



รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
: กรณีศึกษาข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

The Knowledge, Attitude of Civil Servant in the Public Reform: a case study of civil
servant in Bangkok area.

โดย

อาจารย์อรอุมา พัทธวรภาส

รายงานผลการวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-9745-76-0

ชื่อเรื่อง : ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
: กรณีศึกษาข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

ผู้วิจัย : อาจารย์อรอุมา พัทธวรภาส **สถาบัน :** มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีที่พิมพ์ : พุทธศักราช 2547 **สถานที่พิมพ์ :** มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

แหล่งที่เก็บรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ : ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

จำนวนหน้างานวิจัย : 119 หน้า **ลิขสิทธิ์ :** มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

บทคัดย่อ

รายงานการวิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ : กรณีศึกษาข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครเป็นลักษณะงานวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจและระดับทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเป็นข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่ ซี 3 – ซี 9 ที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ จำนวน 400 คน โดยใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ สถิติพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน ซึ่งปรากฏผลการวิจัย ดังนี้

1. ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 26 – 30 ปี มีสถานภาพเป็นโสด จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีระยะเวลาการทำงานหรืออายุราชการตั้งแต่ 6 – 10 ปี ซึ่งข้าราชการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีประสบการณ์ในการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยจะรับรู้ข้อมูลจากการดูโทรทัศน์ และอ่านหนังสือพิมพ์ จึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่มีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก และมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ คือ การรับรู้ การมีประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ คือ ระยะเวลาการทำงานหรืออายุราชการ หน่วยงานต้นสังกัด และการรับรู้การมีประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

Title: The Knowledge, Attitude of Civil Servant in the Public Reform: a case study of civil servant in Bangkok area.

Researcher: Mrs. Orn-u-ma Patcharawarapat

Institution: Dhurakijpundit University

Year of Publication: 2004

Publisher: Dhurakijpundit University

Sources: Dhurakijpundit University Research Center

Number of pages: 119 pages

Copyright: Dhurakijpundit University

Abstract

This is the research on the Knowledge, Attitude of Civil Servant in Public Reform. The case study is civil servant in Bangkok. This paper is based on two types of research, quantitative and qualitative. There are two main aims of this paper 1) seek to divide the levels of the understanding, knowledge, and attitude of public servant in public reform, and 2) study the factors that effect to knowledge and attitude of public servant in public reform.

Under this research, 400 public servants random from different ministries in Bangkok. The level of their positions are ranging from level 3 to level 9. Moreover, all data were collected by utilized the questionnaires. All data in this research are calculated by two types of statistics, descriptive, and inference statistics. Thus, there are two consequences.

- 1) Most of public servants are women and single. Their ages are ranging from 20-30 years old. They have been working as public servant for 6-10 years. They have been receiving information about public reform from television, and newspapers. So, they most of them have quite positive attitude and understood about public reform.
- 2) There are such a variety of factors effect on the understanding and the attitude of public reform for example the experience, the length of work, the departments, and the participation in public reform.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	(1)
สารบัญตาราง	(4)
สารบัญภาพ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
2.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ	6
บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	7
2.1.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ	7
2.1.2 แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่	10
2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่	16
2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคน	17
2.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ	18
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ	20
2.2.1 การปฏิรูประบบราชการของประเทศแถบเอเชีย	20
2.2.2 การปฏิรูประบบราชการของประเทศที่พัฒนาแล้ว	22
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย	29
2.3.1 พัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทย	29
2.3.2 เป้าหมายของการการปฏิรูประบบราชการ	33
2.3.3 วิธีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบัน	34
2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ	41
2.4.1 ความหมายของความรู้ ความเข้าใจ	41
2.4.2 การวัดความรู้ ความเข้าใจ	42

2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ	43
2.5.1 ความหมายของทัศนคติ	43
2.5.2 ลักษณะของทัศนคติ	44
2.5.3 องค์ประกอบของทัศนคติ	44
2.5.4 การเกิดทัศนคติ	45
2.5.5 หน้าที่และประโยชน์ของทัศนคติ	46
2.5.6 การเปลี่ยนทัศนคติ	47
2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	48
2.6.1 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	48
2.6.2 ผลงานวิจัยเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติ	50
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	52
3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	52
3.2 รูปแบบการวิจัย	53
3.3 ประชากรในการศึกษา	53
3.4 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล	59
3.5 การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ	60
3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	61
3.7 สมมติฐานในการวิจัย	61
3.8 การวิเคราะห์ข้อมูล	62
บทที่ 4 ผลการศึกษา	63
4.1 ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	63
4.1.1 ข้อมูลส่วนตัว	64
4.1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	66
4.2 ความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	68
4.2.1 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ	69
4.2.2 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ	71
4.2.3 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ	73
4.3 ประสิทธิภาพหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	75
4.4 ทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	77

4.5 การทดสอบสมมติฐาน	81
4.5.1 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาและสัญลักษณ์ที่ใช้	81
4.5.2 การทดสอบสมมติฐาน	82
4.6 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	95
4.6.1 ปัญหา อุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ	95
4.6.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ	96
บทที่ 5 สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ	97
5.1 สรุปผลการศึกษา	98
บรรณานุกรม	105
แบบสอบถาม	110
ประวัติผู้วิจัย	119

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1	แสดงจำนวนและร้อยละของข้าราชการพลเรือนจำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอายุราชการ	65
ตารางที่ 4.2	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง ในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับ การปฏิรูประบบราชการ	67
ตารางที่ 4.3	แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการทุกด้านทุกข้อคำถาม จำแนกตามช่วงคะแนน	68
ตารางที่ 4.4	แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการด้านวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน	69
ตารางที่ 4.5	แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของ ข้าราชการพลเรือนในด้านวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม	70
ตารางที่ 4.6	แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน	71
ตารางที่ 4.7	แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของ ข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม	72
ตารางที่ 4.8	แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน	73
ตารางที่ 4.9	แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของ ข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม	74
ตารางที่ 4.10	แสดงจำนวน ร้อยละและประสบการณ์หรือระดับการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการปฏิรูประบบราชการของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามช่วงคะแนน	75
ตารางที่ 4.11	แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์หรือ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อ	76
ตารางที่ 4.12	แสดงจำนวน ร้อยละและระดับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ ของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามช่วงคะแนน	77

ตารางที่ 4.13	แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติต่อ การปฏิรูประบบราชการโดยจำแนกเป็นรายข้อ	78
ตารางที่ 4.14	แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามตำแหน่งงานของกลุ่มตัวอย่าง	83
ตารางที่ 4.15	แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามตำแหน่งงานของกลุ่มตัวอย่าง	85
ตารางที่ 4.16	แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูป ระบบราชการของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามระยะเวลา การทำงานของของกลุ่มตัวอย่าง	87
ตารางที่ 4.17	แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูป ระบบราชการของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามระยะเวลา การทำงานของของกลุ่มตัวอย่าง	89
ตารางที่ 4.18	แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามหน่วยงานต้นสังกัดของกลุ่มตัวอย่าง	90
ตารางที่ 4.19	การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อ การปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามหน่วยงานต้นสังกัด	91
ตารางที่ 4.20	การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนความรู้ความเข้าใจ ต่อการปฏิรูประบบราชการโดยจำแนกตามประสบการณ์หรือ การรับรู้และการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ	92
ตารางที่ 4.21	การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามประสบการณ์หรือการรับรู้ และการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ	93
ตารางที่ 4.22	การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	94
ตารางที่ 4.23	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามปัญหา อุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ	95
ตารางที่ 4.24	แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ	96

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบการวิจัย	52
ภาพที่ 2 ประชากรในการศึกษา	56
ภาพที่ 3 กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา	57

DRAFT

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการนับว่าเป็นกลไกที่มีความสำคัญ เพราะเป็นกลไกที่จะช่วยแปลงนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติ เป็นกลไกที่เชื่อมต่อระหว่างภาครัฐและประชาชน เป็นกลไกที่กำกับดูแลสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นกลไกที่จะนำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เข้าสู่ประชาชน และเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบริหารประเทศ ดังนั้นประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชียจึงให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศต้องประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคม ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีสมรรถนะเพียงพอต่อการกอบกู้วิกฤตทางเศรษฐกิจและสังคมจึงมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น (สมาน รังสิโยภุชญ์ , 2540)

สำหรับประเทศไทยการปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการมาโดยตลอดประวัติศาสตร์ชาติไทย เริ่มตั้งแต่ต้นสมัยอยุธยาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่นับเป็นการ “ปฏิรูประบบราชการครั้งแรก” ที่จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นองค์กร มีการแบ่งแยกบทบาทอำนาจหน้าที่ และความชำนาญเฉพาะอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการจัดตั้งจุฬาลงกรณ์ 4 : เวียง วัง คลัง นา โดยมีสององค์กรหลัก ๆ ทำหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร คือ สมุหนายก และสมุหกลาโหม หลังจากนั้นอีกประมาณ 400 กว่าปี ได้มีการ “ปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 2” ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และสมเด็จพระปิยะมหาราชาที่ปฏิรูปครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยแบ่งเป็นกระทรวง และกรม 13 กระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ โดยเฉพาะการล่าอาณานิคมของกลุ่มประเทศตะวันตก ซึ่งกระทรวงทั้ง 13 กระทรวง เรายังคงใช้กันอยู่ตราบเท่าทุกวันนี้ ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการเริ่มจริงจังตั้งแต่สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว และก็ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง พ.ศ. 2540 สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) ขึ้นเพื่อเป็นทิศทางในการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้กำหนดแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้นมา โดยเน้นการปฏิรูป 5 ด้าน คือ 1) ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นแผนงานที่เน้นการจัดการบทบาทภารกิจภาครัฐให้เหลือเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสม ตัดภารกิจที่ไม่จำเป็นออกซึ่งจะทำให้ภาคราชการมีขนาดที่กระชับ เน้นการพัฒนาระบบการทำงานให้คล่องตัว ยืดหยุ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ เป็นแผนงานที่เน้นการปรับปรุงระบบ

งบประมาณการเงินและการพัสดุให้ทันสมัยเหมาะสมกับการพัฒนาประเทศและระบบราชการยุคใหม่

3) ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เป็นแผนงานที่เน้นการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบการบริหารบุคคลภาครัฐ เพื่อที่ระบบราชการจะมีข้าราชการและบุคลากรที่มีความสามารถและมีคุณธรรม

4) ปรับเปลี่ยนกฎหมาย เป็นแผนงานที่เร่งปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว และสร้างระบบการใช้และการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนที่สะดวกและโปร่งใส

5) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เน้นการกำหนดค่านิยมและจรรยาบรรณของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นแผนงานที่เน้นวางแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ข้าราชการมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและพฤติกรรมตามคุณค่าและค่านิยมของราชการแนวใหม่ที่เน้นการบริการประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน

จนในที่สุดมาเริ่มจริงจังอีกครั้งในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่พยายามผลักดันมาตลอดเกือบสองปี โดยเฉพาะการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย และการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และมีการวางเป้าหมายชัดเจนว่าจะเริ่มมีผลปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 จุดเน้นที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ คือ การปรับราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูง เปิดโอกาสให้ประชาชนและประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วม ใช้งบประมาณแนวใหม่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนในการปฏิรูประบบราชการ และจัดระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน เพื่อสร้างข้าราชการมืออาชีพ ซื่อสัตย์ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐบาลมีกรอบทิศทางการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. การบริหารจัดการที่ล้าสมัยหรือไม่จำเป็นออกไป และมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะภารกิจหลักของภาครัฐเท่านั้น

มาตรการ

1.1 แยกประเภทภารกิจหลัก (Core Business) ภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของรัฐ (Non-core Business) และภารกิจที่ภาครัฐไม่ควรเป็นผู้ดำเนินการเองให้ชัดเจน

1.2 โอนถ่ายและแปรสภาพภารกิจที่ภาครัฐไม่ควรทำอีกต่อไปให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน รับผิดชอบต่อสังคม

1.3 หน่วยงานของรัฐต้องวางกลยุทธ์ จัดลำดับความสำคัญและวางตำแหน่งของตนเองให้เหมาะสม

1.4 จัดรูปแบบโครงสร้างองค์การและระบบงานให้มีความหลากหลายและสอดคล้องกับประเภทของภารกิจงาน เช่น การแปรสภาพหน่วยงานราชการเพื่อจัดตั้งหน่วยงานให้บริการ (Service Delivery Agency) หรือศูนย์ความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsibility Center)

2. การให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหาร และการตรวจสอบผลงาน

มาตรการ

2.1 ให้อำนาจบริหารของแต่ละหน่วยงานสามารถวางระบบและบริหารทรัพยากรของตนได้เองอย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของงาน

2.2 พัฒนาระบบการควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานให้เกิดความเข้มแข็งและทำให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตน (Accountability for Results)

3. ปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการบริหารจัดการงบประมาณ

มาตรการ

3.1 เน้นการจัดสรรงบประมาณในเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายในระยะปานกลางและระยะสั้น รวมทั้งการจัดสรรเงินงบประมาณในภาพรวมและรายสาขาให้สอดคล้องกัน

3.2 ให้มีการทำสัญญาข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ

3.3 ให้อิสระความคล่องตัวแก่รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดสรรและปรับเปลี่ยนงบประมาณ

3.4 นำระบบการติดตามและประเมินผลมาใช้เพื่อตรวจสอบผลงานของรัฐบาล โดยใช้เป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาเป็นมาตรวัดผลงานในระดับนโยบาย และใช้เป้าหมายการให้บริการสาธารณะในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับปฏิบัติ

3.5 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการใหม่

มาตรการ

4.1 ปรับปรุงระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนให้มีความหลากหลายและเป็นไปตามผลงาน (Performance-related Pay)

4.2 วางระบบการให้รางวัลตอบแทน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost saving) หรือการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน

5. การตอบสนองความต้องการและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

มาตรการ

5.1 พัฒนาระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

5.2 จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการปรึกษาหารือกับประชาชน

5.3 วางระบบให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานให้บริการในระดับพื้นที่

5.4 สร้างระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์และการชี้แจงตอบคำถาม

5.5 ให้ทุกส่วนราชการจัดให้มี website เพื่อเป็นช่องทางสื่อสารแบบสองทางกับประชาชน

ปัจจุบันการปฏิรูประบบราชการได้มีการดำเนินงานในบางส่วนแล้ว กล่าวคือ ได้มีการปรับโครงสร้างใหม่ของราชการมีทั้งหมด 20 กระทรวง ซึ่งเป็นกระทรวงเก่า จำนวน 14 กระทรวง และกระทรวงใหม่ จำนวน 6 กระทรวง สามารถแบ่งกลุ่มกระทรวงตามภารกิจได้ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ (สำนักงานข้าราชการพลเรือน : 2546) กลุ่มแรก คือ กลุ่มกระทรวงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกลุ่มกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประเทศ ลักษณะงานประจำต่อเนื่องจึงมีลักษณะเป็นถาวร มีความต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงภารกิจน้อย กลุ่มกระทรวงเหล่านี้ประกอบด้วย 6 กระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม กลุ่มที่ 2 กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เป็นกลุ่มกระทรวงที่เน้นนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ มีลักษณะเป็นการพัฒนาข้ามช่วงเวลามีความสำคัญต่อเนื่องตราบเท่าที่ประเทศและสังคมยังมีความต้องการและยังจำเป็นอยู่ แต่จะต้องเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปตามสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม กลุ่มกระทรวงในหมวดนี้ประกอบด้วย 10 กระทรวง คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงการศึกษา กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กลุ่มสุดท้ายจัดตั้งขึ้นมาเป็นภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นกลุ่มกระทรวงเพื่อดำเนินการที่เป็นภารกิจสำคัญตามนโยบายรัฐบาล มีลักษณะเป็นพลวัตรสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายเพื่อเอื้ออำนวยต่อความสะดวกและคล่องตัวของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย 4 กระทรวง คือ กระทรวงกีฬาและกิจการเยาวชน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

จากแนวทางการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่า ระบบราชการไทยยังมีปัญหาที่รัฐบาลต้องแก้ไขอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องโครงสร้างหน่วยงานราชการ การปฏิบัติงานของข้าราชการ ระเบียบขั้นตอนในการดำเนินงาน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการที่รัฐกำลังดำเนินงานนั้น องค์ประกอบหรือปัจจัยความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการทุกเรื่องจะขึ้นอยู่กับข้าราชการเป็นหลัก เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ข้าราชการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาถึงความรู้ ทัศนคติของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยเน้นข้าราชการ พลเรือนที่อยู่ในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นพื้นที่ส่วนกลาง และมีหน่วยงานตั้งอยู่มากมาย เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้ให้หน่วยงานของรัฐบาลไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงวิธีการทำงานหรือการสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างทัศนคติให้แก่ข้าราชการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
3. เพื่อศึกษาระดับทัศนคติของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ
4. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือนในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร

ด้านเนื้อหา

ศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนทำการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงระดับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
3. ทำให้ทราบถึงระดับทัศนคติของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ
4. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

ปฏิรูป หมายถึง เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น เปลี่ยนรูปแบบหรือดัดแปลงแก้ไขให้ดีขึ้น

ปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและเป็นการเปลี่ยนเพื่อให้การบริหารงานดีขึ้น เพื่อให้การทำงานของประเทศไทยมีประ

สิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีกำลังความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้นโดยสามารถเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนและสังคมได้มากขึ้น

ข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลที่สังกัดหน่วยงานของภาครัฐ

ตำแหน่งงาน หมายถึง ระดับการปฏิบัติงานซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1) ผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิบดี , ผู้อำนวยการสำนักงาน (ระดับ C9) 2) ผู้บริหารระดับกลาง เช่น ผู้อำนวยการกอง/ส่วน , หัวหน้าฝ่าย (ระดับC7-C8) และ 3) ผู้ปฏิบัติงาน (ระดับC3-C6)

หน่วยงานต้นสังกัด หมายถึง กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการศึกษา กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม

ระยะเวลาในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลาที่ได้ทำงานในหน่วยงานต้นสังกัดหรืออายุราชการ โดยนับเป็นจำนวนปี

การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนได้รับทราบข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการจากแหล่งสื่อต่าง ๆ เช่น จากหน่วยงาน วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์/วารสาร/นิตยสาร การอบรม/ประชุม/สัมมนา

ประสบการณ์หรือพฤติกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ เช่น ได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมปฏิบัติ

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างน้อยเพียงใด

ทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนได้แสดงออกถึงความรู้สึกว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ต่อข้อคำถามเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยแยกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

กระทรวง หมายถึง หน่วยงานที่ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจหลักหลายกลุ่มรับผิดชอบภารกิจที่เป็นงานนโยบายและแผนงาน งานการควบคุม ดูแล บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และกำหนดยุทธศาสตร์หรือแนวทางปฏิบัติ ต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติในระดับรอง ๆ ลงไป

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวความคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ประกอบด้วยเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดทฤษฎีในการปฏิรูประบบราชการ

2.1.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

2.1.2 แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่

2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคน

2.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ

2.2 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ

2.3 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย

2.4 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ

2.5 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

2.1.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้

สิริพรรณ มิ่งวานิช (2540 : 12) การปฏิรูป หรือรื้อระบบหมายถึง การจัดรูปแบบกระบวนการทำงานขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลง ประสพการณ์ ตลอดจนวิทยาการต่าง ๆ ปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าสูงสุดแก่ประชาชน ทั้งนี้ จะต้องมีการปฏิรูปใน 3 เรื่อง คือ คน กระบวนการทำงาน และเทคโนโลยี โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใน 4 ด้าน คือ ต้นทุน คุณภาพ การบริการ และความเร็ว

สำเริง ไชยศรี (2540 : 12) การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง วิธีการทำงาน เทคโนโลยี และเทคนิคที่ใช้ในการทำงาน ระบบข้อมูลข่าวสาร การสรรหาและฝึกอบรม ข้าราชการ ตลอดจนพฤติกรรมและจิตสำนึก เพื่อให้มีข้าราชการมีคุณภาพคู่คุณธรรมใช้เทคโนโลยี และเทคนิครวมทั้งระบบข้อมูลที่เหมาะสมมาใช้ในการทำงาน ด้วยวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์สูงสุด (Goals) ของระบบราชการการร่วมกันของทุกหน่วยงาน ซึ่งก็คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความพอเพียง และพึงพอใจสูงสุดของประชาชนจากการได้รับบริการจากหน่วยงานรัฐ

ทิพาดี เมฆสวรรค์ (2541 : 26) กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การปรับเปลี่ยนอย่างขนานใหญ่ในทุก ๆ องค์ประกอบ (Organism) ของภาคราชการ ซึ่งได้แก่ บทบาทหน้าที่ของรัฐ ความสัมพันธ์และการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับชุมชน ท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชนที่ไม่ใช่รัฐ ธุรกิจ เอกชน ทั้งนี้หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อรัฐ ความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชน โครงสร้างและรูปแบบองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ การวางระบบกฎเกณฑ์การบริหารราชการ ระบบการเงินการคลัง การจัดเก็บรายได้ ระบบงบประมาณ ระบบการใช้อำนาจและการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระบบกฎหมายและกฎระเบียบ ค่านิยมวัฒนธรรม ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อการบริหาร และการปฏิบัติงานของรัฐให้มีคุณภาพ

โดยสรุปการปฏิรูประบบราชการ ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการหมายถึงการปรับเปลี่ยนระบบย่อยและกลไกต่าง ๆ ในภาคราชการ ซึ่งหมายถึงด้านโครงสร้าง ระบบการประเมินผล ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล พฤติกรรมของข้าราชการ โดยทั้งหมดจะต้องมุ่งที่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเน้นประชาชนและสังคมเป็นหลัก

แนวคิดในการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการปฏิรูประบบราชการไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยให้ความสนใจและได้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษ เพราะในแต่ละยุคแต่ละสมัยมักจะมีปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงกันตลอดมา กรอบความคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบราชการในแต่ละช่วงจะมีจุดเน้นและทิศทางที่อาจจะแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาของระบบราชการและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ในช่วงนั้น ๆ ยิ่งในช่วงที่สังคมและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของสังคมยังจำเป็นต้องมีการปฏิรูปให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการปรับแต่เพียงบางส่วนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหรือเป็นการปรับรื้อใหม่ทั้งระบบ ที่เรียกว่าการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ เมื่อมีปัจจัยภายนอกคุกคามหรือเมื่อสังคมเห็นว่าระบบราชการที่มีอยู่ล้าสมัยไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชนและจะเป็นเครื่องถ่วงรั้งความเจริญของประเทศไปในที่สุด

ท่ามกลางพัฒนาการของสังคมที่หลากหลาย อาจทำให้ระบอบการเมืองของแต่ละสังคมแตกต่างกัน ระบอบการเมืองที่แตกต่างกันจะก่อให้เกิดลักษณะของระบบบริหารที่แตกต่างกันด้วย อาทิเช่น ระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ จะก่อให้เกิดระบบบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of authority) ในทางตรงกันข้ามระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดระบบบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization of authority) เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้จะส่งผลต่อผู้รับบริการแตกต่างกันด้วย (สมบัติ อารังธัญวงศ์ : 2539)

ระบบราชการนั้นอาจกล่าวได้ว่าถือกำเนิดมาควบคู่กับระบอบการเมืองการปกครองนับตั้งแต่อดีตกาลเมื่อมนุษย์จัดตั้งเป็นประชาคมขึ้น วิวัฒนาการของระบบราชการก็ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด จนกระทั่งมีกฎเป็นหลักการที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเมื่อ Max Weber ได้นำเสนอหลักการของระบบราชการสมัยใหม่ขึ้น (Daft : 1991) โดยมีสาระสำคัญ 7 ประการ คือ

1. หลักการแบ่งงาน โดยระบุหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน
2. หลักการจัดตำแหน่งตามสายงานการบังคับบัญชา ซึ่งแต่ละตำแหน่งจะมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป
3. หลักการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม การคัดเลือกข้าราชการจะกำหนดคุณสมบัติที่สามารถตรวจสอบเป็นการทั่วไปได้
4. ข้าราชการอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เป็นทางการเหมือนกัน
5. การปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจจะบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐาน
6. หลักความมั่นคงในการทำงาน การรับราชการถือเป็นวิชาชีพที่มั่นคง ซึ่งเป็นหลักประกันที่สำคัญของข้าราชการ
7. จำแนกความเป็นองค์กรและความเป็นปัจเจกบุคคลออกจากกัน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงในกิจการขององค์กร

จึงทำให้แนวความคิดของ Max Weber ได้กลายเป็นรากฐานของระบบราชการสมัยใหม่อย่างแพร่หลาย แต่เมื่อระบบสังคมมีการพัฒนาซับซ้อนและเติบโตยิ่งขึ้น ระบบราชการตามแนวคิดดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เป็นบ่อเกิดของการไร้ประสิทธิภาพยิ่งขณะนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ทั้งในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ รวมทั้งเผชิญแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ซึ่งกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้แก่ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย ซึ่งประเด็นเหล่านี้นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และมีผลบีบคั้นให้สังคมในทุกประเทศต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสดังกล่าว กระตุ้นให้เกิดความพยายามที่จะลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลง เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมีขอบเขตจำกัดและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับความสนใจและได้มีการนำไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ได้แก่

2.1.2 แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2541) ได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เป็นระบบที่มีคุณภาพและมีคุณธรรม รวมทั้งประสิทธิผลที่น่าเชื่อถือของประชาชน โดยต้องเป็นระบบที่สร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่างผู้รู้จริง ทำจริง มีผลงาน ชยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ เพื่อสร้างสิ่งที่ดีงามและมีคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ ซึ่งสาเหตุหลักที่ต้องมีการปฏิรูประบบราชการประกอบด้วย

1. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าของวิทยาการ (Technology) ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้รูปแบบการแข่งขันของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เกิดการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศมากขึ้น โดยมีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศในยุโรปมาทำการผลิตในเอเชีย ซึ่งมีต้นทุนปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานที่ต่ำกว่า การกระทำเช่นนี้ของภาคเอกชนจึงก่อให้เกิดภาวะการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้ว และภาวะการว่างงานยิ่งทวีขึ้นจากการที่รูปแบบการผลิตที่ยังคงอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประชาชนในประเทศเหล่านี้หันมาคัดค้านรัฐบาลของตนในนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายประกันสังคมและนโยบายทางด้านภาษี

2. ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐบาลมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ ทำการผลิตในสิ่งที่ตนไม่มีความชำนาญ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กิจการหลายประเภทของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ขาดความสามารถในการจัดการ ส่งผลให้ภาพรวมและการใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างไม่คุ้มค่า เกิดภาระหนี้สิน และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในที่สุด

3. ปัญหาโครงสร้างภาษีของรัฐ ทั้งภาษีศุลกากรและภาษียาได้บุคคล โครงสร้างภาษีที่สูงเกินไป ทำให้ราคาแท้จริงของสินค้าถูกบิดเบือน อีกทั้งยังเป็นการไม่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและทำลายความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4. การเจริญเติบโตของค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเทศต่าง ๆ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิเด็กและสตรี และลดการแข่งขันการสะสมอาวุธ โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐรับฟังความคิดเห็น และ ข้อเสนอแนะจากประชาชนถึงผลกระทบของนโยบายรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้

5. ระดับการแข่งขันทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลตามมา คือ

(1) มีการผลิตสินค้าประเภทใหม่ ๆ เข้าตลาดอย่างรวดเร็ว

(2) เกิดแนวคิด การเน้นความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Orientation) ซึ่งทำให้กลยุทธ์ของภาคเอกชนเปลี่ยนจาก Volume Oriented มาเป็น Value Oriented โดยตัวอย่างของกลยุทธ์ดังกล่าว ได้แก่ การมีระบบ Customer Service ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อให้บริการให้คำปรึกษาการใช้สินค้า รับฟังความคิดเห็นหรือเพื่อรับคำสั่งซื้อสินค้าจากลูกค้า

(3) การปรับตัวในการให้บริการแก่ลูกค้าดังกล่าว ทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้าเกิดความคาดหวังอย่างเดียวกันเมื่อมาใช้บริการจากภาครัฐ

6. การเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวที่สำคัญแนวคิดหนึ่งได้แก่ แนวคิดที่เรียกว่า Public choice ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าข้าราชการและนักการเมืองในที่สุดแล้วต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน ข้าราชการต้องการความเจริญเติบโตในหน้าที่ และต้องการให้องค์การและนโยบายของตนมีความยิ่งใหญ่ ในขณะที่นักการเมืองต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้ง แนวคิด Public choice เกิดควบคู่กับการกลับมามีบทบาทของแนวความคิดที่สนับสนุนกลไกของระบบตลาดที่สร้างแรงกดดันให้ภาคราชการปรับขนาดของตนให้เล็กลง

7. การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ที่ทำให้ถูกมองว่าเป็นการล้มเหลวของระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์

8. บทบาทของสื่อมวลชน โดยมีเทคโนโลยีทางการสื่อสารสมัยใหม่ ช่วยให้แนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเผยแพร่ไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ยังพบว่า ระบบราชการไทยที่ผ่านมามีปัญหามากมาย อย่างเช่น ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาการประเมินผล ปัญหางบประมาณ ปัญหาการบริหารงานบุคคล และปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดของปัญหาดังกล่าวโดยย่อ ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้าง

ระบบราชการไทยมีบทบาทและภารกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไประบบราชการไทยถือเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ตามหลักการบริหารงานของราชการยังเน้นการบริหารโดยอาศัยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการอยู่ สิ่งต่างเหล่านี้ระบบราชการยังคงไม่ได้รับการทบทวนภารกิจให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ ยังขาดเป้าหมาย ทิศทาง และนโยบายที่แน่นอนชัดเจนเป็นรูปธรรมอันสามารถประเมินได้อย่างแท้จริง จึงส่งผลสะท้อนต่อโครงสร้างเดิม ซึ่งรองรับภารกิจใหม่โดยเพิ่มหน่วยงานใหม่

แต่ยังรักษาหน่วยงานเดิมไว้ เมื่อประกอบกับการเน้นภารกิจในเชิงหน้าที่เฉพาะ แทนที่จะเป็นการเน้นประเด็นหรือปัญหาในลักษณะครบวงจร ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนด้านภาระงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีการขยายองค์การออกไปโดยไร้ทิศทาง อนึ่ง โครงสร้างการบริหารราชการยังเป็นแบบรวมอำนาจมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน จึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายการพัฒนาดลไปสู่ระดับท้องถิ่น เมื่อถึงคราวจำเป็นในการกระจายอำนาจก็มักไม่ได้เตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับมอบอำนาจอย่างเพียงพอ จึงมักเกิดความสูญเสียความผิดพลาด และความด้อยประสิทธิภาพติดตามมา

2. ปัญหาการประเมินผล

การตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้น โดยหลักการแล้ว จะต้องมีการมีหน่วยงานโดยเฉพาะที่จะทำหน้าที่นี้ นอกเหนือจากการให้ส่วนราชการต่าง ๆ รายงานผลงานและผลความก้าวหน้าในขณะปฏิบัติงาน โดยเฉพาะกรณีทีมงานมิได้ดำเนินไปตามเป้าหมายชั้นตอนหรือตามกำหนดเวลาเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของระบบราชการในปัจจุบันยังไม่ได้ผล ทั้งนี้เนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในด้านนี้โดยเฉพาะ ตลอดจนไม่ได้มีการสนใจตรวจสอบและประเมินผลกันอย่างจริงจัง ไม่ได้มีการออกไปตรวจสอบพื้นที่ที่ปฏิบัติงานจริง เพียงแต่มีการรวบรวมรายงานที่ส่งเข้ามายังส่วนกลางเท่านั้น หรือแม้แต่จะออกไปตรวจสอบประเมินผลในพื้นที่ ก็อาจจะไม่ได้รับทราบตามสภาพที่เป็นจริงเพราะอาจมีการเตรียมหรือเลือกพาไปดูเฉพาะสิ่งที่ดี ระบบการติดตามประเมินผลที่กระทำอยู่ในปัจจุบันจึงยังเป็นปัญหาอยู่

3. ปัญหางบประมาณ

งบประมาณของประเทศไทยนั้น ได้มีวิวัฒนาการและแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ยังไม่มีกรใช้งบประมาณที่แน่นอน เป็นเพียงแต่การรวมตัวเลขค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยกองหนึ่งในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จนกระทั่งเริ่มมีการประกาศใช้ระบบงบประมาณ เป็นงบประมาณแบบแสดงรายการหรือหมวดเงินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2502 และเปลี่ยนแปลงเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน อีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งส่วนราชการที่ของงบประมาณเข้ามายังสำนักงบประมาณจะต้องแสดงการของงบประมาณมาในรูปแบบแผนงาน มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้รับการพิจารณาของงบประมาณที่ขอเข้ามา

ถึงแม้ประเทศไทยจะได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณมาแล้ว แต่ระบบงบประมาณในรูปแบบแสดงแผนงานของประเทศไทยก็ยังขาดความสมบูรณ์ และมีปัญหาหลายประการ อย่างเช่น รัฐบาลยังขาดการวางแผนทางการเงินระยะยาว ส่วนราชการต่าง ๆ จะจัดเตรียมงบประมาณของตนเองและส่งมายังสำนักงบประมาณโดยไม่ผ่านขั้นตอนการพิจารณาที่ถูกต้อง โครงการที่ของงบประมาณมิได้มีการจัดลำดับความสำคัญ และมาจากการขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรลดลงหรือยุบเลิก

งานไปเมื่อไม่มีความจำเป็นในงานนั้นต่อไปแล้ว การใช้เกณฑ์ในการพิจารณางบประมาณขาดมาตรฐาน และการขาดความเป็นอิสระขององค์กรที่เกี่ยวกับงบประมาณ เพราะมีเรื่องการเมืองเข้ามาแทรกแซง

4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นรูปแบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือระบบคุณธรรม ถือว่างานราชการเป็นงานอาชีพ โดยมีจุดเริ่มสำคัญจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2473 โดยเป้าหมายของการบริหารงานบุคคลหรือที่เรียกว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการจัดการเพื่อให้ราชการได้มีกำลังคนที่เหมาะสมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพในเวลาที่ต้องการ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองนโยบายโครงการ และแผนงานของรัฐมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและขณะเดียวกันสามารถรักษาและดูแลกำลังคนระดับคุณภาพของรัฐให้คงอยู่และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง แต่ปัจจุบันสถานการณ์ที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยีทั้งระดับชาติและระดับระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ระบบบริหารงานบุคคลดังที่เป็นอยู่ในภาครัฐไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ควรจะเป็นข้างต้น แต่กลับมีผลบั่นทอนความสำเร็จต่อเป้าหมาย ดังกล่าว จึงทำให้ระบบบริหารงานบุคคลในราชการมีปัญหาสำคัญหลายประการ ซึ่งได้แก่ปัญหาการ จัดองค์การบริหารงานบุคคลยังขาดความสมบูรณ์ ปัญหาในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โอกาสที่จำกัดในการเลื่อนขั้นและความก้าวหน้าของข้าราชการไทย ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการไทย ยังไม่เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย อีกทั้งข้าราชการสนใจอยู่แต่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป

5. ปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ

ถึงแม้โดยภาพรวมข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นข้าราชการที่มีคุณภาพ และปฏิบัติหน้าที่ของตนตามปกติ แต่พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาบางประการของข้าราชการในเรื่องของความทุจริต การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและผู้อื่น ทักษะที่ไม่เอื้อต่องานบริการ การขาดความรับผิดชอบ และสำนึกในหน้าที่ การอุทิศตน หรือการเล่นพรรคเล่นพวกก็ยังคงเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง อย่างเช่น มีการกล่าวไว้ว่า พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการจะสนใจอยู่เฉพาะเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป พฤติกรรมทางการบริหารไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการ ข้าราชการให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้บังคับบัญชา มากกว่าเป้าหมายของหน่วยงานหรือความต้องการของประชาชน และปัญหาที่สำคัญ คือ ข้าราชการขาดจริยธรรมในการทำงาน

จากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้สร้างแรงกดดันให้กับภาครัฐของประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ออกมาในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” หรือ New Public Management (NPM) ซึ่งในการประชุมของ The Commonwealth Association for

Public Administration Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนประเทศต่าง ๆ กว่า 50 ประเทศ เมื่อปี 1994 ได้สรุปว่าองค์ประกอบหลักของ NPM ประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน เช่น การจัดตั้ง Citizen charter ของสหราชอาณาจักร และ Service Improvement Unit ของประเทศสิงคโปร์ สำหรับประเทศไทย ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532

2. การลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน เช่น การแบ่งแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายออกจากหน้าที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน Executive Agencies ในสหราชอาณาจักรและหน่วยงานประเภทเดียวกันของประเทศนิวซีแลนด์ สำหรับประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

3. การกำหนด วัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล เช่น การที่หลายประเทศจัดให้มีระบบบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่รวมถึงการกำหนดให้มี Performance Contract หรือ ระบบ Pay for Performance สำหรับประเทศไทย คือ มติ ก.พ. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 ให้จัดทำมาตรการบริหารภาครัฐ

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ ตัวอย่าง ได้แก่ ระบบค่าตอบแทนของภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ที่อยู่ในระดับที่เทียบได้กับภาคเอกชน

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่า สิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ

พิทยา บวรวัฒนา (2538) ได้กล่าวถึงหลักการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ในต่างประเทศมีคำที่ใช้หลายคำ เช่น Governance หรือ Good Governance เป็นหลักการจัดการการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือ Democratic Governance ซึ่งประกอบด้วยหลักสำคัญ ๆ 4 ประการ คือ

หลักการที่ 1 สนับสนุนรัฐให้เล็กลงและทำน้อยลง (A Smaller Government that Dose Less) ภายใต้คำถามที่ว่า “รัฐควรทำอะไร”

ประชาธิปไตยแนวใหม่ รัฐจะต้องเล็กลงและทำน้อยลง เน้นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบจากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูป นอกจากนี้ การทำให้รัฐเล็กลงจะต้องดำเนินการลดจำนวนและเพิ่มประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องลดการผูกขาดอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยงมากกว่าเป็นผู้อุปถัมภ์ เพราะการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการร่วมมือระหว่างการเมือง ข้าราชการและประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่เล็กลงจึงหมายถึงประชาชนที่เข้มแข็งขึ้น โดยมีฐานความเชื่อ ดังนี้

1. รัฐบาลที่บริหารงานทั่วไปและงานสาธารณะ มักจะมีขนาดใหญ่และใช้ต้นทุนสูง รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนและการบำรุงรักษาในสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งจะไม่เหลือไว้ใช้เพื่อการพัฒนาและสร้างสรร ดังนั้น เมื่อรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ มีค่าใช้จ่ายสูงแต่ผลการปฏิบัติงานลดลง ก็ควรจะปรับเปลี่ยนงานของรัฐบาลนั้น โดยใช้แนวคิดในการลดขนาดให้เล็กลง และเพิ่มผลการปฏิบัติงานให้มากขึ้น

2. ภาคเอกชนมีความสามารถทำงานได้ดีกว่ารัฐ ในเรื่องคุณภาพและผลิตภาพให้บริการแก่ประชาชน เพราะมีกลไกตลาดและมีกำลังการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าภาครัฐ ซึ่งจะผูกขาดงานให้บริการประชาชนจึงไม่มีแรงจูงใจหรือแรงกระตุ้นให้ต้องปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น เมื่อประสิทธิภาพการให้บริการของรัฐตกลง รัฐควรถ่ายโอนหรือขายกิจการให้ภาคเอกชนและเชื่อว่าปัญหาอีกมากที่ผู้ที่ไม่อยู่ในภาครัฐสามารถแก้ไขได้ดีกว่า ดังนั้น รัฐบาลจึงควรไว้วางใจและปล่อยให้ประชาชนภาคเอกชนและชุมชนได้แก้ไขปัญหาเอง

3. โลกาภิวัตน์เป็นหลักในการพัฒนาประเทศและภาคธุรกิจจะเป็นผู้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงต้องเป็นผู้สร้างสรรค์และส่งเสริมให้เกิดผลในทางปฏิบัติทางเศรษฐกิจที่ตลาดเปิดกว้างไม่มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือ เป็นพี่เลี้ยง เพื่อสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเจริญเติบโตในตลาดเศรษฐกิจโลกได้

คำว่า “รัฐเล็กลง” ในที่นี้ หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางที่เล็กลง ซึ่งหมายถึง อำนาจในการบริหารจะต้องเป็นของท้องถิ่น

หลักการที่ 2 รัฐที่มีวิสัยทัศน์โลกาภิวัตน์และยืดหยุ่น คล่องตัว (A Government with a global vision and flexibility) เป็นแนวทางภายใต้คำถาม “รัฐควรทำงานอย่างไร” ปรัชญาการณ์ของโลกาภิวัตน์ทำให้สภาพแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐขยายขอบเขตไปในระดับชาติ รัฐแห่งชาติในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมโลกมากกว่าที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกลไร้พรมแดนและต้องเข้าถึงตำแหน่งที่เหมาะสมของเราอยู่ตรงไหนในชุมชนโลกความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความไม่แน่นอนของโลก ทำให้ต้องมืองค์การที่มีลักษณะยืดหยุ่นคล่องตัวยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้วิธีคิดให้กว้างไกล ไม่ยึดกับราชการที่มีชั้นการบังคับบัญชาหลายชั้นตามรูปแบบของ Max Weber นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าใจสิทธิของพลเมือง รัฐจากการเลือกตั้ง ความโปร่งใสของรัฐ และรัฐส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับตัวให้เป็นไปตามหลักความต้องการประชาธิปไตย

หลักการที่ 3 รัฐที่ถูกรตรวจสอบได้ (Accountable Government) หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากเดิมที่เคยมีการตรวจสอบโดยกลไกการบังคับบัญชาหลายชั้นตามระบบราชการซึ่งเป็นกลไกภายใน ต่อไป “จะต้องมีการรับผิดชอบต่อภายนอก” คือ จะถูกรตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก เช่น รัฐสภา สื่อมวลชน NGO และพลเมือง เป็นต้น รัฐที่มีภาระรับผิดชอบต่อประชาชนจึงเป็นรัฐที่มีการ

ทุจริตน้อย มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความโปร่งใสและเปิดเผย มีการกระจายอำนาจ และสามารถปรับเปลี่ยนได้

หลักการที่ 4 รัฐที่มีความเป็นธรรม (A Government that is Fair) สร้างความสมดุลในสังคม ทุกกลุ่ม รัฐจะต้องมีมาตรฐานงานใหม่ ๆ เพื่อกำหนดว่าสิ่งที่ดีคืออะไร และควรเป็นมาตรฐานจากภายนอก เช่น การกำหนดมาตรฐานงานของรัฐเกี่ยวกับแรงงาน จะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิแรงงานของ ILO เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการกำหนดมาตรฐานงานของราชการยุคใหม่

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่

แนวความคิดนี้พัฒนามาจากพื้นฐานการแก้ไขปัญหาการไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐกิจ โดยมีหลักการที่จะปรับรื้อระบบที่มีอยู่เดิมทั้งหมดแบบถอนรากถอนโคน เพื่อสร้างระบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้เกณฑ์การวัดผลการปฏิบัติงานที่สำคัญ คือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) การบริการ (services) และความเร็ว (speed) ต่อมาแนวความคิดนี้ได้ถูกนำมาใช้ในระบบราชการด้วยเช่นกันสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย

1. การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดขึ้นจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร แนวความคิดนี้ถือว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้บริหารระดับสูงไม่เห็นด้วย หรือไม่ยอมรับ ดังนั้นวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูง จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการแรกที่จะนำไปสู่การปรับรื้อระบบใหม่แบบถอนรากถอนโคนให้ประสบความสำเร็จ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาชั้นโดยธรรมชาติจะปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว
2. การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบ แนวความคิดนี้เห็นว่า ความเข้มแข็งขององค์กรขึ้นอยู่กับความพร้อมของทุกส่วนขององค์กร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจึงต้องพิจารณาทั้งระบบมิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ของภาพรวมทั้งองค์กร
3. การนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้ามาก การใช้เทคโนโลยีหลายส่วนสามารถลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การบริการได้อย่างน่าพอใจ ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงถือได้ว่าการใช้เทคโนโลยีให้เหมาะสมกับขีดความสามารถขององค์กร จึงเป็นสิ่งจำเป็นและจะทำให้องค์กรสามารถเพิ่มผลิตภาพได้มากขึ้น
4. การสร้างเอกภาพของงาน โดยการรวมลักษณะของงานที่เหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานมีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น มาตรการนี้จะเสริมสร้างความรับผิดชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน และส่งเสริมความรวดเร็วในการให้บริการ
5. ความยืดหยุ่นของกระบวนการในการปฏิบัติงาน การทำงานอาจแตกต่างกัน หรือใช้กระบวนการหลายรูปแบบแล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะแต่ละกระบวนการควรลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย

นอกจากนี้ยังมีนักคิดหลายท่านที่พยายามเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่แบบถอนรากถอนโคนให้มีความเด่นชัดยิ่งขึ้น อาทิ Bennis และ Mische (1995) เห็นว่า การปรับรื้อระบบใหม่ คือ การปฏิรูปกิจการด้วยการท้าทายแนวความคิดการปฏิบัติและกิจกรรมที่มีอยู่เดิมด้วยการนำสิ่งใหม่ ๆ มาใช้ ทั้งการเปลี่ยนแปลงเรื่องทุนและทรัพยากรมนุษย์ จุดมุ่งหมายของการปฏิรูป คือ การทำให้องค์กรสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรและการจัดงานที่ไม่จำเป็นออกไป

ในขณะที่ Daft (1997) เห็นว่า การปรับรื้อระบบใหม่ คือ การพิจารณาและการออกแบบระบบธุรกิจใหม่ เพื่อขจัดความล่าช้าและความเสียหายต่าง ๆ เมื่อองค์กรต่าง ๆ ทำการรื้อระบบใหม่แล้วระบบบริหาร การออกแบบงานและระบบงาน จะมีการประเมินและเปลี่ยนแปลงโฉมใหม่ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นอย่างมากต่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ระบบข้อมูลข่าวสารสารสนเทศจะมีบทบาทอย่างมากต่อการปรับรื้อระบบใหม่

2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคน

แนวความคิดนี้มีอิทธิพลมากต่อการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพราะระบบราชการในอดีตส่วนใหญ่ขยายตัวจนใหญ่โตเกินความจำเป็น ส่งผลให้เป็นภาระต้องใช้ต้นทุนมาก แต่ประสิทธิภาพการให้บริการต่ำ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความคิดขึ้นว่าถ้าจะปฏิรูประบบราชการหรือองค์กรใดที่มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น สิ่งที่จะต้องทำเป็นประการแรก คือ การลดขนาดกำลังคน เพื่อให้องค์กรมีขนาดเล็กหรือที่นิยมเรียกกันว่า “รัฐบาลขนาดเล็ก (Small government)” ซึ่งจะทำให้การปฏิรูปในส่วนอื่นประสบความสำเร็จไปด้วย

ภายใต้แนวความคิดนี้ Bartol และ Martin (1994) เห็นว่าการลดขนาดกำลังคนเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการลดระดับการบริหารระดับกลาง แต่เพิ่มสายการควบคุมให้รัดกุม จุดมุ่งหมายของ “การลดขนาดกำลังคน” คือ การปรับปรุงองค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การลดขนาดกำลังคนต้องมีการวางแผนที่ดี และการปฏิบัติต้องกระทำอย่างระมัดระวัง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่จะต้องถูกออกจากงาน แต่มาตรการดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุน เพิ่มการตัดสินใจ เพิ่มพลังการทำงานให้กับพนักงาน ลดที่ซ้ำซากเกินความต้องการ และการเพิ่มวิธีการใหม่ ๆ ในการทำงาน

Dessler (1998) เห็นว่าการลดขนาดกำลังคน จะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ระดับการบริหารทำให้องค์กรมีโครงสร้างเป็นลักษณะแบนราบ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ใช้กันมากในการเปลี่ยนแปลงการจัดการ

ประการที่สอง การจัดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก ทำให้มีการปฏิสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างพนักงานบ่อยขึ้น เกิดความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในองค์กร จะทำให้การประสานงานในองค์กรดีขึ้น

ประการที่สาม การแต่งตั้งผู้ร่วมงานสนับสนุนไปยังส่วนต่างๆ ขององค์กร เพื่อกับเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แต่ละหน่วยงาน มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้น

ประการสุดท้าย การกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้แก่ผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างทั่วถึง มาตรการนี้จะส่งเสริมให้หัวหน้าหน่วยงานแต่ละระดับต้องรับผิดชอบต่องานของตนโดยตรง จะผลักดันความรับผิดชอบต่อผู้อื่นไม่ได้ จะทำให้การวัดหรือประเมินผลการปฏิบัติงานชัดเจนยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการลดขนาดกำลังคนเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในการปฏิรูประบบราชการ เพราะสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่องค์การราชการที่มีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็น แต่ในบางส่วนซึ่งการพัฒนาอย่างไม่เพียงพอ การให้บริการของรัฐยังไม่ทั่วถึง และโดยความเป็นจริงภาครัฐยังขาดแคลนบุคลากรอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น บุคลากรทางการแพทย์ในประเทศที่ด้อยการพัฒนา ถ้านำแนวความคิดการลดขนาดกำลังคนภาครัฐเหมือนกันหมดทุกหน่วยงาน อาจส่งผลกระทบต่อการให้บริการที่จำเป็นต่อประชาชนได้ ด้วยปัญหาความเป็นจริงดังกล่าว จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับ “ขนาดกำลังคนที่เหมาะสม” ขึ้นโดยเห็นว่างองค์การใดที่กำลังคนยังไม่เพียงพอในการบริการประชาชนก็ควรเพิ่มกำลังคนให้เหมาะสม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นทางสายกลางและเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละสังคม

2.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ

เป็นแนวความคิดที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพราะการแปรรูปองค์กรภาครัฐให้เป็นองค์กรเอกชนจะสอดคล้องกับหลักการลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เล็กลง และหลักการตลาด กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อบริการได้อย่างเสรี เพราะมีผู้ผลิตสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น แต่ภาครัฐจะต้องระมัดระวังมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชน เพราะการผูกขาดในภาคเอกชนจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความเดือดร้อนยิ่งกว่าการผูกขาดโดยภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการที่ว่า “ภาครัฐควรมีบทบาทในการเป็นผู้ถือหางเสียมากกว่าเป็นผู้แจวเรือ” ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดกฎระเบียบ การควบคุมกำกับ การส่งเสริม และการเป็นผู้อำนวยความสะดวก

การแปรรูปองค์กรภาครัฐจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มรายได้ การกระจายความเป็นเจ้าของและการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งการแปรรูปอาจจะกระทำทั้งในหน่วยงานของรัฐและในหน่วยงานภาคเอกชนมากขึ้น เพราะเป็นโอกาสที่ภาคเอกชนจะได้พัฒนาตลาดสินค้าและบริการของตนในการแข่งขันในตลาดเสรี ลักษณะของการแปรรูปองค์กรภาครัฐ อาจกระทำได้หลายลักษณะได้แก่

1. การจัดตั้งองค์การมหาชน (Autonomy Public Organization) แนวคิดที่สำคัญขององค์การมหาชน คือ องค์การนั้นยังคงมีภารกิจที่จะต้องกระทำเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังกำไร และไม่เหมาะสมที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป แต่การดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการเดิมซึ่งมีกฎระเบียบมากมาย ทำให้การบริการไม่มีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานทำนองเดียวกับองค์กรเอกชน โดยมีกระบวนการเลือกสรรผู้บริหารที่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานโปร่งใส มีการประเมินผลงานที่ชัดเจน สามารถใช้กลไกต่างๆ ที่ส่งเสริมการบริการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างเต็มที่ โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐและองค์การสามารถจัดหางบประมาณเพิ่มเติมจากการให้บริการของตนเองได้ แต่ต้องไม่เป็นการแสวงหาผลกำไร (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , 2545)

2. การแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นหน่วยงานเอกชน (Privatization) กิจกรรมภาครัฐหลายลักษณะที่อาจโอนถ่ายให้เอกชนดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้การบริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า โดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคน และงบประมาณ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการสร้างงานในภาคเอกชน และการแข่งขันในภาคเอกชนอีกด้วย อาทิเช่น องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง และองค์การที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการวิชาการ เป็นต้น

3. การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การเอกชน (Privatization) ปัญหาพื้นฐานขององค์การรัฐวิสาหกิจในอดีตก็คือ การพยายามแยกตัวออกจากหน่วยงานของรัฐเพื่อปรับปรุงการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่กระบวนการตัดสินใจสูงสุดของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้ระบบราชการก็พิสูจน์ให้เห็นว่าไม่สามารถจะดำเนินการให้บรรลุผลตามที่ต้องการได้ ทำให้การทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจไม่แตกต่างไปจากการทำงานขององค์การภาครัฐมากนัก สถานการณ์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การภาคเอกชนโดยสมบูรณ์ เพื่อให้การบริหารงานแบบภาคเอกชนอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันอย่างเสรี จะต้องไม่มีการผูกขาดเกิดขึ้นในภาคเอกชนอย่างเด็ดขาด เพราะการผูกขาดในภาคเอกชนทำให้ประชาชนผู้รับบริการถูกเอารัดเอาเปรียบเลวร้ายยิ่งกว่าการผูกขาดโดยภาครัฐ ในทำนองเดียวกันการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์การเอกชนจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเกิดการแข่งขันและพัฒนาตลาดสินค้าและบริการของตนอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์สูงสุด

4. การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวความคิดอีกประการหนึ่งที่สอดคล้องกับการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐจากผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้ถือหางเสือ คือ การทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการ วิธีการนี้จะทำให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติแทนภาครัฐ โดย

เป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้า หรือบริการให้กับภาครัฐซึ่งเป็นการสร้างงานในภาคเอกชนให้ขยายตัวมากขึ้น โดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องกำลังคน และการลงทุนเกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งไม่ต้องจัดงบประมาณในการบำรุงรักษาเครื่องจักรเครื่องมือด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ภาคเอกชนจะบริหารได้มีประสิทธิภาพมากกว่า ปัจจุบันแนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐและการทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการ จึงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ

2.2 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ

2.2.1 การปฏิรูประบบราชการของประเทศแถบเอเชีย

จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งได้ประชุม ก.พ. อาเซียน ครั้งที่ 8 ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 22-27 มกราคม พ.ศ.2538 ได้สรุปผลการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ก.พ. โดยมีสาระ คือ ประเทศอาเซียนทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างมาก ทั้งนี้เพื่อเตรียมระบบราชการให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก การสื่อสาร เศรษฐกิจ และการเงิน โดยทุกประเทศได้เตรียมการเพื่อการแข่งขันระหว่างประเทศ จากรายงานนี้พบสาระที่น่าสนใจในเรื่องการเตรียมระบบราชการ สำหรับศตวรรษที่ 21 ดังนี้

1. บางประเทศ เช่น สิงคโปร์และมาเลเซียได้กำหนดและประกาศวิสัยทัศน์แห่งชาติ เพื่อการปฏิรูประบบราชการในอีก 20-25 ปีข้างหน้า
2. ทุกประเทศพยายามปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการควบคุมบังคับเป็นกำกับและส่งเสริม และพยายามสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากขึ้น
3. หลายประเทศพยายามควบคุมขนาดของระบบราชการและจำนวนข้าราชการ บางประเทศพยายามไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการ เช่น ประเทศไทยและอินโดนีเซีย ส่วนประเทศสิงคโปร์และมาเลเซียได้ลดจำนวนข้าราชการ โดยขบวนการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนมากดำเนินการแทน
4. ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างเห็นพ้องกันว่า ระบบราชการยังเป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คุณภาพและความซื่อสัตย์ของข้าราชการจึงมีความสำคัญมาก ค่าตอบแทนที่สูงใกล้เคียงกับภาคเอกชน จึงทำให้ระบบราชการมีโอกาสได้คนดี มีความสามารถทำงานราชการมากขึ้น แต่ละประเทศจึงพยายามผลักดันให้มีการปฏิรูประบบค่าตอบแทนในขอบเขตที่แต่ละประเทศจะทำได้ เช่น สิงคโปร์กำหนดเป็นนโยบายให้ข้าราชการมีรายได้สูงเทียบเท่าภาคเอกชน โดยการนำรายได้ของตำแหน่งระดับสูงสุดของราชการไปผูกกับรายได้ของผู้เสียภาษีสูงสุด 24 คน จาก 6 อาชีพ อาชีพละ 4 คน ได้แก่ (1) อาชีพพนักงานการเงินธนาคาร (2) นักบัญชี (3) วิศวกร (4) นักกฎหมาย (5) กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทภายในประเทศ และ (6) กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทข้ามชาติที่ตั้งในประเทศ

5. บางประเทศได้ให้ความสำคัญแก่หน่วยงานปฏิบัติให้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น เช่น สิงคโปร์ได้กระจายอำนาจการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ย้ายคนในสายงานต่าง ๆ ให้คณะกรรมการระดับกระทรวง ยกเว้นสายงานผู้บริหารและตำแหน่งระดับสูงในฟิลิปปินส์ได้มอบอำนาจบริหารบุคคลให้ ก.พ. ระดับภาค

6. ประเทศสมาชิกพยายามรณรงค์ให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในการทำงาน เช่น การปลูกฝังค่านิยมความเป็นเลิศ และการพัฒนาผลผลิตของสิงคโปร์ การปลูกฝังค่านิยมในเรื่องประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานที่ไม่ผิดพลาดของมาเลเซีย ทั้งนี้โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มหลักสูตรปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมเหล่านี้ในกระบวนการอบรม/พัฒนา การพัฒนาจริยธรรม การบริการของเจ้าหน้าที่ที่ต้องติดต่อประชาชนโดยตรง และการจัดประกวดนวัตกรรมดีเด่นของส่วนราชการประจำปี เป็นต้น

7. ประเทศมาเลเซียกำลังปรับปรุงระบบงบประมาณโดยมีเป้าหมายที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณางบประมาณ คือ แทนที่จะพิจารณาทรัพยากรทางการบริหาร (Input) และวิธีการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น (Process) จะเปลี่ยนมาพิจารณาที่ผลงาน (Output) และผลกระทบ (Impact) เช่น การกำหนดให้ส่วนราชการจัดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance indicators) นอกจากนี้ยังได้กระจายอำนาจการตัดสินใจงบประมาณให้หัวหน้าส่วนราชการ พร้อมกับปรับปรุงระบบบัญชีต้นทุนการให้บริการ

8. หลายประเทศพยายามสร้างแรงจูงใจสำหรับข้าราชการที่มีศักยภาพสูง เช่น สิงคโปร์มีสายงานนักบริหาร ได้ยกระดับค่าตอบแทนของคนกลุ่มนี้ให้สูงในระดับเดียวกับภาคเอกชนและร่นเวลาการเลื่อนตำแหน่งของคนกลุ่มนี้เพื่อให้สามารถก้าวไปถึงตำแหน่งอธิบดีหรือปลัดกระทรวงได้เร็วขึ้น หรือมาเลเซียซึ่งแบ่งเกณฑ์การให้ค่าตอบแทนความดีความชอบมากขึ้นเป็น 4 ระดับ เพื่อให้คนเก่งสามารถเลื่อนเงินเดือนไปได้ทีเดียว 4 ขั้น

9. ประเทศฟิลิปปินส์ใช้กลไกของสังคมและสื่อมวลชน เพื่อปรับปรุงการตรวจสอบบริการของรัฐ ในขณะที่ประเทศมาเลเซียใช้กลไกของข้าราชการโดยจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายในหน่วยตรวจสอบระดับรัฐบาล และหน่วยร้องเรียนทางปฏิบัติงานของรัฐ ส่วนสิงคโปร์ใช้กลไกของสังคมเช่นกัน แต่มุ่งเน้นในทางบวก กล่าวคือ ให้ผู้รับบริการส่งคำชมเชยเมื่อได้รับบริการที่ดี หรือส่งคำแนะนำปรับปรุงวิธีการให้บริการ ในการประชุมครั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์ได้เสนอรายงานการปฏิรูปการบริการของรัฐที่น่าสนใจ 5 ประการ คือ

- (1) การจัดตั้งหน่วยปรับปรุงคุณภาพในส่วนราชการ
- (2) การกำหนดให้ผู้รับผิดชอบคุณภาพของบริการในแต่ละเรื่อง และการกำหนดให้ส่วนราชการตั้งคณะทำงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการ

- (3) จัดให้มีโทรศัพท์สายตรง เพื่อรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริการจากประชาชน
- (4) การกระจายอำนาจในเรื่องการปฏิรูประบบราชการให้บริการของรัฐแก่ส่วนราชการ การส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยในการบริการ
- (5) การทดลองจัดตั้งตลาดนัดบริการของรัฐ

จากรายงานการสัมมนาในครั้งนี้ หากพิจารณาจากกิจกรรมที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รายงานผลการปฏิรูประบบราชการแล้วเห็นว่า ประเทศสิงคโปร์ได้ดำเนินการก้าวหน้าไปกว่าประเทศอื่น ๆ มาก ประเทศสิงคโปร์ได้ปฏิรูปทั้งระบบไปแล้ว ในขณะที่บางประเทศเพิ่งจะดำเนินการบางสาขา

2.2.2 การปฏิรูประบบราชการของประเทศที่พัฒนาแล้ว

การปฏิรูประบบราชการเป็นแนวโน้มสำคัญของการบริหารจัดการ ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามผลักดันโครงการปฏิรูประบบราชการโดยมีชื่อเรียกเฉพาะของตน เช่น แคนาดา (PS2000) สหราชอาณาจักร (Citizen's Charter) สหรัฐอเมริกา (Reinvention Government) หรือประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สิงคโปร์ (PS21) และมาเลเซีย (Vision 2020) เป็นต้น

แม้แต่องค์การสหประชาชาติก็ได้ให้ความสนใจเรื่องการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้โดยคาดหวังว่าการปฏิรูประบบราชการจะเป็นหนทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และก่อให้เกิดสันติภาพในโลกขึ้น องค์การสหประชาชาติได้สนับสนุนให้มีการประชุมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการหลายครั้งและได้จัดให้มีการประชุมสำคัญคือการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เรื่องการปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. 2539 แต่ตัวองค์การสหประชาชาติเองก็ถูกคาดหวังว่าจะต้องปรับรื้อระบบงานของตนเช่นกัน (ปรัชญา, 2539 : 26)

การที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจผลักดันโครงการปฏิรูประบบราชการขึ้นนั้น มิใช่เป็นเพราะการเอาอย่างตามกันแต่เกิดจากความจำเป็นผลักดัน ปัจจัยสำคัญเกิดจากภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป มีสภาพเป็นรัฐสวัสดิการที่สูงมากในระดับหนึ่ง ยกเว้น สหรัฐอเมริกาที่มีปัญหาจากค่าใช้จ่ายทางด้านการทหารสูงมาก ปัญหาที่ตามมาก็คือ การว่างงานและปัญหาทางสังคมซึ่งเกิดจากการมีสวัสดิการมากเกินไป (Welfare – Induced Problems) ผลก็คือทำให้รัฐบาลมีปัญหาขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาเงินเฟ้อ อัตราการว่างงานสูง เศรษฐกิจของประเทศเข้าใกล้ภาวะถดถอย ผู้นำของประเทศต่าง ๆ จึงต้องตัดสินใจระหว่างการปฏิรูประบบราชการและการอยู่รอดทางเศรษฐกิจ นักการเมืองที่เข้ามาแก้ปัญหาจึงได้ชูประเด็นการปฏิรูประบบราชการในการหาเสียงและเมื่อได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ก็สามารถใช้เป็นฉันทานุมัติที่จะทำการปฏิรูป (ฉลองภพ และอภิชาติ, 2539 : 54) ยังมีปัจจัยรองอื่น ๆ อีก ดังเช่น ความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับระหว่างประเทศไทย รวมทั้งการเรียกร้องของประชาชนที่มีการศึกษามาก

ขึ้นได้เห็นลักษณะการทำงานของเอกชน และมีวิสัยทัศน์กว้างไกลมากขึ้น ในงานวิจัยฉบับนี้จะได้ยกตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

การปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา

ในช่วงการปกครองของประธานาธิบดี บิล คลินตัน ได้มีการแสดงตนตั้งแต่เริ่มเข้ารับตำแหน่งว่ารัฐบาลของเขามีเจตนาแน่วแน่ที่จะปฏิรูประบบราชการของสหพันธรัฐ ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ประธานาธิบดี บิล คลินตัน ได้ประกาศว่าเขาจะลดอัตรากำลังของสหพันธรัฐลงประมาณ 100,000 คน ภายใน 3 ปี นอกจากนี้ประธานาธิบดี บิล คลินตัน ยังได้ประกาศว่าจะลดอัตรากำลังในทำเนียบขาว 25 % หรือประมาณ 350 คน ซึ่งจะทำให้เหลือข้าราชการในทำเนียบขาวเพียง 1,044 คน (พิทยา , 2538 : 34)

วิธีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของประธานาธิบดีบิล คลินตัน แตกต่างกับประธานาธิบดีท่านอื่น ตรงที่ว่าประธานาธิบดี บิล คลินตัน ไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นมา ในการนี้ประธานาธิบดี บิล คลินตัน กลับจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเรียกว่า “หน่วยทบทวนการปฏิบัติงานแห่งชาติ” (The National Performance Review หรือ NPR) ภายใต้การนำของรองประธานาธิบดี อากอร์ ในปลายเดือนเมษายน พ.ศ. 2536 หน่วยงานนี้มีนางอีเรน เคหมาก เป็นหัวหน้าและมีเดวิด ออสบอน ซึ่งเป็นนักวิชาการที่เขียนหนังสือชื่อ “Reinventing Government” เป็นที่ปรึกษาอาวุโส ดังนั้นการดำเนินงานของ NPR จึงได้รับอิทธิพลอย่างมากจากหนังสือเล่มนี้ (พิทยา, 2538 : 34 – 35)

ปรัชญาในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของ NPR ได้แก่ การแสวงหาวิธีการทำให้รัฐบาลสามารถทำงานได้ดีขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ในความเห็นของรองประธานาธิบดี อากอร์แล้ววัตถุประสงค์พื้นฐานในการปฏิรูประบบราชการได้แก่ ความพยายามในการปรับปรุงคุณภาพของบริการ และปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนอเมริกัน รองประธานาธิบดีกล่าวว่าเราต้องการทำให้รัฐบาล มองประชาชนและหน่วยงานที่ตนให้บริการนั้นเสมือนเป็นลูกค้า ในขณะเดียวกันเราก็ควรจะทำให้ประชาชนนั้นมองภาพราชการนั้นเป็นมิตรที่ดีของประชาชน ระบบราชการต้องเป็นระบบราชการที่เป้าหมายอยู่ที่ลูกค้า และหันกลับมาให้ความสำคัญต่อเรื่องปัจจัยนำออกมากกว่าปัจจัยนำเข้าของระบบ ในขณะเดียวกันระบบราชการจะต้องรู้จักปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของลูกค้าที่ตนให้บริการ

แนวทางในการปฏิรูประบบราชการสหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญ ดังนี้ (รุ่ง, 2538 : 83 – 92)

1. แนวคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ใช้แนวคิดของการออกแบบระบบราชการใหม่ คือ
 - 1.1 ทบทวนและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง
 - 1.2 ตรวจสอบและหาทางลดความสิ้นเปลืองไร้ประสิทธิภาพ
 - 1.3 ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล และวัฒนธรรมการทำงาน

1.4 เพิ่มพูนศักยภาพและอำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต้น

2. วิธีการ

2.1 ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน (Cutting red tape) โดยใช้มาตรการ

- 2.1.1 ปฏิรูประบบงบประมาณ
- 2.1.2 กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล
- 2.1.3 ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อ จัดจ้าง
- 2.1.4 ปรับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ
- 2.1.5 ลดระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ไม่มีประโยชน์
- 2.1.6 เพิ่มอำนาจแก่รัฐบาลระดับมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

2.2 การให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก (Putting customer first)

- 2.2.1 ฟังเสียงลูกค้าและให้ลูกค้าเป็นผู้กำหนด
- 2.2.2 ให้นำหน่วยงานที่ให้บริการต้องแข่งขัน
- 2.2.3 การสร้างพลวัตของตลาด
- 2.2.4 ใช้กลไกตลาดเข้าแก้ไขปัญหา

2.3 การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อการทำงานที่ได้ผล (Empowering employee to get result)

- 2.3.1 กระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือเบี่ยงเบนไปสู่ผู้ปฏิบัติงาน ให้มากที่สุด และลดลำดับขั้นตอนของการควบคุมลง
- 2.3.2 ทำให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน
- 2.3.3 ให้เครื่องมือที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- 2.3.4 เสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงาน
- 2.3.5 สร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายข้าราชการ
- 2.3.6 เสริมสร้างภาวะผู้นำที่มุ่งประสิทธิภาพของงาน

2.4 ย้อนกลับไปสู่ความต้องการพื้นฐานเพื่อการเป็นรัฐบาลที่ดีแต่ใช้จ่ายน้อย (Cutting back to basic : Producing better government of less)

- 2.4.1 ขจัดสิ่งที่ไม่มีความต้องการและจำเป็นออกไป
- 2.4.2 เก็บรายได้เพิ่มขึ้น
- 2.4.3 ลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต
- 2.4.4 ทำแผนงานริเริ่มจริงจัง

3. ผลการปรับปรุง

3.1 สร้างสรรค์รัฐบาลใหม่ให้เป็นรัฐบาลเน้นการประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่ดำเนินงานได้ดีมีประสิทธิภาพมากกว่า เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง

3.2 สามารถบริการประชาชนได้รวดเร็ว เป็นที่พอใจและตอบสนองความต้องการของลูกค้า (ประชาชน)

3.3 ขจัดความล่าช้า และตัดทอนสิ่งที่ไม่มีความต้องการและจำเป็นออกไป เช่นการยุบรวมหรือยกเลิกหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือที่หมดความจำเป็น

3.4 ลดการควบคุม แต่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเพื่อเพิ่มผลผลิตที่ดีขึ้น

3.5 ในการดำเนินการสร้างสรรค์รัฐบาลใหม่นี้ คาดว่าจะช่วยประหยัดงบประมาณได้ถึง 2.7 พันล้านบาท และลดจำนวนบุคลากรลงได้ถึงประมาณร้อยละ 12 ของจำนวนข้าราชการใน 5 ปี ข้างหน้า

4. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย

4.1 การมีวิสัยทัศน์ (Vision) ของรัฐบาลที่ชัดเจน

4.2 ความมุ่งมั่นเอาจริงและตั้งใจของผู้นำประเทศ ผู้ซึ่งจะเป็นแกนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการ

4.3 ความยินยอมพร้อมใจของบุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักร

งานการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยสหราชอาณาจักรนั้น ประสบความสำเร็จอย่างมาก ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรตเทตเชอร์ ในปี พ.ศ. 2525 – 2534 ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศอาจกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเทตเชอร์ได้แสดงความตั้งใจอันแน่วแน่อย่างสม่ำเสมอตลอดมา ที่จะปฏิรูปกลไกการบริหารงานของรัฐ ความสำเร็จในการปฏิรูปส่วนหนึ่งเกิดจากการที่นายกรัฐมนตรีเทตเชอร์สามารถที่จะดำรงตำแหน่งอยู่ได้เกือบถึง 12 ปี จึงทำให้ภาคราชการของประเทศสหราชอาณาจักรผ่านกระบวนการปฏิวัติทางด้านการจัดการได้โดยราบรื่นนับได้ว่านายกรัฐมนตรีเทตเชอร์เป็นผู้วางรากฐานใหม่ในการปฏิรูประบบราชการจนทำให้ระบบราชการของประเทศ สหราชอาณาจักรเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก (พิทยา, 2538 : 13)

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีเทตเชอร์ ได้นำโครงการ Financial Management Initiative (FMI) มาใช้ในปี พ.ศ. 2525 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐบาลและมีการใช้งบประมาณเป็นตัววัดประสิทธิภาพของส่วนราชการภายใต้โครงการนี้ผู้บริหารในราชการทุกระดับต้อง

ทำงาน โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดความสำเร็จ มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนมีระบบข้อมูลที่ดี (สำนักงาน ก.พ., 2539ก : 130 – 133)

ในปี พ.ศ. 2531 รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงได้นำโครงการ Next Steps Initiative 2531 มาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการบริการราชการพลเรือน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า (Value for Money) เพื่อให้การให้บริการของรัฐ (Quality of Service) ดีขึ้นกว่าเดิมโดยบริหารหน่วยงานให้เล็ก กะทัดรัด มีอำนาจ และมีบทบาทในการบริหารตัวเอง

นโยบายรัฐบาลในการดำเนินการตามแนวคิด Next Steps

1. ให้ทุกกระทรวงพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานอิสระ (Agency) เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะด้าน (Specific Activities) ของแต่ละกระทรวง โดยให้มีผู้บริหารสูงสุดเรียกว่า Chief Executive บริหารงานโดยแนวคิดเชิงธุรกิจ สามารถจัดเก็บรายได้ค่าธรรมเนียมการให้บริการ แต่ต้องทำงานโดยมีคุณภาพเหมือนหน่วยงานเอกชน และมีความคิดอิสระในการกำหนดโครงสร้าง จัดระบบบริหาร ระบบเงินเดือนค่าตอบแทนของตนเองได้ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้กรอบ (Framework) ที่กระทรวงเจ้าสังกัดกำหนด

2. แต่ละหน่วยงานอิสระจะต้องมีโครงการปรับปรุงในความรับผิดชอบต่อเห็นความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม

3. มีการฝึกและเตรียมพนักงานในเรื่องการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

4. เน้นความสำคัญของการบริหารความเปลี่ยนแปลง

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายจอห์น เมเจอร์ ได้ริเริ่ม โครงการ The Citizen's Charter ขึ้นในปี พ.ศ. 2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงบริการที่ให้แก่ประชาชน และให้ประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับบริหารของหน่วยงานของรัฐได้ โดยโครงการ The Citizen's Charter ยึดหลักการ 6 ประการ ดังนี้

1. มาตรฐาน (Standards) ประกาศถึงมาตรฐานของบริการที่จะให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนร้องเรียนได้ถ้าบริการที่ได้รับไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ประกาศไว้

2. ข่าวสารและการเปิดเผย (Information and Openness) ให้ข่าวสารเกี่ยวกับบริการของรัฐอย่างครบถ้วนและถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการ ต้นทุน วิธีการ และผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

3. ทางเลือกและการให้คำปรึกษา (Choice and Consultation) มีทางเลือกที่สามารถดำเนินการได้ให้แก่ผู้ใช้บริการ ให้คำปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ

4. ความสุภาพและเอื้อเฟื้อ (Courtesy and Helpfulness) ให้บริการด้วยความสุภาพและเอื้อเฟื้อแก่ผู้ใช้บริการ ไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชน

5. การแก้ไขให้ถูกต้อง (Putting things rights) กรณีที่มีการผิดพลาดเกิดขึ้นต้องขอโทษ และอธิบายได้เข้าใจถึงสาเหตุของการผิดพลาด และแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร่งด่วน

6. การคุ้มค่าเงิน (Value for money) ให้บริการซึ่งคุ้มค่าเงินของผู้ใช้บริการ และใช้ทรัพยากรของรัฐอย่างประหยัด คุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2537 Efficiency Unit ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ต้องมีการจัดทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan) เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละปีหน่วยงานต่าง ๆ จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในด้านใดบ้าง อย่างไร โดยจัดทำ Efficiency Plan ผนวกเข้าไว้ในแผนการบริหารงานของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานจะเสนอเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้น ในรายงานผลการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรให้กับโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ จะต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan) แสดงเอาไว้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้จัดทำ Efficiency Plan

1. เพื่อใช้มาตรการให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างจริงจัง โดยให้หน่วยงานราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้
2. เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้มีประสิทธิภาพภายใน 3 ปีข้างหน้าได้อย่างไร
3. เพื่อจะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐได้นำนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น มาใช้ได้อย่างไร

การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย

การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย เริ่มอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งจะเห็นได้จากการประกาศนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการระบุในกฎหมายและกิจกรรมอื่น ๆ โดยมีแนวทางดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2539ก : 135 – 137)

1. แนวคิด

การดำเนินการเรื่องนี้ได้ใช้แนวคิด Reform the Public Service โดยมีเป้าหมายของการปรับปรุงครั้งนี้เพื่อปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ซึ่งรวมทั้งการปรับปรุงระบบราชการที่ยังขาดความทันสมัย ซึ่งแต่เดิมปฏิบัติงานโดยเน้นขบวนการมากกว่าการดูที่ผลของงานที่ปฏิบัติ

2. วิธีการ

2.1 การปรับปรุงด้านโครงสร้าง (Structural Reforms)

2.1.1 ปรับปรุงกลไกของระบบราชการ โดยให้เป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล

2.1.2 การปรับปรุงองค์กร โดยเน้นทำงานเป็นโครงการ รวมทั้งลดขั้นตอนการทำงาน ต่าง ๆ ลง พร้อมทั้งส่งเสริมการทำงานแบบธุรกิจเอกชน

2.1.3 ให้มีการมอบอำนาจ โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจด้านบุคลากรและการเงิน จากระดับสูงสู่ระดับล่าง

2.1.4 ปรับปรุงด้านการกระจายอำนาจ โดยกระจายสู่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.2 การปรับปรุงด้านแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Reforms)

2.2.1 การปรับปรุงด้านเงินเดือนและสวัสดิการให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน

2.2.2 การส่งเสริมขวัญ และกำลังใจของข้าราชการ โดยการปรับปรุงด้านความมั่นคง และความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งการจัดให้มีการให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการ และสหภาพในองค์กร

2.2.3 การปรับปรุงด้านความยืดหยุ่นในการทำงาน โดยการจัดระบบการทำงานแบบไม่เต็มเวลา

2.3 การปรับปรุงด้านกำลังคน (Human Resource Management Reforms)

2.3.1 การพัฒนาข้าราชการระดับสูง

2.2.2 การส่งเสริมขวัญและกำลังใจของข้าราชการ โดยการปรับปรุงด้านความมั่นคง และความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งการจัดให้มีการให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการ และสหภาพในองค์กร

2.2.3 การนำการประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการประเมินบุคลากรระดับสูง

2.2.4 การอบรมข้าราชการโดยการเน้นให้เห็นประโยชน์ของการปรับปรุงระบบราชการต่อการบริหารราชการ

2.2.5 การพัฒนานักบริหารระดับกลาง

2.2.6 การปรับปรุงด้านความเสมอภาคในโอกาสความก้าวหน้า

2.2.7 การส่งเสริมให้หน่วยงานต่าง ๆ ดูแลด้านความปลอดภัยในอาชีพและหน่วยงาน

2.4 การปรับปรุงด้านการเงิน (Financial Reforms)

2.4.1 การตั้งงบประมาณล่วงหน้า (Forward Estimates Systems)

2.4.2 ให้มีการจัดทำแผนการประเมินโครงการของแต่ละส่วนราชการ (Portfolio Evaluation Plan)

2.4. 3 ระบบการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (Running Costs) จัดทำเป็นรายโครงการ

2.4.4 การให้เงินปันผลกับหน่วยงานที่สามารถลดค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการทำงานที่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (Efficiency Dividend)

2.4.5 การบริหารโครงการและการเงิน ทั้งนี้ให้หน่วยงานจัดเตรียมจากงบประมาณเป็นรายโครงการ พร้อมทั้งการประเมินผลโครงการที่คำนึงถึงผลงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์ด้วย มากกว่าที่จะคำนึงถึงแต่ความประหยัดเพียงอย่างเดียว

2.5 การปรับปรุงด้านการให้บริการ (Commercial Reforms)

2.5.1 การนำระบบคิดค่าบริการ (Use Charges) มาใช้ ทั้งนี้ภายใต้หลักการที่ว่าผู้ใช้แทนที่จะเป็นรัฐบาลกลาง เป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนค่าบริการเหล่านี้

2.5.2 การนำระบบทำสัญญาเช่าช่วง (Contracting Out) มาดำเนินการ

2.5.3 การใช้ระบบบัญชีโดยใช้เกณฑ์ค่างรับค่างจ่าย คือระบบบัญชีที่สามารถเปรียบเทียบรายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นและเกี่ยวเนื่องกัน

2.5.4 ส่งเสริมให้มีการตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอิสระในรูปบริษัทเอกชน

2.6 ปรับปรุงด้านการวางแผนและการรายงานการปรับปรุง (Planning and Reporting reforms)

2.6.1 การนำการวางแผนองค์การมาใช้

2.6.2 แต่ละหน่วยงานจะต้องระบุวัตถุประสงค์ และรายละเอียดที่สำคัญ ๆ ของโครงการต่าง ๆ

2.6.3 ระบบการประเมินผล

2.6.4 การจัดทำระบบข้อมูลข่าว

2.6.5 การจัดทำรายงานประจำปี

จากการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่า แต่ละประเทศมีการปฏิรูปกันอยู่ยาวนานแล้ว และแต่ละประเทศก็มีวิธีการที่แตกต่างกันไปเช่นเดียวกับประเทศไทย

2.3 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทย

2.3.1 พัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทย

อาณาบริเวณที่สุโขทัยมีอำนาจสืบเนื่องต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานอย่างแท้จริงนั้นได้แก่เมืองต่าง ๆ ที่ปัจจุบันตั้งอยู่ในเขตนครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก พิจิตร สุโขทัย พิษณุโลก อุตรดิตถ์ และเพชรบูรณ์ จัดเป็นอาณาจักรสุโขทัยแท้ ๆ (Sukhothai Proper) สุโขทัยแบ่งการปกครองบริเวณดังกล่าวเป็นราชธานีเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวง และเมืองพระยามหานคร พระมหากษัตริย์ทรงปกครองราชธานีหรือเมืองหลวงโดยตรง การจัดการดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจค่อนข้างมาก เมือง

ต่าง ๆ มีอิสระในการปกครองตนเองสูง ทั้งในด้านการเก็บภาษีอากร การพิจารณาคดีความ การแต่งตั้งตำแหน่งขุนนาง และการควบคุมเมืองบริวาร (แถมสุข และคณะ , 2536 : 38)

จนภายหลังพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มีลักษณะการปกครองในช่วงที่สุโขทัยมีขนาดใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น ฐานะของกษัตริย์ได้รับการยกย่องว่าเป็น “ธรรมราชา” ต่อมาก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พ.ศ. 1998 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของอยุธยาไม่ได้ซับซ้อนมากนักโดยมีความแตกต่างกันคือ อยุธยามีจตุสดมภ์ ประกอบด้วย กรมเวียง วัง คลัง นา ในส่วนของการปกครองหัวเมืองนั้น หัวเมืองชั้นในขึ้นตรงต่อราชธานีหรือเมืองลูกหลวง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะโปรดให้เจ้านายเชื้อพระวงศ์ใกล้ชิดไปปกครอง โดยมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองเมืองลูกหลวง และเมืองบริวารอันเป็นหัวเมืองชั้นในบางเมือง ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นเครือญาติ สำหรับหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ออกไปปกครองหรือแต่งตั้งเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมปกครอง ส่วนหัวเมืองประเทศราชให้เจ้าเมืองปกครองกันเอง และส่งบรรณาการมาถวายตามกำหนด จัดทัพมาช่วยยามเกิดศึกสงครามและด้วยเหตุผลของการแย่งชิงราชบัลลังก์ พระบรมไตรโลกนาถจึงทรงปฏิรูปการปกครอง ทำให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองเปลี่ยนไป โดยกรุงศรีอยุธยาเป็นศูนย์กลาง มีการบริหารราชการออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยตั้งเป็นกรมกลาโหมและมหาไถไทย มีอัครเสนาบดี สมุหพระกลาโหม และสมุหนายก ซึ่งเป็นผู้ดูแลตามลำดับ

การปรับปรุงการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทำให้การปกครองมีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สถาบันกษัตริย์มีความมั่นคง อันเกิดจากการตรากฎหมายเทียรบาล การยกเลิกเมืองลูกหลวง และการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายทหารกับพลเรือนเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้แก่อาณาจักรโดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมจากสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโดยเฉพาะด้านการทหาร ได้แก่ การจัดทำสารบัญชียกทัพหรือการทำทะเบียนไพร่พลการฝึกซ้อมประลองยุทธ และการทำตำราพิชัยสงคราม ทำให้ขุนนางที่ได้เข้ามาคุมอำนาจทางทหารที่เป็นสมุหพระกลาโหม มีผลต่อความไม่มีเสถียรภาพของพระมหากษัตริย์ เกิดการใช้กำลังยึดอำนาจและการกบฏหลายครั้ง จนต่อมาในสมัยสมเด็จพระเพทราชา (พ.ศ. 2231 – 2246) จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายก เพื่อความมั่นคงของสถาบันกษัตริย์โดยให้สมุหพระกลาโหมดูแลรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งด้านทหารและพลเรือน และสมุหนายกดูแลรับผิดชอบหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งด้านทหารและพลเรือนเช่นกัน

เมื่อครั้งสมัยที่ไทยเปลี่ยนศูนย์อำนาจการปกครองจากอยุธยามาอยู่ที่กรุงธนบุรีและกรุงเทพฯ ในทางการเมืองการปกครองยังคงปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่เคยเป็นมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ลักษณะ

การปกครองและโครงสร้างทางการเมืองจึงไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จนเมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปการปกครองในช่วงแรก (พ.ศ. 2416 – 2417) เป็นการดำเนินงานของรัชกาลที่ 5 ร่วมกับกลุ่มสยามหนุ่มซึ่งเป็นคนหนุ่มรุ่นใหม่ ในช่วงนี้ได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ อันเป็นองค์กรในเชิงนิติบัญญัติและบริหารดังนี้

1. สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ทรงประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2417 เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน โดยทรงแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีความสามารถรอบรู้ในกิจกรรมต่าง ๆ มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 10 นาย และไม่เกิน 20 นาย มีฐานะรองจากเสนาบดี

2. สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) ทรงประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2417 เพื่อทรงสอบถามการงานและปรึกษาเรื่องราวบางอย่าง ที่มีพระราชดำริรวมทั้งการมอบหมายงานบางอย่างให้สภานี้ปฏิบัติ จำนวนสมาชิกของสภานี้ไม่ได้กำหนดแน่นอนประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางและขุนนางชั้นผู้ใหญ่

ต่อมาใน พ.ศ. 2430 – 2435 เป็นช่วงเวลาที่พระองค์ทรงดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองอย่างจริงจัง กล่าวคือ

1. การปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง เริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2430 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงให้ทดลองนำรูปแบบการบริหารราชการแบบอังกฤษมาใช้ นั่นคือการจัดรูปแบบบริหารราชการเป็นระบบกระทรวง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ ฯลฯ เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นเชื้อพระวงศ์ ทำให้รัชกาลที่ 5 ทรงสามารถควบคุมงานกระทรวงต่าง ๆ ได้ และขุนนางถูกลดบทบาทและเสื่อมอำนาจลง

2. การปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค ความพยายามสร้างเอกภาพทางการเมืองและดูแลหัวเมืองให้ใกล้ชิดขึ้น เพื่อสกัดกั้นภัยจักรวรรดินิยมเป็นสาเหตุสำคัญของการปฏิรูป ทั้งนี้ได้จัดตั้งระบบมณฑลเทศาภิบาลขึ้น โดยได้รูปแบบการปกครองที่อังกฤษใช้ในประเทศพม่า และมลายูใน พ.ศ. 2435 โปรดฯ ให้มีการทดลองเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตำบลบ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อันเป็นรากฐานของการบริหารการปกครองส่วนภูมิภาคแบบใหม่

3. การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินการเฉพาะสุขาภิบาล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตนเองในด้านการรักษาความสะอาดของเมือง และดูแล

ถนนหนทาง พ.ศ. 2440 รัชกาลที่ 5 จึงโปรดฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้น และในพ.ศ. 2448 โปรดฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นเป็นการทดลองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรก

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้รูปแบบการปกครองไทยที่ใช้กันมาหลายร้อยปี ตั้งแต่อยุธยาเป็นอันสิ้นสุดลง รูปแบบการปกครองทำนองเดียวกับตะวันตกเริ่มเข้ามาแทนที่ ความเป็นเอกภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นทำให้ไทยก้าวเข้าสู่การเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ (ธิดา และคณะ, 2539 : 48-58)

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมีขึ้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดย “คณะราษฎร” ทำการยึดอำนาจ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงลัทธิระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญต่อมาในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475” หลังจากนั้นในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แก่ปวงชนชาวไทย และมีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ใน พ.ศ. 2476 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวข้างต้น ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจจำแนกได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้ (โกคิน, 2540 : 29 – 31)

1. การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2476

ใน พ.ศ. 2476 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมาใน พ.ศ. 2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก

2. การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ 2 ใน พ.ศ. 2495

ใน พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนชื่อกฎหมายจาก “ระเบียบราชการบริหาร” เป็น “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลทั้ง ๆ ที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้จัดตั้งภาคขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองจังหวัดและอำเภอ

3. การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2515

ใน พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2495 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไว้อย่างกว้างขวาง ในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป

4. การปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2534

ใน พ.ศ. 2534 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีได้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการบริหารของประเทศไทย เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการ ต่าง ๆ

การปฏิรูประบบราชการไทยได้มีการกระทำมาโดยตลอด โดยรัฐบาลแต่ละชุดได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบราชการมาเป็นทศวรรษแล้ว ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปก็จะมีบุคคลผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มาจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน วิชาการ ตัวแทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ถึงปัญหาของระบบราชการที่เป็นอยู่ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อให้ระบบราชการมีบริการที่ดีขึ้นกว่าเก่า มีประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น

นอกเหนือจากนั้นยังมีความพยายามที่จะปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีการจำกัดความเจริญเติบโตของหน่วยงานราชการ การพิจารณาถึงการปรับปรุงโครงสร้าง รวมตลอดทั้งโครงสร้างของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก็ได้มีการกระทำต่อเนื่องมาหลายรัฐบาลโดยหลัก ๆ แล้วก็เป็นที่ยอมรับว่าในยุคปัจจุบันสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมได้เปลี่ยนไปมาก จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการปรับตัวของข้าราชการทั้งในแง่ระบบและตัวบุคคล และยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์และข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญเติบโต ของระบบและกระบวนการประชาธิปไตย ความจำเป็นในการปรับตัวของระบบราชการก็มีมากขึ้นตามลำดับ

2.3.2 เป้าหมายการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีความเหมาะสม และเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ระบบการบริหารงานดีขึ้น เป็นระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ประ

สิทธิผลและสมรรถนะเพิ่มขึ้น และสามารถเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนและสังคมมากขึ้น โดยทั่วไป กระบวนการปฏิรูประบบราชการในแต่ละประเทศจะถูกออกแบบและมีจุดเน้นที่แตกต่างกันตามความจำเป็นของระบบราชการและความรุนแรงของปัญหาในประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตามในภาพรวมของกระบวนการปฏิรูประบบราชการมักจะครอบคลุมการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในประเด็นใหญ่ ตั้งแต่การปรับปรุงบทบาทภารกิจและหน้าที่ของรัฐ การวางระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของอำนาจในระดับต่าง ๆ การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดระบบราชการใหม่ให้รับใช้ ตอบสนองความต้องการของประเทศชาติ และประชาชน ระบบบริหารและวิธีการปฏิบัติงาน ระบบบริหารบุคคลภาครัฐ กฎระเบียบต่าง ๆ และการปรับค่านิยมวัฒนธรรมขององค์กรและพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งการดำเนินงานแต่ละส่วนก็เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงเป็นระบบราชการที่มีผลงานและความสามารถสูง สามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศชาติ เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลที่เป็นผู้แทนประชาชนเป็นรัฐบาลที่มีสมรรถนะและผลงานสูงได้อย่างแท้จริง และเมื่อระบบราชการร่วมกับราชการสามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ ประเทศก็จะมีระบบเศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง คือ มีศักยภาพและความสามารถที่จะแข่งขันในระดับโลกได้ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้และมีความเป็นอยู่ในระดับที่ดีขึ้นเป็นสังคมที่มีมาตรฐานสูง คือ เป็นสังคมที่ประชาชนโดยรวมให้มีคุณค่าทางคุณธรรมสูง อันจะทำให้สังคมโดยรวมมีศักยภาพทางสังคมที่ทัดเทียมสังคมอารยะ

2.3.3 วิธีการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบัน

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ภายใต้กรอบของ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลายเรื่องที่ต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน โดยรัฐบาลจะเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนองค์ภาพของภาครัฐเป็นหลัก ได้แก่

1 การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ โดยจะเน้นที่กลุ่มเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยมีวิธีการดังนี้

1.1 ทบทวนบทบาท หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐ เพื่อจำกัดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานให้เล็กลงชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกันอันจะนำไปสู่ขนาดขององค์กรของรัฐที่มีขนาดเล็กลงอย่างสมดุล โดยปรับระบบและกระบวนการบริหารในองค์กรรวมตามกลุ่มภารกิจ เพื่อจัดความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ใหม่ของรัฐ ให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในส่วนราชการและระหว่างส่วนราชการ รวมทั้งการทำงานในลักษณะภาคีกับภาคเอกชนและประชาชน โดยจะจัดกลุ่มภารกิจออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และบางส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

(2) ด้านนโยบายการบริหารและการกำกับตรวจสอบได้แก่ ภารกิจของหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักนายกรัฐมนตรีรวมทั้งหน่วยงานกลางอื่น ๆ เป็นต้น

(3) ด้านสังคม ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม บางส่วนของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(4) ด้านสิ่งแวดล้อม พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ บางส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

(5) ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของสังคม ได้แก่ กิจกรรมของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

(6) ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(7) ด้านการบริหารงานขององค์กรอิสระ

(8) ด้านการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ โดยจำกัดให้ภาครัฐทำหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักและที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนภารกิจรองจะจัดเป็นองค์การมหาชนหรือแปรรูปและถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรประชาชน ภาคเอกชน หรือจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากเอกชนต่อไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำโดยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาตามลักษณะเฉพาะของเรื่อง โดยดำเนินการในกลุ่มด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกให้เห็นผลภายในเดือนกันยายน 2543

1.2 กำหนดให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ประกอบด้วย เป้าหมาย ผลผลิต ผลลัพธ์ ปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลสำเร็จมาตรฐานผลงาน แผนการทำงาน งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องการใช้ แผนกลยุทธ์นี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ และถือเป็นเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการนั้น ๆ ต่อรัฐบาลและรัฐสภา โดยจะต้องมีการประเมินผลสำเร็จเป็นรายปีก่อนการได้รับงบประมาณสำหรับปีต่อไป ซึ่งต้องสร้างระบบความรับผิดชอบให้ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และหัวหน้าส่วนราชการแต่ละองค์การด้วย ทั้งนี้โดยการกำหนดให้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการและการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของงาน

1.3 พัฒนาให้มีระบบสารสนเทศของหน่วยงานกลางภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันและเป็นระบบที่เปิดให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชนเข้าถึงได้สะดวกตลอดจนนำเทคโนโลยี

สมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐและการให้บริการแก่ประชาชน

1.4 ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชน ประกาศมาตรฐานการให้บริการประชาชนโดยเปิดเผย และถือเป็นสัญญาประชาคมที่ส่วนราชการทุกแห่งต้องจัดทำบริหารจัดการจุดเดียว และ ปรับปรุงกระบวนการบริการประชาชนให้สั้นรวดเร็ว โดยให้ประชาชนซึ่งเป็นลูกค้าได้มีส่วนร่วม กำหนดมาตรฐานการบริการด้วย ทั้งนี้โดยจัดให้ระบบบริการประชาชนของส่วนราชการสอดคล้องกับ มาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ

1.5 กำหนดแนวทางและสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุง ประสิทธิภาพในการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนผู้รับบริการของรัฐ

1.6 พัฒนาระบบประเมินผลระดับองค์การ เพื่อชี้วัดความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยการให้องค์การอิสระและหน่วยงานกลางมีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ตาม ดัชนีชี้วัดผลงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และแถลงผลประเมินต่อรัฐสภาและสาธารณะต่อไป

1.7 ปรับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ โดยฝ่ายการเมือง กำกับ ตรวจสอบผลลัพธ์การทำงาน ตามนโยบายและแผนกลยุทธ์ที่ทำสัญญาไว้ล่วงหน้า ส่วนฝ่าย ประจำมีหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายและบริหารจัดการให้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย และกฎระเบียบ เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ ตามแผนกลยุทธ์และงบประมาณที่ ได้รับการทำหน้าที่ตามบทบาทของทั้งสองฝ่าย จะปรากฏในรายงานผลงานของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะรายงานต่อรัฐสภาและสาธารณะด้วย

2 การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ

2.1 พัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์สำหรับหน่วยงานนำร่อง

จัดทำแผนการปรับเปลี่ยนขั้นต้นเพื่อไปสู่ระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐตามข้อ 5.1.2 โดยจะเริ่มจากหน่วยงาน ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีความพร้อม

2.2 พัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงินและผลการดำเนินงานที่โปร่งใสสำหรับ หน่วยงานนำร่องเพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และสนับสนุนให้มีโอกาส ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

2.3 พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับหน่วยงานนำร่องโดยจะ ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างความสามารถในการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานนำร่องระบบรายงาน ผลงานที่เปรียบเทียบกับแผนงาน และการที่สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางจะให้ความยืดหยุ่น ในการจัดการงบประมาณแก่หน่วยงาน ทั้งนี้การให้อำนาจการจัดการทางการเงินแก่หน่วยงานจะขึ้นอยู่กับ

กับลักษณะของมาตรฐานการควบคุมทางการเงินและระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้กำหนดไว้ข้อกำหนดดังกล่าวจะถูกระบุไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรระหว่างหน่วยงานและสำนักงานประมาณ

2.4 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

จัดระบบรายงานค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐใหม่ให้แสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งสิ้นของรัฐบาลทั้งนี้ กิจกรรมของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากเงินกู้และเงินช่วยเหลือทั้งหมด จะต้องรายงานไว้ในแผนการเงินของภาครัฐด้วย โดยเริ่มแสดงข้อมูลเบื้องต้นภายในปีงบประมาณ 2543

2.5 พัฒนาระบบบัญชีการเงินภาครัฐที่เทียบเท่ากับมาตรฐานนานาชาติที่กำหนดโดย International Federation of Accountants (IFAC) ทั้งนี้ระบบดังกล่าวจะรวมค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นภาระของภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ในเอกสารงบประมาณ

2.6 พัฒนาระบบการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าสำหรับหน่วยงานนำร่อง

พัฒนาประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าที่สามารถแสดงให้เห็นถึง ค่าใช้จ่ายในอนาคตภายใต้แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจในปัจจุบัน การพัฒนาประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าจะเชื่อมโยงเข้ากับแผนการคลังระยะกลางที่จัดทำโดยสำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

2.7 การกระจายอำนาจงบประมาณและการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พัฒนากระบวนการกระจายอำนาจการงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกแบบวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบใหม่รวมทั้งการกำหนดมาตรการที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

2.8 พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการจัดการทางการเงินในระดับมหภาค

พัฒนาระบบบริหารการเงินในระดับหน่วยงานเพื่อสร้างความโปร่งใสให้แก่การจัดสรรงบประมาณ โดยพัฒนาระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลทางด้านการจัดการและทางด้านการเงินเข้าด้วยกัน เพื่อให้การตัดสินใจของหน่วยงานอยู่บนฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วน เชื่อถือได้และทันสมัย

2.9 ทบทวน ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ รายงานการเงินและการคลัง

2.10 ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัสดุ

โดยพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านพัสดุและเน้นพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐมีพัสดุในราคาที่เหมาะสมและจัดหาได้ทันเวลาที่จะใช้ รวมทั้งจัดให้มีการดูแลบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง ให้อยู่ในสภาพดีและใช้งานได้ตลอดเวลา

2.11 ขยายผลการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุต่อจากโครงการนำร่องให้ครอบคลุมทั้งระบบภาครัฐ

3 การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล

ปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับ “ระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ซึ่งจะมุ่งเน้นคนขนาดเล็ก กะทัดรัด แต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบสูง ใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ได้ค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการทำงานและเทียบเคียงได้กับภาคเอกชน และมีความเป็นกลางทางการเมืองสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงหลัก คือ

3.1 พัฒนารูปแบบการจ้างงานในภาครัฐให้มีความหลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขการทำงานและรูปแบบองค์กรลักษณะใหม่ เช่น การจ้างงานโดยสัญญาในบางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะกิจ การจ้างงานเฉพาะเรื่องโดยมีวาระชัดเจน การรับงานร่วมกัน (Job Sharing) รวมทั้งการจ้างงานในระบบเปิด

3.2 ปฏิรูประบบการจำแนกตำแหน่ง เพื่อเปลี่ยนค่านิยมในเรื่องยศชั้น เป็นเน้นเรื่องความสามารถและผลงาน เพื่อให้การสรรหาแต่งตั้งได้บุคคลที่สามารถจริง ปรับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยยึดตามผลงานและเทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนของภาคเอกชนและเสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคม

3.3 มีการกำหนดดัชนีวัดผลงานตามระบบบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ในข้อ 5.1.2 โดยมีการประเมินความแตกต่างระหว่างผู้มีผลงานกับผู้ไม่มีผลงานเพื่อจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจทำงานและพัฒนาตนเองและสร้างสรรค์ผลงานตลอดจนส่งเสริมข้าราชการที่มีความสามารถเป็นเลิศโดยสร้างทางก้าวหน้าที่จะสามารถให้โอกาสผู้ที่มีความรู้ความสามารถได้ใช้ศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่

3.4 สร้างระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) โดยกำหนดให้ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองอยู่ในระบบนี้ซึ่งเป็นระบบเปิดที่ผู้มีความสามารถในภาครัฐสามารถสมัครแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้งโดยมีวาระดำรงตำแหน่งชัดเจน ระบบนี้จะเป็นการเปลี่ยนจากระบบ “อำนาจนิยม” มาเป็น “ความสามารถนิยม” เป็นระบบสร้างผู้นำที่มีคุณภาพสูง มีคุณธรรม โดยให้เป็นการแต่งตั้งตามระบบเปิดภายในภาครัฐในระยะแรกและจะค่อย ๆ เปิดกว้างสู่ภายนอก ในอนาคต หลักสำคัญของระบบคือการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งแน่ชัดมีการจัดทำสัญญาผลการทำงานและประเมินผลอย่างเปิดเผย ทั้งนี้จะปรับระบบค่าตอบแทนให้แข่งขันได้กับองค์กรชั้นนำในภาคเอกชน และมีกลไกให้ออกจากตำแหน่งได้อย่างสง่างามด้วย

3.5 กำหนดแนวทางการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมาตรการเกษียณหรือลาออกอย่างสมัครใจพร้อมเงินขวัญถุงเพื่อลดจำนวนตำแหน่งงานลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ทั้งนี้จะจัดให้มีศูนย์เพิ่มทักษะใหม่ (Transition Center) และจัดหางาน (Job Placement Center) ในภาคเอกชน หรือในส่วนท้องถิ่นให้ด้วย เพื่อให้การลดขนาดเป็นไปอย่างราบรื่น และโดยที่อาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ไม่ประสงค์จะอยู่ในกระบวนการปฏิรูปด้วยก็จะจัดโครงการสมัครใจลาออกเพื่อให้จากระบบราชการอย่างภาคภูมิและได้รับค่าตอบแทนทางการเงินอย่างเหมาะสมด้วย

3.6 ปรับปรุงระบบการสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การสรรหาเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรม มีคุณภาพสูงมารับราชการ มีระบบเปิดเพื่อสมัครแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งในระดับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการโยกย้ายสับเปลี่ยนงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และมีระบบการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ทำงานอย่างมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถสูง ฉลาด ทันสมัย กระตือรือร้นที่จะทำงานและมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ส่วนราชการในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรมอย่างเป็นระบบ

3.7 ปรับปรุงระบบสอบสวนทางวินัยให้สั้นและรวดเร็วต่อการตัดสินใจ พร้อมสร้างระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้คนดีได้รับการยกย่องดูแลและปกป้องคุ้มครอง และคนไม่ดีได้รับโทษตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

3.8 ปรับระบบการออกจากราชการให้ง่ายขึ้นโดยการประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ การปล่อยปละละเลยให้มีคนด้อยคุณภาพหรือไม่มีสมรรถภาพอยู่ในส่วนราชการให้ถือเป็นความผิดของผู้บังคับบัญชาฐานไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างด้วย

3.9 ทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารานบุคคลทั้งหมด เพื่อให้มีระบบบริหารบุคคลภาครัฐได้มาตรฐาน แต่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งควรดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและปรับโครงสร้างของหน่วยงานกลาง อื่น ๆ ด้วย

4 การปรับเปลี่ยนกฎหมาย

เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่บรรลุผลจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องโดย

4.1 ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้งานอยู่และตรากฎหมายใหม่ให้มีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกลไม่ล้าสมัย เพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวทางการใหม่ได้

4.2 ทบทวน ปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายและระเบียบให้มีขั้นตอนที่สั้น รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงทั้งระบบวิธีการยกร่างและวิธีการตรวจ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเป็นสากลในยุคโลกาภิวัตน์

4.3 ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อลดกฎเกณฑ์ปลีกย่อย ลดช่องโหว่ของระเบียบที่จะก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ และขจัดกฎเกณฑ์ที่ไปสร้างภาระต้นทุนที่ไม่จำเป็นแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือประชาชน

5 การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ

เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดผลค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงใหม่โดยสิ้นเชิงคือ

5.1 จัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เน้นการทำงานด้วยความสุจริต ขยันอดทน มีความรับผิดชอบสูง รักษาเกียรติของอาชีพ และมุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประชาชนและส่วนรวม มีระเบียบวินัยและดำรงตนในจรรยาบรรณ โดยมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย

5.2 เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐให้มาเน้นที่ความสามารถและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลัก โดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ ซึ่งยึดความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์ โดยผู้นำเป็นตัวอย่าง

5.3 รณรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อล้างความเชื่อเดิม ๆ และให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้มีความสุจริต มีคุณธรรม มีความกล้าในทางจริยธรรม ให้บริการที่ดีต่อประชาชน เน้นการทำงานที่ใช้ความสามารถและผลงาน และไม่เน้นยศชั้นหรืออาวุโส โดยปราศจากความสามารถ สร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมใหม่ให้เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์

5.4 ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และให้ปรับปรุงกระบวนการทางวินัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อสามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันคอร์รัปชัน และให้สอดคล้องกับการพัฒนาของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย

5.5 สร้างระบบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและวิธีการต่าง ๆ ของการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อคัดค้านหาวิธีป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและการคอร์รัปชันในภาครัฐ

5.6 มีการสำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของภาครัฐ เพื่อรณรงค์ให้ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐ และสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการให้บริการของรัฐเพื่อให้ประชาชนช่วยตรวจตราป้องกันการคอร์รัปชัน สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐโดยจัดให้มีมาตรการและองค์กร เพื่อดูแลคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกคุกคามหรือกลั่นแกล้งจากผลของการให้ข้อมูลและเป็นพยานในเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ต่อมาในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของการจัดโครงสร้างส่วนราชการในระดับกระทรวงเป็น 17 กระทรวง และ 1 ทบวง โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับการบริหารราชการแต่ละกระทรวง ทบวง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการจัดรายละเอียดของกระทรวง ทบวง ในสายงานของตน ทั้งนี้ ให้สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ร่วมกันเสนอข้อมูลและแนวทางการจัดรายละเอียดด้วย ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 5 ท่าน ได้หารือร่วมกันแล้ว และได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2545 และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2545 เห็นควรที่จะจัดโครงสร้างส่วนราชการเป็น 20 กระทรวง และได้มีการดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับการปรับบทบาทโครงสร้างและการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่ง 20 กระทรวงดังกล่าวได้มีการจัดกลุ่มต่าง ๆ ตามลักษณะงาน 3 กลุ่มกระทรวง ดังต่อไปนี้

กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มี 6 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม

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

กลุ่มกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม มี 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงวัฒนธรรม

การจัดกลุ่มภารกิจใหม่ของกระทรวงครั้งนี้ นับว่าเป็นการปรับรูปโครงสร้างหน่วยราชการครั้งสำคัญ ซึ่งทำให้กระทรวงต่าง ๆ มีลักษณะการทำงานที่เป็นหมวดหมู่มากขึ้น ส่งผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพในทุกด้านและทุกกระทรวง

2.4 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ

2.4.1 ความหมายของความรู้ ความเข้าใจ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “ความรู้” ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดดังนี้

ตามพจนานุกรม The Lexicon Webster Dictionary (1977 : 465) ความรู้ (knowledge) หมายถึงความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ และโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการศึกษาค้นคว้า หรือเป็นความรู้เกี่ยวกับสถานที่ สิ่งของหรือบุคคล ซึ่งได้จากการสังเกต ประสบการณ์ หรือรายงาน โดยการรับรู้ เหล่านี้ต้องอาศัยเวลา

ในขณะที่เบนจามิน เอส บลูม (Bloom B.S, 1972 อ้างในสำนักงานทดสอบการศึกษา , 2521 : 13-15) กล่าวว่า ความรู้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการระลึกถึงสิ่งเฉพาะเรื่อง ระลึกถึงวิธีและขั้นตอนการต่าง ๆ หรือระลึกถึงแบบกระบวนทางจิตวิทยาของความจำเป็น

ส่วนอุทุมพร ทองอุไทย (2523 : 68) ให้ความหมายของความรู้ว่า คือ พฤติกรรมและสภาพการต่าง ๆ ซึ่งเน้นการจำไม่ว่าจะเป็นการระลึกถึงหรือการระลึกได้ก็ตาม เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้ โดยเริ่มต้นจากการรวมสาระต่าง ๆ เหล่านี้ จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ขั้นที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นไป ความเข้าใจ หมายถึง ขั้นตอนสำคัญของการสื่อความหมายโดยอาศัยความสามารถทางสมองและทักษะ ซึ่งอาจกระทำได้โดยใช้ปากเปล่า ข้อเขียน ภาษา หรือสัญลักษณ์ต่าง ๆ โดยทำความเข้าใจ ซึ่งประกอบด้วยการแปล การตีความหมายและการสรุปอ้างอิง

ซึ่งมีแนวความคิดเช่นเดียวกับสำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2536 : 508) ให้ความหมายของความรู้ว่า หมายถึง ความสามารถของสมองที่เก็บรักษาหรือทรงไว้ซึ่งข้อเท็จจริง หรือเรื่องราวทั้งปวงที่ผู้เรียนได้ประสบมา และความเข้าใจ หมายถึง ความสามารถในการอธิบายความรู้หรือข้อเท็จจริงในรูปแบบที่มีเค้าเหมือนเดิม ตลอดจนสามารถจับเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันจนสามารถกล่าวได้เป็นอีกแบบหนึ่ง จนถึงขยายความสัมพันธ์นั้น ๆ ออกไปให้กว้างไกลจากข้อเท็จจริงเดิม

จากคำจำกัดความทั้งหมดที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ความรู้ หมายถึง ข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ และรายละเอียดต่าง ๆ ที่มนุษย์ได้รับ รวมทั้งที่เกี่ยวกับสถานที่ สิ่งของ และบุคคล ซึ่งได้จากการสังเกต ประสบการณ์ หรือการค้นคว้า การรับรู้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ต้องอาศัยเวลา และมนุษย์ได้มีการเก็บรวบรวมเอาไว้

2.4.2 การวัดความรู้ ความเข้าใจ

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้นำเอาความรู้ความเข้าใจต่อการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการเป็นตัวแปรตาม และทำการวัดระดับความรู้ความเข้าใจด้วยแบบทดสอบวัดความรู้ความเข้าใจที่สร้างขึ้นตามวิธีการของ นีออน กลิ่นรัตน์ (2533 : 29-30) โดยได้เลือกเอาขั้นตอนที่ 1 และ 2 มาสร้างเป็นแบบทดสอบ ดังรายละเอียด ดังนี้

ในการสร้างแบบทดสอบความรู้ความเข้าใจนั้น นีออน กลิ่นรัตน์ กล่าวว่า สมรรถภาพสมองของมนุษย์ด้านสติปัญญาหรือความรู้ สามารถแบ่งได้ 6 ชั้น คือ

1. ความรู้ – ความจำ (Knowledge) ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ มากมาย คือ
 - 1.1 ความรู้ในเนื้อเรื่อง เช่น ศัพท์ นิยาม กฎ และความจริง
 - 1.2 ความรู้ในวิธีดำเนินการ ได้แก่ ระเบียบ แบบแผน ลำดับขั้น และแนวโน้ม จำแนกประเภท เกณฑ์ และวิธีดำเนินการ
 - 1.3 ความรู้รวบยอดในเนื้อเรื่อง ได้แก่ หลักวิชาการและการขยายหลักวิชารวมทั้งทฤษฎีและโครงสร้าง
2. ความเข้าใจ (Comprehension) คือ ความสามารถในการแปลความ ตีความ และขยายความ
3. การนำไปใช้ (Application) คือ ความสามารถในการนำความรู้ไปใช้ในสถานการณ์ต่าง ๆ
4. การวิเคราะห์ (Analysis) เป็นความสามารถในการแยกให้เห็นหน่วยย่อย ๆ ได้แก่ การวิเคราะห์ความสำคัญ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ และวิเคราะห์หลักการ
5. การสังเคราะห์ (Synthesis) เป็นการนำมารวมเพื่อก่อให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ เช่น สังเคราะห์ข้อความ สังเคราะห์แผนงาน หรือสังเคราะห์ความสัมพันธ์
6. การประเมินค่า (Evaluation) คือ ความสามารถในการตัดสินคุณค่าสิ่งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ภายใน หรือ เกณฑ์ภายนอกที่กำหนดขึ้น

2.5 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

2.5.1 ความหมายของทัศนคติ

มีนักการศึกษาและนักจิตวิทยาหลายท่านได้ให้ความหมายของทัศนคติไว้ดังนี้

ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2518 : 3) ให้ความหมายทัศนคติว่า หมายถึงความรู้ที่แสดงออกอย่างมั่นคง ซึ่งอาจจะเป็นไปในทางที่ดี ชัดแจ้ง หรือเป็นกลางก็ได้ ซึ่งเป็นผลของการรับรู้เกี่ยวกับลักษณะที่ดีหรือเลวของบุคคลหรือสถานการณ์นั้น

สอดคล้องกับประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 10) ให้ความหมายของทัศนคติว่าเป็นความเชื่อ ความรู้สึกของบุคคล ที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น บุคคล สิ่งของ การกระทำ สถานการณ์หรืออื่น ๆ รวมทั้งท่าทีแสดงออกที่บ่งถึงสภาพจิตใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทัศนคติเป็นนามธรรม เป็นส่วนที่ทำให้เกิดการแสดงออกด้านปฏิบัติ

ขณะที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 395) ได้ให้ความหมายของทัศนคติว่า หมายถึง แนวความคิดเห็น เป็นคำสมาสระหว่าง ทัศนะ ซึ่งแปลว่า ความเห็นกับคติ ซึ่งแปลว่า แบบอย่างหรือแนวทาง เมื่อรวมกันเข้าจึงแปลว่าแนวทางความคิดเห็น

ส่วนกมลรัตน์ หล้าสุวรรณ (2527 : 172) ให้ความหมายว่า ทักษคติ คือ ความรู้สึกของบุคคลที่ได้จากการเรียนรู้ประสบการณ์ แล้วแสดงภาวะของร่างกายและจิตใจในด้านความพร้อมที่จะตอบ ต่อบุคคลหรือสิ่งต่าง ๆ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในสองลักษณะ กล่าวคือ แสดงความพร้อมที่จะเข้าไปหาเมื่อเกิดความรู้สึกชอบ เรียกว่า ทักษคติที่ดีหรือทางบวกหรือแสดงความพร้อมที่จะหลีกเลี่ยงเมื่อเกิดความรู้สึกไม่ชอบ เรียกว่า ทักษคติที่ไม่ดีหรือทางลบ

แตงามตา วนิทานนท์ (2535 : 265) กล่าวว่า ทักษคติ คือ ลักษณะทางจิตประเภทหนึ่งของคน มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ องค์ประกอบด้านการรู้คิดเชิงประเมินค่าเกี่ยวกับสิ่งหนึ่งสิ่งใดในการทำงานประโยชน์หรือโทษ องค์ประกอบด้านความรู้สึกโน้มเอียงไปทางชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งใด องค์ประกอบด้านอารมณ์ เมื่อเกิดอารมณ์ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งใดบุคคลก็มีความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งนั้น ในทางขัดขวางหรือสนับสนุนทักษคติของบุคคลต่อสิ่งนั้น ๆ จะมีความสอดคล้องกันทั้งสามองค์ประกอบ

และอลพอร์ท (Allport, 1967 อ้างใน งามตา วนิทานนท์, 2535 : 221) กล่าวว่าทักษคติเป็นสภาพความพร้อมทางจิตใจที่ก่อตัวขึ้นจากประสบการณ์ และเป็นตัวกำหนดทิศทางที่บุคคลจะตอบสนองต่อวัตถุหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายของทักษคติที่นักศึกษ และนักจิตวิทยาได้กล่าวไว้ข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า ทักษคติหมายถึง ความพร้อมของบุคคลที่จะสนองตอบบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ใด ๆ ในทางสนับสนุน เรียกว่ามีทักษคติที่ดี ถ้าเป็นไปในทางที่ต่อต้าน เรียกว่ามีทักษคติที่ไม่ดี

2.5.2 ลักษณะของทักษคติ

ทักษคติของบุคคลแต่ละบุคคลจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปซึ่งทิตยา สุวรรณะชญ (2520 : 602 - 603) กล่าวว่าว่าลักษณะที่สำคัญของทักษคติมี 4 ประการ คือ

1. ทักษคติ เป็นภาวะก่อนที่พฤติกรรมได้ตอบ (Predisposition to Respond) ต่อเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ หรือจะเรียกว่าเป็นภาวะที่พร้อมจะมีพฤติกรรมจริง
2. ทักษคติ จะมีความคงตัวอยู่ในช่วงระยะเวลา (Persistent Overtime) คือ ความมั่นคงถาวรพอสมควร เปลี่ยนแปลงได้ยาก แต่มิได้หมายความว่า จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง
3. ทักษคติ ไม่ใช่พฤติกรรม แต่เป็นสภาวะของจิตใจที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด เป็นตัวกำหนดแนวทางในการแสดงออกของพฤติกรรม
4. ทักษคติ ไม่สามารถวัดได้โดยตรง สามารถสร้างเครื่องมือวัดพฤติกรรมที่ออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการทำนายหรืออธิบายทักษคติได้
5. ทักษคติ เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ บุคคลจะมีทักษคติในเรื่องเดียวแตกต่างกันได้ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม กับ อายุ เชื้อชาติ ปัญญา เป็นต้น

6. ทศนคติ มีความคงที่แน่นอนพอสมควร แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากทศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ถ้าการเรียนรู้และประสบการณ์นั้น เปลี่ยนแปลงไป ทศนคติก็อาจเปลี่ยนแปลงได้

ดังนั้น ทศนคติจึงเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคล หรือตอบสนองในทางที่ชอบหรือไม่ชอบต่อบุคคล วัตถุ หรือสถานการณ์ ตลอดจนความคิดเห็นต่าง ๆ ทศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากประสบการณ์และการเรียนรู้ จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่เป็นามธรรม ไม่สามารถวัดได้โดยตรงแต่สามารถทำนายหรืออธิบายทศนคติได้โดยการสร้างเครื่องมือวัดพฤติกรรม หรือการตอบสนองของบุคคลนั้น ๆ

2.5.3 องค์ประกอบของทศนคติ (Attitude Component)

ทศนคติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (จิตยา สุวรรณะขฎ, 2520 :603- 604)

1. ส่วนของสติ และเหตุผล (Cognitive Component) ในส่วนนี้เป็นเรื่องของการใช้เหตุผลของบุคคลในการจำแนกแยกแยะความแตกต่าง ตลอดจนผลต่อเนื่องผลได้ผลเสีย กล่าวคือการทำบุคคลจะสามารถนำเอาคุณค่าทางสังคมที่ได้รับจากการอบรมสั่งสอนและถ่ายทอดมาใช้ในการวิเคราะห์พิจารณาประกอบเหตุผลของการที่ตนจะประเมินข้อแตกต่างระหว่างส่วนนี้กับความรู้สึกก็คือ การพิจารณาของบุคคลในส่วนนี้จะมีลักษณะปลอดภัยจากอารมณ์ แต่จะเป็นเรื่องของเหตุผลอันสืบเนื่องมาจากความเชื่อของบุคคล

2. ส่วนของความรู้สึก (Affective Component) ซึ่งหมายถึงแนวโน้มอันที่จะเป็นพฤติกรรม (Action Tendency) แนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมนี้จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับส่วนความรู้สึก ตลอดจนส่วนของสติและเหตุผล ส่วนของแบบพฤติกรรมนี้จะเป็นส่วนที่บุคคลพร้อมที่จะมีปฏิกิริยาแสดงออกต่อเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2.5.4 การเกิดทศนคติ

ทศนคติที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ของแต่ละบุคคลย่อมมีประสบการณ์อันเป็นสิ่งแวดล้อมสร้างทศนคติต่างกันไป สังคมที่ล้อมรอบตัวบุคคลซึ่งบุคคลสังสรรค์ด้วยทั้งในทางตรงและทางอ้อม เป็นกลจักรสำคัญที่ก่อให้เกิดทศนคติขึ้น ทศนคติจึงสร้างขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากครอบครัว โรงเรียน เพื่อนฝูง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม สื่อมวลชนและสิ่งรอบตัวบุคคล เราสามารถเรียนรู้ทศนคติโดยมีการสังสรรค์กับสิ่งที่มีทศนคติโดยมีการสังสรรค์กับสิ่งที่มีทศนคติโดยตรง บางครั้งบุคคลอาจมีประสบการณ์ที่นับได้ว่าสูงด้วยการอธิบายถึงการสร้างทศนคตินี้แยกกล่าวตามองค์ประกอบของทศนคติ คือ ในขั้นแรกจะเกิดการสร้างความรู้ ความเชื่อก่อน จากนั้นความรู้สึกและอารมณ์ถูกสร้างขึ้นตามมา และเกิดการแสดงพฤติกรรมให้ปรากฏหลังจากเกิดความรู้สึกแล้ว ทศนคติเป็นสิ่งที่สามารถเกิดและเปลี่ยนแปลงได้ซึ่งเป็นไปตามหลัก 3 ประการ คือ (สุวิไล เวียงวัฒนสุข, 2522 : 195-197)

1. ความสัมพันธ์และการติดต่อกับผู้อื่น

2. การถ่ายแบบอย่างจากสถานการณ์หนึ่งไปสู่สถานการณ์หนึ่ง
3. การสนองตอบความต้องการของตน

นอกจากนี้ ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 64) ยังได้กล่าวถึงเหล่าที่ทำให้เกิดทัศนคติ ซึ่งมีปัจจัยหลายประการ คือ

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (Specific Experience) ตัวอย่าง เช่น ถ้าบุคคลมีประสบการณ์ที่ดีในการติดต่อกับบุคคลใดก็จะรู้สึกชอบบุคคลนั้น ในทางตรงกันข้ามถ้ามีประสบการณ์ไม่ดีก็มีแนวโน้มที่จะไม่ชอบบุคคลนั้นได้ บางครั้งถึงแม้จะมีประสบการณ์ (ที่ดีหรือไม่ดี) เพียงครั้งเดียว ก็อาจจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติ และอาจเป็นไปในทำนองรุนแรงได้เนื่องจากการสรุปที่รุนแรงเกินไปต่อเหตุการณ์เฉพาะอย่างที่เกิดขึ้น

2. การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น (Communication from Experience) ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดจากการได้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการที่เด็กได้รับในครอบครัว ข้อความหรือคำพูดที่เด็กได้รับจากบุคคลที่เด็กยกย่องนับถือจะมีผลต่อทัศนคติของเด็กได้

3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (Model) ทัศนคติบางอย่างถูกสร้างขึ้นจากการเลียนแบบจากคนอื่น บุคคลจะมองเห็นว่าบุคคลอื่นปฏิบัติอย่างไร บุคคลนั้นจะแปลความหมายของการปฏิบัตินั้นไปในรูปของความเชื่อ ทัศนคติ

4. องค์ประกอบที่เกี่ยวกับสถาบัน (Institution Factors) ทัศนคติของบุคคลหลายอย่างเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากสถาบัน เช่น โรงเรียน สถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น สถาบันเหล่านี้จะเป็นแหล่งที่มาและช่วยสนับสนุนให้เกิดทัศนคติบางอย่าง

เนียล พาเนียล ซี (Neal Paniel C., 1970 อ้างใน วีระชัย บัวผัน, 2534 : 15) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการเกิดทัศนคติว่าขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อบุคคลหรือสถานการณ์ ทัศนคติจึงเกิดในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ได้คุ้นเคย ได้ทดลอง เป็นต้น อันถือได้ว่าเป็นประสบการณ์โดยตรง (Direct Experience) และการได้ยินได้ฟัง ได้เห็นรูปภาพ หรือได้อ่านเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ แต่ก็ได้ไม่ได้พบเห็นหรือไม่ได้ทดลองกับของจริงโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม (Indirect Experience)

2. ค่านิยมและการตัดสินค่านิยม เนื่องจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมและการตัดสินค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงอาจมีทัศนคติต่อสิ่งเดียวกันแตกต่างกันได้

2.5.5 หน้าที่และประโยชน์ของทัศนคติ

สมิท และ เดนทัล (Smith and Dental, 1969, อ้างใน จิระวัฒน์ วงศ์สวัสดิวัฒน์, 2529 - 9) ได้กล่าวถึงหน้าที่และประโยชน์ของทัศนคติไว้คล้าย ๆ กันว่ามี 4 ประการ คือ

1. หน้าที่ให้ความเข้าใจ (Understanding Or Knowledge) ทักษะคิดหลายอย่างช่วยให้เข้าใจโลกและสภาวะแวดล้อม ได้เรียนรู้และเข้าใจการกระทำของบุคคลในสังคม สามารถอธิบายและคาดคะเนการกระทำของตนเองและบุคคลอื่นได้

2. หน้าที่ป้องกันตนเอง (Ego - defense of Pretext Self - esteem) บ่อยครั้งที่บุคคลจำเป็นต้องหาทางออกให้กับตนเองเพื่อความสบายใจ เป็นต้นว่าคนที่ชอบพูดว่าคนอื่นตรง ๆ ก็จะมีหาทางออกปกป้องตนเองว่า การที่ตนเองทำเช่นนั้นก็เพราะมีความจริงใจกับเพื่อนฝูง

3. หน้าที่ในการปรับตัว (Adjective Function or Need Satisfaction) ทักษะคิดจะช่วยบุคคลในด้านการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและสังคม โดยปกติมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับเป็นสำคัญ และจะพัฒนาทักษะคิดตามแนวทางที่คาดว่าจะสนองตอบความต้องการของตนเองได้ เช่น คนหันมาชอบการศึกษาเล่าเรียนเพราะเชื่อว่าการศึกษาคือจะช่วยให้มีชีวิตที่ดีขึ้น

4. หน้าที่แสดงออกซึ่งค่านิยม (Value Expression) ทักษะคิดช่วยให้บุคคลได้แสดงออกซึ่งค่านิยมของตนเอง ตัวอย่าง คนที่มีความซื่อสัตย์มากก็จะแสดงออกโดยการไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง

2.5.6 การเปลี่ยนทัศนคติ

ทัศนคติเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้ ทัศนคติจึงสามารถก่อตั้งและเปลี่ยนแปลงได้ เควิน (Kevin, 1976 อ้างใน สุวณัฏฐ์ ดิเรกวัฒนะ, 2538 : 22) ได้วิเคราะห์ ขบวนการเปลี่ยนทัศนคติเป็น 5 ขั้นตอนตามลำดับ คือ

1. การเอาใจใส่ (Attention) การที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลนั้น ในขั้นต้นนั้นจะต้องให้ความสนใจและเอาใจใส่ รับรู้ข้อความในใจ ชักจูงถ้าผู้ชักจูงขาดการเอาใจใส่รับรู้สิ่งที่ชักจูง การชักจูงจะถูกชะงักงันตั้งแต่เริ่มต้น

2. ความเข้าใจ (Comprehension) ความเข้าใจจะเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลเอาใจใส่รับฟังสารสื่อ นอกจากนั้นต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีผลต่อความเข้าใจ สารสื่อที่ชักจูงที่สำคัญ เช่น องค์ประกอบเกี่ยวกับสารสื่อ ควรใช้ข้อความชักจูงที่ทำให้ผู้รับเกิดความเข้าใจง่าย มีความน่าเชื่อถือ มีวิธีการชักจูงที่สอดคล้องกับลักษณะของผู้รับ

3. การยอมรับ (Yielding) มี 3 แบบ คือ

- การยอมตาม (Compliance) เป็นการยอมรับการชักจูงเพื่อหวังรางวัลและหลีกเลี่ยงการลงโทษ

- การเลียนแบบเทียบเคียง (Identification) เป็นการยอมรับการชักจูงเพราะหวังที่จะทำให้ตนคล้ายคลึงกับผู้ชักจูง

- การยอมรับเข้าไว้ภายในตน (Internalization) เป็นการยอมรับเพื่อผลประโยชน์ที่จะได้รับและทำให้เข้าใจโลกดียิ่งขึ้น

4. ความจำ (Retention) เมื่อเกิดการยอมรับแล้ว การเปลี่ยนทัศนคติจะอยู่คงนานสักเท่าไร ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในเรื่องราวเกี่ยวกับทัศนคตินั้น ๆ

5. การกระทำ (Action) เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของการเปลี่ยนทัศนคติ คือ การแสดงพฤติกรรมเพื่อแสดงถึงทัศนคตินั้น ๆ

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า การเกิดและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เป็นผลมาจากการเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาหรือข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทัศนคติ การเรียนการสอนในโรงเรียนหรือผ่านทางสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็มีผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และสามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติไปในทางที่ดีได้ สำหรับการวัดทัศนคติในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วัดทัศนคติด้วยวิธีการใช้แบบมาตราประเมินรวมค่า ซึ่งเป็นคำถามที่มีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ โดยใช้หลักเกณฑ์การวัดทัศนคติออกเป็น 5 ระดับ คือ ทัศนคติที่ไม่ดี ทัศนคติที่ค่อนข้างไม่ดี ทัศนคติที่เป็นกลาง ทัศนคติค่อนข้างดี และทัศนคติที่ดี

2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งผลงานวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.6.1. ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ไพศาล เผือกพลผล (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทย : ทิศทางความก้าวหน้าและข้อจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาทิศทางการปฏิรูประบบราชการไทย 2) ศึกษาความก้าวหน้า และข้อจำกัดของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยทำการวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ โดยการสำรวจความคิดเห็นจากแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 20 คน

ผลการศึกษา พบว่า ทิศทางการปฏิรูประบบราชการไทย ได้ดำเนินไปในทิศทางตามที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ โดยสามารถนำกฎหมายหลักมาสู่การปฏิรูประบบราชการได้อย่างแท้จริง ความก้าวหน้าในแผนงานการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีความก้าวหน้ากว่าในอดีตที่ผ่านมา เป็นต้นว่า ผลการดำเนินงานตามแผนการ ปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารภาครัฐที่ทำให้บทบาท ภารกิจและวิธีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีกระทรวง กรมหรือหน่วยงานที่เทียบเท่าเพิ่มจำนวนมากขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการดังกล่าวสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างครอบคลุมและชัดเจน ข้อจำกัดในการปฏิรูปครั้งนี้แม้จะพบปัญหาอยู่บ้าง เป็นต้นว่า การขาดการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง หรือหน่วยงานภาครัฐขาดการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2539) ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ความคิดเห็นจากสาธารณชน ชาว และบทความเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการจากสื่อมวลชน โดยสอบถามความรู้สึกและความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 554 ชุด ผลการศึกษา พบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นพ้องต้องกันว่าระบบราชการปัจจุบันไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคม แต่เป็นระบบที่รับใช้ตนเองและผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง โดยมีผู้เห็นด้วย ร้อยละ 86.3 ไม่เห็นด้วย ร้อยละ 4.3 ไม่มีความเห็น ร้อยละ 3.4 มีความเห็นอย่างอื่น ร้อยละ 5.8 ไม่ตอบ ร้อยละ 0.2 ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ส่วนน้อยที่ยังไม่เห็นด้วย คือ ร้อยละ 4.3 คนที่ยังไม่แน่ใจมีร้อยละ 3.4 ส่วนที่เหลือมีความเห็นอย่างอื่น โดยให้ความเห็นว่าไม่แน่ใจว่าสามารถสรุปรวมความได้ทั้งระบบ เพราะเห็นด้วยเป็นบางส่วน เนื่องจากคิดว่ายังมีหน่วยงานบางหน่วยงานหรือบางส่วนของราชการที่ยังรับใช้สังคม ในส่วนนี้ผู้ตอบระบุว่า ระบบราชการน่าจะใช้ได้ ส่วนที่เป็นปัญหา คือ ผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการ

2. ระบบราชการเป็นระบบที่ทันสมัยและสามารถรับใช้สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 492 ชุด ไม่เห็นด้วย คิดเป็นร้อยละ 88.8 เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่ล้าสมัยและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ระบบราชการมีประสิทธิภาพให้บริการอยู่ระดับใด ผู้ตอบแบบสอบถาม 536 ชุด เห็นว่าคะแนนประสิทธิภาพของระบบราชการอยู่ในระดับคะแนนเฉลี่ยเพียง 2.99 จากคะแนนเต็ม 10 โดยภาพรวมสะท้อนความเห็นว่าระบบราชการไทยยังมีประสิทธิภาพค่อนข้างต่ำ

4. ความสามารถของระบบราชการในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 536 ชุด ยังให้ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นได้ว่าประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมานั้นขาดความศรัทธา และไม่เชื่อว่าหน่วยงานของภาครัฐจะสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมได้ คะแนนเฉลี่ยของขีดความสามารถในระดับ 2.94 จากคะแนนเต็ม 10 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบราชการมีขีดความสามารถที่ต่ำมากในการที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม

5. จำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 554 คน มีผู้ที่คิดว่าประเทศไทยต้องปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังถึง 517 คน คิดเป็นร้อยละ 93.3 มีเพียง 11 คน หรือร้อยละ 2.0 ที่คิดว่าไม่ควรปฏิรูป และมีผู้ได้แสดงความคิดเห็นเป็นอย่างอื่น 16 คน คิดเป็นร้อยละ 2.9 ไม่เชื่อว่าประเทศไทยจะสามารถปฏิรูประบบราชการได้ เพราะมีเงื่อนไขและอุปสรรคหลายประการ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (2539) ได้รายงานผลการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่อบานปลายของไทย วันที่ 14 - 15 ธันวาคม 2539 มีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้มีการปฏิรูปกระบวนการพัฒนาชนบทโดยเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หุ้นส่วนพัฒนามากขึ้น

2. ให้ปรับเงินเดือนของภาคราชการให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน

3. ให้องค์กรราชการและสำนักงานประมาณแห่งชาติมีกิจกรรมเพื่อทำความเข้าใจกันอย่างต่อเนื่อง ต่อเรื่องระบบงบประมาณเน้นผลลัพธ์
4. ให้นำระบบงบประมาณแบบเน้นผลลัพธ์ของงานมาใช้
5. ให้มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำให้เด่นชัดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
6. ให้มีโครงการเกษียณก่อนอายุโดยให้แรงจูงใจที่เหมาะสม
7. ให้ภาคราชการมอบหมายงานพัฒนาชนบทบางส่วนให้ภาคพัฒนาอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทนในรูปแบบจ้างเหมา
8. ให้ระบบราชการมีความหลากหลาย โดยแต่ละหน่วยไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการบริหารราชการเหมือนกัน
9. ความเห็นว่า เศรษฐกิจและสังคมไทยจะถึงจุดวิกฤตภายใน 10 ปี ถ้าไม่มีการปฏิรูปอย่างจริงจัง
10. ให้ลดความมั่นคงในอาชีพราชการลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ

ธนกฤต จรัสรุ่งสวัสดิ์ (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ : ศึกษาจากประสบการณ์ของข้าราชการสำนักงานประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาระบบราชการไทยกับการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งศึกษาถึงระดับความเหมาะสมของการปฏิรูประบบราชการ และข้อเสนอแนะของข้าราชการสำนักพัฒนาระบบงานและบุคลากรที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ ประชากรที่ศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 65 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม และประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC* สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน การทดสอบสมมติฐานได้กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติไว้ที่ระดับ 0.05

ผลการวิจัย พบว่า การปฏิรูประบบราชการมีระดับความเหมาะสมมาก จากผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัญหาระบบราชการ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) และการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รู้ต้นทุนในการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนกดดันหน่วยงานภาครัฐที่ใช้ต้นทุนสูงเกินไป แต่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นข้อเสนอแนะที่ได้รับการเลือกจากประชากรที่ศึกษามากที่สุด

2.6.2. ผลงานวิจัยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติ

หัยยศ ศิริรัตนบวร (2531) ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของ คณะกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง
2. กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ มีบทบาทที่สำคัญและจำเป็นในสภาตำบลในฐานะที่เป็น ผู้ตรวจสอบ ดูแลผลประโยชน์และเข้าร่วมในกิจกรรมของสภาตำบล แต่ในบางแห่งสภาตำบล เลขาธิการสภาตำบล และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตตำบลนั้นยังมีบทบาทสูงกว่ากรรมการสภา ตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เนื่องจากสถานภาพในสังคม การอยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ และการมีโอกาสรับรู้ ใกล้ชิดข้อมูลข่าวสารมากกว่า

นฤชา สาราญทรัพย์ (2533) ได้ศึกษาเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลหนองตากยา อำเภอท่าม่วง จังหวัด กาญจนบุรี” พบว่า

1. ตัวแปรด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม คือ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนแต่อย่างใด
2. อายุและสถานภาพสมรส ไม่มีความสัมพันธ์ทั้งความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล
3. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมีความสัมพันธ์กับทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล
4. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลอยู่ในระดับ ปานกลาง

ยุทธนา ทรัพย์สมบูรณ์ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง “ ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล : ศึกษาเปรียบเทียบสุขาภิบาลสองแห่งใน จังหวัดสกลนคร” พบว่า

1. ตัวแปรเพศ ระดับการศึกษา การอ่านข่าวหนังสือพิมพ์ มีความสัมพันธ์กับความรู้ความ เข้าใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ส่วนตัวแปรอายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ จำนวนสมาชิก ในครอบครัว การดูข่าวโทรทัศน์ การฟังวิทยุ และถิ่นที่อยู่ภายในเขตสุขาภิบาลไม่มีความสัมพันธ์กับ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
2. ตัวแปรอายุ การดูข่าวโทรทัศน์ การฟังข่าววิทยุ มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของ ประชาชนต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล ส่วนตัวแปรเพศ ระดับการศึกษา อาชีพ สถานะ

ทางเศรษฐกิจ จำนวนสมาชิกในครอบครัว การอ่านข่าวหนังสือพิมพ์ และถิ่นที่อยู่ในสุขาภิบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล

3. ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล

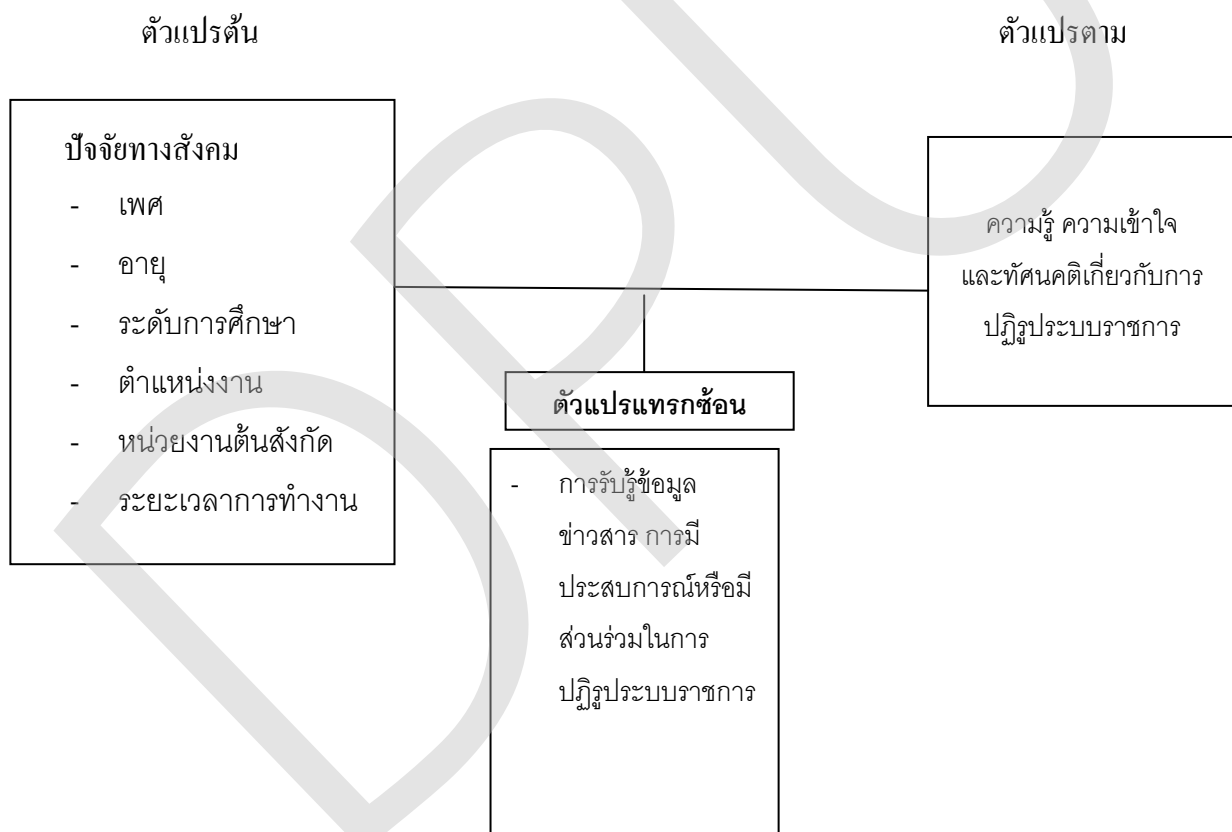
4. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นระดับต่ำ และมีความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมาเขียนกรอบในการวิจัยเรื่องความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนการศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบการวิจัย

3.2 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ การเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นลักษณะของการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งประกอบด้วยคำถามปลายเปิด และคำถามปลายปิด โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามข้อมูลทั่วไปหรือข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน หน่วยงานต้นสังกัด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เป็นแบบสอบถามวัดพฤติกรรม

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ส่วนที่ 4 แบบสอบถามทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ส่วนที่ 5 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

3.3 ประชากรในการศึกษา

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการพลเรือนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่มีหน่วยงานต้นสังกัดในกระทรวงต่าง ๆ 20 กระทรวง คือ สำนักงานกฤษฎามนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกีฬาและกิจการเยาวชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการศึกษา กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม โดยมีข้าราชการพลเรือน จำนวน 395,228 คน และได้มีการแบ่งกลุ่มกระทรวงตามภารกิจเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ

กลุ่มแรก คือ กลุ่มกระทรวงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ กลุ่มกระทรวงเหล่านี้ประกอบด้วย 6 กระทรวง คือ สำนักงานกฤษฎามนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม

กลุ่มที่ 2 กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ กลุ่มกระทรวงในหมวดนี้ประกอบด้วย 10 กระทรวง คือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงการศึกษา กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

กลุ่มที่ 3 จัดตั้งขึ้นมาเป็นภารกิจเร่งด่วนของรัฐบาล เป็นกลุ่มกระทรวงเพื่อดำเนินการที่เป็นภารกิจสำคัญตามนโยบายรัฐบาล ประกอบด้วย 4 กระทรวง คือ กระทรวงกีฬาและกิจการเยาวชน กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

กลุ่มตัวอย่าง

ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) และในแต่ละขั้นตอนใช้วิธีการสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับฉลาก และเลือกตัวอย่างอีกครั้งด้วยการกำหนดโควตา (QUOTA) ของกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้บริหารระดับสูง 2) กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง และ 3) กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 สุ่มตัวอย่างกระทรวงจาก 3 กลุ่มภารกิจ ได้มา 6 กระทรวง คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงการศึกษา และกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีข้าราชการพลเรือน จำนวน 116,135 คน หลังจากนั้นได้คำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) โดยใช้สูตรของ Yamane ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

n หมายถึง ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N หมายถึง จำนวนประชากร

e หมายถึง ความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่าง

(ในการศึกษาครั้งนี้กำหนดความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 0.05)

$$\begin{aligned} \text{เพราะฉะนั้น } n &= \frac{116,135}{1 + (116,135 \times 0.0025)} \\ &= 398 \end{aligned}$$

ดังนั้นในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยจึงได้ทำ การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 400 คน

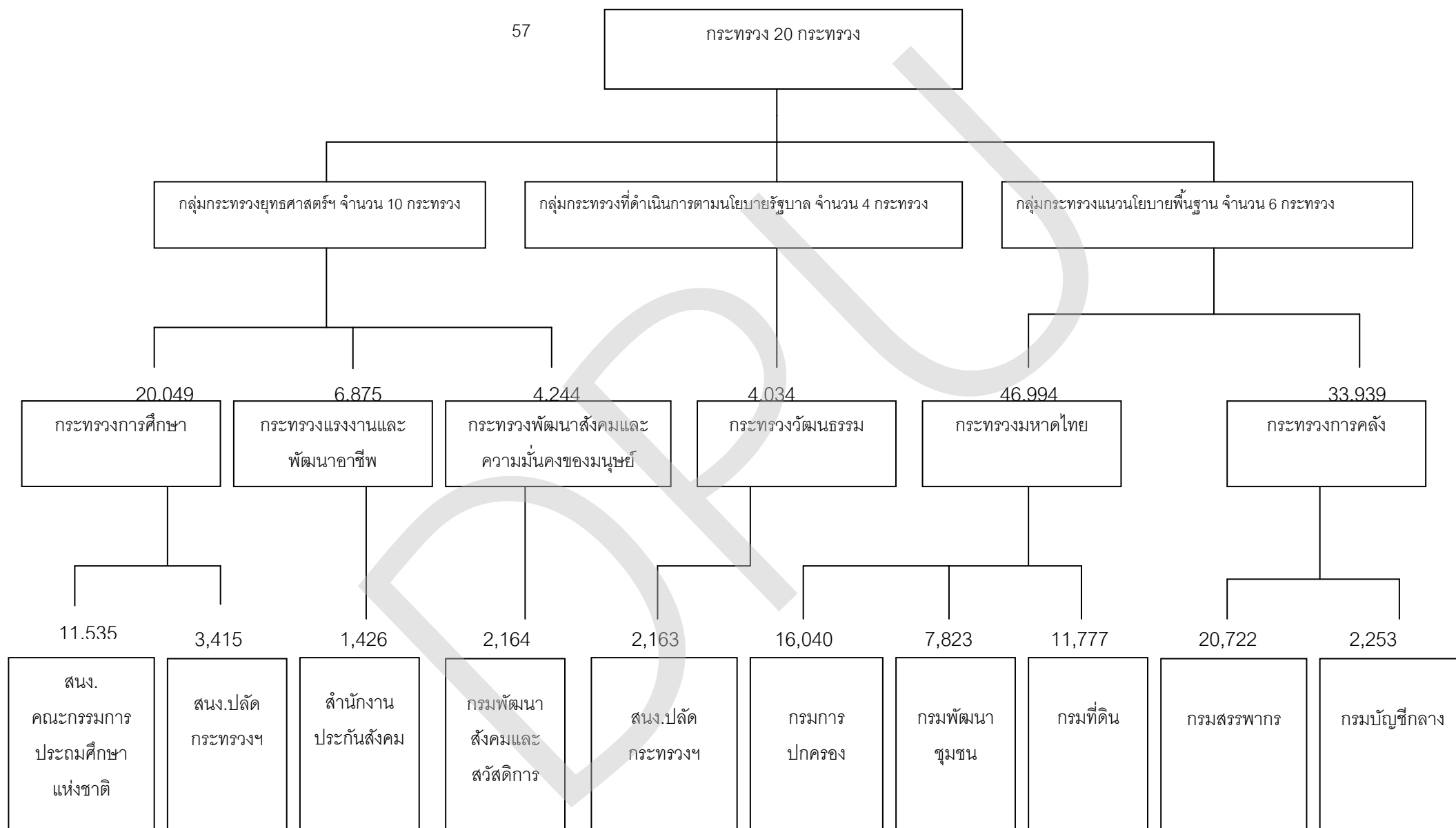
ขั้นตอนที่ 2 สุ่มตัวอย่างกรม/สำนักจาก 6 กระทรวง ได้มาทั้งหมด 10 กรม/สำนัก คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน สำนักงานประกันสังคม กรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง และสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม

ขั้นตอนที่ 3 สุ่มตัวอย่างกอง/ฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ในแต่ละกรมแบบอย่างง่าย โดยกระจาย ให้มีความเท่าเทียมกันตามระดับตำแหน่งงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิบดี , ผู้อำนวยการสำนักงาน (ระดับ C9) จะเก็บข้อมูลทุกคน เนื่องจากจำนวนผู้บริหารระดับสูงมีจำนวนน้อย
- 2) ผู้บริหารระดับกลาง เช่น ผู้อำนวยการกอง/ส่วน , หัวหน้าฝ่าย (ระดับC7-C8)
- 3) ผู้ปฏิบัติงาน (ระดับC3-C6) สามารถเขียนแผนภูมิ ได้ดังนี้

สำหรับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 2 และ กลุ่มที่ 3 จะแบ่งสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงานให้มีสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ดังตารางต่อไปนี้

DRU



ภาพที่ 2 ประชากรในการศึกษา

กระทรวง	กรม/สำนัก	จำนวน (คน)			รวม (คน)
		ผู้บริหารระดับสูง C 9	ผู้บริหารระดับกลาง C 7 - C 8	ระดับผู้ปฏิบัติงาน C 3 - C6	
กระทรวงมหาดไทย	กรมการปกครอง	4	14	55	73
	กรมที่ดิน	5	17	31	53
	กรมพัฒนาชุมชน	4	16	15	35
	รวม				161
กระทรวงการคลัง	กรมสรรพากร	5	10	89	104
	กรมบัญชีกลาง	4	5	3	12
	รวม				116
กระทรวงพัฒนาสังคมฯ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	3	5	7	15
กระทรวงแรงงาน ฯ	สำนักงานประกันสังคม	4	15	4	23
กระทรวงการศึกษา	สำนักงานคณะกรรมการ ประถมศึกษาแห่งชาติ	5	6	44	55
	สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ	3	8	4	15
	รวม				70
กระทรวงวัฒนธรรม	สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ	3	5	7	15
รวม					400

ภาพที่ 3 กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วย คำถามปลายเปิด และคำถามปลายปิด โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามข้อมูลทั่วไปหรือข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน หน่วยงานต้นสังกัด ระยะเวลาการปฏิบัติงาน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เป็นแบบสอบถามวัดพฤติกรรม ถ้ามีการปฏิบัติให้ 1 คะแนน ถ้าไม่ปฏิบัติให้ 0 คะแนน

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 7 ข้อคำถาม ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 10 ข้อคำถาม และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 7 ข้อคำถาม โดยในแต่ละคำถามจะมีทั้งคำถามเชิงบวกและคำถามเชิงลบ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามตอบว่า ใช่ หรือ ไม่ใช่ โดยตอบถูกได้ 1 คะแนน ตอบผิดได้ 0 คะแนน หลังจากนั้นจะรวมคะแนนทั้งหมด แล้วกำหนดน้ำหนักคะแนนความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไว้ 3 กลุ่ม คือ

1. ได้คะแนน 0.00 – 8.33 คะแนน หมายความว่า มีความรู้ ความเข้าใจน้อย
2. ได้คะแนน 8.34 – 16.67 คะแนน หมายความว่า มีความรู้ ความเข้าใจปานกลาง
3. ได้คะแนน 16.68 – 25.00 คะแนน หมายความว่า มีความรู้ ความเข้าใจมาก

ส่วนที่ 4 แบบสอบถามทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยให้ตอบเพียงตัวเลือกเดียวตามความรู้สึก และความเชื่อของตนเองที่ตรงกับคำตอบในแบบสอบถามแต่ละข้อ ทั้งนี้ได้กำหนดคำตอบให้เลือกตอบเป็น 5 ระดับ ด้วยวิธีการใช้แบบมาตราประเมินรวมค่า ซึ่งเป็นคำถามทั้งเชิงบวกและเชิงลบ โดยมีเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

ข้อความที่เป็นทัศนคติทางบวก พิจารณาให้คะแนน ดังนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	5
เห็นด้วย	ให้คะแนน	4
ไม่แน่ใจ	ให้คะแนน	3
ไม่เห็นด้วย	ให้คะแนน	2
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	1

ข้อความที่เป็นทัศนคติทางลบ พิจารณาให้คะแนน ดังนี้

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	1
เห็นด้วย	ให้คะแนน	2
ไม่แน่ใจ	ให้คะแนน	3
ไม่เห็นด้วย	ให้คะแนน	4
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้คะแนน	5

ดังนั้นเกณฑ์การวัดระดับทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ จะวัดได้จากค่าเฉลี่ยของคะแนนระดับทัศนคติที่ได้จากการให้ค่าน้ำหนักของคะแนนดังกล่าว ซึ่งจะอยู่ระหว่าง 1 – 5 คะแนน โดยผู้วิจัยได้ใช้หลักเกณฑ์การวัดระดับทัศนคติออกเป็น 5 ระดับ คือ

ได้คะแนน 1.00 - 1.79	คะแนน หมายความว่า	มีทัศนคติที่ไม่ดี
ได้คะแนน 1.80 - 2.59	คะแนน หมายความว่า	มีทัศนคติที่ค่อนข้างไม่ดี
ได้คะแนน 2.60 - 3.39	คะแนน หมายความว่า	มีทัศนคติที่เป็นกลาง
ได้คะแนน 3.40 - 4.19	คะแนน หมายความว่า	มีทัศนคติที่ค่อนข้างดี
ได้คะแนน 4.20 - 5.00	คะแนน หมายความว่า	มีทัศนคติที่ดี

ส่วนที่ 5 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

3.5 การทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้นตามวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นได้นำแบบสอบถามไปทดสอบ (Pre-test) กับกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประชากร ที่จะศึกษา คือ ข้าราชการพลเรือนที่สังกัดสำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) จำนวน 30 ชุด หลังจากนั้นนำมาตรวจให้คะแนนตามเกณฑ์แล้วนำแบบสอบถามมาทดสอบความเชื่อมั่นโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/FW และได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) เท่ากับ 0.8519 จึงนำแบบสอบถามมาใช้เป็นแบบสอบถามฉบับจริงต่อไป

3.6 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่ต้องการจะไปเก็บแบบสอบถาม โดยทำหนังสือจากคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์ พร้อมขออนุญาตเข้าไปดำเนินการเก็บข้อมูล
2. ผู้วิจัยเก็บข้อมูล โดยการแจกแบบสอบถามพร้อมทั้งชี้แจงวัตถุประสงค์และประโยชน์ในการวิจัยให้กลุ่มตัวอย่างเข้าใจก่อนลงมือตอบแบบสอบถาม
3. เก็บรวบรวมแบบสอบถามกลับคืนหลังจากกลุ่มตัวอย่างกรอกแบบสอบถาม และดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ก่อนที่จะนำไปวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

3.7 สมมุติฐานในการวิจัย

สมมุติฐานในการวิจัยมีดังนี้

สมมุติฐานที่ 1 ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมุติฐานที่ 2 ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกัน จะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมุติฐานที่ 3 ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

สมมุติฐานที่ 4 ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

สมมุติฐานที่ 5 ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมุติฐานที่ 6 ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมุติฐานที่ 7 การรับรู้ ประสพการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

สมมุติฐานที่ 8 การรับรู้ ประสพการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

สมมุติฐานที่ 9 ระดับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

3.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์เพื่อความครบถ้วนของข้อมูล แล้วดำเนินการลงรหัสตามคู่มือการลงรหัส (Code) หลังจากนั้นตรวจสอบเพื่อความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงถ่ายรหัสดลงในแบบฟอร์มการถ่ายข้อมูล (Transfersheet) แล้วบรรจุข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ใช้สถิติในการวิเคราะห์ดังนี้

1. ใช้สถิติพรรณนา โดยการแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
2. การทดสอบความแตกต่างของปัจจัยต่าง ๆ กับความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยใช้ค่าไคสแควร์ (chi-square Test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way Analysis of Variance) เป็นเครื่องมือในการทดสอบ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา เรื่อง ความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือน เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ : ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร โดย ทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน สำหรับการนำเสนอผลงานวิจัยในบทนี้จะแบ่งเป็น 6 ตอนด้วยกัน โดยจะนำเสนอในรูปของการอธิบาย พรรณนา และเชิงวิเคราะห์ประกอบ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตอนที่ 1 ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ตอนที่ 2 ความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ตอนที่ 3 การรับรู้ ประสพการณ์หรือการมีส่วนร่วมของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ตอนที่ 4 ทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ตอนที่ 5 การทดสอบสมมติฐาน

ตอนที่ 6 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

4.1 ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน ดังนั้น กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน ที่ได้มานั้นจะมีการกระจายในหลาย ๆ กรม กล่าวคือ

กรมสรรพากร	จำนวน 104 คน	คิดเป็นร้อยละ 26.0
กรมการปกครอง	จำนวน 73 คน	คิดเป็นร้อยละ 18.2
สำนักงานประถมศึกษา	จำนวน 55 คน	คิดเป็นร้อยละ 13.8
กรมที่ดิน	จำนวน 53 คน	คิดเป็นร้อยละ 13.3
กรมพัฒนาชุมชน	จำนวน 35 คน	คิดเป็นร้อยละ 8.8
สำนักงานประกันสังคม	จำนวน 23 คน	คิดเป็นร้อยละ 5.8
กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	จำนวน 15 คน	คิดเป็นร้อยละ 3.7
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	จำนวน 15 คน	คิดเป็นร้อยละ 3.7
สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม	จำนวน 15 คน	คิดเป็นร้อยละ 3.7
กรมบัญชีกลาง	จำนวน 12 คน	คิดเป็นร้อยละ 3.0
รวม	400 คน	คิดเป็นร้อยละ 100.0

ตำแหน่งของกลุ่มตัวอย่าง จะมีทั้งหมด 3 ระดับ คือ

1. ระดับผู้ปฏิบัติงาน (ซี 3 – ซี 6)	จำนวน 27 คน	คิดเป็นร้อยละ 67.5
2. ระดับผู้บริหารระดับกลาง (ซี 7 – ซี 8)	จำนวน 90 คน	คิดเป็นร้อยละ 22.5
3. ระดับผู้บริหารระดับสูง (ซี 9)	จำนวน 40 คน	คิดเป็นร้อยละ 10.0

4.1.1 ข้อมูลส่วนตัว

ลักษณะข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อายุราชการ ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

(1) เพศ จากการศึกษ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 68.3 และเป็นเพศชาย ร้อยละ 31.7 (ตารางที่ 4.1)

(2) อายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 3 มีช่วงอายุอยู่ระหว่าง 31-40 ปี คิดเป็นร้อยละ 36.3 รองลงมาจะอยู่ในช่วงอายุระหว่าง 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 29.5 ช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปี คิดเป็นร้อยละ 29.0 และสุดท้ายกลุ่มอายุตั้งแต่ 51 ปีขึ้นไป มีร้อยละ 5.2 (ตารางที่ 4.1)

(3) สถานภาพสมรส พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณครึ่งหนึ่ง มีสถานภาพสมรสเป็นโสด คิดเป็นร้อยละ 51.5 รองลงมา มีสถานภาพสมรสแต่งงานแล้ว คิดเป็นร้อยละ 44.7 และมีสถานภาพสมรสเป็นม่าย/แยกกันอยู่/หย่า น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 3.8 (ตารางที่ 4.1)

(4) ระดับการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 71.8 รองลงมา มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 15.0 ส่วนจบการศึกษาในระดับปริญญาโท มีร้อยละ 13.0 และจบการศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาโทมีน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 0.2 (ตารางที่ 4.1)

(5) อายุราชการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 3 มีอายุราชการตั้งแต่ 6-10 ปี คิดเป็นร้อยละ 28.0 รองลงมา มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 25.0 อายุราชการตั้งแต่ 11-15 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.7 อายุราชการตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 17.8 และมีอายุราชการตั้งแต่ 16-20 ปี คิดเป็นร้อยละ 10.5 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1 แสดงจำนวนและร้อยละของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส
ระดับการศึกษา และอายุราชการ

(n = 400)

ข้อมูลส่วนตัว		จำนวน (คน)	ร้อยละ
เพศ	ชาย	127	31.7
	หญิง	273	68.3
อายุ	ต่ำกว่า 30 ปี	116	29.0
	31 – 40 ปี	145	36.3
	41 – 50 ปี	118	29.5
	51 ปีขึ้นไป	21	5.2
สถานภาพสมรส	โสด	206	51.5
	แต่งงานแล้ว	179	44.7
	ม่าย/แยกกันอยู่/หย่า	15	3.8
ระดับการศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	60	15.0
	ปริญญาตรี	287	71.8
	ปริญญาโท	52	13.0
	สูงกว่าปริญญาโท	1	0.2
อายุราชการ	ระยะเวลาต่ำกว่า 5 ปี	100	25.0
	ระยะเวลาดั้งแต่ 6-10 ปี	112	28.0
	ระยะเวลาดั้งแต่ 11-15 ปี	75	18.7
	ระยะเวลาดั้งแต่ 16-20 ปี	42	10.5
	ระยะเวลาดั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป	71	17.8

4.1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ลักษณะข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ การมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ เคยทราบหรือได้รับข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนสื่อที่ได้รับทราบข้อมูล ผลการศึกษามีดังต่อไปนี้

(1) การมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ผลการศึกษา พบว่า ส่วนมากจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 62.8 และผู้ที่ไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 37.2 (ตารางที่ 4.2)

(2) การรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเคยทราบและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 99.5 มีเพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้นที่ไม่เคยรับทราบข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ(ตารางที่ 4.2)

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ทราบ ผลการศึกษา พบว่า ข้อมูลที่กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 5 ทราบ จะเป็นเรื่องวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 21.7 รองลงมาจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน ผลกระทบที่มีต่อข้าราชการหลังจากการปฏิรูประบบราชการ ประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้รับหลังจากการปฏิรูประบบราชการ แนวทางการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และความก้าวหน้าในการดำเนินงาน โดยคิดเป็นร้อยละ 19.9 , 15.9 , 12.3 , 11.3 , 10.4 และ 8.5 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.2)

(4) สื่อที่ได้รับทราบข้อมูล ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างประมาณ 1 ใน 5 ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการจากการดูโทรทัศน์ คิดเป็นร้อยละ 20.4 รองลงมาได้รับทราบข้อมูลจากการอ่านหนังสือพิมพ์ คิดเป็นร้อยละ 19.2 จากเอกสารทางราชการ คิดเป็นร้อยละ 16.6 จากผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ทราบ คิดเป็นร้อยละ 11.4 จากการฟังวิทยุ คิดเป็นร้อยละ 11.0 จากอินเทอร์เน็ต คิดเป็นร้อยละ 7.5 จากเอกสาร/แผ่นปลิว/แผ่นพับเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 7.0 และจากญาติ/เพื่อนร่วมงาน คิดเป็นร้อยละ 6.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 4.2)

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง ในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบ
ราชการ

(n = 400)

ข้อมูล	จำนวน (คน)	ร้อยละ
มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ		
มี	251	62.8
ไม่มี	149	37.2
เคยทราบ/เคยได้ยินเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ		
ไม่เคยทราบ/ไม่เคยได้ยิน	2	0.5
เคยทราบ/เคยได้ยิน	398	99.5
ข้อมูลที่ทราบ		
วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ	335	21.7
การเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน	307	19.9
ผลกระทบที่มีต่อข้าราชการหลังจากการปฏิรูประบบราชการ	245	15.9
ประโยชน์ที่ข้าราชการจะได้รับหลังจากการปฏิรูประบบราชการ	190	12.3
แนวทางการดำเนินงาน	174	11.3
ขั้นตอนการดำเนินงาน	160	10.4
ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน	133	8.5
ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการจากสื่อ		
โทรทัศน์	325	20.4
หนังสือพิมพ์	307	19.2
เอกสารทางราชการ	267	16.6
ผู้บังคับบัญชา	182	11.4
วิทยุ	175	11.0
อินเทอร์เน็ต	119	7.5
เอกสาร/แผ่นปลิว/แผ่นพับ	111	7.0
ญาติ/เพื่อน	110	6.9

4.2 ความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ในการวัดความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถาม โดยได้แบ่งเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ
2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ
3. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษาในภาพรวมของทั้ง 3 ด้าน พบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 88.5 รองลงมา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 11.2 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 0.3 กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย โดยมีคะแนนเฉลี่ย 18.25 คะแนน ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 2.96 รายละเอียดตามตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการทุกด้านทุกข้อคำถาม จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับความรู้ความเข้าใจ
คะแนน 0.00 – 8.33 คะแนน	1	0.3	น้อย
คะแนน 8.34 – 16.67 คะแนน	45	11.2	ปานกลาง
คะแนน 16.68 – 25.00 คะแนน	354	88.5	มาก

หมายเหตุ	คะแนนต่ำสุดมีค่าเท่ากับ	7.00	คะแนน
	คะแนนสูงสุดมีค่าเท่ากับ	24.00	คะแนน
	คะแนนเฉลี่ยมีค่าเท่ากับ	18.25	คะแนน
	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานมีค่าเท่ากับ	2.96	คะแนน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของกลุ่มตัวอย่างเป็นรายข้อคำถามในแต่ละด้านนั้น ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.79 รองลงมา มีความรู้ความเข้าใจในด้านแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.70 และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการน้อยที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.51 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 80.5 และรองลงมา มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 18.0 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับน้อยมีเพียงร้อยละ 1.5 รายละเอียดตามตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการด้านวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับความรู้ความเข้าใจ
คะแนน 0.00 – 2.33 คะแนน	6	1.5	น้อย
คะแนน 2.34 – 4.67 คะแนน	72	18.0	ปานกลาง
คะแนน 4.68 – 7.00 คะแนน	322	80.5	มาก

เมื่อพิจารณาในแต่ละข้อคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจ สามารถตอบข้อคำถามถูกต้องตั้งแต่ร้อยละ 80.0 ขึ้นไป คือ อยู่ในช่วง 80.5 - 89.3 เกือบทั้งหมดมีเพียง 2 ข้อคำถามเท่านั้นที่กลุ่มตัวอย่างขาดความรู้ความเข้าใจ ตอบถูกต้องต่ำกว่าร้อยละ 80.0 ซึ่งข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 89.3 คือ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมประเมินผลการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับ ผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) รองลงมาจะมีความรู้เกี่ยวกับ เรื่อง สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากระบบราชการไทยใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างขององค์กรมีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อนจึงยากต่อการแก้ไขปรับปรุง คิดเป็นร้อยละ 87.0

ส่วนข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกต้องกว่าร้อยละ 80.0 คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่องการปฏิรูประบบราชการเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของข้าราชการให้ดีกว่าประชาชน เพื่อให้ข้าราชการมีกำลังใจในการทำงาน เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ คิดเป็นร้อยละ 60.0 และอีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ การเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติและข้าราชการเป็นหลัก คิดเป็นร้อยละ 59.8 รายละเอียดตามตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน
ในด้านวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม

(n = 400)

ข้อคำถามความรู้ความเข้าใจในด้านวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ	ตอบถูก (คน)	ร้อยละ
1. การปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง เพื่อบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้	344	86.0
2. สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากระบบราชการไทยใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้โครงสร้างขององค์กรมีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อนจึงยากต่อการแก้ไขปรับปรุง	348	87.0
3. การปฏิรูประบบราชการมีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ให้มีเนื้อหาที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน ขจัดกฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน	322	80.5
4. เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบราชการทั้งในด้านความไม่มีประสิทธิภาพ การคอร์รัปชัน และการขาดความโปร่งใสให้หมดไปจึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการ	340	85.0
5. การปฏิรูประบบราชการเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของข้าราชการให้ดีกว่าประชาชน เพื่อให้ข้าราชการมีกำลังใจในการทำงานและเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ	240	60.0
6. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ คือ การเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติและข้าราชการเป็นหลัก	239	59.8
7. การปฏิรูประบบราชการเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมประเมินผลการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)	357	89.3

4.2.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 71.5 รองลงมาคือมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 27.3 และร้อยละ 1.2 กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับน้อย รายละเอียดตามตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับความรู้ความเข้าใจ
คะแนน 0.00 – 3.33 คะแนน	5	1.2	น้อย
คะแนน 3.34 – 6.67 คะแนน	109	27.3	ปานกลาง
คะแนน 6.68 – 10.00 คะแนน	286	71.5	มาก

เมื่อพิจารณาในแต่ละข้อคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามถูกต้องตั้งแต่ร้อยละ 80.0 ขึ้นไป มี 4 ข้อ และอยู่ในช่วง 87.3 - 94.3 ซึ่งข้อคำถามที่ตอบถูกมากที่สุด คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ คิดเป็นร้อยละ 94.3 รองลงมาเป็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่อง การบริการเบ็ดเสร็จ คือ การนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ซึ่งมีหลายหน่วยงานเพื่อให้บริการลูกค้าหรือประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียว คิดเป็นร้อยละ 91.8 ส่วนข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกต่ำกว่าร้อยละ 80.0 มีจำนวน 6 ข้อ ซึ่งข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 29.8 คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่อง แผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2545 มีการกำหนดแผนงานทั้งหมด 6 แผนงาน รองลงมาจะมีความรู้เกี่ยวกับ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการคือการจัดแบ่งหน้าที่และงานใหม่ โดยให้รัฐร่วมดำเนินการกับเอกชน คิดเป็นร้อยละ 52.8 รายละเอียดตามตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน
เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม

(n = 400)

ข้อคำถามความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ	ตอบถูก (คน)	ร้อยละ
1. แผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2545 มีการกำหนดแผนงานทั้งหมด 6 แผน	119	29.8
2. การปฏิรูประบบราชการ คือ การจัดแบ่งหน้าที่และงานใหม่ โดยให้รัฐร่วมดำเนินการกับเอกชน	211	52.8
3. การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้หน่วยงานระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารแผนเงินแผนคน และแผนพัฒนาได้เอง	300	75.0
4. การปฏิรูประบบราชการได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ	377	94.3
5. การปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการภาครัฐ จะต้องปรับเปลี่ยนภาคราชการให้มีขนาดกะทัดรัด มีประสิทธิภาพ รวมทั้งลดบทบาทภาครัฐ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรเอกชน	349	87.3
6. การปฏิรูประบบราชการมีการปลูกฝังหรือสร้างค่านิยมใหม่ในการทำงาน โดยเน้นการทำงานที่ด้วยความสุจริต ขยันอดทน มีความรับผิดชอบสูง	358	89.5
7. การปฏิรูประบบราชการได้กำหนดให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่าง และให้ใช้วิธีการจ้างเหมา	300	75.0
8. การปฏิรูประบบราชการใช้วิธีการบริหารจัดการที่มีได้เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มากนัก แต่มุ่งเน้นเรื่องความยืดหยุ่นในการทำงาน และประหยัดงบประมาณมากกว่า	265	66.3
9. นโยบายการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การทำงานในระบบราชการคล่องตัวนั้น รัฐจะต้องดำเนินกิจการทุกอย่างเองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	251	62.8
10. การบริการแบบเบ็ดเสร็จ คือ การนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ซึ่งมีหลายหน่วยงานเพื่อให้บริการลูกค้าหรือประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียว	367	91.8

4.2.3 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลางถึงมาก คิดเป็นร้อยละ 55.5 และ 40.0 ตามลำดับ และร้อยละ 4.5 กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับน้อย รายละเอียดตามตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 แสดงจำนวน ร้อยละและระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับความรู้ความเข้าใจ
คะแนน 0.00 – 2.33 คะแนน	18	4.5	น้อย
คะแนน 2.34 – 4.67 คะแนน	160	40.0	ปานกลาง
คะแนน 4.68 – 7.00 คะแนน	222	55.5	มาก

เมื่อพิจารณาในแต่ละข้อคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามถูกต้องตั้งแต่ร้อยละ 80.0 ขึ้นไป มีเพียง 1 ข้อคำถามเท่านั้น คือ เรื่อง วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ภาครัฐทำงาน มีความรวดเร็ว โปร่งใส และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ส่วนข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกต้องต่ำกว่าร้อยละ 80.0 มีจำนวน 6 ข้อ ซึ่งข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างตอบถูกต้องน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 27.8 คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการทำให้ต้องมีการลดอัตรากำลังของภาครัฐ ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 รองลงมาจะเป็นความรู้เกี่ยวกับ เรื่อง หลังการปฏิรูประบบราชการจะมีกระทรวงเพิ่มขึ้นทั้งหมด 21 กระทรวง และ 2 ทบวง คิดเป็นร้อยละ 39.6 รายละเอียดตามตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9 แสดงจำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือน
เกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายข้อคำถาม

(n = 400)

ข้อคำถามความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับจากการปฏิรูประบบราชการ	ตอบถูก (คน)	ร้อยละ
1. การปฏิรูประบบราชการทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารงานบุคคลของตนเอง	265	66.4
2. การปฏิรูประบบราชการทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นต้องส่งรายได้ที่เก็บได้ให้แก่ส่วนกลาง	300	75.2
3. การปฏิรูประบบราชการทำให้ต้องมีการลดอัตรากำลังของภาครัฐภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25	111	27.8
4. หลังจากการปฏิรูประบบราชการจะมีกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นทั้งหมด 21 กระทรวง และ 2 ทบวง	158	39.6
5. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ภาครัฐทำงานมีความรวดเร็ว โปร่งใส และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น	375	94.0
6. ผลจากการปฏิรูประบบราชการส่งผลให้การปรับเงินเดือนของข้าราชการ โดยการประเมินจากผลงาน	318	79.7
7. การปฏิรูประบบราชการทำให้ต้องเพิ่มบทบาทแก่ท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยส่วนกลางเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น	318	79.7

4.3 ประสพการณ์หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีประสพการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างน้อย โดยได้คะแนนเฉลี่ย 2.39 คะแนน ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.70 คะแนน เมื่อพิจารณาเป็นกลุ่มคะแนน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 64.8 มีประสพการณ์หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย รองลงมาจะมีประสพการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 26.8 มีประสพการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 4.4 และมีประสพการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.0 ส่วนข้าราชการที่ไม่มีประสพการณ์หรือไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการมีน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 2.0 รายละเอียดตามตารางที่ 4.10

ตารางที่ 4.10 แสดงจำนวน ร้อยละและประสพการณ์หรือระดับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับการมีส่วนร่วม
คะแนน 1.00 – 1.79 คะแนน	8	2.0	ไม่เคย
คะแนน 1.80 – 2.59 คะแนน	259	64.8	น้อย
คะแนน 2.60 – 3.39 คะแนน	107	26.8	ปานกลาง
คะแนน 3.40 – 4.19 คะแนน	18	4.4	มาก
คะแนน 4.20 – 5.00 คะแนน	8	2.0	มากที่สุด

หมายเหตุ	คะแนนต่ำสุดมีค่าเท่ากับ	1.00	คะแนน
	คะแนนสูงสุดมีค่าเท่ากับ	5.00	คะแนน
	คะแนนเฉลี่ยมีค่าเท่ากับ	2.39	คะแนน
	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานมีค่าเท่ากับ	0.70	คะแนน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการมีประสพการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในแต่ละด้านผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะไม่มีประสพการณ์หรือไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีคะแนนอยู่ในช่วงระหว่าง 1.25 – 1.73 ส่วนข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างมี

ประสบการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดตามข่าวสารการปฏิรูประบบราชการอย่างสม่ำเสมอ รายละเอียดตามตารางที่ 4.11

ตารางที่ 4.11 แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกเป็นรายชื่อ

(n = 400)

ข้อความ	ประสบการณ์ / การมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ					คะแนนเฉลี่ย (X)
	มากที่สุด (คน)	มาก (คน)	ปานกลาง (คน)	น้อย (คน)	ไม่เคย (คน)	
1. เคยเข้าร่วมจัดทำแผนงาน/โครงการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	10	10	50	71	259	1.60
2. เคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	4	15	49	126	206	1.71
	8	23	86	126	157	1.99
3. ได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ	6	12	54	81	247	1.62
4. ได้ชักชวนเพื่อนร่วมงานเข้าอบรมความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	33	68	179	106	14	3.00
5. ติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างสม่ำเสมอ	30	54	160	124	32	2.81
6. มักพูดคุยกับเพื่อนร่วมงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	3	15	27	47	308	1.39
7. เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	3	7	20	30	340	1.25
8. เคยได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแก่หน่วยงานต่าง ๆ	6	7	20	53	314	1.34
9. มีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	29	57	146	121	47	2.75
	7	8	36	62	287	1.46
10. ได้ติดตามผลการปฏิรูประบบราชการอยู่ตลอดเวลา	8	22	72	112	186	1.88
11. มีส่วนในการคอยกำกับดูแลการปฏิรูประบบราชการ	13	21	44	91	231	1.73
12. ได้มีการค้นหาข้อบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	23	45	129	161	42	2.61
13. เคยเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	7	25	88	119	161	1.99

14. ได้มีการอ่านหนังสือเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่เสมอ						
15. ได้มีการอธิบายให้เพื่อนร่วมงานฟังถึงความจำเป็นในการตรวจดูแลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ						

4.4 ทักษะของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยได้คะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 4.04 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.55 เมื่อพิจารณาเป็นกลุ่มคะแนน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 69.5 มีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ รองลงมา ร้อยละ 17.3 มีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ และกลุ่มสุดท้ายอีกเพียงร้อยละ 13.2 มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ รายละเอียดตามตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 แสดงจำนวน ร้อยละและระดับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการของกลุ่มตัวอย่าง
จำแนกตามช่วงคะแนน

(n = 400)

ช่วงคะแนน	จำนวน (คน)	ร้อยละ	ระดับทัศนคติ
คะแนน 1.00 – 1.79 คะแนน	0	0.0	ไม่ดี
คะแนน 1.80 – 2.59 คะแนน	0	0.0	ค่อนข้างไม่ดี
คะแนน 2.60 – 3.39 คะแนน	53	13.2	เป็นกลาง
คะแนน 3.40 – 4.19 คะแนน	278	69.5	ค่อนข้างดี
คะแนน 4.20 – 5.00 คะแนน	69	17.3	ดี

หมายเหตุ	คะแนนต่ำสุดมีค่าเท่ากับ	3.00	คะแนน
	คะแนนสูงสุดมีค่าเท่ากับ	5.00	คะแนน
	คะแนนเฉลี่ยมีค่าเท่ากับ	4.04	คะแนน
	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานมีค่าเท่ากับ	0.55	คะแนน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการของกลุ่มตัวอย่าง เป็นรายข้อคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 16 ข้อคำถาม โดยมีคะแนนทัศนคติอยู่ในช่วงระหว่าง 3.42 – 3.97 คะแนน และรองลงมา กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 8 ข้อคำถาม โดยมีคะแนนทัศนคติอยู่ในช่วงระหว่าง 2.87 –

3.39 คะแนน และมีเพียง 1 ข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่ค่อนข้างไม่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ เรื่อง ฝ่ายการเมืองมักจะใช้การปฏิรูประบบราชการเป็นเครื่องมือหาคะแนนนิยมมากกว่ามุ่งผลที่จะให้บริการประชาชน ส่วนข้อคำถามที่กลุ่มตัวอย่างมีคะแนนสูงสุด คือ การปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพจากภาครัฐมากขึ้น รายละเอียดตามตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

โดยจำแนกเป็นรายข้อ

(n = 400)

ข้อความ	ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง					คะแนนเฉลี่ย (X)
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง (คน)	เห็นด้วย (คน)	เฉยๆ (คน)	ไม่เห็นด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง (คน)	
1. การปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพจากภาครัฐมากขึ้น	94	222	63	20	1	3.97
2. ผลจากการปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น	59	211	104	25	1	3.75
3. การปฏิรูประบบราชการทำให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนน้อยลง	6	59	75	210	50	3.59
4. การปฏิรูประบบราชการทำให้การทำงานของข้าราชการมีความโปร่งใส สะอาด ซื่อสัตย์ สุจริตมากขึ้น	72	193	102	29	4	3.75
5. การปฏิรูประบบราชการทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว	64	240	78	16	2	3.87
6. การปฏิรูประบบราชการทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ	39	99	112	114	36	3.02
7. การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ข้าราชการหรือญาติพี่น้องที่เป็นข้าราชการต้องถูกโยกย้าย	43	99	134	98	26	2.91
8. การปฏิรูประบบราชการมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม	49	203	92	49	7	3.59
9. การปฏิรูประบบราชการทำให้มีการขยายตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น	31	131	106	115	17	2.89
10. การปฏิรูประบบราชการมีการยกระดับความสามารถและสร้างประสิทธิภาพในการ	48	229	84	31	8	3.69

ดำเนินงานของหน่วยงานราชการมากขึ้น						
-----------------------------------	--	--	--	--	--	--

ตารางที่ 4.13 (ต่อ) แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ
โดยจำแนกเป็นรายข้อ

(n = 400)

ข้อความ	ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง					คะแนน เฉลี่ย (X)
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง (คน)	เห็นด้วย (คน)	เฉยๆ (คน)	ไม่เห็น ด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง (คน)	

11. การปฏิรูประบบราชการทำให้หน่วยงานราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น	13	80	84	183	40	3.39
12. การปฏิรูประบบราชการทำให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเติบโตมีความเข้มแข็งและเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศมากขึ้น	32	186	126	48	8	3.46
13. การปฏิรูประบบราชการทำให้หน่วยงานของภาครัฐมีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนมากขึ้น	21	63	105	169	42	3.37
	28	187	114	67	4	3.42
14. การปฏิรูประบบราชการจะช่วยลดปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้	50	245	77	27	1	3.79
15. การปฏิรูประบบราชการจะทำให้ระบบราชการสามารถก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน	36	101	97	134	32	3.06
16. การปฏิรูประบบราชการแทนที่จะทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในงาน กลับทำให้เกิดความวุ่นวาย	31	146	84	119	20	2.87
17. การปฏิรูประบบราชการมักลงเอยที่การกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงานที่เข้มข้นและซับซ้อนขึ้น	75	139	99	71	16	2.53
18. ฝ่ายการเมืองมักจะใช้การปฏิรูประบบราชการเป็นเครื่องมือหาคะแนนนิยมมากกว่ามุ่งผลที่การให้บริการประชาชน	65	212	90	31	2	3.76
19. การปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับบริการของรัฐที่ดี มีคุณภาพ มีความสะดวก รวดเร็วและมีความเป็นธรรม	42	191	127	30	10	3.56
20. การปฏิรูประบบราชการประชาชนจะได้รับความดูแลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ดี สามารถพึ่งพิงราชการได้						

ตารางที่ 4.13 (ต่อ) แสดงจำนวนและค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ
โดยจำแนกเป็นรายข้อ

(n = 400)

ข้อความ	ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง					คะแนนเฉลี่ย (X)
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง (คน)	เห็นด้วย (คน)	เฉยๆ (คน)	ไม่เห็นด้วย (คน)	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง (คน)	
21. การปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือเกื้อหนุนในการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์ของชาติโดยรวม	34	183	140	37	6	3.50
22. การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนินกิจการที่รัฐไม่ควรทำเองหรือควรทำในบางส่วน	32	181	127	52	8	3.44
23. การปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับสิทธิในการตรวจสอบและชี้แจงเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น	53	130	87	29	1	3.76
24. การปฏิรูประบบราชการทำให้มีการรวมภารกิจและกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกันของระบบราชการ มีการปฏิบัติงานที่มีความคล่องตัว ไม่ซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพ	51	234	79	34	2	3.74
25. การปฏิรูประบบราชการจะทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการเสียเวลา และมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ไม่ปฏิรูประบบราชการดีกว่า	27	51	110	158	54	3.38

4.5 การทดสอบสมมติฐาน

การวิจัยเรื่อง ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ 9 ข้อ ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งงานแตกต่างกัน จะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 3 ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

สมมติฐานที่ 4 ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

สมมติฐานที่ 5 ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 6 ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 7 การรับรู้ ประสิทธิภาพหรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

สมมติฐานที่ 8 การรับรู้ ประสิทธิภาพหรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

สมมติฐานที่ 9 ระดับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมติฐานทั้ง 9 ข้อ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ดังนี้

4.5.1 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาและสัญลักษณ์ที่ใช้

ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ไว้ 2 กลุ่มตัวแปร คือ

4.5.1.1 กลุ่มตัวแปรอิสระ มีจำนวน 5 ตัว ได้แก่ ตำแหน่งงาน ระยะเวลาการทำงาน หน่วยงานต้นสังกัด การรับรู้ ประสิทธิภาพหรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

4.5.1.2 กลุ่มตัวแปรตาม คือ ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

4.5.2 การทดสอบสมมติฐาน

ในการทดสอบสมมติฐานการวิจัยครั้งนี้ ใช้เครื่องมือในการทดสอบสมมติฐาน 2 เครื่องมือ ดังนี้

1. สมมติฐานที่ 1 , 2 , 3 , 4 , 5 การใช้ตารางไขว้ และพิจารณาค่า chi-square Test อันเนื่องมาจากข้อมูลที่ไม่สามารถหาค่าสถิติที่สูงกว่านี้ได้

2. สมมติฐานที่ 6 , 7 , 8 , 9 ใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One Way Analysis of Variance) หรือ F-test สำหรับตัวแปรอิสระที่มีตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป

ผลการทดสอบสมมติฐานทั้ง 9 ข้อ มีผลดังต่อไปนี้

4.5.2.1 การทดสอบสมมติฐานโดยใช้ตารางไขว้ และพิจารณาค่า Chi-square Test

1) ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 1 ในเรื่องของตำแหน่งงานของข้าราชการพลเรือน กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งต่างกันมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาค่า chi-square มีค่าเท่ากับ 3.218 และได้ค่า Sig. (2-sided) เท่ากับ 0.522 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่าเป็นการปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ และหมายความว่า ตำแหน่งงานของข้าราชการพลเรือนที่แตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไม่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน (ซี 3 – ซี 6) ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก จำนวน 236 คน คิดเป็นร้อยละ 87.4 รองลงมา มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 12.2 และมีเพียง 1 คนเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย คิดเป็นร้อยละ 0.4 ตามตารางที่ 4.14

- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับกลาง (ซี 7 – ซี 8) ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก จำนวน 84 คน คิดเป็นร้อยละ 93.3 และที่เหลือจำนวน 6 คน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 6.7 ตามตารางที่ 4.14

- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง (ซี 9) ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 85.0 ส่วนที่เหลืออีก จำนวน 6 คน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 15.0 ตามตารางที่ 4.14

ตารางที่ 4.14 แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของ

ข้าราชการพลเรือน จำแนกตามตำแหน่งงานของกลุ่มตัวอย่าง

		ระดับความรู้ความเข้าใจ			รวม	สรุป
		น้อย	ปานกลาง	มาก		
ตำแหน่ง	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	1	33	236	มาก
	ที่ 3 – ที่ 6	% within ตำแหน่ง	0.4	12.2	87.4	
	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	0	6	84	มาก
	ที่ 7 – ที่ 8	% within ตำแหน่ง	0.0	6.7	93.3	
	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	1	6	34	มาก
	ที่ 9	% within ตำแหน่ง	0.3	15.0	85.0	

Chi-square Test

	value	Df	Sig. (2-sided)
Pearson chi-square	3.218	4	0.522

2) ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 2 ในเรื่องของตำแหน่งงานของข้าราชการพลเรือน กับทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งต่างกันมีทัศน

คติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ เมื่อพิจารณาค่า chi-square มีค่าเท่ากับ 1.066 และได้ค่า Sig. (2-sided) เท่ากับ 0.900 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่าเป็นการปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ และหมายความว่า ตำแหน่งงานของข้าราชการพลเรือนที่แตกต่างกัน จะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไม่แตกต่างกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน (ซี 3 – ซี 6) ส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 190 คน คิดเป็นร้อยละ 70.4 รองลงมามีทัศนคติที่ดี จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 15.9 และจำนวน 37 คน มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 13.7 ตามตารางที่ 4.15
- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับกลาง (ซี 7 – ซี 8) ส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 67.8 รองลงมามีทัศนคติที่ดี จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 20.0 และ จำนวน 11 คน มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 12.2 ตามตารางที่ 4.15
- กลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง (ซี 9) ส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 67.5 รองลงมามีทัศนคติที่ดี จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 20.0 และ จำนวน 5 คน มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 12.5 ตามตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน จำแนกตามตำแหน่งงานของกลุ่มตัวอย่าง

			ระดับทัศนคติ			รวม	สรุป
			เป็นกลาง	ค่อนข้างดี	ดี		
ตำแหน่ง	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	37	190	43	270	ค่อนข้างดี
	ที่ 3 – ที่ 6	% within ตำแหน่ง	13.7	70.4	15.9	100.0	
	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	11	61	18	90	ค่อนข้างดี
	ที่ 7 – ที่ 8	% within ตำแหน่ง	12.2	67.8	20.0	100.0	
	ผู้ปฏิบัติงาน	Count	5	27	8	40	ค่อนข้างดี
	ที่ 9	% within ตำแหน่ง	12.5	67.5	20.0	100.0	

Chi-square Test

	value	Df	Sig. (2-sided)
Pearson chi-square	1.066	4	0.900

3) ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 3 ในเรื่องระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบอบราชการ พบว่า ระยะเวลาในการ

ทำงานของข้าราชการไม่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าข้าราชการจะมีระยะเวลาในการทำงานน้อย หรือมีระยะเวลาในการทำงานมากแต่ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการก็อยู่ในระดับมากเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาค่า Chi-square มีค่าเท่ากับ 9.888 และได้ค่า Sig. (2-sided) เท่ากับ 0.273 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่าเป็นการปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่าข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานต่ำกว่า 5 ปี ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 87.0 ระดับปานกลาง ร้อยละ 12.0 และระดับน้อย ร้อยละ 1.0 ในขณะที่ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 6 – 10 ปี ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 89.3 ระดับปานกลาง ร้อยละ 10.7 ส่วนข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 11 – 15 ปี มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 85.3 ระดับปานกลาง ร้อยละ 14.7 ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 16 – 20 ปี ทั้งหมดมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 100.0 และข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 85.9 และระดับปานกลาง ร้อยละ 14.1 ตามตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของ
ข้าราชการพลเรือน จำแนกตามระยะเวลาการทำงานของกลุ่มตัวอย่าง

		ระดับความรู้ความเข้าใจ			รวม	ผลสรุป
		น้อย	ปานกลาง	มาก		
อายุราชการ	ระยะเวลา Count	1	12	87	100	มาก
	ต่ำกว่า 5 ปี % within ตำแหน่ง	1.0	12.0	87.0	100.0	
	ระยะเวลาดั้งแต่ Count		12	100	112	มาก
	6 – 10 ปี % within ตำแหน่ง		10.7	89.3	100.0	
	ระยะเวลาดั้งแต่ Count		11	64	75	มาก
	11 – 15 ปี % within ตำแหน่ง		14.7	85.3	100.0	
	ระยะเวลาดั้งแต่ Count			42	42	มาก
	16 – 20 ปี % within ตำแหน่ง			100.0	100.0	
	ระยะเวลาดั้งแต่ Count		10	61	71	มาก
	21 ปี ขึ้นไป % within ตำแหน่ง		14.1	85.9	100.0	

Chi-square Test

	value	Df	Sig. (2-sided)
Pearson chi-square	9.888	8	0.273

4) ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 4 ในเรื่องระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ค่า Chi-square มีค่าเท่ากับ 20.301

และได้ค่า Sig. (2-sided) เท่ากับ 0.009 ซึ่งน้อยกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่าเป็นการยอมรับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ หมายความว่า ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงลบ คือ ระยะเวลาการทำงานน้อยจะมีทัศนคติที่ดี แต่ถ้าหากข้าราชการมีการทำงานเป็นระยะเวลายาวนานขึ้นยิ่งส่งผลทำให้มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานตั้งแต่ 11 – 15 ปี จะมีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการที่เป็นกลาง ส่วนข้าราชการที่มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งต่ำกว่า 5 ปี ข้าราชการที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 6 – 10 ปี และข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป ส่วนใหญ่จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 16 – 20 ปี นั้น จะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นการสรุปได้ว่าระยะเวลาในการทำงานของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานน้อยจะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีและเมื่อทำงานได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งก็จะเริ่มมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะเดียวกันข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานที่นาน ๆ มักจะเริ่มมีทัศนคติที่เป็นกลาง ตามตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการ

การพลเรือน จำแนกตามระยะเวลาการทำงานของกลุ่มตัวอย่าง

		ระดับทัศนคติ			รวม	สรุป
		เป็นกลาง	ค่อนข้างดี	ดี		
อายุราชการ	ระยะเวลา Count	9	70	21	100	ค่อนข้างดี
	ต่ำกว่า 5 ปี % within ตำแหน่ง	9.0	70.0	21.0	100.0	
	ระยะเวลาตั้งแต่ Count	14	85	13	112	ค่อนข้างดี
	6 – 10 ปี % within ตำแหน่ง	12.5	75.9	11.6	100.0	
	ระยะเวลาตั้งแต่ Count	14	48	13	75	เป็นกลาง
	11 – 15 ปี % within ตำแหน่ง	18.7	64.0	17.3	100.0	
	ระยะเวลาตั้งแต่ Count	6	21	15	42	ดี
	16 – 20 ปี % within ตำแหน่ง	14.3	50.0	35.7	100.0	
	ระยะเวลาตั้งแต่ Count	10	54	7	71	ค่อนข้างดี
	21 ปี ขึ้นไป % within ตำแหน่ง	14.1	76.1	9.9	100.0	

Chi-square Test

	value	Df	Sig. (2-sided)
Pearson chi-square	20.301	8	0.009

5) ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยที่ 5 เกี่ยวกับเรื่อง หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการพลเรือน กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดต่างกันจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนทุกหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาค่า chi-square มีค่าเท่ากับ 13.845 และได้ค่า Sig. (2-sided) เท่ากับ 0.739 ซึ่งมากกว่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 แสดงว่าเป็นการปฏิเสธสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ และหมายความว่า หน่วยงานของข้าราชการพลเรือนที่แตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไม่แตกต่างกัน ตามตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 แสดงผลวิเคราะห์เปรียบเทียบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของ

สำรวจการพลเรือน จำแนกตามหน่วยงานต้นสังกัดของกลุ่มตัวอย่าง

		ระดับความรู้ความเข้าใจ			รวม	สรุป	
		น้อย	ปานกลาง	มาก			
หน่วยงานต้นสังกัด	กรมการปกครอง	Count	0	11	62	73	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	15.1	84.9	100.0	
	กรมที่ดิน	Count	0	3	50	53	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	5.7	94.3	100.0	
	กรมพัฒนาชุมชน	Count	0	2	33	35	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	5.7	94.3	100.0	
	กรมสรรพากร	Count	1	14	89	104	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	1.0	13.5	85.6	100.0	
	กรมบัญชีกลาง	Count	0	2	10	12	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	16.7	83.3	100.0	
	กรมพัฒนาสังคมฯ	Count	0	0	15	15	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	0.0	100.0	100.0	
	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาฯ	Count	0	1	14	15	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	6.7	93.3	100.0	
	กรมสำนักงานประถมศึกษา	Count	0	10	45	55	มาก
		% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	18.2	81.8	100.0	
สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม	Count	0	1	14	15	มาก	
	% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	6.7	93.3	100.0		
สำนักงานประกันสังคม	Count	0	1	22	23	มาก	
	% within หน่วยงานต้นสังกัด	0.0	4.3	95.7	100.0		

Chi-square Test

	value	Df	Sig. (2-sided)
Pearson chi-square	13.845	18	0.739

6) ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 6 เกี่ยวกับเรื่องข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดต่างกันจะมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกัน ซึ่งผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ค่า F เท่ากับ 2.184 และได้ค่า Sig. เท่ากับ 0.022 เมื่อพิจารณาค่า Sig. จะพบว่า มีค่าน้อยกว่า 0.05 จึงเป็นการยอมรับสมมติฐานวิจัยที่ตั้งไว้ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดต่างกัน จะมีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 หรือ หน่วยงานต้นสังกัดส่งผลต่อทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ กรมพัฒนาชุมชนและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ส่วนสำนักงานประถมศึกษา มีทัศนคติเป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่หน่วยงานต้นสังกัดอื่น ๆ เช่น กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานประกันสังคม มีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ตามตารางที่ 4.19

ตารางที่ 4.19 การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามหน่วยงานต้นสังกัด

แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	Df	Mean of Square	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	5.823	9	0.647	2.184	0.022
ภายในกลุ่ม	115.537	390	0.296		
รวม	121.360	399			

7) ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 7 เกี่ยวกับการรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการซึ่งผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ค่า F เท่ากับ 3.362 และได้ค่า Sig. เท่ากับ 0.010 เมื่อพิจารณาค่า Sig. จะพบว่า มีค่าน้อยกว่า 0.05 จึงเป็นการยอมรับสมมติฐานวิจัยที่ตั้งไว้ หมายความว่า การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการมีความสัมพันธ์ กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ ข้าราชการที่ไม่เคยรับรู้ ไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีส่วนร่วม และข้าราชการที่เคยรับรู้ เคยมีประสบการณ์ หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการในระดับน้อยจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย ในขณะที่ข้าราชการที่รับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมากและมากที่สุดจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก ตามตารางที่ 4.20

ตารางที่ 4.20 การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนความรู้ความเข้าใจต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามประสบการณ์หรือการรับรู้และการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ

แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	Df	Mean of Square	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	1.432	4	0.358	3.362	0.010
ภายในกลุ่ม	42.046	395	0.106		
รวม	43.477	399			

8) ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 8 เกี่ยวกับการรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ค่า F เท่ากับ 3.853 และได้ค่า Sig. เท่ากับ 0.004 เมื่อพิจารณา ค่า Sig. จะพบว่า มีค่าน้อยกว่า 0.05 จึงเป็นการยอมรับสมมติฐานวิจัยที่ตั้งไว้ หมายความว่า การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการมีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ ข้าราชการที่ไม่เคยรับรู้ ไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีส่วนร่วม และข้าราชการที่เคยรับรู้ เคยมีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการในระดับน้อยถึงปานกลางจะมีทัศนคติค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการที่รับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมากและมากที่สุดจะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ตามตารางที่ 4.21

ตารางที่ 4.21 การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามประสบการณ์หรือการรับรู้และการมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ

แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	Df	Mean of Square	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	4.558	4	1.139	3.853	0.004
ภายในกลุ่ม	116.802	395	0.296		
รวม	121.360	399			

9) ผลการทดสอบสมมติฐานข้อที่ 9 เกี่ยวกับระดับความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์ กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผลการวิเคราะห์ ปรากฏว่า ค่า F เท่ากับ 13.899 และได้ค่า Sig. เท่ากับ 0.000 เมื่อพิจารณาค่า Sig. จะพบว่า มีค่าน้อยกว่า 0.05 จึงเป็นการยอมรับสมมติฐานวิจัยที่ตั้งไว้ หมายความว่า ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กล่าวคือ ข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย จะมีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ส่วนข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก จะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ตามตารางที่ 4.22

ตารางที่ 4.22 การวิเคราะห์ความแปรปรวนของคะแนนทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยจำแนกตามระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

แหล่งความแปรปรวน	Sum of Squares	Df	Mean of Square	F	Sig.
ระหว่างกลุ่ม	7.942	2	3.971	13.899	0.000
ภายในกลุ่ม	113.418	397	0.286		
รวม	121.360	399			

4.6 ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

เมื่อพิจารณาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบราชการจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำคำถามปลายเปิด เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ โดยผลการวิเคราะห์พบว่า

4.6.1 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบคำถามในครั้งนี้ ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า ปัญหาอุปสรรคที่พบมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ หากมีการปฏิรูปแล้ว ระบบราชการก็คงยังเหมือนเดิมไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องมาจากข้าราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ อีกทั้งยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควรหรืออาจเรียกได้ว่าไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ คิดเป็นร้อยละ 38.4 รองลงมาจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะของข้าราชการที่ส่วนใหญ่ยังคงยึดติดอยู่กับระบบเดิมหรือยึดติดอยู่กับอำนาจเดิม ๆ คิดเป็นร้อยละ 27.4 ลำดับที่ 3 จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายหรือระเบียบแนวทางปฏิบัติงานใหม่ที่ยังมีระบบไม่ชัดเจนทำให้ข้าราชการเกิดความสับสน คิดเป็นร้อยละ 19.7 และสุดท้ายเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปยังมีน้อย บางครั้งการปฏิรูประบบราชการจึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการทำให้สูญเสียงบประมาณโดยได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่า คิดเป็นร้อยละ 14.5 รายละเอียดตามตารางที่ 4.23

ตารางที่ 4.23 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูป

ระบบราชการ

n = 91

ปัญหาอุปสรรค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. หากมีการปฏิรูปแล้ว ระบบราชการก็คงยังเหมือนเดิมไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องมาจากข้าราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ	35	38.4
2. บุคลิกลักษณะของข้าราชการที่ส่วนใหญ่ยังคงยึดติดอยู่กับระบบเดิมหรือยึดติดอยู่กับอำนาจเดิม ๆ	25	27.4
3. กฎหมายหรือระเบียบแนวทางปฏิบัติงานใหม่ที่ยังมีระบบไม่ชัดเจนทำให้ข้าราชการเกิดความสับสน	18	19.7
4. การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปยังมีน้อย	13	14.5

4.6.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ

จากที่กลุ่มตัวอย่างได้ตอบคำถามทำให้ทราบถึงปัญหอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนแนวทางในการแก้ไขปัญหอุปสรรคนี้ ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 47.4 มีแนวทางในการแก้ไขปัญหโดยเห็นควรให้มีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการให้มากกว่านี้และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ รองลงมาร้อยละ 31.6 เสนอแนะว่าในการปฏิรูประบบราชการควรมีการสอบถามความคิดเห็นจากข้าราชการก่อน เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และสุดท้ายได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหว่า การปฏิรูประบบราชการควรมีการกำหนดกฎหมายใหม่ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการได้ และควรมีการอบรมข้าราชการให้เกิดจิตสำนึกในการบริการประชาชนมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 21.0 รายละเอียดตามตารางที่ 4.24

ตารางที่ 4.24 แสดงจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามแนวทางในการแก้ไขปัญหอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการ

n = 95

แนวทางในการแก้ไขปัญหอุปสรรค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. มีการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการให้มากกว่านี้และควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ	45	47.4
2. การปฏิรูประบบราชการควรมีการสอบถามความคิดเห็นจากข้าราชการก่อน เพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย	30	31.6
3. การปฏิรูประบบราชการควรมีการกำหนดกฎหมายใหม่ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการได้ และควรมีการอบรมข้าราชการให้เกิดจิตสำนึกในการบริการประชาชนมากขึ้น	20	21.0

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ : ศึกษากรณีข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการ และ เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงวิธีการทำงานหรือสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแก่ข้าราชการพลเรือน และเพื่อต้องการให้การปฏิรูประบบราชการมีการปฏิรูปที่สอดคล้องกับนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยการศึกษามุ่งศึกษาระดับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อระดับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานครอีกด้วย กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ คือ ข้าราชการพลเรือนที่สังกัดกรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมพัฒนาชุมชน กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีทั้งระดับผู้ปฏิบัติงาน (ซี 3-ซี 6) ผู้บริหารระดับกลาง (ซี 7- ซี 8) และผู้บริหารระดับสูง รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างมีทั้งหมด 400 คน การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) และในแต่ละขั้นตอนใช้วิธีการสุ่มแบบอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับฉลาก และเลือกกลุ่มตัวอย่างอีกครั้งด้วยการกำหนดโควต้าของกลุ่มตัวอย่าง ส่วนสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ สถิติพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน

5.1 สรุปผลการศึกษา

1. ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง

ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการพลเรือนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 400 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 26 – 30 ปี สถานภาพโสด ระดับการศึกษาส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี มีอายุราชการตั้งแต่ 6 – 10 ปี

2. ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ การมีส่วนเกี่ยวข้อง การได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนสื่อที่ได้รับทราบข้อมูล

ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการ และเคยรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการตลอดเวลา จากการดูโทรทัศน์และการอ่านหนังสือพิมพ์ และข้อมูลที่ได้รับทราบนั้นส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานและผลกระทบที่ข้าราชการจะได้รับหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการ

3. ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน

การศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการได้มีการศึกษาความรู้ความเข้าใจ 3 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ

ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 88.5 และเมื่อพิจารณาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในแต่ละด้านแล้ว พบว่า ข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมากในด้านวัตถุประสงค์และแนวทางหรือวิธีการในการปฏิรูประบบราชการ สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง

4. ระดับทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือน

ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าการปฏิรูประบบราชการทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพจากภาครัฐมากขึ้น มีข้าราชการบางส่วนที่มีทัศนคติที่ค่อนข้างไม่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการเกี่ยวกับเรื่องที่ว่าฝ่ายการเมืองมักจะใช้การปฏิรูประบบราชการเป็นเครื่องมือหาคะแนนนิยมมากกว่ามุ่งผลที่จะให้บริการประชาชน

5. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบสมมติฐานหาปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจและทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการ โดยใช้ค่าสถิติ Chi-square และสถิติ F-Test ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

1.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

มีเพียงปัจจัยเดียว ได้แก่ การรับรู้ การมีประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมของข้าราชการพลเรือนในการปฏิรูประบบราชการจะส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่มีการรับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกัน โดยข้าราชการพลเรือนที่มีการรับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการน้อย ก็จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย แต่ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนที่มีการรับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการสูง ก็จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก

1.2 ปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่

- 1) ตำแหน่งของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน
- 2) ระยะเวลาการทำงาน of ข้าราชการ กล่าวคือ ระยะเวลาการทำงาน of ข้าราชการพลเรือนไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
- 3) หน่วยงานต้นสังกัด กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน

2. ทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่

- 1) ระยะเวลาการทำงาน of ข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ระยะเวลาการทำงาน of ข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงลบ คือ ข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานน้อย (ต่ำกว่า 5 ปี) จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดี และเมื่อทำงานได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง (16 – 20 ปี) ก็จะมีทัศนคติที่ต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะเดียวกัน ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานที่นาน ๆ (21 ปีขึ้นไป) มักจะเริ่มมีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ

2) หน่วยงานต้นสังกัด กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่มีหน่วยงานต้นสังกัดแตกต่างกัน จะมีทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกัน คือ กรมพัฒนาชุมชนและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ส่วนสำนักงานประถมศึกษาจะมีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่หน่วยงานต้นสังกัดอื่น ๆ เช่น กรมที่ดิน กรมสรรพากร กรมบัญชีกลาง กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานประกันสังคม จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ

3) การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการปฏิรูประบบราชการ คือ ข้าราชการที่ไม่เคยรับรู้ ไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีส่วนร่วม และข้าราชการที่เคยรับรู้ เคยมีประสบการณ์หรือเคยมีส่วนร่วมในระดับน้อยจะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการที่มีการรับรู้ มีประสบการณ์หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมากและมากที่สุด จะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ

4) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ ระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการพลเรือนมีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ และเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบวก คือ ข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับน้อย จะมีทัศนคติที่เป็นกลางต่อการปฏิรูประบบราชการ ในขณะที่ข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับปานกลาง จะมีทัศนคติที่ค่อนข้างดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ส่วนข้าราชการที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับมาก จะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ

2.2 ปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อทัศนคติในการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่

1) ตำแหน่งงานของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งต่างกันมีทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ไม่แตกต่างกัน

3. ผลการทดสอบสมมติฐาน

ผลการทดสอบสมมติฐานในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีการทดสอบสมมติฐานทั้งสิ้น 9 ข้อ พบว่าสมมติฐานการวิจัยที่ได้รับการยอมรับ คือ สมมติฐานที่ 4 , 6 , 7 , 8 , 9 ส่วนสมมติฐานที่ 1 , 2 , 3 , 5 ไม่ได้รับการยอมรับ หรือเป็นการปฏิเสธสมมติฐานทางการวิจัย กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูป ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อทัศนคติของข้าราชการต่อการปฏิรูประบบราชการ พบว่า มีหลายปัจจัย ได้แก่ ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการ หน่วยงานต้นสังกัด การรับรู้ ประสบการณ์

หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

4. การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงระดับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ และทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการ ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

4.1 จากผลการศึกษาเรื่องระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ในภาพรวมข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านก็จะพบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการมากที่สุด ส่วนเรื่องแนวทางหรือวิธีการปฏิรูปและผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูปแล้วข้าราชการจะมีความรู้ความเข้าใจรองลงมา จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า การที่ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องวัตถุประสงค์มากที่สุดนั้น เพราะนโยบายการปฏิรูประบบราชการเริ่มแรกรัฐมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องวัตถุประสงค์มากที่สุด และประกอบกับข้าราชการเป็นผู้ที่ทำงานและมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบรายละเอียด ส่วนแนวทางหรือวิธีการปฏิรูปและผลที่ได้รับหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการแล้ว รัฐยังขาดการประชาสัมพันธ์ประกอบกับข้าราชการไม่สามารถมองเห็นภาพที่แท้จริงได้ และเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในอดีตที่ผ่านมา มักจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ส่วนเรื่องทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ พบว่า ในภาพรวมข้าราชการมีทัศนคติที่เป็นกลางถึงค่อนข้างดี มีเพียงด้านเดียวที่ข้าราชการมีทัศนคติที่ไม่ดี คือ การปฏิรูประบบราชการฝ่ายการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการหาคะแนนนิยมมากกว่ามุ่งผลที่จะให้บริการประชาชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลงานวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่กล่าวไว้ว่า ระบบราชการปัจจุบันไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคม แต่เป็นระบบที่รับใช้ตนเองและผู้ที่อำนาจทางการเมือง แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการมีความเข้าใจว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการหาเสียงเข้าพรรคตนเอง เหตุผลอาจจะเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการของไทยได้มีการปฏิบัติมาช้านานแล้ว แต่ก็ไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น ข้าราชการจึงมีแนวความคิดว่าการปฏิรูปในครั้งนี้ ก็เหมือนทุกครั้งที่ผ่านมา ที่รัฐบาลปฏิรูปไปก็เพื่อต้องการหาคะแนนนิยมมากกว่ามุ่งผลประโยชน์ที่ประชาชน ดังนั้น ฝ่ายรัฐและข้าราชการควรมีการทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปให้มากขึ้น และให้ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการมากกว่านี้

4.2 ในการทดสอบสมมติฐานจะพบว่า ในเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแล้ว พบว่า การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูปจะส่งผลมากที่สุด ส่วนในเรื่องของหน่วยงานต้นสังกัด ระยะเวลาการทำงาน และตำแหน่งงานของข้าราชการไม่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เป็นการชี้ให้เห็นได้ว่าการที่ข้าราชการได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมากก็จะทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต้นสังกัด ระยะเวลาการทำงานและตำแหน่งงานของข้าราชการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ข้าราชการที่มีระดับความรู้ความเข้าใจอยู่ในระดับมาก จะมีการรับรู้ข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ และได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวด้วย จึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีของอุทุมพร ทองอุไทย ที่กล่าวไว้ว่า ความรู้เกิดขึ้นได้จากการเรียนรู้ การสังเกต การมีประสบการณ์กับเรื่องนั้น ๆ และได้มีการตีความหรือแปลความหมายจนเกิดเป็นความเข้าใจ เช่นเดียวกับงานวิจัยของชัยยศ ศิริวัฒนบรรณ ที่กล่าวไว้ว่า การที่ข้าราชการมีโอกาสรับรู้เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วจะทำให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวค่อนข้างสูง

ส่วนในเรื่องปัจจัยที่ส่งผลทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ พบว่า มีหลายปัจจัย คือ ระยะเวลาการทำงานของข้าราชการ หน่วยงานต้นสังกัด การรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นได้ว่า ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานที่ต่างกันจะมีทัศนคติต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานน้อยจะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูป ในขณะที่ข้าราชการที่มีระยะเวลาการทำงานหลายปีจะมีทัศนคติที่ค่อนข้างไม่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ สอดคล้องกับผลงานวิจัยของ ส่วนหน่วยงานต้นสังกัดต่างกัน ข้าราชการจะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน สืบเนื่องจากเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่อยู่ระหว่างการดำเนินการปฏิรูปและข้าราชการส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปและไม่ได้รับผลกระทบในการทำงานก็จะมีทัศนคติที่ดี ส่วนหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปค่อนข้างสูงก็จะส่งผลให้มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ

ส่วนการรับรู้ ประสบการณ์หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ และความรู้ความเข้าใจของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับทัศนคติของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการแล้ว จะมีทัศนคติที่ไม่ดี ในขณะที่ข้าราชการที่มีการรับรู้หรือมีส่วนร่วม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่ในระดับสูงก็จะมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ การที่ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีเนื่องจากได้รับทราบข้อมูลและมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ แนวทางการดำเนินงานและผลที่เกิดขึ้นหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของนฤธา

สำราญทรัพย์ ที่กล่าวไว้ว่า ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมีความสัมพันธ์กับ ทศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

4.3 ข้อเสนอแนะ

ในเรื่องของการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เพื่อต้องการให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่ดีต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจากการศึกษาถึงการดำเนินการของการปฏิรูปที่ผ่านมา มีกระแสที่แสดงการยอมรับ เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการปฏิรูปอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นที่น่ายินดีแม้การยอมรับหรือความเข้าใจบางเรื่องอาจยังไม่ตรงกับข้อเท็จจริงอยู่บ้าง และมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าในท้ายที่สุดนักการเมืองหรือ ข้าราชการจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ จึงอาจจะเป็นการสร้างควมสับสนให้กับสังคม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นที่ทุกฝ่ายควรมีการทำความเข้าใจร่วมกันในหลักการเบื้องต้นว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องใหญ่ และต้องการความร่วมมืออย่างจริงจังและต่อเนื่องของทุกฝ่าย การปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการมาจนถึงขณะนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปทั้งหมด เป็นก้าวสำคัญของการเดินไปสู่เป้าหมาย และกระบวนการปฏิรูประบบราชการนั้นเป็นเรื่องที่ไม่มีจุดสิ้นสุด ต้องปรับ ต้องแก้ ให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้นการร่วมมือกันแสดงความคิดเห็นในทางสร้างสรรค์ ความเห็นที่ดีเพื่อก่อจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกฝ่ายในสังคมจะช่วยกันในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ อนึ่งการผลักดันการปฏิรูปจากข้าราชการทั้งหลายด้วยการปรับเปลี่ยนทัศนคติของตนเอง ปรับปรุงระบบงานที่ได้ดัดดียิ่งขึ้นและการร่วมมือจากฝ่ายการเมืองที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักในการพิจารณาตัดสินใจผลักดันการปฏิรูป รวมตลอดถึงการสนับสนุนจากภาคประชาชน สังคมอย่างหนักแน่นต่อเนื่อง มีการประชาสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานต้องสร้างความเข้าใจเรื่องการปฏิรูป การมีส่วนร่วมของข้าราชการในทุกระดับ เพื่อให้ ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ได้มีโอกาสรับรู้ข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน มีความเข้าใจที่ตรงกัน เห็นความจำเป็น ความสำคัญของการปฏิรูป และภาครัฐต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะได้รับประโยชน์ที่เพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นการกระตุ้นให้การปฏิรูประบบราชการเกิดผลสำเร็จและผลดีต่อประเทศชาติต่อไปอย่างแท้จริง

4.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาความก้าวหน้าของการปฏิรูประบบราชการ ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและมีความสมบูรณ์ต่อไป
2. ติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการว่า บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด และสอบถามความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิรูประบบราชการ

บรรณานุกรม

- กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ . **จิตวิทยาสังคม** . คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,
กรุงเทพฯ : 2527.
- คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ . **แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544)** .
กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- งามตา วรินทร์านนท์ . **จิตวิทยาสังคม** . สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร , กรุงเทพฯ : 2535.
- จิระวัฒน์ วงศ์สวัสดิวัฒน์ . **ทัศนคติ ความเชื่อ และพฤติกรรม** . สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,
กรุงเทพฯ : 2529.
- ฉัตรดนัย อนุสรศักดิ์ . **ทัศนคติของข้าราชการสำนักงบประมาณที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์กร** .
ปริญญานิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม , สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2540.
- ฉลองภพ สุธงส์กาญจน์ และ อภิชัย พันธเสน . **ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ** .
รายงานเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 , มูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อ
การพัฒนาประเทศไทย , 13-15 ธันวาคม 2539.
- ชัยยศ ศิริวัฒนบรร . **ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล :**
ศึกษาเฉพาะกรณีกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี . สารนิพนธ์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2531.
- จิตยา สุวรรณชฎ . **ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติกับพฤติกรรม** . วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ,
ตุลาคม, 2520.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิน . **เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาจิตวิทยาสังคม** . คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2518.
- แถมสุข นุ่มนนท์ และคณะ . **หนังสือเรียน ส 605 สังคมศึกษา** . สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช , กรุงเทพฯ :
2536.
- ทิพาดี เมฆสุวรรณ . **ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย การปฏิรูปราชการ ยุทธศาสตร์**
สำคัญของการเปลี่ยนแปลง . สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.
กรุงเทพฯ : 2541.
- ธนกฤต จรัสรุ่งสวัสดิ . **การปฏิรูประบบราชการ : ศึกษาจากประสบการณ์ของข้าราชการสำนัก**
งบประมาณ . บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ,
กรุงเทพฯ : 2541.

ธิดา สาระยา และคณะ . หนังสือเรียน ส 605 สังคมศึกษา . โรงพิมพ์ไทยวัฒนา , กรุงเทพฯ : 2539.

นฤชา สำราญทรัพย์ . **ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น**

รูปสุขาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลหนองตากยา อำเภอดำม่วง จังหวัด

กาญจนบุรี . สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2533.

เนืออน กลิ่นรัตน์ . **ความรู้ ทัศนคติ และการปฏิบัติ : การสร้างเครื่องมือวัดในการวิจัยทาง**

สาธารณสุข . มหาวิทยาลัยขอนแก่น , ขอนแก่นการพิมพ์ , กรุงเทพฯ : 2533.

ปรีชญา เวสารัตน์ . **ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา** . เอกสารประกอบการ

สัมมนาวิชาการประจำปี เรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย จัดโดยมูลนิธิชัยพัฒนา

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , กรุงเทพฯ : 2539.

ประภาเพ็ญ สุวรรณ . **ทัศนคติ : การวัดการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมอนามัย** . กรุงเทพฯ :

ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

พิทยา บวรวัฒนา . **การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา**

ญี่ปุ่นและไทย . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538.

ไพศาล เผือกพุดผล . **การปฏิรูประบบราชการไทย : ทิศทาง ความก้าวหน้าและข้อจำกัด** . ภาค

นิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,

กรุงเทพฯ : 2545.

โกคิน พลกุล . **การปฏิรูประบบราชการยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการ**

ดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป . กรุงเทพฯ : 2540.

ยุทธนา ทรัพย์สมบูรณ์ . **ความรู้ความเข้าใจและความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการ**

สาธารณะที่ได้รับจากสุขาภิบาล : ศึกษาเปรียบเทียบสุขาภิบาลสองแห่งในจังหวัด

สกลนคร . สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2538.

ราชบัณฑิตยสถาน . **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย** . กรุงเทพฯ : บริษัททุ่งศิลป์การ

พิมพ์, 2524.

รุ่ง แก้วแดง . **ริเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย** . สำนักพิมพ์มติชน , กรุงเทพฯ : 2538.

วรเดช จันทรศรและคณะ . **แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544)** . คณะ

กรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี , กรุงเทพฯ : 2540.

วีระชัย บัวผัน . **ทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติตนตามกฎหมายของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6**

สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร . วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารศาสตร์ ,

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ , 2534.

ศุภชัย ยาวะประภาษ . **แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ** . กรุงเทพฯ : 2532.

- สมบัติ อัมรณัฐวงษ์ . **กรอบความคิดในการจัดอัตราค่าจ้างคนภาครัฐ ด้านวิชาการ** . วารสารการบริหารและการพัฒนาปีที่ 5 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2539.
- สมาน รัชสิโยภุชฎ . **การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต**. บริษัทสำนักพิมพ์บรรณกิจจำกัด , กรุงเทพฯ ฯ : 2540.
- สมาน รัชสิโยภุชฎ . **การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์** . สวัสดิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน , กรุงเทพฯ ฯ : 2542.
- สิริพรรณ มิ่งวานิช . **การปฏิรูประบบราชการ : แนวคิดที่ควรนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง** . มติชน (2 มิถุนายน 2540) , กรุงเทพฯ ฯ .
- สุวณี ดิเรกวัฒน์ . **ทัศนคติของผู้รับการฝึกต่อหลักสูตรเตรียมเข้าทำงาน : ศึกษากรณีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกลาง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน** . ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต , สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2538.
- สุวิไล เวียงวัฒนสุข . **จิตวิทยาสังคม** . คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2522.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . **รายงานวิจัยโครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์** . โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ. , กรุงเทพฯ ฯ : 2539.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . **การปฏิรูประบบราชการ**. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ 2540-2544 , กรุงเทพฯ ฯ : 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ . **เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง การปฏิรูประบบราชการ** . กรุงเทพฯ ฯ : 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . **หลักการและแนวทางในการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการ** . กรุงเทพฯ ฯ : 2545.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน . **เอกสารประกอบ : สรุป ทิศทางนโยบาย ความก้าวหน้าและผลงานการปฏิรูประบบราชการ** . กรุงเทพฯ ฯ : 2545.
- สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ . **ทฤษฎีและวิธีการวัดด้วยพุทธิพิสัย : สังคมวิทยาพื้นฐานเพื่อการวัดและประเมินผลการศึกษา** . มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2536.
- สำเร็จ ไชยศรี . **การปฏิรูประบบราชการไทย ความจำเป็น ปัญหา และแนวทางการปฏิรูป** . มติชน : 25 มิถุนายน 2540 , 2540.
- อรพินท์ สฟโชคชัย . **การปฏิรูประบบราชการ : เสี่ยงสะท้อนจากประชาชน** . กรุงเทพฯ ฯ : 2541.

อุดร ชัยวราภรณ์ . ความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของผู้ประกันตนต่อระบบประกันสังคม กรณี
สำนักงานประกันสังคม จ.ปัตตานี. ปรินญาณิพนธ์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์ , กรุงเทพฯ ฯ : 2543.

อุทุมพร ทองอุไทย . สารบบจำแนกจุดมุ่งหมายทางการศึกษา : พุทธปริเขต . กรุงเทพฯ ฯ : สำนัก
พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523.

DRU

ภาษาอังกฤษ

Allport, G.W. **Attitude : Handbook of Social Psychology** . Worcester : Mass Clark University Press, 1967.

Bartal, Kathryn M. and David C. Martin. **Management** 2 nd.ed.New York : Macgraw Hill,Inc, 1994.

Bennes, Wamen and Mische, Michael. **The 21 st Century Organization: Reinvention Through Reengineering**. California: Jossey-Bass Publishers 1995.

Bloom, B.S., Nadano, G.R.T, and Hasting . **Evaluation to Improve Learning**. New York : McGraw-Hill Book Company, 1972.

Daft, Richard . **Management** 2 nd ed. New York: The Dryden Press, 1991.

Dessler, Gary . **Management: Leading People and Organization in the 21 st Century**. New York : Prentice Hall, Inc.

Hammer Michael and Champy. James. **Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution**. New York: Harper Collins Publishers, Inc.

Neal, Paniel C., Gill Noel, and Werner Timer, "Relationship between Attitude toward School Subject and School Achievement," **The Journal of Education Research**. January, 1970.

The Lexicon Webster Dictionary. The United State of America,Inc.,1977.