

บทที่ 5

การพรรณนาสภาพการณ์ในปัจจุบัน

การพรรณนาสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้จะเป็นการทบทวนและแสดงให้เห็นถึงเหตุปัจจัยที่นำสู่การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันว่า มีที่มา รากฐานความคิด และเงื่อนไขปัจจัยใดที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจะได้นำเสนอให้เห็นถึงภาพรวม โครงสร้างการบริหารกลไกของรัฐ ลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ที่มาและรากฐานความคิดตั้งต้นของสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ในการกล่าวถึงการพิจารณาถึงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบันนั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงเหตุที่มาและฐานความคิดของการเปลี่ยนแปลงที่นำมาสู่สภาพการณ์ปัจจุบันด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้ทบทวนถึงประเด็นดังกล่าวแล้ว พบว่ามีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ที่มาของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิรูประบบราชการที่เกิดผลอย่างชัดเจนในปัจจุบันนั้น เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้มีการตราบทบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 โดยมีความตอนหนึ่งว่า “รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

จากความในบทบัญญัติข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยสองประการ คือ ประการแรก งานราชการและงานของรัฐนั้นจะต้องได้รับการจัดระบบให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในเชิงความสามารถในการดำเนินการและการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ประการที่สอง งานราชการและงานของรัฐนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือผลประโยชน์สูงสุดสู่ประชาชน ซึ่งความในบทบัญญัติข้างต้นนี้ถือเป็นเงื่อนไข และกรอบบังคับที่สำคัญให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องดำเนินการตาม

เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศจึงได้อาศัยเงื่อนไขและกรอบข้างต้นมากำหนดเป็นนโยบายในด้านการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการ

ปรับปรุงทั้งในเชิงภารกิจ โครงสร้าง บทบาท วิธีการ ซึ่งนโยบายด้านดังกล่าวปรากฏอยู่ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 โดยมีสาระสำคัญ คือ เร่งปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและโครงสร้างที่เหมาะสม โดยตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุม เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วม ปรับกระบวนการบริหาร โดยนำเทคโนโลยีมาใช้ พัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานให้ยืดหยุ่น โปร่งใส และมีระบบการประเมินที่ดี พร้อมทั้งเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

จากนโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิบัติ โดยได้กำหนดเป็นแนวคิดและแนวทางตั้งต้นเพื่อดำเนินการการปฏิรูประบบราชการและการเปลี่ยนแปลงต่อไป

1.2 จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน

ในการนำนโยบายข้างต้น ไปสู่การปฏิบัตินั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยหน่วยงานดังกล่าวได้รวบรวม และการกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีจุดมุ่งหมายที่การสร้างระบบราชการยุคใหม่ที่มีขีดความสามารถสูง (high performance government) เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความเป็นอยู่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิ ได้รับความเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

จากจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงไว้ 6 ประการ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545ก: 2) คือ

ประการแรก ยกกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการเพื่อให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน

ประการที่สอง มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล

ประการที่สาม สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมที่มีต่อระบบราชการ

ประการที่สี่ สร้างระบบราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

ประการที่ห้า มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ประการที่หก สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโตมีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

1.3 ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน

จากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงได้มีการกำหนดขอบเขตในการดำเนินการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน โดยขอบเขตในการเปลี่ยนแปลงมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545ก: 3) คือ

ประการแรก การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ทบทวนภารกิจของภาครัฐ โดยจัดการภารกิจที่ไม่จำเป็นและให้ความสำคัญต่อภารกิจหลัก เพื่อให้ภาครัฐทำเฉพาะในภารกิจที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูง พร้อมทั้งยังเน้นการกระจายอำนาจและสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประการที่สอง การปรับรูปแบบและวิธีการบริหารใหม่ เพื่อให้เห็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการบริหารที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพและเป็นระบบที่ใช้ในสากล เมื่อมีการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการแล้ว จึงมุ่งปฏิรูประบบบริหารภายในส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบริการที่มีคุณภาพ สนองต่อความต้องการประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้าหรือผู้รับบริการ

