

บทที่ 3 / การศึกษาภาพอนาคตของ ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า

3.1 ความเป็นมาของระบบราชการไทยและระบบราชการไทยในปัจจุบัน

ระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งหมายถึงกระบวนการปกครองโดยจัดส่วนการบริหารราชการออกเป็น ส่วนหรือกรมต่างๆ ระบบราชการมีส่วนสัมพันธ์อย่างมากกับระบบการเมืองของแต่ละสังคม ระบบการเมืองที่ แตกต่างกันอย่างย่อมจะก่อให้เกิดลักษณะของระบบราชการที่แตกต่างกันด้วย อาทิเช่น ระบบการเมืองแบบอำนาจ นิยมหรือเผด็จการ จะก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization on Authority) ในทางตรงกันข้ามระบบ การเมืองแบบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization on Authority) (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2539: 372) ขณะที่ระบบการเมืองสัมพันธ์กับระบบราชการ ระบบสังคมที่มีการพัฒนา ชับซ้อนและเติบโตยิ่งขึ้น การส่งเสริมการค้าเสรี การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเทคโนโลยีที่รวดเร็วไป อย่างรวดเร็ว สภาวะการณ์ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นแรงกดดันให้ระบบราชการและระบบการเมือง ต้องปรับตัวตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากสภาพการณ์ดังกล่าวได้กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการแสวงหาแนวทางเพื่อปฏิรูประบบ ราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ระบบราชการในประเทศไทยก็มีการปฏิรูปมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในอดีตมา จนถึงการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 จนกระทั่งปรากฏเป็นระบบราชการในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เพื่อให้เกิด ความเข้าใจภาพวิวัฒนาการของระบบราชการไทย ผู้วิจัยจะใช้ช่วงเวลาการปฏิรูประบบราชการและยุคสมัยของ การปกครองเป็นเกณฑ์ โดยแบ่งเนื้อหาในหัวข้อนี้ออกเป็น 3 ช่วงกว้างๆ คือ ระบบราชการไทยก่อนการปฏิรูป ระบบราชการ พ.ศ. 2545 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 และระบบราชการไทยในปัจจุบัน

3.1.1 ระบบราชการไทยก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

วิวัฒนาการของระบบราชการไทยเริ่มขึ้นในสมัยสุโขทัย ซึ่งมีระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก การ บริหารราชการในระยะแรกๆ ของกรุงสุโขทัยนั้นยังไม่มีมีความซับซ้อนมากนัก แต่ต่อมาเมื่อดินแดนอยู่ภายใต้การ ปกครองของอาณาจักรมากขึ้น อาณาจักรสุโขทัยจึงเลือกยึดหลักการปกครองตามหลักคัมภีร์ราชาศาสตร์ของ พราหมณ์ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการมีศูนย์กลางอยู่ที่ราชธานี และแบ่งอำนาจราชการบางส่วนไปยังเมือง

ลูกหลวงซึ่งล้อมรอบทั้ง 4 ทิศ รวมถึงเมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช (สมบัติ อารังธวัณศ์, 2549: 900)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา อาณาจักรไทยได้รับเอาวัฒนธรรมการปกครองลัทธิเทวราชาของขอมมาใช้ ซึ่งตามหลักการปกครองตามลัทธิเทวราชา ทำให้ชนชั้นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองแยกออกจากกัน เป็นต้นกำเนิดของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ลัทธิมูลนาย ไพร่ ทาส และระบอบศักดินา การบริหารราชการจะยึดติดอยู่กับระบอบศักดินาและชนชั้นเป็นหลัก ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าด้วยลักษณะการบริหารราชการดังกล่าวทำให้เกิดเป็นความคิดความเชื่อเรื่องชนชั้นและศักดินาฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการจนถึงปัจจุบัน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้เกิดเหตุการณ์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งแรกในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญครั้งแรก โดยมีใจความสำคัญคือการแบ่งส่วนราชการออกเป็นฝ่ายทหารและพลเรือน มีการตั้งกรมมหาดไทยขึ้นรับผิดชอบงานราชการฝ่ายพลเรือน รวมถึงดูแลงานราชการของกรมเวียง วัง คลัง นา ส่วนกรมกลาโหมรับผิดชอบงานราชการฝ่ายทหาร มีการแบ่งอำนาจการบริหารราชการให้เขตหัวเมืองต่างๆ ปกครองดูแลกันเองเพียงแต่ต้องส่งส่วยหรือรายได้บางส่วนเข้าเมืองหลวง ผู้ปกครองหัวเมืองส่วนภูมิภาคเหล่านั้นบางเมืองเป็นข้าราชการที่ส่วนกลางส่งไปหรือบางเมืองก็เป็นผู้ปกครองในเมืองเดิม ซึ่งประการหลังมักจะเป็นในกรณีที่หัวเมืองนั้นอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงมากเท่านั้น (ควอริช เวลส์ เขียน กาญจณี สมเกียรติกุล และยุพา ชมจันทร์ แปล, 2519: 23)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นช่วงระหว่างรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 การบริหารราชการแผ่นดินยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้งในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญครั้งที่ 2 ในประวัติศาสตร์ไทยนั้นเป็นผลมาจากภาวะคุกคามความมั่นคงในพระราชอำนาจซึ่งเกิดจากการขยายอำนาจของระบบขุนนางอันเป็นปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกประเทศคือการแพร่ขยายของลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก ในเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาคณะมนตรี ปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง เลิกไพร่ เลิกทาส ปฏิรูปการทหาร ปฏิรูปการศึกษา ยกเลิกระบบขุนนางและระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่ให้เป็นระบบข้าราชการซึ่งจะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, 2528: 185)

ในส่วนของการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการ ทรงจัดระเบียบโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ

- 1) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ การยกเลิกจุสดมภ์และจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง
- 2) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การจัดการปกครองแบบมณฑล
- 3) การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล (เทศบาล)

ซึ่งประเทศไทยใช้การบริหารราชการรูปแบบนี้เป็นหลักเรื่อยมา เพียงแต่อาจจะมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมในแต่ละยุคสมัย ดังนั้นหลังจากการวางรากฐานระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว ระบบราชการไทยมีการปฏิรูปอีกหลายครั้งเรื่อยมา มากบ้างน้อยบ้างตามสถานการณ์เมืองและการให้ความสำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น ดังนั้นเนื้อหาต่อจากนี้ไปจึงเป็นการกล่าวถึงประเด็นสำคัญๆ ในการปฏิรูประบบราชการแต่ละยุคสมัย

ในสมัยรัชกาลที่ 7 แม้การปกครองประเทศจะมีความพลิกผันมากมายและในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ก็ได้มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความมั่นคง (Security) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เข้ามาเป็นกรอบแนวทางการวางระบบข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ในระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 159)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลไทยในสมัยต่อไป มาตั้งแต่รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502 – 2506) จนถึงรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. 2521 – 2522) มีการปรับเปลี่ยนระบบราชการไปเพียงเล็กน้อยโดยส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการแบ่งส่วนราชการและการจัดอัตรากำลังข้าราชการเท่านั้น จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 – 2531) ได้มองปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาราชการในระบอบราชการเปลี่ยนไปจากเดิมที่แก้ปัญหาด้วยการจัดส่วนราชการและอัตรากำลังคนใหม่ มามุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการด้วยการให้ปรับปรุงการให้บริการประชาชน รวมทั้งส่งเสริมการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น มีการกำหนดชื่อและความหมายของหน่วยงานระดับต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น สำนัก สำนักงาน คณะกรรมการ สำนักเลขาธิการสถาบัน ศูนย์ ศูนย์บริการ สถานี สถานีทดลอง เป็นต้น เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ถือเป็นแบบปฏิบัติเดียวกัน

เมื่อถึงสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2535 – 2538) มีการศึกษาวิจัยเพื่อการปฏิรูประบบราชการออกมามากมายและจัดทำเป็นข้อเสนอไว้ในช่วงรัฐบาลชุดนี้ อาทิเช่น การเสนอจัดตั้งศาลปกครอง การเสนอกฎหมายว่าด้วยข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ การเสนอปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการบริการสาธารณะ การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการอัยการ เป็นต้น แต่ข้อเสนอเหล่านี้จะมีผลในสมัยรัฐบาลชุดต่อไป มาที่รับมาดำเนินการต่อ

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539 – 2540) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญและรับเป็นประธานเอง มีการออกกระเปาะียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 เป็นครั้งแรก และจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544) ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับแรก ซึ่งกำหนดหลักการ 2 หลักการ คือ หลักการที่ 1 การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ และหลักการที่ 2 การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวรัฐบาลนายชวน หลีกภัยครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2540 – 2543) นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในหลายประการ เช่น การจัดกลุ่มภารกิจงานต่างๆ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การมอบอำนาจการปกครองสองครั้งปกครองส่วนท้องถิ่น การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน การลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐโดยปิดหรือยุบรวมสำนักงานในต่างประเทศของบางกระทรวง ทบวง กรม และยุบเลิกลูกจ้างประจำบางตำแหน่ง การส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐ การจัดตั้งและกำหนดภารกิจองค์การมหาชน (Public organization) เพื่อให้การบริหารของภาครัฐมีความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 การออกกระเปาะียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ พ.ศ. 2543 (สมาน รัชสิโยภพ, 2546: 84 – 95)

3.1.2 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

ใน พ.ศ. 2545 รัฐบาลในขณะนั้นทำการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่ที่ยึดหลัก Agenda Based ให้เกิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ สร้างระบบการประเมินผลโดยใช้คำรับรองการปฏิบัติงาน ปรับการบริหารงานในภูมิภาคให้เป็นระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน รวมทั้งการนำระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารภาครัฐ การพัฒนาระบบราชการไปสู่ E - government การใช้ระบบ GFMS มาช่วยพัฒนาระบบการเงินการคลังของรัฐ และการปรับปรุงคุณภาพการบริการ ด้วยการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ หรือการจัดศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการประชาชน ซึ่งในช่วงนี้การเมืองในประเทศไทยมีเสถียรภาพมากซึ่งส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการไทยดำเนินการเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 164 – 165) โดยสามารถสรุปนโยบายการบริหารระบบราชการของรัฐบาลชุดนี้ได้ ดังต่อไปนี้ (กองทัพ เคลือบพณิชกุล และคณะ, 2546: 7 – 13)

1) หลักการพื้นฐานเบื้องต้นในการปฏิรูประบบราชการ

- 1.1) มีการปฏิบัติงานที่คล่องตัว
- 1.2) มุ่งเน้นการสร้างและใช้ศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.3) ดำเนินถึงกระบวนการที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อลดสายการบังคับบัญชา
- 1.4) มุ่งเน้นการประหยัดทรัพยากรในทุกด้าน
- 1.5) ส่งเสริมประสิทธิภาพทั้งในระดับหน่วยงานและระดับมหภาค
- 1.6) มีการรวมกลุ่มกันปฏิบัติงานโดยสนับสนุนและบริหารงานภายในให้เกิดการประหยัดและเน้นผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ
- 1.7) มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของคนมากกว่าที่จะบริหารแต่ปัจจัยนำเข้า

2) ขอบเขตของการปฏิรูประบบราชการ

- 2.1) มีการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ โดยการทบทวนภารกิจของภาครัฐ และเน้นให้ภาครัฐทำเฉพาะในภารกิจที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น เน้นการกระจายอำนาจ และสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์การเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน
- 2.2) การปรับปรุงแบบและวิธีการบริหารงานใหม่ มุ่งเน้นการปฏิรูประบบบริหารภายในส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การบริการมีคุณภาพสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าและประชาชน
- 2.3) การปฏิรูปวิธีการบริหารงบประมาณ เพื่อให้ระบบและวิธีการบริหารงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงและเป็นระบบงบประมาณที่เน้นผลลัพธ์ (Result - based budgeting) ในการปรับระบบงบประมาณครั้งนี้ กระทรวง

ทบทวน กรม จะมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบการควบคุม ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

- 2.4) การปฏิรูประบบบริหารบุคคล ให้มีการจัดระบบการบริหารบุคคลใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการบริหารงานแนวใหม่ เช่น มีระบบการสรรหาและเลือกสรรที่รวดเร็วและยุติธรรม ระบบค่าตอบแทนที่ทัดเทียมกับตลาดมีระบบนํ้าการบริหารระดับสูง การบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น
- 2.5) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับวิธีการทำงานแนวใหม่ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม คุณธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ข้าราชการมีศักดิ์ศรีและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน

3) ยุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูประบบราชการ

- 3.1) จัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีความกะทัดรัด คล่องตัว มีผู้รับผิดชอบการบริหารงานและผลงานตามบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน
- 3.2) จัดระบบงบประมาณและวิธีการบริหารงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์
- 3.3) สร้างระบบการทำงานที่สั้น รวดเร็ว และมีผู้รับผิดชอบชัดเจน วัดผลงานได้ โดยให้เงินเดือนค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance based incentive) สร้างระบบสรรหาแต่งตั้งบุคลากรของราชการให้เป็นระบบเปิด โปร่งใส และเป็นธรรม
- 3.4) ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานราชการ ให้มีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันกับหน่วยงานประเภทเดียวกันได้ และข้าราชการจะต้องปรับทัศนคติและกรอบความคิดใหม่ให้เป็นผู้ทำงานที่มีมาตรฐานในวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม

4) เป้าหมายของ “ระบบราชการยุคใหม่”

- 4.1) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
- 4.2) การบริหารจัดการภายในภาครัฐจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ และประสิทธิภาพสูง
- 4.3) การจัดการองค์การมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาวะแวดล้อม
- 4.4) มีลักษณะของการทำงานและการให้บริการทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานอย่างรวดเร็ว
- 4.5) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูงเป็นมืออาชีพ (Professionalism) และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
- 4.6) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
- 4.7) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีคุณภาพและมีศักยภาพสูงเต็มใจเข้ารับราชการเป็นอาชีพ

4.8) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม

4.9) มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

5) หลักการจัดกลุ่มบทบาทภารกิจของภาครัฐเพื่อการปฏิรูประบบราชการใหม่

การจัดกลุ่มบทบาทภารกิจจะคำนึงถึงภารกิจสำคัญของภาครัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รักษาความมั่นคง และมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแกนกลาง แบ่งออกได้เป็น 11 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายพัฒนาประเทศ การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม มีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร และทราบความคืบหน้าการบริหารงานภาครัฐ

กลุ่มที่ 2 จัดให้มีมาตรการสนับสนุนและพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มที่ 3 จัดให้มีการสนับสนุนกิจการส่วนพระองค์ และโครงการตามพระราชดำริ

กลุ่มที่ 4 ส่งเสริมการผลิตเพื่อสร้างรายได้และสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขันและปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

กลุ่มที่ 5 ดูแลพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต เกิดความสมดุลในการพัฒนาและเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศอย่างยั่งยืน

กลุ่มที่ 6 พัฒนาองค์ความรู้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขัน

กลุ่มที่ 7 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม สื่อสาร และการขนส่งให้เอื้อต่อการดำรงชีวิต ความได้เปรียบในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพการทำธุรกิจ และนำไปสู่การเป็นศูนย์กลางเครือข่ายการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค

กลุ่มที่ 8 บริหารรายได้รายจ่ายของรัฐ จัดทรัพยากร และบริหารทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพเพื่อ ความมีเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง และความมั่นคงอันยั่งยืนของประเทศ

กลุ่มที่ 9 พัฒนาประชากรให้มีสุขภาพ มีความรู้ ความคิดกว้างไกล มีพลานามัยและศักยภาพ ด้านกีฬา มีวัฒนธรรมที่ดีงาม เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีคุณภาพ เป็นสังคมแห่งความรู้คู่คุณธรรม พร้อมนำประเทศชาติไปสู่ความมั่งคั่ง มีชื่อเสียง มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี สามารถดำรงตนร่วมกับสังคมโลกได้อย่างมีความสุข

กลุ่มที่ 10 จัดระเบียบสังคม สร้างความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต พัฒนาระบบมาตรฐานทางสังคม คู่ครองและพิทักษ์สิทธิ พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้และรายได้เป็นที่พึงของตนเองและผู้อื่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตมีสวัสดิการที่เหมาะสม มีเกียรติภูมิ รู้เท่าทันโลก มุ่งประโยชน์ส่วนรวม เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สังคมมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

กลุ่มที่ 11 กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชาติ การรักษาดินแดน การจัดระเบียบสังคมและ อำนาจความยุติธรรม การเสริมสร้างความสงบสุขของสังคม ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งของสังคมเพื่อให้ ประชาชนมีความมั่งคั่งและประเทศชาติมีความมั่นคง

จากการประกาศนโยบายการบริหารราชการดังกล่าวทำให้เกิดมาตรการการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นองค์กรและกลไกหลักในการสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย หลักการตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเปรียบเสมือนแนวทางที่ใช้บังคับให้ส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรมใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ การปฏิรูประบบราชการในช่วงนี้ส่งผลอย่างยิ่งต่อระบบราชการไทยในปัจจุบัน

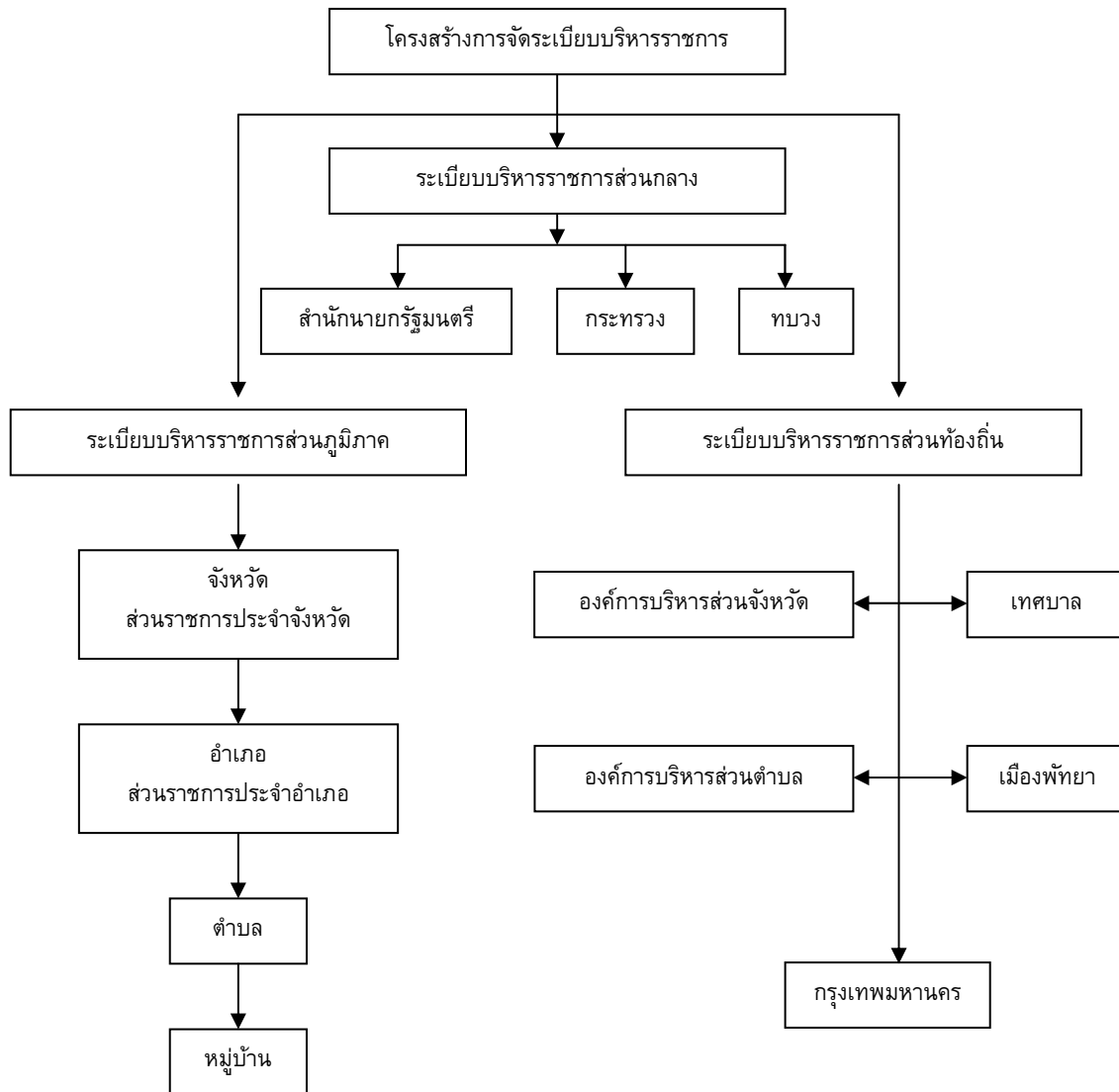
3.1.3 ระบบราชการไทยในปัจจุบัน

1) การจัดระเบียบบริหารราชการ

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทยในปัจจุบันใช้หลักการจัดระเบียบบริหารราชการตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยสรุปทั้งหมด 3 หลักการ คือ

- ใช้หลักการรวมอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
- ใช้หลักการแบ่งอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
- ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

โดยสามารถแสดงโครงสร้างการบริหารระบบราชการได้ดังนี้



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545
ที่มา: สมบัติ อารังญวงศ์, 2549: 885

ทั้งนี้จากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ สามารถแจกแจงรายละเอียดได้ดังนี้

1.1) การบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง (Central administration) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ให้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และ (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นกระทรวง อยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นหัวใจของการบริหารราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีจะประกอบไปด้วยส่วนราชการระดับกรม ซึ่งแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี จำนวน 9 หน่วยงาน และส่วนราชการที่มีสายการบังคับบัญชาขึ้นกับปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 หน่วยงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นกับปลัดสำนักฯ ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงส่วนใหญ่จะขึ้นตรงกับปลัดกระทรวง นอกจากนี้ สำนักนายกรัฐมนตรียังมีรัฐวิสาหกิจในสังกัดอีก 1 แห่ง คือ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) และมีหน่วยงานอิสระที่ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการจำนวน 1 หน่วยงาน คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(2) กระทรวงหรือทบวงที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ หลังจากที่ยุบทบวงมหาวิทยาลัยไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ ก็ไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้กระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการ และปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง จำนวน 19 กระทรวง (ไม่รวมสำนักนายกรัฐมนตรี) ได้แก่

- (2.1) กระทรวงกลาโหม
- (2.2) กระทรวงการคลัง
- (2.3) กระทรวงการต่างประเทศ
- (2.4) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (2.5) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (2.6) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (2.7) กระทรวงคมนาคม
- (2.8) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2.9) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (2.10) กระทรวงพลังงาน
- (2.11) กระทรวงพาณิชย์
- (2.12) กระทรวงมหาดไทย
- (2.13) กระทรวงยุติธรรม
- (2.14) กระทรวงแรงงาน
- (2.15) กระทรวงวัฒนธรรม
- (2.16) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (2.17) กระทรวงศึกษาธิการ
- (2.18) กระทรวงสาธารณสุข

(2.19) กระทรวงอุตสาหกรรม

อำนาจของกระทรวงจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ตั้งใหม่ ยุบเลิกไปตามนโยบายของรัฐบาล โครงสร้างส่วนราชการในกระทรวงหรือทบวงก็จะมีรูปแบบอย่างเดียวกันทั้งหมด คือ ประกอบด้วยสำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือทบวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

(3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวงนั้นมีการกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการทำนองเดียวกับกระทรวง แต่ในปัจจุบันไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงแต่อย่างใด

(4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งเป็นส่วนราชการซึ่งสังกัดและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงก็ได้ โดยจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกรมนั้นๆ ส่วนราชการในกรมจะแบ่งออกเป็นสำนักงานเลขานุการกรม กองกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรมด้วย นอกจากนั้น หากกรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานเลขานุการกรม และกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองก็ได้ ซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะสูงกว่ากอง หรือที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในรูปของ “สำนัก”

นอกจากนั้น ยังมีส่วนราชการระดับกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงซึ่งจะนำไปกล่าวไว้ในหัวข้อองค์กรหรือส่วนราชการอิสระ

1.2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial administration) เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยส่วนกลางแบ่งอำนาจการบริหารราชการบางอย่างไปให้หน่วยงานหรือตัวแทนของส่วนกลางในภูมิภาค โดยให้มีอำนาจตัดสินใจ บังคับบัญชา และวินิจฉัยสั่งการแทนส่วนกลางในระดับหนึ่ง แต่งบประมาณยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งเป็นผลให้ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ฐานะและบทบาทการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงขึ้นอยู่กับความไว้วางใจและการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการจากส่วนกลาง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2549)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2434 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น **จังหวัดและอำเภอ** ส่วนการจัดระเบียบการบริหารราชการในระดับต่ำกว่าอำเภอให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแบ่งเขตอำเภอออกเป็น **ตำบลและหมู่บ้าน**

(1) จังหวัดจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด 1 คน เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยราชการผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทั้งหมดนี้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายในส่วนราชการของจังหวัดประกอบด้วย

สำนักงานจังหวัด และส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้จัดตั้งขึ้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

(2) อำเภอ เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด ในอำเภอหนึ่งจะมีนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำเป็นผู้ช่วยนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ ภายในส่วนราชการของอำเภอประกอบด้วย สำนักงานอำเภอ และส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้จัดตั้งขึ้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

(3) ตำบล มีกำนันเป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้จัดการด้านสาธารณสุขและตรวจตราการเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนในตำบล และมีสภาวัดกำนันเป็นผู้ช่วยกำนันจำนวน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านคอยดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนในหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

1.3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local administration) เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 รูปแบบ คือ **องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา**

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตจังหวัด เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติ จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แบ่งจัดสรรเงินตามกฎหมายให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในคราวเดียวกัน ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่เป็นอิสระจากส่วนกลาง แต่ในปัจจุบันมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นของตนเอง ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระมากขึ้น

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนระดับชนบท ซึ่งยกฐานะจากสภาตำบลที่มีรายได้ของตนเอง (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วติดต่อกัน 3 ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก การรักษาความสะอาดของถนนหนทางและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และอื่นๆ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

(3) เทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข โภค การป้องกัน และระงับโรคติดต่อ การป้องกันอัคคีภัย การศึกษาอบรม และอำนาจอื่นๆ ในเขตเทศบาล โดยมีนายกเทศบาล เทศมนตรี และสภาเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดให้ประชาชนในแต่ละเขตเทศบาลลงประชามติว่าจะให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล

(4) กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีการบริหารงานประกอบไปด้วยสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยต่างๆ ภายในจังหวัด

(5) เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีการบริหารงานประกอบไปด้วยสภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เช่นกัน สำหรับอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล

1.4) ลักษณะต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

จากโครงสร้างการบริหารราชการ 3 ส่วนข้างต้น ภาครัฐก็ต้องอาศัยหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในการดำเนินงานบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารประเทศ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีกหลายลักษณะ ดังนี้

(1) **ส่วนราชการ (Government Organization – GO)** ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักและภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม โดยรายละเอียดได้กล่าวไปแล้วในส่วนโครงสร้างการบริหารราชการ

(2) **องค์การมหาชน (Autonomies Public Organization – APO)** เป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ไม่แสวงหากำไร มีอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องจัดให้มีหรือภาครัฐต้องมีบทบาทสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจ หรือมีศักยภาพในการดำเนินการ

องค์การมหาชนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหาร (Board of Director) เป็นหน่วยงานที่ให้บริการต่อประชาชนผู้รับบริการแต่ละกลุ่มเป้าหมายโดยตรงมากกว่าหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่รัฐยังเป็นเจ้าของและทำหน้าที่กำหนดทิศทางในการดำเนินนโยบาย ใช้งบประมาณสนับสนุนด้านการบริการ ควบคุม ตรวจสอบการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน ดังนั้นจึงอาจจะถูกยุบเลิกหรือปรับลดงบประมาณลงได้หากบริการเหล่านั้นไม่เป็นที่ต้องการของประชาชน หรือภาครัฐกิจเอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน องค์กรประชาชนสามารถทำได้ดีกว่า และถูกกว่า ตัวอย่างองค์การมหาชน อาทิเช่น

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์
- โรงพยาบาลบ้านแพ้ว
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
- สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ
- สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
- สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
- สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ
- ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ
- สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ
- สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้

(3) **หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit – SDU)** เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มีสถานะเป็นหน่วยงานบริการภายในของระบบราชการ สังกัดกระทรวงหรือกรมต่างๆ ที่มุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยรับผิดชอบเป็นผู้ให้บริการบางประเภทแก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะมีการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือที่เรียกว่าศูนย์รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด หรืออยู่นอกการควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารอย่างสิ้นเชิง แต่มีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-autonomy) เพราะหน่วยบริการรูปแบบพิเศษไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงยังอยู่ใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ส่งผลให้ต้องมีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานเจ้าสังกัดในการผลิตผลงานที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ ในปัจจุบันมีการนำรูปแบบหน่วยบริการพิเศษไปทดลองดำเนินการในหลายหน่วยงาน อาทิเช่น

- สำนักฯ ปณิ กรมธนารักษ์
- กองฯ พิมพ์ สำนักฯ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.
- หน่วยงานทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม หรือพิพิธภัณฑ์
- หน่วยงานทางด้านห้องปฏิบัติการ

(4) **องค์กรอิสระ (Independent Public Agencies - IPA)** เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซง

ขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น ไม่ใช้กฎระเบียบของทางราชการ โดยมีการแบ่งประเภทองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังนี้ (นพดล เสงเจริญ, 2549: 1)

(4.1) องค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4.2) องค์กรอิสระที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

(4.3) องค์กรอิสระที่ให้คำปรึกษาและแนะนำมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

องค์กรอิสระ 3 ข้อ ข้างต้น มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบัญญัติจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนต่างๆ ของรัฐธรรมนูญโดยตรง และมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระมีฐานะเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(4.4) องค์กรอิสระที่ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรอิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

(4.5) องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

(4.6) องค์กรอิสระหรือหน่วยราชการอิสระอื่นๆ อาทิเช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด ราชบัณฑิตยสถาน เป็นต้น

(5) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise – SE) เป็นองค์การของรัฐที่รับผิดชอบภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ และแบ่งผลกำไรแก่รัฐในฐานะผู้ถือหุ้น รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก โดยสามารถแจกแจงตามส่วนราชการที่สังกัดได้ดังนี้

(5.1) สำนักงานนายกรัฐมนตรี

- บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)
- โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(5.2) กระทรวงกลาโหม

- บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- องค์การแปดเตอรี่
- องค์การฟอกหนัง
- องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

(5.3) กระทรวงการคลัง

- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- ธนาคารออมสิน
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
- บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
- บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
- บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
- ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

(5.4) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

- การกีฬาแห่งประเทศไทย
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(5.5) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

- การเคหะแห่งชาติ
- สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

(5.6) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- องค์การสวนยาง
- องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

- องค์การสะพานปลา
- สำนักงานกองทุนส่งเสริมการทําสวนยาง

(5.7) กระทรวงคมนาคม

- บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- การรถไฟแห่งประเทศไทย
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- บริษัท ขนส่ง จำกัด
- สถาบันการบินพลเรือน
- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

(5.8) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- องค์การจัดการน้ำเสีย
- องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- องค์การสวนสัตว์
- องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด

(5.9) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

- บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
- บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

(5.10) กระทรวงพลังงาน

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

(5.11) กระทรวงพาณิชย์

- องค์การคลังสินค้า

(5.12) กระทรวงมหาดไทย

- การไฟฟ้านครหลวง
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- การประปานครหลวง
- การประปาส่วนภูมิภาค

- องค์การตลาด

(5.13) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
- องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ

(5.14) กระทรวงสาธารณสุข

- องค์การเภสัชกรรม

(5.15) กระทรวงอุตสาหกรรม

- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3.1.4 การพัฒนาระบบราชการไทย

การพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550)

ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 7 ประการ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1: การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ยุทธศาสตร์ที่ 3: การปรับปรุงระบบการเงินและการงบประมาณ

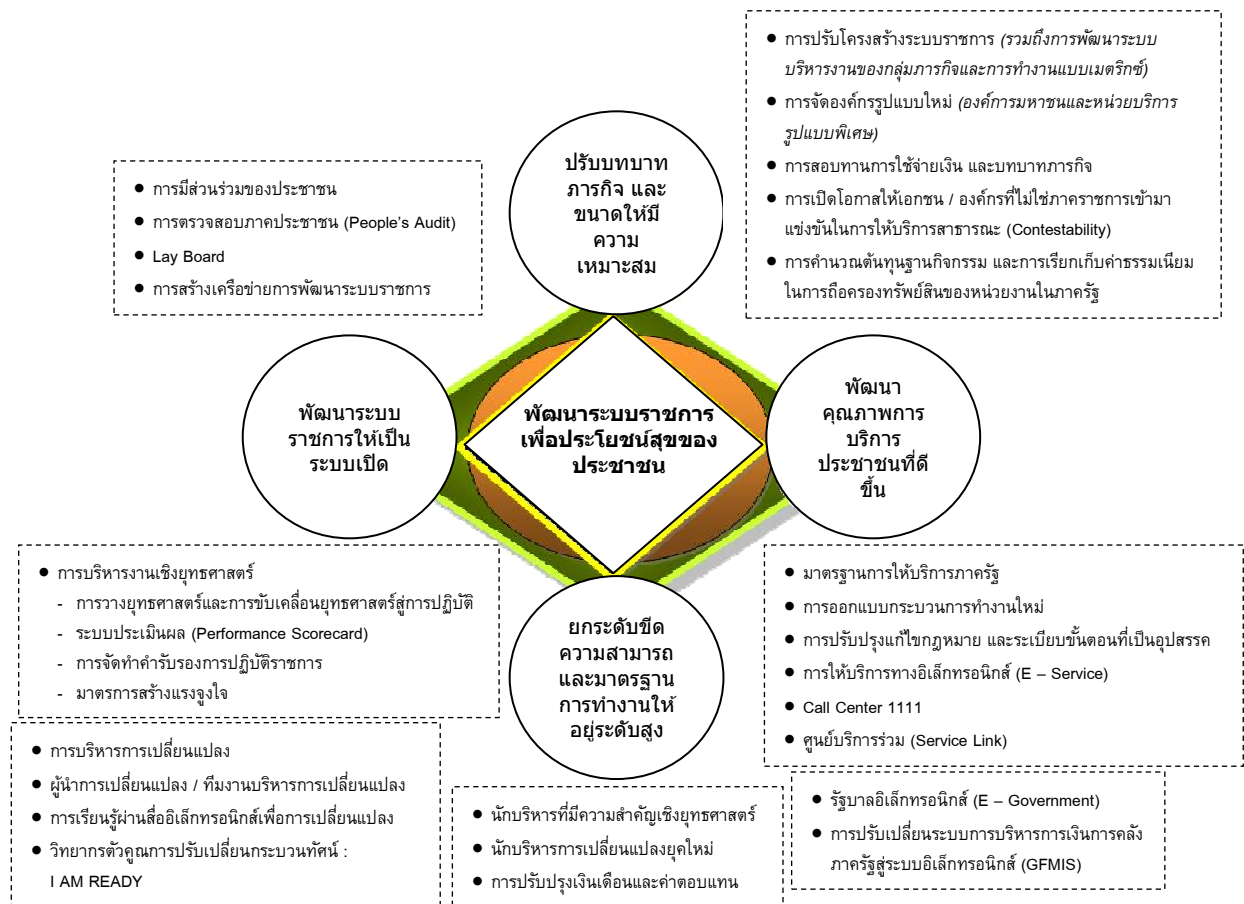
ยุทธศาสตร์ที่ 4: การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 5: การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ใหม่ วัฒนธรรม และค่านิยม

ยุทธศาสตร์ที่ 6: การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 7: การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมีภารกิจสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์จึงได้นำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบราชการไว้ดังแผนภาพที่ 3.2



ภาพที่ 3.2 แนวทางการพัฒนาระบบราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. (OPDC Diamond)

ต่อมาจึงเพิ่มประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 เสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์กรให้มีความเป็นเลิศ ในแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2551 โดยในแต่ละยุทธศาสตร์จะมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ในขณะที่การพัฒนาระบบราชการไทยได้ดำเนินการไปในแต่ละยุทธศาสตร์ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น

- มีการสร้างระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้วยการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
- การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยให้ส่วนราชการเสนอวิธีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงร้อยละ 30 – 50 ผลก็คือส่วนราชการต่างๆ สามารถลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้มากกว่าร้อยละ 50 จากจำนวนที่เสนอมา 230 ส่วนราชการ
- การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service link) เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน อาทิเช่น การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One stop service) ซึ่งมีลักษณะการรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้บริการประชาชนเข้ามารวมไว้ในสถานที่เดียวกัน การตั้งศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร (Call center) หมายเลข 1111 ศูนย์บริการรับชำระเงิน (Pay point) เพื่อรับชำระค่าสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น

การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม

- การแบ่งส่วนราชการภายในกรมใหม่ หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการพัฒนาส่วนราชการภายในให้เหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผลของงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- การบริหารกลุ่มภารกิจ คือการรวมกรมหรือส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่สองกรมขึ้นไปที่มีงานเชื่อมสัมพันธ์กันเป็นกลุ่มภารกิจ โดยการพิจารณาว่าภารกิจหลักในเรื่องนั้นๆ จะต้องประกอบด้วยกรมใดที่รับผิดชอบงานดังกล่าวบ้าง แต่การจัดกลุ่มภารกิจจะไม่นำรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงนั้นๆ เข้ามาจัดกลุ่มด้วย
- การจัดตั้งองค์การมหาชน
- การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit – SDU)

การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง

- การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic management) ตั้งแต่การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic formulation) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic implementation) และการควบคุมและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic control and evaluation) เป็นกระบวนการที่กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดต่างๆ จัดทำแผนยุทธศาสตร์และทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการนำแผนยุทธศาสตร์มาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้เครื่องมือการบริหารต่างๆ อาทิเช่น Balance Scorecard (BSC) มาใช้ในการจัดทำแผนผังเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy map) การติดตามและประเมินผลงานตนเองด้วย Self - Assessment Report Card – SAR Card
- การมอบรางวัลการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Government Award – GGA) เพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น รวมทั้งประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- การให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง หรือ Blueprint for Change เพื่อให้ส่วนราชการจัดเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนากลไกการขับเคลื่อนการนำนโยบาย แนวทาง มาตรการ และการพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติโดยผ่านกลุ่มบุคคลใน 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer – CCO) ใน 3 ระดับ ได้แก่ CCO กระทรวง (รองปลัดกระทรวง) CCO กรม (รองอธิบดี) และ CCO จังหวัด (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) และกลุ่มพัฒนาระบบบริหารในทุกส่วนราชการ
- การบริหารจัดการความรู้ในส่วนราชการให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างส่วนราชการ

- การสร้างที่ปรึกษาด้านการบริหารซึ่งได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน (Certified Management Consultant: CMC) โดยการฝึกอบรมข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคนิควิธีการเป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารที่ได้มาตรฐานระดับชาติ
- การพัฒนาโครงการพัฒนาองค์ความรู้หลักสูตร Mini MPM (Mini Modern Public Management) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ด้วยวิทยาลัยบริหารรัฐกิจเสมือนจริง (Virtual academy of public management)
- การสร้างวิทยากรตัวคูณ เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในวงกว้าง โดยการสร้างพันธมิตรเครือข่ายการพัฒนาระบบราชการและขยายผลให้เกิดขึ้นในทุกส่วนและทุกระดับของสังคมไทย เพื่อให้เกิดแรงผลักดันและสนับสนุนการพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่อง
- การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมใหม่ของข้าราชการ ด้วยคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทย “I am ready” อันได้แก่ ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี (Integrity) ชยันตังใจทำงาน (Activeness) มีศีลธรรม คุณธรรม (Morality) รู้ทันโลกปรับตัวทันโลกทันสังคม (Relevance) มุ่งเน้นประสิทธิภาพ (Efficiency) รับผิดชอบผลงานต่อสังคม (Accountability) มั่นใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส (Democracy) และมุ่งเน้นผลงาน (Yield)
- การสร้างนักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) เพื่อพัฒนานักบริหารรุ่นใหม่ที่มีอายุไม่เกิน 30 – 35 ปี มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะคิด เหมาะสมที่จะเป็นนักบริหารระดับสูงต่อไปในอนาคต ให้มีขีดสมรรถนะสูง มีพฤติกรรมและบุคลิกภาพที่ดี สามารถเป็นผู้นำหน่วยงานทั้งในด้านความรู้ทางวิชาการ ความคิด การปฏิบัติตน เป็นที่ยอมรับในหน่วยงานนั้นๆ ได้
- การจัดทำรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - government) เพื่อใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสนับสนุนกระบวนการทำงานเพื่อตอบสนองประชาชนอย่างรวดเร็ว และตอบสนองรูปแบบของ E - Citizen Service และ One Stop Service
- การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System – GFMS) โดยการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาประยุกต์ใช้ เพื่อปรับกระบวนการดำเนินงานและจัดการภาครัฐ ด้านการงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ส่วนราชการไม่ต้องเบิกเงินสำรองไว้ในบัญชีของแต่ละส่วนราชการ แต่ใช้การเบิกจ่ายแบบอิเล็กทรอนิกส์ จึงทำให้การทำธุรกรรมทางการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง เบิก - จ่าย เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีข้อมูลบันทึกไว้ Online Real - Time

การพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบเปิด

- การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยโครงการต่างๆ อาทิเช่น การเปิดรับสมัครสมาชิก “ร่วมคิด ร่วมใจ พัฒนาระบบราชการไทย” โครงการเครือข่ายติดตามศึกษาการพัฒนา

ราชการ โครงการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบราชการ โครงการ “สาน
ความรู้ สู่ราชการยุคใหม่” เป็นต้น

- การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดบริการสาธารณะ โดยการดำเนินโครงการร่วม
ยกระดับบริการสาธารณะของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (People's Audit
for Thailand – Path) เพื่อศึกษา วิจัยแนวทาง ต้นแบบ และนำองค์ความรู้เกี่ยวกับการเปิดให้
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่เป็นระบบเป็นที่ยอมรับ และใช้ปฏิบัติในประเทศต่างๆ มาเป็นต้นแบบและแนวทาง
เพื่อปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย
- การสร้างเครือข่าย Change Leader and Facilitator ในโครงการผู้นำการบริหารการ
เปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer - CCO) เครือข่าย ก.พ.ร. น้อย (Public Sector Development
Group) โครงการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพที่ปรึกษาด้านการบริหารซึ่งผ่านการรับรอง
คุณภาพมาตรฐาน (Certified Management Consultant – CMC) โครงการสานความรู้สู่
ข้าราชการยุคใหม่ โครงการพัฒนาองค์ความรู้หลักสูตร Mini MPM ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- การสร้างเครือข่ายภาคประชาชน (The People's Participation Network) ผ่านเครือข่ายร่วม
คิดร่วมใจ โครงการเครือข่ายติดตามศึกษาการพัฒนากระบวนการ (เครือข่าย NIDA)
- เครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ

เสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์กรให้มีความเป็นเลิศ

- การจัดตั้งโครงการศูนย์ราชการใสสะอาด
- การริเริ่มโครงการศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์
- การดำเนินโครงการศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ
- การสร้าง HPO Trainer ในโครงการนวัตกรรมการเรียนรู้ : การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูง
- การดำเนินโครงการเพิ่มประสิทธิภาพระบบสำนักงานอัตโนมัติ (E - office)

ในปัจจุบันเนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ได้สิ้นสุดระยะเวลา
การใช้ลง จึงมีการร่างกรอบประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในระยะต่อไป (พ.ศ. 2551 – 2555)
ขึ้นโดยมีเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนภายใต้ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ประกอบไปด้วย

- 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2) ปรับปรุงรูปแบบให้ทำงานเชิงบูรณาการ แสวงหาความร่วมมือทุกภาคส่วน
- 3) ยกระดับขีดความสามารถและผลิตภาพของรัฐ
- 4) เสริมสร้างจริยธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง

ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการไทยจึงยังดำเนินอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ
รอบด้าน ซึ่งจะส่งผลให้ระบบราชการไทยพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

3.2 ผลการศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ และภาพอนาคตของระบบราชการจากการสนทนากลุ่ม

การค้นหาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีของโลกและของประเทศไทยและการฉายภาพของระบบราชการไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า นอกเหนือจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลผ่านทางวรรณกรรมต่างๆ แล้ว คณะวิจัยยังได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในแวดวงของภาครัฐ ภาคเอกชนและวิชาการ โดยมีโอกาสสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในประเด็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ จำนวน 5 คน และจัดประชุมสนทนากลุ่ม (Focus group) (รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

การสัมภาษณ์และ Focus group ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ คณะวิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจและหลากหลายเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีของโลกและของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า จึงได้สกัดออกมาเป็นหมวดหมู่ ดังปรากฏในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองของโลกและของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองของโลก</i>	
1. ในอนาคตการเมืองในระดับโลกจะเกิดศูนย์อำนาจใหม่ซึ่งมาจากกลุ่มความร่วมมือต่างๆ เช่น Operative Power (EU, Apec, Nafta, ADB, World bank ฯลฯ) Corporate Power (บรรดาบริษัทข้ามชาติ) และ People Power (NGO, Green peace, Aids, Miranda) จะมีบทบาทมากขึ้นในเวทีโลก ทำให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น และท้ายที่สุดสหรัฐอเมริกาจะไม่ใช่อำนาจกลางทางอำนาจของโลกแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป	1. เวทีการเมืองในระดับนานาชาติมีมุ่งหมายเพื่อข้อตกลงทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่จะมีประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแอบแฝงซ่อนเร้น
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองของประเทศไทย</i>	
2. ความเป็นรัฐชาติจะค่อยๆ ลดบทบาท ความสำคัญและอำนาจลงไป ทำให้อำนาจของรัฐที่มีอยู่เดิมเกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น	2. แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แต่ทว่าการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ก็ยังคงอยู่ในประเทศ อีกทั้งต่อไปการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะส่งผลกระทบต่อการเมืองภายในประเทศมากขึ้น
3. ในอีก 10 ปีข้างหน้าการเมืองในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น	3. ในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมือง มีการแบ่งขั้วอำนาจอย่างชัดเจน เกิดการแย่งชิงทรัพยากรต่างๆ อย่างรุนแรงพร้อมทั้งปัญหาเกี่ยวกับคอร์รัปชันจะขยายวงกว้างมากขึ้น
4. คนรุ่นใหม่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายในประเทศ โดยเฉพาะคนกรุงเทพฯ จะเข้ามาสู่แวดวงการเมืองระดับชาติมากขึ้น	4. การดำเนินการแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare state) จะส่งผลกระทบต่ออย่างชัดเจนภายใน 10 ปี
	5. การเมืองไทยจะเป็นปัจจัยถ่วงความเจริญของชาติ

ตารางที่ 3.2 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเศรษฐกิจของโลก</i>	
1. ในภายภาคหน้าเศรษฐกิจจะเชื่อมโยงกันมากขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ พร้อมทั้งเกิดกรอบความร่วมมือต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ	1. อีก 10 ปีข้างหน้าจะเกิดวิกฤตการณ์ที่มาจาก การเปิดเสรีทางการค้า
2. เมื่อเศรษฐกิจโลกเชื่อมโยงเข้าหากันจะทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้าและการบริการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นโอกาสในการดูดซับเทคโนโลยีหรือความรู้จากประเทศมหาอำนาจหรือองค์กรข้ามชาติ	2. กลุ่มเศรษฐกิจใหม่ เช่น กลุ่ม Brazil / Russia / China และอินเดียจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น
	3. Globalization ธุรกิจข้ามชาติจะมีบทบาทเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจของนานาประเทศและจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรุนแรงมากขึ้นในอนาคต
	4. มาตรการกีดกันภาษีทางการค้าจะรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น
	5. ช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศร่ำรวยและยากจนจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเศรษฐกิจของประเทศไทย</i>	
	6. หากเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาพังทลายลงจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย
	7. ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจของตนเองได้

ตารางที่ 3.3 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมของโลกและของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมของโลก</i>	
1. สังคมโลกในอนาคตคือ Knowledge based society/learning	<p>1. โลกาภิวัตน์จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว รุนแรงในหลายๆ ด้าน</p> <p>2. ในช่วง 10 ปีข้างหน้า สภาวะโลกร้อนจะทำให้โลกต้องประสบกับภาวะขาดแคลนอาหารและน้ำจืดในที่สุดจะนำไปสู่สงครามแย่งชิงทรัพยากร</p> <p>3. จำนวนประชากรโลกจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ</p> <p>4. การก่อการร้ายจะมีจำนวนมากขึ้น รุนแรงและมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากศาสนาและลัทธิความเชื่อ</p>
<i>การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมของประเทศไทย</i>	
2. คนสูงอายุจะเป็นผู้โอบอุ้มสังคมให้อำรงอยู่ได้	<p>5. สังคมไทยไม่สามารถปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้า</p> <p>6. สังคมอุปถัมภ์จะกลายเป็นหัวใจสำคัญของสังคมไทยในอนาคต</p> <p>7. สังคมไทยจะก้าวสู่การเป็นสังคมของผู้สูงอายุ ทำให้ประชากรวัยแรงงานลดลง</p> <p>8. สภาวะจิตใจของคนไทยแย่ลง กิเลสครอบงำจิตใจมาก ทำให้คุณธรรมศีลธรรมลดน้อยถอยลง ความเครียดสูง</p> <p>9. ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ในอีก 6 - 10 ปีข้างหน้า น้ำจะท่วมกรุงเทพฯ และภาคกลางบางส่วน นอกจากนี้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จะกลายเป็นทวนหายนะที่บ่อนทำลายสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทย</p>

ตารางที่ 3.4 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของโลกและของประเทศไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของโลก	
1. เทคโนโลยีจะมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก	1. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยียังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก
2. วิทยาการด้านหุ่นยนต์จะเข้ามาส่งเสริมการทำงานของมนุษย์	2. ช่องว่างทางเทคโนโลยีระหว่างประเทศร่ำรวยและยากจนจะยิ่งทวีความรุนแรง
3. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้สามารถถ่ายทอด Tacit Knowledge ได้อย่างง่ายดาย	3. เทคโนโลยีสารสนเทศจะเข้ามาช่วยส่งเสริมการติดต่อสื่อสาร แต่ในทางตรงกันข้ามก็จะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในด้านต่างๆ
การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของประเทศไทย	
4. ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากเทคโนโลยีในฐานะของผู้ใช้เท่านั้น	
5. เทคโนโลยีจะช่วยให้ชุมชนชนบทสามารถเจริญเติบโตได้โดยไม่ต้องพึ่งพาชุมชนเมือง	

ตารางที่ 3.5 ประเด็นการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา	
	1. ระบบการศึกษาของประเทศไทยประสบกับความล้มเหลว เพราะไม่สอนให้คนฉลาดรู้เท่าทัน ทำให้คุณภาพทางความคิดอยู่ในระดับต่ำ
	2. ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้รูปแบบการศึกษาประเภท Online Program มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจสวนทางกับคุณภาพการศึกษา

จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นเป็นภาพที่สะท้อนมาจากมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ทั้งของโลกและประเทศไทยในอนาคต แต่ก็ยังมีอีกภาพหนึ่งที่กลุ่มบุคคลผู้ทรงเกียรติเหล่านี้ได้ถ่ายทอดความคิดและฉายภาพระบบราชการไทยในอนาคตท่ามกลางกระแสการแปรเปลี่ยนโดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6 ประเด็นภาพของระบบราชการไทยในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้า

ภาพบวก	ภาพลบ
อำนาจและบทบาทหน้าที่	
<ol style="list-style-type: none"> 1. บทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นต้องชัดเจนและเหมาะสม 2. ระบบราชการไทยในอนาคตจะเน้นเรื่องของการกระจายอำนาจไปยังส่วนอื่นๆ (Decentralize) โดยบทบาทของรัฐจะเปลี่ยนแปลงไป ไม่เน้นรวมศูนย์อำนาจเหมือนที่ผ่านมา 3. อำนาจของภาครัฐจะมีมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรตุลาการจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น 	
ลักษณะการบริหาร	
<ol style="list-style-type: none"> 1. ภาครัฐจะมีการแยกภารกิจต่างๆ ออกมาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ 2. ในอีก 10 ปีข้างหน้า ภาครัฐต้องทำงานในรูปแบบของเครือข่าย (Networking) และต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับกลุ่มหรือภาคส่วนอื่นๆ อย่างใกล้ชิด 3. ระบบราชการไทยในอนาคตต้องไม่ขึ้นอยู่กับนักการเมือง และควรมีพันธมิตร หรือองค์กรอิสระเพื่อคานอำนาจของฝ่ายการเมือง อีกทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น 4. การบริหารราชการจะเป็นรูปแบบของ E - government มีการใช้ Automate ในการทำงานมากขึ้น นำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงานเพื่อลดปริมาณงาน routine เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อให้ระบบราชการมุ่งเน้นผลงาน (Output oriented) และสร้างกระบวนการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูล 5. การบริหารจัดการจะมุ่งเน้นความพึงพอใจของลูกค้า (Management based on customer) และธรรมาภิบาล (Good governance) 6. การบริหารราชการจะอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียง 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภารกิจของภาครัฐจะขยายใหญ่ขึ้น 2. แม้ว่าเทคโนโลยีสารสนเทศจะก้าวหน้าไปไกล แต่ระบบ ICT ที่นำมาใช้ในราชการจะยังคงติดขัด มีปัญหา อันเนื่องมาจากคนไม่เชื่อมั่นในระบบดังกล่าว 3. ราชการไทยไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะเรื่องของธรรมาภิบาล (Good governance) 4. ระบบราชการจะเผชิญกับปัญหาด้านทุนทางคอร์รัปชันที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น
โครงสร้างและลักษณะทางสังคม	
<ol style="list-style-type: none"> 1. ราชการจะมีขนาดเล็กลงและขั้นตอนการทำงานจะลดลงเช่นกัน 2. ในทศวรรษหน้ารัฐไทยจะเปลี่ยนรูปแบบใหม่ เช่น SDU 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ภาคราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้น 2. ความมั่นคงของงานราชการจะลดลง 3. ระบบราชการไทยจะมีหลายชั้นขึ้น กล่าวคือ ชั้นบนจะเป็นกลุ่มของผู้ที่มีความสามารถสูง ส่วนชั้นล่างความสามารถต่ำ

แม้ว่าจากข้อมูลที่สรุปมาแล้วข้างต้นนั้นเกี่ยวข้องกับประเด็นของภาพระบบราชการไทยในอนาคต แต่ก็ยังมีอีกหลายประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคตที่ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิทั้งท้ายไว้ดังตารางที่ 3.7

ตารางที่ 3.7 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาคราชการในอนาคต

ภาพบวก	ภาพลบ
1. ในอนาคตการบริหารงานบุคคลของภาคราชการจะผูกมัดกับการบริหารผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น	1. การใช้เครื่องมือทางการบริหารจะไม่ค่อยได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการประเมินผล ที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าระบบอุปถัมภ์ ระบบอาวุโสต่างๆ ยังคงมีอยู่ในระบบราชการไทย
2. วัฒนธรรมองค์กรจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอนาคตของระบบราชการไทย	2. อีก 10 ปีข้างหน้ากำลังคนในภาครัฐจะมีขนาดใหญ่ขึ้น มิใช่มีขนาดเล็กลงอย่างเช่นที่ทั่วไปเข้าใจกัน
3. อีก 10 ปีข้างหน้ากำลังคนในภาครัฐจะลดลง	
4. ภาครัฐจะใช้วิธีการจ้างงานจากภายนอก (Outsourcing) โดยเฉพาะงานทางด้าน IT หรืองานบางอย่างที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก (Core process)	
5. การบริหารงานบุคคลของภาคราชการต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบคุณค่า	
6. การสรรหาบุคลากรเพื่อเข้ามารับราชการในบางตำแหน่งงานควรเป็นระบบเปิด (Opened recruitment system)	
7. งานบริหารบุคลากรของภาครัฐจะมีลักษณะมุ่งสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E – HR) อันเนื่องมาจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาบูรณาการมากขึ้น	
8. ค่าตอบแทนของผู้รับราชการจะมีแนวโน้มที่สูงขึ้น	

นอกเหนือจากนี้แล้วผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญบางท่านยังได้กล่าวถึงมุมมองที่มีต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบข้าราชการไทยในปัจจุบัน คุณลักษณะของข้าราชการไทยในอนาคต บทบาทของระบบราชการในฐานะ Public Service บทบาท ก.พ. สำนักงาน ก.พ. ในอนาคตและข้อเสนอ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาของระบบข้าราชการ

- 1) ข้าราชการเก่งมากขึ้นแต่คุณธรรมและความดีจะน้อยลง

- 2) ข้าราชการขาดเสถียรภาพในการทำงานเพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่มาจากนักการเมือง และระบบราชการยังคงอยู่ในวังวนของผลประโยชน์
- 3) ข้าราชการจะเรียกร้องค่าตอบแทนสูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการการเมือง
- 4) ข้าราชการขาดวิสัยทัศน์และทักษะความรู้เรื่องแนวคิดการจัดการสมัยใหม่ (Modern management)
- 5) ภาคราชการยังคงมีปัญหาคอร์รัปชันสูง ข้าราชการไม่มีประสิทธิภาพทำให้สังคมและประชาชนไม่สามารถพึ่งพาได้

คุณลักษณะของข้าราชการในอนาคต

- 1) มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 2) เป็นผู้คิดริเริ่มและพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ได้อยู่ตลอดเวลา
- 3) คนดีซื่อสัตย์ต่อหน้าที่
- 4) มีความสามารถจัดการการเปลี่ยนแปลง
- 5) เป็นนักคิด
- 6) เป็นผู้มีความรับผิดชอบ
- 7) มีภาวะผู้นำ
- 8) ทำงานเป็นทีม
- 9) เป็นมิตรกับประชาชน
- 10) มีการแบ่งปันคุณค่า (Share value)
- 11) มีความรู้เรื่องแนวคิดการจัดการสมัยใหม่ (Modern management)
- 12) มีมุมมองที่เป็นสากล (World view)
- 13) มีความรู้ความสามารถรอบด้านเท่าทันเทคโนโลยี

บทบาทของระบบราชการในฐานะ Public Service ของราชการ

- 1) บทบาทในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล
- 2) บทบาทในการบริหาร
- 3) บทบาทด้านการบริการประชาชน
- 4) บทบาทในการให้ข้อมูล (Inform)
- 5) บทบาทการพัฒนา
- 6) บทบาทในการรักษาความปลอดภัยให้แก่สังคม
- 7) บทบาทในการคานอำนาจนักการเมือง
- 8) บทบาทในการเป็นต้นแบบที่ดีให้แก่สังคม

บทบาท ก.พ. และสำนักงาน ก.พ. ในอนาคต

- 1) บทบาทในการวางกลยุทธ์เชิงรุกในภาพกว้างของระบบข้าราชการ
- 2) บทบาทในการวิเคราะห์ให้เห็นแนวโน้มแนวทางที่เหมาะสมด้วยข้อมูลที่ถูกต้องแก่รัฐบาล
- 3) บทบาทด้านการเป็นผู้ปรับประยุกต์ใช้นโยบาย (Implementer)

- 4) บทบาทของการเป็นผู้เอื้ออำนวย (Facilitator)
- 5) บทบาทของการเป็นผู้สร้างผลผลิต (Productivity) ที่ดีในสังคม

ข้อแนะนำ

การเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตามก.พ.ควรเริ่มเปลี่ยนที่จุดเล็กๆ น้อยๆ ก่อนเพื่อให้คนเปลี่ยน Mind set ให้บุคลากรของภาคราชการเห็นตัวอย่างของกิจกรรมหรือโครงการที่ประสบความสำเร็จ

3.3 สรุปภาพอนาคตของระบบราชการไทยในทศวรรษหน้า

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์และการจัดสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 คณะวิจัยได้สรุปภาพอนาคตของระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าออกเป็น 3 ภาพตามระดับของความเป็นไปได้ในอนาคต โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดของระบบราชการไทย

สรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทศวรรษหน้า

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เกิดขึ้นบนเส้นทางเดียวกันกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่งไปสู่การติดต่อสื่อสารแบบปัจเจกสู่ปัจเจกหรือปัจเจกสู่มวลชนโดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์เป็นอุปกรณ์พื้นฐาน โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นได้รับการพัฒนาความสามารถไปเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ความสามารถพื้นฐานอย่างเช่น การรับและส่งเสียง ไปจนถึงความสามารถในการรับและส่งภาพ ข้อความ และเสียงในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งสามารถใช้ทดแทนอุปกรณ์สื่อสารประเภทอื่นๆ อาทิเช่น วิทยุ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งยังสามารถใช้ประสิทธิภาพดังกล่าวเข้ามาทดแทนพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเดิมๆ เช่น แทนที่จะไปธนาคารเพื่อทำธุรกรรมทางการเงิน เราก็สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อทำธุรกรรมได้ในขณะอยู่ที่บ้าน ซึ่งเราเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์

จากข้อมูลของ ITU (International Telecommunication Union) สรุปได้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบมีแนวโน้มจะเป็นไปได้มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบชีวิตในทิศทางดังกล่าวในอัตราเร่งที่ต่ำกว่ามาก เนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตเช่นนั้นต้องอาศัยการบรรจบกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) จะเห็นได้จากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ในประเทศไทยยังมีไม่มากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ด้านเทคโนโลยีชีวภาพก็มีความก้าวหน้าไปมาก หลายประเทศทั่วโลกให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพตอบสนองต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และใช้การวิจัยและพัฒนาในการสร้างความได้เปรียบแทนการอาศัยวัตถุดิบและค่าแรงราคาถูก มีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 เทคโนโลยีชีวภาพจะก้าวเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่น และหลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศและวิถีชีวิตประจำวันของเรา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตอาหารออกสู่ตลาดโลก และเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์ การพัฒนา

เทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเชิงตั้งรับเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมากกว่าการพัฒนาในเชิงรุก อาทิเช่น ประกาศกรอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (ปี พ.ศ. 2547 - 2552) ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายชีวภาพ รวมถึงดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพอันเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ อย่างไรก็ตาม เราเริ่มมีผลงานวิจัยด้านนี้จากห้องปฏิบัติการและศูนย์ความเป็นเลิศต่างๆ ออกเผยแพร่เป็นระยะ และเริ่มมีการผลักดันให้นำผลงานวิจัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

มีการคาดการณ์กันว่าหลังยุคเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นคลื่นลูกที่สามแล้ว คู่แข่งตำแหน่งคลื่นลูกที่สี่ของเทคโนโลยีชีวภาพก็น่าเป็นเทคโนโลยี จากแนวโน้มการลงทุนและงบประมาณการวิจัยและพัฒนาในหลายประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มว่าโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าไปสู่ยุคแห่งนาโนเทคโนโลยีอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าเมื่อกระแสโลกต้องมุ่งเข้าสู่ยุคนาโนเทคโนโลยีซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ และส่งผลกระทบโดยตรงกับसारหรืออินทรีวัตถุที่เกี่ยวข้องการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา ประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านนี้ให้มีความพร้อมที่จะก้าวไปภายใต้ทิศทางเดียวกับโลกและเหมาะสมกับตนเองให้ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ความก้าวหน้าด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรชีวภาพ หรือแม้แต่ความก้าวหน้าด้านการเปลี่ยนคุณสมบัติของสารหรือนาโนเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สังคมทั่วโลกมุ่งหน้าเข้าสู่ความเป็นสังคมคนกึ่งหุ่นยนต์ ประชาชนในสังคมเสถียรเทคโนโลยี แม้แต่ประเทศที่ด้อยพัฒนาก็ได้รับผลกระทบและหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับตัวและใช้ชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ในขณะเดียวกันก็มีประชาชนบางส่วนในสังคมไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ด้วยข้อจำกัดด้านปัจจัยพื้นฐาน แต่สังคมได้เพิกเฉยต่อความแตกต่างนั้นทำให้เกิดช่องว่างทางสังคมยุคไซเบอร์ (Cyber space) อันเป็นช่องว่างที่ทำให้มีแต่บุคคลผู้มีความพร้อมด้วยปัจจัยสนับสนุนทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน ความรู้ การศึกษา การงาน เหล่านี้เท่านั้นที่มีสิทธิใช้ประโยชน์จาก Cyber Space เพื่อความอยู่รอดของตนเอง เพื่อธุรกิจของตน หรือเพื่อความบันเทิงส่วนบุคคล สถานการณ์การเข้าถึงสังคมยุคไซเบอร์อย่างง่ายดายและรวดเร็วเช่นนี้ยิ่งจะส่งผลให้บุคคลเหล่านี้มีการใช้ชีวิตแบบพึ่งพิงความสัมพันธ์ทางสังคมน้อยลง ส่งเสริมค่านิยมแบบปัจเจกบุคคลสุดโต่ง และทำให้เกิดพฤติกรรมที่ยึดมั่นถือมั่นในตนเอง แม้แต่สังคมในชนบทก็ยังได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เมื่อการขยายตัวของเมืองเข้าไปทำลายชุมชนในชนบท ความสัมพันธ์แบบปัจเจกนิยมของคนเมืองก็จะขยายตัวตามไปด้วย สภาพสังคมแตกกระจายกลายเป็นสังคมนาโน (Nano society) เช่นนี้เกิดขึ้นและแพร่ขยายไปทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย

คุณสมบัติหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินชีวิตท่ามกลางการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีก็คือความรู้ ประชากรไทยและประชากรโลกจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลต่อการกระจายและสร้างองค์ความรู้ การดำเนินชีวิตประจำวันก็ต้องตั้งมั่นอยู่บนความรู้เช่นกัน ซึ่งสามารถจินตนาการได้ว่า มนุษย์เราจะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความมืดมิดทางปัญญา เพราะนั่นจะทำให้บุคคลผู้นั้นกลายเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคมในทันที และจะกลายเป็นเครื่องตอกย้ำความแตกต่างทางสังคมยิ่งขึ้นเข้าไปอีก ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึงการศึกษาภายในประเทศ แม้ว่าสถิติผู้จบการศึกษาไทยจะมากขึ้น แต่การยอมรับคุณภาพของบุคคลเหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปจนได้พิสูจน์ตัวเองแล้วแทนการยอมรับทันทีที่จบจากสถาบันการศึกษา นั่นเป็นลักษณะของสังคมไทยในทศวรรษหน้าที่เรียกว่า สังคมแห่งความรู้ (Knowledge – base society) อย่างไรก็ตาม แม้คนจะมี

ความรู้มากขึ้น เก่งขึ้น แต่คุณภาพของคนที่เป็นลักษณะของคนดึกดำบรรพ์ลดลง สังคมทั่วโลกกำลังประสบปัญหาจริยธรรมคุณธรรมเสื่อมลง ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้า ยิ่งสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากเพียงใด ปัญหาต่างๆ ในสังคมจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ท่ามกลางความเจริญของสังคมไทย ความจริงในข้อนี้ปรากฏให้เห็นได้จาก ปัญหาอาชญากรรมที่อาชญากรมีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนแนบเนียนมากยิ่งขึ้น หรือรูปแบบการก่อการกำเริบที่มีกลเม็ดวิธีกาที่หลากหลายเหนือชั้นซ่อนเงื่อนแบบยล โรคภัยรูปแบบใหม่ๆ ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะรุนแรงขึ้น หรือแม้แต่อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติก็มีการพัฒนาเทคนิควิธีการรูปแบบใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางปัญหาเหล่านี้คนในสังคมต้องเผชิญกับภาวะความเสี่ยงที่มาพร้อมกับปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยมีความเสี่ยงอีกรูปแบบหนึ่งที่กำลังก่อตัวขึ้นอย่างมีนัยสำคัญนั่นคือ ความเสี่ยงทางภาวะเศรษฐกิจและความวุ่นวายของการเมืองในประเทศ

มีอีกแนวโน้มหนึ่งที่มีความเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะเกิดขึ้นในสังคมทั่วโลก รวมทั้งสังคมไทย นั่นคือจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ทำให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ผู้สูงอายุจะมีบทบาทเป็น “ผู้พิทักษ์” ที่ใช้ความรู้และประสบการณ์ที่มีอยู่มาพัฒนาและเสริมสร้างสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตของประเทศ โครงสร้างทางแรงงาน รูปแบบของผลิตภัณฑ์จะหลากหลายมากขึ้น มีการผลิตเพื่อตอบสนองกลุ่มคนหลายประเภทโดยเฉพาะ

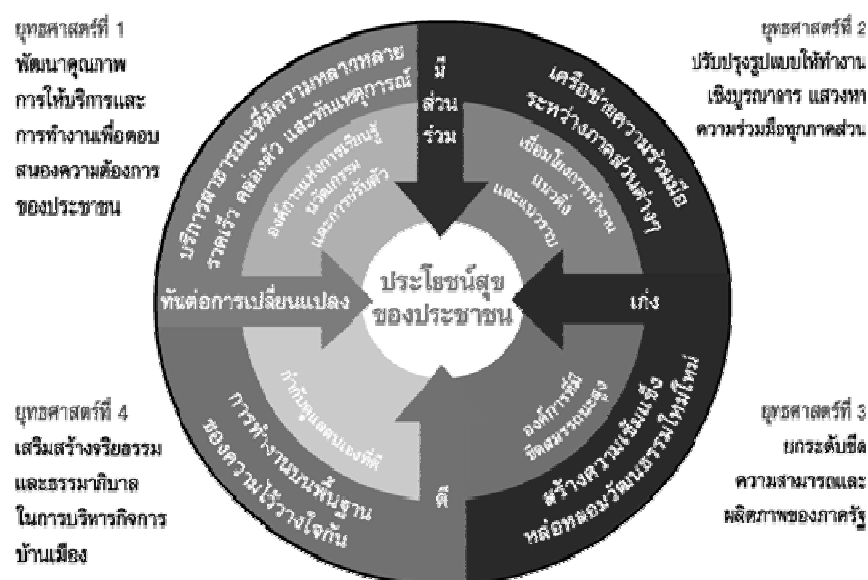
แนวโน้มด้านเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า ระบบการค้าเสรียังคงส่งอิทธิพลไปทั่วโลก ระบบเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกัน กรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับกลุ่มหรือภูมิภาคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ กลุ่มเศรษฐกิจใหม่ เช่น บราซิล รัสเซีย จีนจะมีบทบาทมากขึ้น ในเวทีทางการค้าแทนที่อเมริกา นอกจากนี้ความเป็นชาติในมุมมองทางเศรษฐกิจลดลงเหลือเพียงความเป็นผู้ผลิตสินค้า ดังนั้นข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ หรือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อกลุ่มความร่วมมือต่างๆ เข้มแข็งมากขึ้น มาตรการกีดกันทางการค้าก็จะรุนแรงและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะราคาน้ำมันยังคงพุ่งทะยานสูงขึ้นควบคู่ไปกับการความต้องการพลังงานทดแทน แต่ก็สวนทางกับปริมาณการผลิตพลังงานทดแทนในรูปแบบต่างๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปรับเปลี่ยนจุดแข็งในอดีตของตนเอง กล่าวคือจากการมีวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก มาเป็นประเทศที่มีแรงงานฝีมือ มีคุณภาพสูง มีการออกแบบที่คำนึงถึงรูปลักษณ์และประโยชน์ใช้สอย รวมถึงการใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพดี อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงต้องตกอยู่ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจโลก เนื่องจากเรายังไม่สามารถกำหนดหรือมีบทบาทใดที่ส่งผลกระทบต่อกระแสเศรษฐกิจโลก สิ่งที่ที่ดีที่สุดที่เราจะทำได้คือกำหนดนโยบายตั้งรับทางเศรษฐกิจอย่างมีสติ

แนวโน้มทางการเมืองก็เช่นเดียวกับเศรษฐกิจ การเมืองโลกจะเกิดศูนย์อำนาจใหม่ๆ อาทิเช่น กลุ่มความร่วมมือต่างๆ (Operative power) กลุ่มอำนาจภาคประชาชน (People power) เช่น NGO, Green peace, Aids เป็นต้น ศูนย์กลางอำนาจ (Center power) เกิดการกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ ไม่ได้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงแห่งเดียวดังเช่นเมื่อก่อน และดังเช่นที่กล่าวไปแล้วความรุนแรงทางการเมืองการแบ่งขั้วอำนาจมีเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งทางการเมืองกระจายไปทั่วโลก รวมถึงสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยด้วย สำหรับการเมืองท้องถิ่นในประเทศจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการ

ปกครอง อันหนึ่งเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยแบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยจึงส่งผลให้เรื่องของการคอร์รัปชันยังคงปรากฏให้เห็นเด่นชัด แต่กระนั้นระบบการเมืองแบบประชาสังคม (Civil society) ก็พัฒนาและเข้มแข็งขึ้นที่จะตรวจสอบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายประเทศ ดังนั้นการเมืองเช่นนี้จึงกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่เหนี่ยวนำการพัฒนาประเทศทำให้ไม่สามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างเต็มกำลัง

ทั้งนี้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้สร้างกรอบประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยระยะเวลา 5 ปี (ระหว่าง พ.ศ. 2551 – 2555) มีเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ภายใต้ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ประกอบไป ด้วย

- 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2) ปรับปรุงรูปแบบให้ทำงานเชิงบูรณาการ แสวงหาความร่วมมือทุกภาคส่วน
- 3) ยกระดับขีดความสามารถและผลิตภาพของรัฐ
- 4) เสริมสร้างจริยธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมือง



ภาพที่ 3.3 กรอบประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในระยะต่อไป (พ.ศ.2551-2555)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.

ระบบราชการไทยในอนาคตในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีในทศวรรษหน้า สามารถสรุปภาพระบบราชการในทศวรรษหน้าได้ดังนี้

1) **ระบบราชการในโครงสร้างองค์กรแบบใหม่** มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลเฉพาะกลุ่มเช่น ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการมีการปรับเปลี่ยนระบบงานให้ตอบสนองต่อข้าราชการกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มุ่งเน้นการสร้างผลิตภาพในระบบราชการ การจัดการและถ่ายโอน

ความรู้ระหว่างข้าราชการก่อนเกษียณสู่ข้าราชการรุ่นใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ การพัฒนาบุคลากรเพื่อยกระดับความสามารถ โดยเฉพาะการสร้างให้ข้าราชการเกิด Innovative Initiate การวางแผนอาชีพ การปรับอายุราชการ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเกษียณ และการสร้างระบบจูงใจให้คนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการและเกิดความผูกพันกับองค์กร เป็นต้น

2) **ระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ** ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบาย การบริหารงานภายใน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกประเภท ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของระบบราชการเกิดความคล่องตัวสูง รวดเร็วและแม่นยำ โดยลดกระบวนการที่ใช้นักวิชาการในการทำงานแล้วนำเทคโนโลยีเข้ามาบริหารแทนที่ ดังนั้นในทศวรรษหน้าเมื่อระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้อย่างสมบูรณ์ ระบบราชการก็ต้องมีนโยบายด้านกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และนโยบายอื่นๆ เพื่อสนับสนุนระบบดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันข้าราชการเองก็จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานไปโดยสิ้นเชิง

3) **ภาพลักษณ์ของระบบราชการที่ทันสมัย (Re - Image)** เป็นระบบราชการที่ทันสมัยทั้งระบบภายในและภาพลักษณ์ภายนอกเพื่อดึงดูดกำลังแรงงานในอนาคต เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่และเป็นทางเลือกด้านอาชีพของผู้ที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้มีแรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการมากขึ้น ประชาชนทั่วไปเองก็ยอมรับภาพลักษณ์อันทันสมัยของระบบราชการ (Employment brand)

4) **โครงสร้างระบบราชการลดขนาดลง** สืบเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คอมพิวเตอร์พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบกับการปรับกำลังคนในภาครัฐ คาดว่าจำนวนคนทำงานในภาคข้าราชการมีแนวโน้มจะลดจำนวนลงไป ประกอบกับจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นมากขึ้นทำให้ขนาดของราชการที่ใหญ่ทะอะจะเล็กลงกว่าเดิม แต่ขนาดขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบไปเป็นองค์กรประเภทอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ของราชการ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยบริการพิเศษต่างๆ เป็นต้น

5) **ระบบราชการถูกตรวจสอบมากขึ้น** เมื่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งพร้อมกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น จึงทำให้การทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชนมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศเชื่อมต่อถึงกันอย่างรวดเร็ว เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อระบบราชการ กล่าวคือ ประชาชนและหน่วยงานภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของภาคราชการได้โดยสะดวก รวดเร็วขึ้น ซึ่งคาดว่าน่าจะทำให้มีการร้องเรียนและฟ้องร้องเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการเพิ่มสูง ทั้งนี้เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น

6) **ระบบราชการเกิดการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง** เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจะมีความคุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยงและปรับเปลี่ยนองค์การอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากขนาดที่เล็กลงและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าจะใช้การจัดเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือความเป็นไปด้านต่างๆ เพื่อนำมาบูรณาการพัฒนานโยบายการบริหารประเทศทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

7) **ระบบราชการที่ถูกรื้อเมืองแทรกแซงโดยเงื่อนไขและปัจจัยสนับสนุน** ในปัจจุบันระบบการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของระบบราชการ มีแนวโน้มว่าในอนาคตสภาพการณ์เช่นนี้ยังคงอยู่ ทั้งนี้กลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระหรือกลุ่มอำนาจต่างๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนหรือต่อต้านระบบราชการขึ้นอยู่กับการใช้ผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นที่ตั้งก็จะสามารถเพิ่มฝ่ายสนับสนุนและอำนาจต่อรอง ในทางกลับกันหากระบบราชการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ภาคการเมืองโดยไม่คำนึงถึงภาคประชาชนก็จะทำให้ผลลัพธ์ออกมาในทางตรงกันข้าม

3.3.2 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้รองลงมาหรือระดับปานกลางของระบบราชการไทย

สรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทศวรรษหน้า

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เดินอยู่บนเส้นทางเดียวกันกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่งไปสู่การติดต่อสื่อสารแบบปัจเจกปัจเจกหรือปัจเจกสู่มวลชนโดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์เป็นอุปกรณ์พื้นฐาน โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นได้รับการพัฒนาความสามารถไปเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ความสามารถพื้นฐานอย่างเช่น การรับและส่งเสียงไปจนถึงความสามารถในการรับและส่งภาพ ข้อความ และเสียงในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งสามารถใช้ทดแทนอุปกรณ์สื่อสารประเภทอื่นๆ อาทิเช่น วิดีโอ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งยังสามารถใช้ประสิทธิภาพดังกล่าวเข้ามาทดแทนพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเดิมๆ เช่น แทนที่จะไปธนาคารเพื่อทำธุรกรรมทางการเงิน เราก็สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อทำธุรกรรมได้ในขณะอยู่ที่บ้าน ซึ่งเราเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์

จากข้อมูลของ ITU (International Telecommunication Union) สรุปได้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบมีแนวโน้มจะเป็นไปได้มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบชีวิตในทิศทางดังกล่าวในอัตราเร่งที่ต่ำกว่ามาก เนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตเช่นนั้นต้องอาศัยการบรรจบกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) จะเห็นได้จากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ในประเทศไทยยังมีไม่มากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ด้านเทคโนโลยีชีวภาพก็มีความก้าวหน้าไปมาก หลายประเทศทั่วโลกให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพตอบสนองต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และใช้การวิจัยและพัฒนาในการสร้างความได้เปรียบแทนการอาศัยวัตถุดิบและค่าแรงราคาถูก มีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 เทคโนโลยีชีวภาพจะก้าวเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่น และหลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศและวิถีชีวิตประจำวันของเรา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตอาหารออกสู่ตลาดโลก และเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์ การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเชิงตั้งรับเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมากกว่าการพัฒนาในเชิงรุก อาทิเช่น ประกาศกรอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (ปี พ.ศ. 2547-2552) ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายชีวภาพ รวมถึงดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพอันเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ อย่างไรก็ตามเราเริ่มมีผลงานวิจัยด้านนี้จากห้องปฏิบัติการและศูนย์ความเป็นเลิศต่างๆ ออกเผยแพร่เป็นระยะ และเริ่มมีการผลักดันให้นำผลงานวิจัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

มีการคาดการณ์กันว่าหลังยุคเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นคลื่นลูกที่สามแล้ว คู่แข่งตำแหน่งคลื่นลูกที่สี่ของเทคโนโลยีชีวภาพก็คือนาโนเทคโนโลยี จากแนวโน้มการลงทุนและงบประมาณการวิจัยและพัฒนาในหลายประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มว่าโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าไปสู่ยุคแห่งนาโนเทคโนโลยีอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าเมื่อกระแสโลกต้องมุ่งเข้าสู่ยุคนาโนเทคโนโลยีซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ และส่งผลกระทบโดยตรงกับสสารหรืออินทรีย์วัตถุที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา ประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านนี้ให้มีความพร้อมที่จะก้าวไปภายใต้ทิศทางเดียวกับโลกและเหมาะสมกับตนเองให้ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ความก้าวหน้าด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรชีวภาพ หรือแม้แต่ความก้าวหน้าด้านการเปลี่ยนคุณสมบัติของสสารหรือนาโนเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สังคมทั่วโลกส่วนใหญ่มุ่งหน้าเข้าสู่ความเป็นสังคมคนกึ่งหุ่นยนต์ที่ถูกเทคโนโลยีครอบงำและเสกติดอย่างถอนตัวไม่ขึ้น แต่ในทำนองเดียวกันก็อาจมีสังคมหรือประชาชนบางส่วนที่รู้จักใช้เทคโนโลยีอย่างมีสติและสามารถสร้างสรรค์คุณค่าจากความก้าวหน้าเหล่านี้ได้อย่างไร้ขีดจำกัดได้เช่นกัน ในอีกแง่มุมหนึ่งด้วยอัตราเร่งของการก้าวกระโดดทางเทคโนโลยีก็ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนา กับบรรดาประเทศด้อยพัฒนา และในที่สุดมูลเหตุเหล่านี้ก็ได้บีบรัดให้กลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาต้องปรับตัวและใช้ชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่าก็มีประชาชนบางส่วนในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ด้วยข้อจำกัดด้านปัจจัยพื้นฐาน แต่กระนั้นสังคมก็ได้เพิกเฉยต่อความแตกต่างนั้น ทำให้เกิดสังคมเครือข่ายที่มีการเรียนรู้ที่จะแบ่งปันเทคโนโลยีให้แก่กลุ่มคนที่ขาดโอกาส ช่วยเติมเต็มและถมช่องว่างทางสังคมยุคไซเบอร์ (Cyber space) เพื่อการอยู่ร่วมกันของสังคมอย่างผาสุก สถานการณ์การเข้าถึงสังคมยุคไซเบอร์อย่างง่ายดายและรวดเร็วเช่นนี้ยิ่งจะส่งผลให้บุคคลเหล่านี้มีการใช้ชีวิตแบบพึ่งพิงความสัมพันธ์ทางสังคมมากขึ้น ส่งเสริมค่านิยมแบบเครือข่ายและทำให้เกิดพฤติกรรมที่ไวใจคนอื่นซึ่งแม้แต่สังคมในชนบทก็จะได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เมื่อการขยายตัวของเมืองเข้าไปสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมชนบท

คุณสมบัติหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินชีวิตท่ามกลางการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีก็คือความรู้ ประชากรไทยและประชากรโลกจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลกระทบต่อกระจายและสร้างองค์ความรู้ การดำเนินชีวิตประจำวันก็ต้องตั้งมั่นอยู่บนความรู้เช่นกัน ซึ่งสามารถจินตนาการได้ว่า มนุษย์เราจะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความมืดมิดทางปัญญา เพราะนั่นจะทำให้บุคคลผู้นั้นกลายเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคมในทันที และจะกลายเป็นเครื่องตอกย้ำความแตกต่างทางสังคมยิ่งขึ้นเข้าไปอีก ในส่วนของประเทศไทยพบว่า จะมีปัญหาเรื่องการสร้างบุคลากรที่มีความรู้และคุณภาพ เนื่องจากปรัชญาการศึกษาที่บิดเบี้ยวที่มุ่งเน้นเรื่องของปริมาณมากกว่าคุณภาพ ส่งผลให้แม้ว่าสถิติผู้จบการศึกษาในประเทศไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงทั้งในระดับปริญญาตรี โทและเอก แต่การยอมรับคุณภาพของบุคคลเหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปจนได้พิสูจน์ตัวเองแล้วแทนการยอมรับทันทีที่จบจากสถาบันการศึกษา อันเนื่องมาจากความเคลือบแคลงใจต่อระบบการศึกษาในประเทศที่ยังขาดเรื่องของคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งนั่นเป็นลักษณะของสังคมไทยในอีก 10 ปีข้างหน้าที่เรียกว่า สังคมที่มุ่งแต่ใบประกาศนียบัตร (Certificated society)

อย่างไรก็ตามแม้คนจะมีความรู้มากขึ้น เก่งขึ้น แต่คุณภาพของคนที่เป็นลักษณะของคนดึกดำบรรพ์ลดลง สังคมทั่วโลกกำลังประสบปัญหาจริยธรรมคุณธรรมเสื่อมลง ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้า ยิ่งสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากเพียงใด ปัญหาต่างๆ ในสังคมจะมีความสลับซับซ้อนมาก

ยิ่งขึ้น ท่ามกลางความเจริญของสังคมไทย ความจริงในข้อนี้ปรากฏให้เห็นได้จาก ปัญหาอาชญากรรมที่อาชญากรรมแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนแนบเนียนมากยิ่งขึ้น หรือรูปแบบการก่อเหตุที่มัลลเมดิวิวิธีการที่หลากหลายเหนือชั้นซ่อนเงื่อนแยบยล โรคภัยรูปแบบใหม่ๆ ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะรุนแรงขึ้น หรือแม้แต่อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติก็มีการพัฒนาเทคนิควิธีการรูปแบบใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้นท่ามกลางปัญหาเหล่านี้คนในสังคมก็สามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากในอดีตพร้อมกับบูรณาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อป้องกันหรือยับยั้งความเสี่ยงที่กำลังเกิดขึ้นได้

มีอีกแนวโน้มหนึ่งที่มีความเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะเกิดขึ้นในสังคมทั่วโลก รวมทั้งสังคมไทย นั่นคือจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ทำให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ผู้สูงอายุจะกลายเป็นตัวถ่วงและเป็นภาระแก่สังคม หากผู้สูงอายุจำนวนมากเป็นบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพก็ยิ่งทำให้สังคมไทยค่อยพัฒนา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คนรุ่นใหม่กลายเป็นผู้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในสังคมพร้อมกับขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปข้างหน้า

แนวโน้มด้านเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า ระบบการค้าเสรียังคงส่งอิทธิพลไปทั่วโลก ระบบเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกัน กรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับกลุ่มหรือภูมิภาคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เกิดกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ขึ้น เช่น บราซิล รัสเซีย จีนซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในเวทีโลกและคานอำนาจทางเศรษฐกิจของอเมริกา นอกจากนี้ความเป็นชาติจะกลายเป็นจุดเด่นและจุดขายทางเศรษฐกิจทั้งเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน ดังนั้นข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยในระดับหนึ่ง เมื่อกลุ่มความร่วมมือต่างๆ เข้มแข็งมากขึ้นมาตรการกีดกันทางการค้าก็จะรุนแรงและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะราคาน้ำมันยังคงพุ่งทะยานสูงขึ้นควบคู่ไปกับความต้องการพลังงานทดแทน แต่ก็สวนทางกับปริมาณการผลิตพลังงานทดแทนในรูปแบบต่างๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องค้นหาจุดแข็งของตนเอง กล่าวคือจากการมีวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก มาเป็นประเทศที่มีแรงงานฝีมือ มีคุณภาพสูง มีการออกแบบที่คำนึงถึงรูปลักษณ์และประโยชน์ใช้สอย รวมถึงการใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพดี อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยยังคงต้องตกอยู่ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจโลก แต่เราก็ยังสามารถกำหนดทิศทางเศรษฐกิจหรือมีบทบาทในระดับหนึ่งที่จะส่งผลต่อกระแสเศรษฐกิจโลกในภาพรวม

