



รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการวิจัยเรื่อง

แผนทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

The Organization Restructuring Improvement:
Ministry of Finance

เสนอ

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จัดทำโดย

- | | |
|--|------------------|
| 1. นางสาวพนอศรี ถาวรเศรษฐ์ (ผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน) | ที่ปรึกษาโครงการ |
| 2. นางเกตุวรี เลี้ยงมัน (ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร) | หัวหน้าโครงการ |
| 3. นายสุชาติ ศิริวัฒน์ (เศรษฐกร 7ว) | นักวิจัย |
| 4. นางฉันทานต์ สว่างอารมณ์ (นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 7ว) | นักวิจัย |
| 5. นางสาวเอม เจริญทองตระกูล (เศรษฐกร 7ว) | นักวิจัย |
| 6. นางสาวกิริชญา ตินตมุลิก (เศรษฐกร 7ว) | นักวิจัย |
| 7. นางสาวไพลิน ช่างกิจโยธ (เศรษฐกร 6ว) | นักวิจัย |
| 8. นายณพดล จินดาธรรม (นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 4) | นักวิจัย |

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง	(3)
สารบัญภาพ	(5)
บทสรุปผู้บริหาร	i - x

บทที่ 1 บทนำ

ความสำคัญ และที่มาของปัญหาในการทำวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
สมมติฐานในการวิจัย	4
นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ	4

บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพื้นฐานของโครงสร้างองค์กร	7
แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่	20
แนวทางการจัดโครงสร้างภายในกระทรวง	25
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ	28
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30

บทที่ 3 โครงสร้างกระทรวงการคลังของต่างประเทศ

โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา	36
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศแคนาดา	39
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่น	41
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์	44
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศออสเตรเลีย	45
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศนิวซีแลนด์	46
โครงสร้างของกระทรวงการคลังของประเทศสหราชอาณาจักร	49
โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศเนเธอร์แลนด์	50
สรุปโครงสร้างของกระทรวงการคลังในต่างประเทศ	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกระทรวงการคลังของประเทศไทย	
ข้อมูลพื้นฐานด้านอัตราดอกเบี้ย และงบประมาณของกระทรวงการคลัง	59
การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย	66
แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	70
วิเคราะห์กระทรวงการคลัง	74
บทที่ 5 วิธีการวิจัย	
การวิจัยเชิงปริมาณ	
ประชากรที่ใช้ในการวิจัย	79
การกำหนดขนาดและการสุ่มตัวอย่าง	79
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	81
การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	85
การวิเคราะห์ และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	85
การวิจัยเชิงคุณภาพ	
กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	86
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	86
การวิเคราะห์ข้อมูล	86
บทที่ 6 ผลการวิจัย	
ผลการวิจัย	87
ผลการทดสอบสมมติฐาน	103
บทที่ 7 ผลการสัมภาษณ์	104
บทที่ 8 บทวิเคราะห์ และสรุปข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	120
ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	127
บรรณานุกรม	134
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก แบบสอบถาม	138
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง	145
ภาคผนวก ค ค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม	150

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	สรุปภารกิจและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการคลังในต่างประเทศ	53
4.1	จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง	59
4.2	จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามระดับตำแหน่ง	61
4.3	จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามวุฒิการศึกษา	62
4.4	จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ	64
4.5	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงการคลัง	65
4.6	อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยการแข่งขัน	67
4.7	การประเมินสภาพแวดล้อมภายในของกระทรวงการคลัง	74
4.8	การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกของกระทรวงการคลัง	76
5.1	แสดงจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย	80
6.1	จำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง	87
6.2	จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับปัจจัยภายใน ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	92
6.3	จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับปัจจัยภายนอก ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	96

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
6.4	จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	100
6.5	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	103
7.1	สรุปความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน	105
7.2	สรุปความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง และภารกิจของกระทรวงการคลัง	110
7.3	สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรออกจากระบบราชการ โดยตั้งเป็นองค์กรใหม่	113
7.4	สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น	114
7.5	สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรโอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น	115
7.6	สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรยุบเลิก/ยุบรวมภายใน	116
7.7	สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรขยายหรือเพิ่มบทบาท	117
ตารางผนวกที่		
ค 1	ค่าความเชื่อมั่นของคำถามปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	151
ค 2	ค่าความเชื่อมั่นของคำถามปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	152
ค 3	ค่าความเชื่อมั่นของคำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	153

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	แสดงโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน	2
2.1	การออกแบบองค์การตามหน้าที่	12
2.2	การออกแบบองค์การตามแผนก	14
2.3	การออกแบบองค์การแบบแบ่งแยกธุรกิจ	15
2.4	การออกแบบองค์การแบบเมตริกซ์	17
4.1	ร้อยละข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามส่วนราชการ	60
4.2	จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามเพศ	61
4.3	ร้อยละข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามระดับตำแหน่ง	62
4.4	ร้อยละข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามวุฒิการศึกษา	63
4.5	ร้อยละข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ	64
4.6	ร้อยละข้าราชการตามหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ	65
4.7	จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงการคลัง	66
4.8	อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยการแข่งขัน	67
4.9	อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย	68
4.10	อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยรวมของประเทศไทย	68

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพที่		หน้า
4.11	อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาคเอกชน โดยรวมของประเทศไทย	69
4.12	อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรวมของประเทศไทย	69
6.1	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามเพศ	89
6.2	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามอายุ	89
6.3	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามอายุการทำงาน	90
6.4	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระดับการศึกษา	90
6.5	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามหน่วยงาน	91
6.6	แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามระดับตำแหน่ง	91

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง โดยครอบคลุมการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง การศึกษาบทบาท ภารกิจในปัจจุบัน และแผนงานในอนาคตของกระทรวงการคลัง และการวิเคราะห์ SWOT ของโครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบัน ตลอดจนผลกระทบจากสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงสร้างองค์กรในปัจจุบัน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในภาพรวม โดยรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างกระทรวงการคลังมีความเหมาะสม ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ และกับภูมิภาคเอเชีย

คณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจความเห็น ซึ่งผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ผู้บริหารสังกัดกระทรวงการคลังระดับ 9 ขึ้นไปและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกระทรวงการคลังสำหรับวิธีการวิจัยนั้น คณะผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) กับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม คือผู้บริหารในสังกัดกระทรวงการคลังระดับ 9 ขึ้นไป จำนวน 207 ราย โดยใช้แบบสอบถามที่ได้ทดสอบหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) แล้วเป็นเครื่องมือในการวิจัย หลังจากนั้น คณะผู้วิจัยได้ทดสอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์และได้ทำเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และประมวลผลข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ (Statistical Software) สำหรับสถิติที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's product moment correlation coefficient) ใช้หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดยค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ กำหนดไว้ที่ระดับ .05

สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ ผู้บริหารระดับ 9 ขึ้นไปร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 50 ราย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 20 ราย ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key information) โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured interview form) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ และการกำหนดหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน และระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาข้อมูลในปัจจุบันพบว่า ข้าราชการของกระทรวงการคลังมีอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 40-49 ปี มากที่สุด ร้อยละ 37.23 (จำนวน 11,427 คน) และหากจำแนกออกเป็นรายการจะพบข้อสังเกตว่า กรมศุลกากรมีข้าราชการที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปกว่าร้อยละ 86.28 ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง และมีข้าราชการช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมาเพียงร้อยละ 2.03 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ และเมื่อพิจารณาประเด็นด้านงบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรร พบว่า งบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2552 ที่มีงบประมาณสูงถึง 202,523.2 ล้านบาท

สำหรับผลการประเมินสถานภาพของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน พบว่า สถานะของกระทรวงการคลังอยู่ในตำแหน่ง SO Strategies ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุดเนื่องจากประกอบไปด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งของกระทรวงการคลัง นับได้ว่าเป็นสถานการณ์ดาวรุ่งหรือดาวเด่น (Public Sector Star) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีจุดเด่นหรือเป็นดาวเด่นในภาคราชการ ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย กล่าวคือ Institute for Management Development (IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปี 2551 อยู่ในอันดับที่ 27 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 33 ในปี 2550 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รายปัจจัย พบว่าปัจจัยการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 22 โดยปรับขึ้นมา 5 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 27

จากการศึกษาโครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และเนเธอร์แลนด์ พบว่า ประเทศต่าง ๆ ได้มีการกำหนดโครงสร้างกระทรวงการคลังโดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งครอบคลุมนโยบายการคลังและภาษี นโยบายเศรษฐกิจมหภาค การบริหารจัดการงบประมาณ การบริหารหนี้สาธารณะ และการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลกิจ

เมื่อพิจารณาขอบเขตของภารกิจ จะพบว่ามีเพียงสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น ที่แยกภารกิจที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกิจประกันภัยออกจาก กระทรวงการคลังอย่างชัดเจน โดยตั้งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่เรียกว่า Financial Services Agency (FSA) ในขณะที่บางประเทศภารกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงการคลัง เช่น แคนาดา สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์

ข้อสังเกตเกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงการคลังอีกประการคือ กระทรวงการคลังของ ทุกประเทศจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทั้งในเชิงนโยบาย และการ บริหารจัดการงบประมาณอย่างครบวงจร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทและอำนาจในด้าน นี้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ เนเธอร์แลนด์ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของกระทรวงการคลังของประเทศไทยปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าขอบเขตภารกิจงานค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมงานหลายด้าน โดยงานที่เกี่ยวกับ งบประมาณนั้นมีใช้ภารกิจหลัก (Core function) และมีงานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกำกับดูแลธุรกิจ การเงิน ได้แก่ ธุรกิจประกันภัย

ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ในอนาคตจึงควรพิจารณาบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงให้ชัดเจน เพื่อให้การจัด โครงสร้างกระทรวงการคลังสามารถครอบคลุมงานที่ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กระทรวงการคลังอย่างครบถ้วน และจัดให้มีการบริหารงานและการไหลเวียนของงาน (Work flow) ที่คล่องตัว สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการปรับปรุงกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงแนวโน้มของโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อม ภายนอกเกี่ยวกับการจัดหรือออกแบบองค์กร ซึ่งมุ่งให้มีขนาดกะทัดรัดเหมาะสมกับขอบเขต ภารกิจ สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านการเงินและบุคลากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด กอปรกับในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และส่งผลต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ มีการยุบเลิกหรือควบ รวมภารกิจหน้าที่บางอย่างของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล ในขณะเดียวกันก็มีการรับเอา ภารกิจบางอย่างมาปฏิบัติเพิ่มเติม อาทิ ภารกิจด้านการคลังท้องถิ่น การกำกับดูแลธุรกิจ

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง เพื่อให้องค์กรมีขนาดที่เหมาะสม มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถสนองตอบต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอกที่อิทธิพลต่อการดำเนินงานของกระทรวงการคลังสามารถทำได้หลายแนวทางขึ้นอยู่กับข้อกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบภารกิจของกระทรวงการคลังในระดับนโยบาย รวมทั้งการพิจารณาภารกิจในปัจจุบัน และความเกี่ยวโยงของงานในความรับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยแนวทางการปรับปรุงที่อาจนำมาใช้ได้แก่ การนำภารกิจที่ไม่สำคัญหรือไม่จำเป็นที่จะต้องทำหรือไม่เชี่ยวชาญออกจากระบบราชการโดยจัดตั้งในรูปแบบองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระ การโอนภารกิจที่ไม่ใช่บทบาทหลักของกระทรวงการคลังไปสังกัดกระทรวงอื่นหรือหน่วยงานอื่น การโอนภารกิจที่ควรเป็นบทบาทหลักของกระทรวงการคลังจากหน่วยงานหน่วยงานอื่นมาสังกัดกระทรวงการคลัง และการขยายบทบาทและภารกิจให้เหมาะสม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ เป็นต้น

The Executive Summary

The research project on Possible Approaches to Restructure the Ministry of Finance of Thailand (MOF) aims to examine approaches and methods to restructure the MOF so as to increase the effectiveness and efficiency of the MOF by taking into account current assignments and changes in economic situations and regulatory framework.

The study covers an overview on current mission, strategies, roles and the future plan of the Ministry of Finance, key factors affecting the performance of the Ministry of Finance and its structure, the SWOT analysis of the Ministry of Finance as well as the effects of current domestic and global economic situations on the roles of the MOF. It will then analyze the suitability of the current organization structure, and give some recommendations on ways to improve the structure of the MOF as a whole. The recommendations are made based on the result of the analysis, the interview of the top management of the MOF, and survey done by stakeholders of the MOF, including executives of the MOF, government officials, clients of MOF, and related government agencies. It is believed that by taking into account the opinion of stakeholders, the recommendations made will accommodate and enhance the process of restructuring the MOF. The ultimate aims of restructure is to design a structure that is appropriate in size, efficient, and flexible to the changes in roles and functions of the MOF, as well as creating a better working environment to motivate the officials of MOF, resulting in a strengthened competitiveness of the MOF.

The study has employed both quantitative and qualitative research methods. The survey was undertaken by targeting at the mid-level government officials, executives of the Ministry of Finance up to C9 rank, and the stakeholder of the MOF. The sample group of 270 people responded to a questionnaire. The information and data collected from the questionnaire are compiled by using the statistical methods, including percentage, mean, standard deviation and Pearson's product moment correlation coefficient, so as to indicate a relation between the independent variables and dependent variables.

As for the quantitative research, a purposive sampling group of which are C9 executives, or accounting to 25 percent of the total sample group 50 people. This particular sample group is considered as the key information providers and claimed as an efficient research tool for content analysis method, by constructing structured interviews, and data collections.

The data collected from both the survey and questionnaire shows that the major internal factors affecting the current role of the MOF include the necessity to adjust to changes in economic environments, the imbalance between workforce and the amount of work, and the lack of information linkage system. In particular, the current information systems of different departments under the MOF are not integrated and not in a user-friendly manner, causing an unsatisfied service on IT. As for the main external factors that affect the MOF's functions are the globalization that affects the Thai economy in certain ways, current political situations as well as international politics, freer and deeper regional and global economic and financial integrations.

Moreover, it is found that the average ages of government officials working at the MOF are in a range of 40-49 years old, or equivalent to 37.23 percent of the total government officials of the MOF (11,427 persons). Notably, the Customs Department has government officials aged more than 40 years, or accounted for 86.26 percent of officials working at this department, the highest percentage compared to other departments in the MOF. In the contrary, there are only 2.03 percent of government officials in the Customs Department who are less than 30 years of age, the lowest rate compared to other departments in the MOF. This shows that the MOF has faced some demographic constraints in a near future. In addition, it also should be noted that the budget distributed to the MOF tends to increase every budget year, especially that of 2009 which is in the amount of 202,523.2 million baht.

Regarding to the evaluation of the current status of the Ministry of Finance, it was found that the status of the Ministry of Finance is in the SO strategic position which considered as the most advantage because it is consisted of possible opportunity and a strong point of the MOF. In terms of public sector performance analysis, the MOF is in the star situation. Therefore, it can be said that the MOF is a popular bureaucratic department among the peer group. The result of the evaluation is in line with the world competitiveness analysis done by the Institute for Management Development (IMD), showing that the effectiveness and efficiency of the public sector is one of the key factors to an increase in the rank of competitiveness of Thailand. The IMD positioned Thailand's competitiveness in 2008 at the rank of 27, increasing from the rank of 33 in 2007 due to the increase in the competitiveness of the public sector.

In addition, the study on the structures of Ministry of Finance in several countries, namely, the U.S.A., Canada, Japan, Singapore, Australia, New Zealand, the United Kingdoms, and the Netherlands, shows that these countries form up the structure of the Ministry by focusing on main functions and responsibilities of the Ministry as well as the workforce of MOF. Generally, the main functions of Ministry of Finance include fiscal and tax policy, macroeconomic policy, budget management, public debt and asset management, and state-enterprise supervision. The structure of the Ministry of Finance tends to be divided into 2 parts: operational and policy-based departments in most countries. In addition, the management style of almost all countries is decentralized with the Top management headed by the permanent secretary.

When considered a boundary of mission, it was found that only the United Kingdom and Japan that divided a mission about money institution management and increase business from the Ministry of Finance obviously. They set a Financial Services Agency (FSA). In some countries, this mission is not in the Ministry of Finance's responsibility such as Canada, Singapore, New Zealand and the Netherlands.

The notice about the Ministry of Finance's mission is the Ministry of Finance in every country will respond for budget arrangement in terms of policy and the full budget management. This make the Ministry of Finance has a strong role and power in this part. For example, the U.S.A., the United Kingdoms, Japan, Australia, New Zealand, and the Netherlands and when considered the current structure of the Ministry of Finance in Thailand, we will see that the mission border is quite wide and cover many kinds of work. The work about the budget is not the core function and also a work concerning about money business management which is an insurance business.

Therefore, the consideration about a method for improving the Ministry of Finance structure appointment should consider a strategic role of the Ministry clearly. We make the structure management able to cover all of the responsible duty of the Ministry of Finance and make a flexible work flow to match with a changing of economy, social and the improvement in a concerning laws and regulations. Moreover, we must realize about the trend of globalization and external environment of the organization design which concentrated to be suitable with the mission boundary. Also be able to use money and people resources worthwhile and gain the most profit. From 5 years ago, the economy system of Thailand has changed dramatically and affected with the Ministry of Finance's working improvement. There was a dissolve or a merging in some missions in some departments which are under commanding. Meanwhile, there were some more missions to do such as local finance mission, insurance management, and the improvement in the government's payment system. In the operation, a method for improving the Ministry of Finance structure should consider about the budget and the management in the current number of people suitably. Also the organization is ready for a changing and stakeholder's satisfaction.

As stated above, the researcher agreed that a method for improving the Ministry of Finance structure to make the organization size more suitable, flexible in working, and able to respond the dynamic in the changing of internal and external factor that influent the Ministry's operation. We can do in many ways depends on a vision and mission boundary of the Ministry of Finance in terms of policy. Also including the consideration of a current mission and a linking of work in a responsibility of other departments. There are several methods for improving the structure that might be used, for example, get rid of the unimportant missions or unnecessary or the lack of

proficiency away from the bureaucratic system by arranging another free organization. The transfer of certain functions which are not the major responsibility of the Ministry of Finance should be made to other Ministries or government agencies. At the same time, some functions should be transferred or added to the MOF so as to reflect the current works.

บทที่ 1

บทนำ

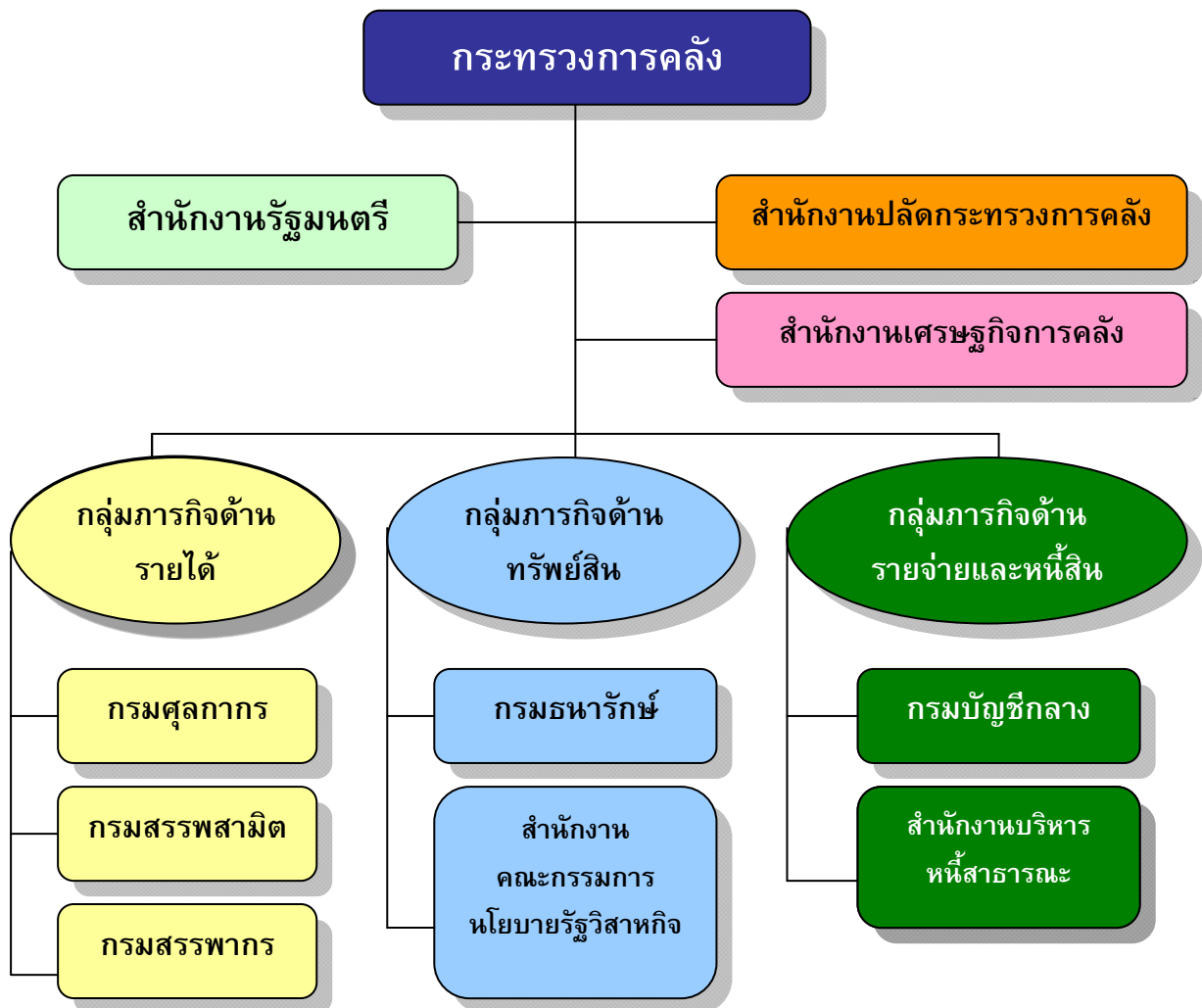
1.1 ความสำคัญ และที่มาของปัญหาในการวิจัย

การปฏิรูประบบราชการในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 วิฤตเศรษฐกิจของประเทศ และกระแสโลกาภิวัตน์ โดยในปี 2545 มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นพระราชบัญญัติหลักที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการใหม่ และนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศได้มีการปรับตัวไปหลายส่วน มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้มีขีดสมรรถนะสูง (High performance) การปรับปรุงกระบวนการทำงาน เทคโนโลยี วัฒนธรรมการทำงาน และคุณภาพของบุคลากร เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการให้มีความทันสมัย รวดเร็ว ยืดหยุ่น ตลอดจนการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการดำเนินงานทั้งส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่ทันสมัย เป็นต้น และส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) อันจะนำไปสู่ความกินดีอยู่ดี หรือประโยชน์สุขของประชาชน และความมั่นคงของประเทศชาติ ให้ภาคราชการมีบทบาทภารกิจที่เอื้อให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาขีดความสามารถได้อย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา หลังจากการปรับปรุงโครงสร้างระดับกระทรวงและกรมของกระทรวงการคลังครั้งล่าสุดในปี 2545 แล้ว ยังมีได้ปรับปรุงโครงสร้างอีกเลย ในขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้โครงสร้างขององค์กรเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติภารกิจให้มีประสิทธิภาพ

ภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน



หมายเหตุ

- รัฐวิสาหกิจ 14 แห่ง
- องค์การมหาชน 1 แห่ง (สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน: สพพ.)
- มูลนิธิ 1 แห่ง (มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง)
- กองทุนในกำกับ 1 แห่ง (กยศ.)

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1.2.3 เพื่อศึกษาบทบาท ภารกิจ ในปัจจุบัน และแผนงานในอนาคตของกระทรวงการคลัง ในด้านการวิเคราะห์ SWOT ของโครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบัน ตลอดจนผลกระทบจากสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยวิเคราะห์ความเหมาะสมกับโครงสร้างองค์กรในปัจจุบัน

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในภาพรวม โดยรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างกระทรวงการคลังมีความเหมาะสม ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งเพิ่มศักยภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ และกับภูมิภาคเอเชีย

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 ผลจากการศึกษาจะสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในอนาคต ทั้งในมิติที่เกี่ยวกับการขยายบทบาทส่วนงานที่จำเป็นต่อเศรษฐกิจไทย และลดบทบาทหรือยกเลิกภารกิจในส่วนราชการบางส่วน การดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการภายใต้สังกัดกระทรวงการคลังเอง และกับหน่วยงานนอกกระทรวงการคลังที่มีลักษณะบูรณาการมากขึ้น ตลอดจนเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กระทรวงการคลังมีระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

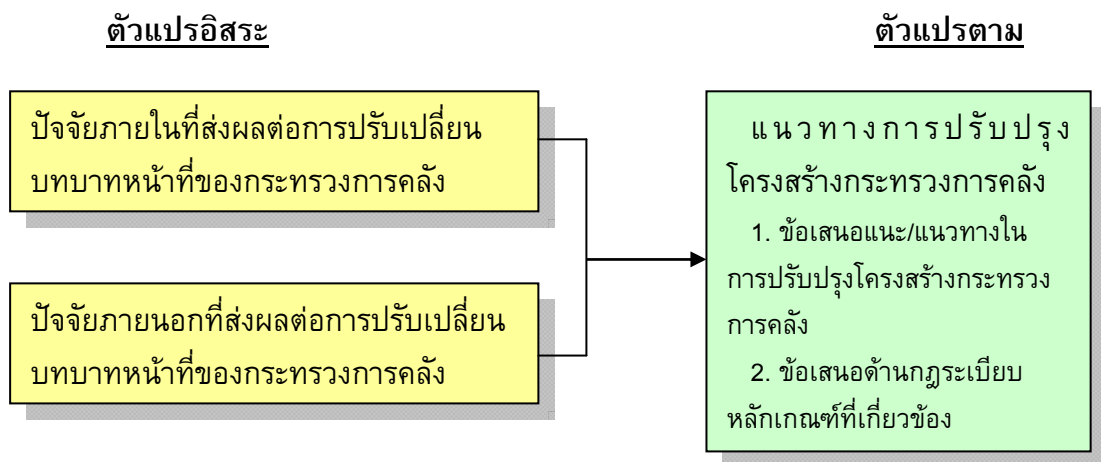
1.3.2 ผลจากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โครงสร้างองค์กรของกระทรวงการคลัง จากปัจจัยด้านต่าง ๆ สามารถนำไปพัฒนาและหรือปรับปรุงการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง ยุทธศาสตร์ชาติ และเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

1.3.3 ผลจากการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการจัดองค์กรของกระทรวงการคลัง ให้มีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่อย่างชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อน เพื่อให้ขอบเขตความรับผิดชอบของงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การแยกขอบเขตงานระหว่างงานด้านนโยบายและปฏิบัติ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง เป็นการศึกษาระดับกระทรวง ในเชิงภาพรวม มิได้ลงรายละเอียดไปถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กร หรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในรายละเอียดระดับกรม ยกเว้นเป็นเรื่องที่สำคัญ และผู้ตอบแบบสอบถามให้ความเห็น โดยเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม 2551 - พฤษภาคม 2551

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



1.6 สมมติฐานในการวิจัย

1.5.1 ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง มีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1.5.2 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง มีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1.7 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง หมายถึง ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

- 1) มีบทบาท ภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing) แล้ว
- 2) ควรนำภารกิจบางด้านออกจากระบบราชการ
- 3) ควรนำภารกิจบางส่วนไปสังกัดกระทรวงอื่น และควรยุบภารกิจบางด้าน
- 4) ควรโอนภารกิจบางส่วนจากกระทรวงอื่น/ ภาครัฐอื่น / องค์กรอิสระอื่น มาสังกัดกระทรวงการคลังเพิ่ม

- 5) ควรขยายภารกิจบางด้านให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน
- 6) กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้มากขึ้น
- 7) ทำเฉพาะงานที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น (ถือหางเสือเรือแทนการลงมือทำเอง)
- 8) มุ่งทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และใส่ใจผู้รับบริการ
- 9) การลดความซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวในการปฏิบัติงาน
- 10) เน้นการมีส่วนร่วมและทีมงานในการทำงาน

ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง
หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวกับ โครงสร้าง ยุทธศาสตร์และภารกิจของกระทรวงการคลัง บทบาทด้านนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินของประเทศ รวมทั้งเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในประเด็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) โครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันไม่สามารถสนองการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
- 2) บทบาทใหม่ของกระทรวงการคลังด้านนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ระบบการเงินของประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 3) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลัง และภารกิจหน้าที่ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
- 4) ขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน
- 5) ขาดการวางแผนด้านบุคลากรเพื่อรองรับข้าราชการที่เข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุในวัยเกษียณ
- 6) ข้าราชการรุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีช่องว่างในการทำงานระหว่างคนรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่
- 7) ภาพพจน์ด้านการคอร์รัปชันของข้าราชการบางส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน
- 8) ข้าราชการระดับปฏิบัติการขาดความก้าวหน้าในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค
- 9) ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ
- 10) ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจภายในและจากต่างประเทศ การเมืองภายในประเทศ สังคม ยุทธศาสตร์ของชาติ รวมทั้งองค์ลักษณะเดียวกันในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในประเด็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก ทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากมากยิ่งขึ้น

2) การกีดกันมากขึ้น และขาดความคล่องตัวในการทำงานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3) ยุทธศาสตร์ของชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4) กระแสการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ

5) ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาท การกิจ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

6) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย และต่างประเทศ

7) นโยบายการพัฒนากระบบราชการและการจำกัดกำลังคนภาครัฐ ของสำนักงาน ก.พ.

8) โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ เช่น ยุโรป อเมริกา สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการทำงาน

9) การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงานประสาน นโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น

10) การขยายตัวของ Non-bank ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการกำกับดูแลระบบการเงิน

11) ภาระหนี้สินจากกองทุนฟื้นฟูและหนี้สาธารณะอื่น ๆ

12) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลของสังคม

13) นโยบายการกระจายอำนาจในปกครอง และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และข้อมูล ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพื้นฐานของโครงสร้างองค์กร
2. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่
3. แนวทางการจัดโครงสร้างภายในกระทรวง
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพื้นฐานของโครงสร้างองค์กร

องค์การ (Organization) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ โดยมีการรับพนักงานให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึงกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่มีความผูกพันกัน ซึ่งใช้ความพยายามหรือความสามารถ ร่วมกันในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้ประสบความสำเร็จ หรือการจัดระบบระเบียบให้กับ บุคคลต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 251)

2.1.1 การจัดโครงสร้างองค์การ

หากพิจารณาการแบ่งงานในองค์การออกเป็นส่วนๆ จะพบในลักษณะงานบางอย่าง คล้ายกันแต่งานบางอย่างแตกต่างกัน ความสามารถในการตอบสนองต่อการทำงานแต่ละคน ก็แตกต่างกัน ดังนั้นผู้จัดการต้องมีความสามารถในการประสานงาน และมอบหมายงานให้ เหมาะสมกับพนักงานแต่ละคน ในยุคแรกทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการ องค์การพยายามที่จะเน้น การจัดองค์การแบบแนวดิ่ง โดยมีการนำกิจกรรมต่างๆ มาประสานกันหรือเชื่อมโยงกัน แล้ว แบ่งระดับออกเป็นหลายๆ ระดับโดยยึดหลักองค์ประกอบหลัก 5 ประการ ได้แก่ 1) สายการ บังคับบัญชา 2) การมอบหมายอำนาจหน้าที่ 3) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ 4) ช่วง การจัดการ 5) ตำแหน่งหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 256 - 258)

2.1.1.1 สายการบังคับบัญชา (Chain of command) ในโครงสร้างองค์การแบบแนวดิ่ง จะมีการติดต่อสื่อสารระหว่างพนักงานกับผู้จัดการโดยสายการบังคับบัญชา ซึ่งลักษณะการบังคับบัญชาจะมีรายงานจากพนักงานระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน โดยมีการกำหนดว่า ใครจะเป็นคนรายงานถึงผู้บังคับบัญชา โดยธรรมเนียมแล้วจะมีการรายงานตามลำดับชั้น เช่น พนักงานรายงานถึงหัวหน้างาน จากหัวหน้างานถึงผู้จัดการ จากผู้จัดการถึงผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป หลักการรายงานนั้นเราสามารถจะแบ่งออกเป็น 2 ประการ

1) การที่เรามีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of command) หมายถึง องค์การที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงหนึ่งคน

2) หลักการการรายงานนั้นจะต้องรายงานตามสายการบังคับบัญชา (Scalar principle) หมายถึง อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะมีการกระจายจากผู้บริหารระดับสูงไปยังผู้บริหารระดับล่างเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา

2.1.1.2 การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) เพราะว่าผู้บริหารระดับสูง ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานทุกงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายโดยลำพังได้ ผู้จัดการจะต้องมีการใช้สายการบังคับบัญชาในการกระจายอำนาจให้กับสมาชิกภายในองค์การ โดยขึ้นกับความเหมาะสมของงาน อำนาจหน้าที่ที่อ้างถึงสิทธิในการตัดสินใจในการปฏิบัติหรือให้คำแนะนำในกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับงาน เพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จ อำนาจหน้าที่จะมีการลดหลั่นลงไปตามสายการบังคับบัญชา

2.1.1.3 การรวมและการกระจายอำนาจ (Centralization and decentralization) แม้ว่าผู้บริหารระดับสูงได้กระจายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และการปฏิบัติบางอย่างให้กับพนักงานในองค์การตามแนวดิ่งแล้ว องค์การก็ยังคงจะต้องมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจ บางอย่างที่สำคัญไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง เช่น การตัดสินใจทางการเงิน การลงทุน ชื่อเสียงภาพพจน์องค์การ และการตัดสินใจเปลี่ยนรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การหรือการลงทุนในกิจการใหม่ เนื่องจากงานเหล่านี้มีความสำคัญต่อความมั่นคงขององค์การ การรวมอำนาจภายในองค์การอาจจะมีการรวมอำนาจในการปฏิบัติงาน (Centralization of performance) โดยถือเกณฑ์พื้นที่หรือภูมิศาสตร์ การรวมอำนาจหรือแผน (Centralization of department) โดยมีการรวมกลุ่มกิจกรรมเฉพาะอย่างไว้ที่แผนก และการรวมอำนาจในรูปแบบของการจัดการ (Centralization of management) การตัดสินใจส่วนมากเกิดจากผู้บริหารระดับสูง

2.1.1.4 ขนาดการจัดการ (Span of management) ซึ่งเป็นองค์ประกอบตัวที่สี่ของการจัดองค์การตามแนวคิดที่มีความหมายคล้ายคลึงกับขนาดของการควบคุม โดยที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีการรายงานโดยตรงต่อ ผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว หัวใจของขนาดการจัดการก็คือ การทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้จัดการกับผู้ใต้บังคับบัญชา การที่ได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดผู้จัดการก็สามารถที่จะให้คำแนะนำหรือประสานงานระหว่างแผนกได้ แต่ในความจริงโอกาสที่ผู้จัดการจะลงมาปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีน้อยซึ่งผู้จัดการควรจะกำหนดนโยบายและแผนงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ นอกจากนั้นจะต้องมีการเข้ามาตรวจสอบดูแลเป็นระยะๆ ด้วย แต่ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ก็จะเป็นการยากที่ผู้จัดการจะลงมาให้คำแนะนำหรือประสานงานกับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อขนาดการจัดการ (Factors affecting the span of management) มีดังนี้

1) ความซับซ้อนของงาน (Complexity of work) หากงานที่ปฏิบัติอยู่วันนี้มีความสลับซับซ้อนมากงานที่จะต้องอาศัยคำแนะนำมากควรที่จะจัดแบบแคบ

2) งานที่เป็นมาตรฐาน (Standardization) ผู้จัดการหนึ่งคนสามารถที่จะให้คำปรึกษาแนะนำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก เนื่องจากงานที่ซ้ำๆ กัน (Routine) นอกจากนี้จะมีการรับพนักงานใหม่หรือมอบหมายงานใหม่จึงจะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด

3) การทำงานในสถานที่เดียว (Location of employee) ถ้าผู้จัดการและพนักงานได้ปฏิบัติงานในสถานที่เดียวกัน ขนาดการควบคุมควรจะเป็นแบบกว้าง แต่ถ้าองค์การมีหลายหน่วยงานกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆ กันก็ไม่สะดวก

4) ระดับความชำนาญ (Skill level) เมื่อพนักงานผ่านการอบรมมาอย่างดีพร้อมประสบการณ์ในการทำงาน จะทำให้พนักงานต้องการคำแนะนำจากผู้จัดการน้อยมาก ลักษณะนี้องค์การควรจะมีการจัดแบบกว้างด้วยเหตุผลที่ว่าพนักงานมีความชำนาญงานแล้วการดูแลจะน้อยลงทำให้ผู้จัดการสามารถดูแลพนักงานได้มากขึ้น โดยการมอบหมายงานให้ไปทำกันเอง

5) กิจกรรมที่ไม่ต้องอาศัยคำแนะนำ (Non supervisory activities) กิจกรรมอะไรก็ตามที่พนักงานมีความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติได้ ผู้จัดการก็สามารถที่จะกิจกรรมต่างๆ ได้มาก เพราะไม่ต้องเสียเวลาดูแลผู้ใต้การบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ในลักษณะนี้เองก็สามารถจัดการแบบกว้างได้

6) การสนับสนุนการจัดการ (Management support) ผู้จัดการที่มีเลขานุการและผู้ช่วยผู้จัดการคอยช่วยการจัดการก็จะทำให้ผู้จัดการสามารถที่จะดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากกว่าผู้จัดการที่ไม่มีผู้ช่วยในกรณีที่องค์การนับวันจะโตขึ้นเรื่อยๆ ผู้จัดการก็จะประสบความยุ่งยากที่จะบริหารงานได้ดี ผู้จัดการควรจะแยกผู้ใต้บังคับบัญชา ออกเป็นกลุ่มแล้วบริหารโดยกลุ่ม (Self-managing work team)

7) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายให้คำปรึกษาแนะนำ (Line and staff)

องค์ประกอบสำคัญตัวที่ห้าของการจัดการองค์การตามแนวดิ่ง ก็คือ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งมีความแตกต่างกันในหน้าที่ แต่อำนาจเท่ากัน ทั้งสองฝ่าย จะมีความสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายให้คำปรึกษาแนะนำ จะทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเพื่อช่วยให้ฝ่ายปฏิบัติการทำงานได้สำเร็จ โดยฝ่าย Staff จะทำหน้าที่บริหารบุคคล กฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization staff) โดยที่ staff จะให้ข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ต้องอาศัยเทคนิค ซึ่งผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการไม่มีความรู้

2.1.2 ทำไมโครงสร้างองค์การจึงแตกต่างกัน

สาเหตุที่โครงสร้างองค์การแตกต่างกันเนื่องจาก การออกแบบองค์การที่หลากหลาย โดยมีการจัดโครงสร้างตามแนวดิ่ง และแนวนระดับ (Vertical organization and horizontal organization) รวมถึงการออกแบบโครงสร้างองค์การ โดยคำนึงถึงวิธีแบบคลาสสิก วิธีเชิงพฤติกรรม และการบริหารเชิงสถานการณ์ ซึ่งทำให้โครงสร้างองค์การแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์การนั้น เป็นโครงสร้างองค์การแบบจักรกล หรือโครงสร้างองค์การแบบมีชีวิต (Organic Organization) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 264) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้มีการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้าง มี 5 ประการ คือ (1) กลยุทธ์ (2) สภาพแวดล้อม (3) เทคโนโลยี (4) ขนาดขององค์การ และ (5) วงจรชีวิตขององค์การ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 264-267)

2.1.2.1 กลยุทธ์ (Strategy) Historion Alfred D.Chandler ได้ศึกษากลยุทธ์การสร้าง ความสัมพันธ์กับโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ในอเมริกา เช่น และได้เขียนเกี่ยวกับกลยุทธ์ ซึ่งเป็นหลักในการตัดสินใจโครงสร้างองค์การขององค์การ ซึ่งกลยุทธ์ เพื่อบริการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผู้จัดการบางครั้งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแผน เพื่อให้เหมาะสม กับสถานการณ์

2.1.2.2 สิ่งแวดล้อม (Environment) ปัจจัยตัวที่สองในการวิเคราะห์สถานการณ์คือ สิ่งแวดล้อม หากสิ่งแวดล้อม คงที่ก็ไม่ค่อยจะผลกระทบกับองค์การมากนัก แต่ในความเป็นจริง ในตัวแปรต่างๆ ในสิ่งแวดล้อมมักจะมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งตัวแปรภายใน และตัวแปรภายนอก เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัตถุดิบ การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญย่อมมีผลกระทบกับ องค์การในกรณีที่วัตถุดิบหรือทรัพยากรมีมากเราอาจจะกระจายทรัพยากรไปแผนกต่างๆได้ แต่ ถ้าหากทรัพยากรมีจำกัดเราเราก็จะต้องควบคุมโดยการรวมกันไว้ที่หนึ่ง เพื่อสะดวกในการ ตรวจสอบ

2.1.2.3 เทคโนโลยี (Technology) การวิเคราะห์เชิงสถานการณ์ บางเราจะต้องพิจารณาถึงเทคโนโลยีที่องค์กรมีอยู่ว่าสามารถจะแข่งขันกับคู่ต่อสู้ได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะว่าการผลิตสินค้า หรือบริการแต่ละชนิดใช้เทคโนโลยีที่แตกต่างกัน บางธุรกิจต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ธุรกิจอิเล็กทรอนิกส์ต้องใช้เครื่องมือทันสมัยในการผลิต แต่บางคนอาจใช้แรงงานคน

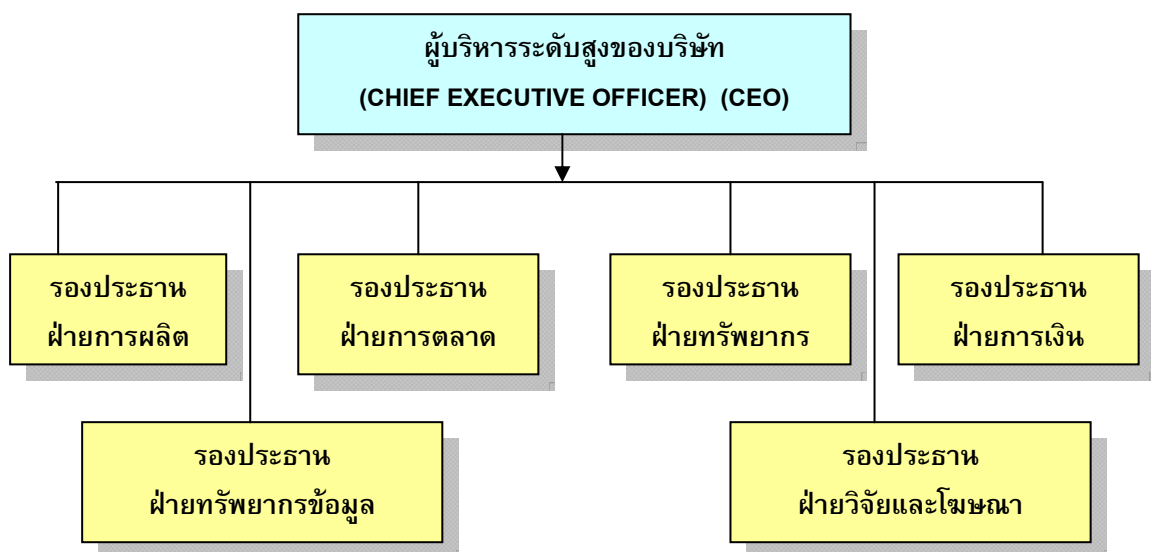
2.1.2.4 ขนาดขององค์กร (Organization size) Joan Woodward และนักวิจัยอื่น ๆ ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์กรกับการออกแบบองค์การอย่างไร แม้ว่า Woodward จะพบว่าเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อโครงสร้างมาก นักวิจัยท่านอื่นสังเกตพบว่า ขนาดขององค์กรมีผลต่อการออกแบบองค์การ โดยเฉพาะในส่วนของผู้เชี่ยวชาญ ความแตกต่างและการรวมกัน ตำแหน่งของพนักงาน องค์การแบบราชการ การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ อย่างไรก็ตามเมื่อพนักงานเพิ่มขึ้น องค์การก็โตตามจึงต้องมีการจ้างผู้จัดการและพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะงานเป็นผู้เชี่ยวชาญ ถ้าหากงานที่ปฏิบัติมีความแตกต่างกันมาก องค์การก็ย่อมจะต้องใช้ความพยายามในการรวบรวมความสามารถ หากเป็นองค์การขนาดใหญ่ ก็มีแนวโน้มที่ต้องจ้างผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญและพนักงานเพิ่มขึ้น และจะต้องมีการตั้งกฎระเบียบเพื่อช่วยในการตัดสินใจแต่ละกิจกรรม พยายามหลีกเลี่ยงการตัดสินใจโดยผูกขาดกับผู้บริหารคนใดคนหนึ่ง องค์การควรจะมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ องค์การที่โตขึ้นเรื่อยๆ ก็จะเพิ่มความท้าทายในการจัดการ

2.1.2.5 วงจรชีวิตขององค์กร (Organization the cycle) องค์กรจะเริ่มจากขนาดเล็กและค่อยพัฒนาจนกลายเป็นองค์การขนาดใหญ่ จะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ในการพัฒนาอยู่ 4 ขั้น ซึ่งเรียกว่าวงจรชีวิตขององค์กรแต่ละขั้นตอนก็จะมีผลต่อการออกแบบ ในขั้นตอนแรกเริ่มจากผู้ประกอบการเริ่มออกสินค้าใหม่ ในลักษณะนี้้องค์การยังมีขนาดเล็ก กฎระเบียบต่างๆ ยังมีน้อย การทำงานก็จะมีกระจายกันทำ ไม่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญมาก การตัดสินใจอยู่ในรูปการรวมอำนาจ เมื่อสินค้าเข้าสู่ตลาดก็จะมีคำแนะนำสินค้าองค์กร เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ หากสินค้านั้นได้รับการยอมรับ ปริมาณการจำหน่ายเพิ่ม ขนาดขององค์กรก็เพิ่มเป็นระยะที่สองเป็นระยะที่องค์กรมีการรับคนเพิ่ม ทั้งผู้จัดการ และบุคคลทั่วไป และมีการเพิ่มทรัพยากร มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เริ่มมีกฎที่เป็นทางการมากขึ้น ผู้บริหารระดับสูงยังคงร่วมกันตัดสินใจในลักษณะการรวมอำนาจ เมื่อถึงระยะที่สามองค์กรได้รับการพัฒนาจนถึงช่วงกลางจะมีการเติบโตเต็มที่ การเจริญเติบโตเริ่มช้าลง ผู้จัดการก็ยังคงต้องทำงานที่สลับซับซ้อน ดังนั้นการแยกองค์การออกเป็นหน่วยจะช่วยแก้ปัญหาโครงสร้างได้ดี แต่ผู้จัดการยังคงต้องสมดุลกับกิจกรรมที่ได้รับ ในแต่ละหน่วยย่อยจะต้องพึ่งพาอาศัยกัน จึงต้องมีการประสานกันหรือทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม

2.1.3 รูปแบบการออกแบบองค์กร

ผู้บริหารระดับสูงสามารถที่จะเลือกการออกแบบองค์กรได้หลายรูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ขององค์กร สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ขนาดองค์กร และวงจรชีวิต รูปแบบพื้นฐานการออกแบบองค์กรแยกได้ 4 แบบ ได้แก่ แบ่งตามหน้าที่ แบ่งตามแผนก แบ่งตามประเภทธุรกิจที่แตกต่างกัน และแบ่งแบบเมทริกซ์ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 267-270)

2.1.3.1 การออกแบบองค์กรตามหน้าที่ (Functional organization) เป็นโครงสร้างการจัดองค์กรซึ่งมีการจัดแผนกโดยถือเกณฑ์หน้าที่หรือความชำนาญเฉพาะอย่าง โดยจะมีแผนกแยกต่างหากเป็นการบัญชี และการเงิน การบุคลากร การผลิต การตลาด ฯลฯ ขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพนักงาน หรือความชำนาญ



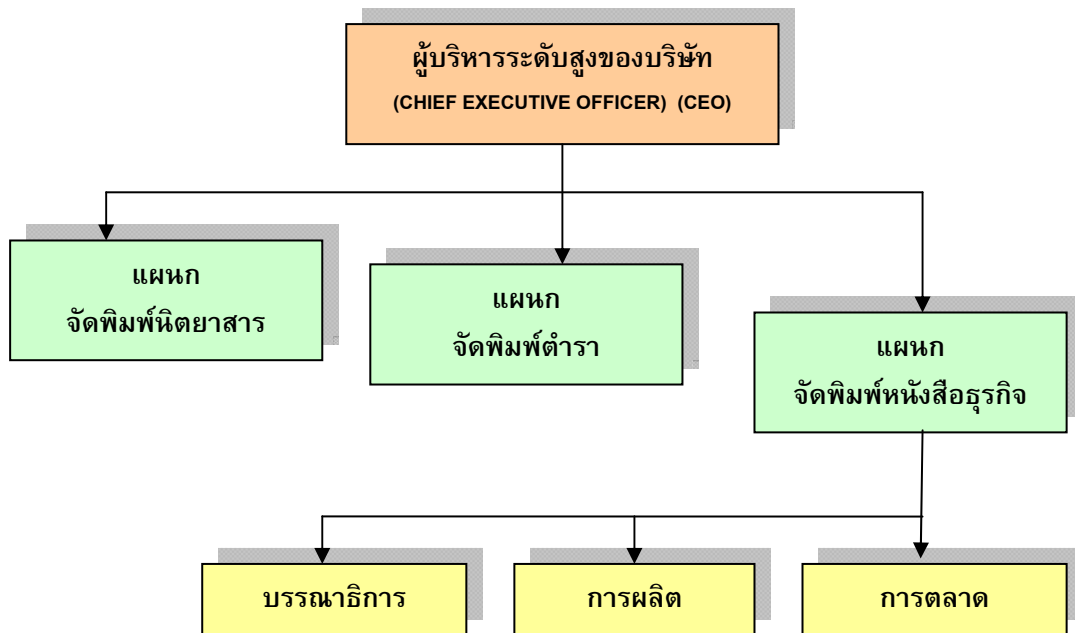
ภาพที่ 2.1 การออกแบบองค์กรตามหน้าที่
ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 267)

คุณสมบัติของการของการจัดองค์กรตามหน้าที่จะแยกออกเป็นระดับชั้นตามหน้าที่ของแต่ละหน้าที่ การจัดแผนก องค์กรใหญ่ในรูปแบบต่างๆ ได้กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้น ในแต่ละสายการบังคับบัญชา ก็จะมีหัวหน้าแผนก หรือผู้จัดการแผนก ผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการรายงานให้กับผู้บริหารระดับสูงในการออกแบบลักษณะนี้ ผู้บริหารระดับสูงจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานของกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กร ดังนั้นการตัดสินใจอย่างจึงอยู่ในรูปแบบการรวมอำนาจ

ข้อดีของการจัดองค์การตามหน้าที่ คือ สามารถที่จะพัฒนาความรู้ ความสามารถได้เฉพาะในแต่ละหน้าที่ การออกแบบลักษณะนี้จะเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ เพราะว่าทรัพยากรได้มีการจัดสรรตามหน้าที่ ไม่ก่อให้เกิดความซับซ้อน นอกจากนั้น ผู้จัดการแต่ละแผนกก็ง่ายในการประสานงานการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองในที่สุด การรวมอำนาจในลักษณะนี้ก็จะช่วยให้การออกแบบองค์การบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตามการออกแบบองค์การตามหน้าที่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การรวมกัน หรือการประสานงานกันระหว่างแผนกทำได้ลำบาก เนื่องจากการติดต่อสื่อสาร และแต่ละแผนกก็เห็นความสำคัญของเป้าหมายของตนมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายรวมขององค์การ โดยมีการแบ่งพรรคแบ่งพวก นอกจากนั้นการคำนึงถึงกำไรขององค์การจึงตกเป็นภาระของผู้บริหารระดับสูง ถ้าหากเป็นองค์การใหญ่การควบคุมดูแลจะไม่ทั่วถึงจึงเหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก และยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความชำนาญทั่ว ๆ ไปด้วย เพราะการออกแบบลักษณะนี้จะเน้นที่ความรู้เฉพาะด้าน จึงทำให้อาณาเขตขวางหน้าองค์การขาดผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์กว้าง

2.1.3.2 การออกแบบองค์การตามแผนก (Divisional organization) จะมีการแยกองค์การออกเป็นแผนกโดยอาศัยความสัมพันธ์ของผลิตภัณฑ์ ลูกค้า ภูมิศาสตร์ และวิธีอื่น ๆ ในการออกแบบวิธีนี้จะสามารถใช้ได้กับองค์การที่มีขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ได้ โดยแต่ละแผนกก็จะประกอบไปด้วยหน้าที่ต่าง ๆ เพราะฉะนั้นการตัดสินใจจึงอยู่ในรูปของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงในองค์การก็จะต้องมีการประสานงาน และตัดสินใจ ซึ่งมีผลกระทบกับทุกแผนก โดยจะมีการแจกแจงความก้าวหน้าของแต่ละแผนกว่าจะส่งผลให้องค์การบรรลุเป้าหมายหรือไม่ เช่น บริษัท Motorola ได้มีการออกแบบองค์การ โดยแบ่งแผนกตามผลิตภัณฑ์ ภายในบริษัทจะแบ่งออกเป็น 6 แผนก ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์สื่อสาร เซมิคอนดักเตอร์ ระบบทั่วไป ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเกี่ยวกับราชการ และอุตสาหกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ประเภทพกพา บริษัทก็ยังคิดแผนกที่เป็นธุรกิจใหม่ๆ ขึ้นมา เพื่อก่อให้เกิดธุรกิจใหม่ ซึ่งสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์เดิมในแต่ละแผนกของบริษัท จะเรียกว่าส่วนหรือกลุ่มก็จะทำหน้าที่แยกจากธุรกิจ เพื่อต้องการตอบสนองลูกค้าโดยตรง



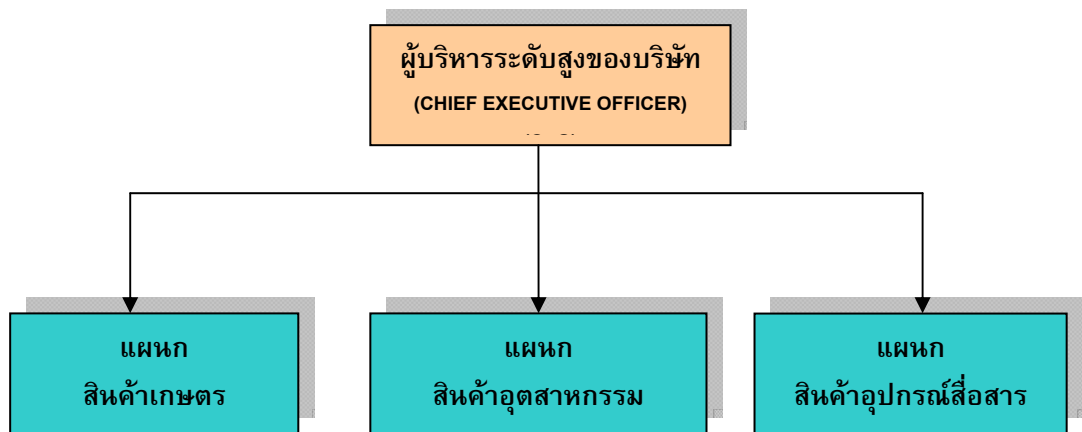
ภาพที่ 2.2 การออกแบบองค์การตามแผนก
ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 267)

ข้อดีของการจัดองค์การตามแผนก คือ ก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่างๆ ของแต่ละแผนก โดยเฉพาะมีความสำคัญมากต่อองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีการตัดสินใจเกิดขึ้นวันต่อวัน ทำให้การตัดสินใจรวดเร็ว ทั้งนี้ เพราะว่าแต่ละแผนกก็ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จากองค์การในลักษณะกระจายอำนาจ และเมื่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงเราก็สามารถปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมใหม่ได้ทันการณ์ แต่ละแผนกไม่ต้องรอให้มีการอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง ในการออกแบบลักษณะนี้ผู้บริหารระดับสูงไม่ต้องแบกภาระในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมของแต่ละแผนกมากไป ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงสามารถที่จะคิดวางแผนกลยุทธ์ และดูแลผู้จัดการแผนก ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ให้แต่ละแผนกประสบความสำเร็จ ในที่สุดผู้บริหารระดับสูงก็จะมีเวลาในการจัดสรรทรัพยากรให้กับแผนกต่างๆ

อย่างไรก็ตามการจัดองค์การตามแผนกก็มีข้อจำกัดหลายประการ ข้อจำกัดหลักก็คือ ค่าใช้จ่าย และมีการใช้ทรัพยากรที่ซ้ำซ้อนกันในแต่ละแผนก ในบางกรณีพบว่าบางแผนกอาจจะกระทบกับแผนกอื่น ในเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรจากผู้บริหาร ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้องค์การไม่บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะว่าแต่ละแผนกก็จะเน้นเป้าหมายของตนเองข้อจำกัดอื่นคือความยากในการที่จะจัดพนักงานไปช่วยให้เพียงพอในกรณีที่แผนกมีความต้องการคน อย่างไรก็ตามความร่วมมือระหว่างแผนกจะลำบากกว่าความร่วมมือภายในแผนก

2.1.3.3 การออกแบบองค์การแบบแยกธุรกิจ (Conglomerate organization)

เกิดขึ้นในองค์การที่มีขนาดใหญ่ และลักษณะงานไม่มีความสัมพันธ์กับธุรกิจเดิมในทางตรงกัน ข้ามกับการออกแบบองค์การตามแผนก เนื่องจากแต่ละแผนกมีความสัมพันธ์กันทางเทคโนโลยี ลูกค้า ผลิตภัณฑ์ และองค์ประกอบอื่นๆ แต่การจัดองค์การแบบแยกธุรกิจ (Conglomerate organization) จะมีส่วนของธุรกิจคล้ายกันน้อยมากหรือไม่เกี่ยวข้องกัน เช่น บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด ซึ่งประกอบธุรกิจอาหารสัตว์ และแยกออกไปทำธุรกิจเกี่ยวกับการสื่อสารตั้งเป็นบริษัท ใหม่ (Telecom Asia) ในกรณีนี้ก็จะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานในส่วนของตนเองได้เต็มที่เปรียบเสมือนบริษัทใหม่ อย่างไรก็ตามผู้บริหารระดับสูงก็ยังคงต้องวางแผนกลยุทธ์โดยรวมขององค์การ (portfolio strategy) เพื่อจัดสรรทรัพยากรระหว่างแผนก และแจกแจง ผลการปฏิบัติตามแผนก ดังนั้นเป้าหมายรวมขององค์การก็จะบรรลุ



ภาพที่ 2.3 การออกแบบองค์การแบบแยกธุรกิจ
ที่มา: ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 269)

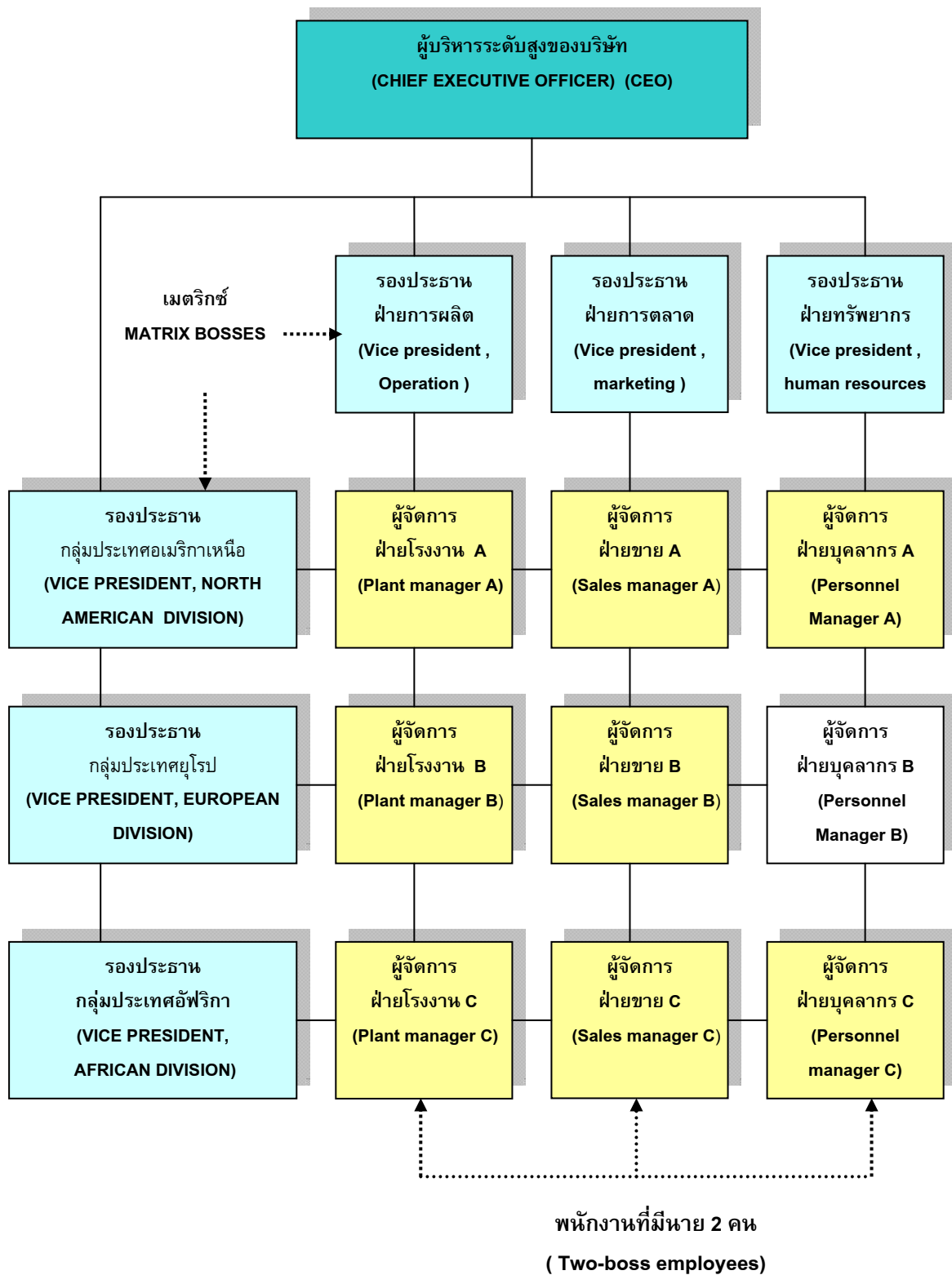
2.1.3.4 การออกแบบองค์การแบบเมตริกซ์ (Matrix organization)

เป็นการจัดการ ในลักษณะแผนก แต่ขึ้นกับหน้าที่องค์การ โดยมีสายการบังคับบัญชา 2 สายที่เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ จากสายการบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำ กับสายการบังคับบัญชาที่เป็นงานโครงการ แม้ว่า สายการบังคับบัญชาจะเกิดขึ้น 2 ทาง แต่ก็ไม่ได้เกิดทุกแห่งในองค์การ บุคคลที่อยู่ในองค์การ แบบเมตริกซ์ จะต้องรายงานผู้บังคับบัญชา 2 คน คนหนึ่งจะเป็นผู้จัดการตามสายการบังคับ บัญชาตามหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามแนวตั้งขององค์การ ส่วนอีกคนหนึ่งจะเป็นสายการบังคับบัญชา ตามแผนกซึ่งอยู่ในแนวนอน และทั้งคู่ก็เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่เท่ากัน ในแต่ละสาย การบังคับบัญชาตามหน้าที่และตามแผนกจะเป็นผู้นำที่เรียกว่า **Matrix boss**

การจัดองค์การแบบเมตริกซ์ได้ถูกออกแบบเป็นทางการระหว่าง ค.ศ. 1960 เมื่อบริษัท อุตสาหกรรมเครื่องบินประสบปัญหาสถานการณ์ที่มีทางเลือก 2 ทางที่ไม่ดีพอๆ กัน คือ จะต้องพัฒนาวัตถุดิบ เครื่องมือให้เร็ว มีประสิทธิภาพในการสำรวจอวกาศและการป้องกันทางอวกาศ องค์การต้องการพนักงานที่มีความรู้ความสามารถทางเทคโนโลยีที่ลึกซึ้งตามหน้าที่ในองค์การ แต่ก็ต้องการความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของพนักงานที่อยู่แต่ละแผนก ผู้บริหารจึงใช้ความพยายามในการเอาข้อดีของแต่ละวิธีออกมา โดยแต่งตั้งเป็นโครงการแล้วเอาพนักงานที่มีความสามารถของแต่ละหน้าที่ซึ่งอยู่แต่ละแผนกมาทำงานร่วมกัน ผลของการทำงานไขว้กับสายการบังคับบัญชาในองค์การแบบเมตริกซ์ ทำให้สมาชิกในองค์การมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ผลลัพธ์จากการทำงานออกมาดีมากทำให้งานบรรลุเป้าหมาย

ข้อดีของการจัดองค์การแบบเมตริกซ์มีหลายประการ เช่น องค์การสามารถที่จะนำพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านมาช่วยทำงาน ทำให้ผลของงานออกมามีประสิทธิภาพ และยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องรับพนักงานเพิ่มและเป็นการทำให้พนักงานทำงานเต็มที่

ข้อจำกัดในการจัดองค์การแบบเมตริกซ์บางครั้งอาจจะทำให้พนักงานเกิดความสับสนว่าตนเองมีสายการบังคับบัญชา 2 สาย ทำให้การกำหนดความสำคัญของงานไม่ถูกว่าจะทำงานประจำก่อนหรือทำงานโครงการก่อนจึงเกิดความลังเลใจ นอกจากนั้นหากงานโครงการเสร็จก่อนอาจถูกย้ายไปอยู่ที่โครงการอื่นอีก ซึ่งผู้บังคับบัญชาก็เปลี่ยนคนอีกทำให้อาจเกิดปัญหาเรื่องการปรับตัวในการทำงานร่วมกับผู้จัดการ นอกจากนั้นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะล่าช้า เพราะว่าผู้จัดการแบบเมตริกซ์ (**Matrix boss**) ต้องมีการแบ่งผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องมีการตกลงกันเพื่อหาความเหมาะสมในการแก้ปัญหา ถ้าหากผู้จัดการขาดความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์กัน การทำงานก็จะล้มเหลว เกิดความขัดแย้ง องค์การก็จะไม่ประสบความสำเร็จ



ภาพที่ 2.4 การออกแบบองค์กรแบบเมตริกซ์
ที่มา : ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2545: 270)

2.1.3.5 การออกแบบองค์การแบบผสม (Hybrid organization designs) ถึงแม้ว่าการจัดองค์การแบบหน้าที่ แบบแยกธุรกิจ แบบแผนก และแบบเมตริกซ์ เป็นการจัดองค์การแบบธรรมดา มีผู้บริหารระดับสูงบางท่านก็อาจประกอบในการจัดองค์การมาผสมกัน อาจจะ 2 หรือ 3 แล้วสร้างเป็นการออกแบบผสม ผู้จัดการอาจต้องเลือกแบบ หนึ่งหรือหลายๆแบบในแต่ละระดับ หรืออาจจะใช้วิธีการออกแบบ 2 อย่างในเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่าง เช่น Champion International ได้ใช้วิธีการออกแบบองค์การ โดยใช้แบบผสมระหว่างหน้าที่ และการจัดแผนกในระดับผู้บริหารระดับสูง การออกแบบแผนกของบริษัทขึ้นกับผลิตภัณฑ์และภูมิศาสตร์ มีการแยกชนิดของผลิตภัณฑ์ และอาณาเขตที่มีการจัดจำหน่าย ในขณะเดียวกันก็มีการจัดองค์การตามหน้าที่ เช่น มีการร่วมอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการเงิน บัญชี กฎหมาย และการบริหารทรัพยากร

2.1.4 หลักการออกแบบองค์การแบบประยุกต์

การออกแบบองค์การมีอิทธิพลและปัจจัยเชิงสถานการณ์หลายประการที่มีผลกระทบต่อ การออกแบบ ผู้จัดการจึงต้องมีการรวบรวมส่วนประกอบของโครงสร้างต่างๆ เพื่อพิจารณาในการออกแบบโครงสร้าง เพราะว่าบางโครงสร้างอาจจะมีผลกระทบมากต่อบางสถานการณ์ นักวิจัย Henry Mintzberg ได้จำแนกคุณลักษณะโครงสร้างออกเป็น 5 ประเภท และได้อธิบายแต่ละลักษณะที่มีผลภายใต้เงื่อนไขที่แน่นอน คุณลักษณะตาม Mintzberg ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐาน (Simple structure) (2) ระบบราชการแบบจักรกล (Machine bureaucracy) (3) ระบบราชการแบบวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) (4) รูปแบบการจัดแผนก (Divisionalization form) และ (5) แบบโครงการ (Adhocracy)(ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545: 271) คุณลักษณะโครงสร้าง Mintzberg (Mintzberg's Structure configuration) ได้จำแนกคุณลักษณะโครงสร้างออกเป็น 5 แบบ และการตัดสินใจในเรื่องเงื่อนไขภายใต้ความเหมาะสมของแต่ละแบบ

2.1.4.1 โครงสร้างแบบธรรมดา (Simple structure) โครงสร้างแบบธรรมดาได้ถูกออกแบบในลักษณะรวมอำนาจ มีการใช้ความชำนาญเฉพาะด้านน้อย ลักษณะงานไม่แตกต่างกัน และรูปแบบองค์การตามแบบไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่น บริษัทผู้นำทางโทรศัพท์เคลื่อนที่รายหนึ่งเป็นเจ้าของกิจการ และทำธุรกิจในเชิงรุก โดยมีการรวมแผนกต่างๆ จึงทำให้องค์การเป็นแบบมีชีวิต มีกฎระเบียบน้อย มีพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะน้อย ข้อมูลสารสนเทศมีการแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิกในองค์การ ลักษณะองค์การเป็นแบบกว้าง ซึ่งแต่ละคนจะมีรายงานต่อผู้บริหารระดับสูง ผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจ อนุมัติ และประสานงานกับทุกกิจกรรม Mintzberg พบว่า ลักษณะโครงสร้างแบบนี้เหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก และยัง

อยู่ในขั้นเริ่มต้นของวงจรธุรกิจ อย่างไรก็ตามประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กร ก็ต้องขึ้นกับความสัมพันธ์ของเทคโนโลยี และการปฏิบัติ แต่ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนไปเมื่อไรก็ตามจะต้องสามารถปรับตัว และสนองตอบได้อย่างรวดเร็วซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

2.1.4.2 ระบบราชการแบบจักรกล (Machine bureaucracy) ระบบราชการแบบจักรกลถูกออกแบบโดยอาศัยความสัมพันธ์ในการรวมอำนาจ จะต้องมีความแม่นยำและถูกต้องในงานที่เกี่ยวกับความชำนาญ มีการแบ่งแผนกตามหน้าที่ และมีระบบการจัดการแบบทางการ ตัวอย่าง บริษัท MCDonal's มีการรวมอำนาจน้อยกว่าแบบธรรมดา โครงสร้างระบบราชการแบบจักรกล จะมีโครงสร้างองค์การแบบทางการซึ่งขบวนการผลิตจะเป็นระบบมาตรฐาน ข้อมูลสารสนเทศจะมีการส่งผ่านเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบในการปฏิบัติจะถูกพัฒนาขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะแนะนำในการตัดสินใจของแต่ละกิจกรรมตามหน้าที่ ระบบราชการแบบจักรกลจะมีโครงสร้างเป็นแบบแคบ ช่วงการควบคุมจะสั้นกว่าแบบธรรมดา Mintzberg เห็นว่าลักษณะโครงสร้างแบบนี้เหมาะสมองค์กรขนาดใหญ่ และเติบโตเต็มที่ มันคงและปกติ หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงการปรับตัวจะล่าช้า

2.1.4.3 ระบบราชการแบบวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) การออกแบบระบบราชการแบบวิชาชีพถูกออกแบบในลักษณะการกระจายอำนาจ ตามหน้าที่ หรือแบบผสม ปัจจัยหลักของแบบนี้คือ ความเชี่ยวชาญ ฝ่ายเทคนิคสนับสนุนฝ่ายปฏิบัติการ ระบบแบบนี้จะไม่เป็นโครงสร้างแบบทางการ ตัวอย่าง โรงพยาบาล บริษัทที่ปรึกษา บริษัททนายความ ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับแบบราชการจักรกลตรงที่ว่าจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ ชำนาญในการปฏิบัติการ กฎในการผลิตเป็นมาตรฐาน อาศัยการประสานงาน การบริหาร ระบบราชการแบบวิชาชีพจะสามารถตอบสนองต่อความสำเร็จขององค์กร ดังนั้น ผู้จัดการจึงมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับผู้เชี่ยวชาญ ลักษณะนี้จะใช้ได้ผลเมื่อสภาพแวดล้อมซับซ้อนแต่มั่นคง

2.1.4.4 แบบจัดแผนก (Divisionalization form) วิธีนี้ถูกออกแบบโดยอาศัยความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจตามแผนก หรือตามธุรกิจ ผลลัพธ์ผลิตภัณฑ์ออกมาเป็นมาตรฐาน และประสิทธิภาพสูง ตัวอย่าง บริษัท General Motors ผู้บริหารระดับสูงจะมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับหัวหน้าแผนกแต่ละแผนกแต่การตัดสินใจแต่ละแผนกอาจจะเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ในแต่ละแผนกก็จะมีระบบความร่วมมือเป็นทางการ และเป็นมาตรฐาน อย่างไรก็ตามโครงสร้างของแต่ละแผนกอาจจะออกแบบตามแผนก หรือแบบอื่นก็ได้ เพราะแต่ละแผนกก็จะดูแลตนเอง โดยไม่มีการพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นการประสานงาน

จากผู้บริหารระดับสูงมีน้อย แต่ผู้บริหารระดับสูงก็จะมีตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของแต่ละแผนก Mintzberg พบว่า การจัดการแบบนี้เหมาะสำหรับองค์การเก่าแก่ที่มีขนาดใหญ่ การแยกทำตลาดต่าง ๆ กัน เมื่อสถานการณ์ปกติและมั่นคง แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงและซับซ้อน การจัดองค์การแบบแผนกสามารถที่จะปรับมาใช้วิธีผสมเพื่อความยืดหยุ่น

2.1.4.5 แบบโครงการ (Adhocracy) การออกแบบวิธีนี้ถูกออกแบบภายใต้วิธีของเมตริกซ์ มีการแสดงความสัมพันธ์ของการกระจายอำนาจ มีการพิจารณาความเชี่ยวชาญงาน และเป็นระบบไม่เป็นทางการ ตัวอย่างเช่น องค์การอวกาศของอเมริกา (NASA) ลักษณะโครงการซับซ้อน แต่เป็นองค์การแบบมีชีวิต (Organic organization) ซึ่งอาศัยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่สามารถที่จะออกแบบโครงการที่ต้องการโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ การจัดวิธีนี้จะเหมาะสมสำหรับสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีการเปลี่ยนแปลง จึงต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ซับซ้อน และอัตโนมัติ เหมาะสำหรับองค์การขนาดเล็ก หรือขนาดกลาง และเพิ่งเริ่มต้นกิจการ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่

บุญศรี และ สุกัญญา (ม.ป.ท.) เห็นว่าแนวทางการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรภาครัฐเป็นเรื่องสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทย เนื่องจากบทบาทภารกิจของภาครัฐในโลกยุคใหม่เปลี่ยนแปลงไปมาก และโครงสร้างของหน่วยงานราชการที่จัดแบ่งตามภารกิจอยู่แต่เดิมไม่ได้รับการปรับปรุงในภาพรวมอย่างจริงจัง มาเป็นเวลานาน จึงมีความซับซ้อน สับสน และซ้ำซ้อนในการดำเนินบทบาท ภารกิจ การที่โครงสร้างไม่เอื้อเป็นข้อจำกัดของการทำงานไม่ครบถ้วน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทบทวนและจัดบทบาทภารกิจและโครงสร้างของภาครัฐก่อน เพื่อวางรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และปรับหน่วยงานราชการให้กระชับเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

2.2.1 หลักการและการออกแบบเพื่อจัดโครงสร้างราชการ

การพิจารณาจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐเน้นหลักการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การพัฒนาศักยภาพในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และการนำภาคราชการไปสู่การลดขนาดของการบริหารราชการส่วนกลาง กระจายงานและบริการลงสู่ภูมิภาคและถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งเป็นหลักการตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปราชการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการออกแบบเพื่อจัดโครงสร้างราชการตามบทบาท ภารกิจที่ได้จัดกลุ่มใหม่ ได้ใช้หลักการในการพิจารณาบทบาทว่ามีภารกิจใดบ้างที่รัฐจำเป็นต้องทำ ยังไม่ได้ทำหรือควรยกเลิก และหน่วยงานใดในกลุ่มภารกิจใดควรเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการรับผิดชอบโดยมีหลักการโดยทั่วไปว่า บทบาท ภาระหน้าที่หลัก (Core function) ของภาคราชการควรจะเน้น 3 บทบาทหลัก คือ กำหนดนโยบาย วางกฎระเบียบและตรวจสอบ และสนับสนุนส่งเสริม ซึ่งในการปรับปรุงโครงสร้างนั้น จะต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ให้ได้ ดังนี้

- เป็นงานที่ภาคราชการจำเป็นต้องทำหรือไม่ ถ้าจำเป็นก็ต้องพิจารณาว่าซ้ำซ้อนหรือไม่ ควรจะยกเลิกหรือรวมงานหรือโอนงานจึงจะเหมาะสม
- เป็นภารกิจหลัก (Core function) หรือ ภารกิจพื้นฐานของรัฐที่เป็นการควบคุม อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย การรักษาความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่ ถ้าเป็นภารกิจหลัก ควรจะดำเนินการในส่วนกลางหรือภูมิภาค หรือท้องถิ่นรับไปดำเนินการหากไม่ใช่งานหลัก (Non-core function) ควรจะยกเลิก หรือแปรรูปงาน หรือจ้างเหมาดำเนินการ
- หากราชการยังจำเป็นต้องให้บริการหรือดำเนินงานส่วนนั้น ๆ เนื่องจากเอกชนยังไม่มีความพร้อม ก็ให้ดำเนินการต่อไปก่อน โดยต้องคำนึงถึงต้นทุนและภาระค่าใช้จ่ายในระยะยาว
- หากเป็นงานบริการบางประเภทที่ภาคราชการยังจำเป็นต้องจัดบริหารให้ประชาชนเพียงบางกลุ่ม หรือหน่วยราชการยังมีขีดความสามารถที่เหลือในการให้บริการได้อันเนื่องมาจากรัฐได้ลงทุนมาก่อนหน้านี้แล้วและจะเกิดความสูญเปล่าหากไม่ได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ ก็อาจจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับงาน เช่น การบริหารงานที่เน้นการให้บริการในเชิงพาณิชย์ และอาจจะกำหนดแนวทางในการเก็บค่าบริการที่เหมาะสมจากผู้ใช้บริการโดยตรง เพื่อลดภาระงบประมาณและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐ และการจัดรูปแบบการให้บริการสาธารณะของภาคราชการยังควรวางแผนทางเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเชิงประสิทธิภาพ หรืออาจวางรูปแบบการบริหารงานเช่นเดียวกับภาคเอกชน ซึ่งจะเป็นการพัฒนาและวางแผนทางในการแปรรูปหน่วยงานราชการสู่ภาคเอกชน ในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

1) การให้บริการสาธารณะที่เก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการบางกลุ่มโดยตรงต้องเน้นคุณภาพของบริการและราคาที่เป็นธรรมคุ้มค่า

2) การบริการเชิงพาณิชย์แบบเอกชน ควรคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมนอกเหนือจากต้นทุนและกำไร

2.2.2 แนวคิดและหลักการในการถ่ายโอนภารกิจ

การปรับบทบาท ภารกิจและการจัดองค์กรภาคราชการให้ทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคมซึ่งเป็นกิจสาธารณะที่รัฐเท่านั้นที่สามารถทำได้ โดยส่งเสริม สนับสนุนภาคเอกชน / ประชาชนให้มีบทบาทมากขึ้น ดังนั้น หลังการปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างแล้ว ภาคราชการในส่วนกลางจะมีขนาดเหมาะสม ไม่ใหญ่โตและทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนอย่างแท้จริง โดยองค์กรในระดับท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาศักยภาพ บทบาท ภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้เต็มความสามารถมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนในระดับพื้นที่แต่ละพื้นที่ควรมีสติธิและรับผิดชอบในการตัดสินใจ และดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประชาชนโดยตรง แนวคิดนี้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบเลิกงานบางส่วนที่ภาคราชการไม่สามารถทำได้ดีกว่าและถูกกว่าภาคเอกชน ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนในระยะยาว ภาคเอกชนก็จะมีคามเข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนาประเทศและสังคมร่วมกัน ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้เข้มแข็ง มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

จากประสบการณ์ในหลายประเทศที่ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรประชาชนและภาคเอกชนนั้น ทำให้หลายรูปแบบและไม่จำเป็นต้องเป็นการถ่ายโอนให้ภาครัฐกิจเอกชนเท่านั้น ในบางกรณีหน่วยงานยุบเลิกภารกิจบางประเภทและหน่วยงาน ได้ถ่ายโอนให้กลุ่มเจ้าหน้าที่ขององค์กรซึ่งรวมตัวกันเป็นรูปบริษัท หรือสหกรณ์และรับงานจากหน่วยงานราชการ เช่น งานด้านการดูแลระบบข้อมูล การจัดการฝึกอบรมและการสัมมนา การศึกษาวิจัย หรือการดูแลอาคารสถานที่ เป็นต้น การดำเนินนโยบายเช่นนี้ จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาธุรกิจรายย่อย ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสเป็นเจ้าของกิจการ เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นในวงกว้าง สามารถแก้ปัญหาทั้งระบบราชการและปัญหาการว่างงานไปพร้อม ๆ กัน

2.2.3 ภาพรวมโครงสร้างการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐ

จากเดิมที่ภาครัฐมีหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถให้บริการและจัดการบริหารได้ดีมาในช่วงหนึ่ง แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของไทยเปลี่ยนแปลง การบริหารภายใต้รูปแบบระบบราชการดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมอีกต่อไป รวมทั้งเกิดปัญหาความล่าช้า สิ้นเปลืองสูญเปล่า หลายหน่วยงานจึงหาทางออก โดยกำหนดกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว แยกออกจากระบบราชการ

ดังนั้นในปี พ.ศ.2542 จึงได้กำหนดรูปแบบองค์กรที่เรียกว่าองค์การมหาชน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการนำไปใช้กับการกิจบางประเภทของภาครัฐ เพราะการจัดรูปแบบองค์กรที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน จำเป็นต้องมีระบบและขั้นตอนการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้มีระบบการถ่วงดุลอำนาจและต้องรับผิดชอบต่อสังคม องค์กรในภาครัฐจะปรับเปลี่ยนแก้ไขอย่างรวดเร็วอย่างองค์กรในภาคธุรกิจเอกชนไม่ได้ ดังนั้น การจัดองค์กรประเภทต่างๆ เพื่อให้บริการประชาชนจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในหลายมิติ

เมื่อศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวและทบทวนรูปแบบการจัดองค์กรภาครัฐในประเทศต่างๆ พบว่า สามารถออกแบบหน่วยงานภาครัฐยุคใหม่ได้หลากหลายรูปแบบเพื่อรองรับภารกิจประเภทต่างๆ ในสังคมที่มีความซับซ้อน จึงได้กำหนดรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์บทบาท ภารกิจของหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยจัดเป็นประเภทของส่วนราชการหรือองค์กรในภาครัฐได้ 4 ลักษณะ คือ

- 1) หน่วยงานราชการ (Government Organization, GO)
- 2) องค์กรบริหารประสิทธิภาพ (Efficiency Service Unit, ESU)
- 3) องค์การมหาชน (Autonomous Public Organization, APO)
- 4) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise, SE)

การจำแนกประเภทหน่วยงานราชการก็เพื่อสร้างรูปแบบองค์กรประเภทต่าง ๆ ที่มีการกำหนดกระบวนการบริหารภายในและการดำเนินบทบาทภารกิจได้หลากหลายตามภารกิจแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้นกว่ารูปแบบในปัจจุบันองค์กรแต่ละประเภทมีขอบเขตการประกอบภารกิจและวิธีการบริหารงานในรายละเอียด ดังนี้

2.2.3.1. หน่วยงานราชการ – Government Organization รับผิดชอบงานราชการโดยแท้ ซึ่งเป็นภารกิจหลักตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่และภารกิจพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะดำเนินงานในลักษณะเป็นการควบคุม อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบตามนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นการบริหารงานราชการแผ่นดิน การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายใน ภายนอกประเทศ การรักษาความเป็นธรรมในสังคมและการพัฒนาประเทศ ภารกิจที่ทำโดยหน่วยราชการจะมีหลากหลาย แต่ก็มีความชัดเจนว่าเป็นลักษณะงานการให้บริการที่ไม่ใช่การบริการเชิงพาณิชย์บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐ หน่วยราชการจะได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากงบประมาณแผ่นดิน หน่วยราชการประเภทนี้อาจจัดโครงสร้างในรูปกระทรวง (Ministry)

โดยมีหน่วยย่อยระดับรองๆ ลงไปตามบทบาทภารกิจที่จำเป็น เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

2.2.3.2 องค์การบริหารประสิทธิภาพ – Efficiency Service Unit รับผิดชอบงานปฏิบัติการหรืองานบริการบางประเภทที่หน่วยราชการยังต้องดำเนินการ ซึ่งเป็นบริการเฉพาะด้านที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย หรือดำเนินงานภายใต้ชื่อของหน่วยงานต้นสังกัด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ชั้นความลับ การสร้างความเป็นธรรม งานที่ต้องอิงการใช้อำนาจทางกฎหมาย เช่น งานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม หรือการให้ความเป็นธรรมแก่คนในสังคม อย่างไรก็ตามงานที่จัดว่าเป็นงานปฏิบัติการนี้สามารถจัดรูปแบบการดำเนินงาน การบริหารและการจัดแนวทางการปฏิบัติงานที่เน้นแนวคิดตามหลัก Commercialization, Corporatization และ Contestability คือ มีบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ อาจเก็บค่าบริการจากผู้รับบริการโดยตรง (User-pay concept) ซึ่งอาจลดภาระภาษีอากรได้ เน้นการบริหารงานเชิงประสิทธิภาพมุ่งผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานสูง มีความคล่องตัวรวดเร็ว มีอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่บริหารงานกึ่งราชการ (Semi autonomous organization) มากกว่าการดำเนินงานในรูปหน่วยราชการ

2.2.3.3 องค์การมหาชน – Autonomous Public Organization จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องจัดให้มีหรือต้องสนับสนุนเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ เช่น การจัดบริการเพื่อการศึกษา การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

องค์กรนี้จะมีรูปแบบที่มีการบริหารงานอิสระ (Autonomous) และคล่องตัวภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหาร (Board of director) ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายมากกว่าองค์การบริหารประสิทธิภาพ โดยต้องมีระบบการบริหารที่สอดคล้องกับภาระหน้าที่และกิจกรรมการให้บริการโดยอิงหลักการบรรษัทภิบาล (Good corporate governance) คือมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหรือหน่วยงานต้นสังกัดมีการดำเนินงานและการเปิดเผยข้อมูลที่มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และมีกระบวนการและโครงสร้างการบริหารงานที่เปิดให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้

องค์กรนี้จัดว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่รัฐเป็นเจ้าของและรัฐยังคงทำหน้าที่กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบาย ให้งบประมาณสนับสนุน ควบคุม ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพ โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุน รัฐอาจยุบเลิกปรับลดงบประมาณ หากบริการ ไม่เป็นที่ต้องการของประชาชนหรือภาคเอกชน/ ประชาชนสามารถทำได้ดีกว่าและถูกกว่า อนึ่ง องค์กรมหาชนจะให้บริการแก่ประชาชน หรือลูกค้าทั่วไป โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายดำเนินการและผลตอบแทน

2.2.3.4. รัฐวิสาหกิจ-State Enterprise เป็นองค์กรที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่รับผิดชอบดำเนินการกิจของรัฐเชิงพาณิชย์ที่มีลักษณะการให้บริการสาธารณะ และงานสาธารณูปโภคขนาดใหญ่หรืองานของรัฐบางด้านที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรืองานที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่รัฐยังจำเป็นต้องควบคุมและดำเนินการแต่ผู้เดียว หรือเป็นงานที่ภาคเอกชนยังไม่พร้อมที่จะลงทุนดำเนินการหรือเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม หรือให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้งานให้บริการนั้นได้มาตรฐานทั้งในเรื่องคุณภาพ ปริมาณ ค่าใช้จ่าย และอื่นๆ และรัฐมีบทบาทกำกับดูแลในฐานะเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ในกรณีที่ร่วมทุนกับภาค เอกชน รัฐวิสาหกิจจะเน้นประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน โดยคำนึงถึงการดำเนินงานเชิงพาณิชย์และแบ่งผลกำไรคืนให้แก่รัฐในฐานะผู้ถือหุ้น

2.3 แนวทางการจัดโครงสร้างภายในกระทรวง

- 1) รวมภารกิจที่สัมพันธ์กัน / ใกล้เคียงกัน ไว้ด้วยกัน ลดความซ้ำซ้อน และเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ผลักดันทุกกระทรวงให้ดำเนินงานและการบริหารเป็นเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเห็นภาพรวมของการพัฒนา
- 3) เน้นการดำเนินงานเชิงนโยบายโดยแยกจากงานปฏิบัติการ แต่ยังคงมีระดับของความเชื่อมโยงของงานทั้ง 2 ด้านที่จะเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน
- 4) จัดให้มีผู้รับผิดชอบงานตามนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจน ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานในแต่ละระดับ แบ่งเป็น

● **กระทรวง** คือหน่วยงานที่ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจหลักหลายกลุ่ม รับผิดชอบงานนโยบายและแผนงาน งานการควบคุมดูแล บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล กำหนดแนวทางปฏิบัติ

ราชการ มาตรการ ยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เป็นแนวทางการนำไปปฏิบัติในระดับรอง ๆ ลงไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน

- **กลุ่มภารกิจ (Cluster)** การรวมหน่วยงานภายใต้กระทรวงที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้านต่าง ๆ ที่ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่งของกระทรวงเป็นการรวมภารกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกันหรือมีกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันให้อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็วและการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ภายใต้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งที่มีภารกิจสำคัญหลายอย่างอาจมีหลายกลุ่มภารกิจประมาณ 2-4 กลุ่มภารกิจ

- **กรม (หรือชื่ออื่นที่จะได้กำหนดให้เหมาะสมต่อไป)** หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลัก ภายใต้กลุ่มภารกิจ (Cluster) เพื่อผลักดันภารกิจนั้นให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีอธิบดีเป็นหัวหน้าหน่วยงานในบางกรณี กระทรวงอาจไม่แยกส่วนราชการเป็นกรม แต่ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมีตำแหน่งเป็นอธิบดีก็ได้

- **กลุ่มงาน / ฝ่ายงาน / สาขา (Group /branch / division)** คือ หน่วยงานภายใต้กรม (หรือชื่ออื่นที่จะได้กำหนดให้เหมาะสมต่อไป) ที่เป็นการดำเนินงาน / กิจกรรมย่อย การเรียกชื่อหน่วยงานในระดับนี้ อาจเรียกชื่ออื่นให้คล้องตัวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพงานและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และลักษณะงานนั้น ๆ

2.3.1 การบริหารงานภายในกระทรวง

การจัดออกแบบโครงสร้างและระบบงานการบริหารงานแนวใหม่ในระดับกระทรวง เน้นการแยกภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวงออกจากบทบาทภารกิจในการปฏิบัติการตามภารกิจหลักของหน่วยงาน รวมถึงภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบวิธีการจัดองค์กรที่ใช้กันแพร่หลายในประเทศที่พัฒนาแล้ว การแยกบทบาท 2 ส่วนออกจากกันมีเหตุผล เพื่อ

- ขยายและพัฒนาบทบาท ภารกิจด้านการบริการของกระทรวงในเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความเด่นชัดและมีศักยภาพมากขึ้น

- แยกงานนโยบายออกจากการปฏิบัติและงานเชิงให้บริการสาธารณะของกระทรวง ซึ่งจะทำให้ระบบการทำงานของกระทรวงเกิดความชัดเจน มีผู้รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน

- การกำหนดงานเชิงปฏิบัติให้อยู่รวมกันทำให้สะดวกในการคิดคำนวณต้นทุน สร้างระบบการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าในการให้บริการ

- เพื่อจัดงานบริหารของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงให้เป็นเอกภาพลดความซ้ำซ้อน มีประสิทธิภาพ สามารถใช้ทรัพยากรของกระทรวงร่วมกันได้ โดยเฉพาะการจัดสรร งบประมาณ

- เพื่อเตรียมปรับวิธีการทำงานของกระทรวงเพื่อรองรับแนวทางการกระจายอำนาจในการบริหารงานจากหน่วยงานกลางในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล

เมื่อนำหลักการแยกภารกิจมาประยุกต์ใช้ในการจัดโครงสร้างภายในของกระทรวง รูปแบบโครงสร้างของกระทรวงใหม่จึงแบ่งงานของกระทรวงทุกกระทรวงออกเป็น 2 ประเภท คือ

- 1) งานกำกับดูแลด้านนโยบายยุทธศาสตร์และการบริหารทั่วไป จัดให้เป็นงานของ “สำนักงานปลัดกระทรวง” ปลัดกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ

- 2) งานด้านการปฏิบัติการจัดให้เป็นงานของ “กลุ่มปฏิบัติการ” ที่รวมเอากรมต่างๆ ที่มีภาระหน้าที่ในกลุ่มเดียวกันไว้ด้วยกัน เพื่อการให้บริการต่าง ๆ ที่ภาครัฐส่วนกลางยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยมีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบผลงาน โดยมีบทบาทภาระหน้าที่ ดังนี้

- **สำนักงานปลัดกระทรวง** เป็นเสมือนมันสมองและหัวใจของกระทรวง
ทำงานหลัก 2 ด้าน ดังนี้

- เป็นศูนย์กลางของกระทรวง เพราะเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานในด้านยุทธศาสตร์และแผนงานของกระทรวง

- เป็นหัวใจเนื่องจากเป็นศูนย์กลางของการจัดการงานบริหารด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนงานของกลุ่มด้านปฏิบัติการในแต่ละสำนักงานให้ดำเนินไปได้ เพื่อความประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สมประโยชน์โดยเป็นผู้จัดสรรดูแลทรัพยากรต่างๆ ทั้งหมดของกระทรวง

- **กลุ่มปฏิบัติการ** จะประกอบด้วยกรมที่มีหน้าที่เชื่อมโยงกัน จัดไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยทั่วไปแต่ละกระทรวงจะสามารถจัดกลุ่มงานของกรมต่าง ๆ ได้หลายกลุ่มภารกิจ (Cluster) ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของงานตามภารกิจหลักของรัฐที่หน่วยงานนั้นๆ ต้องดำเนินการ

- จำนวนกลุ่มภารกิจในกระทรวงใด ๆ ขึ้นอยู่กับการจัดเนื้อหาที่เป็นภารกิจเฉพาะที่หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการเท่านั้น

- การจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในกระทรวงแนวใหม่เช่นนี้จะทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในระดับต่างๆ มีความชัดเจนในบทบาท ภารกิจ หน้าที่ มีระบบการถ่วงดุลภายในที่ชัดเจน และการแบ่งแยกระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนจะเป็นกลไกที่เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ประชาชนผู้รับบริการ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะสามารถตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งยัง

ช่วยส่งเสริมให้การสื่อสารและการประสานงานระหว่างกรมภายในกระทรวงราบรื่นและเป็นแนวราบมากขึ้น ประสิทธิภาพการดำเนินงานของกระทรวงก็จะเพิ่มขึ้น

- การบริหารงานของกระทรวงในแต่ละด้านในอนาคตจะเป็นงานที่ยากและซับซ้อนมากขึ้นจึงจำเป็นต้องฝึกฝนความรู้ ความสามารถในการทำงานทั้งจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อให้การทำงานของรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งอยู่บนรากฐานทางวิชาการและหลักเหตุผลในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมาจากความต้องการของประชาชนและส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง

2.3.2 การถ่ายโอนงานและการกิจลงสู่จังหวัดในอนาคต

การจัดกลุ่มภายในกระทรวงที่เรียกว่า “กลุ่มภารกิจ” (ซึ่งในอนาคตอาจเรียกว่า “ทบวง”) เป็นแนวคิดที่เน้นหลักการ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยนำภารกิจของกรมที่ใกล้เคียงกันมาจัดไว้ด้วยกัน หลังจากจัดกลุ่มภารกิจชัดเจนแล้วงานบางส่วนของหน่วยงานเดิมไม่ว่าจะเป็นกรมหรือกระทรวง อาจจะเป็นบทบาท ภารกิจที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ ก็ควรจะกระจายและถ่ายโอนเป็นการบริหารงานในส่วนภูมิภาค เพื่อความชัดเจนในการบริหารงานและการให้บริการในระดับพื้นที่โดยมีหลักการในการถ่ายโอน ดังนี้

- เพิ่มบทบาทและพัฒนาความสามารถของจังหวัด องค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยลดบทบาทภารกิจของหน่วยงานในส่วนกลางที่มีหน่วยงานจัดตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค
- บูรณาการงานด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง ให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงในจังหวัดนั้นๆ
- เพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด ในการบริหารงานภายในจังหวัดตามรูปแบบใหม่

2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ (The Theory of Public Choice)

การศึกษาองค์การตามแนวทางนี้มีพื้นฐานความคิดมาจากตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ภายใต้สมมุติฐานที่ว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายของการที่ปัจเจกชนรวมกันเป็นกลุ่ม และจากการที่มีความร่วมมือในชุมชนนี้ จึงเป็นที่มาของสินค้าสาธารณะ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มจะต้องมีส่วนร่วมในการให้บริการนั้นด้วยการเกิดองค์การที่ต้องผลิตสินค้าสาธารณะเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เป็นเหตุให้เกิดองค์การของรัฐบาลขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้ผูกขาดในสินค้าและบริการทางสาธารณะ ซึ่งประชาชนจะต้องช่วยกันเข้ามามีส่วนร่วมใน

ผลประโยชน์สาธารณะนี้มากขึ้นกว่าเดิม โดยการส่งเสริมไม่ให้องค์กรรัฐบาลเป็นองค์กรที่ผูกขาดสินค้าและบริการทางสาธารณะ และประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าสาธารณะจะต้องมีอำนาจมากกว่าหน่วยงานทางราชการโดยการมีสิทธิที่จะเลือกรับบริการสาธารณะได้มากขึ้น (ฉัตรแก้ว ภูมิรินทร์, 2548)

ฉัตรแก้ว ภูมิรินทร์ (2548) ได้สรุปถึงทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตามแนวความคิดของ Vincent Ostrom ดังนี้

1) ลักษณะของมนุษย์ในองค์กร คือ การเป็นผู้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว มีเหตุผลต้องการทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด และพิจารณาเลือกทางเลือกจากข้อมูลที่มีอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน หรือไม่แน่นอน หรือสภาวะของการเสี่ยง ซึ่งในแต่ละสถานการณ์นั้นมนุษย์จะเลือกทางเลือกที่แตกต่างกัน

2) ลักษณะของผลผลิตขององค์กรมีหลายลักษณะ คือ สินค้าส่วนบุคคล สินค้าสาธารณะ และสินค้าส่วนบุคคลกับสินค้าสาธารณะร่วมกัน สินค้าส่วนบุคคล เช่น สินค้าบริโภคทั่ว ๆ ไปที่กำหนดค่าตอบแทนที่ผู้รับบริการต้องจ่ายให้ผู้ผลิตได้สินค้าสาธารณะ

3) ลักษณะขององค์กรตามรูปแบบการตัดสินใจมี 4 รูปแบบ คือ

3.1) องค์กรที่ยอมให้ปัจเจกชนเลือกตัดสินใจที่จะร่วมมือหรือไม่ร่วมมือก็ได้

3.2) องค์กรที่จัดระบบการตัดสินใจแบบมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากบนมาล่าง ผู้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา

3.3) องค์กรที่ให้ปัจเจกชนตกลงร่วมกันเพื่อหาคนมารับผิดชอบการผลิตสินค้าและบริการ ภายใต้กฎเกณฑ์การตัดสินใจที่กำหนดไว้โดยใช้หลักเสียงข้างมาก

3.4) องค์กรที่มีหลาย ๆ แบบพร้อม ๆ กัน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการบริหารที่ตรงกับความเป็นจริงของสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกามากที่สุด เพราะเหมาะกับโครงสร้างการตัดสินใจแบบกระจายอำนาจ กล่าวได้ว่าการศึกษาขององค์กรตามแนวทางเลือกสาธารณะของ Ostrom นี้เป็นแนวทางที่ออกแบบองค์กรให้สอดคล้องตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองของชุมชน โดยให้ผู้รับบริการขององค์กรมีส่วนในการกำหนดเป้าหมายขององค์กร และในการผลิตสินค้าและบริการแต่ละประเภทนั้นก็จำเป็นต้องใช้วิธีการจัดการบริหารที่แตกต่างกันด้วย จึงให้วิธีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ เป็นหลัก

สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ ได้นำแนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะของ Vincen Ostrom ที่อธิบายถึงพฤติกรรมของคนและกลุ่มคนที่จะลงคะแนน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและกลุ่มเป็นหลัก ซึ่งคณะผู้วิจัยจะใช้เป็นแนวทางในการออกแบบองค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรีดา โชติมานนท์ (2548) ได้ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจ โดยแจกแบบสอบถาม 150 ชุด แก่เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานฯ โดยการสุ่มตัวอย่างนี้ได้มาจากการสุ่มแบบ Non-probability Sampling การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ความถี่ ร้อยละ และไคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานฯ มีความเหมาะสมใน 7 ประเด็น คือ โครงสร้างของหน่วยงาน การวางแผน และการปฏิบัติตามแผน การบรรลุวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การร่วมมือประสานงาน การแบ่งงานกันทำ การนำวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ส่วนประเด็นที่เห็นว่าไม่มีความเหมาะสมมี 3 ประการ คือ จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่นำมาใช้ กฎและระเบียบต่างๆ และเอกภาพในการบังคับบัญชา

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ (1) ควรจัดหาเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ให้เพียงพอเพื่อลดความล่าช้าในการทำงาน (2) ควรรับผิดชอบการกำหนดแผนและจัดระเบียบโครงสร้างองค์การ เพื่อรองรับเทคโนโลยีใหม่ และการเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต และ(3) ควรลดกฎ ระเบียบในการจัดการเอกสารเพื่อให้ขั้นตอนในการทำงานลดน้อยลง

กานต์ สินธวานนท์ (2547) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์กร กรณีศึกษา: บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่า t-test และค่าสถิติทดสอบความแปรปรวนทางเดียว (One-Way ANOVA) ผลการศึกษาพบว่า 1) พนักงานบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ส่วนกลางมีความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์กร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับเงินเดือน ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และหน่วยงานที่สังกัดที่แตกต่างกันทำให้พนักงานบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ส่วนกลางมีความคิดเห็นต่อการปรับโครงสร้างองค์กรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จิรวุฒิ ทองเจือ (2547) ได้ศึกษาการปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของกระทรวงกลาโหมในปัจจุบัน ได้ถูกใช้มาเป็นระยะเวลาประมาณ 40 กว่าปีแล้ว ตั้งแต่พุทธศักราช 2503 ทำให้มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีหน่วยงานมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อน รวมถึงมีกำลังพลจำนวนมากเช่นเดียวกัน ส่งผลให้จำนวนงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปี

เป็นจำนวนค่อนข้างสูง ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาในองค์กร นอกจากนี้แล้วยังมีกระบวนการทำงาน วัฒนธรรมในองค์กรที่ยังยึดติดกับแนวทางเดิมๆ เช่น ไม่มีกระบวนการหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน จึงแสดงให้เห็นว่าไม่ได้รับการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการในยุคปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุง กระบวนการใหม่ในด้านต่างๆ ดังนี้

1) การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของกระทรวงให้มีขนาดเล็กลง ยุบรวมหน่วยงาน เข้าด้วยกัน ปรับปรุงให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน รวมถึงโอนย้าย หน่วยงานบางหน่วยงานให้เอกชนรับไปดำเนินการ

2) การปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง ลดความซับซ้อน มีการรวมศูนย์อำนาจ โดยยึดหลักการบริหารจัดการภาครัฐปัจจุบัน นำเทคโนโลยีมาใช้ในการ ปฏิบัติงาน สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

3) การปรับปรุงงานด้านกำลังพลและงบประมาณโดยการลดจำนวนกำลังพลลง สอดคล้องกับโครงสร้างพัฒนากำลังพลให้มีความรู้ความสามารถ ปรับปรุงกระบวนการ คัดสรร และปลดถ่ายกำลังพล ในส่วนงบประมาณจะต้องมีการรวมศูนย์ ปรับสัดส่วนงบด้านกำลังพลให้ ลดลงและเพิ่มสัดส่วนงบด้านอื่นๆ ให้เพิ่มขึ้น

มาลี แก้วยองผาง (2544) ได้ศึกษาการรื้อปรับระบบโครงสร้างองค์กร: กรณีศึกษา สำนักเทคโนโลยีการศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยศึกษาแนวการรื้อปรับระบบในด้านการ ปฏิรูประบบ กระบวนการทำงาน และด้านเทคโนโลยี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ บุคลากร ของสำนักเทคโนโลยีการศึกษามหาวิทยาลัยการศึกษ จำนวน 201 คน ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Window'97 สถิติที่ใช้ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบโดยใช้ค่า ไคสแควร์ ผลการศึกษาพบว่า

1) บุคลากรของสำนักเทคโนโลยีการศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง ยอมรับการรื้อปรับ ระบบโครงสร้างองค์กร

2) คุณสมบัติส่วนบุคคล ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ตำแหน่ง ระดับและระยะเวลาทำงานที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับการยอมรับการรื้อปรับระบบ โครงสร้างองค์กร

3) ความรู้เกี่ยวกับระบบโครงสร้างสำนักเทคโนโลยีการศึกษาของบุคลากรที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับการยอมรับการรื้อปรับระบบโครงสร้างองค์กร

4) ความรู้เกี่ยวกับการรื้อปรับระบบโครงสร้างองค์กรของบุคลากรที่แตกต่างกัน จะมีความสัมพันธ์กับการยอมรับการรื้อปรับระบบแตกต่างกัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

5) ความคิดเห็นเกี่ยวกับการรื้อปรับระบบโครงสร้างองค์การของบุคลากรที่แตกต่างกัน จะมีความสัมพันธ์กับการยอมรับการรื้อปรับระบบแตกต่างกัน ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2541) ได้ศึกษาทิศทางและโครงสร้าง กระบวนการคลังในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) พบว่า

1) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกจะเป็นไปอย่างรวดเร็วในทิศทางที่จะมีผลให้ประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงเข้าหากันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ปัจจัยภายนอก มีบทบาทต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละประเทศมากขึ้น กระแสทุนนิยมและประชาธิปไตยจะทำให้บทบาทของภาครัฐมีขอบเขตที่ลดลง และต้องมีการกระจายอำนาจบริหาร สู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และมีความโปร่งใสเพิ่มขึ้น

2) เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ภาครัฐจะต้องมีการปรับตัวเองเพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างสอดคล้อง ทันทั่วถึง มีประสิทธิภาพต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของโลก โดยที่ทิศทางการปรับตัวดังกล่าวภาครัฐจะมีขนาดเล็กลงในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการให้สังคม แต่บทบาทโดยส่วนใหญ่จะอยู่ที่การดำเนินนโยบายเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดสามารถพัฒนาไปตามกลไกอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สะดุดหรือติดขัด การตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐโดยประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ จะต้องมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น มีการปรับปรุงองค์กรที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร มีเป้าหมายชัดเจนและพร้อมในการตรวจสอบประเมินผลงานได้ ตลอดจนกระจายอำนาจจากการบริหารสู่ส่วนกลาง

3) กระบวนการคลังซึ่งเป็นกระทรวงที่มีบทบาทค่อนข้างมากทั้งในด้านการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การเป็นแหล่งจัดเก็บรายได้และบริหารทรัพย์สินและหนี้สินของภาครัฐ จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายและการบริหารงานที่ประสิทธิภาพและโปร่งใส คณะศิษยา มีข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์กรต่อ กระบวนการคลังดังนี้

3.1) ให้จัดโครงสร้างกระทรวงการคลังตามภาระหน้าที่ของงานโดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้

- หน่วยงานทางด้านนโยบายการคลัง
- หน่วยงานทางด้านรายรับของรัฐบาล
- หน่วยงานทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล
- หน่วยงานทางด้านบริหารทรัพย์สิน/หนี้สินของรัฐบาล
- หน่วยงานทางด้านสนับสนุนทางด้านข้อมูลและวิจัย เพื่อการ

ดำเนินนโยบายและกำกับดูแล

3.2) แยกลักษณะการบริหารหน่วยงานออกเป็น 2 ลักษณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นในการบริหารงาน และสามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ คือ

- หน่วยงานทางด้านนโยบาย กำกับและตรวจสอบให้มีการบริหารที่อยู่ภายในระบบราชการ

- หน่วยงานทางด้านปฏิบัติการและสนับสนุนบางหน่วยงาน ให้มีการบริหารงานในระบบจัดจ้างพิเศษในรูปแบบองค์กรมหาชน มีการบริหารงานคล้ายคลึงกับภาคเอกชน แต่ภาครัฐเป็นผู้วางกรอบเชิงนโยบายในการบริหารงาน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นอิสระ คล่องตัวเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน และสามารถดึงดูดผู้มีความเชี่ยวชาญพิเศษเข้าสู่องค์กรได้โดยง่าย

3.3) รูปแบบโครงสร้างองค์กรและลักษณะการบริหารงานมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1) สำนักงานคณะกรรมการการรับแห่งชาติ ในรูปแบบองค์กรมหาชนซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษี ทั้งในด้านสรรพากร สุลการ และสรรพสามิตโดยมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการรับแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีคณะกรรมการทำหน้าที่ประสานนโยบายและกำกับดูแลการบริหาร

3.3.2) สำนักงานการคลัง มีบทบาทในการเสนอแนะนโยบายและประสานงานด้านนโยบายโดยภายใต้สำนักงานการคลังจะประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ

- 1) สำนักงานวิจัยคลังทำหน้าที่พัฒนาและวิจัยด้านนโยบายการคลังมีการบริหารงานภายใต้ระบบจัดจ้างพิเศษ

- 2) สำนักงานนโยบายการคลังทำหน้าที่ดำเนินการและประสานงานด้านนโยบายโดยเป็นผู้เสนอทางเลือกทางนโยบายให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

- 3) สำนักงานรายจ่ายทำหน้าที่บริหารรายจ่ายภาครัฐในด้านต่างๆ โดยภายใต้สำนักงานรายจ่ายจะประกอบด้วย 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณและประเมินโครงการ และกรมบัญชีกลางทำหน้าที่ดูแลกระแสเงินสดและเงินคงคลังรัฐบาล

3.4) สำนักงานคณะกรรมการบริหารทรัพย์สินแห่งชาติมีการบริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชนทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินและหนี้สินภาครัฐในด้านต่างๆ โดยภายใต้สำนักงานคณะกรรมการบริหารทรัพย์สินแห่งชาติประกอบด้วย 4 หน่วยงาน คือ

- 3.4.1) สำนักงานบริหารรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่กำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจในภาพรวมตลอดจนทำหน้าที่กำหนดมาตรการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

3.4.2) สำนักงานบริหารหลักทรัพย์ทำหน้าที่บริหารหลักทรัพย์ของรัฐ ได้แก่ บริหารหุ้นสามัญของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป กำกับดูแลนโยบายของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการแปรรูป และบริหารเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

3.4.3) สำนักงานบริหารเงินกู้ภาครัฐทำหน้าที่ในการจัดหาเงินกู้ทั้งในและต่างประเทศแก่รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนพันธบัตรหนี้สินในรูปแบบอื่นของภาครัฐ

3.4.4) สำนักงานบริหารที่ราชพัสดุมีหน้าที่บริหารทั้งในเชิงสังคมและเชิงพาณิชย์

3.5) สำนักงานข้อมูลการคลังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลด้านการคลังเพิ่มเป็นฐานข้อมูลในการศึกษาวิจัยและเผยแพร่สู่ภาคเอกชน

3.6) สำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลสถาบันการเงินพิเศษทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินพิเศษของรัฐ โดยมีรูปแบบเป็นองค์กรของรัฐหรืออาจนำงานด้านนี้ไปรวมกับงานกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินงานอยู่

3.7) สำนักที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3.8) คณะกรรมการบริหารกระทรวงการคลังเป็นคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดและประสานงานเชิงนโยบายของกระทรวงการคลัง

3.9) รูปแบบการบริหารงานในองค์กรทั้งส่วนที่ยังคงอยู่ภายใต้การราชการและส่วนที่เป็นการจัดจ้างพิเศษจะต้องมีการปรับปรุงวิธีการงบประมาณใหม่ให้เป็นระบบ Output Budgeting เพื่อให้การประเมินผลงานสามารถทำได้อย่างชัดเจน และเป็นการเพิ่มศักยภาพของผู้บริหารหน่วยงานให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยทั้ง 2 ส่วนงานจะมีวิธีการบริหาร ประเมินผลงานและอัตราผลตอบแทนที่แตกต่างกัน

3.10) ภายในกรอบของระบบงบประมาณแบบ Output Budgeting นั้น จะต้องมีการวางระบบงานออกเป็น 5 ประเด็น คือ

- กำหนดผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ต้องการของหน่วยงาน
- กำหนดผลได้ (Outputs) ที่ชัดเจนสามารถวัดได้
- กำหนดระบบแสดงผลงานและการตรวจสอบ (Reporting and Monitoring) โดยจัดทำรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- กำหนดระบบการประเมินผลงาน (Verification) โดยจะต้องมีการจัดทำดัชนีชี้วัดผลงานเพื่อเป็นมาตรฐานในการประเมิน

● จัดระบบผลตอบแทน (Resettle and Sanction) ตามการประเมินผลงาน โดยถ้ามีผลงานสูงกว่าเป้าหมายมีรางวัล จะต้องมีการให้ผลตอบแทนเพิ่มเติม แต่ถ้ามีความล้มเหลวในระบบงานจะต้องมีการปรับลงโทษ

4) อย่างไรก็ตามคณะผู้ทำงานฯ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าในการปรับปรุงเปลี่ยนนั้นจะก่อให้เกิดความเสี่ยง โดยที่ความเสี่ยงดังกล่าวไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวใช้เวลา มากน้อยเพียงใด แต่ขึ้นอยู่กับว่าได้มีการวางแผนเตรียมพร้อมไว้มากน้อยเพียงใด

บทที่ 3

โครงสร้างกระทรวงการคลังของต่างประเทศ

คณะผู้วิจัยได้สรุปลักษณะโครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศต่างๆ เพื่อเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

3.1 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา¹

กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2332 ตามกฎหมาย Act of Congress เป็นกระทรวงสำคัญหนึ่งในคณะรัฐมนตรี มีประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการเป็นผู้บริหารสูงสุดของกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการคนแรกคือ นาย Alexander Hamilton ได้รับการแต่งตั้งจาก ประธานาธิบดี George Washington ในปี 2332 ปัจจุบันมีนาย Henry M. Paulson, Jr. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Secretary of the Treasury) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี George W. Bush เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนที่ 74 และนาย Robert M. Kimmitt ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Secretary)

3.1.1 การแบ่งส่วนราชการ

กระทรวงการคลังสหรัฐฯ แบ่งองค์การออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ สำนักงานภายใต้กระทรวงการคลัง (Department Offices) ซึ่งรับผิดชอบการจัดทำนโยบายและการบริหารจัดการกระทรวงโดยรวม และสำนักปฏิบัติการ (Operating Bureaus) ดำเนินงานในส่วนปฏิบัติการที่เป็นงานในหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายของกระทรวงการคลัง โดยใช้กำลังคนร้อยละ 98 ของกระทรวง กระทรวงการคลังสหรัฐมีปลัดกระทรวงการคลัง (Under Secretary) 3 ท่าน รับผิดชอบบริหารจัดการงานของกระทรวงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ควบคุมดูแลกิจการของสำนักงานการเงินภายในประเทศ(Domestic Finance)
2. ควบคุมดูแลกิจการของสำนักงานการต่างประเทศ(International Affairs)
3. ควบคุมดูแลกิจการของสำนักงานป้องกันการค้าการร้ายโดยช่องทางทางการเงิน (Terrorism and Financial Intelligence – TFI)

¹ ได้รับการอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการคลัง ประจำกรุงวอชิงตัน

สำนักงานภายใต้กระทรวงการคลัง แบ่งออกเป็นสำนักงานต่างๆ ดังนี้

1) สำนักงานการเงินภายในประเทศ(Domestic Finance) มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือด้านการเงิน การธนาคารภายในประเทศ และด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ออกนโยบาย มาตรการและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของกระทรวงการคลังในด้านสถาบันการเงิน การบริหารจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาล กฎและระเบียบทางการเงิน และตลาดทุน

2) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy) มีหน้าที่ในการวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ พร้อมทั้งช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม รวมทั้งการพัฒนาตลาดเงินทุน

3) สำนักงานกฎหมาย (General Counsel) มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำด้านกฎหมายและนโยบายแก่รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสประจำกระทรวง และมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักกฎหมายของกระทรวงการคลัง

4) สำนักงานการต่างประเทศ (International Affairs) มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และการเงินระหว่างประเทศของสหรัฐฯ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยครอบคลุมถึงการพัฒนานโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและการเงิน การคลังระหว่างประเทศ การค้า การลงทุน ความช่วยเหลือแบบทวิภาคี สิ่งแวดล้อม หนี้ การพัฒนาและโปรแกรมพลังงาน ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

5) สำนักงานนโยบาย และการวางแผนบริหารจัดการภายใน (Management/CFO) มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการบริหารงานภายในกระทรวง และนโยบายของกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การวางแผน ทรัพยากรบุคคล การบริหารข้อมูลและเทคโนโลยี การบริหารการเงินและบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และบริการด้านธุรการอื่นๆ แก่กระทรวงการคลัง

6) สำนักงานกิจการสาธารณะ(Public Affairs) มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการติดต่อสื่อสารกับสาธารณะ ทั้งในด้านการวางแผนและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ในการสื่อสาร วางประเด็น และจัดลำดับความสำคัญในการสื่อสารต่อสาธารณะ เพื่อความเข้าใจอันดีต่อรัฐบาล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ

7) สำนักงานนโยบายด้านภาษี (Tax Policy) รับผิดชอบในการพัฒนา วางแผน และนำนโยบายและโปรแกรมด้านภาษีไปปฏิบัติ ทำการตรวจสอบทบทวนกฎและระเบียบสรรพากร เพื่อการบริหารจัดการที่ดี ดำเนินการเจรจาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาทางภาษี จัดทำบทวิเคราะห์นโยบายทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจเพื่อใช้ในการพิจารณาตัดสินใจนโยบายทางด้านภาษีทั้งภายในและระหว่างประเทศ พร้อมทั้งจัดทำประมาณการภาษีเพื่อช่วยในด้านการจัดสรรงบประมาณ นโยบายการคลัง และการบริหารการเงิน

8) สำนักงานสืบสวนป้องกันการก่อการร้ายโดยช่องทางทางการเงิน (Terrorism and Financial Intelligence - TFI) มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและนำแผนดำเนินการของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ ในการป้องกันและปราบปรามผู้ก่อการร้ายทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนพัฒนาและนำไปสู่การปฏิบัติในกลยุทธ์การป้องกันการฟอกเงินแห่งชาติ และนโยบายหรือโปรแกรมการป้องกันการก่อการร้าย และอาชญากรรมด้านการเงินอื่น ๆ

9) สำนักงานผลิตและควบคุมเงินตรา (Treasurer of the United States) มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเหรียญกษาปณ์และธนบัตร และเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ อีกทั้งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหลักและโฆษกกระทรวง ในการแนะนำสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเงินในนามกระทรวงการคลังสหรัฐฯ อีกด้วย

สำนักปฏิบัติการ (Operating Bureaus) แบ่งออกเป็น

1) สำนักภาษีและการค้าสินค้าที่มีแอลกอฮอล์และยาสูบ (The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau - TTB) มีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การอุปโภคบริโภค และการจำหน่ายแจกแอลกอฮอล์และยาสูบ รวมทั้งทำหน้าที่ในการเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับกระสุนปืนและอาวุธปืน

2) สำนักออกแบบและจัดพิมพ์พันธบัตร (The Bureau of Engraving & Printing - BEP) ทำหน้าที่รับผิดชอบในการออกแบบและดำเนินการผลิตเงินตรา ธนบัตร เอกสารทางการเงิน รวมถึงรางวัลและบัตรรับรองต่างๆ

3) สำนักหนี้สาธารณะ (The Bureau of the Public Debt) ทำหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของการกู้ยืมเงินเพื่อการดำเนินงานของรัฐบาลกลางบริหารจัดการหนี้สาธารณะ การออกเอกสารและตราสารหนี้ทางการเงิน

4) กองทุนการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน (The Community Development Financial Institution Fund - CDFI) ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การลงทุนให้แก่ชุมชนที่ยากจนทั้งในเมืองและชนบท

5) สำนักป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (The Financial Crimes Enforcement Network - FinCEN) มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนและร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันอาชญากรรมทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ พร้อมทั้งนำเสนอแผนการและรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมทางการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศแก่รัฐบาล

6) สำนักบริหารจัดการบริการทางการเงิน (The Financial Management Service—FMS) ทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านบัญชีการเงินของรัฐบาล จัดทำรายงานสถานะทางการเงินของรัฐบาลประจำวันและรายเดือน

7) สำนักตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐ (The Inspector General) มีหน้าที่ในการตรวจสอบ สืบสวนสอบสวนในด้านต่างๆ ภายในกระทรวงการคลังเพื่อช่วยให้เป้าหมายกระทรวงบรรลุผล สนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และป้องกันการฉ้อโกง

8) สำนักตรวจสอบการดำเนินการด้านการจัดเก็บภาษี (The Treasury Inspector General for Tax Administration - TIGTA) มีหน้าที่ในการประสานงาน และให้คำแนะนำในการส่งเสริมการประหยัด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารจัดการดำเนินงานของกฎหมายสรรพากร และการนำกฎหมายภาษีสรรพากรไปใช้ และยังเป็นหน่วยงานนโยบายเพื่อป้องกันและตรวจสอบการกระทำผิดและการใช้ช่องทางกฎหมายภาษีเพื่อฉ้อโกงของเจ้าหน้าที่ในกรมสรรพากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

9) สำนักสรรพากร (The Internal Revenue Service – IRS) เป็นสำนักที่ใหญ่ที่สุด มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ดำเนินงานในหน้าที่ของสำนักสรรพากรและงานที่เกี่ยวข้อง

10) สำนักกำกับการดำเนินงานกิจการธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐ (The Office of the Comptroller of the Currency - OCC) มีหน้าที่รับผิดชอบในออกกฎระเบียบ และให้คำแนะนำในการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐฯ เพื่อการมีระบบธนาคารที่มั่นคง มีศักยภาพในการแข่งขัน เพื่อสนับสนุนประชาชน ชุมชน และเศรษฐกิจของสหรัฐโดยรวม

11) สำนักกำกับสถาบันการเงินต่างๆ (The Office of Thrift Supervision - OTS) เป็นหน่วยงานกำกับสถาบันการเงิน ธนาคาร กลุ่มและสหกรณ์เงินฝากและออมทรัพย์ของรัฐบาลกลางและในหลายๆ รัฐ

12) สำนักกษาปณ์ (The U.S. Mint) มีหน้าที่รับผิดชอบในการผลิตและออกแบบเหรียญกษาปณ์ เหรียญตรา และทำหน้าที่ในการควบคุมการแจกจ่าย การเก็บรักษาเงินและทองของประเทศ

3.2 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศแคนาดา²

การปกครองของประเทศแคนาดาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือ Federation ที่เกิดจากการรวมตัวกันของหลายรัฐ ในระดับท้องถิ่น โดยแต่ละรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ปกครองอีกชั้นหนึ่ง กระทรวงการคลังของแคนาดาจึงแบ่งออกเป็นสองระดับด้วยกันคือกระทรวงการคลังส่วนกลาง (Department of Finance) และกระทรวงการคลังส่วนท้องถิ่น (Provincial and Territorial Departments of Finance)

² ได้รับการอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการคลัง ประจำกรุงวอชิงตัน

3.2.1 โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวงคลังส่วนกลางของแคนาดามีตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีตำแหน่งรองลงมาคือรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy Minister) และยังมีตำแหน่ง Associate Deputy Minister อีกสองคนตามลำดับ โดยที่หนึ่งใน Associate Deputy จะดำรงตำแหน่ง G7 Finance Minister อีกด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังจะรับผิดชอบนำเสนองบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลกลางในแต่ละปี เป็นตำแหน่งที่สำคัญมากที่สุดตำแหน่งหนึ่งในคณะรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังจะต้องติดต่อประสานงานกับทุกกระทรวงและมีบทบาทสำคัญยิ่งในการตัดสินใจระดับงบประมาณของแต่ละกระทรวง ซึ่งจะรับผิดชอบทั้งทางด้านการจัดทอนโครงการและการขึ้นภาษี นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังยังเป็นผู้ดูแลหลักของหน่วยงานสำคัญทางเศรษฐกิจการเงินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานภายในกระทรวงการคลังแบ่งได้เป็นหน่วยงาน (branches) ที่มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ แตกต่างกันไป ดังนี้

1) Economic and Fiscal Policy Branch มีหน้าที่โดยรวมในการวิเคราะห์สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องของการวางนโยบายการคลัง ทั้งในเรื่องรายรับ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และยังรวมถึงการวางนโยบายการเงินด้วย

2) Economic Development and Corporate Finance Branch มีความรับผิดชอบในการให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีทางด้านนโยบายและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและยังทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ให้คำแนะนำเพื่อสนับสนุน จุดมุ่งหมายสามประการคือ เพื่อให้แน่ใจว่าข้อเสนอรายจ่ายและหนี้สินที่มีอยู่ได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพตามความสามารถทางการคลังของระบบและโครงสร้างการบริหารทางการเงิน เพื่อเสนอแนะแนวทางนโยบายเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน และ เพื่อสนับสนุนเป้าหมายของรัฐบาลในการบริหารรัฐวิสาหกิจ และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

3) Federal - Provincial Relations and Social Policy Branch มีหน้าที่หลักในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีทางด้านความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนภูมิภาค

4) Financial Sector Policy Branch มีหน้าที่รับผิดชอบให้คำปรึกษาทางด้านนโยบายการเงิน และ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินของแคนาดา นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน รวมทั้งการบริหารการกักเงินของรัฐบาล และให้ความสนับสนุนในเรื่องการกักเงินของรัฐวิสาหกิจ

5) International Trade and Finance Branch เป็นตัวแทนของกระทรวงในการเข้าร่วมประชุม หรือ เจรจาต่อรองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศเช่น IMF และ World Bank

6) Tax Policy Branch มีหน้าที่หลักในการพัฒนาและประเมินกฎหมายทางด้านภาษีของรัฐบาลกลาง แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่เก็บภาษีนั้นไม่ใช่หน้าที่โดยตรงของหน่วยงานนี้ หากแต่เป็นหน้าที่ของ Canada Customs and Revenue Agency

7) Law Branch มีหน้าที่บริหารและดูแลทางด้านกฎหมายให้กับกระทรวงคลัง

8) Corporate Services Branch มีหน้าที่ในการบริหารงานทั่วๆ ไปในกระทรวงการคลัง เช่น การปฐมนิเทศน์เจ้าหน้าที่ การรักษาความปลอดภัย การดูแลทางด้านบุคคล การให้บริการทางด้าน IT เป็นต้น

9) Consultations and Communications Branch มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาทางด้านการติดต่อสื่อสาร โดยแบ่งเป็น 2 หน่วยงาน ดังนี้

- Communications Policy and Strategy Division มีหน้าที่ในวางแผน และร่างสุนทรพจน์ เตรียมการแถลงข่าว และการสื่อสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับกระทรวงการคลัง

- Public Affairs and Operations Division มีทำหน้าที่ดำเนินการจัดการด้านการประชาสัมพันธ์และรักษาความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก

3.3 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศญี่ปุ่น³

กระทรวงการคลังญี่ปุ่นเป็นกระทรวงที่มีอำนาจมากมาย ดูแลนโยบายเศรษฐกิจทั้งนโยบายการคลังเต็มรูปแบบด้านรายรับและรายจ่าย โดยที่เป็นหน่วยงานหารายได้ และดูแลรายจ่ายแบบบูรณาการ รวมถึงจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กำกับดูแลการจัดทำงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐบาลของหน่วยงานต่างๆ ดูแลความเหมาะสมของจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งสถาบันการเงินของรัฐ โครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล หรือเรียกว่างบประมาณสำหรับโครงการใน Fiscal Investment and Loan Programme: FILP การบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐบาล การบริหารสภาพคล่องของประเทศ รวมทั้งบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันญี่ปุ่นมีจำนวนอันดับ 2 ของโลกรองจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

นอกจากนี้ยังดูแลนโยบายกำกับดูแลการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์ บริษัทหลักทรัพย์และบริษัทประกันภัย อย่างไรก็ตามในปี 2541 (1998) ได้มีการจัดตั้งดูแลหน่วยงานใหม่ขึ้นมากำกับดูแลธุรกิจการเงินแยกออกไปจากกระทรวงการคลังภายใต้ชื่อว่า Financial Services Agency: FSA ตามรูปแบบในประเทศอังกฤษเพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพและครบ

³ รวบรวมโดย สำนักงานที่ปรึกษาเศรษฐกิจการคลัง ณ กรุงโตเกียว

วงจรมากขึ้น แต่ยังมีการประสานงานกับกระทรวงการคลังอย่างใกล้ชิด ถึงแม้ว่าจะแยกจากหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินออกไปแล้ว กระทรวงการคลังญี่ปุ่นยังคงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมาก ดูแลการบริหารการเงินการคลังแบบบูรณาการเต็มที่ ในขณะที่ธนาคารญี่ปุ่น (Bank of Japan) ทำหน้าที่แค่เพียงดูแลนโยบายอัตราดอกเบี้ยเท่านั้น กระทรวงการคลังญี่ปุ่นมีปลัดกระทรวงการคลัง 2 คน (Vice Minister) ไม่ได้ใช้ชื่อตำแหน่งว่า Permanent Secretary เหมือนเช่นประเทศไทย กล่าวคือ

1. Vice Minister ฝ่ายกิจการต่างประเทศดูแลการบริหารทุนสำรองระหว่างประเทศ และนโยบายกระทรวงการคลังด้านต่างประเทศ

2. Vice Minister ฝ่ายกิจการในประเทศดูแลเรื่องการจัดทำงบประมาณ ภาษี การบริหารการคลังของรัฐ นโยบายภาคการเงิน

3.3.1 การแบ่งกลุ่มราชการของกระทรวงการคลังญี่ปุ่น

กระทรวงการคลังปัจจุบันประกอบด้วยกรมทั้งหมด 6 กรม แต่ในญี่ปุ่นใช้คำว่า สำนัก (Bureau) แทนคำว่า กรม (Department) เหมือนอย่างเช่นในสหรัฐฯ หรือ ประเทศไทย โดยเมื่อปี 2546 ได้มีการปรับโครงสร้างกรมต่างๆ มีการรวมสำนักงานต่างๆ ภายในกรมเข้าด้วยกันเพื่อความคล่องตัวในการทำงาน ปัจจุบันมีข้าราชการในส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในกรมต่างๆ ได้แก่

- 1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Minister's Secretariat)
- 2) สำนักงบประมาณ (Budget Bureau)
- 3) สำนักภาษี (Tax Bureau)
- 4) สำนักศุลกากร (Customs and Tariff Bureau)
- 5) สำนักบริหารการคลัง (Financial Bureau)
- 6) สำนักต่างประเทศ (International Bureau)

1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Minister's Secretariat) มีหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานกับหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารภายในหลายๆ ด้าน ผู้บริหารสูงสุดเป็นระดับรองปลัดกระทรวง 2 คน ได้แก่ รองปลัดกระทรวงที่ดูแลงานทั่วไป (Deputy Vice Minister) และรองปลัดกระทรวงที่ดูแลงานการวางแผนนโยบายและประสานงาน (Deputy Vice Minister for Policy Planning and Co-ordination)

2) สำนักงบประมาณ (Budget Bureau) มีหน้าที่วางแผน/จัดทำ/เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของประเทศ จัดทำระบบบัญชีงบประมาณ กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ ผู้บริหารสูงสุดเป็นระดับอธิบดี (Director General)

3) สำนักภาษี (Tax Bureau) มีหน้าที่วางแผนและเสนอร่างเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บภาษีและการประมาณการรายได้จากการเก็บภาษี ผู้บริหารสูงสุดเป็นระดับอธิบดี (Director General) มีข้าราชการทั้งหมด 150 คน (สำนักภาษีของญี่ปุ่นไม่ต้องเก็บภาษีเอง แต่ได้มอบอำนาจให้ National Tax Agency จัดเก็บภาษีให้แทน)

4) สำนักศุลกากร (Customs and Tariff Bureau) มีหน้าที่วางแผนและเสนอร่างเกี่ยวกับภาษีศุลกากร ให้คำแนะนำวางแผนความร่วมมือด้านภาษีศุลกากรระหว่างประเทศ และดูแลการดำเนินงานทั่วไปด้านศุลกากร จัดทำสถิติของการนำเข้าและส่งออกของประเทศ ผู้บริหารสูงสุดเป็นระดับอธิบดี (Director General)

5) สำนักบริหารการคลัง (Financial Bureau) ทำหน้าที่บริหารระบบการคลังของรัฐบาล การบริหารหนี้สาธารณะ ออกพันธบัตรรัฐบาลกลาง พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น และการผลิตเหรียญกษาปณ์ ดูแลความเหมาะสมของจำนวนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆ รวมทั้งสถาบันการเงินของรัฐ โครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐ หรือที่เรียกว่างบประมาณสำหรับโครงการใน Fiscal Investment and Loan Programme: FILP รวมไปถึงกิจการยาสูบของรัฐ (กำลังอยู่ในระหว่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ) และธุรกิจเกลือ ผู้บริหารสูงสุดเป็นระดับอธิบดี (Director General) และมีรองอธิบดี 1 คน

6) สำนักต่างประเทศ (International Bureau) มีหน้าที่ดูแลเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ดูแลเสถียรภาพของการเงินระหว่างประเทศ บริหารทุนสำรองระหว่างประเทศ กำกับดูแลดุลการชำระเงิน ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการค้า และการร่วมมือทางการเงินและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีปลัดกระทรวงการคลังและฝ่ายต่างประเทศดูแล (Vice Minister of Finance for International Affairs) และอธิบดี (Director-General) และมีรองอธิบดีอาวุโส 1 คน

3.3.2 หน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงการคลัง

1) สถาบันวิจัยนโยบายกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ศึกษาการวางนโยบายเศรษฐกิจภายใต้กระทรวงการคลัง

2) หน่วยงานกระทรวงการคลังในต่างจังหวัด ได้แก่

- สำนักงานคลังส่วนท้องถิ่น ดูแลงบประมาณท้องถิ่น ธุรกิจยาสูบในต่างจังหวัด ดูแลการคลังส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จัดทำตัวเลขเศรษฐกิจ/สถิติในท้องถิ่นต่างๆ กำกับดูแลธุรกิจการเงินในท้องถิ่นแทน FSA เป็นต้น

- Customs-Houses ดูแลด้านศุลกากรในต่างจังหวัด

3.3.4 หน่วยงานอิสระภายใต้กระทรวงการคลัง

National Tax Agency จัดตั้งเมื่อปี 1949 ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ของกฎหมายการจัดตั้งกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance Establishment Law) ทำหน้าที่เก็บภาษีรายได้ทั้งหมดของประเทศ โดยใช้ระบบการประเมินภาษีรายได้ทุกประเภทด้วยตนเอง (Self Assessment System) ตามจำนวนรายได้

National Tax Agency ต้องสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้แก่ผู้เสียภาษี การให้คำปรึกษา ให้การศึกษาการกรอกแบบฟอร์มเสียภาษีให้ถูกต้อง รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการส่งแบบฟอร์มผู้เสียภาษี มีระบบการติดตามผล/การตรวจสอบการเสียภาษีของผู้เสียภาษี การจัดทำสถิติการเสียภาษี นอกจากนี้ National Tax Agency ยังดูแลการเก็บภาษีแอลกอฮอล์ สนับสนุนการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) ระหว่างผู้ประกอบการ National Tax Agency มีสำนักงานในภูมิภาค (Regional Taxation Bureaus) จำนวน 12 แห่งและสำนักงานย่อยในต่างจังหวัด (Tax Offices) จำนวน 524 แห่ง

3.4 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์

โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ ทำหน้าที่กำหนดเครื่องมือทางการเงิน ภาษีอากรวางแผนด้านงบประมาณนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ และทรัพยากรทางการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) สำนักงานนโยบายการเงิน รับผิดชอบในการออกแบบยุทธศาสตร์ทางการเงินและเศรษฐกิจมหภาค

3) สำนักงานการพัฒนาสนับสนุนงานของกระทรวงให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

4) สำนักงานการวางแผนสังคม นำนโยบายของกระทรวงมาปฏิบัติให้เกิดผลดีและมีความเหมาะสมตามสภาพทางสังคม เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนตามโครงสร้างพื้นฐาน

5) สำนักงานการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ ช่วยขับเคลื่อนองค์กรให้มีความก้าวหน้าในการบริการ ปรับปรุงแนวทางในด้านนโยบายการทำงาน และนำทรัพยากรมาใช้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

6) สำนักงานการบริหาร บริการด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานงานราชการ งานทะเบียนและการอำนวยความสะดวกตลอดจนการช่วยขับเคลื่อนให้งานของกระทรวงบรรลุตามเป้าหมาย

- 7) สำนักงานการควบคุมการลงทุน ดูแลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน
- 8) ฝ่ายเจรจาการค้าเสรี ทำหน้าที่เจรจาและการตกลงทางการค้ากับต่างประเทศให้มีความเหมาะสมเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมาย
- 9) แผนกอื่นๆ
 - 9.1) แผนกทั่วไปด้านบัญชี สนับสนุนกระทรวงด้านบัญชี และการบริการด้านการเงินการคลัง

9.2) Singapore Customs เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ที่ทำงานด้านการส่งเสริมการค้า รวมทั้งการดำเนินงานด้านภาษี ให้เป็นไปตามมาตรการที่เกี่ยวกับข้อตกลงทางการค้า

3.5 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศออสเตรเลีย

โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศออสเตรเลียประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

- 1) ด้านงบประมาณ สนับสนุน วิเคราะห์ จัดทำแผนการเกี่ยวกับงบประมาณให้แก่รัฐบาล มี 3 ประเภทหลัก คือ ด้านอุตสาหกรรม การศึกษาและโครงสร้างพื้นฐาน การปกครอง และการป้องกัน และด้านสวัสดิการสังคม
- 2) ด้านบริหารด้านการเงินการคลัง ปรับปรุงและพิจารณาเกี่ยวกับงบประมาณและโครงสร้างทางการเงินการคลังของรัฐบาล รวมถึงการจัดฝึกอบรมและสัมมนาให้แก่พนักงานและเตรียมแผนรองรับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของรัฐบาลในอนาคต
- 3) ด้านบริหารทรัพย์สิน ดูแลในเรื่องทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ สิทธิการครอบครอง การซื้อขายทรัพย์สินต่าง ๆ การจัดการด้านประกันภัยและความเสี่ยง

สำหรับสำนักรัฐมนตรี รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบาย ได้แก่

- 1) ด้านประชาสัมพันธ์ มีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับให้บริการข้อมูล การติดต่อสื่อสารและบริการต่างๆด้วยระบบ ICT
- 2) ด้านการ ดูแลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ งานสนับสนุน การจัดการความรู้ บริการข้อมูลข่าวสารและด้านทรัพยากรมนุษย์
- 3) ด้าน E-solutions บริการไขปัญหาทางการเงินการคลังผ่านระบบ IT ให้ข้อมูลทางการเงินการคลัง เพื่อช่วยในการทำงานและการขับเคลื่อนองค์กร

3.6 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศนิวซีแลนด์

กระทรวงการคลังนิวซีแลนด์ (The Treasury) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2383 ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการทางการเงินของรัฐบาลในลักษณะรายวัน (day to day) ต่อมาขอบเขตงานของกระทรวงฯ ได้ขยายเพิ่มขึ้นโดยทำหน้าที่เสมือนเป็น Think Tank ของรัฐบาลในการเสนอแนะนโยบายการคลัง นโยบายเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเป็นหนึ่งในหน่วยงานหลัก (central agencies) ร่วมกับ Office of the Prime Minister and Cabinet และ State Services Commission ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ ปัจจุบันมีนาย Michael Cullen ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance) และมีนาย Phil Goff นาย Trevor Mallard และนาย Clayton Cosgrove ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ (Associate Ministers of Finance)

3.6.1 การแบ่งส่วนราชการ

กระทรวงการคลังนิวซีแลนด์แบ่งองค์กรตามเป้าหมายหลักในการดำเนินงาน 3 ประการ ได้แก่ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค โดยแบ่งองค์กรออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นกลุ่มงานนโยบาย (Policy Group) และส่วนที่เป็นงานสนับสนุน (Supporting Group) และมีโครงสร้างการบริหารงานแบบทีมงาน เรียกว่า Strategic Leadership Team (SLT) โดยมีปลัดกระทรวง (Secretary to the Treasury) เป็นหัวหน้าส่วนราชการและทำหน้าที่เป็น Chief Executive บริหารงานโดยแบ่งงานออกเป็นกลุ่มงาน 5 กลุ่ม และมีรองปลัดกระทรวง (Deputy Secretary) เป็นผู้กำกับดูแลทีมงานต่างๆ ดังนี้

- 1) กลุ่มงาน Central Agencies
- 2) กลุ่มงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Performance)
- 3) กลุ่มงานเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic)
- 4) กลุ่มงานการดำเนินงานของภาครัฐ (State Sector Performance)
- 5) กลุ่มงานการดำเนินงานขององค์กร (Organizational Performance)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแล 1 หน่วยงาน ได้แก่ Crown Company Monitoring Advisory Unit (CCMAU)

กลุ่มงาน Central Agencies Group จะประสานงานกับ Office of the Prime Minister and Cabinet และ State Services Commission ในฐานะที่เป็น Central Agencies ในการเสนอแนะนโยบายสาธารณะและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลโดยรวม และร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์และการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องต่างๆ รวมทั้งการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นๆ ในการแปลงยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ

กลุ่มงาน Economic Performance (EP) ทำหน้าที่ติดตามภาวะเศรษฐกิจและปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจและประเด็นทางเศรษฐกิจที่ควรให้ความสนใจเนื่องจากสามารถสร้างผลกระทบในวงกว้างทั้งในแง่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการป้องกันผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดจากการดำเนินนโยบาย/มาตรการนั้นๆ โดยกลุ่มงานนี้จะแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม (Cluster) และทีม (Team) ต่างๆ ประกอบด้วย 1) ทีมด้านต่างประเทศ 2) ทีมด้านยุทธศาสตร์ภาษี 3) กลุ่มงานวิสาหกิจและนวัตกรรม ซึ่งแบ่งเป็นงานด้านกฎระเบียบและภาวะความเคลื่อนไหวของตลาด งานวิจัยและนวัตกรรม งานสินเชื่อเพื่อการส่งออก และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ 4) กลุ่มงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นงานคมนาคม และงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พลังงาน และการดำเนินงานเชิงพาณิชย์

กลุ่มงาน Macroeconomic ทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ปรึกษาหลัก (Lead advisor) เกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายการคลัง โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลด้านการคลังแก่สาธารณชน การกิจของกลุ่มงานนี้ ประกอบด้วย การประมาณภาวะเศรษฐกิจและการจัดเก็บรายได้ การติดตามภาวะเศรษฐกิจมหภาคที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการคลัง และการจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอแก่รัฐบาลนั้นๆ โดยกลุ่มงานนี้จะแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม (Cluster) และทีม (Team) ต่างๆ ประกอบด้วย

1) กลุ่มมหภาค แบ่งเป็นการประมาณการและการติดตามภาวะเศรษฐกิจการคลัง นโยบายเศรษฐกิจมหภาค 1 (เสถียรภาพเศรษฐกิจ) นโยบายเศรษฐกิจมหภาค 2 (ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ)

2) กลุ่มงานด้านการบริหารการคลังและการรายงานฐานะการคลัง แบ่งเป็น การบริหารจัดการด้านการคลัง การรายงานฐานะการคลัง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

กลุ่มงาน State Sector Performance มีเป้าหมายหลักในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐทั้งหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณและไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยมีภารกิจหลักในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานของรัฐและภาครัฐโดยรวม การมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐและหน่วยงานของรัฐ และการ

วิเคราะห์และเสนอแนะเกี่ยวกับความคุ้มค่าของประโยชน์ที่ได้รับจากรายจ่ายรัฐบาลรายการต่างๆ และความคุ้มค่าในการใช้เงินงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ทั้งนี้ แบ่งงานออกเป็นกลุ่ม (Cluster) และทีม (Team) ต่างๆ ประกอบด้วย 1) ทีมด้านสาธารณสุข 2) ทีม system change implementation 3) ทีมผู้เชี่ยวชาญสนับสนุน 4) ทีมด้านงานยุติธรรมและการจัดการทรัพย์สิน 5) กลุ่มงานด้านบริการสาธารณะและบริการทางสังคม ซึ่งแบ่งเป็นด้านเยาวชนและครอบครัว ด้านระบบและคุณภาพการบริการ และด้านแรงงานและความเชี่ยวชาญของแรงงาน

กลุ่มงาน Organizational Performance มีหน้าที่เสนอแนะนโยบายและความเห็นต่อ ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงเกี่ยวกับรูปแบบของโครงสร้างองค์กร นโยบายหลักของ องค์กรและแนวทางการปฏิบัติงานที่พึงปรารถนา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของ กระทรวงการคลังโดยรวม รวมทั้งรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณของ กระทรวงการคลัง และการให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานภายในเกี่ยวกับสวัสดิการและการ บริการต่างๆ ขององค์กร โดยแบ่งงานทีม (Team) ต่าง ๆ ประกอบด้วย ทีมพัฒนาองค์กรและ ศักยภาพของบุคลากร ทีมด้านการสื่อสาร ทีมด้านการเงิน ทีมด้านการให้บริการความรู้ ทีมกฎหมาย สำนักงานผู้บริหาร และทีมผลลัพธ์ขององค์กร

Crown Company Monitoring Advisory Unit (CCMAU) ทำหน้าที่ติดตามการ ดำเนินงานและบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ สถาบันวิจัย ของรัฐ (Crown Research Institute) และบริษัทของรัฐ (Crown companies)

3.6.2 กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายและยกร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ

ดังนี้

- พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการคลังสาธารณะ และการแก้ไขปรับปรุง
- พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ
- พระราชบัญญัติการบริหารงานภาครัฐ

3.7 โครงสร้างของกระทรวงการคลังของประเทศสหราชอาณาจักร⁴

กระทรวงการคลัง (Treasury) เป็นกระทรวงเศรษฐกิจและการคลังของประเทศสหราชอาณาจักร มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ (formulating) และดำเนินการ (implementing) ให้เป็นไปตามนโยบายการคลังและเศรษฐกิจ (financial and economic policy) ของรัฐบาล ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) คณะกรรมการกระทรวงการคลัง (Treasury Board) และ 2) (HM Treasury Group Structure) ดังนี้

1) **คณะกรรมการกระทรวงการคลัง (Treasury Board)** มีหน้าที่ในการนำพากระทรวงการคลังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2) **โครงสร้างกลุ่มงานของกระทรวงการคลัง (HM Treasury Group Structure)** ประกอบด้วย

2.1) ปลัดกระทรวงการคลัง (Permanent Secretary)

2.2) กลุ่มงานด้านการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และปฏิบัติการ (Group Finance, Procurement and Operational) มีเป้าหมายในการสร้างและรักษาระบบงานและนโยบายต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้รัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารกระทรวง และปลัดกระทรวงสามารถมอบหมายแนวทางเชิงกลยุทธ์ให้กับหน่วยงานภายใต้กำกับของกระทรวงการคลังเพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่

2.3) กลุ่มงานด้านงบประมาณ ภาษี และสวัสดิการ (Budget, Tax and Welfare: BTW) มีเป้าหมายในการดูแลรักษาฐานะการคลังให้มีความมั่นคงภายใต้ Code for Fiscal Stability ส่งเสริมให้มีระบบภาษีและระบบผลตอบแทนที่มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในอันที่จะกระตุ้นการทำงาน การออม การลงทุน และขยายโอกาสในทางธุรกิจและการจ้างงานแก่ทุกคน

2.4) กลุ่มงานด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง (Macroeconomic and Fiscal Policy: MFP) มีเป้าหมายเพื่อรักษารอบนโยบายการเงินและการคลังให้อยู่ในระดับแนวหน้า ให้คำแนะนำทางด้านการเงินเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายการคลังอย่างผู้เชี่ยวชาญ ประเมินการแนวโน้มเศรษฐกิจและการคลัง และส่งเสริมการบริหารจัดการหนี้และทุนสำรองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่วนงานย่อยที่อยู่ภายใต้กลุ่ม ประกอบด้วย Government Treasury Management

⁴ ได้รับการเอื้อเฟื้อข้อมูลจากสำนักงานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการคลัง ประจำสหราชอาณาจักร และยุโรป (http://www.hm-treasury.gov.uk/about/about_index.cfm)

2.5) กลุ่มงานด้านการเงินระหว่างประเทศ (International Finance: IF) มีเป้าหมายในการส่งเสริมความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษด้วยการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน (financial stability) ทั้งในระดับสากลและระดับภายในประเทศ ส่งเสริมความรุ่งเรืองของโลก รวมทั้งประเทศยากจน การขับเคลื่อนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของ อียู ส่งเสริมให้ภาคการเงินมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

2.6) กลุ่มงานด้านการควบคุมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐ (Public Services and Growth: PSG) กลุ่มงานที่ 2.6) และ 2.7) มีเป้าหมายในการควบคุมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ยกกระดับผลิตภาพ (higher productivity) ทั้งของภาครัฐและเอกชน ปรับปรุงบริการภาครัฐให้มีบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

2.7) กลุ่มงานด้านการจัดการการเงินภาครัฐ (Government Financial Management: GFM) ส่วนงานย่อยที่อยู่ภายใต้กลุ่ม ประกอบด้วย Government Reporting

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานขึ้นตรงกับกระทรวงการคลังอีก 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

3.8 โครงสร้างกระทรวงการคลังของประเทศเนเธอร์แลนด์⁵

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังประเทศเนเธอร์แลนด์ มีดังนี้

- 1) จัดทำกฎหมายงบประมาณที่สมเหตุสมผลและมั่นคง
- 2) จัดเก็บภาษี บนหลักของกฎหมายและเท่าเทียม
- 3) ติดตามดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปอย่างรับผิดชอบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงยึดมั่นในกฎเกณฑ์ด้านงบประมาณ
- 4) คุ้มกันเงินในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำที่สุด ขณะเดียวกันก็ดูแลบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐเป็นอย่างดี
- 5) วางกฎระเบียบเพื่อความมั่นคงของระบบการเงิน
- 6) พัฒนาให้โครงสร้างของเศรษฐกิจมีความแข็งแกร่ง และผูกเข้ากับความแข็งแกร่งของยุโรปอย่างมั่นคง
- 7) ให้ความสนับสนุนต่อการปกป้องสังคมโดยรวมจากสินค้าและบริการที่ไม่พึงปรารถนา

⁵ ได้รับการเอื้อเฟื้อข้อมูลจากสำนักงานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการคลัง ประจำสหราชอาณาจักร และยุโรป (<http://www.minfin.nl/en/organisation/missionstatement>)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister and State Secretary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (State Secretary) เป็นผู้รับผิดชอบงานทั้งหมดของกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะดูแลรับผิดชอบงานหลัก 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ งานด้านนโยบายการคลัง (fiscal policy) งานด้านนโยบายเกี่ยวกับการเงิน (monetary policy) และงานด้านนโยบายภาษี (tax policy) โดยรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการจะมีการแบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจน กล่าวคือ รัฐมนตรีช่วยว่าการจะดูแลงานด้านภาษีทั้งหมด ซึ่งก็รวมถึงงานของสำนักจัดเก็บภาษี และงานของสำนักงานทรัพย์สินของรัฐ สำหรับงานนอกเหนือจากนี้ทั้งหมดจะเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3.7.1 การบริหารงานของข้าราชการประจำ

งานในระดับข้าราชการประจำของกระทรวงการคลัง จะประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง (Secretary-General) และรองปลัดกระทรวงการคลัง (Deputy Secretary General) อีกหนึ่งคน โดยปลัดกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่เป็นมือขวาให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการดูแลรับผิดชอบงานประจำของกระทรวง นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงการคลังยังทำหน้าที่ในการประสานเชิงนโยบายของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กระทรวงการคลังด้วย รวมไปถึงการผสมผสานนโยบายร่วมกับกระทรวงอื่นๆ ในขณะที่รองปลัดกระทรวงจะรักษาการแทนในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่อยู่ รวมถึงดูแลรับผิดชอบงานของสำนักงานกลาง สำนักงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง ประกอบด้วย

1) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจและการเงิน มีหน้าที่ต้องวางกรอบนโยบายการเงินเพื่อเศรษฐกิจโดยทั่วไป ทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น ภาระหลักของกระทรวงการคลังจึงต้องดำเนินการเพื่อให้นโยบายทางการเงินของรัฐบาลมีความมั่นคง ดูแลรับผิดชอบเพื่อให้ความสัมพันธ์ทางการเงินกับต่างประเทศเป็นไปด้วยดี การทำงานของตลาดการเงินมีความเหมาะสม การบริหารจัดการเงินกู้ภาครัฐ และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

2) สำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ต้องประสานนโยบายงบประมาณของรัฐบาล ดังนั้น จึงต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กรอบงบประมาณรายจ่ายและการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายตามที่ได้มีการตกลงกันในการเมืองแล้ว คุมการใช้จ่ายภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานข้างต้น จำกัดภาระต้นทุนในการบริหารจัดการที่จะมีต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม รวมถึงการมีกฎระเบียบและโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิผล ถือเป็นเป้าประสงค์ที่สำคัญที่สุด

3) **สำนักงานนโยบายภาษี** รับผิดชอบในการจัดเตรียมนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภาษี และการเตรียมร่างกฎหมายภาษี (preparation of tax legislation) หน้าที่หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการเตรียมแผนภาษีประจำปี (annual preparation of tax plan) การเตรียมสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภาษี (tax treaties) การปรึกษาหารือเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ภาษีระหว่างประเทศและการปฏิบัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญาภาษีก็ถือเป็นงานส่วนหนึ่งของสำนักงานนโยบายภาษี

4) **สำนักงานจัดเก็บภาษี** รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายภาษี (tax legislation) ซึ่งก็รวมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร (customs legislation) และกฎหมายหรือข้อกำหนดอื่นที่ไม่ใช่ภาษีด้วย (non-tax legislation) ทั้งนี้ สำนักงานจัดเก็บภาษีมีหน้าที่ประเมินเรียกเก็บและจัดเก็บภาษี

5) **สำนักงานปลัดกระทรวง** ดูแลรับผิดชอบงานภายใน (internal organization) และสนับสนุนงานของกระทรวงการคลัง (support of the Ministry of Finance) สนับสนุนและให้คำแนะนำผู้บริหารทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและที่เป็นข้าราชการประจำ รวมถึงให้การสนับสนุนสำนักงานอื่นในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทรัพยากรมนุษย์ (human resources policy) งานด้านกฎหมาย (legal affairs) การจัดการข้อมูล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิบัติประจำวัน นอกจากนี้ยังรวมถึงงานด้านการจัดทำงบประมาณในส่วน of กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 3.1 สรุปภารกิจและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงการคลังในต่างประเทศ

ประเทศ	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
สหรัฐอเมริกา	(1) สำนักงานภายใต้กระทรวงการคลัง (Department Offices) • สำนักงานการเงินภายในประเทศ • สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจ • สำนักงานกฎหมาย • สำนักงานการต่างประเทศ • สำนักงานนโยบายและการวางแผนบริหารจัดการภายใน • สำนักงานกิจการสาธารณะ • สำนักงานนโยบายด้านภาษี • สำนักงานสืบสวนป้องกันการก่อการร้ายโดยช่องทางทางการเงิน • สำนักงานผลิตและควบคุมเงินตรา (2) สำนักปฏิบัติการ (Operating Bureaus) • สำนักภาษีและการค้าสินค้าที่มีแอลกอฮอล์และยาสูบ • สำนักออกแบบและจัดพิมพ์พันธบัตร • สำนักหนี้สาธารณะ • กองทุนการเงินเพื่อการพัฒนาชุมชน • สำนักป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน • สำนักบริหารจัดการบริการทางการเงิน • สำนักตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐ • สำนักตรวจสอบการดำเนินการด้านการจัดเก็บภาษี • สำนักสรรพากร • สำนักกำกับกับการดำเนินงานกิจการธนาคารพาณิชย์ของสหรัฐ • สำนักกำกับสถาบันการเงินต่าง ๆ • สำนักกษาปณ์

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
แคนาดา	• International Trade and Finance Branch • International Trade Policy Division • International Finance and Economic Analysis Division • Tax Policy Branch • Personal Income Tax Division • Sales Tax Division • Business Income Tax Division • Intergovernmental Tax Policy Division • Tax Legislation Division • Evaluation and Research Group • Law Branch • Parliamentary Coordinator • General Legal Services Division • Tax Counsel Division • Access to Information and Privacy Unit • Corporate Services Branch • Administrative Services Division • Financial Services Division • Human Resources Division • Informatics Services Division • Security Services Division • Business and Technology Integration Division • The Modernizing Comptrollership Project Office • Consultations and Communications Branch • Communications Policy and Strategy Division • Public Affairs and Operations Division

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
ญี่ปุ่น	• Enforcement Division • กองพิธีการศุลกากร • กองสอบสวน • สำนักบริหารการคลัง • กองประสานงานทั่วไป • กองบริหารการคลัง • กองนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ • Market Finance Division • Fiscal Investment and Loan Programme • Fiscal Investment and Loan Management • National Property Policy Planning and Legal Division • Policy Co-ordination for National Property Policy Planning • National Property Acquisition and Disposition Division • Director for Fiscal Investment and Loan Appropriation • สำนักต่างประเทศ • กองประสานงานทั่วไป • กองการวิจัย • กององค์การระหว่างประเทศ • กองความร่วมมือทางการเงินในภูมิภาค • กองตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ • กองนโยบายเพื่อการพัฒนา • กองสถาบันเพื่อการพัฒนา (2) หน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้กระทรวงการคลัง • สถาบันวิจัยนโยบายกระทรวงการคลัง • หน่วยงานกระทรวงการคลังในต่างจังหวัด • สำนักการคลังส่วนท้องถิ่น • Customs-Houses

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
สิงคโปร์	• สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ • สำนักงานนโยบายการเงิน • สำนักงานการพัฒนา • สำนักงานการวางแผนด้านสังคม • สำนักงานการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ • สำนักงานการบริหาร • สำนักงานการควบคุมการลงทุน • ฝ่ายเจรจาการค้าเสรี • แผนกอื่น ๆ • แผนกทั่วไปด้านบัญชี • Singapore Customs
ออสเตรเลีย	• ด้านงบประมาณ • ด้านบริหารการเงินการคลัง • ด้านบริหารทรัพย์สิน • สำนักรัฐมนตรี • ด้านประชาสัมพันธ์ • ด้านการดูแลยุทธศาสตร์ • ด้าน e-Solutions
นิวซีแลนด์	▪ กลุ่มงาน Central Agencies ▪ กลุ่มงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) ▪ กลุ่มงานเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic) ▪ กลุ่มงานการดำเนินงานของภาครัฐ (State Sector Performance) ▪ กลุ่มงานการดำเนินงานขององค์กร(Organizational Performance) ▪ มีหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแล 1 หน่วยงาน ได้แก่ Crown Company Monitoring Advisory Unit (CCMAU)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ
ภารกิจ	
สหราชอาณาจักร • งานด้านรายจ่าย • งานด้านนโยบายการคลัง • งานด้านการจัดเก็บ • งานด้านนโยบายเศรษฐกิจ	(1) คณะกรรมการกระทรวงการคลัง (2) โครงสร้างกลุ่มงานของกระทรวงการคลัง • ปลัดกระทรวงกระทรวงการคลัง • กลุ่มงานด้านการเงิน • กลุ่มงานด้านงบประมาณ ภาษี และสวัสดิการ • กลุ่มงานด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง • กลุ่มงานด้านการเงินระหว่างประเทศ • กลุ่มงานด้านการควบคุมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐ • กลุ่มงานด้านการจัดการการเงินภาครัฐ (3) สำนักงานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (4) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
เนเธอร์แลนด์	(1) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจและการเงิน (2) สำนักงานงบประมาณ (3) สำนักงานนโยบายภาษี (4) สำนักงานจัดเก็บภาษี (5) สำนักงานปลัดกระทรวง

บทที่ 4

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกระทรวงการคลังของประเทศไทย

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการกิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง และตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนราชการ 10 ส่วนราชการ ได้แก่

- 1 สำนักงานรัฐมนตรี
- 2 สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- 3 กรมธนารักษ์
- 4 กรมบัญชีกลาง
- 5 กรมศุลกากร
- 6 กรมสรรพสามิต
- 7 กรมสรรพากร
- 8 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- 9 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- 10 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในการนี้ สำหรับการแบ่งราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวง และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

อย่างไรก็ดี ตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ในส่วนของกระทรวงการคลังนั้น มี 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

- 1) กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน (กรมธนารักษ์ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ)
- 2) กลุ่มภารกิจด้านรายได้ (กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร)
- 3) กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ)

กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งทางด้านระบบการเงิน การคลัง ให้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ตลอดจนมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการและปรับตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอันเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เช่นสภาวะเศรษฐกิจในประเทศ ระเบียบกติกากการค้าเสรี การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก แนวคิดการจัดองค์กรสมัยใหม่ เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนมีผลต่อบทบาท ภารกิจของกระทรวงการคลังที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องมีความพร้อมที่จะปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการคลังให้เหมาะสม และสอดคล้องกับเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน

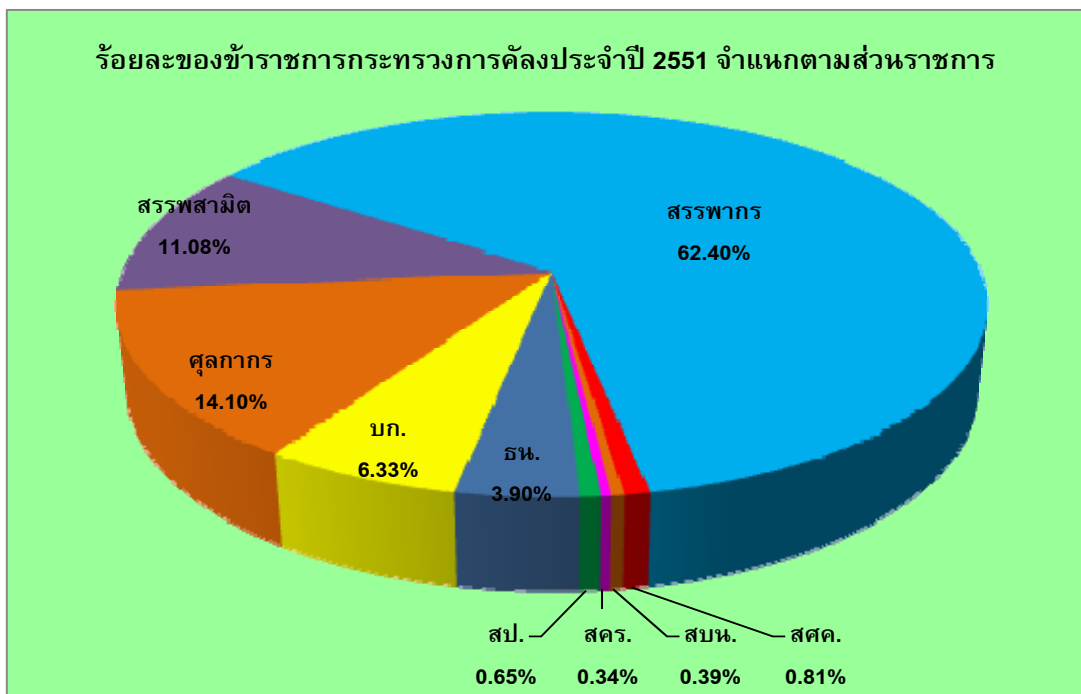
4.1 ข้อมูลพื้นฐานด้านอัตรากำลังของกระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4.1 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง

ส่วนราชการ	เพศ		รวม
	ชาย	หญิง	
1. กรมธนารักษ์	516	682	1,198
2. กรมบัญชีกลาง	385	1,557	1,942
3. กรมศุลกากร	2,639	1,689	4,328
4. กรมสรรพสามิต	2,141	1,259	3,400
5. กรมสรรพากร	4,069	15,082	19,151
6. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	38	83	121
7. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	35	68	103
8. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	78	172	250
9. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	65	135	200
รวม	9,966	20,727	30,693

ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2551

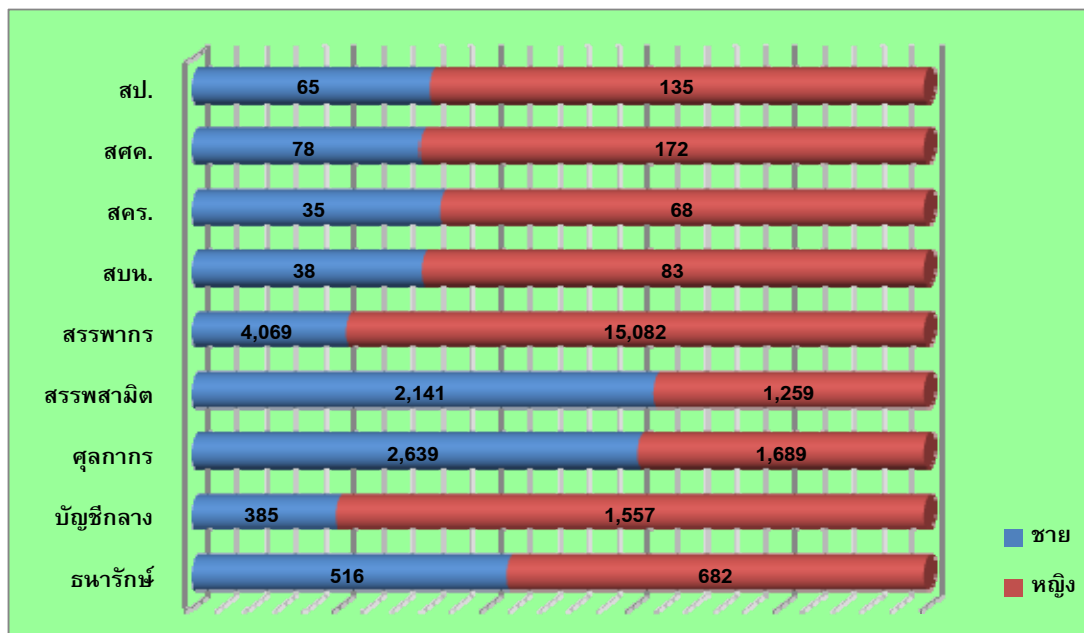
ภาพที่ 4.1 ร้อยละของข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามส่วนราชการ



จากภาพที่ 4.1 กระทรวงการคลังมีข้าราชการทั้งสิ้น 30,693 คน โดยเป็นข้าราชการหญิงมากกว่าชาย คือ เป็นเพศหญิงร้อยละ 66.05 (จำนวน 20,272 คน) เพศชาย ร้อยละ 33.95 (จำนวน 9,966 คน) เมื่อจำแนกจำนวนข้าราชการตามส่วนราชการ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดกรมสรรพากร มากที่สุดร้อยละ 62.40 (จำนวน 19,151 คน) รองลงมาได้แก่ กรมศุลกากร ร้อยละ 14.10 (จำนวน 4,328 คน) กรมสรรพสามิต ร้อยละ 11.08 (จำนวน 3,400 คน) กรมบัญชีกลาง ร้อยละ 6.33 (จำนวน 1,942 คน) กรมธนารักษ์ ร้อยละ 3.90 (จำนวน 1,198 คน) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร้อยละ 0.81 (จำนวน 250 คน) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ร้อยละ 0.65 (จำนวน 200 คน) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ร้อยละ 0.39 (จำนวน 121 คน) และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 0.34 (จำนวน 103 คน) ตามลำดับ

ภาพที่ 4.2 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามเพศ

หน่วย: คน



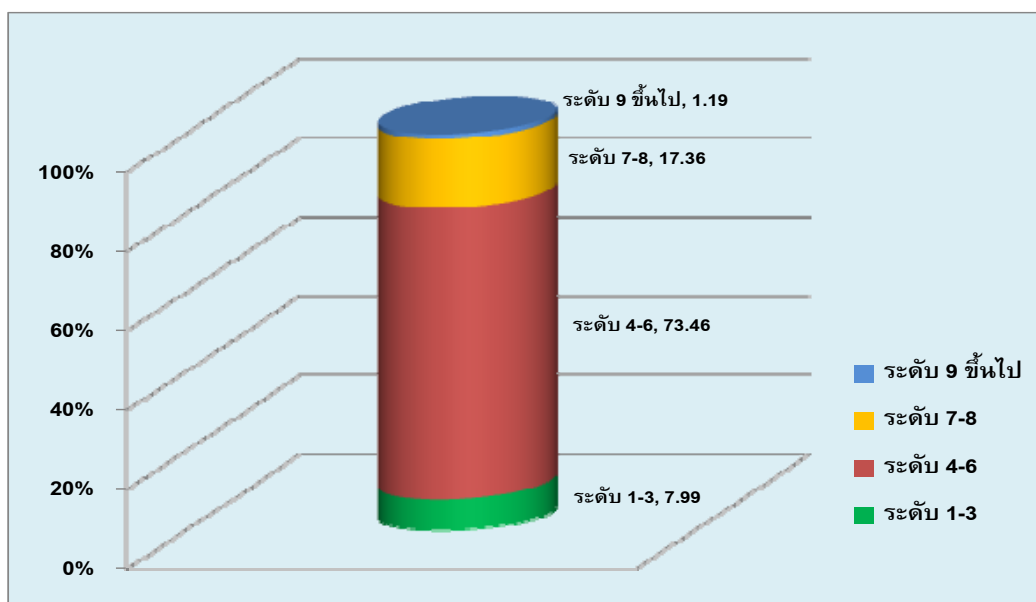
ตารางที่ 4.2 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามระดับตำแหน่ง

หน่วย: คน

กรมในสังกัดกระทรวงการคลัง	ระดับตำแหน่ง						รวม
	1 - 3	4 - 6	7 - 8	9	10	11	
1. กรมธนารักษ์	97	664	419	17	1	-	1,198
2. กรมบัญชีกลาง	37	1,378	475	50	2	-	1,942
3. กรมศุลกากร	76	3,747	481	23	1	-	4,328
4. กรมสรรพสามิต	147	2,176	1,032	43	2	-	3,400
5. กรมสรรพากร	2,083	14,192	2,703	170	3	-	19,151
6. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	2	76	32	10	1	-	121
7. สำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจ	-	76	20	6	1	-	103
8. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	-	128	105	15	2	-	250
9. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	9	111	61	6	12	1	200
รวม	2,451	22,548	5,328	340	25	1	30,693

ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2551

ภาพที่ 4.3 ร้อยละของข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามระดับตำแหน่ง



จากภาพที่ 4.3 ข้าราชการกระทรวงการคลังส่วนใหญ่มีระดับตำแหน่งในระดับ 4-6 ร้อยละ 73.46 (จำนวน 22,546 คน) รองลงมาได้แก่ ระดับ 7-8 ร้อยละ 17.36 (จำนวน 5,328 คน) ระดับ 1-3 ร้อยละ 7.99 (จำนวน 2,451 คน) และระดับ 9 ขึ้นไป ร้อยละ 1.19 (จำนวน 366 คน) ตามลำดับ

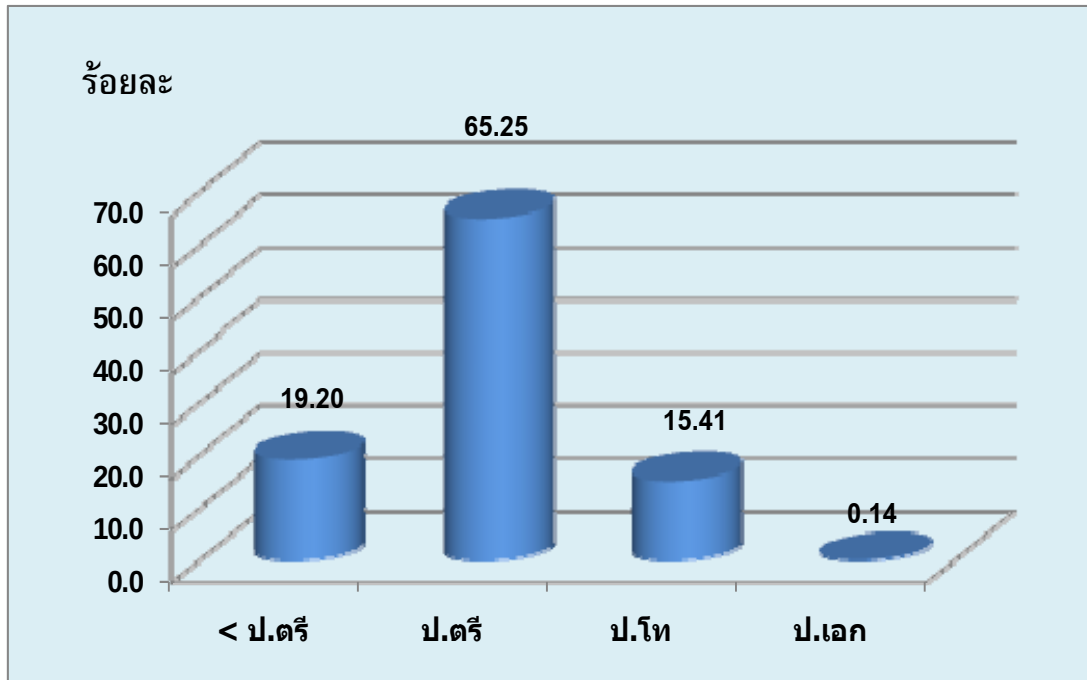
ตารางที่ 4.3 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามวุฒิการศึกษา

หน่วย: คน

กรมในสังกัดกระทรวงการคลัง	วุฒิการศึกษา				รวม
	< ป.ตรี	ป.ตรี	ป.โท	ป.เอก	
1. กรมธนารักษ์	235	697	266	-	1,198
2. กรมบัญชีกลาง	307	1,219	415	1	1,942
3. กรมศุลกากร	1,172	2,422	732	2	4,328
4. กรมสรรพสามิต	1,192	1,766	438	4	3,400
5. กรมสรรพากร	2,937	13,711	2,494	9	19,151
6. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	2	28	88	3	121
7. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	2	17	82	2	103
8. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	21	48	163	18	250
9. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	24	120	51	5	200
รวม	5,892	20,028	4,729	44	30,693

ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2551

ภาพที่ 4.4 ร้อยละของข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามวุฒิการศึกษา



ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2551

จากภาพที่ 4.4 ข้าราชการกระทรวงการคลังส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาตรีร้อยละ 65.25 (จำนวน 20,028 คน) รองลงมาได้แก่ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ 19.20 (จำนวน 5,892 คน) ระดับปริญญาโทร้อยละ 15.41 (จำนวน 4,729 คน) และระดับปริญญาเอกร้อยละ 0.14 (จำนวน 44 คน) ตามลำดับ

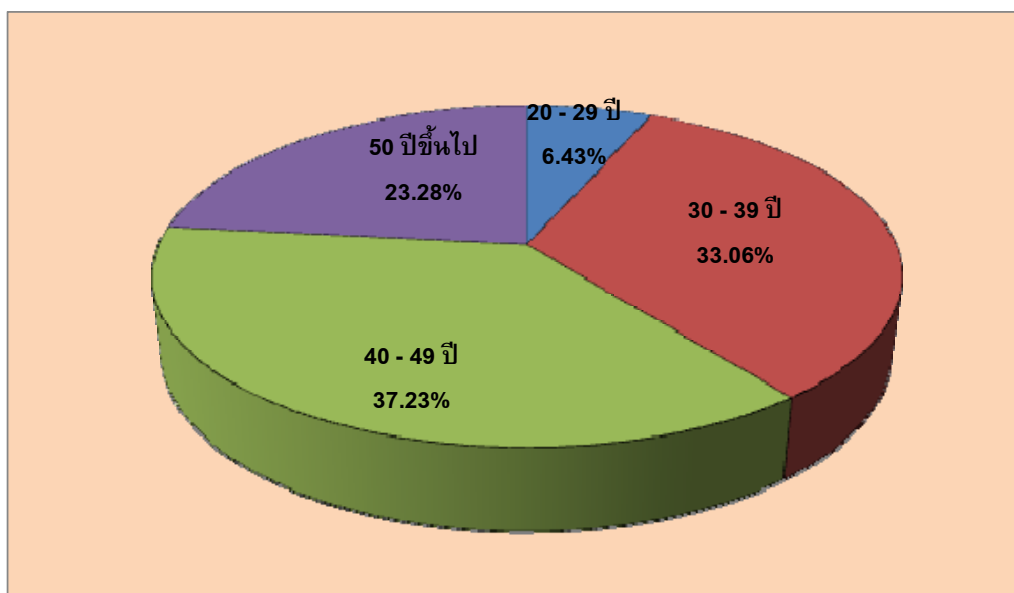
ตารางที่ 4.4 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ

หน่วย: คน

กรมในสังกัดกระทรวงการคลัง	อายุ				รวม
	20-29 ปี	30-39 ปี	40-49 ปี	50 ปี ขึ้นไป	
1. กรมธนารักษ์	98	320	427	353	1,198
2. กรมบัญชีกลาง	169	401	900	472	1,942
3. กรมศุลกากร	88	506	1,826	1,908	4,328
4. กรมสรรพสามิต	150	675	1,660	915	3,400
5. กรมสรรพากร	1,363	7,989	6,441	3,358	19,151
6. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	29	51	26	15	121
7. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	35	45	12	11	103
8. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	33	99	59	59	250
9. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	10	61	76	53	200
รวม	1,975	10,147	11,427	7,144	30,693

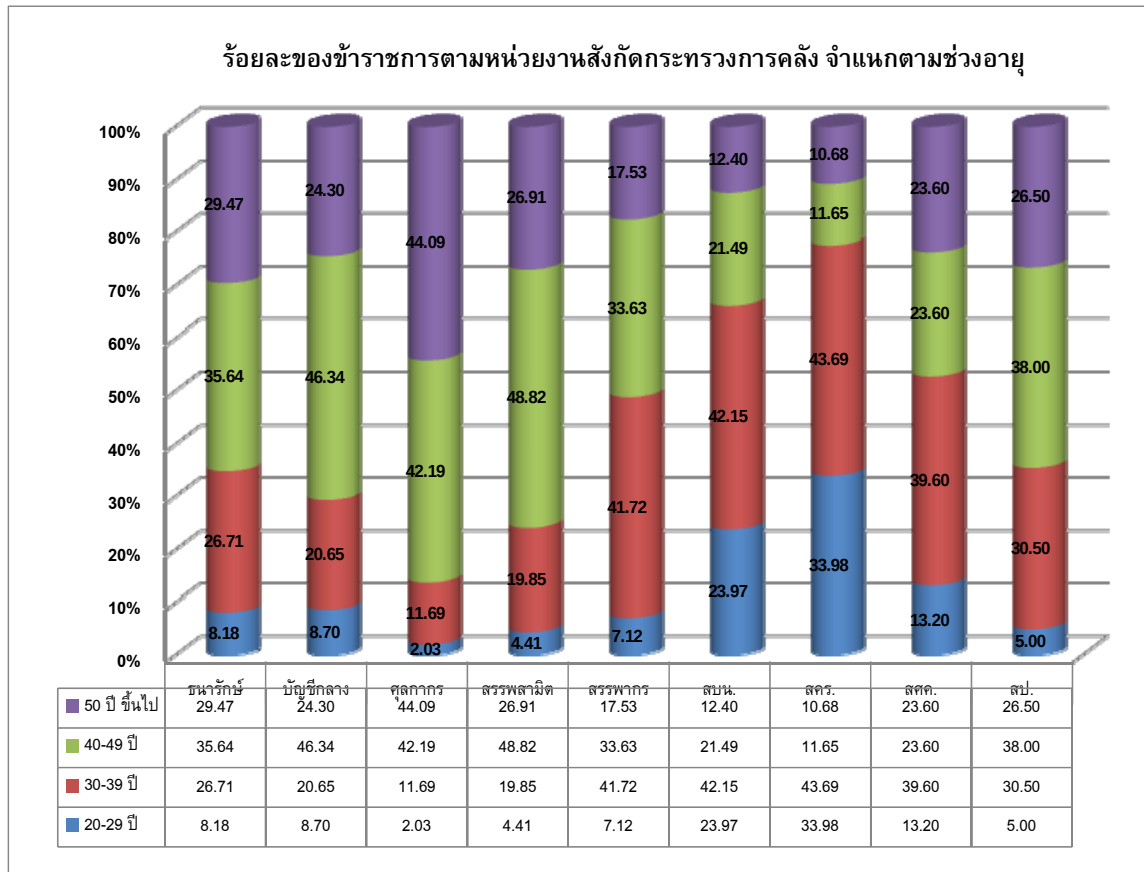
ข้อมูล ณ 31 มกราคม 2551

ภาพที่ 4.5 ร้อยละของข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ



จากภาพที่ 4.5 ข้าราชการกระทรวงการคลังมีอายุอยู่ในช่วง 40-49 ปี มากที่สุด ร้อยละ 37.23 (จำนวน 11,427 คน) รองลงมาได้แก่ ช่วงอายุ 30-39 ปี ร้อยละ 33.06 (จำนวน 10,147 คน) ช่วงอายุ 50 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 23.28 (จำนวน 7,144 คน) และช่วงอายุ 20-29 ปี ร้อยละ 6.43 (จำนวน 1,975 คน) ตามลำดับ

ภาพที่ 4.6 ร้อยละของข้าราชการตามหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง จำแนกตามอายุ



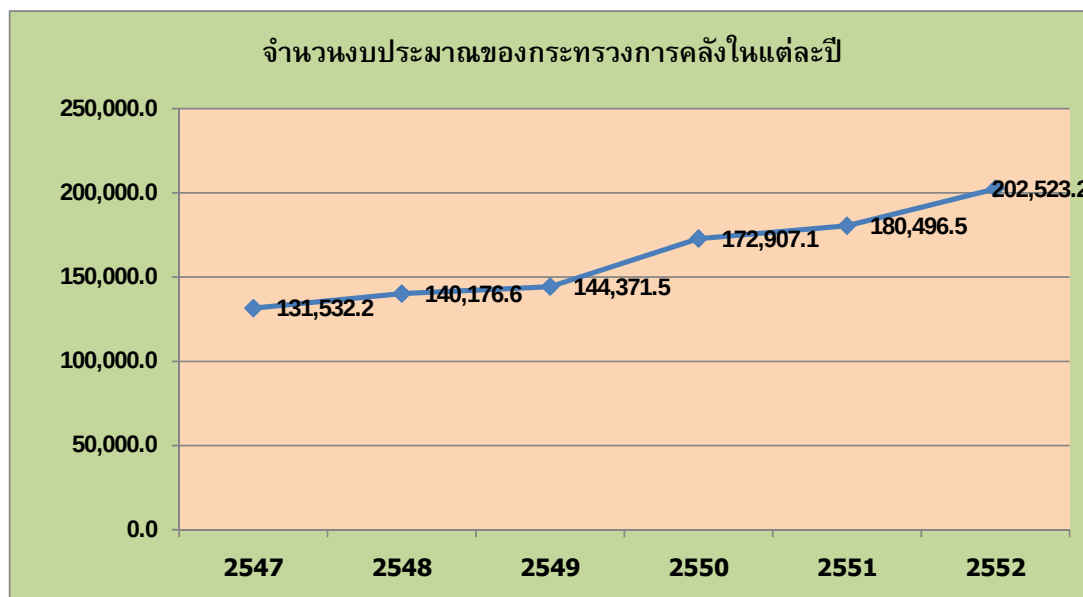
ตารางที่ 4.5 จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงการคลัง

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จำนวนเงินงบประมาณ
2547	131,532.2
2548	140,176.6
2549	144,371.5
2550	172,907.1
2551	180,496.5
2552	202,523.2

ที่มา: สำนักงานงบประมาณ

ภาพที่ 4.7 จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของกระทรวงการคลัง



จากภาพที่ 4.6 พบว่า งบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปี 2552 ที่มีงบประมาณสูงถึง 202,523.2 ล้านบาท ทั้งนี้ เนื่องมาจากการนำเงินไปชำระหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปีนั่นเอง

4.2 การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยประจำปี 2551

จากผลการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันนานาชาติในต่างประเทศ Institute for Management Development: IMD พบว่า อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยปี 2551 จัดโดยสถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาการจัดการ (Institute for Management Development IMD) อยู่ในอันดับ 27 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 33 ในปี 2550 และเมื่อวิเคราะห์รายปัจจัย พบว่า ในปีที่ผ่านมา (2551) ประเทศไทยมีอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันปรับตัวสูงขึ้นในทุกปัจจัย กล่าวคือ

- 1) ปัจจัยการแข่งขันด้านสมรรถนะเศรษฐกิจโดยรวมปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 12 โดยปรับขึ้นมา 3 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 15
- 2) ปัจจัยการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 22 โดยปรับขึ้นมา 5 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 27
- 3) ปัจจัยการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ ปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 25 โดยปรับขึ้นมา 9 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 34

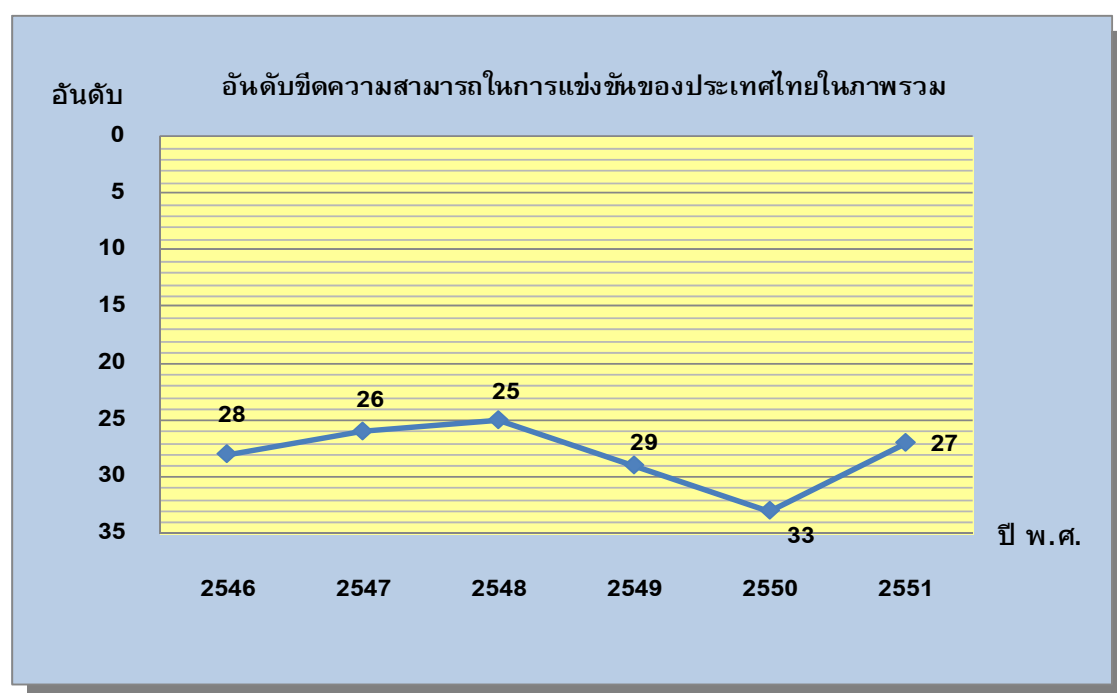
4) ปัจจัยการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 39 โดยปรับขึ้นมา 9 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 48

ตารางที่ 4.6 อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย จำแนกตามปัจจัยการแข่งขัน

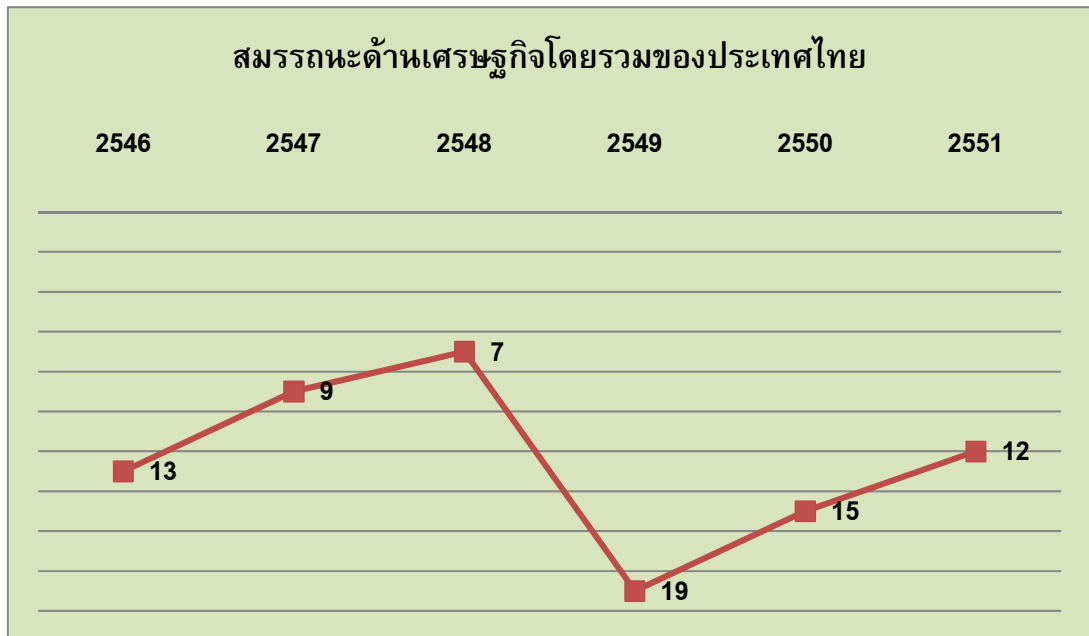
ปี	อันดับ โดยรวม	ปัจจัยการแข่งขัน			
		สมรรถนะ เศรษฐกิจโดยรวม	ประสิทธิภาพ ของรัฐบาล	ประสิทธิภาพ ของภาคธุรกิจ	โครงสร้าง พื้นฐาน
2546	28	13	18	25	43
2547	26	9	20	21	42
2548	25	7	14	25	39
2549	29	19	20	25	42
2550	33	15	27	34	48
2551	27	12	22	25	39

ที่มา: IMD World Competitiveness Yearbook 2008

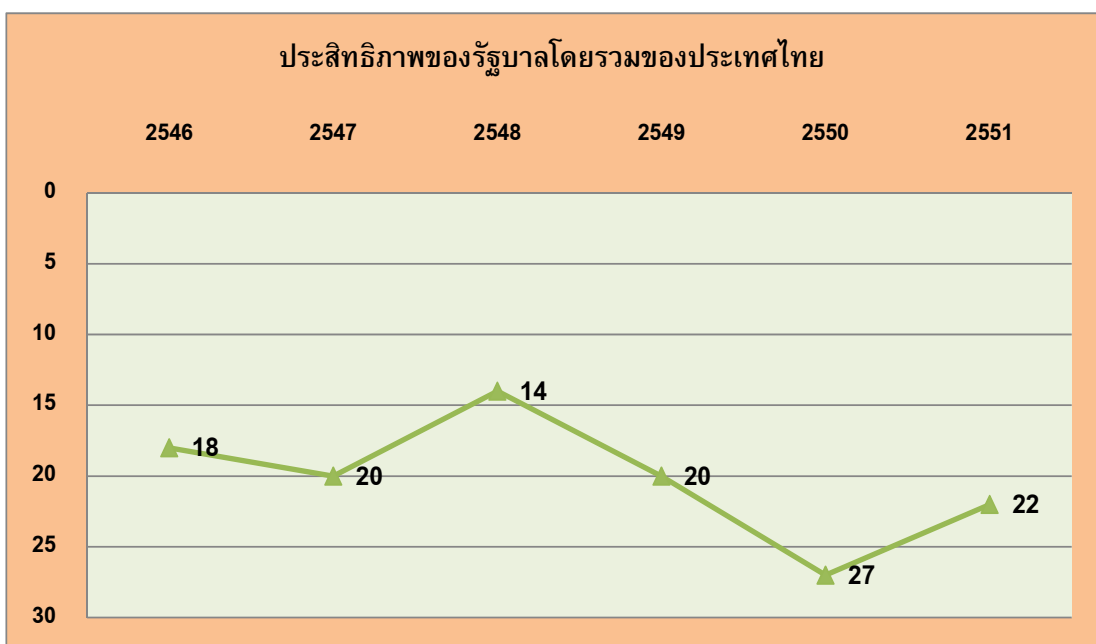
ภาพที่ 4.8 อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในภาพรวม



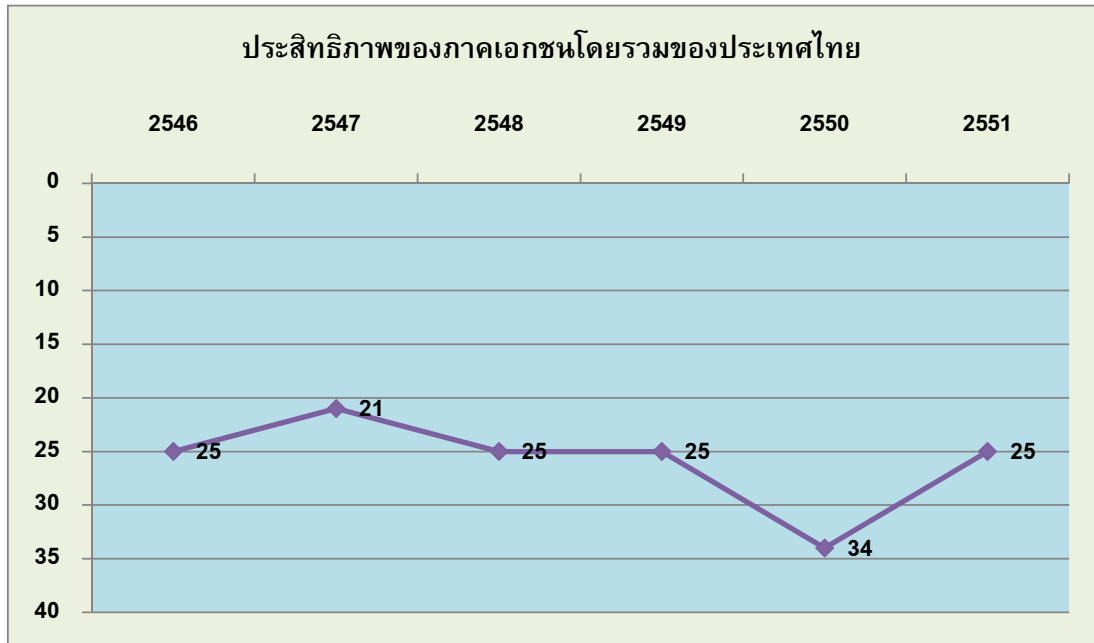
ภาพที่ 4.9 อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย



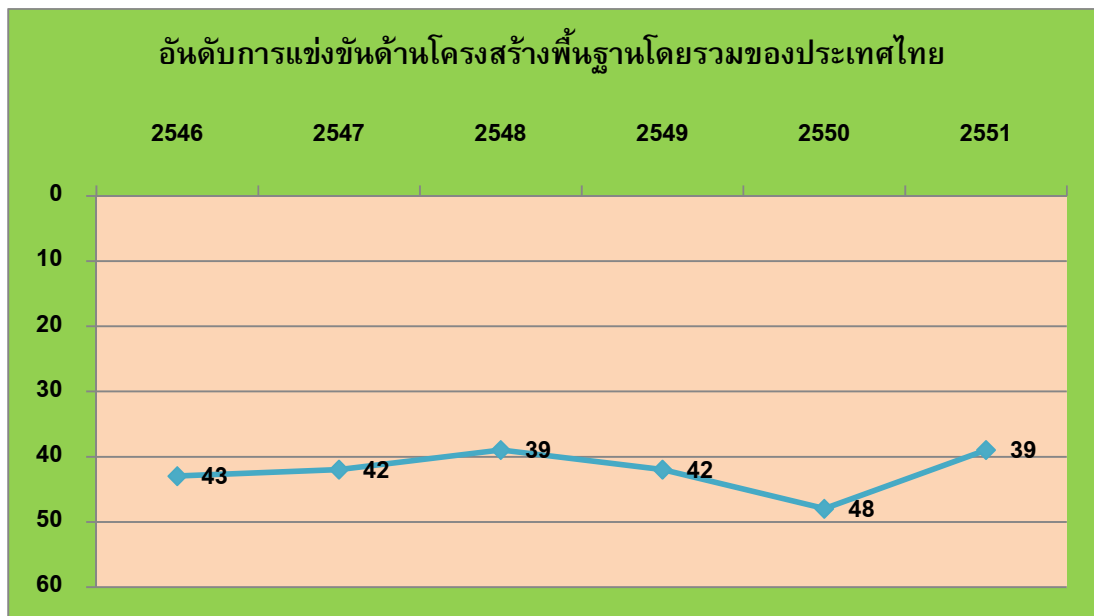
ภาพที่ 4.10 อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของรัฐบาลโดยรวมของประเทศไทย



ภาพที่ 4.11 อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาคเอกชนโดยรวมของประเทศไทย



ภาพที่ 4.12 อันดับสมรรถนะการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรวมของประเทศไทย



4.3 แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1) ปรับปรุงหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการหารายได้ (กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร) ดังนี้

- รวมงานด้านการให้บริการประชาชนเข้าไว้เป็นหน่วยงานเดียว เช่น การจัดตั้งศูนย์บริการผู้เสียภาษีตามจุดต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว สามารถรับบริการทุกอย่างได้ในที่ผลิต

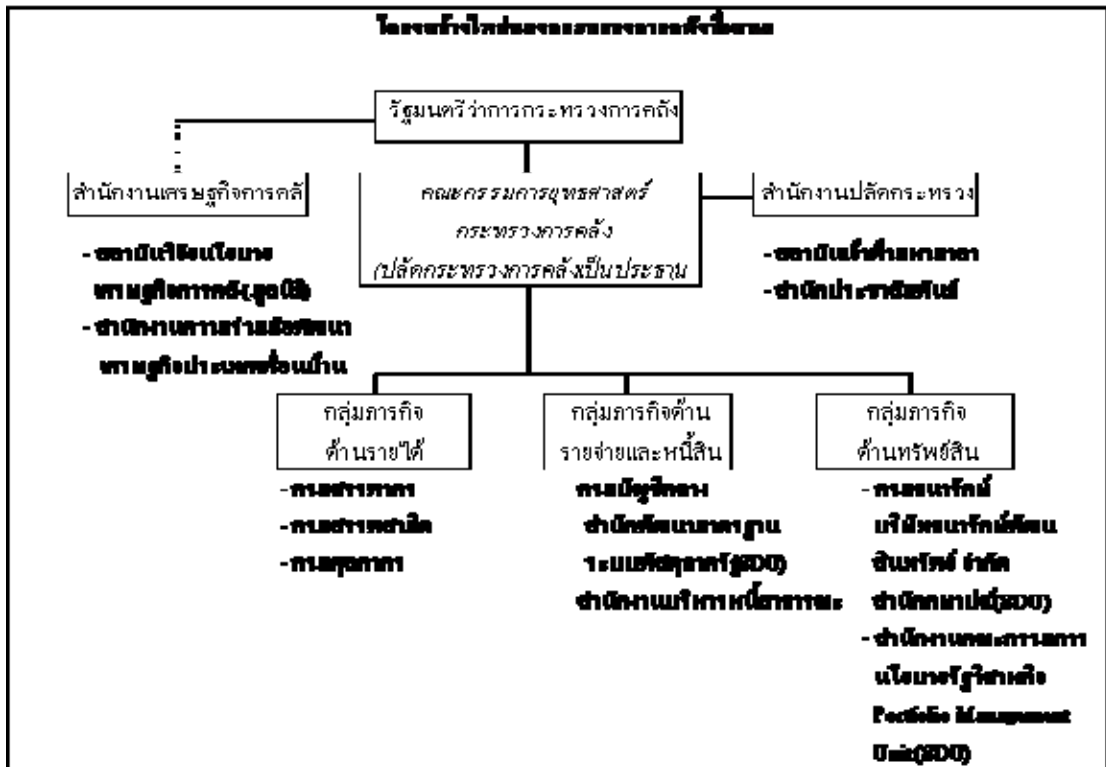
- ตัดโอนงานที่มีใช้เป็นการกิจของกรมสรรพสามิตออกไป ได้แก่ งานเกี่ยวกับการผลิตใบยาสูบไปไว้ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและอาหาร เพื่อให้งานดังกล่าวได้มีการพัฒนาโดยหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับการผลิตด้านการผลิตทางการเกษตรทั้งหมด

- ปรับปรุงงานด้านการวิเคราะห์สินค้าที่อยู่ในกรมศุลกากรและกรมสรรพสามิตให้เป็นในรูปแบบหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)

2) ปรับปรุงการบริหารจัดการรายจ่ายภาครัฐใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน ตลอดจน อำนาจความสะดวกให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนอำนวยความสะดวกกับประชาชนและภาคเอกชน เป็นต้น

4.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในอดีต

ดร.วีระชัย วีระเมธีกุล อดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารของกระทรวงการคลัง ได้ชี้แจง และแสดงทัศนคติความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นกระทรวงหลักที่รับผิดชอบเรื่องเศรษฐกิจการคลัง และการเงินของประเทศ ได้นำเสนอโครงสร้างใหม่ของกระทรวงการคลัง รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลัง ซึ่งรวมถึงภาคธุรกิจ ประชาชน หน่วยงานอื่น ๆ หรือแม้แต่ ข้าราชการในกระทรวง จะได้รับประโยชน์อะไรจากการเปลี่ยนแปลง ดังนี้



จัดแบ่งกลุ่มภารกิจโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพเป็นหลัก จากแผนภาพแสดงโครงสร้างใหม่ของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนราชการในสังกัดเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน และกลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน โดยมีรองปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้ารับผิดชอบกำกับดูแลงานในแต่ละกลุ่มภารกิจ เป้าหมายสำคัญของการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจเป็น 3 กลุ่มนี้เพื่อประสิทธิภาพที่สูงขึ้น อันเป็นผลจากการจัดแบ่งงานที่มีลักษณะคล้ายคลึง หรือมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิดไว้ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน ซึ่งจะสร้างความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงสัมฤทธิ์ผลของกระทรวง เน้นความสำเร็จของกรม และเพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน

การปรับฐานะสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง หรือ สศค.ให้เป็น “Super กรม” ที่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งสาระสำคัญอยู่ที่การเพิ่มบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของ สศค. เพื่อเป็นหน่วยงานวิชาการที่สนับสนุนงานด้านการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจระดับมหภาคของรัฐมนตรีฯ อย่างใกล้ชิด ข้าราชการ สศค.จะมีโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถ และพัฒนาศักยภาพด้านวิชาการของตนอย่างเต็มที่

สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือ สพพ. ภายใต้ สศค.เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการแก่ประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างคล่องตัว ในอนาคตระบบเศรษฐกิจจะมีการรวมตัวกันมากขึ้น เพราะตลาดที่มีขนาดใหญ่ขึ้นหมายถึงอำนาจต่อรองในเวทีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่สูงขึ้น

บทบาทที่ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง จากโครงสร้าง จะเห็นว่ามีลักษณะสำคัญสองประการ คือ (1) การแยกภารกิจกำหนดนโยบาย (Policy making) ออกจากภารกิจดำเนินนโยบาย (Policy implementation) และ (2) การแบ่งบทบาทที่ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง โดยบทบาทของรัฐมนตรีจะมุ่งเน้นที่งานด้านนโยบาย เศรษฐกิจระดับมหภาค และการกำกับดูแลราชการของกระทรวงการคลังโดยรวม ในขณะที่บทบาทของปลัดกระทรวงจะมุ่งเน้นที่การวางแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง และการบูรณาการเชื่อมโยงภารกิจกำหนดนโยบายและภารกิจดำเนินนโยบายเข้าด้วยกัน

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กระทรวง ปลัดกระทรวงการคลังซึ่งมอบหมายงานในแต่ละกลุ่มภารกิจให้รองปลัดกระทรวง จะสามารถทุ่มเทให้ความสนใจด้านยุทธศาสตร์และการกำหนดทิศทางในอนาคตของกระทรวงได้อย่างเต็มที่ โดยการทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง เพื่อบูรณาการภารกิจกำหนดนโยบายและ ภารกิจดำเนินนโยบายเข้าด้วยกัน เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานปลัดกระทรวง มีภารกิจที่สำคัญเพิ่มขึ้นประการหนึ่ง คือ การพัฒนาบุคลากรทุกระดับในกระทรวง และสร้าง CFO จังหวัด เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ในการสร้างความเจริญและมั่งคั่งให้กับจังหวัด ทั้งนี้ จะจัดตั้งสถาบันเจ้าฟ้าหมามาลา ขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เพื่อรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาบุคลากร

หน่วยบริการ (Service Delivery Unit หรือ SDU) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารประสิทธิภาพที่แยกออกจากระบบราชการ เช่น บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ ภายใต้กรมธนารักษ์ หน่วยบริการนี้นับเป็นนวัตกรรมของการบริหารราชการ ที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองภารกิจบางประการของภาครัฐ นอกจากนี้การจ้างให้ภาคเอกชนทำภารกิจสนับสนุนบางอย่างแทน หรือ Outsourcing ก็เป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งในการบริหารราชการ ซึ่งทั้งหน่วยบริการและการจ้างภาคเอกชนให้ดำเนินการแทนมีแนวโน้มจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น

ผลที่คาดว่าจะได้จากการปรับโครงสร้างกระทรวงการคลัง

1) เกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายจากประสิทธิภาพที่สูงขึ้น โดยรวมแล้ว การปรับโครงสร้างกระทรวงการคลังจะเกิดประโยชน์กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงการคลังทุกฝ่าย อันเป็นผลจากประสิทธิภาพที่สูงขึ้น ส่งผลดีทั้งต่อกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ สำหรับระบบเศรษฐกิจโดยรวม และประชาชนผู้เสียภาษี ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของส่วนราชการทุกแห่ง จะมั่นใจได้ว่าทรัพยากรของภาครัฐ ซึ่งระดมมาจากประชาชน จะถูกใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประชาชน

2) ผู้รับบริการได้รับบริการที่ดีขึ้นจากภาครัฐทั้งทางตรง และทางอ้อม ในด้านผลผลิต และผลลัพธ์นั้น ผู้รับบริการ ได้แก่ ประชาชน ภาคธุรกิจ และส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งเปรียบเสมือน ลูกค้าของกระทรวงการคลัง จะได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพยิ่งขึ้นเป็นผล ทางตรง สำหรับผลทางอ้อม คือ การจัดทำนโยบายเศรษฐกิจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ บรรลุผลเป็นรูปธรรมนั้น จะเป็นไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน มีเสถียรภาพ และ เท่าเทียมกัน ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน มีการจัดเก็บภาษีตาม เป้าหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีการจัดการทรัพย์สินของภาครัฐให้สร้างมูลค่าเพิ่มและ ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งมีการตรวจสอบดูแลการใช้จ่ายงบประมาณและบริหารหนี้สินอย่างมี ประสิทธิภาพและโปร่งใส

3) ข้าราชการจะทำงานสะดวกและคล่องตัวขึ้น ลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งหรือ เข้าใจผิดในการทำงานที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน มีโอกาสได้รับการอบรมพัฒนาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถตรงกับภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ อีกทั้งยังมีโอกาสสับเปลี่ยน หน้าที่เพื่อ พัฒนาศักยภาพให้รองรับการทำงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น นอกจากนี้ การปรับ โครงสร้างของกระทรวงการคลังจะเป็นแบบอย่างของการปฏิรูปองค์กรราชการให้ส่วนราชการ อื่นนำไปประยุกต์ ซึ่งจะช่วยยกระดับการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.4 วิเคราะห์กระทรวงการคลัง

เพื่อให้เห็นสภาวะที่เป็นจริงในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของกระทรวงการคลัง โดยใช้เครื่องมือและเทคนิค SWOT Analysis ดังนี้

4.4.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม(จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค: SWOT Analysis) และขีดสมรรถนะ ของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นจากการวิเคราะห์ SWOT ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ. 2548-2551 ของกระทรวงการคลัง และสามารถนำมาสรุปเป็นตารางเพื่อประเมินสถานภาพปัจจุบันของกระทรวงการคลัง ได้ดังนี้

ตารางที่ 4.7 การประเมินสภาพแวดล้อมภายในของกระทรวงการคลัง

Internal Factors Analysis : IFA Matrix-Key Internal Factors	Weight	Rating	Weighted Score
จุดแข็ง (Strengths)			
1. มีแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ	0.05	3	0.15
2. มีหน่วยงานให้บริการที่เข้าถึงประชาชนในภูมิภาคทั่วประเทศ ถึงระดับอำเภอ	0.05	3	0.15
3.ผู้บริหารระดับสูงมีประสบการณ์และสมรรถนะสูง และให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและการพัฒนาคน	0.05	4	0.20
4. บุคลากรโดยเฉลี่ยมีศักยภาพสูงในการทำงาน มีธรรมาภิบาล และมีลักษณะความร่วมมือร่วมใจสูง	0.10	4	0.40
5. ข้าราชการรุ่นใหม่มีความสามารถหลากหลายเพื่อรองรับการทำงานในเชิงรุก	0.05	4	0.20
6.มีหน่วยงานสนับสนุนงานงานวิจัยของกระทรวงการคลัง (มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง)	0.025	2	0.05
7. มีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ นโยบายการคลัง นโยบายกึ่งการคลัง นโยบายภาษี และนโยบายระบบการเงิน	0.05	3	0.15
8. มีหน่วยงานสนับสนุนทางด้าน IT ที่แข็งแกร่งโดยมีศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศทั้งในระดับกระทรวงและกรม รวมทั้งมีฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากและทันสมัย	0.05	3	0.15
9. มีแหล่งเงินทุนที่หลากหลายสนับสนุนการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย	0.025	2	0.05
รวมจุดแข็ง	0.45		1.50

Internal Factors Analysis : IFA Matrix-Key Internal Factors	Weight	Rating	Weighted Score
จุดอ่อน (Weaknesses)			
1. การกิจหลักและงานสนับสนุนของกระทรวงส่วนใหญ่ยังขาดการวิจัยในเชิงลึก ทำให้ผู้บริหารมีข้อมูลสนับสนุนไม่เพียงพอในการตัดสินใจเชิงนโยบาย	0.035	2	0.07
2. ระบบการประเมินผลยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถทราบสถานะที่แท้จริงของการดำเนินงานตามแผนได้ทุกมิติของแผน และขาดการบูรณาการแผน	0.05	3	0.15
3. โครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันยังไม่สามารถสนองการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ	0.10	1	0.10
4. การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคลากรและองค์กรภายใต้ภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย	0.05	2	0.10
5. ขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน	0.10	1	0.10
6. ขาดการวางแผนด้านบุคลากรเพื่อรองรับข้าราชการที่เข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุ และจะเกษียณอายุที่มีสัดส่วนมากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนข้าราชการใน 10 ปีข้างหน้า เช่น กรมศุลกากร	0.035	3	0.105
7. ข้าราชการรุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีช่องว่างในการทำงานระหว่างคนรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่	0.05	3	0.15
8. ภาพพจน์ด้านการคอร์รัปชันของข้าราชการบางส่วน กระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน	0.035	4	0.14
9. ข้าราชการระดับปฏิบัติการขาดความก้าวหน้าในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค	0.035	3	0.105
10. ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ	0.025	3	0.075
11. ยังไม่สามารถใช้เทคโนโลยีให้เต็มประสิทธิภาพ และยังไม่ได้มีการนำข้อมูลมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างบูรณาการ	0.035	3	0.105
รวมจุดอ่อน	0.55		1.20
รวมปัจจัยภายใน (จุดแข็งและจุดอ่อน)	1.00		2.70

จากตารางที่ 4.7 IFA Matrix-Key Internal Factors ข้างต้น Weighted Score ของกระทรวงการคลัง ได้เท่ากับ 2.70 แสดงว่า กระทรวงการคลังมีจุดแข็งค่อนข้างมาก เช่น ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างและการพัฒนาคนและองค์กรบุคลากรโดยเฉลี่ยมีศักยภาพสูงในการทำงาน มีธรรมาภิบาล และมีลักษณะความร่วมมือร่วมใจสูง ข้าราชการรุ่นใหม่มีความสามารถหลากหลายเพื่อรองรับการทำงานในเชิงรุก มีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

นโยบายการคลัง นโยบายภาษี และนโยบายระบบการเงิน และมีหน่วยงานสนับสนุนทางด้าน IT ที่แข็งแกร่งโดยมีศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศทั้งในระดับกระทรวงและกรม รวมทั้งมีฐานข้อมูลด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากและทันสมัย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือได้ว่าเป็นข้อได้เปรียบและพร้อมที่จะเร่งการพัฒนาขององค์กรได้

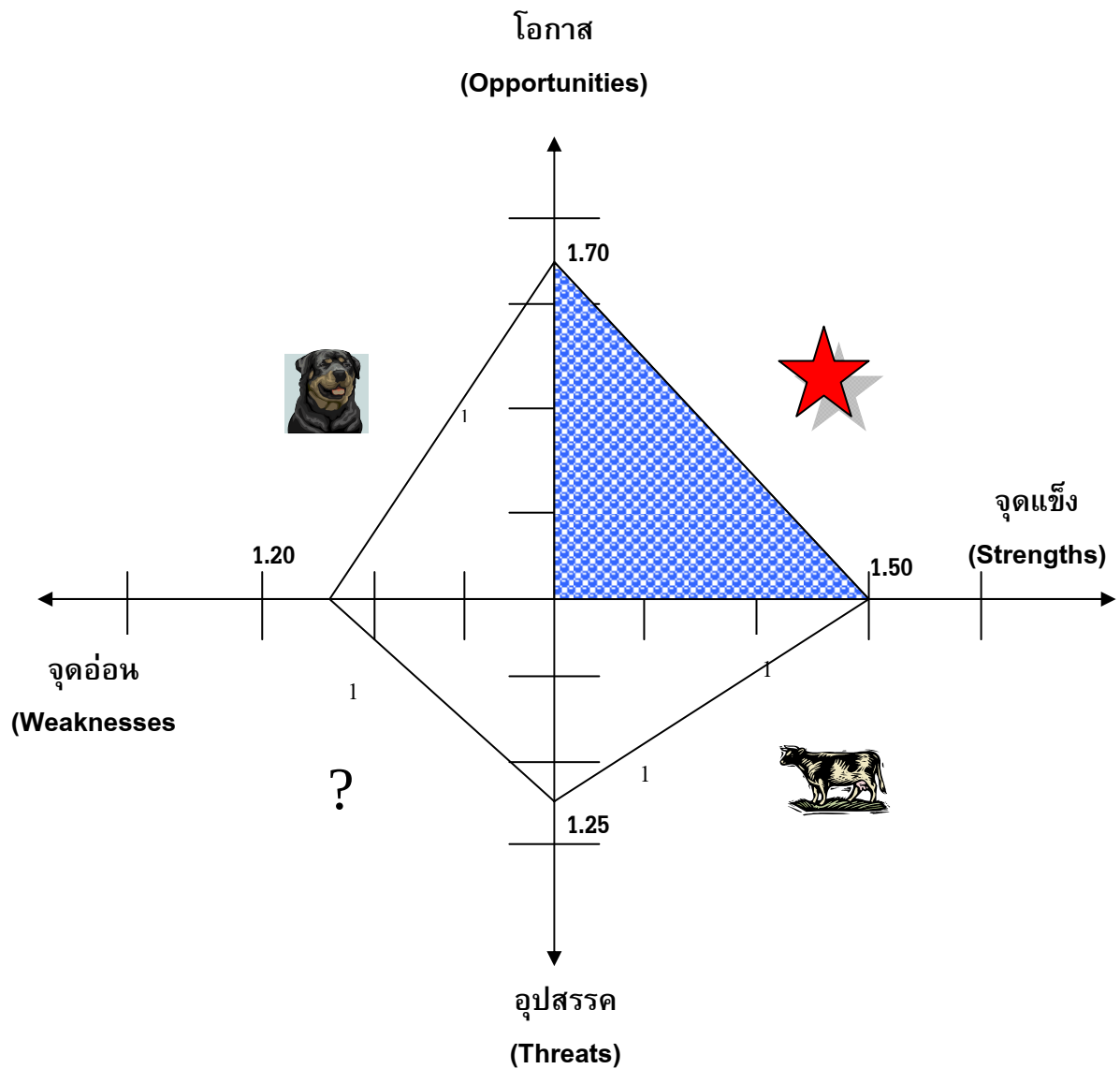
ตารางที่ 4.8 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกของกระทรวงการคลัง

External Factors Analysis (EFA) Matrix-Key External Factors	Weight	Rating	Weighted Score
โอกาส (Opportunities)			
1. การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นโอกาสให้กระทรวงการคลัง ได้ทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจ การคลังและระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น	0.10	4	0.40
2. กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ แรงงาน เงินทุน เทคโนโลยี สินค้าและ บริการ เชื่อมโยงระหว่างประเทศใกล้ชิดและรวดเร็วขึ้น เป็นโอกาส ให้กระทรวงการคลังต้องศึกษาวิจัย เพื่อให้สามารถรองรับ โลกาภิวัตน์ในเรื่องดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ	0.10	4	0.40
3. รายได้จากการลดลง ทำให้กระทรวงการคลังต้องศึกษาหารายได้ อื่น ๆ มาทดแทน	0.025	2	0.05
4. การโอนธุรกิจประกันภัยมาเป็นองค์กรอิสระสังกัดกระทรวงการคลัง ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาระบบการเงินได้ครบวงจรมากขึ้นเนื่องจาก มี Strategic Information ที่ครบถ้วน เป็นโอกาสในการวางระบบ การเงินให้มีความน่าเชื่อถือ มีความมั่นคง มีมาตรฐานสากล และเอื้อ ประโยชน์ต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ	0.05	3	0.15
5. การกิจของกระทรวงการคลังมีมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เป็นโอกาส ที่จะได้แสดงความสามารถและความโปร่งใสให้สังคมประจักษ์มากขึ้น	0.05	3	0.45
6. เนื่องจากประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้น เป็นโอกาส ผลักดันให้มีการใช้นโยบายการคลังและนโยบายระบบการเงินเพื่อ สังคมอย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น	0.025	2	0.05
7. ภาวะโลกร้อนทำให้ภาระการใช้จ่ายของประเทศมี มากขึ้น เป็นโอกาสในการใช้มาตรการแก้ไขปัญหาได้มากขึ้น	0.025	2	0.05
8. กระทรวงสามารถนำระบบ IT มาใช้ทดแทนคน และมุ่งพัฒนา สมรรถนะบุคลากรให้มีศักยภาพสูง สามารถทำงานได้ครบวงจร	0.05	3	0.15
รวมโอกาส	0.425		1.70

External Factors Analysis (EFA) Matrix-Key External Factors	Weight	Rating	Weighted Score
อุปสรรค (Threats)			
1. การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศส่งผลต่อการทำงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้แข่งขันได้	0.10	2	0.20
2. ผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ แรงงาน เงินทุน เทคโนโลยี สินค้าและบริการ เชื่อมโยงกันระหว่างประเทศใกล้ชิดและรวดเร็วขึ้น เป็นปัจจัยที่มีความซับซ้อน และมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก ทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากมากยิ่งขึ้น	0.15	1	0.15
3. การเปิดเสรีมากขึ้นทำให้รายได้ศุลกากรลดลง ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล	0.025	3	0.075
4. ภาระหนี้สินจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินทำให้กระทรวงการคลังขาดความคล่องตัวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เพราะมีภาระหนี้จำนวนมาก	0.05	3	0.15
5. การมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ของภาคการเงินอยู่ในระดับสูง รวมทั้งการขยายตัวของ Non-bank ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการกำกับดูแลระบบการเงิน	0.025	3	0.075
6. กติกาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทำให้กระทรวงการคลังขาดความคล่องตัวในการทำงาน และมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น	0.05	2	0.10
7. นโยบายการพัฒนาาระบบราชการและการจำกัดกำลังคนภาครัฐ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานและการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ	0.15	2	0.30
8. ปัญหาการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้และภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลของสังคม	0.025	4	0.10
9. ภาวะโลกร้อนทำให้ภาระการใช้จ่ายของประเทศมีมากขึ้น และภาครัฐมีภารกิจที่ต้องแก้ไขมากขึ้น	0.025	4	0.10
รวมอุปสรรค	0.575		1.25
รวมปัจจัยภายนอก (โอกาสและอุปสรรค)	1.00		2.95

จากตารางที่ 4.8 EFA Matrix-Key External Factors ข้างต้น Weighted Score ได้เท่ากับ 2.95 แสดงว่ากระทรวงการคลัง มีการตอบสนองต่อโอกาสและสามารถหลีกเลี่ยงจากอุปสรรคได้ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังแสวงหาผลประโยชน์ได้ค่อนข้างมากจากโอกาสที่มีอยู่ เช่น การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นโอกาสให้กระทรวงการคลัง ได้ทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลังและระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ แรงงาน เงินทุน เทคโนโลยี สินค้าและบริการ เชื่อมโยงระหว่างประเทศใกล้ชิดและรวดเร็วขึ้น เป็นโอกาสให้กระทรวงการคลังต้องศึกษาวิจัย เพื่อให้สามารถรองรับโลกาภิวัตน์ในเรื่องดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4.4.2 สรุปการประเมินสภาพของกระทรวงการคลัง ประจำปี 2550



จากการประเมินสภาพของกระทรวงการคลัง พบว่าอยู่ในตำแหน่ง SO Strategies ถือเป็นสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด เพราะประกอบไปด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งของกระทรวงการคลัง หรืออาจใช้คำย่อว่า กลยุทธ์ “เอื้อและแข็ง” ถือเป็นสถานการณ์ดาวรุ่งหรือดาวเด่น (Public Sector Star) ดังนั้น จากผลการประเมินสภาพของกระทรวงการคลัง ประจำปี 2550 ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีจุดเด่นหรือเป็นดาวเด่นในภาคราชการ

บทที่ 5

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง คณะผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) กับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

5.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

5.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือผู้บริหารในสังกัดกระทรวงการคลังระดับ 9 ขึ้นไป จำนวน 426 ราย

5.1.2 การกำหนดขนาดและการสุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้ทำการเลือกขนาดตัวอย่างและทำการสุ่มตัวอย่าง ของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้ (บุญธรรม, 2536: 68)

ขั้นที่ 1 คำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมโดยหลักการคำนวณของ Yamane ดังสูตร ต่อไปนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

โดย n = จำนวนของขนาดตัวอย่าง

N = จำนวนรวมทั้งหมดของประชากรที่ใช้ในการศึกษา

e = ความผิดพลาดที่ยอมรับได้ (โดยกำหนดให้เท่ากับ .05)

แทนค่าในสูตร

$$\begin{aligned} n &= \frac{426}{1 + 426(.05)^2} \\ &= 206.30 \end{aligned}$$

ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เท่ากับ 207 คน

ขั้นที่ 2 หาจำนวนประชากรที่ต้องการสุ่มในแต่ละกรมในสังกัดกระทรวงการคลัง โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) โดยใช้สูตร ดังนี้

$$\text{จำนวนตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม/ชั้น} = \frac{\text{จำนวนตัวอย่างทั้งหมด} \times \text{จำนวนประชากรในแต่ละกลุ่มชั้น}}{\text{จำนวนประชากรทั้งหมด}}$$

ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

(หน่วย : คน)		
หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง	ผู้บริหารระดับ 9 ขึ้นไป	กลุ่มตัวอย่าง
1. กรมสรรพากร	173	85
2. กรมศุลกากร	29	15
3. กรมธนารักษ์	52	26
4. กรมสรรพสามิต	46	23
5. กรมบัญชีกลาง	53	26
6. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	19	11
7. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	17	10
8. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	11	6
9. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	9	5
รวม	426	207

ที่มา: กลุ่มงานเลขานุการคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (2549)

ขั้นที่ 3 สุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) เมื่อผู้วิจัยแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามกรมแล้วคิดสัดส่วนต่อจำนวนประชากรของแต่ละกรม ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างเท่าไรแล้ว ก็ทำการจับสลากเลือกกลุ่มตัวอย่างจากรายชื่อทั้งหมดของผู้บริหารระดับ 9 ในแต่ละกรมตามสัดส่วนที่คำนวณได้ข้างต้นโดยไม่มีการทดแทน

5.1.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ลักษณะแบบสอบถามแบบ Rating scale 5 ระดับ ดังนี้ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนในแต่ละระดับ ดังนี้

	<u>ระดับคะแนน</u>
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

เมื่อรวบรวมข้อมูลและแจกแจงความถี่แล้ว จะใช้คะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเกณฑ์ระดับความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยใช้สูตรภาคพื้น ดังนี้

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} = \frac{5-1}{5} = 0.80$$

จากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแปลความหมายปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังได้ดังนี้

<u>ค่าเฉลี่ย</u>	<u>ระดับผลต่อการปรับเปลี่ยน</u>
4.21 – 5.00	มากที่สุด
3.41 – 4.20	มาก
2.61 – 3.40	ปานกลาง
1.81 – 2.60	น้อย
1.00 – 1.80	น้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับมากที่สุด

ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่
ของกระทรวงการคลัง ลักษณะแบบสอบถามแบบ Rating scale 5 ระดับ ดังนี้ มากที่สุด มาก
ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนในแต่ละระดับ ดังนี้

	<u>ระดับคะแนน</u>
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

เมื่อรวบรวมข้อมูลและแจกแจงความถี่แล้ว จะใช้คะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง
($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเกณฑ์ระดับความคิดเห็น
ออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยใช้สูตรภาคพื้น ดังนี้

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} = \frac{5-1}{5} = 0.80$$

จากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแปลความหมายปัจจัยภายในที่มีผลต่อการ
ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังได้ดังนี้

<u>ค่าเฉลี่ย</u>	<u>ระดับผลต่อการปรับเปลี่ยน</u>
4.21 – 5.00	มากที่สุด
3.41 – 4.20	มาก
2.61 – 3.40	ปานกลาง
1.81 – 2.60	น้อย
1.00 – 1.80	น้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับน้อย

ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับมาก

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังอยู่ในระดับมากที่สุด

ส่วนที่ 4 เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง
ลักษณะแบบสอบถามแบบ Likert scale 5 ระดับ ดังนี้ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ
ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนในแต่ละระดับ ดังนี้

	<u>ระดับคะแนน</u>
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5
เห็นด้วย	4
ไม่แน่ใจ	3
ไม่เห็นด้วย	2
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1

เมื่อรวบรวมข้อมูลและแจกแจงความถี่แล้ว จะใช้คะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเกณฑ์ระดับความคิดเห็น ออกเป็น 5 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยมาก เห็นด้วยปานกลาง เห็นด้วยน้อย และ เห็นด้วยน้อยที่สุด โดยใช้สูตรภาคพื้น ดังนี้

$$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} = \frac{5-1}{5} = 0.80$$

จากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแปลความหมายระดับความคิดเห็นของแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังได้ดังนี้

<u>ค่าเฉลี่ย</u>	<u>ระดับความคิดเห็น</u>
4.21 – 5.00	มากที่สุด
3.41 – 4.20	มาก
2.61 – 3.40	ปานกลาง
1.81 – 2.60	น้อย
1.00 – 1.80	น้อยที่สุด

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.80 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุดต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ค่าเฉลี่ย 1.81 – 2.60 หมายถึง เห็นด้วยน้อยต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ค่าเฉลี่ย 2.61 – 3.40 หมายถึง เห็นด้วยปานกลางต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ค่าเฉลี่ย 3.41 – 4.20 หมายถึง เห็นด้วยน้อยมากต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ค่าเฉลี่ย 4.21 – 5.00 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุดต่อแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

5.1.4 การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

5.1.4.1 การหาความเที่ยงตรง (Validity) ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นเสนอต่อที่ปรึกษาเพื่อทำการตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) และนำแบบสอบถามมาแก้ไขปรับปรุงเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

5.1.4.2 การหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำแบบสอบถามไปทำการทดลองใช้ (Try-Out) กับกลุ่มตัวอย่างที่มีใช้กลุ่มตัวอย่างจริงจำนวน 30 คน หลังจากนั้นนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นเป็นรายข้อ (Item Analysis) และใช้วิธีการหาความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency Method) โดยใช้สูตร Pearson's Product Moment Correlation Coefficient และหาค่าความเชื่อมั่นรวมโดยใช้วิธีการของ Cronbach (บุญเรียง, 2533: 183-193) โดยได้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามดังนี้

1) คำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .8956

2) คำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .8203

3) คำถามเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .8137

5.1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และประมวลผลข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ (Statistical Software)

5.1.6 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.1.6.1 ค่าร้อยละ (Percentage) ใช้อธิบายเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

5.1.6.2 ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ใช้อธิบายข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

5.1.6.3 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's product moment correlation coefficient) ใช้หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ซึ่งมีลักษณะข้อมูลอยู่ในระดับอัตราส่วน (Ratio Scale) และระดับอัตราภาค (Interval Scale) โดยค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ กำหนดไว้ที่ระดับ .05

5.1.7 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดสัญลักษณ์และอักษรย่อ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการแปลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้ คือ

n	หมายถึง	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง
$\bar{X}$	หมายถึง	ค่าเฉลี่ยของคะแนน
S.D.	หมายถึง	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
r	หมายถึง	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของ Pearson
P	หมายถึง	ระดับนัยสำคัญทางสถิติ
**	หมายถึง	มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

5.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

5.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ ผู้บริหารระดับ 9 ขึ้นไปร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 50 ราย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 20 ราย ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key information)

5.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured interview form) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

5.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

บทที่ 6

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง คณะผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 207 ชุด และได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาทั้งหมด 176 ชุด คิดเป็นร้อยละ 85.02 โดยคณะผู้วิจัยได้รวบรวมประมวลผลข้อมูลและแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ส่วนที่ 5 การทดสอบสมมติฐาน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 6.1 จำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง

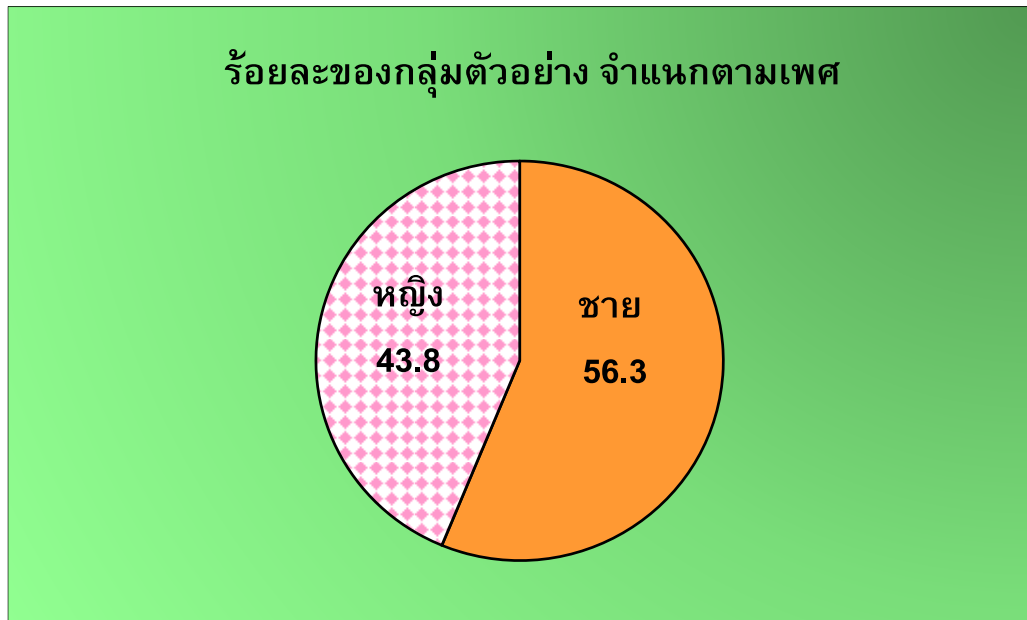
(n=176)		
ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	99	56.3
หญิง	77	43.8
อายุ		
ต่ำกว่า 40 ปี	12	6.8
40 – 50 ปี	51	29.0
51 – 60 ปี	112	64.2
อายุการทำงาน		
ต่ำกว่า 15 ปี	17	9.7
15 – 20 ปี	12	6.8
21 – 25 ปี	30	17.0
26 ปีขึ้นไป	117	66.5

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

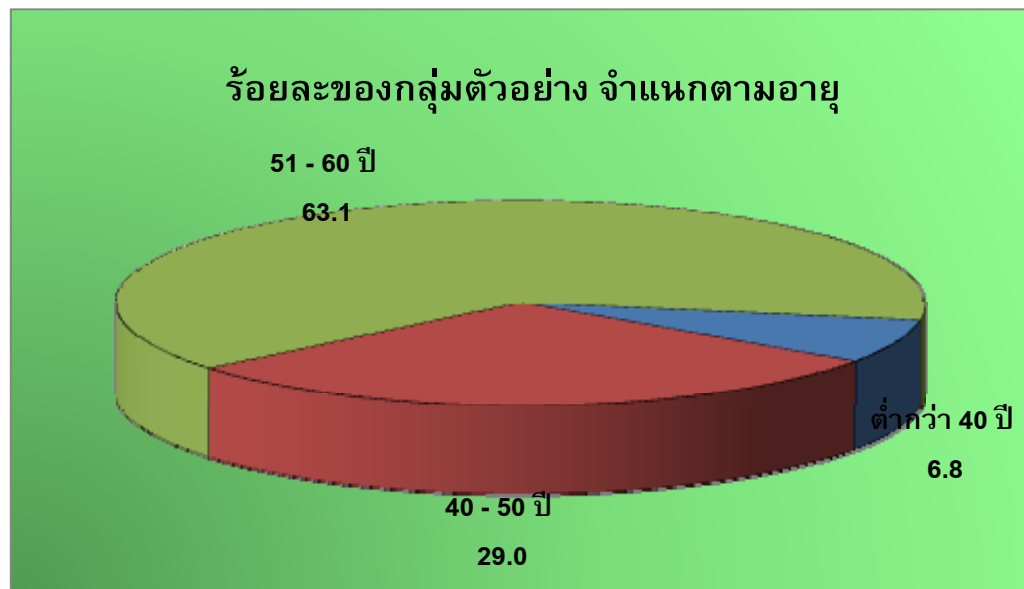
		(n=176)
ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง	จำนวน	ร้อยละ
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	1	0.6
ปริญญาตรี	58	33.0
ปริญญาโท	113	64.2
สูงกว่าปริญญาโท	4	2.3
หน่วยงาน		
ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง	153	86.9
ส่วนราชการอื่น ๆ	12	6.8
รัฐวิสาหกิจ	8	4.5
ภาคเอกชน	2	1.1
อื่น ๆ	1	0.6
ระดับตำแหน่ง		
ระดับ 10 – 11	8	4.5
ระดับรองอธิบดี	4	2.3
ระดับ ผอ.สำนัก (ระดับ 9 บส.)	58	33.0
ระดับ 9 ชช.	23	13.1
ระดับ 8 บก.	12	6.8
ระดับ 8ว หรือ วช.	30	17.0
ผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา	41	23.3

จากตารางที่ 6.1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามเกินครึ่งหนึ่งเป็นเพศชาย ร้อยละ 56.3 และเพศหญิง ร้อยละ 43.8 มีอายุระหว่าง 51 – 60 ปี และมีอายุการทำงาน 26 ปี ขึ้นไปเป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.1 และร้อยละ 66.5 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 64.2 มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาโท และร้อยละ 86.9 สังกัดส่วนราชการในกระทรวงการคลัง โดยมีระดับตำแหน่งอยู่ในระดับ ผอ.สำนัก (ซี 9 บส.) มากที่สุดร้อยละ 33.0 ซึ่งคณะผู้วิจัยได้แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง ดังรูปที่ 6.1- 6.6

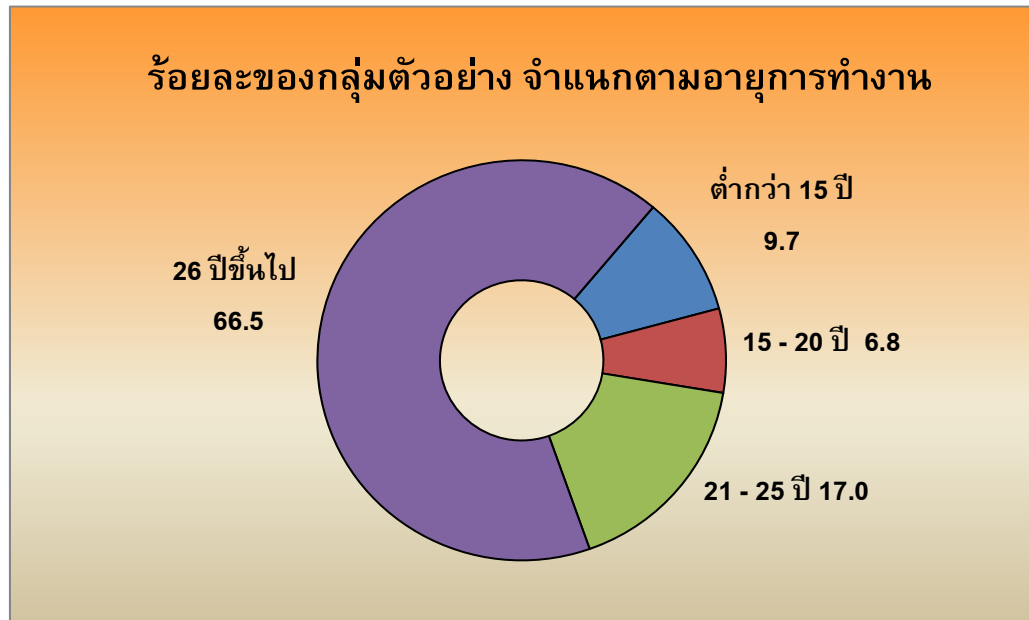
ภาพที่ 6.1 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ



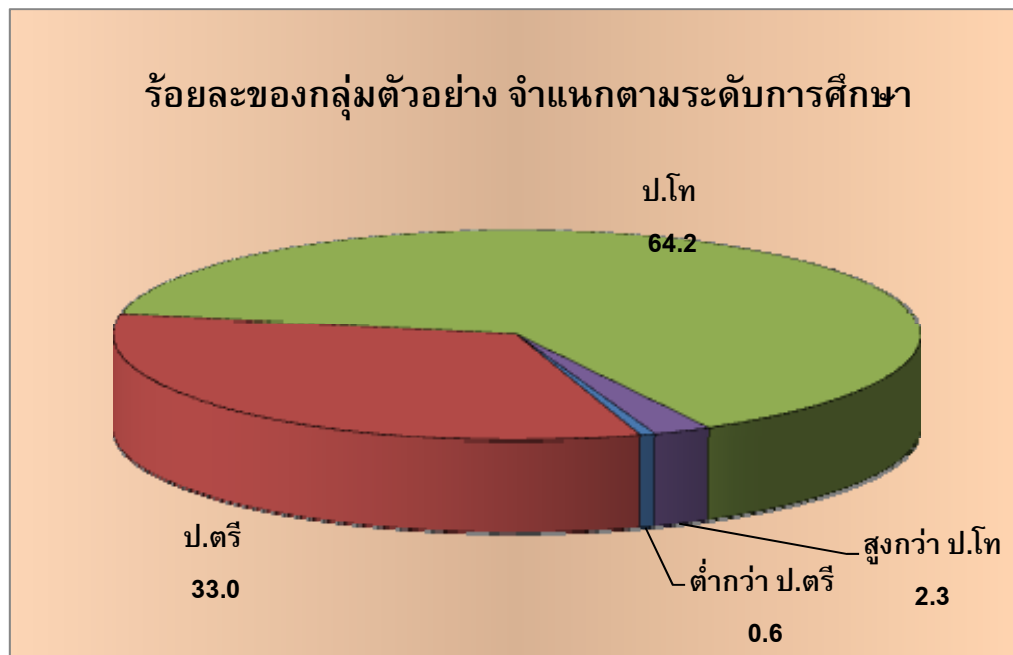
ภาพที่ 6.2 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอายุ



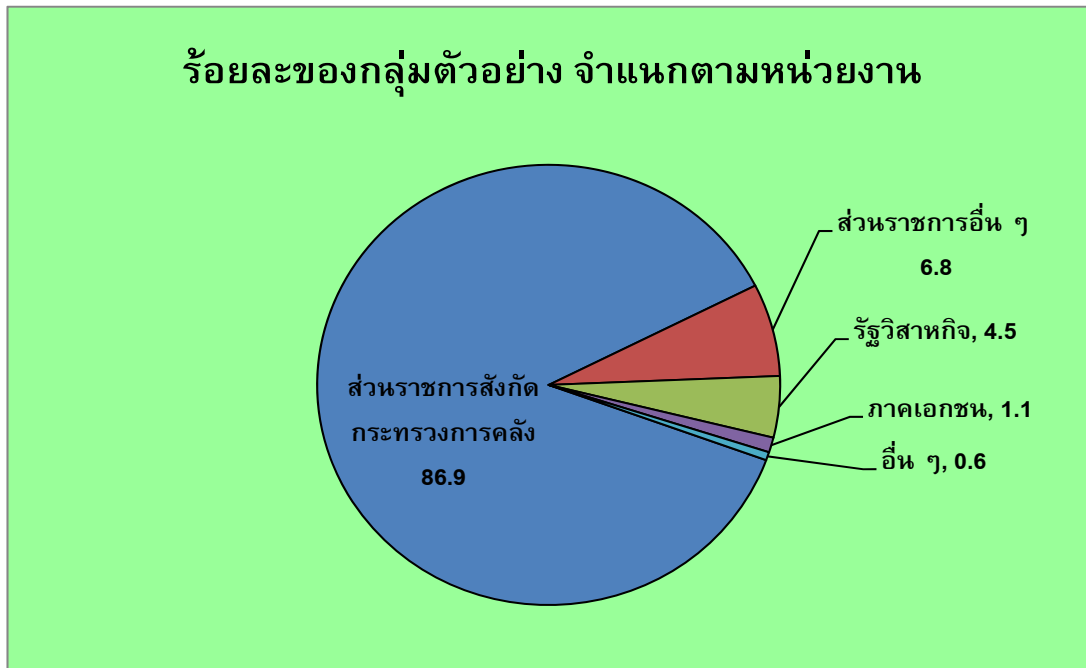
ภาพที่ 6.3 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอายุการทำงาน



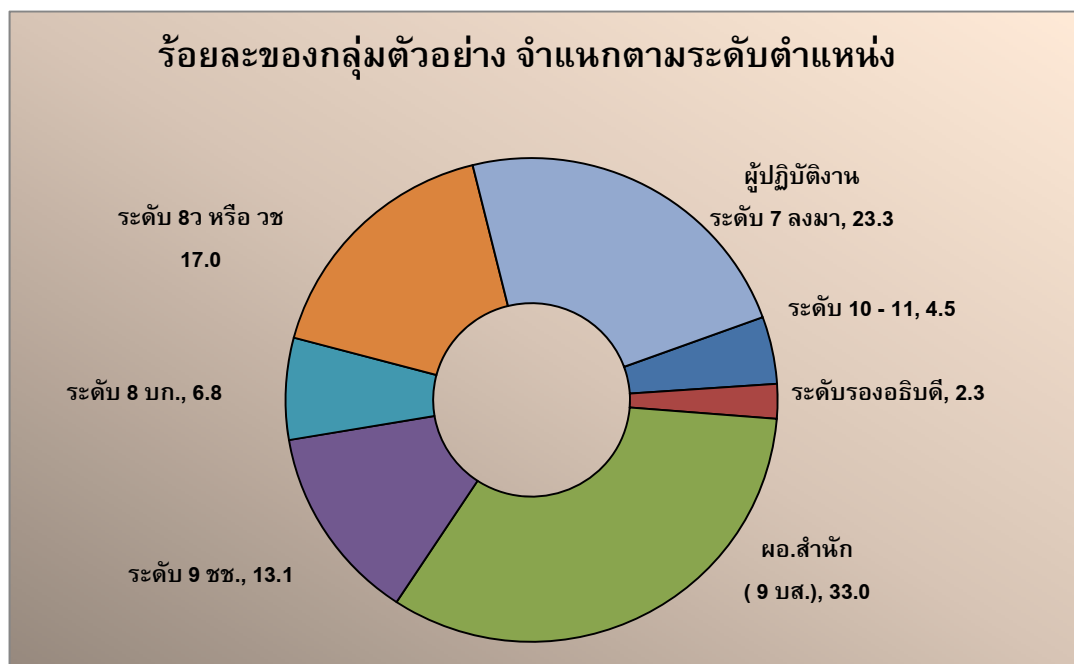
ภาพที่ 6.4 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามระดับการศึกษา



ภาพที่ 6.5 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามหน่วยงาน



ภาพที่ 6.6 แสดงข้อมูลร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามระดับตำแหน่ง



**ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลัง**

ตารางที่ 6.2 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับปัจจัยภายในที่ส่งผล
ต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

(n=176)							
ประเด็นปัจจัยภายใน	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับผลต่อการ ปรับเปลี่ยน
1. โครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันไม่สามารถสนองการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ	21 (11.9)	55 (31.3)	63 (35.8)	34 (19.3)	3 (1.7)	3.32 (.98)	ปานกลาง
2. บทบาทใหม่ของกระทรวงการคลังด้านนโยบายเศรษฐกิจการคลังระบบการเงินของประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	29 (16.5)	92 (52.3)	45 (25.6)	9 (5.1)	1 (0.6)	3.79 (.80)	มาก
3. ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลังและภารกิจหน้าที่ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ	56 (31.8)	83 (47.2)	31 (17.6)	5 (2.8)	1 (0.6)	4.07 (.81)	มาก
4. ขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน	56 (31.8)	66 (37.5)	38 (21.6)	16 (9.1)	0 (0.0)	3.92 (.95)	มาก
5. ขาดการวางแผนด้านบุคลากรเพื่อรองรับข้าราชการที่เข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุในวัยเกษียณ	40 (22.7)	87 (49.4)	37 (21.0)	12 (6.8)	0 (0.0)	3.88 (.84)	มาก
6. ข้าราชการรุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีช่องว่างในการทำงานระหว่างคนรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่	49 (27.8)	82 (46.6)	36 (20.5)	9 (5.1)	0 (0.0)	3.97 (.83)	มาก
7. ภาพพจน์ด้านการคอร์รัปชันของข้าราชการบางส่วน ที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน	32 (18.2)	65 (36.9)	63 (35.8)	15 (8.5)	1 (0.6)	3.64 (.90)	มาก

ตารางที่ 6.2 (ต่อ)

							(n=176)
ประเด็นปัจจัยภายใน	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับผลต่อการเปลี่ยนแปลง
8. ข้าราชการระดับปฏิบัติการขาดความก้าวหน้าในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค	56 (31.8)	77 (43.8)	36 (20.5)	7 (4.0)	0 (0.0)	4.03 (.83)	มาก
9. ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ	33 (18.8)	74 (42.0)	56 (31.8)	10 (5.7)	3 (1.7)	3.70 (.90)	มาก
10. ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	24 (13.6)	68 (38.6)	62 (35.2)	17 (9.7)	5 (2.8)	3.51 (.94)	มาก
ค่าเฉลี่ยรวม						3.78 (.47)	มาก

จากตารางที่ 6.2 พบว่าปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.78$) เมื่อจำแนกเป็นประเด็นปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังจากมากไปน้อย ได้ดังนี้

- 1) ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลัง และภารกิจหน้าที่ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ($\bar{X} = 4.07$)
- 2) ข้าราชการระดับปฏิบัติการขาดความก้าวหน้าในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ($\bar{X} = 4.03$)
- 3) ข้าราชการรุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีช่องว่างในการทำงานระหว่างคนรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่ ($\bar{X} = 3.97$)
- 4) ขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน ($\bar{X} = 3.92$)
- 5) ขาดการวางแผนด้านบุคลากร เพื่อรองรับข้าราชการที่เข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุในวัยเกษียณ ($\bar{X} = 3.88$)
- 6) บทบาทใหม่ของกระทรวงการคลังด้านนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ระบบการเงินของประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ($\bar{X} = 3.79$)

- 7) ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.70$)
- 8) ภาพพจน์ด้านการคอร์รัปชันของข้าราชการบางส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน ($\bar{X} = 3.64$)
- 9) ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ($\bar{X} = 3.51$)
- 10) โครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันไม่สามารถสนองการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ($\bar{X} = 3.32$)

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ดังนี้

- 1) ระบบข้อมูลของส่วนราชการในแต่ละแห่งบางส่วนมีความคลาดเคลื่อน ทำให้ผู้บริหารได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้บริหารควรเปิดใจยอมรับความจริง แล้วทำข้อมูลให้ถูกต้อง โดยเฉพาะเรื่องการเชื่อมระบบข้อมูลของแต่ละส่วนราชการภายในกระทรวงการคลังให้เอื้อประโยชน์ต่อการทำงาน
- 2) การขาดบุคลากรในระดับปฏิบัติการโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคจากการตัดอัตรา และการยืมตัว ประกอบกับการเลื่อนระดับตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงความสามารถ และประสบการณ์ ขาดความก้าวหน้าทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน
- 3) ควรมีการบูรณาการด้านบุคลากรในระดับปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานของกรมต่าง ๆ ให้สามารถเรียนรู้งานระหว่างกรม เพื่อเป็นการเตรียมบุคลากรในการเป็นผู้บริหารระดับสูงต่อไป
- 4) ผู้บริหารระดับสูงควรเป็นผู้มีความสามารถเป็นที่ยอมรับของข้าราชการ ควรเลือกผู้บริหารตามระบบคุณธรรมที่แท้จริง และควรปรับวัฒนธรรมองค์กรให้สามารถรองรับกับเปลี่ยนแปลง
- 5) ควรแยกภารกิจด้านรายได้ออกมาเป็นองค์กรอิสระ ให้ทำงานคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ มีอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อยกระดับและปรับปรุงการปฏิบัติงานที่เป็นปัญหา โดยให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอก
- 6) ความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของสายงานแต่ละสายงานยังไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความท้อถอย บางสายงานโตเร็วเกินไปทั้งที่ยังขาดประสบการณ์ทำให้เกิดผลเสียต่อหน่วยงาน ข้าราชการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันในการส่งเสริมความก้าวหน้าในสายอาชีพรวมถึงการให้ความสำคัญต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงต่างกัน ทำให้เกิดผลเชิงลบในการให้ความร่วมมือร่วมใจเพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ตามความต้องการ

7) ควรมีการควบคุมระบบการเชื่อมโยงข้อมูลและการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ ในกระทรวงการคลัง โดยตั้งเจ้าภาพขึ้นมาทำหน้าที่ เพื่อกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

8) นโยบายการปรับลดอัตรากำลังคนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระงบประมาณของประเทศ ทำให้ขาดความสมดุลของปริมาณงานกับปริมาณบุคลากรที่มีอยู่ เนื่องจากมีบุคลากรเริ่มทยอยเกษียณอายุในช่วง 5-10 และสมองไหลออกไปสู่ภาคเอกชน มีค่อนข้างมาก แต่กระทรวงการคลังกลับขาดการวางแผนด้านบุคลากรที่เหมาะสมรองรับ

9) ควรวิเคราะห์บทบาท ภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในงาน และการพัฒนาผลงานร่วมกับการปรับโครงสร้าง อาทิบางหน่วยงานบทบาทลดลง รับงานด้านอื่นที่ไม่ใช่ฐานความรู้เดิม ในขณะที่หน่วยงานอื่นมีภารกิจเพื่อความรับผิดชอบเพิ่มแต่อัตรากำลังลดลงหรือคงที่ ซึ่งไม่เป็นธรรม และควรดูกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ในเรื่องภารกิจพิเศษที่หน่วยงานรับผิดชอบแต่ไม่เคลื่อนไหวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง

10) ควรให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปศึกษางานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อจะได้นำมาพัฒนาปรับปรุงการทำงานภายในกรมต่าง ๆ ให้ทำงานเชื่อมโยงข้อมูล และปรับหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนออกไป พร้อมปรับลักษณะของงานให้สัมพันธ์กันโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก หน่วยงานบางแห่งโอกาสก้าวหน้าน้อยมากหรือมีจะนั้นงานก็ล้นมือเกินไป เมื่อมีเจ้าหน้าที่ย้ายหรือลาออกควรวิเคราะห์หาสาเหตุแก้ไข เพื่อปรับปรุงมิให้เกิดภาวะสมองไหลไปสู่ที่อื่น

11) การปลูกจิตสำนึกของบุคลากรโดยภาครัฐ โดยเฉพาะคนรุ่นใหม่เป็นสิ่งที่สำคัญ ให้บุคลากรของรัฐมีจิตใจที่ดี สุจริต ยุติธรรม รักเกียรติและศักดิ์ศรี ของการเป็นข้าราชการที่ดี ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน

12) กระทรวงการคลังจะต้องมีปรัชญาในการทำงานที่มีความเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของตนเองโดยเฉพาะด้านการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งข้าราชการระดับผู้บริหารบางรายยังขาดอยู่อีกมาก เพราะมีความเห็นแก่ตัวสูง มองปัญหาเฉพาะตัวเท่านั้น

13) สร้างระบบบริหารงานบุคคลที่เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมจริยธรรมอย่างแท้จริง เพื่อข้าราชการที่ดีจะได้มีขวัญและกำลังใจ และเสียสละทุ่มเทให้กับงานราชการยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6.3 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับปัจจัยภายนอก
ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

(n=176)							
ประเด็นปัจจัยภายนอก	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับผลต่อการ ปรับเปลี่ยน
1. กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก ทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากมากยิ่งขึ้น	58 (33.0)	97 (55.1)	20 (11.4)	1 (0.6)	0 (0.0)	4.20 (.65)	มาก
2. ภารกิจของกระทรวงการคลังมีมากขึ้น และขาดความคล่องตัวในการทำงานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	23 (13.1)	87 (49.4)	53 (30.1)	12 (6.8)	1 (0.6)	3.68 (.81)	มาก
3. ยุทธศาสตร์ของชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	23 (13.1)	107 (60.8)	40 (22.7)	5 (2.8)	1 (0.6)	3.83 (.71)	มาก
4. กระแสการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ	13 (7.4)	42 (23.9)	81 (46.0)	34 (19.3)	6 (3.4)	3.12 (.92)	ปานกลาง
5. ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาทภารกิจ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	23 (13.1)	81 (46.0)	52 (29.5)	17 (9.7)	3 (1.7)	3.59 (.90)	มาก
6. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย และต่างประเทศ	59 (33.5)	76 (43.2)	31 (17.6)	8 (4.5)	2 (1.1)	4.03 (.89)	มาก
7. นโยบายการพัฒนาระบบราชการ และการจำกัดกำลังคนภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.	63 (35.8)	83 (47.2)	27 (15.3)	2 (1.1)	1 (0.6)	4.16 (.76)	มาก
8. โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ เช่น ยุโรป อเมริกา สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการทำงาน	22 (12.5)	59 (33.5)	73 (41.5)	18 (10.2)	4 (2.3)	3.45 (.95)	มาก

ตารางที่ 6.3 (ต่อ)

							(n=176)
ประเด็นปัจจัยภายนอกฯ	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับผลต่อการ ปรับเปลี่ยน
9. การเปิดเสรี และการสร้างความ ร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงาน ประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศ มากขึ้น	36 (20.5)	96 (54.5)	35 (19.9)	8 (4.5)	1 (0.6)	3.90 (.79)	มาก
10. การขยายตัวของ Non-bank ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการ กำกับดูแลระบบการเงิน	28 (15.9)	92 (52.3)	46 (26.1)	8 (4.5)	2 (1.1)	3.77 (.81)	มาก
11. การระเหินสินจากกองทุนฟื้นฟูและ หนี้สาธารณะอื่น ๆ	34 (19.3)	86 (48.9)	46 (26.1)	9 (5.1)	1 (0.6)	3.81 (.82)	มาก
12. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และ ภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลของสังคม	31 (17.6)	75 (42.6)	53 (30.1)	13 (7.4)	4 (2.3)	3.66 (.93)	มาก
13. นโยบายการกระจายอำนาจใน ปกครอง และการสนับสนุนการมีส่วน ร่วมของประชาชน	42 (23.9)	87 (49.4)	35 (19.9)	11 (6.3)	1 (0.6)	3.90 (.86)	มาก
ค่าเฉลี่ยรวม						3.78 (.53)	มาก

จากตารางที่ 6.3 พบว่าปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของ
กระทรวงการคลังในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.78$) เมื่อจำแนกเป็นประเด็นปัจจัย
ภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังจากมากไปน้อย ได้ดังนี้

1) กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก ทำให้การรักษาเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากมากยิ่งขึ้น ($\bar{X} = 4.20$)

2) นโยบายการพัฒนาาระบบราชการและการจำกัดกำลังคนภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.
($\bar{X} = 4.16$)

3) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย และต่างประเทศ ($\bar{X} = 4.03$)

- 4) การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น ($\bar{X} = 3.90$)
- 5) นโยบายการกระจายอำนาจในปกครอง และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ($\bar{X} = 3.90$)
- 6) ยุทธศาสตร์ของชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ($\bar{X} = 3.83$)
- 7) ภาระหนี้สินจากกองทุนฟื้นฟูและหนี้สาธารณะอื่น ๆ ($\bar{X} = 3.81$)
- 8) การขยายตัวของ Non-bank ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการกำกับดูแลระบบการเงิน ($\bar{X} = 3.77$)
- 9) ภารกิจของกระทรวงการคลังมีมากขึ้น และขาดความคล่องตัวในการทำงานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ($\bar{X} = 3.68$)
- 10) การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลของสังคม ($\bar{X} = 3.66$)
- 11) ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ($\bar{X} = 3.59$)
- 12) โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ เช่น ยุโรป อเมริกา สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการทำงาน ($\bar{X} = 3.45$)
- 13) กระแสการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ ($\bar{X} = 3.12$)

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ดังนี้

- 1) ควรนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เข้ามาใช้ในการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการต่างประเทศ
- 2) ควรปรับโครงสร้างของกระทรวง โดยเพิ่มหน่วยงาน The Central Direct rater ที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ข้าราชการการเมืองระดับผู้นำ และข้าราชการประจำระดับผู้บริหารในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านทรัพยากรบุคคล นโยบาย และกฎหมาย รวมถึงการจัดหาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องในทิศทางเดียวกัน
- 3) ควรศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากองค์ประกอบภายนอกก่อนดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เช่น การเมืองในประเทศ ปัญหาด้านพลังงานเชื้อเพลิง ภาวะเงินเฟ้อ สินค้าเกษตร ค่าครองชีพ การลงทุนจากบริษัทข้ามชาติ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และข้อมูลข่าวสาร
- 4) ประเด็นการเปลี่ยนแปลงและนโยบายทางการเมือง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงตามเศรษฐกิจโลก เพื่อการปรับตัวตามเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากขึ้น

5) ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ควรทำการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบว่าประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับภาระและผลกระทบในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความมั่นคงปลอดภัย อาชญากรรม และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ตลอดจนการรักษาพยาบาล คุ่มค่าในเชิงเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่

6) กระทรวงการคลังควรเพิ่มบทบาทให้มีส่วนร่วมเกี่ยวกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ควรอยู่ในหนึ่งผู้พิจารณาด้วย เพราะในที่สุดภาษีคือหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง

7) ปัจจัยภายนอกที่อาจจะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เช่น นโยบายรัฐบาล รูปแบบธุรกรรมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งควรต้องมีหน่วยงานที่คอยเฝ้าระวังและประสานงานกับหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลก และส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยเพื่อใช้นโยบายการเงิน การคลังเป็นเครื่องมือบริหารประเทศและเพื่อสนองนโยบายรัฐ และเพื่อพัฒนาประเทศชาติให้พ้นจากสภาวะวิกฤต และเพื่อพัฒนาประเทศชาติ

8) ควรที่จะต้องศึกษาปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงานให้มากขึ้น สิ่งที่จะต้องเป็นสิ่งที่ดี มีเหตุผลสามารถอธิบายได้ ที่สำคัญต้องไม่ใช้การสนองตามความต้องการของบุคคลหรือคณะบุคคล

9) อาจมีปัจจัยอื่น ๆ ที่กระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เช่น นโยบายการเงินสำรองต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้ตลาดเงินเป็นตลาดทุนมีปัญหา

10) บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังในนโยบายบางเรื่องเกิดขึ้นจากผู้บริหารระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งหรือสายทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานถูกรีดรอนสิทธิหรือลดบทบาทหน้าที่ไปโดยปริยาย ดังนั้นจึงควรให้กำหนดนโยบายที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานมีบทบาทและแนวคิดในการบริหารงานอย่างเปิดกว้างมากขึ้น

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6.4 จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ
แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ประเด็นแนวทางการปรับปรุง โครงสร้างกระทรวงการคลัง						(n=176)	
	เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับความ คิดเห็น
1. มีบทบาท ภารกิจ และขนาดที่ เหมาะสม (Rightsizing) แล้ว	19 (10.8)	68 (38.6)	54 (30.7)	30 (17.0)	5 (2.8)	3.38 (.98)	ปานกลาง
2. ควรนำภารกิจบางด้านออกจาก ระบบราชการ	45 (25.6)	58 (33.0)	43 (24.4)	27 (15.3)	3 (1.7)	3.65 (1.07)	มาก
3. ควรนำภารกิจบางส่วนไปสังกัด กระทรวงอื่น และควรยุบภารกิจ บางด้าน	22 (12.5)	53 (30.1)	56 (31.8)	36 (20.5)	9 (5.1)	3.24 (1.08)	ปานกลาง
4.ควรโอนภารกิจบางส่วนจากกระทรวง อื่น/ ภาครัฐอื่น / องค์กรอิสระอื่น มาสังกัดกระทรวงการคลังเพิ่ม	23 (23.1)	55 (31.3)	62 (35.2)	32 (18.2)	4 (2.3)	3.35 (1.00)	ปานกลาง
5. ควรขยายภารกิจบางด้านให้ เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน	47 (26.7)	102 (58.0)	20 (11.4)	7 (4.0)	0 (0.0)	4.07 (.73)	มาก
6. กระจายอำนาจการบริหารจัดการ ให้มากขึ้น	65 (36.9)	91 (51.7)	15 (8.5)	5 (2.8)	0 (0.0)	4.23 (.72)	มากที่สุด
7. ทำเฉพาะงานที่สำคัญและจำเป็น เท่านั้น (ถือหนังสือหรือแทนการลงมือ ทำเอง)	34 (19.3)	60 (34.1)	42 (23.9)	32 (18.2)	8 (4.5)	3.45 (1.13)	มาก
8. มุ่งทำงานโดยยึดประชาชนเป็น ศูนย์กลาง และใส่ใจผู้รับบริการ	86 (48.9)	74 (42.0)	13 (7.4)	2 (1.1)	1 (0.6)	4.37 (.72)	มากที่สุด

ตารางที่ 6.4 (ต่อ)

ประเด็นแนวทางการปรับปรุง โครงสร้างกระทรวงการคลัง						(n=176)	
	เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่ เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง	$\bar{X}$ (S.D.)	ระดับความ คิดเห็น
9. การลดความซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิด ความยืดหยุ่น คล่องตัวในการ ปฏิบัติงาน	99 (56.3)	71 (40.3)	5 (2.8)	1 (0.6)	0 (0.0)	4.52 (.59)	มากที่สุด
10. เน้นการมีส่วนร่วมและทีมงานใน การทำงาน	100 (56.8)	70 (39.8)	5 (2.8)	0 (0.0)	1 (0.6)	4.52 (.61)	มากที่สุด
ค่าเฉลี่ยรวม						3.88 (.41)	มาก

จากตารางที่ 6.4 พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยมากเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ($\bar{X} = 3.88$) เมื่อจำแนกเป็นประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังจากมากไปน้อย ได้ดังนี้

- 1) การลดความซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวในการปฏิบัติงาน และเน้นการมีส่วนร่วมและทีมงานในการทำงาน ($\bar{X} = 4.52$)
- 2) มุ่งทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และใส่ใจผู้รับบริการ ($\bar{X} = 4.37$)
- 3) กระจายอำนาจการบริหารจัดการ ให้มากขึ้น ($\bar{X} = 4.23$)
- 4) ควรขยายภารกิจบางด้านให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ($\bar{X} = 4.07$)
- 5) ควรนำภารกิจบางด้านออกจากระบบราชการ ($\bar{X} = 3.65$)
- 6) ทำเฉพาะงานที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น(ถือหางเสือเรือแทนการลงมือทำเอง) ($\bar{X} = 3.45$)
- 7) มีบทบาท ภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing) แล้ว ($\bar{X} = 3.38$)
- 8) ควรโอนภารกิจบางส่วนจากกระทรวงอื่น/ ภาครัฐอื่น / องค์กรอิสระอื่นมาสังกัดกระทรวงการคลังเพิ่ม ($\bar{X} = 3.35$)
- 9) ควรนำภารกิจบางส่วนไปสังกัดกระทรวงอื่น และควรยุบภารกิจบางด้าน ($\bar{X} = 3.24$)

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ดังนี้

1) ควรนำภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ควรนำมารวมอยู่ที่เดียวกัน เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาณ โดยเฉพาะการรวมงานด้านการพิจารณางบประมาณไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลัง เพื่อการดำเนินการได้อย่างครบวงจร ทั้งนี้ภายใต้การพิจารณาการคลังที่โปร่งใส เช่นระบบงบประมาณกับระบบบัญชี น่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกัน ปัจจุบันระบบงบประมาณเป็นเกณฑ์เงินสด ระบบบัญชีเป็นเกณฑ์คงค้างไม่สอดคล้องกัน และทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณต้นทุนผลผลิต

2) การปรับเปลี่ยนผู้บริหารในแต่ละหน่วยงานมีบ่อยมากเกินไป ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง และบางครั้งการโยกย้ายไม่ได้คนที่เหมาะสมกับงาน การย้ายข้ามกรมเกิดปัญหาภายใน และไม่มีความรู้ในหน่วยงานที่ไปปฏิบัติ

3) อัตรากำลังในระดับปฏิบัติการลดลงมาก เนื่องจากนโยบายลดกำลังคน และการยุบตำแหน่งระดับปฏิบัติการเพื่อเพิ่มตำแหน่งบริหารระดับสูง ทำให้หน่วยงานระดับกรมเล็ก ๆ กลายเป็นองค์กรหัวโตมีแต่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานลดลง ทำให้การปฏิบัติงานต่างๆ เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นควรกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังในภารกิจแต่ละกรมให้มีเจ้าหน้าที่พอเพียงกับปริมาณงานในปัจจุบัน

4) สศค. ควรเป็นหน่วยงานอิสระหรือสถาบันทางวิชาการ ปรับปรุงวิธีการดำเนินงาน และค่านิยมของ สศค. ให้เพิ่มหน่วยงานดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้มีประสิทธิภาพสูง

5) ควรปรับเปลี่ยนกลุ่มภารกิจด้านรายได้ออกจากระบบราชการ โดยปรับเป็นองค์กรอิสระเพื่อความคล่องตัว เช่น กรมสรรพากรควรเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อความคล่องตัวในการจัดเก็บภาษีให้ทันกับภาวะเศรษฐกิจและปริมาณงาน

6) โครงสร้างควรออกแบบให้เป็น Flat Structure มากกว่า Tall Structure สร้างการทำงานแบบเป็น Team โดยวัดผลการปฏิบัติงานจากหลาย ๆ เครื่องมือ

7) ควรเพิ่มหน่วยงาน The Central Director มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ข้าราชการการเมืองระดับผู้นำ และข้าราชการประจำระดับผู้บริหาร ในด้านทรัพยากรบุคคล นโยบาย และกฎหมาย รวมทั้งการจัดหาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน (เช่นเดียวกับประเทศเนเธอร์แลนด์)

8) ควรเพิ่มหน่วยงาน Public Service ของกระทรวงโดยนำบริการต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน มารวมกันอยู่ที่หน่วยงานนี้ เช่น บริการออนไลน์กรมสรรพากร ศุลกากร สรรพสามิต และบริหารข้อมูลต่างๆ Contact Center เนื่องจากผู้ใช้บริการเป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

9) การใช้ที่ดินของรัฐ ควรมีการปรับปรุงและดำเนินการอย่างจริงจังร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมชลประทาน การเคหะแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น เพื่อการใช้ที่ดินของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

10) ควรเน้นเรื่องกลุ่มภารกิจด้านบริหารบุคคล ควรยึดหลักคุณธรรมความเหมาะสมอย่างแท้จริง เพื่อทำหน้าที่ในการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถในการทำงานของแต่ละกรมให้เป็นมืออาชีพมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการศึกษาดูงาน การฝึกอบรม และการศึกษาต่อทั้งในและต่างประเทศเพื่อให้บุคลากรมีโลกทัศน์ที่กว้างไกล

ส่วนที่ 5 การทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังมีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังมีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

(n = 176)

ตัวแปร	r	P
1. ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	0.320**	0.000
2. ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง	0.387**	0.000

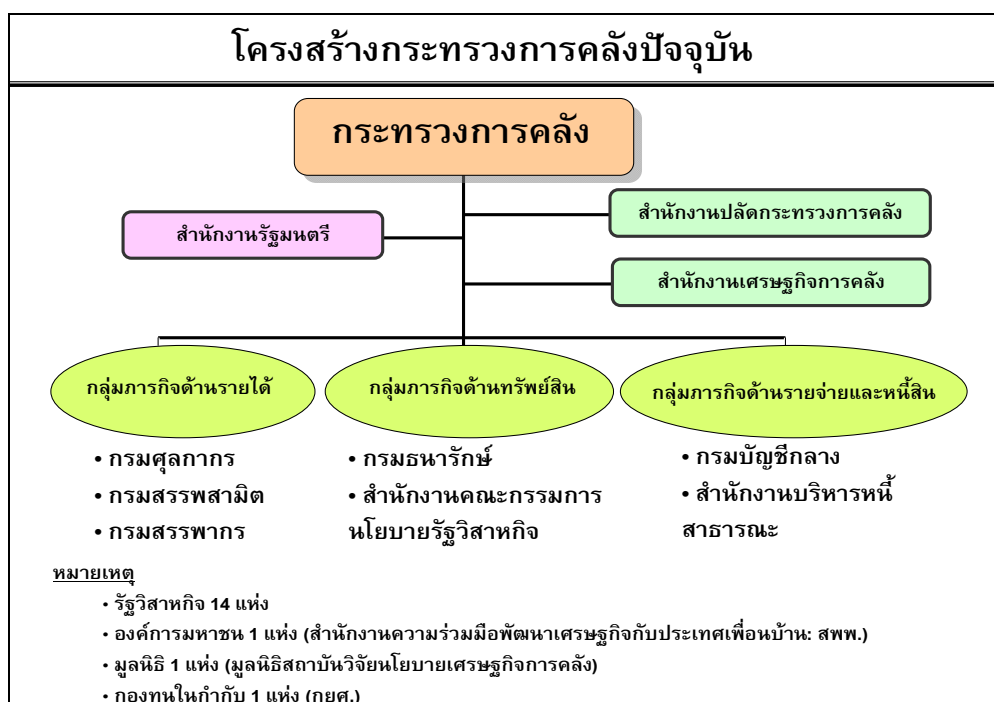
** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

จากตารางที่ 6.5 พบว่า ปัจจัยภายใน ($r=0.320$) และปัจจัยภายนอก ($r=0.387$) ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังมีความสัมพันธ์กับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

บทที่ 7

ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการส่งแบบสัมภาษณ์ให้แก่กลุ่มตัวอย่าง โดยแสดงแผนภาพโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน ให้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้เสนอข้อคิดเห็นในแต่ละประเด็นคำถาม ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้



จากรูปข้างต้น ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันอันประกอบไปด้วย หน่วยงานขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกลุ่มภารกิจ 3 ภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ (กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร) กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน (กรมธนารักษ์ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และกลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เป็นโครงสร้างที่ไม่มีความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยคณะผู้วิจัยได้สรุปความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่ได้แสดงเหตุผลและตัวอย่างประกอบ ดังตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 สรุปความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับโครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน

โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์	
เหตุผล	ตัวอย่างประกอบ
ด้านปัจจัยภายนอก	
(1) สถานการณ์เศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันด้านการค้า การลงทุน และการใช้ระบบภาษีเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าเพื่อผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ (2) ตลาดเงินและตลาดทุนมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ กระทรวงการคลังจึงควรที่จะมีหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และ กสท. ซึ่งปัจจุบันไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน	
ด้านปัจจัยภายใน	
(3) การปฏิบัติงานในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ เป็นผลให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐบาลต้องการ (4) การปรับโครงสร้างในแต่ละครั้งของกรมต่าง ๆ ไม่สัมพันธ์กับอัตรากำลังคนกับปริมาณงาน และการทำงานตามภารกิจยังซ้ำซ้อนขาดความ กระชับ และผู้ใช้บริการต้องเสียเวลาในการติดต่อประสานงาน	1) การกีดกันการดูแลทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ส่วนใหญ่อยู่ในการใช้ประโยชน์จากส่วนราชการอื่น แต่ไม่มีการใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง ควรนำที่ราชพัสดุเหล่านั้นมาบริหารจัดการหรือจัดทำโครงการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และควรดำเนินการอย่างโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์	
เหตุผล (ต่อ)	ตัวอย่างประกอบ (ต่อ)
ด้านปัจจัยภายใน (ต่อ)	
(5) การจัดเก็บภาษีของกลุ่มภารกิจด้านรายได้ในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปตามแบบเศรษฐกิจการค้าเสรี อีกทั้งภาระของงบประมาณรายจ่ายของรัฐที่ต้องพึ่งพารายได้จากการจัดเก็บภาษีเป็นหลัก ทำให้โครงสร้างของกลุ่มภารกิจด้านรายได้ขาดความสมดุล ทั้งบทบาทหน้าที่ อัตราค่าจ้าง และข้อจำกัดของรัฐในเรื่องการเพิ่มจำนวนบุคลากร รวมทั้งการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และใส่ใจต่อผู้รับบริการ ทำให้กรมจัดเก็บในปัจจุบันเกิดความคล่องตัว และปฏิบัติงานภายใต้งบประมาณที่จำกัด บุคลากรในหน่วยงานขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีได้ในอนาคต (6) โครงสร้างองค์กรยังไม่สามารถตอบสนองต่อการกิจในเชิงรุก เนื่องจากกฎระเบียบข้อบังคับ และกระบวนการทำงานของกระทรวงการคลังทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ขาดความคล่องตัว สิ้นเปลืองทรัพยากร และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการ ตลอดจนการประสานงาน และเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานราชการภายในกระทรวงเดียวกันและส่วนราชการอื่น ยังไม่สอดคล้องและเป็นระบบที่เข้าถึงข้อมูลร่วมกัน	2) จากบทบาทหน้าที่และภารกิจด้านรายได้ในปัจจุบัน ภาระในการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรจากมีภาระมากขึ้นเรื่อยๆ ทุกๆ ปี เป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูงประมาณ 70-75% ของยอดจัดเก็บภาษีทั่วประเทศ ในขณะที่กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรมีภาระและบทบาทหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีลดลงไปเรื่อย ๆ อีกทั้งระบบการจัดเก็บภาษีและประเภทในการจัดเก็บภาษีได้เปลี่ยนแปลงไป ควรจะยุบรวมและจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเดียวกัน และแบ่งภารกิจในหน่วยงานให้สอดคล้องกับภาวการณ์เปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน 3) หน่วยงานระดับภูมิภาค เช่น ธนาคารภาครัฐ ธนาคารพื้นที่ สรรพากรพื้นที่ สำนักงานคลังจังหวัดด้านศุลกากร กรมสรรพสามิตพื้นที่ ต่างหน่วยงานต่างมีภารกิจเมื่อมีนโยบายกระทรวงให้ทำภารกิจคณะผู้บริหารกระทรวงการคลังประจำจังหวัด ซึ่งเป็นบูรณาการทั้งบทบาทภารกิจและการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ในภูมิภาคปรากฏว่าสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นในทางรูปธรรมค่อนข้างน้อยมากมีแต่โครงสร้างแบบหลวมๆ ไม่มีผลผลิตที่แท้จริง

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์	
เหตุผล (ต่อ)	ตัวอย่างประกอบ (ต่อ)
ด้านปัจจัยภายใน (ต่อ)	
	4) การตั้งหน่วยงานบริหารข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษีของหน่วยจัดเก็บ เพื่อให้หน่วยจัดเก็บมีข้อมูลที่ต้องการ ทันเวลา เพื่อการจัดเก็บภาษีทั่วถึง เป็นธรรม จะส่งผลให้การจัดทำงบประมาณการรายได้ สอดคล้องกับภาระเศรษฐกิจที่แท้จริง 5) กลุ่มภารกิจด้านรายได้มีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้การควบคุมและการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ควรแยกกลุ่มภารกิจรายได้ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจรายได้ กลุ่มบริหารจัดการด้านรายได้ เป็นต้น 6) กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดเก็บรายได้หลัก ปัจจุบันแยกออกเป็น 2 หน่วยงาน แต่มีภารกิจจัดเก็บภาษีเหมือนกันแต่แยกคนละประเภท ปัจจุบันมีเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยเช่นระบบคอมพิวเตอร์ สามารถลดขนาดกำลังคนได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งหากสามารถรวมเป็นหน่วยงานเดียวกันนอกจากจะช่วยให้การกำหนดนโยบายและควบคุมการจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีเอกภาพและทิศทางเดียวกันแล้ว ยังช่วยประหยัดงบประมาณด้านบุคลากร สาธารณูปโภคต่าง ๆ และการนำเงินรายได้ของหน่วยงานไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์	
เหตุผล (ต่อ)	ตัวอย่างประกอบ (ต่อ)
<u>ด้านปัจจัยภายใน (ต่อ)</u>	
(4) การปฏิบัติงานต้องการความรวดเร็วในการบริหารงาน เพื่อความคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์ จึงควรมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ในการรับผิดชอบโดยไม่ต้องผ่านสำนักปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเสนอแนะนโยบายเชิงรุก และสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ	- กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร ยังไม่มีระบบออนไลน์ข้อมูลรายตัวของผู้เสียภาษี อาจทำให้จัดเก็บภาษีได้ไม่ครบถ้วน - ภารกิจด้านการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม ในกระทรวงการคลังมีอยู่กระจัดกระจาย ไม่ตอบสนองด้านการบริการประชาชนในขั้นตอนติดต่อราชการ - ภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีของภาครัฐบาลทุกประเภท เน้นด้านการบริหารปัจจุบันระบบการเชื่อมโยงข้อมูลยังไม่บูรณาการ ช่องทางการรับชำระภาษีทุกประเภท ควรสะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ควรจัดให้มีบริการสาธารณะคุณภาพสูง ตรงตามความต้องการของประชาชน ภารกิจด้านศูนย์ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศให้ทันสมัย ระบบเชื่อมโยงข้อมูลเป็นแบบบูรณาการ สามารถบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ - การตั้งหน่วยงานบริหารข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษีของหน่วยจัดเก็บ เพื่อให้หน่วยจัดเก็บมีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันเวลา เพื่อการจัดเก็บภาษีทั่วถึง เป็นธรรม จะส่งผลให้การจัดทำงบประมาณการรายได้ สอดคล้องกับภาระเศรษฐกิจที่แท้จริง

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

โครงสร้างกระทรวงการคลังในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์	
เหตุผล (ต่อ)	ตัวอย่างประกอบ (ต่อ)
<u>ด้านปัจจัยภายใน (ต่อ)</u>	
(4) การปฏิบัติงานต้องการความรวดเร็วในการบริหารงาน เพื่อความคล่องตัวและทันต่อเหตุการณ์ จึงควรมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ในการรับผิดชอบโดยไม่ต้องผ่านสำนักปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเสนอแนะนโยบายเชิงรุก และสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ	- กลุ่มภารกิจรายได้ควรบูรรวมเป็นกรมเดียวกันทั้งหมด เพื่อจะได้เกลี่ยอัตราค่าจ้างได้เหมาะสมกับงาน เพราะบางกรมในอนาคตจะจัดเก็บรายได้น้อยลง - ตัวอย่างเช่น กรมสรรพากร มีภาระหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ไม่สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างที่ปฏิบัติงานควบคุมการจัดเก็บภาษีอากรในปัจจุบัน ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานหนักมาก ค่าตอบแทนน้อย จึงเกิดภาวะสมองไหล โดยลาออกไปอยู่หน่วยงาน อบต. อบจ. และหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งให้ค่าตอบแทนและเงินเดือนที่สูงกว่า - การจัดเก็บภาษีและการให้บริการด้านข้อมูลเศรษฐกิจและการคลังแก่องค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เฉพาะเก็บค่าธรรมเนียม เช่น ใบอนุญาตขายสุรา ยาสูบ ซึ่งมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและค่าใช้จ่ายสำนักงาน เช่นเดียวกับกรมบัญชีกลาง เมื่อภาครัฐได้นำระบบ GFMS มาใช้ เท่ากับเป็นการโอนภาระหน้าที่ ไปให้สถาบันการเงินเอกชนทำแทน หากจะให้คลังจังหวัดทำหน้าที่แทน CFO ของจังหวัดคงไม่พร้อม เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ยังมีคุณสมบัติไม่เพียงพอ

ตารางที่ 7.2 สรุปความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและการกิจของกระทรวงการคลัง

หน่วยงาน/ภารกิจ	แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและการกิจ				
	ตั้งเป็นองค์กร รูปแบบอื่น	โอนย้ายออกไป หน่วยงานอื่น	โอนย้ายมาจาก หน่วยงานอื่น	ยุบรวมภายใน	ขยายหรือเพิ่ม บทบาท
1. สำนักงานรัฐมนตรี					
2. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง					
(1) การปราบปรามการเงินนอกระบบ		/		/	/
3. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	/	/			/
(1) การกำกับดูแล SFI	/				/
(2) การจัดตั้งองค์กรกำกับสถาบันการเงิน อย่างครบวงจร (รวม Non-Bank)					/
4. กลุ่มภารกิจด้านรายได้					/
4.1 กรมสรรพสามิต	/				/
(1) โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ	/	/		/	
(2) การควบคุมด้านการเพาะปลูกต้นยาสูบ		/			
(3) โรงงานไฟ	/				
(4) องค์การสุรา	/				
(5) การวิเคราะห์สินค้า				/	
(6) การเก็บภาษีทะเบียนรถยนต์			/		
4.2 กรมสรรพากร	/				/
(1) การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา		/		/	
(2) การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มนักท่องเที่ยว	/				/

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

หน่วยงาน/ภารกิจ	แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจ				
	ตั้งเป็นองค์กรรูปแบบอื่น	โอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น	โอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น	ยุบ/ยุบรวมภายใน	ขยายหรือเพิ่มบทบาท
4. กลุ่มภารกิจด้านรายได้ (ต่อ) 4.2 กรมสรรพากร (ต่อ) (3) การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ 4.3 กรมศุลกากร	/				
5. กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน 5.1 กรมธนารักษ์ (1) การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (2) การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สิน (3) การรับคืน – จ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ (4) การบริหารเงินตราและเก็บรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน 5.2 สำนักงานคณะกรรมการ นโยบายรัฐวิสาหกิจ (1) การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	/	/		/	/
6. กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน 6.1 กรมบัญชีกลาง (1) สำนักโครงการ GFMIS (2) การติดตามการเร่งรัดการเบิกจ่าย 6.2 สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (1) การจดทะเบียนบริษัทที่ปรึกษาไทย	/	/		/	/

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

หน่วยงาน/ภารกิจ	แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและภารกิจ				
	ตั้งเป็นองค์กร รูปแบบอื่น	โอนย้ายออกไป หน่วยงานอื่น	โอนย้ายมาจาก หน่วยงานอื่น	ยุบ/ยุบรวมภายใน	ขยายหรือเพิ่ม บทบาท
7. ภารกิจอื่น ๆ (1) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจ กับประเทศเพื่อนบ้าน (2) การส่งเสริมการลงทุน (BOI) (3) การส่งเสริมการส่งออก (4) การจัดเก็บภาษีของ อปท. (5) การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ (6) สำนักงานประมาณ (7) กรมการประกันภัย (8) การเงินการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (9) กรมที่ดิน (10) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (11) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) (12) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (13) สถานธนาฑูบาล ธนาฑูเคราะห์ (14) การดำเนินการระบบ IT ของทุกกรม (15) สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง		/	/		
	/	/			
	/				

ตารางที่ 7.3 สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรออกจากระบบราชการ โดยตั้งเป็นองค์กรใหม่

หน่วยงาน/ภารกิจ	ควรตั้งเป็นองค์กร
1. การกำกับดูแล SFI	องค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)
2. กลุ่มภารกิจด้านรายได้ (กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร และกรมศุลกากร)	SDU /องค์กรมหาชน SDU /องค์กรมหาชน
3. โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ	SDU
4. โรงงานไฟ/องค์กรการสุรา	SDU
5. การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา	SDU /องค์กรมหาชน
6. การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและ เครื่องราชอิสริยาภรณ์	บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ SDU /องค์กรเอกชน
7. การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สิน	SDU
8. การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	SDU
9. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	องค์กรมหาชน
10. การจดทะเบียนบริษัทที่ปรึกษาไทย	องค์กรมหาชน
11. การดำเนินการระบบ IT ของทุกกรม	องค์กรมหาชน
12. สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง	องค์กรมหาชน

จากตารางที่ 7.3 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรจะออกจากระบบราชการ และควรตั้งเป็นองค์กรใหม่ในรูปแบบใหม่ ได้แก่ ภารกิจด้านการกำกับดูแล SFI กลุ่มภารกิจด้านรายได้ โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ โรงงานไฟ/องค์กรการสุรา การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สิน สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ การจดทะเบียนบริษัทที่ปรึกษาไทย และการดำเนินการระบบ IT ของทุกกรม โดยควรจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ในรูปแบบอื่นที่เหมาะสมและมีความคล่องตัวในการบริหาร เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์กรมหาชน และองค์กรเอกชน เป็นต้น

ตารางที่ 7.4 สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น

หน่วยงาน/ภารกิจ	โอนย้ายไปหน่วยงาน
1. การปราบปรามการเงินนอกระบบ 2. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 3. โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ 4. การควบคุมด้านการเพาะปลูกต้นยาสูบ 5. การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา	กระทรวงยุติธรรม สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารออมสิน/ กระทรวงศึกษาธิการ/กระทรวง พัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์
6. การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ 7. การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สิน 8. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ 9. สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศ เพื่อนบ้าน	ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมที่ดิน สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ /สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
10. การดำเนินการระบบ IT ของทุกกรม	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและ การสื่อสาร

จากตารางที่ 7.4 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรจะโอนย้ายออกไปหน่วยงานอื่น ดังนี้

1) สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นองค์การมหาชนภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลังควรโอนย้ายไปกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของกรมสรรพากร ควรโอนย้ายไปธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นผู้ปล่อยกู้ หรือกระทรวงศึกษาธิการ หรือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3) การประเมินราคาที่ดินและที่ราชพัสดุ ควรโอนย้ายไปกรมที่ดินเพื่อความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงของที่ดินบริเวณเดียวกัน การดำเนินการด้านการเงินนอกระบบ ควรโอนย้ายไปสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม

4) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ควรโอนย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือตั้งเป็นองค์การอิสระ และ สศค. ควรเพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลมาตรการด้านการเศรษฐกิจของประเทศและแนวโน้มเศรษฐกิจต่างประเทศ เพื่อขึ้นำกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน

5) โรงงานยาสูบ และการควบคุมด้านการเพาะปลูกต้นยาสูบของกรมสรรพสามิตควรโอนย้ายไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามลำดับ

6) การผลิตเหรียญกษาปณ์ การรับคืน-จ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ ควรโอนย้ายไปสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้การกระจายเหรียญกษาปณ์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

7) การเงินนอกระบบตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ ควรโอนย้ายไปสังกัด กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม

ตาราง 7.5 สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรโอนย้ายมาจากหน่วยงานอื่น

หน่วยงาน/ภารกิจ	โอนจากหน่วยงาน
1. การส่งเสริมการลงทุน	กระทรวงอุตสาหกรรม
2. การส่งเสริมการส่งออก	กระทรวงอุตสาหกรรม
3. การจัดเก็บภาษีของ อปท. /การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่	กระทรวงมหาดไทย
4. การเก็บภาษีทะเบียนรถยนต์	กรมการขนส่งทางบก
5. การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. สำนักงบประมาณ	สำนักนายกรัฐมนตรี
7. กรมการประกันภัย	กระทรวงพาณิชย์
8. การเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย
9. กรมที่ดิน	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
10. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	กระทรวงพาณิชย์
11. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สำนักนายกรัฐมนตรี

จากตารางที่ 7.5 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าภารกิจที่ควรจะโอนย้ายจากหน่วยงานอื่น เนื่องจากควรเป็นภารกิจของกระทรวงการคลัง ดังนี้

1) การส่งเสริมการลงทุน(BOI) และกรมส่งเสริมการส่งออก ควรโอนมาสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อให้การกำหนดนโยบายด้านภาษีและสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

2) การจัดเก็บภาษีของ อปท. การจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน การเก็บภาษีทะเบียนรถยนต์จากกรมการขนส่งทางบก การเก็บภาษีค่าธรรมเนียมซื้อขายที่ดินจากกรมที่ดิน และการจัดเก็บภาษีวิทยุ โทรทัศน์ โทรคมนาคม ควรโอนมาสังกัดกลุ่มภารกิจด้านรายได้ของกระทรวงการคลัง โดยจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) เดี่ยว เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง และท้องถิ่น

3) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ควรโอนมาสังกัดกรมศุลกากร เพื่อควรวรรวมภารกิจด้านการตรวจลงตราบุคคลและหีบห่อสัมภาระผู้เดินทางเข้าออกประเทศเข้าด้วยกันในลักษณะ one stop service

4) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรโอนย้ายมารวมกับ สศค. เพื่อรวมงานลักษณะวิชาการนโยบายของรัฐบาล

5) หน่วยงานอื่นๆ ที่ควรโอนย้ายมาสังกัดกระทรวงการคลัง ยังรวมไปถึงสำนักงานงบประมาณ กรมการประกันภัย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์

ตารางที่ 7.6 สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรยุบเลิก/ยุบรวมภายใน

หน่วยงาน/ภารกิจ	ตั้งเป็นองค์กร
1. การปราบปรามการเงินนอกระบบ	ยุบเลิก (โอนย้ายไป)
2. โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ	ยุบเลิก(โอนย้ายไป)
3. การวิเคราะห์สินค้า	ยุบเลิก(โอนย้ายไป)
4. การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา	ยุบเลิก(โอนย้ายไป)
5. การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์	ยุบเลิก(โอนย้ายไป)
6. การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สิน	ยุบเลิก(โอนย้ายไป)
7. การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ	ยุบเลิก(ตั้งเป็น)
8. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ	ยุบรวมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 7.6 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรยุบเลิก และโอนย้ายไปให้หน่วยงานอื่น ได้แก่ การปราบปรามการเงินนอกระบบ โรงงานยาสูบและการผลิตยาสูบ การวิเคราะห์สินค้าของกรมสรรพสามิต การติดตามเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาของกรมสรรพากร การผลิตเหรียญกษาปณ์ เหรียญที่ระลึกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การประเมินราคาที่ดิน/ทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ และรวมถึงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งควรตั้งเป็นบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังเห็นว่าควรยุบรวมสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ตารางที่ 7.7 สรุปภารกิจของกระทรวงการคลังที่ควรขยายหรือเพิ่มบทบาท

หน่วยงาน/ภารกิจ	ควรเพิ่มบทบาท
1. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง 2. กลุ่มภารกิจด้านรายได้ 3. กรมสรรพสามิต	การพัฒนาบุคลากรและระบบ IT จัดตั้งเป็นทบวงรายได้ การจัดเก็บภาษีเพื่อการพนันและการกำหนดมาตรฐานการจัดเก็บภาษี
4. กรมสรรพากร	การบริการด้านการวางแผนภาษีและเพิ่มอำนาจด้านการจับกุมผู้หลีกเลี่ยงภาษี
5. กรมธนารักษ์	จัดตั้งเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ
6. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ	จัดตั้งเป็นบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ
7. สำนักโครงการ GFMS	การประเมินผลการใช้จ่ายและความคุ้มค่า

จากตารางที่ 7.7 ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ากระทรวงการคลังหรือหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังควรขยายหรือเพิ่มบทบาท ดังนี้

1) กระทรวงการคลังควรจัดตั้งองค์กรกำกับสถาบันการเงิน ในรูปแบบองค์กรอิสระที่ดำเนินการภายใต้นโยบายของรัฐ

2) ควรจัดตั้ง สคร. เป็นบรรษัทรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ เพื่อจัดผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ และทรัพย์สินของรัฐให้มีมูลค่าเพิ่มโดยนักบริหารมืออาชีพ และในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่เป็นภาระควรยุบเพื่อให้เอกชนจัดการดำเนินการ

3) ควรปรับเปลี่ยนกลุ่มภารกิจด้านรายได้ ให้เป็นทบวงบริหารจัดการเก็บรายได้ของประเทศ โดยยุบรวมกรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร โดยควรกำหนดรูปแบบภายในอย่างละเอียดอีกครั้ง เช่นการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระเหมือนเอกชน เพื่อลดกำลังคน และเกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกัน รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่บทลงโทษ กำกับ ป้องปรามได้อย่างเฉียบพลัน และควรเพิ่มบทบาทของกลุ่มภารกิจด้านรายได้ ในแต่ละหน่วยงาน ดังนี้

3.1) ควรขยายบทบาทภารกิจด้านการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรให้ทั่วถึงเป็นธรรม และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสืบสวนปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานหลบเลี่ยงหรือหนีภาษี รวมทั้งควรมีหน่วยงานบริการผู้เสียภาษีด้านการวางแผนภาษี เป็นที่ปรึกษาปัญหาภาษีที่ผู้เสียภาษีไว้วางใจยอมเข้ามาใช้บริการ ซึ่งจากการที่ภารกิจในส่วนกรมสรรพากรเพิ่มขึ้นดังกล่าว จึงควรเพิ่มปริมาณคนและปรับปรุง IT ให้ดียิ่งขึ้น

3.2) มีการบูรณาการฐานข้อมูลใน 3 หน่วยงานจัดเก็บภาษีและบูรณาการให้บริการแก่ผู้เสียภาษีให้เป็น One Stop Service

3.3) การบริหารจัดการเก็บภาษีศุลกากรแบบ e-commerce การซื้อขายบนอินเทอร์เน็ต

3.4) การให้บริการด้าน Tax planning and investment เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นกับนักลงทุนชาวต่างชาติ

3.5) ควรโอนภารกิจจัดเก็บภาษีสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้หน่วยงานดังกล่าวศึกษาเรื่องอบายมุขและการพนันเพื่อเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีอบายมุขและการพนันในอนาคต นอกจากนี้กรมสรรพสามิตควรจัดตั้งสำนักงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการกำหนดมาตรฐานวางแนวทางหรือคู่มือปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุก พ.ร.บ. ที่รับผิดชอบ รวมทั้งควรปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารภาษีสุราใหม่ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นต่อการพัฒนาสังคม

4) กรมธนารักษ์ควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ซึ่งควรปรับปรุงหรือขยายบทบาทดังนี้

4.1) การบริหารสินทรัพย์ในที่ราชพัสดุ ควรดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและป้องกันการบุกรุก

4.2) การบริหารเงินตราและเก็บรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน ควรจัดตั้งเป็นสำนักมีรูปแบบการดำเนินงานเป็นเอกชน ไม่เป็นนิติบุคคล แต่ทำตามนโยบายของส่วนราชการ

4.3) การประเมินราคาที่ดิน ควรขยายโครงสร้างบทบาท รวมทั้งเพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจในปัจจุบัน

5) สศค. ควรดูภาพรวมเศรษฐกิจในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้สามารถให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ที่ทันการณ์ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของโลก และควรขยายบทบาทให้ครอบคลุมด้านนโยบายการเงิน

6) สำนักโครงการ GFMIS ของกรมบัญชีกลางควรขยายบทบาทภารกิจด้านการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่าย โดยควรมีการประเมินผลการใช้จ่ายและความคุ้มค่าด้วย และในส่วนของคลังจังหวัดควรให้อยู่ในการบังคับบัญชา กำกับดูแลของกรมบัญชีกลางโดยตรง รวมทั้งกำหนดบทบาท ภารกิจ ให้ชัดเจน

7) การตรวจสอบภายในภาคราชการควรเพิ่มบทบาทลงสู่ภูมิภาคโดยขยายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) กระทรวงการคลังควรจัดตั้งองค์กรที่เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานการทำงานหรือกลุ่มพัฒนาระบบบริหารอย่างจริงจัง โดยควรขยายบทบาทเป็นสำนัก

9) สำนักปลัดกระทรวงการคลังควรเพิ่มบทบาทในการเป็นผู้จัดทำและวิเคราะห์งบการเงินของกระทรวงการคลัง รวมทั้งเป็นผู้จัดทำรายงานประจำปีของกระทรวงการคลัง และมีการฝึกอบรมข้าราชการระหว่างกรมต่าง ๆ ในสังกัดอย่างสม่ำเสมอและติดตามผล

10) กระทรวงการคลังควรจัดตั้ง Public Information Center และจัดตั้งสำนักเทคโนโลยีของกระทรวงการคลัง เพื่อรวบรวมข้อมูลของกระทรวงการคลังทั้งหมด

บทที่ 8

บทวิเคราะห์ และสรุปข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

คณะผู้วิจัยได้การศึกษาบทบาทภารกิจในปัจจุบัน และแผนงานในอนาคตของกระทรวงการคลัง การวิเคราะห์ SWOT ของโครงสร้างกระทรวงการคลังปัจจุบัน โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พบว่า มีปัจจัยทั้งภายในและนอกที่มีนัยสำคัญต่อการนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า กระทรวงการคลังมีโครงสร้างองค์กรตามแบบแผนของกระทรวงโดยทั่วไป คือมีสายบังคับบัญชาแนวดิ่งที่มีปลัดกระทรวงการคลังเป็นศูนย์กลาง ซึ่งภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชา และกระจายอำนาจตัดสินใจแก่รองปลัดกระทรวงตามกลุ่มภารกิจอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งกลุ่มภารกิจนี้ถือเป็นการออกแบบองค์กรตามหน้าที่ เนื่องจากกลุ่มภารกิจต่างๆ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านไม่ซ้ำซ้อนกัน บุคลากรมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน มีลูกค้ำและผู้รับบริการแตกต่างกัน ทั้งนี้ การจัดกลุ่มภารกิจยังเอื้อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นระหว่างกรมที่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกัน ในขณะที่ในภาพรวมระดับกระทรวง ได้มีการเชื่อมโยงและประสานราชการระหว่างกลุ่มภารกิจต่างๆ เพื่อกำกับดูแลประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการของกระทรวงผ่านกลไกของการประชุมคณะผู้บริหารระดับสูง การวางแผนยุทธศาสตร์และการจัดทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการ

การเปลี่ยนแปลงองค์กรกระทรวงการคลังในระยะที่ผ่านมา จึงเป็นความพยายามที่จะจัดกลุ่มภารกิจ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารราชการระดับบนและเพิ่มระดับการประสานราชการเพื่อให้สามารถกำกับดูแลเป้าหมายยุทธศาสตร์ของกระทรวง ในขณะที่ได้มีการพิจารณาถ่ายโอน ยุบรวม หรือยกเลิกภารกิจเพียงเล็กน้อย ทั้งยังได้มีการเพิ่มส่วนราชการภายในองค์กรหลายแห่งเพื่อให้มีส่วนราชการตามกฎหมายมารองรับภารกิจที่มีปริมาณหรือความสำคัญเพิ่มขึ้นตามบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระยะของการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา กระทรวงการคลังยังไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเต็มรูปแบบ

ดังนั้น ในการออกแบบเพื่อปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังในอนาคต ยังจะต้องยึดหลักการตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาบทบาทและภารกิจว่ามีการกิจใดบ้างที่จำเป็นต้องทำ ยังไม่ได้ทำหรือควรยกเลิก และหน่วยงานใดในกลุ่มภารกิจใดควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบที่เหมาะสม นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพองค์กร การพัฒนาศักยภาพในการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน การลดขนาดของการบริหารเพื่อความกะทัดรัดและยืดหยุ่น การกระจายอำนาจและการบริการลงสู่ภูมิภาคและถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นในอนาคต นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังระดับภูมิภาคให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย เช่นอาจให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลังในจังหวัดต่างๆ ปฏิบัติงานแบบเมตริกซ์ รับมอบหมายภารกิจจากกรมต้นสังกัด และภารกิจในฐานะที่กระทรวงการคลังเพื่อจัดทำโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง หรือเพื่อให้คำปรึกษาในการบริหารและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด

จากการสำรวจความเห็นของผู้บริหารระดับสูงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง คือ ยุทธศาสตร์ และภารกิจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น การขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงข้อมูลความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สำหรับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงการคลังที่สำคัญ คือ กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น

นอกจากนี้ จากการสำรวจสถิติสำคัญของกระทรวงการคลัง พบว่าปัจจุบันข้าราชการของกระทรวงการคลังมีอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 40-49 ปี มากที่สุด ร้อยละ 37.23 (จำนวน 11,427 คน) ช่วงอายุ 20-29 ปี น้อยที่สุด เพียงร้อยละ 6.43 และหากจำแนกออกเป็นรายการจะพบข้อสังเกตว่า กรมศุลกากรมีข้าราชการที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปกว่าร้อยละ 86.28 ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง และมีข้าราชการช่วงอายุต่ำกว่า 30 ปีลงมาเพียงร้อยละ 2.03 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งนี้ การที่มีข้าราชการรุ่นใหม่ในสัดส่วนน้อยมากดังกล่าว อาจเป็นสาเหตุให้กระทรวงการคลังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรในระดับผู้ปฏิบัติงานในช่วง 10-20 ปีข้างหน้าได้ ในด้านวุฒิการศึกษา มีผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุดถึงร้อยละ 65.25 ปริญญาโทร้อยละ 15.41 และปริญญาเอกเพียงร้อยละ 0.14 ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในกรมขนาดเล็กที่มีภารกิจด้านเสนอแนะนโยบาย และเมื่อพิจารณาประเด็นด้าน

งบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรร พบว่า งบประมาณของกระทรวงการคลังที่ได้รับจัดสรรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2552 ที่มีงบประมาณสูงถึง 202,523.2 ล้านบาท และคาดว่าในอนาคตจะยังคงมีแนวโน้มได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกระทรวงการคลังมีภาระในการนำเงินไปชำระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น

สำหรับการประเมินสถานภาพของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน พบว่า สถานะของกระทรวงการคลังอยู่ในตำแหน่ง SO Strategies ถือเป็นตำแหน่งทางยุทธศาสตร์หรือสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด นับได้ว่าเป็นสถานการณ์ดาวรุ่งหรือดาวเด่น (Public Sector Star) โดยจุดแข็งที่โดดเด่นของกระทรวงการคลัง คือ การมีบุคลากรที่มีศักยภาพสูง และมีรุ่นใหม่ที่มีความสามารถหลากหลายพร้อมจะทำงานเชิงรุก ตลอดจนมีผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงที่มีประสบการณ์พร้อมสนับสนุนการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง สำหรับโอกาสจากภายนอกที่เด่นชัด คือ การเพิ่มขึ้นของภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ความหลากหลายของภารกิจภายใต้พลวัตรทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และระบบการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นโอกาสที่ท้าทายให้กระทรวงการคลังแสดงความสามารถและขีดสมรรถนะให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีจุดเด่นหรือเป็นดาวเด่นในภาคราชการ ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย กล่าวคือ Institute for Management Development (IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปี 2551 อยู่ในอันดับที่ 27 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 33 ในปี 2550 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รายปัจจัย พบว่าปัจจัยการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ปรับอันดับขึ้นมาอยู่ที่ 22 โดยปรับขึ้นมา 5 ลำดับเมื่อเทียบกับปี 2550 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 27 อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน สะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงการคลังมีภาระหนักที่จะต้องรักษาสถานภาพในตำแหน่ง SO ให้คงอยู่ต่อไป พร้อมกับรักษาระดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านประสิทธิภาพของภาครัฐ ซึ่งต้องอาศัยกลยุทธ์ที่จำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมทั้งมิติด้านภารกิจและขนาดองค์กร เพื่อเสริมให้องค์กรเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาโครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และเนเธอร์แลนด์ พบว่าประเทศต่างๆ ได้มีการกำหนดโครงสร้างกระทรวงการคลังโดยคำนึงถึงภารกิจหลักที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งครอบคลุมนโยบายการคลังและภาษี นโยบายเศรษฐกิจมหภาค การบริหารจัดการงบประมาณและการเบิกจ่าย การบริหารทรัพย์สิน และหนี้สาธารณะ และการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่จะจัดกลุ่มหน่วยงานภายในกระทรวงออกเป็นกลุ่มงานเชิงนโยบายและส่วนปฏิบัติการ โดยจัดโครงสร้างจำแนกตามกลุ่มภารกิจ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศออกแบบโครงสร้างกระทรวงการคลังของตนให้สอดคล้องกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบและขนาดเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในแง่ของรูปแบบองค์กรและอัตรากำลังคน

รวมถึงรูปแบบการบริหารงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม ดังนั้น ขนาดของกระทรวงการคลังและรูปแบบการบริหารงานจึงมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปการบริหารงานจะมีลักษณะกระจายอำนาจและมีสายการบังคับบัญชาเหมือนกัน กล่าวคือ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

เมื่อพิจารณาขอบเขตของภารกิจข้างต้น จะพบว่ามีเพียงสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นที่แยกภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและธุรกิจประกันภัยเป็นหน่วยงานอิสระจากการบริหารงานของกระทรวงการคลังอย่างชัดเจน โดยตั้งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินที่เรียกว่า Financial Services Agency (FSA) ในขณะที่บางประเทศ ภารกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เช่น แคนาดา สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ เช่นเดียวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีซึ่งมีทั้งรูปแบบที่เป็นส่วนราชการภายในกระทรวง และการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดเก็บภาษีโดยเฉพาะโดยส่วนราชการภายในกระทรวงการคลังเหลือหน้าที่เพียงการออกแบบนโยบายภาษีเท่านั้น เช่น ญี่ปุ่นมี National Tax Agency (NSA) ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้ทุกประเภทและให้คำปรึกษาแก่ผู้เสียภาษี สหราชอาณาจักรมี Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) จัดตั้งภายใต้ความตกลงร่วมของกระทรวงการคลังและกรมอัยการ ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร และแคนาดามี Canada Customs and Revenue Agency (CRA) จัดเก็บภาษีทุกประเภท ขึ้นตรงต่อกระทรวงรายได้ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น สำหรับกรณีของกรมศุลกากรนั้น หลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ถือเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมไม่ใช่กระทรวงการคลังเนื่องจากเน้นบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบของขาเข้าและรักษาความปลอดภัยให้แก่ราชอาณาจักรเป็นหลัก ผลของการที่ประเทศต่างๆ แยกหน่วยงานจัดเก็บภาษีและหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจการเงินออกไปเป็นอิสระ นอกจากจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการเก็บภาษีและการทำงานกับภาคการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้หน่วยงานภายในกระทรวงการคลังที่เหลืออยู่มีขนาดกระทัดรัดลงมากด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงการคลังอีกประการคือ กระทรวงการคลังของทุกประเทศจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทั้งในเชิงนโยบาย และการบริหารจัดการงบประมาณอย่างครบวงจร ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังมีบทบาทและอำนาจในด้านนี้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของกระทรวงการคลังของประเทศไทยปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าขอบเขตภารกิจงานค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมงานหลายด้าน รวมถึงรับผิดชอบดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจการเงิน ได้แก่ ธุรกิจประกันภัยเพิ่มขึ้นด้วย แต่ไม่รวมถึงงานเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ โดยไม่นับเป็นภารกิจหลัก (Core function) นอกจากนี้

กระทรวงการคลังของไทยยังมีข้อแตกต่างในด้านการจัดโครงสร้างองค์กร เช่น มีขนาดองค์กรใหญ่ ไม่ได้มีการแบ่งแยกงานนโยบายและงานปฏิบัติการออกจากกันอย่างชัดเจน ตลอดจนไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานครบวงจรที่ทำหน้าที่กำกับติดตามและกำหนดนโยบายกับต่างประเทศ ในด้านเศรษฐกิจการเงินและภาษีหรือเป็นผู้แทนในเวทีเจรจาระหว่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ในอนาคตจึงควรพิจารณาบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของกระทรวงให้ชัดเจน เพื่อให้การจัดโครงสร้างกระทรวงการคลังสามารถครอบคลุมงานที่ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังอย่างครบถ้วน และจัดให้มีการบริหารงานและการไหลเวียนของงาน (Work flow) ที่คล่องตัว สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องคำนึงถึงแนวโน้มของโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมภายนอกเกี่ยวกับการจัดหรือออกแบบองค์กร ซึ่งมุ่งให้มีขนาดกะทัดรัดเหมาะสมกับขอบเขตภารกิจ สามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านการเงินและบุคลากรอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด กอปรกับในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และส่งผลต่อการปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงการคลัง กล่าวคือ มีการยุบเลิกหรือควบรวมภารกิจหน้าที่บางอย่างของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล ในขณะเดียวกันก็มีการรับเอาภารกิจบางอย่างมาปฏิบัติเพิ่มเติม อาทิ ภารกิจด้านการคลังท้องถิ่น การกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย การปรับปรุงระบบการชำระเงินของภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติ การจัดโครงสร้างกระทรวงการคลังของไทยควรคำนึงถึงภาระด้านงบประมาณ และการบริหารอัตรากำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม ตลอดจนความพร้อมขององค์กรต่อการเปลี่ยนแปลงและความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียด้วย โดยจากการวิจัย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังไว้ สรุปได้ดังนี้

ความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1) การบริหารจัดการด้านบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ควรเปิดกว้างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจัดให้มีหน่วยงาน / องค์กร/ บุคคลภายนอกที่น่าเชื่อถือมาเป็นผู้ร่วมคัดเลือก กลั่นกรองเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้บริหาร

2) ควรมีการรวม IT ของทุกกรมให้สามารถดึงข้อมูลมาใช้ในการปฏิบัติได้ตามลำดับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติ และข้อมูลต่าง ๆ ควรอยู่ในฐานข้อมูลชนิดเดียวกัน เพื่อให้แต่ละกรมสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้ได้ง่าย

3) กลุ่มภารกิจด้านรายได้ ควรบริหารจัดการเก็บภาษีทุกประเภททั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบ One Stop Service และตั้งอยู่ในหลักการเดียวกันทั้งระบบ รวมทั้งการพิจารณาความเจริญเติบโตในท้องที่ โดยมีหน่วยงานกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดนโยบาย หน่วยจัดเก็บแต่ละท้องที่เป็นพื้นที่อำเภอ ตำบล เพื่อให้จัดเก็บได้ทั่วถึง

4) กลุ่มภารกิจด้านรายจ่าย ควรดูแลด้านงบประมาณรายจ่ายให้รวดเร็ว ตรงตามวัตถุประสงค์ คลังจังหวัดต้องปรับบทบาทเป็นผู้ประสานกับหน่วยงานที่ขอเบิกงบประมาณให้ทันตามเวลากำหนด เป็นการบริการให้ลูกค้าซึ่งเป็นส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้หากสามารถรวมหน่วยงาน สำนักงบประมาณซึ่งมีหน้าที่จัดสรรงบรายจ่ายให้ส่วนราชการจะทำให้ระบบงานคล่องตัวขึ้น

5) กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน ควรดูแลทรัพย์สินแผ่นดิน และบริหารให้เกิดรายได้ในท้องถิ่นที่มีศักยภาพ

6) ควรส่งเสริมความแข็งแกร่ง ของระบบการเงินการคลังแบบองค์รวม เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคล ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์ร่วมนำมาซึ่งประสิทธิภาพและการประหยัด

7) ควรพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละกรมในการปรับปรุงโครงสร้างและให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันให้มากที่สุด รวมทั้งควรศึกษาโครงสร้างอัตรากำลังทั้งในด้านปริมาณบุคลากรและสายงานว่าเหมาะสมหรือไม่ในโครงสร้างของกระทรวงการคลัง

8) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคให้มีการทำงานในลักษณะเชื่อมโยงและบูรณาการให้มากขึ้น โดยมีรูปแบบการบริหารงานแบบทีมงาน มีหัวหน้าทีมเป็นผู้ตัดสินใจ

9) การตั้งหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) จะเป็นการแปลงสภาพของหน่วยงานภายใน ให้มีลักษณะกึ่งอิสระไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ถือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการต้นสังกัด และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี มีเป้าหมายอยู่ที่การให้บริการหน่วยงานมาเป็นอันดับแรก การดำเนินการใด ๆ ของ SDU ยังคงที่จะต้องได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการเข้าสังกัดอยู่ ซึ่งขัดกับหลักการในการจัดตั้งที่เน้นให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

10) ควรมีโครงสร้างด้านสายงานอาชีพของแต่ละกลุ่มภารกิจที่ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ และมีแผนพัฒนาบุคลากรของแต่ละหน่วยงานในรูปแบบของแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว เพื่อรักษาคณและจูงใจให้มีการพัฒนาสมรรถนะที่พอเพียงในการปฏิบัติงาน

11) กระทรวงการคลังควรแยกหน่วยงานที่มีลักษณะที่ใช้ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญพิเศษในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นหน่วยงานอิสระที่มีบุคลากรที่มีองค์ความรู้ ความชำนาญแบบมืออาชีพ และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก

12) ควรมีการพัฒนาคนอย่างต่อเนื่อง เพราะยังมีช่องว่างค่อนข้างมาก ระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับผู้นปฏิบัติในด้านความรู้ความเข้าใจทิศทางเศรษฐกิจ และแนวทางการทำงานอาจจะเป็นการคัดคนก่อนเข้าทำงานเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถดีมาปฏิบัติงาน

13) กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงสำคัญของประเทศ ควรมีภาพลักษณ์ที่โดดเด่น มีศักยภาพสูง และเป็นกลไกสำคัญในการจัดระบบเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมั่นคง ยั่งยืน

ภารกิจหลักคือการจัดเก็บรายได้ โครงสร้างของกรมจัดเก็บรายได้ทั้ง 3 กรม คือ สรรพากรสรรพสามิต และศุลกากร ควรมีความคล้ายคลึงกันมากที่สุด เพื่อให้มีประสิทธิภาพใกล้เคียงกันมากที่สุด ประชาชนที่มาติดต่อก็จะรู้สึกว่าการติดต่อได้สะดวกรวดเร็วเช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบันกรมสรรพากรก้าวหน้าไปมากกว่ากรมอื่น ๆ มาก กรมอื่น ๆ ยังตามไม่ทัน จึงควรทบทวนบทบาทและภารกิจร่วมกันให้มีความก้าวหน้า ทันสมัย พร้อม ๆ กัน กรมธนารักษ์ก็มีการกิจการที่หลากหลายมาก ดูแลราชพัสดุทั่วประเทศ แต่ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะคนบุกรุกไปในที่ราชพัสดุ ควรทบทวนว่าจะมีมาตรการอย่างไร จะจัดโครงสร้างอย่างไรให้เข้มแข็งและมีศักยภาพมากขึ้น

14) การบริหารงานบุคคล ควรมีคณะกรรมการให้ปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการบีบบังคับใช้อำนาจโดยมิชอบ กีดกันข้าราชการให้ปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง โดยเอาตัวแทนเข้าสอดส่องดูแลหรือลงโทษ คำตอบแทนของข้าราชการควรขึ้นอยู่กับผลการจัดเก็บรายได้ด้วยส่วนหนึ่ง

อาจกล่าวได้ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความคาดหวังให้กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงเศรษฐกิจที่มีบทบาทนำ มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนตามภารกิจหน้าที่ ผ่านกลไกการโอน/ยุบรวมภารกิจ ซึ่งมีทั้งการโอนและรับโอนภารกิจข้ามกระทรวง การจัดตั้งงานบางส่วนเป็นอิสระในลักษณะหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) เป็นองค์กรขึ้นตรงต่อสำนักงานรัฐมนตรี ในลักษณะองค์การมหาชนอิสระ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจ และขยายบทบาทภารกิจเพิ่มขึ้นในส่วนที่จำเป็น ในด้านกระบวนการ มุ่งเน้นให้บุคลากรทำงานเป็นทีมและเป็นมืออาชีพ ต้องการให้กระทรวงการคลังมีบูรณาการระหว่างการทำงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีบูรณาการในการจัดเก็บภาษีทุกประเภทให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยให้ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาหน่วยงานในสังกัดให้เข้มแข็งอย่างทัดเทียมกัน มีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้ได้ร่วมกันและทันสมัย และมีหน่วยวิจัยที่วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงการคลังในภาพรวมสามารถทำงานเชิงรุกได้กระฉับกระชวย นอกจากนี้ ต้องสร้างระบบจูงใจแก่บุคลากรในด้านค่าตอบแทนและโอกาสการเติบโตในสายงาน ตลอดจนให้กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สัมพันธ์กับความสามารถในการจัดเก็บรายได้

ข้อเสนอแนะทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง เพื่อให้องค์กรมีขนาดที่เหมาะสม มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถสนองตอบต่อพลวัตการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในและภายนอกที่อิทธิพลต่อการดำเนินงานของกระทรวงการคลังสามารถกระทำได้หลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับการกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบภารกิจของกระทรวงการคลังในระดับนโยบาย รวมทั้งการพิจารณาภารกิจในปัจจุบัน และความเกี่ยวโยงของงานในความรับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยแนวทางการปรับปรุงที่อาจนำมาใช้ได้แก่ การนำภารกิจที่ไม่สำคัญหรือไม่จำเป็นที่จะต้องทำหรือไม่เชี่ยวชาญออกจากระบบราชการโดยจัดตั้งในรูปแบบองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระ การโอนภารกิจที่ไม่ใช่บทบาทหลักของกระทรวงการคลังไปสังกัดกระทรวงอื่นหรือหน่วยงานอื่น การโอนภารกิจที่ควรเป็นบทบาทหลักของกระทรวงการคลังจากหน่วยงานหน่วยงานอื่นมาสังกัดกระทรวงการคลัง และการขยายบทบาทและภารกิจให้เหมาะสม การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างฯ เชิงอุดมคติ

แนวทางนี้เกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้กระทรวงการคลังมีบทบาทนำและเป็นศูนย์กลางของระบบการเงินการคลังและการงบประมาณของประเทศในเชิงนโยบาย และเป็นหน่วยงานปฏิบัติสำหรับภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีและบริหารหนี้สินและทรัพย์สินของรัฐ รวมทั้งการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และจากการพิจารณายุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ภารกิจในปัจจุบัน การปรับปรุงระบบการทำงานที่ได้ดำเนินการมาแล้ว และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังโดย

1) จัดแบ่งภารกิจของกระทรวงการคลังออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนนโยบาย และส่วนปฏิบัติการ โดยครอบคลุมภารกิจ 5 ด้านหลัก คือ ด้านเศรษฐกิจมหภาค ด้านการคลัง ประกอบด้วย การงบประมาณและรายได้ และการคลังท้องถิ่น ด้านหนี้สินและทรัพย์สิน ด้านระบบการเงิน ประกอบด้วย การกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจและธุรกิจประกันภัย รวมทั้งการดูแลระบบการชำระเงิน และด้านนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ

2) ปรับเพิ่มบทบาทด้านการงบประมาณด้านนโยบายทั้งในเรื่องการกำหนดกรอบและจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณ และ โดยยังคงงานเชิงปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลด้านความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณไว้ที่สำนักงานงบประมาณ

3) จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมา 1 คณะประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการคลังและหน่วยงานราชการอื่น และมีรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังเป็นประธาน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รวมทั้งสามารถบูรณาการงานต่าง ๆ ตามการจัดแบ่งภารกิจข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ขยายบทบาทในเรื่องทรัพย์สิน โดยปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถสร้างรายได้ให้รัฐ โดยการสร้างมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สินโดยจัดให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และเชิงวัฒนธรรม รวมทั้งการปรับปรุงการใช้พื้นที่ราชพัสดุให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทั้งในเชิงตัวเงินและเชิงสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถจัดตั้งองค์การรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)⁶ ขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง

5) ปรับภารกิจเกี่ยวกับระบบการชำระเงินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในปัจจุบัน งานเกี่ยวกับการชำระเงินของภาครัฐได้ใช้เครือข่ายการให้บริการของธนาคารกรุงไทย (จำกัด) มหาชน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงงานของกรมบัญชีกลางและคลังจังหวัด รวมทั้งงานในความรับผิดชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย

6) สร้างศูนย์ข้อมูลการคลังของกระทรวงการคลัง เพื่อรวบรวมข้อมูลการคลังทั้งในด้านรายรับ รายจ่าย และทรัพย์สินของภาครัฐ โดยจัดให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลของภารกิจในความรับผิดชอบที่ถูกต้อง ทันสมัยและง่ายต่อการใช้งาน ซึ่งผู้บริหารสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้อย่างทันการณ์และสามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสม

⁶ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) มีสถานะเป็นหน่วยงานในบริการภายในของระบบราชการ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (quasi-autonomy) หรือมี arm's length ออกไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งแยกออกไปต่างหากจากหน่วยงานแม่ (parent organization) ดังเช่นกรณีของการมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีสูงสุดแล้วแต่กรณี

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารในแบบการกระจายอำนาจ โดยแยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ หรือนิยมเรียกกันว่า ศูนย์รับผิดชอบ (responsibility center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานการบริหารทรัพยากรและการส่งมอบผลผลิตของตนเอง ในลักษณะเดียวกันกับ ศูนย์กำไร (profit center) ที่นิยมจัดตั้งขึ้นในบริษัทธุรกิจทั่วไป

การปรับโครงสร้างของกระทรวงการคลังตามแนวทางนี้ มีผลดีคือไม่กระทบต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ได้มีการยุบรวมหรือโอนย้ายภารกิจ แต่ใช้กลไกการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลโดยคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะทำงานนี้ต้องความเป็นเอกภาพในการทำงานและติดตามการดำเนินงานต่างๆ อย่างใกล้ชิด ในขณะที่วิธีจะไม่ช่วยให้มีการลดขนาดของกระทรวงเนื่องจากงานในความรับผิดชอบมีความหลากหลายทั้งในเชิงเนื้อหาและมิติ แต่อาจจัดสรรกำลังคนให้มีความเหมาะสมกับภารกิจต่างๆ

แนวทางที่ 2 แนวทางการปรับโครงสร้างฯ เชิงกึ่งอนุรักษ์นิยม

แนวทางนี้เป็นการเสนอการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดโครงสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เสริมศักยภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการทำงานในเชิงรุก เพื่อสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังนี้

1) โครงสร้างและรูปแบบองค์การควรแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1) หน่วยงานทางด้านยุทธศาสตร์และนโยบาย ประกอบด้วย

- สำนักงานรัฐมนตรี
- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
- สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

1.2) หน่วยงานทางด้านการปฏิบัติการ ประกอบด้วย

- สำนักงานบริหารการจัดเก็บภาษี
- สำนักงานบริหารทรัพย์สิน
- สำนักงานบริหารรายจ่ายและงบประมาณ

ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการทำงานของกระทรวงการคลังมีความชัดเจน และเป็นเอกภาพมากขึ้น รวมทั้งสามารถขยายบทบาทภารกิจด้านการบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงผู้รับบริการ

2) ควรจัดรูปแบบการบริหารองค์การที่ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัว เป็นอิสระ และมีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และแข่งขันกับภาคเอกชนในการดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถเข้าสู่องค์การ ดังนี้

2.1) สำนักงานรัฐมนตรี

ทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานด้านนโยบายต่าง ๆ กับหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง รวมทั้งกลั่นกรองงานต่าง ๆ ที่นำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะในส่วนของการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อกลั่นกรองงานต่าง ๆ

2.2) สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานภายใน (Internal organization) และสนับสนุนงานของกระทรวงการคลัง โดยสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงการคลังในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การงบประมาณ การวางแผนทรัพยากรบุคคล การบริหารข้อมูลและเทคโนโลยี การบริหารการเงินและบัญชี การจัดซื้อจัดจ้าง และบริการด้านธุรการอื่นๆ เป็นต้น และให้คำแนะนำผู้บริหารทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและที่เป็นข้าราชการประจำ รวมถึงให้การสนับสนุนสำนักงานอื่นในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทรัพยากรมนุษย์ งานด้านกฎหมาย การจัดการข้อมูล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานปฏิบัติประจำวัน

2.3) สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

ทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและประสานงานด้านนโยบาย รวมทั้งการวิเคราะห์สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และประมาณการแนวโน้มเศรษฐกิจและการคลัง รวมทั้งการวิเคราะห์และจัดทำรายงานสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในเรื่องของการวางนโยบายการคลัง ทั้งในเรื่องรายรับ รายจ่าย หนี้สาธารณะ และการวางนโยบายการเงินที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม เพื่อรักษากรอบนโยบายการเงินและการคลังให้อยู่ในระดับแนวหน้า และสามารถให้คำแนะนำทางด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายการคลังอย่างผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งภายใต้สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจการคลังจะประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ

- สำนักงานวิจัยการคลัง ทำหน้าที่พัฒนาและวิจัยด้านนโยบายการคลัง
- สำนักงานข้อมูลการคลัง ทำหน้าที่รวบรวมและจัดทำข้อมูลด้านการคลังทั้งด้านรายรับ รายจ่าย ทรัพย์สินและหนี้สินของภาครัฐ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการศึกษา วิจัย และกำหนดกรอบนโยบายหรือมาตรการด้านการคลัง
- สำนักงานนโยบายการคลัง ทำหน้าที่ดำเนินการและประสานงานด้านนโยบายโดยเป็นผู้เสนอทางเลือกทางนโยบายให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

2.4) สำนักงานบริหารการจัดเก็บภาษี

ทำหน้าที่ในการประเมินเรียกเก็บและจัดเก็บภาษีทุกประเภท ประกอบด้วย ภาษีสรรพากร ศุลกากร และสรรพสามิต ให้เป็นไปตามกฎหมายภาษี (Tax legislation) ซึ่งก็รวมถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดอื่นที่ไม่ใช่ภาษีด้วย (Non-tax legislation) รวมทั้งการสร้างความรู้เข้าใจ ให้ความรู้แก่ผู้เสียภาษี การให้คำปรึกษา ให้การศึกษาการกรอกแบบฟอร์มเสียภาษีให้ถูกต้อง และการอำนวยความสะดวกในการส่งแบบฟอร์มผู้เสียภาษี มีระบบการติดตามผล/ การตรวจสอบการเสียภาษีของผู้เสียภาษี การจัดทำสถิติการเสียภาษี โดยอาจให้บริการในลักษณะศูนย์บริการภาษีเบ็ดเสร็จ

2.5) สำนักงานบริหารทรัพย์สิน

ทำหน้าที่ในการบริหารทรัพย์สินของภาครัฐ ได้แก่ การบริหารที่ราชพัสดุ การบริหารรัฐวิสาหกิจ และการบริหารหนี้สาธารณะ การออกพันธบัตรรัฐบาลกลาง พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น และการผลิตเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

2.6) สำนักงานบริหารรายจ่ายและงบประมาณ

ทำหน้าที่ในการควบคุมและจัดสรรงบประมาณรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ เพื่อยกระดับผลิตภาพ (Higher productivity) ทั้งของภาครัฐและเอกชน และปรับปรุงบริการภาครัฐให้มีบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

2.7) องค์การกำกับดูแลธุรกิจการเงิน (Financial Services Agency: FSA)

เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับของรัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินทั้งระบบ ในลักษณะหน่วยงานกำกับดูแลเดียว (Integrated Regulator) โดยรวมศูนย์การกำกับสถาบันการเงินจากหลายองค์กรที่เคยเป็นอิสระต่อกันเข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างของ FSA ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแล ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน เครดิตฟองซิเอร์ กลต. กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจจัดการกองทุนรวม กรมการประกันภัยกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำกับดูแลสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

แนวทางที่ 3 แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างฯเชิงลดขนาด

แนวทางนี้เป็นการเสนอให้มีการปรับปรุงกรอบภารกิจงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยการควมรวม โอนถ่ายภารกิจบางอย่างและจัดตั้งเป็นองค์กรรูปแบบพิเศษ การปรับปรุงกระบวนการทำงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลังให้มีความเชื่อมโยงและแบ่งปันข้อมูลมากขึ้น รวมทั้งการจัดให้งานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันของหน่วยงานในสังกัดมาอยู่รวมกันเพื่อประหยัดทรัพยากรและใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด กล่าวคือ

1) ปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยจัดตั้ง SDU ขึ้นมารับผิดชอบภารกิจในด้านนี้ โดยมีหน้าที่ทั้งการออกกฎระเบียบและมาตรฐานการปฏิบัติ และการตรวจสอบ

2) จัดตั้งสำนักงานพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกระทรวงการคลังในรูปแบบ SDU เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเป็นธรรมแก่บุคลากรทั้งในเรื่องการฝึกอบรม การสร้าง career path และจริยธรรมการทำงาน และการประกันคุณภาพการตรวจสอบภายในให้กับส่วนราชการ

3) จัดตั้งสำนักงานขึ้นมารับผิดชอบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของกระทรวงการคลังในรูปแบบของหน่วยงานอิสระ ซึ่งในปัจจุบันมีความเสียหายทางแพ่งเกิดขึ้นหลายคดี จึงควรมีมาตรการในการรักษานิติกรที่มีอยู่ และสร้างระบบการติดตามคดีและการติดตามผลประโยชน์ต่างๆ โดยทุกหน่วยงานในกำกับของกระทรวงการคลังสามารถมาใช้บริการด้านนิติกรโดยจ่ายค่าธรรมเนียม

4) จัดตั้ง SDU เพื่อรับผิดชอบการดำเนินการตามระบบ GFMS

5) จัดตั้ง SDU เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย ในการให้บริการจดทะเบียนที่ปรึกษาไทย ให้บริการด้านข่าวสาร และข้อมูลต่าง ๆ ของที่ปรึกษาไทย สำหรับให้หน่วยงานราชการและเอกชนที่สนใจใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกและว่าจ้างที่ปรึกษาที่น่าเชื่อถือ

6) ปรับปรุงบทบาท Chief Financial Officer (CFO) ของจังหวัดให้มีความเป็นกระทรวงการคลังของจังหวัดและมีคณะผู้บริหารการคลังประจำจังหวัด (คปจ.) เป็นคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของจังหวัด โดยปฏิบัติงานแบบเมตริกซ์ รับมอบหมายภารกิจจากกรมต้นสังกัดและภารกิจในฐานะทีม คปจ. เพื่อจัดทำโครงการพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง เพื่อให้คำปรึกษาในการบริหารและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจังหวัด หรือเพื่อสนับสนุนให้ อบท. มีความเข้มแข็งในด้านการเงินการคลังต่อไป

แนวทางนี้ถือเป็นแนวทางที่มุ่งจัดองค์กรตามภารกิจและบทบาทของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน โดยไม่ได้คำนึงว่าภารกิจหลักของกระทรวงการคลังควรครอบคลุมภารกิจด้านใดบ้าง

ข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังทั้ง 3 แนวทางข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นจากการวิเคราะห์วรรณกรรม งานวิจัย และประมวลผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มหนึ่งของกระทรวงการคลัง โดยจะเป็นแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างในองค์รวมของกระทรวงการคลังให้เกิดประสิทธิภาพ คล่องตัว มีขนาดเหมาะสม เพิ่มคุณภาพบริการต่อประชาชน และเป็นองค์กรคุณภาพที่บริหารราชการอย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยยังไม่ได้วิเคราะห์ไปถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการระดับกรมที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังดังกล่าว นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่ประกอบกัน ทั้งมิติด้านระเบียบกฎหมาย การบริหารจัดการงบประมาณ อัตรากำลัง ตลอดจนถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และโครงสร้างทางกายภาพต่างๆ ซึ่งมีความซับซ้อน และจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบต่อไป โดยอาศัยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างมากขึ้น ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติ

บรรณานุกรม

กระทรวงการคลัง. 2549. ประวัติกระทรวงการคลัง. (Online). Available:

<http://www.mof.go.th/mofhistory/main.htm>.

กานต์ สินธวานนท์. 2547. ความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการปรับโครงสร้างองค์กร
กรณีศึกษา: บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท,
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541. ทิศทางและโครงสร้างกระทรวง
การคลังในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563). กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศแคนาดา. (Online). Available: <http://www.fin.gc.ca>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศญี่ปุ่น. (Online). Available: <http://www.mof.go.jp>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศเนเธอร์แลนด์. (Online). Available:

<http://www.minfin.nl/en/organisation/missionstatement>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศนิวซีแลนด์. (Online). Available:

<http://www.treasury.govt.nz>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศสหราชอาณาจักร. (Online). Available:

http://www.hm-treasury.gov.uk/about/about_index.cfm

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศสหรัฐอเมริกา. (Online). Available:

<http://www.mfe.am/mfeengweb/general/structure.htm>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศสิงคโปร์. (Online). Available: <http://www.mof.gov.sg>

โครงสร้างกระทรวงการคลังประเทศออสเตรเลีย. (Online). Available:

<http://www.finance.go.au>

จิรฤทธิ ทองเจือ(นาวาตรี). 2547. การปรับโครงสร้างกระทรวงกลาโหมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ฉัตรแก้ว ภูมรินทร์. 2548. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ. (Online). Available: <http://www.bangkaew.com/wai/article.php?story=20051116000108655>

บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. 2536. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: บีแอนด์บี พับลิชชิง.

บุญเรียง ขจรศิลป์. 2533. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS. กรุงเทพมหานคร: ฟิสิกส์เซ็นเตอร์การพิมพ์.

บุญศรี ทองผ่องสวัสดิ์ และสุกัญญา วิเชียรกร (ม.ป.ป.) “การเตรียมแนวทางเพื่อการบริหารราชการยุคใหม่”. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.

ปรีดา โชติมานนท์. 2548. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปรัชญา เวสารัชช์. 2541. บทบาทของรัฐในอนาคต. การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (ผศ. ดร.), (2547), ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (MODERN ORGANIZATION THEORT)., กรุงเทพฯ : บริษัทแซทไฟร์ พรินติ้ง จำกัด.

ธีระพงษ์ โสดาศรี. ไม่ระบุปีที่พิมพ์, “บทความเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ ตอนลักษณะงานและระบบการประสานงานของหน่วยงานภายในกระทรวง”

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 เรื่อง การจัดโครงสร้างองค์การรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

มาลี แก้วยองผาง. 2544. การรื้อปรับระบบโครงสร้างองค์การ: กรณีศึกษาสำนักเทคโนโลยีการศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ลิขิต ชีรเวคิน. 2544 . การปฏิรูประบบราชการ. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ วันที่ 15 สิงหาคม.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2545. ทฤษฎีองค์กร (ORGANIZATION THEORY).
กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมสาร จำกัด.

สำนักงาน ก.พ.. 2545. การปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..

สุณี ผลดีเยี่ยม. 2546. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร. ม.ป.ท

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสอบถาม



Ministry of Finance

แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับ แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้เป็นการวิจัยเรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง โดยสอบถามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารระดับสูง และระดับกลางของผู้บริหารภาครัฐ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชน พร้อมทั้งโปรดกรุณาตอบแบบสอบถามด้วยตัวของท่านเอง เพื่อประโยชน์และความสมบูรณ์ในการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างถูกต้องเป็นจริง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้รับไปสรุปวิเคราะห์ในภาพรวม โดยจะรักษาข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความลับ และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเป็นรายบุคคล

คำตอบของท่านมีคุณค่า และมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังเป็นอย่างยิ่ง

จัดทำโดยคณะทำงานวิจัย เรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในวงเล็บ () ที่ตรงกับความเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่าน

1. เพศ

() ชาย

() หญิง

2. อายุ.....ปี

3. อายุการทำงาน.....ปี.....เดือน

4. ระดับการศึกษา

() ต่ำกว่าปริญญาตรี

() ปริญญาตรี

() ปริญญาโท

() สูงกว่าปริญญาโท

5. หน่วยงานของผู้ตอบแบบสำรวจความคิดเห็น

() ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง

() ส่วนราชการอื่น ๆ

() รัฐวิสาหกิจ

() ภาคเอกชน

() อื่น ๆ (ระบุ).....

6. ระดับตำแหน่ง หรือเทียบเท่า

() ผู้บริหารระดับสูง

() ระดับซี 10 และซี 11

() ระดับรองอธิบดี

() ระดับ ผอ.สำนัก (ซี 9 บส.)

() ระดับซี 9 ชช.

() ผู้บริหารระดับกลาง

() ระดับซี 8 บก.

() ระดับซี 8ว หรือ วช.

() ผู้ปฏิบัติงาน ตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา

() อื่น ๆ (ระบุ).....

ส่วนที่ 2 ปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ท่านเห็นว่าประเด็นปัจจัยภายในต่าง ๆ ต่อไปนี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังอย่างไร โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็นปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยน บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	มาก ที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด
1. โครงสร้างของกระทรวงการคลังในปัจจุบันไม่สามารถสนองการทำงานให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ					
2. บทบาทใหม่ของกระทรวงการคลังด้านนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ระบบการเงินของประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ					
3. ยุทธศาสตร์ของกระทรวงการคลัง และภารกิจหน้าที่ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ					
4. ขาดความสมดุลของจำนวนบุคลากรและปริมาณงาน					
5. ขาดการวางแผนด้านบุคลากรเพื่อรองรับข้าราชการที่เข้าสู่กลุ่มผู้สูงอายุในวัยเกษียณ					
6. ข้าราชการรุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์ รวมทั้งมีช่องว่างในการทำงานระหว่างคนรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่					
7. ภาพพจน์ด้านการคอร์รัปชันของข้าราชการบางส่วน ที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชน					
8. ข้าราชการระดับปฏิบัติการขาดความก้าวหน้าในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค					
9. ระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ความทันสมัยของข้อมูลสารสนเทศยังไม่บูรณาการ และไม่สามารถให้บริการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ					
10. ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง					

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัจจัยภายในอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยน บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ท่านเห็นว่าประเด็นปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ต่อไปนี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังอย่างไร โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยน บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง	มาก ที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด
1. กระแสโลกาภิวัตน์มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก ทำให้การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการคลังมีความยากมากยิ่งขึ้น					
2. ภารกิจของกระทรวงการคลังมีมากขึ้น และขาดความคล่องตัวในการทำงานตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่					
3. ยุทธศาสตร์ของชาติ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ					
4. กระแสการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ					
5. ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย					
6. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทย และต่างประเทศ					
7. นโยบายการพัฒนากระบวนราชการและการจำกัดกำลังคนภาครัฐของสำนักงาน ก.พ.					
8. โครงสร้างกระทรวงการคลังในต่างประเทศ เช่น ยุโรป อเมริกา สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการทำงาน					
9. การเปิดเสรี และการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการทำงานประสานนโยบายเศรษฐกิจการคลัง และระบบการเงินกับนานาประเทศมากขึ้น					
10. การขยายตัวของ Non-bank ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการกำกับดูแลระบบการเงิน					
11. ภาระหนี้สินจากกองทุนฟื้นฟูและหนี้สาธารณะอื่น ๆ					
12. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลของสังคม					
13. นโยบายการกระจายอำนาจในปกครอง และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน					

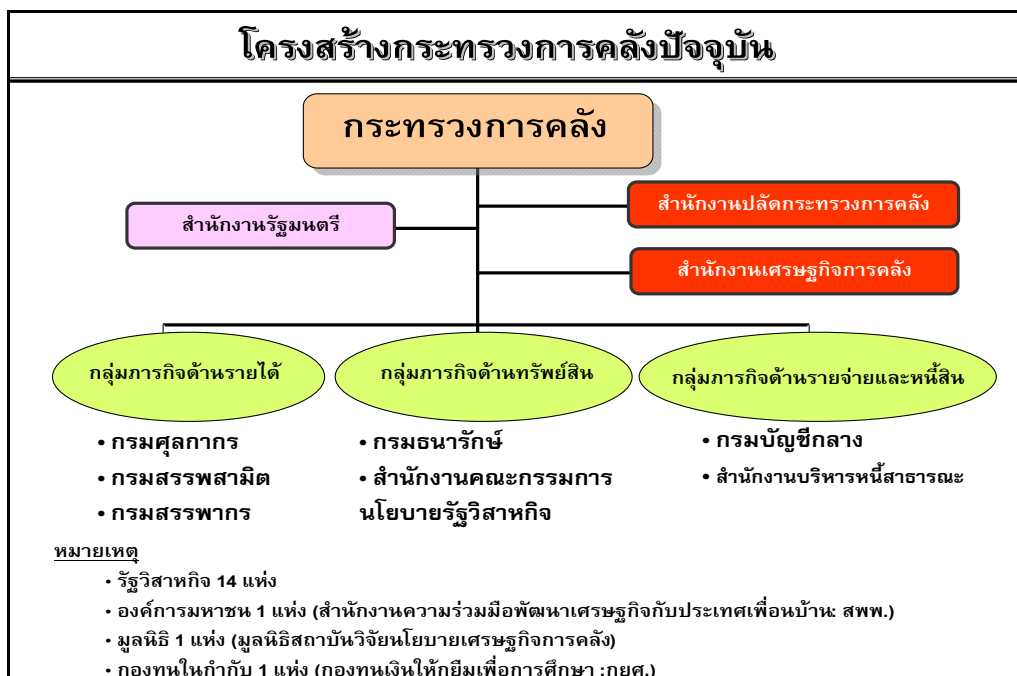
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

.....

.....

.....

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงการคลัง



จากภาพข้างต้นท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงการคลัง อย่างไร โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุง โครงสร้างกระทรวงการคลัง	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็น ด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง
1. มีบทบาท ภารกิจ และขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing) แล้ว					
2. ควรนำภารกิจบางด้านออกจากระบบราชการ					
3. ควรนำภารกิจบางส่วนไปสังกัดกระทรวงอื่น และควรยุบภารกิจ บางด้าน					
4. ควรโอนภารกิจบางส่วนจากกระทรวงอื่น/ ภาครัฐอื่น / องค์กร อิสระอื่น มาสังกัดกระทรวงการคลังเพิ่ม					
5. ควรขยายภารกิจบางด้านให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน					
6. กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้มากขึ้น					
7. ทำเฉพาะงานที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น (ถือหางเสือเรือแทน การลงมือทำเอง)					
8. มุ่งทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และใส่ใจผู้รับบริการ					
9. การลดความซ้ำซ้อนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวในการ ปฏิบัติงาน					
10. เน้นการมีส่วนร่วมและทีมงานในการทำงาน					

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับแนวคิดการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง หรือกรม/
สำนักงานต่าง ๆ ในอนาคต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือตอบแบบสอบถาม

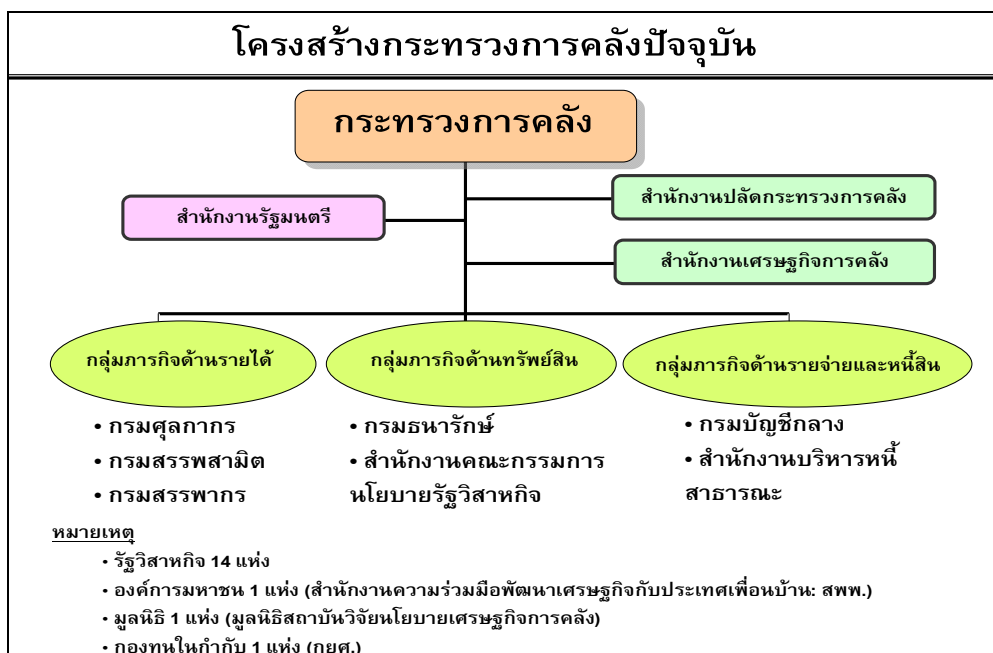
ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง



แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง
(Structured interview form)

เรื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง

จัดทำโดยคณะทำงานวิจัย เรื่องแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลัง
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง



จากภาพข้างต้น ท่านมีแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการคลังอย่างไรในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. โครงสร้างไม่ยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

1.1 เหตุผล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

1.2 ตัวอย่างประกอบเหตุผล (ภารกิจใดบ้าง)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ควรนำภารกิจด้านที่ควรจะออกจากระบบราชการ และควรตั้งองค์กรใหม่ในรูปใด (เช่น องค์กรมหาชน: เป็นนิติบุคคล ดำเนินการอิสระเหมือนเอกชน, หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ Service Delivery Unit: ไม่เป็นนิติบุคคล ดำเนินงานในรูปเอกชน แต่ทำตามนโยบายของส่วน ราชการที่สังกัด และมูลนิธิ)

2.1.....
ควรตั้งองค์กรใหม่ในรูป.....

2.2.....
ควรตั้งองค์กรใหม่ในรูป.....

2.3.....
ควรตั้งองค์กรใหม่ในรูป.....

2.4
ควรตั้งองค์กรใหม่ในรูป.....

2.5.....
ควรตั้งองค์กรใหม่ในรูป.....

3. ควรนำภารกิจสังกัดกระทรวงการคลัง หรือสังกัดกรม/ สำนักงาน ต่าง ๆ ไปสังกัดกระทรวงอื่น

3.1

3.2

3.3

3.4

3.5

4. ควรนำภารกิจบางส่วนจากกระทรวงอื่น/ ภาครัฐอื่น/ องค์กรอิสระอื่น โอนมาสังกัด กระทรวงการคลัง หรือสังกัดกรม/ สำนักงานต่าง ๆ

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

This image shows a full page of white paper with horizontal dotted lines, resembling notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

ภาคผนวก ค

ค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถาม

ตารางผนวกที่ ค 1 ค่าความเชื่อมั่นของคำถามปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยน
บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

Item	Corrected Item	Alpha if
	Total Correlation	Item Deleted
1	.5682	.7976
2	.6107	.7919
3	.4798	.8068
4	.6625	.7859
5	.5856	.7949
6	.5465	.8001
7	.4439	.8100
8	.3580	.8183
9	.5326	.8016
10	.2766	.8299

Reliability Coefficients N of Cases = 30.0 N of Items = 10 Alpha = .8203

ตารางผนวกที่ ค 2 ค่าความเชื่อมั่นของคำถามปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยน
บทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

Item	Corrected Item	Alpha if
	Total Correlation	Item Deleted
1	.3624	.8973
2	.6572	.8850
3	.5455	.8902
4	.6493	.8852
5	.4241	.8968
6	.7279	.8817
7	.7672	.8813
8	.1817	.9056
9	.7283	.8811
10	.6362	.8858
11	.8037	.8781
12	.8386	.8765
13	.4875	.8932

Reliability Coefficients N of Cases = 30.0 N of Items = 13 Alpha = .8956

ตารางผนวกที่ ค 3 ค่าความเชื่อมั่นของคำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุง
โครงสร้างกระทรวงการคลัง

Item	Corrected Item	Alpha if
	Total Correlation	Item Deleted
1	.1420	.8317
2	.5346	.7949
3	.5763	.7874
4	.3859	.8082
5	.3138	.8145
6	.3836	.8077
7	.7377	.7696
8	.6517	.7790
9	.6709	.7785
10	.5868	.7890

Reliability Coefficients N of Cases = 30.0 N of Items = 10 Alpha = .8137