

รายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ฉบับสมบูรณ์)

โครงการศึกษาหน่วยราชการรูปแบบใหม่



จัดทำโดย

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.



สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
Institute for Good Governance Promotion



คำนำ

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการศึกษาแนวทางการจัดหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการ การตัดสินใจของผู้บริหารมีความเป็นอิสระ ส่งผลให้ระบบราชการมีความทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้

ในการนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาแล้วเห็นว่าสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษภายใต้สังกัดสำนักงาน ก.พ.ร. ประกอบกับสถาบันฯ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทของภาคราชการไทย ตลอดจนมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในหลากหลายสาขาที่จำเป็นต่อการดำเนินโครงการ รวมทั้ง สามารถกำกับควบคุมการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ผลผลิต และผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอใช้บริการสถาบันฯ ดำเนินโครงการดังกล่าว

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้จัดทำรายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ฉบับสมบูรณ์) ฉบับนี้ขึ้นเพื่อรายงานผลการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อสำนักงาน ก.พ.ร. โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.

กันยายน 2561

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	5
1.3 ขอบเขตและวิธีดำเนินโครงการ	5
บทที่ 2 สรุปผลการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่	7
2.1 กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน	7
2.2 ระบบการบริหารงานบุคคล	12
2.3 ระบบการบริหารงบประมาณ.....	19
2.4 ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง	26
2.5 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ.....	33
บทที่ 3 รายชื่อหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรปรับรูปแบบการบริหารงาน	53
3.1 คุณลักษณะของส่วนราชการที่อาจกำหนดให้ดำเนินงานในรูปแบบของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่.....	53
3.2 ลักษณะภารกิจของส่วนราชการที่อาจกำหนดให้ดำเนินงานในรูปแบบของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่	54
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อไป	55
4.1 แนวคิดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่	55
4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อไป.....	56
4.3 ขั้นตอนการดำเนินการ	57

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก	ร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.
ภาคผนวก ข	สรุปผลการจัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group)
ภาคผนวก ค	รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย	1
ภาพที่ 2	แนวทางการพัฒนาระบบราชการ 4.0.....	4
ภาพที่ 3	การศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่.....	6
ภาพที่ 4	ขั้นตอนการขอปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในกรม	11
ภาพที่ 5	ข้อเสนอด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่.....	18
ภาพที่ 6	แนวทางการทบทวนแผนงานและกิจกรรม	24
ภาพที่ 7	ขั้นตอนการดำเนินการ	58

สารบัญตาราง

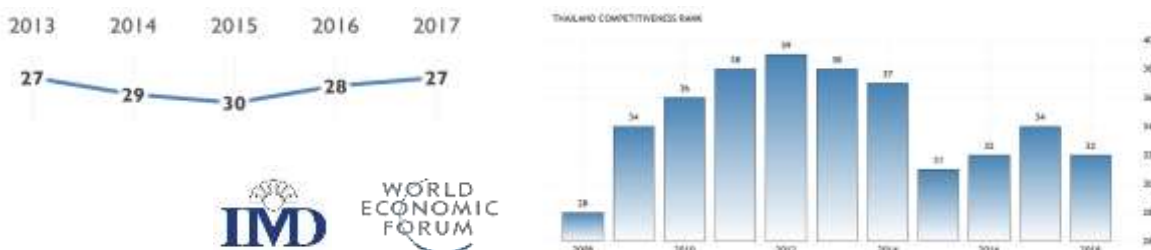
ตารางที่ 1	การเปรียบเทียบระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการ 4.0.....	2
ตารางที่ 2	ข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของประเทศออสเตรเลีย.....	15
ตารางที่ 3	ข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของประเทศแคนาดา.....	17
ตารางที่ 4	วิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศไทย	19
ตารางที่ 5	วิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย	25
ตารางที่ 6	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่	31
ตารางที่ 7	คำศัพท์เกี่ยวกับการประเมินองค์การ	43
ตารางที่ 8	ระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการของ Texas Sunset Advisory Commission.....	45
ตารางที่ 9	กรอบการประเมินองค์การของประเทศแคนาดา.....	46
ตารางที่ 10	แนวคิดการประเมินในการพัฒนาองค์กรของ National Academy of Public Administration.....	48

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

การบริหารงานภาครัฐที่ผ่านมายังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ เมื่อเทียบกับภาคเอกชน รวมทั้งมีโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่น การบริหารยึดติดกับกรอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารภาครัฐไม่ทันสมัย ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมียุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) และโมเดลการพัฒนาประเทศไทย 4.0 ได้มุ่งเน้นให้ภาครัฐสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Better Governance, Happier Citizens) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้มียุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนภาครัฐการอย่างเป็นรูปธรรม จากการสำรวจของ International Institute for Management Development: IMD) ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน (IMD World Competitiveness) จากข้อมูล 5 ปีย้อนหลังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีขีดความสามารถอยู่ในระหว่างลำดับที่ 27 – 30 และ World Economic Forum ได้จัดอันดับประเทศไทยจากการสำรวจขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศผ่านรายงาน Global Competitiveness Yearbook โดยประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยของอันดับ อยู่ประมาณ อันดับ ที่ 33 (ระหว่างปี 2007 – 2018)



(ที่มา : International Institute for Management Development: IMD/World Economic Forum)

ภาพที่ 1 : อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

จากภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยดีขึ้นตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลาและพัฒนากระบวนการบริหารให้สอดคล้องกับบริบททั้งภายในและภายนอกองค์การที่มีลักษณะการเติบโตในรูปแบบก้าวกระโดด (Exponential) ดังนั้น ในการพลิกโฉม (Transform) ภาครัฐหรือระบบราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและรองรับรูปแบบ (Model) การพัฒนาประเทศไทย 4.0 จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เปรียบเทียบระบบราชการแบบเดิมกับระบบราชการ 4.0 ที่ควรจะเป็น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 1 : การเปรียบเทียบระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการ 4.0

ระบบราชการแบบเดิม	ระบบราชการ 4.0
การทำงานแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แม้มีการทำงานประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ใช้การบูรณาการอย่างแท้จริง (Autonomy, Separation)	การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการอย่างแท้จริง ในเชิงยุทธศาสตร์ตั้งแต่ระดับการวางนโยบายไปจนถึงการนำไปปฏิบัติ (Collaboration)
การทำงานยังไม่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ อย่างเต็มรูปแบบและยังเป็นการทำงานตามสาย การบังคับบัญชาในแนวดิ่ง (Fragmentation, Hierarchy, Silo, Vertical Approach)	การทำงานมีความเชื่อมโยงผ่านระบบดิจิทัล อย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เชื่อมโยงทุกส่วนราชการในการบริการประชาชนและ มีการบังคับบัญชาในแนวนอน (End-to-end Process Flow, Cross-boundary Management, Program/Project Management Office, Horizontal Approach)
ให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างตายตัว ตามสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่รัฐกำหนด (Standardization)	ให้บริการตามความต้องการเฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถ ออกแบบ/เลือกรูปแบบ/วิธีการในการขอรับบริการได้ (Customization, Personalization)
ระบบการทำงานในแบบแอนะล็อก (Analog)	ระบบการทำงานที่ปรับเป็นดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Digitization)
การดำเนินงานเชิงรับ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (Passive)	การดำเนินงานที่ตอบสนองทันที/ทันเวลา/เชิงรุก ทันทต่อการเปลี่ยนแปลง มีการคาดการณ์ไวล่วงหน้า (Pro-active)
ยึดกฎเกณฑ์ และมุ่งเน้นแต่การปฏิบัติงาน ตามเป้าหมาย (Rule-based, Performance-oriented)	สร้างนวัตกรรม มีการควบคุมอย่างชาญฉลาด มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Innovation, Smart Regulation, Results Oriented)
ปฏิบัติงานตามนโยบาย ขับเคลื่อนโดยภาครัฐ เป็นศูนย์กลาง (Government-driven)	ปฏิบัติงานโดยเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric)
ระบบการทำงานที่ล่าช้า มีต้นทุนสูง (Red Tape, Costly)	สร้างคุณค่าในการให้บริการแก่ประชาชน ทำน้อยได้มาก (Creating Value For The Public, Doing More And Better With Less)
เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอเฉพาะราย/เปิดเผยข้อมูล จำกัด (Close System, Upon Request Only)	เปิดเผยข้อมูลเป็นปกติ (Default) ในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องร้องขอ (Open System, Open Access)

ตารางที่ 1 : การเปรียบเทียบระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการ 4.0 (ต่อ)

ระบบราชการแบบเดิม	ระบบราชการ 4.0
การปฏิบัติงานตามขั้นตอนแบบเดิม ๆ (Routine Work)	สามารถแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการทำงาน รูปแบบเดิม และสามารถตอบสนองได้ทันที (Non-Routine Problem Solving, Real Time Capability)
ต่างหน่วยงานต่างทำงานกันตามลำพัง โดยไม่มี การแบ่งปันทรัพยากรเพื่อใช้งานร่วมกัน (Standalone)	แบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Shared Services)
วางนโยบาย และปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้สึก และ คาดเดาเอาเอง (Intuition)	ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของข้อมูล ความต้องการของ ประชาชน และวางนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติ ให้เกิดผลได้จริง (Data-driven, Demand-driven, Actionable Policy Solutions)
บริการประชาชนเฉพาะในเวลาราชการ (Office-hours Only)	บริการประชาชนตลอดเวลา (On-demand Services)
มีความเชี่ยวชาญ/ชำนาญเฉพาะทาง (Expert/Specialist)	มีความสามารถในการใช้ความรู้ สติปัญญา และข้อมูล สารสนเทศเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างคุณค่า (Knowledge Worker) มีความสามารถในการเรียนรู้ (Educability) มีเหตุผลในเชิงจริยธรรม (Ethic Ability)
ข้าราชการแบบดั้งเดิม (Public Administrator)	มีความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (Public Entrepreneurship)

(ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร.)

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางแนวทางการพัฒนาระบบราชการ 4.0 โดยมุ่งเน้นให้ระบบราชการมีความทันสมัย ตอบสนองการเปลี่ยนแปลง มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น ในการดำเนินงาน รวมถึงการสร้างคุณค่าในงานบริการให้กับประชาชน ยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุข ของประชาชน โดยมีแนวทางดังนี้

1) **เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน (Open & Connected Government)** โดยต้องมีการเปิดเผยและความโปร่งใสในการทำงาน บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือ มีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน และสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ตลอดจนเปิดกว้างให้กลไกหรือ ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมและโอนถ่ายภารกิจที่ภาครัฐไม่ควร ดำเนินการเองออกไปให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนโดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้าง

ให้สอดคล้องกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่ายมากกว่าตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้ง ขณะเดียวกันก็ต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้มีเอกภาพและสอดคล้องประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centric Government) โดยต้องทำงานในเชิงรุก และมองไปข้างหน้า ตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่า ประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความต้องการ และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการ หรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (Proactive Public Services) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ (Big Government Data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (Personalized หรือ Tailored Services) พร้อมทั้ง อำนวยความสะดวกโดยมีการเชื่อมโยงกันเองของทางราชการเพื่อให้บริการต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียว ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตามความต้องการของตน และผ่านการติดต่อได้หลายช่องทางผสมผสานกันไม่ว่าจะมาติดต่อด้วยตนเอง อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์โซเชียลมีเดีย หรือแอปพลิเคชันทางโทรศัพท์มือถือ

3) มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย (Smart & High Performance Government) โดยต้องทำงานอย่างเตรียมการณไวล่วงหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สร้างนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่ม และประยุกต์องค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามามีใช้ในการตอบโต้กับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน เพื่อสร้างคุณค่า มีความยืดหยุ่นและความสามารถในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา ตลอดจนเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงและปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นสำนักงานสมัยใหม่ รวมทั้ง ทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับบทบาทของตน



ภาพที่ 2 : แนวทางการพัฒนาระบบราชการ 4.0

เพื่อให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติงานในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการศึกษาหน่วยงานราชการในรูปแบบใหม่ โดยได้ดำเนินการศึกษาการวางแผนในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหน่วยงานราชการตั้งแต่บทบาท ภารกิจ โครงสร้าง ระบบการบริหารและวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานราชการให้มีความเป็นอิสระ ในด้านการตัดสินใจของผู้บริหาร มีความทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ อันจะส่งผลให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและให้บริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส ชีตสมรรถนะสูง มุ่งผลสัมฤทธิ์ แบบบูรณาการ สร้างนวัตกรรม ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทันสมัย เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมถึงบุคลากร ภาครัฐมีความเป็นมืออาชีพ ยึดหลักคุณธรรม มุ่งมั่น และมีจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

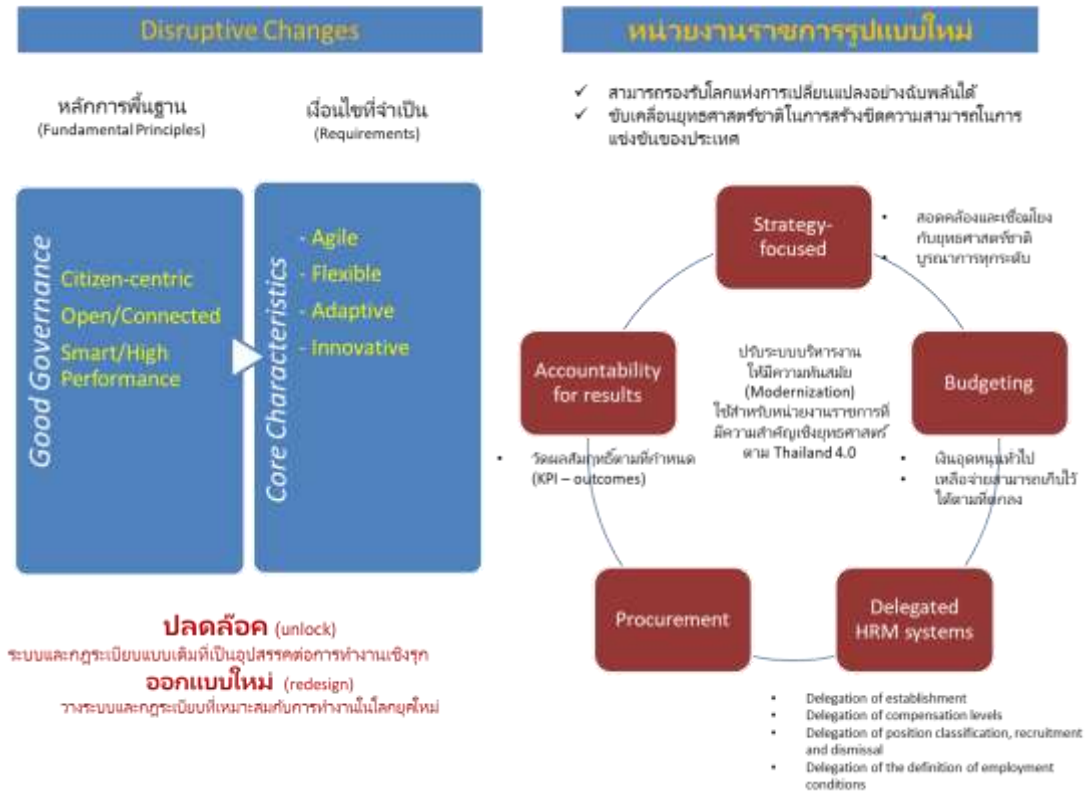
- 1) เพื่อศึกษาแนวทางการจัดรูปแบบและระบบการบริหารของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์กลไกการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และด้านการประเมินผล ที่คล่องตัวและตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในปัจจุบัน
- 2) เพื่อวางแนวทางในการจัดรูปแบบหน่วยงานราชการ ให้มีความทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็น กลไกการบริหารประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้

1.3 ขอบเขตและวิธีดำเนินการ

ขอบเขตและวิธีการดำเนินโครงการนี้เป็นการศึกษาแนวทางการจัดรูปแบบหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ให้มีระบบการบริหารงานที่คล่องตัวและตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในปัจจุบัน มีวิธีการดำเนิน โครงการและมีขอบเขตการดำเนินงาน ดังนี้

- 1) **ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น** ในส่วนของทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการองค์กร รวมถึงแนวทางการบริหารหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น ด้านกลไกการบริหาร จัดการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และด้านการประเมินผล เป็นต้น เพื่อกำหนดคุณลักษณะของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่
- 2) **ประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group)** นำข้อมูลจากข้อ 3.1 มาดำเนินการประชุมระดม ความคิดเห็น (Focus Group) โดยมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการ และผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลการประชุมและข้อเสนอแนะมากำหนด คุณลักษณะหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำ (ร่าง) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม รายงานเล่มนี้ได้แบ่งการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ด้านงบประมาณ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และด้านการประเมินผล ซึ่งได้นำรูปแบบแนวคิดในการศึกษาแต่ละด้านมาจาก Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ซึ่งสามารถแสดงได้ดังนี้



ภาพที่ 3 : การศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

โดยรายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ได้นำเสนอรูปแบบการบริหารงานในแต่ละด้านเป็นรายบท มีส่วนประกอบ ได้แก่ ที่มาและความสำคัญ ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละด้าน ตัวอย่างที่ดีจากต่างประเทศ และ แนวทางการบริหารหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ในแต่ละด้าน รายงานการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ฉบับนี้จะเป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนระบบราชการจากแบบเดิม ไปสู่ระบบราชการ 4.0 ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

บทที่ 2

สรุปผลการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

จากที่มาและแนวทางการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ได้สรุปรายละเอียดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1. กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน 2. ระบบการบริหารงานบุคคล 3. ระบบการบริหารงบประมาณ 4. การจัดซื้อจัดจ้าง และ 5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยสามารถสรุปผลการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ในแต่ละด้าน ดังนี้

2.1 กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน

2.1.1 ที่มา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะการพัฒนาระบบราชการไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และกำหนดเรื่องการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข ด้านการบริหารราชการ (3) โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้กำหนดให้องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ โดยปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบได้ตามสถานการณ์ ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดประเด็นปฏิรูปที่ 3 โครงสร้างภาครัฐ กะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง โดยมีเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่งว่า “พัฒนาและรังสรรค์นวัตกรรมในรูปแบบใหม่ (Sandbox) ซึ่งเป็นการทดลองการปลดล็อกข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหาร ซึ่งเป็นการทดลองริเริ่มในวงจำกัด

ภาครัฐของไทยกำลังเผชิญกับแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างบูรณาการและมีความต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่คล่องตัว (Agile Government Transformation) โดยเน้นการปรับปรุงบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity)

การบริหารราชการยุคใหม่จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของหน่วยงานราชการตั้งแต่บทบาท ภารกิจ โครงสร้าง ระบบการบริหารและวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีอิสระในการตัดสินใจ มีความทันสมัย ส่งผลให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้บริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส มีขีดสมรรถนะสูง มุ่งผลสัมฤทธิ์แบบบูรณาการ

2.1.2 กลไกการบริหารจัดการของส่วนราชการในต่างประเทศ

1) รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แคนาดาจัดเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งหมายความว่า อำนาจอธิปไตยจะมีการจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่นของแต่ละรัฐและดินแดนสามารถปกครองตนเองได้

หน่วยงานส่วนกลางของรัฐบาลกลางประกอบไปด้วย สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) สำนักงานองคมนตรี (Privy Council Office) สำนักงานคณะกรรมการและเลขาธิการการคลัง (Treasury Board and Secretariat) และกระทรวงการคลัง (Department of Finance) มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนการตัดสินใจและการบริหารจัดการระบบราชการของประเทศ ดำเนินพันธกิจเพื่อให้การประสานงานด้านนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เสนอข้อเสนอนโยบายต่าง ๆ หรือให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความสอดคล้องตามนโยบายรัฐ มีอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเหนือกระทรวงต่าง ๆ

โดยคณะกรรมการการคลังมักจะถูกเรียกว่าเป็นคณะกรรมการการบริหารรัฐเนื่องจากมีความรับผิดชอบอย่างกว้างขวางในการบริหารจัดการภาครัฐ มีบทบาทในการกำกับให้แต่ละหน่วยงานภายใต้รัฐบาลกลางบริหารจัดการองค์กรและการเงินได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารภายในองค์กร บทบาทการกำกับดูแลจากหน่วยงานกลางดังกล่าวยังมีความยืดหยุ่น ทำให้หน่วยงานภาครัฐในประเทศแคนาดามีอิสระในการบริหารจัดการหน่วยงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การบริหารงานส่วนราชการของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

สหราชอาณาจักรมีการจัดโครงสร้างระบบการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) ซึ่งอำนาจการเมืองการปกครองทั้งหมดของประเทศรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ต่อมารัฐบาลได้มีการถ่ายโอนอำนาจการปกครองบางส่วน (Devolution) ไปยังสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ส่งผลให้โครงสร้างอำนาจการปกครองของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐ (Form of Quasifederalism)

อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร อำนาจทางการเมืองจึงมิได้ปรากฏแหล่งที่มาทางกฎหมายอย่างชัดเจนในบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดเพียงฉบับเดียว ส่งผลให้รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐบาลแต่ละชุดในประเทศอังกฤษอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ เนื่องจากรัฐบาลใหม่อาจแต่งตั้งรัฐมนตรีตำแหน่งใหม่ขึ้น เพื่อรับผิดชอบการบริหารนโยบายเฉพาะด้านที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐบาลที่ผ่านมา โดยจัดตั้งหน่วยงานบริหารภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ หรืออาจยุบเลิกบางหน่วยงานที่เคยมีอยู่ในรัฐบาลที่แล้วออกไป

การบริหารราชการของกระทรวงจึงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการหรือข้าราชการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงโดยตรง ซึ่งเพื่อให้ระบบบริหารราชการภายในกระทรวงมีกลไกควบคุมกลั่นกรองการใช้อำนาจบริหารให้เป็นไปด้วยความถูกต้องโปร่งใส ประเทศอังกฤษจึงกำหนดให้แต่ละกระทรวงอาจมีระบบการจัดการในรูปของคณะกรรมการบริหาร (Board) ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงโดยการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีและรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานของกระทรวง

สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวง (Non-department Public Bodies: NDPBs) ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจบางประการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่เพื่อเป้าหมายด้านความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน จึงต้องมีการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานภายในที่เป็นเอกเทศจากโครงสร้างการบริหารราชการภายใต้อำนาจหน้าที่การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ

2.1.3 กลไกการบริหารจัดการของส่วนราชการในประเทศไทย

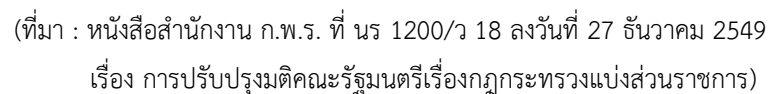
การบริหารราชการระดับกรมในประเทศไทยนับว่ามีพัฒนาการมาอย่างยาวนานในประวัติศาสตร์ โดยจะพบรูปแบบเก่าแก่ที่สุดของการจัดราชการรูปแบบ “กรม” คือ การแบ่งการปกครองฝ่ายพลเรือนออกเป็น 4 กรมใหญ่ ที่เรียกว่าจตุสดมภ์ คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมานับแต่สมัยอยุธยา ธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2435 โดยได้จัดตั้งหน่วยงานในระดับกระทรวงขึ้น และมีหน่วยงานระดับกรมอยู่ในสังกัดอีกชั้นหนึ่ง การบริหารราชการระดับกรมนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นรากฐานของการบริหารจัดการราชการส่วนกลางที่ใกล้ชิดทั้งกับรัฐบาลและประชาชน แต่ยังมีปัญหาอยู่หลายประการเพราะขาดการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการภายในมานาน

กลไกการบริหารจัดการของหน่วยงานระดับกรมในประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนที่ชัดเจน และไม่ได้มีการแบ่งรูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรมว่าควรมีรูปแบบใดที่จะเหมาะสมกับแต่ละส่วนราชการระดับกรม ส่วนราชการระดับกรมในปัจจุบัน จึงปรากฏชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น กรม สำนักงาน สำนัก สำนักงานคณะกรรมการ และสถาบัน เป็นต้น

ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการระดับกรม มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดแตกต่างกันออกไปตามรูปแบบของส่วนราชการระดับกรม ไม่ว่าจะเป็น ปลัดกระทรวง (กรณีของสำนักงานปลัดกระทรวง) อธิบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ ซึ่งล้วนมีสายการบังคับบัญชาในลำดับรองลงไปอีก ทำให้รูปแบบการบริหารงานแตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะการบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะไม่มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาหลัก มักปรากฏในหน่วยงานที่มีเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้บริหารงานระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการบริหารงานที่เรียกแตกต่างกันอย่างไร แต่สถานภาพตามหลักความรับผิดชอบไม่ได้แตกต่างกันในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ดังที่ปรากฏในหลักการมอบอำนาจปัจจุบันได้มีการกระจายอำนาจหรือแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบลงไปให้ถึงในระดับผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ทำให้ภาระงานของผู้บริหารระดับสูงสามารถลดลงได้เป็นจำนวนมากรวมถึงการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ดี การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบลงไปให้กับส่วนราชการภายในกรมนั้น ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการเนื่องจากส่วนราชการมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงานตามภารกิจที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการระดับกองตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้กรมต้องแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานเลขานุการกรม และกองต่าง ๆ หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง ทำให้การบริหารราชการมีความแข็งตัวไม่อาจปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการระดับกองให้ตอบสนองต่อภารกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วน สถานการณ์การพัฒนาของประเทศ ตลอดจนบริบทการเปลี่ยนแปลงของโลกและแนวโน้มที่สำคัญในอนาคตได้ทันทั่วทั้ง

ซึ่งมีสาเหตุมาจากการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในกรมปัจจุบันที่ต้องใช้เวลาดำเนินการนานมาก นับตั้งแต่การจัดทำคำขอปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในกรม การพิจารณาของคณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง จากนั้นส่งต่อมายังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณออนุมัติการจัดตั้งส่วนราชการระดับกองขึ้นใหม่ รวมถึงการพิจารณากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ ยังไม่รวมขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการกองของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดจะต้องใช้เวลาประมาณ 1 ปี



2.1.4 ข้อเสนอกลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงานของส่วนราชการรูปแบบใหม่

เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกองของส่วนราชการรูปแบบใหม่ให้สามารถปฏิบัติการกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวคิดให้ส่วนราชการรูปแบบใหม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในให้เหมาะสมกับการกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การบริหารราชการภายในส่วนราชการของหัวหน้าส่วนราชการมีความคล่องตัว รวดเร็ว โดยเสนอให้มีการมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้กับส่วนราชการรูปแบบใหม่ สามารถพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมเองเพื่อให้มีความยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการและตอบสนองต่อการปฏิบัติการกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วน ภายใต้เงื่อนไข ข้อกำหนด และหลักเกณฑ์ตามที่ ก.พ.ร. กำหนด รวมทั้ง ข้อยกเว้นให้ส่วนราชการรูปแบบใหม่ไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.2 ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศไทยในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคในหลากหลายรูปแบบ เช่น หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ ขาดความคล่องตัว มีการใช้งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลของภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จะต้องตอบสนองและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐเกิดอิสระทางการบริหารงานบุคคลในหน่วยงาน และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และเกิดประสิทธิภาพในการทำงาน จึงได้เสนอการบริหารงานบุคคลภาครัฐในหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 ความเป็นมาของระบบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลในประเทศไทย

ในสมัยสุโขทัยมีการปกครองแบบพ่อบ้าน (Patriarchal Government) และอาศัยหลักธรรมในพุทธศาสนา ซึ่งให้อำนาจแก่บิดาหรือพ่อบ้านมีสิทธิขาดในบุคคลและทรัพย์สินในเขตของตน จนเกิดเป็นการปกครองระบอบราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) ที่ความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมืองจะขึ้นอยู่กับความสามารถของพระมหากษัตริย์โดยไม่มีกลไกอื่น ๆ รองรับ ระบบจึงล่มสลายไปในที่สุด

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้นำรูปแบบสมัยสุโขทัยและหลักขอมในกัมพูชามาประยุกต์ใช้ในการปกครองและการบริหารราชการ โดยการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางนั้น แบ่งเป็น 4 แผนก เรียกว่า “จตุสดมภ์” ได้แก่ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา โดยกรมวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการในสำนัก และข้าราชการซึ่งเกี่ยวข้องด้วยฝ่ายในได้ทุกกระทรวงเพราะในโบราณราชประเพณีพระมหากษัตริย์จะตัดสินคดีความให้ราษฎร จนกระทั่งสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงได้ทรงแยกการปกครองออกเป็น 2 แผนก โดยมีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี คือ “สมุหพระกลาโหม” ดูแลการทหาร และสมุหนายกดูแลแผนกพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายทหารกับพลเรือน และตั้งอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางนั่นเอง

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - 4) ยังคงยึดรูปแบบการบริหารแบบสมัยอยุธยาเป็นสำคัญ แต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศตะวันตกได้แผ่ขยายอิทธิพลและแสวงประโยชน์จากประเทศในภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้ไทยต้องสูญเสียอำนาจทางการศาลและในขณะเดียวกันไทยต้องเปิดเสรีทางการค้า โดยผลแห่งสนธิสัญญาเบาว์ริงทำให้ภาวะเศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่การจัดระเบียบการบริหารราชการยังไม่เปลี่ยนแปลงและยังขึ้นอยู่กับขุนนางโดยเสนาบดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่จะตั้งพระเจ้าแผ่นดินได้ ตามหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็น “เอนกชนนิกรสโมสรสมมติ”

สมัยรัชกาลที่ 5 ได้ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและการตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ตามแบบแผนของประเทศตะวันตก โดยจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางขึ้น 12 กรม มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบงานในอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 จึงได้มีพระราชโองการ จัดตั้งกรมเหล่านี้ขึ้นเป็นกระทรวง นอกจากนี้ พระองค์ยังได้พยายามรวมศูนย์อำนาจซึ่งกระจัดกระจายตามหัวเมืองต่าง ๆ และเมืองประเทศราชเข้าสู่กรุงเทพฯ โดยการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางขึ้นพร้อมกับได้จัดตั้งมณฑลต่าง ๆ ขึ้น การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลจึงเป็นการตั้งอำนาจ

เข้าส่วนกลาง เชื่อมโยงการควบคุมและการสื่อสารระหว่างราชธานีกับเมืองห่างไกล ทั้งยังได้ยกเลิก “การกินเมือง” แล้วจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการแทน โดยในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นยุคของการสร้างความเป็นปึกแผ่นและรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางพระองค์จำต้องอาศัยข้าราชการที่มีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง ข้าราชการจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติพิเศษในด้านชาติวุฒิ วิทยุฒิ คุณวุฒิและปัญญาวุฒิ ต้องมีตระกูลสูงเป็นอักรมหาเสนาบดีสืบ ๆ กันมา และมีอายุตั้งแต่ 31 ปี ขึ้นไป มีความรอบรู้ฉลาด อันสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จะต้องเป็นระบบเครือญาติหรือระบบอุปถัมภ์ (Spoils or Patronage System) ทั้งสิ้น รวมถึงจัดให้มีโครงสร้างของอัตราเงินเดือนและกำหนดชั่วโมงในการปฏิบัติงานราชการขึ้นเป็นครั้งแรก

การบริหารงานบุคคลหลังรัชกาลที่ 7 ได้นำหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ยึดถือหลักความสามารถและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณได้อย่างทั่วถึง เพิ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ทรงวางรากฐานระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการโดยอาศัยความรู้ความสามารถเป็นที่ตั้ง โดยพระองค์ได้ทรงมอบหมายให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นตามที่สมเด็จพระพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ ได้ทรงรับสั่งในที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2468 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 มีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) ทำหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ หลังปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” แทน “ก.ร.พ.” มีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐฝ่ายพลเรือนให้มีมาตรฐานการคัดเลือก การฝึกอบรม ความประพฤติ และวินัย และลักษณะความเป็นวิชาชีพในมาตรฐานเดียวกัน ตามที่รัชกาลที่ 7 ได้ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการไว้

ระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐไทยในปัจจุบัน ยังยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเป็นเป้าหมายสำคัญ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน ซึ่งบุคลากรภาครัฐต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกติกาที่กำหนดโดยกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ มากกว่าบุคลากรภาคเอกชน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานราชการที่ดูแลด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ตลอดจนการวางแผนกำลังคน และด้านอื่น ปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูล ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารทรัพยากรบุคคล

2.2.2 ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย

- 1) ปัญหากำลังคนภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าสำนักงาน ก.พ. ได้มีการกำหนดมาตรการบริหารกำลังคนภาครัฐ ส่งผลให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีแนวโน้มลดลงเพียงเล็กน้อยในบางช่วง แต่ภาพรวมอยู่ในระดับคงที่ อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐสภา อัยการ ตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและยังขาดมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นสัดส่วนของบุคลากรต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี อยู่ที่ประมาณร้อยละ 23 – 40 โดยยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง สะท้อนถึงความไม่สมดุลของผลิตภาพกำลังคน (Work Productivity) ระหว่างค่าใช้จ่ายกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
- 3) ความต้องการอัตราากำลังข้าราชการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาล บางประเภทต้องการกำลังคนในการดำเนินงาน จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มอัตราากำลังข้าราชการขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลมีความต้องการอัตรากำลังเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การจัดสรรอัตราว่างจากผลการเกษียณอายุอาจไม่เพียงพอหรือไม่ทันกับความต้องการใช้อัตรากำลังของส่วนราชการ
- 4) ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบ และยังขาดระบบในการติดตามการใช้กำลังคนที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การวางแผนกำลังคนยังไม่สอดคล้องกับนโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ บทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยงาน (Workforce Alignment) รวมไปถึงการขาดกลไกในการติดตามตรวจสอบการใช้กำลังคนในภาพรวม
- 5) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนที่มีศักยภาพและการสูญเสียอัตรากำลังจากการเกษียณอายุราชการ ซึ่งยังไม่มีมาตรการรองรับที่เป็นระบบ รวมทั้งคนรุ่นใหม่ที่เพิ่งเข้ารับราชการยังขาดองค์ความรู้ที่เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ (Tacit Knowledge) ซึ่งข้าราชการรุ่นใหม่อาจไม่มีความพร้อมในการดำรงตำแหน่งหรือทดแทนกำลังคนที่จะเกษียณอายุราชการ
- 6) การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในการบริหารราชการส่งผลให้กำลังคนภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะ โดยเฉพาะการปฏิบัติราชการที่ต้องการทักษะที่หลากหลาย (Multi – Skilled) สามารถบริหารงานตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา (Dynamic) ในภาวะวิกฤติและสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 7) การรักษาและจูงใจบุคลากรภาครัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพ อาทิ บุคลากรทางการแพทย์ลาออกเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากค่าตอบแทนภาครัฐยังไม่สามารถดึงดูดกำลังคนที่มีคุณภาพและแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้าราชการมองไม่เห็นความก้าวหน้าในสายงานอาชีพและขาดแรงจูงใจในการพัฒนาผลงาน

2.2.3 การศึกษาการบริหารงานบุคคลจากต่างประเทศ

1) ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นรัฐรวมในรูปสหพันธรัฐ (Federal State) ที่ประกอบด้วยรัฐอธิปไตยหลายรัฐ รวมตัวตั้งเป็นเครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ดังนั้น ระบบบริหารราชการและการจัดองค์กรบริหารราชการของออสเตรเลียจึงมีโครงสร้างภายในสองระดับ คือ มีองค์กรระดับมลรัฐ (รัฐบาลมลรัฐ

สภามลรัฐ ศาลสูงสุด มลรัฐและหน่วยงานบริหารมลรัฐ) กับองค์กรในระดับสหพันธรัฐ (รัฐบาลของสหพันธ์ สภาของสหพันธ์ ศาลสูงสุดของสหพันธ์ และหน่วยราชการบริหารของสหพันธ์) ออสเตรเลียใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานอยู่บนหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality Before the Law) ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ และข้าราชการไม่มีอำนาจเหนือหรือมีสิทธิพิเศษมากไปกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป นอกจากที่ระบุไว้ข้างต้นในกฎหมาย โดยระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศออสเตรเลีย สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 : ข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงานกลาง	Australian Public Service Commission
บทบาท	ประสานงานระหว่างหน่วยงาน
ความรับผิดชอบ	ให้คำแนะนำเกี่ยวกับ HR/เกี่ยวกับกรอบกฎหมาย/ส่งเสริมความหลากหลาย
การบริหาร ค่าตอบแทน	• ระบบจ่ายเงินการจัดสรรงบประมาณมีการมอบอำนาจให้กับกระทรวง • การจ่ายเงินตามศักยภาพในการทำงานมอบหมายให้กรม/ระดับทีม
การกำหนดตำแหน่ง และการลงโทษ	• มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องให้กับกระทรวง เช่น มาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง และระยะเวลาการจ้างงาน • กระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาบุคลากร • การจัดการอาชีพและการลงโทษ • กรม/ทีมมีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาบุคลากร • และเส้นทางการเติบโตของบุคลากร
เงื่อนไขการจ้างงาน และการมอบอำนาจ	• มีการมอบอำนาจให้กระทรวงในการจัดการด้านมาตรฐานจริยธรรม และโอกาสที่เท่าเทียมกัน • กระทรวงมีหน้าที่บริหารจัดการสภาพการทำงานและระบบการประเมินผล การปฏิบัติงาน

ระบบบริหารงานบุคคลในระดับสหพันธรัฐของราชการออสเตรเลียมีขนาดไม่ใหญ่ นักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย โดยมีจำนวนบุคลากรในระบบราชการ (รวมบุคลากรประจำและชั่วคราวของส่วนราชการและองค์กรบริหารพิเศษแต่ไม่รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจ) คิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 0.65 ของประชากรออสเตรเลียทั้งหมด ข้าราชการอีกส่วนหนึ่งจะมีจำนวนมากโดยเป็นข้าราชการของมลรัฐและท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารงานบุคคลในระบบราชการของประเทศไทยมีแกนกลางที่สำคัญที่ได้รับการกล่าวถึงและอาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูง ได้แก่

(1) การจัดระบบบริหารข้าราชการระดับสูง (Senior Executive Service – SES) กับการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐใหม่โดยใช้ระบบการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Agreement) ที่ดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Relations Act) ที่ตราขึ้นในปี 2539 โดยมีระบบข้าราชการระดับสูง (Senior Executive Service – SES) ไว้สำหรับการดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า (เช่น หัวหน้าส่วนงานเฉพาะด้าน ผู้จัดการกลุ่มงาน) ขึ้นไป

(2) ออสเตเลียให้ความสำคัญกับ “คน” และมุ่งไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพและควมมีจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ โดยใช้แนวทางการบริหารธุรกิจ (Business Management) ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจของเอกชน ที่มีการพัฒนาอย่างสูงในขณะนี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐด้วย

(3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ พ.ศ. 2539 (Workplace Relation Act 1996) ซึ่งตราขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ขณะการเลือกตั้งทั่วไปในปีนั้นได้ประกาศไว้ การตรากฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในระบบบริหารบุคคลของราชการ ออสเตเลีย กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนรากฐานความสัมพันธ์ในเรื่องเงินเดือน และค่าตอบแทนของข้าราชการ ซึ่งเดิมจะต้องเป็นเรื่องที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ โดยไม่มีความแตกต่างในเรื่องอัตรา การจ่ายค่าตอบแทนในระหว่างข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันให้กลายเป็นระบบการเจรจาต่อรอง และกำหนดค่าตอบแทนตามข้อตกลงสองฝ่าย (Workplace Agreement) ระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการหรือกลุ่มของข้าราชการที่ลงนามทำความตกลงร่วมกัน โดยการวางระบบค่าตอบแทนเป็นระบบการเจรจาต่อรองและกำหนดค่าตอบแทนตามข้อตกลงสองฝ่าย (Workplace Agreement) ระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการหรือกลุ่มของข้าราชการที่ลงนามทำความตกลงร่วมกัน (เงินเดือน เงินโบนัส สวัสดิการอย่างอื่นที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น การมีและใช้รถประจำตำแหน่ง ค่าโดยสารเครื่องบินในการทำงาน ค่าวารสารและหนังสือพิมพ์ เป็นต้น)

2) ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา มีการปกครองแบบแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แคนาดาจัดเป็นสหพันธรัฐ โดยรูปแบบของรัฐบาลของประเทศแคนาดามีความคล้ายคลึงกันกับระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลได้รับอำนาจมาจากสภา โดยเป็นระบบสภาคู่ในระดับชาติ มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภานิติบัญญัติของจังหวัดเป็นสภาเดี่ยว ซึ่งสภาของจังหวัดสามารถออกกฎหมายใช้บังคับในจังหวัดโดยไม่ขัดกับกฎหมายของประเทศและจังหวัด ก็มีความเป็นอิสระที่จะปกครองตนเองได้มาก โดยระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของประเทศแคนาดาสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 3 ตารางแสดงข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของประเทศแคนาดา

ตารางที่ 3 : ข้อมูลการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของประเทศแคนาดา

หน่วยงานกลาง	Office of the Chief Human Resources Officer และ ระบบคณะกรรมการแยกในแต่ละมณฑลรัฐ
บทบาท	รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรบุคคล
ความรับผิดชอบ	- ออกแบบระบบการจ่ายเงิน - กำหนดและควบคุมเงินเดือน - กำหนดเกณฑ์การรับสมัครและโปรไฟล์ทักษะ - กำหนดระดับเงินเดือนและผลประโยชน์ - จัดให้มีการฝึกอบรม - ส่งเสริมความหลากหลาย - จัดการแผนการเกษียณอายุและเงินบำนาญ
การบริหาร คำตอบแทน	- การวางระบบการจ่ายเงินและโบนัสจะถูกกำหนดโดยส่วนกลาง - การจัดสรรงบประมาณและการกระจายงบประมาณด้าน HR เป็นการมอบให้ กระทรวงจัดการ
การกำหนดตำแหน่ง และการลงโทษ	- การกำหนดตำแหน่งถูกกำหนดโดยส่วนกลางแต่กระทรวงเป็นผู้จัดสรร ข้าราชการเอง - การรับสมัครข้าราชการและเงื่อนไขระยะเวลาการจ้างงานและการไล่ออก มอบอำนาจให้กระทรวง - การเติบโตในองค์กรมอบหมายให้กรมเป็นผู้ดำเนินการ
เงื่อนไขการจ้างงาน และการมอบอำนาจ	- มาตรฐานทางจริยธรรมจะถูกกำหนดโดยส่วนกลางโดยมีกระทรวงต่าง ๆ ที่ต้องนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของตนเอง - ความยืดหยุ่นของสภาพการทำงานถูกกำหนดโดยส่วนกลาง - การประเมินผลงานดำเนินการโดยกระทรวง

การบริหารข้าราชการพลเรือนของประเทศแคนาดาผ่านกลไกการมีคณะกรรมการกลางในการกำหนดนโยบายการบริหารได้แก่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission: PSC) รับผิดชอบในการส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งระบบคุณธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการบริหารเครื่องมือในการสรรหาข้าราชการพลเรือนในระดับต่าง ๆ ผ่านช่องทางเดียว โดยที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงข้าราชการพลเรือนและจัดซื้อจัดจ้าง

ประเทศแคนาดามีโครงการในการปฏิรูประบบราชการที่เรียกว่า “PS2017” ได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เน้นความร่วมมือกับทุกภาคส่วน กล่าวคือกำหนดให้มีการจ้าง

บุคคลภายนอก (ไม่ใช่ชาวแคนาดา) มาทำงานในระบบราชการ เพื่อใช้ประสบการณ์จากบุคคลภายนอกมาพัฒนา
งานวางนโยบายในการพัฒนาบุคลากร “บุคลากรคือสินทรัพย์ที่สำคัญที่สุดขององค์กร” และมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน
ในทุกชนเผ่า เน้นการพัฒนาทักษะความสามารถ (Talent) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานภายในองค์กร และเน้น
การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

2.2.4) ข้อเสนอแนะด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ต้องเป็นหน่วยงานที่มีความคล่องตัว เพื่อรองรับกับสถานการณ์
ที่เปลี่ยนแปลงและมีการบริหารจัดการหน่วยงานราชการให้มีความเป็นอิสระในด้านการตัดสินใจของผู้บริหาร มีความ
ทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ อันจะส่งผลให้
ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนและ
ให้บริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส ชีตสมรรถนะสูง มุ่งผลสัมฤทธิ์แบบบูรณาการ สร้างนวัตกรรม
ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทันสมัย เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมถึงบุคลากรภาครัฐมีความเป็นมืออาชีพยึดหลัก
คุณธรรม มุ่งมั่น และมีจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานบุคคลของ
ภาครัฐ การบริหารงานทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ควรมีลักษณะดังที่แสดงในภาพที่ 5



ภาพที่ 5 : ข้อเสนอแนะด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

จากภาพข้างต้น หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ควรมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในด้านการบริหาร
งบประมาณด้านทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรมีอิสระในการกำหนดตำแหน่งภายในองค์กรเพื่อความคล่องตัว
ในการบริหารงาน สามารถจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาเป็นข้าราชการในรูปแบบ
ข้าราชการวิสามัญได้ มีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรในหน่วยงานได้ ภายใต้งบประมาณ
ที่ได้รับจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมถึง กำหนดมาตรการและสิ่งจูงใจ เช่น เงินรางวัล ความก้าวหน้าในสายงาน และกำหนด
มาตรการจูงใจอื่น ๆ ได้โดยอิสระ

2.3 ระบบการบริหารงบประมาณ

2.3.1 ระบบงบประมาณของประเทศไทย

1) ความเป็นมาของการปฏิรูประบบงบประมาณในประเทศไทย¹

ก่อนปี พ.ศ. 2416 การงบประมาณไทยยังไม่มีระบบที่เป็นแบบแผนแน่นอน เงินที่เก็บได้จากประชาชนถือเป็นพระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทรงใช้จ่ายใช้สอยอย่างไรก็สุดแต่พระราชอัธยาศัย เงินส่วนพระองค์และเงินที่ได้รับจากราษฎรจึงมีการผสมใช้ร่วมกัน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการวางรากฐานด้านการคลังของประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2418 โดยให้มีหน่วยงานดูแลรายรับรายจ่ายของพระมหากษัตริย์และของประเทศแยกจากกันกล่าวคือ พระคลังข้างที่ดูแลเงินจ่ายพระมหากษัตริย์ ส่วนกรมพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ดูแลเงินส่วนของแผ่นดิน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีเนื้อหาระบุให้งบประมาณของรัฐบาลต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งจนถึงฉบับที่ 6 ในปี พ.ศ. 2483 ต่อมารัฐบาลเห็นว่าการงบประมาณมีความสำคัญมากขึ้นจึงได้มีการจัดตั้งกองงบประมาณขึ้นในกรมบัญชีกลาง ระบบงบประมาณในสมัยนี้เรียกว่า ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลมีนโยบายปรับปรุงการบริหารการคลังและต้องการจัดตั้งหน่วยงานด้านงบประมาณขึ้นเป็นกรม และได้ขอความร่วมมือจากองค์การความร่วมมือระหว่างระบบการคลังของประเทศไทย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้เสนอรายงานว่าลักษณะของรูปแบบและวิธีการงบประมาณในขณะนั้นค่อนข้างล้าสมัย งบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศแสดงรายละเอียดด้วยเอกสารเพียงฉบับเดียว จึงควรปรับปรุงระบบและวิธีการงบประมาณขึ้นใหม่และควรยกฐานะของกองงบประมาณขึ้นเป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2) วิวัฒนาการของระบบงบประมาณ²

ตารางที่ 4 : ตารางแสดงวิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศไทย

พ.ศ. 2502 – 2525	แบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting)
พ.ศ. 2525 – 2546	แบบแผนงาน (Program Budgeting)
พ.ศ. 2546 – ปัจจุบัน	แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)

¹ อิศารัตน์ สืบญาติ, “งบประมาณแผ่นดิน”,

<http://pws.npru.ac.th/chanokchone/data/files/%E0%B8%87%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%B4%E0%B8%99%20%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%87%E0%B8%94%2010%20may%2009.pdf>

² ดร.ลักขณา สาทันไตรภพ ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 17 <http://www.nfc.or.th/wp-content/uploads/download-manager-files/seminar-60-038.pdf>

3) การบริหารงบประมาณของส่วนราชการ³ :

สำนักงานประมาณได้เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยได้นำแนวคิดที่ดีที่สุด (Best Practices) จากประเทศต่าง ๆ เช่น

- (1) แนวคิดผลผลิต – ผลลัพธ์ (Output – Outcome Framework)
- (2) กรอบประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework)
- (3) Performance Assessment Rating Tools (PART)
- (4) การกำหนดตัวชี้วัดระดับผลผลิตและผลลัพธ์ (Output – Outcome Indicators) นำมาประยุกต์ใช้เป็นงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐบาล

ปัจจุบันส่วนราชการบริหารระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ซึ่งมีแนวคิดและหลักการแบ่งเป็น 2 ระดับ

- (1) ระดับนโยบาย คือ การมุ่งเน้นนโยบายรัฐบาล (Top Down Policy) จัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ชาติ (Strategic Allocation) การสร้างกรอบรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework) เน้นการสร้างวินัยการคลัง (Fiscal Discipline) การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Budgeting) และมุ่งเน้นการบริการประชาชน (People Oriented)
- (2) ระดับการบริหารจัดการ คือ เน้นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการ (Decentralization) การบริหารงบประมาณที่มีความคล่องตัวมากขึ้น (Management Flexibility) ธรรมาภิบาล (Good Governance) การโปร่งใสทางการเงิน (Financial Disclosure) การให้อำนาจส่วนราชการมากขึ้น (Devolution)

ทั้งนี้ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มุ่งเน้น 3 เรื่องสำคัญ⁴ ประกอบด้วย

- (1) การปรับปรุงให้รัฐบาลสามารถใช้วิธีการและกระบวนการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายและให้เห็นผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบายนั้น
- (2) การมุ่งเน้นให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณโดยคำนึงถึงความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (3) การมอบความคล่องตัวในการจัดทำและบริหารงบประมาณให้กับผู้ปฏิบัติ ขณะเดียวกันหน่วยปฏิบัติก็ต้องมีความรับผิดชอบในการนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดผลงานตามยุทธศาสตร์และ

³ วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

⁴ <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/1329/03chapter2.pdf>

สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยผ่านระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานและผลทางการเงินที่รวดเร็ว ทันสมัย

แนวคิดนี้ได้นำไปสู่การออกแบบระบบและวิธีการงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

4) การบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน⁵ :

การบริหารงบประมาณขององค์การมหาชนต่างจากส่วนราชการโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นการได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ นอกจากนี้ เหตุผลหลักที่ทำให้การบริหารงบประมาณขององค์การมหาชนมีความแตกต่าง เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจที่ได้รับการกำหนดและมอบหมายจากรัฐให้ไปปฏิบัติเพื่อให้บริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐในเรื่องนั้น ๆ ให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รัฐจึงจำเป็นต้องเป็นผู้จัดสรรงบประมาณและค่าใช้จ่ายมาเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าว เพราะองค์การมหาชนมิใช่กิจการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาเลี้ยงตัวเอง หากแต่การแยกสถานะออกมาเป็นนิติบุคคลเอกเทศก็เพียงเพื่อความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจพิเศษตามที่รัฐกำหนดให้เท่านั้น ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความคล่องตัวดังกล่าว รัฐจึงต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง และไม่มีกรอบควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระขององค์การมหาชนด้วย

อนึ่ง นอกจากการบริหารงบประมาณที่ได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการได้งบประมาณมาทั้งก่อนโดยไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิธีปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการแล้ว บทบัญญัติมาตรา 14 ยังกำหนดเกี่ยวกับรายได้ที่องค์การมหาชนได้รับมาในกรณีอื่น ๆ ด้วยว่า รายได้ดังกล่าวไม่เป็นรายได้ที่จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณอีกด้วย

5) ปัญหาและอุปสรรคด้านระบบงบประมาณ⁶

ระบบงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของกลไกภาครัฐ จากการประมวลศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบงบประมาณ พบปัญหาที่สำคัญของระบบงบประมาณ ดังนี้

(1) วิธีการงบประมาณ วิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีกระบวนการรูปแบบเดียวที่เน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำคำขอของงบประมาณ และเสนอผ่านกระทรวงไปยังสำนักงบประมาณเพื่อกลั่นกรอง และเข้าสู่รัฐสภาในฐานะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องมีขั้นตอน

⁵ องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

⁶ รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ”, 2559

การแปรรูปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่สภาจะให้ความเห็นชอบและผ่านออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี วิธีการงบประมาณดังกล่าวจึงเปิดพื้นที่น้อยมากสำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตั้งคำของบประมาณ การพิจารณาวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญ ไปจนถึงการตัดสินใจ กลไกหลักภายใต้วิธีการงบประมาณดังกล่าวมีเพียงส่วนราชการ สำนักงบประมาณ และสภาผู้แทนราษฎร โดยสมมุติฐานแนวคิดที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งในทางปฏิบัติมีผลให้การพิจารณางบประมาณกลายเป็นเวทีแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณระหว่างนักการเมือง และมุ่งตอบสนองนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าตอบสนองการแก้ปัญหาโดยตรงของประชาชน วิธีการงบประมาณดังกล่าวถูกออกแบบมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งสถานการณ์ความตึงตัวทางการเมืองของประชาชนเมื่อกว่า 50 ปีก่อนแตกต่างจากปัจจุบันเป็นอันมาก ดังจะเห็นว่าปัจจุบันประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมและการจัดการตนเองสูงขึ้นตามพัฒนาการของสำนึกประชาธิปไตย กระบวนการและวิธีการงบประมาณจึงควรต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจที่แท้จริงมากขึ้นในการกำหนดและตัดสินใจการใช้งบประมาณเพื่อบริหารประเทศและท้องถิ่น

(2) กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ กระบวนการจัดทำคำของบประมาณ

ในปัจจุบันมีปฏิทินงบประมาณที่ต้องเริ่มกระบวนการล่วงหน้านานเกิน 1 ปี แต่ภายใต้พลวัตความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสถานการณ์ปัญหาต่าง ๆ ทำให้กว่างบประมาณจะได้รับการอนุมัติผ่านสภา สถานการณ์ปัญหาก็มักเปลี่ยนไปแล้ว กระบวนการจัดทำคำของบประมาณที่ใช้เวลายาวนานดังกล่าวจึงขาดความยืดหยุ่นที่จะสนองต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การเปิดช่องให้มีการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงงบประมาณได้โดยมีข้ออ้างรองรับอีกด้วย ซึ่งโดยแท้จริงแล้วกระบวนการจัดทำคำของบประมาณดังที่เป็นอยู่อาจจะเหมาะสมสำหรับการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติและแผนระยะยาว – ระยะกลาง เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) แต่ไม่เหมาะกับการตอบสนองความต้องการและการแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ (Local Interest) ที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

(3) การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ

โดยหลักการแล้ว การจัดทำคำของบประมาณจากระดับกรมควรจะต้องถูกวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของแต่ละกระทรวงโดยสำนักงานปลัดกระทรวง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติคำของบประมาณทั้งหมดถูกส่งตรงไปยังสำนักงบประมาณ โดยแทบไม่มีการกลั่นกรองจากกระทรวง ทำให้ภาระหนักไปตกกับสำนักงบประมาณในการวิเคราะห์และตัดทอน และทำให้ง่ายต่อการเข้าแทรกแซงของฝ่ายการเมือง เพราะสามารถเข้าแทรกแซงที่สำนักงบประมาณเพียงจุดเดียวก็สามารถรอบงำการจัดสรรงบประมาณได้ทุกกระทรวงทุกกรม ปัจจุบันกระบวนการวิเคราะห์งบประมาณและจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการระหว่างกระทรวงเป็นหน้าที่หลักของสำนักงบประมาณแต่เพียงหน่วยงานเดียวทำให้เกิดการวิ่งเต้น การร้องขอและยอมให้เป็นพิเศษที่แทรกอยู่ในกลไกที่พิจารณางบประมาณ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการอนุญาตการโอนย้ายงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นได้ จึงทำให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจสูงมากจนอาจขัดต่อหลักการถ่วงดุล

(4) งบประมาณที่ถูกจัดสรรลงในพื้นที่มีลักษณะกระจายตัว และซ้ำซ้อน

การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันแม้จะสามารถดึงข้อมูลว่าแต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณเท่าไร แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าจะมีโครงการอะไรลงในจังหวัดและได้รับงบประมาณเท่าไรได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของกระทรวง และกรมต่าง ๆ มักมีการเปลี่ยนแปลงรายการทำให้ไม่อาจวางแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงมักจะมีลักษณะกระจายและซ้ำซ้อนไม่ส่งผลต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขึ้นเป็นอัน อีกทั้งประชาชนก็ไม่ได้รับรู้ข้อมูลงบประมาณที่ลงในจังหวัดของตนด้วย

(5) กระบวนการชี้แจงงบประมาณ การชี้แจงงบประมาณในปัจจุบันเป็นการให้

หัวหน้าส่วนราชการรายการต้องมาชี้แจงกับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งในแต่ละปีสิ้นเปลืองค่าเสียเวลาและโอกาสมหาศาลในการที่ต้องให้ข้าราชการระดับสูงจำนวนมากต้องมารอชี้แจงงบประมาณ ทั้งที่โดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่จะต้องชี้แจงต่อสภาว่ารัฐบาลมีนโยบายและแผนงานอย่างไรในภาพรวมของกระทรวง

(6) การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณและการตรวจสอบ

แนวทางการจัดทำงบประมาณที่เป็นอยู่มีลักษณะเป็นการเน้นรายการกิจกรรมมากกว่าการเน้นที่ผลลัพธ์ (Result-Based Budgeting) เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิธีคิดในการป้องกันการรั่วไหลจึงต้องมีการควบคุมอย่างเข้มข้น มีกฎระเบียบกำกับซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นข้อดี แต่ผลกระทบอีกด้านหนึ่งทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นที่จะปรับให้เข้ากับบริบทที่หลากหลายของความเป็นจริง และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถป้องกันการหลบเลี่ยงกฎระเบียบได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ในกระบวนการงบประมาณส่วนใหญ่ยังขาดการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้งบประมาณในปีก่อนหน้าที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป

ด้วยสภาพปัญหาสำคัญของระบบและวิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ดังที่กล่าวมา จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางและเป็นทางตรงมากขึ้นในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติ สร้างธรรมาภิบาลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการสร้างหลักประกันของประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้งบประมาณแผ่นดิน

2.3.2 ระบบงบประมาณของประเทศแคนาดา⁷

ประเทศแคนาดาเป็นประเทศใหญ่มีประชากรจำนวน 35 ล้านคน มีรัฐบาลที่บริหารประเทศแบบกระจายอำนาจ คือมี 10 จังหวัด และ 3 อาณาเขต มีการจัดทำข้อตกลงนำส่งการบริการระหว่างรัฐบาลกลางและจังหวัด โดยมีการจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นจำนวนมาก (Transfer Payments)

⁷ วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

รัฐบาลกลางมีการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นโดยถือเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารให้แก่อำเภอและดินแดน โดยหลักการคือรายจ่ายมีการบริหารจัดการเพื่อผลลัพธ์ที่มีความโปร่งใส มีวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน มีการประเมินผลที่เป็นระบบ มีการแสดงถึงการสร้างมูลค่าของเงิน โดยมีระเบียบวินัยการคลังที่ชัดเจน

นอกจากนี้หน่วยงานจัดทำคำของบประมาณโครงการใหม่ ต้องแสดงว่าโครงการใหม่สอดคล้องกับโครงการเดิมอย่างไร เพื่อทำให้เกิดทางเลือกในการทบทวนการจัดสรรงบประมาณใหม่หรือยกเลิกโครงการเก่า โดยสำนักงบประมาณจะทำการทบทวนยุทธศาสตร์ มีการประเมินทุกแผนงานงบประมาณและผลการดำเนินงาน 4 ปี ย้อนหลังว่ายังมีความสำคัญและสร้างมูลค่าของเงิน (Value for Money) และสอดคล้องกับแผนงานหรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ โดยปีงบประมาณของรัฐบาลกลางเริ่มต้นวันที่ 1 เมษายน และจบวันที่ 31 มีนาคม ของทุก ๆ ปี โดยโครงการบางโครงการอาจมีการดำเนินการเหลื่อมปีงบประมาณได้

รัฐบาลของแต่ละรัฐสามารถหารายได้จากการเก็บภาษีเพื่อดำเนินการทางบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา สาธารณะสุข และโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐบาลกลางจะมีการสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่อำเภอและดินแดนต่าง ๆ ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการให้งบประมาณสนับสนุนแก่อำเภอและดินแดนเพื่อสร้างความเท่าเทียม (The Equalization and Territorial Formula Financing) เพื่อสนับสนุนให้พื้นที่ที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดีกว่าพื้นที่อื่น ๆ ได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม

ระบบการบริหารจัดการรายจ่ายงบประมาณแบบใหม่ มีหลักการคือรายจ่ายต้องมีการบริหารจัดการเพื่อผลลัพธ์ที่มีความโปร่งใส มีวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน มีการประเมินผลที่เป็นระบบ มีการแสดงถึงการสร้างมูลค่าของเงิน (Value for Money) มีระเบียบวินัยการคลังที่ชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อหน่วยงานจัดทำคำของบประมาณโครงการใหม่ ต้องชี้ให้เห็นถึงความสอดคล้องกับโครงการเดิมเพื่อสร้างทางเลือกในการพิจารณาและทบทวนว่าควรมีการจัดสรรงบประมาณใหม่หรือยกเลิกโครงการเดิม

หน่วยงานเองต้องทำการทบทวนว่าแผนงานนั้นยังสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ และการทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ หน่วยงานเป็นผู้กำหนดลำดับความสำคัญจากต่ำไปสูงเพื่อทบทวนการจัดสรรงบประมาณ เช่น มีการจัดสรรเงินร้อยละ 5 ของแผนงานที่มีความสำคัญต่ำไปให้แผนงานที่มีความสำคัญสูงแทน สำนักงบประมาณจะร่วมกับหน่วยงานทบทวนแผนงานและกิจกรรม ดังรูปภาพด้านล่าง



ภาพที่ 6 : แนวทางการทบทวนแผนงานและกิจกรรม

2.3.3 ระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย⁸

ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองแบบรัฐบาลกลาง (Federal Governments) และรัฐบาลประจำรัฐ (State Governments) และมีการปกครองแบบรัฐสภา (Westminster Parliament System) มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ (Budget Committee of Ministers) เพื่อพิจารณานโยบายและทิศทางงบประมาณของประเทศ

1) วิวัฒนาการของระบบงบประมาณ

ตารางที่ 5 : วิวัฒนาการของระบบงบประมาณของประเทศออสเตรเลีย

ปี ค.ศ. 1970	มีการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ (Input Based) เป็นการจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี
ปี ค.ศ. 1980	☐ เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ☐ มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี เริ่มแนวคิดการใช้ผลตอบแทนการมีประสิทธิภาพ (Efficiency Dividend) ในงบประมาณค่าบริหารงานทั่วไป
กลางทศวรรษที่ 1990	มีการใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting)
ปี ค.ศ. 1999	☐ มีการทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบเกณฑ์สิทธิ์ (Accrual Budgeting) ☐ มีกรอบผลผลิตและผลลัพธ์ เพิ่มการรายงานผลด้านผลการดำเนินงานผ่านรัฐสภา
ปลายทศวรรษที่ 2000	ได้ปรับเปลี่ยนให้มุ่งเน้นแผนงานและการทบทวนกลยุทธ์มากขึ้น
ปี ค.ศ. 2010	ได้ปรับระบบงบประมาณแบบเกณฑ์สิทธิ์โดยให้หยุดการจัดสรรงบประมาณให้กับค่าเสื่อมราคา (Depreciation) มีการมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการประเมินขีดความสามารถของหน่วยงาน

2) ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ของประเทศออสเตรเลียมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงาน (Performance Information)

(1) มีการกำหนดผลลัพธ์ของกระทรวง (Outcome Statement) โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

⁸ วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

(2) หน่วยงานเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และการนำส่งบริการที่สำคัญ

(3) หน่วยงานต้องรายงานงบประมาณที่เสนอขอและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาให้ รัฐสภาทราบ โดยผ่านทาง Portfolio Budget Statements

(4) กระทรวงที่ต้องการของงบประมาณในโครงการใหม่ต้องแสดงข้อมูลการประหยัด งบประมาณ หรือการปรับลดงบประมาณของโครงการใหม่ เมื่อเทียบกับโครงการเดิม และนำผลกาดำเนินงาน ของปีที่ผ่านมาประเมินผลตนเอง พร้อมทั้งประเมินความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้วยแล้วสำนักงบประมาณ จะนำผลเหล่านี้ไปใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณ

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) มีบทบาทในการตรวจสอบ ตัวชี้วัดสู่ความสำเร็จ (Key Performance Indicators) และภาคีมวลชนและภาคมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการ เข้าไปดูข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานด้วยเช่นกัน

2.3.4 ข้อเสนอระบบงบประมาณของประเทศไทย

จากการศึกษาข้างต้นพบว่าการบริหารงบประมาณของส่วนราชการยังไม่ยืดหยุ่น ขาดความคล่องตัว ส่วนราชการไม่สามารถบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานได้แบบเบ็ดเสร็จ ไม่เหมือนกับองค์การมหาชน ที่มีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณได้มากกว่า อีกทั้งไม่มีการควบคุมที่เข้มงวดเป็นอุปสรรค ต่อความเป็นอิสระของหน่วยงาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณสำหรับ ส่วนราชการรูปแบบใหม่ ผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้ยึดหลักการบริหารงบประมาณเช่นเดียวกับองค์การมหาชน กล่าวคือ **การบริหารงบประมาณได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและ เป็นการไต่งบประมาณมาทั้งก้อนโดยไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิธีปฏิบัติ ปกติของงบประมาณของส่วนราชการ**

2.4 ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง

2.4.1 หลักการและความสำคัญ

หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ จัดเป็นส่วนราชการรูปแบบหนึ่งที่มีระบบการบริหารงานที่แตกต่าง จากส่วนราชการตามปกติ โดยมีความยืดหยุ่น คล่องตัวในการบริหารงาน และมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับ การบริหารราชการแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งในเรื่อง ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการประเมินผล ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และกลไกการ บริหารงาน เพื่อให้สามารถปรับตัวและเตรียมพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Disruptive Change) และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

การจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุผ่านโครงการสำคัญต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศนั้น นับเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลต่อความก้าวหน้า และผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับโครงการของรัฐ และการกำหนดกระบวนการ และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความสะดวก รัดกุม และไม่เอื้อต่อการทุจริต ย่อมส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศให้สำเร็จลุล่วงได้

2.4.2 กลไกการดำเนินงานตามกฎหมายในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้มีการประกาศพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีหลักการสำคัญที่มุ่งเน้นให้ทุกหน่วยงานมีการจัดซื้อจัดจ้างตามกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสและมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการใช้งาน เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต้องงบประมาณที่เสียไป อย่างไรก็ตาม การจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดไว้ที่วงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ตามหลักการควรส่งเสริมให้มีการแข่งขันเนื่องจากสัมพันธ์กับเรื่องความโปร่งใส แต่ในทางกลับกันก็ส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีขั้นตอนที่ยุ่งยากเพิ่มมากขึ้นด้วย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งยังมีข้อถกเถียงในเรื่องของความเหมาะสมในการปรับใช้กับบางหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่ต่างจากส่วนราชการออกไป เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดบทยกเว้นในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งได้เปิดช่องให้การจัดซื้อจัดจ้างบางประเภทสามารถยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ โดยกำหนดกลไกการดำเนินการแก่หน่วยงานของรัฐไว้ ดังนี้

1) หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง การจัดซื้อจัดจ้างยุทธโธปกรณ์และการบริการทางที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อการให้บริการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา หรือการจ้างที่ปรึกษา ตามประกาศหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อขออนุมัติให้ได้รับยกเว้นเป็นรายกรณี

2) นอกเหนือจากข้อ 1 หากหน่วยงานของรัฐต้องการยกเว้นไม่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบาย

3) สถาบันอุดมศึกษาหรือสถานพยาบาลที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินบริจาครวมทั้งดอกผลของเงินบริจาค โดยไม่ใช้เงินบริจาค่นั้นร่วมกับเงินงบประมาณ ให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการนโยบายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

4) หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับการยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับให้จัดทำกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับหลักการในเรื่องความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

2.4.3 ปัญหาและอุปสรรค/ข้อเท็จจริง

แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีบทบัญญัติที่วางกลไกให้เกิดการผ่อนคลายในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงส่วนราชการ พบว่ายังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในหลายกรณี ยกตัวอย่างเช่น

ส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานด้านนโยบายซึ่งเน้นการทำงานเชิงวิชาการ มักมีโครงการที่ต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะการจ้างที่ปรึกษา และหากมีการจ้างที่ปรึกษาที่เป็นบริษัทเอกชนในวงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป และงานนั้นคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งจัดทำร่าง TOR พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความซับซ้อน จะต้องใช้วิธีคัดเลือกโดยให้เชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ และหากใช้วิธีคัดเลือกแล้วไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนอนั้นไม่ได้รับการคัดเลือกจึงจะสามารถใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ ซึ่งต่างจากกรณีจ้างที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยที่สามารถใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้เลย โดยสามารถเชิญชวนที่ปรึกษาเพียงรายเดียวให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือต่อราคาได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีการคัดเลือกก่อน ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างสั้นลงและสามารถดำเนินการทำสัญญาได้รวดเร็วขึ้น สำหรับการจ้างที่ปรึกษาของหน่วยงานรูปแบบใหม่ ในกรณีที่เป็นงานที่ต้องดำเนินการเป็นประจำทุกปีโดยมีลักษณะเป็นโครงการต่อเนื่อง เช่น โครงการประเมินผลการปฏิบัติงาน โครงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เป็นต้น แม้จะมีที่ปรึกษารายรายที่มีคุณสมบัติ แต่หากที่ปรึกษารายเดิมที่เคยจ้างมีความเชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้ในงานนั้นมาก่อน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานสามารถพัฒนาต่อยอดได้ง่าย และเมื่อพิจารณาจากผลสำเร็จของงานและผลการประเมินการปฏิบัติงานของที่ปรึกษารายนั้นในช่วงที่ผ่านมาเป็นที่น่าพึงพอใจสามารถเลือกใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้เลย และเลือกที่ปรึกษารายเดิมได้โดยไม่ต้องผ่านวิธีการคัดเลือกก่อน

หลักการการจ้างที่ปรึกษานั้น โดยปกติจะต้องจ้างที่ปรึกษาไทยก่อน โดยดูรายชื่อจากระบบศูนย์ข้อมูลของที่ปรึกษาของกระทรวงการคลัง หากได้รับการยืนยันจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ว่าไม่มีที่ปรึกษาไทยที่ขึ้นทะเบียนและมีประสบการณ์ในการวิเคราะห์เรื่องดังกล่าวแล้ว จึงจะสามารถจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศได้ โดยจะต้องทำหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอยกเว้นเป็นกรณีๆ ไป เช่น กรณีการจ้างธนาคารโลก ซึ่งมีสัญญามาตรฐานที่กำหนดไว้ให้ใช้กับทุกประเทศ เช่น สัญญาบริการให้คำปรึกษาโดยมีค่าตอบแทนหรือ Reimbursable Advisory Service (RAS) ซึ่งไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการประกันผลงาน ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และไม่สามารถแก้ไขสัญญามาตรฐานนั้นได้ ซึ่งหากส่วนราชการจะจ้างบริษัทหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการให้บริการคำปรึกษาในเรื่องดังกล่าวต้องยินยอมตามสัญญามาตรฐานนั้น หรือต้องเปลี่ยนไปจ้างที่ปรึกษารายอื่นแทน นอกจากนี้ สัญญามาตรฐานดังกล่าวจะต้องผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนแม้ว่าสัญญานั้นจะเคยผ่านการตรวจสอบของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วในโครงการอื่นก็ตาม โดยเป็นสัญญามาตรฐานแบบเดียวกันยังคงต้องทำหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบอีกทุกครั้งที่จะทำสัญญา จึงเป็นการทำงานซ้ำซ้อนและเพิ่มภาระให้กับสำนักงานอัยการสูงสุด

การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมจากบัญชีนวัตกรรมไทย เพื่อเป็นการส่งเสริมการวิจัย พัฒนานวัตกรรมของประเทศ และผลักดันงานวิจัยไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์นั้น ในบางครั้งเกิดปัญหา เนื่องจากเอกชนไทยมักไม่ได้เชี่ยวชาญในการผลิตเชิงนวัตกรรม และนวัตกรรมที่ได้มามีมากขึ้นเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการภายในองค์กรเป็นหลัก แต่ไม่ได้มุ่งสร้างเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อน รวมทั้งไม่ได้มีการผลิตสินค้าและบริการนั้น ๆ ออกมาในเชิงพาณิชย์ ทำให้หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างจากต่างประเทศซึ่งต้องอิงกับสัญญามาตรฐาน และเอกชนในต่างประเทศมักไม่ยินยอมตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของไทย ทำให้เกิดความยุ่งยากและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ และในกรณีการรับจ้างทำวิจัยที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ส่วนใหญ่ไม่สามารถคาดเดาผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้น และไม่อาจกำหนดเวลาของการบรรลุเป้าหมายได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากไม่ได้รับงบประมาณที่ต่อเนื่องก็จะส่งผลให้การวิจัยหยุดชะงักลง เพื่อเป็นการส่งเสริมนวัตกรรมใหม่ ๆ ของประเทศ จึงควรมีการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงาน เพื่อให้สามารถทำโครงการได้อย่างต่อเนื่อง โดยอาจขอการสนับสนุนจากภาคเอกชนหรือให้มีการแบ่งสัดส่วนงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากงานวิจัยดังกล่าวตามความเหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำวิจัยจนกว่าจะสำเร็จ

ไทยเป็นสมาชิกของ WTO หรือองค์การการค้าโลก ซึ่งมีกฎเกณฑ์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ความตกลงในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement : GPA) ที่มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มการเปิดเสรีทางการค้าในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มากขึ้น โดยการจัดการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าและบริการของต่างชาติกับสินค้าและบริการภายในประเทศ (Non-Discrimination Basis) ซึ่งในขณะนี้ไทยยังไม่ได้ร่วมภาคีความตกลงดังกล่าว แต่ได้มีการเตรียมความพร้อมแล้วในบางส่วน และการที่ไทยเจรจาเปิดเสรีทางการค้า (Free Trade Area) ซึ่งการเจรจา FTA นั้น มักผลักดันให้ต้องมีการเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลง GPA โดยใช้เป็นฐานในการเจรจา ทั้งนี้ หลักการของ GPA มีความขัดแย้งกับ พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในบางประการ โดยเฉพาะการที่ต้องการส่งเสริม สนับสนุนผู้ประกอบการไทย และผลิตภัณฑ์ในประเทศ ทำให้อาจมองว่าเกิดความไม่เท่าเทียมในการแข่งขันของตลาด ซึ่งหากในอนาคตประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีความตกลง GPA แล้ว การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรูปแบบใหม่ควรต้องสอดคล้องกับความตกลง GPA โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดในการเลือกปฏิบัติ เช่น การจัดซื้อพัสดุส่งเสริมนวัตกรรมตามบัญชีนวัตกรรมไทย เป็นต้น และสามารถเลือกจัดซื้อจัดจ้างจากผู้ผลิตหรือผู้ขายในประเทศหรือต่างประเทศได้ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า ความจำเป็น และมุ่งผลสำเร็จของงานเป็นหลัก พร้อมทั้งให้มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-post Evaluation) โดยส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงาน มีตัวชี้วัดกำกับ และมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายขึ้น ซึ่งหากไม่สามารถบรรลุผลตามตัวชี้วัดจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในคราวถัดไป

จากการที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีการเพิ่มข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานผลการพิจารณา รายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบ เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละโครงการ

(เมื่อตรวจรับผลงานงวดสุดท้ายเสร็จสิ้นแล้ว) ทำให้เกิดปัญหาสำหรับส่วนราชการที่มีโครงการขนาดใหญ่ซึ่งเป็นโครงการระยะยาว เช่น โครงการลงทุนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินงานหลายขั้นตอนและมีเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก การจัดทำรายงานดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ต้องผลิตเอกสารที่เป็นกระดาษจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการลดการใช้กระดาษ (Paperless) ดังนั้น หน่วยงานรูปแบบใหม่จะต้องมีการวางระบบฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการสามารถตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละขั้นตอนของทุกโครงการโดยผ่านระบบได้ และให้มีการจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นเอกสารเฉพาะบางโครงการเมื่อหัวหน้าส่วนราชการร้องขอเท่านั้น อันเนื่องด้วยเป็นโครงการสำคัญที่ต้องการรับทราบและพิจารณาตรวจสอบการดำเนินงานภาพรวมของโครงการ เพื่อช่วยลดการผลิตเอกสารในรูปแบบกระดาษและประหยัดงบประมาณของส่วนราชการ

2.4.4 แนวคิดของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดของต่างประเทศที่ควรนำมาปรับใช้ คือ วิธีการรวมซื้อรวมจ้าง หรือการมี Central Purchasing Bodies (CPBs) ที่เป็นเสมือนศูนย์กลางการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยเฉพาะกับสินค้าและบริการที่ทุกหน่วยงานต้องใช้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์วัสดุในสำนักงาน ยานพาหนะ การบริการซ่อมบำรุง ลิฟท์ ฯลฯ ในลักษณะการทำกรอบข้อตกลง (Framework Agreement) โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดหาสินค้าและบริการและทำการเจรจาตกลงกับผู้ประกอบการหรือผู้ขายสินค้าและบริการ เมื่อทำการตกลงราคาและเงื่อนไขเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างจะทำหน้าที่เพียงจัดทำใบสั่งซื้อและบริหารสัญญาเท่านั้น ซึ่งวิธีนี้ช่วยลดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลงได้อย่างมาก และช่วยลดภาระของหน่วยงานในการจัดหาสินค้าและบริการ อีกทั้ง การรวมคำสั่งซื้อจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้มีปริมาณการสั่งซื้อสูงสุด (High Volume) ย่อมเป็นประโยชน์ในการเจรจาทันทีกับผู้จัดหา (Suppliers) ในด้านราคา และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาการจ่ายชำระเงิน และระยะเวลาการจัดส่งสินค้า เป็นต้น รวมทั้ง หน่วยงานกลางสามารถดำเนินการควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างให้ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้ ซึ่งแนวคิดนี้มีการใช้ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เกลาติ อิตาลี เป็นต้น

2.4.5 บทสรุป

หน่วยงานรูปแบบใหม่ยังคงต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักการใน พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้นกว่าส่วนราชการปกติ ทั้งในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง แบบสัญญามาตรฐาน การจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง และใช้วิธีการรวมซื้อรวมจ้าง โดยเฉพาะกับสินค้าและบริการทั่วไปที่ทุกหน่วยงานต้องใช้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์วัสดุในสำนักงาน ฯลฯ นอกจากนี้ ให้นำเอาวิธีการควบคุมตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-post Evaluation) มาใช้ร่วมด้วย โดยส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงานโดยผ่านตัวชี้วัดและมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย ซึ่งเป็นเสมือนสัญญาที่ส่วนราชการให้ไว้ หากไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายของตัวชี้วัดนั้นจะส่งผลกับการจัดสรรงบประมาณในคราวถัดไป

ตารางที่ 6 : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

ปัญหา/ข้อเท็จจริง	หลักการ	ข้อเสนอแนะ สำหรับหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่
1. วิธีการจ้างที่ปรึกษา การจ้างที่ปรึกษา ตาม พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในกรณีที่ไม่มีความซับซ้อนจะต้องใช้วิธีประกาศเชิญชวน และหากเป็นกรณีที่มีความซับซ้อน และมีวงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป แม้จะเป็นโครงการต่อเนื่อง ต้องไปใช้วิธีการคัดเลือกก่อน และหากใช้วิธีคัดเลือกแล้ว ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก จึงจะสามารถใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้	ลดขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้สั้นลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สามารถจัดทำสัญญา และดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้รวดเร็วขึ้น	• การจ้างที่ปรึกษา ในกรณีที่เนื้องานมีความซับซ้อน และมีวงเงินโครงการตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป สามารถจ้างที่ปรึกษาโดยใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ แม้ไม่ใช่การจ้างที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยก็ตาม • กรณีที่มีลักษณะเป็นโครงการต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าจะมีที่ปรึกษารายรายที่มีคุณสมบัติ แต่หากที่ปรึกษารายเดิมที่เคยจ้างมีความเชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้ประสบการณ์ในงานนั้นมาก่อน และเมื่อพิจารณาจากผลสำเร็จของงานและผลการประเมินการปฏิบัติงานของที่ปรึกษารายนั้นในช่วงที่ผ่านมา เป็นที่น่าพึงพอใจ สามารถมีทางเลือกในการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ และจะเลือกใช้ที่ปรึกษารายเดิมได้ โดยไม่ต้องผ่านวิธีการคัดเลือกก่อน
2. การจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศและสัญญามาตรฐาน - การจ้างที่ปรึกษานั้น โดยปกติต้องจ้างที่ปรึกษาไทยก่อน โดยดูรายชื่อจากระบบศูนย์ข้อมูล ที่ปรึกษา หากได้รับการยืนยันว่าไม่มีที่ปรึกษาไทยที่ขึ้นทะเบียน และมีประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงสามารถจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศได้ โดยจะต้องทำหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอยกเว้นหลักเกณฑ์เป็นกรณีไป	- ผ่อนคลายขั้นตอน และหลักเกณฑ์บางอย่าง ในกรณีจ้างที่ปรึกษาจากต่างประเทศ - ลดภาระของสำนักงานอัยการสูงสุดในการตรวจสอบสัญญา	• กรณีที่มีการจ้างที่ปรึกษาจากต่างประเทศ ไม่ต้องทำหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอยกเว้นหลักเกณฑ์เป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ ให้เป็นดุลพินิจและความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการในการเลือกจ้างที่ปรึกษาจากต่างประเทศได้ โดยบริหารงบประมาณ ให้เกิดความคุ้มค่า และบริหารสัญญาให้มีผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งเป้าหมายตามตัวชี้วัด อาจกำหนดให้มีความท้าทายมากขึ้น กว่าจ้างที่ปรึกษาไทยได้

ตารางที่ 6 : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ต่อ)

ปัญหา/ข้อเท็จจริง	หลักการ	ข้อเสนอแนะ สำหรับหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่
- การจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศ เช่น การจ้างธนาคารโลก จะมีสัญญามาตรฐานที่กำหนดไว้ให้ใช้กับทุกประเทศ ซึ่งไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของการประกันผลงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และไม่สามารถแก้ไขสัญญามาตรฐานนั้นได้ รวมทั้งต้องส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจสอบสัญญาทุกครั้ง		สัญญามาตรฐานที่เคยผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วตามโครงการอื่น หากเป็นสัญญามาตรฐานแบบเดียวกัน ส่วนราชการจะไม่ส่งหนังสือถึงสำนักงานอัยการสูงสุดให้ตรวจสอบแบบสัญญานั้นอีกก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นดุลพินิจและความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ
3. จัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมจากบัญชีนวัตกรรมไทย การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อจัดจ้างผลิตภัณฑ์และบริการนวัตกรรมจากบัญชีนวัตกรรมไทย ในบางครั้งเกิดปัญหาเนื่องจากเอกชนไทยมักไม่ได้เชี่ยวชาญในการผลิตเชิงนวัตกรรม และนวัตกรรมที่ได้มา มักเกิดขึ้นเพื่อพัฒนา ปรับปรุง กระบวนการภายในองค์กรเป็นหลัก แต่ไม่ได้มุ่งสร้างเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อน รวมทั้งไม่ได้มีการผลิตสินค้าบริการนั้น ๆ ออกมา	การดำเนินการสอดคล้องกับความตกลง GPA โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดในการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าและบริการของต่างชาติกับสินค้าและบริการภายในประเทศ	- การเลือกจัดซื้อจัดจ้างจากผู้ผลิตหรือผู้ขายภายในประเทศ หรือต่างประเทศนั้น ให้ดูตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงของคุ้มค่า ความจำเป็น และผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก - ให้มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-post Evaluation) โดยส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงาน มีตัวชี้วัดกำกับ และมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายที่ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณในคราวถัดไป

ตารางที่ 6 : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ (ต่อ)

ปัญหา/ข้อเท็จจริง	หลักการ	ข้อเสนอแนะ สำหรับหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่
ในเชิงพาณิชย์ทำให้หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างจากต่างประเทศ		
4. การจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเมื่อสิ้นสุดโครงการ (เมื่อตรวจรับผลงานงวดสุดท้ายเสร็จสิ้นแล้ว) ทำให้ต้องผลิตเอกสารจำนวนมาก และเป็นปัญหาสำหรับส่วนราชการที่มีโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีรายละเอียดการดำเนินงานหลายขั้นตอนและมีเอกสารที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก	ตอบสนองนโยบายของรัฐที่ต้องการลดการใช้กระดาษ (Paperless)	• ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างทุกโครงการ เสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการภายหลังเสร็จสิ้นโครงการ • ให้พัฒนาระบบฐานข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงาน และให้หัวหน้าส่วนราชการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละขั้นตอนผ่านระบบ • หากหัวหน้าส่วนราชการร้องขอ เนื่องจากเป็นโครงการสำคัญที่ต้องการรับทราบและพิจารณาตรวจสอบการดำเนินงานภาพรวมของโครงการ ก็ให้ดำเนินการจัดทำเอกสารรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอเป็นคราว ๆ ไป

2.5 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

2.5.1 การประเมินผลการปฏิบัติราชการของไทย

การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่องค์กร การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญยิ่งเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองตามความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มาตรา 9 (3) กำหนดว่า การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

มาตรา 12 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดมาตรการกำกับกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

มาตรา 45 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด

การประเมินส่วนราชการ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 5/2559 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 5/2559 เรื่อง มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน มีบังคับใช้ ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559

มติคณะรัฐมนตรี 5 เมษายน 2559 เห็นชอบการประเมินโดยแบบประเมินข้าราชการพลเรือนในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและแบบประเมินส่วนราชการ ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 5/2559 และให้นำแบบประเมินฯ นี้ ไปใช้ในการประเมินข้าราชการและการประเมินส่วนราชการในรอบการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558

ดังนั้นแบบประเมินส่วนราชการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการดำเนินงานของส่วนราชการในการขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของรัฐบาล การแก้ไขปัญหาและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อเพิ่มศักยภาพของส่วนราชการในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ

หลักการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

1) การกำหนดตัวชี้วัด มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ที่มาของตัวชี้วัด พิจารณาจากยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แนวทางการพัฒนาประเทศไทย 4.0 การพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) แผนบูรณาการและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2559 ให้การประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ จะต้องประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน งานประจำ งานตามหน้าที่ปกติ หรืองานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก งานตามกฎหมาย กฎ นโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี (Function Base) โดยมีประเด็นการประเมิน ดังนี้

- (1) การดำเนินงานตามหลักภารกิจพื้นฐาน งานประจำ งานตามหน้าที่ปกติหรืองานตามหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก
- (2) การดำเนินงานตามกฎหมาย
- (3) การดำเนินงานตามนโยบายและแผนของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรี
- (4) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

องค์ประกอบที่ 2 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจยุทธศาสตร์ แนวทางปฏิรูปภาครัฐ นโยบายเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ หรือการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงาน (Agenda Base) ซึ่งทุกส่วนราชการจะต้องมีตัวบังคับ 1 ตัวชี้วัด โดยมีประเด็นการประเมิน ดังนี้

- (1) การดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (2) การดำเนินการตามวาระการขับเคลื่อนและการปฏิรูปประเทศ
- (3) การแก้ไขปัญหาสำคัญเฉพาะเรื่อง หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากนายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ
- (4) การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหลายหน่วยงาน (Joint KPIs)
- (5) การสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ซึ่งมีบังคับเฉพาะบางส่วนราชการเท่านั้น

องค์ประกอบที่ 3 ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหลักภารกิจพื้นที่/ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด (Area Base) ซึ่งหากส่วนราชการไม่มีภารกิจนี้ ก็ไม่ต้องประเมิน โดยมีประเด็นการประเมิน ดังนี้

- (1) การดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่/ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด
- (2) การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวง/จังหวัด (Function-area KPIs)

องค์ประกอบที่ 4 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและพัฒนานวัตกรรมในการบริหารจัดการระบบงานงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และการให้บริการประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อไปสู่ระบบราชการ 4.0 (Innovation Base) โดยให้เสนอนวัตกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น

- (1) การพัฒนานวัตกรรม โดยให้เสนอนวัตกรรมรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง
 - นวัตกรรมเชิงนโยบาย (Policy Innovation) เป็นการคิดริเริ่มนโยบาย กฎหมายและกฎใหม่ ๆ ให้ทันสมัย เหมาะสม และทันต่อสถานการณ์ รวมทั้งให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของประเทศ เช่น พัฒนาผังเมืองให้เป็นย่านนวัตกรรมเพื่อผู้ประกอบการธุรกิจนวัตกรรมไทย เป็นต้น
 - นวัตกรรมให้บริการ (Service Innovation) เป็นนวัตกรรมที่นำมาใช้พัฒนาและสร้างคุณค่าในงานบริการภาครัฐ การปรับปรุงบริการหรือสร้างบริการใหม่ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน เช่น หน่วยบริการเคลื่อนที่การจดทะเบียนนิติบุคคลออนไลน์ เป็นต้น

- นวัตกรรมการบริหาร/องค์กร (Administrative or Organizational Innovation) เป็นการสร้างหรือปรับปรุงกระบวนการใหม่ (New Process) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของภาครัฐ หรือกระบวนการจัดการโครงสร้างหน่วยงานรูปแบบใหม่ หรือการวางระบบใหม่ ซึ่งส่งผลต่อการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เช่น PMQA (4.0) การจัดหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

(2) การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อย่างน้อยเดือนละ 1 งาน/1 กิจกรรม เช่น การลดพลังงาน การลดกระดาษ การประหยัดงบประมาณ การใช้ระบบสารสนเทศ การป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริต การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การเพิ่มการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การลดขั้นตอน เป็นต้น

องค์ประกอบที่ 5 ศักยภาพในการดำเนินการของส่วนราชการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (Potential Base) โดยมีประเด็นการประเมิน ดังนี้

(1) การจัดทำและดำเนินการตามแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

- การจัดทำแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตามภารกิจ/บทบาทของ ส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

- ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละไตรมาสเทียบกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ ส่วนราชการจากระบบ Government Fiscal Management Information System (GFMIS)

(2) การดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปองค์กร

หมายเหตุ ส่วนราชการจะถูกประเมิน 10 ตัวชี้วัด ซึ่งประกอบด้วย องค์ประกอบที่ 1 - 3 จำนวนไม่เกิน 5 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดภารกิจสำคัญของรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี กำหนด 1 ตัวชี้วัด (ตัวชี้วัด บังคับในองค์ประกอบที่ 2 โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดการบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน หรือ Joint KPIs) องค์ประกอบที่ 4 - 5 จำนวนองค์ประกอบละ 2 ตัวชี้วัด

2) การรายงานผลการประเมิน มีการประเมิน 2 รอบ (รอบ 6 เดือน และรอบ 12 เดือน) ได้แก่ รอบที่ 1 ระหว่าง 1 ตุลาคม 2560 - 31 มีนาคม 2561 และรอบที่ 2 ระหว่าง 1 เมษายน - 30 กันยายน 2561 ซึ่งในแต่ละรอบ การประเมินส่วนราชการจะรายงานผลการดำเนินงานเข้ามาในระบบ เลขานุการ ก.พ.ร. ประเมินส่วนราชการเพื่อเสนอ ต่อรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และสำนักงาน ก.พ.ร. รวบรวมผลการประเมินเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ

กลไกการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. 2561

1) ให้อนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการประเมินส่วนราชการตามมาตรการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (อ.ก.พ.ร.ฯ) ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาตัวชี้วัดของ ส่วนราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย เกณฑ์การให้คะแนน ของตัวชี้วัดของส่วนราชการ พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดระหว่างกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPIs) /

ตัวชี้วัดระหว่างกระทรวงและจังหวัด (Function-area KPIs) ค่าเป้าหมายของส่วนราชการ พิจารณาเรียกให้ส่วนราชการชี้แจงข้อมูลตามความเหมาะสม และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมอบหมาย โดยประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ร./ อ.ก.พ.ร./ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. 1 คน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1 คน ผู้แทนสำนักงบประมาณ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 - 5 คน เป็นกรรมการ ซึ่งคณะทำงานพิจารณาตัวชี้วัดของส่วนราชการ โดยแต่ละคณะจะมีการพิจารณาตัวชี้วัดของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการประเมิน

2) คณะทำงานพิจารณาตัวชี้วัดของส่วนราชการ ประชุมพิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดค่าเป้าหมาย เพื่อใช้ในการประเมินส่วนราชการ ในองค์ประกอบการประเมินที่กำหนด โดยพิจารณาจากประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ มีตัวชี้วัดที่ได้บูรณาการระหว่างหน่วยงานกลางตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ

3) สำนักงาน ก.พ.ร. จะจัดทำร่างตัวชี้วัด ค่าเป้าหมายของส่วนราชการ จำนวน 151 ส่วนราชการ เสนอต่อคณะทำงานพิจารณาตัวชี้วัดของส่วนราชการ โดยประสานข้อมูลกับส่วนราชการ ซึ่งคณะทำงานพิจารณาตัวชี้วัดของส่วนราชการสามารถให้ส่วนราชการเข้าชี้แจงข้อมูลได้

2.5.2 การประเมินผู้บริหารองค์กร

ข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560

ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ติดตามกรณีตัวชี้วัดเพื่อการปฏิรูปหัวหน้าหน่วยงานราชการ และหน่วยราชการเชิงผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การลดกระดาษ การลดพลังงาน การประหยัดงบประมาณ การปราบปรามทุจริต และการบูรณาการ โดยให้เป็นคะแนนพิเศษ เพื่อนำมาพิจารณาในการแต่งตั้ง จ่ายค่าตอบแทน

ข้อสั่งการนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2560

ให้สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดแนวทางการประเมินผลผู้นำองค์กรเพิ่มจากการประเมินปกติประจำปี เช่น 1) ลดพลังงาน ลดเอกสาร /และค่าใช้จ่าย 2) กำกับดูแลการทุจริต 3) วิสัยทัศน์ /การบริหารงานในองค์กรที่ริเริ่มแก้ไข /แก้ไขข้อบกพร่อง 4) ส่งเสริมการใช้ดิจิทัลและขีดความสามารถที่มีอยู่และพัฒนาขึ้นทุก 6 เดือน 5) การสร้างคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร 6) การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ/การดูแลเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยพิจารณากำหนดเพิ่ม 10 ข้อ ข้อละ 10 คะแนน โดยกลุ่มผู้ถูกประเมิน ได้แก่ ปลัดกระทรวง/เทียบเท่า อธิบดี/เทียบเท่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน

สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดกรอบการประเมินผู้บริหารองค์กร ดังนี้

1) การลดพลังงาน ซึ่งพิจารณาจากพลังงาน 2 ชนิด คือ พลังงานไฟฟ้า และพลังงานน้ำมัน เชื้อเพลิง โดยเป็นการใช้ผลการประเมินจากระบบรายงานในเว็บไซต์ e-report.energy.go.th ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน โดยเกณฑ์การให้คะแนนแบบเดียวกันทั้ง 2 รอบการประเมิน

(6 เดือน/ 12 เดือน) คิดค่าระดับคะแนนเต็ม 5 คะแนน สำหรับการลดพลังงานในแต่ละประเภท (ไฟฟ้า/ น้ำมันเชื้อเพลิง)

2) การลดกระดาษ เป็นการพิจารณาจากการที่ส่วนราชการได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือวิธีการทำงาน ส่งผลให้จำนวนเงินงบประมาณที่ใช้จัดซื้อกระดาษลดลง เมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ตั้งไว้สำหรับการซื้อกระดาษของปีงบประมาณนั้น ๆ โดยเป็นการใช้ผลการประเมินงบประมาณที่สามารถประหยัดได้จากการซื้อกระดาษตามตัวชี้วัดที่ 4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยกำหนดเป้าหมายรอบ 6 เดือน ร้อยละ 5 และรอบ 12 เดือน ร้อยละ 10 (นับสะสม)

3) การประหยัดงบประมาณ ซึ่งเป็นงบประมาณประเภทงบดำเนินงาน งบลงทุน งบเงินอุดหนุน และงบประมาณรายจ่ายอื่น ที่เบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค รวมทั้งส่วนอื่นที่ส่วนราชการเห็นว่าจะสามารถนำมาประหยัดงบประมาณได้ ซึ่งเป็นการใช้ผลการประเมินงบประมาณที่สามารถประหยัดได้ตามตัวชี้วัดที่ 4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยกำหนดเป้าหมายการประหยัดงบประมาณรอบ 6 เดือน ร้อยละ 2 และรอบ 12 เดือน ร้อยละ 5 (นับสะสม)

4) การกำกับดูแลการทุจริต ซึ่งเป็นการประเมินครอบคลุมมิติการกำกับดูแลการทุจริตของผู้บริหารใน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) ความพร้อมรับผิด (Accountability) ความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption-Free) วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture) และคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity) ให้มีการดำเนินงานที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งมีการประเมิน 2 ครั้ง ได้แก่ 1) สำนักรวบรวมคุณธรรมและความโปร่งใสการกำกับดูแลการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา และ 2) ใช้ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปป.ท.)

หมายเหตุ การประเมินรอบที่ 1 เป็นการสำรวจคุณธรรมและความโปร่งใสการกำกับดูแลการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี ไม่ใช่ ประกอบด้วย 10 ประเด็น ได้แก่

- (1) ผู้บริหารของหน่วยงานท่าน มุ่งมั่นปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและซื่อสัตย์สุจริต
- (2) ในระยะเวลา 1 ปีที่ผ่านมา ผู้บริหารของหน่วยงานท่าน มีการกำหนดนโยบายโครงการหรือสัมปทานของหน่วยงาน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันกับองค์กรธุรกิจเอกชน
- (3) ผู้บริหารในหน่วยงานของท่าน ปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตจนเป็นแบบอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่ถือปฏิบัติตาม
- (4) หน่วยงานของท่านมีโครงการหรือกิจกรรม เพื่อป้องกันการทุจริตหรือส่งเสริมคุณธรรมในหน่วยงาน
- (5) หน่วยงานของท่านมีการตรวจสอบและลงโทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตอย่างจริงจัง

(6) หน่วยงานของท่านปราศจากการซื้อขายตำแหน่งหรือเส้นสายในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่งของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่

(7) หน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความจำเป็นและเกิดความคุ้มค่าสูงสุด

(8) หัวหน้างานของท่านมอบหมายงานแก่ท่านอย่างเป็นธรรม

(9) หน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เป็นระบบ และทำให้เกิดความสะดวกในการติดต่อหรือขอรับบริการ

(10) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

5) วิสัยทัศน์ เป็นการประเมินความสามารถในการกำหนดทิศทาง ภารกิจ และเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนและความสามารถในการสร้างความร่วมแรงร่วมใจของบุคลากรของหน่วยงานเพื่อให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นการประเมินตนเอง ปีละ 2 รอบ สามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี/ไม่ใช่ โดยมีประเด็นในการประเมิน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ (ข้อ 1 - 4) และภาวะผู้นำ (ข้อ 5 - 10) ดังนี้

(1) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ และมีการสื่อสารวิสัยทัศน์ให้คนในองค์การได้รับรู้และเข้าใจทั่วทั้งองค์การ

(2) มีการทบทวนวิสัยทัศน์ขององค์การ เพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

(3) มีการนำวิสัยทัศน์ขององค์การไปสู่การปฏิบัติได้จริง

(4) มีการเผยแพร่วิสัยทัศน์ขององค์การสู่สาธารณะ เพื่อสร้างความรับรู้และความเข้าใจ และใช้เป็นกลไกในการกำกับและติดตามการบริหารงานขององค์การ

(5) รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เน้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วม ทั้งหน่วยงานในภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

(6) กล้าเผชิญกับปัญหา กล้าตัดสินใจ และสามารถแก้ไขปัญหาค้นหาได้ทันต่อสถานการณ์

(7) มีวิสัยทัศน์การบริหารงาน และได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับการบริหารงานในองค์การที่แตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างชัดเจน

(8) หน่วยงานของท่านมีการบริหารงานที่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรภายในหน่วยงาน และภายนอกหน่วยงาน

(9) มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมในการพัฒนา ปรับรูปแบบ/วิธีการทำงานใหม่ ด้วยการเน้นเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมรูปแบบใหม่ ๆ เช่น เรื่องนโยบาย การบริหารจัดการ หรือการให้บริการ ของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0) และระบบราชการ 4.0

(10) มีผลการดำเนินการ หรือมีนวัตกรรมขององค์การที่ตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0) และระบบราชการ 4.0 หรือมีผลการดำเนินการหรือนวัตกรรมขององค์การได้รับรางวัลจากทั้งหน่วยงานภายในประเทศและนอกประเทศ

6) การบริหารงานในองค์กรที่ริเริ่มแก้ไขข้อบกพร่อง หมายถึง การพัฒนาและปรับปรุงการทำงานภายในหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายในปีงบประมาณ อย่างน้อย 12 กิจกรรม เช่น การลดการใช้พลังงาน การลดปริมาณเอกสาร การลดภาระงบประมาณ การลดขั้นตอนการทำงาน และปริมาณงานที่ซ้ำซ้อน การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาการทุจริต การเพิ่มการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การออกแบบระบบงาน การออกแบบกระบวนการทำงาน การจัดทำคู่มือการทำงานในหน่วยงาน (Work Manual) การมอบอำนาจภายในหน่วยงาน การประสานงานภายในองค์กร การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อลดข้อผิดพลาดและจุดอ่อนในการปฏิบัติงาน โดยเป็นการวัดความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมได้ตามแผนการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งใช้ผลการประเมินภาพรวมตามตัวชี้วัดที่ 4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ก.พ.ร. ปีละ 2 รอบ

7) การส่งเสริมการใช้ดิจิทัลและขีดความสามารถที่มีอยู่และพัฒนาขึ้นทุก 6 เดือน หมายถึง การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งเป็นการประเมินตนเอง ปีละ 2 รอบ โดยสามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี/ไม่ใช่ ประกอบด้วย 10 ประเด็น ได้แก่

- (1) มีการจัดทำแผนปฏิบัติการดิจิทัล โดยมีการกำหนดแนวทาง/แนวปฏิบัติในการพัฒนางานด้านดิจิทัล
- (2) มีการการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนางานด้านดิจิทัล/เทคโนโลยีสารสนเทศ
- (3) มีการส่งเสริมให้ความรู้ด้านดิจิทัล/เทคโนโลยีสารสนเทศแก่บุคลากรในหน่วยงาน
- (4) มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงป้องกันการโจมตีทางไซเบอร์ และจัดทำแผนเตรียมความพร้อมกรณีฉุกเฉินให้ระบบสามารถใช้งานได้ตามปกติ
- (5) มีการจัดทำระบบสำรองของสารสนเทศที่อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน
- (6) มีการบริหารจัดการภายใน (Back Office) ที่ดำเนินการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น งานบริหารทรัพยากรบุคคล งานการเงินและบัญชี งานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ภายในองค์กร งานอาคารและสถานที่ เป็นต้น
- (7) มีฐานข้อมูลกลางสำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ประโยชน์ในการทำงานร่วมกันและสามารถให้ผู้บริหารใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจได้
- (8) มีการพัฒนาฐานข้อมูลกลางของหน่วยงานเพื่อให้หน่วยงานอื่นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยมีการจัดการข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ ทันสมัย และเป็นปัจจุบัน
- (9) หน่วยงานมีการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานที่เป็นประโยชน์ (Open Data) ที่ไม่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือความมั่นคงของชาติให้กับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เพื่อนำไปสู่ระบบราชการ 4.0
- (10) มีการนำดิจิทัล/เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน/การอำนวยความสะดวกประชาชน/การบริการภาครัฐ เช่น การให้บริการออนไลน์ ระบบสืบค้นผ่านทางเว็บไซต์ การประชาสัมพันธ์การบริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือการใช้สื่อโซเชียลมีเดีย (Social Media)

8) การสร้างคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร คือ การประเมินการปฏิบัติงาน/บริหารงานโดยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรม ได้แก่ ซื่อสัตย์สุจริต ความถูกต้องชอบธรรม การยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน การยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การไม่เลือกปฏิบัติ และการเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของราชการ ซึ่งเป็นการประเมินตนเอง ปีละ 2 รอบ โดยสามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี/ไม่ใช่ และมีประเด็นในการประเมิน 7 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ซื่อสัตย์สุจริตมีจิตสำนึกที่ดีและรับผิดชอบต่อหน้าที่ (ข้อ 1 - 2) 2) ยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (ข้อ 3) 3) ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง (ข้อ 4) 4) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (ข้อ 5) 5) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ข้อ 6) 6) ไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 7 - 8) 7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ (ข้อ 9 - 10) ดังนี้

(1) ท่านได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และตามทำนองคลองธรรม และมีจิตสำนึกที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้อง มีมโนสุจริต (ความสุจริตในใจ)

(2) ท่านมีสำนึกรับผิดชอบต่อความเป็นข้าราชการ หน้าที่ราชการ และการให้บริการ (Service Mind)

(3) ท่านกล้าตัดสินใจ ยึดมั่นในความถูกต้อง และกล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

(4) ท่านได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

(5) ท่านได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน

(6) ท่านยึดมั่นและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีเป้าหมายในการปฏิบัติราชการให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน

(7) ท่านได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ และอำนวยความสะดวก ต่อทุกคนด้วยความรวดเร็ว ความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และระบบอุปถัมภ์

(8) ท่านไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล สร้างโอกาส และความเท่าเทียมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงาน หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ (ตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 มาตรา 33 และมาตรา 35)

(9) ท่านเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(10) ท่านเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงชีวิตและในการดำเนินชีวิต เพื่อเป็นต้นแบบของสังคม

9) การสร้างขวัญกำลังใจ/การดูแลเอาใจใส่ผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา โดยสามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี/ไม่ใช่ ประกอบด้วย 10 ประเด็น ได้แก่

(1) ท่านได้รับคำชมเชยจากผู้บังคับบัญชาเมื่อมีผลการปฏิบัติงานที่ดี

(2) เมื่อประสบปัญหาการทำงานผู้บังคับบัญชาสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคือ

(3) ท่านมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะกับผู้บังคับบัญชา

(4) ท่านมีอิสระในการตัดสินใจในงานที่ได้รับมอบหมาย

- (5) ท่านมีความเครียดจากการทำงาน ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา
- (6) ท่านรู้สึกภาคภูมิใจในความสำเร็จของงานที่ทำ
- (7) ผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดพลาดของท่าน
- (8) ท่านรู้สึกมีความสุข กระตือรือร้นในการเรียนรู้ พัฒนปรับปรุงการทำงานให้ทันสมัยอยู่เสมอ
- (9) ภาระงานที่ท่านได้รับมีผลกระทบต่อการทำงานในชีวิตส่วนตัว
- (10) ท่านทำงานในองค์การอย่างมี “ความสุข”

10) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หมายถึง การที่ส่วนราชการสามารถประสานเพื่อให้เกิดความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของแผนงาน โครงการ กระบวนการ ข้อมูลสารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงหลัก ประหยัด คุ่มค่า มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ซึ่งในการบูรณาการนั้นจะต้องเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่างประเทศ พร้อมกำหนดแผนงาน การบูรณาการร่วมกัน รวมถึงกำหนดเป้าหมายผลผลิตสำคัญ ที่จะสามารถดำเนินการได้ในปีงบประมาณ ซึ่งเป็นการประเมินตนเอง ปีละ 2 รอบ โดยสามารถประเมินได้ 2 ระดับ คือ มี/ใช่ และไม่มี/ไม่ใช่ ประกอบด้วย 2 ประเด็น ได้แก่ 1) มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และ 2) มีกิจกรรมความร่วมมือและบังเกิดผล

หมายเหตุ

- (1) การประเมินผู้บริหารองค์การ จะดำเนินการประเมินปีละ 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม - 31 มีนาคม
- (2) ระดับการประเมินผลตามระบบประเมินผู้บริหารองค์การ 5 ระดับ ดังนี้ 1) ปรับปรุง 2) พอใช้ 3) ดี 4) ดีมาก และ 5) ดีเด่น

2.5.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

1) กรอบระยะเวลาการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ยังขาดความยืดหยุ่น โดยรอบการประเมินในปัจจุบันมีการประเมิน 2 รอบ ได้แก่ รอบที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม - 31 มีนาคม และรอบที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 เมษายน - 30 กันยายน ซึ่งผลการดำเนินการบางกรณีอาจไม่สอดคล้องกับรอบระยะเวลาการประเมิน ส่งผลให้ไม่สามารถแสดงผลการดำเนินการได้ทันตามรอบการประเมินแต่ละรอบ อาทิ ตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น ความสำเร็จของการผลักดันอันดับของประเทศไทยตามรายงานผลการวิจัย เรื่อง Doing Business ของธนาคารโลก ที่ธนาคารโลกจะมีการประกาศผลการศึกษาในช่วงปลายเดือนตุลาคมของทุกปี ซึ่งทำให้ไม่สามารถรายงานผลได้ตามรอบการประเมิน เป็นต้น นอกจากนี้ ตัวชี้วัดบางตัวไม่สามารถเห็นผลการปฏิบัติงานได้ภายใน 1 ปี เช่น จำนวนงานวิจัยที่ใช้ประโยชน์ ซึ่งงานวิจัยที่เผยแพร่ในแต่ละปีอาจจะถูกนำไปใช้ใน 3 ปีต่อมา และการผลิตทางการเกษตร ซึ่งต้องใช้ระยะมากกว่า 1 ปี จึงจะสามารถเก็บเกี่ยวได้ เป็นต้น

2) ตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินผู้บริหารองค์การ และตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการบางตัวมีความซ้ำซ้อนกัน เช่น ตัวชี้วัดการลดกระดาษ

และการประหยัดงบประมาณ ที่ใช้ในการประเมินผู้บริหารองค์กร กับตัวชี้วัดที่ 4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น

3) การประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ให้ประเมินตนเอง อาจไม่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างแท้จริง ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

2.5.4 แนวทางการประเมินองค์การของต่างประเทศ

การประเมินส่วนองค์การของต่างประเทศมีมุมมองที่หลากหลาย ทั้งการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการขององค์การ และการประเมินตั้งแต่ระดับบุคคลไปจนถึงระดับผู้นำองค์การ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรม สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การประเมินองค์การ

การประเมินองค์การในมุมมองของ OECD

Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD ได้อธิบายคำศัพท์เกี่ยวกับการประเมินองค์การ⁹ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 : คำศัพท์เกี่ยวกับการประเมินองค์การ

ผลการปฏิบัติงาน (Performance)	ผลลัพธ์ ผลผลิต และผลอื่น ๆ จากการดำเนินกิจกรรมขององค์การ
การวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measures)	วิธีการที่ใช้ในการติดตาม : Business Process (เช่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบ) ผลลัพธ์ (เช่น ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต หรือการบรรลุเป้าหมายตามนโยบาย) หรือตัวชี้วัดอื่น ๆ (เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือความคุ้มค่า)
การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)	การบริหารจัดการที่รวมถึงการกำหนดผลการปฏิบัติงาน การวัด และการเชื่อมโยงกับผลตอบแทน

2) การประเมินองค์การของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION¹⁰ เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ประเมินความจำเป็นและความสำเร็จของหน่วยงานของรัฐเท็กซัส โดยมีกระบวนการประเมินว่าหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงด้านใดบ้าง และหน้าที่ของหน่วยงาน

⁹ Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), "Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/5, OECD Publishing.

¹⁰ SUNSET IN TEXAS 2017 - 2019

ยังมีความจำเป็นต่อไปหรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การลดขนาดของภาครัฐ และการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่สำคัญในงานของภาครัฐ

หน่วยงานของรัฐ จำนวน 136 หน่วยงาน ที่อยู่ภายใต้กฎหมาย Texas Sunset Act จะต้องถูกประเมินทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการดำเนินการ ตลอดจนความเป็นธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบ (Accountability) โดยในปี 2013 สภานิติบัญญัติได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน 2 ประเภท ดังนี้

(1) เกณฑ์การประเมินของหน่วยงานทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย 14 ประเด็นย่อย ต่อไปนี้

- (1.1) หน่วยงานและคณะกรรมการ มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร
- (1.2) หน่วยงานมีการดำเนินการให้บรรลุพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างไร
- (1.3) หน่วยงานดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ของตนเองหรือไม่ ถ้าใช่ การดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่
- (1.4) หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้างเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียม การตรวจสอบการบังคับใช้หรือการลงโทษ
- (1.5) หน่วยงานมีการลดภาระหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง แต่ยังคงให้บริการได้ตามปกติ
- (1.6) หน่วยงานมีโครงการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นเท่าใด และมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นอย่างไร
- (1.7) หน่วยงานมีความพร้อมในการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
- (1.8) หน่วยงานมีการใช้กลไกความร่วมมือของภาคประชาชนในการกำหนดข้อบังคับและการตัดสินใจต่าง ๆ
- (1.9) หน่วยงานปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐและรัฐบาลกลางเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่เป็นธรรม สิทธิและความเป็นส่วนตัวของบุคคล และแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- (1.10) หน่วยงานบังคับใช้กฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในกรณี que อาจเกิดความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่
- (1.11) หน่วยงานมีการดำเนินการตาม Public Information Act และ Open Meeting Act ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร
- (1.12) การยกเลิกหน่วยงานส่งผลให้เกิดการแทรกแซงจากรัฐบาลกลางหรือทำให้สูญเสียกองทุนหรือไม่
- (1.13) ข้อกำหนดในการให้รายงานตามกฎหมาย มีประโยชน์ต่อการดำเนินการให้มีความมีประสิทธิภาพหรือไม่
- (1.14) หน่วยงานได้ปฏิบัติตามแนวทางการป้องกันความปลอดภัยทางไซเบอร์หรือไม่

(2) เกณฑ์การประเมินเฉพาะของหน่วยงานออกใบอนุญาต ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์เพิ่มเติม 4 ประเด็นย่อย ต่อไปนี้

(2.1) หน่วยงานให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีข้อกำหนดที่ตอบสนองต่อความสนใจของประชาชนหรือไม่

(2.2) หน่วยงานมีวัตถุประสงค์อย่างไรในการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับกลไกการตลาด การรับรอง หรือการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

(2.3) มีทักษะและความต้องการฝึกอบรมที่จำเป็นต่อการออกไปอนุญาตหรือไม่

(2.4) สิ่งที่เป็นผลกระทบจากการกำกับดูแลการแข่งขัน ทางเลือกของผู้รับบริการและค่าธรรมเนียมบริการคืออะไร

กรอบระยะเวลาการประเมินของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

กรอบระยะเวลาในการประเมินหน่วยงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ Texas Sunset Act จำนวน 136 หน่วยงาน จะมีรอบการประเมินแตกต่างกัน ซึ่ง 62 หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ 45.58 มีรอบการประเมิน 12 ปี นับจากการประเมินครั้งก่อนหน้า ในขณะที่บางหน่วยงานมีแผนในการประเมินครั้งแรก จำนวน 38 หน่วยงาน โดยในรอบการประเมินล่าสุดมีระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 : ระยะเวลาและแนวทางการดำเนินการของ Texas Sunset Advisory Commission

ระยะเวลา	แนวทางการดำเนินการ	
ก.ย. 2017	หน่วยงานประเมินตนเอง	ประชาชนสามารถให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐ
ก.ย. 2017 - ม.ค. 2019	- เจ้าหน้าที่ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION ประเมินและจัดเตรียมเอกสารรายงาน - TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	
ก.พ. 2019	TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION เสนอรายงานข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกเป็นรายหน่วยงานไปยังสภานิติบัญญัติ (Legislation)	
ม.ค. - พ.ค. 2019	สภานิติบัญญัติพิจารณาฎีกาของแต่ละหน่วยงานที่ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION เสนอ	

ผลการพิจารณาของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

ผลการพิจารณาของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION มี 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

1) ยุบเลิกหน่วยงาน โดยให้หน่วยงานดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จ และยุบเลิกภายใน 1 ปี ภายหลังจากมีคำสั่งจาก TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

2) หน่วยงานดำเนินการต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานปรับแก้กฎหมายหรือ
ปรับการบริหารงาน หรือมีคำสั่งให้ยุบรวมหน่วยงานเข้ากับหน่วยงานอื่น เป็นต้น

ผลจากการดำเนินการของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

นับตั้งแต่ก่อตั้ง TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION ในปี ค.ศ. 1977 มีหน่วยงาน
ที่ถูกยุบ จำนวน 85 หน่วยงาน โดยจำแนกเป็นยุบเล็ก จำนวน 39 หน่วยงาน และถ่ายโอนงานให้หน่วยงานอื่น
จำนวน 46 หน่วยงาน ซึ่งส่งผลให้สามารถลดจำนวนโครงการของภาครัฐที่มีความซ้ำซ้อน ทำให้สามารถ
ลดงบประมาณรายจ่ายลงได้ ทั้งยังเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงสามารถปฏิรูปกฎหมายให้มีผล
ในทางปฏิบัติได้ เพื่อพัฒนาคุณภาพการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

3) กรอบการประเมินองค์การของรัฐบาลกลางแคนาดา

จากการศึกษาของ Bourgeois และคณะ¹¹ เกี่ยวกับการพัฒนาความสามารถในการประเมิน
ตนเอง (Evaluation Capacity Building : ECB) ของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลางของประเทศแคนาดา
เนื่องจากการประเมินหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลางของประเทศแคนาดา เป็นการให้หน่วยงานประเมิน
ประสิทธิภาพการดำเนินงานด้วยตนเอง หน่วยงานจึงต้องพัฒนา ECB ของตนเอง โดย ECB เป็นการประเมิน
ที่ขึ้นอยู่กับบริบทของหน่วยงาน โดยเป็นการประเมินคุณภาพของโครงการ และการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม
ทั้งการประเมินโครงการ การประเมินภายในหน่วยงาน และการประเมินระหว่างหน่วยงาน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้
มีการพัฒนาเครื่องมือและแนวทางที่มีความง่ายและยืดหยุ่น ที่จะช่วยให้ส่วนราชการสามารถประเมินตนเองได้
อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคัดเลือกประเด็นการประเมิน 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 : กรอบการประเมินองค์การของประเทศแคนาดา

องค์ประกอบ/องค์ประกอบย่อย	ประเด็นการประเมิน
1. ทรัพยากรบุคคล	
การบริหารทรัพยากรบุคคล (Staffing)	- อัตราการลาออกของหน่วยงาน ซึ่งมาจากจำนวนการลาออกของบุคลากร - นโยบายการรักษาบุคลากรให้คงอยู่ (Retention) จะต้องสนับสนุนหรือรักษาให้บุคลากรอยู่ในหน่วยงาน เช่น ความก้าวหน้าในอาชีพที่ชัดเจน การได้รับการยอมรับจากภายในหน่วยงาน เป็นต้น

¹¹ Bourgeois, Isabelle; Toews, Eleanor; Whynot Jane; Lamarche, Kay Mary. (2013). *Measuring Organizational Evaluation Capacity in the Canadian Federal Government*. The Canadian Journal of Program Evaluation. 28 (2) : 1-19.

ตารางที่ 9 : กรอบการประเมินองค์การของประเทศแคนาดา (ต่อ)

องค์ประกอบ/องค์ประกอบย่อย	ประเด็นการประเมิน
2. ทรัพยากรของหน่วยงาน	
งบประมาณ	มีแนวทางการประเมินที่ชัดเจนตามวิธีการที่กำหนด รวมถึงมีงบประมาณเพียงพอและคงที่ ตลอดขั้นตอนการประเมิน
การรวบรวมข้อมูล	- ตัวชี้วัดและข้อมูลที่รวบรวมได้มีความชัดเจน - มีข้อมูลโครงการที่กำลังดำเนินการ ที่สมบูรณ์และเข้าถึงได้
3. การวางแผนและกำหนดกิจกรรมในการประเมิน	
การวางแผนในการประเมินหน่วยงาน	แผนจะต้องชัดเจน มีเป้าหมายที่สมเหตุสมผล และกำหนดกรอบระยะเวลาที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มี รวมถึงต้องมีการประเมินความเสี่ยง
ความเชื่อมโยงของหน่วยงาน	มีการกำหนดทิศทางและประเด็นหลักในการประเมิน โดยใช้กลไกคณะกรรมการประเมิน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการประเมินหน่วยงานภายใน
4. ความสามารถในการประเมิน	
การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์	ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่ของเวลา และทรัพยากรต่าง ๆ
การมีส่วนร่วม	บุคลากรทุกระดับต้องเข้าใจเป้าหมายและวิธีการประเมิน ผ่านกลไกคณะกรรมการประเมิน
5. การตัดสินใจของหน่วยงาน	
กระบวนการบริหารจัดการ	การจัดสรรงบประมาณสำหรับการประเมินหน่วยงาน จะต้องมีความโปร่งใสและสะท้อนสิ่งที่หน่วยงานให้ความสำคัญ
การสนับสนุนการตัดสินใจ	ความต้องการการประเมินมาจากทุกระดับในหน่วยงาน ตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่ ถึงผู้บริหาร นอกจากนี้ จะต้องนำผลการประเมินและข้อเสนอแนะ ไปใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป
6. ประโยชน์จากการเรียนรู้	
แนวคิดที่นำไปใช้	ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประเมินจะถูกนำไปปฏิบัติและใช้ในการพิจารณางบประมาณต่อไป
กระบวนการนำไปใช้	บุคลากรทุกระดับตระหนักถึงคุณค่าของการระบุนวัตกรรมแก้ไข ปัญหาของหน่วยงาน และต้องมีรายงานการใช้ผลการประเมิน

ในการให้คะแนนแต่ละองค์ประกอบ ใน 2 มิติ คือ 1) ความเห็นชอบ ซึ่งมีคะแนนระหว่าง 1 - 4 คะแนน โดย 1 หมายถึง ไม่เห็นด้วย และ 4 หมายถึง เห็นด้วยอย่างยิ่ง และ 2) ความเหมาะสมหรือความสำคัญของแต่ละประเด็น การประเมินซึ่งมีคะแนนระหว่าง 0 - 3 คะแนน โดย 0 หมายถึง ไม่เหมาะสม และ 3 หมายถึง สำคัญมาก จากการให้คะแนน 2 มิติดังกล่าว ทำให้สามารถระบุระดับความสามารถของหน่วยงานได้ 4 ระดับ คือ ระดับต่ำ ระดับกำลังพัฒนา ระดับกลาง และระดับสูง

4) การประเมินองค์การของ National Academy of Public Administration

จากการศึกษาการประเมินเพื่อใช้ในการพัฒนาองค์การ พบว่า National Academy of Public Administration (2017) ได้เสนอกรอบแนวคิดการประเมินในการพัฒนาองค์การ 6 ขั้นตอน¹² โดยจำแนกออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ตารางที่ 10 : แนวคิดการประเมินในการพัฒนาองค์การของ National Academy of Public Administration

ก่อนการประเมิน	1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน 2. กำหนดเกณฑ์การประเมิน
ระหว่างการประเมิน	3. ระบุข้อมูลที่ต้องใช้ในการประเมิน ทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ 4. กำหนดผู้รับผิดชอบ และการวิเคราะห์ข้อมูล 5. กำหนดวิธีการที่ใช้ในการประเมิน เช่น เชิงสถิติ หรือการตรวจประเมินในพื้นที่
หลังการประเมิน	6. กำหนดผู้รับผิดชอบและวิธีการติดตามภายหลังการประเมิน

ตัวอย่างของหน่วยงานรัฐ ที่นำกรอบการประเมินดังกล่าวไปใช้ในการพัฒนาองค์การ

(1) กองทัพสหรัฐ (U.S. Army) ใช้การประเมินที่หลากหลายในการบริหารผลการปฏิบัติงาน ภายใต้ชื่อ “Effects-based” โดยมุ่งเน้นเป้าหมาย 5 - 10 ปี ซึ่งมีการประเมินประสิทธิผลการดำเนินการขององค์การทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ (เช่น บรรยากาศในการบังคับบัญชา) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาภายในองค์การ ซึ่งภายหลังจากนำกรอบการประเมินมาใช้ กองทัพสหรัฐมีการลำดับการดำเนินการ เริ่มจากการวางแผน การดำเนินการ การติดตาม และการประเมินผล มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน โดยคำนึงถึงความพร้อมและความสำเร็จเชิงกลยุทธ์ มีทีมผู้ประเมินที่จะประเมินบรรยากาศในการบังคับบัญชา และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผลที่ได้รับ คือ มีการดำเนินโครงการหลัก เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ โดยใช้ระยะเวลา 9 เดือน (พัฒนารอบการดำเนินการ 6 เดือน และเก็บรวบรวมข้อมูล 3 เดือน) จากการดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้โครงสร้างการออกคำสั่งสั่งลง (Flutter) มีการเก็บรวบรวมและประเมิน Big Data โดยมีกลุ่มวิเคราะห์ทางทหาร

¹² <https://www.napawash.org/standing-panel-blog/the-use-of-organizational-assessment-reviews-to-improve-organizational-perf>

(Army Analytics Group) สร้าง Data Lake ขึ้น เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรทางทหาร ซึ่งใช้ในการประเมินแนวโน้มของการสรรหาและรักษาคนให้อยู่ในองค์กร ตลอดจนประเมินประสิทธิภาพของโปรแกรมบริหารค่าตอบแทน (Army Incentive Programs) อีกด้วย

(2) Veterans Employ and Training Service (VET) เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการจ้างงานและการฝึกอบรมทหารผ่านศึก ซึ่งสังกัดกระทรวงแรงงาน ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 คน และได้งบประมาณ 275 USD มีทั้งหน่วยงานส่วนกลาง (ในแต่ละรัฐ) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1 - 2 คน และหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 6 - 7 คน ภายหลังจากการนำกรอบการประเมินมาใช้ หน่วยงานนี้ได้มีการพัฒนาองค์การด้วยการบูรณาการภาวะผู้นำและความผูกพันต่อองค์การเข้าด้วยกัน โดยการพัฒนาการสื่อสาร การพัฒนาบุคลากรตามแผนการพัฒนารายบุคคล โดยเน้นความโปร่งใสในการดำเนินการ การทบทวนพันธกิจ วิสัยทัศน์ และค่านิยมขององค์การ และการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการเอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งผลที่ได้รับ คือ ภายใน 5 ปี VET ได้รับคะแนนสูงเป็นอันดับที่ 5 ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน (คะแนนเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 30)

(3) รัฐบาลอินเดีย (Government of India) ใช้แนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ภายใต้ชื่อ “Results Framework Documents (RFDs)” ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างฝ่ายการเมืองและผู้บริหารองค์การภาครัฐ จำนวน 80 แห่ง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาภายในองค์กร RFDs ช่วยในการกำหนดเป้าหมายหลัก และวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งในการประเมินจะกระทำโดยบุคคลภายนอก (Third Party Evaluators) โดยจะประเมินใน 2 ส่วน ได้แก่ 1) คุณภาพของข้อตกลง และ 2) ความก้าวหน้าของการดำเนินการ ซึ่งผลที่ได้รับ คือ หน่วยงานสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายได้ สามารถประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินการ (Assessment of Progress) ได้จากเดิมที่ประเมินเป้าหมายเล็ก (Single-point Targets) เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนมีวิธีการจูงใจในการทำงาน เนื่องจากมีการผูกคะแนนที่ได้จากการประเมินองค์การกับเงินโบนัส

5) การประเมินผู้นำองค์กร

การประเมินภาวะผู้นำของสมาคมโรงพยาบาลแห่งสหรัฐอเมริกา (American Hospital Association)

สมาคมโรงพยาบาลแห่งสหรัฐอเมริกา (2017)¹³ ได้เผยแพร่แนวทางการวัดผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ซึ่งเป็นการประเมิน 360 องศา ที่ประเมินโดยคณะกรรมการ ผู้อำนวยการ และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ โดยการประเมินจะเป็นการประเมินแบบ 6 ระดับ (0 - 5 คะแนน) ตั้งแต่ ไม่มีความเห็น ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง เป็นไปตามที่คาดหวัง บางส่วน ส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คาดหวัง เป็นไปตามที่คาดหวัง และเหนือความคาดหวัง ซึ่งหากประเด็นใดมีการประเมิน

¹³ American Hospital Association. (2017). Sample CEO Performance Appraisal Process and Assessment Form. Source : <http://trustees.aha.org/execperformance/AHA-Sample-CEO-Performance-Appraisal.pdf>. (15 พ.ค. 61)

ให้คะแนนน้อยกว่า 3 คะแนน ให้ระบุข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการพัฒนา การประเมินนี้มีความยืดหยุ่น โดยให้คณะกรรมการสามารถปรับให้มีความสอดคล้องกับบริบทของผู้บริหารแต่ละคน ทั้งนี้มีแนวทางหลักในการประเมินดังนี้

(1) การประเมินความรับผิดชอบ (Accountabilities) ซึ่งมีการประเมินคุณภาพและความปลอดภัยของผู้ป่วย ภาวะผู้นำทางการเงิน ความสัมพันธ์กับบุคลากรทางการแพทย์ สุขภาวะของชุมชน และหุ้นส่วนต่าง ๆ การพัฒนาอย่างมีกลยุทธ์ ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการ ภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์กับทีม การสนับสนุนและการระดมทุน

(2) การประเมินคุณสมบัติส่วนบุคคลและภาวะผู้นำ (Personal Attributes and Leadership Qualities) ซึ่งมีการประเมินการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง การจัดการความเสี่ยงและการแก้ปัญหา การพัฒนาภาวะผู้นำอย่างต่อเนื่อง การคิดอย่างเป็นระบบ การให้ความสำคัญกับหุ้นส่วน การสื่อสาร และคุณธรรม

การประเมินผู้บริหารตามแนวคิดของสภาองค์กรอาสาสมัครแห่งชาติ (The National Council for Voluntary Organisations)

สภาองค์กรอาสาสมัครแห่งชาติ ก่อตั้งขึ้นโดย CASS Business School ของ University of London เสนอแนวคิดในการประเมินผู้บริหารแบบ 360 องศา (360° PROFILING) ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารจากการรับรู้จากบุคคลรอบข้าง รวมถึงผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป โดยมีแนวทางการประเมิน¹⁴ ดังต่อไปนี้

(1) คัดเลือกพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องประมาณ 20 - 40 พฤติกรรม เช่น การตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าอย่างรวดเร็ว การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้เข้าร่วมประชุมทุกคน เป็นต้น

(2) กำหนดแนวทางของแบบประเมินต้องครอบคลุมคำตอบของผู้ประเมิน เช่น มีช่องโหว่มีความเห็น เพื่อไม่ให้ผู้ประเมินจำเป็นต้องตอบในกรณีที่ไม่มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ เป็นต้น

(3) คัดเลือกผู้ประเมิน โดยทั่วไปใช้ประมาณ 5 - 9 คน ที่ทำงานใกล้ชิดกับผู้บริหาร เพื่อที่จะสามารถให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน บุคคลภายนอก เช่น ผู้จัดการจากหน่วยงานที่ทำงานร่วมกัน และลูกค้า เป็นต้น

(4) ทำความเข้าใจกับผู้ประเมิน โดยการบอกวัตถุประสงค์ของการประเมิน ขั้นตอน และการนำผลการประเมินไปใช้

(5) วิเคราะห์ผลการประเมินและให้ผลตอบกลับ (Feedback) โดยหน่วยงานภายนอก

¹⁴ The National Council for Voluntary Organisations. (2017). APPRAISING THE CEO: 360° PROFILING. Source : <https://knowhownonprofit.org/your-team/people-management-skills/leadership/chiefexecutive/appraising-the-ceo-3600-profiling>. (15 พ.ค. 61)

(6) อภิปรายผลการประเมิน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารที่ได้รับการประเมินสามารถอภิปรายผลการประเมินกับที่ปรึกษา โดยจะอภิปรายในประเด็นสำคัญที่ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมินตอบไม่ตรงกัน เพื่อที่จะวางแผนการพัฒนาตัวเองต่อไป

(7) แจ้งผลการประเมินและแผนการพัฒนาตนเองของผู้บริหารที่ได้รับการประเมินให้ผู้ประเมินทราบจะเห็นว่าการประเมินองค์การที่ดีนั้น จะต้องครอบคลุมถึงการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ และการประเมินองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ คือ ผู้นำขององค์การ เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การไปในทิศทางที่นำไปสู่องค์การแห่งความเป็นเลิศต่อไปได้

2.5.4 ทิศทางของประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การภาครัฐในอนาคต

ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ที่เสนอสมานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อเดือนมิถุนายน 2561 มียุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาองค์การภาครัฐ ซึ่งสามารถใช้เป็นมิติในการประเมินเพื่อพิจารณาประสิทธิภาพและความสำเร็จในการปฏิบัติงานและบริการประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

มีเป้าหมายสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเอง และการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยมีแนวทางการดำเนินการที่ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์การภาครัฐ เช่น สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ทั้งการปรับปรุงระเบียบการใช้งบประมาณและจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อเอื้อให้สามารถสนับสนุนความริเริ่มที่สร้างสรรค์ของภาคส่วนต่าง ๆ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

มีเป้าหมายการพัฒนาที่เน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส ผ่านการมีหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงสร้างและภารกิจที่เหมาะสม เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ และตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ เช่น

1) การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อราชการได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เสียค่าใช้จ่าย และตรวจสอบได้

2) การมีระบบติดตามประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และหลังการดำเนินงาน เป็นการประเมินตลอดทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมาย พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

2.5.5. แนวทางการประเมินส่วนราชการรูปแบบใหม่

แนวทางการประเมินส่วนราชการรูปแบบใหม่ ยังคงต้องประกอบด้วย การประเมินมิติภายใน และมิติภายนอก แต่ควรให้ความสำคัญในบางปัจจัยที่ส่งผลต่อเป้าหมายหลักขององค์การและคุณภาพ การให้บริการประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ หรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ประเมินหรือร่วมประเมินได้ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดที่มีความท้าทายซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงกระบวนการหรือขั้นตอน หรือนำเทคโนโลยี ดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้การทำงานขององค์การภาครัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และเท่าทันตามบริบทที่เปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่อง

1) การประเมินจากภายใน เพื่อประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานภายในองค์การ โดยอาจให้ความสำคัญกับผู้นำองค์การ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผนทรัพยากรให้เป็นไปตาม เป้าหมาย การริเริ่มหรือพัฒนานวัตกรรมหรือเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ การพัฒนาและรักษาบุคลากรขององค์การ โดยมีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับ ผลลัพธ์ที่จะเกิดจากการดำเนินการจริง นอกจากนี้ตัวชี้วัดตามคำรับรองบางตัวอาจไม่เห็นผลภายใน 1 ปี ควรมีการกำหนดให้สอดคล้องเช่นเดียวกัน เช่น 3 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น เพื่อให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการ ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับบริบทที่อาจเปลี่ยนแปลงไป

2) การประเมินจากภายนอก เพื่อปรับปรุงรูปแบบและวิธีการประเมินจากภาครัฐอย่างเดียวย เป็นการประเมินจากภาคส่วนต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสีย โดยเริ่มตั้งแต่การร่วมกำหนดตัวชี้วัด รวมถึงให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียร่วมประเมิน โดยรูปแบบและวิธีการประเมินดังกล่าวอาจนำมาใช้กับบางตัวชี้วัดที่มีความท้าทายและ สอดคล้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการ ยกตัวอย่างเช่น กำหนดสัดส่วนระหว่างการประเมินของส่วนราชการ และการประเมินจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้สัดส่วนการประเมินจากผู้รับบริการฯ มีจำนวนที่มากกว่า (40 : 60 หรือ 30 : 70) เพื่อสะท้อนผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของภาครัฐได้อย่างแท้จริงทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้ การประเมินในรูปแบบดังกล่าวอาจดำเนินการประเมินผลเป็นระยะทุก 3 ปี หรือ 5 ปี ขึ้นอยู่กับความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความท้าทายและระยะเวลาของ เป้าหมายการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ เพื่อประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

บทที่ 3

รายชื่อหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรปรับ รูปแบบการบริหารงาน

หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จะมีรูปแบบการบริหารเป็นการเฉพาะ จึงกำหนดให้มีความแตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามกฎกระทรวง โดยการกำหนดรูปแบบการบริหารงานดังกล่าวจะทำให้หน่วยงานไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการทั่วไป ทั้งนี้ รูปแบบการบริหารราชการนั้นให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิรูตราชากรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวางนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการบริหารราชการของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ และกำหนดให้ต้องนำ กฎกระทรวงส่วนราชการรูปแบบพิเศษดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบแนวทางการบริหารงานของ หน่วยงานเหล่านี้ด้วย

3.1 คุณลักษณะของส่วนราชการที่อาจกำหนดให้ดำเนินงานในรูปแบบของหน่วยงานราชการ รูปแบบใหม่

- 1) เป็นหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับการกิจเชิงยุทธศาสตร์ การนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว
- 2) เป็นหน่วยงานที่ ก.ร.พ. พิจารณาแล้ว เห็นสมควรให้ดำเนินการในรูปแบบส่วนราชการรูปแบบพิเศษ และกำหนดให้เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง ระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพต่อไป
- 3) ส่วนราชการต้องเคยมีผลสำเร็จในการบริหารงานที่แสดงให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนี้
 - (1) การขับเคลื่อนนโยบายสำคัญหรือการแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ
 - (2) การพัฒนานวัตกรรมหรือปรับปรุงงานบริการประชาชนหรือภาครัฐกิจ
 - (3) การจัดทำฐานข้อมูลสำคัญที่สามารถใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการ
 - (4) การถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (5) การยกระดับของประเทศในการจัดอันดับสำคัญในระดับนานาชาติ
 - (6) การพัฒนางานวิจัยที่สามารถใช้ประโยชน์ในวงกว้าง หรือนโยบายสำคัญที่ถูกลำดับไปบังคับใช้

การกำหนดหน่วยงานให้เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ ส่วนราชการที่มีอยู่แล้วให้เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ โดยให้มีการบริหารราชการที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป ตามรายชื่อที่ ก.ร.พ. พิจารณากำหนดให้เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

3.2 ลักษณะภารกิจของส่วนราชการที่อาจกำหนดให้ดำเนินงานในรูปแบบของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

เป็นหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ การนโยบายต่าง ๆ ของรัฐซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารงานที่รวดเร็ว สะดวก และคล่องตัว ได้แก่

1) การจัดการบริหารนโยบาย (Policy Management) หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์การบริหารจัดการ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษรวมถึงกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การกิจเชิงวิชาการ (Technical Supervision) หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาค้นคว้าวิจัย จัดทำข้อเสนอแนะ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การกำหนดและพัฒนามาตรฐาน การกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐาน การตรวจราชการ การวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ด้านต่าง ๆ เพื่อนำเสนอรายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การสนับสนุนด้านวิชาการ การศึกษา และให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจแก่หน่วยราชการด้วยกันเป็นหลัก

3) การกิจที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist Supervision) หมายถึง การปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ ซึ่งยากจะสรรหาตัวบุคคลได้ในตลาดแรงงานและอาจต้องแข่งขันกับภาคเอกชน เช่น การปฏิบัติงานด้านเทคโนโลยีดิจิทัล การวิเคราะห์วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้พัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง งานสร้างนวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์ การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของชาติ เป็นต้น

จากคุณสมบัติเบื้องต้นดังกล่าวแต่ไม่รวมถึงคุณสมบัติข้อที่ต้องเป็นหน่วยงานที่ ก.ร.พ. เห็นสมควรปรับปรุงให้เป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ ผู้วิจัยจึงขอเสนอรายชื่อหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ที่ควรปรับรูปแบบการบริหารงาน ดังนี้

(1) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจหลักด้านการบริหารนโยบาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

(2) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจเชิงวิชาการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(3) ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมทรัพย์สินทางปัญญา

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อไป

ภาครัฐจะต้องมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่คล่องตัว (Agile Government Transformation) เพื่อให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติงานในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการปรับปรุงบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอนในการทำงาน และสามารถยุบเลิก ปรับเปลี่ยน องค์การได้ตามสถานการณ์

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการศึกษาการวางแผนในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหน่วยงานราชการ ตั้งแต่บทบาท ภารกิจ โครงสร้าง ระบบการบริหารและวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานราชการให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหาร มีความทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารประเทศ ให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ อันจะส่งผลให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้บริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส มีขีดสมรรถนะสูง มุ่งผลสัมฤทธิ์แบบบูรณาการ สร้างนวัตกรรม ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทันสมัย เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมถึงบุคลากรภาครัฐมีความเป็นมืออาชีพ ยึดหลักคุณธรรม มุ่งมั่น และมีจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศ ต่อไป

4.1 แนวคิดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

จากที่มาข้างต้น สรุปรายละเอียดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน 2) ระบบการบริหารงานบุคคล 3) ระบบการบริหารงบประมาณ 4) การจัดซื้อจัดจ้าง และ 5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยสามารถสรุปผลการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ในแต่ละด้าน ดังนี้

1) กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน: เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกองของหน่วยงาน ราชการรูปแบบใหม่ให้สามารถปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้กับหน่วยงาน ราชการรูปแบบใหม่ หัวหน้าส่วนราชการสามารถพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมเอง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการและตอบสนองต่อการปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วน

2) ระบบการบริหารงานบุคคล: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ควรมีความคล่องตัว ด้านทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรได้โดยอิสระ มีอิสระในการกำหนดตำแหน่งภายในองค์กรเพื่อความคล่องตัวในการ

บริหารงาน สามารถจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาเป็นข้าราชการในรูปแบบข้าราชการวิสามัญได้ มีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรในหน่วยงานได้ ภายใต้งบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมถึง กำหนดมาตรการและสิ่งจูงใจ เช่น เงินรางวัล ความก้าวหน้าในสายงาน และ กำหนดมาตรการจูงใจอื่น ๆ ได้โดยอิสระ

3) ระบบการบริหารงบประมาณ: เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ จึงควรกำหนดให้หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ยึดหลักการบริหารงบประมาณเช่นเดียวกับองค์การมหาชน กล่าวคือ การบริหารงบประมาณได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการได้งบประมาณมาทั้งก่อนโดยไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิธีปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการ

4) การจัดซื้อจัดจ้าง: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ยังคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักการใน พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยืดหยุ่น และคล่องตัวมากขึ้นกว่าส่วนราชการปกติ ทั้งในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง แบบสัญญามาตรฐาน การจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น และใช้วิธีการรวมซื้อรวมจ้าง โดยเฉพาะกับสินค้าและบริการทั่วไปที่ทุกหน่วยงานต้องใช้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์วัสดุในสำนักงาน ฯลฯ นอกจากนี้ ให้นำเอาวิธีการควบคุมตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-post Evaluation) มาใช้ร่วมด้วย

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผลงานโดยผ่านตัวชี้วัดและมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย จับต้องได้ และมีความเป็นสากล ซึ่งเป็นเหมือนสัญญาที่หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ให้ไว้ โดยแบ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการรายปี และการประเมินศักยภาพทุก 3 ปี หรือ 5 ปี เมื่อครบกำหนดการประเมินศักยภาพ หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จะถูกประเมินในเรื่องของความคุ้มค่า และคุณภาพของงานที่ส่งมอบ และการใช้จ่ายเงิน หากไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย จะมีผลกับการพิจารณาประเมินศักยภาพ ความพร้อม และความจำเป็นในการกำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ส่งผลให้ต้องกลับไปเป็นส่วนราชการปกติตามเดิม

4.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานต่อไป

จากการที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group) เพื่อเสนอแนวคิดของการดำเนินการหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ต่อผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2561 ประกอบกับสำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำแนวคิดดังกล่าวเสนอเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2561 เพื่อขอรับความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ และนำมาปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ที่จัดทำขึ้น จึงสามารถสรุปแนวทางการดำเนินงานต่อไปได้ว่า หน่วยงาน

ราชการรูปแบบใหม่ไม่ควรกำหนดให้มีรูปแบบเดียวกันทั้งหมด (One Size Fits All) อันจะทำให้ไม่สามารถพัฒนาการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับทุกภารกิจที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น

ในระยะแรกสำนักงาน ก.พ.ร. จึงควรดำเนินการในรูปแบบการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถเสนอแนวคิดและวิธีการบริหารส่วนราชการของตนเอง โดยให้ส่วนราชการเสนอข้อเสนอเพื่อสมัครเป็น “กรมพันธุ์ใหม่” เพื่อขอลดการควบคุมบางอย่างจากหน่วยงานกลางตามที่ส่วนราชการต้องการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวทางการบริหาร (Managerial Flexibility Waiver) แทนการกำหนดรูปแบบของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่อย่างตายตัว โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จะเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถเสนอแนวคิดและวิธีการบริหารส่วนราชการของตนเองใน 4 เรื่อง คือ (1) การจัดโครงสร้าง (2) การบริหารงานบุคคล (3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการ และ (4) การบริหารพัสดุ พร้อมกับรายละเอียดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ท้าทาย เพื่อให้ส่วนราชการให้คำรับรองว่าจะทำให้บรรลุเป้าหมาย และระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 3 ปี เริ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 หากได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว

4.3 ขั้นตอนการดำเนินการ

1) สำนักงาน ก.พ.ร. ควรจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม โดยจัดให้มี

(1) การประชุมสำรวจความต้องการของส่วนราชการเบื้องต้น ว่าต้องการให้มีการปลดล็อกหรือการลดการควบคุมเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวทางการบริหารในเรื่องใด เพื่อที่จะรวบรวมและนำข้อมูลดังกล่าวไปนำเสนอต่อหน่วยงานกลางเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในภาพรวมก่อนที่จะมีการพิจารณาข้อเสนอเพื่อสมัครเป็น “กรมพันธุ์ใหม่” รายงานหน่วยงานในภายหลัง

(2) การประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลางทุกหน่วยเพื่อกำหนดสิ่งจูงใจว่าจะสามารถปลดล็อกเรื่องใดได้บ้าง จะติดกฎหมายของหน่วยงานหรือไม่ ต้องแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบอย่างไร และร่วมกันกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ชัดเจนต่อไป

2) สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอรายงานการศึกษาดังกล่าวต่อ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเห็นชอบ

3) สำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำกรอบแนวคิดเบื้องต้นเพื่อแจ้งต่อส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4) หน่วยงานราชการจัดส่งข้อเสนอการบริหารส่วนราชการแนวใหม่ (Proposal) ต่อสำนักงาน ก.พ.ร.

5) สำนักงาน ก.พ.ร. จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบการบริหารราชการ เพื่อพิจารณาข้อเสนอการปลดล็อกหรือการลดการควบคุมของส่วนราชการ

6) หน่วยงานกลางสรุปรวบรวมข้อเสนอการปลดล็อกหรือการลดการควบคุมที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเสนอต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจตัดสินใจ แล้วแจ้งผลการพิจารณามายังสำนักงาน ก.พ.ร.

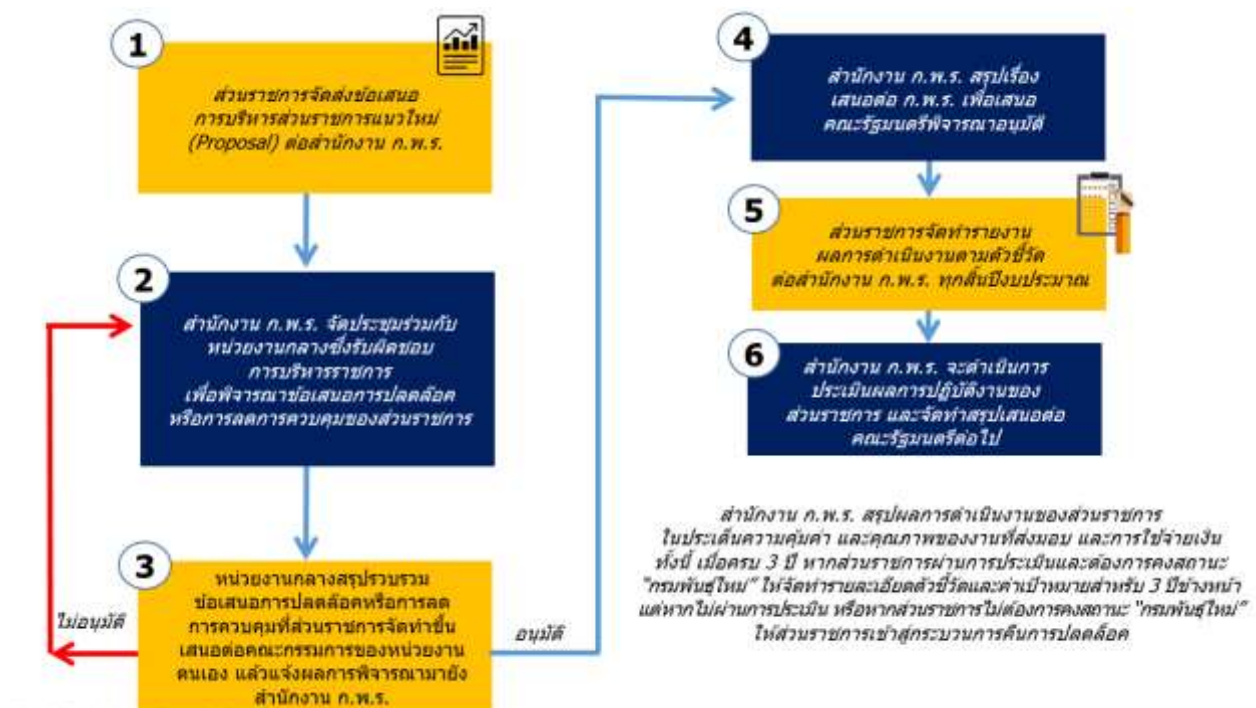
7) สำนักงาน ก.พ.ร. สรุปข้อเสนอของส่วนราชการเสนอต่อ ก.พ.ร. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

8) ส่วนราชการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดต่อสำนักงาน ก.พ.ร. ทุกสิ้นปีงบประมาณ (จัดส่งรายงานมายังสำนักงาน ก.พ.ร. ภายในเดือนตุลาคมของปีงบประมาณถัดไป)

9) หลังจากส่วนราชการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามข้อ 5 มายังสำนักงาน ก.พ.ร. แล้ว สำนักงาน ก.พ.ร. จะดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เมื่อครบถ้วนสำนักงาน ก.พ.ร. จะจัดทำสรุปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

10) สำนักงาน ก.พ.ร. สรุปผลการดำเนินงานของส่วนราชการในประเด็น ความคุ้มค่า และคุณภาพของงานที่ส่งมอบ และการใช้จ่ายเงิน รายงานต่อ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ เมื่อครบ 3 ปี หากส่วนราชการผ่านการประเมินและต้องการคงสถานะ “กรมพันธุ์ใหม่” ให้จัดทำรายละเอียดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายสำหรับ 3 ปีข้างหน้า แต่หากไม่ผ่านการประเมิน หรือหากส่วนราชการไม่ต้องการคงสถานะ “กรมพันธุ์ใหม่” ให้ส่วนราชการเข้าสู่กระบวนการคืนการปลดล็อก



ภาพที่ 7 : ขั้นตอนการดำเนินการ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.

(ใช้ในการประชุมวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

เหตุผล

โดยที่ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้กำหนดให้องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ โดยปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบได้ตามสถานการณ์ ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนด เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ ๓ โครงสร้างภาครัฐ กะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง โดยมีเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ประการหนึ่งว่า “พัฒนาและรังสรรค์นวัตกรรมในรูปแบบใหม่ (Sandbox) ซึ่งเป็นการทดลองการปลดล็อกข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้เกิดอิสระความคล่องตัวทางการบริหาร และสานพลังความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ตามแนวทางประชารัฐ ซึ่งเป็นการทดลองริเริ่มในวงจำกัด เพื่อให้เกิดประสบการณ์และการเรียนรู้ก่อนขยายผลต่อไป” ซึ่งหนึ่งในกลยุทธ์/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมหลัก ที่จะทำให้เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ ๓ นี้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายคือ จัดทำพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายระเบียบบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใดมีความ
จำเป็นต้องดำเนินการกิจการของรัฐในเรื่องที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์หรือเพื่อประโยชน์ในการหารูปแบบ
ในการปฏิบัติการกิจ คณะรัฐมนตรีจะประกาศกำหนดให้ส่วนราชการนั้นมีการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ
ที่แตกต่างจากการบริหารราชการส่วนราชการทั่วไปก็ได้

การบริหารราชการของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง รวมตลอดทั้ง การแต่งตั้ง ถอดถอน
การบริหารงานบุคคล โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การเงินการคลังและการพัสดุ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้
ในกฎกระทรวง โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่กำหนดไว้แล้ว
ในกฎกระทรวง

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิบัติราชการรูปแบบพิเศษ
ขึ้นคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.พ.” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการ
สำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินห้าคน

ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ
กรรมการตาม (๓) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี
องค์ประชุมและการประชุมของ ก.ร.พ. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการและงาน
วิชาการของ ก.ร.พ.

มาตรา ๕ ก.ร.พ. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการ
บริหารราชการรูปแบบพิเศษ
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกส่วนราชการตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง
- (๓) คัดเลือกส่วนราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม (๒) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความ
เห็นชอบ

- (๔) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้
- (๕) จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการ
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ
- (๖) ทบทวนความจำเป็นในการกำหนดให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง
อย่างน้อยทุกห้าปี หากส่วนราชการใดหมดความจำเป็นให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ
ในการยกเลิกส่วนราชการนั้นจากการเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง
- (๗) ศึกษาและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้
- (๘) เรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา
- (๙) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่
มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้
- (๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๖ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ส่วนราชการตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่งตาม
ความเหมาะสมเป็นรายปี กรณีมีเงินเหลือจ่ายให้นำไปใช้ในการพัฒนาองค์กร โดยทำความตกลงกับ
กระทรวงการคลัง

การบริหารงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ ส่วนราชการตามมาตรา ๓
วรรคหนึ่ง จะมีข้าราชการวิสามัญที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้ ทั้งนี้
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘ ให้ ก.ร.พ. จัดให้มีการทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการตาม
มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง โดยเน้นตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่มีความท้าทายและส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการ
พัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

๓

มาตรา ๙ เมื่อส่วนราชการตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่งใดได้ดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
ในตัวชี้วัด ให้ ก.ร.พ. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลให้แก่ส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่ ก.ร.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

สรุปผลการจัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group)

สรุปผลการจัดประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group)
โครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่
วันพุธที่ 4 กรกฎาคม 2561 ณ โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ

.....

ผู้เข้าร่วมประชุมหลัก

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 2. รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ | เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ |
| 3. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ | เลขาธิการ ก.พ.ร. |
| 4. นางสาวสุนทรี สุภาสงวน | รองเลขาธิการ ก.พ.ร. |
| 5. นายวัชรพงษ์ จาวรุ่งวนิชสกุล | ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. |

ภาครัฐจะต้องมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่คล่องตัว (Agile Government Transformation) เพื่อให้หน่วยงานราชการสามารถปฏิบัติงานในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการปรับปรุงบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอนในการทำงาน และสามารถยุบเลิก ปรับเปลี่ยนองค์กรได้ตามสถานการณ์

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการศึกษาการวางแผนในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหน่วยงานราชการตั้งแต่บทบาท ภารกิจ โครงสร้าง ระบบการบริหารและวิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานราชการให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหาร มีความทันสมัย เป็นสากล ตลอดจนเป็นกลไกการบริหารประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ อันจะส่งผลให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางตอบสนองความต้องการของประชาชนและให้บริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส ชีตสมรรถนะสูง มุ่งผลสัมฤทธิ์แบบบูรณาการ สร้างนวัตกรรม ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีทันสมัย เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมถึงบุคลากรภาครัฐมีความเป็นมืออาชีพ ยึดหลักคุณธรรม มุ่งมั่น และมีจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศ ต่อไป

สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอเสนอแนวคิดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่เพื่อขอรับความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิไปปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการดำเนินการต่อไปของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ที่จัดทำขึ้น

แนวคิดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

จากที่มาข้างต้น สรุปรายละเอียดการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน 2) ระบบการบริหารงานบุคคล 3) ระบบการบริหารงบประมาณ 4) การจัดซื้อจัดจ้าง และ 5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยสามารถสรุปผลการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ในแต่ละด้านได้ดังนี้

1) กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน: เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกองของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ให้สามารถปฏิบัติภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้กับหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ หัวหน้าส่วนราชการสามารถพิจารณาจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในกรมเอง เพื่อให้มีความยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการและตอบสนองต่อการปฏิบัติภารกิจที่มีความสำคัญเร่งด่วน

2) ระบบการบริหารงานบุคคล: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ควรมีความคล่องตัว ด้านทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรได้โดยอิสระ มีอิสระในการกำหนดตำแหน่งภายในองค์กรเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน สามารถจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาเป็นข้าราชการในรูปแบบข้าราชการวิสามัญได้ มีอิสระในการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรในหน่วยงานได้ ภายใต้งบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานส่วนกลาง รวมถึง กำหนดมาตรการและสิ่งจูงใจ เช่น เงินรางวัล ความก้าวหน้าในสายงาน และกำหนดมาตรการจูงใจอื่น ๆ ได้โดยอิสระ

3) ระบบการบริหารงบประมาณ: เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ จึงควรกำหนดให้หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ยึดหลักการบริหารงบประมาณเช่นเดียวกับองค์การมหาชน กล่าวคือ การบริหารงบประมาณได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการไต่งบประมาณมาทั้งก่อนโดยไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิธีปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการ

4) การจัดซื้อจัดจ้าง: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ยังคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักการใน พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยืดหยุ่น และคล่องตัวมากขึ้นกว่าส่วนราชการปกติ ทั้งในเรื่องของวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง แบบสัญญามาตรฐาน การจัดทำรายงานผลการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น และใช้วิธีการรวมซื้อรวมจ้าง โดยเฉพาะกับสินค้าและบริการทั่วไปที่ทุกหน่วยงานต้องใช้ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์วัสดุในสำนักงาน ฯลฯ นอกจากนี้ ให้นำเอาวิธีการควบคุมตรวจสอบภายหลังสิ้นสุดโครงการ (Ex-post Evaluation) มาใช้ร่วมด้วย

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน: หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อผลงานโดยผ่านตัวชี้วัดและมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย จับต้องได้ และมีความเป็นสากล ซึ่งเป็นเสมือนสัญญาที่หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ให้ไว้ โดยแบ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติราชการรายปีและการประเมินศักยภาพทุก 3 ปี หรือ 5 ปี เมื่อครบกำหนดการประเมินศักยภาพ หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่จะถูกประเมินในเรื่องของความคุ้มค่า และคุณภาพของงานที่ส่งมอบ และการใช้จ่ายเงิน หากไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมาย จะมีผลกับการพิจารณาประเมินศักยภาพ ความพร้อม และความจำเป็นในการกำหนดให้ส่วนราชการดังกล่าวเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ ส่งผลให้ต้องกลับไปเป็นส่วนราชการปกติตามเดิม

ประเด็นเสนอเพื่อพิจารณา

ขอเสนอเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิดการศึกษา หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ เพื่อที่สำนักงาน ก.พ.ร. จะได้ดำเนินการต่อไป

ที่ประชุมได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็น สรุปได้ ดังนี้

หน่วยงานราชการรูปแบบใหม่ไม่ควรกำหนดให้มีรูปแบบอย่างเดียวกันทั้งหมด (One size fits all) อันจะทำให้ไม่สามารถพัฒนาการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับทุกภารกิจที่จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันยังอาจมีลักษณะที่จำเป็นต้องมีวิธีการบริหารที่แตกต่างกันให้เหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ดังนั้นในระยะแรกสำนักงาน ก.พ.ร. จึงควรดำเนินการในรูปแบบการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถเสนอแนวคิดและวิธีการบริหารส่วนราชการของตนเอง โดยให้ส่วนราชการเสนอข้อเสนอเพื่อสมัครเป็น “กรมพันธุ์ใหม่” เพื่อขอลดการควบคุมบางอย่างจากหน่วยงานกลางตามที่ส่วนราชการต้องการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวทางการบริหาร แทนการกำหนดรูปแบบของหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่อย่างตายตัว

ภาคผนวก ค

รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับ
โครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

.

รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สำหรับโครงการศึกษาหน่วยงานราชการรูปแบบใหม่

โครงการศึกษาหน่วยราชการรูปแบบใหม่



จัดทำโดย
สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.

การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ



1

กลไกการบริหารจัดการและการจัดโครงสร้างหน่วยงาน

2

ระบบการบริหารงบประมาณ

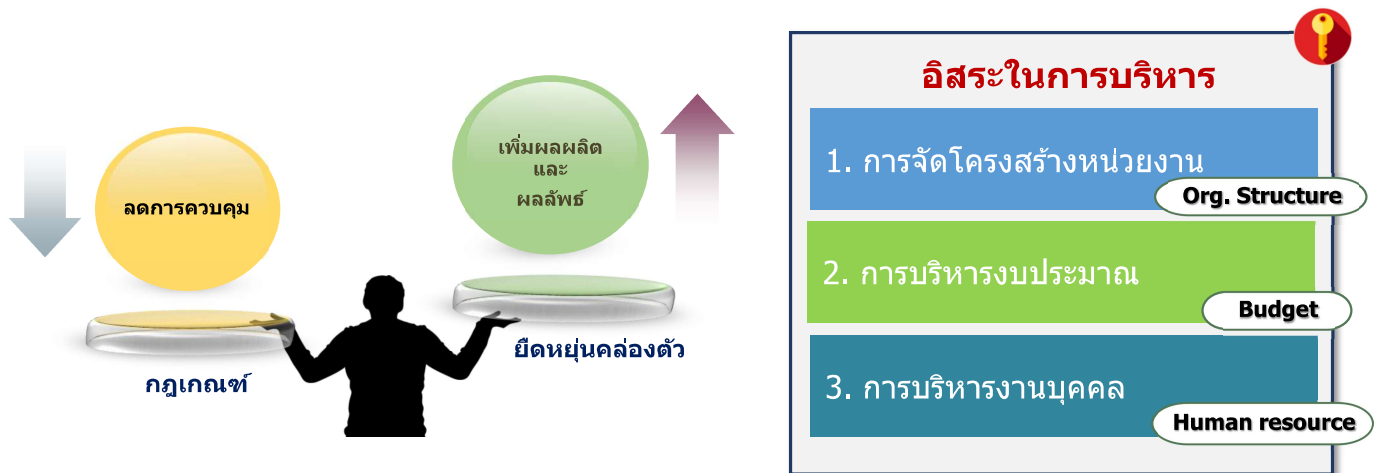
3

ระบบการบริหารงานบุคคล

4

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

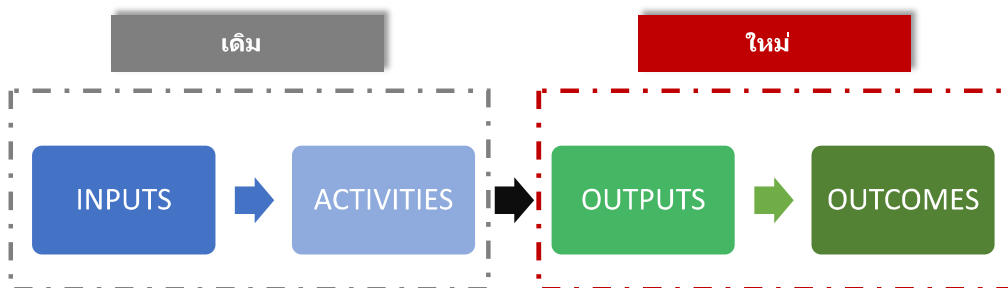
หลักการ : ให้อิสระความคล่องตัวในการบริหาร (ลดการควบคุม) เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์
Giving managerial flexibility waiver (relaxing control) in return for results



สถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับความต้องการของประชาชนที่มีความคาดหวังสูงขึ้น ซึ่งโครงสร้างและระบบราชการรูปแบบเดิมไม่สามารถปรับตัวได้ทัน จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนารูปแบบการบริหารของส่วนราชการที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความแตกต่างกับรูปแบบส่วนราชการตามปกติ การให้มีความเป็นอิสระในการบริหารโดยปลดล็อคหรือลดการควบคุมบางอย่างลงหรือให้ความยืดหยุ่นคล่องตัวทางการบริหาร (managerial flexibility waiver) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนราชการรูปแบบพิเศษสามารถคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เกิดนวัตกรรม เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรและยกระดับผลการดำเนินงานให้สูงขึ้น

3

ให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหาร แต่ต้องมีการรับผิดชอบต่อผลงาน



- 1) ปลดล็อคหรือลดการควบคุมบางอย่างเพื่อให้เกิดความคล่องตัวสามารถมีรูปแบบการบริหารราชการที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป
 - สามารถกำหนดโครงสร้างภายในกรมได้ตามความเหมาะสมกับภารกิจ
 - งบประมาณมีลักษณะแบบ Block Grant
 - สามารถบริหารจัดการงานบุคลากรภายในกรมได้
- 2) ส่วนราชการรูปแบบพิเศษยังคงสถานะส่วนราชการ
- 3) บุคลากรยังคงสถานะข้าราชการ
- 4) เน้นการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่มีความท้าทาย
 - ประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี เน้น Outcome ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง หรือการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ
 - ประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ อย่างน้อยทุก 5 ปี
- 5) ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบาย และกำกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.)

4

1. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : Criteria

เกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดให้ส่วนราชการใดสมควรมีสถานะเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

ลักษณะของงาน

ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เกี่ยวกับการกิจเชิงยุทธศาสตร์ การโยกย้ายต่าง ๆ ของรัฐที่จะมุ่งไปข้างหน้า เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ และนโยบายการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีการบริหารงานในรูปแบบพิเศษ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

Initiative Needs

ขีดสมรรถนะของบุคลากรที่ต้องการ

คุณสมบัติของบุคลากรที่หน่วยงานมี และ/หรือต้องการที่จะสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอย่างจำกัดได้อย่างมีคุณค่าและทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

Competency

ความต้องการความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการของหน่วยงาน

ระดับความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตามลักษณะงานของส่วนราชการที่พิจารณา ว่าต้องการความยืดหยุ่นมากน้อยเพียงใดและจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานได้อย่างไร

Managerial flexibility

5

1. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : กลไกการบริหารจัดการ



1

คณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิรูตราชาการของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.)

กำหนดนโยบาย แนวทาง หลักเกณฑ์กลาง และข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

2

หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานประมาณ

หน่วยงานกลางพิจารณาข้อเสนอปลดปล่อยหรือลดการควบคุมตามที่ส่วนราชการรูปแบบพิเศษเสนอ ภายใต้หลักเกณฑ์กลางที่ ก.ร.พ. กำหนด

3

ส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

- ส่วนราชการรูปแบบพิเศษเสนอตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่มีความท้าทาย เพื่อให้ ก.ร.พ. พิจารณา
- การบริหารงานภายในให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจและเป้าหมายการปฏิรูตราชาการตามที่หัวหน้าส่วนราชการนั้นกำหนด ภายใต้หลักเกณฑ์กลางของ ก.ร.พ.

6

คณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิรูปราชการ ของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.)

คณะกรรมการแต่งตั้ง

องค์ประกอบ

- ประธานกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ผู้แทนหน่วยงานกลาง (คลัง สงป กฤษฎีกา กพ สศช)
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน
- เลขานุการ (เลขาธิการ ก.พ.ร.)
- ผู้ช่วยเลขานุการ (ข้าราชการสำนักงาน ก.พ.ร. จำนวน 2 คน)

รอแก้ไขตามร่าง พ.ร.บ. ที่กองกฎหมายฯ กำลังปรับ

หน้าที่และอำนาจ

- เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวางนโยบาย แนวทาง และหลักเกณฑ์กลาง เกี่ยวกับการบริหารราชการของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ
- เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ
- กลั่นกรองและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดให้ส่วนราชการใดสมควรมีสถานะเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ หรือ ส่วนราชการตามปกติ
- กำหนดกรอบการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและกำกับติดตามผลการดำเนินงาน รวมทั้งประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

1. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

	กฎหมาย	เนื้อหาโดยสรุป
1	พ.ร.บ. กฎหมายปฏิรูป ปลดล็อก	• พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.
2	กฎกระทรวง	• กำหนดให้ส่วนราชการสามารถมีรูปแบบการบริหารราชการที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป • กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิรูปราชการรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.)
3	มติคณะรัฐมนตรี	• กำหนดให้ส่วนราชการสามารถมีรูปแบบการบริหารราชการที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไป • กำหนดให้มีความคณะกรรมการนโยบายและกำกับการปฏิรูปราชการรูปแบบพิเศษ (ก.ร.พ.)

1. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : ระบบการจัดโครงสร้างหน่วยงาน

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารภายในองค์กร การจัดโครงสร้างหน่วยงานควรมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเร่งด่วน

กลไกการบริหารจัดการ

- 1) การแบ่งส่วนงานภายในของส่วนราชการรูปแบบพิเศษ ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจและเป้าหมายการปฏิบัติราชการตามที่หัวหน้าส่วนราชการนั้นกำหนด เพื่อให้มีความยืดหยุ่นต่อการบริหารจัดการและตอบสนองต่อการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญเร่งด่วน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง หลักเกณฑ์กลาง และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ ก.ร.พ. กำหนด
- 2) การกำกับอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในเรื่องนี้จะเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานกลาง และต้องอยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้ ซึ่งต้องเพียงพอแก่ความจำเป็นในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอสัดส่วนในการจัดโครงสร้างหน่วยงาน

80 : 20

หน่วยงานหลัก : หน่วยงานสนับสนุน



หมายเหตุ : ต้องมีการศึกษาการจัดรูปแบบ หลักเกณฑ์กลาง และสัดส่วนในการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่เหมาะสมต่อไป

9

2. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : ระบบการบริหารงบประมาณ

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของหน่วยงาน และมีความยืดหยุ่นโดยไม่มี การควบคุมที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของหน่วยงาน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

- มาตรา 12 ทูและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย
 - (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
 - (2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
 - (3) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
 - (4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
 - (5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
 - (6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- มาตรา 14 บรรดารายได้ขององค์การมหาชน **ไม่เป็นรายได้ที่** ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ

- 1) นำแนวคิดการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชนมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และมีความยืดหยุ่น
- 2) รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
- 3) รับเงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- 4) มีความเป็นอิสระในการใช้จ่าย และไม่จำเป็นต้องส่งงบประมาณส่วนที่ใช้จ่ายไม่หมดคืนคลังตามวิธีปฏิบัติปกติ

เงื่อนไข

- กรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับส่วนราชการรูปแบบพิเศษ เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม เป็นต้น ต้องไม่เกิน 30% ของงบที่รัฐบาลอุดหนุนประจำปี หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้เสนอ ก.ร.พ. และ ค.ร.ม. พิจารณายกเว้นเป็นราย ๆ ไป

2. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : ระบบการบริหารงบประมาณ

ประเภทงบ รายจ่าย	ส่วนราชการ	องค์การมหาชน	ส่วนราชการ รูปแบบพิเศษ
งบบุคลากร	✓		
งบดำเนินงาน	✓		
งบลงทุน	✓		
งบเงินอุดหนุน	✓	✓	✓
งบรายจ่ายอื่น	✓		

11

3. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : ระบบการบริหารงานบุคคล

วัตถุประสงค์ : การลดการควบคุมจากหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ และสามารถดำเนินการบริหารบุคคลภายในหน่วยงานได้โดยอิสระ ส่งผลให้เกิดความคล่องตัว และสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานราชการ

การวางแผนกำลังคน / งบประมาณ

- 1) สามารถกำหนดประเภท ตำแหน่ง ของข้าราชการได้เองโดยอิสระ
- 2) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลได้โดยอิสระ เช่น การสรรหา ค่าตอบแทน การกำหนดตำแหน่ง การลงโทษ ฯลฯ
- 3) ได้รับงบประมาณเป็นก้อน และสามารถวางแผนการบริหารงานบุคคลได้เองโดยอิสระ ตามวงเงินที่กำหนด (Budget envelop)

การสรรหา/คัดเลือก

- 1) กำหนดวิธีการสรรหา/คัดเลือก ข้าราชการได้เอง
- 2) สามารถจ้างข้าราชการวิสามัญ (Lateral entry) ในส่วนของผู้บริหารระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญ (ในรูปแบบสัญญาจ้าง)
- 3) สามารถกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานในส่วนของผู้บริหารวิสามัญได้ เช่น ระยะเวลาการจ้าง เงินเดือน รูปแบบการทำงาน ฯลฯ

การพัฒนาบุคลากร/การประเมินผล

- 1) สามารถกำหนดหลักสูตรและแนวทางการพัฒนาที่เฉพาะเจาะจงรายบุคคล
- 2) มีการประเมินผลเฉพาะตัวบุคคล ในตัวชี้วัดที่เป็นผลลัพธ์ที่มีความท้าทายรายบุคคล

ค่าตอบแทนและเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคล

- 1) สามารถกำหนดสามารถหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนได้เอง ทั้งในกรณีข้าราชการ และข้าราชการวิสามัญ (ตามช่วงเงินเดือนที่ ก.ร.พ. กำหนด)
- 2) ผู้บริหารมีอำนาจในสลับประเภทตำแหน่งจากประเภทบริหารระดับสูง มาเป็นประเภทวิชาการได้โดยอิสระ
- 3) สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนระดับที่มีความเหมาะสมกับหน่วยงานได้
- 4) สามารถกำหนดค่าตอบแทนพิเศษ (เงินเพิ่มพิเศษ) ให้กับข้าราชการในสังกัดได้ โดยเงินรางวัลต้องยึดโยงกับผลการประเมินของหน่วยงานและเฉพาะบุคคล

การลงโทษ/การพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการ

- 1) ใช้แนวทางเดิมที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

3. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : ค่าตอบแทนและเงินเพิ่มพิเศษ

รูปแบบค่าตอบแทนและเงินเพิ่มพิเศษ

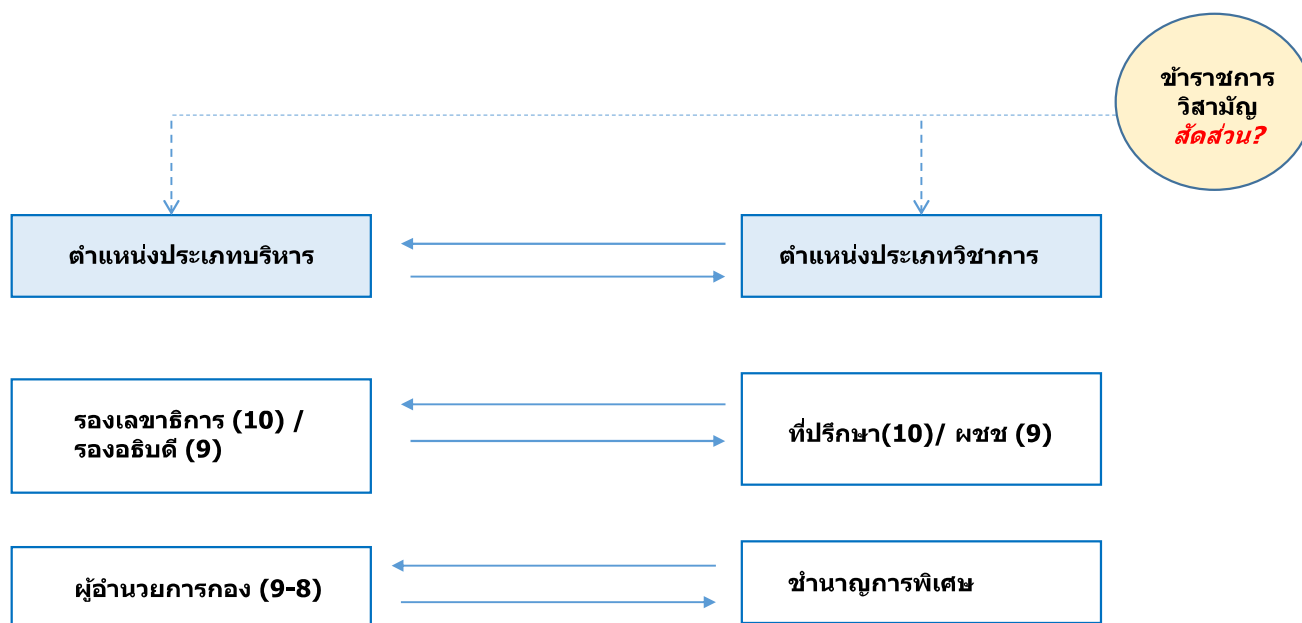
	ข้าราชการใน หน่วยงานปกติ	ข้าราชการใน การบริหารงาน รูปแบบพิเศษ	ข้าราชการ วิสามัญ Lateral entry
เงินเดือน	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓
เงินประจำตำแหน่ง	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓
เงินเพิ่มพิเศษ	-	✓ (ตามกฎหมาย)	✓
เงินรางวัล	-	✓ (ตามกฎหมาย)	✓
เงินอื่น ๆ ที่กำหนด ในสัญญาจ้าง	-	-	✓
สวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูล (เช่น ค่ารักษาพยาบาล / ค่าเช่าบ้าน ฯลฯ)	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓ (ตามระเบียบ ก.พ.)	✓ (ใช้ระบบสัญญาจ้างใน การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำงาน)

หมายเหตุ : ค่าตอบแทนและเงินเพิ่มพิเศษรวมถึงเงินรางวัลที่เหมาะสมกำลังอยู่ระหว่างการศึกษา

13

3. การบริหารราชการรูปแบบพิเศษ : การเลื่อนระดับ

การเลื่อนระดับและการโยกย้าย



หมายเหตุ : 1. การโยกย้ายเปลี่ยนประเภทตำแหน่ง ขึ้นอยู่กับอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน
2. การเลื่อนระดับ ให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.พ.

14

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้การทำงานขององค์กรภาครัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเท่าทันตามบริบทที่เปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่อง

แนวทางการประเมินหน่วยราชการรูปแบบพิเศษ

1. การประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี

1.1 ประเมินองค์การ (พัฒนาจากมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ) มี 5 องค์ประกอบ

- กำหนดตัวชี้วัดระดับองค์การ > ระดับสำนัก/กอง > ระดับบุคคล
- ประเมินปีละ 1 รอบ
- ผลการประเมินผูกกับเงินรางวัล

1.2 ประเมินผู้บริหาร (พัฒนาจากกรอบการประเมินผู้บริหาร)

- เป็นการประเมินปลัดกระทรวง/เทียบเท่า และอธิบดี/เทียบเท่า
- เป็นการประเมิน Multisource Assessment
- ประเมินปีละ 1 รอบ

2. การประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

- กรอบการประเมินอย่างน้อยทุก 5 ปี
- ระดับการประเมิน 3 ระดับ : จำเป็นมาก ปานกลาง ไม่จำเป็น
 - จำเป็นมาก/ปานกลาง > ปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของ ก.ร.พ.
 - ไม่จำเป็น > กลับไปเป็นส่วนราชการปกติ

บทบาทของ ก.ร.พ.

□ การประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี

1. กำหนดสัดส่วนการประเมินของแต่ละองค์ประกอบ
2. กำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินของแต่ละส่วนราชการ
3. ประเมินผลส่วนราชการรูปแบบพิเศษ
4. นำผลการประเมินองค์การประจำปีร่วมกับผลการประเมินผู้บริหารเพื่อพิจารณาเงินรางวัล
5. เสนอแนะในการดำเนินการที่สอดคล้องกับผลการประเมินประจำปี

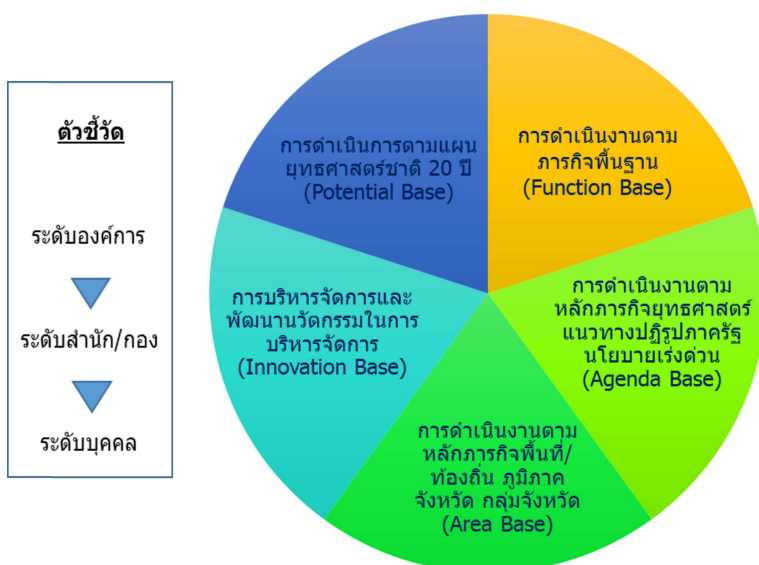
□ การประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

1. กำหนดตัวชี้วัดที่ท้าทาย
2. กำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมิน
3. ติดตามและประเมินผลส่วนราชการ
4. เสนอแนะส่วนราชการในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

15

4. การประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินองค์การประจำปี

แนวทางการประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินองค์การประจำปี



- เป็นการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- องค์ประกอบของการประเมิน มี 5 องค์ประกอบ
- ประเมิน Outcome ที่มีความท้าทาย
- ประเมินปีละ 1 รอบ
- กำหนดตัวชี้วัดระดับองค์การ > ระดับสำนัก/กอง > ระดับบุคคล
- ส่วนราชการฯ ประเมินผลระดับองค์การด้วยตนเอง พร้อมแนบเอกสารหลักฐานผ่านระบบและมีการสุ่มตรวจในบางตัวชี้วัดโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า
- ผลการประเมินผูกกับเงินรางวัล

4. การประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินผู้บริหารประจำปี



แนวทางการประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินผู้บริหารประจำปี

EXAMPLE

ประเด็นประเมิน	กลุ่มเป้าหมาย/วิธีการประเมิน
1 การลดพลังงาน	รายงานของ สนพ.
2 การลดงบประมาณ	ปม. ที่ประหยัดได้จากการซื้อกระดาษ ตามดชว. 4.2 มีระบบและมาตรการรองรับ paperless ปีละ 1 ครั้ง
3 การประหยัดงบประมาณ	ปม. ที่ประหยัดได้ ตามดชว. 4.2
4 การกำกับดูแลการทุจริต	ผู้ได้บังคับบัญชาประเมิน & ITA ปีละ 1 ครั้ง
5 วิสัยทัศน์	ประเมินตนเอง ผู้ได้บังคับบัญชาประเมิน
6 การบริหารงานในองค์กรที่ริเริ่มแก้ไขข้อบกพร่อง	ผลการทรม ดชว. 4.2
7 การส่งเสริมการใช้จ่ายที่ลดและขีดความสามารถที่มีอยู่และพัฒนาขึ้นทุก 6 เดือน	ประเมินตนเอง
8 การสร้างคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร	ประเมินตนเอง ผู้ได้บังคับบัญชาประเมิน
9 การสร้างขวัญกำลังใจ/การดูแลเอาใจใส่ผู้ได้บังคับบัญชา	ผู้ได้บังคับบัญชาประเมิน
10 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน	ประเมินตนเอง หน่วยงานที่มีการบูรณาการอย่างน้อย 3 หน่วยงาน เป็นผู้ประเมิน (ส่วนราชการรวม) ปีละ 1 ครั้ง
11 ตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่มีความท้าทาย	*

- ☐ เป็นการประเมิน ปลัดกระทรวง/เทียบเท่า และอธิบดี/เทียบเท่า
- ☐ เป็นการประเมิน Multisource Assessment เช่น ประเมินตนเอง ผู้ได้บังคับบัญชา ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้รับบริการ รวมถึงผลจากการประเมินแหล่งอื่น ๆ เป็นต้น
- ☐ มีตัวชี้วัด 8 ตัวชี้วัด ++
- ☐ ประเมินปีละ 1 รอบ

17

4. การประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินผู้บริหารประจำปี (ต่อ)



แนวทางการประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินผู้บริหารประจำปี

11 ตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่มีความท้าทาย

PMQA 4.0 EXAMPLE

หมวด 3 การให้ความสำคัญกับ ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

	Basic (A&D)	Advance (Alignment)	Significance (Integration)	กลุ่มเป้าหมาย/วิธีการประเมิน
3.1 ระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อการบริหารและการเข้าถึง	ใช้ข้อมูลเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกัน	วิเคราะห์เพื่อค้นหาความต้องการ และความคาดหวังใหม่	ใช้ข้อมูลทั้งภายในและภายนอกเพื่อวางแผนเชิงรุกทั้งปัจจุบันและอนาคต	A และ S : ประเมินตนเอง
3.2 การประเมินความพึงพอใจและความผูกพัน	การประเมินความพึงพอใจและความผูกพัน ของกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก	วิเคราะห์ผลเพื่อตอบสนองความต้องการ และแก้ปัญหาเชิงรุก	บูรณาการกับฐานข้อมูลแหล่งอื่นเพื่อการวางแผน และการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการ	A : ประเมินตนเอง S : ส่วนราชการ/หน่วยงานที่บูรณาการฐานข้อมูล *
3.3 การสร้างนวัตกรรมบริการและตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่ม	การปรับปรุงบริการที่ตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของกลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก	ปรับปรุงกระบวนการและสร้างนวัตกรรมที่ตอบสนองความต้องการในภาพรวมและเฉพาะกลุ่ม	สร้างนวัตกรรมที่สามารถออกแบบการให้บริการเฉพาะบุคคล	A และ S : ผู้รับบริการ *
3.4 กระบวนการแก้ไขข้อร้องเรียนที่รวดเร็วและสร้างสรรค์	กระบวนการรับข้อร้องเรียนอย่างเป็นระบบ และมีมาตรฐาน	กระบวนการจัดการข้อร้องเรียนเป็นระบบตอบสนองรวดเร็ว ทันการณ์	ใช้เทคโนโลยีเพื่อตอบสนอง และสร้างความพึงพอใจ	A และ S : ผู้รับบริการ *

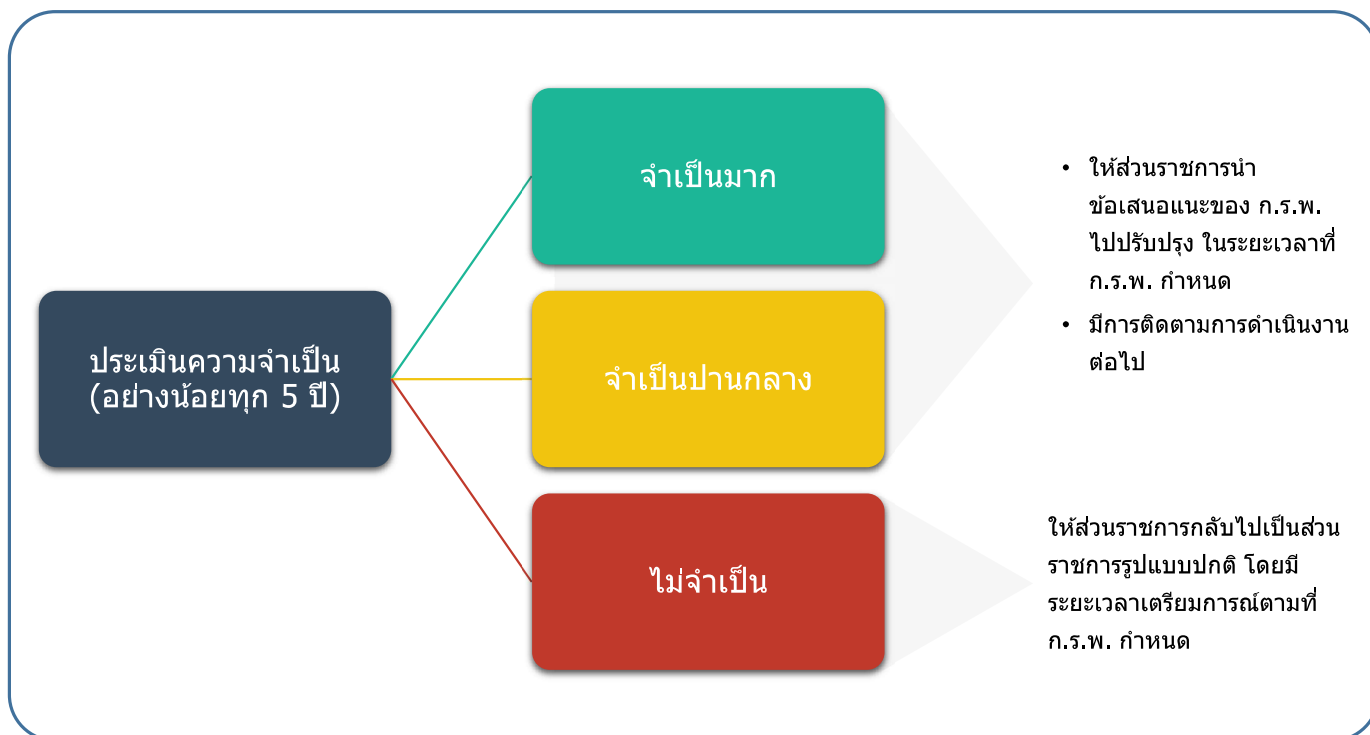
* ส่วนราชการรูปแบบพิเศษระบุหน่วยงาน/ กลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประเมิน

18

4. การประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ



แนวทางการประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ



19

4. การประเมินส่วนราชการรูปแบบพิเศษ : การประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ



แนวทางการประเมินความจำเป็นในการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษ

EXAMPLE

มิติการประเมิน	ประเด็นคำถาม
ประสิทธิภาพ	- ส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไร ที่เป็นการลดภาระหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงานแต่ยังคงให้บริการได้ตามปกติ - ส่วนราชการมีโครงการที่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ และมีการทำงานร่วมกันอย่างไร - ส่วนราชการมีการใช้กลไกความร่วมมือของภาคประชาชนในการกำหนดข้อบังคับ และการตัดสินใจต่าง ๆ หรือไม่ อย่างไร - หากยกเลิกการเป็นส่วนราชการรูปแบบพิเศษของส่วนราชการ จะส่งผลกระทบอย่างไร (ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ) - ส่วนราชการ มีแนวทางการป้องกันความปลอดภัยทางไซเบอร์หรือไม่ อย่างไร - ส่วนราชการมีความพร้อมในการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด - หน่วยงานให้บริการที่ตอบสนองความต้องการและความสนใจของผู้รับบริการหรือไม่ อย่างไร - ผลกระทบอะไรที่เกิดจากการกำกับการแข่งขัน ทางเลือกของผู้รับบริการ และค่าธรรมเนียมบริการ
ประสิทธิผล	- ส่วนราชการมีการดำเนินการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร - ส่วนราชการมีการดำเนินการให้บรรลุพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างไร - ส่วนราชการดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ของตนเองหรือไม่ ถ้าใช่ การดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่
ความเป็นธรรม	- ส่วนราชการมีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่เป็นธรรม สิทธิและความเป็นส่วนตัวของบุคคล เป็นต้น - ส่วนราชการบังคับใช้กฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในกรณีที่อาจเกิดความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่

■ คำถามสำหรับทุกหน่วยงาน (11 ข้อ)

■ คำถามสำหรับหน่วยงานอนุมัติอนุญาต (2 ข้อ)

การศึกษารูปแบบการบริหารราชการในแต่ละด้าน

21

การศึกษาระบบการบริหารงบประมาณ

- 1. ประเทศในกลุ่ม OECD**
- 2. ประเทศแคนาดา**
- 3. ประเทศออสเตรเลีย**

1. ระบบการบริหารงบประมาณ : OECD

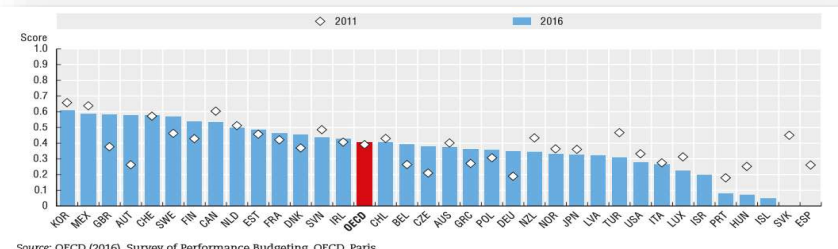
- OECD ใช้หลักการในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance budgeting) โดยใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ
- 24 จาก 26 ประเทศสมาชิก OECD ใช้กรอบการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และ 18 ประเทศสมาชิกใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการเจรจาต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ

Features of performance budgeting framework, 2016

Features of performance budgeting framework						
Country	Design			Use	Consequences	
	Have compulsory performance budgeting framework	Systematically set targets for all programmes	Use key national indicators	Use operations data and performance info in budget negotiations	Management responses if targets are not met	Budgetary consequences if targets are not met
Australia	●	●	○	○	○	-
Austria	●	●	○	●	●	○
Canada	●	○	○	○	●	○
Chile	●	○	○	○	○	○
Czech Republic	●	○	○	●	○	●
Denmark	●	○	-	○	○	○
Estonia	●	○	●	○	○	○
Finland	●	○	○	●	○	○
France	●	○	○	●	●	○
Germany	●	○	○	○	○	-
Ireland	●	○	○	●	○	○
Italy	●	○	○	○	○	○
Korea	●	○	●	●	●	○
Latvia	●	○	○	○	○	○
Mexico	●	○	○	●	○	○
Netherlands	●	○	○	●	○	○
New Zealand	●	○	○	○	○	○
Norway	●	○	○	○	●	○
Poland	●	○	●	●	○	○
Slovenia	●	○	○	●	○	○
Sweden	●	○	●	○	○	●
Switzerland	●	○	○	●	○	○
Turkey	●	○	○	●	○	○
United Kingdom	●	○	●	●	●	○
OECD Total						
● Yes	24	11	11	18	10	3
○ No	0	13	12	6	14	19
- No response	0	0	1	0	0	2

Source: (2016), OECD Survey of Performance Budgeting, OECD, Paris.

Use of performance budgeting practices at the central level of government, 2011 and 2016



Source: OECD (2016), Survey of Performance Budgeting, OECD, Paris.

- จากผลการสำรวจพบว่าใน central level of government มีการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมากขึ้น เช่น ประเทศออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ที่มา : Government at a Glance 2017, OECD

23

2. ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Budgeting)

- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance budgeting) ได้เปลี่ยนมิติจากคำพูดว่า "หน่วยงานเราได้งบประมาณเท่าไร" กลายเป็น "งบประมาณที่หน่วยงานเราได้รับจะสามารถแปรเปลี่ยนเป็นเป้าหมายได้จำนวนเท่าไร"
- หัวใจของงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ การนำข้อมูลผลการดำเนินงานมาใช้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณ
- ประเทศในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่จะใช้งบประมาณแบบมีข้อมูลผลการดำเนินงานประกอบ (Performance Informed Budgeting : PIB) คือนำข้อมูลการดำเนินงานในปีก่อนมาใช้ประกอบในการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือปรับลดลง
- งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานโดยพื้นฐานต้องประกอบด้วย
 - การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์
 - การพัฒนาการข้อมูลผลการดำเนินการเพื่อประเมินผลสำเร็จของเป้าหมาย
 - การนำข้อมูลผลการดำเนินงานมาใช้ในการจัดทำงบประมาณ



- ประเทศแคนาดาเป็นประเทศใหญ่มีประชากรจำนวน 35 ล้านคน มีรัฐบาลที่บริหารประเทศแบบกระจายอำนาจ คือมี 10 จังหวัด และ 3 อาณาเขต มีการจัดทำข้อตกลงนำส่งการบริการระหว่างรัฐบาลกลางและจังหวัด โดยมีการจัดสรรเงินให้ท้องถิ่นจำนวนมาก (Transfer payments)
- รัฐบาลกลางมีการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นโดยถือเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารให้แก่รัฐและดินแดน โดยหลักการ คือ รายจ่ายมีการบริหารจัดการเพื่อผลลัพธ์ที่มีความโปร่งใส มีวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน มีการประเมินผลที่เป็นระบบ มีการแสดงถึงการสร้างมูลค่าของเงิน โดยมีระเบียบวินัยการคลังที่ชัดเจน
- นอกจากนี้หน่วยงานจัดทำค่าของงบประมาณโครงการใหม่ ต้องแสดงว่าโครงการใหม่สอดคล้องกับโครงการเดิมอย่างไร เพื่อทำให้เกิดทางเลือกในการทบทวนการจัดสรรงบประมาณใหม่หรือยกเลิกโครงการเก่า โดยสำนักงบประมาณจะทำการทบทวนยุทธศาสตร์ มีการประเมินทุกแผนงานงบประมาณและผลการดำเนินงาน 4 ปีย้อนหลังว่ายังมีความสำคัญและสร้างมูลค่าของเงิน (Value for Money) และสอดคล้องกับแผนงานหรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ โดยปีงบประมาณของรัฐบาลกลางเริ่มต้นวันที่ 1 เมษายน และจบวันที่ 31 มีนาคม ของทุก ๆ ปี โดยโครงการบางโครงการอาจมีการดำเนินการเลื่อนปีงบประมาณได้
- รัฐบาลของแต่ละรัฐสามารถหารายได้จากภาษีเพื่อดำเนินการทางบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา สาธารณะสุข และโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐบาลกลางจะมีการสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่รัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการให้งบประมาณสนับสนุนแก่รัฐ และดินแดน เพื่อสร้างความเท่าเทียม (The Equalization and Territorial Formula Financing) เพื่อสนับสนุนให้พื้นที่ที่มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดีกว่าพื้นที่อื่น ๆ ได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม

ที่มา : วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

25

2.2 Performance Budgeting : Canada (ต่อ)



- ระบบการบริหารจัดการรายจ่ายงบประมาณแบบใหม่ มีหลักการคือรายจ่ายต้องมีการบริหารจัดการเพื่อผลลัพธ์ที่มีความโปร่งใส มีวิธีการดำเนินการที่ชัดเจน มีการประเมินผลที่เป็นระบบ มีการแสดงถึงการสร้างมูลค่าของเงิน (Value for money) มีระเบียบวินัยการคลังที่ชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อหน่วยงานจัดทำค่าของงบประมาณโครงการใหม่ ต้องแสดงว่าโครงการใหม่สอดคล้องกับโครงการเดิมอย่างไร เพื่อทำให้เกิดทางเลือกในการทบทวนการจัดสรรงบประมาณใหม่หรือยกเลิกโครงการเก่า
- หน่วยงานเองต้องทำการทบทวนว่าแผนงานนั้นยังสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ และการทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ หน่วยงานเป็นผู้กำหนดลำดับความสำคัญจากต่ำไปสูงเพื่อทบทวนการจัดสรรงบประมาณ เช่น มีการจัดสรรเงินร้อยละ 5 ของแผนงานที่มีความสำคัญต่ำไปให้แผนงานที่มีความสำคัญสูงแทน สำนักงบประมาณจะร่วมกับหน่วยงานทบทวนแผนงานและกิจกรรม ดังรูปภาพด้านล่าง

ลำดับความสำคัญสูง	พัฒนาการดำเนินงานก่อนและจัดสรรงบประมาณเพิ่ม	เพิ่มเป้าหมายและจัดสรรงบประมาณเพิ่ม
	ชะลอ/ยกเลิกโครงการ	ชะลอ/ยกเลิกโครงการหรือลดจำนวนเป้าหมายลง
ลำดับความสำคัญต่ำ	ผลการดำเนินงานไม่ดี	ผลการดำเนินงานดี

ที่มา : วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

26

2.1 Performance Budgeting : Australia



- ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองแบบรัฐบาลกลาง (Federal Governments) และรัฐบาลประจำรัฐ (State Governments) และมีการปกครองแบบรัฐสภา (Westminster parliament system) มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ (Budget committee of Ministers) เพื่อพิจารณาและทิศทางงบประมาณของประเทศ

• วิวัฒนาการของระบบงบประมาณ

ปี ค.ศ. 1970	มีการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ (Input Based) เป็นการจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี
ปี ค.ศ. 1980	❑ เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ❑ มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 3 ปี เริ่มแนวคิดการใช้ผลตอบแทนการมีประสิทธิภาพ (Efficiency Dividend) ในงบประมาณการบริหารงานทั่วไป
กลางทศวรรษที่ 1990	มีการใช้ระบบบัญชีแบบเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting)
ปี ค.ศ. 1999	❑ มีการทดลองใช้ระบบงบประมาณแบบเกณฑ์สิทธิ์ (Accrual Budgeting) ❑ มีการรอบผลผลิตและผลลัพธ์ เพิ่มการรายงานผลด้านผลการดำเนินงานผ่านรัฐสภา
ปลายทศวรรษที่ 2000	ได้ปรับเปลี่ยนให้มุ่งเน้นแผนงานและการทบทวนกลยุทธ์มากขึ้น
ปี ค.ศ. 2010	ได้ปรับระบบงบประมาณแบบเกณฑ์สิทธิ์โดยให้หยุดการจัดสรรงบประมาณให้กับค่าเสื่อมราคา (Depreciation) มีการมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการประเมินขีดความสามารถของหน่วยงาน

ที่มา : วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

27

2.1 Performance Budgeting : Australia



- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของประเทศออสเตรเลียมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลผลการดำเนินงาน (Performance Information)
 - ❑ มีการกำหนดผลลัพธ์ของกระทรวง (Outcome Statement) โดยผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง
 - ❑ หน่วยงานเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน และการนำเสนอบริการที่สำคัญ
 - ❑ หน่วยงานต้องรายงานงบประมาณที่เสนอขอและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาให้รัฐสภาทราบ โดยผ่านทาง Portfolio Budget Statements
 - ❑ กระทรวงที่ต้องการของงบประมาณในโครงการใหม่ต้องแสดงว่าได้ประหยัดเงินหรือปรับลดเงินงบประมาณจากโครงการเดิมอย่างไร ผลการดำเนินงานปีที่ผ่านมาจะถูกใช้โดยหน่วยงานในการประเมินผลตนเองให้สอดคล้องกับการทบทวนยุทธศาสตร์ รวมทั้งสำนักงานงบประมาณจะนำผลการดำเนินงานไปใช้ในการพิจารณาค่าของงบประมาณด้วย
 - ❑ นอกจากนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) มีบทบาทใหม่คือการตรวจสอบตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators) และภาคสื่อมวลชนและภาคมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการเข้าไปดูข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานด้วยเช่นกัน

ที่มา : วารสารการงบประมาณ Budget e-Journal ปีที่ 9 ฉบับที่ 27 มกราคม – มีนาคม 2555

28

การศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคล

1. ประเทศในกลุ่ม OECD
2. ประเทศแคนาดา
3. ประเทศออสเตรเลีย

29

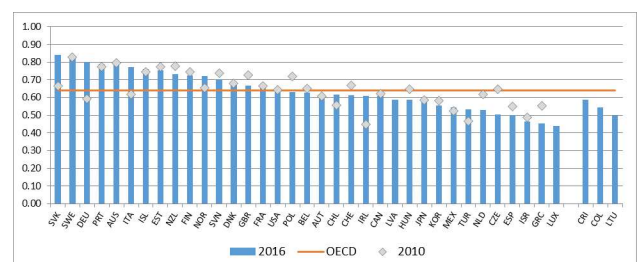
1. การบริหารทรัพยากรบุคคล : OECD



ได้กล่าวถึง การมอบอำนาจ (Delegation) ในส่วนของการจัดการทรัพยากรบุคคล เช่น การคัดเลือก Employee Selection) การสรรหา (Recruitment) ค่าตอบแทน (Remuneration) เงื่อนไขการทำงาน (Working Condition) หรือ การลงโทษ (Dismissal) ที่ในบางประเทศมีการมอบอำนาจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ใน ส่วนกลาง (Central HRM bodies) ที่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับกระทรวง/กรมต่าง ๆ ให้สามารถบริหารจัดการได้เอง ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีลักษณะของการมอบอำนาจแตกต่างกันไป เช่น สาธารณรัฐสโลวักไม่มีหน่วยงานส่วนกลางในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่ในประเทศสวีเดนมีหน่วยงานส่วนกลางที่ดำเนินการกำหนดมาตรฐานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ส่งผลให้มีมาตรฐานที่ดีและช่วยให้การมอบหมายงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

	การพิจารณาทั่วไป (ระดับเงินเดือน, ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน)	ความยืดหยุ่นของ (จำนวนชั่วโมงการทำงาน, ฯลฯ)	การสรรหา (ระดับเงินเดือน, การปฏิบัติงาน)	ระบบประเมินผล (การปฏิบัติงาน)	ผลตอบแทนและ (ค่าตอบแทนตามศักยภาพ)	จำนวนและประเภท (ของตำแหน่งในองค์กร)	การเข้าใช้ (รายการ)
ออสเตรีย	+	+	+	+	+	+	+
เบลเยียม	+	+	+	+	+	+	+
แคนาดา	+	+	+	+	+	+	+
ชิลี	+	+	+	+	+	+	+
สาธารณรัฐเดนมาร์ก	+	+	+	+	+	+	+
เยอรมนี	+	+	+	+	+	+	+
ฟินแลนด์	+	+	+	+	+	+	+
ฝรั่งเศส	+	+	+	+	+	+	+
อิตาลี	+	+	+	+	+	+	+
เกาหลี	+	+	+	+	+	+	+
สเปน	+	+	+	+	+	+	+
สวีเดน	+	+	+	+	+	+	+
สวิตเซอร์แลนด์	+	+	+	+	+	+	+
ไอร์แลนด์	+	+	+	+	+	+	+
โปรตุเกส	+	+	+	+	+	+	+
สโลวาเกีย	+	+	+	+	+	+	+
สโลวีเนีย	+	+	+	+	+	+	+
สเปน	+	+	+	+	+	+	+
สวีเดน	+	+	+	+	+	+	+
สวิตเซอร์แลนด์	+	+	+	+	+	+	+
ไอร์แลนด์	+	+	+	+	+	+	+
โปรตุเกส	+	+	+	+	+	+	+
สโลวาเกีย	+	+	+	+	+	+	+
สโลวีเนีย	+	+	+	+	+	+	+
Total OECD	19	14	18	15	7	11	8
1 หน่วยงานกลาง	6	7	2	6	8	5	6
2 หน่วยงานกลาง							
3 กระทรวง/กรม (Ministries/agencies)	12	23	20	18	23	23	25
4 หน่วยงาน (Unions level)	0	4	0	4	4	0	8
x = not applicable/ not available	1	0	3	1	3	3	0
โนสโตเนีย	+	+	+	+	+	+	+
ออสเตรเลีย	+	+	+	+	+	+	+
สิงคโปร์	+	+	+	+	+	+	+



จากการศึกษาของ OECD พบว่า ประเด็นการมอบอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่หน่วยงานกลางมอบให้กับกระทรวงและกรมมากที่สุด ได้แก่ 1) การเข้าสู่ระบบราชการ 2) จำนวนและประเภทของตำแหน่งในองค์กร 3) ผลตอบแทนและการจ่ายค่าตอบแทนตามศักยภาพ 4) ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน (จำนวนชั่วโมงการทำงาน, ฯลฯ) แต่ในส่วนของการบริหารงานทั่วไป เช่น การกำหนดระดับเงินเดือน ความก้าวหน้าในงาน ยังคงเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยประเทศที่มีการมอบอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ให้หน่วยงานระดับกระทรวง/กรม ในระดับสูง ประกอบด้วย 8 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย แอสโตเนีย เยอรมนี นิวซีแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวีเนีย และอังกฤษ

Source: OECD (2016), Strategic Human Resources Management Survey, OECD, Paris.

30

2. ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศแคนาดา



ประเทศแคนาดา มีการปกครองแบบแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แคนาดาจัดเป็นสหพันธรัฐ โดยรูปแบบของรัฐบาลทั้งรัฐบาลของประเทศแคนาดา มีความคล้ายคลึงกันกับระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลได้รับอำนาจมาจากสภา โดยเป็นระบบสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสถาบันนิติบัญญัติของจังหวัดเป็นสภาเดียว ซึ่งสภาของจังหวัดสามารถออกกฎหมายใช้บังคับในจังหวัดโดยไม่ขัดกับกฎหมายของประเทศและจังหวัดก็มีความเป็นอิสระที่จะปกครองตนเองได้มาก

ประเทศแคนาดา

หน่วยงานกลาง	Office of the Chief Human Resources Officer และระบบคณะกรรมการแยกในแต่ละมลรัฐ
บทบาท	รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายด้านทรัพยากรบุคคล
ความรับผิดชอบ	- ออกแบบระบบการจ่ายเงิน - กำหนดและควบคุมเงินเดือน - กำหนดเกณฑ์การรับสมัครและโปรไฟล์ทักษะ - กำหนดระดับเงินเดือนและผลประโยชน์ - จัดให้มีการฝึกอบรม - ส่งเสริมความหลากหลาย - จัดการแผนการเกษียณอายุและเงินบำนาญ
การบริหารค่าตอบแทน	- การวางระบบการจ่ายเงินและโบนัสถูกกำหนดโดยส่วนกลาง การจัดสรรงบประมาณและการกระจายงบประมาณด้าน HR เป็นการมอบให้กระทรวงจัดการ
การกำหนดตำแหน่งและการลงโทษ	- การกำหนดตำแหน่งถูกกำหนดโดยส่วนกลางแต่กระทรวงเป็นผู้จัดสรรข้าราชการเอง - การรับสมัครข้าราชการและเงื่อนไขระยะเวลาการจ้างงานและการไล่ออกมอบอำนาจให้กระทรวง - การเติบโตในองค์การมอบหมายให้กรมเป็นผู้ดำเนินการ - มาตรฐานทางจริยธรรมจะถูกกำหนดโดยส่วนกลางโดยมีกระทรวงต่าง ๆ ที่ต้องนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของตนเอง - ความยืดหยุ่นของสภาพการทำงานถูกกำหนดโดยส่วนกลาง - การประเมินผลงานดำเนินการโดยกระทรวง
เงื่อนไขการจ้างงานและการมอบอำนาจ	

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของแคนาดา

- การบริหารข้าราชการพลเรือนของประเทศแคนาดาผ่านกลไกการมีคณะกรรมการกลางในการกำหนดนโยบายการบริหารได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission: PSC) รับผิดชอบในการส่งเสริม และดำรงไว้ซึ่งระบบคุณธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการบริหารเครื่องมือในการสรรหาข้าราชการพลเรือนในระดับต่าง ๆ ผ่านช่องทางเดียว โดยที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงข้าราชการพลเรือนและจัดซื้อจัดจ้าง
- ประเทศแคนาดามีโครงการในการปฏิรูประบบราชการที่เรียกว่า "PS2017" ได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการและการบริหารทรัพยากรบุคคลที่เน้นความร่วมมือกับทุกภาคส่วน กล่าวคือ
 - 1) กำหนดให้มีการจ้างบุคคลภายนอก ("ไม่ใช่ชาวแคนาเดียน") มาทำงานในระบบราชการ เพื่อใช้ประสบการณ์จากบุคคลภายนอกมาพัฒนางาน
 - 2) วางนโยบายในการพัฒนาบุคลากร "บุคลากรคือสินทรัพย์ที่สำคัญที่สุดขององค์กร" และมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทุกชนเผ่า
 - 3) เน้นการพัฒนา Talent เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานภายในองค์กร
 - 4) เน้นการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

31

2. ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศออสเตรเลีย



ออสเตรเลียเป็นรัฐรวมในรูปสหพันธรัฐ (Federal State) ที่ประกอบด้วยรัฐอธิปไตยหลายรัฐรวมตัวตั้งเป็นเครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ดังนั้น ระบบบริหารราชการและการจัดองค์กรบริหารราชการของออสเตรเลียจึงมีโครงสร้างภายในสองระดับ คือ เมืองคฤหะระดับมลรัฐ (รัฐบาลมลรัฐ, สภามลรัฐ, ศาลสูงสุด, มลรัฐและหน่วยงานบริหารมลรัฐ) กับองค์กรในระดับสหพันธรัฐ (รัฐบาลของสหพันธ์, สภาของสหพันธ์, ศาลสูงสุดของสหพันธ์ และหน่วยราชการบริหารของสหพันธ์) ออสเตรเลียใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานอยู่บนหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the Law) ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ และข้าราชการไม่มีอำนาจเหนือหรือมีสิทธิพิเศษมากกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป นอกจากที่ระบุไว้ข้างต้นในกฎหมาย

ประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงานกลาง	Australian Public Service Commission
บทบาท	ประสานงานระหว่างหน่วยงาน
ความรับผิดชอบ	ให้คำแนะนำเกี่ยวกับ HR / เกี่ยวกับกรอบกฎหมาย / ส่งเสริมความหลากหลาย
การบริหารค่าตอบแทน	ระบบจ่ายเงินการจัดสรรงบประมาณมีการมอบอำนาจให้กับกระทรวง - การจ่ายเงินตามศักยภาพในการทำงานมอบหมายให้กรม/ระดับทีม
การกำหนดตำแหน่งและการลงโทษ	มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องให้กับกระทรวง เช่น มาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง และระยะเวลาการจ้างงาน - กระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาบุคลากร, - การจัดการอาชีพและการลงโทษ - กรม/ ทีมมีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาบุคลากร - และเส้นทางการเติบโตของบุคลากร
เงื่อนไขการจ้างงานและการมอบอำนาจ	มีการมอบอำนาจให้กระทรวงในการจัดการด้านมาตรฐานจริยธรรม และโอกาสที่เท่าเทียมกัน - กระทรวงมีหน้าที่บริหารจัดการสภาพการทำงานและระบบการประเมินผลการทำงานปฏิบัติงาน

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของออสเตรเลีย

- ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับ "คน" และมุ่งไปที่การพัฒนาประสิทธิภาพและความมีจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ โดยใช้แนวทางการบริหารธุรกิจ (Business Management) ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจของเอกชน ที่มีการพัฒนาอย่างสูงในขณะนี้มาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐด้วย
- ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารงานบุคคลในระบบราชการของออสเตรเลียมีแกนกลางที่สำคัญสองประการที่ได้รับการกล่าวถึงและอาจถือได้ว่าเป็นความสำเร็จเป็นอย่างสูงได้แก่การจัดระบบบริหารราชการระดับสูง (Senior Executive Service – SES) กับการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐใหม่โดยใช้ระบบการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Agreement) ที่ดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ในสถานประกอบการ (Workplace Relations Act) ที่ตราขึ้นในปี 2539
- มีระบบข้าราชการระดับสูง (Senior Executive Service – SES) ขึ้นไว้สำหรับบริหารดำรงตำแหน่งผู้บริหารตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า (เช่น หัวหน้าส่วนงานเฉพาะด้าน ผู้จัดการกลุ่มงาน) ขึ้นไป
- ค่าตอบแทนเป็นระบบการเจรจาต่อรองและกำหนดค่าตอบแทนตามข้อตกลงสองฝ่าย (Workplace Agreement) ระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการหรือกลุ่มของข้าราชการที่ลงนามทำข้อตกลงร่วมกัน (เงินเดือน เงินโบนัส สวัสดิการอย่างอื่นที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่นการมีและใช้รถประจำตำแหน่ง ค่าโดยสารเครื่องบินในการทำงาน ค่าวารสารและหนังสือพิมพ์)

32

การศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

1. ประเทศฝรั่งเศส

33

Central purchasing bodies (CPBs)

Ex. UGAP (Union des Groupements d'achats Publics), France

- เป็นเสมือนศูนย์กลางการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
- มีสถานะเป็นองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน และกระทรวงศึกษาธิการ
- มีบทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายการพัสดุ ได้แก่ การทำกรอบข้อตกลง (framework contract) การรวมคำสั่งซื้อและทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง
- **ลูกค้า :** หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลต่างๆ หน่วยงานเอกชนที่จัดการบริการสาธารณะของภาครัฐ
- **วิธีการ :** รวมคำสั่งซื้อจากหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน ให้มี high volume เพื่อประโยชน์ในการเจรจาต่อรองกับ suppliers ในด้านราคา ระยะเวลาการจ่ายชำระเงิน และระยะเวลาการจัดส่งสินค้า รวมทั้ง ดำเนินการควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างให้ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล
- **ประเภทของสินค้าและบริการ (6 หมวด) :** ยานพาหนะ อุปกรณ์ในสำนักงาน อุปกรณ์สื่อสารและคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และเครื่องมือทางการแพทย์ สินค้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงานและสิ่งแวดล้อม งานบริการต่างๆ เช่น งานทำความสะอาด ดูแลความปลอดภัย ซ่อมแซมและดูแลรักษาอาคารสถานที่ ฯลฯ
- **สถิติ :**
 - 2.7 พันล้านคำสั่งซื้อ
 - > 629 suppliers
 - มีลูกค้า ประมาณ 22,000 ราย
 - ประมาณ 53% เป็นการสั่งซื้อจาก SMEs
 - ปี 2016 มีการสั่งซื้อสินค้าในเชิงนวัตกรรม ประมาณ 59 ล้านยูโร และวางแผนในปี 2020 จะขยายการสั่งซื้อเป็น 200 ล้านยูโร
- **ข้อดี :**
 - ง่าย และสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง
 - เพิ่มอำนาจการต่อรอง เนื่องจากมีการรวมคำสั่งซื้อ ทำให้ได้เปรียบในเรื่องราคา ส่งผลให้เกิดการประหยัดงบประมาณ
 - ดึงดูดพวก SMEs และพวกธุรกิจ Start-up ส่งผลต่อการจ้างงานและเศรษฐกิจของประเทศ
 - ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ทั้งในแง่ของสิ่งแวดล้อม และการพัฒนานวัตกรรมต่างๆ โดยผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง



34

Role of central purchasing bodies

บทบาทของ CPBs

- 1) จัดทำ framework agreement (ข้อตกลงที่ราคาสินค้าและบริการถูกระบุไว้ ณ เวลาที่ทำสัญญา แต่ยังไม่ได้ระบุปริมาณ)
- 2) รวบรวมคำสั่งซื้อจากแต่ละหน่วยงาน และทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง
- 3) Training เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง
- 4) กำหนดนโยบายสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง

ดย. ชื่อหน่วยงาน CPBs ในต่างประเทศ

- Denmark (SKI)
- France (UGAP and SAE)
- Finland (Hansel)
- Hungary (KSzF)
- Italy (Consp)
- UK (Buying Solutions)
- Sweden (various specialised agencies)



	CPBs award framework agreements or other consolidated instruments, from which CAs then order		CPBs act as CAs aggregating demand and purchasing		CPBs co-ordinate training for public officials in charge of public procurement		CPBs establish policies for CAs	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014
Australia	•	N/A	•	N/A	•	N/A	•	N/A
Austria	•	•	•	•	•	•	•	•
Belgium	•	•	•	•	•	•	•	•
Canada	•	•	•	•	•	•	•	•
Chile	•	•	•	•	•	•	•	•
Czech Republic	•	•	•	•	•	•	•	•
Denmark	•	•	•	•	•	•	•	•
Estonia	•	•	•	•	•	•	•	•
Finland	•	•	•	•	•	•	•	•
France	•	•	•	•	•	•	•	•
Germany	•	•	•	•	•	•	•	•
Greece	•	•	•	•	•	•	•	•
Hungary	•	•	•	•	•	•	•	•
Iceland	•	•	•	•	•	•	•	•
Ireland	•	•	•	•	•	•	•	•
Israel	•	•	•	•	•	•	•	•
Italy	•	•	•	•	•	•	•	•
Japan	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Korea	•	•	•	•	•	•	•	•
Latvia	•	•	•	•	•	•	•	•
Luxembourg	•	•	•	•	•	•	•	•
Mexico	•	•	•	•	•	•	•	•
Netherlands	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
New Zealand	•	•	•	•	•	•	•	•
Norway	•	•	•	•	•	•	•	•
Poland	•	•	•	•	•	•	•	•
Portugal	•	•	•	•	•	•	•	•
Slovak Republic	•	•	•	•	•	•	•	•
Slovenia	•	•	•	•	•	•	•	•
Spain	•	•	•	•	•	•	•	•
Sweden	•	•	•	•	•	•	•	•
Switzerland	•	•	•	•	•	•	•	•
Turkey	•	•	•	•	•	•	•	•
United Kingdom	•	•	•	•	•	•	•	•
United States	•	•	•	•	•	•	•	•
OECD Total								
• Yes	28	23	19	22	10	11	9	10
• No	1	6	10	7	19	18	20	19
• No information	4	3	4	3	4	3	4	3
Brazil	•	•	•	•	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•	•	•	•	•
Costa Rica	•	•	•	•	•	•	•	•
India	•	•	•	•	•	•	•	•
Lithuania	•	•	•	•	•	•	•	•
Russia	•	N/A	•	N/A	•	N/A	•	N/A

การศึกษาการประเมินองค์กร

1. การประเมินองค์กร

1.1 OECD

1.2 TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

1.3 National Academy of Public Administration

2. การประเมินผู้นำองค์กร

2.1 American Hospital Association

2.2 The National Council for Voluntary Organisations

1. การประเมินองค์การ



37

1.1 การประเมินองค์กร : OECD



ผลการปฏิบัติงาน (Performance)

ผลลัพธ์ ผลผลิต และผลอื่น ๆ จากการดำเนินกิจกรรมขององค์กร

การวัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Measures)

วิธีการที่ใช้ในการติดตาม : Business Process (เช่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบ) ผลลัพธ์ (เช่น ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต หรือการบรรลุเป้าหมายตามนโยบาย) หรือตัวชี้วัดอื่น ๆ (เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือความคุ้มค่า)

การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)

การบริหารจัดการที่รวมถึงการกำหนดผลการปฏิบัติงาน การวัด และการเชื่อมโยงกับผลตอบแทน

38



- เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินหน่วยงานของรัฐ ว่าสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงด้านใดบ้าง
- **Do the agency's functions continue to be needed?**
- วัตถุประสงค์ 2 ประการ
 - ลดขนาดของภาครัฐ
 - ผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่สำคัญในงานของภาครัฐ
- นับตั้งแต่ก่อตั้ง Sunset (1977 : 41 ปี) >> ยุบ 85 หน่วยงาน (ยุบเล็ก 39 หน่วยงาน และถ่ายโอนงานให้หน่วยงานอื่น 46 หน่วยงาน)

39



กรอบการประเมินองค์กร



ระยะเวลา	แนวทางการดำเนินการ	
ก.ย. 2017	หน่วยงานประเมินตนเอง	ประชาชนสามารถให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐ
ก.ย. 2017 - ม.ค. 2019	- เจ้าหน้าที่ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION ประเมินและจัดเตรียมเอกสารรายงาน - TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	
ก.พ. 2019	TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION เสนอรายงานข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องโดยจำแนกเป็นรายหน่วยงานไปยังสภานิติบัญญัติ (Legislation)	
ม.ค. - พ.ค. 2019	สภานิติบัญญัติพิจารณาฎีกาของแต่ละหน่วยงานที่ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION เสนอ	

40

มติการประเมิน	ประเด็นคำถาม
ประสิทธิภาพ	- หน่วยงานมีการลดภาระหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง แต่ยังคงให้บริการได้ตามปกติ - หน่วยงานมีโครงการที่เข้าซ้อนกับหน่วยงานอื่นเท่าใด และมีการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นอย่างไร - หน่วยงานมีการใช้กลไกความร่วมมือของภาคประชาชนในการกำหนดข้อบังคับ และการตัดสินใจต่าง ๆ - การยกเลิกหน่วยงาน จะส่งผลให้เกิดการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง หรือทำให้สูญเสียกองทุน หรือไม่ - ข้อกำหนดในการให้รายงานตามกฎหมาย มีประโยชน์ต่อการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพหรือไม่ - หน่วยงานได้ปฏิบัติตามแนวทางการป้องกันความปลอดภัยทางไซเบอร์หรือไม่ - หน่วยงานให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีข้อกำหนดที่ตอบสนองต่อความสนใจของประชาชนหรือไม่ - มีทักษะและความต้องการฝึกอบรมที่จำเป็นต่อการออกใบอนุญาตหรือไม่ - สิ่งที่เป็นผลกระทบจากการกำกับดูแลการแข่งขัน ทางเลือกของผู้รับบริการ และค่าธรรมเนียมบริการ คืออะไร
ประสิทธิผล	- หน่วยงานและคณะกรรมการ มีการดำเนินการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร - หน่วยงานมีการดำเนินการให้บรรลุพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างไร - หน่วยงานดำเนินการนอกอำนาจหน้าที่ของตนเองหรือไม่ ถ้าใช่ การดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่
ความเป็นธรรม	- หน่วยงานปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐและรัฐบาลกลางเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่เป็นธรรม สิทธิและความเป็นส่วนตัวของบุคคล และแนวทางการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น - หน่วยงานบังคับใช้กฎระเบียบได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ในกรณีนี้อาจเกิดความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่
ความรับผิดชอบ	- หน่วยงานมีความพร้อมในการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด
อื่นๆ	- หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่อะไรบางอย่างเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียม การตรวจสอบ การบังคับใช้ หรือการลงโทษ - หน่วยงาน มีการดำเนินการตาม Public Information Act และ Open Meeting Act ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร - หน่วยงานมีวัตถุประสงค์อย่างไรในการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับกลไกการตลาด การรับรอง หรือการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

■ คำถามสำหรับทุกหน่วยงาน (14 ข้อ)

■ คำถามสำหรับหน่วยงานอนุมัติอนุญาต (4 ข้อ)

พัฒนาจากแนวทางการประเมินองค์กรของ TEXAS SUNSET ADVISORY COMMISSION

41

1.3 การประเมินองค์กร : National Academy of Public Administration



■ ขั้นตอนก่อนการประเมิน

■ ขั้นตอนระหว่างการประเมิน

■ ขั้นตอนหลังการประเมิน

42

ตัวอย่างองค์กรที่นำการประเมินองค์กรมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร



Veterans Employ and Training Service (VET)

ประเด็น	รายละเอียด
ข้อมูลทั่วไป	- สังกัดกระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกา - มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 250 คน และได้งบประมาณ 275 USD - มีทั้งหน่วยงานส่วนกลาง (ในแต่ละรัฐ) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1-2 คน และหน่วยงานส่วนภูมิภาค ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 6-7 คน
การพัฒนาองค์กร	การบูรณาการภาวะผู้นำ และความผูกพันต่อองค์กรเข้าด้วยกัน โดย - พัฒนาการสื่อสาร - พัฒนาบุคลากรตามแผนการพัฒนารายบุคคล โดยเน้นความโปร่งใสในการดำเนินการ - ทบทวนพันธกิจ วิสัยทัศน์ และค่านิยมขององค์กร - มอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการเอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแล
ผลที่ได้	ภายใน 5 ปี VET ได้รับคะแนนสูงเป็นอันดับที่ 5 ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน (คะแนนเพิ่มขึ้นจากเดิม 30 %)

43

ตัวอย่างองค์กรที่นำการประเมินองค์กรมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร



รัฐบาลอินเดีย (Government of India)

ประเด็น	รายละเอียด
ข้อมูลทั่วไป	- รัฐบาลอินเดียใช้แนวคิดการบริหารผลการดำเนินการ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ภายใต้ชื่อ "Results Framework Documents (RFDs)" ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างฝ่ายการเมือง และผู้บริหารองค์กรภาครัฐ จำนวน 80 แห่ง - มุ่งเน้นการพัฒนาภายในองค์กร
การพัฒนาองค์กร	RFDs ช่วยในการกำหนด - เป้าหมายหลัก - วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด หมายเหตุ การประเมิน กระทำโดยบุคคลภายนอก (Third party evaluators) โดยประเมินใน 2 ส่วน ได้แก่ 1) คุณภาพของข้อตกลง และ 2) ความก้าวหน้าของการดำเนินการ
ผลที่ได้	- หน่วยงานสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายได้ - หน่วยงานสามารถประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินการ (Assessment of Progress) ได้ จากเดิมที่ประเมินเป้าหมายเล็ก (Single-point Targets) - เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงาน - มีวิธีการจูงใจในการทำงาน โดยการผูกคะแนนที่ได้จากการประเมินองค์กรกับเงินโบนัส

44

ตัวอย่างองค์กรที่นำการประเมินองค์กรมาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์กร



กองทัพสหรัฐ (U.S. Army)

ประเด็น	รายละเอียด
ข้อมูลทั่วไป	- กองทัพสหรัฐ ใช้การประเมินที่หลากหลายในการบริหารผลการดำเนินการและบรรลุเป้าหมาย ภายใต้ชื่อ "Effects-based" โดยมุ่งเน้นเป้าหมาย 5-10 ปี ซึ่งมีการประเมินประสิทธิผลการดำเนินการขององค์กรในเชิงปริมาณ และคุณภาพ (เช่น บรรยากาศในการบังคับบัญชา) - มุ่งเน้นการพัฒนาภายในองค์กร
การพัฒนาองค์กร	- ลำดับการดำเนินการ : วางแผน กำหนด ดำเนินการ ติดตาม และประเมินผล - กำหนดเป้าหมายร่วมกัน โดยคำนึงถึงความพร้อมและความสำเร็จเชิงกลยุทธ์ - ทีมผู้ประเมิน ประเมินบรรยากาศในการบังคับบัญชา และอื่นๆที่เกี่ยวข้อง
ผลที่ได้	- โครงการหลัก เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ โดยใช้ระยะเวลา 9 เดือน (พัฒนากรอบการดำเนินการ 6 เดือน และเก็บรวบรวมข้อมูล 3 เดือน) จากการดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้โครงสร้างการออกคำสั่งสั่งลง (Flatter) - มีการเก็บรวบรวมและประเมิน Big Data โดยมีกลุ่มวิเคราะห์ทางทหาร (Army Analytics Group) สร้าง Data Lake ขึ้น เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรทางทหาร ซึ่งใช้ในการประเมินแนวโน้มของการสรรหาและรักษาคคนให้อยู่ในองค์กร ตลอดจนประเมินประสิทธิภาพของโปรแกรมการบริหารค่าตอบแทน (Army Incentive Programs)

45

2. การประเมินผู้นำองค์กร



Rating 6 scale

Accountabilities

Personal Attributes &
Leadership Qualities

47



Selection of relevant behaviors

Structuring the questionnaire

Selection of assessors

Briefing of assessors

Analysis of questionnaires

Debriefing of results

Acknowledgment of the respondents

48