แนวโน้มทางการเมืองก็เช่นเดียวกับเศรษฐกิจ การเมืองโลกจะเกิดศูนย์อำนาจใหม่ๆ อาทิเช่น กลุ่มความร่วมมือต่างๆ (Operative power) กลุ่มอำนาจภาคประชาชน (People power) เช่น NGO, Green peace, Aids เป็นต้น ศูนย์กลางอำนาจ (Center power) เกิดการกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ ไม่ได้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงแห่งเดียวดังเช่นเมื่อก่อน และดังเช่นที่กล่าวไปแล้วความรุนแรงทางการเมืองการแบ่งขั้วอำนาจมีเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งทางการเมืองกระจายไปทั่วโลก รวมถึงสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยด้วย เมื่อกลับมาพิจารณาถึงการเมืองภายในประเทศ ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็จะทำให้นักการเมืองอาศัยความล้ำหน้าเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการคอร์รัปชันทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค และถึงแม้ว่าระบบการเมืองแบบประชาสังคม (Civil society) และประชาธิปไตยจะเข้มแข็งแต่การตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองก็จะต้องยิ่งยากลำบากมากขึ้น

ระบบราชการไทยในอนาคตในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีในทศวรรษหน้า สามารถสรุปภาพระบบราชการในทศวรรษหน้าได้ดังนี้

1) **ระบบราชการในโครงสร้างองค์กรแบบใหม่** มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลเฉพาะกลุ่มเช่น ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการมีการปรับเปลี่ยนระบบงานให้ตอบสนองต่อข้าราชการกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มุ่งเน้นการสร้างผลิตภาพในระบบราชการ การจัดการและถ่ายโอนความรู้ระหว่างข้าราชการก่อนเกษียณสู่ข้าราชการรุ่นใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ การพัฒนาบุคลากรเพื่อยกระดับความสามารถ โดยเฉพาะการสร้างให้ข้าราชการเกิด Innovative Initiate การวางแผนอาชีพ การปรับอายุราชการ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเกษียณ และการสร้างระบบจูงใจให้คนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการและเกิดความผูกพันกับองค์กร เป็นต้น

2) **ระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ** ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบาย การบริหารงานภายใน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกประเภท ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของระบบราชการเกิดความคล่องตัวสูง รวดเร็วและแม่นยำ โดยลดกระบวนการที่ใช้บุคลากรในการทำงานแล้วนำเทคโนโลยีเข้ามาบริหารแทนที่ ดังนั้นในทศวรรษหน้าเมื่อระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้อย่างสมบูรณ์ ระบบราชการก็ต้องมีนโยบายด้านกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และนโยบายอื่นๆ เพื่อสนับสนุนระบบดังกล่าว ในขณะเดียวกันข้าราชการเองก็จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานไปโดยสิ้นเชิง

3) **ภาพลักษณ์ของระบบราชการที่ทันสมัย (Re - Image)** เป็นระบบราชการที่ทันสมัยทั้งระบบภายในและภาพลักษณ์ภายนอกเพื่อดึงดูดกำลังแรงงานในอนาคต เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่และเป็นทางเลือกด้านอาชีพของผู้ที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้มีแรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการมากขึ้น ประชาชนทั่วไปเองก็ยอมรับภาพลักษณ์อันทันสมัยของระบบราชการ (Employment brand)

4) **โครงสร้างระบบราชการลดขนาดลง** สืบเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คอมพิวเตอร์พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบกับการปรับกำลังคนในภาครัฐ คาดว่าจำนวนคนทำงานในภาคข้าราชการมีแนวโน้มจะลดจำนวนลงไป ประกอบกับจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นมากขึ้นทำให้ขนาดของราชการที่ใหญ่เทอะทะจะเล็กลงกว่าเดิม แต่ขนาดขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบไปเป็นองค์กรประเภทอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ของราชการ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยบริการพิเศษต่างๆ เป็นต้น

5) **การตรวจสอบระบบราชการค่อนข้างลำบาก** แม้ว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งพร้อมกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น ซึ่งทำให้การทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชนมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศเชื่อมต่อกันอย่างรวดเร็ว แต่ทว่าเนื่องจากระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากอยู่ในระบบราชการส่งผลให้เกิดการช่วยเหลือพวกพ้องและร่วมกันปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูลเพื่อผลประโยชน์ทับซ้อน จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบต่างๆ ค่อนข้างทำงานได้ยากในการทำให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ

6) **ระบบราชการเกิดการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง** เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจะมีความคุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยงและปรับเปลี่ยนองค์การอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากขนาดที่เล็กลงและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าจะจัดการจัดเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือความเป็นไปด้านต่างๆ เพื่อนำมาบูรณาการพัฒนานโยบายการบริหารประเทศทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

7) **ระบบราชการที่ถูกรื้อเมืองเข้าแทรกแซงในระดับสูง** ในปัจจุบันระบบการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของระบบราชการค่อนข้างมาก และมีแนวโน้มว่าในอนาคตสภาพการณ์จะทวีความรุนแรง ในทำนองเดียวกันถึงแม้ว่ากลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระหรือกลุ่มอำนาจต่างๆ จะมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถจะตรวจสอบนักการเมืองที่อาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ เข้ามาบิดเบือนข้อมูลอย่างแยบยลจนยากที่จะตรวจสอบความจริงได้ ด้วยเหตุนี้ระบบราชการไทยจะอ่อนแอไร้จุดยืนและกลายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองไปโดยปริยาย

3.3.3 ภาพอนาคตที่เป็นไปได้ในที่สุดของระบบราชการไทย

สรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทศวรรษหน้า

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เกิดขึ้นบนเส้นทางเดียวกันกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่งไปสู่การติดต่อสื่อสารแบบปัจเจกสู่ปัจเจกหรือปัจเจกสู่มวลชนโดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์เป็นอุปกรณ์พื้นฐาน โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นได้รับการพัฒนาความสามารถไปเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ความสามารถพื้นฐานอย่างเช่น การรับและส่งเสียงไปจนถึงความสามารถในการรับและส่งภาพ ข้อความ และเสียงในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งสามารถใช้ทดแทนอุปกรณ์สื่อสารประเภทอื่นๆ อาทิเช่น วิทยุ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งยังสามารถใช้ประสิทธิภาพดังกล่าวเข้ามาทดแทนพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเดิมๆ เช่น แทนที่จะไปธนาคารเพื่อทำธุรกรรมทางการเงิน เราก็สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อทำธุรกรรมได้ในขณะอยู่ที่บ้าน ซึ่งเราเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์

จากข้อมูลของ ITU (International Telecommunication Union) สรุปได้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบมีแนวโน้มจะเป็นไปได้มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบชีวิตในทิศทางดังกล่าวในอัตราเร่งที่ต่ำกว่ามาก เนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตเช่นนั้นต้องอาศัยการบรรจบกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) จะเห็นได้จากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ในประเทศไทยยังมีไม่มากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ด้านเทคโนโลยีชีวภาพก็มีความก้าวหน้าไปมาก หลายประเทศทั่วโลกให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพตอบสนองต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และใช้การวิจัยและพัฒนาในการสร้างความได้เปรียบแทนการอาศัยวัตถุดิบและค่าแรงราคาถูก มีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 เทคโนโลยีชีวภาพจะก้าวเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่น และหลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศและวิถีชีวิตประจำวันของเรา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตอาหารออกสู่ตลาดโลก และเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์ การ

พัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเชิงตั้งรับเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมากกว่าการพัฒนาในเชิงรุก อาทิเช่น ประกาศกรอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (ปี พ.ศ. 2547-2552) ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายชีวภาพ รวมถึงดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพอันเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ อย่างไรก็ตามประเทศไทยเริ่มมีผลงานวิจัยด้านนี้จากห้องปฏิบัติการและศูนย์ความเป็นเลิศต่างๆ ออกเผยแพร่เป็นระยะ และเริ่มมีการผลักดันให้นำผลงานวิจัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์มากขึ้น

มีการคาดการณ์กันว่าหลังยุคเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นคลื่นลูกที่สามแล้ว คู่แข่งตำแหน่งคลื่นลูกที่สี่ของเทคโนโลยีชีวภาพก็คือนาโนเทคโนโลยี จากแนวโน้มการลงทุนและงบประมาณการวิจัยและพัฒนาในหลายประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มว่าโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าไปสู่ยุคแห่งนาโนเทคโนโลยีอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าเมื่อกระแสโลกต้องมุ่งเข้าสู่ยุคนาโนเทคโนโลยีซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ และส่งผลกระทบโดยตรงกับสสารหรืออินทรีย์วัตถุที่เกี่ยวข้องการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา ประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านนี้ให้มีความพร้อมที่จะก้าวไปภายใต้ทิศทางเดียวกับโลกและเหมาะสมกับตนเองให้ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ความก้าวหน้าด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรชีวภาพ หรือแม้แต่ความก้าวหน้าด้านการเปลี่ยนคุณสมบัติของสสารหรือนาโนเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สังคมทั่วโลกส่วนใหญ่มุ่งหน้าเข้าสู่ความเป็นสังคมคนกึ่งหุ่นยนต์ที่ถูกเทคโนโลยีครอบงำและเสกติดอย่างถอนตัวไม่ขึ้น แต่ในทำนองเดียวกันก็อาจมีสังคมหรือประชาชนบางส่วนที่รู้จักใช้เทคโนโลยีอย่างมีสติและสามารถสร้างสรรค์คุณค่าจากความก้าวหน้าเหล่านี้ได้อย่างไร้ขีดจำกัดได้เช่นกัน ในอีกแง่มุมหนึ่งด้วยอัตราเร่งของการก้าวกระโดดทางเทคโนโลยีก็ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประเทศพัฒนา กับบรรดาประเทศด้อยพัฒนา และในที่สุดมูลเหตุเหล่านี้ก็ได้บีบบังคับให้กลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาต้องปรับตัวและใช้ชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแน่นอนว่าก็มีประชาชนบางส่วนในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ด้วยข้อจำกัดด้านปัจจัยพื้นฐาน แต่กระนั้นสังคมก็มีได้เพิกเฉยต่อความแตกต่างนั้น ทำให้เกิดสังคมเครือข่ายที่มีการเรียนรู้ที่จะแบ่งปันเทคโนโลยีให้แก่กลุ่มคนที่ขาดโอกาส ช่วยเติมเต็มและถมช่องว่างทางสังคมยุคไซเบอร์ (Cyber space) เพื่อการอยู่ร่วมกันของสังคมอย่างผาสุก สถานการณ์การเข้าถึงสังคมยุคไซเบอร์อย่างง่ายดายและรวดเร็วเช่นนี้จะส่งผลให้บุคคลเหล่านี้มีการใช้ชีวิตแบบพึ่งพิงความสัมพันธ์ทางสังคมมากขึ้น ส่งเสริมค่านิยมแบบเครือข่ายและทำให้เกิดพฤติกรรมที่ไว้วางใจคนอื่น แต่ทว่าเมื่อเมืองและความเจริญก้าวหน้าที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีได้ขยายตัวเข้าไปในชนบทกลับกลายเป็นการสร้างให้คนในชุมชนไม่พึ่งพาตนเอง พึ่งพิงและรอคอยความช่วยเหลือจากผู้อื่นแต่เพียงอย่างเดียว

คุณสมบัติหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินชีวิตท่ามกลางการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีก็คือความรู้ ประชากรไทยและประชากรโลกจำเป็นต้องมีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลกระทบต่อการกระจายและสร้างองค์ความรู้ การดำเนินชีวิตประจำวันก็ต้องตั้งมั่นอยู่บนความรู้เช่นกัน ซึ่งสามารถจินตนาการได้ว่า มนุษย์เราจะไม่สามารถมีชีวิตอยู่ท่ามกลางความมืดมิดทางปัญญา เพราะนั่นจะทำให้บุคคลผู้นั้นกลายเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคมในทันที และจะกลายเป็นเครื่องตอกย้ำความแตกต่างทางสังคมยิ่งขึ้นเข้าไปอีก ในส่วนของประเทศไทยพบว่า จะมีปัญหาเรื่องการสร้างบุคลากรที่มีความรู้และคุณภาพ เนื่องจากปรัชญาการศึกษาที่บิดเบี้ยวที่มุ่งเน้นเรื่องของปริมาณมากกว่าคุณภาพ ส่งผลให้แม้ว่าสถิติผู้จบการศึกษาในประเทศไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระดับปริญญาตรี โทและเอก แต่การยอมรับคุณภาพของบุคคลเหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อ

เวลาผ่านไปจนได้พิสูจน์ตัวเองแล้วแทนการยอมรับทันทีที่จบจากสถาบันการศึกษา อันเนื่องมาจากความเคลือบแคลงใจต่อระบบการศึกษาในประเทศที่ยังขาดเรื่องของคุณภาพทางการศึกษา ซึ่งนั่นเป็นลักษณะของสังคมไทยในอีก 10 ปีข้างหน้าที่เราเรียกว่า สังคมที่มุ่งแต่ใบประกาศนียบัตร (Certificated society)

อย่างไรก็ตามแม้คนจะมีความรู้มากขึ้น เก่งขึ้น แต่คุณภาพของคนที่เป็นลักษณะของคนดึกดำบรรพ์ลดลง สังคมทั่วโลกกำลังประสบปัญหาจริยธรรมคุณธรรมเสื่อมลง ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้า ยิ่งสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากเพียงใด ปัญหาต่างๆ ในสังคมจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ท่ามกลางความเจริญของสังคมไทย ความจริงในข้อนี้ปรากฏให้เห็นได้จาก ปัญหาอาชญากรรมที่อาชญากรรมมีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนแนบเนียนมากยิ่งขึ้น หรือรูปแบบการก่อการกำเริบที่มีกลเม็ดวิธีการที่หลากหลายเหนือชั้นซ่อนเงื่อนแยบยล โรคภัยรูปแบบใหม่ๆ ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะรุนแรงขึ้น หรือแม้แต่อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติก็มีการพัฒนาเทคนิควิธีการรูปแบบใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้นท่ามกลางปัญหาเหล่านั้นคนในสังคมก็สามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากในอดีตพร้อมกับบูรณาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อป้องกันหรือยับยั้งความเสี่ยงที่กำลังเกิดขึ้นได้

มีอีกแนวโน้มหนึ่งที่มีความเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะเกิดขึ้นในสังคมทั่วโลกรวมทั้งสังคมไทย นั่นคือจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ทำให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) และด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่างๆ จึงทำให้คนสูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใคร และก็ได้มีบทบาทสำคัญแต่อย่างใดต่อสังคมในภาพรวม อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมดังกล่าวส่งผลต่อภาคการผลิตของประเทศ โครงสร้างทางแรงงาน รูปแบบของผลิตภัณฑ์จะหลากหลายมากขึ้น มีการผลิตเพื่อตอบสนองของกลุ่มคนหลายประเภทโดยเฉพาะ

แนวโน้มด้านเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า ระบบการค้าเสรียังคงส่งอิทธิพลไปทั่วโลก ระบบเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกัน กรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับกลุ่มหรือภูมิภาคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เกิดกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ขึ้น เช่น บราซิล รัสเซีย จีน แต่ทว่าอเมริกายังคงเป็นผู้นำและทรงอิทธิพลในเวทีเศรษฐกิจของโลกอยู่ เมื่อกลับมาพิจารณาในส่วนของประเทศไทยพบว่า เราสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้นข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศหรือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทยน้อยมาก ทั้งเรื่องของกลุ่มความร่วมมือต่างๆ ที่เข้มแข็งมากขึ้น มาตรการกีดกันทางการค้าที่รุนแรงและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในส่วนของราคาน้ำมันที่ยังคงพุ่งทะยานสูงที่ทั่วโลกต่างวิตกกังวลนั้น สำหรับประเทศไทยความต้องการพลังงานจะลดลงและเกิดการพัฒนาน้ำมันทดแทนรูปแบบต่างๆ และหลากหลายเพื่อใช้ในประเทศมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยไม่ต้องพึ่งพิงกับกระแสโลกมากนักและหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ของตนเองและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภายในประเทศให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ มีคุณภาพสูง ผลักดันการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เพื่อใช้ในประเทศพร้อมกับส่งออก การดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงเช่นนี้จะเป็ภูมิคุ้มกันต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ทำให้เราสามารถกำหนดเศรษฐกิจภายในประเทศได้เอง

แนวโน้มทางการเมืองก็เช่นเดียวกับเศรษฐกิจ การเมืองโลกจะเกิดศูนย์อำนาจใหม่ๆ อาทิเช่น กลุ่มความร่วมมือต่างๆ (Operative power) กลุ่มอำนาจภาคประชาชน (People power) เช่น NGO, Green peace,

Aids เป็นต้น ศูนย์กลางอำนาจ (Center power) เกิดการกระจายกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ และมีโอกาสที่อำนาจของสหรัฐอเมริกาจะลดน้อยถอยลงในเวทีการเมืองระดับโลกซึ่งส่งผลให้การเมืองจากกลุ่มความร่วมมือหรือประเทศอื่นๆ เข้ามามีบทบาททดแทน ดังเช่นที่กล่าวไปแล้วความรุนแรงทางการเมือง การแบ่งขั้วอำนาจมีเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งทางการเมืองกระจายไปทั่วโลก รวมถึงสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยด้วย สำหรับการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง และถึงแม้ว่าเทคโนโลยีจะยังไม่สามารถเข้าถึงบางพื้นที่ในประเทศไทยได้อย่างทั่วถึง แต่เทคโนโลยีก็ไม่ส่งผลต่อความเข้มแข็งทางการเมืองของภาคประชาชนแต่อย่างใด สืบเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยได้หยั่งรากฝังลึก คนในท้องถิ่นต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบการเมืองแบบประชาสังคม (Civil society) เกิดการพัฒนาและเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อตรวจสอบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายประเทศ

ระบบราชการไทยในอนาคตในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีในทศวรรษหน้า สามารถสรุปภาพระบบราชการในทศวรรษหน้าได้ดังนี้

1) **ระบบราชการในโครงสร้างองค์กรแบบใหม่** มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลเฉพาะกลุ่มเช่น ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการมีการปรับเปลี่ยนระบบงานให้ตอบสนองต่อข้าราชการกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มุ่งเน้นการสร้างผลิตภาพในระบบราชการ การจัดการและถ่ายโอนความรู้ระหว่างข้าราชการก่อนเกษียณสู่ข้าราชการรุ่นใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ การพัฒนาบุคลากรเพื่อยกระดับความสามารถ โดยเฉพาะการสร้างให้ข้าราชการเกิด Innovative Initiate การวางแผนอาชีพ การปรับอายุราชการ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเกษียณ และการสร้างระบบจูงใจให้คนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการและเกิดความผูกพันกับองค์กร เป็นต้น

2) **ระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ** ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบาย การบริหารงานภายใน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกประเภท ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของระบบราชการเกิดความคล่องตัวสูง รวดเร็วและแม่นยำ โดยลดกระบวนการที่ใช้บุคลากรในการทำงานแล้วนำเทคโนโลยีเข้ามาบริหารแทนที่ ดังนั้นในทศวรรษหน้าเมื่อระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้อย่างสมบูรณ์ ระบบราชการก็ต้องมีนโยบายด้านกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และนโยบายอื่นๆ เพื่อสนับสนุนระบบดังกล่าว ในขณะเดียวกันข้าราชการเองก็จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานไปโดยสิ้นเชิง

3) **ภาพลักษณ์ของระบบราชการที่ทันสมัย (Re - Image)** เป็นระบบราชการที่ทันสมัยทั้งระบบภายในและภาพลักษณ์ภายนอกเพื่อดึงดูดกำลังแรงงานในอนาคต เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่และเป็นทางเลือกด้านอาชีพของผู้ที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้มีแรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการมากขึ้น ประชาชนทั่วไปเองก็ยอมรับภาพลักษณ์อันทันสมัยของระบบราชการ (Employment brand)

4) **โครงสร้างระบบราชการลดขนาดลง** สืบเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คอมพิวเตอร์พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบกับการปรับกำลังคนในภาครัฐ คาดว่าจำนวนคนทำงานในภาคข้าราชการมีแนวโน้มจะลดจำนวนลงไป ประกอบกับจะมีการกระจาย

อำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นมากขึ้นทำให้ขนาดของราชการที่ใหญ่พอที่จะ เล็กย่อกว่าเดิม แต่ขนาดขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและหลากหลาย มากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบไปเป็นองค์กรประเภทอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ของ ราชการ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยบริการพิเศษต่างๆ เป็นต้น

5) **ระบบราชการถูกตรวจสอบมากขึ้น** เมื่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งพร้อม กับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น จึง ทำให้การทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชนมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศเชื่อมต่อถึงกันอย่างรวดเร็ว เกิดผล กระทบทั้งด้านบวกและลบต่อระบบราชการ กล่าวคือ ประชาชนและหน่วยงานภายนอกสามารถตรวจสอบการ ทำงานของภาคราชการได้โดยสะดวก รวดเร็วขึ้น ซึ่งคาดว่าจะทำให้มีการร้องเรียนและฟ้องร้องเกี่ยวกับการ ทำงานของข้าราชการเพิ่มสูง ทั้งนี้เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น

6) **ระบบราชการเกิดการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง** เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจะมีความคุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยงและปรับเปลี่ยนองค์การอย่าง รวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากขนาดที่เล็กลงและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าจะใช้การ จัดเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือความเป็นไปด้านต่างๆ เพื่อนำมาบูรณาการพัฒนานโยบายการบริหาร ประเทศทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยมี เป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

7) **ระบบราชการที่ไม่ถูกการเมืองแทรกแซง** แม้ว่าในปัจจุบันระบบการเมืองมีส่วนสำคัญในการ กำหนดนโยบายของระบบราชการ แต่มีแนวโน้มว่าในอนาคตสภาพการณ์จะเปลี่ยนไป เนื่องจากกลุ่มประชา สังคม องค์การอิสระหรือกลุ่มอำนาจต่างๆ จะมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยกลุ่มเหล่านี้จะเข้ามามีส่วนร่วมต่อต้าน กลุ่มการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงระบบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ กล่าวคือ แม้ว่าในอนาคตแนวโน้มความ ชัดแย้งด้านอำนาจทางการเมืองมีสูง แต่ระบบราชการก็สามารถสร้างความเข้มแข็งและวางตัวเป็นกลางได้ เนื่องจากมีฐานสนับสนุนจากภาคประชาชน

3.3.4 ภาพอนาคตด้านบวกของระบบราชการไทย

สรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทศวรรษหน้า

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ยืนอยู่บนเส้นทางเดียวกันกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่ง ไปสู่การติดต่อสื่อสารแบบปัจเจกปัจเจกหรือปัจเจกสู่มวลชนโดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์เป็น อุปกรณ์พื้นฐาน โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นได้รับการพัฒนาความสามารถไปเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ ความสามารถพื้นฐานอย่างเช่น การรับและส่งเสียง ไปจนถึงความสามารถในการรับและส่งภาพ ข้อความ และ เสียงในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งสามารถใช้ทดแทนอุปกรณ์สื่อสารประเภทอื่นๆ อาทิเช่น วิทยุ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งยังสามารถใช้ประสิทธิภาพดังกล่าวเข้ามาทดแทนพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเดิมๆ เช่น แทนที่จะไปธนาคารเพื่อทำธุรกรรมทางการเงิน เราก็สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อทำ ธุรกรรมได้ในขณะอยู่ที่บ้าน ซึ่งเราเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์

จากข้อมูลของ ITU (International Telecommunication Union) สรุปได้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์ อย่างเต็มรูปแบบมีแนวโน้มจะเป็นไปได้มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศ ไทยจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบชีวิตในทิศทางดังกล่าวในอัตราเร่งที่ต่ำกว่ามาก เนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิต

เช่นนั้นต้องอาศัยการบรรจบกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) จะเห็นได้จากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ในประเทศไทย ยังมีไม่มากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ชีวิตอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ นั้นส่งผลให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก

นอกจากเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ด้านเทคโนโลยีชีวภาพก็มีความก้าวหน้าไปมาก หลายประเทศทั่วโลกให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพตอบสนองต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และใช้การวิจัยและพัฒนาในการสร้างความได้เปรียบแทนการอาศัยวัตถุดิบและค่าแรงราคาถูก มีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 เทคโนโลยีชีวภาพจะก้าวเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่น และหลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศและวิถีชีวิตประจำวันของเรา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตอาหารออกสู่ตลาดโลก และเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์ การพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในเชิงตั้งรับเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมากกว่าการพัฒนาในเชิงรุก อาทิเช่น ประกาศกรอบนโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (ปี พ.ศ. 2547-2552) ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายชีวภาพ รวมถึงดำเนินการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพอันเนื่องมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็เริ่มมีผลงานวิจัยด้านนี้จากห้องปฏิบัติการและศูนย์ความเป็นเลิศต่างๆ ออกเผยแพร่เป็นระยะ และเริ่มมีการผลักดันให้นำผลงานวิจัยไปใช้ในเชิงพาณิชย์อย่างแพร่หลาย

มีการคาดการณ์กันว่าหลังยุคเทคโนโลยีสารสนเทศที่เป็นคลื่นลูกที่สามแล้ว คู่แข่งตำแหน่งคลื่นลูกที่สี่ของเทคโนโลยีชีวภาพก็คือนาโนเทคโนโลยี จากแนวโน้มการลงทุนและงบประมาณการวิจัยและพัฒนาในหลายๆ ประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มว่าโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าไปสู่ยุคแห่งนาโนเทคโนโลยีอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าเมื่อกระแสโลกต้องมุ่งเข้าสู่ยุคนาโนเทคโนโลยีซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ และส่งผลกระทบโดยตรงกับสสารหรืออินทรีย์วัตถุที่เกี่ยวข้องการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา ประเทศไทยก็มีแนวโน้มที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านนี้ให้มีความพร้อมที่จะก้าวไปภายใต้ทิศทางเดียวกับโลกและเหมาะสมกับตนเองให้ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ความก้าวหน้าด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรชีวภาพ หรือแม้แต่ความก้าวหน้าด้านการเปลี่ยนคุณสมบัติของสสารหรือนาโนเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สังคมทั่วโลกมุ่งหน้าเข้าสู่ความเป็นสังคมคนกึ่งหุ่นยนต์ ประชาชนในสังคมนาโนเทคโนโลยีเข้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดในชีวิตประจำวัน แม้แต่ประเทศที่ด้อยพัฒนาก็สามารถปรับตัวและใช้ชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้เป็นอย่างดี ประชาชนทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ ไม่เกิดปัญหาช่องว่างทางสังคมยุคไซเบอร์ (Cyber space) ทุกคนสามารถใช้สิทธิใช้ประโยชน์จาก Cyber space ได้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเป้าประสงค์ใดก็ตาม การเข้าถึงสังคมยุคไซเบอร์อย่างง่ายดายและรวดเร็วเช่นนี้ยังจะส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ปรับประยุกต์การใช้ชีวิตแบบพึ่งพิงความสัมพันธ์ทางสังคมบนโลกไซเบอร์ ซึ่งต่างใช้เทคโนโลยีในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเข้าถึงผู้ประสบความเดือดร้อนได้อย่างรวดเร็ว แม้แต่สังคมในชนบทก็ยังได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เมื่อการขยายตัวของเมืองเข้าไปในชนบท ความสัมพันธ์ในแบบโลกไซเบอร์ก็จะขยายตัวตามไปด้วย สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นและแพร่ขยายไปทั่วโลกรวมถึงประเทศไทย

คุณสมบัติหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินชีวิตท่ามกลางการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีก็คือความรู้ ประชากรไทยและประชากรโลกจำเป็นต้องมีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลกระทบต่อกระจายและสร้างองค์ความรู้ การดำเนินชีวิตประจำวันก็ต้องตั้งมั่นอยู่บนความรู้เช่นกัน ประเทศไทยจะไม่ปัญหาเรื่องการสร้างบุคลากรที่มีความรู้ เนื่องจากสามารถจัดการกับข้อจำกัดด้านการเข้าถึงการศึกษาภายในประเทศได้ สถิติผู้จบการศึกษาไทยจะมีมากขึ้น และได้รับการยอมรับด้านคุณภาพของบุคคลเหล่านั้น นั่นเป็นลักษณะของสังคมไทยในทศวรรษหน้าที่เรียกว่า สังคมแห่งความรู้ (Knowledge – base society) ในขณะที่คนมีความรู้มากขึ้น เก่งขึ้น คุณภาพของคนที่เป็นลักษณะของคนดีก็เพิ่มขึ้น ปัญหาจริยธรรม คุณธรรมมีน้อยลง ปัญหาต่างๆ ในสังคมแม้ว่าจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นแต่ก็ได้รับการแก้ไขเป็นอย่างดี สังคมสามารถใช้ความรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปราบปรามอาชญากรรมที่ซับซ้อน แขนงเนี้ยบมากยิ่งขึ้นอย่างได้ผล และสามารถเตรียมความพร้อมรับมือกับโรคภัยรูปแบบใหม่ๆ ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติได้ในระดับที่เหมาะสม คนทั่วโลกจึงสามารถใช้ชีวิตอยู่บนท่ามกลางความเสี่ยงได้อย่างสุขสงบ

มีอีกแนวโน้มหนึ่งที่จะเกิดขึ้นในสังคมทั่วโลก รวมทั้งสังคมไทย นั่นคือจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ทำให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ผู้สูงอายุจะมีบทบาทเป็น “ผู้พิทักษ์” ที่ใช้ความรู้และประสบการณ์ที่มีอยู่มาพัฒนาและเสริมสร้างสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตของประเทศ โครงสร้างทางแรงงาน รูปแบบของผลิตภัณฑ์จะหลากหลายมากขึ้น มีการผลิตเพื่อตอบสนองกลุ่มคนหลายประเภทโดยเฉพาะ

แนวโน้มด้านเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า ระบบการค้าเสรียังคงส่งอิทธิพลไปทั่วโลก ระบบเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกัน กรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับกลุ่มหรือภูมิภาคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ กลุ่มเศรษฐกิจใหม่ เช่น บราซิล รัสเซีย จีนจะมีบทบาทมากขึ้น ในเวทีทางการค้าแทนที่อเมริกา นอกจากนี้ความเป็นชาติในมุมมองทางเศรษฐกิจลดลงเหลือเพียงความเป็นผู้ผลิตสินค้า ดังนั้นข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ หรือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมีผลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไทย เมื่อกลุ่มความร่วมมือต่างๆ เข้มแข็งมากขึ้น กลุ่มต่างๆ ก็รวมตัวกันสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับตนเองได้ ปริมาณการผลิตพลัดทดแทนในรูปแบบต่างๆ สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน ประเทศไทยสามารถปรับเปลี่ยนจุดแข็งในอดีตของตนเองได้ กล่าวคือจากการมีวัตถุดิบและแรงงานราคาถูก มาเป็นประเทศที่มีแรงงานฝีมือ มีคุณภาพสูง มีการออกแบบที่คำนึงถึงรูปลักษณ์และประโยชน์ใช้สอย รวมถึงการใช้วัตถุดิบที่มีคุณภาพดี ประเทศไทยสามารถกำหนดนโยบายตั้งรับทางเศรษฐกิจได้อย่างมีสติ

แนวโน้มทางการเมืองก็เช่นเดียวกับเศรษฐกิจ การเมืองโลกจะเกิดศูนย์อำนาจใหม่ๆ อาทิเช่น กลุ่มความร่วมมือต่างๆ (Operative power) กลุ่มอำนาจภาคประชาชน (People power) เช่น NGO, Green peace, Aids เป็นต้น ศูนย์กลางอำนาจ (Center power) เกิดการกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ ไม่ได้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงแห่งเดียวดังเช่นเมื่อก่อน และดังเช่นที่กล่าวไปแล้วความรุนแรงทางการเมือง การแบ่งขั้วอำนาจมีเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งทางการเมืองกระจายไปทั่วโลก แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่สร้างสรรค์และสามารถบริหารจัดการความขัดแย้งได้ รวมถึงสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยด้วย สำหรับการเมืองท้องถิ่น

ในประเทศจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง การคอร์รัปชันลดน้อยลง ระบบการเมืองแบบประชาสังคม (Civil society) ก็จะพัฒนาและเข้มแข็งขึ้นที่จะตรวจสอบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายประเทศ ทำให้การพัฒนาประเทศสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างเต็มกำลัง

ระบบราชการไทยในอนาคตในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีในทศวรรษหน้า สามารถสรุปภาพระบบราชการในทศวรรษหน้าได้ดังนี้

1) **ระบบราชการในโครงสร้างองค์กรแบบใหม่** มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลเฉพาะกลุ่มเช่น ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการมีการปรับเปลี่ยนระบบงานให้ตอบสนองต่อข้าราชการกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มุ่งเน้นการสร้างผลิตภาพในระบบราชการ การจัดการและถ่ายโอนความรู้ระหว่างข้าราชการก่อนเกษียณสู่ข้าราชการรุ่นใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ การพัฒนานุเคราะห์เพื่อยกระดับความสามารถ โดยเฉพาะการสร้างให้ข้าราชการเกิด Innovative Initiate การวางแผนอาชีพ การปรับอายุราชการ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเกษียณ และการสร้างระบบจูงใจให้คนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการและเกิดความผูกพันกับองค์กร เป็นต้น

2) **ระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ** ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบาย การบริหารงานภายใน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกประเภท ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของระบบราชการเกิดความคล่องตัวสูง รวดเร็วและแม่นยำ โดยลดกระบวนการที่ใช้บุคลากรในการทำงานแล้วนำเทคโนโลยีเข้ามาบริหารแทนที่ ดังนั้นในทศวรรษหน้าเมื่อระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้อย่างสมบูรณ์ ระบบราชการก็จะต้องมีนโยบายด้านกำลังคน การพัฒนานุเคราะห์ และนโยบายอื่นๆ เพื่อสนับสนุนระบบดังกล่าว ในขณะเดียวกันข้าราชการเองก็จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานไปโดยสิ้นเชิง

3) **ภาพลักษณ์ของระบบราชการที่ทันสมัย (Re - Image)** เป็นระบบราชการที่ทันสมัยทั้งระบบภายในและภาพลักษณ์ภายนอกเพื่อดึงดูดกำลังแรงงานในอนาคต เป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่และเป็นทางเลือกด้านอาชีพของผู้ที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้มีแรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการมากขึ้น ประชาชนทั่วไปเองก็ยอมรับภาพลักษณ์อันทันสมัยของระบบราชการ (Employment brand)

4) **โครงสร้างระบบราชการลดขนาดลง** สืบเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คอมพิวเตอร์พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบกับการปรับกำลังคนในภาครัฐ คาดว่าจำนวนคนทำงานในภาคข้าราชการมีแนวโน้มจะลดจำนวนลงไป ประกอบกับจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นมากขึ้นทำให้ขนาดของราชการที่ใหญ่ทะเทอะจะเล็กลงกว่าเดิม แต่ขนาดขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบไปเป็นองค์กรประเภทอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ของราชการ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยบริการพิเศษต่างๆ เป็นต้น

5) **ระบบราชการถูกตรวจสอบมากขึ้น** เมื่อระบบการเมืองแบบประชาสังคมมีความเข้มแข็งพร้อมกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น จึง

ทำให้การทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชนมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศเชื่อมต่อถึงกันอย่างรวดเร็ว เกิดผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อระบบราชการ กล่าวคือ ประชาชนและหน่วยงานภายนอกสามารถตรวจสอบการทำงานของภาคราชการได้โดยสะดวก รวดเร็วขึ้น ซึ่งคาดว่าจะทำให้มีการร้องเรียนและฟ้องร้องเกี่ยวกับการทำงานของข้าราชการเพิ่มสูง ทั้งนี้เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น

6) **ระบบราชการเกิดการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง** เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจะมีความคุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยงและปรับเปลี่ยนองค์การอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากขนาดที่เล็กลงและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าจะใช้การจัดเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือความเป็นไปด้านต่างๆ เพื่อนำมาบูรณาการพัฒนานโยบายการบริหารประเทศทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

7) **ระบบราชการที่ไม่ผูกการเมืองแทรกแซง** แม้ว่าในปัจจุบันระบบการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายของระบบราชการ แต่มีแนวโน้มว่าในอนาคตสภาพการณ์จะเปลี่ยนไป เนื่องจากกลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระหรือกลุ่มอำนาจต่างๆ จะมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยกลุ่มเหล่านี้จะเข้ามามีส่วนร่วมต่อต้านกลุ่มการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงระบบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ กล่าวคือ แม้ว่าในอนาคตแนวโน้มความขัดแย้งด้านอำนาจทางการเมืองมีสูง แต่ระบบราชการก็สามารถสร้างความเข้มแข็งและวางตัวเป็นกลางได้เนื่องจากมีฐานสนับสนุนจากภาคประชาชน

3.3.5 ภาพอนาคตด้านลบของระบบราชการไทย

สรุปแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทศวรรษหน้า

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เดินอยู่บนเส้นทางเดียวกันกับประเทศอื่นทั่วโลก ซึ่งล้วนแล้วแต่มุ่งไปสู่การติดต่อสื่อสารแบบปัจเจกสู่ปัจเจกหรือปัจเจกสู่มวลชนโดยใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์เป็นอุปกรณ์พื้นฐาน โดยเฉพาะโทรศัพท์เคลื่อนที่นั้นได้รับการพัฒนาความสามารถไปเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ความสามารถพื้นฐานอย่างเช่น การรับและส่งเสียง ไปจนถึงความสามารถในการรับและส่งภาพ ข้อความ และเสียงในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งสามารถใช้ทดแทนอุปกรณ์สื่อสารประเภทอื่นๆ อาทิเช่น วิทยุ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งยังสามารถใช้ประสิทธิภาพดังกล่าวเข้ามาทดแทนพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเดิมๆ เช่น แทนที่จะไปธนาคารเพื่อทำธุรกรรมทางการเงิน เราก็สามารถใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตเพื่อทำธุรกรรมได้ในขณะอยู่ที่บ้าน ซึ่งเราเรียกพฤติกรรมเช่นนี้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์ และสถานการณ์เช่นนี้ทำให้ทุกคนต้องทำงานหนักขึ้น เนื่องจากมีเทคโนโลยีที่เข้าถึงตัวบุคคลได้อยู่ตลอดเวลา เปรียบเสมือนต้องทำงานตลอดเวลา

จากข้อมูลของ ITU (International Telecommunication Union) สรุปได้ว่ารูปแบบชีวิตอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบมีแนวโน้มจะเป็นไปได้มากในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบชีวิตในทิศทางดังกล่าวในอัตราเร่งที่ต่ำกว่ามาก เนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตเช่นนั้นต้องอาศัยการบรรจบกันของเทคโนโลยี (Technological convergence) จะเห็นได้จากจำนวนคอมพิวเตอร์ที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ ในประเทศไทยยังมีไม่มากเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษหน้าประเทศไทยจะต้องดำรงอยู่ท่ามกลางสังคมอิเล็กทรอนิกส์ทั่วโลก การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุนต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

นอกจากเทคโนโลยีสารสนเทศแล้ว ด้านเทคโนโลยีชีวภาพก็มีความก้าวหน้าไปมาก หลายประเทศทั่วโลกให้การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศเพื่อพัฒนาความรู้และศักยภาพตอบสนองต่อการพัฒนาด้านเทคโนโลยี และใช้การวิจัยและพัฒนาในการสร้างความได้เปรียบแทนการอาศัยวัตถุดิบและค่าแรงราคาถูก มีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2573 เทคโนโลยีชีวภาพจะก้าวเข้าสู่ความเป็นปึกแผ่น และหลอมรวมเข้ากับเศรษฐกิจของประเทศและวิถีชีวิตประจำวันของเรา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการใช้เทคโนโลยีชีวภาพในการผลิตอาหารออกสู่ตลาดโลก และเทคโนโลยีชีวภาพทางการแพทย์ ทว่าการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพในประเทศไทยไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ จึงมีการดำเนินงานในเชิงตั้งรับเมื่อเกิดผลกระทบขึ้นมากกว่าการพัฒนาในเชิงรุก และมีปัญหาความวุ่นวายด้านอื่นๆ ทำให้การพัฒนาในด้านนี้เป็นไปอย่างล่าช้ามาก

แนวโน้มการลงทุนและงบประมาณการวิจัยและพัฒนาในหลายๆ ประเทศทั่วโลก มีแนวโน้มว่าโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าไปสู่ยุคแห่งนาโนเทคโนโลยีอย่างแน่นอน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้สูงว่าเมื่อกระแสโลกต้องมุ่งเข้าสู่ยุคนาโนเทคโนโลยีซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีด้านอื่นๆ และส่งผลกระทบโดยตรงกับสสารหรืออินทรีย์วัตถุที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของเรา แต่ประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรด้านนี้ให้มีความพร้อมที่จะก้าวไปภายใต้ทิศทางเดียวกับโลกและเหมาะสมกับตนเองให้ได้

จากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ความก้าวหน้าด้านการแพทย์ ด้านการเกษตรชีวภาพ หรือแม้แต่ความก้าวหน้าด้านการเปลี่ยนคุณสมบัติของสสารหรือนาโนเทคโนโลยี ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้สังคมทั่วโลกมุ่งหน้าเข้าสู่ความเป็นสังคมคนกึ่งหุ่นยนต์ ประชาชนในสังคมนาโนเทคโนโลยีเข้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดในชีวิตประจำวัน แต่ประเทศที่ด้อยพัฒนากลับไม่สามารถปรับตัวและใช้ชีวิตท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้ ประชาชนบางภาคส่วนในสังคมไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ เกิดปัญหาช่องว่างทางสังคมยุคไซเบอร์ (Cyber space) บางคนเข้ามาใช้ประโยชน์จาก Cyber space ในทางที่ผิด เกิดอาชญากรรมในโลกไซเบอร์กันอย่างแพร่หลาย

การดำเนินชีวิตประจำวันในอนาคตต้องตั้งอยู่บนความรู้ แต่ทว่าก็ทำให้บางบุคคลกลายเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคม สังคมความรู้จะกลายเป็นเครื่องตอกย้ำความแตกต่างทางสังคมยิ่งขึ้น ในส่วนของประเทศไทยพบว่า จะมีปัญหาเรื่องการสร้างบุคลากรที่มีความรู้และคุณภาพ เนื่องจากปรัชญาการศึกษาที่บิดเบี้ยวที่มุ่งเน้นเรื่องของปริมาณมากกว่าคุณภาพ ส่งผลให้แม้ว่าสถิติผู้จบการศึกษาในประเทศไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทั้งในระดับปริญญาตรี โทและเอก และสังคมก็มุ่งแต่จะยอมรับคุณภาพของบุคคลเหล่านั้นจากสถาบันการศึกษาและวุฒิการศึกษา ทำให้เกิดความเคลือบแคลงใจต่อระบบการศึกษาในประเทศที่ยังขาดเรื่องของคุณภาพทางการศึกษา

อย่างไรก็ตามแม้คนจะมีความรู้มากขึ้น เก่งขึ้น แต่คุณภาพของคนที่เป็นลักษณะของคนดึกดำบรรพ์ลดลง สังคมทั่วโลกกำลังประสบปัญหาจริยธรรมคุณธรรมเสื่อมลง ซึ่งเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มาพร้อมกับความเจริญก้าวหน้า ยิ่งสังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากเพียงใด ปัญหาต่างๆ ในสังคมจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ท่ามกลางความเจริญของสังคมไทย ความจริงในข้อนี้ปรากฏให้เห็นได้จากปัญหาอาชญากรรมที่อาชญากรมีแนวโน้มที่จะใช้ความรู้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ประกอบอาชญากรรมที่ซับซ้อนแนบเนียนมากยิ่งขึ้น หรือรูปแบบการขโมยข้อมูลที่มีกลเม็ดวิธีการที่หลากหลายเหนือชั้นซ่อนเงื่อนแยบยล โรคภัยรูปแบบใหม่ๆ ภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะรุนแรงขึ้น หรือแม้แต่อาชญากรรมและการก่อการร้ายข้ามชาติก็มี

การพัฒนาเทคนิควิธีการรูปแบบใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง และท่ามกลางปัญหาเหล่านี้คนในสังคมก็ยังไม่สามารถเรียนรู้ประสบการณ์จากในอดีตพร้อมกับบูรณาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่างๆ เพื่อป้องกันหรือยับยั้งความเสี่ยงที่กำลังเกิดขึ้นได้ ทำให้เกิดปัญหาสังคมซ้ำซากกลายเป็นวงจรอุบาทว์อยู่เรื่อยไป

มีอีกแนวโน้มหนึ่งที่มีความเป็นไปได้อย่างแน่นอนที่จะเกิดขึ้นในสังคมทั่วโลก รวมทั้งสังคมไทย นั่นคือจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางการแพทย์ การเปลี่ยนถ่ายอวัยวะ ทำให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนไปเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) แม้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่างๆ จะทำให้คนสูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยใคร และก็ได้มีบทบาทสำคัญต่อสังคมในภาพรวม และมีผู้สูงอายุจำนวนมากที่กลายเป็นภาระของสังคมที่ไม่สามารถจัดการได้

ระบบการค้าเสรียังคงส่งอิทธิพลไปทั่วโลก ระบบเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกัน กรอบความร่วมมือต่างๆ ในระดับกลุ่มหรือภูมิภาคมีอำนาจต่อรองมากขึ้น เกิดกลุ่มเศรษฐกิจใหม่ขึ้น เช่น บราซิล รัสเซีย จีน แต่ทว่าก็เกิดความขัดแย้งวุ่นวายทางเศรษฐกิจในเวทีเศรษฐกิจของโลกอยู่เสมอ แล้วเมื่อกลับมาพิจารณาในส่วนของประเทศไทยพบว่า เราเองก็มีปัญหาทางเศรษฐกิจมากมาย หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่คาดว่าจะเส้นทางเลือกให้กับประเทศไทยก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ มาตรการกีดกันทางการค้าที่รุนแรงและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในส่วนของราคาน้ำมันที่ยังคงพุ่งทะยานสูงที่ทั่วโลกต่างวิตกกังวลนั้น ประเทศไทยเองก็ประสบปัญหาความต้องการพลังงานที่มีมากขึ้นจนถึงขั้นวิกฤติ และยังไม่สามารถพัฒนาพลังงานทดแทนรูปแบบต่างๆ ได้ ทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในความผันผวนของเศรษฐกิจโลก โดยเราไม่สามารถกำหนดเศรษฐกิจภายในประเทศเองได้เลย

แนวโน้มทางการเมืองก็เช่นเดียวกับเศรษฐกิจ ศูนย์กลางอำนาจ (Center power) เกิดการกระจายไปยังภูมิภาคต่างๆ ส่งผลให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ความรุนแรงทางการเมืองการแบ่งขั้วอำนาจมีเพิ่มมากขึ้น และความขัดแย้งทางการเมืองกระจายไปทั่วโลกอย่างหนัก รวมถึงสถานการณ์การเมืองในประเทศไทยด้วย สำหรับการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทยจะมีความเข้มแข็งมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ก็ทำให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในท้องถิ่นกันอย่างรุนแรง เกิดการเลือกพรรคเลือกข้าง และต่อสู้กันทางการเมืองถึงขั้นแตกหัก มีการคอร์รัปชันกันอย่างแพร่หลาย หลายฝ่ายรวมถึงประชาชนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำผิดของพวกพ้องของตน กลุ่มประชาสังคมอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบหรือต่อต้านการกระทำผิดใดๆ ได้เลย

ระบบราชการไทยในอนาคตในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2561 - 2570)

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีในทศวรรษหน้า สามารถสรุปภาพระบบราชการในทศวรรษหน้าได้ดังนี้

1) **ระบบราชการในโครงสร้างองค์กรแบบใหม่** มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมต่อความต้องการของลูกค้ากลุ่มต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไป หน่วยงานต่างๆ หรือบุคคลเฉพาะกลุ่มเช่น ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการมีการปรับเปลี่ยนระบบงานให้ตอบสนองต่อข้าราชการกลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มุ่งเน้นการสร้างผลิตภาพในระบบราชการ การจัดการและถ่ายโอนความรู้ระหว่างข้าราชการก่อนเกษียณสู่ข้าราชการรุ่นใหม่ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สามารถตอบสนองต่อ

การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ การพัฒนาบุคลากรเพื่อยกระดับความสามารถ โดยเฉพาะการสร้างให้ข้าราชการเกิด Innovative Initiate การวางแผนอาชีพ การปรับอายุราชการ สวัสดิการต่างๆ สำหรับข้าราชการเกษียณ และการสร้างระบบจูงใจให้คนที่มีศักยภาพสูงเข้ามาทำงานในระบบราชการและเกิดความผูกพันกับองค์กร เป็นต้น

2) **ระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ** ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบราชการตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบาย การบริหารงานภายใน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการให้บริการแก่ผู้รับบริการทุกประเภท ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของระบบราชการเกิดความคล่องตัวสูง รวดเร็วและแม่นยำ โดยลดกระบวนการที่ใช้บุคลากรในการทำงานแล้วนำเทคโนโลยีเข้ามาบริหารแทนที่ ดังนั้นในทศวรรษหน้าเมื่อระบบราชการอิเล็กทรอนิกส์ถูกนำมาใช้อย่างสมบูรณ์ ระบบราชการก็ต้องมีนโยบายด้านกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และนโยบายอื่นๆ เพื่อสนับสนุนระบบดังกล่าว ในขณะเดียวกันข้าราชการเองก็จะปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานไปโดยสิ้นเชิง

3) **ภาพลักษณ์ของระบบราชการที่ล้าหลัง** เป็นระบบราชการที่ล้าหลังทั้งระบบภายในและภาพลักษณ์ภายนอก ทำให้ไม่สามารถดึงดูดกำลังแรงงานที่มีคุณภาพได้ ไม่เป็นทางเลือกด้านอาชีพของผู้ที่มีศักยภาพสูง จึงทำให้มีแรงงานที่มีความรู้ความสามารถปานกลางค่อนข้างต่ำเข้ามาทำงานในระบบราชการมากขึ้น

4) **โครงสร้างระบบราชการลดขนาดลง** สืบเนื่องจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้คอมพิวเตอร์พัฒนาศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นด้วยระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ประกอบกับการปรับกำลังคนในภาครัฐ คาดว่าจำนวนคนทำงานในภาคข้าราชการมีแนวโน้มจะลดจำนวนลงไป ประกอบกับจะมีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นมากขึ้นทำให้ขนาดของราชการที่ใหญ่พอจะทะจะเล็กลงกว่าเดิม แต่ขนาดขององค์กรที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานราชการจะปรับเปลี่ยนบทบาทและรูปแบบไปเป็นองค์กรประเภทอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ของราชการ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจ หรือแม้แต่หน่วยบริการพิเศษต่างๆ เป็นต้น แม้ว่าขนาดจะลดลงก็ยังทำงานล่าช้าและด้อยประสิทธิภาพเนื่องจากบุคลากรในระบบมีคุณภาพน้อย

5) **การตรวจสอบระบบราชการทำได้ลำบาก** แม้ว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจะมีความเข้มแข็งพร้อมกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพิ่มขึ้น รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามามีบทบาทในสังคมมากขึ้น ซึ่งทำให้การทำงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชนมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศเชื่อมต่อกันอย่างรวดเร็ว แต่ทว่าเนื่องจากระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากอยู่ในระบบราชการส่งผลให้เกิดการช่วยเหลือพวกพ้องและร่วมกันปกปิดหรือบิดเบือนข้อมูลเพื่อผลประโยชน์ทับซ้อน จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบต่างๆ ทำงานได้ยากลำบากในการทำให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ

6) **ระบบราชการเกิดการเรียนรู้และเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง** เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการจะมีความคุ้นเคยกับการบริหารความเสี่ยงและปรับเปลี่ยนองค์กรอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากขนาดที่เล็กลงและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ระบบราชการไทยในทศวรรษหน้าจะใช้การจัดเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงหรือความเป็นไปด้านต่างๆ เพื่อนำมาบูรณาการพัฒนานโยบายการบริหารประเทศทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และให้ความรู้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปรับตัวตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

7) **ระบบราชการที่ถูกรื้อการเมืองเข้าแทรกแซงในระดับสูง** ในปัจจุบันระบบการเมืองเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของระบบราชการค่อนข้างมาก และมีแนวโน้มว่าในอนาคตสภาพการณ์จะทวีความรุนแรง ในทำนองเดียวกันถึงแม้ว่ากลุ่มประชาสังคม องค์กรอิสระหรือกลุ่มอำนาจต่างๆ จะมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถจะตรวจสอบนักการเมืองที่อาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ เข้ามาบิดเบือนข้อมูลอย่างแยบยลจนยากที่จะตรวจสอบความจริงได้ ด้วยเหตุนี้ระบบราชการไทยจะอ่อนแอไร้จุดยืน และกลายเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองไปโดยปริยาย