

คำนำ

ความพยายามในการพัฒนาระบบราชการไทยนั้นได้มีการดำเนินการมาเป็นเวลานานแล้ว แต่มีที่จะขาดความชัดเจนต่อเนื่องในทางนโยบายและไม่มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบหรือกลไกในการผลักดันสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้การพัฒนาระบบราชการดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ครบวงจร และบังเกิดผลการเปลี่ยนแปลงในระดับที่ค่อนข้างน้อย

จุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอันทำให้เกิดการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังในช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยในด้านต่างๆ รวมอย่างน้อยสามประการ ได้แก่

1. การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมของประเทศ กล่าวคือ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความพยายามในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเข้มแข็งของรัฐบาลเสียงข้างมากอันเป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2544)

2. ปัญหาอันสั่งสมมาของระบบราชการไทยเอง เช่น ขีดสมรรถนะที่ถดถอยลง เกิดความซ้ำซ้อน ขาดบูรณาการ ความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โครงสร้าง บทบาทและขนาดของภาคราชการที่ไม่เหมาะสม การทุจริตประพฤติมิชอบที่ขยายวงกว้างออกไปมากขึ้น เป็นต้น

3. กระแสเรียกร้องของชุมชนนักวิชาการที่ต้องการปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพบ้านเมือง และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะการยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 นั้นเริ่มต้นจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานและการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการควบคู่กันไป อันเป็นผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 นั้นได้วางหลักการสำคัญในมาตรา 3/1 ไว้ว่า **การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หรือการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered)** อันเป็นความพยายามในการปรับเปลี่ยนค่านิยม กระบวนทัศน์ และวัฒนธรรมการทำงานของภาคราชการให้มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญต่อ**หลักธรรมาภิบาล** ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการนั้นได้จัดใหม่รวมเป็น 20 กระทรวง โดยยึดหลักการจัดแบ่งภารกิจตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและประเด็นวาระเชิงนโยบายของประเทศ ซึ่งแยกออกเป็นกลุ่มและกำหนดให้มีกระทรวงรองรับ อันได้แก่ กลุ่มกระทรวงด้านบริหารและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงการจัดรูปแบบองค์การให้มีความหลากหลายตามลักษณะภารกิจ เช่น ส่วนราชการ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การแนวราบ มีสายบังคับบัญชาที่สั้นลง และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีกลุ่มภารกิจขึ้นภายในกระทรวงขนาดใหญ่ที่มีภารกิจงานครอบคลุมหลายด้าน เช่น กลุ่มรายได้ กลุ่มทรัพย์สิน กลุ่มรายจ่ายและหนี้สิน ของกระทรวงการคลัง เป็นต้น เพื่อให้การบริหารงานเกิดการบูรณาการภายใน มีผู้รับผิดชอบต่อผลงานอย่างชัดเจนและรายงานตรงต่อรัฐมนตรี

การดำเนินงานผลักดันให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังตลอดช่วงเวลา 4 ปีที่ผ่านมา ในการนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 เพื่อวางกรอบการทำงานอย่างชัดเจนเป็นระบบ โดยเฉพาะการกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และมาตรการผลักดันสู่การปฏิบัติในด้านต่างๆ ซึ่งครอบคลุมในประเด็นเกี่ยวกับ (1) การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชน (2) การปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และขนาดของภาครัฐให้มีความเหมาะสม (3) การยกระดับขีดสมรรถนะการทำงานให้สูงขึ้น และ (4) การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนได้ให้ความสำคัญต่อความเร็วในการทำงานและการอำนวยความสะดวกประชาชน เพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายและเวลาในการติดต่อขออนุมัติอนุญาตหรือทำธุรกรรมกับทางราชการ เช่น การประกาศลดระยะเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการทุกแห่งลงอย่างน้อยร้อยละ 30-50 การให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ ศูนย์บริการร่วมและเคาน์เตอร์เซอร์วิสตามห้างสรรพสินค้าหรือแหล่งชุมชนต่างๆ Call Center 1111 และหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ รวมถึงการณรงค์สร้างจิตสำนึกที่ดีในการให้บริการประชาชน การสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการทำงานและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

การปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และขนาดของภาครัฐให้มีความเหมาะสมได้ให้ความสำคัญในเรื่องบทบาทของภาครัฐในฐานะเป็นผู้สนับสนุนเอื้ออำนวยให้แก่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ไม่นับบทบาทการเป็นผู้ดำเนินการเอง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็น รวมถึงการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสม โดยเฉพาะการโอนถ่ายภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการกระจายอำนาจ ตลอดจนการควบคุมอัตรากำลังคนภาครัฐให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มีการลดกฎระเบียบและแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจและไม่เอื้อต่อการบริการประชาชนควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีโครงสร้างการทำงานในรูปแบบใหม่หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อแปรสภาพหรือแยกงานบางส่วนออกจากหน่วยงานแม่ ให้มีอิสระความคล่องตัวในการดำเนินงาน ไม่ติดขัดกับระเบียบของทางราชการ

เพื่อรองรับต่อการบริหารการพัฒนาแบบยึดพื้นที่ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด รวมถึงการเชื่อมโยงกับภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ประเทศเพื่อนบ้าน และการประสานการทำงาน ของส่วนราชการต่างๆ เข้าด้วยกัน จึงได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้รณการเชื่อมโยงและสนับสนุนฝ่ายต่างๆ ให้มีการคิดริเริ่มวางยุทธศาสตร์ร่วมกันและประสานทรัพยากร/สรรพกำลังในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

การยกระดับขีดสมรรถนะการทำงานให้สูงขึ้นได้ดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เริ่มต้นจากการวางแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อให้แต่ละส่วนราชการ/จังหวัดถ่ายทอดเป้าหมายและกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ลงไปจัดทำแผนการปฏิบัติราชการ 4 ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน รวมถึงวางระบบการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมและรายปีให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินต้องเกิดภาวะรับผิดชอบในการใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดิน

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้บรรลุผล แต่ละส่วนราชการ/จังหวัดยังได้มีการจัดทำรายละเอียดเพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการหลัก ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และเสริมสร้างขีดความสามารถของข้าราชการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่หรือรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อรองรับระบบงานสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น ระบบฐานข้อมูลภูมิสารสนเทศ (GIS) ศูนย์ปฏิบัติการ (PMOC/MOC) ระบบการบริหารการคลัง



กระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยดังกล่าวยังได้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการฝึกอบรมในรูปแบบการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานให้เน้นแบบเชิงรุก รวมถึงการให้ความสำคัญต่อการจัดการความรู้ ระบบการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และการพัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ตลอดจนการเพิ่มฐานเงินเดือน การปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการ ตลอดจนการจัดให้มีเงินรางวัลตามผลงานเพื่อกระตุ้นขวัญกำลังใจและสร้างแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง

การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้เน้นในเรื่องของการวางมาตรการหรือกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมในการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีสายด่วนและตู้รับฟังความเห็น การสำรวจความพึงพอใจการบริการของภาครัฐ การจัดเวทีประชาพิจารณ์ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งในส่วนที่เน้นสิทธิตามกฎหมายและการเข้าถึงข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการทดลองนำร่องให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาคราชการด้วยตนเอง

การพัฒนาระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยได้ผลักดันให้เกิดการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 จากการประเมินการพัฒนาระบบราชการหลังครบ 4 ปี พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการอยู่ในระดับสูงมีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายได้ตามเวลาที่กำหนด (ร้อยละ 80 ในปี 2550) ขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการของส่วนราชการโดยรวมลดลงเป็นไปตามเป้าหมาย และบทบาท ภารกิจและขนาดภาครัฐได้รับการปรับให้มีความเหมาะสมสามารถบรรลุเป้าหมายก่อนกำหนดเวลาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ความสามารถและมาตรฐานการทำงานภาครัฐโดยรวมสูงขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ความต่อเนื่องในนโยบายการพัฒนาระบบราชการ การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ การรับรู้และความยินยอมพร้อมใจของข้าราชการในทุกระดับ การให้ความสนใจติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดของบรรดาสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ภายในประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ภายนอกประเทศทำให้เกิดความท้าทายใหม่ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบราชการไทยให้ดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่องและจริงจังมากขึ้น

การพัฒนาระบบราชการในระยะต่อไปยังคงมุ่งเน้นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของ **ประเทศชาติและประชาชน** โดยยึดหลัก**คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล** รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจและความมั่นใจในระบบราชการให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ตลอดจนได้รับการยอมรับในเวทีระดับนานาชาติ

สำหรับประเด็นวาระถัดไปของการพัฒนาระบบราชการได้แก่การสร้าง**ความสมดุล**ทั้งในส่วนของการพัฒนาระบบราชการ และการพัฒนาตัว**ข้าราชการ** เพื่อให้ระบบราชการเป็น**องค์กรที่มีศักดิ์ศรีและขีดสมรรถนะสูง** และทำให้ข้าราชการเป็น**ข้าราชการที่ดีและเก่ง** มี**คุณธรรม จริยธรรม** และ**ความรู้ความสามารถ** โดยการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญรวมอย่างน้อยสามประการ อันได้แก่ (1) สร้างระบบราชการและข้าราชการที่มี**จริยธรรมและศักดิ์ศรี** (2) พัฒนาระบบราชการและข้าราชการให้มี**ขีดสมรรถนะสูง** และ (3) เปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามี**ส่วนร่วม**

ทศพร ศิริสัมพันธ์

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ตุลาคม 2549