ประการที่สาม การปรับแนวทางและวิธีการบริหารงบประมาณ โดยเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐเป็นตัวกำหนด (strategic based budgeting) เพื่อให้ระบบและวิธีการงบประมาณมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (result-based budgeting) สามารถตรวจสอบควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ รวมทั้งการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบาย ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การปรับระบบการบริหารบุคคลและเงินเดือนค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ เพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพ และสร้างกลไกการส่งเสริมให้คนมีคุณภาพสูงมารับราชการ รวมทั้งเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม

ประการที่ห้า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เข้ากับวิถีการทำงานแนวใหม่ ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การมีคุณธรรม จริยธรรม การให้บริการที่ตอบสนองต่อประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ ขจัดการทุจริต ประพฤติมิชอบ และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชน

2. การดำเนินการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน

จากที่มาและรากฐานความคิดตั้งต้นในการกำหนดแนวทางและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง ได้นำไปสู่การปฏิบัติโดยการทบทวนบทบาท ภารกิจ และกำหนดหลักการในการจัดรูปแบบองค์กร (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545ก: 5-7) ดังนี้

2.1 การทบทวนบทบาท และภารกิจขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ในการทบทวนบทบาท และภารกิจนั้น ได้มีการนำผลการศึกษาและความคิดเห็นจากหลายฝ่ายมาดำเนินการวิเคราะห์ทบทวนโดยมีแนวทางที่สำคัญ คือ การรักษาของเดิมที่ดีอยู่แล้ว การรื้อสิ่งเก่าที่ชำรุดหรือล้าสมัย การสร้างเสริมสิ่งใหม่ให้ทันโลก ทันการณ์ พัฒนาคอนเพื่อยกคุณภาพและคุณธรรม เปลี่ยนแปลงจากภายในเพื่อความยั่งยืน และแสวงหาแนวร่วมจากสังคม

ข้อสรุปจากการทบทวน ได้รับการกำหนดเป็นกรอบภารกิจในการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่ลดความทับซ้อนของงานลง โดยมีจุดเน้นที่การสร้างองค์กรใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชน ชัดเจน ประหยัด และเป็นเอกภาพ และมีระบบบริหารงานใหม่ที่เน้นหลักการการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งกรอบภารกิจดังกล่าว ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจจำนวน 11 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาประเทศ การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม มีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร และทราบความคืบหน้าการบริหารงานภาครัฐ

กลุ่มที่ 2 จัดให้มีมาตรการสนับสนุนและพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

กลุ่มที่ 3 จัดให้มีการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์และโครงการตามพระราชดำริ

กลุ่มที่ 4 ส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้ และสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขัน และป้องกันผลประโยชน์ของชาติในสังคมโลก

กลุ่มที่ 5 ดูแล พัฒนา การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตเกิดความสุขในการพัฒนา และเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน

กลุ่มที่ 6 พัฒนาองค์ความรู้ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขัน

กลุ่มที่ 7 พัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางด้านการคมนาคม และขนส่งให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต ความสะดวกในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพการทำธุรกิจ และนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางเครือข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค

กลุ่มที่ 8 บริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ จัดสรรทรัพยากรและบริหารทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพเพื่อควมมีเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง และความมั่นคงยั่งยืนของประเทศ

กลุ่มที่ 9 พัฒนาประชากรให้มีสุขภาพ มีความรู้ ความคิดกว้างไกล มีพลานามัยและศักยภาพด้านกีฬา มีวัฒนธรรมที่ดีงามเพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งความรู้คู่คุณธรรมพร้อมนำประเทศชาติไปสู่ความมั่งคั่ง มีชื่อเสียง มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรีสามารถดำรงตนร่วมกับสังคมโลกได้อย่างมีความสุข

กลุ่มที่ 10 จัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต พัฒนาบรรทัดฐานทางสังคม คัมครองและพิทักษ์สิทธิ พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และรายได้เป็นที่พึงของตนเองและผู้อื่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตมีสวัสดิการที่เหมาะสม มีเกียรติภูมิ รู้เท่าทันโลก มุ่งประโยชน์ส่วนรวม เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สังคมมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

กลุ่มที่ 11 กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงชาติ การรักษาอธิปไตย การจัดระเบียบสังคม และอำนวยความสะดวกธรรมชาติ การเสริมสร้างความสงบสุขของสังคม ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งของสังคม เพื่อให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและประเทศชาติมีความมั่นคง

กลุ่มภารกิจข้างต้นนั้นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันและสามารถนำมาจัดหมวดหมู่ (grouping) ออกได้เป็น 4 กลุ่มหลัก คือ ภารกิจด้านบริหาร ภารกิจด้านเศรษฐกิจ ภารกิจด้านสังคม และภารกิจด้านความมั่นคง ทั้งนี้ในแต่ละกลุ่มหลักจะได้จัดให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและกำกับดูแลโดยตรง

2.2 หลักการจัดโครงสร้างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดโครงสร้างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง จะต้องพิจารณาถึงภารกิจของรัฐควบคู่ไปพร้อม

กัน โดยต้องแยกแยะภารกิจตามความสำคัญ ซึ่ง ได้แก่ ภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องทำ ภารกิจที่รัฐยังไม่ได้กระทำ ภารกิจที่ควรต้องยกเลิกดำเนินการ พร้อมทั้งกำหนดว่าภารกิจดังกล่าวหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอยู่บนแนวคิดที่ว่าบทบาทหน้าที่หลักของภาครัฐควรเน้นที่ บทบาทในการกำหนดนโยบาย (policy formulation) บทบาทในการวางกฎระเบียบและตรวจสอบ (regulation) และบทบาทการสนับสนุน (promotion) จากแนวคิดข้างต้นได้นำไปสู่การกำหนดหลักการในการปรับโครงสร้าง ดังนี้

ภารกิจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ หากภารกิจใดไม่มีความจำเป็นหลงเหลืออยู่ก็สมควรยกเลิกไป แต่หากยังมีความจำเป็นอยู่บ้าง จะต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นงานที่ปฏิบัติซ้ำซ้อนกับส่วนราชการใดหรือไม่ หากมีความซ้ำซ้อนก็ควรยกเลิก รวมงาน หรือโอนงานนั้นไปยังหน่วยงานที่เหมาะสม

ภารกิจหลัก (core function) และภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary function) ที่เป็นการควบคุม อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย การรักษาความเป็นธรรมในสังคม จะต้องพิจารณาแยกแยะว่าภารกิจใดควรดำเนินการในส่วนกลาง และภารกิจใดที่ควรมอบอำนาจให้ภูมิภาค หรือท้องถิ่นดำเนินการ

ภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก (non-core function) ซึ่งราชการไม่จำเป็นต้องปฏิบัติก็ควรยกเลิกไป หรือแปรรูปงาน หรือจ้างเหมา หากเป็นงานบางประเภทที่ภาคราชการยังมีขีดความสามารถดำเนินการได้ ก็ควรพิจารณารูปแบบการจัด โครงสร้างองค์กรและการบริหารงานที่เน้นการให้บริการในเชิงพาณิชย์ และกำหนดแนวทางในการเก็บค่าบริการจากผู้บริโภคโดยตรง (commercialization) เพื่อลดภาระงบประมาณ และสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐ และยังคงวางแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้เชิงประสิทธิภาพ (contestability) นอกจากนี้ การบริหารภายในควรวางรูปแบบการบริหารงานเช่นเดียวกับการให้บริการองค์กรในภาคเอกชน (corporatization) ซึ่งถือเป็นแนวทางในการพัฒนาการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐสู่ภาคเอกชน (privatization)

3. ภาพรวมโครงสร้างการบริหารขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน

ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทย หรือการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดและแนวทางข้างต้นอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดผลอย่างแท้จริงนั้น ได้อาศัยการแก้ไขปรับปรุง และออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานและรูปแบบองค์กรของรัฐ ดังนี้

3.1 เหตุผลของการเปลี่ยนแปลง และวัตถุประสงค์ในการบริหารองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน

ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารนี้ มีเหตุผลสำคัญตามเนื้อความที่ปรากฏในหมายเหตุของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยสรุป คือ ประการแรก สมควรให้มีการปรับปรุงระบบบริหารให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการบริหารงานแนวใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน

ประการที่สอง ยึดกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงาน

ประการที่สาม เพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารได้ตามเป้าหมาย จึงกำหนดรูปแบบการบริหารใหม่ โดยสามารถจัดตั้งหน่วยงานตามภารกิจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

ประการที่สาม เพื่อให้การดำเนินการของส่วนราชการที่มีงานสัมพันธ์กัน เป็นไปด้วยการมีเป้าหมายร่วมกัน มีประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว มีการประสานการปฏิบัติ และใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า ไม่ซ้ำซ้อนกัน จึงได้กำหนดให้มีการจัดกลุ่มภารกิจของหน่วยงานขึ้น

ประการที่สี่ สมควรให้มีการกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ มีความสามารถปฏิบัติการได้รวดเร็ว มีเอกภาพ โดยให้มีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ

ประการที่ห้า สมควรมีผู้รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานภาครัฐให้มีการจัดระบบที่มีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้น

จากเหตุผลทั้งห้าประการข้างต้นนั้นมีความสอดคล้องและสนับสนุนวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยแบ่งออกได้เป็น 10 วัตถุประสงค์ คือ การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากร

ให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

3.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน

ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้มีการกำหนดส่วนราชการให้มีอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบในการบริหารระดับต่างๆ ไว้ (มานิต จุมปา, 2545: 39-43) ดังนี้

3.2.1 การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงาน และผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน

กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้ มีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ (มาตรา 4) ในสำนักนายกรัฐมนตรี อาจมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง (มาตรา 5) ทบวง กรม

3.2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารระดับนโยบายของรัฐ

กำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้ มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ (มาตรา 10)

3.2.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารระดับกระทรวง

กำหนดให้ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11)

3.2.4 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารระดับกรม

กำหนดให้ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดใน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น โดย ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของ กระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้ อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้ค้ำนึ่งถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติ ราชการของกระทรวงด้วย ซึ่งในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจาก อธิบดี และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้ (มาตรา 12)

3.3 การจัดกลุ่มภารกิจภายในกระทรวง

ภายในกระทรวงจะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองส่วน ราชการขึ้นไปอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้ โดยให้แต่ละกลุ่มภารกิจมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำ กว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของ ส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง หรือขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีตามที่ กำหนดโดยกฎกระทรวง และในกรณีที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ต้องรายงานผลการ ดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการ ระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการ บริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้

กระทรวงใดมิได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจ และมีปริมาณงานมากจะให้ มีรองปลัดกระทรวง เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการเพิ่มขึ้นเป็นสองคนก็ได้

ในกรณีที่กระทรวงใดมีการจัดกลุ่มภารกิจจะให้ มีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นหัวหน้า กลุ่มภารกิจก็ได้ และให้อำนาจหน้าที่ ของปลัดกระทรวงที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการ ในกลุ่มภารกิจเป็นอำนาจหน้าที่ ของหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎกระทรวง กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 10)

3.4 การจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะ

ในกระทรวงจะตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบภาระหน้าที่ใด โดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดีหรือตำแหน่ง

หน้าที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับอธิบดี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงทำหน้าที่คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม สำหรับส่วนราชการนั้น

การแต่งตั้งอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นของส่วนราชการข้างต้นนี้ให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.5 การบริหารราชการในต่างประเทศ

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยให้มี คณะผู้แทนหรือข้าราชการที่ประจำการในต่างประเทศที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศที่เรียกชื่ออย่างอื่น และให้มีหัวหน้าคณะผู้แทน หรือข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต รวมทั้งให้มีรองคณะผู้แทนด้วย

ตามกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

3.6 การปรับปรุง และจัดแบ่ง กระทรวง ทบวง กรม

ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้กำหนดให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงทั้งสิ้น จำนวน 20 กระทรวง (มาตรา 5) ซึ่งอาจจัดแบ่งตามลักษณะงานหรือภารกิจเป็นกลุ่มกระทรวงได้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มี 6 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม

กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ มี 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะบางครั้งบางคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม มี 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

นอกจากกระทรวงข้างต้นแล้วยังมีหน่วยงานอื่นอีกซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง จำนวน 9 หน่วยงาน คือ สำนักพระราชพิธี สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และ สำนักงานอัยการสูงสุด

