ จาก 4,026,160,800 บาท เป็น 4,225,879,800 บาท (พิจารณาตารางที่ 25)

กล่าวคือ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่น การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อ “งบประมาณลงทุน” ที่เกี่ยวข้องับภารกิจหลักของกรมทางหลวงโดยตรง แต่ในด้านการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงานบุคคลและงบประมาณเกี่ยวกับบุคคลของกรมทางหลวง

นั้น มีการนำปัจจัยอื่นๆนอกเหนือจากสภาพเศรษฐกิจมาใช้ประกอบในการตัดสินใจทางนโยบาย ทำให้ผลลัพธ์อาจมีทิศทางที่ตรงกันข้ามกับสภาพเศรษฐกิจได้ สอดคล้องกับข้อเสนอของ Riggs (1964) ที่เห็นว่าในสภาพของสังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน (prismatic society) การตัดสินใจของนโยบายสาธารณะ อาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกตลาด แต่เป็นเรื่องของการเมืองและการต่อรองผลประโยชน์ของตัวแสดง เหมือนตลาดนัด (canteen – bazaar)

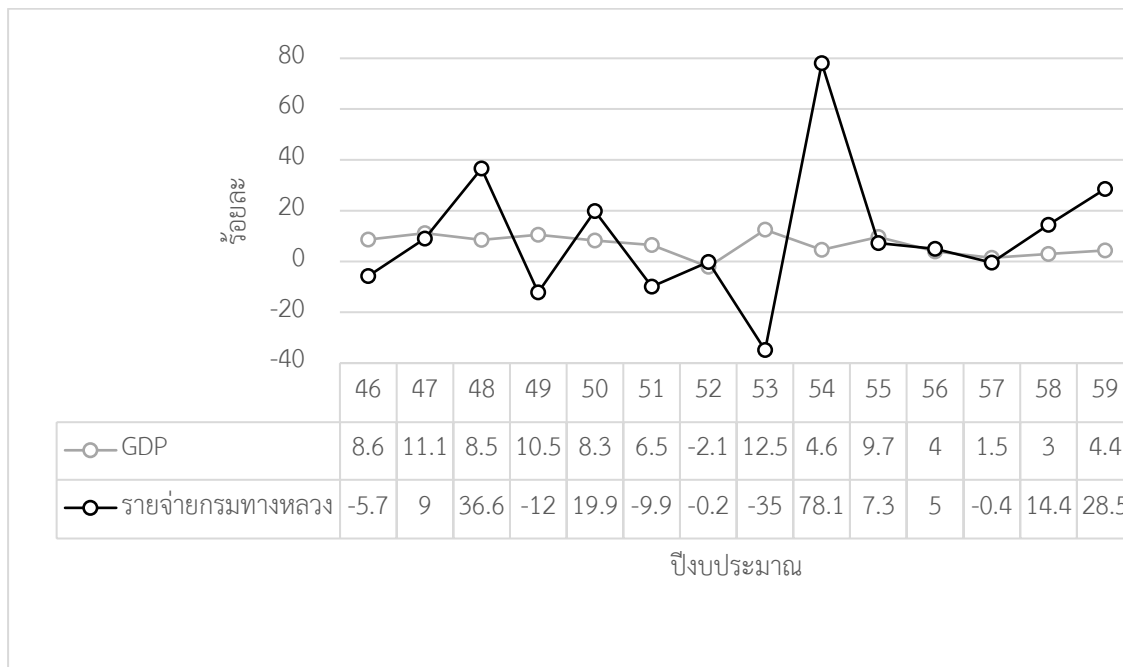
อย่างไรก็ดีด้วยความที่การศึกษาครั้งนี้ใช้เพียงการเปรียบเทียบร้อยละการใช้งบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวงกับ GDP ในการพิจารณาซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อย (ราวร้อยละ 0.002 - 0.005) จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดที่ดีได้เท่าใดนัก หากต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพเศรษฐกิจกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการอย่างลึกซึ้ง จึงควรมีการนำตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจตัวอื่นๆที่เกี่ยวข้องเข้ามาใช้ในการพิจารณาประกอบด้วย

รูปภาพที่ 17 ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงต่อ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559



ที่มา : ประมวลจากรายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 – 2559

รูปภาพที่ 18 เปรียบเทียบร้อยละการเติบโตของปริมาณรายจ่ายประจำปีของกรมทางหลวงและ GDP ระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2559



หมายเหตุ

- ร้อยละการเจริญเติบโตของ GDP คำนวณจากจำนวน GDP ในปีนั้นหารด้วยจำนวน GDP ในปีที่แล้ว แล้วคูณด้วย 100
- ร้อยละการเจริญเติบโตของงบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวง คำนวณจากจำนวนงบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวงในปีนั้น หารด้วยจำนวนงบประมาณรายจ่ายของกรมทางหลวงในปีที่แล้ว แล้วคูณด้วย 100

ที่มา : ประมวลจากงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2559 (สำนักงบประมาณ) และ รายงานประจำปี กรมทางหลวง พ.ศ. 2545 - 2559

5.2 อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ใช้มุมมองของแนวคิดอำนาจและการเมืองในองค์การ (power and political approach) ที่มีสมมติฐานว่าผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งตัวแสดงที่ได้รับชัยชนะจะสามารถรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่ระบบราชการเกิดการขยายอาณาเขตขึ้น แม้นโยบายการปฏิรูประบบราชการจะต้องการลดและจำกัดอาณาเขตของระบบราชการก็ตาม โดยตั้งคำถามการวิจัยว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างไร และ ปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของข้าราชการในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ

การศึกษาครั้งนี้เลือกใช้กรณีศึกษา คือ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 และใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบคุณภาพโดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร และเก็บข้อมูลการด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการในกรมทางหลวงในฐานะตัวแสดงที่เป็นผู้ชนะในการต่อสู้ทางอำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

ในการตอบคำถามวิจัยว่าข้าราชการมีการใช้อำนาจในกระบวนการปฏิรูประบบราชการอย่างไรนั้น อ้างอิงแนวคิดกลยุทธ์และวิธีการใช้อำนาจของ Pfeffer (1992) ในการกำหนดตัวแปร ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการมีการใช้อำนาจด้วยวิธีการดำรงตำแหน่งทางการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ, การใช้จังหวะเวลาด้วยการกระทำในสิ่งที่แก้ไขภายหลังได้ยากและการถ่วงเวลา, การสร้างความมีเหตุผลแก่ข้อเสนอในการขยายขอบเขตของหน่วยงาน, การควบคุมข้อมูลและการสื่อสารที่อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงาน และ การใช้ความสามารถส่วนบุคคลในการผลักดันข้อเสนอของตนเอง

ในการตอบคำถามวิจัยว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลให้การใช้อำนาจของข้าราชการ อ้างอิงแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จในการกำหนดตัวแปร ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผล คือ การที่นโยบายในการปฏิรูปไม่มีความแน่ชัดในจุดประสงค์และวิธีการ, กลไกควบคุมและประเมินผลการปฏิรูปไม่มีประสิทธิภาพ, วัฒนธรรมองค์การไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป และการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า การปรับปรุงโครงสร้างของกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559 ส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และยกระดับหน่วยงานเดิม เพื่อเพิ่มตำแหน่งบริหารในการรองรับข้าราชการระดับสูงที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากนโยบายควบคุมจำนวนข้าราชการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่มองว่าข้าราชการมีผลประโยชน์ของตนเอง อันแตกต่างจาก

ผลประโยชน์ของส่วนรวม และเป็นการยืนยันแนวคิดที่เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการที่มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอาณาเขตระบบราชการมักไม่ประสบความสำเร็จ เพราะ ข้าราชการต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิรูป (Bowornwathana, 2006; Bowornwathana & Farazmand, 2001; Bowornwathana & Poocharoen, 2010; Gains & John, 2010; Jacobsen, 2005; Matland, 1995; Peters, 2001, 2010; Pollitt, 2004; Pollitt & Bouckaert, 2004; Poocharoen, 2012) เนื่องจากข้าราชการต้องการขยายขนาดและขอบเขตอำนาจภารกิจเพื่อรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้น การกระจายหรือมอบอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ จึงควรจะมีการคำนึงถึงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นตามมาด้วย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้แนวคิด Bureaucratic Politics ของ Bowornwathana and Poocharoen (2010) ซึ่งเป็นแนวคิดกลุ่มการเมืองในการศึกษาการปฏิรูประบบราชการ โดยมีสมมติฐานว่าผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ ผลลัพธ์ของกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผลจากการศึกษาการใช้อำนาจของข้าราชการในฐานะตัวแสดงที่ได้รับชัยชนะในการต่อสู้นี้ พบว่าสอดคล้องกับแนวคิดของ Peters (2001, 2010), Riggs and Berman (2009), Poocharoen (2012) และ Santhitivanich and Bowornwathana (2014) ที่เห็นว่าข้าราชการสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการเพราะนักการเมืองต้องพึ่งพาข้าราชการจึงไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งขึ้น รวมถึงการที่ข้าราชการมีอำนาจหรืออิทธิพลจาก 1) การมีเทคนิค ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและความรู้ในการปฏิบัติงานสูง 2) มีความสามารถในการควบคุมทรัพยากรโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสาร 3) มีกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ และ 4) การมีความมั่นคงในอาชีพ ที่เหนือกว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายกำหนดนโยบายการปฏิรูป ทำให้เห็นว่าสังคมไทยในปัจจุบันยังมีลักษณะหลายประการที่สอดคล้องกับสภาพของสังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน (prismatic society) ที่ Riggs (1964) ได้เคยศึกษาไว้ในช่วง พ.ศ. 2575 – 2501 คือ ระบบราชการแบบ sala หรือ การที่ระบบราชการยังเป็นตัวแสดงที่ได้เปรียบและมีอำนาจเหนือตัวแสดงอื่นๆ และยังเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทต่อนโยบายสาธารณะมาก ดังที่ Poocharoen (2012) เห็นว่าข้าราชการสามารถรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบายด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาและองค์ประกอบต่างๆของนโยบายปฏิรูประบบราชการ, การเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลในกลไกการประสานงาน ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบาย และการเลือกปฏิบัติในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับสิ่งที่ Hood (1991) และ Pollitt (2004) เสนอว่า ความแตกต่างทางบริบทของแต่ละประเทศจะทำให้การนำแนวทางการปฏิรูปจากประเทศที่พัฒนา

แล้วมาใช้ก่อให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดหวังไว้ตามมาในภายหลัง เนื่องจากการนำแนวทางหรือเครื่องมือทางการจัดการดังกล่าวมักจะมาพร้อมๆกับสมมติฐาน ค่านิยมและผลลัพธ์ที่ไม่ได้ตั้งใจบางอย่าง โดยในกรณีนี้ คือ การที่นโยบายในการควบคุมจำนวนข้าราชการก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงขึ้น อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายขนาดของระบบราชการ เนื่องจากกลไก ระบบ หรือ ค่านิยมพื้นฐานในประเทศไทยบางส่วนยังไม่มีพัฒนาเพียงพอเหมือนประเทศต้นแบบ เช่น การมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เที่ยงตรง เพื่อให้เกิดการใช้ระบบคุณธรรมในการจัดการบุคคล หรือ การมีกลไกการควบคุมดูแลการปฏิรูประบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการไม่สามารถขยายอาณาเขตเพื่อผลประโยชน์ของตนเองได้ เป็นต้น

โดยมีข้อสังเกตว่าการปฏิรูประบบราชการได้ทำให้บทบาททางการเมืองของข้าราชการเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากมีการเพิ่มอำนาจในการบริหารจัดการหน่วยงานให้แก่ส่วนราชการตามนโยบายการกระจายอำนาจ ทำให้ข้าราชการทุกระดับในส่วนราชการต้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการต่อสู้ทางอำนาจทั้งในทางตรงและทางอ้อมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง โดยข้าราชการที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ คือ ข้าราชการระดับสูง เนื่องจากมีอำนาจทางการเมืองและอิทธิพล ประกอบกับการที่นโยบายการปฏิรูปมักมีลักษณะที่เอื้อผลประโยชน์แก่ข้าราชการระดับสูง เช่น การเพิ่มเงินเดือน ตำแหน่ง หรืออำนาจในการบริหารจัดการต่างๆทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อจูงใจให้ข้าราชการระดับสูงร่วมมือและปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น โดยมีข้อค้นพบเพิ่มเติมว่าข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปหรือมีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ จะสามารถรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ด้วย

ในทางกลับกัน ด้วยความที่ทรัพยากรมีจำกัด การที่คนกลุ่มหนึ่งสามารถรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองได้ จึงหมายถึงการที่คนอีกกลุ่มหนึ่งจะต้องสูญเสียหรือได้รับผลประโยชน์ลดลง ซึ่งคนในกลุ่มนี้ ได้แก่ ข้าราชการระดับปฏิบัติโดยเฉพาะข้าราชการในสายงานหลัก ตัวอย่างเช่น กรณีมาตรการควบคุมจำนวนข้าราชการ ได้ส่งผลให้ข้าราชการระดับสูงและข้าราชการในสายงานสนับสนุนได้รับการปรับเงินเดือนและระดับตำแหน่งเพิ่มขึ้น ในขณะที่จำนวนข้าราชการระดับปฏิบัติในสายงานหลัก เช่น นายช่างหรือวิศวกรมีจำนวนลดลง เนื่องจากอัตราตำแหน่งมักจะถูกยุบหลังการเกษียณ ประกอบกับการจ้างพนักงานราชการมาทดแทนที่เกิดขึ้นน้อย เนื่องจากไม่สามารถเกลี้ยงบประมาณจากเงินเดือนของข้าราชการมาใช้ในการจ้างงานส่วนนี้ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงานของข้าราชการในสายงานหลักที่เหลือในทางอ้อม แต่ด้วยความที่นโยบายนี้ไม่ทำให้เกิดผู้เสียผลประโยชน์โดยตรง, การที่ผู้เสียผลประโยชน์มักไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านนี้ และมีการจ้างงานด้วยงบประมาณประเภทอื่นมาทดแทนกำลังคนที่ขาดแคลน จึงทำให้ความขัดแย้งหรือการต่อต้านเกิดขึ้นน้อยและไม่รุนแรง ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงโครงสร้างกรมทางหลวงในปี พ.ศ. 2558 ที่มีการจัดตั้งแขวงทางหลวงโดยอ้างความสำคัญของการปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้เกิดตำแหน่งของข้าราชการระดับ

8 เพิ่มขึ้น 104 ตำแหน่ง แต่ในปี พ.ศ. 2561 มีการยุบหมวดทางหลวงที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการในแขวงทางหลวง ทำให้ข้าราชการระดับ 1 – 6 ลดลง 105 อัตรา เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่านโยบายที่ต้องการจูงใจให้ข้าราชการระดับสูงร่วมมือและปฏิบัติตามด้วยการเอื้อผลประโยชน์ เช่น อำนาจ ตำแหน่งและค่าตอบแทนนั้น แม้จะได้ผลในระยะสั้นดังที่ Gains, John, and Stoker (2008) และ Jacobsen (2005) พบว่าข้าราชการจะปฏิบัติตามนโยบายที่ต้องการลดอำนาจของฝ่ายราชการ หากนโยบายนั้นเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ในด้านอื่นๆของตนเอง แต่นโยบายลักษณะนี้จะกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการขยายอาณาเขตของระบบราชการในระยะยาว ตัวอย่างเช่น นโยบายที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการ (เพื่อให้สามารถยุบเลิกและแปรสภาพหน่วยงานในภายหลัง) ด้วยการเพิ่มอำนาจการบริหารกำลังคนให้กับข้าราชการระดับสูง และเปิดช่องให้สามารถยุบรวมตำแหน่งเพื่อนำเงินส่วนนั้นไปเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการที่เหลืออยู่ได้ ซึ่งแม้จะประสบความสำเร็จในการควบคุมจำนวนข้าราชการและการใช้งบบุคลากรของกรมทางหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2548 แต่การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงและการลดลงของข้าราชการระดับปฏิบัติจากผลลัพธ์ของนโยบายดังกล่าว ได้ทำให้เกิดความต้องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่และการยกกระดับหน่วยงานเดิมภายหลังปี พ.ศ. 2549 อันนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของกำลังคนและการใช้งบประมาณเป็นวงจรรดงภาพที่ 11 เป็นต้น

กล่าวคือ ข้าราชการมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อจะรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง โดยใช้อำนาจที่มาจากความได้เปรียบในด้านข้อมูลและความเชี่ยวชาญ ซึ่งอาจนำไปสู่สภาวะการผิดเป้าหมาย (goal displacement) และการผิดหน้าที่ (dysfunction) ของนโยบายการปฏิรูปที่ต้องการจำกัดอาณาเขตของระบบราชการ ดังนั้น จึงควรมีการให้ความสำคัญกับการควบคุมและกำดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ไม่น้อยไปกว่าการออกแบบนโยบายที่ดี (policy forming) เนื่องจากไม่มีนโยบายใดที่จะใช้ได้ในทุกที่ทุกเวลา โดยความล้มเหลวของนโยบายจะสร้างความไม่เชื่อมั่นในการปฏิรูปให้แก่ข้าราชการ รวมถึงสร้างแนวคิดและแบบแผนพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการคือโอกาสในการขยายอาณาเขตของหน่วยงาน เป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ใช้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมทางหลวงในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2559 มาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งไม่สามารถสรุปเป็นภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการโดยรวมได้ เนื่องจากกรมทางหลวงมีลักษณะที่ค่อนข้างเฉพาะ เช่น

1. การมีหน่วยงานตามภูมิภาคต่างๆจำนวนมาก เช่น ศูนย์สร้างทาง 5 แห่ง, สำนักงานทางหลวงที่ 1 – 18 และ แขวงทางหลวงที่ 1 – 104 ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวน ระดับตำแหน่งของข้าราชการ

และการจ้างงานประเภทอื่นๆ นอกจากนี้ระยะห่างทางกายภาพยังจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของข้าราชการระหว่างหน่วยงานอีกด้วย

2. ลักษณะภารกิจของกรมทางหลวงทำให้มีการจ้างงานประเภทลูกจ้างชั่วคราวเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการในสายงานหลัก เช่น นายช่างและวิศวกร และข้าราชการในสายงานสนับสนุนมีความแตกต่างด้านลักษณะความรู้และความเชี่ยวชาญมากกว่าในส่วนราชการทั่วไป
3. งบประมาณส่วนใหญ่ของกรมทางหลวงมาจากงบลงทุน ซึ่งจะแปรผันตามจำนวนโครงการในปีงบประมาณนั้น ตามผลกระทบจากปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
4. กรมทางหลวงสามารถหารายได้ของตนเองได้ ซึ่งส่งผลให้มีจำนวนเงินนอกงบประมาณมากกว่าส่วนราชการทั่วไป

ตารางที่ 43 เปรียบเทียบผลการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการภาพรวมและกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 – 2559

ผลลัพธ์	ภาพรวม	กรมทางหลวง
1. จำนวนหน่วยงาน	หน่วยงานระดับกรมเพิ่มขึ้นจาก 150 เป็น 160	หน่วยงานระดับเทียบเท่ากองเพิ่มขึ้นจาก 35 เป็น 40
2. จำนวนกำลังคน	เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.23 เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานทั้งประเทศ	คงที่
2.1 ข้าราชการ*	เพิ่มขึ้นร้อยละ 5	ลดลงร้อยละ 14
- ข้าราชการระดับ 8	เพิ่มขึ้นร้อยละ 55	เพิ่มขึ้นร้อยละ 29
- ข้าราชการระดับ 9	เพิ่มขึ้น 2.78 เท่า	เพิ่มขึ้นร้อยละ 41
- ข้าราชการระดับ 10 - 11	เพิ่มขึ้นร้อยละ 24	คงที่
3. การใช้งบประมาณ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 เมื่อเทียบกับ GDP	เพิ่มขึ้น 2.5 เท่า (เทียบกับภาพรวม 2.7 เท่า)
- งบบุคลากร	ลดลงร้อยละ 4.7 เมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมด	เพิ่มขึ้นร้อยละ 51 (เทียบกับภาพรวม 2.2 เท่า)
- เงินเดือนข้าราชการ	เพิ่มขึ้นร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับงบบุคลากร	เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.3 เมื่อเทียบกับงบบุคลากร

หมายเหตุ

- จำนวนข้าราชการที่ใช้เปรียบเทียบ คือ ข้าราชการกรมทางหลวง และข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2547 และ 2559

- สถิติของปี พ.ศ. 2559 หลังมีการเปลี่ยนระบบตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการระดับ 8 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและประเภทอำนวยการระดับต้น ข้าราชการระดับ 9 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ประเภทอำนวยการระดับสูง และประเภทบริหารระดับต้น ระดับ 10 – 11 = ข้าราชการประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิและประเภทบริหารระดับสูง
- ข้าราชการระดับ 8 ในปี พ.ศ. 2559 ที่ใช้เปรียบเทียบ ไม่นับรวมข้าราชการประเภททั่วไประดับอาวุโส ที่เมื่อเทียบกับระบบเดิมก่อนปี พ.ศ. 2551 แล้ว คือ ข้าราชการระดับ 7 – 8

เมื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมกับกรมทางหลวงระหว่างปี พ.ศ. 2545 และ 2559 แล้ว จะพบว่าการปฏิรูปในกรมทางหลวงสามารถลดจำนวนข้าราชการได้มากกว่าภาพรวม และมีการเพิ่มขึ้นของงบบุคลากรน้อยกว่าระบบราชการในภาพรวม ซึ่งน่าจะเกิดจากการที่กรมทางหลวงสามารถจ้างกำลังคนประเภทอื่นทดแทนโดยใช้งบประมาณนอกเหนือจากงบบุคลากร เช่น งบลงทุน และเงินนอกงบประมาณได้ และด้วยการที่การเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในภาพรวมเป็นการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานระดับกรม ในขณะที่ในกรมทางหลวงเป็นการเพิ่มขึ้นของหน่วยงานระดับกอง ทำให้จำนวนข้าราชการระดับสูงที่เพิ่มขึ้นไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป ผู้ศึกษาเสนอให้มีการศึกษาส่วนราชการอื่นที่มีลักษณะแตกต่างออกไป เช่น ส่วนราชการระดับกรมที่ไม่มีหน่วยงานตามพื้นที่ต่างๆ ไม่มีการจ้างงานลูกจ้างชั่วคราวหรือมีงบประมาณที่ได้รับผลจากปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองน้อย เป็นต้น เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลต่อตัวแสดง ที่มาของอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจ อันจะส่งผลต่อวิธีการใช้อำนาจ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจต่อไป รวมถึงทำการศึกษาราชการระดับกระทรวง และหน่วยงานที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายการปฏิรูปโดยตรง เพราะ กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติ จึงมีบทบาทในการใช้อำนาจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อทำการเปรียบเทียบในภาพรวมเพื่อยืนยันหรือปฏิเสธข้อค้นพบต่างๆนี้

อนึ่ง การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการคืออะไร อย่างไร และทำไม ไม่ได้เป็นการศึกษาเพื่อตัดสินหรือหาคำตอบทางคุณค่าว่านโยบายหรือพฤติกรรมใดเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดี ควรหรือไม่ควร และไม่ได้ตอบคำถามว่าสิ่งที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนของระบบราชการอย่างไร ดังนั้น หากต้องการตอบคำถามในเชิงคุณค่าเหล่านี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย หรือ แนวคิด Governance มาเป็นประกอบในการศึกษาเพิ่มเติม

บรรณานุกรม

- Allison, G. T. J. B. L., Brown. (1971). *Essence of decision*. 536.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and administration*: Univ of Alabama Pr.
- Bowornwathana, B. (2005). Administrative reform and tidal waves from regime shifts: Tsunamis in Thailand's political and administrative history. *27(1)*, 37-52.
- Bowornwathana, B. (2006). Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm *Comparative Public Administration* (pp. 667-679): Emerald Group Publishing Limited.
- Bowornwathana, B. (2007). Governance Reform Outcomes through Cultural Lens: Thailand *Cultural aspects of public management reform* (pp. 275-298): Emerald Group Publishing Limited.
- Bowornwathana, B. (2008). Importing governance into the Thai polity: Competing hybrids and reform consequences *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust* (pp. 5-20): Emerald Group Publishing Limited.
- Bowornwathana, B. (2011). Reorganization. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino (Eds.), *International encyclopedia of political science* (Vol. 7, pp. 2269-2273): Sage.
- Bowornwathana, B., & Farazmand, A. (2001). Politics of governance reform in Thailand. *94*, 421-444.
- Bowornwathana, B., & Poocharoen, O.-o. (2010). Bureaucratic politics and administrative reform: Why politics matters. *10(4)*, 303-321.
- Clifford, J. G. J. T. J. o. A. H. (1990). Bureaucratic politics. *77(1)*, 161-168.
- Daft, R. L. (1992). *Organization theory and design* (4 ed.): Singapore : Info Access, 1992.
- David, O., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*: Prentice Hall of India.
- Downs, A. (1967). The Life Cycle of Bureaus. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of public administration* (5 ed., pp. 258-270). USA: Thomson Wadsworth.
- Dreszler, R., & Muhlhausen, D. B. (2017). The Problem with a Bloated, Ineffective

- Government. In D. B. Muhlhausen (Ed.), *Blueprint for Reorganization: Pathways to reform and Cross-Cutting Issues* (pp. 5-13).
- Dunleavy, P. (1991). Bureaucracy, democracy and public choice.
- Edwards, G. C. (1980). *Implementing public policy*: Congressional Quarterly Press.
- Follett, M. P. (1926). The giving of orders. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 152-157). USA: Thomson Wadsworth.
- French Jr., J. R. P., & Raven, B. (1959). The Base of Social Power. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 311-320). USA: Thomson Wadsworth.
- Gains, F., John, P., & Stoker, G. (2008). When do bureaucrats prefer strong political principals? Institutional reform and bureaucratic preferences in English local government. *10*(4), 649-665.
- Gains, F., & John, P. J. P. A. R. (2010). What do bureaucrats like doing? Bureaucratic preferences in response to institutional reform. *70*(3), 455-463.
- Heady, F. (2001). *Public Administration, A Comparative Perspective*: CRC Press.
- Hofstede, G. (1991). Cultures and organizations. Intercultural cooperation and its importance for survival. *Software of the mind*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of public administration* (5 ed., pp. 503-516). USA: Thomson Wadsworth.
- Jacobsen, D. I. J. E. J. o. P. R. (2005). Sand in the machinery? Comparing bureaucrats' and politicians' attitudes toward public sector reform. *44*(6), 767-799.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 267-275). USA: Thomson Wadsworth.
- Lasswell, H. D. (1950). *Politics: Who gets what, when, how*: P. Smith New York.
- Lynn Jr., L. E. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 17-30.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *5*(2), 145-174.
- Mintzberg, H. (1983). The Power Game and the Players. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S.

- Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 334-341). USA: Thomson Wadsworth.
- Moe, T. M. (1995). Toward a theory of public bureaucracy. 116.
- Muhlhausen, D. B. (2017). *Blueprint for Reorganization: Pathways to reform and Cross-Cutting Issues*.
- Ouchi, W. G. (1981). The Z organization. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 424-435). USA: Thomson Wadsworth.
- Peters, B. G. (2001). *The politics of bureaucracy* (5 ed.): London : Routledge, 2001.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy : An introduction to comparative public administration* (6 ed.): London ; New York : Routledge, 2010.
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1995). *Governance in a changing environment* (Vol. 2): McGill-Queen's Press-MQUP.
- Pfeffer, J. (1992). Understanding power in organizations. *34*(2), 29.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 521-532). USA: Thomson Wadsworth.
- Pollitt, C. (2004). *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*. Paper presented at the IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*: Oxford University Press, USA.
- Poocharoen, O.-o. (2012). Bureaucracy and the policy process *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 349-364): Routledge.
- Rhodes, R. A. W. J. P. s. (1996). The new governance: governing without government. *44*(4), 652-667.
- Riggs, F. W. (1964). *Administration in developing countries : the theory of prismatic society*: Boston : Houghton Mifflin, 1964.
- Riggs, F. W., & Berman, E. M. (2009). Bureaucratic Links between Administration and Politics. 85.
- Robbins, S. P. (1989). *Organizational behavior : concepts, controversies, and application* (4 ed.): Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1989.

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. J. P. a. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. 481-504.
- Santhitiwanich, A., & Bowornwathana, B. (2014). Administrative reform in thailand: Who gets what? , 199.
- Schein, E. H. (1993). Defining Organizational Culture. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of organization theory* (6 ed., pp. 360-367). USA: Thomson Wadsworth.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. (2005). *Classics of organization theory* (6 ed.). USA: Thomson Wadsworth.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. 6(4), 445-488.
- Weber, M. (1922). Bureaucracy. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of public administration* (5 ed., pp. 50-55). USA: Thomson Wadsworth.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of public administration* (5 ed., pp. 22-34). USA: Thomson Wadsworth.
- เยาวนิตร์ เพ็งแจ่ม อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดกองการเจ้าหน้าที่ กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2559) สัมภาษณ์.
- กรมทางหลวง. (2545a). การแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังของกรมทางหลวง ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2545: กรุงเทพฯ : กองการเจ้าหน้าที่ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2545b). รายงานประจำปี พ.ศ. 2545: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2546). รายงานประจำปี พ.ศ. 2546: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2547). รายงานประจำปี พ.ศ. 2547: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2548). รายงานประจำปี พ.ศ. 2548: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2549). รายงานประจำปี พ.ศ. 2549: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2550). รายงานประจำปี พ.ศ. 2550: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2551). รายงานประจำปี พ.ศ. 2551: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2552). รายงานประจำปี พ.ศ. 2552: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2553). รายงานประจำปี พ.ศ. 2553: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2554). รายงานประจำปี พ.ศ. 2554: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.

- กรมทางหลวง. (2555). รายงานประจำปี พ.ศ. 2555: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2556a). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากกรมทางหลวง (พ.ศ. 2554 – 2556): (อัดสำเนา).
- กรมทางหลวง. (2556b). รายงานประจำปี พ.ศ. 2556: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2557). รายงานประจำปี พ.ศ. 2557: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2558). รายงานประจำปี พ.ศ. 2558: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง. (2559). รายงานประจำปี พ.ศ. 2559: กรุงเทพฯ : ศูนย์ประชาสัมพันธ์ กรมทางหลวง.
- กรมทางหลวง, อ. ส. (สัมภาษณ์, 3 เมษายน 2560) สัมภาษณ์.
- กรมทางหลวง, อ. ส. (สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.
- กรมทางหลวง, อ. ส. (สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2559) สัมภาษณ์.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547a). กำลังคนภาครัฐ 2547 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ:
กรุงเทพฯ : กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ
(คปร.) สำนักพัฒนาระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., [2547].
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547b). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2547: กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน
เลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สำนักพัฒนา
ระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2547.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548a). กำลังคนภาครัฐ 2548 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ:
กรุงเทพฯ : กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ
(คปร.) สำนักพัฒนาระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., [2548].
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2548b). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2548: กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน
เลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สำนักพัฒนา
ระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2548.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2549a). กำลังคนภาครัฐ 2549 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ:
กรุงเทพฯ : กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ
(คปร.) สำนักพัฒนาระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., [2549].
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2549b). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2549: กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน
เลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) สำนักพัฒนา
ระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2549.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2550a). กำลังคนภาครัฐ 2550 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ:
กรุงเทพฯ : กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ
(คปร.) สำนักพัฒนาระบบจําแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., [2550?].
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2550b). กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2550: กรุงเทพฯ : กลุ่มงาน

2556-พ.ศ.2561).

จันทนา ร่มโพธิ์ อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดแขวงทางหลวงนนทบุรี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.

ชนิตา, จ. (2559). วัฒนธรรมพิธีมิตกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย (2 ed.): กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559.

ทศพร, ศ. (2544). เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย (5 ed.): กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ปรีชา, ค., & อมรา, พ. (2002). ระบบอุปถัมภ์ (3 ed.): กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

พิทยา, บ. (2544). การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ: กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544.

พิทยา, บ. (2555). รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) (17 ed.): กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

พระพล พันธุ์ยิ้ม อดีตผู้อำนวยการสำนักเครื่องกลและสื่อสาร. (สัมภาษณ์, 22 มกราคม 2560) สัมภาษณ์.

รวีวรรณ ไฝจันทร์ อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.

วรเดช, จ. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.

วรเดช, จ. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (4 ed.): กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย (TURA), 2552.

วัฒนา รัตนกฤษกร อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองบัญชีและการเงิน กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2558) สัมภาษณ์.

วันชัย, ม. (2551). พฤติกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ (2 ed.): กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วันทนา รามสีดา อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 25 เมษายน 2560) สัมภาษณ์.

ศุภชัย, ย. (2545). นโยบายสาธารณะ (5 ed.): กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สำนักงบประมาณ. (2558). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

สำนักงบประมาณ. (2559). งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559.

อดีตข้าราชการ ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบาย กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง.

(สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2559) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2559) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2560) สัมภาษณ์.

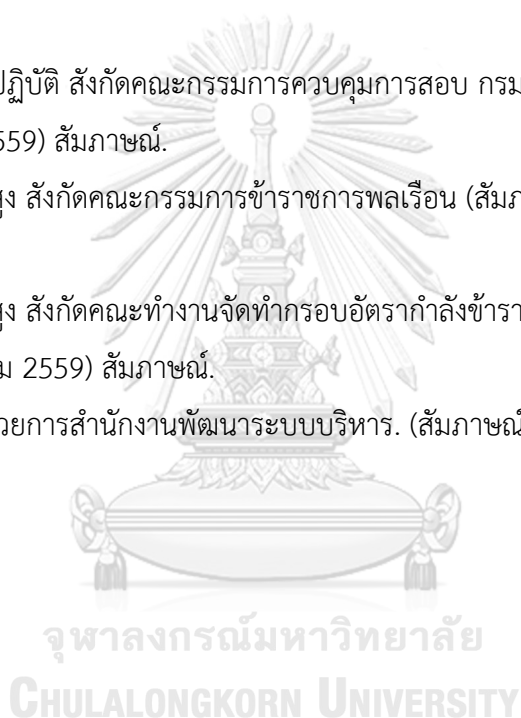
อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดกองการเงินและบัญชี กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2560) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับปฏิบัติ สังกัดคณะกรรมการควบคุมการสอบ กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 15 กรกฎาคม 2559) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สัมภาษณ์, 6 กรกฎาคม 2560) สัมภาษณ์.

อดีตข้าราชการระดับสูง สังกัดคณะทำงานจัดทำกรอบอัตรากำลังข้าราชการ กรมทางหลวง. (สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2559) สัมภาษณ์.

อาภา วิชา อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร. (สัมภาษณ์, 8 กุมภาพันธ์ 2559) สัมภาษณ์.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายศกลรัตน์ จิรรุ่งเรืองวงศ์
วัน เดือน ปี เกิด	28 พฤศจิกายน 2531
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผลงานตีพิมพ์	ศกลรัตน์ จิรรุ่งเรืองวงศ์ (2562). การเพิ่มขึ้นของข้าราชการระดับสูงกับการปฏิรูประบบราชการ. วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ปีที่ : 17 ฉบับที่ : 1



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY