

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 แนวความคิดการรื้อปรับระบบ

##### 2.1.1 แนวความคิดการรื้อปรับระบบของ Michael Hammer และ James Champy

Michael Hammer และ James Champy (1993) (ปริทรรศน์ พันธบุรุษครั้งที่ : 2538) ได้นิยามการรื้อปรับระบบ (Reengineering) คือ การทบทวนหลักการพื้นฐานและการคิดแบบขั้นใหม่ชนิดถอนรากถอนโคนของกระบวนการธุรกิจ เพื่อบรรลุถึงผลลัพธ์ของการปรับปรุงอันยิ่งใหญ่ โดยใช้มาตรฐานผลการปฏิบัติงานที่ทันสมัยและสำคัญที่สุด ได้แก่ ต้นทุน คุณภาพ การบริการและความรวดเร็ว

Hammer และ Champy ได้อธิบายความหมายที่สำคัญ คือ

- พื้นฐาน (Fundamental) หมายถึง การทบทวนสิ่งที่เราทำอยู่ใหม่ทั้งหมด สิ่งที่ทบทวนเป็นงานหลักขององค์กร พนักงานขององค์กรต้องถามคำถามที่เป็นพื้นฐานที่สุดเกี่ยวกับบริษัทของตนเองและวิธีการปฏิบัติขององค์กร คำถามง่าย ๆ เช่น เรากำลังทำสิ่งที่เราทำอยู่ทำไม โดยไม่ยึดติดอยู่กับสิ่งเดิม แต่จะให้ความสำคัญว่าการออกแบบงานพื้นฐานควรจะเป็นอย่างไร

- ถอนรากถอนโคน (Radical) หมายถึง การมุ่งไปที่รากฐานของสิ่งทั้งหลายมิใช่การปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุง แต่เป็นการวางหรือจัดสิ่งเก่าออกให้หมด การรื้อปรับระบบจึงเกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์คิดค้นหรือหาแนวทางของธุรกิจใหม่

- ยิ่งใหญ่ (Dramatic) หมายถึง การทำให้เกิดผลลัพธ์ในการปฏิบัติงาน ชนิดก้าวกระโดด การเปลี่ยนแปลงธุรกิจมหึมา ไม่ใช่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ เป้าหมายที่วางไว้ใหม่จะต้องเพิ่มในอัตราที่สูง ถ้าปรับเพิ่มไม่ถึงร้อยละ 10 ไม่จำเป็นต้องทำการรื้อปรับระบบ

- กระบวนการ (Process) หมายถึง การปรับปรุงกระบวนการใหม่ โดยเฉพาะการปรับปรุงกระบวนการทำงานโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) มาช่วยในการรื้อปรับระบบกระบวนการทางธุรกิจที่มีการป้อนวัตถุดิบเข้าชนิดหนึ่งหรือมากกว่าและสร้างผลลัพธ์ที่มีคุณค่าแก่ลูกค้าออกมา

##### 2.1.2 แนวคิดการรื้อปรับระบบราชการของ David Osborne และ Ted Gaebler

Ted Gaebler และ David Osborne (1993) (รุ่ง แก้วแดง : 2538) เสนอแนวคิดเรื่อง Reinventing Government ซึ่งก่อให้เกิดกระแสการปฏิรูปรื้อปรับระบบงานในภาครัฐทั่วโลก สำคัญของแนวคิด Reinventing Government คือ การกลับไปคิดทบทวนถึงบทบาทของรัฐบาลเสียใหม่

(Rethink) โดยพยายามให้รัฐเล่นบทบาทของนายท้ายเรือ แทนการเป็นฝีพายเรือ ทั้งนี้ ได้เสนอแนวทางในการปรับหรือการจัดการงานในภาครัฐ ดังนี้

1. ต้องสร้างรัฐบาลที่ทำหน้าที่สนับสนุน (Catalytic Government) โดยเน้นการอำนวยความสะดวกมากกว่าการลงมือปฏิบัติเอง
2. ต้องสร้างรัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ โดยให้ชุมชนมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง แทนที่จะเป็นเพียงผู้รับสินค้าและบริการจากทางราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว
3. จะต้องสร้างรัฐบาลที่สามารถแข่งขันกันเองและแข่งขันกับเอกชนในการจัดหาสินค้าและบริการมากกว่ารัฐบาลที่ผูกขาดสิ่งเหล่านี้ หรือเป็นที่รู้จักในแนวความคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)
4. จะต้องสร้างรัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ (Mission-driven Government) มากกว่ารัฐบาลที่อิงหรือยึดคิดระเบียบ
5. ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (Result-oriented Government) โดยใช้การวัดความสำเร็จในการดำเนินงานเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณ
6. ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า หรือผู้ใช้บริการ (Customer-driven Government) โดยต้องสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ
7. ต้องสร้างรัฐบาลที่มีลักษณะของผู้ประกอบการ คือ รู้จักแสวงหาทรัพยากรทางการบริหารในทางอื่น ๆ มาใช้ นอกเหนือจากอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว
8. ต้องสร้างรัฐบาลที่มองอนาคตได้ล่วงหน้า (Anticipatory Government) โดยมีโครงสร้างองค์กรที่แบนราบซึ่งมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม
9. ต้องสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ (Decentralized Government) หน่วยงานที่เล็กที่สุดและอยู่เบื้องล่างที่สุดสามารถตัดสินใจดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องคอยรับฉันทานุมัติจากเบื้องบนเสียก่อน (Devolution)
10. ต้องสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นกลไกตลาด (Market - oriented Government) มากกว่าการแทรกแซงโดยระบบราชการหรือผูกขาดโดยภาครัฐ

### 2.1.3 แนวความคิดการรื้อปรับระบบของธนาคารกสิกรไทย

ธนาคารกสิกรไทย (2537) เริ่มทำการรื้อปรับระบบเมื่อปี 2536 โดยใช้แนวคิดของ Hammer และ Champy เป็นต้นแบบ ในการรื้อปรับระบบของธนาคารมีแนวคิดดังนี้

### 1. การคิดทบทวนใหม่ (Re-think)

ปัจจัยที่สำคัญมากปัจจัยหนึ่ง คือ บุคลากรที่มีคุณภาพ การใช้ความสามารถอย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้าในอาชีพและได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับผลงานที่ทำงานได้มากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานต้องได้รับการอบรมเพื่อให้พร้อมที่ทำงานใหม่ พนักงานที่ผ่านกระบวนการรีออร์ปรับระบบควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีความสามารถในการเรียนรู้เพิ่มทักษะ มีความสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเอง มีความมุ่งมั่นที่จะให้บริการ พนักงานทำงานในลักษณะเป็น "กรรมกรปกขาว" (White Collar) ใช้ชีวิตการทำงานส่วนใหญ่ในการเตรียมข้อมูล เมื่อทำการรีออร์ปรับระบบการทำงานด้านข้อมูลจะถูกเตรียมโดยระบบ พนักงานจะมีเวลาในการให้บริการลูกค้ามากกว่าก่อนทำการรีออร์ปรับระบบ

### 2. การมุ่งเน้นเรื่องการออกแบบกระบวนการใหม่ (Re-Design)

การออกแบบกระบวนการใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของลูกค้า การบริการที่รวดเร็ว การรับบริการ ณ จุด ๆ เดียวที่เรียกว่า One Stop Service โดยมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการในการใช้ข้อมูล ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของ อัดัม สมิท ที่มีการแบ่งงานออกเป็นงานย่อย ๆ ที่ง่ายที่สุด และมอบหมายงานย่อยนี้ให้ผู้ชำนาญเฉพาะด้าน การให้คุณค่าจะอยู่ที่งานย่อยของแต่ละงานนั้น โดยลึ้มคุณค่ารวมหรือภาพรวมของงานนั้น ๆ ดังนั้นเราจึงต้องหันกลับไปให้ความสำคัญกับกระบวนการเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของงานนั้นได้

### 3. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Re-Tool)

การรีออร์ปรับระบบที่ไม่คำนึงถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นการรีออร์ปรับระบบไม่ได้ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศไม่ใช่การจัดการที่เป็นระบบอัตโนมัติ (Automatic) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศจำเป็นต้องตระหนักถึงพลังที่แฝงเร้นและการนำไปประยุกต์ใช้ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างสร้างสรรค์จะสามารถจัดความจำเป็นในการแยกค่าโซหุ่ยได้ ซึ่งจะช่วยให้ธนาคารสามารถลดค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับสาขาต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์แทน การมีเครื่องฝาก-ถอนเงินอัตโนมัติและอุปกรณ์เครือข่ายสมรรถนะสูงต่าง ๆ การลงรายการฝาก-ถอนของแต่ละสาขาจะปรากฏขึ้นในระบบบัญชีส่วนกลางของธนาคารสำนักงานใหญ่ทันที จึงไม่ต้องสูญเสียการควบคุม การปฏิบัติการต่าง ๆ จากส่วนกลาง นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยีสามารถทำลายข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนด หลักการการทำงานในอดีต

### 4. การอบรมพนักงานใหม่ (Re-train)

สิ่งที่ขาดไม่ได้คือการอบรมพนักงานใหม่ ความต้องการให้พนักงานมีวิสัยทัศน์ที่กว้างและมีวิธีคิดใหม่ในการทำงานเพื่อตอบรับกับโลกใหม่ในการทำงาน พนักงานที่ทำงานจะต้องเตรียมพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ อยู่เสมอ การรับข้อมูลใหม่ การก้าวทันต่อสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงใหม่ไป แม้กระทั่งสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทาง

ธุรกิจของธนาคาร และที่สำคัญที่พนักงานทุกคนจะต้องเรียนรู้คือ การทำงานกับเครื่องเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์พร้อมกับการอบรมเรียนรู้โปรแกรมใหม่ ๆ ในการทำงาน

#### 2.1.4 แนวความคิดการรีปรับระบบ ของ Petrozzo และ Stepper

Daniel Petrozzo และ John Stepper (1994) (รุ่ง แก้วแดง : 2538) ได้เสนอกระบวนการรีปรับระบบธุรกิจที่สมบูรณ์และมีรายละเอียดเป็นขั้นเป็นตอนในหนังสือชื่อ Successful Reengineering โดยมีขั้นตอนที่สำคัญคือ

ขั้นที่ 1 การค้นหาและระดมพล (Discover) เป็นขั้นตอนที่เริ่มจากผู้นำขององค์กรพบว่ามีปัญหาข้อบกพร่องในองค์กร และคัดเลือกคณะทำงานขึ้นทำโครงการรีปรับระบบ (Reengineering Project)

ขั้นที่ 2 การแสวงหาและรวบรวม (Hunt and Gather) เป็นขั้นตอนของการตั้งคณะทำงานขึ้นศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา รวมทั้งหาแนวร่วมในการสำรวจปัญหา จนกระทั่งสามารถจัดทำแผนและกระบวนการปรับปรุง และหาเทคโนโลยีด้านข้อมูลที่จะมาสนับสนุนการปรับปรุงนั้น ๆ หลังจากประเมินปัญหา เลือกจุดที่จะปรับปรุงและคัดเลือกทีมงานที่จะเริ่มโครงการปรับปรุงแล้ว ขั้นต่อไปคือแสวงหาแนวร่วมและจัดทำแผนกระบวนการปรับปรุง (ขั้นที่ 3)

ขั้นที่ 3 การออกแบบและสร้างธุรกิจใหม่ (Innovate and Build) คือ การคิดทบทวน (Rethinking) กระบวนการทำงาน โดยมีเทคโนโลยีและการบริหารแนวใหม่ วิธีการ และเครื่องมือที่จำเป็นในการออกแบบใหม่ (Redesign) ประสบการณ์อย่างเดียวยังไม่สามารถนำผู้บริหารไปสู่ความสำเร็จในการทำริเอ็นจิเนียริงได้ นอกจากนี้ยังต้องมีวิธีที่จะรู้ล่วงหน้าว่า ผลจากการออกแบบหรือวางระบบใหม่นี้จะเป็นอย่างไรก่อนที่จะลงมือดำเนินการจริง ๆ

ขั้นที่ 4 การจัดองค์กรใหม่ การฝึกอบรมใหม่และอุปกรณ์ใหม่ (Reorganize, Retrain, Retool) เป็นการรวมแนวทางการแก้ปัญหาขององค์กร เช่น การพัฒนาทรัพยากรบุคคล สำหรับองค์กรแบบใหม่ซึ่งต้องมีการฝึกทักษะ มีการจัดลำดับงานและโครงสร้างองค์กร

#### 2.1.5 แนวความคิดการรีปรับระบบของ Daniel Morris และ Joel Brandon

Morris และ Brandon (วิฑูรย์ สิมะ โชคดี : 2538) มีความเห็นว่าริเอ็นจิเนียริง เป็นชื่อเรียกที่ผิดความหมายเดิมคือ กระบวนการธุรกิจที่ได้มีการจัดสร้างขึ้น (were engineered) มาก่อน กระบวนการธุรกิจส่วนมากจะเป็นผลผลิตของการตัดสินใจที่ได้ไตร่ตรองต่อเนื่องกันอย่างสลับซับซ้อนและได้วิวัฒนาการอย่างไม่เป็นทางการ กระบวนการธุรกิจไม่ได้ถูกสร้างขึ้นในลักษณะของแบบที่ออกแบบโดยมืออาชีพ และกระบวนการที่ถูกสร้างขึ้นตามข้อกำหนด ลักษณะที่เป็นปัญหาของริเอ็นจิเนียริงในการพัฒนายุคปัจจุบันคือการจะให้ได้ประสิทธิผลจะต้องเกี่ยวข้องกับขอบข่ายกว้างขวางและต้องการทักษะ

อย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติ กระบวนการทางธุรกิจจะข้ามสายงานในองค์กรและการเปลี่ยนกระบวนการหนึ่ง ๆ จะมีผลกระทบต่อกระบวนการอื่นๆ รีเอ็นจิเนียริ่งต้องการความเชี่ยวชาญในด้านบุคลากรวิศวกรรม อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ การตลาด เทคโนโลยีแขนงต่าง ๆ และการทำงานที่เฉพาะเจาะจง การทำรีเอ็นจิเนียริ่งจะเปิดประตูบานใหม่ซึ่งมีประตูอีกหลายบานอยู่ถัดเข้าไปข้างในซึ่งผู้จัดการน้อยคนที่จะเห็นสิ่งที่อยู่ข้างหลังประตูเหล่านี้

รีเอ็นจิเนียริ่ง เป็นแนวทางหนึ่งในการวางแผนและควบคุมการเปลี่ยนแปลง รีเอ็นจิเนียริ่งทางธุรกิจ หมายถึง การออกแบบกระบวนการทางธุรกิจใหม่แล้วนำกระบวนการใหม่ไปปฏิบัติให้เกิดผล ถ้าได้ทำการวางแผนตำแหน่งทางธุรกิจใหม่อย่างเต็มรูปแบบก่อน จะทำให้มีการตั้งเป้าหมายและเตรียมสภาพแวดล้อมไว้ล่วงหน้า ฉะนั้น ควรมีการวางตำแหน่งใหม่ (Re-positioning) พร้อมกับการปฏิบัติไปสู่ทิศทางที่มุ่งหมาย

ปัจจัยที่ทำให้การรื้อปรับระบบประสบความสำเร็จ ประกอบด้วย

1. วิธีการที่ชัดเจนและเป็นระบบ การรื้อปรับระบบควรใช้แนวทางที่เป็นระบบอย่างเต็มอัตราในการออกแบบกระบวนการธุรกิจขึ้นใหม่เสมอ เพราะเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมาก วิธีการควรเริ่มจากการทำแผนผังอย่างละเอียดของกระบวนการธุรกิจในขณะนั้น
2. ควรร่วมมือในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ปฏิบัติการทางธุรกิจต้องสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากแรงผลักดันสี่ประการ คือ การแข่งขัน กฎระเบียบ เทคโนโลยี และการปรับปรุงภายใน เพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างดีที่สุด การปฏิบัติการจะต้องยืดหยุ่นและได้รับการออกแบบให้ดัดแปลงต่อไปได้เรื่อย ๆ จนกลายเป็นมาตรฐานการปฏิบัติต่าง ๆ หลายด้าน เช่น การวางแผนของบริษัท การริเริ่มด้านคุณภาพ ทรัพยากรบุคคล การเงิน การบัญชี เทคโนโลยีสารสนเทศ ความสำคัญที่สุดคือการเชื่อมโยงปัจจัยทั้งหมดที่มีอยู่เข้าด้วยกัน
3. การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การรื้อปรับระบบสามารถทำในลักษณะต่อเนื่องแทนที่จะพยายามนำโครงการหลักซึ่งจะเปลี่ยนโครงสร้างของบริษัทไปปฏิบัติสามารถใช้โครงการย่อยมาเปลี่ยนแปลงในแต่ละครั้งอย่างต่อเนื่องได้ จะช่วยให้บริษัทสามารถเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์การแข่งขันของตลาดหรือนโยบายของรัฐบาลได้
4. การวิเคราะห์ผลกระทบ แนวทางการรื้อปรับระบบควรเอื้ออำนวยให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการใด ๆ ที่มีต่อทุกหน่วยงานในองค์กร เพราะกระบวนการจะเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ความสามารถในการคาดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทั้งธุรกิจนับเป็นเรื่องวิกฤติด้วย การทำการวิเคราะห์จำเป็นต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร การปฏิบัติการ หน้าที่งานธุรกิจ การวางแผน นโยบาย ทรัพยากรบุคคล และการสนับสนุนด้านบริการข้อมูล

5. การจัดรูปแบบและการจำลองสถานการณ์ คือ ความสามารถที่จะจำลองสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้เสนอขึ้นมา ให้มีการทดสอบและเปรียบเทียบรูปแบบที่เป็นทางเลือกไม่จำกัด ขึ้นอยู่กับรูปแบบกระบวนการทางธุรกิจที่ใช้และวิธีบางวิธี ซึ่งต้นทุนและผลประโยชน์ของแบบที่เสนอแต่ละแบบจะสามารถถูกประเมินได้

6. การใช้แผนแบบต่อเนื่อง ประโยชน์ที่ชัดเจนของแบบแผนและแบบจำลองในการรื้อปรับระบบ คือ การสนับสนุนความพยายามของการรื้อปรับระบบในอนาคต และการติดตามสถานการณ์สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ

7. การรวมตัวแปรทางการบริหาร ทีมงานรื้อปรับระบบจะต้องเข้าถึงข้อมูลทางการบริหารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่จะทำการรื้อปรับระบบได้อย่างรวดเร็ว รายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการรื้อปรับระบบมีความสำคัญต่อการรื้อปรับระบบทั้งสิ้น

### 2.1.6 แนวคิดในการรื้อปรับระบบราชการ

ดร.รุ่ง แก้วแดง (2540) อุดมคติของปฏิรูปการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ ได้ใช้การริเริ่มจินเนียร์ที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน โดยใช้ Re 2 ตัว ได้แก่ การพิจารณาทบทวน (Rethink) และการออกแบบใหม่ (Redesign) ใน 8 เรื่องดังต่อไปนี้

#### 1. วิสัยทัศน์ (Vision)

ภารกิจแรกของส่วนราชการในการรื้อปรับระบบ คือ จะต้องทบทวนวิสัยทัศน์เดิม (ถ้ามี) และพิจารณาออกแบบวิสัยทัศน์ขององค์กรใหม่ หรือถ้าเดิมไม่เคยมี ก็ต้องคิดขึ้นมาเพื่อที่ทุกคนจะรู้ว่าองค์กรจะเดินไปในทิศทางใดและการดำเนินการรื้อปรับระบบในขั้นต่อไปก็ต้องให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้