โดยส่วนราชการในลำดับที่ 1 ถึง 7 มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการในลำดับที่ 8 และ 9 นั้นมีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

3.7 การจัดให้มีการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในภูมิภาค

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2545 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนกลางแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดด้วย

ในอดีตนั้น จังหวัดได้รับการออกแบบให้เป็นหน่วยงานปกครองย่อยที่ดูแลงานของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ สภาพการณ์ที่ผ่านมาการทำงานของจังหวัดยังดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและลักษณะเฉพาะของปัญหาในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งยังขาดการบูรณาการในระดับพื้นที่ที่จะผลักดันให้การดำเนินงานเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน และการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคใหม่เป็นการจัดรูปแบบการบริหารงานของจังหวัดให้ดูแลรับผิดชอบงานในระดับพื้นที่ (area based) เพื่อให้เกิดเอกภาพใน

การพัฒนาและการให้บริการประชาชน โดยทำงานประสานกับท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โดยในการปรับปรุงการทำงานของจังหวัดในระยะแรกเป็นการทดลองดำเนินการในจังหวัดนำร่องเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งปัจจุบันได้มีการประเมินผล ปรับปรุง และขยายผลในการนำไปใช้กว้างขวางยิ่งขึ้น

การบริหารงานส่วนภูมิภาคในแบบดังกล่าวได้กำหนดบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารระดับสูงขององค์กร (Chief Executive Officer หรือ CEO) ทำหน้าที่เป็นผู้บูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นผู้บริหารและกำกับดูแลงานทั้งหมดในจังหวัด เปรียบเสมือนจังหวัดมีสภาพเป็นหน่วยงานระดับกรม

ในการจัดรูปงานในจังหวัดในฐานะที่เป็นสำนักงานตัวแทนในพื้นที่จากส่วนกลางนั้น (regional office) สามารถจัดแบ่งโครงสร้างงานภายในเป็น 4 ด้าน คือ

ด้านยุทธศาสตร์ ได้แก่ งานเกี่ยวกับแผนงาน ยุทธศาสตร์ การบริหารงาน งานด้านการประสานงานและงานบริหารด้านเงิน กำลังคน และอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินงานของจังหวัดนั้นสามารถตอบสนองความต้องการ และความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่

ด้านเศรษฐกิจ งานด้านนี้เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม การเกษตร การท่องเที่ยว และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ส่งเสริมความมั่นคง และการกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ประชาชนในจังหวัด

ด้านสังคม งานด้านนี้เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชน และแรงงาน เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้ประชาชนในจังหวัด

ด้านความมั่นคง งานด้านนี้เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบสุข และความมั่นคงภายในจังหวัดให้สอดคล้องกับความจำเป็น ความต้องการ และการแก้ไขปัญหา

การจัดรูปงานเป็นด้านต่างๆ ข้างต้นนี้เป็นการรวบงานปฏิบัติการในแต่ละด้านที่เคยปฏิบัติกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่างๆ อยู่มาดำเนินงานในจังหวัดให้เกิดเอกภาพ ทั้งนี้การจัดรูปแบบงานในแต่ละจังหวัดอาจเน้นการดำเนินงานในด้านต่างๆ ที่แตกต่างกัน ขึ้นกับลักษณะความต้องการ ความจำเป็น สภาพปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากองค์ประกอบที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบันยังมีส่วนประกอบอื่นอีก ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรในกำกับของรัฐรูปแบบอื่น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงภารกิจหรือโครงสร้างไปจากเดิม จึงไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้

4. ลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย สำหรับในส่วนสุดท้ายนี้ผู้วิจัยจะดำเนินการแยกแยะและนำเสนอให้เห็นถึงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยเท่านั้น เนื่องจากเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น โดยผู้วิจัยจะได้คัดกรองไว้เฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องและนำมาทำการศึกษาดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

ในการคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย ผู้วิจัยจะได้อาศัยเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (ในบทที่ 4 หัวข้อที่ 2.2) มาพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานที่กล่าวถึงในตอนต้นจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานดังกล่าว โดยผู้วิจัยจะเริ่มจากหน่วยงานระดับกระทรวง ซึ่งผลการพิจารณาสามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 แสดงการพิจารณาคัดกรองหน่วยงานระดับกระทรวง

กลุ่มกระทรวง และกระทรวง	เกณฑ์ที่			ประเภทภารกิจ
	1	2	3	
1. กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ				
1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี	✓	✓	✓	พื้นฐาน
1.2 กระทรวงกลาโหม	✓	✓	✓	พื้นฐาน
1.3 กระทรวงการคลัง	✓	✓	✓	พื้นฐาน
1.4 กระทรวงการต่างประเทศ	✓	✓	✓	พื้นฐาน
1.5 กระทรวงมหาดไทย	✓	✓	✓	พื้นฐาน
1.6 กระทรวงยุติธรรม	✓	✓	✓	พื้นฐาน
2. กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ				
2.1 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	✓	✓	รอง
2.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	-	✓	✓	รอง
2.3 กระทรวงคมนาคม	-	✓	✓	รอง
2.4 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-	✓	✓	รอง
2.5 กระทรวงพาณิชย์	-	✓	✓	รอง
2.6 กระทรวงแรงงาน	-	✓	✓	รอง

กลุ่มกระทรวง และกระทรวง	เกณฑ์ที่			ประเภท ภารกิจ
	1	2	3	
2.7 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	✓	รอง
2.8 กระทรวงศึกษาธิการ	-	✓	✓	รอง
2.9 กระทรวงสาธารณสุข	-	✓	✓	รอง
2.10 กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	✓	รอง
3. กลุ่มกระทรวงขนาดเล็กที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วน				
3.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	-	-	✓	รอง
3.2 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	-	✓	✓	รอง
3.3 กระทรวงพลังงาน	-	✓	✓	รอง
3.4 กระทรวงวัฒนธรรม	-	-	✓	รอง

จากตารางที่ 5.1 พบว่ากระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 6 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ส่วนกระทรวงอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจลำดับรอง

นอกจากหน่วยงานระดับกระทรวง แล้วผู้วิจัยได้นำหน่วยงานอื่นซึ่งมีสถานะเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง จำนวน 9 หน่วยงาน มาดำเนินการคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยด้วย โดยอาศัยเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐมาพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการพิจารณาสามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 แสดงการพิจารณาคัดกรองหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ส่วนราชการ	เกณฑ์ที่			ประเภท ภารกิจ
	1	2	3	
1. ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี				
1.1 สำนักกราชเลขานุการ	-	-	✓	รอง
1.2 สำนักพระราชวัง	-	-	✓	รอง

ส่วนราชการ	เกณฑ์ที่			ประเภท ภารกิจ
	1	2	3	
1.3 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	-	✓	✓	รอง
1.4 สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	-	-	✓	รอง
1.5 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	-	-	✓	รอง
1.6 ราชบัณฑิตยสถาน	-	-	✓	รอง
1.7 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	✓	✓	✓	พื้นฐาน
2. ส่วนราชการที่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม				
2.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	✓	✓	✓	พื้นฐาน
2.2 สำนักงานอัยการสูงสุด	✓	✓	✓	พื้นฐาน

จากตารางที่ 5.2 พบว่า มีหน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เพียง 3 หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุดเท่านั้น ที่เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ส่วนหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจลำดับรอง

เมื่อพิจารณาต่อไปถึงหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่น ได้แก่ ส่วนราชการภูมิภาคขนาดใหญ่ หรือจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนพบว่า จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีบางส่วนสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยงานตัวแทนของส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีการกิจในหลากหลายด้าน รวมทั้งภารกิจพื้นฐานด้วย ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการตนเองเชิงพื้นที่ คล้ายกับเป็นการจำลองการบริหารรัฐบาลในระดับพื้นที่ ซึ่งมีบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานเช่นกัน

สำหรับ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนนั้นได้รับการจัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานอยู่แล้ว ส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งในเชิงพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม และการบริการสังคม จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจรอง

ดังนั้นผู้วิจัยจะใช้ผลของการคัดกรองทั้งหมดนี้การกำหนดเป็นตัวอย่างองค์กรที่จะทำการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง และหน่วยงานในกระทรวงที่รับผิดชอบงานตาม

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจำนวน 6 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อีก 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.2 ลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของ ไทย

จากผลการคัดกรองตัวอย่างในการศึกษา ผู้วิจัยจะได้นำเสนอให้เห็นถึงลักษณะภารกิจ และส่วนประกอบขององค์กรตัวอย่าง โดยเฉพาะหน่วยงานที่เปลี่ยนแปลงไปตาม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ดังนี้

4.2.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบ ราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีใ้ได้อยู่ ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ (มาตรา 6)

สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยส่วนราชการดังต่อไปนี้ (มาตรา 7) สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี คือ สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนัก งบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

4.2.2 กระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของ ราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

กระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม (มาตรา 8) ส่วนการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น (มาตรา 9)

สำหรับการการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงกลาโหม นั้นยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการที่สำคัญ คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมราชองครักษ์ และกองบัญชาการทหารสูงสุด โดยภายในกองบัญชาการทหารสูงสุดได้แบ่งออกเป็น กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

4.2.3 กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดินการประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนา รัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง (มาตรา 10)

กระทรวงการคลัง ประกอบไปด้วยส่วนราชการ (มาตรา 11) ดังต่อไปนี้ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และยังมีส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจอีก ดังนี้

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน ประกอบด้วย กรมธนารักษ์ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านรายได้ ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน ประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

4.2.4 กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (มาตรา 12)

กระทรวงการต่างประเทศ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการกงสุล กรมพิธีการทูต กรมยุโรป กรมวิเทศสหการ กรมเศรษฐกิจระหว่าง

ประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ กรมอเมริกา และแปซิฟิกใต้ กรมอาเซียน กรมเอเชียตะวันออก กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา (มาตรา 13)

4.2.5 กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและ พัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การ ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการ สาธารณภัยและการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 30)

กระทรวงมหาดไทย ประกอบไปด้วยส่วนราชการ (มาตรา 31) ดังต่อไปนี้ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และยังมีส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจอีก ดังนี้

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ประกอบด้วย กรมการปกครอง และกรมที่ดิน

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านสาธารณภัยและพัฒนาเมือง ประกอบด้วย กรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมโยธาธิการและผังเมือง

4.2.6 กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 32)

กระทรวงยุติธรรม ประกอบไปด้วยส่วนราชการ (มาตรา 33) ดังต่อไปนี้ สำนักงาน รัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และยังมีส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจอีก ดังนี้ สำนักงาน รัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานกิจการยุติธรรม กรมบังคับคดี และยังมีส่วน ราชการตามกลุ่มภารกิจอีก ดังนี้

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านอำนวยความสะดวกยุติธรรม ประกอบด้วย กรม สอบสวนคดีพิเศษ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านเสริมสร้างความยุติธรรม ประกอบด้วย กรมคุม ประพฤติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย ประกอบด้วยกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมราชทัณฑ์

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

4.2.7 หน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำหรับส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน จำนวน 3 หน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 46) ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

หากพิจารณาตามเนื้อหาทั้งหมดที่กล่าวมา พบว่าการเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะข้างต้น ยังคงได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญทั้งห้าประการ เช่นเดียวกับในอดีต อันประกอบด้วย ประการแรกปัจจัยด้านประสิทธิภาพทั้งในแง่ของความสามารถและความคุ้มค่า ประการที่สองปัจจัยด้านการกระจายอำนาจที่เน้นการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเพื่อบูรณาการในการให้บริการเชิงพื้นที่และช่วยส่งเสริมการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่น ประการที่สาม ปัจจัยด้านความต้องการของสังคมที่ให้ความสำคัญกับสนองความต้องการและการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ประการที่สี่ปัจจัยด้านประชาสังคมซึ่งพยายามลดบทบาทภาครัฐและเปิดโอกาสให้องค์กรในภาคประชาชน และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ และประการสุดท้ายปัจจัยด้านกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่ว่าด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญทั้งห้าประการนี้ได้กำหนดทั้งลักษณะภารกิจ และรูปแบบองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน