

บทที่ 6

บทสรุป ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ระบบราชการไทยได้ปรับตัวเข้าสู่รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/ 1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นเครื่องมือในการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยก้าวไปอย่างมีเป้าหมายและมีทิศทางตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ปี พ.ศ. 2546-2550 และความก้าวหน้าดังกล่าวเกิดจากการใส่ใจอย่างจริงจังของรัฐบาล ที่มี ก.พ.ร.ทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอื่น และมีสำนักงาน ก.พ.ร.เป็นส่วนราชการเจ้าภาพในการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปดำเนินการ

ผลการดำเนินการ สามารถบรรลุเป้าประสงค์หลักของแผนยุทธศาสตร์ ระบบราชการไทยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยผูกพันรัฐบาลในการนำนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) ที่มีเป้าหมาย มีกรอบงบประมาณและดัชนีชี้วัดความสำเร็จ โดยกระทรวงรับผิดชอบเป้าหมาย 9 ข้อของแผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน 4 ปี¹ และได้ถ่ายทอดลงสู่หน่วยราชการที่จะต้องนำไปจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี เป็นการเพิ่มความสามารถของรัฐบาลในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทำให้ระบบราชการไทยเป็นระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือทำให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเป็น High performance government ที่ทุกคนปรารถนา

ผลการพัฒนาระบบราชการ 4 ปี

ในช่วงเวลา 4 ปี ระบบราชการไทยได้เข้าสู่การบริหารราชการแนวใหม่ที่ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อย่างเป็นรูปธรรม มีผลงานที่สำคัญปรากฏในระบบราชการไทย อีกหลายประการ คือ 1) การบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการลักษณะแบบเมตริกซ์ การลดขั้นตอนและกระบวนการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ปรับระบบบริหารงานบุคคลโดยให้คำตอบแทนข้าราชการตามผลงานเพื่อเป็นแรงจูงใจในการเพิ่มคุณภาพการให้บริการของภาครัฐ และเพิ่มช่องทางในการสรรหาข้าราชการเข้าสู่ระบบราชการโดยพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพและพุ่มพักให้เป็นข้าราชการที่มีจิตวิญญาณของการพัฒนาระบบราชการ 3) การริเริ่มหน่วยบริการใหม่ ๆ ในภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และประชาสังคมได้เข้ามาร่วมรับดำเนินการภารกิจของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากการจ้างเหมา หรือการเข้ามาร่วมในรูปของผู้ถือหุ้นกรณีรัฐวิสาหกิจ เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Units : SDU) การให้บริการแก่ประชาชนในรูปเคาน์เตอร์บริการ (Government Counter Services : GCS) ที่ให้บริการงานชนิดต่าง ๆ รวม 22 ชนิด ณ จุดบริการเดียว 4)

¹ เป้าหมาย 9 ข้อของแผนปฏิบัติราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย (1) การขจัดความยากจน (2) การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ (3) การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้ (4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (5) การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (6) การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (7) การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม (8) การรักษาความมั่นคงของรัฐ (9) การรองรับการเปลี่ยนแปลงของพลวัตโลก

(e-Government) และธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) (4) จัดตั้งสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Agency: EGA) เพื่อพัฒนาให้เป็นต้นแบบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างเป็นเลิศ 8) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบภายใต้แผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ (National Laws Development Plan : NLDP) ปี 2548-2551 ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยรับการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคเอกชนในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อมารวมนำเสนอเป็นแผนพัฒนากฎหมายของแต่ละส่วนราชการ 9) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการบริหาร มีสำนักเจ้าภาพแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายในจังหวัด โดยจังหวัดเป็นหน่วยงานซื้อบริการ (Purchaser) จากส่วนราชการ ประชาสังคมและเอกชนซึ่งเป็นผู้จัดทำบริการ (Provider) ในการบริการประชาชน 10) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ในช่วงแรกมีความล่าช้าและต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะด้านการศึกษา เมื่อมีการประเมินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา รัฐบาลได้กำหนดแนวทางโดยยึดหลักความสมัครใจทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนและจากสถานศึกษาที่จะถูกโอนและรัฐบาล³ ได้เตรียมร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติการจัดตั้งและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาล กระบวนการจัดทำงบประมาณ การบริหารรายได้รายจ่ายงบประมาณและการคลัง การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

ทั้งนี้การพัฒนาระบบราชการในรอบ 4 ปีที่ผ่านมา นอกจากสามารถบรรลุเป้าประสงค์ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมในทางบวก โดยปรากฏชัดเจนในผลสำรวจจากองค์กรอิสระทั้งในและต่างประเทศ ดังนี้

1. ประเทศไทยได้รับการจัดอยู่ในลำดับที่ 18 จาก 175 ประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนทำธุรกิจมากที่สุดในโลกในปี 2550 ระดับการเป็นประเทศที่มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามรายงานประจำปีว่าด้วยการจัดอันดับประเทศเพื่อการทำธุรกิจ (Doing Business) ของ World Bank และ International Finance Corporation: IFC ซึ่งมีอันดับสูงขึ้นเมื่อเทียบกับอันดับที่ได้รับการจัดไว้สำหรับประเทศที่มีบรรยากาศเอื้อต่อการลงทุนทำธุรกิจที่สุดในโลกของปี 2549

² มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อสิงหาคม 2548

³ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2549



2. ชีตความสามารถของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับนานาประเทศสูงขึ้นกว่าเดิม จากการสำรวจของสถาบันนาชาติเพื่อการจัดการ (Institute for Management Development :IMD)⁴ ได้จัดอันดับชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกลุ่มประเทศ⁵ ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับ 31 30 29 27 (32) ในปี2545-2548 (2549) ตามลำดับโดยก้าวเข้ามาเลเซีย (ซึ่งมีอันดับสูงกว่าประเทศไทยมาโดยตลอด)ในปี 2548 โดยมาเลเซียมีอันดับ 24 21 16 28 (23) ในปี 2545-2548 (2549) ตามลำดับ และเหนือกว่า ประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพใกล้เคียงกันได้แก่ ฟิลิปปินส์ มีอันดับ 40 49 52 49 (49)ในปี2545-2548 (2549) ตามลำดับ และอินโดนีเซีย มีอันดับ 47 57 58 59 (60) ตามลำดับ⁶

3. การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดตัวชี้วัดไว้ที่ "ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ"โดยเฉลี่ยร้อยละ 80 ในปี 25550 ผล⁷ ปรากฏว่าประชาชนพึงพอใจในการบริการของเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการสูงขึ้นทุกปี โดยเฉลี่ยจากร้อยละ 76 ในปี 2547 เป็น ร้อยละ 78 ในปี 2548 โดยมีค่า "ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ" ในปี2548 ที่ได้รับจากส่วนราชการ มหาวิทยาลัย และส่วนราชการ เป็น ร้อยละ 90.80 84.40 และ88.20 ตามลำดับ สูงสุดเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 80

ปัญหาและอุปสรรค

1. ข้าราชการอาจมีความสับสน มีการสื่อสารน้อยเกินไปและเน้นเฉพาะตัวผู้บริหาร การพัฒนาระบบราชการมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องของหลายองค์กร อีกทั้งมีผู้เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย ทำให้ข้าราชการมีความสับสนเนื่องจากมีการสื่อสารทำความเข้าใจเพื่อการเปลี่ยนแปลงกับข้าราชการน้อยเกินไป ส่วนใหญ่เน้นที่ระดับผู้บริหารโดยหวังว่าผู้บริหารจะนำไปขยายผลต่อ ในข้อเท็จจริงทำได้น้อยและไม่ต่อเนื่อง

2. การปรับระบบราชการก้าวเดินเร็วเกินไป การพัฒนาระบบราชการที่เปลี่ยนแปลงทั้งทิศทาง หลักการ และวิธีการ แบบคิดไปทำไป โดยมีการริเริ่มและผลักดันมาตรการใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ตามไม่ทันเกิดความล่าในการปฏิรูประบบราชการ ประกอบกับมีแรงต่อต้านจากวัฒนธรรมแบบเดิมเป็นทุนอีกด้วย

3. ข้าราชการขาดความมั่นใจ ข้าราชการเริ่มไม่แน่ใจว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้ว นโยบายการปฏิรูประบบราชการ จะยังคงมีต่อไปหรือไม่ และทิศทาง หลักการ และวิธีการพัฒนาระบบราชการที่ได้ดำเนินการมาแล้ว จะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

ก้าวต่อไปของการพัฒนาระบบราชการ

1. ผลักดันเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริการประชาชน ธรรมาภิบาลเป็นเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) 2549 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งควรต้องผลักดันต่อไป โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ เพื่อลดภาระและเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการของประชาชน

⁴ จาก IMD World competitiveness yearbook scoreboard 2006

⁵ ความสามารถในการแข่งขันหมายถึงความสามารถ 2 ประการ คือ 1.การบริหารจัดการความสามารถและทักษะความชำนาญภายในบริษัทหรือชาติ 2.การบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับตัวให้ดีขึ้นและเร็วกว่าการแข่งขันเพื่อให้อดคล้องกับการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

⁶ ปี 2549 ประเทศต้องเสียโอกาสไปด้วยเหตุความวุ่นวายที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ทำให้ตำแหน่งของไทยในโลกชะงักดิ่งลง

⁷ ผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนดุสิต ปี 2548-2549

2. ให้ความสำคัญมากขึ้นในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม แนวคิดหลักการและวิธีการในการพัฒนาระบบราชการในส่วนของกายภาพของระบบได้ก้าวหน้าไปมาก แต่ตัวข้าราชการรวมทั้งกลไกในการกำกับและสร้างเสริมในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมยังต้องเร่งเร้าและต้องให้ความสำคัญต่อไป

3. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คำรับรอง ประเมินผล และเงินรางวัล ควรมีการดำเนินการต่อไป เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายชัดเจน มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน และข้าราชการทุกระดับร่วมมือให้บริการประชาชนด้วยความสมัครใจ โดยทุกคนได้รับค่าตอบแทนตามผลงานที่เป็นธรรม จึงจำเป็นต้องใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดทำคำรับรอง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และจูงใจด้วยเงินรางวัลต่อไป

4. เน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชน และบทบาทของสื่อมวลชน การบริการสาธารณะไม่อาจดำเนินการโดยภาครัฐสั่งการแต่ฝ่ายเดียว และการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนหรือคนกลางเข้าตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการเฝ้าระวังจากสื่อมวลชนเพื่อสร้างความโปร่งใสในระบบราชการจึงจำเป็นและต้องให้ความสำคัญมากขึ้น

5. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ การบริหารงานราชการเกี่ยวข้องกับกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายวิธีการงบประมาณ ที่ผ่านมาอยู่ในกระบวนการศึกษาเพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับระบบราชการใหม่ จึงจำเป็นต้องนำสิ่งที่ได้ดำเนินการมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวและบังคับใช้ต่อไป

6. สื่อสารทำความเข้าใจต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น ระบบราชการจะพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ต้องมีความพร้อมของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนในฐานะผู้ปฏิบัติ และประชาชน ตลอดจนภาคเอกชนผู้มีส่วนร่วมและเป็นผู้ใช้บริการให้การยอมรับและศรัทธาต่อระบบราชการ การสื่อสารทำความเข้าใจด้วยรูปแบบต่าง ๆ จึงต้องทำให้มากขึ้นและต่อเนื่อง ให้เกิดรับรู้ ยอมรับ และร่วมมือพัฒนาระบบราชการ

ข้อเสนอแนะในการกำหนดกลยุทธ์

1. ต้องแก้ปัญหาได้เร็วและถูกต้อง ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน ถ้าแก้ไขแบบยกแพงหรือทำเหมือนกันหมดคงสำเร็จในเวลาอันสั้นได้ยาก เจ็อนไขต่าง ๆ อาจทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำการปฏิรูปในลักษณะการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ (Big reform) ได้ คงต้องเลือกบางจุดบางประเด็นมาดูแลแก้ไขก่อน เช่น จุดที่ประชาชนเดือดร้อน มีความต้องการสูง หรือเพื่อสร้างขีดความสามารถในเชิงการแข่งขัน (competitiveness) ของประเทศ ทั้งนี้ตามประเด็นที่รัฐบาลจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญ

2. การปฏิรูประบบราชการต้องมีประสิทธิภาพ ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลาย ต้องยอมรับสมมติฐานเบื้องต้นก่อนว่าต้อง “ปฏิรูป” ไม่เหมือนกันจึงจะสำเร็จ ซึ่งหมายความว่าเราต้อง “เลือกปฏิบัติ” ในบางจุดที่สำคัญ และจำเป็นให้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไปก่อน แล้วที่เหลือกลางขบวนหรือท้ายขบวนค่อยเปลี่ยนแปลงตามกันไป

