

ภาพงานศิลปกรรมศึกษาโครงการ  
ปรัชญาโครงการเข้าสู่ยุคศิลปกรรมวิวัฒนาการ  
6809

ชื่อผลงานในงานศิลปกรรมวิวัฒนาการพร้อม  
68092607งานศิลปกรรม

รายงานผลการศึกษา  
โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์  
เรื่อง

ข้อเสนอในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานกลาง  
เพื่อปฏิบัติการเชิงรุกในการเสริมสร้างสมรรถภาพ  
การทำงานให้แก่หน่วยปฏิบัติปัจจุบันและในอนาคต

โดย อภิชัย พันธเสน  
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย


รายงานผลการศึกษา

## โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

เรื่อง

ข้อเสนอในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานกลาง  
เพื่อปฏิบัติการเชิงรุกในการเสริมสร้างสมรรถภาพ  
การทำงานให้แก่หน่วยปฏิบัติปัจจุบันและในอนาคต

โดย

อภิชัย พันธเสน

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

พฤศจิกายน 2540



# การศึกษาแนวโน้มหน่วยงานให้บริการและหน่วยงานกลาง ในอนาคต (2560)

อภิชัย พันธเสน

## ความนำ

การที่หน่วยราชการที่ทำหน้าที่ปฏิบัติของไทยในปัจจุบันเป็นจำนวนมาก มีระบบบริหารราชการในลักษณะที่เป็นการรวมศูนย์และถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานกลางโดยหน่วยงานกลางต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะต้องสังกัดรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกรมบัญชีกลาง สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นอาทิ จากความพยายามของหน่วยงานกลางที่จะทำให้หน่วยราชการมีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติร่วมกัน ในขณะที่ไม่มีมาตรการอื่นๆ ที่จะประเมินผลงานของหน่วยปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การต้องปฏิบัติตามกรอบกติกากลางในขณะที่ลักษณะงานของหน่วยปฏิบัติแต่ละหน่วยมีความแตกต่างกัน ทำให้มีปัญหาตามมา นั่นก็คือทำให้หน่วยงานปฏิบัติไม่มีความคล่องตัวในการบริหารราชการเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อตัวข้าราชการเองก็มีความมั่นคงในการรับราชการเต็มที่ โดยที่ในทางพฤตินัยระบบราชการประกันความมั่นคงในการทำงานตลอดชีวิต ก่อให้เกิดปัญหาด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และเกิดเป็นภาวะวงจรแห่งความเสื่อม นั่นก็คือภาคราชการไม่สามารถจัดหางบประมาณมาเพิ่มเป็นเงินเดือนให้ได้เพียงพอ เพื่อเป็นกำลังใจให้ข้าราชการทำงานได้อย่างมีศักดิ์ศรีไม่น้อยหน้าผู้ที่ทำงานในภาคเอกชน ซึ่งก็ยิ่งเป็นมูลเหตุให้ตัวข้าราชการและระบบราชการทั้งระบบขาดแรงกระตุ้นที่จะปรับปรุงตนเอง และการทำงานของหน่วยงานทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เป็นสภาพของความเสื่อมถอยด้อยประสิทธิภาพของภาคราชการทั้งระบบในปัจจุบัน อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมาอีกเป็นต้น ปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งไม่สามารถป้องกันได้ ทั้งที่กฎระเบียบของหน่วยงานกลางที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาดังกล่าว ข้าราชการไม่อุทิศเวลาให้กับราชการอย่างเต็มที่ ตัวข้าราชการมีคุณภาพด้อยลง บริการที่ประชาชน ธุรกิจเอกชน และหน่วยราชการด้วยกันเองได้รับจากหน่วยราชการมีคุณภาพเลวลง เพราะเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ มิใช่เกิดจากความเต็มใจที่จะให้บริการของตัวข้าราชการ ทั้งหมดนี้นำไปสู่ภาวะวิกฤติในระบบราชการทั้งระบบ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปโดยด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศชาติกำลัง



ประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา . โดยในข้อเท็จจริงก็คือ วิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีผลกระทบส่วนสำคัญจากความล้มเหลวของกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหารัฐ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขปัญหานี้ โดยการตัดวงจรแห่งความเสื่อมให้ขาดออกจากกัน

นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้หน่วยราชการที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ให้บริการของภาครัฐกลับมาเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการพันนาการ โดยกฎระเบียบจากหน่วยงานกลาง ในขณะที่เดียวกันก็มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการส่งเสริม ติดตามประเมินผล และตรวจสอบให้หน่วยปฏิบัติเหล่านั้นสามารถใช้งบประมาณของแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการร่วมมือกันของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่จะถ่วงโอนงบประมาณแผ่นดิน เพื่อผลประโยชน์ทางการเงินของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม การหารูปแบบที่เหมาะสมของหน่วยงานปฏิบัติและหน่วยงานกลางในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงทางเลือกการดำเนินธุรกิจแบบของเอกชนมักจะได้รับการยกมาเป็นตัวอย่างถึงความคล่องตัว การมีประสิทธิภาพ การบริหารงานที่เน้นการลดต้นทุนให้มากที่สุดเป็นหลัก เพื่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดอย่างน้อยในระยะปานกลางหรือระยะยาว ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนในภาวะการปกปิดจะได้รับผลตอบแทนสูงกว่าข้าราชการผู้ที่มีคุณวุฒิประสบการณ์และอายุการทำงานใกล้เคียงกัน โดยมีข้อด้อยก็คือความไม่มั่นคงในการทำงาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนจะต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดอยู่เสมอ

เมื่อได้ยกการบริหารงานของธุรกิจภาคเอกชนมาเป็นตัวแบบ จึงมีคำถามที่เกิดขึ้นตามมาว่าหากหน่วยงานของราชการมิได้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับของธุรกิจเอกชน นั่นก็คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ดูแลกฎระเบียบกติกามาให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ในการจัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนทุกคน พร้อมทั้งจัดให้มีตาข่ายนิรภัยทางสังคมเพื่อรองรับผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยตกอยู่ในสภาวะวิกฤติ เพื่อช่วยฟื้นฟูให้บุคคลเหล่านั้นสามารถช่วยตัวเองได้อีกครั้งในระยะยาว หรือมิฉะนั้นก็ทำหน้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้ายของบุคคลเหล่านั้น เมื่อลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะที่แตกต่างออกไปเช่นนี้ จะสามารถปรับรูปแบบในการทำงานในหน่วยงานของรัฐให้มามีลักษณะใกล้เคียงการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนได้อย่างไร หน้าที่บางอย่างเช่นหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ดูแลกฎระเบียบกติกามาในสังคม เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันในระดับมหภาค

คงจะต้องเป็นหน้าที่การทำงานของหน่วยงานราชการต่อไป แต่ก็มีคำถามตามมาว่างานเหล่านี้จะให้ผู้ที่มีความรู้ทางการศึกษา มีประสบการณ์ในการทำงาน และมีความสามารถในการทำงานสูงเป็นผู้ทำหน้าที่เหล่านี้ โดยมีผลตอบแทนการทำงานที่สามารถจูงใจให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มความสามารถจะได้หรือไม่ คำตอบในประเด็นนี้น่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการประเมินผลงาน (performance evaluation) ซึ่งจะต้องมาพร้อมกับความไม่มั่นคงของตำแหน่งงาน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการมีตำแหน่งงานที่จำกัดระยะเวลาในการครองตำแหน่งเอาไว้ ขณะเดียวกันหน้าที่ในการจัดหาบริการขั้นพื้นฐานและจัดให้มีตาข่ายนิรภัยทางสังคม คำตอบน่าจะอยู่ที่ความพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับผลงาน (performance) เช่นกัน ดังนั้นปัจจัยส่วนที่สำคัญคือความสามารถในการวัดผลงาน ซึ่งอาจจะต้องมีในรูปแบบของดัชนีวัดผลงาน (performance indicator)

ดังนั้นประเด็นที่เป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานในภาคราชการจากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไปสู่การทำงานในลักษณะที่สามารถเปรียบเทียบได้กับการทำงานของภาคธุรกิจเอกชน จึงอยู่ที่ความสามารถในการกำหนดดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) ของหน่วยงานและของผู้บริหารในระดับสูงของหน่วยงานนั้นๆ ด้วยพร้อมกันไป

## พิสัยของรูปแบบต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการทำงานและนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ซึ่งขึ้นอยู่กับความใกล้ชิดของความต้องการควบคุมโดยรัฐบาล รวมทั้งความต้องการให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความใกล้ชิดของการควบคุมโดยรัฐบาล ตลอดจนการกำหนดให้มีความคล่องตัวในการทำงานของหน่วยงานนั้นๆ

ในอดีตหน้าที่ที่มีความสำคัญที่สุดและอาจจะยังคงมีความสำคัญถึงปัจจุบัน แต่เริ่มมีความสำคัญลดลงคือ หน้าที่ในการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลร่วมกับประชาชนทุกคนในประเทศ หน้าที่ที่สำคัญในประการต่อมาคือหน้าที่ในการดูแลกฎระเบียบและกติกากฎ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน หน้าที่ที่เหลืออื่นๆ อาจจะไม่มีความจำเป็นเท่ากับหน้าที่ทั้งสองประการนี้ แต่ในยุคปัจจุบันอันเป็นยุคที่สงครามระหว่างประเทศลดความรุนแรงลง ในขณะที่เดียวกันสงครามเย็นอันเกิดจากการแบ่งค่ายทางอุดมการณ์ก็ลดความรุนแรงลงด้วยเช่นกัน หน้าที่ในการป้องกันประเทศของรัฐบาลร่วมกับประชาชนก็คงจะค่อยๆ ลดความสำคัญลงตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันสงครามในรูปแบบใหม่ที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ อันเป็นผลมาจาก

สถานการณ์ที่ปลอดภัยจากสงครามอาวุธและสภาวะของโลกข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดนคือสงครามเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องต่อสู้ด้วยการวางแผนและกำหนดแนวนโยบายในการบริหารและพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรหรือสถาบันที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศให้บรรลุผล โดยที่หน่วยงานหรือสถาบันเหล่านี้ในส่วนที่เป็นงานนโยบายและวางแผน อาจจะต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างใกล้ชิด ส่วนองค์กรที่มีหน้าที่บริหารจัดการในทางเศรษฐกิจที่ดำเนินไปภายใต้อุดมการณ์เศรษฐกิจเสรี อาจจะไม่ได้อยู่ใต้อาณัติของตลาดและระเบียบสากลในทางเศรษฐกิจของโลกที่รัฐบาลได้ให้สัตยาบันแล้วเป็นผู้กำหนด โดยจะต้องปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลให้มากที่สุด งานในรูปที่เป็นการจัดหาบริการ รวมทั้งงานที่เป็นการให้บริการโดยตรงซึ่งอาจจะมีทั้งผลกำไรและไม่มีผลกำไร อาจจะมีระยะห่างของความดูแลจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้น และพยายามสนับสนุนให้มีการดำเนินการในลักษณะที่มีความใกล้ชิดกับธุรกิจเอกชนมากยิ่งขึ้น ส่วนงานในลักษณะเป็นการจัดให้มีตาข่ายนิรภัยทางสังคมเพื่อรองรับผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากลำบากอยู่ในภาวะวิกฤติควรจะให้ไปอยู่ในจุดที่สามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุด นั่นก็คือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอาสาสมัครที่มีได้หวังกำไร หรือองค์กรประชาชนที่สนใจจะดูแลรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ โดยตรง โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ให้ความสนับสนุนในทุกๆ ด้านตามสมควร

ถ้าหากมีการจำแนกหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในลักษณะนี้ก็อาจจะกำหนดพิสัยของรูปแบบต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐได้ดังต่อไปนี้

① หน่วยงานราชการของรัฐตามปกติ (Regular State Agency) ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และกำกับดูแล ซึ่งควรจะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยรัฐ และเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก อาจจะไม่มีความแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์จากพรรคการเมืองต่างๆ ควรที่รัฐจะส่งเสริมให้มีหน่วยงานทางวิชาการที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่ในการช่วยตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลหรือเสนอนโยบายทางเลือกให้แก่รัฐบาลและสาธารณชน หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ สถาบันทางการศึกษา สถาบันค้นคว้าและวิจัยอิสระ ซึ่งอาจจะมีรูปแบบการดำเนินงานที่มีอิสระจากรัฐบาล แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยไม่มีการเข้าไปแทรกแซงภารกิจภายใน หรืออาจจะจัดในรูปแบบของกิจการบริหารพิเศษซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อ (2)

② องค์กรบริหารพิเศษ (Executive Agency) เน้นบริการที่จัดโดยรัฐโดยมิได้หวังผลในแง่มุ่งหารายได้แต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากบริการมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ผลประโยชน์มิได้ตกอยู่กับปัจเจกบุคคล แต่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน เพิ่มโอกาสให้แก่



ผู้ด้อยโอกาสหรืออาจจะเป็นบริการข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความรู้ที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ในวงกว้าง ลักษณะของบริการเช่นนี้จึงไม่ควรจะจัดทำในรูปของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ซึ่งนอกจากจะพิจารณาถึงประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการพึ่งตัวเองของวิสาหกิจด้วย ในขณะที่ท้องถื่นการบริหารพิเศษดังกล่าวโดยทั่วไปจะไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ทั้งหมด เนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

③ รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) คือหน่วยงานที่ผลิตสินค้าและ/หรือบริการ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่จะใช้สินค้าและบริการที่แน่นอนและจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้สินค้าและบริการเหล่านั้นเป็นการเฉพาะตัวโดยไม่จำกัดฐานะทางเศรษฐกิจ ผู้ได้รับสินค้าและบริการสามารถจ่ายเงินแลกเปลี่ยนเป็นการทดแทนได้ การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจึงต้องเน้นผลกำไรหรือความสามารถในการพึ่งตัวเองของวิสาหกิจเหล่านั้นเสมือนธุรกิจเอกชน แต่เหตุผลที่รัฐต้องนำมาดำเนินการนั้นอาจจะเป็นเหตุผลทางด้านสุขภาพและศีลธรรม กล่าวคือเป็นสินค้าหรือบริการที่ไม่ควรส่งเสริมให้เอกชนแข่งขันดำเนินการในวงกว้าง เพราะเป็นสิ่งเสพติดที่จะมีผลต่อสุขภาพและ/หรือศีลธรรมของประชาชน แต่ถักรัฐไม่ดำเนินการและห้ามโดยเด็ดขาดอาจจะมีผลกระทบโดยอ้อมอย่างแพร่หลาย ทำให้มีต้นทุนในการป้องกันและปราบปรามสูง นอกจากนี้ อาจจะมีเหตุผลจากขนาดในการผลิตซึ่งจะต้องมีขนาดใหญ่หรือเป็นการผูกขาด ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการผู้บริโภคมักจะเสียผลประโยชน์อันเกิดจากการผูกขาดของธุรกิจเอกชน หรือรัฐอาจจะจัดให้มีการผลิตสินค้าและบริการในตลาดเพื่อเหตุผลทางความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการของผู้ด้อยโอกาส ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะเป็นการช่วยกระตุ้นให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคมากขึ้น แต่ไม่ว่าจะตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลใดความสามารถในการพึ่งตนเองในทางการเงินของรัฐวิสาหกิจเป็นประเด็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจบางแห่งประสบความขาดทุนเนื่องจากต้องให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสเป็นพิเศษอันเป็นนโยบายของรัฐ เป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปให้เงินอุดหนุนชดเชยในส่วนที่วิสาหกิจไม่สามารถทำกำไรได้ เพื่อสร้างหลักประกันของหลักในการพิจารณาความสามารถในการพึ่งตนเองของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งโดยไม่มีข้อยกเว้น

④ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรประชาชน (Local Agency, Voluntary Organization and People Organization) หน้าที่ในการจัดหาบริการขั้นพื้นฐาน จัดหาบริการสังคมที่เป็นการสร้างตาข่ายนิรภัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากลำบาก ถึงแม้จะเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง แต่เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากร ในการจัดหาบริการเหล่านั้นให้ถึงกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด หน่วยที่ควรจะดำเนินการจึงควรเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด ซึ่งในกรณีนี้ก็คือ รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรอาสาสมัคร หรือองค์กร

ประชาชนแล้วแต่กรณีที่ควรพิจารณา ว่าหน่วยงานใดน่าจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด หน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลางควรจะจัดหาทรัพยากรอุดหนุน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค เป็นต้นว่าการวางแผน การฝึกอบรม การให้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์กรทั้งสี่รูปแบบที่กล่าวมามีลักษณะร่วมกันในการได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล รวมทั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งในหลายกรณีอาจไม่จำเป็นที่จะได้รับความอุดหนุนจากรัฐบาลในรูปแบบทรัพยากรการเงินก็ตาม ลักษณะเช่นว่านี้ก็จะต้องสามารถวัดผลงานของหน่วยงานทั้งหมดออกมาให้ได้ ดังนั้น ดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปรับเปลี่ยนภาครัฐการให้มีสมรรถนะในการทำงานสูงขึ้นในอนาคต

### องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)

เพื่อที่จะให้หน่วยปฏิบัติในลักษณะที่สองที่ได้กล่าวมาแล้วความคล่องตัวในการทำงาน รูปแบบขององค์กรที่ประเทศอังกฤษเรียกว่า องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) จึงได้ถูกเสนอเป็นทางเลือกโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2540, (ง)) โดยที่ในประเทศอื่นๆ อาจจะใช้ชื่อต่างกัน เช่น สวีเดนเรียกว่า Independent Public Agency, แคนาดาเรียกว่า Special Operating Agency, ฝรั่งเศสเรียกว่า Independent Legal Entity, ญี่ปุ่นเรียกว่า Public Corporation เป็นต้น

จุดเน้นที่สำคัญของการเป็นองค์การบริหารพิเศษก็เพื่อความคล่องตัวของการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการให้บริการ ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ให้บริการที่รวดเร็วและมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายมุ่งรับใช้ผู้รับบริการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจเหมือนกับที่ลูกค้าได้รับบริการจากธุรกิจเอกชน

ในกรณีของประเทศอังกฤษหน่วยงานดังกล่าวจะมีการบริหารกึ่งอิสระ (semi-autonomous) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง/กรม มีการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer-CEO) ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อเจ้าของงาน (owner) ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือรัฐมนตรีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายงาน (framework document) โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540 (ง))

- ① ลักษณะงานเป็นงานบริการ (service delivery) ที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ แยกได้เป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มงานบริการแก่ประชาชนและสาธารณชนโดยทั่วไป กลุ่มงานบริการแก่ภาคธุรกิจเอกชน และกลุ่มงานบริการแก่ส่วนราชการและองค์การของรัฐ

- ② บริหารงานโดย CEO ซึ่งคัดเลือกจากการแข่งขันทั่วไป และไม่ควรมีฐานะเป็นข้าราชการ (แต่อาจจะยืมตัวมาชั่วคราวจากหน่วยราชการได้) โดยมีสัญญาว่าจ้างเป็นคราวๆ ไป คราวละ 3-5 ปี มีความรับผิดชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายงาน
- ③ มีเอกสารขอบข่ายงานซึ่งจะกำหนด บทบาท หน้าที่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหาร ความรับผิดชอบขององค์กรกับหน่วยงานเจ้าสังกัด (parent department)
- ④ ผู้บริหารได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานเจ้าสังกัดมากที่สุด เพื่อให้มีอิสระสามารถที่จะบริหารองค์กรอย่างเต็มที่ โดยผู้บริหารจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวขององค์กรแต่ผู้เดียว
- ⑤ รัฐมนตรีเจ้าของงาน (Owner) จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในเอกสารขอบข่ายงาน จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับงานประจำ แต่จะกำกับดูแลการดำเนินงานของ CEO ตามเอกสารขอบข่ายงาน โดยพิจารณาแผนปฏิบัติงานและแผนการจัดการ ประกอบกับสัมฤทธิ์ผลที่ปรากฏอยู่ในรายงานผลการดำเนินงานประจำ และรายงานทางการเงินของหน่วยงาน
- ⑥ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในรูปของงบอุดหนุนทั่วไปเป็นประจำทุกปี โดยไม่ต้องคืนเงินที่เหลือและสามารถหารายได้ ตลอดจนบริหารรายได้ของตนเอง โดยไม่ต้องส่งคืนให้กระทรวงการคลัง ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณของรัฐลงได้ในระดับหนึ่ง
- ⑦ หน่วยงานจะได้รับการยกเว้นจากกฎระเบียบข้อบังคับที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานกลางของรัฐ ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยราชการทั่วไป
- ⑧ ผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรไม่สมควรจะเป็นข้าราชการ แต่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนอาจจะยอมให้เป็นข้าราชการได้ทั้งหมดแต่จะต้องค่อยๆ ลดสัดส่วนของข้าราชการลงไป ในที่สุด
- ⑨ มีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน และมีมาตรการในการให้รางวัลและลงโทษอย่างเหมาะสม

