**การบรรยายพิเศษเรื่อง "การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน"**

**ในการประชุมสัมมนากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ระดับกระทรวง กรม**

**วันพุธที่ 24 ธันวาคม 2551**

**ณ โรงแรมเรดิสัน ถนนพระราม 9 กรุงเทพมหานคร**

**โดย**

**รศ. ดร. ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร.**

.....

วัตถุประสงค์ของการจัดการประชุมสัมมนาในวันนี้คือ อยากให้ทุกท่านได้มาทำความรู้จักกับเพื่อนข้าราชการในต่างกระทรวงที่มีภารกิจเดียวกันประกอบกับเหตุการณ์บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย รวมถึงวิกฤติเศรษฐกิจในปีหน้า ระบบราชการเราก็คงต้องยืนเป็นเสาหลักให้กับบ้านเมือง กลุ่มพัฒนาระบบบริหารก็มีหน้าที่ดูแลรักษาเสาหลักให้อยู่กับบ้านเมืองและเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน

ระบบราชการเริ่มมาจากภาพติดลบคือ ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาระบบราชการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการบริหารราชการที่ไม่ดี หรืออธรรมาภิบาล ทำงานช้าเป็นเต่า โบราณเป็นไดโนเสาร์ ดุเป็นยักษ์ ทำตัวเป็นนายประชาชน นี่คือภาพติดลบที่เราได้ช่วยกันดูแลแก้ไขกันมา 5-6 ปี จนเริ่มดีขึ้น หากลองประเมินดูจะพบว่าเรามีการเปลี่ยนแปลงจากระบบบริหารราชการที่ไม่ดีไปสู่ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไม่ใช่ใช้เงินสุรุ่ยสุร่าย เน้นความประหยัด คุ้มค่า ประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ใช่เช้าชามเย็นชาม มีเป้าหมายและตัวชี้วัดในการทำงาน เน้นประสิทธิผลหรือผลสัมฤทธิ์ รับฟังประชาชนมากขึ้นเพื่อให้มีคุณภาพโดนใจประชาชน มี Accountability (ภาระรับผิดชอบ) สามารถให้คนมาตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินในหน่วยงานว่าใช้แล้วบังเกิดผลใดบ้าง ในอดีตเราถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบราชการทำงานเหมือนกล่องดำ แต่ปัจจุบันเราเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ความลับของราชการก็มีน้อยลง ข้อมูลทุกอย่างถูกใส่ไว้ในเว็บไซต์มากเท่าที่จะทำได้ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนริเริ่มโครงการก็มีการรับฟังเสียงของประชาชนที่เรียกว่าประชาหารือหรือมีการสานเสวนากันว่าเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อดำเนินการไปแล้วก็ให้ประชาชนมาตรวจสอบได้ เรามีการกระจายอำนาจ และเน้นหลักนิติรัฐ นิติธรรมในการทำงาน

เราบริหารการเปลี่ยนแปลงมากันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 แต่ข้อเท็จจริงก็คือบางจุดก็เปลี่ยนแปลงไปได้มาก บางจุดก็ยังไปได้ไม่มาก บางเรื่องอาจจะยังไม่เต็มที่ เราจึงต้องหันกลับมาเป็นเครือข่ายและช่วยกัน หน่วยงานที่ทำสำเร็จก็มาเป็นต้นแบบเล่าให้เพื่อนฟังถึงเคล็ดลับการทำงานให้สำเร็จและก็เรียนรู้ร่วมกัน ฉะนั้นภาพลักษณ์ของระบบราชการในอดีตต้องหายไปให้ได้ เราต้องร่วมกันสร้างความ

มั่นใจให้ประชาชน ภาพจากตัวแดงมาสู่ตัวดำก็คือเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ Good Governance ดังปรากฏในมาตรา 3/1 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งก็เอาสภาพที่เป็นตัวดำเข้ามาใส่ไว้และออกลูกบทตามมาในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สิ่งที่พึงประสงค์ก็คือให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีนั่นเอง

ซึ่งต่อมาก็ได้ไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 มาตรา 74 กำหนดว่าส่วนราชการต้องให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นี่คือสิ่งที่เราทำมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 แล้ว และในที่สุดเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สิ่งที่เราทำก็ถูกหยิบยกไปไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามมาตรา 74 ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งได้กำหนดว่ารัฐบาลของรัฐไทยก็ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 5 ซึ่งมาตรา 78 (4) กำหนดว่าต้องมีการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการควบคู่กันไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปรับโครงสร้างกระทรวงแบ่งเป็น 20 และก็ได้มีการตั้งกลุ่มพัฒนาระบบบริหารอยู่ในทุกกระทรวงกรม จำนวนแตกต่างกันออกไป ล่าสุดหลายส่วนราชการเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ยกระดับกลุ่มพัฒนาระบบบริหารขึ้นเป็นสำนักพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร มีสำนักงาน ก.พ.ร. อยู่ตรงกลาง กลุ่มพัฒนาระบบบริหารก็มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องการพัฒนาระบบราชการในกระทรวง กรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สามารถดำเนินการไปได้

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต้องทำอะไรบ้าง เราจึงตั้งสมมุติฐานว่าถ้านำเทคนิควิธีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เข้ามาใช้ในระบบราชการก็จะสามารถแก้โจทย์ตัวสีแดงหรืออธรรมาภิบาลได้ กระบวนการดังกล่าวมี 3 ขั้นตอน คือ

1. ต้องรู้ว่าหน่วยงานเราจะไปทางไหน
2. ต้องรู้ว่าหน่วยงานเราจะทำอะไร
3. ต้องรู้จุดหมายปลายทางของเรา

ซึ่งการวางยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นต้องมีความชัดเจนเปรียบเสมือนแผนที่นำทาง เราจึงนำแผนที่ยุทธศาสตร์หรือ Strategy Map มาใช้จะได้ไม่หลงทาง การเขียนยุทธศาสตร์บางครั้งก็เป็นนามธรรม เราจึงนำเทคนิค Balanced Scorecard มาใช้เพื่อให้ยุทธศาสตร์ปฏิบัติได้จริง จุดสำคัญ คือเราต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานดังที่ Kaplan&Norton ใช้คำว่า Strategy Focus Organization เราเป็นองค์กรราชการยุคใหม่ที่ใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวนำ

ปัญหาคือกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเกิดขึ้นมาใหม่ กรมหรือกระทรวงก็มีผู้ที่ทำหน้าที่นี้อยู่แล้วคือ สำนักยุทธศาสตร์ กองแผน หรือ สนผ. แต่จุดที่เราต้องเข้าไปทำคือเข้าไปร่วมทำเพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์ที่คมและชัดเจนขึ้น มีแผนที่ที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดได้

จุดที่ยากกว่าการวางยุทธศาสตร์คือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้สำเร็จผล ปัจจุบันหนังสือทางวิชาการจำนวนมากเน้นเรื่องการ Execute ยุทธศาสตร์ ในขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติคือหน้าที่ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ทำอย่างไรจึงจะทำยุทธศาสตร์ที่วางไว้ให้เกิดผลจริง ฉะนั้นจึงต้องมีการถอดยุทธศาสตร์ไปสู่ Action Plan อย่างเป็นระบบ รวมถึงต้องมีการปรับเปลี่ยนองคาพยพในองค์กรให้สอดคล้องกัน

ในองค์กรมีองคาพยพอะไรบ้างที่ต้องบริหารจัดการให้ประสบความสำเร็จ ถ้าเราต้องการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จให้ได้ผลลัพธ์ตามที่เราต้องการ เช่น คืนคนดีสู่สังคม สร้างผู้ประกอบการ SME ส่งเสริมการส่งออก ฯลฯ จากการศึกษาวิจัยเรื่องการทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในองค์กรมีตัวแปรสำคัญ คือ

1. ภาวะผู้นำ
2. การวางยุทธศาสตร์
3. การให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการ
4. กระบวนการทำงาน
5. ตัวคนในองค์กร
6. การจัดการข้อมูลและความรู้

หน้าที่ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารต้องช่วยกันถอดแผนของหน่วยงานลงมาเป็นแผนงานย่อย เป้าหมายย่อยในระดับสำนัก/กอง และลงไปยังตัวบุคคล องค์กรกำหนดเป้าหมายหน่วยงาน ถ้าสำนัก/กองไม่กำหนดเป้าหมายที่ตรงกับเป้าหมายหน่วยงาน การวัดและประเมินผลก็ไปกันคนละทิศทาง ระบบบริหารยุทธศาสตร์ไม่ใช่แค่เพียงการวางแผนยุทธศาสตร์เท่านั้น การ Execute ยุทธศาสตร์สำคัญกว่าเราจะทำให้คนในองค์กรเข้าใจยุทธศาสตร์ร่วมกันได้อย่างไร จากยุทธศาสตร์หน่วยงานถ่ายทอดไปยังกรม กอง บุคคล ได้อย่างไร เราจะได้วัดผลเชื่อมโยงเข้าหากันได้ การทำงานต้องเน้นลูกค้า ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เพิ่มมากขึ้น ประชาชนต้องมาก่อน ประชาชนต้องเป็นศูนย์กลาง ทั้งหมดนี้จะไปได้ก็ต่อเมื่อระบบฐานข้อมูลถูกจัดการให้อยู่ในระบบที่เหมาะสม ต้องมีการจัดการความรู้ที่ดี โอกาสประสบความสำเร็จก็มีสูง

PMQA จริงๆ แล้วก็คือการจัดการองคาพยพในองค์กรให้ดี การ Execute ยุทธศาสตร์ก็ต้องจัดระบบตั้งแต่ตัวองค์กรถ่ายทอดลงมาให้ดี ต้องรับฟังความเห็นประชาชน/ภาคธุรกิจว่าต้องการอะไรและนำมาปรับกระบวนการทำงาน ทำอย่างไรให้กระบวนการของเราไม่ซับซ้อนเกินความจำเป็น มีคู่มือ

การทำงาน (Work Manual) ซึ่งส่วนราชการไม่ค่อยมี ถ้าเรามีข้อมูลที่พร้อมในการวิเคราะห์ก็จะทำให้ระบบงานเราดีขึ้น องคาพยพขององค์กรพร้อมหรือไม่ ถ้าไม่พร้อมลองวิเคราะห์ว่าจุดใดสำคัญที่สุดที่ต้องทะลวงไปให้ได้ ปัญหาอยู่ตรงไหนจะได้แก้ไข เราต้องเอาชนะจุดอ่อนให้ได้มิฉะนั้นเป้าหมายที่วางไว้ก็ไปไม่ถึงฝั่ง

ฉะนั้นสิ่งที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหารต้องทำคือแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Plan) ให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาคน แผนการจัดการความรู้ แผนปรับปรุงระบบงาน การนำ PMQA มาใช้ก็เพื่อมาปรับจุดอ่อนที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์ ถ้าเราไม่ตรวจเช็คตนเองเราก็ไม่ทราบว่าเราสำเร็จหรือไม่สำเร็จ และตรวจเช็คว่าองค์การเรายังสุขภาพแข็งแรงอยู่หรือไม่ ขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารเชิงยุทธศาสตร์คือ การกำกับควบคุมดูแลการทำงาน หน้าที่ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหารอีกอย่างคือจัดทำคำรับรอง หรือทำให้มั่นใจว่าเป้าหมายตัวชี้วัดในระดับองค์กร ระดับสำนัก ระดับบุคคล ยังทำงานได้ตามเป้าหมาย กลุ่มพัฒนาระบบบริหารต้องช่วยประชุมกับผู้บริหารเป็นรายเดือน รายไตรมาส รายปี และเตือนผู้บริหารว่ามีตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ตามยุทธศาสตร์อะไรบ้าง ความก้าวหน้าตามตัวชี้วัดมากน้อยแค่ไหน ถ้าหน่วยงานใดมีทุนมากก็อาจจะมีห้อง Management Cockpit ขึ้นมาก็ได้

กลุ่มพัฒนาระบบบริหารมีหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หน่วยงานให้เป็นแผนที่วางไว้เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล และทำหน้าที่บริหารการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน เพียงเท่านี้นี้ก็เป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่มากเมื่อเทียบกับจำนวนคนที่มี เราจึงต้องอาศัยเทคนิคการทำงานกันเป็นเครือข่าย งานบางเรื่องเป็นเรื่องคนเราก็ให้กองการเจ้าหน้าที่ช่วยทำ งานบางเรื่องเป็นเรื่องกระบวนการทำงาน (Process) เราก็ให้ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ช่วยทำ หรือชักจูงให้คนในองค์กรมาช่วยกันเป็นเจ้าภาพการบริหารการเปลี่ยนแปลงในแต่ละเรื่อง เช่น หาเจ้าภาพสร้างเครือข่ายการจัดการความรู้ เป็นต้น

มองข้ามออกไปนอกตัวองค์กร เราคงไม่หวังพัฒนาแค่หน่วยงานตนเอง เราคาดหวังที่จะพัฒนาระบบราชการไทยทั้งระบบ เราอยู่กันเป็นชุมชนระบบราชการไทย ถ้าส่วนใดส่วนหนึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ก็เสียหายกันหมด นอกจากดูแลหน่วยงานตนเองแล้วเราก็ต้องใช้กลยุทธ์แบบเพื่อนช่วยเพื่อน ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมาเราโฟกัสที่ตัวหน่วยงานเราเอง แต่ในอนาคตท่านใดก็ตามที่แข็งแรงแล้วกรุณามาช่วยเพื่อนในระบบราชการทั้งหมดนี่คือโจทย์ข้อที่ 1

ส่วนโจทย์ข้อที่ 2 คือ ในกระทรวงของท่านเองกลุ่มพัฒนาระบบบริหารระดับกระทรวงกับกลุ่มพัฒนาระบบบริหารระดับกรมจะคุยกันและผนึกกำลังกันได้อย่างไร และระหว่างข้ามกระทรวงเราจะทำงานด้านการพัฒนาระบบราชการได้อย่างไร ซึ่งเราจะดำเนินการกันในช่วงบ่ายของวันนี้ ในอนาคตหากว่าหน่วยงานใดเป็นต้นแบบในเรื่องไหน เราจะขอความกรุณาให้ท่านช่วยเป็นโรงเรียนสาธิตโดยการช่วยติว ช่วยสอน ให้ไปศึกษาดูงาน ระบบราชการก็จะพัฒนาไปได้เร็วขึ้น สำนักงาน ก.พ.ร. ก็มีหน้าที่หาทุนทรัพย์ให้กับหน่วยงานที่อาสาเป็นโรงเรียนสาธิต ในอนาคตทุกอย่างไม่ควรรวมอยู่ที่ ก.พ.ร.

ก.พ.ร. จะถอดบทบาทมาเป็น Co-ordinator นี่คือสิ่งที่เราอยากทำในคลื่นลูกที่สองของการพัฒนาระบบราชการไทย

ปัญหาคือ ตัวเราเองก็ยังไม่เข้มแข็ง เครื่องมือก็ยังไม่พร้อม ที่ผู้จัดให้ผมมามอบประกาศนียบัตรในช่วงแรกก็เพื่อส่งสัญญาณบอกท่านทั้งหลายว่าเรามีหลักสูตรฝึกอบรมสร้างความเป็นมืออาชีพให้กับท่านในการให้คำแนะนำปรึกษาด้านการพัฒนาระบบราชการ งานนี้ไม่ใช่ว่ามือสมัครเล่นก็ทำได้ งานกลุ่มพัฒนาระบบบริหารคือวิชาชีพ ในประเทศอังกฤษคนที่จะทำงานด้านการพัฒนาองค์กรได้ต้องมีประกาศนียบัตรและได้รับการรับรองความเป็นมืออาชีพ ถ้าท่านใดต้องการได้รับการรับรองศักยภาพที่ปรึกษาระดับนานาชาติหลักสูตรนี้ก็เป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาความเป็นมืออาชีพกับท่านได้ ทั้งหมดนี้คือสิ่งที่อยู่ในใจของผมว่าวันนี้เรามาเจอกันเพื่ออะไร เรามาเจอกันก็เพื่อยืนยันหลักการว่าเราจะช่วยกันลบภาพตัวแดงไม่ให้มีอยู่ในหน่วยงานและระบบราชการของเรา เราต้องช่วยกัน เปลี่ยนแปลงเพื่อสิ่งที่ดีกว่า ขอบคุณครับ

.....