บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในยุคปฏิรูประบบราชการ ของพนักงานเทศบาล ผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมจากตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยไว้ ตามลำดับ ดังนี้

1. การบริหารงานของเทศบาล
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลมีอิสระในการบริหารงาน แต่อยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามขนาดของเทศบาล และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ส่วนแนวทางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในระบบบริหารท้องถิ่นไทย รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 112) ได้อธิบายว่า ยังคงมีลักษณะทั่วไปที่คล้ายคลึงกันในภาพรวม ซึ่งอาจสรุปได้เป็น 4 ประเด็นหลัก คือ การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น การจัดองค์การบริหารท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และการบริหารการคลังท้องถิ่น

การศึกษา การบริหารงานของเทศบาลในครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย คือ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล การแบ่งส่วนราชการ การบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และจรรยาบรรณของพนักงานเทศบาล

1.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งมีนักวิชาการได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ดังนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 107) ได้อธิบายว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาล อาจจำแนกตามที่มาของอำนาจหน้าที่ได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนนั้นกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด

รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 105) ได้อธิบายว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีและบำรุงถนนหนทางสัญจรไปมา การรักษาความสะอาด กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข การบรรเทาสาธารณภัย และการศึกษาของราษฎร กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภท เป็น 2 ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลประเภทนั้น ๆ ต้องทำ และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายอนุญาตให้เทศบาลจัดทำได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517 และฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม

7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

10) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

11) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

12) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

13) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

14) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

15) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

16) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

17) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

18) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

19) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

20) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

21) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

22) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

นอกจากนั้นเทศบาลนคร อาจจัดทำกิจการที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำได้ เช่น ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่พระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

5) การสาธารณูปการ

6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

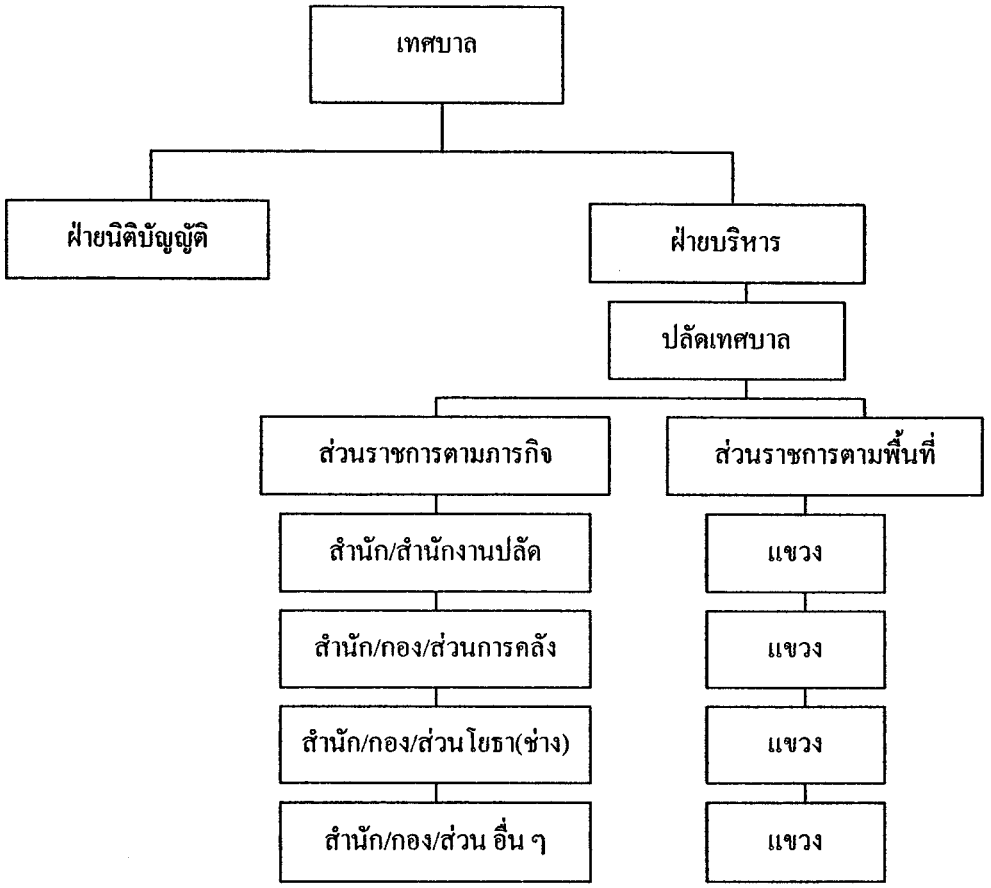
30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจประกาศกำหนด

1.2 การแบ่งส่วนราชการของเทศบาล

เทศบาลสามารถกำหนดส่วนราชการเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาล ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของเทศบาล ในส่วนของการแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2547: 114) ได้อธิบายว่า โดยทั่วไปจะจัดแบ่งส่วนราชการใน 2 ลักษณะ คือ การแบ่งส่วนราชการตามภารกิจ และการแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่ ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 การแบ่งส่วนราชการตามภารกิจและตามพื้นที่

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารบุคคลในเทศบาล (มาตรา 24) ได้ประกาศให้เทศบาลกำหนดส่วนราชการโดยให้มีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล ให้มีฐานะเป็นกอง

2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

เทศบาลสามารถประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามข้อ 2) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และส่วนราชการที่เทศบาลอาจประกาศกำหนดได้แก่

(1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

ก. การคลัง

ข. การช่าง

ค. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

ง. การศึกษา

จ. วิชาการและแผนงาน

ช. การประปา

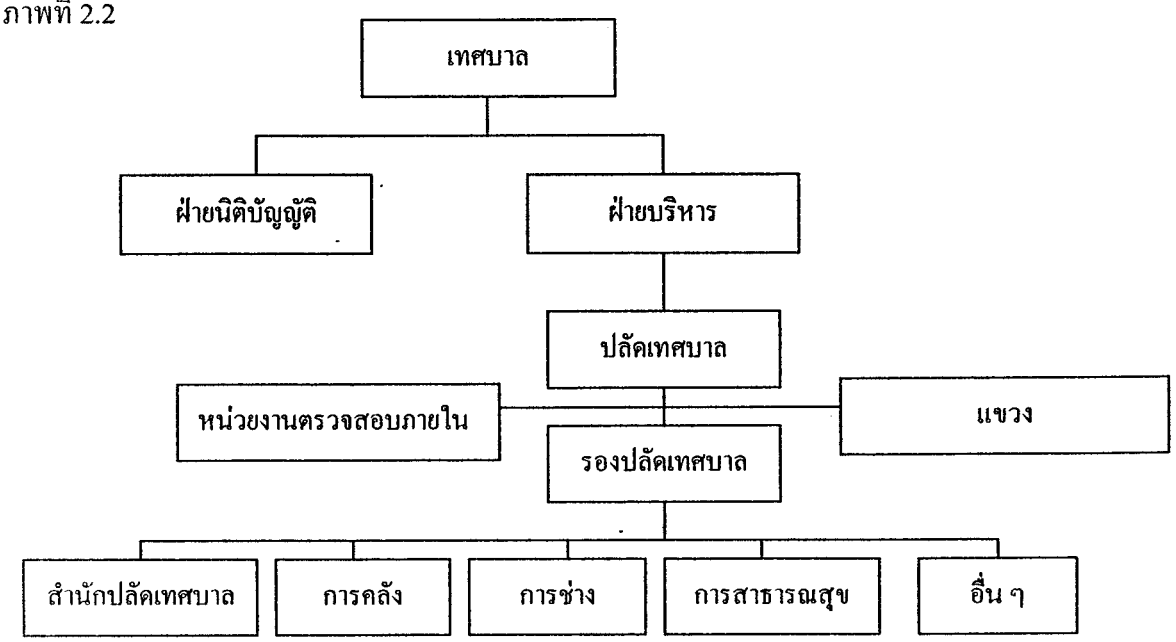
ซ. การแพทย์

ฌ. การช่างสุขาภิบาล

ญ. การสวัสดิการสังคม

(2) หน่วยตรวจสอบภายในและแขวง

การแบ่งส่วนราชการตามประกาศคณะกรรมการกลางเทศบาล แสดงในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 การแบ่งส่วนราชการตามประกาศคณะกรรมการกลางเทศบาล

การแบ่งส่วนราชการของเทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลนครตรัง เป็นดังนี้

◉ เทศบาลนครพิษณุโลก จัดแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล
2) สำนักการคลัง
3) สำนักการศึกษา
4) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
5) สำนักการช่าง
6) กองวิชาการและแผนงาน
7) กองสวัสดิการและสังคม
8) กองการประปา
9) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

◉ เทศบาลนครอุดรธานี จัดแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล
2) สำนักการคลัง
3) สำนักการศึกษา
4) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
5) สำนักการช่าง
6) กองวิชาการและแผนงาน
7) กองสวัสดิการและสังคม
8) กองการแพทย์
9) กองทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน
10) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

◉ เทศบาลนครตรัง จัดแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล
2) สำนักการการช่าง
3) สำนักการศึกษา
4) กองคลัง
5) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
6) กองวิชาการและแผนงาน

7) กองสวัสดิการและสังคม

8) งานส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

1.3 การบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

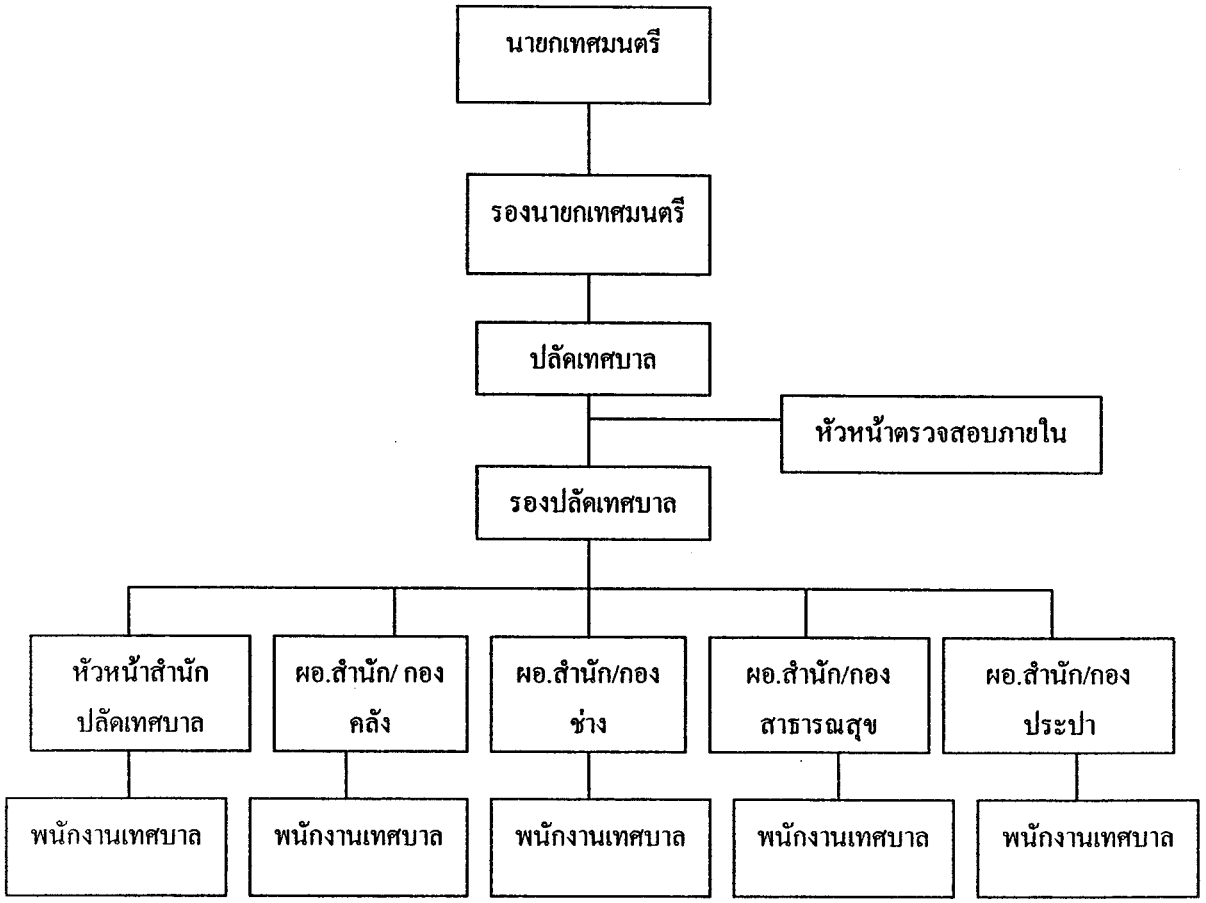
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นากยกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่ง

ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (2546) ได้กำหนดให้สำนัก กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีผู้อำนวยการสำนัก กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนัก กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และในการปฏิบัติงานของพนักงานเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของเรื่อง อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ามิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้โดยทำเป็นหนังสือ ดังนี้

1) ปลัดเทศบาลอาจมอบอำนาจให้รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก กอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2) ผู้อำนวยการสำนัก กอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นอาจมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลในกอง หรือส่วนราชการนั้น

การบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล แสดงในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 การบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

1.4 จรรยาบรรณของพนักงานเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 33(1) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารบุคคล

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 3/2546 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปใช้ยึดถือเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของตน ดังนี้

1) พึงดำรงตนให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละและ มีความรับผิดชอบ

2) พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ

3) พึงให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรี โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

4) พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างคุ้มค่า

5) พึงพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถ และตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ

สรุป เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การแบ่งส่วนราชการต้อง คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล โดยมีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมให้พนักงานเทศบาลใช้ยึดถือเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคราชการสามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษาแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอความหมาย วัตถุประสงค์ หลักการ และแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

2.1 ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปฏิรูประบบราชการไว้ ดังนี้

เจอราร์ด ไคเดน (Gerard E. Caiden) ให้ความหมายว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การจูงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนทางการบริหาร โดยฝ่าฝืนพลังต่อต้านที่มีอยู่ (ปรีชา วัชราภัย และปัทมา สุขสันต์ 2548: 259)

ฮาห์น บีน ลี (Hahn - Been – Lee) ให้ความหมายว่า การปฏิรูประบบราชการ คือ การดำเนินการประยุกต์ความคิดอื่นๆ หรือการผสมผสานความคิดอื่น ๆ ในระบบบริหาร โดยมุ่งหมายที่จะปรับปรุงระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเหมาะสมในการพัฒนาประเทศ (ปรีชา วัชราภัย และ ปัทมา สุขสันต์ 2548: 259)

ราชบัณฑิตยสถาน (2546: 648) ได้ให้ความหมายคำว่า ปฏิรูป ไว้ว่า ถ้าเป็นคำกริยาหมายถึง ปรับปรุงให้สมควร

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2547: 194) ได้อธิบายถึงความหมายของการปฏิรูประบบราชการ ว่าเป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือออกแบบใหม่อย่างมีเป้าหมาย โดยให้ความสำคัญต่อโครงสร้าง กลไก และกระบวนการทำงานในระบบราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการทำงานของระบบราชการ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก

2.2 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และรุนแรง แต่ระบบราชการยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จึงทำให้ระบบราชการเกิดปัญหาด้านการบริหารตามมาหลายประการ จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการโดยการปฏิรูประบบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ ที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ดังนี้

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2547: 197 -199) อธิบายวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ ดังต่อไปนี้

1) เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานเดิมที่องค์การแบบราชการมีอยู่

2) เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น

3) เพื่อให้เกิดความทันสมัย องค์การที่เป็นทางการจะต้องเป็นองค์การที่ใช้รูปแบบของเหตุและผล และความมีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับความทันสมัยของสังคมที่เกิดขึ้น

4) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน เช่น ความคาดหวังในความมีประสิทธิภาพขององค์การ การมีจิตสำนึกในการให้บริการ มีจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี

ปรีชา วัชราภัย และ ปัทมา สุขสันต์ (2548: 200) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยโดยใช้การปฏิรูประบบราชการ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) ยกระดับขีดความสามารถ และสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการ เพื่อที่ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน

2) มีระบบการทำงาน และบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล

3) สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ

4) สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

5) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

6) สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

2.3 หลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการย่อมมีผลทำให้ระบบราชการและบทบาทของข้าราชการเปลี่ยนแปลง และแตกต่างไปจากเดิมในมิติที่สำคัญหลายด้าน เพื่อให้ระบบราชการเป็นระบบที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพสูง และมีศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันกับประชาคมโลกยุคโลกาภิวัฒน์ จากการศึกษาหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

ปรีชา วัชราภัย และ ปัทมา สุขสันต์ (2548: 291 – 295) ได้อธิบายถึงกลไกในการปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐโดยใช้หลักการที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) การสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า Business Analysis ซึ่งนำมาใช้ในการวิเคราะห์ภารกิจของภาครัฐให้ชัดเจน และจัดโครงสร้างหน่วยงานภาคราชการตามบทบาทภารกิจที่จำเป็น

2) การสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยใช้กลไกการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ ด้วยการจัดระบบงบประมาณและวิธีการงบประมาณให้เป็นไปตามงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Based Budgeting) โดยปรับระบบการจัดสรรเงินภาษีอากรและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีกระบวนการและวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ทันสมัย

3) การปฏิรูประบบบริหารงานบุคคล โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้การจัดระบบการบริหารบุคคลใหม่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ ซึ่งจะลดขั้นตอนการบังคับบัญชาลง จากเดิมเป็นแนวดิ่งที่มีระดับขั้นมากมายมาเป็นแบบแนวนอน เพื่อให้มีเอกภาพในการตัดสินใจมากขึ้น

4) การปฏิรูปกฎหมายการปฏิบัติราชการทั้งระบบและโครงสร้าง โดยพยายามปรับปรุงกฎหมายปัจจุบันให้เป็นธรรม นำไปสู่การปฏิบัติได้ง่ายต่อความเข้าใจ เป็นมาตรฐานสากล

5) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและสร้างค่านิยมสร้างสรรค์ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเข้าใจและสามารถปรับตัวให้เข้ากับวิถีการทำงานแนวใหม่ที่ใช้การบริหารจัดการที่เกือบเหมือนภาคเอกชนแต่เน้นที่ระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะมุ่งสร้างคุณประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนส่วนรวมและประเทศชาติ

วรเดช จันทรศร (2540: 10 –16) ได้อธิบายว่า การปรับปรุงระบบราชการให้มีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการต่าง ๆ ในสังคมนั้น ผู้ที่ทำการปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่เข้าใจอย่างเดียว คือ คิดว่าถ้ามีข้อเสนอในการปรับปรุงแล้วทำการปรับปรุงตามนั้น ก็คงจะเกิดผล หรือ ให้ข้าราชการการเมืองเข้าไปแสดงเจตนารมณ์ แล้วทำการปรับปรุงระบบราชการไทยก็จะสามารถทำการปรับปรุงได้ ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ยังไม่ถูกต้องหรือสมบูรณ์เพียงพอ ยังขาดความเข้าใจในกระบวนการหรือขั้นตอนของการปฏิรูปที่แท้จริง คือ ข้อเสนอหรือแนวปฏิบัติในการปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่มักจะไม่ให้ความสนใจว่าจะหาทางทำให้การปฏิรูประบบราชการนั้นได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่อยู่ในระบบได้อย่างไรบ้าง ซึ่งต้องสร้างความร่วมมือจากคนในระบบให้เกิดขึ้นเสียก่อน

การปฏิรูประบบราชการใด ๆ ก็ตาม ถ้าหากไม่ได้มาจากความรู้สึกหรือความต้องการอย่างแท้จริงของคนที่อยู่ในหน่วยราชการแล้ว การปฏิรูปนั้นคงจะไม่ประสบความสำเร็จ การปฏิรูปนั้นจะไม่ได้รับความร่วมมือ การปฏิรูปแม้จะเกิดขึ้นได้ก็จะไม่เกิดกระบวนการที่ทำความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นได้อย่างสถาพร คนที่ถูกปฏิรูปก็จะเตรียมพร้อมอยู่เสมอที่จะกลับไปสู่จุดตั้งต้นดั่งเดิม การปฏิรูปที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริงควรจะเริ่มจากการมีขั้นมีตอน คือจะต้องมุ่งสร้างการมีส่วนร่วม ให้ข้าราชการมีส่วนริเริ่มในการปรับปรุงตนเอง การมุ่งชี้ให้เห็นว่าหากไม่ปรับปรุงแล้วอะไรเป็นสภาพปัญหาที่ต้องเผชิญ จะต้องคำนึงถึงการนำกลยุทธ์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบโดยตัวผู้ปฏิรูปเองจะต้องดึงเอาพลังประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มาชี้ให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปด้วยเช่นกัน ชี้ให้เห็นถึงภาวะความกดดันของประชาชนว่าถ้าหากว่าไม่ทำการปรับตัวหน่วยราชการนั้นก็จะอยู่ไม่ได้ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกเกิดความต้องการที่จะปฏิรูปตัวเองขึ้นมา

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2542: 160) ได้เสนอหลักการต่าง ๆ เป็นแนวทางในการปฏิรูปภาคราชการ เพื่อให้การปฏิรูปภาคราชการในอนาคตสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ตลอดจนเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน ดังต่อไปนี้

1) ให้มีส่วนราชการที่มีขนาดเล็ก กะทัดรัด และเหมาะสมกับภารกิจหลัก (Down – Sizing) และมีความเป็นสากลมากขึ้น (More Internationalization)

2) ให้ภาคราชการมีสมรรถนะที่จะแข่งขันในเวทีโลก (International Competitive Marketing)

3) ให้ภาคราชการสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าให้มากที่สุด (Customer – Oriented or Customer Focused)

4) ปรับบทบาทของภาคราชการจากการเป็นผู้ปฏิบัติเองมาเป็นผู้กำกับ ดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนภาคเอกชน (Steering Rather than Rowing)

5) ให้มีการแปรสภาพงานของภาคราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการแทนมากขึ้น (Privatization)

6) ลดการควบคุมของภาคราชการต่อภาคเอกชนให้น้อยลง โดยการแก้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัย(Deregulation)

7) ปรับทัศนคติของภาคราชการและภาคเอนชน ให้ตระหนักถึงความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศร่วมกันและในฐานะที่เท่าเทียมกัน (Close Collaboration between Public and Private Sector)

8) ปรับทัศนคติและระบบการทำงานของภาคราชการจากการปกครอง มาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน (To Serve Rather than Be Served)

9) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น (Decentralization)

10) ให้ภาคราชการสนองตอบต่อเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ร่วมในการพัฒนาประเทศ (Common Goals or Shared Vision)

ทั้งนี้ จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรของภาคราชการให้มีความรู้ ความสามารถที่รองรับการปฏิบัติงานตามหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นด้วย

รุ่ง แก้วแดง (2538: 200 – 291) ได้อธิบายว่าการปฏิรูประบบราชการมีหลักการที่สำคัญ 3 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

1) การปฏิรูปงาน คือ การทบทวนภารกิจของส่วนราชการ การตัดงานที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจใหม่ การกำหนดงานหลัก การจ้างเอกชนทำ การทำงานร่วมกับสถานศึกษา การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ และองค์กรอาสาสมัคร การมอบอำนาจ และการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การปฏิรูปกระบวนการทำงาน มีหลักการในการปฏิรูปหลายประการที่ควรทำความเข้าใจ คือ การปรับปรุงขั้นตอนในการดำเนินงาน การปฏิรูปส่วนราชการ การปรับปรุงจัดองค์กรต้องทำต่อเนื่อง การปรับปรุงกระบวนการทำงานโดยใช้การบริหารโครงการ

3) การปฏิรูปบุคลากร คือเริ่มจากบทบาทของการประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม บทบาทของการฝึกอบรมและการสัมมนา การให้รางวัล และการกำหนดเป้าหมายปลายทางที่ข้าราชการจะได้รับให้ชัดเจน

2.4 แนวทางการปฏิรูประบบราชการ

แนวทางการปฏิรูประบบราชการ หรือแนวทางของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐ มีนักวิชาการได้อธิบายไว้ ดังนี้

ปรีชา วัชราภัย และ ปัทมา สุขสันต์ (2548 : 260 -261) ได้อธิบายถึงแนวทางเบื้องต้นของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม มีดังนี้

1) ใช้หลักการบริหารจัดการโดยยึดกลไกตลาด ซึ่งจะนำไปสู่ความสนใจในความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ ส่งผลให้เกิดแนวคิดการมุ่งเน้นประชาชนเป็นหลัก

2) บริหารงานอย่างมียุทธศาสตร์ ส่งผลให้องค์การราชการเปลี่ยนแปลงไป เป็นการทำงานเชิงรุก กล้าคิด กล้าทำ

3) ใช้การวัดผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง กำหนดเป้าหมายในการทำงาน วัดและประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) เน้นการปฏิบัติงานด้วยความเร็ว เพื่อความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลกสูงขึ้น มีการบริหารเวลาอย่างมีประสิทธิภาพ

5) ยึดหลักบูรณาการไร้พรมแดน ของหน่วยงาน สนับสนุนทรัพยากรซึ่งกันและกัน มุ่งประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นที่ตั้ง

6) พัฒนาองค์การภาครัฐให้เป็นองค์การที่เรียนรู้ ด้วยการยึดหลักการบริหารองค์ความรู้ในองค์การ เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ปรับตัวให้ทันโลกนำสมัย

7) แปลงหลักคุณธรรมและนิติธรรมไปสู่การบริหารราชการ โดยสร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงทุกระดับ และสร้างวัฒนธรรมความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดชอบในการบริหารราชการ

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์ (2547: 209 -229) ได้อธิบายถึงแนวทางการปฏิรูประบบราชการว่าให้ความสำคัญต่อเรื่องดังต่อไปนี้

1) การปรับภารกิจและโครงสร้าง การกระจายอำนาจ การจัดองค์การแบบเครือข่าย และการจัดองค์การตามกลไกตลาด

2) การลดบทบาทของรัฐ คือ การลดกฎระเบียบให้เหลือน้อยลง การลดจำนวนข้าราชการลง และการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐให้เป็นเอกชน

3) การทำให้ระบบราชการทันสมัย หรือฟื้นฟูระบบราชการได้แก่ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพิ่มมากขึ้น การปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ

4) การทำงานของข้าราชการ ได้แก่ การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ การเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการ และการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการ

สรุป การปฏิรูประบบราชการเป็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง

กระแสการเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตและการทำงานอย่างมาก เกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ซึ่งนำไปสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีไร้พรมแดน ลูกค้าหรือประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลง ทำให้องค์การรวมทั้งหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาตนเองให้สามารถอยู่รอด โดยปรับองค์การให้สอดรับการเปลี่ยนแปลง ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ผู้ศึกษาขอนำเสนอโดยจำแนกเป็น 2 หัวข้อ คือ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง และหลักสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

3.1.1 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องปกติธรรมดา และส่งผลกระทบต่อองค์การหรือระบบราชการได้ในที่สุด การทำความเข้าใจถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงจะเป็นผลดีต่อองค์การ สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีนักวิชาการ ได้อธิบายไว้ดังนี้

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548: 109) ได้อธิบายว่า สาเหตุที่เป็นพลังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจแบ่งตามแหล่งได้ 2 ประการ คือ 1) พลังจากภายนอกองค์การ ซึ่งมีปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ด้านประชากร ด้านเทคโนโลยี ด้านการตลาด และด้านสังคมและการเมือง 2) พลังจากภายใน ประกอบด้วย 2 ประการ ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านพฤติกรรมการบริหาร

ชลธิศ ธีระฐิติ (2547: 149 – 150) ได้อธิบายว่า ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันแรกสุดน่าจะมาปัจจัยภายนอก (External Factors) คือ องค์การภาครัฐจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวเองเพื่อให้สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลง และความท้าทายที่เกิดขึ้นในส่วนอื่น ๆ ของสังคม เช่น ภาคเศรษฐกิจ ภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น หรืออาจจะหมายถึงการเปลี่ยนแปลงอันอาจจะเกิดจากกระบวนการการบริหารจัดการ วิธีการในการบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในภาคอื่นของสังคม ส่งผลผลักดันให้องค์การภาครัฐจะต้องเปลี่ยนตาม อีกปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในองค์การภาครัฐก็คือ ปัจจัยภายใน (Internal Factors) เมื่อมองเห็นความเปลี่ยนแปลงภายนอกแล้ว ผู้บริหารจำเป็นต้องหันกลับมามองปัจจัยภายในขององค์การของตัวเองว่ายังมีอะไรภายในองค์การที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งในเรื่องระบบการทำงาน โครงสร้าง และวัฒนธรรมขององค์การ

อรุณ รักธรรม (อ้างใน ดาริกา เฉลยถ้อย 2544: 12) ได้อธิบายว่า สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงองค์การมี 2 สาเหตุ

1) สาเหตุภายใน (Internal Force) เกิดจากแรงผลักดันภายในองค์การ ได้แก่ ตัวพนักงาน วัฒนธรรมองค์การ ความต้องการของผู้บริหาร ปัญหาขวัญกำลังใจของพนักงาน ปัญหาการขาดงานและการลาออกจากงาน เป็นต้น

2) สาเหตุภายนอก (External Force) เกิดจากแรงผลักดันภายนอกองค์การ ได้แก่ คู่แข่ง การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ วิทยาการสมัยใหม่ ค่านิยมทางสังคมการเมือง การขาดแคลนทรัพยากร กฎระเบียบของราชการ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของประเทศต่าง ๆ ในโลก เป็นต้น

3.1.2 หลักสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาหลักสำคัญของการเปลี่ยนแปลง นักวิชาการได้สรุปหลักสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

Lieberman, Darling-Hammond and Zuckerman (อ้างใน อัมพวัน ภัทรลิขิต 2547) ได้สรุปประเด็นสำคัญในเรื่องการเปลี่ยนแปลงในองค์การเอาไว้ดังนี้

1) ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลง

2) พฤติกรรมใหม่เกิดขึ้น ขณะมีการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเรียนรู้

3) การเปลี่ยนแปลงต้องขึ้นอยู่กับการสร้างทีมงานทั้งองค์การ

4) กระบวนการและเนื้อหาของการเปลี่ยนแปลงจะต้องสัมพันธ์กัน

5) หาหนทางสำหรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง

6) การมีวิสัยทัศน์ที่สำคัญสามารถสร้างฉันทามติ และความก้าวหน้าในการเปลี่ยนแปลง

7) การบริหารและการจัดการกับโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงนั้น สมาชิกทุกคนในองค์การต้องมีส่วนร่วมในการปฏิบัติและรับทราบ

8) โครงการอบรมสัมมนาเพื่อการเรียนรู้ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2548: 104) ได้อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญต่อสังคมและองค์การ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากพลังต่าง ๆ จะส่งผลต่อ

1) ระบบคิด ซึ่งหมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ขนมธรรมเนียม วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ฯลฯ

2) โครงสร้างหรือวิธีปฏิบัติ เช่น การช่วยเหลือ การเข้าร่วมกิจกรรม การทำงานด้วยความเสียสละ ทำงานด้วยความโปร่งใส ทำงานอย่างรับผิดชอบต่อสังคม ความไว้วางใจต่อกัน ฯลฯ

เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฏ์ (2548) ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงว่า ทุกองค์การทุกคน ต้องปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ไม่มีผู้ใดหนีการเปลี่ยนแปลงได้ ไม่มีผู้ใดหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงได้ ทุกองค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ที่ดีกว่า การเปลี่ยนแปลงต้องเป็นไปอย่างมีระบบ

ชลธิศ ธีระฐิติ (2547: 148) ได้อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นนั้นเปรียบเสมือนการเดินทาง โดยเริ่มจากในขั้นแรก เราต้องทำความเข้าใจก่อนว่าอะไรคือจุดประสงค์ของการเดินทาง และอะไรคือที่หมายของการเดินทางในแต่ละครั้ง ขั้นต่อมาคือการวางแผนและการสำรวจเส้นทางที่เราจะเดินทางไปให้ถึงเพื่อนำเราไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

อรุณ รักธรรม (อ้างใน ดาริกา เฉลยถ้อย 2544: 12 – 13) ได้อธิบายว่า องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หากองค์การ

หยุดนิ่งอยู่กับที่โดยไม่รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมแล้ว องค์การนั้นจะล้าสมัยไม่สามารถแข่งกับคู่แข่งได้ และอาจจะต้องเลิกกิจการไปในที่สุด การตัดสินใจเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารทุกระดับ ผู้บริหารในองค์การจึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อที่จะกระทำการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือบริหารการเปลี่ยนแปลงให้มีประสิทธิภาพ และการเปลี่ยนแปลงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ต้องอาศัยคนซึ่งเป็นจักรกลสำคัญในการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นปัจจัยที่มีความผันแปรสูง การบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ผิดพลาด มักจะทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง

นักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

กิ่งแก้ว เทพย์ปฏิพัทน์ (2543: 71) อธิบายว่า ในช่วงก่อนเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ จะสังเกตเห็นได้ว่าหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในภาครัฐบาลหรือบริษัทเอกชนต่างก็หันมาเตรียมองค์กรของตนให้มีความพร้อมเพื่อที่จะสามารถเข้าสู่การแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในศักราชใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเหล่านี้ต่างมุ่นเน้นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การโดยหวังผลในการเพิ่มประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้นกับองค์การในทุกด้าน อย่างไรก็ดีไม่ว่าหน่วยงานต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การไปในทิศทางใดต่างก็ตั้งเป้าไว้ว่าหน่วยงานของตนสามารถที่จะปรับเปลี่ยนเข้าสู่ภาวะแวดล้อมใหม่ได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สามารถจะทำให้เกิดความความสำเร็จได้หากปราศจากปัจจัยที่สำคัญ คือ ความพร้อมของคน

ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ (2548: 5 - 59) ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่อง การเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง ว่าการเปลี่ยนแปลงองค์กรไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับใดมักมีความซับซ้อน เป็นพลวัต และสับสน วุ่นว่าย ส่งผลให้บุคลากรเกิดความอึดอัดไม่พอใจและพร้อมที่จะแสดงออกซึ่งการต่อต้าน ฉะนั้นการจะเปลี่ยนแปลงองค์การให้ได้ผล ผู้ริเริ่มหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงควรสร้างความพร้อมแก่บุคลากร หรือสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในทิศทางสู่อนาคตใหม่ที่องค์การต้องการ

การเตรียมความพร้อม หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรมีความเต็มใจและยินยอมทุ่มเทพลังกายและพลังใจเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายใหม่ที่กำหนด รวมทั้งมีความพร้อมที่จะรับความเครียดและความยุ่งยากที่จะตามมาในช่วงของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสามารถทำได้โดยการทำความเข้าใจความรู้สึกและความต้องการของบุคลากร เพราะการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องของจิตใจเกี่ยวข้องกับอารมณ์ความรู้สึกของบุคลากร การเตรียมความพร้อมอย่างรอบคอบช่วยให้ฝ่ายบริหาร

สามารถจัดการกับอารมณ์ ความรู้สึกได้ ทำให้ตอบสนองและโน้มนำให้เกิดการยอมรับ ซึ่งจะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาทั้งในช่วงเริ่มต้น ระหว่างการเปลี่ยนแปลง และช่วงหลังการเปลี่ยนแปลง โดยการเตรียมความพร้อมสามารถทำได้โดย

1) การสื่อสาร องค์การควรทำให้ง่ายต่อความเข้าใจ สื่อสารด้วยวิธีการที่หลากหลาย

2) การให้ความรู้ เพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง

3) การจัดให้มีระบบสนับสนุน การจัดระบบรางวัล และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบสนับสนุน กิ่งแก้ว เทพย์ปฏิพัทน์ (2543: 72 –74) ได้อธิบายว่า ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญที่จะนำไปสู่สภาพแวดล้อมใหม่ในการทำงานได้อย่างสำเร็จในช่วงของการปรับเปลี่ยนคือ การบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานของการบริหารการเปลี่ยนแปลงได้แก่

1) องค์กรต้องมีการวางแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ดี

2) ผู้นำที่เกี่ยวข้องต้องเป็นผู้นำที่กระตือรือร้น

3) การจัดการด้านพฤติกรรมของผู้บริหาร

4) เป้าหมายและประโยชน์ที่องค์กรต้องการนั้นต้องมีความชัดเจน

5) ประสิทธิภาพของการสื่อสารถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความถี่ของการสื่อสาร

6) การฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพ

7) การสร้างวัฒนธรรมขององค์กรเพื่อสนับสนุนสภาพแวดล้อมใหม่ขององค์กร

8) การจัดการด้านระบบของการตอบแทนหรือการให้รางวัล

รุ่ง แก้วแดง (2538: 282 - 294) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องตัวชี้หลักที่ทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงว่าประกอบด้วย

1) เจตคติ มนุษย์สามารถที่จะกำหนดเจตคติ ต่อเรื่องต่าง ๆ ได้ ถ้าหากว่าเรื่องนั้นมีเจตคติที่ดี ส่วนใหญ่มนุษย์จะเห็นด้วยและจะไม่ค่อยต่อต้านมากนัก

2) ความรู้และความเข้าใจ การที่คนจะมีเจตคติเป็นลบหรือบวกนั้น เกิดจากคน คนนั้นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ มีข้อมูลเพียงพอ โดยธรรมชาติแล้วคนเราสามารถที่จะรับข้อมูลและข่าวสารได้ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นเราต้องหาโอกาสที่จะให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นความรู้ เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เมื่อคนมีความรู้ความเข้าใจแล้วก็จะไม่เกิดความกลัวการเปลี่ยนแปลง

3) ทักษะหรือความสามารถ จำเป็นที่จะต้องให้คนมีทักษะ มีความสามารถ โดยเฉพาะถ้าเป็นคนที่มีประสบการณ์มาสาธิต ทำความเข้าใจให้ดู คนก็จะมีทักษะ มีความพร้อม และมีความมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ส่งผลกระทบทางลบ เพราะตัวเองนั้นมีความสามารถที่จะเดินควบคู่เดินขนาน หรือเดินนำการปฏิรูปได้

4) ความร่วมมือ เมื่อมีความรู้ มีความสามารถ มีประสบการณ์ และมีเจตคติที่ดีแล้ว คนก็จะให้ความร่วมมือ

นอกจากนั้น ยังกล่าวถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งได้แก่

1) บทบาทของการประชาสัมพันธ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ

(1) การประชาสัมพันธ์ภายใน

(2) การประชาสัมพันธ์ภายนอก

2) การมีส่วนร่วมในการกระบวนการปฏิรูประบบราชการ

3) บทบาทของการฝึกอบรมและการสัมมนา

วรเดช จันทรศร (2543: 34) ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ ว่าปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งวัดได้จากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ คือ

1) ขอบข่ายของการปฏิรูป

2) เวลาที่คาดว่าการเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล

3) ความตั้งใจจริงและการสนับสนุนของผู้นำ

4) การมีเสถียรภาพ ความต่อเนื่องของรัฐบาล

5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป

6) ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป

7) เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

8) ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป

9) กิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป

10) ผลผลิตของกิจกรรม ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป

11) การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป

12) การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป

13) การมีกฎหมายปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่ถาวรที่รับผิดชอบ ผลักดันและนำกลุ่มหลากหลายที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2549) ได้นำเสนอเกี่ยวกับเรื่องการบริหารการเปลี่ยนแปลง ว่า การพัฒนาระบบราชการไทยที่ผ่านมาไม่ใช่แค่การปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อให้ขอบเขตภารกิจมีความชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างสูงกับการปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงานเพื่อเข้าสู่รูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่

งานของการบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นกลุ่มของกิจกรรมที่ใช้กระตุ้น และสนับสนุนองค์การให้สามารถผ่านช่วงของปรับเปลี่ยนเพื่อเข้าสู่สภาพแวดล้อมใหม่ในการทำงานได้อย่างสำเร็จ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบทั้งในระดับองค์การและระดับตัวบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) การนำทาง

2) การสร้างผู้นำในการเปลี่ยนแปลง

3) การปรับแต่งหรือเสริมสร้างพลัง

4) การสื่อสารทำความเข้าใจ และสร้างความรู้สึกร่วมในการเปลี่ยนแปลง

ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ประกาศสำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ 2546) อธิบายเกี่ยวกับ การปรับกระบวนทัศน์ในระบบราชการ ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นไม่สามารถทำได้โดยการฝึกอบรมหรือการรณรงค์ เท่านั้น แต่ต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง เพื่อให้สามารถเรียนรู้และปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้วยตนเอง ด้วยความเต็มใจ ให้เป็นการเรียนรู้ที่เป็นโดยผู้เรียนโดยแท้จริง จึงจะเกิดการปรับเปลี่ยนอย่างถาวรและยั่งยืน ควรทำการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อที่จะวางแผนพัฒนาองค์กรให้ทุกคนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมคิด และหาวิธีการนำไปปฏิบัติต่อไป สร้างค่านิยมใหม่ในระบบราชการ เสริมสร้างสิ่งที่เรียกว่าความรับผิดชอบ การทำงานในเชิงรุก ในเรื่องของการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การปรับตัวให้มีความทันสมัย ตระหนักถึงความสำคัญของตนเองในการพัฒนาระบบราชการแต่ความสำเร็จจะเกิดขึ้นได้อยู่ที่ความร่วมมือของข้าราชการไทยทุกคน

ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ กรรมการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ประกาศสำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ 2546) อธิบายเกี่ยวกับเรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม ของระบบราชการ ว่าการพัฒนาบุคลากรภาครัฐในปัจจุบัน เน้นหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของ

ข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการเพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรม จริยธรรม ที่ดีในการปฏิบัติงาน มีความซื่อสัตย์ สุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบ มีความเป็นธรรม มีความมุ่งมั่นในการทำงานให้บรรลุผลและรู้จักทำงานร่วมกับประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกล้าหาญ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการบริหารภาครัฐเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นคุณลักษณะของข้าราชการยุคใหม่ว่า "ข้าราชการยุคใหม่ต้องพร้อมรับใช้ประชาชน" จึงได้กำหนดค่านิยม 8 ประการ สอดคล้องกับการดำเนินการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามเป้าหมาย คือ ข้าราชการต้องเป็นทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรมคุณธรรม ปรับตัวทันโลก รับผิดชอบต่องาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยและทำงานมุ่งเน้นผลงานเพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัฒน์ หรือ I AM READY เราพร้อมแล้วที่จะนำการเปลี่ยนแปลง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546: 5) ได้อธิบายความหมายของ I AM READY ดังนี้

Integrity	1. ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
Activeness	2. ขยันตั้งใจทำงาน
Morality	3. มีศีลธรรม คุณธรรม
Relevancy	4. รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม
Efficiency	5. มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
Accountability	6. รับผิดชอบต่อผลงาน ต่อสังคม
Democracy	7. มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม โปร่งใส
Yield	8. มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2549) ได้กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์เพื่อเป็นหลักปฏิบัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยกำหนด ค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรก ประกอบด้วย

1) ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
2) ซื่อสัตย์ รับผิดชอบ
3) โปร่งใส ตรวจสอบได้
4) ไม่เลือกปฏิบัติ
5) มุ่งผลสัมฤทธิ์

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547: 10) ได้เสนอว่า ค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการช่วยให้การพัฒนาประเทศประสบผลสำเร็จเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม มี 7 ประการ ได้แก่

1) ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต

2) ค่านิยมในระบบคุณธรรม

3) ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย

4) ค่านิยมที่ยึดหลักการมากกว่าตัวบุคคล

5) ค่านิยมในความประหยัดและขยัน

6) ค่านิยมของการรวมกลุ่ม

7) ค่านิยมในระเบียบวินัย

วิรัช ยังได้เสนอว่าค่านิยมที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการนี้ จะนำไปสู่ "ค่านิยมหลักที่พึงปรารถนา" นั่นก็คือ "ค่านิยมประชาชน" หรือ "ค่านิยมที่รับใช้ประชาชน" อันถือว่าเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุด(Ultimate End) ของการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ

สรุป เพื่อเข้าสู่รูปแบบการบริหารราชการแนวใหม่ หน่วยงานภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้สามารถบริการสาธารณะ อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ต้องสร้างความพร้อมทั้งในด้านศักยภาพและองค์ประกอบที่จำเป็นแก่บุคลากร และองค์การ จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบหรือปัจจัยหลายประการ ที่เกื้อหนุน ส่งเสริม มีอิทธิพล โอกาสให้การเปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จ ซึ่งสามารถนำไปกำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาล

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุกิติ มณเฑียรทอง (2539: 87 - 88) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการไทย : กรณีศึกษาข้าราชการกรมการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของโลกาภิวัฒน์เป็นอย่างดี และเล็งเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมอำมาตยาธิปไตย มีแนวโน้มที่อ่อนตัวลงโดยมีเครื่องชี้วัด เช่น ทัศนคติที่ปรากฏต่อประชาชนเป็นไปในเชิงบวกและสร้างสรรค์มากขึ้น ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างข้าราชการด้วยกันเองเป็นไปอย่างกว้างขวาง และมีอิสระมากขึ้น ยอมรับบทบาทและสิทธิสตรีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่าง

ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาพัฒนาจากลักษณะแนวดิ่งมาเป็นแนวราบเพิ่มขึ้น มีความยุติธรรมในผลงานและการให้คุณให้โทษโดยยึดหลักคุณธรรมมีชัดเจนมากกว่าในอดีต ท้ายที่สุดมีทัศนคติต่อทิศทางของระบบราชการว่าระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจไม่เหมาะสม ในปัจจุบันควรมีการมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ส่วนภูมิภาค และสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญอยู่ และเป็นปัญหาต่อการบริหารราชการไทย ซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

สิริรัตน์ แก้วเนตร (2544: 80 - 88) ได้ศึกษาเรื่องการรื้อปรับระบบราชการไทย : กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ระดับความรู้ความเข้าใจในการรื้อปรับระบบของข้าราชการในขั้นที่ 1 ขั้นสร้างความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุและความจำเป็นของการรื้อปรับระบบมากที่สุด ขั้นที่ 2 ขั้นวางแผนปรับเปลี่ยน อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง การจำแนกภารกิจหลัก ภารกิจรองและภารกิจสนับสนุนมากที่สุด ขั้นที่ 3 ขั้นออกแบบและสร้างใหม่ อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการประยุกต์วิธีการทำงานใหม่มากที่สุด ระดับปฏิบัติในขั้นที่ 4 ขั้นปฏิบัติการและส่งเสริมการปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลางโดยข้าราชการได้ปฏิบัติกิจกรรม 5 ส มากที่สุด รองลงไปได้แก่ การปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามระเบียบสามารถตรวจสอบได้ การใช้ทรัพยากรของทางราชการอย่างประหยัดและคุ้มค่า ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน มีการจัดกิจกรรมเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นต้น และในขั้นที่ 5 ขั้นประเมินผล ผลการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง โดยข้าราชการได้รับการยอมรับมากขึ้นจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากที่สุด ขณะที่มีการประชาสัมพันธ์ผลการประเมินให้สาธารณชนทราบน้อยที่สุด ระดับของปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนรื้อปรับระบบ พบว่า ขั้น 5 มีค่าเฉลี่ยระดับของปัญหาสูงสุด คือ อยู่ในระดับมาก ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการและหน่วยงานต้นสังกัด ไม่มีมาตรการเร่งรัด กำกับ ติดตามที่เป็นระบบ ชัดเจนและต่อเนื่องตามลำดับ

ธัญชนิต โอสถิตย์พร (2545: 144 - 145) ได้ศึกษาเรื่องอุดมการณ์และจิตสำนึกของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า 1) ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในปัจจุบันได้ปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและการอุทิศตนพอสมควร 2) ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองยังอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มที่เท่าที่ควร 3) การที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองดำรงอยู่โดยสุจริต ในภาวะที่มีรายได้และค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการ ดังที่ได้รับในปัจจุบันนั้น ขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่ง ระดับขั้นของแต่ละบุคคล และการดำรงอยู่ อย่างประมาณตน 4) ในปัจจุบัน ได้มีระบบอุปถัมภ์แทรกแซงอยู่

ในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองมาก ในทุกกระบวนการบริหารงานบุคคลของการปกครอง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์ทำให้ข้าราชการที่ดีและเสียประโยชน์เกิดขวัญเสีย รู้สึกท้อถอย และไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ๆ 5) การที่ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวมจะทำให้เกิดผลกระทบต่องาน และหน่วยงานเป็นอย่างมาก ทำให้เสียภาพลักษณ์ของข้าราชการฝ่ายปกครองตัวผู้บังคับบัญชาตลอดจนครอบครัว 6) ในปัจจุบัน มีการเมืองเข้าแทรกในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ในทุกกระบวนการของระบบบริหารงานบุคคลของกรมการปกครอง 7) ในปัจจุบัน ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองส่วนใหญ่ยังมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ว่าตนคือ ผู้บำบัดทุกข์ บำรุงสุข 8) ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง มีจิตสำนึกน้อยลงมาก 9) สภาวะทางเศรษฐกิจของข้าราชการ ตลอดจนระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในกรมการปกครองทำให้เกิดผลกระทบต่อจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง 10) ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองยอมรับสภาวะที่เกิดจากแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ

ศุภชัย วิมานไพจิตร (2545: 90 – 100) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงาน สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ คือ 1. พนักงานส่วนตำบลมีไม่เพียงพอกับปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 2. จำนวนลูกจ้างชั่วคราวมีไม่เพียงพอที่จะช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบล 3. ขั้นตอนการปฏิบัติงานยุ่งยาก 4. บุคลากรในหน่วยงานขาดความรู้ ความเข้าใจในนโยบายและแผนการปฏิบัติงาน 5. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในสำนักงานไม่ทันสมัยและเพียงพอกับปริมาณงาน 6. ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานอื่น 7. สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เหมาะสมที่จะใช้ปฏิบัติงาน 8. ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 9. พนักงานส่วนตำบลยังไม่ได้รับความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน 10. บุคลากรในหน่วยงานเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน คือ 1. งานบางอย่างมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ควรกำหนดขั้นตอนให้เป็นระบบและมีขั้นตอนการทำงานให้น้อยที่สุด 2. การบริหารงานของผู้บังคับบัญชาควรจะรบฟังความคิดเห็นของผู้อื่น.รวมทั้งควรยึดนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว 3. การพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนขั้นเงินเดือน ควรพิจารณาจากความรู้ความสามารถ และความสำเร็จของงานที่แต่ละคนรับผิดชอบ 4. การพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน

ควรมีแผนการจัดอบรมที่ชัดเจนทั้งเนื้อหาและหลักสูตรต้องสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานและควรเปิดกว้างให้เข้ารับการฝึกอบรมกับหน่วยงานอื่น ๆ มากกว่านี้ 5. สวัสดิการที่พนักงานได้รับ ควรจัดให้มีสวัสดิการออมทรัพย์ กองทุนบำเหน็จบำนาญ สวัสดิการที่อยู่อาศัย ให้เทียบเท่าข้าราชการพลเรือน 6. การมอบหมายงานให้ปฏิบัตินั้น ควรมอบหมายให้ตรงกับความรู้ความสามารถของบุคลากร 7. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรมีมาตรการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากกว่าเดิม 8. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งาน ควรมีมากกว่าเดิม 9. วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานนั้นยังไม่เพียงพอกับความต้องการ 10. สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานนั้นยังไม่เหมาะสม ขาดความเป็นสัดส่วนในการปฏิบัติงาน

ศักดิ์ชาย บุณยราศรัย (2546: 86 - 92) ได้ศึกษาเรื่องความพร้อมของบุคลากร สังกัดกรมปศุสัตว์ในจังหวัดเชียงราย ในการปรับตัวต่อบทบาทและภารกิจใหม่ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความพร้อมของบุคลากร ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเตรียมความพร้อมในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง บทบาท ภารกิจตามแนวทางในการปฏิรูประบบราชากร และศึกษาวิเคราะห์ถึงความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นของบุคลากร พบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นต่อการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนบทบาท และภารกิจใหม่ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ว่าผู้บังคับบัญชาต้องมีความเข้าใจในรูปแบบของการปฏิรูปอย่างชัดเจนกับบทบาทภารกิจใหม่ และมีความจำเป็นอย่างมากที่ควรจะมีการชี้แจงและทำความเข้าใจแก่ข้าราชการ เพื่อความชัดเจนในภารกิจต่าง ๆ มีการระดมสมอง ให้มีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องให้มาก ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ควรพิจารณาถึงความจำเป็นส่วนบุคคล และความเหมาะสม ควรมีการอบรมข้าราชการ ชี้แจงทำความเข้าใจบทบาท ภารกิจใหม่ เพื่อให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติ เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ควรเพิ่มบุคลากร เพื่อให้เกิดความพร้อมในการทำงานได้อย่างเต็มที่ และสิ่งสำคัญ คือ วัฒนธรรมองค์กร ความคิด ค่านิยม ระบบการทำงานของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งบุคลากรทุกระดับต้องมีการปรับเปลี่ยนด้วย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทุกฝ่ายได้รับแรงจูงใจ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของหน้าที่ มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาท ภารกิจของตนเป็นอย่างดี การปฏิรูประบบราชการจึงจะประสบความสำเร็จได้

สรุปผลการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาการบริหารงานของเทศบาล แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงและความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้ เทศบาลเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทและภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด บริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักสำคัญ การดำเนินงานของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จ ส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ ความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาล จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงหลักการที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการ เช่น ปรีชา วัชราภัย และปัทมา สุขสันต์ (2548) วรเดช จันทรศร (2540) สมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2542) และรุ่ง แก้วแดง (2538) และแนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง มีนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อธิบายถึงความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง เช่น ปภาวดี ประจักษ์ศุภนิติ (2548) กิ่งแก้ว เทพย์ปฏิพัทน์ (2543) รุ่ง แก้วแดง (2538) วรเดช จันทรศร (2543) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. (2549) และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2547) ซึ่งสามารถสรุป กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในยุคปฏิรูประบบราชการของพนักงานเทศบาล ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา การมีส่วนร่วม การสื่อสาร การฝึกอบรม เครื่องมือในการทำงาน และค่านิยม และสามารถอธิบายแต่ละปัจจัยได้ ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจในการทำงาน หมายถึง พนักงานต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงการปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป การทำงานที่ต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาคุณภาพของพนักงาน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และการสร้างค่านิยมใหม่

2. การสนับสนุนการทำงานจากผู้บังคับบัญชา หมายถึง ผู้บังคับบัญชาต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทำความเข้าใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของความต้องการของประชาชน การบรรลุเป้าหมายขององค์กร จัดระบบการปฏิบัติงานให้ชัดเจน มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน สนับสนุนการทำงานเป็นทีม สร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดความมุ่งมั่นในการทำงาน เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้สร้างสรรค์งานใหม่ ๆ

3. การมีส่วนร่วมของพนักงาน หมายถึง พนักงานมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์กร มีส่วนร่วมทำกิจกรรม ร่วมแก้ไขปัญหา รับรู้การดำเนินงาน ร่วมสร้างชื่อเสียงให้องค์กร

4. การสื่อสาร หมายถึง มีการสื่อสารให้พนักงานทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานให้ทราบวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และนโยบาย ขององค์กร ด้วยวิธีที่หลากหลาย และข้อมูลที่สื่อสารมีความถูกต้อง ชัดเจน เข้าใจง่าย และพนักงานมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นด้วย

5. การฝึกอบรม หมายถึง พนักงานได้รับการฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้พนักงานมีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ มีความมั่นใจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน สามารถรับมือเข้าใจ เห็นคุณค่า เห็นประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลง

6. เครื่องมือในการทำงาน หมายถึง หน่วยงานมีเครื่องมือในการทำงานที่ทันสมัย เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การทำงานมีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ได้อย่างดี

7. ค่านิยม หมายถึง มีการปรับเปลี่ยน สร้างค่านิยมใหม่ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ตรงต่อเวลา รับผิดชอบต่อหน้าที่อย่างเต็มที่ เป็นคนเก่งมีความสามารถในการทำงาน เป็นคนดีที่พร้อมจะช่วยเหลือประชาชน ให้บริการแก่ผู้รับบริการด้วยความเต็มใจ เสมอภาค รวดเร็ว ทันต่อความต้องการ