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีหน่วยงานในลักษณะคล้ายกันนี้ 9 หน่วยงาน ประกอบด้วย

- ◆ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- ◆ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ◆ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

- ◆ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- ◆ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- ◆ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ
- ◆ สถาบันมาตรวิทยา
- ◆ ศูนย์ฝึกอบรมคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์แห่งชาติ
- ◆ สถาบันไทย-เยอรมัน

หน่วยงานเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเพราะได้รับการระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ส่วนอีก 3 หน่วยงานคือ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ศูนย์ฝึกอบรมคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์แห่งชาติ สถาบันไทย-เยอรมัน จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ดำเนินการภายใต้มูลนิธิซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในทั้ง 6 สถาบันไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ สำหรับในกรณีของประเทศอังกฤษ การจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษดำเนินการโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องเสนอเป็นร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ทำให้สามารถตั้งหน่วยงานดังกล่าวได้ง่ายกว่าของไทย ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าวยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการ

ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีแผนงานที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษอีกประมาณ 25 หน่วยงานเป็นอย่างน้อย ภายใน 3 ปีข้างหน้าคือ

### ปีที่ 1

1. งานทดสอบมาตรฐาน (สำนักงาน-มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม)
2. สถาบันความปลอดภัยในการทำงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน)
3. งานบริหารกองทุนเงินทดแทน/กองทุนประกันสังคม (สำนักงานประกันสังคม)
4. งานดูแลจัดการการศึกษาในต่างประเทศ (สำนักงาน ก.พ.)
5. งานจดทะเบียนการค้า (กรมทะเบียนการค้า)

## ปีที่ 2

1. งานนำร่อง (กรมเจ้าท่า)
2. งานใบอนุญาตโรงงาน (กรมโรงงานอุตสาหกรรม)
3. งานจดทะเบียนเครื่องจักร (กรมโรงงานอุตสาหกรรม)
4. งานรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเพื่อการส่งออก (กรมประมง)
5. งานรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์เพื่อการส่งออก (กรมปศุสัตว์)
6. งานพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)
7. งานโรงพยาบาลบางประเภท (กรมการแพทย์)
8. งานรับรองคุณภาพมาตรฐาน ISO 9000 (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม)
9. งานวิเคราะห์ดินเพื่อประชาชน (กรมพัฒนาที่ดิน)
10. ศูนย์ฉายรังสีอาหารและผลิตภัณฑ์เกษตร (สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ)

## ปีที่ 3

1. งานแสดงสินค้า (กรมส่งเสริมการส่งออก)
2. งานวิเคราะห์ทดสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม)
3. งานวิเคราะห์สินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก (กรมวิชาการเกษตร)
4. งานฝึกฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)
5. งานผลิตภัณฑ์ชีวภัณฑ์ (กรมปศุสัตว์)
6. งานผลิตเหรียญกษาปณ์ (กรมธนารักษ์)
7. งานสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)
- 8.-9. งานโรงพยาบาล 2 แห่ง (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)
10. มหาวิทยาลัย (ทบวงมหาวิทยาลัย)

สำหรับหน่วยงานของไทยที่ดั่งขึ้นมาแล้ว 9 หน่วยงานนั้นเกิดจากปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงานในระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ยังมิได้มีการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมเพื่อการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ ผลที่ตามมาก็คือ ยังไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของผลงาน (performance

indicator) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ที่ชัดเจนเหมือนเช่นในกรณีของประเทศไทย ยังไม่มีการประเมินความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินออกมาอย่างเป็นระบบ และยังไม่มีการกำหนดในระยะยาวถึงมาตรการที่ชัดเจนในการลดภาระของรัฐในการใช้งบประมาณ

ส่วนในกรณีของอังกฤษเนื่องจากได้มีการวางแผนและเตรียมตัวจัดตั้งอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหน่วยงานที่เร่งรัดให้เกิดองค์การบริหารพิเศษที่เรียกว่าหน่วยประสิทธิภาพในระดับชาติ (National Efficiency Unit) โดยที่หน่วยงานดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขร่วมกับหน่วยงานเจ้าสังกัดในการกำหนดเอกสารขอบข่ายของหน่วยงาน และกำหนดหน้าที่ของ CEO ตลอดจนเป้าหมายที่จะต้องบรรลุ (performance target) รวมทั้งมีการคัดเลือก CEO ในระบบที่เปิดให้มีการแข่งขันโดยทั่วไป ทำให้มีโอกาสเลือก CEO ได้มากกว่า ดังนั้นข้อได้เปรียบของอังกฤษที่เหนือกว่ากรณีของไทยนั้น เกิดจากการมีระบบในการทำงานที่พร้อมก่อนที่จะดำเนินงาน ในขณะที่ของไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นโครงการนำร่องหรือโครงการทดลอง เนื่องจากต้องการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากความไม่คล่องตัวในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่คล่องตัวในการบริหารทางการเงิน

ส่วนผลดีที่เกิดขึ้นแล้วในกรณีของไทยก็คือ มีความคล่องตัวในการบริหารทางการเงิน ตลอดจนมีความคล่องตัวในการบริหารทั่วไป เนื่องจากสายการบังคับบัญชาสั้นลง ได้ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพสูงกว่าค่าเฉลี่ย เนื่องจากมีอิสระในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับสามารถให้ผลตอบแทนได้สูงกว่า

จะเห็นได้ว่าข้อเสียสำหรับกรณีของไทยนั้นเป็นข้อเสียที่เกิดจากการที่ยังไม่มีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าดีพอ มุ่งเพียงแต่จะแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติราชการเป็นสำคัญ แต่อย่างน้อยก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องความคล่องตัวในการบริหาร และสามารถเลือกสรรผู้ที่มีคุณภาพเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้สมตามความมุ่งหมาย ซึ่งก็น่าจะมีผลดีต่อการปฏิบัติงานในภาพรวม ถึงแม้ในปัจจุบันยังไม่มีดัชนีที่สามารถนำมาชี้วัดความสำเร็จได้อย่างชัดเจนก็ตาม เนื่องจากผู้บริหารจำนวนน้อยเหล่านี้ต้องการพิสูจน์ผลงานเพื่อประกันคุณภาพในการทำงาน แต่ถ้าหากในอนาคตเกิดมีหน่วยงานลักษณะนี้เป็นจำนวนมาก โดยไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมให้เหมาะสม อาจเกิดเป็นปัญหาได้ในภายหลังและทั้งอาจจะมีผลกระทบต่อความล่าช้าของการพัฒนาหน่วยงานที่ควรจะมีประโยชน์ต่อประเทศมากในระยะยาวในลักษณะดังกล่าว



องค์การบริหารพิเศษน่าจะสะท้อนแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวของหน่วยงานในภาครัฐของไทยในลักษณะดังกล่าวในอนาคต เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า ถ้าหากมีหน่วยงานลักษณะที่เป็นองค์การบริหารพิเศษเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานกลางของไทยในปัจจุบันควรมีโฉมหน้าที่เปลี่ยนไปอย่างไร เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับหน่วยงานกลางที่จะเตรียมปรับองค์กรให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก (pro-active) เพื่อเป็นแรงหนุนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง

## รัฐวิสาหกิจและการประเมินผลงาน

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยราชการที่มีการดำเนินงานใกล้เคียงกับธุรกิจเอกชนมากที่สุด จึงเป็นหน่วยงานประเภทแรกที่มีความพยายามประเมินผลงานอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นแล้ว ด้วยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2538 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานให้สูงขึ้น ทั้งนี้โดยการเปลี่ยนระบบการควบคุมขั้นตอนในการทำงาน มาเป็นการควบคุมผลงานของรัฐวิสาหกิจแทน โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจตัดสินใจภายในองค์การได้เอง เพื่อการปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับขั้นตอนในการประเมินผลเริ่มจากข้อตกลงในการดำเนินการ (performance agreement) หลังจากนั้นรัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการอย่างมีอิสระเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการประเมินผลฯ จะเข้ามาประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจอีกครั้งตอนสิ้นปี หลังจากที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองงบการเงินแล้ว โดยจะมีการแบ่งผลการประเมินเป็น 5 ระดับคือ ดีเยี่ยม ดีมาก ดี พอใช้ และ ปรับปรุง รัฐวิสาหกิจที่มีผลงานดีมากขึ้น ไปจะได้รับผลตอบแทนเพิ่มขึ้น และได้รับการผ่อนคลายนโยบายของกระทรวงการคลังลงพร้อมกันด้วย เป็นการสร้างแรงจูงใจให้พยายามทำความดี โดยจะใช้ระบบประเมินผลให้ครบรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ภายในระยะเวลา 3 ปี เริ่มจากปี 2539-2541 โดยคาดว่าประโยชน์จากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการกำกับดูแล ง่ายต่อการเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และช่วยให้การดำเนินงานเกิดความโปร่งใส (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, ไ่ม่ระบุ พ.ศ.)

ในการประเมินผลการดำเนินการดังกล่าวเนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีรูปแบบการดำเนินการและการจัดองค์กรที่ต่างกันจึงได้มีการแบ่งรัฐวิสาหกิจออกเป็นสี่ประเภท

ประเภทที่ 1 รัฐวิสาหกิจที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชนและมีการแปรรูปไปในบางส่วนแล้ว ต้องการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น การกำหนดค่าตัวแปรและระบบจูงใจควรใช้มาตรฐานหรือเกณฑ์เฉลี่ยของธุรกิจนั้นๆ (industrial norm) และให้ความเป็นอิสระในการจัดการเช่นเดียวกับบริษัทเอกชน

ประเภทที่ 2 รัฐวิสาหกิจประเภทผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) เช่น รัฐวิสาหกิจในกลุ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การกำหนดค่าตัวแปรและระบบจูงใจ ควรใช้หลักเกณฑ์ของการเป็นรัฐวิสาหกิจที่ “ดี” ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะและครอบคลุมลักษณะเด่นที่สำคัญ

ประเภทที่ 3 รัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม

- (1) รัฐวิสาหกิจที่มีการควบคุมราคาสินค้าและบริการจนประสบการขาดทุน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น ในช่วงที่รัฐยังมีได้ กำหนดให้มีการอุดหนุนอย่างชัดเจน ในส่วนที่จะต้องดำเนินการในลักษณะสวัสดิการจะต้องได้รับการประเมินในลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจเพื่อหารายได้โดยทั่วไปก่อน
- (2) รัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตาม (1) ก็จะมีการประเมินผลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ประเภทที่ 4 รัฐวิสาหกิจประเภทส่งเสริมหรือประเภทที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งจะต้องมีการประเมินผลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจประเภทที่ 4 นั้นน่าจะมีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การบริหารพิเศษ (executive agency) มากกว่า แต่เนื่องจากในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นขึ้นมาได้มีการดำเนินการในช่วงที่ความคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารพิเศษยังไม่มี ความชัดเจน แต่เมื่อต้องการความคล่องตัวมากกว่าหน่วยราชการ (state agency) จึงได้จัดให้มีการดำเนินงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจแทน สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ในอนาคตน่าจะปรับให้เข้ามาอยู่ในรูปแบบขององค์การบริหารพิเศษ

โครงสร้างของบันทึกข้อตกลงการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังนี้

- |             |                       |                               |
|-------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1. คู่สัญญา | ฝ่ายรัฐ               | ฝ่ายรัฐวิสาหกิจ               |
|             | ปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด | ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ      |
|             | ปลัดกระทรวงการคลัง    | ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ |
2. ระยะเวลาของข้อตกลง เริ่มต้นและจบลงสอดคล้องกับปีบัญชีของรัฐวิสาหกิจ

3. ภารกิจหลัก (mission) ของรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดวิสัยทัศน์หรือทิศทางในการดำเนินการ ในระยะ 5 ปี ข้างหน้า ที่ได้กำหนดไว้ในแผนรัฐวิสาหกิจ (corporate plan) ในลักษณะที่จะช่วยให้พนักงานทุกคนในองค์กรเห็นภาพอนาคตขององค์กรที่ทุกคนจะต้องช่วยให้ไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

4. วัตถุประสงค์หลักของรัฐวิสาหกิจ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมงานหลักที่จะต้องทำ มีการเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลัง และสามารถแปลงไปสู่การจัดทำแผนงานประจำปี (action plan) ที่จะนำองค์กรไปสู่เป้าหมายระยะยาวตามภารกิจหลักได้ วัตถุประสงค์หลักอาจเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนระดับความสำคัญได้ตามความเหมาะสม

5. พันธกิจในการดำเนินงาน (performance obligation) จะมีการตกลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ในการกำหนดดัชนีในการดำเนินงาน (performance indicator) ตลอดจนเกณฑ์ที่เหมาะสมในการวัดผลการดำเนินการดังกล่าว

6. ความช่วยเหลือสนับสนุนของคู่สัญญา เป็นการกำหนดความช่วยเหลือของแต่ละฝ่ายของคู่สัญญา ที่จะมีส่วนกระทบต่อพันธกิจในการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลง

7. ข้อกำหนดอื่นๆ ถ้ามี เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น

8. เอกสารแนบผลการดำเนินการในอดีตและเป้าหมายในอนาคต

9. เอกสารแนบ 2 คำจำกัดความของตัวแปร

ส่วนแนวทางในการประเมินผลงานของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการประเมินผลได้วางกรอบไว้ 6 ด้านดังนี้คือ ประสิทธิภาพทางการเงิน ประสิทธิภาพทางกายภาพ คุณภาพของบริการ การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ คุณภาพของแผนวิสาหกิจและคุณภาพของการบริหาร โดยที่การประเมินจะเน้นผลงานมากกว่าผลกำไร และเน้นการพัฒนาตนเองเป็นหลัก โดยเน้นเฉพาะการที่อยู่ในหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

สำหรับตัวอย่างของการกำหนดเป้าหมายของการประเมินของการประปานครหลวงสำหรับปีงบประมาณ 2539 ได้ปรากฏอยู่ในตารางที่ 1 ที่แนบมานี้ ส่วนรายละเอียดของบันทึกข้อตกลงประเมินผลการดำเนินงานของการประปานครหลวง ประจำปีงบประมาณ 2539 ในฐานะที่เป็นกรณีตัวอย่างปรากฏอยู่ในภาคผนวก (ก.)

ตารางที่ 1 กรณีตัวอย่างของเป้าหมายของการประเมินผล สำหรับปีงบประมาณ 2539

(1) ตัวชี้ผลการดำเนินงาน	หน่วย	(2) น้ำหนัก	(3) เกณฑ์การประเมินผล				
			1 ดีเยี่ยม	2 ดีมาก	3 ดี	4 พอใช้	5 ปรับปรุง
1. ประสิทธิภาพทางการเงิน		20%	3,158	3,015	2,872	2,728	2,584
1.1 กำไรจากการดำเนินงาน	ล้านบาท	15%	1.77	1.90	2.03	2.16	2.29
1.2 ต้นทุนแรงงานต่อหน่วยหนัก	บาท/ลบม.	5%					
2. ประสิทธิภาพทางกายภาพ		40%					
3. คุณภาพของบริการ		20%					
4. การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ		10%					
5. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ		5%	1	2	3	4	5
6. คุณภาพของการบริหาร		5%	1	2	3	4	5

**หมายเหตุ:** ดีเยี่ยม = 1 คะแนน ดีมาก = 2 คะแนน ดี = 3 คะแนน พอใช้ = 4 คะแนน ปรับปรุง = 5 คะแนน  
คะแนนระหว่าง 2 เป้าหมายเป็นคะแนนต่อเนื่อง ฉะนั้น หากมีผลงานตกอยู่ในระหว่าง 2 เป้าหมายให้  
เทียบบัญญัติไตรยางค์เพื่อหาคะแนนของผลงาน เช่น 2.5 คะแนน

ได้มีการวางแผนที่จะกำหนดเวลาให้รัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันเข้าสู่ระบบการประเมินผลดังต่อไปนี้

**รัฐวิสาหกิจที่เริ่มใช้ระบบประเมินผลฯ ในปีบัญชี 2539**

1. การท่าเรือแห่งประเทศไทย
2. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
3. การสื่อสารแห่งประเทศไทย
4. บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
5. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
6. การประปานครหลวง
7. องค์การเภสัชกรรม
8. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
9. ธนาคารออมสิน
10. การรถไฟแห่งประเทศไทย
11. การเคหะแห่งชาติ
12. การประปาส่วนภูมิภาค

### รัฐวิสาหกิจที่เริ่มใช้ระบบประเมินผลฯ ในปีบัญชี 2540

1. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
2. บริษัทกรุงเทพ จำกัด
3. บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
4. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
5. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
6. บริษัททพิพประกันภัย จำกัด
7. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
8. บริษัทขนส่ง จำกัด
9. องค์การรถไฟฟ้ามหานคร
10. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
11. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
12. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย
13. สถาบันการบินพลเรือน
14. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
15. องค์การตลาด
16. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
17. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
18. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
19. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
20. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

### รัฐวิสาหกิจที่เริ่มใช้ระบบประเมินผลฯ ในปีบัญชี 2541

1. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์
2. องค์การแก้ว
3. องค์การเบตเตอร์รี่
4. องค์การทอผ้า
5. องค์การฟอกหนัง
6. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
7. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
8. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

9. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
10. โรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ
11. องค์การคลังสินค้า
12. องค์การเหมืองแร่ในทะเล
13. องค์การสวนพฤกษศาสตร์
14. การกีฬาแห่งประเทศไทย
15. องค์การสวนสัตว์
16. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
17. องค์การสวนยาง
18. องค์การสะพานปลา
19. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานฯ
20. องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
21. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
22. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ

วิวัฒนาการล่าสุดของรัฐวิสาหกิจอันเกิดจากผลกระทบทางเศรษฐกิจที่มีอย่างรุนแรงในขณะนี้ นอกจากจะมีการประเมินโดยระบบประเมินที่ได้กล่าวไปแล้ว ได้มีความคิดในรัฐบาลที่ผ่านมาในการที่จะเสนอ พ.ร.บ. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อม แปรรูปเป็นธุรกิจเอกชน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในระยะแรก ซึ่งก็จะเพิ่มความคล่องตัวให้วิสาหกิจเพิ่มขึ้นอีกในระดับหนึ่งและเป็นความพยายามที่จะลดภาระ รวมทั้งขนาดของภาคราชการลงในอนาคตอีกด้วย ความคิดดังกล่าวคาดว่าจะได้รับการสานต่อในรัฐบาลปัจจุบัน (ชวน หลีกภัย : 2540) ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งของกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ยอมให้รัฐบาลไทยกู้ยืมเงิน เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่เป็นทุนสำรองของประเทศในขณะนี้

### ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานและการประเมินภายใน

#### (Performance Indicator and Internal Evaluation)

การประเมินผลภายในของหน่วยปฏิบัติงานทั้งทางด้านการตรวจสอบทางการเงินและการตรวจสอบผลงาน ส่วนเป็นกิจกรรมที่พึงปรารถนาของหน่วยปฏิบัติเพื่อที่จะได้มีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของตนเอง เพื่อใช้ในการปรับปรุงการทำงานของตนเองให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นต่อไป ปัจจุบันหน่วยงาน



เป็นส่วนใหญ่ด้วยการสนับสนุนจากกรมบัญชีกลาง สามารถจัดวางระบบบัญชีเพื่อช่วยให้มีการตรวจสอบทางการเงินภายในได้สะดวก แต่การตรวจสอบทางการเงินแต่เพียงอย่างเดียวมิได้เป็นเครื่องประกันในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เนื่องจากความถูกต้องและความโปร่งใสในการบริหารทางการเงินไม่จำเป็นจะต้องสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบผลงานภายในจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติงานของหน่วยงาน อีกทั้งเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพราะนอกจากจะช่วยให้ผู้บริหารของหน่วยงานทราบแน่ชัดตลอดเวลาถึงความเป็นไปในระหว่างการดำเนินงาน สามารถแก้ปัญหาอย่างทันการณ์ เพื่อให้การดำเนินงานมีความพึงประสงค์ ยังเป็นการลดความจำเป็นในการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าไปทำการตรวจสอบผลงานภายในหน่วยงานเหล่านั้น ถ้าหากหน่วยงานมีการประเมินผลภายในที่เหมาะสมเชื่อถือได้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะทำหน้าที่นำการประเมินผลภายในที่ได้ตรวจสอบแล้วมาแจ้งผู้เกี่ยวข้องและจัดทำรายงานตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2539)

การที่หน่วยปฏิบัติไม่มีการประเมินผลภายในของส่วนราชการไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร มีผลกระทบในทางลบตามมาดังนี้ (กฤษฎณา พูนพัฒนพิบูลย์, 2540)

(1) การประเมินผลงานก่อนการดำเนินงานไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ทำให้ไม่มีการหลีกเลี่ยงและ/หรือป้องกันและ/หรือเตรียมการแก้ปัญหาเท่าที่ควร

(2) การประเมินผลงานระหว่างดำเนินการไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ทำให้ไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นหรือทราบปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ชัดเจน จึงไม่มีการแก้ปัญหาหรือมีการแก้ปัญหาอย่างไม่เหมาะสมและไม่ทันเวลา

(3) การประเมินผลงานหลังดำเนินงานไม่เป็นรูปธรรมตามที่ควร ทำให้ขาดข้อมูลซึ่งจำเป็นต่อการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของอดีตผู้บริหาร และขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานในอนาคต

(4) การประเมินผลงานทั้งก่อนระหว่างและหลังดำเนินงานไม่เป็นรูปธรรมตามที่ควร ทำให้ขาดหลักฐานยืนยันความโปร่งใสของการดำเนินงาน

ประเด็นสำคัญของปัญหาทั้งหมดอยู่ที่ความหมายของการประเมินผลงาน “ที่ไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร” ซึ่งมีสาเหตุหลักที่สำคัญมาจากความไม่สามารถในการกำหนดดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) ที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ง่าย ดังนั้นประเด็นหลักของปัญหานี้คือ ความยากในการกำหนดดัชนีวัดผลงาน เพราะลักษณะงานของหน่วยราชการเป็นจำนวนมากเป็นงานเชิงคุณภาพที่ยากต่อการวัดในเชิงปริมาณ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นทั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกับหน่วย

ปฏิบัติจะต้องมาร่วมกันศึกษา เพื่อกำหนดดัชนีวัดผลงานออกมาให้ได้ โดยที่หน่วยงานตรวจสอบนั้น ควรจะต้องเร่งสร้างความเชี่ยวชาญในด้านการให้คำแนะนำขึ้นมา เนื่องจากมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบ หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลากหลายเป็นจำนวนมาก ในขณะที่หน่วยงานที่รับการตรวจสอบนั้นก็จะต้อง พยายามค้นหาคำชี้แนะที่เหมาะสมกับสภาพการทำหน้าที่ของตนเองและเป็นที่ยอมรับได้จากหน่วยตรวจสอบ และทำเป็นข้อตกลงร่วมกันดังตัวอย่างของการประสานรหวงดังที่ได้แสดงไว้แล้ว มิฉะนั้นคง จะต้องหันกลับมาชี้แจงการตรวจสอบทางการเงินเป็นหลัก ซึ่งตรวจได้เฉพาะความถูกต้องของการใช้จ่าย เงินอันเป็นการตรวจสอบปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก ซึ่งเป็นต้นเหตุของการมีกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อ ความคล่องตัวของการปฏิบัติงาน และเป็นสาเหตุสำคัญของการด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานใน ภาพรวม ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

ดังนั้น จึงอาจจะสรุปได้อย่างชัดเจนว่าดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะช่วยให้การตรวจสอบภายในของหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการ ช่วยแบ่งเบาภาระหน่วยตรวจสอบจากภายนอก และช่วยให้ลดกฎระเบียบในการควบคุมการทำงานจาก หน่วยงานกลาง ทำให้หน่วยปฏิบัติมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้มากขึ้น คำถามที่สำคัญก็คือทำ อย่างไรจึงจะมีการร่วมมือกันในระหว่างหน่วยงานกลาง เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงาน ในลักษณะที่เป็นเชิงรุก (pro-active) แทนที่การรอให้หน่วยปฏิบัติพยายามดิ้นรนหาทางออกจากกฎ ระเบียบ โดยปราศจากระบบการตรวจสอบที่เหมาะสม ดังเช่นกรณีหน่วยงานทั้ง 9 หน่วยที่กล่าวมา แล้วในตอนต้นและรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่ง ขณะเดียวกัน ก็เป็นการช่วยเร่งให้หน่วยงานที่สมควรจะ ได้รับสถานะภาพที่จะได้รับการผ่อนปรนในด้านกฎระเบียบที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัว ได้เข้าสู่ระบบการประเมินผลงานแบบใหม่เร็วยิ่งขึ้น อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบ ราชการในภาพรวมมากยิ่งขึ้น

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับความรวดเร็วในการดำเนินการในเรื่องที่มีความสำคัญ 2 เรื่อง .

1. จะต้องมีการจำแนกหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่มีอยู่ออกเป็น หน่วยราชการ ตามปกติ (regular state agency) องค์กรบริหารพิเศษ (executive agency) รัฐวิสาหกิจ (state enterprise) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (local agency) ตลอดจนหน่วยงานที่สมควรได้รับการอุดหนุน ทางด้านทรัพยากรและทางเทคนิคจากรัฐ เป็นต้นว่า องค์กรอาสาสมัครและองค์กรประชาชน (voluntary and people organizations)

2. จะต้องมีกำหนัดร่วมกันระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกับหน่วยปฏิบัติหรือหน่วยรับตรวจ ดัชนีวัดผลงาน (performance indicator)

ปัญหาสำคัญคือ จะมีองค์กรใดทำหน้าที่ในลักษณะนี้บ้างและควรจะมีรูปแบบในการทำงานลักษณะใด จึงจะช่วยให้เกิดการดำเนินงานในเชิงรุก (pro-active) แทนที่จะรอการเรียกร้องของหน่วยงานปฏิบัติหรือหน่วยงานที่รับตรวจ ในประเด็นนี้จึงมีความสมควรที่จะย้อนกลับไปศึกษาบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่ในปัจจุบัน

### หน้าที่ของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องของไทยในปัจจุบัน

หน่วยงานกลางของไทยที่ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยงานปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้มีทั้งสิ้น 6 หน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย งานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอัตรากำลังและการพัฒนาบุคลากร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน งานวิเคราะห์ จัดสรร ตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานและราคากลางของวัสดุอุปกรณ์รวมทั้งสิ่งก่อสร้าง อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพัฒนา ส่วนงานด้านการวางแผนพัฒนาโดยรวม พร้อมทั้งงานประสานแผนพัฒนาให้มีการนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนกรมบัญชีกลางจะทำหน้าที่บริหารการเบิกจ่ายเงินและออกมาตรการเพื่อให้มีระบบการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ และสำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนรูปแบบการประเมินการทำงานของรัฐบาล โดยเน้นผลงาน ซึ่งน่าจะเป็นตัวแบบที่ดีสำหรับการปรับเปลี่ยนการประเมินผลงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีสำนักกฎหมายและระเบียบกลางที่ทำหน้าที่ออกระเบียบกลางและระเบียบพัสดุที่ใช้ในหน่วยราชการ และท้ายที่สุดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของทางราชการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีการตรวจสอบการเงินและตรวจสอบผลงาน โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเน้นการตรวจสอบผลงานและการประเมินผลภายในเป็นหลักในกรณีปฏิบัติได้ (รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ปรากฏอยู่ใน ภาคผนวก ข.)

ประเด็นที่สำคัญในกรณีนี้ก็คือ จะมีรูปแบบและวิธีการอย่างไรที่จะทำให้มีการดึงเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันทั้งหมดในหน่วยงานกลางที่มีอยู่ในปัจจุบันมาทำหน้าที่ร่วมกันในเชิงรุก เพื่อทำหน้าที่สำคัญ 5 ประการ

1. จำแนกประเภทของหน่วยงานของรัฐตามภารกิจที่เหมาะสม
2. สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐปรับตัวไปสู่รูปแบบที่ควรจะเป็น ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องมีการปรับจากหน่วยราชการตามปกติ (regular state agency) ไปสู่รูปแบบขององค์การบริหารพิเศษ (executive agency)
3. ทำการศึกษาร่วมกับหน่วยปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันของดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) เพื่อใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานปฏิบัติตรวจสอบผลงานภายใน และสามารถประเมินผลงานได้ง่ายจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจากภายนอก
4. วิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
5. ทำการประเมินผลงานของหน่วยงานว่าได้ปฏิบัติภารกิจตามเป้าหมายที่ได้ตกลงร่วมกันไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่

ถ้าหากจะกลับไปพิจารณาหน่วยงานกลางทั้งหกหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานในลักษณะที่กล่าวมาแล้วในปัจจุบันก็จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงานข้าราชการพลเรือน
2. สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ สำนักงบประมาณ
3. สำนักงานประเมินผล สำนักงบประมาณ
4. สำนักงานพัฒนาระบบงานและบุคลากร สำนักงบประมาณ
5. สำนักงานมาตรฐานงบประมาณ สำนักงบประมาณ
6. งานประสานการจัดลำดับความสำคัญของแผนโครงการพัฒนาและวางกรอบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
7. สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง
8. สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง
9. สำนักงานกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี
10. สำนักงานพัฒนาการตรวจสอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
11. สำนักตรวจสอบต่างๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับงานในข้อที่ (1) และ (2) คือการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐในปัจจุบันปรับตัวไปสู่รูปแบบที่ควรจะเป็น ควรจะเป็นงานในหน้าที่ของสำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักข้าราชการพลเรือนร่วมกับสำนักงานพัฒนาระบบงานและบุคลากร สำนักงบประมาณ

ส่วนงานในข้อ (3) ซึ่งเป็นงานที่สำคัญที่สุดของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ การพัฒนาดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) นั้น หน่วยงานที่ได้ทำหน้าที่นี้เป็นอย่างดีแล้วในกรณีของรัฐวิสาหกิจคือ ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง หน่วยงานที่ควรจะมี ความสำคัญเท่ากันในการทำงานนี้คือ สำนักงานพัฒนาการตรวจสอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนหน่วยงานอื่นๆ ที่ควรมีส่วนช่วยในการสนับสนุนก็คือ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง สำนักงานข้าราชการพลเรือน สำนักงานมาตรฐานงบประมาณ สำนักงบประมาณ สำนักบัญชี และตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักนายกรัฐมนตรีย

งานในข้อที่ (4) คือการจัดสรรงบประมาณ ควรเป็นหน้าที่หลักของสำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ สำนักงบประมาณ และงานประสานงบประมาณเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

งานในข้อสุดท้ายคืองานตรวจสอบ ควรจะเป็นหน้าที่ของสำนักตรวจสอบต่างๆ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ

## การร่วมมือในการทำงานของหน่วยงานกลางเพื่อปรับการทำงานไปสู่รูปแบบใหม่

เมื่อมีการกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติงานรวมทั้งมีการระบุหน้าที่หน่วยงานในสังกัดของหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แนวโน้มโดยทั่วไปของข้อเสนอตามปกติก็คือหน่วยงานเหล่านี้ น่าจะมารวมตัวกันเป็นหน่วยงานใหม่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุกให้ได้ผลอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติจะมีปัญหาที่เกี่ยวกับระเบียบขั้นตอนในการรวมหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน รวมทั้งวัฒนธรรมขององค์กรในการปฏิบัติงาน ซึ่งยังคงมีความแตกต่างกันในพื้นฐานในบรรดาหน่วยงานกลางเหล่านี้ ประกอบกับลักษณะงานในเบื้องต้นยังมีลักษณะเป็นการเรียนรู้เพื่อหาประสบการณ์ร่วมกัน และจะต้องมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลจากกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ดังนั้นการร่วมมือกันของหน่วยงานต่างๆ ในเบื้องต้นจึงน่าจะอยู่ในรูปของคณะทำงาน (task forces) ซึ่งมีการระบุภารกิจที่จะต้องทำให้สำเร็จแน่นอนภายในระยะเวลาที่กำหนด และกำหนดให้มีหัวหน้าคณะทำงานตามความสามารถ ประสบการณ์ และคุณวุฒิอย่างแท้จริง โดยพิจารณาจากตัวแทนของหน่วยงานที่ควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงมากที่สุด

สำหรับภารกิจในข้อที่ (1) และ (2) คือการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐและการสนับสนุนให้มีการปรับตัวไปสู่รูปแบบใหม่ของหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าคณะทำงานควรจะอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนภารกิจในข้อ (3) ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดและเกี่ยวข้องกับหน่วยงานกลางเกือบทุกหน่วย ควรจะให้หัวหน้าคณะทำงานอยู่กับกรมบัญชีกลางและ/หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนภารกิจในข้อ (4) ที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณนั้น หัวหน้าคณะทำงานควรจะมาจากสำนักงานงบประมาณ ส่วนภารกิจประการสุดท้ายคือการตรวจสอบนั้น หัวหน้าคณะทำงานควรจะมาจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ในบรรดาภารกิจทั้งหมด 5 ประการ ภารกิจในข้อ (3) นั้นย่อมมีความสำคัญมากที่สุด และต้องการการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับเป็นการรวบรวมบุคลากรในวงกว้างจากหน่วยงานกลางเกือบทุกส่วนเข้ามาเป็นคณะทำงาน อาจจะใช้คณะทำงานนี้เป็นจุดเริ่มต้น (focal point) ในการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาใหม่ในภายหลัง เพื่อดูแลหน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่มีหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต งานของภารกิจในข้อ (3) นี้จึงจำเป็นที่จะต้องเริ่มให้มีการดำเนินการในทันทีพร้อมไปกับภารกิจในข้อ (1) หรือเริ่มต้นในทันทีที่ภารกิจในข้อ (1) เสร็จสิ้นแล้ว โดยหลักการก็คือคงจะต้องรีบดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดดัชนีวัดผลงาน (performance indicator) ของหน่วยงานที่ได้รับการปรับเปลี่ยนให้ทำหน้าที่องค์การบริหารพิเศษ (executive agency) ก่อนกิจกรรมอื่นๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในกรณีของรัฐวิสาหกิจจะมีคณะกรรมการดูแลในเรื่องนี้อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาคณะทำงานทั้ง 4 ชุดนั้นจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการกลางที่จะต้องทำหน้าที่ประสานการทำงานของคณะทำงานทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงาน คณะกรรมการชุดนี้อาจจะมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการปรับบทบาทการปฏิบัติงานของภาครัฐ” โดยมีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของภาคราชการเป็นประธานและมีหัวหน้าหน่วยงานกลางทั้งหกหน่วยงานเป็นคณะกรรมการ และหัวหน้าคณะทำงานตามภารกิจข้อที่ (3) เป็นกรรมการและเลขานุการเนื่องจากเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมากที่สุด ส่วนกรอบการทำงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็คือปฏิบัติการในเชิงรุก (pro-active) เพื่อให้เกิดผลทั้งห้าประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ จำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐและสนับสนุนให้หน่วยงานเหล่านั้นปรับตัวไปสู่รูปแบบที่ควรจะเป็น พัฒนาดัชนีวัดผลงานให้กับหน่วยงานต่างๆ หน่วยงาน โดยร่วมดำเนินการกับหน่วยงานนั้นๆ โดยตรง จัดสรรงบประมาณให้ตามรูปแบบใหม่ของการจัดสรร รวมทั้งจัดให้หน่วยปฏิบัติเหล่านั้นมีระบบการตรวจสอบภายใน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับการตรวจสอบจากภายนอก



พัฒนาการทั้งหมดของหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในปัจจุบันหลังจากนั้น ควรจะปล่อยให้ เป็นไปตามลักษณะความจำเป็นตามหน้าที่อื่นๆ ที่ยังคงอยู่ของหน่วยงานนั้นๆ

### รูปแบบของหน่วยงานกลางที่สอดคล้องกับรูปแบบของการกระจายอำนาจ

ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นการพิจารณาถึงรูปแบบในอนาคตของหน่วยปฏิบัติและหน่วยงานกลางซึ่งควรจะค่อยๆ มีการปรับเปลี่ยนไป โดยที่ในการศึกษานี้ได้ให้เวลาไว้ประมาณ 10 ปี (พ.ศ. 2450) แต่ประเด็นทั้งหมดเกี่ยวข้องกับราชการส่วนกลางเท่านั้น ยังมีได้มีการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจและการบริหารงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งถึงแม้จะได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างแล้วในตอนต้น แต่จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดมีการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานกลางจากส่วนกลาง จึงมีคำถามต่อไปว่าจะมีการประสานงานกันในระดับหน่วยงานภูมิภาคแต่ละหน่วยของหน่วยงานกลาง หรือจะเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของราชการส่วนกลางกับหน่วยงานกลางของราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนคำถามต่อไปก็คือ สำหรับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นจะเริ่มต้นจากจุดใด ประเด็นทั้งหมดนี้จะได้มีการพิจารณาคงต่อไปนี้

จากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งพื้นฐานโครงสร้างสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตรา 284 ระบุว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” (รายละเอียดของหมวด 9 อยู่ในภาคผนวก ก.)

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตจำนงในการใช้พื้นที่มากกว่าการใช้องค์กรเป็นหน่วยในการกระจายอำนาจ และให้มีหน่วยปกครองท้องถิ่นเริ่มจากจังหวัดลงไป มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการปรับบทบาทความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาของแผนมหาดไทย ฉบับที่ 6 (2540-2544) ในข้อ (2) ไว้ดังนี้ (สรุปสาระสำคัญของแผนมหาดไทยฉบับที่ 6 พ.ศ. 2540-2544)

“2 การกระจายอำนาจและปรับบทบาทของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคน ประกอบด้วย แนวทางการจัดระบบความสัมพันธ์เพื่อปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการดำเนินกิจการบริหารสาธารณะและการปรับระบบราชการและสร้างจิตสำนึกข้าราชการเพื่อบริการประชาชน”

ส่วนทิศทางในการจัดสรรงบประมาณในอนาคตให้กับท้องถิ่นเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายตามแผนแม่บทการคลังท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น ได้ยกร่างและกำลังนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอยู่นั้น ได้กำหนดไว้ว่ารายได้ท้องถิ่น (รวมทั้งเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นและเงินที่ท้องถิ่นจัดเก็บ) ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลจะเป็นดังนี้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) มีสัดส่วนร้อยละ 20:80 ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (2545-2549) มีสัดส่วนร้อยละ 35:65 (สำนักวิเคราะห์งบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สำนักงบประมาณ, 2540)

จะเห็นได้ว่าข้อมูลทั้งหมดนี้ชี้ประเด็นไปในทิศทางที่จะยึดจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีการบริหารจัดการทั้งด้านงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยที่กระทรวงมหาดไทยเองก็มีการเตรียมแผนยุทธศาสตร์เพื่อรองรับ ในขณะที่สำนักงบประมาณโดยผ่านแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นก็เตรียมที่จะให้ท้องถิ่นได้มีส่วนในการบริหารทางการคลังและการเงินเพิ่มมากขึ้นในลักษณะดังกล่าว เพื่อที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องคงจะต้องมีบทบาทสำคัญที่จะทำหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมให้หน่วยงานกลางระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานกลางของท้องถิ่นในระดับจังหวัด ได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อจำเป็นจะต้องทำหน้าที่ดังกล่าว

ลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีหน่วยงานกลางในส่วนกลางในรูปแบบใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก เพื่อช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับราชการส่วนท้องถิ่นและเพิ่มสมรรถภาพในการบริหารราชการของประเทศในส่วนรวม โดยจะต้องทำหน้าที่ผ่านหน่วยงานกลางที่เป็นสำนักงาน “เขต” หรือ “ภาค” หรือ “มณฑล” ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางตามความเหมาะสมของพื้นที่และภารกิจ โดยสำนักงาน “เขต” หรือ “มณฑล” เหล่านี้จะต้องทำหน้าที่ที่สำคัญสามประการ

1. เตรียมความพร้อมให้หน่วยงานกลางของท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นมาใหม่ในระดับจังหวัดให้สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. วิเคราะห์ภาระหน้าที่ของงานภาคราชการในพื้นที่ที่รับผิดชอบให้ชัดเจนว่า ส่วนใดควรเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนใดควรจะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น และในส่วนของท้องถิ่นส่วนใด

ควรจะมีการกระจายต่อไปยังองค์กรอาสาสมัคร องค์กรประชาชน และให้หรือว่าจ้างธุรกิจเอกชนให้เป็นผู้จัดทำ

3. กำหนดแนวทางหรือมีส่วนร่วมในการสร้างดัชนีวัดผลงานขององค์กรท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีการกระจายภาระงานให้ต่อไป พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรและหน่วยงานนั้นๆ รวมทั้งประเมินผลงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง แต่อาจจะมีการอ้างอิงหรือนำกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกันมาปรับใช้ตามความเหมาะสม ราชการส่วนกลางอาจจะควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ในบางลักษณะ ในรูปแบบของการควบคุมยอดเงินอุดหนุน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลงานของหน่วยงานในท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวเท่ากับยอมให้ท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างออกไป โดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับส่วนกลางอีกต่อไป

## สรุป

งานนี้เป็นการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงานกลางเพื่อให้สามารถปฏิบัติการในเชิงรุก (pro-active) เพื่อช่วยให้มีการปรับเปลี่ยนการทำงานของหน่วยปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมกับเป็นการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานกลางในส่วนกลางให้สามารถตอบสนองการดำเนินงานของหน่วยงานกลางในท้องถิ่น เพื่อสนองตอบแนวนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินงานในลักษณะที่เชื่อมโยงกับงานจากส่วนกลางอย่างเป็นระบบ

หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องที่นำมาพิจารณา 6 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรีนครินทร์ สำนักงานกฤษฎีกา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดรัฐสภา

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเรื่องนี้เกิดจากการหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของภาคราชการที่มีข้ออ้างมาจากการถูกควบคุมด้วยระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ออกโดยหน่วยงานกลาง เพื่อให้เกิดเป็นมาตรฐานกลางร่วมกันโดยเน้นการตรวจสอบปัจจัยนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบทางการเงินเป็นสำคัญ เนื่องจากยังไม่เคยมีการพิจารณานำระบบการประเมินผลงาน (performance evaluation) มาใช้อย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารราชการในภาพรวม จำเป็นที่จะต้องจำกัดบทบาทหน้าที่ของรัฐ ให้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายวางแผน กำกับดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน จัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และจัดให้มีดาข่ายนิรภัยทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่อยู่ในภาวะวิกฤติ การจำกัดขอบเขตหน้าที่ของภาครัฐในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้มีความจำเป็นในการกำหนดคพิสัยของหน่วยงานของรัฐในลักษณะดังต่อไปนี้

1. หน้าที่ในการกำหนดนโยบายวางแผน กำกับดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน หน่วยงานที่ควรทำหน้าที่ดังกล่าวจึงควรเป็นหน่วยราชการตามปกติ (regular state agency)

2. หน้าที่ในการจัดบริการ โดยมีได้มุ่งผลด้านรายได้แต่เพียงอย่างเดียวแต่เป็นการคุ้มครองผู้บริโภค สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันและเพิ่มโอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนบริการข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในวงกว้าง ควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารพิเศษ (executive agency)

3. หน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการที่มีกลุ่มเป้าหมายและผู้ที่ได้รับประโยชน์ชัดเจน สามารถจ่ายเงินซื้อบริการได้ตามความต้องการ แต่รัฐต้องจัดทำเพราะมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามธรรมชาติ เป็นการผลิตที่ต้องมีการควบคุมด้วยเหตุผลในทางสุขภาพและศีลธรรมของประชาชน รวมทั้งช่วยเพิ่มการแข่งขันในตลาดเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการแข่งขัน รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของรัฐ หน่วยงานประเภทนี้ควรดำเนินการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ (state enterprise)

4. งานจัดหาบริการขั้นพื้นฐานตลอดจนการจัดบริการทางสังคมที่เป็นการสร้างดาข่ายนิรภัยให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่อยู่ในภาวะวิกฤติ ควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (local agency) องค์กรอาสาสมัคร (voluntary organization) และองค์กรประชาชน (people organization) ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าหน่วยงานจะมีภารกิจและมีรูปแบบใด ตรายใดที่มีความจำเป็นต้องขอรับงบประมาณอุดหนุนหรืออยู่ในความควบคุมของรัฐบาล จำเป็นจะต้องได้รับการประเมินผลงานเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนั้น การประเมินผลงานจึงเป็นหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลง และเนื่องจากงานของหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ไม่สามารถวัดผลงานออกมาได้ในเชิงปริมาณ จึงต้องมีการจัดทำดัชนีเพื่อวัดผลงาน (performance indicator) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยทำให้มีการปรับเปลี่ยนการทำงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือ หน่วยปฏิบัติเป็นจำนวนมากต้องการจะมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน แต่ไม่ทราบว่าจะหาจุดเริ่มต้นในการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เป็นเหตุให้มีหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่หาทางให้หลุดจากพันธนาการของกฎระเบียบรวมทั้งคำตอบแทนที่ต่ำในระบบราชการ ในรูปแบบคล้ายกับหน่วยงานที่เรียกว่าองค์การบริหารพิเศษ แต่ปราศจากระบบการวัดผลงานอย่างเป็นทางการเป็นระบบจากหน่วยงานกลาง ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานกลางก็เรียกร้องให้หน่วยปฏิบัติเริ่มคิดถึงการวัดผลการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นระบบ ในรูปของดัชนีเพื่อวัดผลงาน (performance indicator) ก่อนที่จะมีการผ่อนคลายกฎระเบียบให้กับหน่วยงานเหล่านั้น ทักษะคิดดังกล่าวทำให้การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงเป็นไปได้ช้าๆ และถ้าหากจะมีก็จะเป็นการเสี่ยงกฎระเบียบโดยมีการตั้งหน่วยงานในลักษณะใหม่ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยขาดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่ชัดเจน แต่ขณะเดียวกัน หน่วยงานอย่างเช่นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการดำเนินการในลักษณะที่ใกล้เคียงกับธุรกิจภาคเอกชนมากที่สุดก็ได้เริ่มมีระบบการประเมินผลอย่างเป็นทางการแล้ว สถานการณ์ดังกล่าวเรียกร้องให้หน่วยงานกลางจะต้องปรับทัศนคติของการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นการปฏิบัติในเชิงรุก (pro-active) เพื่อเร่งให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเร็ว พอที่จะลดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบราชการที่ได้สะสมอยู่เป็นเวลานานได้

เมื่อพิจารณาภารกิจในเชิงรุกที่หน่วยงานกลางควรปฏิบัติร่วมกันมีอยู่ 5 ประการ

1. กำหนดประเภทของหน่วยงานของรัฐตามภารกิจที่เหมาะสม
2. สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐปรับตัวจากรูปแบบที่เป็นอยู่ไปสู่รูปแบบที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยราชการตามปกติเป็นองค์การบริหารพิเศษ
3. ศึกษาร่วมกับหน่วยปฏิบัติจัดทำข้อตกลงร่วมกันของดัชนีวัดผลงาน (performance indicator)
4. วิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
5. ประเมินผลงานว่าหน่วยงานใดสามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเน้นการประเมินผลงานภายในอย่างต่อเนื่องเป็นหลัก

ในบรรดางานทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวงานจัดทำดัชนีวัดผลงานของหน่วยงานทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานที่ควรจะได้รับ การปรับสภาพจากหน่วยราชการปกติมาเป็นองค์การบริหารพิเศษ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีตัวแทนจากหน่วยงานกลางเกือบทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมทำการศึกษาในรูปของคณะทำงาน ซึ่งน่าจะใช้เป็นจุดเริ่มต้น (focal point) ที่จะเริ่มให้มีการประสานงานและ

ค่อยๆ รวบรวมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมทำงานในหน่วยงานกลางเดียวกัน แต่เนื่องจากในแต่ละภารกิจจะมีคณะทำงานจากหน่วยงานต่างกันร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว เพื่อให้ งานทั้งหมดดำเนินไปอย่างมีเอกภาพ คณะทำงานทั้งหมดควรจะปฏิบัติงานภายใต้ “คณะกรรมการปรับ บทบาทการปฏิบัติงานในภาครัฐ” โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน มีหัวหน้าหน่วยงาน กลางทุกหน่วยเป็นกรรมการ และหัวหน้าคณะทำงานจัดทำดัชนีวัดผลงานทำหน้าที่เป็นกรรมการและ เลขานุการ มีกรอบของการทำงานเพื่อบรรลุภารกิจเชิงรุกทั้งห้าข้อตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีเป้าหมาย ที่จะให้คณะกรรมการและคณะทำงานทั้งหมดค่อยๆ ปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยงานกลางใหม่ เพื่อส่งเสริม ให้หน่วยปฏิบัติในรูปแบบใหม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนหน่วยงานที่เหลือใน หน่วยงานกลางเดิมควรจะปล่อยให้ทำหน้าที่อื่นๆ ตามความจำเป็นที่ยังคงมีอยู่ในหน่วยงานนั้นๆ

ในส่วนของการกระจายอำนาจจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ใน มาตรา 78 มีความเป็นไปได้สูงที่จะมีหน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดเกิดขึ้น จึงเป็นที่แน่นอนว่า การกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้จะยึดหลักพื้นที่มากกว่าองค์กรเป็นหน่วยในการ กระจายอำนาจ โดยที่ทั้งกระทรวงมหาดไทยและสำนักงบประมาณต่างก็มีส่วนในการเตรียมความ พร้อมในรูปยุทธศาสตร์การพัฒนารูปแบบมหาดไทย ฉบับที่ 6 และแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นตาม ลำดับ หน้าที่ของหน่วยงานกลางเพื่อปฏิบัติภารกิจในเชิงรุกในกรณีนี้จึงมี 3 ประการ ประการแรก คือ วิเคราะห์ภาระหน้าที่ของราชการส่วนกลางใดยังคงเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง งานใดควรเป็น หน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือควรจะกระจายต่อไปให้องค์กรอาสาสมัครและองค์กรประชาชน ในท้องถิ่นตามลำดับ ประการที่สอง กำหนดแนวทางหรือสร้างดัชนีเพื่อวัดผลงานของหน่วยงาน ท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประการที่สาม เตรียมความพร้อมให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง ท้องถิ่นในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ จุดที่อาจจะใช้เชื่อม ประสานระหว่างกรดำเนินงานของหน่วยงานกลางจากส่วนกลางและหน่วยงานกลางในท้องถิ่น ก็คือ การมีสาขาของหน่วยงานกลางในฐานะที่เป็นราชการส่วนกลางในระดับ “เขต” หรือ “มณฑล” เพื่อทำ หน้าที่เชื่อมประสานและให้คำแนะนำต่อหน่วยงานกลางของท้องถิ่นตามความจำเป็นในระยะเริ่มต้น (เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการทำความเข้าใจประเด็นของเรื่องทั้งหมด ให้ดูการอธิบายโดยแผน ภูมิในภาคผนวก ง.)



## บรรณานุกรม

- กฤษณา พูนพัฒน์พิบูลย์, 2540, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง “การพัฒนาระบบประเมินผลงานของส่วนราชการและระบบตรวจสอบผลงานของส่วนราชการเพื่อรายงานผลต่อรัฐสภา” เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร นบส. 1 รุ่น 24 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ระหว่าง 6 มกราคม - 16 พฤษภาคม 2540
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประเมินผลรัฐวิสาหกิจ, กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, “คู่มือระบบประเมินผลดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ”
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, 2538, แผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 3 ของกรมบัญชีกลาง ประจำปีงบประมาณ 2538-2540 ส่วนที่ 1
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2539, แผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 4 (พ.ศ. 2539-2541) สำนักงาน ก.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540 ข, เพิ่มข้อมูล แผนอัตรากำลังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540 ค, เพิ่มข้อมูล แผนอัตรากำลังสำนักงบประมาณ
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2540 ง, เพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับ Executive Agency
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, แผนอัตรากำลังคน 3 ปี ระยะที่ 3 (2539-2542)
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2539, “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอดีต-ปัจจุบัน-อนาคต”
- สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2539, “แผนอัตรากำลัง 5 ปี (2540-2544)”
- สำนักวิเคราะห์งบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สำนักงบประมาณ, 2540, “บทบาทราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตกับการกระจายอำนาจของรัฐ” เสนอคณะกรรมการปกครองวุฒิสภา
- สรุปสาระสำคัญของแผนมหาดไทย ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540-2544), “ยุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น”

## **ภาคผนวก ก.**

**บันทึกข้อตกลงประเมินผลการดำเนินงานของ  
การประสานครหลวง  
ประจำปีงบประมาณ 2539  
ในฐานะที่เป็นกรณีตัวอย่าง**

(จดหมายหัวครุฑ)

บันทึกข้อตกลงประเมินผลการดำเนินงานของ  
การประสานครหลวง  
ประจำปีงบประมาณ 2539

1. คู่สัญญา

ข้อตกลงประเมินผลการดำเนินงานระหว่าง

- |                               |  |
|-------------------------------|--|
| - นายคำริ วัฒนสิงหะ           | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย<br>ในนามของกระทรวงมหาดไทย          |
| - หม่อมราชวงศ์ จตุมงคล โสณกุล | ปลัดกระทรวงการคลัง<br>ในนามของกระทรวงการคลัง             |
| กับ                           |  |
| - นายวิสุทธิ์ มนตรีวัตติ      | กรรมการการประสานครหลวง<br>ในนามคณะกรรมการการประสานครหลวง |
| - นางชวนพิศ ธรรมศิริ          | ผู้ว่าการการประสานครหลวง<br>ในนามการประสานครหลวง         |

2. ข้อตกลงนี้สำหรับระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2538 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2539 ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 ตามหนังสือเลขที่การคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร 0202/6511 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2538

3. ภารกิจหลัก (Mission) ของการประสานครหลวง (กปน.) เป็นดังนี้

ผลิตและจำหน่ายน้ำประปาแก่ผู้ใช้น้ำในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ในปริมาณที่เพียงพอและในราคาที่เป็นธรรมตลอดเวลา

4. วัตถุประสงค์หลัก (Main Objectives) ของ กปน. เป็นดังนี้
  1. สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา
  2. ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว
  3. ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา
  
5. เป้าหมายของผลการดำเนินงาน (Performance Obligations) สำหรับ กปน. ซึ่งจะต้องบรรลุผลในระหว่างปี 2539 เป็นไปตามตารางเป้าหมายของการประปานครหลวง สำหรับปีงบประมาณ 2539 ดังนี้

เป้าหมายของการประปานครหลวง สำหรับปีงบประมาณ 2539

ตัวชี้ผลการดำเนินงาน	หน่วย	น้ำหนัก	เกณฑ์การประเมินผล					
			A ดีเยี่ยม	B ดีมาก	C ดี	D พอใช้	E ปรับปรุง	
1. ประสิทธิภาพทางการเงิน								
1.1 กำไรจากการดำเนินงาน	ล้านบาท	15.0	3,158	3,015	2,872	2,728	2,584	
1.2 ต้นทุนแรงงานต่อหน่วยขาย	บาท/ลบ.ม.	5.0	1.77	1.90	2.03	2.16	2.29	
2. ประสิทธิภาพทางกายภาพ								
2.1 จำนวนประปาติดตั้งใหม่	ราย	15.0	88,000	82,000	76,000	70,000	64,000	
2.2 ปริมาณน้ำขาย	ล้านลบ.ม./วัน	10.0	2.82	2.69	2.56	2.43	2.30	
2.3 อัตราน้ำสูญเสีย	%	5.0	34.0	35.0	36.0	37.0	38.0	
2.4 ระยะเวลาการจัดเก็บ	วัน	10.0	45	47	49	51	53	
3. คุณภาพของบริการ								
3.1 คุณภาพของน้ำประปา								
3.1.1 ความขุ่นของน้ำประปา	NTU	5.0	1.6	1.8	2.0	2.5	3.0	
3.1.2 แบคทีเรียในระบบน้ำจ่าย	% ตัวอย่างน้ำ ได้มาตรฐาน	5.0	98.0	97.0	96.0	95.0	94.0	
3.2 ความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำ	ระดับ	10.0						
4. การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ								
4.1 โครงการแผนหลักที่ 4	%	5.0	21.2	18.9	16.5	14.2	11.8	
4.2 โครงการแผนหลักที่ 5	%	5.0	16.9	15.0	13.2	11.3	9.4	
5. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	ระดับ	5.0						
6. คุณภาพของการบริหาร	ระดับ	5.0						
น้ำหนักรวม		100.0						

5.1 แนวโน้มระยะยาวของตัวแปรผลการดำเนินงานบางตัวปรากฏในเอกสารแนบ 1

5.2 คำจำกัดความของตัวแปรผลการดำเนินงานบางตัว ปรากฏในเอกสารแนบ 2

6. ความช่วยเหลือสนับสนุนของคู่สัญญา ในข้อตกลงการประเมินผล เป็นดังนี้

-----

7. ข้อกำหนดอื่น

7.1 การกำกับดูแลและการประเมินผลการดำเนินงาน จะทำเมื่อสิ้นปีหลังจากที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบรับรองงบการเงินประจำปี และการประเมินผลการดำเนินงาน จะดำเนินการโดยคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ รวมถึงเหตุสุดวิสัยจะพิจารณาในเวลาที่เหมาะสม

7.2 ผู้ว่าการควรจะทำข้อตกลงการประเมินผลกับหัวหน้าส่วนงานต่างๆ ภายในหน่วยงาน

ข้อตกลงนี้จัดทำขึ้น 4 ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน แต่ละฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างยึดถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ

-----

(นายคำริ วัฒนสิงหะ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

-----

(นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต)

กรรมการการประปานครหลวง

-----

(หม่อมราชวงศ์ จัตุมงคล โสณกุล)

ปลัดกระทรวงการคลัง

-----

(นางชวนพิศ ธรรมศิริ)

ผู้ว่าการ การประปานครหลวง

## คำจำกัดความของตัวชี้ผลการดำเนินงาน

ตัวชี้ผลการดำเนินงาน	คำจำกัดความ
1. กำไรจากการดำเนินงาน	รายได้จากการดำเนินงานหลังหักหนี้สูญลบด้วยรายจ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งรวมดอกเบี้ยจ่าย (ไม่รวมค่าเสื่อมราคาและค่าใช้จ่ายตัดบัญชี)
2. ต้นทุนแรงงานต่อหน่วยขาย	ต้นทุนค่าจ้างแรงงานในการขายน้ำ 1 ลูกบาศก์เมตร คิดจากค่าใช้จ่ายรวมของเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนของจำนวนแรงงานทั้งหมด (จำนวนพนักงานรวม ลูกจ้างการประปานครหลวง) เฉลี่ยด้วยปริมาณน้ำขายของช่วงเวลาเดียวกัน
3. จำนวนติดตั้งประปาใหม่	จำนวนผู้ใช้น้ำที่ให้การประปานครหลวงติดตั้งประปาใหม่และการประปานครหลวงดำเนินการแล้วเสร็จเป็นผู้ใช้น้ำรายใหม่
4. ปริมาณน้ำขาย	ปริมาณน้ำที่ได้จากการออกบิลค่าน้ำ
5. อัตราน้ำสูญเสียน้ำ	ผลต่างร้อยละของปริมาณน้ำผลิตกับปริมาณน้ำขาย (ปริมาณน้ำขายคือ ปริมาณที่ขายได้เงิน + ปริมาณน้ำสาธารณประโยชน์ + น้ำใช้ในกิจการประปา)
6. ระยะเวลาการจัดเก็บน้ำ	ระยะเวลาเฉลี่ยของการจัดเก็บใบเสร็จค่าน้ำ 1 ฉบับของภาคเอกชน มีวงจรกิจกรรมของการจัดเก็บประกอบด้วย การอ่านมาตร การตรวจสอบข้อมูล กระบวนการออกบิล การจัดเส้นทาง และเวลาจัดเก็บ
7. คุณภาพของน้ำประปา <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความขุ่นของน้ำ</li> <li>2. จำนวนแบคทีเรีย</li> </ol>	<p>มาตรฐานน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก กำหนดความขุ่นของน้ำที่ระบบผลิต (ณ โรงกรองน้ำ) ต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับ 5 NTU (NEPHELOMETRIC TURBIDITY UNIT)</p> <p>มาตรฐานองค์การอนามัยโลก กำหนดว่าจำนวนโคลิฟอร์มแบคทีเรียในน้ำ 100 มิลลิลิตรต้องไม่เกิน 2.2 จำนวนตัวอย่างน้ำที่เก็บจากระบบจ่ายน้ำในช่วงเวลาเฉลี่ย 12 เดือน</p>

ตัวชี้ผลการดำเนินงาน	คำจำกัดความ
8. ความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำ	วัดจากผลการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำต่อบริการของการประปานครหลวง โดยวิธีการสำรวจจากแบบสอบถามที่สุ่มตัวอย่างกระจายไปทุกสาขาตามหลักวิชาการทางสถิติ และมีการวัดผลโดยองค์กรอิสระที่เชื่อถือได้
9. การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ	วัดจากเปอร์เซ็นต์งานที่ทำได้ของแต่ละโครงการที่การประปานครหลวง ได้กำหนดการดำเนินการในที่นี้คือ โครงการแผนหลักที่ 4 และ 5 เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ (เปอร์เซ็นต์งานคำนวณจากความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าสัญญา ระยะเวลา และแผนงานก่อสร้าง)
10. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	การประเมินผลจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นการประเมินนโยบาย แผนงาน กลยุทธ์ของการประปานครหลวง โดยมุ่งประเด็นความชัดเจนของแผนงาน ความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความสอดคล้องกับนโยบายและภารกิจหลักขององค์กร
11. คุณภาพของการบริหาร	การประเมินผลจากคณะกรรมการประเมินผลงานรัฐวิสาหกิจ โดยการประเมินจะครอบคลุมถึงการวางแผนในการจัดการและการบริหารในด้านการดำเนินงานและบุคลากร การดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในรอบปี ความคล่องตัวของระบบการดำเนินงาน ความรัดกุมของระบบตรวจสอบภายใน ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น และความรับผิดชอบต่อสังคม



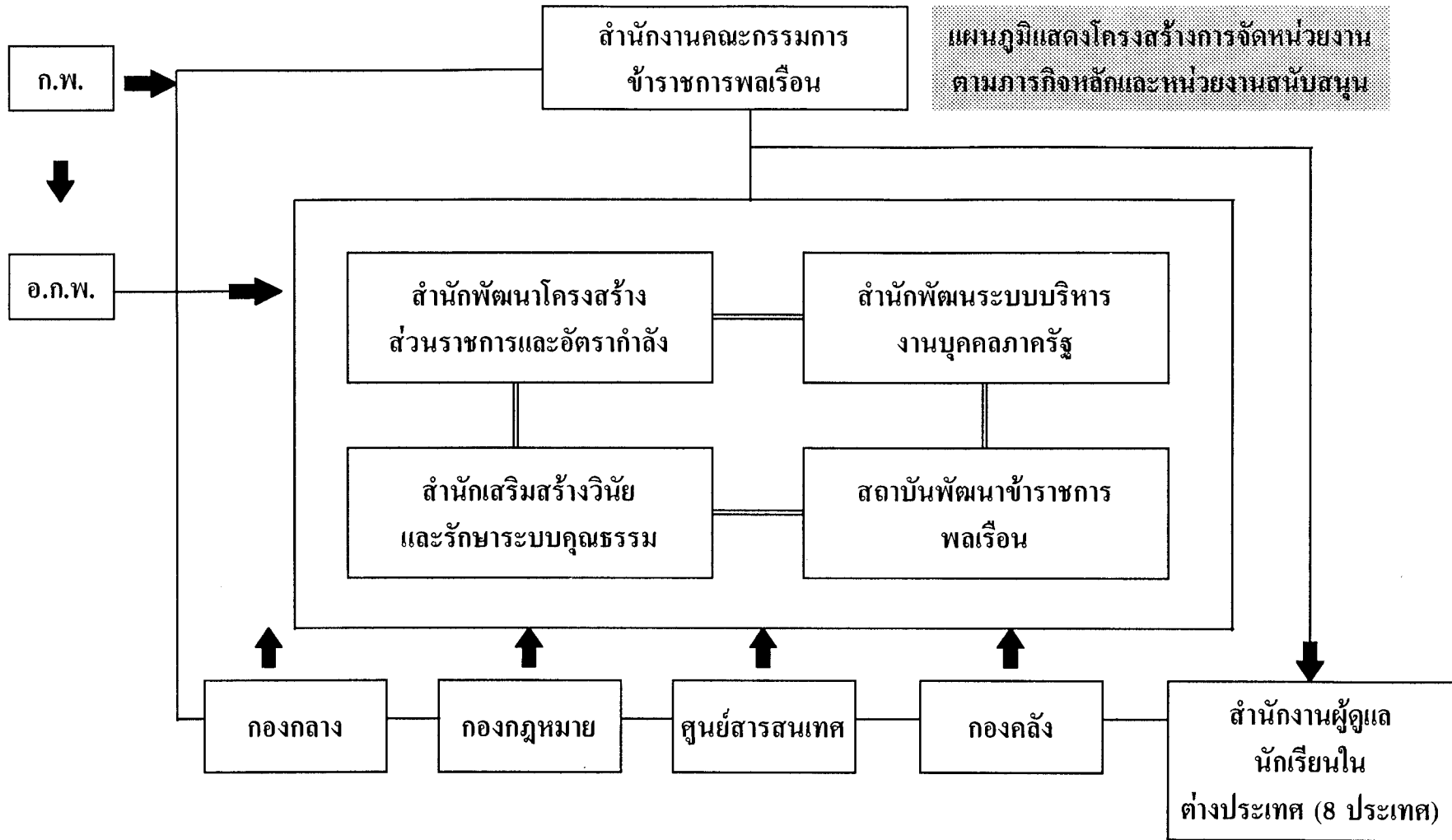
ผลการดำเนินงานในอดีตและเป้าหมายในอนาคตของการประปานครหลวง

ตัวชี้ผลการดำเนินงาน	หน่วย	ผลการดำเนินงานจริงในอดีต					เป้าหมายตาม งบประมาณ
		2534	2535	2536	2537	2538	2539
1. ประสิทธิภาพทางการเงิน							
1.1 กำไรจากการดำเนินงาน	ล้านบาท	2,686	2,454	3,272	3,018	2,835	2,905
1.2 ต้นทุนแรงงานต่อหน่วยขาย	บาท/ลบ.ม.	1.32	1.49	1.70	1.84	2.04	2.03
2. ประสิทธิภาพทางกายภาพ							
2.1 จำนวนประปาติดตั้งใหม่	ราย	93,104	81,301	70,816	70,436	66,382	82,000
2.2 ปริมาณน้ำขาย	ล้านลบ.ม/วัน	2.14	2.26	2.29	2.23	2.37	2.56
2.3 อัตราน้ำสูญเสีย	%	29.5	29.9	31.7	33.9	38.0	36.0
2.4 ระยะเวลาการจัดเก็บ	วัน	54	54	48	52	50	49
3. คุณภาพของบริการ							
3.1 คุณภาพของน้ำประปา							
3.1.1 ความขุ่นของน้ำประปา	NTU	-	-	1.7	1.8	2.0	3.0
3.1.2 แบคทีเรียในระบบน้ำจ่าย	%ตัวอย่างน้ำ ได้มาตรฐาน	-	97.4	98.7	97.1	96.0	95.0
3.2 ความพึงพอใจของผู้ใช้น้ำ	ระดับ						
4. การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ							
4.1 โครงการแผนหลักที่ 4	%	0.5	4.2	10.8	14.6	24.7	29.3
4.2 โครงการแผนหลักที่ 5	%	0.0	0.0	6.5	13.7	31.5	13.2
5. คุณภาพของแผนวิสาหกิจ	ระดับ						
6. คุณภาพของการบริหาร	ระดับ						

## ภาคผนวก ข.

### โครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานกลางของรัฐ

1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักนายกรัฐมนตรี
2. สำนักงานประมาณ, สำนักนายกรัฐมนตรี
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี
4. กรมบัญชีกลาง, กระทรวงการคลัง
5. สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักนายกรัฐมนตรี
6. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดรัฐสภา (ตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)



สำนักพัฒนาโครงสร้างและอัตรากำลัง

- พัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารจัดการ
- ส่งเสริมสมรรถนะ/ประสิทธิภาพระบบราชการ
- พัฒนาระบบการกำหนดตำแหน่ง
- มอบอำนาจ/กระจายอำนาจ

สำนักพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล  
ภาครัฐ

- มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ
- รื้อปรับระบบการจัดสรรทุนรัฐบาล
- ปรับระบบการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ
- ปรับปรุงการกำหนด เงินเดือนค่าตอบแทนสวัสดิการข้าราชการ
- พัฒนาระบบประเมินบุคคล
- ปรับปรุงงานพิจารณารับรองคุณวุฒิ
- ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
- มอบอำนาจ/กระจายอำนาจ

สำนักเสริมสร้างวินัยและสร้างระบบ  
คุณธรรม

- พัฒนาระบบงานด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์
- พัฒนาแนวความคิด/ปรัชญาในการทำงานด้านวินัย
- สร้างแนวร่วม งานด้านป้องกัน
- มอบอำนาจ/กระจายอำนาจ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

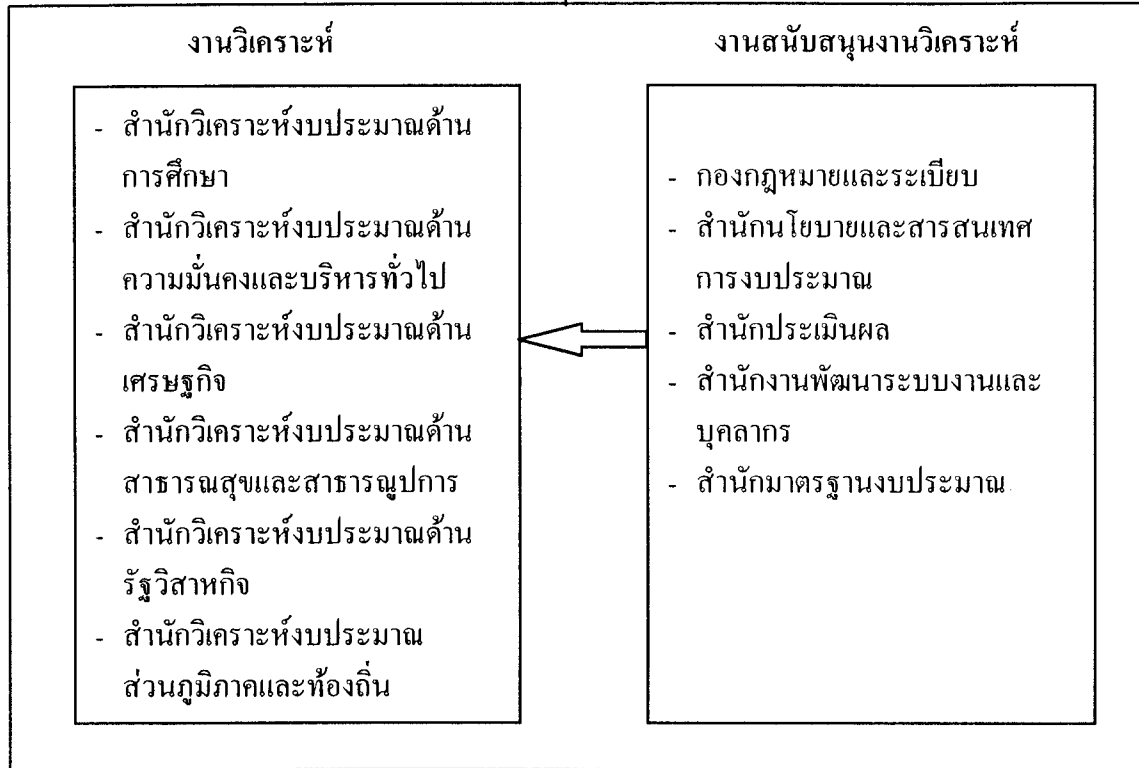
- ทบทวนระบบการพัฒนาข้าราชการ
- สร้างนักบริหารยุคใหม่
- ร่วมมือระหว่างสำนัก/กองเพื่อปรับปรุงระบบการพัฒนาข้าราชการ
- ทบทวนการดูแลจัดการศึกษาของนักเรียนไทยในต่างประเทศ
- ปรับปรุง/ผลักดันให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติราชการ
- มอบอำนาจ/กระจายอำนาจ

สำนักงานผู้ดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศ (8 ประเทศ)

- ดูแลการศึกษาของนักเรียนไทยในแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานประมง

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดหน่วยงาน  
ตามภารกิจหลักและหน่วยงานสนับสนุน



## งานวิเคราะห์

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษา

- จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการศึกษาของส่วนราชการ สถานศึกษาในส่วนราชการท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เกี่ยวกับรูปแบบหลักเกณฑ์ วิธีการ ดำเนินการเพื่อนำผลมาปรับใช้ในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา และแผนพัฒนาด้านต่างๆ ตลอดจนภาระผูกพันและความเหมาะสมของโครงการต่างๆ รวมทั้งกำกับดูแล และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนฝ่ายบริหารในการชี้แจงต่อรัฐสภา
- ให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณ ด้านความมั่นคงและบริหารทั่วไป

- จัดทำและบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านความมั่นคง และบริหารทั่วไปของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- หน้าที่อื่นๆ เหมือนกับหน้าที่ของสำนักงานวิเคราะห์โดยทั่วไป

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณด้านเศรษฐกิจ

- จัดทำและบริหารงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านเศรษฐกิจของหน่วยราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- หน้าที่อื่นๆ เหมือนกับหน้าที่ของสำนักวิเคราะห์โดยทั่วไป

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณ ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

- เสนอแนะนโยบายและแผนจัดสรรงบประมาณในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- จัดทำและบริหารงบประมาณในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นรวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และโครงการพิเศษต่างๆ
- เป็นหน่วยกลางข้อมูลและข้อเสนอแนะการงบประมาณส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการพิเศษต่างๆ
- หน้าที่อื่นๆ เหมือนกับหน้าที่ของสำนักงานวิเคราะห์โดยทั่วไป

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณ ด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการ

- จัดทำและบริหารงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการของส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- หน้าที่อื่นๆ เหมือนกับหน้าที่ของสำนักงานวิเคราะห์โดยทั่วไป

### สำนักวิเคราะห์งบประมาณ ด้านรัฐวิสาหกิจ

- จัดทำและเสนอแนะแผนความต้องการงบประมาณสำหรับจัดสรรสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- จัดทำและบริหารงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่ขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณแผ่นดิน
- จัดทำประมาณการรายได้ของรัฐวิสาหกิจและร่วมพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ศึกษาวิเคราะห์ การจัดตั้งและยุบเลิกกองทุนและเงินทุนหมุนเวียน

- พัฒนารูปแบบ วิธีดำเนินงานเกี่ยวกับการ จัดทำงบประมาณ งบประมาณการรายจ่าย ลงทุน กองทุน และเงินหมุนเวียน เพื่อ กำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน มาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ให้แก่รัฐ วิสาหกิจ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน
- เป็นแหล่งข้อมูลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ งบประมาณรัฐวิสาหกิจกองทุนและเงินทุน หมุนเวียน
- เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับรัฐ วิสาหกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใน ด้านงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ กองทุน และเงินทุนหมุนเวียน
- จัดทำและเสนอรายงานการคลังเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ กองทุน และเงินทุนหมุนเวียน ต่อฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติ
- หน้าที่อื่นๆ เหมือนกับหน้าที่ของสำนักงาน วิเคราะห์โดยทั่วไป



## งานสนับสนุนงานวิเคราะห์

### กองกฎหมายและระเบียบ

- ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ว่าด้วยการงบประมาณ การคลัง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการออกระเบียบและหนังสือเวียนต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินนอกงบประมาณ
- ดำเนินการเกี่ยวกับงานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งและงานคดีที่อยู่ในอำนาจของสำนักงานงบประมาณ
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### สำนักนโยบายและสารสนเทศการงบประมาณ

- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และเสนอแนะนโยบายงบประมาณ ตลอดจนกำหนดวงเงินและทิศทางการจัดสรรงบประมาณ
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับภาวะรายได้และหนี้สาธารณะ ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจการคลังและการงบประมาณ
- ศึกษา วิเคราะห์ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางในการจัดทำและบริหารงบประมาณ
- ดำเนินการเป็นฝ่ายเลขานุการและประสานงานกับรัฐสภา ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างและประสานแผนงานให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณ
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนาระบบข้อมูล ข้อเสนอเทคโนโลยีการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการ

- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เสนอแนะนโยบาย แนวทาง จัดและพัฒนาระบบข้อสนเทศเพื่อการบริหาร
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### สำนักงานประเมินผล

- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาระบบและกำหนดรูปแบบ มาตรฐานและวิธีการในการติดตามประเมินผล
- ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการชะลอหรือยกเลิกแผนงาน งานหรือโครงการที่ให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า
- ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้า ผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของแผนงาน งานหรือโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ
- เสนอแนะ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล
- ดำเนินการเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน เกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสำนักงานประมาณ
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

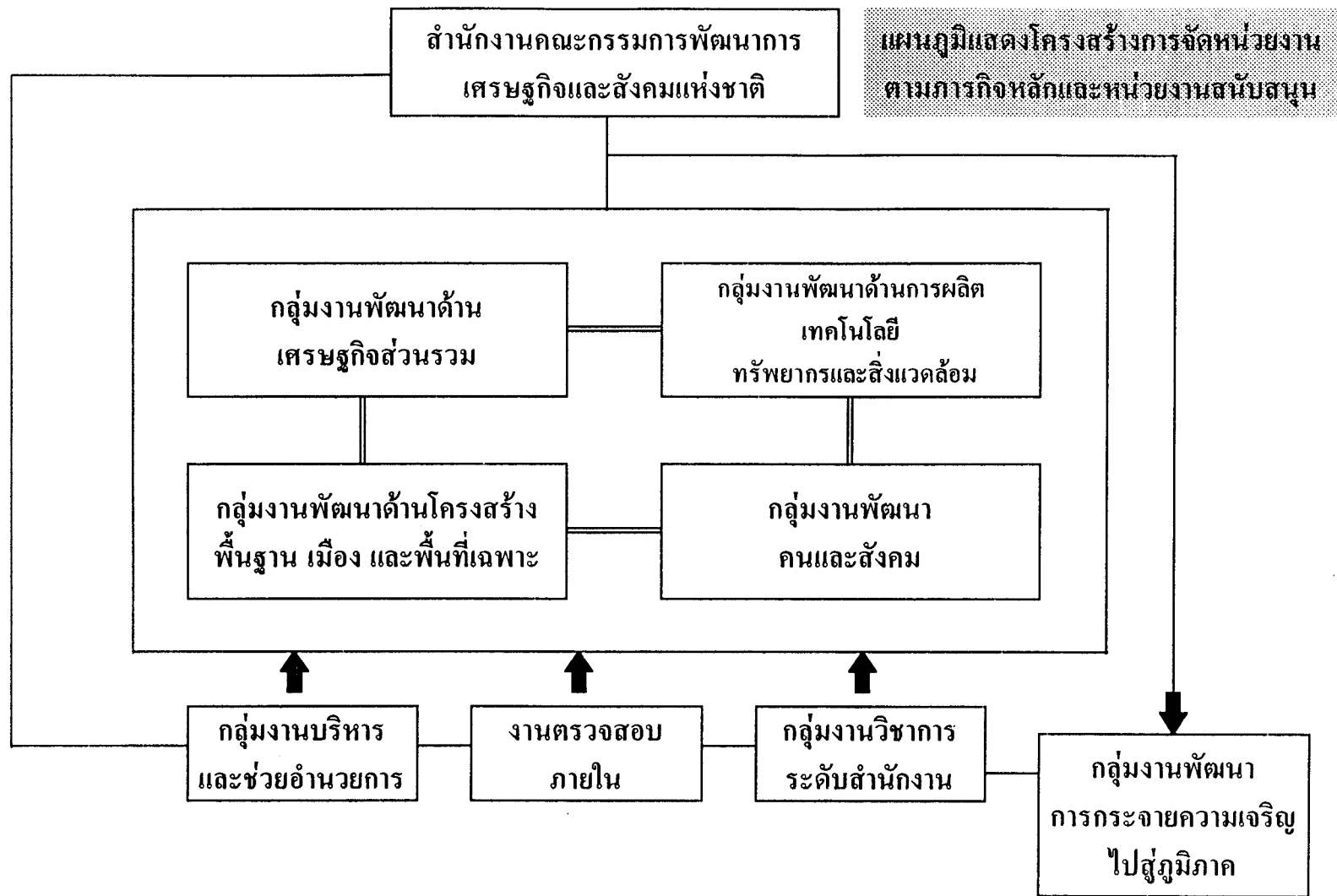
#### สำนักพัฒนาระบบงานและบุคลากร

- ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและการจัดระบบงานตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประมาณ
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ตลอดจนพัฒนาระบบ รูปแบบ มาตรฐาน และวิธีการเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการ การพัฒนาระบบงานและการบริหาร รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง มาตรฐาน และแผนอัตราค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานประมาณ

- ดำเนินการและจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกสำนักงานงบประมาณ เกี่ยวกับการงบประมาณ การพัฒนาระบบงาน การติดตามประเมินผล การบริหารพัสดุและ กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปฏิบัติงานวิเทศสัมพันธ์ และงานห้องสมุดของสำนักงานงบประมาณ
- ให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตามผลเกี่ยวกับการจัดการส่วนราชการ และพัฒนาระบบงานและการ บริหาร รวมทั้งการบริหารงานลูกจ้าง
- ดำเนินการและประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการจ้าง สวัสดิค การและประโยชน์ตอบแทนอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง
- พัฒนารูปแบบและผลิตสื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการ
- กำหนดและพัฒนามาตรฐานเครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงาน
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบ หมาย

#### สำนักงานมาตรฐานงบประมาณ

- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการกำหนดและพัฒนามาตรฐานงบประมาณ (ซึ่งประกอบด้วย มาตรฐานครุภัณฑ์ มาตรฐานสิ่งก่อสร้าง มาตรฐานด้านทุน และมาตรฐานทั่วไป และมาตรฐานงานคอมพิวเตอร์)
- พิจารณาให้ความเห็นชอบ โครงการคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่และกำหนดเกณฑ์พื้นฐานงาน คอมพิวเตอร์ภาครัฐ
- ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับมาตรฐานงบประมาณ เกณฑ์พื้นฐานงานคอมพิวเตอร์และ โครงการ จัดหาระบบคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่
- ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาตรวจสอบการจ่ายเงินตามสัญญาแบบปรับราคาได้
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับ มอบหมาย



กลุ่มงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจส่วนรวม

- งานของกองบัญชีประชาชาติ
- งานของกองวิเคราะห์และประมาณการเศรษฐกิจ
- งานของกองวางแผนส่วนรวม
- งานของกองประเมินผลการพัฒนา

กลุ่มงานพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน  
เมืองและพื้นที่เฉพาะ

- งานของกองโครงการพื้นฐาน
- งานของกองประสานการพัฒนาเมือง
- งานของศูนย์วิเคราะห์และประสานแผนปฏิบัติการ

กลุ่มงานพัฒนาด้านการผลิต เทคโนโลยี  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

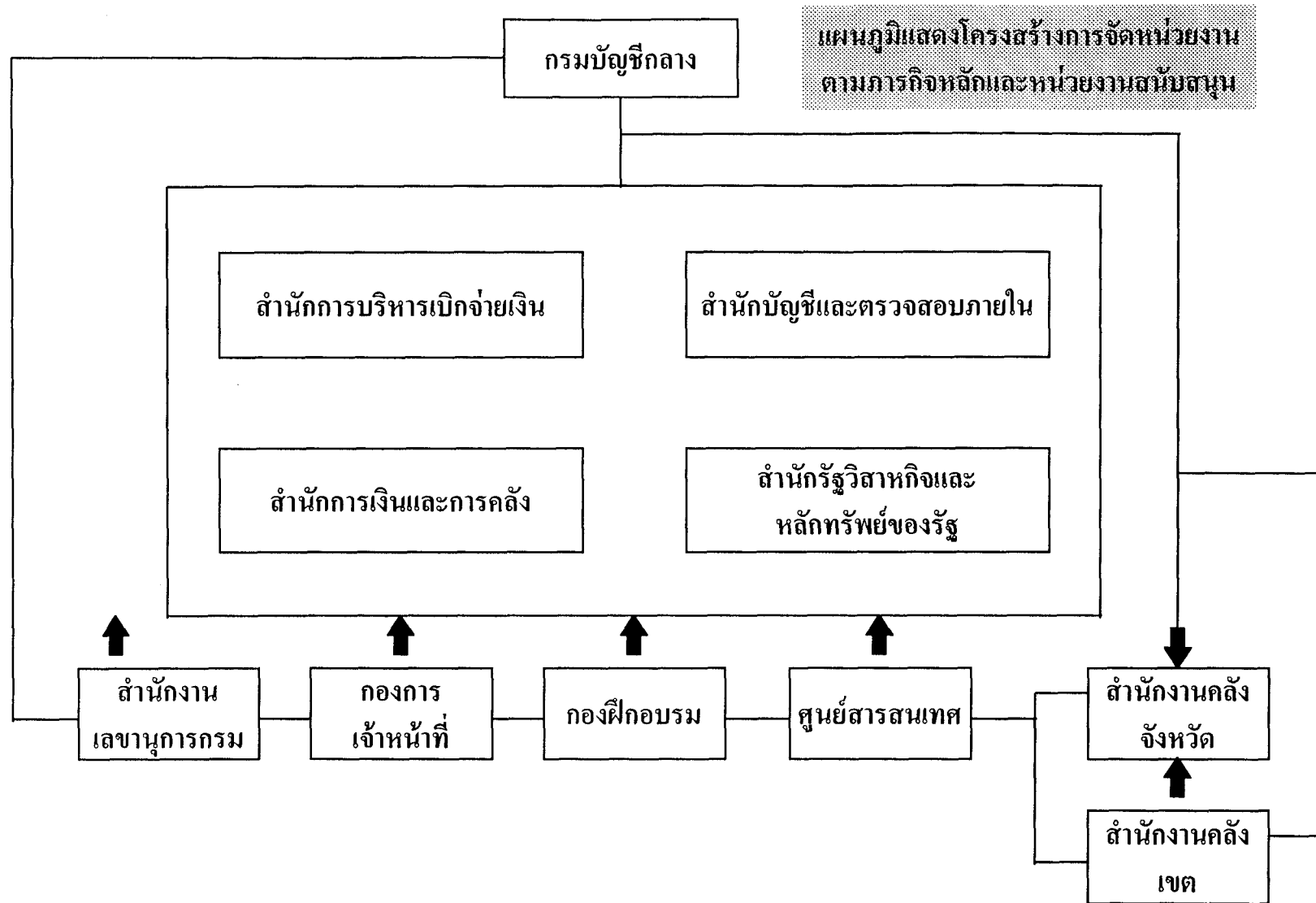
- งานของกองวางแผนเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- งานของกองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน
- งานของกองโครงการเศรษฐกิจ

กลุ่มงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจส่วนรวม

- งานของกองโครงการสังคม
- งานของกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์
- งานของกองวางแผนเตรียมความพร้อมด้านเศรษฐกิจ

กลุ่มงานพัฒนาการกระจายความเจริญ  
ไปสู่ภูมิภาค

- งานของกองประสานการพัฒนาชนบท
- งานของศูนย์พัฒนาภาคเหนือ
- งานของศูนย์พัฒนาภาคกลาง
- งานของศูนย์พัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- งานของศูนย์พัฒนาภาคใต้



## ภารกิจของหน่วยงานหลักของกรมบัญชีกลาง

### สำนักบริหารการเบิกจ่ายเงิน

- ตรวจสอบอนุมัติบัญชีถือจ่ายเงินเดือน  
ค่าจ้าง
- พิจารณาส่งจ่ายเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ  
เงินทำขวัญ
- ตรวจสอบ อนุมัติการขอเบิกจ่ายเงิน งบ  
ประมาณ/นอกงบประมาณ
- ควบคุมดูแลการใช้เงินงบประมาณสมทบ  
โครงการเงินกู้ต่างประเทศและเงินนอก  
งบประมาณ
- พิจารณาผลประโยชน์การจ้าง อัตราค่าจ้าง  
บริหารงาน บุคคลของลูกจ้าง
- อนุมัติจ่ายเงินสงเคราะห์ตามกฎหมายและ  
ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง

### สำนักงานการเงินการคลัง

- ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ  
ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ด้านการเงินและ  
การคลังที่เกี่ยวข้อง
- ประเมินผลการดำเนินงานและการบริหาร  
การคลังเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอ  
แนะนโยบายด้านการคลังของประเทศ
- บริหารเงินคงคลัง เงินกู้ใน-ต่างประเทศ  
จัดหาและค้ำประกันเงินกู้ในประเทศแก่  
รัฐวิสาหกิจ
- บริหารเงินกองทุน กำกับดูแลการบริหาร  
เงินทุนหมุนเวียน พิจารณาการขอทำความ  
ตกลงในการเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณ  
เงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ
- ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทาง  
แพ่งของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ การผิด  
สัญญาลาศึกษา ฝึกอบรม คูงาน นักเรียน  
ทุน การตัดบัญชีลูกหนี้ จำนำค่าเสียหาย  
ตรวจสอบผลการจำหน่ายพัสดุของส่วน  
ราชการ



### สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน

- วางและพัฒนาระบบบัญชี ระบบการตรวจสอบภายในของส่วนราชการและตรวจสอบบัญชีของ สดง.
- ควบคุมดูแลการโอนเงินงบประมาณประจำงวด ประมวลบัญชีการเงินแผ่นดินและจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี
- จัดทำบัญชีรับ-จ่ายเงินของแผ่นดิน

### สำนักงานรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ

- พิจารณาเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านการเงิน บัญชี ผลประโยชน์ ตอบแทน สวัสดิการ อัตราเงินเดือน ค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ
- การปฏิบัติทางบัญชี นำส่งรายได้จัดสรรกำไรสุทธิ และการตรวจสอบภายในรัฐวิสาหกิจ
- ติดตามวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานวิเคราะห์งบลงทุน และเป็นศูนย์ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ
- พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจแปรรูปและเพิ่มบทบาทภาคเอกชน
- บริหารหลักทรัพย์ของรัฐบาลในรัฐวิสาหกิจและกิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50

### สำนักงานคลังจังหวัด

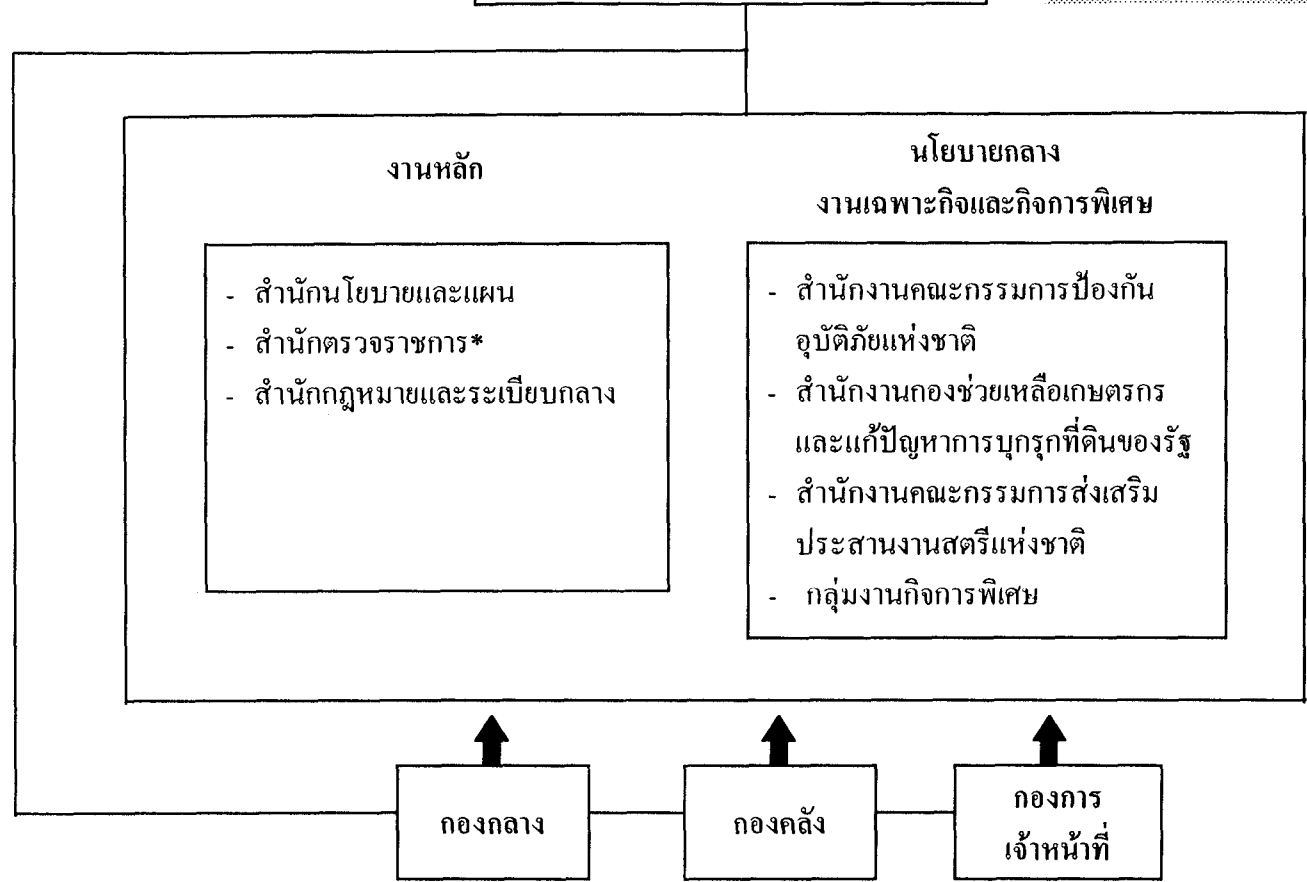
- รับจ่ายเงิน เก็บรักษาและบริหารเงินคงคลัง
- ควบคุม ตรวจสอบ อนุมัติการขอเบิกจ่ายเงินใน-นอกงบประมาณ เงินนำส่งคลัง ถอนคืนเงินรายได้ของส่วนราชการ
- จัดทำบัญชี รายงานการเงินของแผ่นดิน

### สำนักงานคลังเขต

- สนับสนุนและช่วยเหลือทางวิชาการ กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคลังจังหวัด/สำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ
- ฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในส่วนภูมิภาคด้านการเงิน การคลัง บัญชี
- ตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในภูมิภาค
- จ่ายบำเหน็จ บำนาญของข้าราชการส่วนภูมิภาค

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดหน่วยงาน  
ตามภารกิจหลักและหน่วยงานสนับสนุน



\* เป็นการตรวจราชการทุกระดับทั่วประเทศ

## ภารกิจหลักของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

1. ภารกิจหลักในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรี
  - การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ขึ้นตรงต่อสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
  - ประสานแผนและการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่ขึ้นตรงต่อปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. ภารกิจในฐานะหน่วยงานด้านตรวจราชการ ด้านระเบียบกลางที่ใช้กับทุกหน่วยราชการ
3. ภารกิจในฐานะที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพิเศษ
4. ภารกิจในฐานะที่รับผิดชอบกิจการพิเศษ

### สำนักงานนโยบายและแผน

เป็นศูนย์พัฒนานโยบายรวมของสำนักนายกรัฐมนตรี จัดทำแผนงานโครงการและเสนอขอตั้งงบประมาณ ติดตามประเมินผล และเป็นศูนย์กลางเครือข่ายสารสนเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยงานหลักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

- จัดทำและเสนอแนะนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรี
- จัดทำแผนปฏิบัติงาน งบประมาณรายจ่ายประจำปี และผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานในภาพรวมของสำนักนายกรัฐมนตรี
- วิเคราะห์และจัดทำแผนปฏิบัติการงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลการทำงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรายหน่วยงาน
- พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีปฏิบัติราชการ
- พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- แผนงานความร่วมมือกับต่างประเทศ
- งานประชาสัมพันธ์ป้องกัน โรคเอดส์

## ผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักตรวจราชการ

เป็นศูนย์กลางการตรวจราชการทุกระดับ และเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่จะสอดส่องดูแลให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประสานเชื่อมโยงการตรวจราชการทุกระดับทุกกระทรวงให้เป็นเครือข่ายที่มีศักยภาพเชิงรุกและสร้างผลงานที่เป็นเอกภาพ โดยมีภารกิจดังนี้

- เป็นหน่วยกลางของการประสานการตรวจราชการทุกระดับทั้งระบบ
- ตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี
  - \* ตรวจราชการกรณีปกติ เป็นการสะท้อนภาพความสำเร็จในการดำเนินแผนงาน/โครงการและกิจกรรมของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ว่าสามารถตอบสนองนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มากน้อยเพียงใด
  - \* ตรวจราชการกรณีพิเศษ เพื่อสนับสนุนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ร้องขอ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กับประชาชน ตรวจสอบกรณีเงินขาดบัญชีของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผลจากการทุจริตหรือการบกพร่องของเจ้าหน้าที่
- เป็นหน่วยข้อมูลกลางและเร่งรัดติดตามกรณีของเงินราชการและรัฐวิสาหกิจขาดบัญชี
- ส่งเสริมและพัฒนาการตรวจราชการ

## สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง

เป็นศูนย์กลางควบคุมกำกับดูแล ถ่มนกรอง ปรับปรุงแก้ไขและชี้แจงข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีหรือปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ หรือที่มีได้กำหนดให้หน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

- ให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ความเห็นและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อผู้บังคับบัญชาและผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี รวมถึงการให้คำปรึกษา แนะนำ ตอบข้อหารือแก่ส่วนราชการต่างๆ

- ให้คำปรึกษาให้ความเห็นและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับระเบียบกลางโดยทั่วไป ในลักษณะเดียวกันกับการให้ความเห็นและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย
- ให้คำปรึกษา แนะนำ ให้ความเห็นและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับพัสดุ ตามระเบียบคณะรัฐมนตรี ในลักษณะเดียวกันกับการให้ความเห็นวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งพิจารณาข้อตกลงยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีส่วนราชการ ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อร้องเรียนของภาคเอกชนกรณีส่วนราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ
- พัฒนาปรับปรุง ขกร่างกฎหมาย โดยพิจารณาถ่วงถ่วงตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวงตามที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดเสนอมารวมทั้ง
- พัฒนาปรับปรุงขกร่างระเบียบข้อบังคับตามที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดเสนอมารวมทั้งแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เหมาะสม และพิจารณากำหนดและปรับปรุงแก้ไขระเบียบตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- จัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบเผยแพร่ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ส่วนราชการผู้ปฏิบัติ
- ประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับประเทศสมาชิกเอเปค โดยผ่านทาง internet เพื่อสร้างหลักปฏิบัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นกลางและประเทศเอเปคทุกประเทศสามารถปฏิบัติได้
- ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ หรือที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าของเรื่อง หรือที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบดังกล่าว
- ดำเนินกิจกรรมสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ UHF โดยการกำกับการดำเนินงานของกลุ่มบริษัทสยามทีวี แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น ให้ปฏิบัติตามข้อสัญญา ดำเนินการสรรหาคัดเลือกให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ UHF ในเครือข่ายที่ 2

#### สำนักงานคณะกรรมการป้องกันอับัติภัยแห่งชาติ

กำหนดนโยบาย แผนหลัก และการประสานแผนปฏิบัติงาน แผนทรัพยากรบุคคล และแผนทรัพยากรการเงินในการป้องกันอับัติภัยต่างๆ ของประเทศ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานการดำเนินการกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานและภาคเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอับัติภัย ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งปฏิบัติงานด้านวิชาการและฝึกอบรมเพื่อให้งานป้องกัน

อุบัติเหตุทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามนโยบายของรัฐและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ โดยมีภาระงานหลักดังต่อไปนี้

- เสนอนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุ เพื่อลดอัตราการเพิ่มอุบัติเหตุในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล
- ประสานงานและติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านป้องกันอุบัติเหตุ
- เป็นศูนย์ประสานงานด้านวิชาการ สนับสนุนและส่งเสริมงานวิจัย งานฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานป้องกันอุบัติเหตุและสาธารณภัย
- รณรงค์เผยแพร่งานป้องกันอุบัติเหตุ
- เป็นศูนย์กลางข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับอุบัติเหตุ
- ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศด้านป้องกันอุบัติเหตุ

สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหา  
การบุกรุกที่ดินของรัฐ

เป็นหน่วยงานกลางในการช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยกำหนดนโยบาย มาตรการติดตามตรวจสอบประสานการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย เสนอแนะปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

- กำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการ และประเมินผลที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ที่ยากจน แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- ดำเนินภารกิจในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ที่ยากจน โดยการให้ความช่วยเหลือในด้านหนี้สินและที่ดินทำกิน
- ดำเนินภารกิจในการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

## สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมประสานงานสตรีแห่งชาติ

เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อพัฒนาสตรี ร่วมกับองค์กรเครือข่าย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน โดยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเครือข่าย รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรเครือข่ายตามนโยบายและแผนงานสตรีที่ได้กำหนดไว้ โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

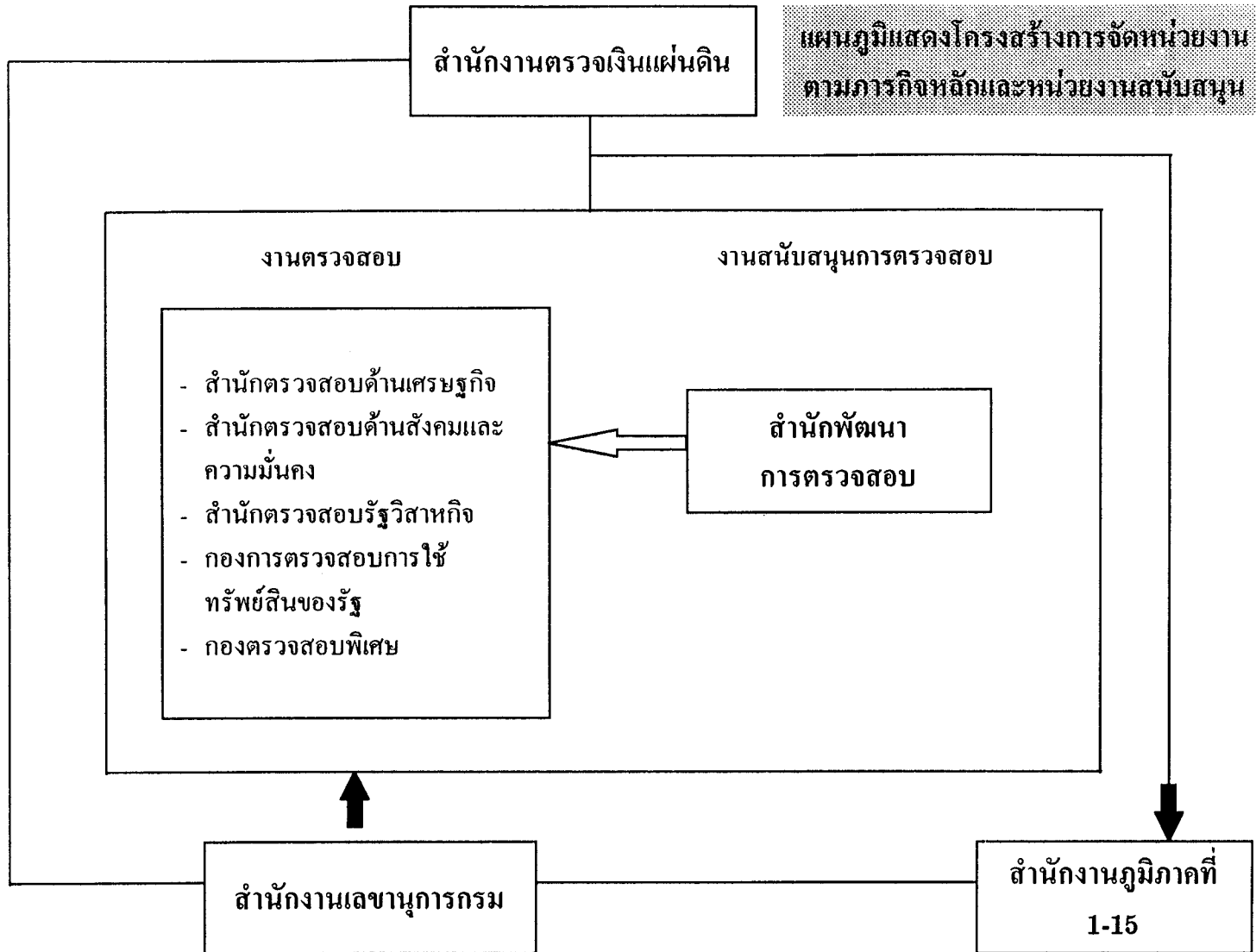
- กำหนดทิศทาง นโยบาย และมาตรการในการพัฒนาสตรีในภาพรวม วิจัย และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานหลักในระยะยาว และแผนพัฒนาสตรีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- พัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของสตรี ด้านสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อม
- พัฒนาคอร์ปครัวโดยจัดทำนโยบายและแผนในการพัฒนาสถาบันครอบครัว ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวให้มีความเป็นธรรม ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานในการพัฒนาครอบครัว
- พัฒนาการมีส่วนร่วมในสังคม โดยการวิเคราะห์สภาพปัญหา เสนอแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทและศักยภาพของสตรี
- พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อช่วยดำเนินการให้สตรีได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น
- ส่งเสริมองค์กรเครือข่ายพัฒนาสตรีให้มีศักยภาพในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาสตรีอย่างแท้จริง
- ปรับปรุงแก้ไขปัญหาสตรีกลุ่มพิเศษ เช่น โสเภณีเด็ก และปัญหาธุรกิจทางเพศ
- รณรงค์และเผยแพร่ นโยบาย แผนงาน และผลงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมประสานงานสตรีแห่งชาติ
- พิทักษ์สิทธิของสตรีโดยการให้ความเห็น ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายเกี่ยวกับสตรีแก่ผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ประสานงานกับองค์กรต่างประเทศในฐานะเป็นหน่วยงานกลาง จัดทำนโยบายและแผนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรต่างประเทศในการพัฒนาสตรี
- ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลและสารสนเทศสตรี

## กลุ่มงานกิจการพิเศษ

เป็นศูนย์กลางอำนวยความสะดวกเฉลิมพระเกียรติอันเนื่องในมหามงคลวโรกาสพิเศษและพระราชพิธีที่สำคัญต่างๆ เพื่อเป็นการแสดงความจงรักภักดี และเผยแพร่พระเกียรติคุณ รวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางในการประสานจัดงานพิเศษตามนโยบายรัฐบาล คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะทั้งที่เป็นระดับชาติและนานาชาติ โดยมีภารกิจหลักดังต่อไปนี้

- จัดงานเฉลิมพระเกียรติเนื่องในมหามงคลวโรกาสพิเศษและพระราชพิธีสำคัญ
- งานภารกิจพิเศษในด้านอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากนโยบายรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี
- จัดให้ข้าราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อเข้าเฝ้าในงานราชพิธี งานพิธีต่างๆ ตามหมายกำหนดการ
- งานพิเศษอื่นๆ ตามแต่จะได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร





เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาที่ทำหน้าที่สักขีพยานอย่างอิสระและเที่ยงธรรม เพื่อสนับสนุนการบริหารหน่วยงานของรัฐอย่างสร้างสรรค์ ช่วยเหลือรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

### หน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 7 อาจจะจำแนกหน้าที่การตรวจสอบตามกฎหมายได้เป็น 4 ประการคือ

- (1) ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
- (2) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
- (3) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สินอื่นๆ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่
- (4) การตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

ถ้าหากจะพิจารณาหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ อาจจะจำแนกได้เป็นสองประเภทคือ (1) ตรวจสอบความถูกต้อง (ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและ/หรือหลักการบัญชี) (2) ตรวจสอบความพึงประสงค์ (คือประสิทธิภาพ ความประหยัด ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 7 ข้อ (3) บางส่วน

โดยหน้าที่ดังกล่าวถ้าหากจะจำแนกตามประเภทของงานและลักษณะงานจะแยกได้ดังนี้

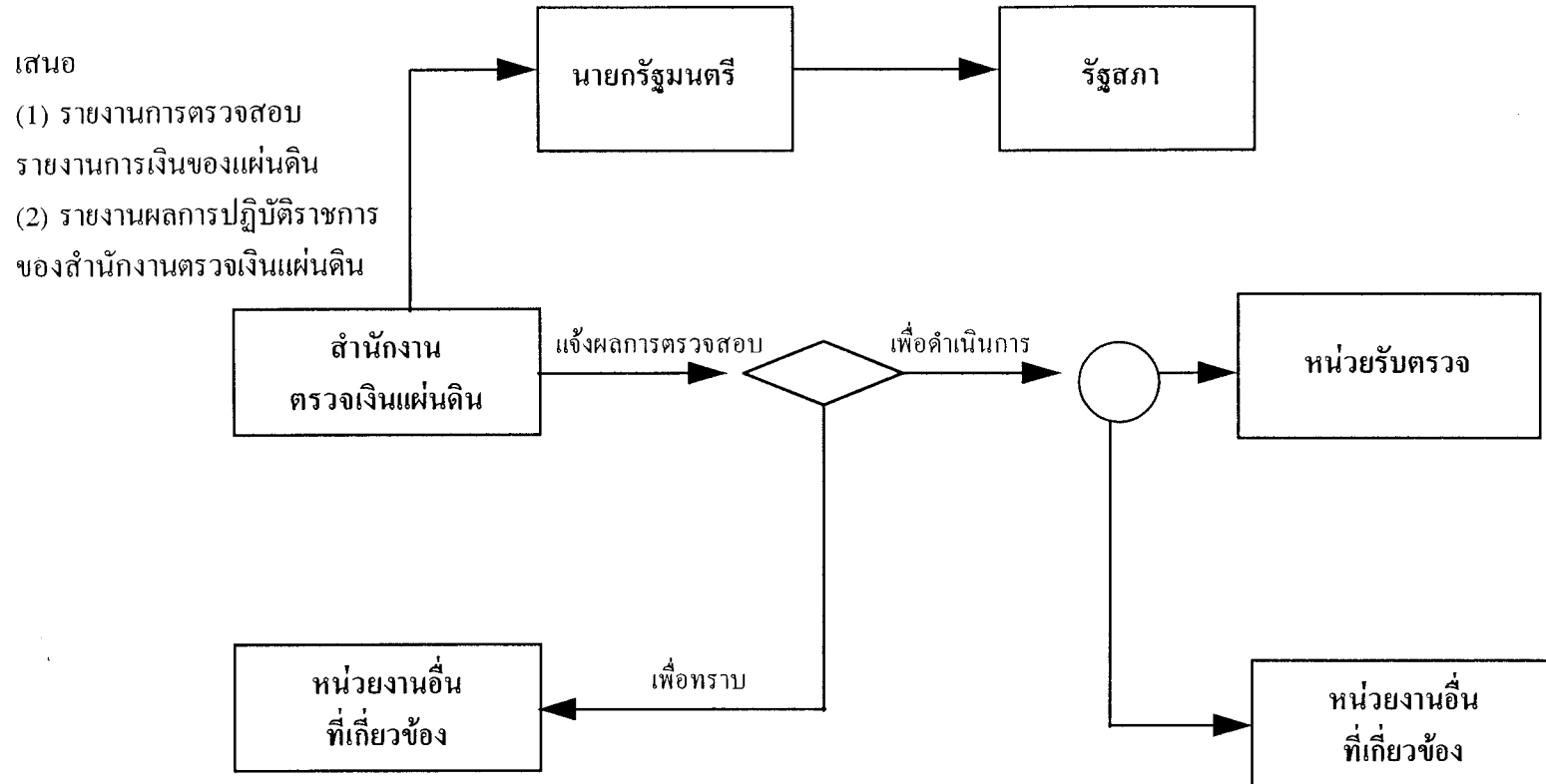
1. การตรวจสอบการเงิน ซึ่งประกอบด้วย การตรวจสอบการเงินทั่วไป การตรวจสอบงบการเงิน และการตรวจสอบเรื่องเฉพาะ (ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ตรวจสอบการจัดหาและการใช้พัสดุ และบริการ และตรวจสอบสืบสวน)

2. การตรวจสอบผลงาน ซึ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของงานเป็นสำคัญ

โดยทั้งหมดอาจจะแสดงได้โดยแผนภูมิดังต่อไปนี้

# หน้าที่แจ้งผลการตรวจสอบและเสนอรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(พ.ร.บ.การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 13, 14, และ 15)



ทั้งนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ประกาศวิสัยทัศน์ในการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

“สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพึงตรวจสอบการเงิน โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันมากกว่าปราบปราม และพึงตรวจสอบผลงาน โดยให้ความสำคัญกับความพึงประสงค์มากกว่าความไม่พึงประสงค์”

โดยทำเป็นประกาศของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2538

#### สำนักตรวจสอบด้านเศรษฐกิจ

- ทำการตรวจสอบหน่วยงานในสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวง

#### สำนักงานตรวจสอบด้านสังคมและความมั่นคง

- ทำการตรวจสอบหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร และหน่วยงานสังกัดกระทรวงกลาโหม

#### สำนักงานตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ

- ทำการตรวจสอบหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

#### กองการตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของรัฐ

- ตรวจสอบผลงานระดับแผนงานของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงระดับผลได้และผลกระทบของแผนงาน และตรวจสอบบัญชีการเงินและการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ซึ่งใช้จ่ายเงินที่กู้หรือเงินยืมจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

### กองตรวจสอบพิเศษ

- ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ
- ตรวจสอบธนาคารแห่งประเทศไทย ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา โรงพิมพ์บัตร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ทุนสำรองเงินตรา บัญชีสำรองพิเศษ งานควบคุมธนบัตรและการทำลายธนบัตร
- ศึกษาค้นคว้าเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- ให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายและตีความวินิจฉัยข้อกฎหมายต่างๆ
- ตรวจสอบเรื่องพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

### สำนักพัฒนาการตรวจสอบ

- กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ
- ติดตามประเมินผล
- กำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน
- พัฒนารูปแบบการตรวจเงินแผ่นดิน
- จัดทำคู่มือปฏิบัติงาน
- พัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์
- พัฒนาบุคลากร ศึกษา ค้นคว้า และพัฒนาเกี่ยวกับสื่อและเทคโนโลยีที่ใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการ
- ดำเนินการเกี่ยวกับทุนและงานวิเทศสัมพันธ์
- จัดทำรายงานประจำปี
- ดำเนินงานห้องสมุด
- เป็นศูนย์ข้อมูลกลางด้านวิชาการตรวจสอบ
- ประสานงานหรือร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 1-15

- ตรวจสอบส่วนราชการต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร และหน่วยราชการ  
ท้องถิ่น

**ภาคผนวก ค.**

**รัฐธรรมนูญหมวด 9**

**การปกครองท้องถิ่น**



## หมวด 9

### การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึง การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

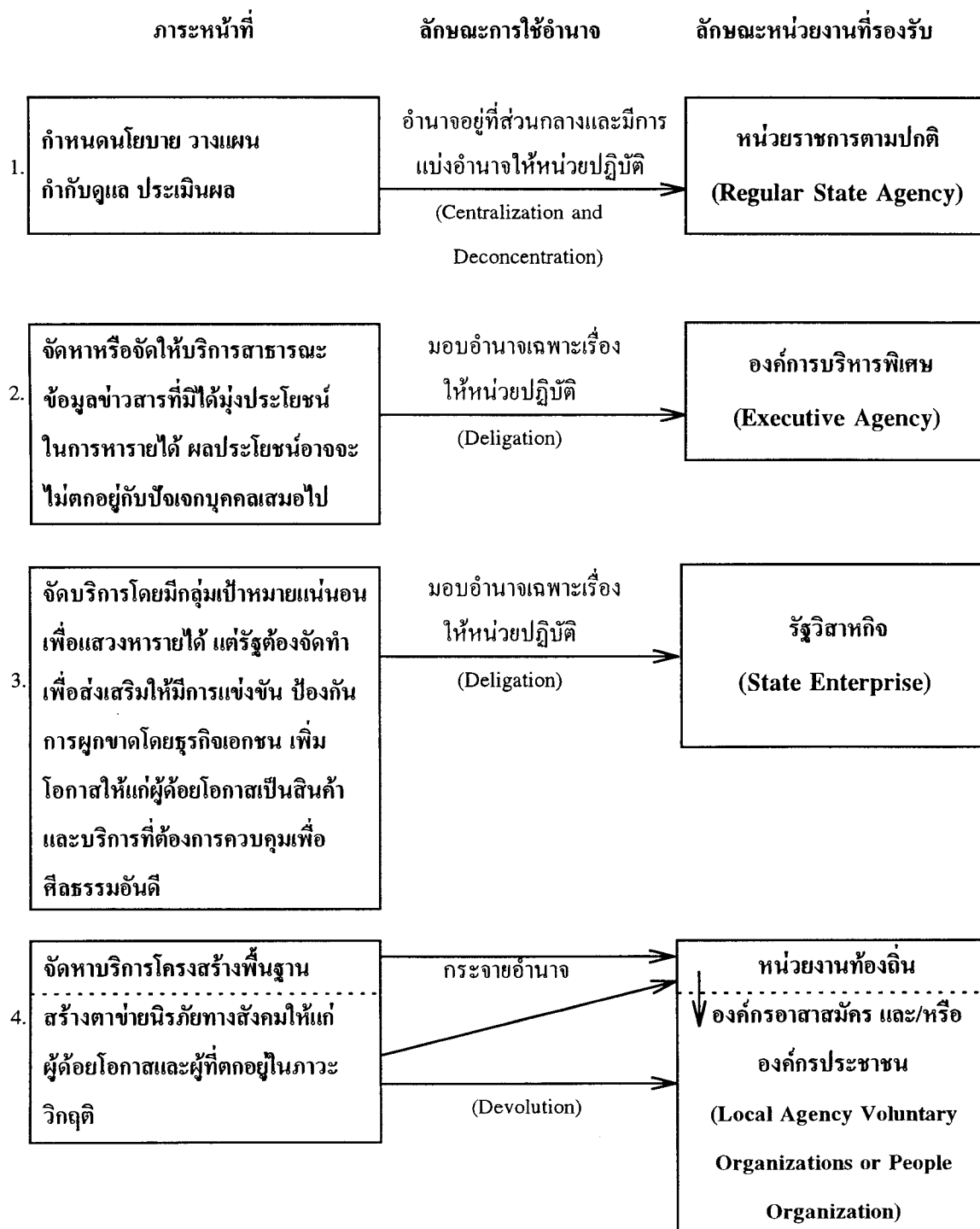
(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมี ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

**ภาคผนวก ง.**

**ประเด็นการศึกษาทั้งหมด  
ที่แสดงโดยแผนภูมิ**

# ภาพที่ 1

## จำแนกภาระหน้าที่ของรัฐและลักษณะหน่วยงานที่รองรับ

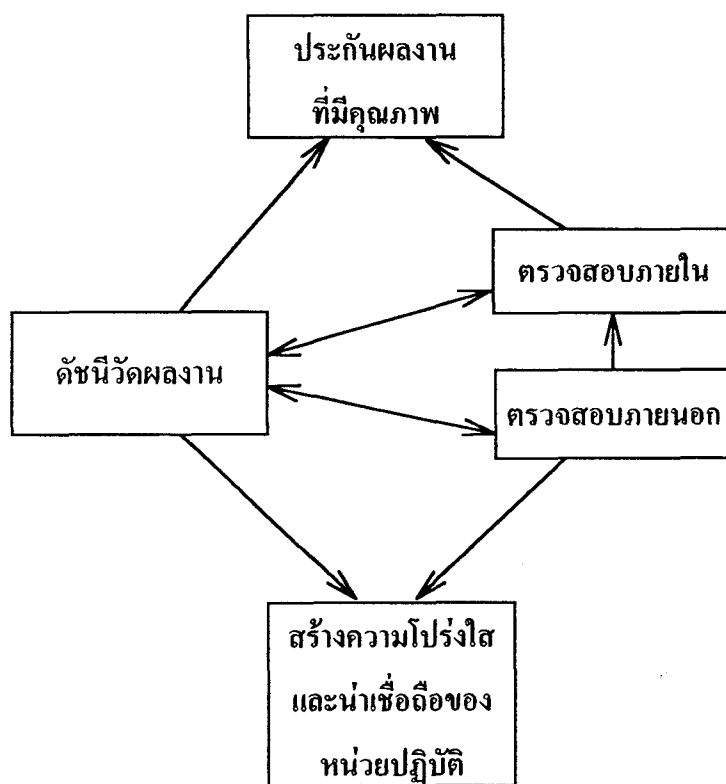


- **หน่วยงานทั้งหมดในทุกระดับจะต้องได้รับการ ตรวจสอบด้วยวิธีการที่เหมาะสม**
- **เครื่องมือที่จะช่วยให้มีการตรวจสอบเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ ดัชนีวัดผลงาน (Performance Indicator)**
- **ดังนั้นดัชนีวัดผลงานจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ**

- การประเมินผลงานภายในองค์กรอย่างสม่ำเสมอ  
และต่อเนื่อง เป็นหัวใจสำคัญของการตรวจสอบ  
และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร
- การประเมินผลดังกล่าวจะสามารถทำได้ดีและมี  
ประสิทธิผลจะต้องมีดัชนีวัดผลงานที่เหมาะสม
- ดัชนีวัดผลงานจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด  
ที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบทั้งหมด  
ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

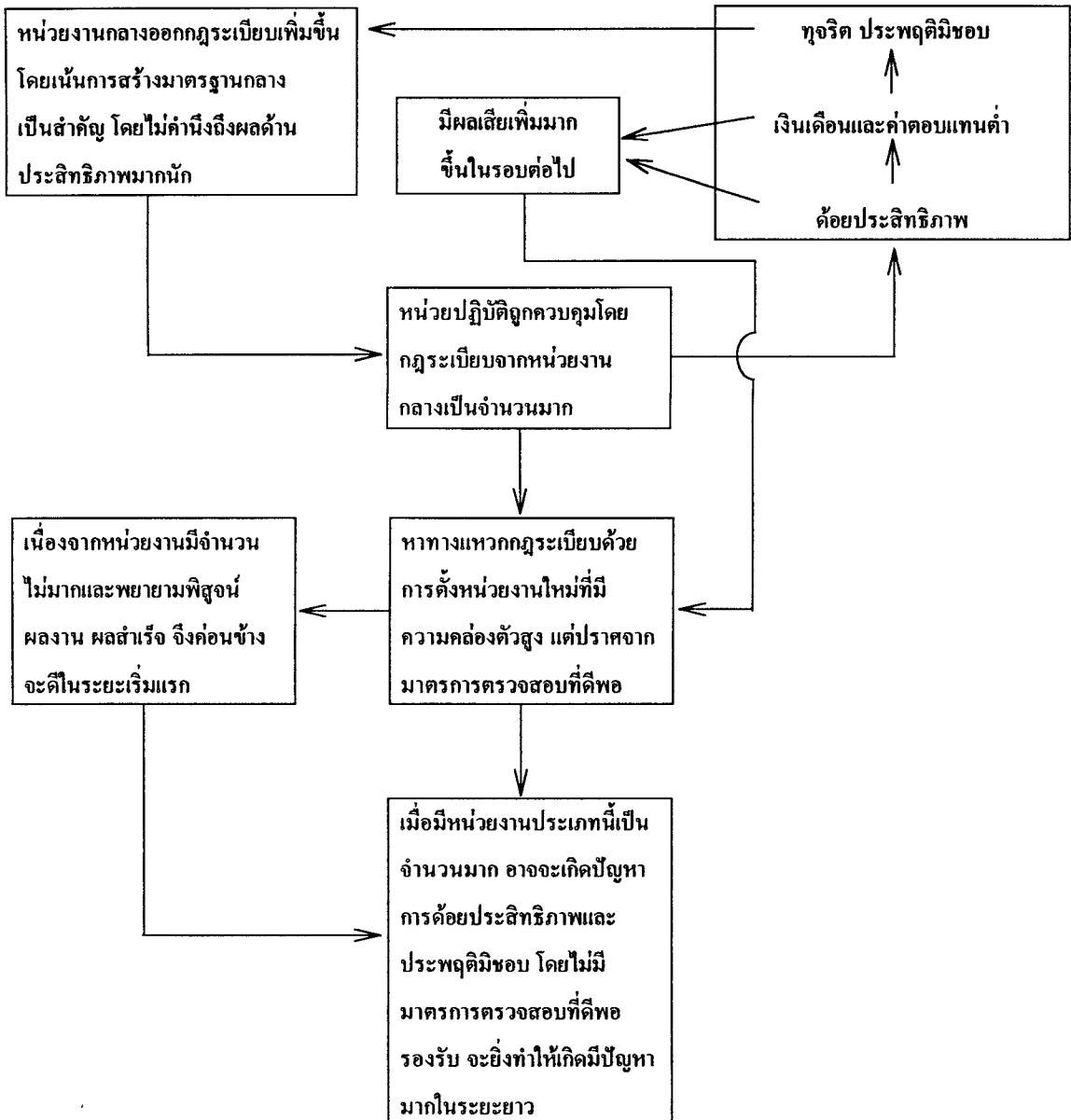


ดังนั้น ดัชนีชี้วัดผลงานจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น  
(Necessary Condition) ที่ทุกหน่วยงานจะต้อง  
จัดทำขึ้นร่วมกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการ  
ตรวจสอบให้สัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง



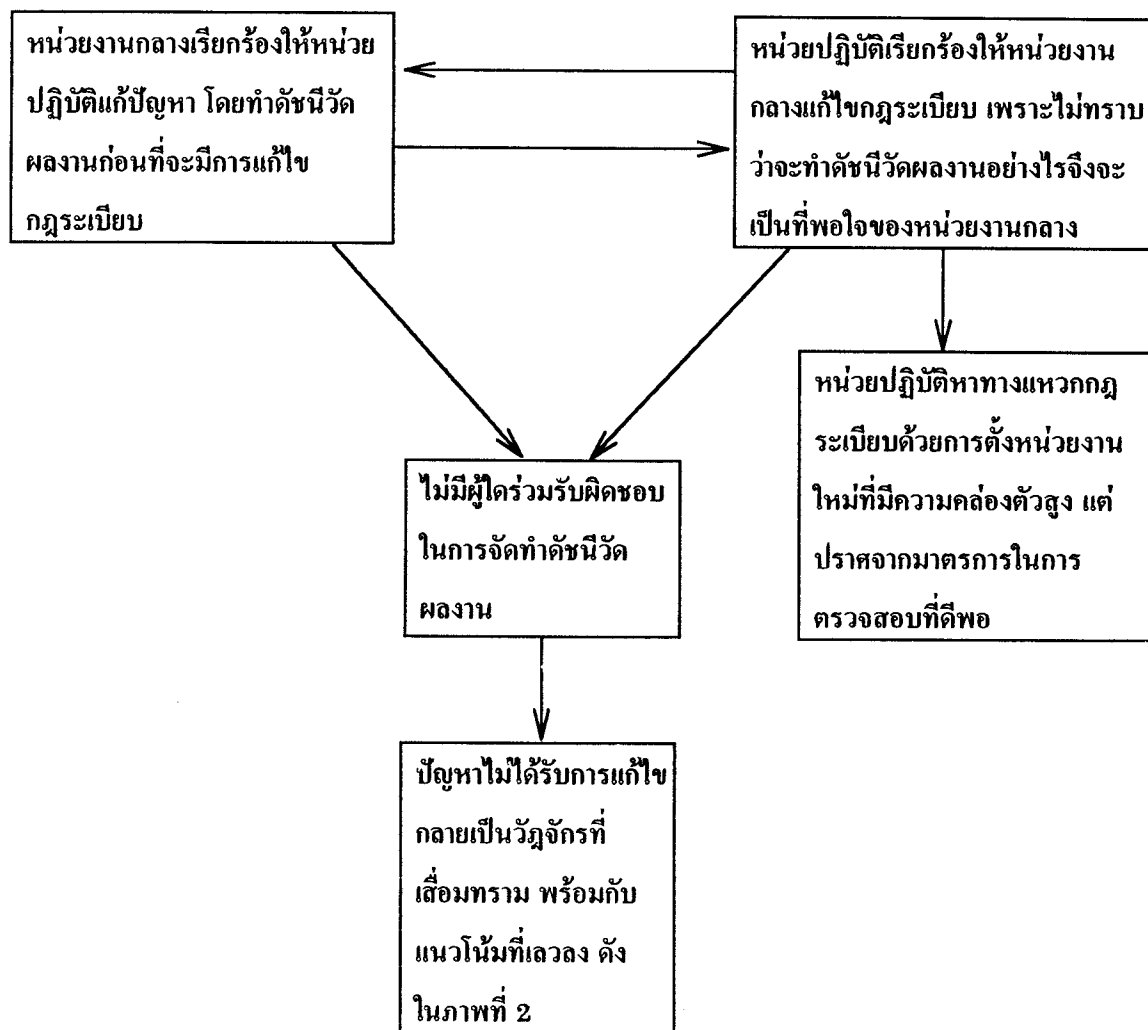
## ภาพที่ 2

### สภาพปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในปัจจุบัน



### ภาพที่ 3

## หน่วยงานกลางปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ แก้ปัญหาปลายเหตุและรอแก้ปัญหา



ทางแก้ไขหน่วยงานกลางจะต้องปฏิบัติการในเชิงรุก !

## ปฏิบัติการเชิงรุกของหน่วยงานกลาง

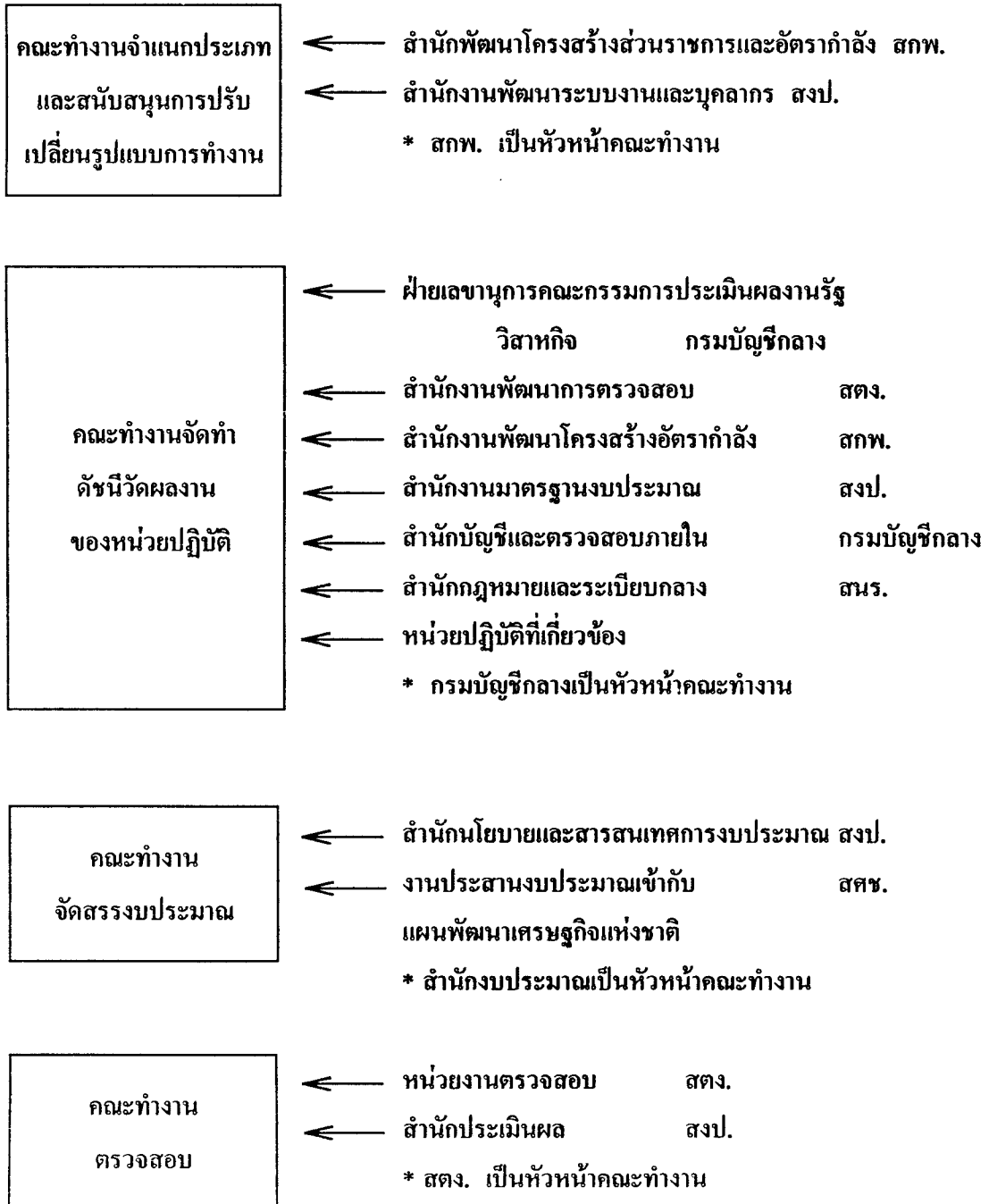
1. จำแนกประเภทของหน่วยงานรัฐตามภารกิจที่เหมาะสม  
(ดูภาพที่ 1 ประกอบ)
2. สนับสนุนให้หน่วยราชการของรัฐปรับตัวไปสู่รูปแบบที่ควรจะเป็น  
ส่วนใหญ่จะเปลี่ยนจากหน่วยงานของรัฐตามปกติไปสู่รูปแบบองค์การ  
บริหารพิเศษ regular state agency → executive agency
3. ศึกษาร่วมกับหน่วยปฏิบัติเพื่อจัดทำดัชนีวัดผลงานร่วมกัน

ปฏิบัติการในข้อนี้เป็นปฏิบัติการในเชิงรุกที่สำคัญที่สุด  
ของหน่วยงานกลาง !

4. วิเคราะห์จัดสรรงบประมาณให้ตามความเหมาะสม
5. ประเมินผลตามดัชนีวัดผลงาน

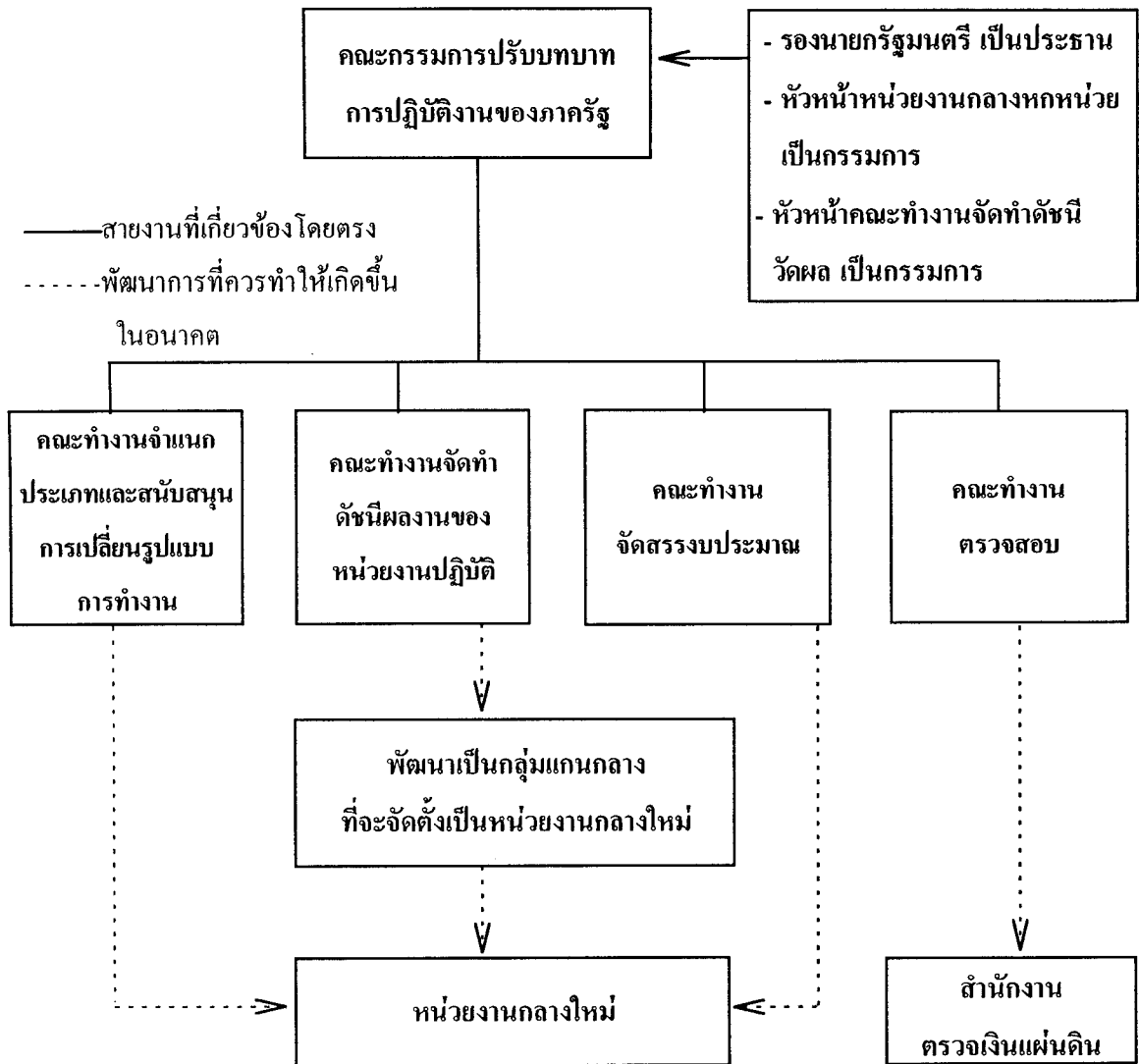
## ภาพที่ 4

### การปฏิบัติภารกิจร่วมของหน่วยงานกลาง เพื่อร่วมปฏิบัติภารกิจเชิงรุก



ภาพที่ 5

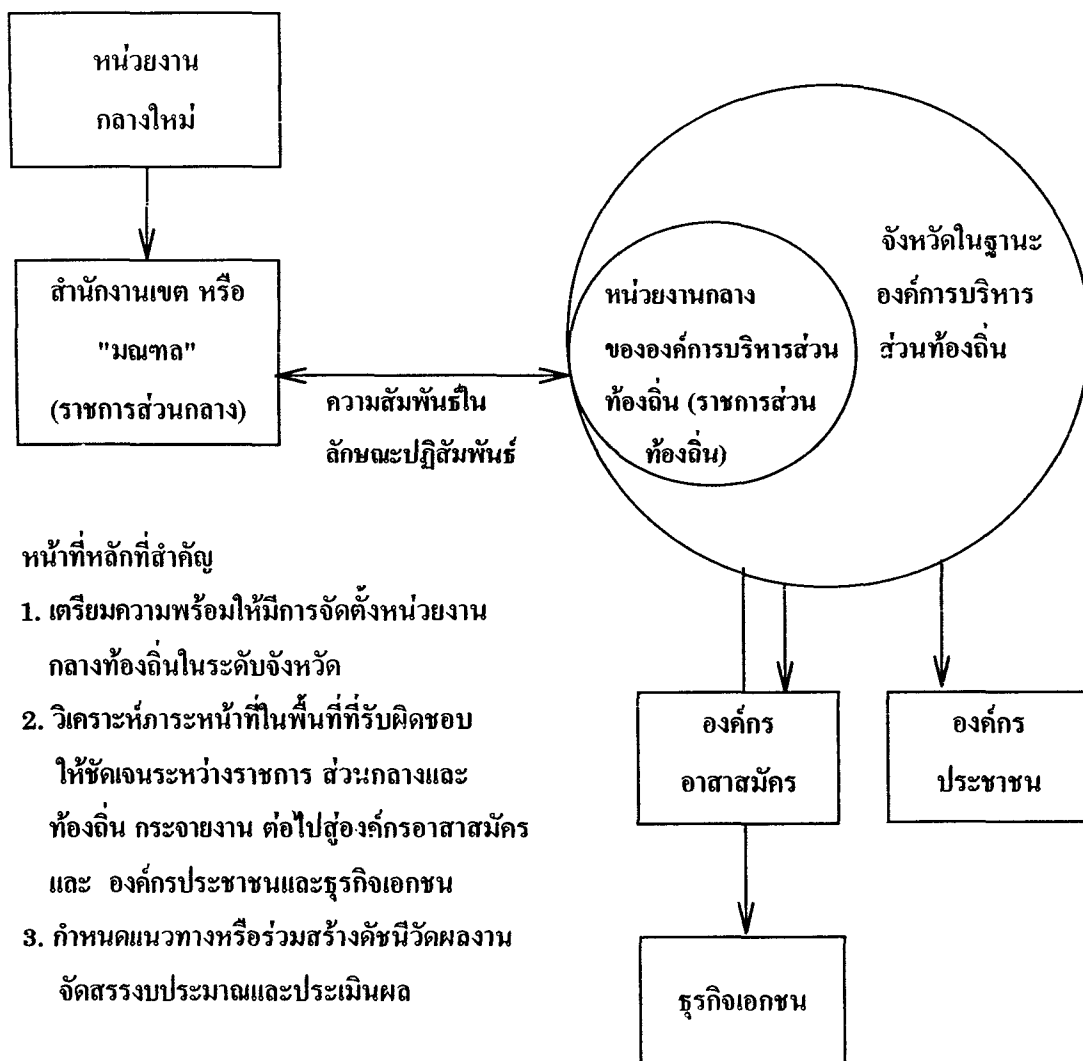
ภาพรวมคณะกรรมการปรับบทบาทการปฏิบัติงานของภาครัฐ



หน่วยงานกลางเดิมให้ทำหน้าที่อื่นๆ ที่ยังคงมีอยู่และไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานใหม่

## ภาพที่ 6

### รูปแบบหน่วยงานกลางที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ



#### หน้าที่หลักที่สำคัญ

1. เตรียมความพร้อมให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางท้องถิ่นในระดับจังหวัด
2. วิเคราะห์ภาระหน้าที่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ให้ชัดเจนระหว่างราชการ ส่วนกลางและท้องถิ่น กระจายงาน ต่อไปสู่อุ้งค์กรอาสาสมัคร และ องค์กรประชาชนและธุรกิจเอกชน
3. กำหนดแนวทางหรือร่วมสร้างค้ำมีวัดผลงาน จัดสรรงบประมาณและประเมินผล