#### 2. การปฏิรูประบบงาน (Task)

พิจารณาทบทวนงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันแล้วออกแบบงานที่ทำใหม่ งานบางอย่างที่ไม่จำเป็นต้องทำอีกต่อไปก็ตัดออก งานบางอย่างที่เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระยะเวลาคุณภาพงาน ฯลฯ แล้วหน่วยงานราชการไม่ควรทำเองก็อาจปฏิรูปใหม่ โดยจ้างเอกชนทำร่วมกับสถาบันการศึกษา ทำร่วมกับองค์กรเอกชน (NGO) มอบอำนาจและกระจายอำนาจ

#### 3. กระบวนการทำงาน (Process)

พิจารณาทบทวนกระบวนการทำงานและออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ จากกระบวนการทำงานแบบเดิมที่มีหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน อาจออกแบบใหม่ให้ขั้นตอนสั้นลง หรือทำให้เป็นบริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One-stop Service)

#### 4. เทคโนโลยี (Technology)

พิจารณาบทบาทเทคโนโลยีที่ส่วนราชการใช้อยู่และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิรูปกระบวนการทำงานได้และออกแบบการนำเทคโนโลยีมาใช้ใหม่ ทั้งในส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ โดยเฉพาะการวางระบบโปรแกรมนั้น จำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับแต่ละงานเป็นการเฉพาะ เช่น ระบบสำหรับงานบุคลากร งานงบประมาณ งานสารบรรณ เป็นต้น

#### 5. ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Performance Indicators)

จุดอ่อนที่สร้างปัญหามากที่สุดในระบบราชการไทย คือ การขาดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ทำให้ราชการ ไม่สามารถจำแนกคนที่ปฏิบัติงานได้ดีจากคนทั่ว ๆ ไปได้อย่างชัดเจน ไม่สามารถให้รางวัลคนที่มีความดีได้ในทุกกรณี ระบบราชการจึงไม่สามารถที่จะเดินไปสู่ความสำเร็จได้ จำเป็นจะต้องพิจารณาบทบาทการชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และพิจารณาออกแบบหรือกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใหม่ขึ้นมา

#### 6. การจัดองค์กรใหม่ (Reorganization)

การปฏิรูประบบราชการจะส่งผลกระทบต่อการจัดองค์กรหรือการแบ่งส่วนราชการอย่างมาก ถึงแม้แฮมเมอร์จะกล่าวว่ารื้อฟื้นจริงไม่ใช่การปฏิรูปการจัดองค์กร แต่อย่างน้อยก็รื้อฟื้นจริงก็ส่งผลให้องค์กรแบนราบลง (Flat organization) จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทของการจัดองค์กรเดิมและออกแบบการจัดองค์กรใหม่ในระบบราชการไทย

#### 7. การพัฒนาบุคลากร (Training)

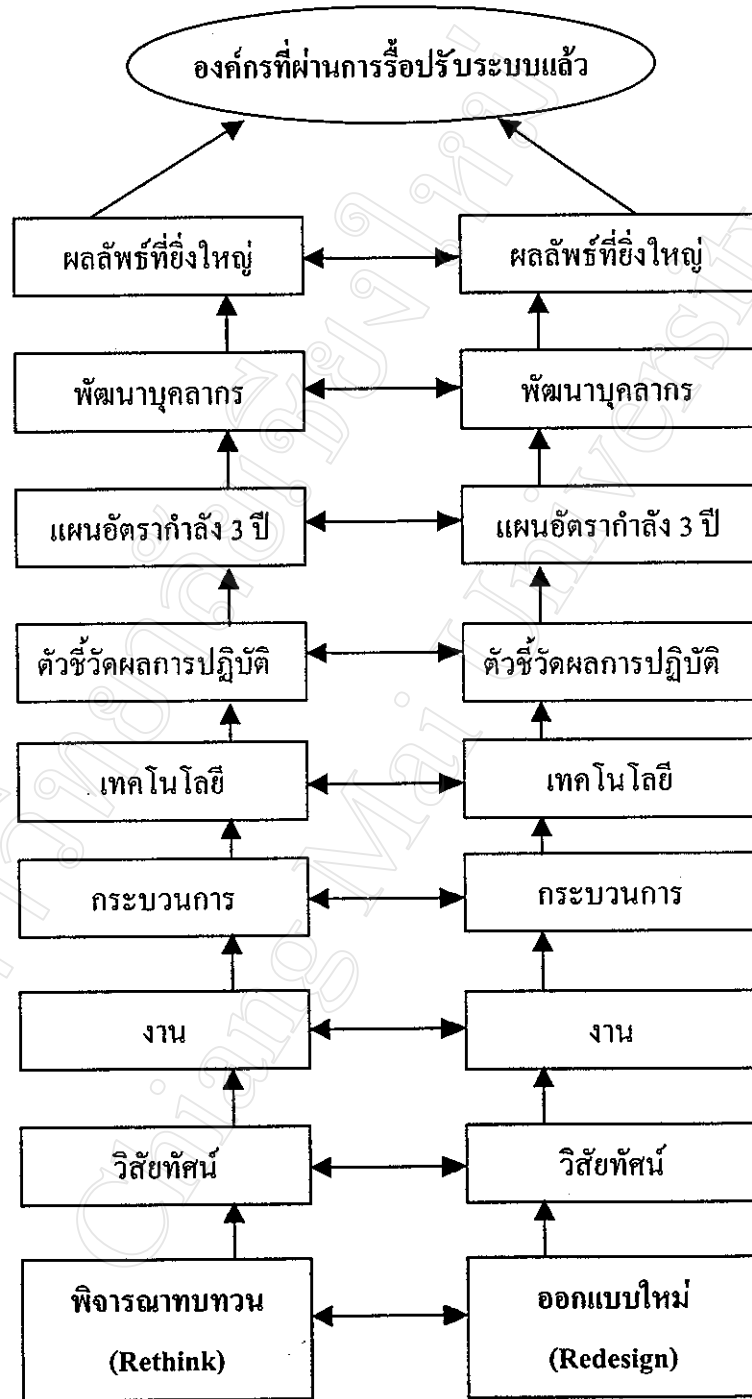
การปฏิรูประบบราชการในแต่ละขั้นตอน จะประสบความสำเร็จได้หรือไม่นั้นจะต้องบทบาทการพัฒนาบุคลากรที่เคยดำเนินการในอดีต แล้วออกแบบให้การพัฒนาบุคลากรนั้นสามารถทำงานหรือปรับระบบประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่ได้

#### 8. ผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่ (Dramatic Results)

เดิมการทำงานมักขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จะต้องทบทวนและกำหนดใหม่ว่าหน่วยงานของเราต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะประสบความสำเร็จที่สูงยิ่งได้ด้วยการรื้อฟื้นจริง องค์กรที่ผ่านการรื้อฟื้นแล้วจะต้องบรรลุเป้าหมายอย่างมโหฬารชนิดที่เรียกว่าการก้าวกระโดด ไม่ใช่การปรับปรุงเพียงเล็กน้อย การรื้อฟื้นจริงจะนำมาซึ่งผลลัพธ์การปฏิบัติงานที่ยิ่งใหญ่

โดยภาพรวมการรื้อฟื้นจริงระบบราชการไทย ที่คร.รุ่งได้ใช้กรมการศึกษานอกโรงเรียน และส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะปรากฏดังแผนภูมิดังนี้

ภาพที่ 1 ขั้นตอนในการรื้อปรับระบบราชการไทย





### 2.1.7 แนวทางการรื้อปรับระบบในภาครัฐ

ปีณรส มาลากุล ณ อุษยา (2542) อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอแนวทางในการรื้อปรับระบบในภาครัฐที่ประยุกต์มาจากแนวคิดของ Ted Gabler และ David Osborne เรื่อง Reinventing Government ประกอบด้วยแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

การรื้อระบบงานภาครัฐให้สามารถเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalytic Government) หมายถึง การปรับบทบาทของรัฐจากการลงมือบริการพาหเรือ มาสู่การเป็นผู้ถือท้ายหรือกำกับทิศทางเรือ ซึ่งรัฐสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ ต่อไปนี้ แทนการลงมือให้บริการเองได้ เช่น

- ใช้การอกระเบียบควบคุม
- ใช้การผ่อนปรนกฎระเบียบในการส่งเสริม
- ใช้มาตรการด้านภาษีอากรในการจูงใจ
- ใช้การให้เงินช่วยเหลือเงินกู้ ค่าประกันเงินกู้ ในการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน
- ใช้การออกใบรับรอง ตรารับรองมาตรฐานและให้รางวัลประกวดต่าง ๆ
- ใช้การร่วมลงทุนกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง
- ใช้การกำหนดเกณฑ์การจัดซื้อของหน่วยงาน ที่จะซื้อแต่สินค้าจากผู้ประกอบการที่

ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐต้องการ เช่น จ้างคนพิการ เป็นต้น

- ใช้การส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชน และอาสาสมัครทำงานแทนรัฐ เช่น การฟื้นฟูสวนสาธารณะ เป็นต้น

- ใช้การขอเชิงขู่ (Jawboning) ให้เอกชนร่วมมือ

- ใช้การจัดการกับกลไกของอุปสงค์และอุปทานในตลาด เป็นต้น

เมื่อรัฐเป็นตัวเร่งปฏิกิริยาได้แล้ว ก็ต้องอาศัยผู้ให้บริการเป็นกลไกต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งกลไกที่สำคัญ ได้แก่

1. ใช้กลไกตลาดในการถือท้ายเรือ (Market-Oriented Government) โดยการปรับกลไกของอุปสงค์หรืออุปทานในการก่อให้เกิดบริการต่าง ๆ ขึ้น เช่น การส่งเสริมการลงทุน โดยลดหย่อนภาษีให้บริษัทที่ลงทุนสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย หรือการเข้าแทรกแซงตลาดน้ำมัน โดยการจำหน่ายน้ำมันราคาถูก เพื่อค้ำราคาน้ำมันไม่ให้สูงเกินไป หรือการให้เงินกู้ดอกเบี้ยถูก เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อหรืออุปสงค์ให้แก่นักเรียนนักศึกษายากจนเพื่อให้เลือกเรียนสถานศึกษาต่าง ๆ ได้ ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถานศึกษาต่าง ๆ

2. ใช้กลไกของชุมชนในการให้บริการ (Community-owned Government: Empowering rather than serving) คือ การฟื้นฟูศักยภาพของชุมชนในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกของชุมชนด้วยกันเอง เช่น

- การป้องกันอาชญากรรม โดยให้เพื่อนบ้านละแวกเดียวกันสอดส่องดูแลย่อมดีกว่าการใช้เจ้าหน้าที่สายตรวจไปดูแลนาน ๆ ครั้ง
- การแก้ปัญหาหาเสพยาเสพติด โดยให้กลุ่มแม่บ้านหรือผู้ปกครองเป็นผู้ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดว่าสร้างสถานบำบัดฟื้นฟูของรัฐขึ้นมา แล้วจ้างพยาบาลด้วยเงินถูก ๆ มาดูแล
- การรักษาซ่อมแซมสวนสาธารณะ โดยให้ชุมชนมาช่วยกันปลูกและรดน้ำต้นไม้ย่อมดีกว่าการไปจ้างคนที่ไม่เคยใช้สวนมาดูแล
- การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน ถ้าให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาชนทำอาจเข้าถึงปัญหาและวิธีการแก้ไขได้คล่องตัวกว่าการใช้ข้าราชการและกลไกของรัฐ เช่น การคุมกำเนิด การดูแลคนพิการและการให้การศึกษาเด็กเร่ร่อน เป็นต้น

3. การใช้การแข่งขันเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดบริการที่ดี (Competitive Government) แทนที่จะให้การผูกขาดเท่านั้น เช่น

- การให้หน่วยโยธาธิการ ลงไปแข่งขันกับภาคเอกชนในการก่อสร้างต่าง ๆ
- การจัดให้โรงเรียนแข่งขันกันหานักเรียนและพัฒนาคุณภาพการศึกษา การประมูลจ้างเหมาเอกชนรักษาความสะอาดของสถานที่ราชการ สวนสัตว์สวนสาธารณะ หรือบริหารเรือนจำ ฯลฯ
- การประกวดการริเริ่มพัฒนาระบบงานของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

#### 2.1.8 แนวคิดในการรื้อปรับระบบของประเทศฟิลิปปินส์ (ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ : 2542)

##### 1. ที่มาของการรื้อปรับระบบ

ที่มาของการจะดำเนินการรื้อปรับระบบราชการ สืบเนื่องจากการที่ระบบราชการมีการขยายตัวมากขึ้นทุกที ๆ ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะมารองรับระบบราชการที่ใหญ่โต ปัญหาความขัดแย้งและซ้ำซ้อนด้านบทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งด้านกฎระเบียบด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของประชาชนชาวฟิลิปปินส์เอง ก็ตระหนักดีว่าในฐานะที่ตนเป็นผู้บริโภคบริการจากรัฐบาล รัฐบาลต้องให้บริการที่คุ้มค่ากับภาษีที่ตนเสียให้แก่รัฐ ประชาชนต้องการการบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ

ปัจจุบัน ในราชการพลเรือนของฟิลิปปินส์มีข้าราชการและลูกจ้างทั้งสิ้น 1.4 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 1.98 ของประชาชนทั้งประเทศ) ซึ่งในภาพรวมแล้วรัฐบาลจะเห็นเป็นกำลังคนที่มากเกินไปโดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการครูและตำรวจในสัดส่วนรวมกันร้อยละ 40 ของกำลังคนในราชการพลเรือนทั้งหมด

งบประมาณรายจ่ายสำหรับกำลังคนภาครัฐที่มีสัดส่วนสูง โดยในปี 1996 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ ค่าตอบแทนต่อข้าราชการหนึ่งคนต่อปีโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 36,557 เปโซ ในปี 1996 เป็น 94,254 เปโซ ในปี 1997 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 157.83 )

ปัญหาการทุจริตประทุมิชอบในวงราชการก็เป็นปัญหาที่น่าวิตกในราชการฟิลิปปินส์ ในปี 1998 Corruption Perception Index of Transparency International ได้รายงานว่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน ประชาชนฟิลิปปินส์เองเชื่อว่าในการติดต่อกับราชการเพื่อขอรับบริการใด ๆ เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขอใบขับขี่ ต้องมีการจ่ายเงินพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่จึงจะได้รับบริการที่รวดเร็วและสมบูรณ์

จากการศึกษาวิจัยทางราชการพบว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินได้สูญหายไปกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ขณะที่การศึกษาวิจัยของภาคเอกชนสัดส่วนดังกล่าวสูงประมาณร้อยละ 35-50

## 2. ทิศทางการรื้อปรับระบบ

รัฐบาลฟิลิปปินส์เชื่อว่าการปราบปรามการทุจริตในวงราชการต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐบาลที่เข้มแข็งจริงจังในเรื่องต่าง ๆ เช่น การลดการควบคุมการค้าต่างประเทศให้น้อยลง การขจัดอุปสรรคในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม การลดความเข้มงวดด้านกฎระเบียบที่ใช้ปฏิบัติกับภาคเอกชนให้เหลือน้อยเท่าที่จำเป็น

MTDP (Medium-Term Philippines Development Plan หรือ แผนการพัฒนาฟิลิปปินส์ระยะปานกลาง ค.ศ. 1999 - 2004) เป็นแผนที่มุ่งเน้นด้านการปราบปรามอาชญากรรมอย่างต่อเนื่องทั้งนี้ในช่วง 6 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะปรากฏว่าคดีอาชญากรรมที่ทางการตำรวจได้รับแจ้งลดลง แต่อย่างไรก็ดีจากการสำรวจภาคเอกชนพบว่าในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา ผู้เคราะห์ร้ายมาแจ้งความกับตำรวจเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ทั้งนี้เพราะไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่มั่นในกระบวนการให้ความยุติธรรมของรัฐและล่าช้าคดีประธานาธิบดีเอสตราด้าได้ตั้งหน่วยพิเศษต่อต้านอาชญากรรมและแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านอาชญากรรมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมอย่างจริงจัง

MTDP ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระอย่างต่อเนื่องและลงลึกมากขึ้น อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเชื่อว่างบประมาณและรายได้ที่รับการจัดสรรทั้งจากจังหวัดและของท้องถิ่นเองอาจไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนลงมาจากส่วนกลาง เช่น อาจไม่มีงบประมาณพอที่จะถ่ายโอนลงมาสู่ท้องถิ่น

นอกจากนี้ MTDP ยังจะกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative-Executive Development Advisory Council : LEDAC ) โดยมีประธานร่วมประกอบด้วย ประธานาธิบดี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เป็นที่คาดหวังว่าสภาที่ปรึกษาดังกล่าว จะช่วยให้รัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุความสำเร็จใน

การออกกฎหมายที่จะเสริมสร้างให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานด้วยความประหยัด รวมทั้งสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนโครงการสำหรับคนยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. เป้าหมายของการรื้อปรับระบบเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

เป้าหมายของการสร้างการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐบาลตามแผน MTDP ในช่วง 6 ปี (1999-2004) มีดังนี้

- มีค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรมและมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน
- มีการอบรมที่มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าที่ชัดเจนยั่งยืนและการขนรับบทบาทหญิงชาย โดยต้องให้การอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนร้อยละ 80
- เพิ่มการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- มีการสร้างตัวชี้วัดการทำงาน มีระบบการติดตามและประเมินผล เพื่อพิจารณาความสำเร็จของโครงการและแผนงานของรัฐบาล
- มีการนำ "National Accounting and Auditing System" และ "Multiyear Expenditure Framework" มาใช้เป็นกระบวนการในการจัดสรรและจัดอันดับความสำคัญของทรัพยากรสาธารณะ
- สร้างรายได้โดยเฉลี่ยจำนวน 30,000 ล้านบาท ต่อปี โดยให้เอกชนรับจ้างไปทำแทน
- ปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อลดการทุจริตประพฤติมิชอบลงอย่างน้อยร้อยละ 80 ของปัญหาการทุจริต
- จัดสรรรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาอาชญากรรมประจำปี โดยให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 95 จากเดิมร้อยละ 91 ในปี 1997
- มีข้อตกลงที่มีประสิทธิผลกับกลุ่มกบฏที่ยังหลงเหลืออยู่
- สร้างระบบการป้องกันความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีโครงการยกระดับกองทัพฟิลิปปินส์ให้ทันสมัยและมีนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสม
- ให้มีการประชุม LEDAC เพื่อให้ผู้บริหารทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ มีการสร้างความสัมพันธ์ ประสานและตกลงตัดสินใจร่วมกัน

## 2.2 ทบทวนวรรณกรรม

### 2.2.1 การริเริ่มเจเนียร์ริงที่ว่าอำเภอ (มดิชน, 2538 : 28)

จากการให้สัมภาษณ์ของนายไพโรจน์ พรหมสาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เกี่ยวกับการริเริ่มเจเนียร์ริงในภาครัฐว่า เมื่อสถานการณ์ปัจจุบันของสังคมไทยได้เดินมาถึงจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ทำให้ภาคเอกชนมีความก้าวหน้าและเร่งเร้าให้ระบบราชการปรับตัวเพื่อรองรับและสนับสนุนให้ภาคเอกชนสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ ดังนั้นระบบราชการจึงต้องปรับตัวขนานใหญ่ เป็นการปรับตัวเพื่อให้สามารถรองรับการพัฒนาประเทศที่ก้าวรุดหน้าอยู่ในขณะนี้

รองอธิบดีกรมการปกครอง พร้อมด้วยผู้ร่วมงานระดับผู้อำนวยการจากสำนักและกองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะทำงานศูนย์นวัตกรรมอำเภอมิติใหม่ ได้ทำการศึกษาทดลองนำแนวความคิดริเริ่มเจเนียร์ริงมาปรับใช้การบริหารอำเภอใน 4 อำเภอ คือ อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม และอำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยกำหนดระยะเวลาทดลองไว้ตั้งแต่เดือนมกราคม - มิถุนายน 2538 รวม 6 เดือน ผลการศึกษาเบื้องต้นพบว่า เดินมาถูกทางเนื่องจากการทบทวนกระบวนการทำงานเดิมที่มีอยู่ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ กระบวนการทำงานต่าง ๆ ก่อนข้างล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ในการมองผู้รับบริการ คือ

1. ความเชื่อในเรื่องความมั่นคงจนเกินพอดี ทำให้เจ้าหน้าที่กลัวความผิดพลาดจนไม่สามารถให้บริการที่ดีต่อประชาชน
2. ความซ้ำซ้อนยืดเยื้อของขั้นตอนการปฏิบัติแบบพิมพ์ที่มีช่องมากเกินไป
3. ระเบียบปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการบริการประชาชน

หัวใจของริเริ่มเจเนียร์ริงคือ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน จากกระบวนการเก่า ๆ มาเป็นกระบวนการใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้ความสะดวกมากขึ้นและงานที่ถูกเลือกมาทำการริเริ่มเจเนียร์ริง คือ งานบริการประชาชน ซึ่งเป้าหมายใหญ่อยู่ที่งานบัตรและงานทะเบียนที่ประชาชนมาใช้บริการที่อำเภอกว่า 60%

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงาน 1 ชิ้น ได้ใน 10 นาที จากที่เคยใช้เวลา 30 นาที จากที่เคยทำ 5 ขั้นตอน ก็ลดลงเหลือ 2-3 ขั้นตอน

ผลจากการปรับปรุงระบบภายใต้กฎระเบียบเดิมของอำเภอทดลองทั้ง 4 แห่ง จะถูกส่งไปยังอำเภอต่าง ๆ อีก 600 - 700 อำเภอทั่วประเทศ เพื่อเป็นตัวอย่างในการคิดค้นปรับปรุงกระบวนการทำงานต่อไป การลดขั้นตอน 6 กิจกรรมที่อำเภอกำแพงแสน ไม่ถือว่าเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายที่ทุกอำเภอจะต้องทำตาม เพียงแต่เป็นการพิสูจน์ว่าหากมีการริเริ่มเจเนียร์ริงตามระเบียบเดิมแล้วสามารถทำได้อำเภออื่นที่คิดค้นออกมาอาจได้รูปแบบที่ดีกว่าอำเภอกำแพงแสนเสียอีก

### 2.2.2 การรื้อปรับระบบสถาบันอุดมศึกษา

จรัส สุวรรณเวลา (2539) ได้กล่าวถึงการรื้อปรับระบบสถาบันอุดมศึกษาว่า ปัจจัยหลักของการรื้อปรับระบบคือ คน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของสถาบันอุดมศึกษา เพราะส่วนการผลิตคือสมองของบุคลากรที่มีอยู่ กลยุทธ์ที่จำเป็นจึงเป็นการพัฒนาคน ทั้งในแง่จิตใจ วิญญาณและความสามารถ รวมทั้งการทำงานเป็นหมู่คณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำในระดับต่าง ๆ ส่วนปัจจัยเสริมที่จะต้องมีขึ้นด้วย ได้แก่ ระบบระเบียบ ซึ่งต้องปรับแก้ไขเพื่อต่อการสร้างวิธีการและขั้นตอนใหม่ ตลอดจนเงินทุนและทรัพยากรที่ต้องใช้เพิ่มขึ้นในการเกิดการปรับเปลี่ยน

นอกจากนี้ ยังเสนอหลักการในการรื้อปรับระบบเพื่อเป็นแนวปฏิบัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 ข้อ ดังนี้

1. ปรับระบบกระบวนการบริหารงานทุกจุด มุ่งให้มีระบบงานที่กระชับพร้อมแข่งขันเชิงคุณภาพ
2. ปรับระบบการงบประมาณและระบบการบริหารการเงิน ในรูปแบบงบประมาณแบบเงินก้อน
3. ปรับกระบวนการวิจัยให้มีคุณภาพสูง สามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้และเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญแหล่งหนึ่งในการพัฒนาวิชาการ
4. ปรับระบบการเรียนการสอนและหลักสูตรทุกระดับให้ได้มาตรฐานสากล
5. ปรับโครงสร้างหน่วยงานทุกระดับให้กะทัดรัดเหมาะสม สำหรับสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการและคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพลวัตทางวิชาการ
6. ปรับระบบการพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรสายบริหาร ให้มีศักยภาพด้านการบริหารในทุกระดับ
7. สร้างวัฒนธรรมและกระบวนการประเมินผลงานเพื่อรักษาคุณภาพ

### 2.2.3 การริเริ่มจริยธรรมของ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศึกษา ฝ่ายภัตตาคารและโภชนาการภายในประเทศ

ปราศรัย สุวดี (2539) ได้สรุปผลการศึกษาวิจัยการริเริ่มจริยธรรม บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศึกษา ฝ่ายภัตตาคารและโภชนาการภายในประเทศ พบว่าผลผลิตของฝ่ายฯ คือ คุณภาพของอาหาร พนักงาน สถานที่และการบริการ อยู่ในระดับดีระดับหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นก็ตามผู้ใช้บริการยังคงมีความต้องการให้ฝ่ายฯ มีการริเริ่มจริยธรรมเพื่อปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุดสร้างความพอใจให้แก่ผู้ใช้บริการมากกว่าปัจจุบัน ในด้านการบริหารงาน การจัดโครงสร้างองค์การของฝ่ายฯ พนักงานในสังกัดได้แสดงถึงความต้องการที่จะริเริ่มจริยธรรมฝ่ายฯ ด้วย เพราะปัญหาที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถของพนักงาน ปัญหาที่เกิดจากการขาดการพัฒนาบุคลากร

และการไม่ประสานงานของกองและแผนกต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายอำนาจการตัดสินใจ พนักงานในสังกัดคาดว่าจะการริเริ่มจริงจังจะสามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้

สำหรับความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของฝ่ายฯ ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ฝ่ายฯ ควรจะได้รับการริเริ่มจริงจัง เพื่อขจัดปัญหาการบริหารงานโดยรวมของฝ่ายฯ

การริเริ่มจริงจังเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับฝ่ายกวดตาการและโภชนาการภายในประเทศ เพื่อขจัดปัญหาและจุดอ่อนต่าง ๆ ในการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานและจะสามารถบรรลุซึ่งประสิทธิภาพอันสูงสุด

#### 2.2.4 การริเริ่มจริงจัง ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) กรณีศึกษา สาขาถนนท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่

สุวพร ล้ำประสิทธิ์ (2540) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของการรื้อปรับระบบ กรณีศึกษา ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาถนนท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยทุกตัวมีอิทธิพลต่อการรื้อปรับระบบ สิ่งที่มีอิทธิพลในปัจจัยบทบาทและความรับผิดชอบคือ การใช้ความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานและการตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้า สิ่งที่มีอิทธิพลในปัจจัยเครื่องมือวัดแรงจูงใจคือ ความเหมาะสมของระบบจ่ายค่าตอบแทนและการมีผลงานดี ทำให้มีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งที่สูง สิ่งที่มีอิทธิพลในปัจจัยโครงสร้างองค์กรคือ ความสะอาดภายในห้องบริการลูกค้า การให้บริการแบบ One Stop Service การบริการ ณ จุดเดียวที่ได้รับบริการครบถ้วน ความซับซ้อนของการปฏิบัติงานที่ลดลง พนักงานคนหนึ่งต้องทำงานหลายอย่างพร้อมกัน สามารถบริการลูกค้าได้ด้วยบุคคลคนเดียวไม่ต้องรอรการอนุมัติหรือสอบถามจากฝ่ายงานอื่น สิ่งที่มีอิทธิพลในปัจจัยเทคโนโลยีสารสนเทศคือ งานแต่ละงานใช้เวลาน้อยลงเมื่อนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ สิ่งที่มีอิทธิพลในคุณค่าร่วมคือ การเคารพในกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับในหน่วยงาน สิ่งที่มีอิทธิพลในปัจจัยทักษะคือ การได้ศึกษาโปรแกรมใหม่ ๆ ในการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลผู้ใช้บริการ พบว่าผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการรื้อปรับระบบ คิดเป็นร้อยละ 83.3 ข้อมูลจากการสังเกต พบว่าช่วงเวลาเบาบางหรือช่วงเวลากลางเดือน ผู้ใช้บริการใช้เวลาารวม 4.16 นาที ส่วนช่วงเวลานาหนัก คือ ช่วงเวลาคาบเกี่ยวระหว่างต้นเดือนกับปลายเดือน ผู้ใช้บริการใช้เวลาารวม 6.05 นาที จากข้อมูลฝ่ายประชาสัมพันธ์ของธนาคารฯ สาขาสำนักงานใหญ่ จะใช้เวลาให้บริการลูกค้าแต่ละครั้ง (ก่อนการรื้อปรับระบบ) ประมาณ 10 นาที เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลข้างต้น แสดงว่าผลการรื้อปรับระบบทำให้ธนาคารกสิกรไทย สาขาท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ บริการลูกค้าได้รวดเร็วขึ้น ใช้เวลาน้อยลง ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกสบายยิ่งขึ้น

### 2.2.5 ผลการรื้อปรับระบบของ กรมทะเบียนการค้า (ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ สำนักงานก.พ. : 2541)

กรมทะเบียนการค้า ได้เริ่มต้นดำเนินการรื้อปรับระบบตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการในฐานะ 1 ใน 15 กรมต้นแบบ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 โดยบริษัท ไชยศาสตร์ แมนเนจเม้นต์ คอนซัลแตนท์ จำกัด ร่วมกับบริษัท Deloitte & Touche Consulting Group เป็นผู้ดำเนินโครงการร่วมกับคณะทำงานของกรมทะเบียนการค้าและสำนักงาน ก.พ.

การดำเนินงานได้แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะแรก เป็นการประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อหาโอกาสในการปรับปรุงและเลือกกระบวนการงานที่จะทำการปรับปรุง ซึ่งในที่สุดได้เลือกกระบวนการจดทะเบียนธุรกิจ

ระยะที่สอง การออกแบบกระบวนการงานใหม่ เป็นการศึกษาเพื่อออกแบบกระบวนการทำงานเทคโนโลยี การจัดองค์การและสถานที่ทำงานใหม่

ระยะที่สาม ขั้นการทดลองปฏิบัติ คือ การนำกระบวนการงานที่ออกแบบใหม่มาทดลองปฏิบัติในสถานการณ์จริง

#### วิสัยทัศน์ใหม่ของกระบวนการจดทะเบียนธุรกิจ

วิธีการจดทะเบียนธุรกิจตามกระบวนการใหม่ จะเน้นที่การให้บริการแก่ลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญ มีการตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์เพื่อให้บริการแนะนำการจดทะเบียนลูกค้าแก่ลูกค้าทั้งที่มาติดต่อด้วยตนเองและทางโทรศัพท์

กระบวนการจดทะเบียนธุรกิจจะต้องปรับเปลี่ยนให้ง่ายขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายใน 2 ชั่วโมง พร้อมกันนี้จะสนับสนุนให้มีการจดทะเบียนทางไปรษณีย์และทางระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะมีผลทำให้สามารถจดทะเบียนได้มากขึ้น

ทีมงานเจ้าหน้าที่จะได้รับการอบรมเพื่อสนองตอบความต้องการของลูกค้า การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการจดทะเบียนทุกประเภท เพื่อปฏิบัติงานได้รอบด้านและอย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์แบบออนไลน์ที่โต๊ะนายทะเบียน เพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขข้อมูลได้ทันทีและลดการส่งต่องาน

ในขณะที่ทำให้กระบวนการจดทะเบียนง่ายขึ้น กระบวนการใหม่นี้จะเพิ่มความสำคัญที่การตรวจสอบและควบคุมดูแลบริษัทภายหลังการจดทะเบียนแล้ว

การดำเนินการโครงการสิ้นสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2540 โดยได้มีการทดลองปฏิบัติงานในกระบวนการจดทะเบียนธุรกิจที่ออกแบบใหม่ ณ สำนักงานจดทะเบียนธุรกิจในกรมทะเบียนการค้า (สาขาท่าเตียน) ซึ่งจากผลการทดลองปฏิบัติพบว่าสามารถส่งเสริมประสิทธิภาพในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้



1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พบว่าเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานจดทะเบียนธุรกิจลดจากเดิมที่เคยใช้เวลาเฉลี่ย 1-3 วันทำการ ลดเหลือประมาณ 35 นาที เนื่องจากกระบวนการทำงานที่ออกแบบใหม่จะลดการส่งต่องานตามลำดับขั้นการบังคับบัญชาลง การใช้คอมพิวเตอร์ในการค้นหาเรื่องเดิมทำให้ลดเวลาที่ใช้ในการค้นหาเพิ่มและช่วยในการตัดสินใจของนายทะเบียน

2. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พบว่าเมื่อตรวจสอบในเชิงคุณภาพของงานจดทะเบียนตามกระบวนการทำงานใหม่แล้ว มีจำนวนรายการจดทะเบียนที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องถึง 100% และเมื่อวัดผลจำนวนการร้องเรียนจากผู้รับบริการแล้วมีเพียง 2 %

3. คุณภาพการให้บริการ มีการประเมินผลใน 3 ลักษณะ คือ

- เวลาที่ใช้ในการให้บริการ พบว่า 72 % ของจำนวนรายการจดทะเบียนสามารถดำเนินการได้เสร็จตามเป้าหมายในเวลา 35 นาที

- ระยะเวลารอคอยของผู้รับบริการ เฉลี่ยประมาณ 18 นาทีต่อราย

- ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่ในระดับดีมาก คือ ค่าคะแนนเต็ม 4

จากผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำกระบวนการจดทะเบียนธุรกิจที่ออกแบบใหม่ไปขยายผลในสำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจทั่วประเทศแล้ว ผลที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

1. ลดต้นทุนการดำเนินการจดทะเบียนธุรกิจลง โดยสามารถลดต้นทุนที่เกิดจาก

- เวลาที่ใช้ในการจดทะเบียน จากเดิม 1-3 วัน ลดเหลือ 35 นาที

- เพิ่มผลผลิต จากเดิมเจ้าหน้าที่ 1 คน สามารถปฏิบัติงานจดทะเบียนได้ประมาณ 700 บริษัทต่อคนต่อปี เป็นประมาณ 1,000 บริษัทต่อคนต่อปี ทำให้สามารถลดจำนวนอัตราค่าตั้งลงได้ประมาณ 30 %

- ขยายช่วงการบังคับบัญชาจากเดิม 1.3 เป็น 1.6

2. สร้างฐานข้อมูลทะเบียนธุรกิจที่เป็นระบบอัตโนมัติและเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รวดเร็วและถูกต้อง เช่น กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

3. กรมทะเบียนการค้า จะเป็นกรมต้นแบบในการส่งเสริมประสิทธิภาพส่วนราชการของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอื่น ๆ ในการดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

ขณะนี้ กรมทะเบียนการค้าได้ขยายผลจากการทดลองปฏิบัติในสำนักงานจดทะเบียนธุรกิจในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 7 สาขา คือ สาขาท่าเตียน สาขารัชดาภิเษก สาขาพลโยธิน สาขาธนบุรี สาขาศรีนครินทร์ สาขารามคำแหงและสาขาแจ้งวัฒนะ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและความพร้อมทางด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบการใช้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ จากเดิมที่จะมีการใช้

1 คนต่อ 1 ชุด เป็น 4 คนต่อ 1 ชุด ซึ่งอาจทำให้ระยะเวลาในการบริการเพิ่มขึ้น เนื่องจากการใช้เครื่องมือร่วมกัน นอกจากนี้ระบบข้อมูลจดทะเบียนยังไม่ได้ถูกจัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งส่งผลให้ในระยะแรกยังไม่สามารถให้บริการจดทะเบียนตามระบบใหม่ได้ครบทุกประเภท กล่าวคือ จะสามารถให้บริการจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัท ได้ครบทั้งหมด ส่วนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงห้างหุ้นส่วนและบริษัท จะสามารถให้บริการได้บางส่วน โดยสามารถให้บริการได้ครบตามเป้าหมายในปี 2543

กล่าวโดยสรุป โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมทะเบียนการค้าสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ กล่าวคือ ทำให้กระบวนการจดทะเบียนธุรกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดต้นทุน ค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิตซึ่งเทียบเคียงได้กับมาตรฐานนานาชาติ เกิดความสะดวกรวดเร็ว มีมาตรฐานและความชัดเจนแน่นอนในการให้บริการ ทำให้ประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจ และช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายที่อาจจะต้องเสียให้กับนายหน้าผู้รับจดทะเบียนธุรกิจ ในส่วนของกรมทะเบียนการค้า พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความ พึงพอใจ และขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและโปร่งใส ได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถ รวมทั้งพัฒนาระบบความ ก้าวหน้าในสายอาชีพของตน

#### 2.2.6 ผลการปรับปรุงระบบของ สำนักงานประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคม ได้เริ่มต้นดำเนินการเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2539 โดยบริษัท Andersen Consulting Co. Ltd. เป็นผู้ดำเนินโครงการร่วมกับคณะทำงานของสำนักงานประกันสังคม และสำนักงาน ก.พ. การดำเนินงานแบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ

ระยะแรก การวางแผนเพื่อปรับเปลี่ยนโดยรวบรวมข้อมูลทัศนคติและความคาดหวังของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การสัมมนาเพื่อระดมความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ อุดมการณ์ความสามารถเฉพาะขององค์การ ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความสำเร็จและดัชนีชี้วัดความสำเร็จ ตลอดจนการสัมภาษณ์เพื่อจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการหลัก

ระยะที่สอง การออกแบบใหม่ เป็นการศึกษาเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานประกันสังคมให้สามารถบรรลุพันธกิจที่กำหนด รวมทั้งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนกลยุทธ์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานในอนาคต นอกจากนี้ยังได้มีการจัดทำแบบพิมพ์เขียวเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Blueprint) เพื่อกำหนดแนวทางการปรับเปลี่ยนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาวสำหรับโอกาสความสำเร็จจำนวน 5 เรื่อง คือ การจัดองค์การในรูปองค์การมหาชน การถ่ายประ โยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน การจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตน การส่งบัญชีรายชื่อผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล และการบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management )

ระยะที่สาม การทดลองปฏิบัติ โดยได้ดำเนินการจัดทำรายละเอียดแบบพิมพ์เขียวเพื่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งได้มีการทดลองปฏิบัติ ณ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสมุทรสาคร ใน 2 เรื่อง คือ การส่งบัญชีรายชื่อผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล และการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์

#### วิสัยทัศน์ใหม่ของสำนักงานประกันสังคม

“เป็นองค์กรชั้นนำในการให้บริการอันเป็นที่ต้องการของสังคม โดยการบริหารองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม มีระบบสารสนเทศที่ครอบคลุมทั่วประเทศ มีบุคลากรที่มีความชำนาญในงานประกันสังคม และบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

การทดลองดำเนินการ โครงการสิ้นสุดเมื่อเดือนสิงหาคม 2540 ซึ่งจากผลการทดลองปฏิบัติพบว่าสามารถส่งเสริมประสิทธิภาพในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การส่งบัญชีรายชื่อผู้ประกันตนให้สถานพยาบาล พบว่า
  - สามารถจัดทำรายชื่อ ให้สถานพยาบาลเดือนละ 2 ครั้ง
  - การส่งข้อมูลใช้ระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) ตรงไปยังสถานพยาบาลทำให้ส่งข้อมูลและปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยได้อย่างรวดเร็ว
  - สถานพยาบาล สามารถตรวจสอบสิทธิผู้ประกันตนได้จากข้อมูลในคอมพิวเตอร์ ซึ่งทำให้ลดการรับบัตรรับรองสิทธิ
  - สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สามารถจัดส่งข้อมูลให้สถานพยาบาลโดยตรง
    - o สามารถจัดส่งข้อมูลได้รวดเร็วกว่าเดิม จากเดิม 8-23 วัน เหลือเพียง 4-5 วัน ทำให้ผู้ประกันตนได้รับความสะดวกและรวดเร็วในการขอรับบริการจากสถานพยาบาล

#### ผลที่ได้รับจากการทดลอง

- สามารถอธิบายผลลัพธ์และผลกระทบขององค์การ จากการบริหารงานแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทต่อการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม
- เป็นการจัดเตรียมข้อมูลสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในแต่ละระดับ
- สำนักงานประกันสังคมจะมี Benchmarking ที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม
- เป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบการให้รางวัลและความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน
- สำนักงานประกันสังคมจะเป็นผู้นำของราชการที่มีการใช้ระบบการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์

กล่าวโดยสรุป โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพสำนักงานประกันสังคม ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบงาน และเทคโนโลยีรวมทั้งการออกแบบกระบวนการงานใหม่ที่ช่วยลดภาระและต้นทุนค่าใช้จ่าย สามารถให้บริการผู้ประกันตนมีคุณภาพชัดเจน ถูกต้อง สะดวกรวดเร็วมากขึ้น การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใส มีเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมในทุกขั้นตอน นอกจากนี้ยังทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมที่มีความเป็นมืออาชีพและเทียบเคียงได้กับระดับมาตรฐานสากล สามารถให้ประโยชน์ทดแทนที่เพียงพอและเป็นธรรม เกิดหลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่และสุขภาพ

### 2.2.7 ผลการรื้อปรับระบบของ กรมสรรพากร

กรมสรรพากร ได้เริ่มดำเนินการรื้อปรับระบบ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2539 โดยบริษัท Booz Allen & Hamilton International, Inc. เป็นผู้ดำเนินโครงการร่วมกับคณะทำงานของกรมสรรพากรและสำนักงาน ก.พ. โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อเพิ่มโอกาสของการจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้งขยายฐานภาษีให้มากขึ้นเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของกรม โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อปรับปรุงภาพพจน์ของกรมด้วยการให้บริการที่ดีแก่ผู้เสียภาษี

การดำเนินงานได้แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นการศึกษาและจัดลำดับโอกาสความสำคัญของกระบวนการต่าง ๆ สรุปได้ประมาณ 200 โอกาส และเมื่อทำการวิเคราะห์หาโอกาสของการปรับปรุงงาน แบ่งได้เป็น 46 แนวทาง ระยะที่สอง เป็นการออกแบบกระบวนการงานใหม่ 15 กระบวนการ โดยพิจารณาในด้านผลกระทบที่มีต่อผู้เสียภาษี ความสัมพันธ์กับภาษีมูลค่าเพิ่ม และความยากง่ายของการนำไปปฏิบัติและ ระยะที่สาม การนำไปทดลองปฏิบัติจาก 15 กระบวนการ ได้ทำการทดลองเพียง 6 กระบวนการ คือ การคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม การสำรวจแหล่งภาษีอากร การตรวจปฏิบัติการ การให้บริการ ผู้เสียภาษี การตรวจสอบทั่วไป และการเร่งรัดภาษีอากรค้าง ณ สำนักงานสรรพากรจังหวัดนนทบุรี สำหรับในส่วนของคุณสมบัติการผู้เสียภาษีได้มีการทดลองที่สำนักงานสรรพากรภาค 4

### วิสัยทัศน์ใหม่ของกรมสรรพากร

“ส่งเสริมการเสียภาษีด้วยความสมัครใจ โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่ดี จัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม บริหารงานอย่างมืออาชีพ ด้วยวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจไทย”

ผลที่ได้รับจากการทดลองปฏิบัติงานใน 6 กระบวนการ ดังนี้

1. การคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- สามารถจัดฐานข้อมูลผู้ประกอบการที่ดี ผู้ประกอบการที่ต้องจับตามองประวัติการขอคืน ประวัติการถูกตรวจข้อมูล กงค. 1 และข้อมูล กงค. 50

- ทดลองใช้โปรแกรมคัดเลือกราย(ผู้ประกอบการ) เพื่อคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- กรณีผู้ประกอบการที่ดีคืนแล้วจำนวน 10 ราย โดยสามารถลดเวลาทำงานในการคืนภาษีได้ตามกำหนดเวลาที่ออกแบบกระบวนการไว้เหลือเพียง 21 วันทำการ ฯลฯ

2. การสำรวจแหล่งภาษีอากร

- แผนที่ใช้โปรแกรม Mapinfo บน PC เชื่อมเข้ากับข้อมูลการใช้อาคาร (ฐานข้อมูลภาษีโรงเรือน) โดยกำหนดสี ดังนี้ สีแดง หมายถึง ร้านค้า สีเหลือง หมายถึง บ้านเช่า สีฟ้า หมายถึง ที่อยู่อาศัย ไม่มีสี หมายถึง ไม่มีข้อมูล

- การสืบค้นข้อมูล จะใช้เลขประจำตัวเสียภาษีเป็นตัวเชื่อมระหว่างแผนที่กับข้อมูลผู้เสียภาษี

- การเดินสำรวจที่ถนนสามัคคี 16 วันทำการ จำนวน 481 ราย พบว่าผู้เสียภาษีที่ปฏิบัติถูกต้อง 267 ราย (ร้อยละ 55.51) ผู้เสียภาษีที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง 214 ราย (ร้อยละ 44.49) จัดเก็บภาษีได้ทั้งสิ้น 808,573 บาท เปรียบเทียบปรับ 37,200 บาท ลดขาดทุนสุทธิ 3,100,000 บาท

3. การตรวจปฏิบัติการ

- นำราย ผู้ประกอบการที่ยังไม่ได้ออกตรวจปฏิบัติการจำนวน 90 รายมาให้คะแนน เพื่อจัดลำดับความสำคัญ โดยคัดเลือกรายเพื่อออกตรวจปฏิบัติการสำหรับรายที่มีคะแนนระดับ “แรงด่วน” และ “ระดับสูง” จำนวน 50 ราย ตรวจเสร็จ 22 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการ 28 ราย พบรายที่อยู่ในเกณฑ์ออกตรวจเยี่ยมเพื่อดูความมีตัวตนของผู้เสียภาษี 17 ราย

- ลดการขอคืนเงินได้ 236,254.56 บาท ประเมินภาษีเพิ่มขึ้น 2.22 ล้านบาท

4. การให้บริการผู้เสียภาษี

- จัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มของจังหวัดนนทบุรี จากฐานข้อมูลของกรมสรรพากร

- การส่งหนังสือเชิญชวนให้ผู้เสียภาษีมาใช้บริการ ณ ศูนย์บริการผู้เสียภาษี โดยขั้นแรกได้ส่งให้แก่ผู้เสียภาษีที่จดทะเบียนในระบบมูลค่าเพิ่มจำนวน 10,343 ราย และประชาชนทั่วไป 600 ราย ผลปรากฏว่า ได้มีผู้มาใช้บริการ 542 ราย และผู้เสียภาษีมายื่นขอเสียภาษีเป็นการเพิ่มเติมด้วย

- สามารถตอบปัญหาและรับข้อเสนอแนะจากผู้เสียภาษีได้ทันที สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้เสียภาษี

5. การตรวจสอบทั่วไป

- คัดเลือกรายที่ยังไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบจำนวน 64 ราย พร้อมด้วยข้อมูลจากระบบ L-VAT Online เพื่อจัดระดับความเร่งด่วนของการตรวจสอบ

- ทำการคัดเลือกและให้คะแนน สำหรับรายเฉพาะที่เป็นกรณี “เร่งด่วน” และ “ระดับสูง” จากนิติบุคคล 10 ราย และที่เป็นบุคคลธรรมดา 5 ราย เพื่อทำการตรวจสอบ

#### 6. การเร่งรัดภาษีอากรค้าง

- การสร้างฐานข้อมูลลูกหนี้รายตัว สำหรับห้องที่อำเภอเมืองที่ทำการทดลองจำนวน 1,475 ราย  
- การประเมินศักยภาพสำหรับผู้ค้างทั้งหมด 590 ราย โดยจำเป็นต้องเร่งรัดภาษีอากรค้าง 392 คน จำนวนเงิน 13.14 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุป โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพกรมสรรพากร สามารถบรรลุความคาดหวังในการเพิ่มโอกาสการจัดเก็บภาษีและขยายฐานภาษี รวมทั้งสามารถปรับปรุงและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานในระบบงานหลักของกรมสรรพากร เช่น การสำรวจแหล่งภาษีอากร การคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม การตรวจสอบภาษีอากร และเร่งรัดภาษีอากรค้าง นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้การดำเนินงานมีความถูกต้องและสร้างความเป็นธรรมในการเสียภาษี โปร่งใส รวดเร็ว มีการให้บริการเป็นที่พึงพอใจของผู้เสียภาษี ในขณะเดียวกัน การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบของกรมสรรพากรได้ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับการพัฒนาขีดสมรรถนะให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ รวมทั้งมีระบบในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร

#### 2.2.8 ผลการรื้อปรับระบบของ กรมที่ดิน

กรมที่ดิน ได้เริ่มต้นดำเนินการรื้อปรับระบบ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2540 โดยบริษัท Booz Allen & Hamilton International, Inc. เป็นผู้ดำเนินโครงการร่วมกับคณะทำงานของกรมที่ดินและสำนักงาน ก.พ. โดยกำหนดขอบเขตกระบวนการที่จะทำการปรับปรุงที่งานการให้บริการประชาชน ในเรื่องการรังวัดที่ดิน การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการประเมินราคาที่ดิน ทั้งนี้ มีเป้าหมายจะปรับปรุงคุณภาพการให้บริการประชาชนการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลและการสร้างกระบวนการทำงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

การดำเนินงานได้แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก การวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมที่ดิน การอบรมคณะทำงาน การวางแผนการประชาสัมพันธ์ตลอดจนการวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของโอกาสในการปรับปรุง ระยะที่สอง การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ โดยการกำหนดเป้าหมายปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ การสร้างแบบพิมพ์เขียวสำหรับกระบวนการทำงานใหม่ การวิเคราะห์ความต้องการใช้เทคโนโลยี การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานและการวางแผนการทดลองปฏิบัติ และระยะที่สาม การทดลองปฏิบัติตามกระบวนการทำงานที่ออกแบบใหม่ การวิเคราะห์บทบาทและการปรับปรุงจากผลการทดลอง

### วิสัยทัศน์ใหม่ของกรมที่ดิน

“เป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิในที่ดิน และให้บริการด้วยความโปร่งใสรวดเร็ว ถูกต้อง สุจริต เสมอภาค ยุติธรรม ตรวจสอบได้ทุกระดับ ด้วยบุคลากรที่มีความสามารถและมีจิตสำนึกในการให้บริการ โดยระบบการบริหารและวิธีการที่ทันสมัยเป็นสากล”

### ผลงานที่สำคัญ คือ

1. การวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญของ โอกาสในการปรับปรุงประสิทธิภาพในงานที่เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิและการจดทะเบียน งานรังวัดและทำแผนที่ และงานประเมินราคาทรัพย์สิน โดยได้กำหนดประเด็นการปรับปรุงที่มีผลกระทบสูง มีความจำเป็นและเร่งด่วน และทำได้ในระยะเวลาอันสั้น 27 โอกาส เช่น การจัดกลุ่มประเภทงานที่ให้บริการตามกลุ่มผู้รับบริการ การลดจำนวนเอกสารในงานจดทะเบียนและรังวัด การลดขั้นตอนการทำงานที่มีคุณค่าต่ำ เป็นต้น

2. การออกแบบกระบวนการทำงานและตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของกิจกรรม 4 ด้าน คือ การรังวัดที่ดิน การออกแบบเอกสารสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการประเมินราคาที่ดิน พร้อมทั้งระบบติดตามงานค้างดำเนินการ โดยสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่สามารถให้บริการได้ทุกประเภทและลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ด้วยการให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

3. การคัดเลือกสำนักงานที่ดินทดลอง โดยพิจารณาจากปัจจัยด้านการเป็นตัวแทนของขนาดสำนักงานที่ดิน ตัวแทนประจำภาคต่าง ๆ รวมทั้งความพร้อมในการให้บริการด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และที่ให้บริการด้วยมือรวม 3 แห่ง คือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาสะเดา สำนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร และสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ในแต่ละแห่งจะนำมาปรับปรุงกระบวนการทำงานใหม่ รวมทั้งคู่มือการทำงานและตัวชี้วัดผลงาน ซึ่งจะช่วยให้ได้รูปแบบของสำนักงานที่ดินต้นแบบเพื่อนำไปขยายผลอย่างทั่วถึงต่อไป

### 2.2.9 ผลการรื้อปรับระบบของ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่น

(ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ สป.ศธ. : 2542)

ในปี 2539 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่น ได้รับการคัดเลือกจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นจังหวัดนำร่องในโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการตามนโยบายของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัว นอกจากนั้นยังได้คัดเลือกสำนักงานศึกษาธิการอำเภออุบลรัตน์และอำเภอหนองสองห้องเพื่อนำร่องในระดับอำเภอ ต่อมาได้มีการขยายโครงการเต็มพื้นที่ทุกจังหวัดและทุกอำเภอในปัจจุบัน

จังหวัดขอนแก่นได้เข้าร่วมโครงการโดยกำหนดแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยได้ส่งบุคลากรเข้าร่วมอบรมตามโครงการ ณ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการหลายครั้งตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ

### ผลงานที่โดดเด่น

การรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการ (Informal group) สร้างสรรค์ผลงานตามที่ชอบ ที่ถนัด กลุ่มไม่เป็นทางการ ไม่ต้องอิงหรืออาศัยราชการ ไม่มีขั้นตอน ไม่มีระเบียบกฎหมายบังคับ กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่

(1) กลุ่มเทคนิคและศิลปะ ช่วยกันคิดค้นออกแบบตกแต่งบริเวณอาคาร มุมห้องต่าง ๆ ให้มีความประณีต สวยงาม อย่างมีคุณค่า

(2) กลุ่มสวัสดิการ ช่วยคิด ช่วยจัดสวัสดิการภายในสำนักงาน เช่น สวัสดิการ " เทียงวันกันเอง " อวยพรวันเกิด และจัดเงินทุนหมุนเวียนแก้ปัญหาผู้ที่เดือดร้อน

(3) กลุ่มส่งเสริมการมีระเบียบวินัยและการประหยัด คิดหาวิธีประหยัดน้ำ ประหยัดไฟ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

(4) กลุ่ม 5 ส เป็นกลุ่มที่รณรงค์เรื่อง การสะอาด อันจะก่อให้เกิด ความสะอาด ความสะอาด เพื่อเกิด สุขลักษณะ และทำต่อเนื่องให้ สร้างนิสัย ถาวร เพื่อเพิ่มคุณภาพการผลิต ตามนโยบายของรัฐบาล บนพื้นฐานของ 2 ส ที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่นเพิ่มเข้ามาคือ หนึ่ง ตั้งใจ ได้แก่ความจริงจัง จริงใจและมีเป้าหมาย สอง สามัคคี ได้แก่ความเป็นหนึ่งเดียว

จากผลงานที่กลุ่มข้าราชการสมัครใจคิดเอง ทำเอง อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่นนี้ อาคารสถานที่และห้องทำงานจึงสวยงาม มีบริเวณที่สวยงาม มีสวนหย่อมที่สวยงาม เป็นที่ประทับใจผู้เห็น ความโดดเด่นเหล่านี้เป็นที่แพร่หลายไปทั่วประเทศจึงมีผู้มาศึกษาดูงานนับถึงมกราคม 2543 จำนวน 70 คณะ ทั้งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด / อำเภอ และหน่วยงานอื่นๆ เช่น ศูนย์พัฒนาสาธารณสุขมูลฐานภาคใต้ สำนักงานปศุสัตว์เขต 4 และเทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นต้น ทำให้ข้าราชการมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา และมีข้าราชการหลายคนกลายเป็นวิทยากรบรรยายเรื่อง 5 ส ให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้

เมื่อทีมแข็งแกร่งดังกล่าวแล้ว ก็พร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน ณ สำนักงานฯ พบว่าส่วนหนึ่งมักเสียเวลาไปกับงานธุรการซึ่งมิใช่ภารกิจหลัก จึงนำเอาวิธีคิดแบบใหม่ (Rethink) มาออกแบบการทำงานใหม่ (Redesign) คือการลดขั้นตอนในการทำงาน หมายถึง การลดจุดต่าง ๆ ที่เรื่องผ่านมาให้เหลือน้อยจุดหรือเหลือจุดเดียว เป็นการลดเวลาและลดค่าใช้จ่ายของ ผู้มาติดต่องาน บางเรื่องครูอาจารย์เคยมาติดต่อที่จังหวัดลดขั้นตอนให้สำเร็จรูปอยู่ที่อำเภอ บางงานทำให้เป็น One Stop Service บางงานกำหนดตัวชี้วัดด้วยเวลา เช่น เบิกจ่ายเงินค่าจัดการศพ ภายใน 5-10



นาที เมื่อลดขั้นตอนงานธุรการลงได้มาก ก็จะมีเวลาเหลือมากสำหรับการปฏิบัติภารกิจหลัก เช่น งานนโยบายและแผน งานข้อมูลสารสนเทศ และงานติดตามประเมินผล

เมื่องานธุรการลดลง ก็จะสนใจใฝ่ใจที่จะปฏิบัติงานในเชิงวิชาการยิ่งขึ้น ภารกิจในลำดับถัดมาคือ เตรียมบุคลากรในการทำงานเชิงวิชาการ ได้แก่ พัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มศักยภาพเชิงวิชาการ เช่น การทำวิจัยเบื้องต้น การฝึกอบรมผลงานทางวิชาการ ฝึกแล้วนำผลงานมาแสดงเป็นนิทรรศการที่จังหวัด ได้แก่ มหกรรมการแสดงผลงานจัดแสดงเมื่อ 9 กันยายน 2542 นอกจากนี้แล้วยังมีการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อให้เอื้อต่องานวิชาการ โดยอำเภอต่าง ๆ ได้พัฒนาข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน จัดเก็บไว้เป็นหมวดหมู่ จัดระบบไฟล์ข้อมูลต่าง ๆ ใช้ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อศึกษาข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และได้จัดทำเวปไซด์เผยแพร่ข้อมูลใน [www.suksa.cjb.net](http://www.suksa.cjb.net)

#### ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการ

ความต้องการของบุคลากรในเรื่องการขยายระดับ ปรับตำแหน่ง เมื่อมีข่าวว่าไม่สามารถปรับตำแหน่งให้สูงขึ้นได้ ขวัญกำลังใจอาจลดระดับลงมาบ้าง

#### ข้อเสนอแนะ

โครงการนี้ควรดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ไปจนถึงการปรับโครงสร้างบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะอำนาจหน้าที่และภารกิจชัดเจนมากขึ้น การปฏิบัติงานโดยการมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเป็นจริงจังมากกว่านี้และในขณะเดียวกันควรเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา จัดโอกาส หรือช่องทาง การเข้าสู่ตำแหน่งในโครงสร้างใหม่ โดยพิจารณาผู้มีประสบการณ์การปฏิบัติงานตาม โครงการนี้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจบุคลากรในสังกัดด้วย