

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยระบบราชการมีปัญหาเรื้อรังมาช้านาน ทั้งปัญหาด้านบทบาทหน้าที่ของภาครัฐที่มีลักษณะรวมอำนาจ ขยายอำนาจ ขยายฐานกำลัง สร้างกฎระเบียบและปัญหาการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ (วรเดช จันทรศร: 2540) ระบบราชการไทยในช่วงที่ผ่านมาจึงมีลักษณะที่ (1) เน้นบทบาทในฐานะผู้ควบคุมและดำเนินการในลักษณะผูกขาด (Monopoly) สูง (2) เน้นการรวมอำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจ (3) เน้นการบริหารงานโดยองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ (Bureaucracy) มีสายบังคับบัญชาหลายขั้นตอน (4) เน้นการขยายตัวเพื่อรับผิดชอบกิจการต่าง ๆ มากขึ้น (5) เน้นการใช้กฎระเบียบในการแก้ปัญหามากกว่าการใช้กลไกการตลาด (6) เน้นการใช้นโยบายยึดยึดเข้าสู่ชุมชน ชุมชนต้องปฏิบัติตาม ขาดการมีส่วนร่วมและ (7) ขยายฐานงบประมาณแต่ละปีโดยไม่มีการวัดผลลัพธ์ ระบบราชการไทยปัจจุบันจึงขาดความคล่องตัวและปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์และยุคที่ประเทศประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ความหวังที่จะให้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา และแก้วิกฤตดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง

ความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารภาครัฐนั้นมีมานานและมีผลอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ดำเนินการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ (มติคณะรัฐมนตรีหรือ มติ ครม. 16 พฤษภาคม 2538) หรือการรื้อปรับระบบบริหารราชการ โดยถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 – 2544 กำหนดมาตรการปรับบริหารราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ (มติ ครม. 30 ธันวาคม 2540) กำหนดมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (มติ ครม. 28 เมษายน 2541) กำหนดมาตรการจำกัดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร (มติ ครม. 30 มิถุนายน 2541) และหลังสุดกำหนดให้ดำเนินการตรวจสอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (มติ ครม. 11 พฤษภาคม 2542) ที่เป็นการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐในองค์รวมให้เป็นการบริหารแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งล้วนแต่เป็นการเร่งรัดแก้ปัญหาและพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สามารถเป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหาของประเทศทั้งสิ้น โดยโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญที่จะปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ซึ่งโครงการดังกล่าว ได้นำแนวคิดการรีปรับระบบ (Reengineering) มาใช้ เพื่อให้ทันการณ์และเหมาะสมกับยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน ทั้งนี้องค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทยก็ตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการปรับรื้ออย่างมาก เช่น บริษัทการบินไทย มหาชน จำกัด ธนาคาร กสิกรไทย รวมถึงองค์กรของภาคราชการ อาทิ กรมสรรพากร กรมที่ดิน และรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น การรีปรับระบบ เป็นเรื่องของปรับเปลี่ยน กระบวนการจากเดิมโดยสิ้นเชิง การออกแบบใหม่จะไม่ยึดติดกับหลักการ กฎ ระเบียบ ความเชื่อและค่านิยมแบบเก่า จะเริ่มต้นใหม่หมดและพยายามมองไปข้างหน้า โดยมุ่งเน้นถึงความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งหลักการดังกล่าว สามารถแก้ไขปัญหาของภาคราชการไทยที่มีปัญหาสะสมมายาวนานลงได้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ(สพ.ศร.)เป็นหน่วยงานกลางของกระทรวงศึกษาธิการ (ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการสพ.ศร. : 2542) ซึ่งมีปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจ ระเบียบ กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน ความไม่เป็นเอกภาพในนโยบายและการบริหารจัดการ การบริการที่ผูกขาด ด้อยคุณภาพและบุคลากรบางส่วนขาดความสำนึกขาดโอกาสในการพัฒนาและขาดความมุ่งมั่นที่จะพัฒนางานอาชีพของตน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว สพ.ศร. จึงจำเป็นต้องทำการรีปรับระบบและเข้าร่วมโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงาน ปรับโครงสร้างการบริหาร เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ตลอดจนเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในสังกัด และที่สำคัญคือ เพื่อให้ประชาชน ผู้รับบริการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สพ.ศร. เป็นหนึ่งใน 15 หน่วยงานต้นแบบที่ดำเนินการรีปรับระบบราชการร่วมกับ ก.พ. มาตั้งแต่ปี 2539 สพ.ศร. ได้กำหนดขั้นตอนการรีปรับระบบ 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นที่ 1 ขั้นสร้างความเข้าใจ ได้แก่ ขั้นการให้ความรู้ แนวคิดการดำเนินงานและสร้างความตระหนักในการที่จะปรับเปลี่ยน ขั้นที่ 2 ขั้นวางแผนปรับเปลี่ยน ได้แก่ ขั้นตอนกำหนดโครงการ แต่งตั้งคณะกรรมการและจัดทำแผนกลยุทธ์ ขั้นที่ 3 ขั้นออกแบบและสร้างใหม่ ได้แก่ ขั้นของการออกแบบระบบงาน จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน ขั้นที่ 4 ขั้นปฏิบัติการและส่งเสริมการปฏิบัติ ได้แก่ ขั้นของการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และขั้นที่ 5 ขั้นประเมินผล การรีปรับระบบแบ่งเป็น 2 ระยะ ระยะแรก (ปี 2540 - 2542) เป็นระยะทดลองนำร่องดำเนินการในระดับกองส่วนกลางทุกกอง ( 12 กอง) สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 12 สำนัก สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด 14 จังหวัด (รวมจังหวัด เชียงรายด้วย) และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ 33 อำเภอ รวมทั้งสิ้น 71 หน่วยงาน ในระยะที่ 2 (ปี 2543-2545) เป็นระยะขยายผลเต็มพื้นที่ครอบคลุม 75 จังหวัด

สพ.ศร. ได้ทำการประเมินผลหน่วยงานนำร่องทั้ง 71 หน่วยงาน ในระยะแรกของการรีปรับระบบ 3 ขั้นตอนที่ผ่านมา พบว่า ผลสัมฤทธิ์ของการริเริ่มจริง เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 72.8 ในปี

2540 เป็นร้อยละ 82.25 ในปี 2541 ทั้งนี้จังหวัดเชียงราย ยังไม่เคยทำการประเมินผลของตนเองเลยตั้งแต่เริ่มทำการรื้อปรับระบบ แต่ได้ร่วมประชุมสัมมนาและประเมินผลแบบไม่เป็นทางการ คือเป็นการระดมความคิดเห็นและรวบรวม สรุปปัญหา ปรากฏว่าพบปัญหาหลายประการ เช่น บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญของโครงการ ขาดแคลนงบประมาณด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ เป็นต้น

ในปี 2543 ที่ผ่านมา เป็นปีแรกที่ทุกหน่วยงานทั่วประเทศ ได้เริ่มปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ของตนเอง ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะประเมินผลการดำเนินงานการรื้อปรับระบบราชการไทยในส่วนของสพ.ศร. จังหวัดเชียงราย ประจำปีงบประมาณ 2543 รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะได้นำไปเป็นข้อมูลการปรับปรุง แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งเป็นแนวทางการรื้อปรับระบบแก่หน่วยงานราชการอื่น ๆ ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อประเมินผลการดำเนินงานรื้อปรับระบบราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อประเมินผลปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานรื้อปรับระบบราชการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดเชียงราย

## 1.3 ขอบเขตและวิธีการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

การดำเนินงานรื้อปรับระบบราชการของสพ.ศร. จังหวัดเชียงราย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นสร้างความเข้าใจ (2) ขั้นการวางแผนปรับเปลี่ยน (3) ขั้นออกแบบและสร้างใหม่ (4) ขั้นปฏิบัติการและส่งเสริมการปฏิบัติ และ (5) ขั้นการประเมินผล

ทั้งนี้ขั้นตอนที่ 1-3 จังหวัดเชียงรายได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่เคยประเมินผลของจังหวัด การศึกษาครั้งนี้จึงจะทำการประเมินผลระดับความรู้และความเข้าใจของบุคลากร ตามขั้นตอนที่ 1-3 และในขั้นตอนที่ 4-5 จะทำการประเมินผลระดับการปฏิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานรื้อปรับระบบของสพ.ศร.จังหวัดเชียงราย

### 1.3.2 วิธีการศึกษา

- แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source of Data)

การสอบถาม โดยใช้แบบสอบถามข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สพ.ศร.) ภายในจังหวัดเชียงรายทุกคน รวมทั้งสิ้น 90 คน

- แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source of Data)

ศึกษาจากเอกสาร ข้อมูลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรื้อปรับระบบราชการ

### 1.3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ประกอบด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณด้วยวิธีการทางสถิติ ทั้งนี้จะวิเคราะห์และนำเสนอในรูปแบบของ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

### 1.3.4 นิยามศัพท์

การรื้อปรับระบบราชการ หมายถึง การดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ(สพ.ศธ.) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นสร้างความเข้าใจ 2) ขั้นวางแผนปรับเปลี่ยน 3) ขั้นออกแบบและสร้างใหม่ 4) ขั้นปฏิบัติการและส่งเสริมการปฏิบัติ และ 5) ขั้นประเมินผล

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบถึงการดำเนินงาน และปัญหาการรื้อปรับระบบราชการไทยของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดเชียงราย

1.4.2 ใช้เป็นข้อมูลให้จังหวัดเชียงรายและสพ.ศธ. นำไปวางแผนปรับเปลี่ยนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นที่พึงพอใจแก่หน่วยงานผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป