



การปฏิรูประบบราชการ :

ยุทธศาสตร์สำคัญ
ของการเปลี่ยนแปลง



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงาน ก.พ.



การปฏิรูประบบราชการ :

ยุทธศาสตร์สำคัญ ของการเปลี่ยนแปลง



**สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงาน ก.พ.**

การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 280-3424, 282-2406

โทรสาร 282-0874

ที่ปรึกษา

นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ.

นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ รองเลขาธิการ ก.พ.

นายเฉลิม ศรีผดุง

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

ที่ปรึกษาระบบราชการ

รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

คณะผู้จัดทำ

นางเบญจวรรณ สร้างนิทร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 9

นายบุญแสง ชีระภากร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6

นางสมพร สมผดุง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6

นางสาวศรินทิพย์ วุฒิวิมล เจ้าหน้าที่งานธุรการ 4

นางสาวจิระพร น้อยอำไพ เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

นางสาวภรณ์ มุณี เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 2

กันยายน 2541

พิมพ์จำนวน 10,000 เล่ม

ISBN 974-7285-05-3

ออกแบบโดย

บริษัท กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด

โทรศัพท์ 559-3342-4

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายกิตติเกียรติ ลิ้มอภิชาติ พ.ศ. 2541



ทุกคนย่อมปรารถนาให้บ้านเมืองมีความผาสุก มั่นคง
และประชากรส่วนใหญ่มิฐานะความเป็นอยู่ดีสมอรรถภาพ
ความปรารถนานี้มิใช่จะเกิดมีขึ้นเองได้
แต่หากทุกคนทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีหน้าที่
ปฏิบัติบริหารงานแผ่นดิน จะต้องช่วยกันเสริมสร้างขึ้น
ด้วยการเร่งรัดปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สนับสนุนส่งเสริมกัน
โดยพร้อมเพรียง ให้สำเร็จผลตรงตามเป้าหมาย

พระราชดำรัสในการเสด็จออกมหาสมาคม
เนื่องในงานพระราชพิธีกาญจนาภิเษก
ณ ท้องสนามหลวง
วันอาทิตย์ที่ 9 มิถุนายน 2539



พระบรมฉายาลักษณ์
โปรดเกล้าฯ พระราชทาน



นายชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี



สาร
นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี
ในโอกาสจัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง การปฏิรูประบบราชการฯ
พุทธศักราช 2541
.....

นโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การปฏิรูประบบราชการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้มุ่งมั่นดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้มาโดยตลอด

ดังได้ทราบทั่วกันแล้วว่า รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารประเทศในขณะ เศรษฐกิจของบ้านเมือง กำลังอยู่ในภาวะวิกฤต ประกอบกับมีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลตระหนักดีว่า การปฏิรูประบบราชการ เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลสอดคล้องกับสภาวะการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงและเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รัฐบาลจึงได้เร่งรัดให้มีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ปรับปรุงกลไกและระบบการบริหารราชการ ปรับปรุงการบริหารงบประมาณ การบริหารพัสดุ เร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในหน่วยราชการ รวมทั้งปรับปรุงทัศนคติในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วด้วย

ในโอกาสที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้จัดทำเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการขึ้นเผยแพร่ในครั้ง นี้ ผมจึงขอแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาล ในการสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ และขอส่งความปรารถนาดีมายังผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน ขอให้มีความสามัคคีกัน ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินงานปฏิรูประบบราชการตามนโยบายของรัฐบาล ให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์และเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อความมั่นคงของประเทศ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยรวม และเพื่อความเจริญพัฒนาของประเทศสืบไป

(นายชวน หลีกภัย)
นายกรัฐมนตรี



สาร
าพณฯ รองนายกรัฐมนตรี
(นายพิชัย รัตตกุล)

.....

ในโอกาสที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้จัดทำเอกสารทางวิชาการเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน และหน่วยงานทั่วไป ซึ่งจะเป็นนิมิตหมายที่ดี ในการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อ ปรับบทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

ในระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้ดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ที่จะปฏิรูประบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิด โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ลด ขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ปราศจากการเลือกปฏิบัติ เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ปรับปรุงคุณภาพ ข้าราชการในการทำงาน โดยเน้นผลงานที่มีคุณภาพ ความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกในการให้บริการ ประชาชน เร่งรัดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ลดมาตรการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐ หรือแทนรัฐ การดำเนินการดังกล่าวจะประสบผล สำเร็จได้ จะต้องขอให้ทุกท่านที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงหน้าที่ ร่วมมือ ร่วมใจกันทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่องจริงจัง ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ และนโยบายของรัฐบาล เพื่อพัฒนาระบบบริหารให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

ในโอกาสที่เอกสารฉบับนี้ได้รวบรวมผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปชุดปัจจุบันเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี และแนวทางในการปฏิรูปราชการของประเทศไทยและต่างประเทศ ผมจึงหวังเป็น อย่างยิ่งว่าเนื้อหาที่ปรากฏในเอกสารนี้ จะเป็นประโยชน์เพื่อใช้ในการประกอบการศึกษาวิจัย อ้างอิง และ การปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ทุกประการ ผมขอส่งความปรารถนาดีอย่างจริงใจ มายังทุกท่าน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการช่วยพัฒนาบ้านเมืองของเราให้เจริญก้าวหน้าสืบไป

(นายพิชัย รัตตกุล)
รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

.....



นายพิชัย รัตตกุล
รองนายกรัฐมนตรี
ประธานกรรมการ



นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
รองประธานกรรมการ



นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
กรรมการ



นายวิษณุ เครืองาม
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
กรรมการ



นายอักษราทร จุฬารัตน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการ



นางทิพาวดี เมฆสวรรค์
เลขาธิการ ก.พ.
กรรมการ



นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กรรมการ



นายเสรี สุขสถาพร
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
กรรมการ



นายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์
อธิบดีกรมบัญชีกลาง
กรรมการ



นายกนก วงษ์ตระหง่าน
กรรมการ



นายไกรวิชิต ตันติเมธ
กรรมการ



ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล
กรรมการ



นายปรัชญา เวสารัชช์
กรรมการ



นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ
กรรมการ



นายพิทยา บวรวัฒนา
กรรมการ



นางมณีมัย วุฒิธรเนตริภักษ์
กรรมการ



นายลิขิต อีร์เวคิน
กรรมการ



นายวรากรณ์ สามโกเศศ
กรรมการ



นายศุภชัย ยาวะประภาช
กรรมการ



นายสมคิด เลิศไพฑูรย์
กรรมการ



นายสมชาย กรุสวนสมบัติ
กรรมการ



นายสัมพันธ์ แป้นพัฒน์
กรรมการ



นายสุรพล นิติไกรพจน์
กรรมการ



นางสาวอรพินท์ สพโชคชัย
กรรมการ



นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
เลขาธิการคณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ
กรรมการและเลขานุการ



นายเฉลิม ศรีผดุง
รองเลขาธิการคณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



นางเบญจวรรณ สร้างนิทร
ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



นายเดชา คังคายะ
ผู้แทนสำนักเลขาธิการ
นายกรัฐมนตรี
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



นางเสริมสุข ชลวานิช
ผู้แทนสำนักงานประมาณ
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง

เมื่อพูดถึงระบบราชการ คนส่วนใหญ่ยังอดไม่ได้ที่จะนึกถึงความอึดอัดเยเย ความยุ่งยาก สลับซับซ้อนของโครงสร้างส่วนราชการ กฎ ระเบียบ ขั้นตอนและกระบวนการทำงาน ความล่าช้า ล้นเปลือง ความไม่ซื่อสัตย์สุจริต และโปร่งใส ความไม่รับผิดชอบ ความล่าหลัง ไปจนถึงความไร้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวข้างต้น เป็นสิ่งที่ฝังรากลึกอยู่ในความทรงจำ และเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาพลบที่คนส่วนใหญ่แม้จะไม่ทั้งหมดมีต่อระบบราชการ เป็นความรู้สึกนึกคิดที่ฝังดูแล้วออกจะไม่เป็นธรรมกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งอกตั้งใจทำงานด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม เราคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าในความรู้สึกไม่เป็นธรรมที่ว่านั้น มีความเป็นจริงอยู่ไม่น้อย

ระบบราชการของไทยมีวิวัฒนาการที่ยาวนานมาหลายร้อยปี แต่มีการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการเพียงสองครั้ง คือ ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่สอง ประมาณ พ.ศ. 1991-2072 กับสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2435 (แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) นับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่าหนึ่งศตวรรษที่ระบบราชการของไทยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงถึงขั้นที่จะเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูป ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในช่วง 40-50 ปีที่ผ่านมา เป็นความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของจำนวนกระทรวง ทบวง กรม กอง รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งจังหวัดและอำเภอ กับจำนวนของข้าราชการ ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและไม่มีขีดจำกัด นอกจากนี้

หน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ก็เพิ่มทวีขึ้นตามบทบาทภารกิจทั้งที่กฎหมายกำหนดหรือที่รับมอบหมาย รวมทั้งที่ส่วนราชการนั้น ๆ ขวนขวายอยากจะทำ จนกลายเป็นความซับซ้อนและซ้ำซ้อนกันอย่างยากที่จะแยกแยะและแก้ไขได้

ปัจจุบัน ราชการไทยประกอบไปด้วยหน่วยงานระดับต่าง ๆ (ข้อมูลทางปกครอง 2540) ดังนี้

กระทรวง	14	จังหวัด	75
ทบวง	1	อำเภอ	775
กรม	125	กิ่งอำเภอ	81
หน่วยราชการอิสระ	9	เทศบาล	148
หน่วยงานสูงกว่ากอง	485	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75
หน่วยงานระดับกอง	12,376	องค์การบริหารส่วนตำบล	6,397
การปกครองแบบพิเศษ	2	รัฐวิสาหกิจ	58

(กทม./เมืองพัทยา)

ในส่วนของกำลังคนภาครัฐ ประกอบด้วย

ข้าราชการฝ่ายพลเรือน	1,300,664 คน
(รวมข้าราชการส่วนท้องถิ่นและ อบต.)	
ลูกจ้างประจำ	300,341 คน
ลูกจ้างชั่วคราว	349,325 คน
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	114,008 คน
(และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล/หมู่บ้าน)	
อาสาสมัครกระทรวงต่าง ๆ	1,149,040 คน
พนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	320,196 คน
รวม	3,533,574 คน
(ไม่รวมข้าราชการทหารและบุคลากรของกระทรวงกลาโหม)	

ในปีงบประมาณ 2541 รัฐต้องใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรทั้งสิ้นถึง 342,209 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 42.8 ของงบประมาณแผ่นดินที่ปรับลดลงมาเหลือ 800,000 ล้านบาท ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ที่กำหนดให้งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน

เพียงข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการ กำลังคน และสัดส่วนงบประมาณด้านบุคคลต่องบประมาณแผ่นดินของรัฐ ก็เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะทำให้ต้องคิดปฏิรูประบบราชการกันโดยไม่ชักช้าแล้ว ยิ่งในยามที่ประเทศชาติกำลังประสบกับสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจชนิดสาหัสสากรรจ์ ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในเวทีโลกทำให้เราไม่มีเวลาที่จะรอดต่อไปได้อีก โอกาสนี้จึงน่าจะถือเป็นโอกาสสุดท้ายที่จะต้องปฏิรูประบบราชการให้สำเร็จ ดังคำกล่าวที่ว่า ต้องเปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาสให้ได้

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) ได้กำหนดแนวทางและวิธีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐไว้ 12 ประการ เช่น การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินและการบริหารพัสดุ การพัฒนาและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น สิ่งที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดปัจจุบันได้ดำเนินการไปก็คือ การขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิเช่น แนวทางการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐที่ไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการและให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงเนื่องจากการเกษียณอายุของข้าราชการไม่น้อยกว่าร้อยละ

80 ก็กับการให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลงโดยให้ใช้วิธีการจ้างเหมาบริการแทน นอกจากนี้ยังให้ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่ ซึ่งมาตรการใหม่นี้จะส่งผลให้สามารถหยุดยั้งการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการได้

อย่างไรก็ดี โดยที่การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ สลับซับซ้อนและกว้างขวางมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมจะมีขอบข่ายกว้างขวางกว่าเรื่องการลดขนาดกำลังคน แต่จะครอบคลุมไปถึงเรื่องการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกระบวนการบริหารราชการ และการบริการประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น การที่จะทำให้งานปฏิรูประบบราชการเกิดความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมจนนำไปสู่ความสำเร็จได้ จะต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ ได้แก่

- ความชัดเจนในการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล
- ความรู้และความเชี่ยวชาญในการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการปฏิรูป
- ความมุ่งมั่นและความสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องของฝ่ายการเมือง
- ภาวะผู้นำของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ
- ความทุ่มเทและตั้งใจจริงของฝ่ายปฏิบัติ
- ความเข้าใจและความร่วมมือของข้าราชการและประชาชน

นอกเหนือจากปัจจัยเกื้อหนุนดังกล่าว องค์ประกอบสำคัญที่จะเป็นตัวเร่งให้การปฏิรูประบบราชการสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้เร็วหรือช้าเพียงใด จะขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยว่าจะมีความคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบราชการและการบริหารราชการไปใน

ทิศทางหรือแนวเดียวกันหรือไม่ ซึ่งในหลายกรณีอาจจะต้องมีการทบทวนหรือปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหาร เช่น

- จะต้องไม่คิดว่างานล้นมือคือประสิทธิภาพ
- จะต้องไม่คิดว่าความซ้ำซ้อนคือการซ้ำเสริม
- จะต้องไม่คิดว่าการลดงานคือการลดอำนาจ
- จะต้องไม่คิดว่าการลดคนคือการลดบารมี
- จะต้องไม่คิดว่าการนำเทคโนโลยีมาใช้คือความสิ้นเปลือง
- จะต้องไม่คิดว่าการปรับปรุงงานคือการเสียหน้า
- จะต้องไม่คิดว่าความล่าช้าคือความรอบคอบ
- จะต้องไม่คิดว่าการตรวจสอบคือการจับผิด และ
- จะต้องไม่คิดว่าการแก้ปัญหาที่ผ่านมาคือการปฏิรูประบบราชการ

หากผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ไปในทิศทางดังกล่าวได้ และมีใจพร้อมที่จะรับเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงแล้ว การปฏิรูประบบราชการก็มีใช้สิ่งที่ยูนอกเหนือวิสัยที่จะทำได้อีกต่อไป

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

รองเลขาธิการ ก.พ.

เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

สารบัญ

สาร ๑พณฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย)	7
สาร ๑พณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) ประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ	8
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ	9
บทนำ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์	17
นโยบายการปฏิรูประบบราชการ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	23
ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย ทิพาวดี เมฆสุวรรณ	32
TRANSFORMING BUREAUCRACIES FOR THE 21ST CENTURY : THE NEW DEMOCRATIC GOVERNANCE PARADIGM BIDHYA BOWORNWATHANA	48
บทบาทของรัฐในอนาคต วรภรณ์ รุจิวิวัฒน์กุล	69
การปฏิรูประบบราชการ : เสี่ยงสะท้อนจากประชาชน อรพินท์ ส孚โซคชัย	93
การปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์ ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช	115
ปฏิรูปความคิดเพื่อการปฏิรูป : คิดใหม่ มุมมองใหม่ ดร.เฉลิม ศรีผดุง	132
ผลงานที่สำคัญของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ธันวาคม 2540 - กันยายน 2541)	143

นโยบาย การปฏิรูป ระบบราชการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยและในโลกไม่ว่าจะเป็น การย้ายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติเข้ามาสู่ประเทศไทย การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและบริการ และโดยเฉพาะการขยายตัวของระบบการค้าและการเคลื่อนไหวของเงินทุนแบบเสรีนั้น ทำให้ธุรกิจเอกชน หน่วยงานราชการและองค์กรการเมืองมีความสลับซับซ้อนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น จึงเกิดความจำเป็นสำหรับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชนที่จะต้องเพิ่มสมรรถภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว

ในภาคเอกชนซึ่งได้แก่บริษัทและองค์กรเอกชนต่างๆ นั้น สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตนเองทั้งในด้านโครงสร้างและบุคลากรเพื่อตอบรับกับวิวัฒนาการในระบบได้ดีพอสมควร แต่ทว่าในภาครัฐ ความสามารถที่จะปรับและพัฒนาตนเองกลับมีข้อจำกัด และท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่างๆ และการแข่งขันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกนั้น ความเหลื่อมล้ำของศักยภาพระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นจุดอ่อนหนึ่งที่ทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็น

อุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

วิกฤตเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างนั้น สะท้อนให้เห็นความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ความล้มเหลวของภาครัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบาย หรือฝ่ายราชการในฐานะผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของวิกฤต

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดความสุจริตทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบาย เห็นได้ชัดจากแนวทางนโยบายและการบริหารที่ผิดพลาด ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้และอีกหลายปัญหาในวงการเมืองได้นำไปสู่การเริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองคือ การร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อิสระจากฝ่ายการเมือง และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติก็มีข้อบกพร่อง และจำเป็นต้องปฏิรูปเช่นเดียวกัน

ปัญหาหลักของระบบราชการไทยในปัจจุบันคือความล้าหลังเนื่องจากเป็นระบบที่ได้เริ่มใช้มาเป็นเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของเอกชนและสังคมโลก ลักษณะสำคัญของความล้าหลังดังกล่าวได้แก่ โครงสร้างขององค์กรมีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผล ความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจและความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย และการรวมอำนาจและการผูกขาดโดยรัฐยังเป็นการชี้นำและแทรกแซงกลไกตลาด ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดการมีส่วนร่วม และสร้างความบิดเบือนในระบบเศรษฐกิจและสังคมในที่สุด

สภาพปัญหาที่มีความชัดเจนประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจในบริการที่ได้รับจากหน่วยงานราชการ ในขณะเดียวกันภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างและกฎระเบียบต่างๆ ข้าราชการก็ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ การขาดความสามารถในการตอบสนองความต้องการนี้สะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูปเพราะหากขาดการแก้ไข

ปัญหาอย่างจริงจังแล้ว ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นประชาชน ข้าราชการ หรือนักการเมืองจะต้องเผชิญกับความสูญเสียร่วมกันทั้งสิ้น

ในอดีตได้มีความคิดริเริ่มที่จะปฏิรูประบบราชการขึ้นหลายครั้ง แต่ มักขาดความต่อเนื่องและความชัดเจนเนื่องมาจากเหตุผลที่เกี่ยวข้องกันดังนี้ ประการที่หนึ่ง ในช่วงที่ผ่านมาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องระมัดระวังการใช้จ่ายงบประมาณนัก หน่วยงานราชการต่างขยายตัวในด้านบุคลากรและภาระงบประมาณอย่างขาดการควบคุม ประการที่สอง ฝ่ายการเมืองไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการในระดับต้น ๆ จึงไม่มีแนวนโยบายที่จริงจังออกมาผลักดันการปฏิรูปและท้ายสุดเนื่องมาจากงานปฏิรูประบบราชการนั้นเป็นงานที่ละเอียดอ่อนส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมากและอาจเกิดการต่อต้านได้หากไม่มีการทำความเข้าใจที่ประสบผลสำเร็จ จึงทำให้นักการเมืองลังเลที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามภายใต้กระแสการเรียกร้องของประชาชน เงื่อนไขของสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการจึงเด่นชัดขึ้น ซึ่งหมายถึงความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหานี้อย่างครอบคลุม จริงจังและต่อเนื่อง

นโยบายของรัฐ

ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 นั้น สาระสำคัญของนโยบายการปฏิรูประบบบริหารราชการมีดังนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรม
2. ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
3. ปรับปรุงคุณภาพบุคลากรภาครัฐโดยเน้นผลงาน ความซื่อสัตย์สุจริต และจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน
4. เร่งรัดการจัดตั้งกระบวนการตรวจสอบในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในวงราชการและวงการเมือง

5. เร่งรัดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มความสามารถในการตอบสนองให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น
 6. ลดบทบาทภาครัฐ และสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริการประชาชน
 7. เร่งรัดการปรับปรุง หรือเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคม
- ในการนำนโยบายเหล่านี้มาเป็นกรอบของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จึงเกิดหลักการในการปฏิรูประบบราชการดังต่อไปนี้

การทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐ

การบริหารโดยการรวมอำนาจและการผูกขาดนั้น ได้นำไปสู่การขยายบทบาทของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐได้เข้าไปดำเนินกิจกรรมหลายประเภทที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐ เช่น กิจกรรมที่สามารถแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์ได้ และกิจกรรมที่เป็นบริการประชาชน เป็นต้น แม้ในบางกรณีการแทรกแซงลักษณะนี้มีความจำเป็นเนื่องจากกลไกตลาดบกพร่องหรือเป็นกิจกรรมที่จะไม่เกิดขึ้นหากภาครัฐไม่ส่งเสริมสนับสนุน หรือเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ แต่แนวทางปฏิบัติของภาครัฐสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ก็เป็นไปโดยขาดกรอบความคิดที่ชัดเจนที่ทำให้เกิดปัญหาในด้านประสิทธิภาพ ระบบการประเมิน และการปฏิบัติตามนโยบาย

ในกรณีที่รัฐเข้าไปดำเนินกิจกรรมนั้น รัฐมักนำโครงสร้าง กฎ ระเบียบ และวิธีบริหารจัดการของรัฐไปปฏิบัติ โดยอาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายและภารกิจ ทั้งนี้เห็นได้ชัดว่าองค์กรเหล่านี้มักประสบปัญหาความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจซึ่งนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนในรูปของงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ในภารกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการในระยะที่ยังไม่มีกลไกภาคเอกชนรองรับนั้น การถ่ายโอนภารกิจที่ควรให้เอกชนดำเนินการเมื่อถึงเวลาอันควรก็ไม่เกิดขึ้น ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดการมีส่วนร่วม หรือในบางกรณีที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงก็มักไม่โปร่งใสและมักเป็นการมอบอำนาจผูกขาดของรัฐให้แก่เอกชน จึงไม่เกิดการแข่งขันทำให้ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงควรมีการทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐทั้งระบบ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมว่ากิจกรรมใดควรจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน กิจกรรมที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐนั้นก็สมควรทบทวนว่าควรดำเนินการโดยราชการส่วนกลาง หรือถ่ายโอนไปยังองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ท้องถิ่นพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการและในการตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ในส่วนของกิจกรรมซึ่งรัฐได้ดำเนินการอยู่โดยไม่มีความจำเป็นก็ควรผลักดันให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดภาระภาครัฐ ลดอำนาจการผูกขาด และส่งเสริมกลไกตลาดให้พัฒนาบนพื้นฐานการแข่งขันที่เสมอภาค ยุติธรรม

ทั้งนี้รูปแบบและลักษณะของการพ้นจากระบบราชการจะต้องคำนึงถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจและการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบบริหารจัดการ การให้บริการที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งประชาชนผู้เสียภาษี ผู้ใช้บริการรวมถึงเจ้าพนักงานหรือข้าราชการในสังกัด และความโปร่งใสของกระบวนการแปรรูปหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่

นอกจากนี้ จะต้องมีการเร่งรัดออกแบบโครงสร้างสนับสนุนที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการกิจ ระบบประเมินผลที่เป็นอิสระ ปราศจากอำนาจแทรกแซงเน้นผลงาน และการกำหนดหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนที่เป็นธรรม ระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมไปถึงการถ่วงดุลอำนาจที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

สำหรับภารกิจซึ่งจำเป็นจะต้องอยู่ในภาครัฐนั้นก็ต้องมีการพิจารณาในเรื่องโครงสร้างภายในที่เหมาะสมด้วย

การปรับโครงสร้างภายในของหน่วยงานราชการ

ระบบราชการไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี ๒๔๓๕ โดยไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดมา จึงเกิดความล้าหลัง ไม่มีการพัฒนาให้ควบคู่ไปกับภาคเอกชนและประเทศต่าง ๆ ในโลก ผลคือระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองได้ตามความต้องการ

ปัญหาหลักของหน่วยงานราชการคือโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับ

ภารกิจหลัก เห็นได้ชัดจากการที่หน่วยงานราชการนั้นล้วนมีรูปแบบโครงสร้างเหมือนกันแม้ว่าภารกิจที่ปฏิบัติจะแตกต่างกัน ลักษณะโครงสร้างแบบสูตรสำเร็จนี้ทำให้กฎ ระเบียบ และระบบการบริหารจัดการขาดความยืดหยุ่น การทำงานจึงเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ว่าในด้านการปฏิบัติภารกิจหลัก การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ หรือการบริหารพัสดุ และอีกสาเหตุหนึ่งของความสลับซับซ้อนของโครงสร้างภาครัฐคือการขยายบทบาทอำนาจอย่างขาดการวางแผนที่รอบคอบ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงเกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐ และความไม่ชัดเจนในหน้าที่ ในหลายกรณีหน่วยงานราชการได้รวมเอางานด้านนโยบาย ด้านปฏิบัติ และด้านตรวจสอบประเมินผลเข้าไว้ด้วยกันในองค์กรเดียว ทำให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละด้านไม่มีอิสระจากกันและไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้หน่วยงานราชการมักมีขนาดใหญ่ ทั้งนี้สาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการจำกัดกำลังคนภาครัฐคือการขาดระบบแรงจูงใจ ในอดีตหน่วยงานใดที่สมัครใจลดอัตรากำลังคนหรือภาระงบประมาณกลับถูกลงโทษ เพราะนอกจากจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณชัดเจนแล้ว ข้าราชการในหน่วยงานกลับต้องทำงานมากขึ้น ด้วยเหตุนี้แนวโน้มโดยรวมของภาครัฐ คือ การเพิ่มอัตรากำลังคนโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม จึงมักเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างหน่วยงานราชการ เช่น บางหน่วยงานที่มีความจำเป็นในด้านอัตรากำลังคนกลับไม่ได้รับจัดสรรและผลกระทบโดยรวมต่อสังคมคือ ภาครัฐขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจเนื่องจากมีบุคลากรมากเกินไปจนจำเป็น และภาระงบประมาณที่สูงขึ้นในประเภทของเงินเดือนค่าตอบแทน และงบประมาณ ทำให้งบประมาณในการลงทุนหรือพัฒนาซึ่งสมควรเป็นวัตถุประสงค์หลักของภาครัฐมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ

ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงต้องมีการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้าง กฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงระบบการบริหารจัดการ ด้านงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านพัสดุ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงาน และจะต้องเร่งรัดการรวมกลุ่มภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานราชการและการแก้ไขความไม่ชัดเจนในหน้าที่ของหน่วยงาน โดยแยกงาน

ด้านนโยบาย ด้านปฏิบัติ และด้านตรวจสอบประเมินผลออกจากกันตามสมควร โดยเน้นความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ อาจทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 230

นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงพัฒนาคุณภาพบุคลากรภาครัฐโดยเน้นการมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน ความซื่อสัตย์สุจริต โดยอาศัยระบบประเมินผลและการตอบแทนที่เน้นผลงานและความเป็นธรรม และเร่งรัดจัดตั้งกลไกตรวจสอบทั้งในระดับองค์กรและระดับตัวบุคคลที่โปร่งใสปราศจากการแทรกแซง และสร้างระบบแรงจูงใจในการปรับอัตราค่าจ้างและภาระงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจ รวมไปถึงการควบคุมรายจ่ายประจำและการเพิ่มความสามารถในการลงทุนของภาครัฐ และการยึดมั่นต่อเงื่อนไขด้านงบประมาณภายใต้สภาวะวิกฤตและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

จากแนวคิดดังกล่าวรัฐบาลโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้มีการปฏิบัติเพื่อกำหนดแนวทางและสร้างเครื่องมือในการแปรสภาพหน่วยงานราชการต่าง ๆ และการสร้างเครื่องมือในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานราชการโดยสรุปดังนี้

1. แผนแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐ ซึ่งได้ผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541

2. ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการที่จะแปรสภาพหน่วยงานหรือกิจกรรมของรัฐบางอย่างให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ขณะนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วและอยู่ในระหว่างการศึกษาของวุฒิสภา ส่วนกลไกการประเมินผลนั้นอยู่ในขั้นการศึกษาหาแนวทางโดยคณะกรรมการการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน

3. สำหรับกิจกรรมที่จะถ่ายโอนไปยังท้องถิ่นและกิจกรรมที่จะผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ได้มีการประสานงานกับคณะกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่นคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4. เพื่อปรับปรุงกฎระเบียบของหน่วยงานราชการ คณะกรรมการ

ปฏิรูประบบราชการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน และการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานราชการโดยคณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 และ 10 มีนาคม 2541 ตามลำดับ

5. การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2541 ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

6. โครงการนำร่องเพื่อศึกษาแนวทางระบบแรงจูงใจในเรื่องการลดขนาดกำลังคนและการงบประมาณได้เริ่มขึ้นในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541

7. ในเรื่องของการควบคุมรายจ่ายและการยึดมั่นต่อเงื่อนไขด้านงบประมาณภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจนั้น คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอแนวทางการตรึงอัตรากำลังคน และการยุบตำแหน่งเกษียณร้อยละ 80 ของหน่วยราชการ ต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541 28 เมษายน 2541 และ 26 พฤษภาคม 2541 ตามลำดับ ทั้งนี้ยังได้มีการศึกษาแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการที่สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันมากขึ้น

การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูประบบราชการ

แม้ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ แต่หากขาดความร่วมมือจากประชาชน ข้าราชการ และองค์กรในสังคมก็ไม่มีทางสำเร็จได้ การเปิดกว้างต่อประชาชนและองค์กรเอกชนนั้น มีความสำคัญในแง่ของการเรียนรู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้การที่จะผลักดันให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติภารกิจบางส่วนในกรณีของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชนนั้นก็จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจต่อกันและรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การหาหนทางหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และเป็นที่ยอมรับได้โดยทุกฝ่าย

ความร่วมมือของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ ในฐานะของผู้ปฏิบัติ ก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ข้าราชการนั้นเป็นผู้ที่อาจได้รับผลกระทบมากที่สุด และอาจมีความหวั่นไหวส่งผลให้เกิดแรงต้านทานการปฏิรูป แต่หากผู้ดำเนินการนั้นได้ทำความเข้าใจโดยให้หน่วยงานของรัฐรับทราบถึงเหตุผลหลักการ รวมไปถึงแนวทางการปฏิรูป พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวทาง โดยเฉพาะในขั้นตอนที่จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานมากที่สุด ก็จะมีผลต่อการปรับทัศนคติของคณาการทำงานต่อการปฏิรูปว่ามีใช้การสูญเสียแต่เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามา มีบทบาท และมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เร่งรัดการกระตุ้นความตื่นตัวทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนโดยผ่านการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบที่หลากหลายโดยเน้นการสร้างความสำเร็จที่ถูกต้อง เพื่อนำไปสู่การแสดงความคิดเห็น รวมไปถึงการทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวาง การเปิดกว้างดังกล่าวนี้จะต้องเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนที่เหมาะสม และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายอย่างเป็นกลางและเป็นธรรมที่สุด

สรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายการปฏิรูประบบราชการมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสภาพการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่จะต้องเร่งรัดให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและรวดเร็ว และการวางกรอบนโยบายในการปฏิรูประบบราชการนั้น มิได้มุ่งหวังเพียงเพื่อให้ระบบราชการในปัจจุบันดีขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการปฏิรูปเพื่อวางรากฐานหน่วยงานของรัฐให้พร้อมที่จะก้าวไปข้างหน้าได้อย่างไม่หยุดยั้ง เต็มไปด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับการพัฒนาของภาคเอกชน ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ประเทศไทยที่จะสามารถแข่งขันในเวทีกับนานาประเทศในยุคโลกไร้พรมแดนนี้ได้

ปฏิรูปราชการ เพื่อความอยู่รอด ของไทย

ทิพาวดี เมฆสวรรค์

เลขาธิการ ก.พ.

1. ทำไมจึงต้องปฏิรูปราชการ?

ในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมมีการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสมาชิกในสังคมนั้นเองหรือเพื่อแลกเปลี่ยนกับสังคมอื่น โดยทั่วไปเราอาจแบ่งผู้ผลิตและ/หรือผู้บริโภคสินค้าและบริการออกง่าย ๆ เป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ซึ่งมีราชการเป็นองค์ประกอบหลัก และภาคเอกชน บทบาทของภาครัฐนอกจากการเป็นผู้บริโภคสินค้าและบริการรายใหญ่ของระบบเศรษฐกิจแล้ว ภาครัฐยังเป็นผู้ผลิตที่สำคัญอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการในกรณีที่เกิดความล้มเหลว (หรือที่เรียกว่าการเกิด Market Failure) ดังนั้น ราชการในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหลักของภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั้งชาติ ตัวอย่างของภารกิจของราชการได้แก่ (1) ภารกิจด้านสังคม ซึ่งรวมถึงการรักษาความยุติธรรมในสังคม การปกป้องอธิปไตยของประเทศ และการพิทักษ์ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมิให้ถูกละเมิด (2) ภารกิจด้านการศึกษา ซึ่งรวมถึงการดูแลจัดการศึกษาให้แก่เยาวชน (3) ภารกิจด้านสาธารณสุข ซึ่งได้แก่การดูแลสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน (4) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ เช่น การดูแลเรื่องโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่รวมถึงระบบคมนาคม ไฟฟ้า

น้ำประปา การพิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ การส่งเสริมการลงทุน การหมุนเวียนของปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ การกระจายรายได้โดยผ่านทางนโยบายภาษี และการแก้ไขปัญหาการว่างงาน และ (5) ภารกิจด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมซึ่งรวมถึงบทบาทในการดูแลอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานซึ่งเป็นสมบัติและมรดกของชาติ

ราชการไทยเองย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นภารกิจด้านต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ทั้งในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการเอง นโยบายของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเช่นเดียวกับการเกิด “Market Failure” ของภาคเอกชน เราไม่มีหลักประกันอันใดที่จะรับรองได้ว่า ภารกิจต่างๆ ของราชการจะมีประสิทธิภาพเสมอไป กล่าวอีกนัยหนึ่งภาคราชการเองก็อาจประสบกับ “Government Failure” ได้เช่นกัน ซึ่งนั่นหมายความว่าหากการดำเนินงานของราชการขาดประสิทธิภาพ ไม่มีคุณภาพ ไม่ชาญฉลาด ไม่ซื่อสัตย์ หรือขาดวิสัยทัศน์กว้างไกลแล้ว ประชาชนคนไทยและสังคมไทยก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุขและยั่งยืน และก็เป็นที่น่าวิตกว่าขณะนี้เรากำลังเผชิญกับ Government Failure อยู่ ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ในขณะนี้ประชาชนคนไทยยังไม่อยู่ดีมีสุข ขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ขาดความมั่นใจในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนขาดความมั่นใจว่าราชการจะสามารถทำหน้าที่ได้ด้วยคุณสมบัติที่กล่าวมาแล้วอย่างครบถ้วน

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้มิใช่เป็นเพียงแค่ “ปัญหา” ของราชการและสังคมไทยเท่านั้น สิ่งเหล่านี้ได้กลายมาเป็น “ภาวะ” ที่จะอยู่กับเราไปอีกนานและจะส่งผลกระทบแง่ลบอีกมากมายหากภาวะดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไข ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ราชการเป็นระบบที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ซึ่งการจะเปลี่ยนแปลงราชการให้เกิดสภาพดังกล่าว จะรวมถึงการพัฒนาให้ราชการมีความสามารถในการมองเชิงกลยุทธ์มากยิ่งขึ้น การที่จะต้องตระหนักถึงและสร้างกลไกการร่วมมือระหว่างราชการกับภาคอื่นๆ ของสังคม (Partnerships) ในการพัฒนาประเทศ การเปลี่ยนจากการเน้นการควบคุมปัจจัยการผลิตและกฎระเบียบมาเป็นการให้ความสำคัญแก่

ผลลัพธ์ของงาน และการปรับโครงสร้างราชการให้มีความหลากหลาย
เหมาะสมกับงานแต่ละประเภท แต่ในขณะเดียวกันสามารถเคลื่อนไปใน
ทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

ทิศทางดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่งสำหรับราชการ เพราะ
การที่ราชการจะมุ่งไปในทิศทางนี้ได้ นั้น การเปลี่ยนแปลงในระดับปกติหรือ
ในระดับค่อยเป็นค่อยไปย่อมไม่เป็นการพอเพียงและไม่ทันต่อเหตุการณ์
เงื่อนไขของความสำเร็จในการปรับปรุงราชการจึงอยู่บนความจำเป็นที่จะต้อง
มีการ “ปฏิรูป” ราชการ

2. ปฏิรูปราชการคืออะไร?

การปฏิรูปราชการ คือ การเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนาน
ใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ โครงสร้าง
รูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมาย
กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อทำให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงใน
การเป็นกลไกการบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้
เป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรม รวมทั้งประสิทธิผลที่เชื่อถือศรัทธาของ
ประชาชนโดยต้องเป็นระบบที่สร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่าง
ผู้รู้จริง ทำจริง มีผลงาน ชยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ
เพื่อสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ
แผนภาพข้างล่างแสดงถึงกรอบของการปฏิรูปราชการ



3. ปฏิรูปราชการเพื่ออะไร?

การปฏิรูปราชการมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อให้ราชการเป็นกลไกและเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการนำนโยบายของรัฐบาลที่มักมีลักษณะเป็นนามธรรมมากำหนดให้มีความเป็นรูปธรรมและผลักดันให้เกิดผลตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ จะต้องมีความเข้าใจในภาพรวมของนโยบายรัฐบาลว่าส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นสัมพันธ์อย่างไรกับส่วนราชการอื่นหรือส่วนอื่นๆ ของสังคม และจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายเพื่อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น

2. เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลก สภาพโลกาภิวัตน์ได้ทำให้จำนวนผู้ผลิต ผู้บริโภค ชนิดของสินค้ามากขึ้น ในขณะที่วงจรชีวิตของสินค้าสั้นลงมีสินค้าชนิดใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดตลอดเวลา ดังนั้น ราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการสร้างปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการแข่งขันของภาคเอกชนของไทย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้รวมถึงการมีระบบข้อมูล เศรษฐกิจมหภาคที่สมบูรณ์ ทันสมัย มีกฎหมายที่ทันสมัยเข้าใจง่าย และมีความสามารถในการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจโลกเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการและนักลงทุนชาวไทย

3. เพื่อสร้างความโปร่งใส ความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการ และขจัดความทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปจากระบบราชการ

4. เพื่อให้ราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่บริสุทธิ์และเปิดกว้างต่อความต้องการของประชาชน

5. เพื่อสร้างวัฒนธรรมและคุณค่าใหม่ในวงราชการ ได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน การมีความเสียสละเพื่อส่วนรวม การพึ่งตนเอง และมีความพอดีในการดำรงชีวิต

4. เมื่อปฏิรูปราชการแล้ว ราชการจะเป็นอย่างไร?

หลังการปฏิรูปราชการแล้ว ราชการจะมีคุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

- เป็นราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าภาษีของ

ประชาชน การดำเนินงานของราชการจะพร้อมไปด้วยจิตสำนึกที่ผูกพันกับประชาชนและสังคม วิเคราะห์ว่าสิ่งใดคือความต้องการของประชาชน คิดหาวิธีการที่เหมาะสมที่จะสนองตอบความต้องการเหล่านั้นได้อย่างรวดเร็ว และมีความสมเหตุสมผลทางด้านต้นทุน และดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวด้วยความตั้งใจจริง

- เป็นราชการที่ซื่อตรง และโปร่งใส โดยการปฏิบัติงานอย่างซื่อตรงต่อหน้าที่ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย และหากเกิดเหตุการณ์ที่สื่อว่ามีการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดขึ้นจะต้องสืบสวนหาความจริงให้กระจ่างโดยเร็วพร้อมทั้งมีมาตรการลงโทษผู้กระทำผิดและหามาตรการป้องกันมิให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ในขณะเดียวกันก็มีการเปิดเผยข้อมูลของราชการอย่างครบถ้วนและถูกต้อง โดยที่ข้อมูลเหล่านั้นจะรวมถึงข้อมูลผลการดำเนินงาน ข้อมูลค่าใช้จ่าย และข้อมูลที่แสดงถึงผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบในหน้าที่ต่างๆ กฎหมายหรือนโยบายของราชการและรัฐบาลจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของตน ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของราชการ

- เป็นราชการที่มีความรับผิดชอบ นั่นคือการรู้จักหน้าที่ของตนเอง การยอมรับในความผิดพลาดและผลที่จะตามมา ในขณะเดียวกันสามารถวิเคราะห์และอธิบายถึงความผิดพลาดนั้นได้ ตลอดจนหาวิธีในการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้นอีกในอนาคต

- เป็นราชการที่มีความแน่นอน คงเส้นคงวา โดยการมีมาตรฐานการดำเนินการและการให้บริการ เพื่อให้ประชาชนรู้ว่าจะคาดหวังอะไรจากราชการ ในขณะเดียวกัน มาตรฐานดังกล่าวก็จะเป็นแนวทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงราชการด้วย

- เป็นราชการที่มองการณ์ไกล ทันสมัย ทันโลก ทันท่อเหตุการณ์ ราชการจะไม่ฝังตัวเองอยู่กับการควบคุม หรือการออกกฎระเบียบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบที่ขาดความยืดหยุ่น ในทางตรงกันข้ามราชการหลังการปฏิรูปจะพลิกตัวเองมาเป็นราชการที่มีวิสัยทัศน์ไกล มีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบที่มีต่อสังคม โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งในและนอกประเทศ ทั้งในขณะปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคตหรืออีกนัยหนึ่ง ราชการหลังการปฏิรูปจะ

เป็นราชการที่มีความเป็นพลวัตมากขึ้น

- เป็นราชการที่มีความมั่นคง กล้าหาญ (เข้มแข็ง) ที่พร้อมจะยืนหยัดเคียงข้างประชาชน ไม่ยอมให้อธรรมมาลวงล้ำได้ ราชการจะให้บริการและดูแลความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างเสมอภาค ไม่แสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ และหากพบการกระทำผิดกฎหมายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ กล้าที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้องแต่อาจไม่ถูกใจของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากปรากฏว่ามีกฎหมายที่ไม่ให้ความเป็นธรรมหรือให้ประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะต้องรีบปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรม

- เป็นราชการที่ได้รับความไว้วางใจ เชื่อถือ ศรัทธาจากประชาชนว่าเป็นระบบที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และคุณธรรม ในระยะยาวเมื่อราชการสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างได้ผล มีมาตรฐานสูง มีประสิทธิภาพ มีความซื่อสัตย์ รวมทั้งคุณสมบัติอื่นๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น ศรัทธา ความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากประชาชนที่มีต่อราชการก็จะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีความสุขและรู้สึกปลอดภัย นอกจากนี้ศรัทธาที่มีต่อราชการของประชาชนยังจะเป็นตัวกระตุ้นที่ดีให้ประชาชนเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับราชการในการพัฒนาประเทศ

- เป็นราชการที่เข้าใจง่าย และเป็นเพื่อนประชาชน โดยการที่ราชการแบ่งหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่า งานใดเป็นหน้าที่ของส่วนราชการใด หรือเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างราชการ เอกชน และประชาชน และทางราชการจะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเมื่อมาติดต่อกับราชการ นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ดังกล่าว ยังรวมถึง การแจ้งการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย หรือนโยบายของราชการและรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของตน ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของราชการ

5. จะปฏิรูประบบราชการอย่างไร?

การปฏิรูประบบราชการจะต้องครอบคลุมองค์ประกอบของระบบราชการทั้งหมด ได้แก่

5.1 การปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ

- ทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐและเน้นให้ภาครัฐทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น โดยมีการกระจายอำนาจและสร้างความร่วมมือกับประชาชน องค์กรเอกชน ภาคธุรกิจเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้การกระจายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่า การพัฒนาประเทศตลอดจนการแก้ไขปัญหาสังคมในปัจจุบันมีขอบเขตกว้างขวางและมีความซับซ้อน ซึ่งการใช้ราชการเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและตั้งอยู่บนระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ เน้นกฎระเบียบ ไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป

- *ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการประจำ* โดยการสนับสนุนให้บทบาทหลักของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอยู่ที่การกำหนดนโยบายเชิงกลยุทธ์ในระดับประเทศ และไม่ต้องตัดสินใจในการอนุมัติอนุญาตในงานประจำของส่วนราชการ ในขณะที่บทบาทหลักของข้าราชการประจำจะอยู่ที่การบริหารและจัดการเพื่อให้นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองบรรลุผล โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ ประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการของสังคมและประชาชน

5.2 การปรับปรุงระบบบริหาร

- *การพัฒนาระบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management System) ขึ้นในราชการ* เพื่อ

(1) ช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของส่วนราชการ

(2) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาข้าราชการ

(3) สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism)

(4) สนับสนุนให้ระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ

(5) เพื่อสร้างวัฒนธรรมในการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ให้เกิดขึ้นในราชการ

- *การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อเน้นผลลัพธ์* เพื่อ (1) สร้างให้เกิดความสอดคล้องระหว่างงบประมาณที่กำหนดขึ้นกับการใช้จ่ายจริงทั้งในแง่ของปริมาณเงินและความทันต่อสถานการณ์ (2) เป็นเครื่องมือที่สร้างหลักประกันว่าการดำเนินการของส่วนราชการเป็นไปในทิศทางที่แก้ปัญหาและพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง (3) สามารถคำนวณต้นทุนที่แท้จริงของ

โครงการของราชการโดยการคำนึงถึงค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน อัตราเสี่ยงของดอกเบี้ย และอัตราเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน และค่าเสียโอกาส (4) สร้างความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติในการบริหารงบประมาณโดยเน้นที่การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานมากกว่าการที่ส่วนกลางจะมาควบคุมในรายละเอียด หรือการใช้กฎเกณฑ์เดียวกันสำหรับทุกส่วนราชการ และ (5) สร้างจิตสำนึกให้แก่ส่วนราชการในการใช้เงินของประชาชนให้คุ้มค่า

- *การปรับปรุงระบบงานบุคคลภาครัฐ* โดยมีระบบสรรหาและเลือกสรรที่รวดเร็วและยุติธรรม ระบบเงินเดือนค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกับราคาตลาด เพื่อได้มาซึ่งคนดีมีคุณธรรม มีคุณภาพสูงและความสามารถในการสนับสนุนให้การดำเนินงานของราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีระบบที่จะรักษาบุคคลดังกล่าวไว้ในราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถผลักดันคนชั่วออกจากราชการได้ง่าย

- *การปรับปรุงงานพัสดุ* ให้ง่ายคล่องตัวเน้นความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ คุณภาพของสินค้า และความเร็วในการจัดหา มากกว่าการเน้นที่กระบวนการจัดซื้อจัดหา

- *การปรับปรุงระบบงานสารบรรณ* ให้ทันต่อการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ มีระบบข้อมูล และเอกสารที่ทันสมัย สั้น กระชับ

- *การปรับปรุงงานกฎหมาย* ให้เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน มีลักษณะที่มองการณ์ไกล เพื่อให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานของราชการตามแนวทางใหม่

- *การปรับปรุงระบบตรวจสอบ* ที่เอื้อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ มากกว่าความถูกต้องของเอกสารเท่านั้น

5.3 การปรับปรุงโครงสร้าง

- *แยกงานปฏิบัติออกจากงานด้านนโยบาย* โดยวัตถุประสงค์หลักของแนวทางดังกล่าวก็คือการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อส่งผลให้ระบบการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดประโยชน์ขององค์กรเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการให้บริการแก่ประชาชน

- การกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการจัดสรรงาน คน อำนาจ และหน้าที่ให้เหมาะสมกับระดับหรือสถานภาพของส่วนราชการ และการสร้างระบบ Checks and Balances ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

- การกำหนดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานปกติและหน่วยงานพิเศษ (เช่น องค์การมหาชน) ซึ่งรวมถึงการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Performance Agreement/ Key Performance Indicators) ระบบรายงานผลและกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanisms)

- สร้างรูปแบบองค์การให้หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานและกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดเล็ก กะทัดรัดมากขึ้นและง่ายต่อการปรับเปลี่ยน

5.4 การปรับปรุงกลไกและกฎเกณฑ์

- มีกฎเกณฑ์ที่ไม่ยุ่งเหยิง ลงรายละเอียด หรือควบคุมต้นทุนการผลิตอย่างเข้มงวด แต่เน้นที่ผลลัพธ์ และเปิดโอกาสให้คนมีนวัตกรรมใหม่ๆ

- มีตัวชี้วัดการดำเนินงาน ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับระบบการบริหารและระบบงบประมาณที่มุ่งผลสัมฤทธิ์

- มีระบบที่เอื้อให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหาร และรับผิดชอบต่อผลงานของตนและองค์การโดยตรง

- มีระบบการรายงานผลที่ดีเพื่อเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่ดีระหว่างราชการและส่วนอื่น ๆ ของสังคม ตามหลักประชาธิปไตยและธรรมรัฐ (Good Governance) ตลอดจนเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ราชการมีการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อทำให้ทำงานง่าย สะดวก รวดเร็วและแม่นยำ

5.5 การปรับปรุงระบบข้าราชการ

- พัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถสูง ฉลาด ทันสมัย และทันโลก

- พัฒนาข้าราชการให้มีคุณภาพและคุณธรรมสูง ซื่อสัตย์สุจริต กล้าคิด กล้าเสี่ยงเพื่อเปลี่ยนแปลง ไม่คดโกงฉ้อฉล

- พัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อสร้างผู้นำที่มีคุณภาพสูงพร้อม
ภูมิปัญญาในอันที่จะนำภาคราชการมุ่งไปสู่การแข่งขันในเวทีโลก โดยมี
สมรรถนะสูงและเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน

- มีระบบการบริหารงานบุคคลที่เสมอภาคกับอาชีพอื่นในสังคมและ
ต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการมีระบบบริหารที่มีความคล่องตัว มีระบบค่า
ตอบแทนที่เป็นธรรม มีสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดี มีระบบการประเมินผล
การปฏิบัติงานและระบบพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อจูงใจ
ให้คนดีคนเก่งเต็มใจเข้ามาทำงานและผลักดันคนเลวคนชั่วให้ออกจากราชการ

- มีข้าราชการในจำนวนที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงการพัฒนาให้มีระบบ
ถ่ายโอนกำลังคนจากราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และ/
หรือภาคเอกชน

5.6 การปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ

- สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความสามารถและผลงาน และไม่
เน้นยศชั้นหรืออาวุโสโดยปราศจากความสามารถ

- สร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความสุจริต ตรงไปตรงมา โปร่งใส
มีความรับผิดชอบ ชยัน อดทน มุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม

- สร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมให้เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์ กล้า
คิด กล้าทำ กล้าเสี่ยง เพื่อสิ่งใหม่ที่ดีกว่า โดยการไม่ยึดติดอยู่กับระบบการ
ทำงานที่ตายตัว (routine) แต่คำนึงถึงการตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแนวทางนี้จะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อราชการจะ
ต้องรับฟังความเห็นจากประชาชน ไม่สำคัญผิดว่าราชการเท่านั้นที่เป็นฝ่ายที่
รู้ดีที่สุดว่าอะไรคือความต้องการของประชาชน หรือคิดไปว่าการกำหนด
นโยบายหรือแผนงานต่างๆควรเป็นหน้าที่ของราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น
กล่าวอีกนัยหนึ่งราชการจะต้องสร้างระบบ 2 Way-Communication
ระหว่างราชการกับฝ่ายอื่นๆ ในสังคมชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อราชการมี
ขนาดเล็กลงเนื่องจากมีการกระจายงานที่เดิมเคยอยู่ในภาครัฐให้ไปสู่ภาค
เอกชนและประชาชนมากขึ้น

- สร้างวัฒนธรรมการดำรงชีพที่คำนึงถึงความพอดี ไม่ฟุ้งเฟ้อ
ฟุ้งเฟ้อ หรือเป็นเจ้าของมูลนาย

5.7 การปรับปรุงระบบเทคโนโลยี

- นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในงานอย่างเหมาะสมและทันสมัยตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลระหว่างส่วนราชการให้ใช้ร่วมกันได้ง่าย การมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและทันสมัยจะเป็นเครื่องมือช่วยให้ราชการเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจทั้งที่เป็นลักษณะของงานประจำและงานนโยบาย นอกจากนี้ระบบเครือข่ายฐานข้อมูลจะช่วยสร้างวัฒนธรรมของการเรียนรู้และร่วมมือระหว่างส่วนราชการให้เกิดขึ้น

6. ใครจะต้องมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ?

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องใหญ่ จึงต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการร่วมกันทั้งรัฐบาล ราชการ เอกชน และประชาชน แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่จะเป็นหลักในการปฏิรูปจะได้แก่ รัฐบาลและภาคราชการเอง โดยมีประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิรูปมีบทบาทในการช่วยสนับสนุนกำกับและเป็นตัวเร่งกระบวนการปฏิรูป

สิ่งสำคัญที่จะให้การปฏิรูประบบราชการเกิดความต่อเนื่อง ได้แก่ การจัดทำพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีเนื้อหาสาระที่จะต้องดำเนินการมากและต้องใช้เวลาต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 5 ปี ดังนั้นหนทางหนึ่งที่เป็นไปได้สำหรับกลไกของการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ การจัดตั้งสภากร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ ในทำนองเดียวกับเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมือง โดยให้มีตัวแทนจากหลายฝ่ายเพื่อสร้างกระบวนการปฏิรูปที่ให้ทุกฝ่ายในสังคมเข้ามามีส่วนรวม และสร้างกระบวนการปฏิรูปที่ต่อเนื่อง ที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แต่การปฏิรูประบบราชการก็ยังสามารถดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง มั่นคง โดยเป็นที่เข้าใจและพอใจของทุกฝ่ายในสังคม

ภาคผนวก

การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ และ NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

I. สาเหตุหลักของการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความก้าวหน้าของวิทยาการ (Technology)

ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้รูปแบบการแข่งขันของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เกิดการลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ (Foreign Direct Investment) มากขึ้น โดยมีการย้ายฐานการผลิตจากประเทศพัฒนาแล้ว (เช่น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศในยุโรป) มาทำการผลิตในเอเชียซึ่งมีต้นทุนปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงาน (Labor Cost) ที่ต่ำกว่า การกระทำเช่นนี้ของภาคเอกชนจึงก่อให้เกิดภาวะการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้ว และภาวะการว่างงานยิ่งทวีขึ้นจากการที่รูปแบบการผลิตที่ยังคงอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วเปลี่ยนมาใช้เครื่องจักรมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประชาชนในประเทศเหล่านี้หันมากดดันรัฐบาลของตนในนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายการค้าระหว่างประเทศ นโยบายประกันสังคมและนโยบายทางด้านภาษี

นอกจากนี้ความเจริญทางวิทยาการและสภาพโลกาภิวัตน์ยังก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมอีกด้วย ทั้งที่เป็นปัญหาภายในประเทศ เช่น ปัญหามลพิษและปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือปัญหาในระดับระหว่างประเทศเช่น ปัญหาปรากฏการณ์เรือนกระจก (Global Warming)

2. ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐมีบทบาทมากเกินไปในระบบเศรษฐกิจ

ทำการผลิตในสิ่งที่ตนไม่มีความชำนาญ ผลที่เกิดขึ้นก็คือกิจการหลายประเภทของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ ขาดความสามารถในการจัดการ ส่งผลให้ในภาพรวมแล้วการใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างไม่คุ้มค่า เกิดภาระหนี้สิน และกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในที่สุด

3. ปัญหาโครงสร้างภาษีของรัฐทั้งภาษีศุลกากรและภาษีรายได้บุคคล

โครงสร้างภาษีที่สูงเกินไป ทำให้ราคาที่แท้จริงของสินค้าถูกบิดเบือน อีกทั้งยังเป็นการไม่ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและทำลายความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4. การเจริญเติบโตของค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ด้อยโอกาส เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในประเด็นต่างๆ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม สิทธิเด็กและสตรี และการลดการแข่งขันการสะสมอาวุธ โดยการเคลื่อนไหวดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนถึงผลกระทบของนโยบายรัฐบาลในเรื่องต่างๆ เหล่านี้

5. ระดับการแข่งขันทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดผลตามมาคือ

5.1 มีการผลิตสินค้าประเภทใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาดอย่างรวดเร็ว

5.2 เกิดแนวคิด การเน้นความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Orientation) ซึ่งทำให้กลยุทธ์ของภาคเอกชนเปลี่ยนจาก Volume Oriented มาเป็น Value Oriented โดยที่ตัวอย่างของกลยุทธ์ดังกล่าวได้แก่ การมีระบบ Customer Service ตลอด 24 ชั่วโมงเพื่อให้บริการให้คำปรึกษาการใช้สินค้า รับฟังความคิดเห็นหรือเพื่อรับคำสั่งซื้อจากลูกค้า

5.3 การปรับตัวในการให้บริการแก่ลูกค้าดังกล่าว ทำให้ประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้าเกิดความคาดหวังอย่างเดียวกันเมื่อมาใช้บริการจากภาครัฐ

6. การเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ทางวิชาการเกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวที่สำคัญแนวหนึ่งได้แก่แนวคิดที่เรียกว่า Public Choice ที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าข้าราชการและนักการเมืองในที่สุดแล้วต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน (ข้าราชการต้องการความเจริญในหน้าที่และต้องการให้องค์กรและนโยบายของตนมีความยิ่งใหญ่ ในขณะที่นักการเมืองต้องการที่จะได้รับการเลือกตั้ง) แนวคิด Public Choice เกิดควบคู่กับการกลับมาบทบาทของแนวคิดที่สนับสนุนกลไกของระบบตลาด (Market Mechanism) ที่ได้สร้างแรงกดดันให้ภาคราชการปรับขนาดของตนให้เล็กลง

7. การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ที่ทำให้ถูกมองว่าเป็นการล้มเหลวของระบบการปกครองแบบรวมศูนย์

8. บทบาทของสื่อมวลชน โดยมีเทคโนโลยีทางการสื่อสารสมัยใหม่ ช่วยให้แนวคิดและข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นเผยแพร่ไปทั่วโลกได้อย่างรวดเร็ว

ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ สร้างแรงกดดันให้กับภาครัฐของประเทศต่างๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยน

ไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ จึงออกมาในรูปของแนวคิดที่เรียกว่า “การบริหารภาครัฐแนวใหม่” หรือ **New Public Management (NPM)**

II. องค์ประกอบหลักของ NPM

การประชุมของ The Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากกว่า 50 ประเทศเมื่อปี 1994 ได้สรุปว่าองค์ประกอบหลักของ NPM ประกอบไปด้วย

1. **การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (*providing high-quality services that citizens value*)** ตัวอย่างได้แก่ การจัดตั้ง Citizen’s Charter ของสหราชอาณาจักร และ Service Improvement Unit ของประเทศสิงคโปร์ สำหรับตัวอย่างของประเทศไทยได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

2. **การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน (*increasing managerial autonomy, particularly by reducing central agency controls*)** เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ การกำหนดนโยบายออกจากหน้าที่ การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน Executive Agencies ในสหราชอาณาจักรและหน่วยงานประเภทเดียวกันของประเทศนิวซีแลนด์ ตัวอย่างของประเทศไทย ได้แก่ การยกร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน

3. **การกำหนด วัตถุประสงค์ และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล (*demanding, measuring, and rewarding both organizational and individual performance*)** ตัวอย่างได้แก่ การที่หลายประเทศจัดให้มีระบบการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Performance Based Management System : PBMS) ที่รวมถึงการให้กำหนดให้มี Performance Contract หรือระบบ Pay For Performance สำหรับตัวอย่างของประเทศไทยคือ มติ ก.พ. เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 ให้จัดทำมาตรฐานการบริการภาครัฐ

4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (*providing the human and technological resources that managers need to meet their performance targets*) ตัวอย่างได้แก่ ระบบค่าตอบแทนในภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ที่อยู่ในระดับที่เทียบได้กับภาคเอกชน และ Service Ontario Electronic Kiosks ของประเทศแคนาดาที่ช่วยให้ประชาชนสามารถต่ออายุใบขับขี่หรือแจ้งเปลี่ยนที่อยู่ได้โดยผ่านทางตู้อิเล็กทรอนิกส์ที่รัฐจัดไว้ให้ตามสถานที่ต่างๆ

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้ภาคเอกชนทำ (*maintaining receptiveness to competition and open-mindedness about which public purposes should be performed by public servants as opposed to the private sector.*) ตัวอย่างในเรื่องนี้ได้แก่การทำ Market Testing ในสหราชอาณาจักร และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในหลายประเทศรวมทั้งประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ สำหรับตัวอย่างของประเทศไทยคือ มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจภาครัฐเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2541

III. ข้อสังเกตเกี่ยวกับ New Public Management (NPM)

ถึงแม้ว่า NPM จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกในปัจจุบัน แต่ก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการในการที่จะนำแนวคิดของ NPM มาใช้

1. ทำอย่างไรจะปรับแนวคิดของ NPM ให้มีความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยม ตลอดจนวัฒนธรรมของประเทศไทย

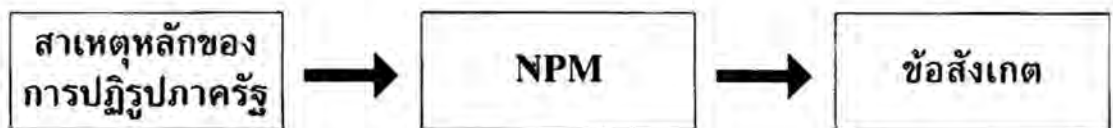
2. การที่ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะมีขนาดเล็กลงย่อมหมายถึงการที่ภาครัฐจะต้องทำงานร่วมกับภาคอื่นๆ ของสังคมมากขึ้น ดังนั้น บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐในการอยู่ร่วมกับภาคเอกชนและประชาชนจึงเป็นเรื่องที่

ควรพิจารณาให้ละเอียดต่อไป

3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ควรจะเป็นอย่างไร จะรักษาระบบคุณธรรมให้คงอยู่ได้อย่างไรในท่ามกลางกระแสของการกระจายอำนาจทั้งการกระจายอำนาจออกจากภาครัฐ และการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

4. จะสร้างระบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (PBMS) ให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นจริงได้อย่างไร โดยเฉพาะการให้เงินเดือนค่าตอบแทนที่ทัดเทียมและแข่งขันได้กับภาคเอกชน

การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศ และ
NEW PUBLIC MANAGEMENT



- กระแสโลกาภิวัตน์
- หนี้สินภาครัฐ
- เศรษฐกิจตกต่ำ + นโยบายภาษีที่เข้มงวด
- กระแสประชาธิปไตย
- ความคาดหวังจากประชาชนว่ารัฐจะสามารถให้บริการได้ในระดับเดียวกับภาคเอกชน
- แนวคิดจากนักวิชาการ
- การล่มสลายของสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออก
- บทบาทของสื่อมวลชน

- รัฐพึงทำเฉพาะบทบาทที่ตนทำได้ดีเท่านั้น
- ดำเนินถึงความต้องการของประชาชน
- เพิ่มอิสระในการบริหาร
- ระบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (PBMS)
- ระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
- การเน้นแนวคิดเรื่องการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชน

- การปรับให้เหมาะสมต่อประเทศไทย
- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยอื่นๆ ของสังคม
- ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการภายใต้ระบบใหม่
- การรักษาระบบคุณธรรม

TRANSFORMING BUREAUCRACIES FOR THE 21st CENTURY : THE NEW DEMOCRATIC GOVERNANCE PARADIGM*

*BIDHYA BOWORNWATHANA
Chulalongkorn University, Thailand*

INTRODUCTION

We enter the twenty-first century with our societies undergoing a radical transformation amidst an atmosphere of optimism that global economic prosperity and peace will prevail. At the same time, there is an increasing awareness of the important role government and public administration play in facilitating economic and social change together with a growing realization of the shortcomings of that role. The general belief holds that the far-reaching socioeconomic, political, and technological changes currently taking place will render twentieth-century bureaucracies obsolete. Thus, transformation of our public bureaucracies becomes imperative to avoid the stigma of obsolescence. Major administrative reform undertaking must be

*คัดจาก **Pubic Administration Quarterly**.

Volume 21, Number 3. Fall, 1997. pp. 294-308

launched in every country, Western or Eastern alike, “Governance” matters more and more these days.

The necessity for reform arising in the practitioner’s world has occurred contemporaneously with cumulative advances in the body of knowledge in the field of public administration. A new perspective or paradigm has emerged providing order to our thinking about administrative reform. This author calls this perspective the “new democratic governance” paradigm. The purpose of this article is to explain the guiding principles of the newly emerging paradigm and discuss its implications for the practitioner’s world. The article is divided into two parts : one outlines the guiding principles of the new democratic governance and the other discusses implications for administrative reform

THE NEW DEMOCRATIC GOVERNANCE PARADIGM

The new democratic governance paradigm advocates a multidimensional approach toward understanding administrative reform. We ask four critical questions: 1) What should government do? 2) How should government work? 3) Who should control government? and 4) Who benefits from government?¹ These four questions form “the four pillars” for future paradigm construction in the comparative study of administrative reform. The author now explains the guiding principles with regard to the four fundamental questions.

Principle 1: A Smaller Government that Does Less

What should government do? The new democratic governance paradigm advocates a smaller government that does less. At present, it is common practice for governments to launch administrative reform policies that call for cutback management,

downsizing, streamlining, privatization, contracting-out, and deregulation (Gore, 1995; Citizen's Charter Unit, 1995). The usual explanations given in support of this minimal role of the state revolve around the following arguments.

Argument 1. Governments in general, and public bureaucracies in particular, have grown too big and costly to maintain. Governments allocate such a large portion of their annual budgets to cover salary and maintenance costs of the bureaucracy that not enough is left for developmental purposes. According to popular belief, despite the enormous size of the public bureaucracy, its performance has fallen far short of public expectations. Besides being too large to be affordable, the bureaucracy has proven inefficient. Therefore, the logical thing to do is to transform bureaucracy so that it becomes smaller in size and more performance-oriented.

Government officials are known to display a decided proclivity for domain expansion so retrenchment is of course easier said than done. Therefore, the first guiding principle has as its prerequisite a reorientation of government officials' values, in particular, those values supportive of domain expansion. The new motto is : "No domain expansion, please!" This leads to further questions such as : Are government officials capable of restraining themselves? Or do we need external mechanisms to do the checking?

Argument 2. The private sector can do a better job than the state in providing quality services and products to the public. According to this argument, the private sector is more efficient because market mechanisms force competition in order to survive (Peters, 1995 ; Pierre, 1995). By contrast, the government sector has a tendency to monopolize public services delivery ;

it has no incentive to improve the quality of its services. Nationalized industries allowed by the state to monopolize have performed poorly. Furthermore, countries that have adopted the welfare-state model are finding such a policy to be financially overwhelming. State intervention, they believe, has proven to be a failure. Privatization seems to be the answer.

Thus, the second prerequisite of the small government thesis is that government officials stop thinking of themselves as the “saviors” of all problems in the society. Many problems can be better taken care of by non-governmental actors. This prerequisite, therefore, calls for government officials to trust and facilitate the non-government sector in solving the problems of communities.

Argument 3. Globalization of the world economy along free trade and market principles has put the business sector in the forefront of economic development (Naisbitt, 1994). There is now another belief that prosperity can best be gained by allowing the business sector to lead the economic development of a country. The new role of the state should be to create and support the operation of an unrestricted market economy. Government officials should play the role of a “facilitator” that supports the growth of global market economy. Bureaucracies are no longer either “masters or servants” of the people, they are instead “partners” and “referees.” Administrative mechanisms have to be set up to foster this new partnership between government and the private sector. Government officials should see themselves as “partners” who facilitate, not as “masters” who regulate, the business sector.

The preceding arguments are usually invoked in support of the thesis for smaller government. Note should be taken that,

when one talks about a small government, the word “government” here refers to the central government. By advocating a smaller central government, the implicit assumption is that the power of governance should be localized. By this logic, decentralization of power and responsibility from the central government to local government units constitutes a major reform policy of democratic regimes.

The more say and control communities have over the provision of public goods, the better off they will be. By streamlining the work of the central government, central officials and elected executives will suffer less from work overload and will be able to concentrate on their national responsibilities. The creation of various local government units will therefore benefit both the central officials and local communities.

Principle 2 : A Government with a Global Vision and Flexibility

The second guiding principle of the new democratic governance paradigm calls for a government bureaucracy with a global vision and flexible organizations.² This implies a reorientation in our thinking of how government should work. The phenomenon of globalization has led to task environments of government agencies transcending national boundaries. National governments are now more dependent on the global environment than ever before.

In this rather borderless world, in order to function well, government agencies and officials must have a global vision. They must understand their niche in the global community. A rapidly changing and more uncertain world requires new organizations characterized by flexibility. Government officials must respond

to these global challenges creatively (Bowornwathana, 1995a). They must learn to think globally and be open-minded in their search for alternative organizational designs.

The second guiding principle requires that, to be able to think globally, government officials must understand the phenomenon of globalization. First, government officials must realize that the world economy is becoming more and more borderless. Trade barriers among nations are being dismantled. Global corporations are allowed to compete with domestic companies so that the “consumer” citizen can benefit from the best product offered. At the same time, domestic companies are trying to enter the global market in the near future.

Government officials must be alert to the new rules and regulations of the world trade system. They must participate actively in international meetings such as the WTO, GATT, the World Bank, UNCTAD, and special meetings such as the Europe-Asia Meeting. Trade blocs such as the EU, OPEC, NAFTA, and APEC are becoming more and more important. Government officials stationed abroad must also supply information about recent economic and trade policies of the country and region where they are stationed. To know what to look for they need a global vision with an understanding of their country’s needs.

Second, government officials must understand the significance of the current revolution in information technology. We live in an era where people are increasingly able to receive instant information about events around the world. Distance no longer matters. For example, through cable television and satellite dishes people learn about one another’s life styles. Government no longer monopolizes information.

With the revolution in information technology, not only

are people better educated, they also tend to share a common understanding of right and wrong. People around the world support the United Nation's principles of sustainable development, environmental protection, and human rights. In this regard, government officials will unavoidably experience the "third wave civilization" (Toffler, 1994). They must utilize the overflow of global information intelligently.

Third, government officials must realize that the countries of the world have become more globalized politically. The triumph of democracy over communism in the last two decades had guided many nations to choose a more democratic form of government. Democracy is spreading around the world fast because, through the global telecommunications system, people learn that life is better under a democratic rule than a communist regime. Economics, not political ideology, now drives government leaders. Democracy brings into play a complex set of democratic values such as citizens' rights, elected government, openness of government, and local government. Therefore, government officials will have to adjust to the new requirements of democratic principles.

Uncertainties created by globalization mean that government must search for more flexible ways of organizing. Governments can no longer operate with a hierarchical Weberian-style bureaucracy (Golembiewski, 1995a, 1995b; Rhodes, 1996). Management scholars have proposed several alternative organizational designs such as innovative organization (Benveniste, 1994), the information-oriented organization (Drucker, 1989, 1994), the learning organizations (Senge, 1990), and the reengineered organization (Hammer and Champy, 1992).

The richness of ideas in the management literature about

new ways to run organizations has tempted public administrators to import popular management ideas into the practice of government. A well-known example of the application of new management designs to the field of government is the concept of the entrepreneurial, customer-driven government (Osborne and Gaebler, 1992).

The second guiding principle proposes another way to run government by separating government from its output or operating units. Government officials still retain their policy functions. However, at the implementation level, it does not matter who does the performing, government officials or outsiders, as long as the job is accomplished. Whenever appropriate, government can contract-out the necessary operations (Kirkpatrick and Lucio, 1996). Hired on a contract basis, vested with considerable financial autonomy and authority over personnel matters, chief executives of operating units are not permanent civil servants in the Weberian sense. This new way of organizing government work is prevalent in the United Kingdom in the form of executive agencies (Bowornwathana, 1995b).

Principle 3 : Accountable Government

The third guiding principle of the new democratic governance paradigm has to do with the increasing importance attached to the issue of accountability of government officials.³ Hierarchical accountability within government bureaucracy is no longer sufficient ; government must be highly accountable to outsiders. The new trend calls for government officials to be accountable to the citizens and elected politicians, that is MPs and cabinet members.

The future will generate even more demands for govern-

ment accountability. Through the information super-highway, people, rich and poor, will learn about a better quality of life and better standards of living. They will exacerbate their demands upon their governments for a better life. Political pressures will multiply in high-growth economies where the growing middle-class becomes more and more empowered with knowledge and money. A new universal code of conduct for public officials of the 21st century has been proposed (Naisbitt, 1994). Citizens of the global community will show less tolerance for unethical conduct of public officials whose conduct will come under close scrutiny. In countries where the mass media enjoy freedom of the press, the demand for and accountable government will intensify. As public expectations grow, bureaucracy bashing will become more common.

With the globalization of democracy and economy, the monopoly of political and administrative power of government bureaucrats will be increasingly challenged by the new principles of democracy and by a growing middle class. Believing in the superiority of democracy, many countries will push for democratically oriented administrative reform, focusing on the accountability of government officials.

The reform vision advocates a reform design which democratizes the public bureaucracy. Commonly proposed measures center on : introduction of openness, transparency, accountability, and assessability to government, more say on the part of politicians over the affairs of the bureaucrats, transfer and promotion power, increasing efficiency of bureaucrats or better value for money, smaller government by downsizing, streamlining, privatizing, etc., better quality public services, customer-oriented services, and the establishment of the

ombudsman office (Bowornwathana, forthcoming/a, forthcoming/b).

Many countries around the world are in the process of imitating and adopting accountability mechanisms that have proved successful in Western democracies. Examples of these mechanisms include : the ombudsman office, administrative courts, freedom of information act, administrative procedures act, public hearings, private watchdogs, anti-corruption agencies, British executive agencies, and citizen charters, etc.

For a government bureaucracy to be accountable to its citizens, provision must exist for citizens to control and monitor the use of discretionary power by bureaucrats. Accountability, therefore, implies that citizens have certain democratic rights, for example, the right to a clean and honest government ; the right to high quality public services and products ; the right to question and appeal bureaucratic decisions and rulings; the right to know what government officials are doing ; the right to self-government especially at local level ; and the right to remove a bad government official. In other words, a government bureaucracy that is accountable is one that is less corrupt, more efficient, transparent and open, decentralized, and removable, therefore temporal.

How these five dimensions are interrelated is subject of future empirical research. Perhaps they are connected in such a way as to allow identification of “stages” of reform targets. For example, talk about open and transparent government constitutes a logical inconsistency when corruption is prevalent. Nor can one speak about efficiency when the central government is overloaded.

To ensure that government officials are accountable to

elected politicians, administrative reform programs must aim at increasing control by politicians over the bureaucracy. More power should be given to elected politicians over permanent bureaucrats so that the politicians can ensure that government officials are less corrupt, more efficient, open and transparent. The implicit assumption concerns the legitimacy of political oversight of government officials because politicians are elected by the people. Whether politicians are bad or good is not the point. We are here talking about administrative reform, not political reform.

Principle 4 : A Government that is Fair

The last guiding principle of the new governance paradigm centers on the belief that we should pay serious attention to the question of who benefits from government reform. Administrative reform programs and policies may have positive and negative consequences for particular groups of people.

For example, a new salary scale introduced by the government to solve the brain-drain problem and boost the morale of civil servants may widen the salary gap between senior and junior officials. Reform measures for which senior bureaucrats show enthusiasm and support may contain clauses that add to the long list of executive privileges. The creation of a new ministry such as a Ministry of Labor may result in greater central control over labor affairs instead of actually solving labor problems. Changes in rules and regulations may block or facilitate the entry and promotion of women in government jobs.

We should not forget that administrative reform is “politics” (Bowornwhathana, 1996, forthcoming/c and forthcoming/d). How one would like to see the government bureaucracy changed

depends where one sits. If administrative reform becomes the prerogative of permanent officials, then the most powerful bureaucratic groups will benefit the most. Central agencies such as the civil service agency and the budget bureau will push for more central control, meanwhile line departments will be more likely to advocate greater autonomy and wider domains. The diffusion of administrative reform experienced from abroad will be carried out selectively to the benefit of the group in power.

When the government introduces programs of reform, powerful groups and agencies will most likely be the first to experiment with the ideas. To understand administrative reform, one must therefore have a substantial knowledge about the unique political context of a country. Which groups in the government bureaucracy have what power? What is the power relationship between political executives and permanent bureaucrats?⁴ New reform policies can alter the power balance among the various interest groups in the bureaucracy. Policy stalemates may occur because agreement could not be reached on the issue of who should have authority over a particular reform policy.

This fourth guiding principle faces grave complications in determining whether an administrative reform program is fair or not. Generally speaking, there are four types of fairness. First, there is what one can call global fairness. Because of globalization, a new set of global values has emerged regarding the conduct of governments. Examples of these new international values are sustainable development, human rights, and environmental protection (Naisbitt, 1994; Commission on Global Governance, 1995). Though nations may disagree as to the extent that these values should constitute guidelines for the conduct of the state, there is no denial that they do exist,

Second, constitutional fairness refers to the choice of administrative reform policies and measures congruent with the nation's constitution. Third, government fairness occurs when administrative reform follows the policy statements of the ruling government. For example, if decentralization is the policy of the government, then the government must not support policies which enhance centralization of power by the central government. Finally, individual fairness happens when the citizens perceive that certain administrative reform measures are in general fair to everyone.

Complications arise owing to the the plurality of opinions among citizens. Should majority rule prevail when citizens have different perceptions of fairness? Or should the state pay more attention to the needs of minorities? While the criterion of fairness remains contentious, the issue of who benefits from government reforms occupies a central place in the "new democratic governance" paradigm

IMPLICATIONS OF THE NEW PARADIGM

The new democratic governance paradigm is not without opponents. To call for a government that is smaller and does less and is more accountable to outsiders is, this author believes, threatening to government officials because they stand to lose their domains and traditional power. Unless alternative solutions acceptable to bureaucrats can be worked out, government officials are likely to put up stiff resistance. For polities with politically powerful bureaucrats such resistance may shake the stability of elected governments (Bowornwathana, 1994).

Government bureaucrats normally share a reform vision that runs counter to democratic principles. Bureaucrats favor

reform that contains pro-bureaucrat clauses--usually at the expense of elected politicians and citizens. Pro-bureaucrat clauses refer to : the reduction of transfer power of politicians, increased bureaucratic control, higher salary and benefits, and structural expansion of bureaucratic agencies (Bowornwathana, forthcoming/a). It comes as no surprise to find that in polities with strong bureaucracies, little progress has been made in transforming the government bureaucracy into a smaller and more accountable one. A recent World Bank (1995) report indicates that privatization of state enterprises around the world, especially in developing countries, has failed partly because bureaucrats want to continue running the business.

As for the belief in a global vision and flexible organizations, the reform experience of various countries has shown that government officials are quite enthusiastic about learning about globalization and experimenting with new ways of organizing. Reform blueprints issued by governments always contain both futuristic and globalizations elements

Two major concerns command attention. First, there is a good chance that government officials will overemphasize the global vision and flexible organization aspects of governance while ignoring other aspects, i.e., small government, accountability, and fairness. To have a global vision and flexible organization makes government officials look good and modern. To ignore or postpone discussions about issues of small government, accountability, and fairness means that government officials can retain their bureaucratic power at least until their retirement.

Second, there is the danger of believing in the superiority and transferability of private sector management skills and techniques, such as reengineering, total quality management, and

strategic management, to the public sector. Scholars, of course, have regularly pointed out that a country is not a company (Krugman, 1996 ; Lane, 1994). Peters and Savoie (1994) have shown that Anglo-American reform efforts of the 1980s, which relied heavily on management practices, overlooked the question of accountability and the morale of civil servants. Moe (1994 : 119) has emphasized that the mission of government agencies is determined by the representatives of the people, not agency management.

By advocating a government that is fair, the new democratic governance paradigm puts government officials in an uneasy position. No longer can government officials ignore the consequences of their actions for society and particular groups of people. Government officials will increasingly be challenged by citizens as to the appropriateness of their actions. The emergence of universal and democratic codes of conduct and professionalism will become more and more important in the future.

From the point of view of the new democratic governance paradigm, there is a need to reorient public servants so that they can have a bureaucratic mentality that supports the principles of a small government that does less, a global vision and flexible organizations, greater accountability, and a fair government. For countries which are not used to these principles, the transformation will involve a major change in the organization culture and practices of the public bureaucracy. In countries where it is not practically feasible to reduce the size of the bureaucracy, government leaders will be contained by the nature of the existing human resources. They may find out that there are certain groups of public servants whose skills are no longer needed and whose educational backgrounds are not conducive toward

developing new techniques and higher competencies.

Training programs in government must be aimed at introducing the guiding principles of the new democratic governance paradigm. Government officials must be made to understand the necessity of a small government and the dominant role of the private sector in national development. Central bureaucrats must support the growth of local governments. Education and training programs must be organized so the government officials can think globally and understand the dynamics of world economy and politics. New ideas about organizing the government bureaucracy must be exposed to government officials so that they can see that there are many alternative ways to run their agencies.

To understand the concept of accountability, government officials must learn administrative law and be introduced to the various accountability mechanisms that exist all over the world such as the ombudsman in Sweden, the administrative courts of France and Germany, the freedom of information act of the United States, and the citizen's charters of the United Kingdom. For the principle of "a government that is fair" to be effective, government officials must be socialized to the emerging global values and standards. They must also adhere to the nation's constitution, the government's policies, and societal culture and values. Government training programs should be used as instruments for socializing government officials to these values.

NOTES

1. Recent theoretical reviews of the literature on administrative reform indicate that several scholars have concentrated on the question of how government should be run. Examples are

Peters' (1994a) proposed visions of the state and governance as consisting of the market model, the participatory state, the flexible government, and the deregulated government; Aucoin's (1990) public choice theory and managerialism; Barzelay's (1992) customer-oriented, post bureaucratic paradigm; Osborne and Gaebler's (1992) entrepreneurial government. However, few broader attempts exist, for example, Peters' (1994b) summation of theoretical approaches to reform into purposive models of reform, environment dependency, and institutional models of reorganizational change.

2. The fact that bureaucrats should have a global vision is pointed out by scholars such as Hood (1995) and Savoie (1995).

3. For a discussion of accountability in the public sector see, for example, Romzek (1996), Cooper (1995), Stone (1995) and Campbell (1993a)

4. In fact there is an abundant literature on politician-bureaucrat perspectives that may help us conceptualize administrative reform from a politician-bureaucrat perspective. See, for example, Campbell (1993b), Campbell and Wilson (1995), and Aberbach, Putnam, and Rockman (1981).

REFERENCES

- Aberbach, Joel D., Robert A. Putnam, and Bert A. Rockman (1981). **BUREAUCRATS AND POLITICIANS IN WESTERN DEMOCRACIES**. Cambridge : Harvard University Press.
- Aucoin, Peter (1990). "Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums." **GOVERNANCE** 3 (April) : 115-117.
- Barzelay, Michael (1992). **BREAKING THROUGH BUREAUCRACY**. Berkeley and Los Angeles : University of California Press.
- Benveniste, Guy (1994). **THE TWENTY-FIRST CENTURY ORGANIZATION : ANALYZING CURRENT TRENDS-IMAGING THE FUTURE**. San Francisco : Jossey-Bass.
- Bowornwathana, Bidhya (1994). "Administrative Reform and Regime Shifts : Reflections on the Thai Polity." **ASIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION** 16 (December) : 152-164.
- Bowornwathana, Bidhya (1995a). "Response of Public Administration System of Thailand to Global Challenges," in Sirajuddin H. Salleh and Ledivina Carino (eds.) **GLOBALIZATION AND THE ASIAN PUBLIC SECTOR**. Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Centre.
- (1995b). **COMPARATIVE ADMINISTRATION REFORM : THE UNITED KINGDOM, THE UNITED STATES, JAPAN, AND THAILAND**. Bangkok : Chulalongkorn University Printing Office (in Thai).
- (1996). "Political Realities of Local Government Reform in Thailand," in Susumu Kurosawa, Toshihiro Fujiwara, and Mila Reforma (eds.) **NEW TRENDS IN PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE ASIA-PACIFIC REGION : DECENTRALIZATION**. Tokyo : Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs.
- (forthcoming/a). "Democratic Reform Visions and the Reinvention of Thai Public Officials." **ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION**.
- (forthcoming/b). "Administrative Reform and the Politician-Bureaucrat Perspective : Visions, Processes, and Support for

Reform, "in Hon S. Chan (ed.). THE HANDBOOK OF COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ASIA-PACIFIC BASIN. New York : Marcel Dekker.

————— (forthcoming/c). "The Politics of Reform of the Secretariat of the Prime Minister in Thailand. AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION.

————— (forthcoming/d). "The Phenomenon of New Ministries and the Politician Bureaucrat Perspective." ASIAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION.

- Campbell, Colin (1993a). "Public Service and Democratic Accountability," in Richard A. Chapman (ed.). ETHIC IN PUBLIC SERVICE. Edinburgh : Edinburgh University Press,

————— (1993b). "Political Executives and their Officials," in Ada W. Finifter (ed.). POLITICAL SCIENCE : THE STATE OF THE DISCIPLINE II. Washington, D.C. American Political Science Association.

- Campbell, Colin and Graham K. Wilson (1995). THE END OF WHITEHALL : DEATH OF A PARADIGM? Oxford : Blackwell Publishers.

- Citizen's Charter Unit (1995). THE CIVIL SERVICE : CONTINUITY AND CHANGE. London : HMSO.

- Commission on Global Governance (1995). OUR GLOBAL NEIGHBORHOOD. New York : Oxford University Press.

- Cooper, Phillip J. (1995). "Accountability and Administrative Reform : Toward Convergence and Beyond, "in Guy B. Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press.

- Drucker, Peter F. (1989). THE NEW REALITIES. Great Britain : Butterworth-Heinemann Ltd.

————— (1994). MANAGING IN A TIME OF GREAT CHANGE. Great Britain : Butterworth-Heinemann Ltd.

- Golembiewski, Robert T. (1995a). MANAGING DIVERSITY IN ORGANIZATIONS. Tuscaloosa and London : University of Alabama Press.

————— (1995b1). PRACTICAL PUBLIC MANAGEMENT. New York : Marcel Dekker.

- Gore, Al (1995). COMMON SENSE GOVERNMENT : WORKS BETTER AND COSTSLESS. New York : Random House.
- Hammer, Michael and James Champy (1993). REENGINEERING THE CORPORATION : A MANIFESTO FOR BUSINESS REVOLUTION. London : Nicholas Brealey Publishing.
- Hood, Christopher (1995). "Emerging Issues in Public Administration." PUBLIC ADMINISTRATION : AN INTERNATIONAL QUARTERLY 73 (Spring) : 165-183.
- Kirkpatrick, Ian and Miguel Martinez Lucio (1996). "The Contract State and the Future of Public Management." PUBLIC ADMINISTRATION : AN INTERNATIONAL QUARTERLY 74 (Spring).
- Krugman, Paul (1995). " A Country is not a Company." HARVARD BUSINESS REVIEW (January-February) : 40-51.
- Lane, Jane-Erik (1994). "Will Public Management Drive Out Public Administration?" ASIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION 16 (December) : 139-151.
- Moe, Ronald C. (1994). "The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 54(2) (March-April) : 111-122.
- Naisbitt, John (1994). GLOBAL PARADOX. London : Nicholas Brealey Publishing.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992). REINVENTING GOVERNMENT : HOW THE ENTREPRENEURIAL SPIRIT IS TRANSFORMING THE PUBLIC SECTOR. Reading, MA : Addison-Wesley.
- Peters B. Guy (1994a). "New Visions of Government and the Public Service," in Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek (eds.). NEW PARADIGMS FOR GOVERNMENT : ISSUES FOR THE CHANGING PUBLIC SERVICE. San Francisco : Jossey-Bass.
- (1994b). "Government Reorganization : A Theoretical Analysis," in Ali Farazmand (ed.). HANDBOOK OF BUREAUCRACY. New York : Marcel Dekker.
- (1995). "The Public Service, the Changing State and

Governance.” in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen’s University Press.

- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie (1994). “Civil Service Reform : Misdiagnosing the Patient.” PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 54(5). (September-October) : 418-425.

- Pierre, Jon (1995). “The Marketization of the State : Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market,” in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen’s University Press.

- Rhodes, R.A.W. (1996). “The New Governance : Governing without Government.” POLITICAL STUDIES 44 (September).

- Romzek, Barbara S. (1996). “Enhancing Accountability,” in James L. Perry (ed.). HANDBOOK OF PUBLIC ADMINISTRATION. San Francisco : Jossey-Bass.

- Savoie, Donald (1995). “Globalization, Nation-States, and the Civil Service,” in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.). GOVERNANCE IN A CHANGING ENVIRONMENT. Montreal and Kingston : McGill-Queen’s University Press.

- Senge, P.M. (1990). THE FIFTH DISCIPLINE : THE ART AND PRACTICE OF THE LEARNING ORGANIZATION. New York : Doubleday.

- Toffler, Alvin and Heidi Toffler (1994). CREATING A NEW CIVILIZATION : THE POLITICS OF THE THIRD WAVE. Atlanta : Turner Publishing.

- United Nations (1995). A VISION OF HOPE : THE FIFTIETH ANNIVERSARY OF THE UNITED NATIONS. London : The Regency Corporation.

- World Bank (1995). BUREAUCRATS IN BUSINESS : THE ECONOMICS AND POLITICS OF GOVERNMENT OWNERSHIP. New York : Oxford University Press.

บทบาทของรัฐ ในอนาคต

วรากรณ์ รัจวิวัฒนกุล

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

บทนำ

แนวความคิดที่ว่า “รัฐบาลที่ดีที่สุด คือ รัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด” ของกลุ่ม Laissez Faire ซึ่งต่อมา Adam Smith ได้นำมากล่าวในหนังสือชื่อ The Wealth of Nations ที่สนับสนุนนโยบายมิให้รัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการทางเศรษฐกิจให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการค้า และการแข่งขันโดยเสรี ตลอดจนการที่รัฐไม่ละเมิดในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเป็นที่นิยมกันในศตวรรษที่ 18 และ 19¹ ได้กลายเป็นแนวความคิดที่รัฐต่างๆ นำมาขยายผลในการพิจารณาบทบาทของรัฐในด้านอื่นๆ โดยอาจจะรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว แต่เป็นเพราะความจำเป็นของสภาพปัญหาของประเทศ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันประเทศต่างๆ เริ่มตระหนักว่า รัฐได้กลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ แทนที่จะเป็นแกนนำในการพัฒนาเช่นในอดีต จนกระทั่งบางคนถึงกับคิดว่าโดยแท้จริงแล้ว รัฐไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาทอะไรอีกแล้ว

แต่โดยที่รัฐยังมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่เพื่อปฏิบัติการกิจที่จำเป็นบางประการ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องแสวงหาคำตอบว่า บทบาทของรัฐควรมีขอบเขตแค่ไหนจึงจะมีความเหมาะสม ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามแต่ความจำเป็นของแต่ละรัฐ

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยในการพิจารณาว่า โดยแท้จริงแล้ว รัฐยังคงจำเป็นต้องมีอยู่หรือไม่ หรือหากรัฐยังมีความจำเป็น แต่ควรมีบทบาทในเรื่องใด โดยเฉพาะรัฐในประเทศไทยควรจะมีความบทบาทในเรื่องใดบ้าง บทความนี้ขอเสนอการศึกษาบทบาทของรัฐในอนาคต โดยแบ่งการศึกษาครั้งนี้ คือ (1) บทบาทของรัฐในโลก (2) บทบาทของรัฐในประเทศพัฒนา และ (3) บทบาทของรัฐในประเทศไทย

บทบาทของรัฐในโลก

1. การเปลี่ยนรัฐบาลให้มีแนวความคิดแบบธุรกิจ

รัฐบาลในประเทศที่พัฒนาแล้ว มีหน้าที่สำคัญ ๆ อยู่ 2 ประการที่แตกต่างกัน คือ (1) หน้าที่ที่รัฐบาลจัดทำ โดยการรับผิดชอบในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากมาย ในรูปของการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็คิดค่าใช้จ่ายจากประชาชนโดยตรง หรือโดยผ่านระบบภาษีอากร และ (2) หน้าที่ที่รัฐบาลกำหนดให้ประชาชนกระทำ โดยการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ในรูปของกฎหมายและการบริหารในเรื่องต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันมีข้อสงสัยว่า หน้าที่ที่รัฐบาลดำเนินการควรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร และโดย ข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลควรทำหน้าที่ใด

ประเทศอุตสาหกรรมมีระบบราชการขนาดใหญ่มาก ซึ่งปรากฏว่า ในปี 1992 ค่าใช้จ่ายในภาคราชการอยู่ในระหว่างร้อยละ 26.2 ของ GDP ในประเทศญี่ปุ่น จนถึงร้อยละ 59.1 ในประเทศสวีเดน² แต่โดยเฉลี่ยกลุ่มประเทศยุโรป จะอยู่ระหว่างร้อยละ 40-45 สูงกว่าสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ทั้งนี้ ในประเทศยุโรปร้อยละ 40 ของ GDP ไม่ได้ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ แต่รัฐจะรับเงินภาษีจากคนกลุ่มหนึ่งไปให้อีกกลุ่มหนึ่งในรูปของเงินบำนาญ หรือเงินสวัสดิการสังคม ซึ่งการใช้เงินลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ นำเงินที่ได้จากคนที่ทำงานไปให้คนที่ไม่ทำงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของภาคราชการในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 2 ประการที่แตกต่างกัน คือ (1) เมื่อรัฐบาลผลิตสินค้าและบริการโดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจัดให้มีทหารและตำรวจ โดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุด หากต้นทุนยังสูง รัฐบาลควรดำเนินการอย่างไร และ (2) เมื่อการใช้จ่ายเกี่ยวกับความมั่นคง

ทางสังคมเกี่ยวข้องกับการเมือง ดังนั้น ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีความพอใจหรือไม่หากรัฐบาลนำเงินจากบุคคลกลุ่มหนึ่งไปให้อีกกลุ่มหนึ่ง และรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาทางเศรษฐกิจในการดำเนินการดังกล่าวหรือไม่

ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่า รัฐบาลควรเปลี่ยนบทบาทหรือไม่ ซึ่งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา รัฐบาลได้เข้าไปดำเนินการในกิจการทุกอย่างได้ลดลงไป รัฐบาลในประเทศที่พัฒนาโดยส่วนใหญ่ได้เลิกดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ เริ่มจากการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชนของประเทศอังกฤษในต้นศตวรรษที่ 1980 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะดังกล่าวทั่วโลก กล่าวคือ รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน พร้อมกับยอมรับว่า การที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการเชิงพาณิชย์ เป็นวิธีการที่ไม่น่าจะประสบความสำเร็จมากที่สุดในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ จากความสำเร็จของการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชนในประเทศต่าง ๆ ทำให้ประชาชนมีข้อสังเกตเพิ่มขึ้นว่า บทบาทที่ยังคงเหลืออยู่ในรัฐบาลน่าจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่ดำเนินการโดยรัฐ

2. การบริการของรัฐ: แนวโน้มที่จะลดลง

ในประเทศอุตสาหกรรม การแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชนกระทำได้ง่าย เพราะว่ามีกฎหมายและงบประมาณรองรับ และผู้มีส่วนเป็นเจ้าของ (Shareholders) มีความเต็มใจที่จะดำเนินการ แต่สำหรับในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีปัญหาในการดำเนินการ ทั้งนี้เพราะวิธีการที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของกิจการยังมีไม่มาก แนวโน้มของเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ที่ให้ประชาชนร่วมเป็นเจ้าของกิจการเชิงพาณิชย์คงมีอยู่ตลอดไปพร้อมกันนั่นเอง ได้มีข้อสังเกตของนักวิชาการและนักปฏิบัติในเรื่องที่ว่า รัฐได้พิสูจน์แล้วว่า รัฐไม่สามารถเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้จัดการที่ดีในการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ แต่หน้าที่ใดที่รัฐควรดำเนินการและดำเนินการอย่างไร นั้นควรพิจารณา 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการลดขนาดของระบบราชการยังคงมีอยู่ ดังนั้นจึงคาดว่าบทบาทของรัฐต้องลดลง ไม่ใช่เพิ่มขึ้น
2. รัฐยังควรมีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย
3. รัฐควรเพิ่มบทบาทในการกำกับกับการดำเนินการของภาคธุรกิจมากขึ้น

3. บทบาทหลักของรัฐ

ในต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศในยุโรป เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นต้น รัฐได้มีบทบาทในการให้บริการประชาชน การป้องกันประเทศ การออกกฎหมายและข้อบังคับ ตลอดจนดำเนินการโครงการด้านสาธารณูปโภค และมีแนวโน้มจะขยายบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างศตวรรษที่ 19 ได้เข้าไปมีบทบาทในด้านการสื่อสารในรูปของการไปรษณีย์ และในปลายศตวรรษนี้ได้เข้าไปมีบทบาทในด้านการศึกษา นอกจากนี้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เข้าไปมีบทบาทในเรื่องสาธารณสุข

ต่อมาได้มีความคิดใหม่ว่า แม้ว่ารัฐยังต้องรับผิดชอบในบทบาทดังกล่าวข้างต้น แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องจัดทำเอง ซึ่งแนวความคิดนี้ได้แพร่หลาย รัฐของหลายประเทศได้พยายามทบทวนว่า บทบาทอะไรที่คงอยู่และหรือตัดออกไป อย่างไรก็ตาม โดยที่ประชาชนยังคงต้องการบริการบางอย่างจากรัฐอยู่ ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงไม่ใช่ว่าควรจะให้บริการประชาชนในเรื่องใด แต่อยู่ที่รัฐควรให้บริการโดยตรง หรือดูแลเพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนได้รับบริการจากรัฐอย่างถ้วนหน้า โดยบริการนั้นจะได้รับเงินดำเนินการจากประชาชนในรูปของภาษีอากร หรือเก็บจากผู้ใช้บริการ (User Charges) ทั้งนี้ จะสามารถพิจารณาบทบาทที่รัฐควรและไม่ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การป้องกันประเทศ บทบาทนี้เป็นบทบาทหลักที่ยังคงต้องเป็นของรัฐ การที่จะมอบหมายให้ภาคเอกชนไปดำเนินการคงเป็นไปได้ยาก ยกเว้นในงานบางงานที่สามารถให้พลเรือนดำเนินการ นอกจากนี้ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีทหารรับจ้างรบ แต่ก็ยังมีจำนวนไม่มาก

2. ตำรวจ ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 หน้าที่ของตำรวจค่อย ๆ ลดลงไปเป็นหน้าที่ของภาคเอกชนที่เข้ามาในรูปของบริษัทรักษาความปลอดภัย (Security Companies) หรือให้ความคุ้มครอง (Body Guards) ซึ่งในสหรัฐอเมริกา มีบริษัทรักษาความปลอดภัยเพิ่มจากปี ค.ศ. 1900-2005 ถึงร้อยละ 40 จากกรณีนี้ จะเห็นว่า แม้รัฐบาลไม่ได้มีความคิดที่จะลดบทบาทเกี่ยวกับรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ แต่ภาคเอกชนได้เข้ามารับหน้าที่นี้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะส่วนหนึ่งมาจากความล้มเหลวในการทำงานของตำรวจ

3. การดำเนินคดีทางกฎหมาย ในต้นทศวรรษที่ 1980 ได้มีการฟ้องร้องคดีในศาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้นำหลักกฎหมายมาพิจารณาคดีต่างๆ ของภาคเอกชนแทนระบบเดิม (Informal Way) ซึ่งต่อมาอังกฤษได้มีการดำเนินการในแนวเดียวกัน

แต่การใช้กฎหมายบังคับการดำเนินงาน มีข้อเสียตรงจุดที่ไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการทางศาล ดังนั้น หลายประเทศ จึงมีการนำระบบอนุญาโตตุลาการ (Private Arbitration) มาใช้ ตามระบบนี้ คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายสามารถตกลงในข้อขัดแย้งกันได้ โดยบุคคลที่เป็นคนกลางที่ทั้ง 2 ฝ่ายให้การยอมรับ (Mediator) ซึ่งในปัจจุบันนี้ ภาคเอกชนของต่างประเทศได้ใช้วิธีการนี้ในการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพราะค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางศาลได้สูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางกฎหมาย ในอนาคตการดำเนินคดีทางศาลอาจสามารถแปรรูปไปให้ภาคเอกชนได้

4. การบริการด้านสาธารณูปโภคและการติดต่อสื่อสาร ในประเทศอังกฤษ ได้มี Motorways ซึ่งสร้างโดยภาคเอกชน หรือประเทศเยอรมันและสวีเดนแลนด์ ที่ให้ภาคเอกชนสร้างถนนและเก็บเงินค่าใช้ถนน ในฝรั่งเศส มี Autoroutes ที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนเช่นกัน นอกจากนี้ ทั้งประเทศเยอรมันและอังกฤษ ต่างก็มีแผนการที่จะขายกิจการรถไฟให้เอกชน สำหรับกิจการด้านโทรคมนาคม ประเทศต่างๆ ได้มีการแปรรูป กิจการไปให้ภาคเอกชน ส่วนกิจการไปรษณีย์ก็ได้มีการใช้โทรสาร (Fax) และบริษัทรับส่งสินค้าของภาคเอกชนแทน (Couriers)

5. การศึกษา ในประเทศอุตสาหกรรม รัฐได้จัดการศึกษาให้ประชาชนมากกว่าศตวรรษ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยมีภาคเอกชนมาดำเนินการมากขึ้น จนกระทั่งปัจจุบัน ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย มากขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มีใช้ว่าภาคราชการต้องการให้ประชาชนจ่ายค่าเล่าเรียนสูง แต่เป็นเพราะภาคราชการมิได้ขยายการดำเนินการในบางสาขาที่ประชาชนต้องการศึกษา

6. การสาธารณสุข ประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐได้มี

บทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขมาเป็นเวลานาน แต่ต่อมาได้ลดบทบาทในฐานะผู้ให้การสนับสนุนและบริการลง นอกจากนี้ประชาชนมีความต้องการบริการทางสาธารณสุขเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ความต้องการการรักษาโรคร้ายไข้เจ็บมีน้อยกว่าความต้องการพยาบาลเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งจะใช้เวลามากกว่าการรักษาโดยใช้ยา ประกอบกับในปัจจุบันกระบวนการรักษาทางการแพทย์ได้มีการปรับปรุงพัฒนามากขึ้นจนทำให้เวลาที่ผู้ป่วยจะรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาลน้อยลง รวมทั้งความพยายามที่จะให้ผู้ป่วยรักษาในโรงพยาบาลแล้วกลับไปพักผ่อนที่บ้านมีมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ภาคเอกชนได้รับผิดชอบในการรักษาพยาบาลมากขึ้น โดยภาคราชการมิได้เพิ่มการลงทุนในด้านนี้³

กล่าวโดยสรุป บทบาทของรัฐในโลกในอนาคต รัฐยังคงรับผิดชอบในด้านการป้องกันประเทศ แต่หน้าที่ของตำรวจหรือหน้าที่พิจารณาตีทางศาลจะลดลง สำหรับการจัดหาสาธารณสุข ภูมิภาค การติดต่อสื่อสาร การจัดการศึกษา และสาธารณสุข สามารถให้ภาคเอกชนมาดำเนินการ

บทบาทของรัฐในประเทศพัฒนา

แนวความคิดเกี่ยวกับการลดบทบาทของรัฐโดยสิ้นเชิง อาจจะยังไม่มี ความจำเป็นมากนัก ดังนั้น ในบางประเทศได้พยายามหาวิธีการปรับปรุงการทำงานภาคราชการ และมีบทบาทในภารกิจหลักๆ ตัวอย่างเช่น

1. อังกฤษ รัฐได้ใช้วิธีการ Top-Down⁴ โดยมีการดำเนินการดังนี้ คือ (1) โครงการลดจำนวนข้าราชการ โดยรัฐบาลได้มีมาตรการหยุดบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเพิ่ม เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายระยะยาวให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ลดจำนวนข้าราชการลงให้สอดคล้องกับหลักการที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริงๆ ผลปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าว ทำให้สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้จากจำนวน 732,000 คน ในปี 1979 เหลือ 567,000 คน ในปี 1990 (2) โครงการตรวจสอบประสิทธิภาพ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานประสิทธิภาพเพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ และ (3) โครงการ Next-Steps หรือโครงการองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)⁵ โดยให้ทุกกระทรวงจัดตั้งองค์การ

บริหารพิเศษเพื่อดำเนินงานด้านบริหารของภาคราชการ ภายใต้นโยบาย และทรัพยากรที่กระทรวงกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 110 แห่ง ซึ่งครอบคลุม จำนวนข้าราชการ 364,000 คน ฯลฯ เป็นต้น⁶

2. สหรัฐอเมริกา รัฐได้ใช้วิธีการ Bottom-Up⁷ รัฐบาลมลรัฐและเมืองต่างๆ ได้พยายามใช้รูปแบบการบริหารงานแบบธุรกิจ (Business-Styles Culture) มาใช้ในกิจการของรัฐ รวมทั้งมีการกระจายอำนาจ ตลอดจนการถ่ายเทอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้าราชการระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง พร้อมกับพยายามลดอัตรากำลังของรัฐบาลกลางประมาณ 100,000 คน ภายใน 3 ปี โดยมีแนวทางในการปรับปรุงระบบราชการ ดังนี้ (1) การตัดความล่าช้าในการทำงานออกไป โดยการลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล การตัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น และการให้อำนาจแก่รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น (2) การถือหลักว่าลูกค้าหรือประชาชนนั้น มีความสำคัญเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ อาจให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งหน่วยงานในภาคเอกชนด้วย (3) การให้อำนาจแก่ข้าราชการในการทำงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และบังเกิดผลสำเร็จ โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปให้เจ้าหน้าที่ระดับล่าง และ (4) ตัดทอนค่าใช้จ่ายให้เหลือแต่สิ่งที่จำเป็นจริงๆ เป็นต้น⁸

3. สวีเดน รัฐได้มีการทบทวนบทบาทของภาคราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองใหม่ โดยที่เศรษฐกิจของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้จำเป็นจะต้องจำกัดขนาดของภาคราชการ และระบบบริการสังคมของประเทศ โดยมีแนวคิดที่ว่า (1) ภารกิจของภาคราชการบางอย่างควรปล่อยให้ไปไปตามกลไกของตลาด และแปรสภาพภารกิจบางอย่างของรัฐให้เป็นรูปบริษัท (Corporatization) ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษ (Public Agency) เพื่อรับผิดชอบในการบริหารงานแต่ละประเภท จำนวน 400 แห่ง (2) มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม กล่าวคือ ได้มีการกระจายอำนาจภารกิจ และอำนาจในการตัดสินใจไปให้หน่วยงานบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าภารกิจในด้านการบริการประชาชนทุกอย่างอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทำให้เทศบาลมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก และ (3) มีเจ้าหน้าที่ส่วน

กลางน้อย กล่าวคือ เมื่อได้มีการกระจายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจไปให้หน่วยงานบริหารพิเศษและหน่วยงานบริหารท้องถิ่นไปเกือบทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะภารกิจด้านการเสนอกฎหมาย การออกกฎและระเบียบ การสัมพันธ์กับต่างประเทศ การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งถึงรัฐบาล ดังนั้น กระทรวงต่าง ๆ จึงมีภารกิจไม่มาก ความจำเป็นในการใช้เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานจึงมีน้อย ดังจะเห็นได้ว่า กระทรวงต่าง ๆ จำนวน 14 กระทรวง มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเพียง 2,759 คนเท่านั้น (ค.ศ. 1995)⁹

4. ญี่ปุ่น รัฐได้พิจารณาว่า ภาคราชการจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปใหม่ เพื่อให้ภาคราชการสามารถตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีแนวความคิดสำคัญ ๆ ดังนี้ คือ (1) ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการที่เคยพิทักษ์ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน มาเป็นภาคราชการที่ต้องการให้ประชาชนสามารถที่จะช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาคราชการอยู่ตลอดเวลา (2) ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการ จากที่เคยเป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในกิจการสาธารณะอย่างมาก มาสู่การลดบทบาทของภาคราชการให้น้อยลง ด้วยวิธีการแปรสภาพงานภาคราชการให้เอกชนทำ และลดบทบาทของภาคราชการในการกำกับดูแลสังคม ด้วยการลดจำนวนกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการที่ได้เคยให้อำนาจกับภาคราชการไว้ และ (3) ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจของรัฐบาลกลางให้น้อยลง โดยการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น

5. นิวซีแลนด์ ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยดำเนินการดังนี้ (1) การปรับกิจกรรมเกี่ยวกับการค้าไปสู่ธุรกิจเชิงพาณิชย์อย่างเต็มรูปแบบ (2) การโอนกิจการที่ธุรกิจเอกชนหรือชุมชนสามารถทำได้ดีกว่าไปให้เอกชน (3) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษที่เรียกว่า Crown Entities ซึ่งมีจำนวน 400 แห่ง เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แทนหน่วยงานของรัฐ (4) หน่วยงานที่เหลือจะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหลักของรัฐ โดยทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย¹¹ โดยจากจำนวนส่วนราชการที่มีอยู่ 39 แห่ง เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอย่างเดียวเป็นจำนวนถึง 17 แห่ง เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและให้บริการร่วมกัน 3 แห่ง และส่วนราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการอย่างเดียว 11 แห่ง สำหรับส่วนราชการที่เหลืออีก 8 แห่ง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางหรือหน่วยตรวจสอบ เป็นต้น¹² ทั้งนี้ จากการ

ดำเนินการดังกล่าว สามารถลดจำนวนข้าราชการจาก 66,102 คน ในปี ค.ศ. 1983 เหลือจำนวน 34,505 คน ในปี ค.ศ. 1994

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลของประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นได้พยายามที่จะลดขนาดกำลังคน การทำให้ระบบราชการมีขนาดกระทัดรัด การลดกฎระเบียบต่างๆ ให้น้อยลง การแปรสภาพงานภาครัฐให้ภาคเอกชน หรือหน่วยงานที่จัดตั้งพิเศษ หรือหน่วยงานท้องถิ่นมาดำเนินการแทน ทั้งนี้ บทบาทที่เห็นชัดเจนว่ายังคงอยู่ในระบบราชการ คือ บทบาทในการกำหนดนโยบายเรื่องสำคัญๆ ซึ่งจากแนวโน้มดังกล่าวนี้ ทำให้ปัจจุบันหลายประเทศในโลกได้ปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐเพื่อรองรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงโดยมีแนวทาง¹³ ดังนี้ (1) ปรับองค์กรในลักษณะที่เป็นเอกชนมากขึ้น (2) พยายามหลุดพ้นจากระบบราชการมาบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมากขึ้น (3) ขนาดขององค์กรเล็กลงมีเป้าหมายที่ชัดเจน (4) โครงสร้างของแต่ละหน่วยงานไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน (5) การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กร จะมีความชัดเจนระหว่างการกำหนดนโยบายกับการปฏิบัติงาน (6) จะมีการรวมงานที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง และ (7) กระจายอำนาจการบริหาร

บทบาทดังกล่าวข้างต้นนี้ การที่รัฐจะลดบทบาทในด้านใดและอย่างไร จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาว่า บทบาทบางอย่างรัฐสามารถดำเนินการได้ดีกว่าเอกชน แต่ภาคเอกชนก็สามารถดำเนินการได้ดีเช่นกัน หากมีการจ้างให้ทำ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศ รัฐมักจะรับผิดชอบจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน แต่มิได้หมายความว่ารัฐจำเป็นต้องทำโดยตรง ทั้งนี้เพราะกลุ่มประเทศทางยุโรป ได้จ้างให้ธนาคารพาณิชย์หักภาษีเงินได้ของประชาชนแทนรัฐ

บทบาทของรัฐในประเทศไทย

กระแสการเปลี่ยนแปลงของประเทศต่างๆ ทั่วโลกดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการปรับเปลี่ยน เพื่อให้ภาคราชการสามารถตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ ดังจะพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ความเห็นของ

นักวิชาการ และความพยายามในการดำเนินการปรับบทบาท ดังต่อไปนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากการพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ ทั้งในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน จะพบว่า ได้มีแนวโน้มที่จะค่อย ๆ ลดบทบาทของรัฐลง กล่าวคือ (1) เริ่มตั้งแต่ฉบับที่ 5¹⁴ ที่เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ จากภาคเอกชน (2) ฉบับที่ 6¹⁵ ให้ความสำคัญกับการบริหารของรัฐเป็นส่วนรวม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐในการสนับสนุนภาคเอกชน ตลอดจนวางแนวทางที่ภาคเอกชนจะสามารถดำเนินการผิวก้าลังกับภาครัฐอย่างครบวงจร (3) ฉบับที่ 7¹⁶ ที่ให้ความสำคัญในเรื่องการปรับบทบาทของราชการ จากการตรวจสอบและควบคุม เป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม การปรับขนาดและโครงสร้างขององค์กรภาครัฐให้มีขนาดกระทัดรัด โดยใช้มาตรการเสริมต่าง ๆ เช่น การจ้างเหมาเอกชนในบางเรื่อง เพื่อลดภาระของ ราชการ และจำนวนข้าราชการและลูกจ้างให้น้อยลง ตลอดจนการปรับ บทบาทการทำงานของข้าราชการโดยการกระจายความรับผิดชอบ และอำนาจ การตัดสินใจให้แก่ข้าราชการในระดับปฏิบัติให้มากขึ้น และ (4) ฉบับที่ 8¹⁷ ที่ให้ความสำคัญเรื่องการปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบ และควบคุม เป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม พร้อมทั้งลดบทบาทในการ ดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้า มามีบทบาทมากขึ้น การลดขนาดระบบราชการ โดยการจำกัดการขยายตัว ของหน่วยราชการและตรึงกำลังคนภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้าง องค์กร ทั้งภารกิจ บุคลากร และขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นอยู่อย่างจริงจัง การกระจายอำนาจตาม ระดับการบังคับบัญชาหรือการมอบอำนาจการตัดสินใจในหน่วยราชการ ส่วนกลาง/กระทรวง/ทบวงกรม สู่หน่วยปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสม กับระดับงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยให้สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแบบ เบ็ดเสร็จและทันเหตุการณ์ การยกระดับความสำคัญของหน่วยการบริหาร ส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานจัดการหลักเพื่อการพัฒนา ทุกด้านของพื้นที่ในความรับผิดชอบ การปรับบทบาทของหน่วยงานกลาง และหน่วยราชการส่วนกลางให้มีหน้าที่วางแผนกำหนดนโยบายในเชิงกลยุทธ์ ประสานงาน และให้ความสนับสนุนทางเทคนิคและอื่น ๆ เช่น ทรัพยากร ชั่วญ

กำลังใจให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตลอดจนการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานในส่วนจังหวัด พร้อมทั้งสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถในการวางแผน การบริหารงบประมาณ และบุคลากร ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

2. นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลของ ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 เกี่ยวกับการลดบทบาทของรัฐ ดังนี้ คือ ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ พร้อมกับสนับสนุนให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการร่วมกับรัฐ หรือแทนรัฐอย่างเป็นระบบ และเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และลดภาระการลงทุนของภาครัฐเป็นสำคัญ รวมทั้งไม่ดำเนินการใด ๆ ที่มีผลให้เกิดการผูกขาด ทั้งนี้ จะอาศัยมาตรการทางกฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ารับช่วงงานบริการประชาชนได้คล่องตัวมากขึ้น ส่วนการคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับบริการที่เพียงพอ มีคุณภาพ ในราคาที่เป็นธรรม ก็จะดำเนินการไปพร้อมกัน โดยจัดทำแผนแม่บทขึ้นเป็นกรอบกำกับ การดำเนินการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ¹⁸

3. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ได้กำหนดหลักการสำคัญๆ ในการปรับบทบาท ขนาดของหน่วยงานของรัฐให้มีขนาดเล็ก กระทัดรัด และมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (1) การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐที่จำเป็นต้องดำเนินการ ภารกิจที่กระจายและ/หรือร่วมดำเนินการกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐมอบให้และ/หรือร่วมดำเนินการกับภาคเอกชน (2) การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ (3) การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรท้องถิ่น (4) การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน (5) การมอบ อำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรมไปสู่กอง จังหวัด และประชาชน และ (6) การลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

4. ความเห็นของนักวิชาการ นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาบทบาทของรัฐ ในอนาคต ดังนี้

4.1 ดร. ชัยอนันต์ สมุทรวณิช²⁰ ได้เสนอว่า บทบาทของภาคราชการ ในด้านการศึกษาและสาธารณสุข สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐได้ทุกระดับและทุกขั้นตอน สำหรับงานด้านตำรวจและบริหารทั่วไปของรัฐ อาจจะให้เอกชนเข้ามาร่วมได้ในบางระดับ ส่วนงานด้านวิชาการ ไม่มีการ

กำหนดไว้ว่าจะต้องดำเนินการโดยพนักงานของรัฐ แต่ไม่มีเอกชนใดสนใจ มาจัดทำบริการให้แก่รัฐ

4.2 ดร. ปรัชญา เวสารัชช²¹ ได้เสนอบทบาทของรัฐในระบบ ประชาธิปไตย ซึ่งเน้นระบบเศรษฐกิจเสรี ควรมีลักษณะของการสนับสนุน มิใช่ครอบงำสังคม ในแง่นี้ กิจการใดที่ภาคเอกชนและภาคประชาชน สามารถดำเนินการได้ที่อยู่แล้ว หรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการเองได้ รัฐไม่ พึงดำเนินการเอง แต่ควรส่งเสริมสนับสนุนและไม่แทรกแซง รัฐควรเน้น เฉพาะภารกิจที่ยังต้องทำและที่ยังมีความจำเป็นในอนาคตสำหรับประเทศไทย ได้แก่ การระดมทรัพยากรในรูปของภาษีอากร การพัฒนาประเทศ การจัด ระเบียบสังคม และการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ ดังนั้น ภารกิจหลักของระบบราชการจะมีดังนี้ คือ เป็นกลไกของรัฐทำหน้าที่ซึ่งไม่มี ผู้ใดทำ เป็นผู้นำสังคม การอนุรักษ์และส่งเสริมทรัพยากรของชาติ จัดบริการ สาธารณะและปฏิบัติสาธารณกิจ และประกันความยุติธรรมในสังคม

4.3 ดร. ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ และ ดร. อภิชัย พันธเสน²² ได้มี ความเห็นว่า ภาคราชการควรมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ภาพรวมและกำหนด นโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการกำกับดูแลให้ ภาคธุรกิจเอกชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็น ธรรม รวมทั้งไม่สร้างผลกระทบในทางลบให้กับทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน ภาคราชการก็มีหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านการเงิน และกฎระเบียบกติกากำหนดภาคประชาชนในการผลิตบริการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง การแบ่งงานและการประสาน การทำงานในลักษณะเช่นนี้ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารภายใน ทั้งระบบสูงสุด

4.4 ดร. วิญญู วิจิตรวาทการ²³ มีความเห็นว่า ภาคราชการในอีก 10- 20 ปี ข้างหน้า จะมีขนาดใหญ่ไปเรื่อยๆ และยังไม่เห็นว่า จะมีดัชนีที่จะชี้ ให้เห็นว่า จะเล็กลง แต่บทบาทของราชการจะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ เช่น บทบาท ใหม่ของรัฐ คือ จะไม่ทำการผลิตเอง จะเป็นผู้วางระบบการจูงใจมิใช่ออกกฎ หมาย จะมีการวางแผนแบบแนบแนว และเน้นเรื่องการพัฒนา ดังนั้น บทบาทของข้าราชการจะเปลี่ยนตามบทบาทของรัฐ คือ เน้นเรื่อง การบริการประชาชน ร่วมมือกับภาคเอกชน เห็นว่า ประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญ

และเห็นว่า การประหยัดเป็นสิ่งจำเป็น ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการจะต้องมีคุณสมบัติ คือ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา รู้จักใช้ข้อมูล ข่าวสาร สถิติ และใช้เทคโนโลยี

4.5 ดร.พิทยา บวรวัฒนา²⁴ ให้ความเห็นว่า ระบบราชการไทยควรปรับตัวให้สอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทางด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐและรัฐวิสาหกิจจะมีบทบาทอำนวยความสะดวกในการดำเนินการด้านต่างๆของภาคเอกชน โดยภาคเอกชนจะมีบทบาทเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร สำหรับด้านสังคม รัฐและรัฐวิสาหกิจจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องความยากจนของประชาชน ความยุติธรรมในสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

5. การดำเนินการเพื่อลดบทบาทของรัฐ

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เป็นต้นมา ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการลดบทบาทของรัฐ แต่ก็ปรากฏว่า ในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐและกำลังคนของรัฐ ได้เพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ที่สำคัญประการแรก คือ การขาดการทบทวนปรับปรุงบทบาทภารกิจของหน่วยงานของรัฐอย่างสม่ำเสมอ และขาดการปรับเปลี่ยนหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ให้ทันเหตุการณ์ ขั้นตอนในการทำงานแม้จะมีการพัฒนาอยู่บ้างก็ยังไม่มากเท่าที่ควร กฎระเบียบต่างๆ มีมาก ไม่สามารถจะพัฒนาให้ทันสมัย เมื่อมีปัญหาส่วนราชการก็มักแก้กันด้วยการเพิ่มอัตรากำลัง ไม่ใช่ด้วยการแก้ระบบงาน

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงรัฐบาลสมัยปัจจุบัน ได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขในบางเรื่องให้เห็นผลอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพในกรมต้นแบบที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งจำนวน 5 กรม คือ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานประกันสังคม กรมสรรพากร กรมที่ดิน และสำนักงาน ก.พ. โดยได้มีแผนที่จะขยายผลไปยังกรมอื่นๆ ที่เหลือต่อไป นอกจากนี้ ยังมีมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ข้าราชการ และลูกจ้างประจำ ที่กำหนดไม่ให้เพิ่มอัตราราชการใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 โดยให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุ สำหรับที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้นำมารวมกัน

แล้วมอบให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็น หากจัดสรรไม่หมด ให้ยุบเลิก พร้อมทั้งให้มีมาตรการจูงใจเพื่อสนับสนุนให้ส่วนราชการยุบตำแหน่งว่างที่มีเงิน ตลอดจนการยุบตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดแรงงาน เมื่อว่างลง และการพยายามให้ส่วนราชการจ้างเหมาบริการแทนการจ้างลูกจ้าง

การดำเนินการที่สำคัญยิ่งอีกเรื่องหนึ่ง คือ การจัดบทบาทภารกิจของรัฐ โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้จัดทำข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการจัดกลุ่มภารกิจในสังคมเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่ว่าภารกิจใดที่รัฐควรดำเนินการ ภารกิจใดที่ควรให้เอกชนดำเนินการ หรือภารกิจใดที่ควรจัดตั้งองค์การมหาชน โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้พิจารณาเห็นว่า ควรมีการกำหนดภารกิจของรัฐเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ คือ (1) ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับ (2) ภารกิจที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพและความเป็นธรรม และ (3) ภารกิจที่ผู้ปฏิบัติงานต้องได้รับความคุ้มครองหรือมีสถานะพิเศษ

2. ภารกิจที่เป็นหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ คือ (1) ภารกิจเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (2) ภารกิจที่ให้ผลตอบแทนการดำเนินการเพื่อให้พึงตัวเองได้ และ (3) ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

3. ภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน คือ (1) ภารกิจเชิงบริการของรัฐ (2) ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน (3) ภารกิจซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในเชิงพาณิชย์ แต่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ และ (4) ภารกิจจำเป็นของรัฐที่ภาคธุรกิจเอกชนยังไม่พร้อมดำเนินการ

สำหรับภารกิจนี้ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ได้กำหนดกิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยไม่ต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร

4. การกิจที่ให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการ คือ (1) การกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ (2) การกิจที่ใช้ความรู้ประสบการณ์ ภูมิปัญญาและทรัพยากรของท้องถิ่น และ (3) การกิจที่จำกัดเฉพาะพื้นที่

5. การกิจที่ให้อุรกิจเอกชนดำเนินการ คือ (1) การกิจเพื่อการค้าและแสวงกำไรจากการประกอบการ (2) การกิจเชิงบริการที่ภาคธุรกิจเอกชนพร้อมดำเนินการได้แทนรัฐ และ (3) การกิจสาธารณะที่รัฐมอบให้ดำเนินการแทน

6. การกิจที่ให้องค์กรเอกชนดำเนินการ คือ (1) การกิจที่มีได้มุ่งหวังเพื่อการค้าหรือแสวงหากำไรจากการดำเนินงาน (2) การกิจเชิงสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ประชาชน และ (3) การกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

7. การกิจที่ให้องค์กรประชาชนดำเนินการ คือ (1) การกิจที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในชุมชนดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของตน (2) การกิจที่อาศัยภูมิปัญญาและทรัพยากรของประชาชน หรือกลุ่มบุคคลในชุมชน และ (3) การกิจที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน

เพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541²⁵ ได้พิจารณาเห็นชอบตาม ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการให้ส่วนราชการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน มีผลบังคับใช้ ดังนี้

1.1 งานโรงพยาบาลของรัฐ (โรงพยาบาลที่มีความพร้อม) (กระทรวงสาธารณสุข)

1.2 การประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ/กรมวิชาการ)

1.3 สถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 (กรมประชาสัมพันธ์)

1.4 กรมวิทยาศาสตร์บริการ

1.5 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

2. เห็นชอบในหลักการให้ส่วนราชการถ่ายโอน หรือมอบงานให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน เพื่อเป็นการลดภาระงานของภาคราชการ รายละเอียดตามบัญชีรายชื่องาน/หน่วยงานของส่วนราชการที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ ดังนี้

2.1 งานที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ

2.1.1 การตรวจสภาพรถยนต์ทุกประเภท (กรมการขนส่งทางบก)

2.1.2 สถานีขนส่งผู้โดยสารและสถานีขนส่งสินค้า (กรมการขนส่งทางบก)

2.1.3 การตรวจเรือ การขุดร่องน้ำ การนำร่อง (กรมเจ้าท่า)

2.1.4 การก่อสร้างท่าอากาศยานต่างๆ (กรมการบินพาณิชย์)

2.1.5 ศูนย์ฉายรังสีอาหารและผลิตผลการเกษตร (สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ)

2.1.6 งานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการต่างๆ (สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม)

2.1.7 งานวางระบบโทรคมนาคม (ศูนย์ไมตรี) (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม)

2.1.8 การจัดทำและการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

2.1.9 การเก็บรักษาของกลาง (กรมศุลกากร)

2.1.10 งานทำลายของกลางและของตกค้าง งานจำหน่ายของตกค้าง งานตรวจปล่อยตู้คอนเทนเนอร์ (กรมศุลกากร)

2.1.11 การปรับปรุงระวางแผนที่และรังวัดรายละเอียด (กรมที่ดิน)

2.1.12 การตรวจสอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน)

2.1.13 การตรวจสอบงบการเงินของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน)

2.1.14 งานการกำหนดเขตการรับประกันอัคคีภัย (กรมการประกันภัย)

2.1.15 การจัดสอบความรู้เกี่ยวกับการประกันชีวิตและการประกัน

วิทยาศาสตร์ เพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิต และตัวแทนประกันวินาศภัย (กรมการประกันภัย)

2.1.16 งานรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์เพื่อการส่งออก (กรมปศุสัตว์)

2.1.17 งานรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำเพื่อการส่งออก (กรมประมง)

2.1.18 งานวิเคราะห์สินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก (กรมวิชาการเกษตร)

2.1.19 การตรวจบัญชีสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์)

2.1.20 การดำเนินงานก่อสร้าง ควบคุมงาน การซ่อมบำรุง และการบำรุงรักษาระบบชลประทานของโครงการขนาดกลางและโครงการขนาดใหญ่ (กรมชลประทาน)

2.1.21 งานด้านการบินของสำนักงานฝนหลวง และการบินเกษตร (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

2.1.22 งานบริหารกองทุนทดแทน/กองทุนประกันสังคม (สำนักงานประกันสังคม)

2.2 งานที่ควรจ้างเอกชนดำเนินการและรัฐเล็กประกอบการ

2.2.1 งานแผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์ (กรมการขนส่งทางบก)

2.2.2 งานวางแผนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (กรมทางหลวง)

2.2.3 การออกแบบทางสะพาน (กรมทางหลวง)

2.2.4 การสำรวจรังวัดที่ดินและคำนวณสิ่งปลูกสร้างต้นไม้ (กรมทางหลวง)

2.2.5 การซ่อมแซมเครื่องมือตรวจอากาศ (กรมอุตุนิยมวิทยา)

2.2.6 การจัดทำสื่อเผยแพร่เพื่อการประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม)

2.2.7 การบริหารโครงการสินเชื่อเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ (กรมการจัดหางาน)

2.2.8 การจัดการด้านการเงินและบัญชี และกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน)

2.2.9 การรับชำระสมทบกองทุนประกันสังคม และกองทุนชราภาพในอนาคต และการจ่ายเงินกองทุนประกันสังคมทุกกรณี (สำนักงานประกันสังคม)

- 2.2.10 การยกเลิกระบบการชำระภาษีระบบเดิม และใช้ระบบบาทเน็ตแทน (กรมศุลกากร)
- 2.2.11 งานแสดงสินค้า (กรมส่งเสริมการส่งออก)
- 2.2.12 งานผลิตภัณฑ์ชีวภัณฑ์ (กรมปศุสัตว์)
- 2.2.13 การผลิตเมล็ดพันธ์ (กรมวิชาการเกษตร)
- 2.2.14 งานให้บริการตรวจวิเคราะห์ดิน น้ำ ปุ๋ย พืช และวัสดุการเกษตร (กรมวิชาการเกษตร)
- 2.2.15 งานขยายพันธุ์พืชสวน (กรมส่งเสริมการเกษตร)
- 2.2.16 การดำเนินงานเกี่ยวกับงานวิทยุกระจายเสียงเพื่อการเกษตร (กรมส่งเสริมการเกษตร)
- 2.2.17 การสำรวจออกแบบก่อสร้างและการก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็ก แหล่งน้ำในไร่นาระบบโครงสร้างอนุรักษ์ดินและน้ำ (กรมพัฒนาที่ดิน)
- 2.2.18 การขยายพันธุ์สัตว์จำหน่าย (กรมปศุสัตว์)
- 2.2.19 การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

3. ให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ แจ้งส่วนราชการตามข้อ 1 เพื่อให้ส่วนราชการดังกล่าวทราบ และเตรียมดำเนินการในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

4. ให้ส่วนราชการตามข้อ 1 ที่จะต้องออกไปเป็นองค์การมหาชนได้ดำเนินการศึกษาในรายละเอียด เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ได้มีผลใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ ให้ดำเนินการประสานงานเพื่อเตรียมการเรื่องนี้กับเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยให้ส่วนราชการดังกล่าวพิจารณาเตรียมการและศึกษาในรายละเอียดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

ความพยายามให้หน่วยงานราชการแปรสภาพเป็นองค์การมหาชน ตลอดจนการให้ส่วนราชการถ่ายโอน หรือมอบงานให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนนั้น นอกจากต้องการความรวดเร็ว และคล่องตัวในการดำเนินการแล้วยังเป็นการลดภาระงานของภาคราชการ และลดกำลังคนในภาคราชการไปได้เป็นจำนวนมาก

บทส่งท้าย

กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องปรับตัวในเรื่องต่างๆ อันจะเอื้อประโยชน์ต่อการแข่งขันกับต่างประเทศ การปรับตัวของระบบราชการก็ไม่ได้อยู่นิ่งเฉยด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากแนวคิดที่จะให้รัฐลดบทบาทด้านอื่นๆ เหลือเพียงการป้องกันประเทศ แต่โดยที่ในปัจจุบันการลดบทบาทของรัฐโดยสิ้นเชิงดังกล่าวยังไม่มีผลเป็นมากนัก ดังนั้นหลายประเทศได้พยายามลดบทบาทของรัฐลงในบางเรื่อง ตลอดจนการแปรสภาพงานภาครัฐให้องค์กรปกครองท้องถิ่นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งในรูปแบบใหม่ และภาคเอกชนดำเนินการแทน

สำหรับประเทศไทย กระแสความคิดที่รัฐจะลดบทบาทมีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา ได้กำหนดให้รัฐลดบทบาทลงโดยการให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น จนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 8 (2540-2544) นอกจากนี้ รัฐบาลแต่ละชุดต่างก็มีนโยบายที่จะลดบทบาทของรัฐลงเพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐ แต่ได้มีแนวโน้มที่จะดำเนินการได้อย่างจริงจังเมื่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541 ได้พิจารณาเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

อย่างไรก็ตาม การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะได้ผลและประสบความสำเร็จได้เพียงไร มิใช่เป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองหรือมิใช่เป็นเรื่องของข้าราชการประจำเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายในสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ผลักดัน สนับสนุน และร่วมมือให้เกิดผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานราชการที่เป็นหน่วยงานหรือมีงานที่จะต้องได้รับการดำเนินการปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรมหาชนหรือมอบให้เอกชนดำเนินการ หรือจ้างเอกชนดำเนินการแทน

เชิงอรรถ

¹ จรูญ สุภาพ, *หลักรัฐศาสตร์*, (กทม.: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด พ.ศ. 2514), หน้า 80-81

² OECD, *National Accounts*, 1993 (1990 Figure for both countries)

³ Hamish McRae, *The World in 2020*, (Massachusetts: Harvard Business School Press, 1994), PP. 185-192

⁴ *Ibid*, P. 192

⁵ สำนักงาน ก.พ. สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง *แนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency)* เดือนสิงหาคม 2540 ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) หมายถึง หน่วยงานของรัฐซึ่งมีการบริหารกึ่งอิสระ (Semi Autonomous) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง/กรม มีการบริหารงานโดยผู้บริหาร (Chief Executive Officer- CEO) ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการแข่งขันทั่วไป (Open Competition) รับผิดชอบโดยตรงต่อปลัดกระทรวง/อธิบดี ในฐานะเจ้าของงาน (Owner) ภายใต้สัญญาที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายงาน (Framework Document) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมาย ผลงานและแผนดำเนินงานที่ชัดเจนเป็นรายปี CEO จะได้รับมอบอำนาจในการบริหารงานให้สำเร็จตามเป้าหมายอย่างค่อนข้างอิสระภายใต้กรอบงบประมาณที่กำหนด

⁶ สมาน รังสิโยกฤษฎ์, *การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์* (กทม. โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2540) หน้า 22-25

⁷ Hamish McRae, *The World in 2020*, P. 192

⁸ พิทยา บวรวัฒนา, *การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ: สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย*, (กทม.: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538), หน้า 34-44

⁹ สมาน รังสิโยกฤษฎ์, *การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์*, หน้า 45-46

¹⁰ *เพ็งอั้ง*, หน้า 63

¹¹ Public Services Commission, *New Zealand's State Sector*

Reform: A Decade of Change (Wellington, New Zealand, 1996), PP. 35-36

¹² Jonathan Boston,; John Martin; June Pallot; Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*. (Auckland: Oxford University Press, 1997), P. 83 **Departments and Ministries** (1) **Policy Function:** Agriculture, Commerce, Cultural Affairs, Defence, Education, Environment, Fisheries, Forestry, Health, Housing, Justice, Maori Development, Pacific Island Affairs, Research Science and Technology, Transport, Women's Affairs, and Youth Affairs (2) **Delivery and Policy Function:** Foreign Affairs and Trade, Labour, and Social Welfare (3) **Delivery Function:** Conservation, Corrections, Courts, Crown Law Office, Customs, Inland Revenue, Internal Affairs, National Library, Serious Fraud Office, Statistics, and Survey and Land Information (4) Central Agencies: Department of Prime Minister and Cabinet, State Service Commission, and Treasury (5) **Review and Audit Function:** Audit Office, and Education Review Office and (6) **Trading Operation:** Government Superannuation Fund, Public Trust Office and Valuation New Zealand

¹³ กระทรวงการคลัง รายงานการประชุมคณะทำงานแผนแม่บทโครงสร้างกระทรวงการคลัง ครั้งที่ 4/2539 วันที่ 18 ธันวาคม 2539 ณ กรมสรรพสามิต, หน้า 2

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529* (กทม.: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2525), หน้า 3-4

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534* (กทม.: ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2530), หน้า 171-172

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539* (กทม.:

ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2535), หน้า 249

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544* (ฉบับร่าง), หน้า 155-157

¹⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540* (กทม.: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พ.ศ. 2540), หน้า 9

¹⁹ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544)* (กทม.: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540), หน้า 17-26

²⁰ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *โครงการศึกษากำลังคนภาครัฐ*, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มิถุนายน 2539, หน้า 239-240

²¹ ดร. ปรัชญา เวสารัชช, *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา*, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539, หน้า 38-39

²² ดร. ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และ ดร. อภิชัย พันธเสน, *ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ*, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539, หน้า ด.

²³ ดร. วิญญู วิจิตรวาทการ, *การบรรยายเรื่อง ภาคราชการในยุคโลกาภิวัตน์*, ณ สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2540

²⁴ Bidhya Bowornwathana, "Response of Public Administration System of Thailand to Global Challenges," in *Globalization and the ASEAN Public Sector*, Edited by Sirajuddin H. Salleh and Ledivina V. Carino (Kuala Lumpur, Malaysia: Asian and Pacific Development Centre 1995), P. 421

²⁵ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0204/9700 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2541

บรรณานุกรม

จรรยา สุภาพ *หลักรัฐศาสตร์* กทม.: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด พ.ศ. 2514

กระทรวงการคลัง *รายงานการประชุมคณะทำงานแผนแม่บทโครงสร้างกระทรวงการคลัง ครั้งที่ 4/2539 วันที่ 18 ธันวาคม 2539* ณ กรมสรรพสามิต

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544)* กทม.: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540

ดร. ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ และ ดร. อภิชัย พันธเสน *ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ, การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูประบบราชการ เพื่ออนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539*

ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช *โครงการศึกษากำลังคนภาครัฐ, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มิถุนายน 2539*

ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539*

พิทยา บวรวัฒนา *การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ: สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย* กทม.: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538

ดร. วิญญู วิจิตรวาทการ *การบรรยายเรื่อง ภาคราชการในยุคโลกาภิวัตน์* ณ สำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2540

สำนักงาน ก.พ. *สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลังแนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) เดือนสิงหาคม 2540*

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529* กทม.: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2525

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534* กทม.: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2530

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 กทม.: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น พ.ศ. 2535

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (ฉบับร่าง)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540 กทม.: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พ.ศ. 2540

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0204/9700 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2541

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์ กทม.: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2540

Boston Jonathan; John Martin; June Pallot; Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model.* Auckland: Oxford University Press, 1997

Bowornwathana Bidhya "Response of Public Administration System of Thailand to Global Challenges," in *Globalization and the ASEAN Public Sector.*, Edited by Sirajuddin H. Salleh and Ledivina V. Carino Kuala Lumpur, Malaysia: Asian and Pacific Development Centre 1995

McRae Hamish *The World in 2020* Massachusetts, U.S.A.: Harvard Business School Press 1994

OECD, *National Accounts*, 1993 (1990 Figure for both countries)

Public Services Commission *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change* Wellington, New Zealand, 1996

การปฏิรูป ระบบราชการ : เสียงสะท้อนจาก ประชาชน

อรพินท์ สพโชคชัย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ราชการไทย : จากความเป็นเลิศสู่วิกฤต

ภาคราชการไทย เป็นระบบที่เก่าแก่ตั้งมาก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ในอดีตภาคราชการเป็นภาคที่ค้ำจุนและเป็นแกนนำในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด จนเป็นที่ยอมรับกันว่าการมีภาคราชการไทยที่เข้มแข็งในช่วงที่ภาคเอกชนและภาคประชาชนยังอ่อนแอเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ช่วยค้ำจุนให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาและฝ่าฟันวิกฤตทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และภัยคุกคามจากต่างชาติที่เป็นศัตรูต่อความมั่นคงมาได้หลายยุคหลายสมัย ทั้งนี้เพราะภาคราชการในอดีตมีความเป็นเลิศหลายด้าน รวมทั้งความเป็นเลิศทางวิชาการ มีการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นระบบระเบียบตามหลักสากลในยุคนั้น และที่สำคัญคือ ตัวข้าราชการ ภาคราชการเคยเป็นสถาบันที่เป็นศูนย์รวมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง โดยภาพรวมข้าราชการส่วนใหญ่เป็นผู้มีคุณวุฒิ ทั้งด้านการศึกษาและประสบการณ์ เป็นผู้มี ความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นข้าราชการที่มีศักดิ์ศรี

ในภาวะที่สังคมมีความเรียบง่ายดังในอดีต ระบบราชการสามารถให้บริการและดูแลบริหารประเทศได้ระดับหนึ่ง ต่อมาในยุคที่สังคมมีการปรับ

เปลี่ยน ภาคเอกชนและประชาชนมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ แต่ภาคราชการไม่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภาคราชการจึงกลับกลายเป็นเครื่องถ่วงรั้งความเจริญ

ปัญหาของภาคราชการและข้าราชการ เป็นประเด็นที่รัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด พบหลักฐานว่าเริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในช่วง พ.ศ. 2501 ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับช่วงนั้นประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือผ่านหน่วยงานระหว่างประเทศหลายโครงการ จึงมีที่ปรึกษาต่างชาติหลายคนเข้ามาศึกษาและให้คำแนะนำในการปรับปรุงการบริหารงานของประเทศ ผลงานที่สำคัญคือ คำแนะนำในการตั้งและพัฒนาหน่วยงานกลางที่สำคัญหลายหน่วยงานได้แก่ การตั้งหน่วยงานด้านการวางแผนพัฒนา ซึ่งปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการย้ายกองงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบันได้แก่ สำนักงบประมาณ

เพื่อให้การปรับปรุงงานในระบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา จึงได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นแกนนำในการให้คำปรึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบราชการและพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัย ซึ่งในบางยุคอาจใช้ชื่อที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่ปัจจุบันคือ “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.)”

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหลายยุคหลายสมัย ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการได้อย่างจริงจัง ที่ผ่านมามีสิ่งที่คณะกรรมการได้ดำเนินการคือ การปรับปรุงขั้นตอน ระเบียบ บางประการ การพัฒนานำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ และการจัดโครงสร้างภายในหรือการตั้งหน่วยงานใหม่ มีการกำหนดกรอบแผนงานเพื่อให้หน่วยงานราชการปรับปรุงประสิทธิภาพทั้งที่มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน การกำหนดเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญหรือการออกเป็นระเบียบ ความพยายามทั้งปวงที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ ในทางตรงกันข้ามปัญหาของระบบราชการกลับทวีความรุนแรง

ภาคราชการขยายใหญ่โตทั้งในเชิงโครงสร้าง งบประมาณ และจำนวนข้าราชการ กฎระเบียบของราชการมีความยุ่งยากซับซ้อน การปฏิบัติงานของระบบราชการล้าสมัยไร้ประสิทธิภาพไม่เท่าทันภาคเอกชน

จากปัญหาเก่าที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเด็ดขาดตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา กอปรกับปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคที่โลกมีการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาพความเป็นเลิศของระบบราชการเริ่มลบลือนหายไปทีละเล็กละน้อย

ที่ผ่านมาประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสำคัญและสนใจ เพราะภาพความเป็นเลิศของภาคราชการ ผลงานและคุณงามความดีของข้าราชการหลายคนยังปรากฏเป็นอนุสรณ์ ดังนั้น ในยุคที่ผ่านมา กระแสการเรียกร้องของประชาชนในประเทศจึงยังไม่มีพลังที่จะผลักดันการปฏิรูปอย่างจริงจัง การดำเนินการทั้งปวงเพื่อปฏิรูประบบราชการจึงเป็นความพยายามของข้าราชการที่สนใจ นักวิชาการ นักการเมืองส่วนน้อย และผู้ที่เกี่ยวข้องบางกลุ่มเท่านั้น

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การปฏิรูประบบราชการโดยแกนนำทางวิชาการและผู้นำทางการเมืองเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ การปฏิรูปราชการที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปของนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษนั้นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกระแสการสนับสนุนจากประชาชน ที่ผลักดันให้นักการเมืองที่เป็นผู้แทนและต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

บทเรียนจากวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องพิสูจน์ว่าภาคราชการไทยโดยเฉพาะกลุ่ม Economic Technocrats ในระบบราชการมีความอ่อนแอและล้มเหลวที่ไม่สามารถป้องกันและนำพาประเทศให้ผ่านพ้นวิกฤตครั้งนี้ได้² ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงกลับกลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ หากไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและชัดเจนกระแสเรียกร้องจากประชาชนก็จะทวีความรุนแรง

การสำรวจความเห็นและกลุ่มเป้าหมาย

รายงานในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นผลงานที่คณะผู้วิจัยของสถาบัน

วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้โครงการวิจัยปรับภาครัฐการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ โดยความร่วมมือจากสื่อมวลชนในเครือเดอะเนชั่นและกรุงเทพธุรกิจได้พิมพ์แบบสอบถามในหนังสือพิมพ์ The Nation และกรุงเทพธุรกิจ และในระบบ Internet³ นอกจากนี้ รายงานส่วนนี้ยังรวบรวมความคิดเห็นจากการระดมความคิดจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ในระดับภูมิภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยเป็นการจัดเวทีเสวนาสำหรับเฉพาะกลุ่ม (Focus Group)⁴ แม้ว่าผลการสำรวจและการระดมความคิดเห็นจะทำได้ในกลุ่มตัวอย่างที่แคบและเวลาที่ทำการศึกษาได้ผ่านพ้นมานาน แต่ข้อมูลที่ปรากฏยังมีความทันสมัยและข้อเรียกร้องหลายประการยังไม่ได้รับการแก้ไข ในภาวะที่ประเทศประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงิน ประชาชนจะยิ่งทวีความสนใจในประเด็นการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้กลับเป็นแกนนำในการกู้วิกฤต หรืออย่างน้อยไม่ซ้ำเติมหรือถ่วงรั้งความเจริญ ดังที่ปรากฏเป็นปัญหาด้านความเชื่อช้าไร้ประสิทธิภาพ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการในหลายกระทรวงทบวงกรมอย่างในปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน จากแบบสอบถามที่ส่งเข้ามาทั้งสิ้นจำนวน 554 ชุด⁵ พบว่า โดยสรุปประเด็นการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ อยากเห็นการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและมีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน

การสำรวจแบบสอบถามได้รับคำตอบมาจากประชาชนทั้งเพศชายและหญิงในกลุ่มอาชีพต่างๆ ในสัดส่วนที่น่าพอใจ โดยพบว่า ในกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับผู้ชายให้ความสนใจตอบแบบสอบถามมากกว่าผู้หญิง โดยมีผู้ตอบที่เป็นชายร้อยละ 57.2 (317 คน) และเป็นหญิงร้อยละ 41.2 (228 คน) (ไม่ได้ตอบว่าเป็นเพศใดร้อยละ 1.6) ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป โดยจำแนกเป็นกลุ่มที่มีอายุระหว่าง 21-30 ปีร้อยละ 37.9 กลุ่มอายุระหว่าง 31-40 ปีร้อยละ 32.6 และผู้ที่มีอายุสูงกว่า 40 ปีร้อยละ 27.9 กลุ่มที่ตอบมาน้อยที่สุดคือกลุ่มอายุต่ำกว่า 20 ปีเป็นร้อยละ 1.6 ผู้ตอบแบบสอบถามมีอาชีพสาขาต่างๆ ทั้งที่รับราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นพนักงานลูกจ้างในภาคเอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน ประกอบอาชีพส่วนตัว เกษตรกร นักเรียนนิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป (ประกอบด้วยผู้ที่

เกษียณอายุการทำงาน แม่บ้าน หรือยังไม่ได้ประกอบอาชีพ) จากแบบสอบถามที่ส่งเข้ามาผู้ตอบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ทำงานในภาคธุรกิจเอกชน หรือเป็นจำนวนร้อยละ 53.4 รองลงมาเป็นข้าราชการและผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวนอกภาคเกษตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13.7 และ 11.4 ตามลำดับ และในจำนวนนี้มีเกษตรกรตอบแบบสอบถามมา 6 คน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ระบุว่าจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 85.2 ของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการสำรวจแบบสอบถาม ได้สะท้อนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการปฏิรูประบบราชการ แม้ว่าจำนวนแบบสอบถามที่ได้รับจะเป็นเพียงความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านเวลาและความหลากหลายของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ได้รับก็มีความหมายในเชิงสถิติ ที่สามารถรวบรวมประเด็นมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้หลายประเด็น

ระบบราชการ : ความเห็นของประชาชน

ภาพรวมผลการสำรวจความคิดเห็นสรุปได้ว่า กลุ่มประชาชนที่ตอบแบบสอบถามมานั้นพบว่า ประชาชนหมดความศรัทธาต่อระบบราชการและข้าราชการ โดยแสดงจากผลการวิเคราะห์คำตอบจากแบบสอบถามเกี่ยวกับระบบราชการในข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นพ้องต้องกันว่าระบบราชการปัจจุบันไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคมแต่เป็นระบบที่รับใช้ตัวเองและผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง โดยที่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่มีความเห็นเหมือนกันถึงร้อยละ 86.3 โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า ตัวข้าราชการที่ปฏิบัติราชการนั้นเป็นผู้ที่มีปัญหา เพราะทำงานโดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชน ทำให้ประชาชนที่รับบริการต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลามากเมื่อต้องการรับบริการ ต้องใช้ระบบเส้นสายและใต้โต๊ะจึงจะได้รับบริการที่พอมีคุณภาพ ระบบระเบียบที่ใช้ยุ่งทำให้อำนาจกับข้าราชการมากเกินไป ส่วนข้าราชการระดับสูงนั้นก็อยู่ได้อำนาจของนักการเมืองมากเกินไป มีระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ข้าราชการส่วนใหญ่จะต้องสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชามากกว่าผลประโยชน์ของสังคม นอกจากจะรับใช้ผู้มีอำนาจแล้วยังรับใช้หรือตกเป็นเครื่องมือของ

นายทุนโดยเฉพาะผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้ที่มีอำนาจเงินที่สามารถซื้อความสะดวก เป็นต้น หากมองในแง่ของการใช้งบประมาณแผ่นดิน ประชาชนก็ไม่แน่ใจว่างบประมาณที่ใช้นั้นจะตกมาถึงประชาชนเท่าใด

ราชการไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคม	จำนวน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	478	86.3
2. ไม่เห็นด้วย	24	4.3
3. ไม่มีความเห็น	19	3.4
4. มีความเห็นอย่างอื่น	32	5.8
5. ไม่ตอบ	1	.2
รวม	554	100.0

จากตารางข้างต้นพบว่ามีเพียงส่วนน้อยที่ยังไม่เห็นด้วย คือ ร้อยละ 4.3 ผู้ที่ยังไม่แน่ใจมีร้อยละ 3.4 ส่วนที่เหลือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น โดยให้ความเห็นว่าไม่แน่ใจว่าสามารถสรุปรวมความได้ทั้งระบบเพราะเห็นด้วยเป็นบางส่วน เนื่องจากคิดว่ายังมีหน่วยงานบางหน่วยงานหรือบางส่วนของระบบราชการที่ยังรับใช้สังคม ในส่วนนี้ผู้ตอบระบุว่าราชการน่าจะใช้ได้ ส่วนที่มีปัญหาคือ ผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการ

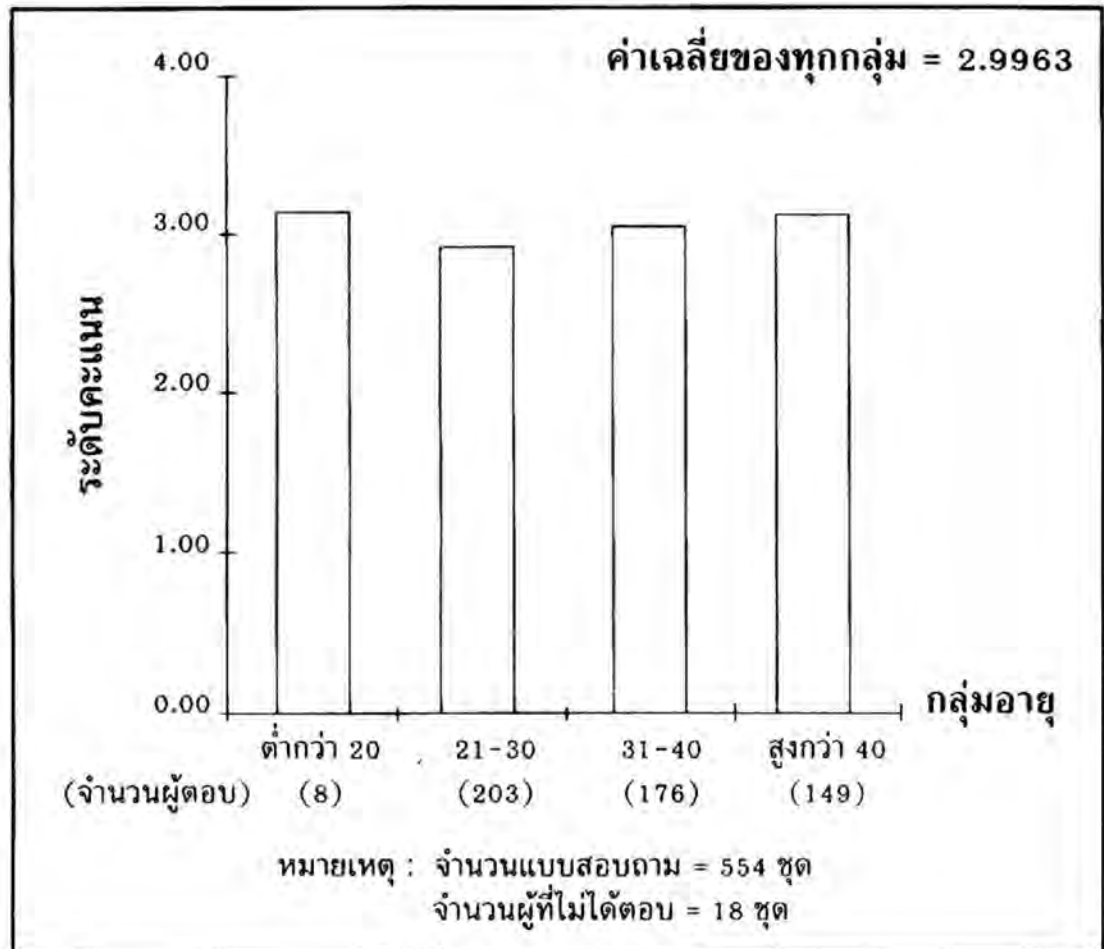
2. ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่ล้าสมัยและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ที่ตอบแบบสอบถามได้ ข้อมูลดังปรากฏในตารางข้างท้ายว่า มีผู้ตอบแบบสอบถาม 492 รายหรือร้อยละ 88.8 เห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่ไม่ทันสมัยและปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบราชการเป็นระบบที่ทันสมัยและสามารถรับใช้สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ	จำนวน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	18	3.2
2. ไม่เห็นด้วย	492	88.8
3. ไม่มีความเห็น	11	2.0
4. มีความเห็นอย่างอื่น	29	5.2
5. ไม่ตอบ	4	.7
รวม	554	100.0

เมื่อถามว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ทันสมัยและสามารถรับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จะตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า “ไม่เห็นด้วย” เพราะระบบราชการที่ประชาชนเห็นและสัมผัสเป็นราชการที่ล้าสมัยไม่มีการพัฒนาทั้งวิธีการทำงานระเบียบและตัวข้าราชการ มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ซับซ้อน ข้าราชการยึดถือระเบียบมากเกินไป มีการให้บริการที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานยังเป็นลักษณะเผด็จการรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนบนและส่วนกลาง ประชาชน(ธรรมดา) ไม่พอใจกับทัศนคติเชิงลบของข้าราชการที่มีต่อประชาชน การขาดมนุษยสัมพันธ์ พฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงราชการและคุณภาพของบริการที่ได้รับจากข้าราชการ อีกทั้งระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีระบบการตรวจสอบจากประชาชน

3. เมื่อถามความเห็นของสาธารณชนหากจะให้คะแนนว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพในการให้บริการอยู่ระดับใดโดยให้จัดลำดับจากคะแนน 0-10 หากมีประสิทธิภาพต่ำคะแนนจะต่ำ หากคิดว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงก็จะให้คะแนนสูงขึ้นเป็นลำดับ เป็นที่ชัดเจนจากการคำนวณคำตอบทั้งหมดได้พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามโดยรวมสะท้อนความเห็นว่าเป็นระบบราชการไทยยังมีประสิทธิภาพที่อยู่ในระดับต่ำ

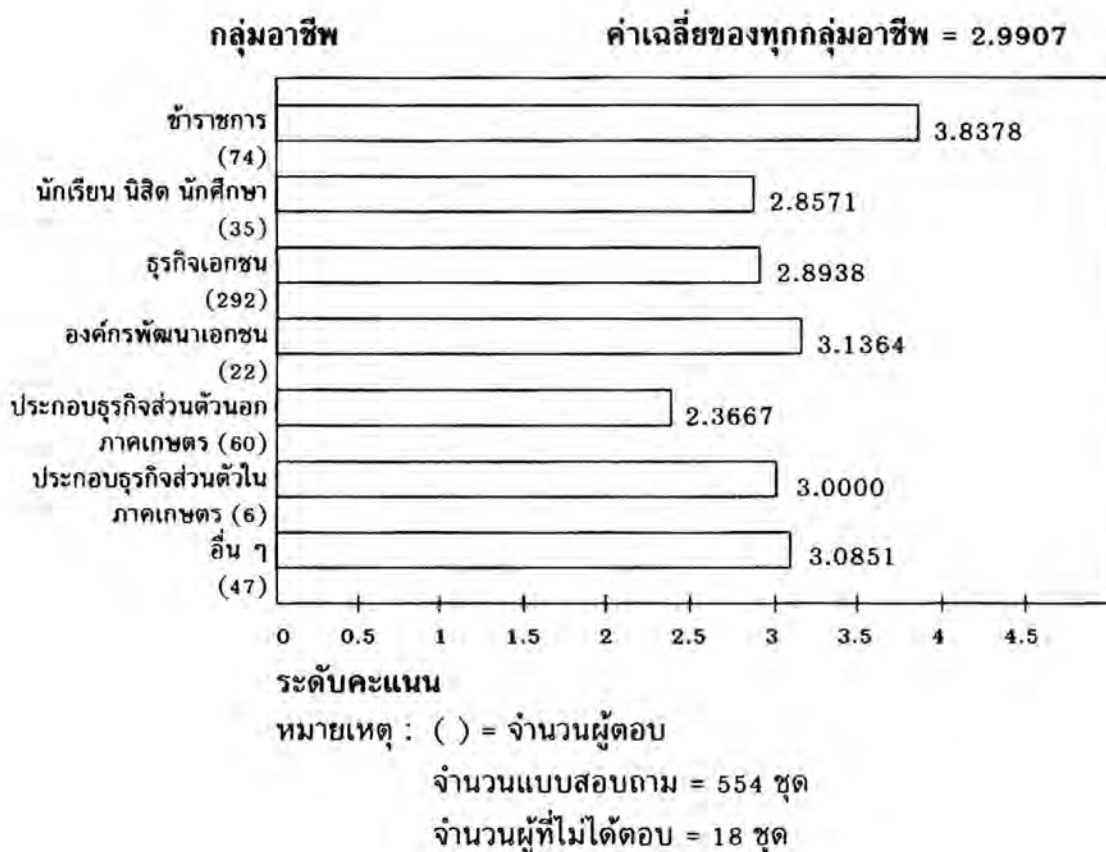
แผนภูมิที่ 1 ค่าเฉลี่ยการให้คะแนนประสิทธิภาพของระบบราชการ
จำแนกตามอายุ



แผนภูมิข้างต้นแสดงว่า ผู้ที่ตอบแบบสอบถามให้คะแนนประสิทธิภาพของระบบราชการอยู่ในระดับคะแนนเฉลี่ยเพียง 2.99 จากคะแนนเต็ม 10 จากการคำนวณพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามทั้งชายและหญิง มีความเห็นที่ไม่ค่อยแตกต่างกัน ผู้ตอบชายให้คะแนนในระดับเฉลี่ย 2.92 ส่วนกลุ่มผู้หญิงให้คะแนนเฉลี่ยระดับ 3.07 เมื่อจำแนกผู้ตอบแบบสอบถามตามกลุ่มอายุ พบว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอายุระหว่าง 21-30 ปีเป็นกลุ่มที่ให้คะแนนน้อยที่สุด (ดูแผนภูมิที่ 1)

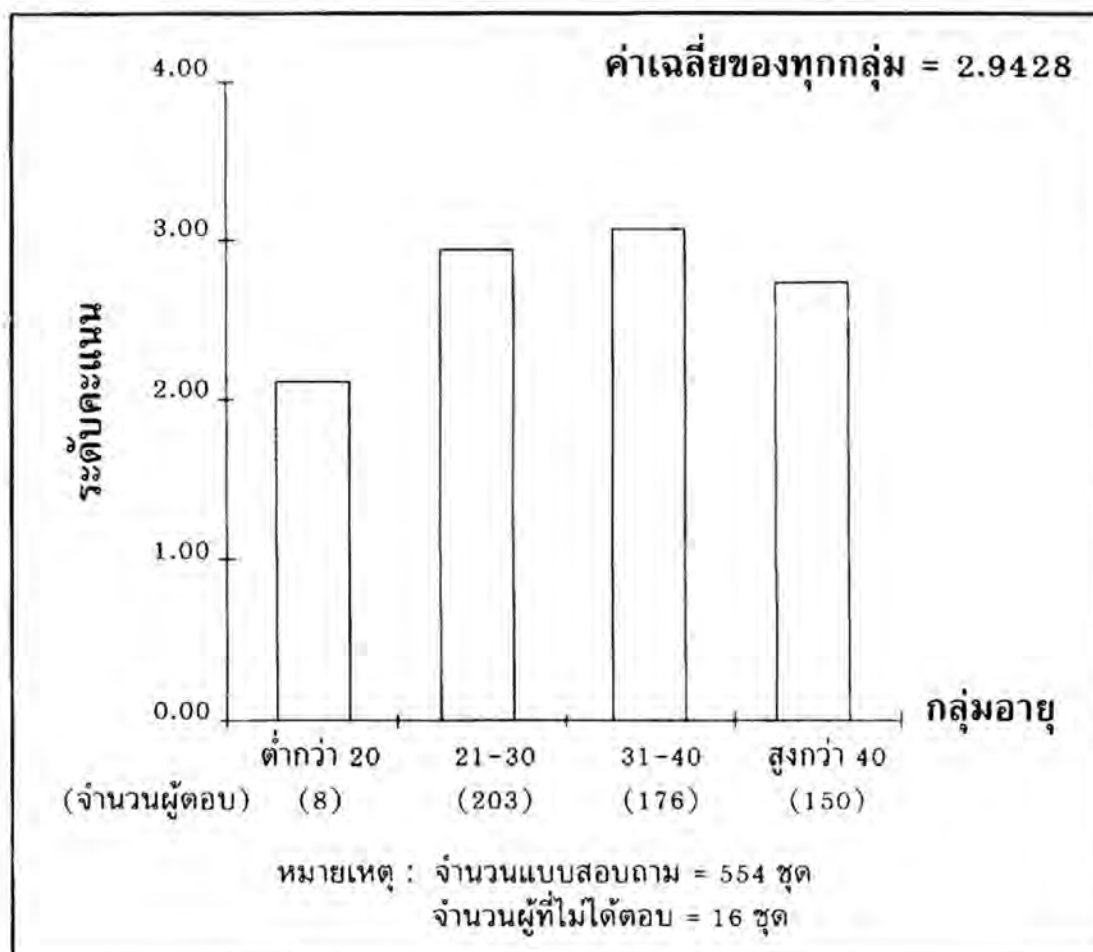
การคำนวณคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามตามกลุ่มอาชีพพบว่ากลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ให้คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ 3.83 แต่ก็ยังถือว่ากลุ่มข้าราชการเองก็ยังเห็นว่าระบบราชการมีประสิทธิภาพที่จัดว่าต่ำ (ดูแผนภูมิที่ 2)

แผนภูมิที่ 2 ค่าเฉลี่ยการให้คะแนนประสิทธิภาพของระบบราชการ จำแนกตามกลุ่มอาชีพ



4. จากการที่ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามได้สะท้อนความเห็นว่าคุณภาพของระบบราชการในการให้บริการประชาชนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำดังแสดงในข้างต้น ผู้ที่ตอบแบบสอบถามยังให้ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นชัดว่าประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามนั้นขาดศรัทธาและไม่เชื่อว่าหน่วยงานของภาครัฐจะสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมได้ โดยผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดได้ให้คะแนนเฉลี่ยของขีดความสามารถในระดับ 2.94 จากคะแนนเต็ม 10 ซึ่งแสดงถึงความเห็นว่าคุณภาพของระบบราชการมีขีดความสามารถที่ต่ำมากในการที่จะแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม เช่นเดียวกับกับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบราชการ (ดูแผนภูมิที่ 3)

แผนภูมิที่ 3 ค่าเฉลี่ยการให้คะแนนขีดความสามารถของระบบราชการ
ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสังคมจำแนกตามอายุ



การวิเคราะห์ข้อมูลในข้อนี้พบว่า กลุ่มผู้ชายให้คะแนนเฉลี่ย 2.85 ส่วนผู้หญิงให้คะแนนเฉลี่ย 3.04 เป็นที่น่าสนใจว่าผู้ที่ตอบแบบสอบถามในกลุ่มอายุต่ำกว่า 20 ปีนั้น ให้คะแนนต่ำที่สุดคือ คะแนนเฉลี่ย 2.13 รองลงมา เป็นกลุ่มอายุที่สูงกว่า 40 ปี ให้คะแนนเฉลี่ย 2.77 คะแนน

ส่วนกลุ่มข้าราชการพนักงานรัฐวิสาหกิจและกลุ่มผู้ที่ทำงานในองค์กรพัฒนาภาคเอกชนได้ให้คะแนนเฉลี่ยที่สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ และให้คะแนนในระดับใกล้เคียงกันคือ 3.49 และ 3.45 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามจากภาคธุรกิจเอกชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือส่งมาประมาณ 289 ชุด ได้ให้คะแนนเฉลี่ยของข้อนี้ในระดับ 2.87 กลุ่มอาชีพที่ให้คะแนนน้อยที่สุดได้แก่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวนอกภาคเกษตร ให้คะแนนเพียง 2.12 คะแนนเท่านั้น

จำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง	จำนวน	ร้อยละ
1. เห็นด้วย	517	93.3
2. ไม่เห็นด้วย	11	2.0
3. ไม่มีความเห็น	7	1.3
4. มีความเห็นอย่างอื่น	16	2.9
5. ไม่ตอบ	3	0.5
รวม	554	100.0

ปัญหาของระบบราชการ

การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนชาวบ้าน ผู้แทนองค์กรชุมชน และสื่อมวลชนได้สรุปความเห็นในประเด็นที่ประชาชนเห็นว่าเป็นปัญหาของภาคราชการ และปัญหาเหล่านี้เป็นสาเหตุที่นำพาระบบราชการก้าวเข้าสู่ภาวะวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่พบว่า มีกระบวนการของนักการเมืองร่วมกับข้าราชการที่มีพฤติกรรมทุจริตในวงกว้างมากขึ้น ประชาชนมองว่าพฤติกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่สร้างปัญหาต่อการให้บริการประชาชนและบ่อนทำลายชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่ประเทศและคนในชาติกำลังประสบปัญหาความยากลำบาก ประชาชนหลายกลุ่มขาดศรัทธาในระบบราชการ ข้าราชการที่ดีมีคุณภาพขาดขวัญกำลังใจ ไม่มีใครคิดจะรับราชการ และท้ายที่สุดคุณภาพของผู้สอบเข้ารับราชการในปัจจุบันมีแนวโน้มต่ำกว่าในอดีตมาก

จากความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่ร่วมระดมความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ผู้แทนองค์กรประชาชน และนักวิชาการเห็นว่าภาคราชการกำลังวิกฤต เพราะปัจจุบันภาคราชการไม่สามารถเป็นที่พึ่งของภาคเอกชนได้ดี และก็ไม่น่าเชื่อว่าประชาชนจะสามารถพึ่งพารัฐได้ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งนี้ความถดถอยของระบบราชการไทยเกิดจากปัญหาด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการ

1.1 คุณภาพและขีดความสามารถของข้าราชการด้อยลงกว่าในอดีต ระบบราชการในปัจจุบันไม่สามารถดึงดูดคนดีมีฝีมือเข้ามาทำงาน คนที่อยู่ในระบบที่มีความรู้ความสามารถมักจะออกจากระบบราชการไปทำงานในภาคอื่น ๆ ข้าราชการที่อยู่ในระดับภูมิภาคขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาทักษะในการทำงาน

1.2 ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ทำงานอย่างไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร และเน้นที่ปริมาณงาน ซึ่งมีสาเหตุจากจุดอ่อนของระบบหลายประการ เช่น การที่ต้องทำงานตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดและแผนงาน ทั้ง ๆ ที่งานอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของพื้นที่

1.3 ข้าราชการจำนวนมากยังยึดกรอบความคิดดั้งเดิม (Traditional Paradigm) คือการปกครองและควบคุม (Control) แทนที่จะใช้แนวคิดการให้บริการประชาชน กลับทำตัวเป็นนายประชาชน และยังใช้การปกครองตามสายการบังคับบัญชาที่เข้มงวด ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ค่อยมีโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็น

1.4 ข้าราชการแบ่งพรรคแบ่งพวก และมุ่งทำงานเพื่อตำแหน่งและผลประโยชน์ของหน่วยงาน โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชนโดยความเป็นธรรม

1.5 ข้าราชการในยุคปัจจุบันอิงการเมืองมากเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และยังถูกนักการเมืองระดับต่าง ๆ แทรกแซงการดำเนินงานและการตัดสินใจ ได้หลายประการ ปัจจุบันนักการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ ทำให้เกิดระบบการวิ่งเต้นและระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมือง ทั้งในส่วนกลางและในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง

1.6 ข้าราชการที่ประจำในระดับภูมิภาคขาดโอกาส และเสียเปรียบในเรื่องความก้าวหน้าเป็นผลให้ข้าราชการส่วนใหญ่มุ่งเข้าสู่ศูนย์กลาง ไม่ค่อยสนใจการให้บริการประชาชนอย่างจริงจังและเน้นการดำเนินงานในพื้นที่ที่จะสร้างผลงานเพื่อมุ่งสู่ความเป็นใหญ่ในส่วนกลาง

1.7 ข้าราชการบางกลุ่มยังมีการทุจริตประพฤติมิชอบ เอาไรต์เอาเปรียบประชาชน สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีให้ภาคราชการโดยรวม ซึ่งแม้จะมี

การวิจัยและศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของวงราชการเอาไว้มากก็ตาม แต่ไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง

2. ระบบโครงสร้างของภาคราชการ

ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กรยังมีลักษณะเป็นองค์กรปิรามิดที่มีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โครงสร้างองค์การมีความซับซ้อนทำให้ไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจน และการตัดสินใจใช้เวลานาน จึงทำให้การดำเนินงานล่าช้า เพราะอำนาจการตัดสินใจและการอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ไว้วางใจส่วนภูมิภาค ดังนั้นผลที่ตามมาคือ แผนงานและการดำเนินงานส่วนใหญ่จึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เกิดมีช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน ผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการชั้นผู้น้อยในส่วนภูมิภาคจะเน้นการดำเนินงานตามคำสั่งและนโยบายของส่วนกลาง โดยที่หน่วยงานส่วนกลางจะกำหนดนโยบาย แผนงานและงบประมาณจากความรุ้ความเข้าใจ และข้อมูลที่มีอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมักจะไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะส่วนกลางไม่เข้าใจและสามารถติดตามปัญหาในพื้นที่ได้ทันที ไม่รู้ข้อมูลที่แท้จริง หรือไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานและงบประมาณให้ทันสภาพความต้องการของพื้นที่ได้ สร้างความเบื่อหน่ายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งประชาชนและข้าราชการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการที่ต้องติดต่อกับภาคราชการ และเป็นช่องทางในการทุจริตของข้าราชการ

การจัดโครงสร้างในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการที่ประชาชนจะต้องร่วมดำเนินโครงการของภาคราชการ ซึ่งต้องขอร้องให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ สละเวลาเข้าร่วมโครงการ โดยที่ประชาชนไม่ค่อยได้มีโอกาสกำหนดหรือคิดโครงการเอง เช่น โครงการฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพต่างๆ โครงการส่งเสริมด้านสาธารณสุขและโครงการพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชน

3. กฎหมายและระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อน

3.1 การดำเนินงานมีกฎระเบียบมากมายรัดตัว จนทำให้การดำเนินงาน

ของภาคราชการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้การดำเนินงานของข้าราชการมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

3.2 กฎระเบียบของระบบราชการสร้างเงื่อนไขการดำเนินงานที่ล่าช้า โดยถือเอาความสะดวกของภาคราชการเป็นที่ตั้ง ค่าใช้จ่ายจากการที่ต้องเสียเวลาจะตกเป็นภาระของประชาชน

3.3 ประชาชนทั่วไปไม่รู้ถึงขั้นตอนและรายละเอียดของกฎระเบียบราชการ ทำให้เกิดช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน

3.4 กฎหมายยุ่งยากซับซ้อน โดยเฉพาะกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ มากมายจนทั้งข้าราชการและประชาชนทั่วไปเกิดความสับสน

4. ระบบการทำงานของราชการ

4.1 ระบบการทำงานของภาคราชการยังซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และยังไม่มีการประสานงานกัน

4.2 มีการสร้างระบบการบริหารงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่คล่องตัว ข้าราชการจำเป็นต้องดำเนินงานตามแบบแผนที่กำหนดไว้ ทั้ง ๆ ที่เป็นการบริหารงานที่ไม่สมเหตุผล

4.3 ระบบการทำงานของภาคราชการเป็นระบบการทำงานที่ต้องอาศัยพรรคพวก ก่อให้เกิดช่องทางทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ และยังไม่มีความสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค ทำให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่สามารถเข้าพรรคเข้าพวกหรือสามารถจ่ายเงินเพื่อซื้อความสะดวกได้ มักจะได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความสะดวกจากบริการของภาครัฐ

4.4 ระบบการทำงานของภาคราชการไม่ส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่ม มีความยืดหยุ่นน้อย และไม่ยอมรับการตรวจสอบการทำงานจากภายนอก

4.5 ระบบราชการยังบริหารงานที่เน้นการแก้ไขปัญหาวิกฤตเฉพาะหน้า เป็นเรื่อง ๆ ไป

5. ระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

5.1 ระบบการบริหารงานงบประมาณของไทย ยังเป็นระบบที่รวมศูนย์ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของงบประมาณอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความเหลื่อม

ลักระหว่างการจัดสรรงบประมาณ

5.2 การขออนุมัติงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณมีกฎระเบียบมาก ทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการจะใช้งบประมาณเพื่อที่จะดำเนินงานให้ได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติจำเป็นต้องหาวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ เกิดการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส เป็นช่องทางของการทุจริต ยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

5.3 หน่วยงานในระดับปฏิบัติ ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณมากนัก

5.4 ระบบการบริหารงบประมาณขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ผู้ปฏิบัติต้องดำเนินงานตามระเบียบจึงต้องสร้างกลไกในการชักแซกอย่างแยบยลและถูกกฎหมาย แม้ว่าบางครั้งผู้ปฏิบัติที่ต้องการทำงานอย่างจริงจัง อาจจะต้องทำไปด้วยความบริสุทธิ์ใจ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย ส่วนในกรณีที่ผู้ปฏิบัติไม่สนใจหรือกลัวเสี่ยง ก็จะทำให้ได้ผลงานที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด

5.5 การตรวจสอบงบประมาณ ยังเน้นการตรวจปัจจัยนำเข้ามากกว่า การตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า

แนวทางการปฏิรูประบบราชการ

การรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ผู้ที่ให้ความคิดเห็นเสนอว่าระบบราชการยังมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคมและนำพาประเทศให้ผ่านพ้นจากภาวะวิกฤตที่กำลังประสบ จากปัญหานานัปการของระบบราชการจำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ มิใช่การปรับแก้ดั่งที่เคยดำเนินการมาตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา

ในการดำเนินการเพื่อปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องมีการปรับขนาดใหญ่ จะต้องปฏิรูประบบต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบราชการหลายระบบไปพร้อมๆ กัน การรวบรวมข้อคิดเห็นจากแบบสอบถามและการระดับความคิดเห็น มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจที่จะเป็นแนวทางสำหรับการปฏิรูประบบราชการสรุปได้ดังนี้

1. ปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับการบริหารราชการที่ล้าสมัย ให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการกำหนดการดำเนินงานของภาคราชการให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
2. ปฏิรูปโครงสร้างของภาคราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้บทบาทของภาคราชการส่วนท้องถิ่นชัดเจน และให้ส่วนท้องถิ่นชัดเจน และให้ส่วนกลางทำงานในระดับระหว่างประเทศแทน
3. ปฏิรูประบบการจัดสรรและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยปรับให้เป็นระบบการบริหารงบประมาณที่เน้นผลงาน และกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้หน่วยงานปฏิบัติ
4. ปฏิรูปการเมืองและนักการเมือง เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองที่โปร่งใส สุจริต และดูแลผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้ได้คนดีเข้าปกครองประเทศ และมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบจากประชาชนและสถาบันอื่น ๆ ที่ชัดเจน
5. ปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการให้การศึกษาที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบระบบราชการ
6. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของระบบราชการสู่การกระจายอำนาจ โดยปรับปรุงวิธีการดำเนินงานที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจสู่ระดับล่างและท้องถิ่น
7. ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยเปลี่ยนจากระบบที่เป็นช่องทางในการสร้างเครือข่ายการอุปถัมภ์และการวิ่งเต้นใช้เส้นสายมาเป็นระบบที่เน้นผลงานและคุณภาพของข้าราชการ ลดความมั่นคงสำหรับผู้ที่ไร้ประสิทธิภาพและให้ค่าตอบแทนที่คุ้มค่าสำหรับผู้ที่มีความสามารถ
8. ปฏิรูปกระบวนการทัศน์ของประชาชนและข้าราชการที่มีต่อระบบราชการ โดยที่ประชาชนต้องเข้าใจถึงสิทธิที่พึงได้ในขอบเขตที่เป็นธรรม และข้าราชการเข้าใจถึงภาระหน้าที่ในการให้บริการ การพัฒนาและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในแนวทางการปฏิรูปกระบวนการทัศน์สิ่งที่จะต้องดำเนินการคือ การให้ความรู้และการสร้างความสนใจในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและผลักดันการปฏิรูประบบราชการและสร้างความตระหนักถึงบทบาทเจ้าหน้าที่ของข้าราชการในการเข้าร่วมในกระบวนการ

ปฏิรูประบบราชการ

เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการมีความเป็นรูปธรรม มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจกรรมที่ควรพิจารณาดำเนินการในระยะสั้นดังนี้

1. การดำเนินการเพื่อกระตุ้นการปฏิรูประบบราชการ

- การปฏิรูปจะต้องดำเนินอย่างต่อเนื่อง จริงใจ และจริงจัง โดยสร้าง Political and Public Will ในการปฏิรูประบบราชการ เช่นการสร้างกระแสผลักดันการปฏิรูประบบราชการจากประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และนักวิชาการ เพื่อเป็นพลังต่อรองในการปฏิรูประบบราชการกับนักการเมืองและข้าราชการ

- กระบวนการปฏิรูประบบราชการ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบมากขึ้น เช่น มีการถามประชาชนผู้รับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องว่ามีความต้องการอะไร

- มีการกำหนดเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ชัดเจน และมีการบังคับใช้ต่อข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง มีบทลงโทษที่เข้มงวด และการให้รางวัลที่โปร่งใส

2. ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินงาน

- ลดขั้นตอนและระเบียบการทำงานลง เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

- ประสานการทำงานของหน่วยงานหลักที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลังและกระทรวงพาณิชย์ เพื่อพัฒนาระบบการให้บริการและระบบการทำงานที่ทันสมัยและรวดเร็ว

- สนับสนุนให้หน่วยงานราชการดำเนินการปรับรีอระบบ และกระบวนการทำงานโดยการผสมผสานเทคโนโลยีการบริหารงานที่ทันสมัย

3. โครงสร้างระบบราชการ

- การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงาน กระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยส่วนกลางทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลอยู่ห่างๆ เท่านั้น เพื่อพัฒนาให้ระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และสามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชน

- โครงสร้างระบบราชการเน้นการแบ่งงานเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ที่ให้บริการประชาชน มีศูนย์การกระจายงานที่ชัดเจน ยุบหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน

- จัดโครงสร้างการบริหารงานให้ส่วนกลางดูแลเฉพาะงานเชิงนโยบาย ภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง ส่วนงานในการปฏิบัติให้กระจายลงส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

- การบริหารงานเชิงพื้นที่ ยกเลิกความเป็นกรม กองลงไป เมื่อเข้ามาอยู่ในพื้นที่ เป็นการกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นการทำงานเพื่อประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และการประสานงานระหว่างรัฐกับเอกชนจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- ในการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ควรให้สถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนได้มีบทบาทเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก่ประชาชน

- กำหนดกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการพัฒนา โดยน่าจะศึกษาจากประสบการณ์การพัฒนาแบบภาคีที่ได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมแล้วในหลายจุดของประเทศ ดังตัวอย่างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4. การพัฒนาข้าราชการ

- ปรับปรุงตัวข้าราชการ (คุณภาพและขีดความสามารถ) ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการสร้างขวัญกำลังใจ และปรับเปลี่ยนทัศนคติและปฏิรูประบบความคิดของข้าราชการ

- พัฒนาทางด้านจิตใจให้มีคุณธรรม ไม่ทุจริต และสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเน้นการใช้หลักของศาสนา และพัฒนาจิตสำนึกของข้าราชการให้มี Public Spirit โดยมีโครงการอบรมจริยธรรมและศีลธรรมให้ข้าราชการ สร้างจิตสำนึกใหม่ในการรับใช้สังคมให้กับข้าราชการทุกระดับให้ทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนและสังคม

- เพิ่มความเข้มงวดและความเข้มแข็ง ให้กับกระบวนการรับสมัครข้าราชการใหม่ (Recruitment Process) การบริหารงานบุคคล (Personnel Process) และกระบวนการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าที่ดำเนินกันในปัจจุบัน (Training Programs)

- พัฒนาผู้นำในระบบราชการให้เป็นผู้ที่เก่งและดี โดยเฉพาะในด้านของจิตใจ เพื่อจำกัดระบบอุปถัมภ์ให้ลดน้อยลง

- วางกลไกหรือมาตรการในการลดหรือขจัดระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ

- พัฒนาบุคลากรของรัฐให้เป็นผู้ที่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญในหลาย ๆ สาขา

- ปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนให้สูงขึ้น ยกเลิกระบบความมั่นคงที่มีมากเกินไปจนจำเป็นและเพิ่มบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่กระทำความผิด เช่น การออกกฎหมายปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และโปร่งใสให้ประชาชนเห็นเป็นตัวอย่างซึ่งเป็นการปรับพฤติกรรมของทั้งประชาชนและข้าราชการ

- มีระบบการประเมินผลการทำงานของหน่วยงาน และของข้าราชการ ที่ชัดเจนเป็นระบบ

5. การให้บริการประชาชน

- กำหนดหรือวางบทบาทหน้าที่หลักของภาครัฐและเอกชนให้มีความชัดเจน เพื่อไม่ให้สับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเอง

- ปฏิรูปการให้บริการของรัฐให้มีความรวดเร็ว คล่องตัว ประหยัด อาทิ การจัดให้บริการประชาชนแบบ One-Stop Service

- ปรับเปลี่ยนวิธีการคิดและการดำเนินงานของระบบราชการ ให้เป็นในรูปของหน่วยงานเหมือนของเอกชนในด้านประสิทธิภาพมากขึ้น มีความเป็นมิตรมากขึ้น โดยเน้นการให้บริการประชาชนเหมือนบริษัทให้บริการลูกค้า

- ปรับปรุงการใช้ภาษาของราชการให้เข้าใจง่าย จะทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการสามารถเข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานอย่างชัดเจนและรวดเร็ว

- ส่งข้าราชการที่ดีจริงๆ ลงไปทำงานใกล้ชิดเพื่อให้บริการประชาชน ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาวิกฤตศรัทธาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

6. การสร้างความโปร่งใสของระบบราชการ

- จัดการประเมินผลงานการทำงานของรัฐ และสร้างระบบการตรวจสอบที่โปร่งใสเป็นระบบและยุติธรรม

- ยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน โดยการจัดเป็นเวทีระดมความคิดเห็น สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคือ ผู้ที่จะมาเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นนั้น ต้องเป็นตัวแทนที่ดีของประชาชนทั้งประเทศได้

- เข้าหามวลชนโดยใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อให้ทราบถึงการทำงานของรัฐบาล

เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สร้างความเข้าใจร่วมกัน เป็นการสร้าง Vision ร่วมกัน เป็นการลดช่องว่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

- วางกลไกในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป ผลการประมวลความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ประชาชนให้ความสนใจหัวข้อการปฏิรูปและปรับปรุงระบบราชการ โดยรวมประชาชนส่วนใหญ่มีความจำเป็นหรือมีประสบการณ์ในการติดต่อและรับบริการจากภาครัฐหรือเคยอยู่ในระบบราชการ ประชาชนเห็นว่าระบบราชการมีปัญหา และมักแสดงความไม่พอใจการดำเนินงานของข้าราชการและระบบราชการที่มีความล่าช้า มีกฎระเบียบซับซ้อนยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจ ไม่พอใจกับพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชั่นของทั้งข้าราชการและนักการเมืองที่เข้ามาอิงระบบราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ จากผลการสำรวจพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการให้ผ่าตัดปฏิรูประบบกันเสียใหม่อย่างจริงจัง จริงใจ ต่อเนื่อง และเร่งด่วน

เชิงอรรถ

¹ ปรัชญา เวสารัชช “ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา” งานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอในการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539 โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน ชลบุรี หน้า 26

² Ammar Siamwalla and Orapin Sopchokchai, “Response to the Thai Economic Crisis,” A paper presented at the High-Level Consultative Meeting on Policy Response to the Economic Crisis and Social Impact in Thailand, organized by the United Nations Development program, May 22, 1998, p.5-7 and 21.

³ แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ จัดพิมพ์ระหว่างเดือนสิงหาคม-กันยายน 2539

⁴ การสัมมนาครั้งที่หนึ่ง “ปัญหากระบบราชการไทยวิกฤตจริงหรือ” วันที่ 29 สิงหาคม 2539 ณ โรงแรมปางสวนแก้วจังหวัดเชียงใหม่, การสัมมนาครั้งที่สอง “ภาคราชการไทยในยุคใหม่” วันที่ 27 กันยายน 2539 ณ โรงแรมโซฟิเทล ราชอาอคิด จังหวัดขอนแก่น และการสัมมนาครั้งที่สาม “ก้าวสู่ยุคใหม่ภาคราชการไทย” วันที่ 29 ตุลาคม 2539 ณ โรงแรมเจบีหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

⁵ สถาบันฯ ได้วิเคราะห์แบบสอบถาม (ณ วันที่ 25 กันยายน 2539) เป็นจำนวน 554 ชุด โดยผ่านทางหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ 298 ชุด หนังสือพิมพ์ The Nation 105 ชุด และจากระบบ Internet 151 ชุด

การปฏิรูป ระบบราชการ ในประเทศนิวซีแลนด์

ศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช

บทความเรื่องนี้เป็นการเสนอแนวคิดและวิธีดำเนินการของประเทศนิวซีแลนด์หลังจากที่ได้เผชิญกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจจนต้องขอให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เข้ามาช่วยเหลือทำนองเดียวกับประเทศไทย และรัฐบาลนิวซีแลนด์ต้องใช้เวลาเด็ดขาดในการผลักดันการปฏิรูปราชการของตนจนเป็นที่กล่าวขานว่าเป็นการปฏิรูปแบบสุดฤทธิ์และประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ประสบการณ์ในการปฏิรูปราชการของประเทศนิวซีแลนด์จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาสำหรับผู้สนใจในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้สนใจในการปรับปรุงระบบราชการไทยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การปฏิรูปราชการนิวซีแลนด์ได้รับการยกย่องว่าเป็นรูปแบบที่ดี น่าจะนำมาเป็นตัวอย่างและประยุกต์ให้สอดคล้องกับการบริหารราชการของไทยในยุคที่ประเทศกำลังอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

1. ภูมิหลังของการปฏิรูปราชการประเทศนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่อยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ มีเพื่อนบ้านใกล้ที่สุดคือประเทศออสเตรเลียซึ่งอยู่ห่างออกไปประมาณ 2,600 กิโลเมตร จึงถือว่าเป็นประเทศที่ไม่มีศัตรูคุกคามเนื่องจากไม่มีพื้นที่

ติดต่อกับประเทศใดเลย มีพื้นที่ทั้งสิ้น 270,534 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะเป็นเกาะซึ่งมีเกาะใหญ่สองเกาะ คือเกาะเหนือและเกาะใต้

ประชากรของนิวซีแลนด์ใน พ.ศ. 2541 มีทั้งสิ้น 3.7 ล้านคน เป็นคนเชื้อสายยุโรปเป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นผู้ย้ายถิ่นฐานมาจากประเทศอังกฤษ ประมาณร้อยละ 80 เป็นชาวพื้นเมืองเมารีประมาณร้อยละ 10 ที่เหลือเป็นประชากรจากบรรดาเกาะต่างๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิกและจากประเทศต่างๆ ในเอเชีย ร้อยละ 85 ของประชากรอยู่ในชุมชนเมือง ความแออัดของประชากรน้อยมาก คือประมาณ 12 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร หรือน้อยกว่าประเทศไทยเกือบ 10 เท่า (ประเทศไทยมีความแออัดประมาณ 112 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร)

ระบบเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์เป็นเศรษฐกิจการเกษตร โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิต มีผลิตผลสำคัญเพียงไม่กี่ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์จากนมและขนแกะ ประเทศคู่ค้าสำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

โดยที่ประเทศนิวซีแลนด์เกิดจากการก่อตั้งเป็นอาณานิคมโดยสหราชอาณาจักร ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายอังกฤษและยังคงเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ดังนั้น ความผูกพันจึงแนบแน่นอยู่กับประเทศเมืองแม่ จึงมีการค้าขายติดต่อกับประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ เป็นที่รู้กันว่านิวซีแลนด์เคยเป็นเมืองอยู่ข่าวุ่นน้ำสำคัญของอังกฤษ ประมาณร้อยละ 80 ของสินค้านิวซีแลนด์ถูกส่งไปยังประเทศอังกฤษระหว่างปลายศตวรรษที่ 19 และสินค้านำเข้าประมาณร้อยละ 50 ของนิวซีแลนด์ก็มาจากโรงงานของอังกฤษด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวสืบเนื่องมาจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถึงแม้ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในต้นทศวรรษที่ 1930 จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนิวซีแลนด์ในทำนองเดียวกับที่ประเทศตะวันตกอื่นๆ ประสบ แต่เมื่อเศรษฐกิจโลกฟื้นตัวขึ้น นิวซีแลนด์ก็ยังคงกลับไปค้าขายแน่นแฟ้นกับประเทศอังกฤษต่อไปดังเดิม

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นิวซีแลนด์ใช้เวลาประมาณสามสิบปีฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและกลายเป็นประเทศที่มั่งคั่งขึ้น แต่เศรษฐกิจก็ยังเน้นด้านการเกษตร โดยร้อยละ 90 ของสินค้าออก ได้แก่ เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์อาหารนม และขนแกะ ซึ่งส่วนใหญ่ยังส่งไปขายอังกฤษอยู่ การพึ่งผลิตผลเพียง

ไม่กี่ประเภทและฟุ้งตลาดใหญ่เพียงตลาดเดียวทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของนิวซีแลนด์ได้รับความกระทบกระเทือนอย่างมากเมื่อราคาขนแกะทั่วโลกตกต่ำลงในปลายศตวรรษที่ 1960 และต่อมาเมื่อสหราชอาณาจักรเข้าร่วมในประชาคมยุโรปก็ยิ่งทำให้การส่งสินค้าเข้าอังกฤษจากนิวซีแลนด์ถูกจำกัดยิ่งขึ้น เนื่องจากนิวซีแลนด์ต้องเผชิญกับกติการ่วมของสหภาพยุโรปในการนำสินค้าเข้า ถึงกระนั้น นิวซีแลนด์ก็ยังไม่ปรับตัวมากเท่าที่ควร

ตอนต้นทศวรรษที่ 1970 เศรษฐกิจของโลกกระเตื้องขึ้นและราคาสินค้าเกษตรกรรมสูงขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อประเทศนิวซีแลนด์ จนกลายเป็นประเทศที่ประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงเป็นอันดับที่สิบของโลก อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกลางทศวรรษที่ 1970 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันแพงขึ้นในโลกซึ่งก่อความเสียหายอย่างมากจนทำให้รายได้จากการค้าของประเทศกลับตกต่ำลงไป ครั้นเมื่อรัฐบาลพยายามสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อกลับเพิ่มขึ้น ทำให้นิวซีแลนด์ขาดดุลการค้าอย่างมากภายในเวลาเพียงสองปี รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายต่างๆ เพื่อรักษาระดับการจ้างงาน ควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคด้วยวิธีการออกกฎระเบียบ ให้การสนับสนุนราคาสินค้าส่งออก และลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน รวมทั้งมีการขึ้นภาษีและกั๊ยมเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่ภาวะเงินเฟ้อยังคงสูงอยู่ คนตกงานเพิ่มขึ้น รายได้ประชากรถดถอย และภาวะหนี้สินเป็นภาระหนักของประเทศ

ยิ่งนโยบายต่างๆ นำไปสู่ปัญหาที่เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลก็ยิ่งตอบโต้ด้วยการควบคุมมากขึ้นและออกกฎระเบียบมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่ “การตรึงค่าจ้างและราคา” จนมีผู้วิจารณ์ว่า ระบบเศรษฐกิจของนิวซีแลนด์เป็นระบบที่มีการควบคุมกวดขันโดยกฎระเบียบต่างๆ มากที่สุดในโลก

การดำเนินการของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นไม่ประสบผลสำเร็จ ตรงกันข้ามใน ค.ศ. 1984 นิวซีแลนด์ขาดดุลงบประมาณประจำปีถึง 3,000 ล้านดอลลาร์ และมีหนี้สินต่างประเทศมากกว่า 8,000 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลที่ได้รับเลือกตั้งในปีนั้นกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์น้ำมันประการ ที่ร้ายแรงที่สุดคือประเทศกำลังถึงคราวล้มละลาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ต้องยื่นมือเข้าช่วยเหลือ ดูเหมือนว่าทางรอดเพียงประการเดียวของนิวซีแลนด์คือการปฏิรูปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และ

กว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจและการบริหารราชการแผ่นดิน วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวการผลักดันสำคัญให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในนิวซีแลนด์

2. ปฏิรูปการเงินการคลังก่อนปฏิรูประบบราชการ

เมื่อรัฐบาลใหม่ได้รับเลือกตั้งใน ค.ศ. 1984 ประชาชนนิวซีแลนด์กำลังประสบกับปัญหาการดำรงชีวิตอย่างหนัก การว่างงานอยู่ในระดับสูงมาก อัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลควบคุมไว้เป็นเวลานานมีมูลค่าสูงกว่าความเป็นจริงทำให้เกิดการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวและทำให้กระแสเงินไหลออกนอกประเทศมาก จึงเกิดปัญหาสภาพคล่องและประเทศใกล้สู่สภาวะล้มละลาย ดังนั้น ภาระหนักหน่วงของรัฐบาลในช่วงนั้นจึงต้องเน้นที่การปฏิรูปการเงินการคลังอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ทั้งนี้ แนวทางที่รัฐบาลใช้คือการใช้นโยบายเปิดเสรีทางระบบเศรษฐกิจเกือบทุกด้าน รวมทั้งได้เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ได้แก่

- การลดค่าเงิน ปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว และยกเลิกการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนทั้งหมด

- เก็บภาษีการค้าและบริโศด (Good and Services Tax หรือ GST) ในอัตราร้อยละ 10 และต่อมาเพิ่มเป็นร้อยละ 12.5 ภาษีชนิดนี้ต่างจากภาษีมูลค่าเพิ่มตรงที่เป็นการเก็บจากสินค้าและบริการทุกชนิดและไม่มีการคืนภาษี) ปรับโครงสร้างภาษีรายได้และภาษีการค้าใหม่ รวมทั้งปฏิรูประบบภาษีอากรเพื่อลดอัตราภาษีและขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น

- ยกเลิกการสนับสนุนหรือให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่ธุรกิจทุกประเภท ทั้งสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรมภายในและสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และลดกฎระเบียบเกี่ยวกับตลาดการเงิน

- ลดการขาดดุลงบประมาณโดยเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ในการเพิ่มรายได้ของรัฐ ประชาชนต้องจ่ายค่าบริการเพิ่มขึ้นตามหลักที่ว่าใครใช้บริการผู้นั้นต้องจ่าย (user-pays)

- เลิกข้อจำกัดด้านปริมาณสินค้านำเข้า ปฏิรูปกฎระเบียบด้านการค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

- ดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจของรัฐให้เป็นแบบเอกชน

- ประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับคนยากจน จัดอบรมแก่ผู้ตกงาน

กำหนดเป้าหมายผู้ที่จำเป็นต้องได้รับสวัสดิการ

- ปฏิรูปบริการสังคมโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและประสิทธิภาพสูงขึ้น

- ปฏิรูปตลาดแรงงาน

- ปฏิรูปกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและรองรับการเปลี่ยนแปลง

- ปฏิรูปการจัดการของรัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ชัดเจนว่าต้องการเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีงานทำ ตลาดมีเสถียรภาพ รักษาระดับดุลการค้าและการชำระหนี้ มีการกระจายรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตและทรัพยากรให้ยั่งยืน รวมทั้งอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับสังคม

หลังจากการเปิดระบบเสรีทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลได้ทบทวนรายรับรายจ่ายของรัฐและพบว่าปัญหาสำคัญคือการใช้จ่ายเงินภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐได้เข้าไปดำเนินกิจการเองหลายด้าน เป็นผลให้ภาระงบประมาณของรัฐมีจำนวนสูง รายรับไม่สมดุลกับรายจ่าย จึงได้ทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐเสียใหม่ โดยตัดสนใจเลิกกิจการด้านธุรกิจซึ่งขาดทุนเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพตามรูปแบบการทำงานราชการ ทั้งนี้ รัฐจะขายกิจการที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ นิวซีแลนด์จึงได้กำหนดเป้าหมายการปฏิรูปภาครัฐไว้ดังนี้

- รัฐบาลจะเลิกทำธุรกิจเอง แต่จะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี

- รัฐจะดำเนินกิจการเชิงธุรกิจเพียงเฉพาะเท่าที่มีเหตุผลทางยุทธศาสตร์เท่านั้น (เช่น เพื่อความมั่นคง) แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องมีการบริหารตามระบบธุรกิจเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ

- ต้องปรับปรุงระบบบริหารภาษีใหม่ เพื่อให้สามารถควบคุมการจัดเก็บและการบริหารภาษีอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ระบบการค้าเสรี

- การจัดบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างประหยัด รัดกุม และกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่แน่ชัด โดยยังยึดระบบที่เป็นธรรมแต่ประหยัด

- จัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณด้านบริการสาธารณะใหม่ทั้งหมด

- รักษามาตรฐานการบริการให้สูงเท่าเดิม แต่ต้องตัดทอนงบประมาณค่าใช้จ่ายลง รัฐบาลจะลดหรือเลิกกิจการที่มีความสำคัญน้อยเพื่อไปเพิ่มสมรรถภาพในการให้บริการที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

3. กรอบทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์

ประเด็นที่น่าสนใจในการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ คือ การมีกำหนดกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารที่ชัดเจน และใช้เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการปฏิรูป กรอบทฤษฎีสำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีตัวแทน ทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนมือ และทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ดังคำอธิบายสรุปต่อไปนี้

1) **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory)** - ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายพฤติกรรมของผู้ลงคะแนนเสียง นักการเมือง และข้าราชการในบริบทการทำงานที่แตกต่างกัน และมีกฎกติกาที่ต่างกันไป ข้อสรุปคือ โดยหลักการพื้นฐานแล้ว พฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นข้าราชการเองก็จะพยายามเพิ่มงบประมาณของหน่วยงาน โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของงบประมาณแผ่นดิน ในทำนองเดียวกัน กลุ่มต่างๆ ในภาคเอกชนและภาครัฐต่างก็มุ่งเรียกร้องหรือดำเนินการที่ให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของสังคม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กลุ่มใดที่มีอำนาจ กลุ่มนั้นก็จจะกำرایได้ส่วนใหญ่ของชาติ และนักการเมืองก็ใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมเมื่อเป็นเช่นนี้ ระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมถูกบั่นทอนลง

2) **ทฤษฎีตัวแทน (principal-agent theory)** - หัวใจของทฤษฎีนี้คือการทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้จ้าง (principal) ทำสัญญากับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง (agent) ซึ่งตกลงรับทำงานแทนฝ่ายแรกโดยแลกกับค่าตอบแทน เมื่อใช้ทฤษฎีนี้กับการเมือง การเมืองก็เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างวานกับตัวแทนเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน นักการเมือง ผู้บริหารส่วนราชการ หรือตัวข้าราชการก็ตาม

ทฤษฎีตัวแทนถือว่าบุคคลย่อมต้องการใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ให้ได้ผลคุ้มค่าที่สุด กล่าวคือผู้จ้างก็ต้องการใช้เงินให้น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลงานมากที่สุด

ซึ่งก็ย่อมก่อความขัดแย้งกับผู้รับจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องความชัดเจนของ เป้าหมายการผลิต หรือความชัดเจนในเรื่องผลงาน (output) และผล สัมฤทธิ์ที่ติดตามมา (outcome) ดังนั้น ทฤษฎีตัวแทนจึงมุ่งสร้างสัญญาข้อ ตกลง และกระบวนการติดตามผลการทำงานที่เหมาะสมและชัดเจน เพื่อลด ความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างกับตัวแทน รวมทั้งวางรูปแบบระบบการจูงใจและ ค่าตอบแทน ตลอดจนการเลือกคู่สัญญา ซึ่งช่วยให้เกิดผลงานที่เป็น ประโยชน์กับทุกฝ่าย

3) *ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ* (transaction-cost theory) - ทฤษฎีนี้ อาศัยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการวางแผน การดัดแปลง และการติดตาม สอดส่องผลงานในระบบการบริหารจัดการต่างๆ และพบว่า ผู้มีอำนาจ ตัดสินใจมักต้องการที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเปิดให้คนอื่นทำการ แทนตน โดยถือว่าหากค่าใช้จ่ายที่ผ่านจากมือตนไปให้คนอื่นทำถูกกว่าที่ ตนเองทำ ก็ควรให้คนอื่นทำแทน ทั้งนี้ ผู้จ้างก็จะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ จากระบบที่มีการแข่งขัน ซึ่งเรื่องใดจะให้มีการดำเนินการผ่านจากมือตนไปนั้น ผู้จ้างก็ต้องคำนึงถึงเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินการเอง มักจะมีประสิทธิภาพในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องผลประโยชน์ มีความไม่ แน่นนอนสูงหรือมีกระบวนการดำเนินการผ่านมือซึ่งซับซ้อน ในกรณีดังกล่าว การดำเนินการจะเหมาะหากต้องการรักษาระดับคุณภาพและต้องการป้องกันการ ฉวยโอกาส รัฐบาลส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการทำสัญญากับภายนอกในเรื่อง การเก็บรวบรวมข้อมูลความลับทางทหาร หรือเรื่องการเก็บภาษี เป็นต้น

4) *ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่* (the new public manage- ment theory) - ทฤษฎีนี้ถือว่าการที่เรียกว่า การบริหารจัดการ (man- agement) เป็นกิจกรรมที่สามารถใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนได้ใน ทำนองเดียวกัน โดยมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

- เปลี่ยนจากวิธีการควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบ และขั้นตอน กระบวนการมาเป็นมาตรการด้านผลผลิต (output) โดยมีการตั้งเป้าหมาย ผลงานและมีกรอบความรับผิดชอบ (accountability framework) ที่ชัดเจน

- การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการออกไป โดยมีการปรับปรุง กลไกการรายงานและการติดตามผลการทำงาน

- การเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนสามารถท้าทายแข่งขัน

(contestable provision) ในเรื่องการผลิตหรือการบริการของรัฐ และการทำสัญญากับภายนอกให้จัดบริการแทนรัฐ (contract out หรือ outsourcing)

- การใช้วิธีบริหารจัดการเช่นที่ภาคเอกชนทำอยู่ เช่น การจ้างงานระยะสั้นในรูปสัญญา การจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงาน (performance pay) การใช้แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน (strategic and corporate plans)

- การเน้นประสิทธิภาพหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทำงานให้คุ้มค่า” (value for money)

ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น นักวิชาการของกระทรวงการคลังเป็นผู้วางรูปแบบ และใช้เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งแนวทางการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) การกำหนดเส้นแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีกับส่วนราชการ กล่าวคือ รัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้จ้าง (principal) และส่วนราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทน (agent)

2) การระบุเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ โดยต้องสามารถวัดผลงานได้

3) การมอบอำนาจการบริหารทั้งหมดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ

4) การกำหนดระบบจูงใจและการให้ผลตอบแทนหรือรางวัล/การลงโทษจากผลงานที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ชัดเจนตั้งแต่ต้น

5) มีระบบการติดตามผลงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาการบริหารราชการก่อนการปฏิรูป

ระบบราชการของนิวซีแลนด์สะท้อนปัญหาของราชการยุคเดิมที่ปรากฏในแทบทุกประเทศดังนี้

1) มีความสับสนระหว่างความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกับข้าราชการ - บางครั้งรัฐมนตรีจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องปกติประจำแทนที่จะทุ่มความสนใจในเรื่องนโยบาย การยุ่งเกี่ยวเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีมีงานยุ่งโดยไม่จำเป็น และข้าราชการก็สับสนว่าใครควรมีบทบาทอะไร อย่างไรก็ดี ปัญหานี้ยังนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เพราะนิวซีแลนด์มีธรรมเนียมที่แยกบทบาทระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

แต่ถึงกระนั้น ผู้ริเริ่มปฏิรูปราชการยังระบุว่าความสับสนดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข

2) *โครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ* - โครงสร้างที่เป็นอยู่เป็นโครงสร้างปกติของระบบราชการทั่วไป ไม่ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการประสานงาน ส่วนราชการไม่มีจุดเน้นในการทำงาน ไม่ส่งเสริมให้ดึงความรู้ความชำนาญจากภาคเอกชนให้ช่วยสนับสนุนงานของรัฐ หน่วยงานที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบายกับหน่วยปฏิบัติเป็นหน่วยเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง

3) *มีระบบบัญชีที่ไม่เหมาะสม* - ระบบบัญชีที่ใช้ยังไม่ช่วยให้ภาพการใช้จ่ายเงินในภาครัฐอย่างแท้จริง ส่วนราชการไม่สนใจในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า ทั้งนี้เพราะเป็นระบบบัญชีเงินสด (cash basis) ซึ่งต่างจากระบบบัญชีแบบธุรกิจซึ่งมีการแจกแจงข้อมูลครบถ้วนและครอบคลุม โดยเป็นระบบบัญชีพึงรับพึงจ่าย (accrual accounting)

4) *ระบบควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ* - ระบบควบคุมสะท้อนการรวมอำนาจที่ศูนย์กลาง จึงเป็นตัวการทำลายแรงจูงใจของผู้รับผิดชอบที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หัวหน้าหน่วยงานเองก็ไม่มีอำนาจแท้จริงในการบริหารงานบุคคลและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ ราชการจึงทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

5) *มีมาตรการดำเนินการกับผู้ทำงานย่อหย่อนน้อยมาก* - หากข้าราชการหรือหัวหน้างานทำงานอย่างไร้ความสามารถ ระบบที่เป็นอยู่ก็ไม่เอื้อให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ต้องปล่อยให้ผู้ทำงานย่อหย่อนทำงานต่อไปจนกว่าจะเกษียณอายุจากราชการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเก็บปัญหาไว้ ไม่สามารถแก้ไขได้

5. วัตถุประสงค์ หลักการ และแนวทางในการปฏิรูปราชการ นิวซีแลนด์

จากสภาพปัญหาดังกล่าวซึ่งสะท้อนในรูปการทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล และไม่คุ้มค่าอย่างที่ควรเป็น ผู้ผลักดันการปฏิรูปราชการจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปราชการไว้ดังนี้

1) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและการผลิต ส่วนราชการต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อความต้องการของลูกค้า/ประชาชนได้อย่างทันการณ์

2) ในทุกระดับและทุกส่วนของภาคราชการ ทุกคนต้องสร้างสรรค์ผลงานและต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตน ทั้งนี้ ต้องทำงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสังคม

3) ทุกส่วนราชการและข้าราชการทุกคนต้องมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระเพียงพอในการทำงาน เพื่อกล้าตัดสินใจและกล้าเสี่ยงทดลองวิธีการใหม่ที่น่าจะเกิดผลดีกว่าที่เคยทำ

4) โครงการต่าง ๆ ของรัฐต้องบรรลุผล นักบริหารและหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับคำนึงถึงภาพรวมของการบริหารงานว่าต้องมีความคุ้มค่า แข่งขันกันทำสิ่งที่มีประโยชน์ และรับผิดชอบต่อทุกขั้นตอนของการบริหาร

5) รัฐบาลและส่วนราชการมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

6) ลดค่าใช้จ่ายและลดขนาดกำลังคนหลักในภาครัฐ

7) การดำเนินการของภาครัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีเหตุผล เป็นที่ยอมรับของสังคม

8) ผลผลิตและบริการของรัฐมีคุณภาพดีขึ้น

9) ประชาชนเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ หน่วยงานของรัฐตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดหลักการที่นำสนใจบางอย่างตามกรอบทฤษฎีสี่ประการ และใช้หลักการที่กำหนดช่วยสร้างยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการต่อไป หลักการสำคัญในการปฏิรูปได้แก่

- รัฐบาลและประชาชนมีสิทธิได้รับผลงานที่ดีที่สุดจากกลไกของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

- มีหลายเรื่องที่รัฐบาลไม่มีความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะดำเนินการให้เกิดเป็นผลด้วยตนเอง เรื่องเหล่านี้รัฐจะต้องไม่ทำอีกต่อไป

- การดำเนินการโดยปราศจากความรู้ความชำนาญโดยหน่วยงานของรัฐนั้นรังแต่จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น รัฐจึงต้องให้เอกชนที่มีความรู้ความชำนาญรับไปทำแทน หรือหากรัฐยังต้องทำอยู่ก็ต้องดึงคนที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการ

- ทั้งข้าราชการและองค์กรจะมีพฤติกรรมเป็นอย่างไรขึ้นกับแรงจูงใจที่ส่งผลกระทบ ดังนั้น ต้องกำหนดแรงจูงใจที่ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคคลสร้างสรรค์ผลงานที่พึงปรารถนา

- การตรวจสอบควบคุมและให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) รวมทั้งการใช้กฎระเบียบขั้นตอนต่างๆ อย่างเข้มงวด ไม่ได้ช่วยให้หน่วยงานและข้าราชการทำงานได้ผลตามที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ และให้ดุลยพินิจในการบริหารแก่หัวหน้าส่วนราชการ โดยเน้นตรวจสอบผลงานซึ่งหัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบ

- โครงสร้างของหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับระบบและกระบวนการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

- การปฏิรูปควรมุ่งประเด็นที่สอดคล้องต้องตรงกับ “ความเป็นจริง” ดังนั้น รัฐต้องแก้ปัญหาให้ตรงจุด และมีเป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจนเปิดเผย

- การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่สิ้นเปลือง แต่การไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็เป็นเรื่องที่ย่ำแย่ไม่ต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการทั่วไป แต่ในระยะยาวย่อมส่งผลดีต่อประเทศโดยรวม

- ส่วนราชการควรเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องมีคุณสมบัติพิเศษบางอย่างที่แตกต่างจากหน่วยงานเอกชน เช่น การมุ่งบริการประชาชน ความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งข้าราชการต้องมีคุณธรรมเป็นต้น

- รัฐบาลพึงจัดการของตนโดยวิธีการที่สมเหตุสมผล คงเส้นคงวาเป็นธรรม และเปิดเผย

ภายใต้หลักการข้างต้น รัฐบาลได้ใช้แนวทางยุทธศาสตร์สำคัญสี่ประการในการผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้เกิดผล แนวทางดังกล่าวได้แก่

แนวทางแรก - จัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแบบธุรกิจเอกชน (Corporatisation) ตามแนวทางนี้ รูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปแบบที่ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการ เช่น ต้องทำระบบบัญชีแบบธุรกิจเอกชน มีการจ่ายภาษีให้แก่รัฐ จ่ายค่าเสียโอกาสในการลงทุนให้แก่รัฐเพราะรัฐเป็นผู้ให้ส่วนราชการใช้อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

แนวทางที่สอง - แปรรูปหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน (privatisation) ตามแนวทางนี้ รัฐได้ทบทวนบทบาทของรัฐเสียใหม่ และยกเลิกงานต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเชิงพาณิชย์ทั้งหลาย หากเห็นว่ากิจการดังกล่าวรัฐไม่ควรดำเนินการเอง ก็จะขายหรือยกให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการ

แนวทางที่สาม - กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในระบบการค้าปกติ (commercialisation) ไม่เอื้อสิทธิพิเศษใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการ ไม่มีการกำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้บริการจากส่วนราชการด้วยกัน หากสามารถซื้อบริการจากที่ใดที่ให้ประโยชน์สูงสุด ส่วนราชการก็ต้องเลือกดำเนินการไปตามนั้น อาศัยกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดอย่างเสรี

แนวทางที่สี่ - เน้นผลงานและความรับผิดชอบ (result-based and accountability) ในการปฏิรูประบบราชการ การจัดระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้เน้นผลงานเป็นหลัก ดังนั้นจึงปล่อยให้หัวหน้าส่วนราชการมีอิสระอย่างมากในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานตน แต่ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้น

6. เครื่องมือดำเนินการและผลที่เกิด

ภายในกรอบหลักการและแนวทางที่ได้กล่าวแล้ว รัฐบาลนิวซีแลนด์ ได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างไปจากที่ระบบราชการเคยถือปฏิบัติหลายประการ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) ให้อำนาจในการบริหารจัดการแก่หัวหน้าส่วนราชการ - หัวหน้าส่วนราชการมิได้เป็นข้าราชการประจำที่อยู่ได้จนถึงเกษียณอายุ แต่กลายเป็นคู่สัญญากับรัฐ มีเงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ชัดเจน สัญญามีอายุ 5 ปี และอาจต่อได้อีกไม่เกิน 3 ปี ขึ้นกับผลงาน โดยมีการประเมินผลงานอย่างชัดเจน และขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการก็มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการการเงิน การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของตน

2) ความชัดเจนของบทบาท หน้าที่และวัตถุประสงค์ - ทุกส่วนราชการต้องกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ ขอบเขตการทำงาน เป้าหมายผลงานที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ โดยต้องทำแผนธุรกิจ (business or corporate plan) ที่

ชัดเจน แสดงเป้าหมาย ทรัพยากรและวิธีการทำงาน นอกจากนี้หากเป็นหน่วยบริการ ก็ต้องแสดงสัญญาบริการ (service charters) ซึ่งระบุมาตรฐานการบริการที่ชัดเจน เปิดเผย เป้าหมายผลงานและมาตรฐานบริการที่แถลงล่วงหน้าจะเป็นมาตรวัดประสิทธิผลในการทำงาน หากส่วนราชการไม่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมาย หัวหน้าส่วนราชการก็ต้องรับผิดชอบโดยอาจถูกปลดได้ นอกจากนี้ ข้าราชการระดับต่างๆ ก็ต้องทำงานโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และต้องรับผิดชอบต่อผลการทำงานของตนด้วย

3) *เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันและท้าทาย (competition and contestability)*- ตามวิธีการนี้ กิจกรรมใดของหน่วยงานภาครัฐต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานเอกชนอาจท้าทายว่าตนสามารถดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เช่น การจัดบริการได้ดีกว่า ถูกกว่า หากส่วนราชการไม่สามารถพิสูจน์ตนเองได้ ก็อาจทำให้รัฐยุบส่วนราชการนั้น หรือมอบงานให้เอกชนที่ทำได้ดีกว่ารับไปดำเนินการแทน

4) *มีการคิดค่าใช้จ่ายของบริการ กิจกรรม และต้นทุนซึ่งส่วนราชการใช้อย่างเต็มที่* - ในกรณีนี้ ส่วนราชการต้องคิดค่าใช้จ่ายของบรรดาต้นทุน ทรัพยากร หรือค่าเสียโอกาสอย่างครบถ้วน เช่น ต้องคิดค่าเสื่อมราคา ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล ต้องเสียค่าใช้ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หรือทุนรูปอื่นที่รัฐให้ใช้ประโยชน์ โดยต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ เป็นต้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ได้รับอภิสิทธิ์อย่างที่เคยเป็นอีกต่อไป

5) *มีการแยกภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมที่มีโอกาสขัดแย้งกันออกจากกัน* - ในเรื่องนี้ได้มีการแยกบทบาทหลักของรัฐออกเป็นสามเรื่องใหญ่ คือ บทบาทในฐานะผู้ให้ทุน (funder) บทบาทในฐานะผู้ซื้อบริการ (purchaser) บทบาทในฐานะผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ (provider) หน้าที่ทั้งสามต้องแยกออกจากกัน ไม่อยู่ในมือหน่วยงานเดียวกันดังที่เคยเป็น โครงสร้างระบบราชการใหม่จึงสะท้อนบทบาทดังกล่าวอย่างชัดเจน

6) *ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้รางวัลและการลงโทษ* - คือมีการประเมินผลงานทั้งระดับหน่วยงานและระดับบุคคลอย่างจริงจัง และมีมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการกระทำของบุคคลและหน่วยงานด้วย เช่น เพิ่มแรงจูงใจ ให้อำนาจมากขึ้น ให้ค่าตอบแทนผลงาน (pay for performance) ซึ่งข้าราชการทุกคนจะได้รับการประเมินผลงาน

ผู้ที่มีผลงานเกินเป้าก็ได้ค่าตอบแทนผลงาน ผู้ที่มีผลงานปกติไม่ได้อะไร ส่วน
ผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้า อาจถูกพิจารณาให้ออก เป็นต้น

7) ใช้ระบบสัญญาที่เปิดเผยอย่างกว้างขวาง - การรับราชการมิได้หมายถึง
ถึงการประกันความมั่นคงในอาชีพอีกต่อไป ข้าราชการทำงานภายใต้สัญญา
จ้างงาน ทั้งที่เป็นสัญญารวม (collective contract) หรือ สัญญาเฉพาะบุคคล
(individual contract) การผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขให้
ออกจากราชการได้ สิ่งที่น่าสนใจคือ การปฏิรูประบบราชการได้ทำลายรูปแบบการรับ
ราชการที่เป็นอาชีพ หรือการจ้างงานตลอดอายุขัย (lifelong employment)
ซึ่งข้าราชการเดิมสามารถอยู่ในราชการและได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจนกว่า
จะเกษียณอายุไปอย่างสิ้นเชิง เพราะนิวซีแลนด์ใช้ระบบที่มีการประกาศสมัคร
เข้ารับราชการได้เกือบทุกตำแหน่ง ผู้ที่สนใจอาจสมัครเข้าเป็นข้าราชการก็ได้
ส่วนข้าราชการที่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า ก็ต้องสมัครเข้ารับการ
พิจารณาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ตำแหน่งที่ถือครองอยู่อาจถูกยุบเลิกเมื่อ
รัฐบาลหรือหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีอยู่อีกก็ได้ หาก
ตำแหน่งใดถูกยุบ ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องตกงาน โดยอาจได้รับค่าชดเชย (re-
dundancy payment) ตามระดับเงินเดือนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ

8) ใช้หลักการผู้ได้ประโยชน์หรือผู้ใช้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง (user
charges หรือ user pays) เรื่องนี้ต่างไปจากเดิมซึ่งเน้นระบบสังคมสวัสดิการ
ปัจจุบันบริการหลายเรื่องซึ่งประชาชนได้รับจากรัฐ หากมิใช่เรื่องสวัสดิการ
เฉพาะกลุ่มประชากรแล้ว ผู้ใช้บริการก็ต้องเสียค่าบริการเองทั้งสิ้น ค่าบริการ
เหล่านี้ช่วยเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐบาลมากกว่าเดิม

7. บทเรียนจากการปฏิรูปนิวซีแลนด์

การปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์นั้น มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าไม่น่าจะใช้
ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการ
เช่น นิวซีแลนด์เป็นประเทศเล็ก มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ซับซ้อนเท่า
ประเทศอื่น ทั้งยังมีระบบการเมืองที่เปิดเผยโปร่งใสและชัดเจนอยู่แล้ว
นอกจากนี้ ประชากรยังมีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถสูง องค์กรก็ดี เหตุ
ผลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ทำให้เพิกเฉยละเลยการปฏิรูประบบราชการ
อย่างน้อยการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์ได้ให้แนวทางสำหรับประยุกต์ใช้ใน

ประเทศอื่น ๆ ทั้งในระดับรัฐโดยรวมหรือในระดับหน่วยงานได้ ดังนี้

1) การทบทวนกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของรัฐ - ส่วนราชการไม่ควรดำเนินการเชิงพาณิชย์อีกต่อไป แต่ควรกระจายให้ภาคเอกชนดำเนินการ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งทำงานเชิงพาณิชย์ก็ควรได้รับการทบทวนว่าจะต้องมีการทำงานแบบเอกชนหรือไม่ หากไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรขายให้เอกชนดำเนินการ หรือจัดตั้งให้เป็นบริษัทมหาชน

2) แยกหน่วยงานด้านเสนอแนะนโยบายออกจากหน่วยงานบริการ - ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติต้องแยกออกจากส่วนราชการที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่งกัน ทั้งนี้เพราะหากเป็นหน่วยเดียวกันก็ไม่อาจวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะปรับปรุงสิ่งที่ตนเองเป็นผู้ดำเนินการได้ นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวยังช่วยให้หน่วยปฏิบัติเน้นดำเนินการในเรื่องที่ตนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

3) เปลี่ยนวิธีการคิด และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ให้เน้นผลงานเป็นหลัก - หน่วยงานของรัฐต้องมีเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน มีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลงาน มีกระบวนการติดตามตรวจสอบและรายงาน มีการประเมิน รวมทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณหรือใช้มาตรการลงโทษหรือให้รางวัลแก่หน่วยงานและข้าราชการตามผลงานที่เกิดขึ้น แทนที่จะเน้นพิจารณาจากความรู้สึกส่วนตน หรือจากการทำงานตามกฎระเบียบอย่างที่เป็นอยู่

4) ประยุกต์รูปแบบการทำงานแบบธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในราชการ - ทั้งนี้โดยยกเลิกอภิลิทธิต่าง ๆ ที่ส่วนราชการได้รับ ต้องใช้ระบบบัญชีแบบเอกชน ส่วนราชการต้องเสียภาษี หรือต้องสามารถแข่งขันกับเอกชนได้ในสภาพที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีฐานะอำนาจที่เหนือกว่าเอกชน การทำงานของรัฐต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และต้องมีประชาชนเข้าตรวจสอบผลงานของรัฐอย่างใกล้ชิด

5) นำรูปแบบการทำสัญญาจ้างงานมาประยุกต์ใช้ในราชการ - หัวหน้าส่วนราชการต้องทำสัญญากับรัฐมนตรีในเรื่องเป้าหมายผลงาน โดยมีระยะเวลาในการทำงานที่ชัดเจน หากมีผลงานตามเป้า ก็อาจต่อสัญญาให้อีก แต่หากไม่มีผลงานหรือเกิดความเสียหาย ก็ต้องให้ออกจากราชการไป ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถปลดหรือย้ายหัวหน้าส่วนราชการได้หากผู้นั้นมีผลงาน

ตามที่กำหนดในสัญญา ในขณะที่เดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการอาจทำสัญญากับข้าราชการซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของตน เช่น ระดับสำนักหรือกองโดยกำหนดเป้าหมายผลงานไว้ชัดเจนในทำนองเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตาม ต้องมีมาตรการที่ทำให้การพิจารณาผลงานของข้าราชการและหัวหน้าหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรม เพื่อปกป้องข้าราชการที่มีผลงานดีตามเป้าหมายมิให้ถูกรังแกหรือกลั่นแกล้ง

6) *ความเปิดเผยโปร่งใส* - การทำงานของส่วนราชการต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยโปร่งใส มีการรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภาและต่อสาธารณะ และผู้เกี่ยวข้องสามารถเรียกร้องให้ส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลได้หากจำเป็น ในแง่ในส่วนราชการจึงต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องระบบการประชาสัมพันธ์ การทำรายงาน และการเปิดเผยข้อมูล

7) *กระจายอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ* - ในเมื่อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงาน จึงต้องกระจายอำนาจในการบริหารและความไว้วางใจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ ต้องให้การบริการเป็นไปอย่างเปิดเผย อธิบายได้ และขณะเดียวกันก็ต้องมีกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งมีระบบอนุญาโตตุลาการหรือศาลเพื่อตัดสินในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาด้วย นอกจากนี้ ต้องมีมาตรการลงโทษหรือดำเนินการต่อหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่สุจริต หรือขาดความสามารถและความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด เปิดเผยและจริงจัง

8. จุดเริ่มต้นสำหรับประเทศไทย

การปฏิรูประบบราชการเป็นมาตรการจำเป็นที่เลี่ยงไม่ได้เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาวิกฤตของประเทศ ทั้งนี้เพราะราชการยุคใหม่ต้องมีลักษณะที่เน้นผลงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ตอบสนองความต้องการของประชาชน และสังคม เป็นหน่วยงานคุณภาพที่สามารถเป็นผู้นำของสังคม เป็นองค์กรเรียนรู้ และเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการนำประเทศให้สามารถแข่งขันได้ระดับโลก

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีความพยายามปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องในระยะหลัง แต่ยังไม่เต็มรูป ยังมีเงื่อนไขสำคัญที่ต้องคลี่คลายหรือ

ดำเนินการอีกหลายประการ ดังนี้

- ฝ่ายการเมืองต้องจำกัดบทบาทของตนในเรื่องนโยบายและการควบคุมติดตามให้ส่วนราชการดำเนินการไปให้บรรลุเป้าหมายผลงานที่กำหนด แต่ต้องไม่เข้าเกี่ยวข้องในการดำเนินการของส่วนราชการเอง เพราะนอกจากเป็นช่องทางในการทุจริตแล้ว ทำให้ต้องเสียเวลาแล้ว ยังเป็นการทำลายแรงจูงใจในการทำงานที่มุ่งผลของข้าราชการด้วย

- ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของข้าราชการที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบและกระบวนการให้เน้นผลงาน โดยต้องสร้างระบบที่กดดันให้เกิดผลงานมากกว่าที่รักษาข้าราชการซึ่งทำงานเพียงเพื่อเอาตัวรอด ระบบการทำงานต้องมีการแข่งขันมากกว่าที่เป็นอยู่

- ปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานกลางให้เหลือเพียงการกำหนดทิศทาง มาตรฐานและการกำกับดูแล มากกว่าการกำหนดกฎระเบียบและขั้นตอนรายละเอียดรวมทั้งการทำงาน หรือการอนุมัติ แต่ปล่อยให้ส่วนราชการบริหารอย่างเป็นอิสระ และต้องรับผิดชอบต่อผลงานอย่างจริงจัง

- สร้างความเปิดเผยโปร่งใสในการบริหารราชการ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำกับดูแล และส่วนราชการต้องพร้อมเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

- ต้องมีระบบประเมินผลงานของส่วนราชการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง และรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐสภา รัฐบาล และต่อสาธารณะ

- มีนโยบาย ทิศทาง วิสัยทัศน์ แนวทาง วิธีการ กลไกเครื่องมือ และกฎหมายเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างครอบคลุม เป็นระบบต่อเนื่อง และมุ่งผลอย่างแท้จริง

บทเรียนของการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์สะท้อนถึงความเข้าใจและมุ่งมั่นอย่างจริงจังของผู้นำการเมืองในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการอย่างพลิกโฉม โดยไม่หวาดหวั่นต่อการวิพากษ์วิจารณ์ที่ไม่สร้างสรรค์ต่าง ๆ เงื่อนไขคุณสมบัตินี้ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จำเป็นสำหรับความสำเร็จของการปฏิวัติราชการในประเทศไทยอย่างเลี่ยงไม่ได้

ปฏิรูปความคิด เพื่อการ ปฏิรูป : คิดใหม่ มุมมองใหม่

ดร.เฉลิม ศรีผดุง

รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

“ถ้าคุณปราศจากเปลวไฟ
แห่งความไม่พึงพอใจนี้เสียแล้ว
คุณก็จะไม่มีความคิดริเริ่ม
ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสรรค์เลย
เพื่อที่จะค้นหาความจริง
คุณจำเป็นต้องเป็นกบฏ
ต่อระบบที่ครอบงำคุณอยู่เสียก่อน”

กบฏความคิด

การปฏิรูปปรับปรุงโน้มนัดนี้หน้อย
ไม่สามารถจะพาเราไปสู่สันติสุขได้
ทั้งไม่สามารถกำจัดความเชื่อ
และพิธีกรรมเก่า ๆ ทิ้งได้...

สาระสำคัญของชีวิต

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า “การปฏิรูป” ก็คือการ “เปลี่ยนแปลง” แต่การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็น*การเปลี่ยนแปลงที่เราเรียกกันว่าแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ (Radical changes)* การเปลี่ยนแปลงนิด ๆ หน่อย ๆ มิใช่เป็นเรื่องของการปฏิรูป แต่เป็นเรื่องของ*การปรับปรุง*มากกว่า

การปฏิรูปจะประสบผลสำเร็จนั้นจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่เป็น*ผู้มีความคิดใหม่ ๆ คิดในลักษณะที่เรียกว่า “Radical changes” คิดนอกกรอบคิดในมุมมองต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนเดิม* มาเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูป หากได้บุคคลหัวเก่า (แนวความคิดเก่า ๆ) ติดยึดอยู่เฉพาะในระเบียบ กฎเกณฑ์ มาทำงานด้านการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปย่อมไม่เกิดผล เหมือนคำกล่าวที่หาแหล่งที่มาไม่ได้ว่า “หากท่านจะปฏิรูประบบราชการ ให้ราชการทำเอง การปฏิรูประบบราชการย่อมไม่เกิด” หรือ “หากท่านจะปฏิรูปกรมตำรวจ ให้ตำรวจทำเอง โอกาสของการที่จะปฏิรูปงานตำรวจย่อมเกิดยาก” นี้แหละคือที่มาว่าทำไมจะต้องปฏิรูปความคิดของคนทำงานปฏิรูปเพื่อการปฏิรูปอันจะส่งผลให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างแท้จริง

ในอดีตที่ผ่านมาผู้บริหารบ้านเมืองยังมีความคิดในเชิงการมองอนาคตไม่มากเท่าที่ควร การคิดป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น และมีผลเกิดขึ้นในปัจจุบันมีไม่มาก มุมมองของราชการมักเน้นการคิดว่า “*รัฐควรทำอะไรให้แก่ประชาชน*” คิดในลักษณะจากมุมมองของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ผลก็คือประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับการฝึกฝนให้ช่วยตัวเองและรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียว ความคิดในการแก้ปัญหานั้นมักจะเป็นการแก้ปัญหา “*เฉพาะหน้า*” หรือที่เรียกกันว่า “*ชายผ้าเอาหน้ารอด*” การบริหารงานเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนจึงอยู่ในมือของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ และรัฐบาลเป็นผู้คุมอนาคตของประเทศ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และมีอุดมการณ์ใหม่ ๆ ข้าราชการและประชาชนเก่งขึ้น หูตากว้างไกลมากขึ้น การบริหารงานโดยราชการทั้งหมด จึงควรต้องปฏิรูปความคิดในการปฏิรูประบบราชการไปสู่การที่ให้ประชาชนและส่วนราชการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมกันปฏิรูปงานราชการ

การคิดสำหรับพรุ่งนี้

เมื่อต้องมานั่งคิดถึงอนาคตที่ไม่แน่ใจว่าจะเป็นอย่างไรจะไปทางไหนและก็ยังไม่มีใครจะไปถึงจุดนั้นได้อย่างไรอีกด้วย อย่างไรก็ตามสภาวะแวดล้อมเป็นปัจจัยที่บีบบังคับให้เราคิดถึงการเดินทางไปข้างหน้าเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง เราต้องการ*เครื่องมือใหม่ ๆ* ในการทำงาน ต้องการ*ทักษะใหม่ ๆ* และที่สำคัญมากก็คือทิศทาง (Direction) การก้าวเดินใหม่เพื่อไปสู่อนาคตที่ปรารถนา สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ท้าทายความสามารถของบุคคลและองค์การให้คิดว่าเราจะก้าวไปสู่จุดที่ปรารถนาได้อย่างไร แต่แน่นอนว่าต้องแตกต่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นเราต้องการการ*คิดในมุมมองใหม่ (Rethink)* ในเรื่องอนาคตซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย

ในบทความนี้จะพูดถึงการคิดใหม่มุมมองใหม่เพื่ออนาคตใน 3 ด้าน คือ (1) อนาคตจะต้องแตกต่างจากอดีต (2) อนาคตกับองค์การรูปแบบใหม่ และ (3) เราจะก้าวเดินไปทางไหน

เส้นทางสิ้นสุดลงที่นี่

เราทุกคนเข้าใจว่าอนาคตนั้นแตกต่างจากอดีตอย่างแน่นอน แต่เราเชื่อจริงๆ หรือไม่ว่า อนาคตนั้นจะแตกต่างไปจากที่เราคาดหวังว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร หลายๆ คนยังคงประพฤติปฏิบัติตนเหมือนเดิมราวกับว่าอนาคตนั้นเป็นเส้นทางที่เชื่อมต่อกับเส้นทางปัจจุบันไปสู่เส้นขอบฟ้าโดยเหตุที่โลกเรามีความยุ่งยากมากขึ้น และมีการพึ่งกันและกันมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น*ไม่ใช่ลักษณะเส้นตรง ไม่ต่อเนื่อง และยากแก่การทำนาย* ดังนั้นอนาคตจึงเป็นสิ่งที่เหมือนอดีตน้อยมาก และแทบไม่เหมือนกับที่เราคาดหวังเลย

การคิดใหม่หรือการคิดในมุมมองใหม่ ๆ (Rethink) ในเรื่องอนาคตนั้นจะต้องมีการเปลี่ยน*กระบวนการคิดเดิม (Old mindset)* ที่ว่าเราควบคุมวางแผนทาง ออกกฎ ระเบียบ และทำนายอนาคตได้ มาเป็น*กระบวนการคิดใหม่ (New mindset)* ที่เกิดขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ต่อเนื่อง เป็นการยอมรับการเบี่ยงเบนไปจากปกติเป็นปกติสถานใหม่ (Norm) ของเรา

ข้อเท็จจริงก็คือว่าอนาคตจะไม่ใช่เป็นเรื่องของความต่อเนื่องของอดีต แต่จะเป็นอนุกรมของความไม่ต่อเนื่อง เราได้คิดและทำในสิ่งที่ไม่เหมือนเดิม ๆ ที่เราเคยทำ เราจะประสบความสำเร็จและอยู่รอดในศตวรรษที่ 21 นี้

สิ่งที่น่าตื่นเต้นเกี่ยวกับเรื่องความไม่ต่อเนื่องก็คือ การช่วยให้เราสร้างโอกาสใหม่ๆ ในการทำงาน การจะทำเช่นนี้ได้เราต้องลืมอดีต ลืมระบบที่ครอบงำ ลืมประเพณีปฏิบัติเก่าๆ รูปแบบเก่าๆ กระบวนทัศน์เก่าๆ กฎระเบียบเก่าๆ กลยุทธ์เก่าๆ สมมติฐานเก่าๆ และองค์ประกอบของความสำเร็จในการทำงานเก่าๆ แล้วหันมาเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่างความคิดดังกล่าวจากนักคิดคนสำคัญๆ คือ

“Charles Handy... เราไม่มองอนาคตว่าเป็นความต่อเนื่องจากอดีต ...เพราะอนาคตนั้นเป็นเรื่องที่แตกต่างจากอดีต และเราต้องเลิกเรียนเกี่ยวกับวิธีการที่เราดำเนินในอดีต เพื่อหาแนวทางในการดำเนินการกับเรื่องอนาคต”

“Peter Senge... เราต้องเลิกคิดถึงสิ่งที่เราได้ทำมาแล้วในอดีต เมื่อเราจะทำอะไรในอนาคต”

“Michael Hammer... ถ้าเราคิดว่าทำดีแล้ว...เราตายแน่นอน ความสำเร็จในอดีตไม่ใช่สิ่งบ่งบอกถึงความสำเร็จในอนาคต สูตรที่ใช้แล้วเกิดผลสำเร็จในอดีตรับประกันได้ว่าจะเป็สูตรที่ล้มเหลวในวันพรุ่งนี้”

คำกล่าวของนักวิชาการทั้ง 3 คน คงจะบอกชัดเจนโดยไม่ต้องมีคำอธิบายอีก พวกเขาบอกกับเราว่า “ถนนนั้นสิ้นสุดลงที่นี่แล้ว” นั่นคือ บ่งบอกเราว่าเราต้องหยุดคิดถึงเรื่องอดีต คิดถึงอนาคตซึ่งไม่ใช่เส้นทางที่ต่อเนื่องจากอดีต หรืออาจไม่มีเส้นทางเลย ที่แน่ๆ ก็คือไม่ใช่เรื่องต่อเนื่องจากอดีต

การเปลี่ยนแปลงแบบไม่ต่อเนื่อง (Discontinuous Change) ที่จะมีผลกระทบต่อเราในยุคศตวรรษที่ 21 นี้ นั้น เราอาจจะได้ข้อคิดจากคำถามต่อไปนี้

1.ทำไมเรื่องการเปลี่ยนแปลงในด้านการแข่งขันในด้านต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเหลือเกิน เราจะต้องทำต่ออย่างไร

2.ที่เราพูดกันในเรื่องเศรษฐกิจในเชิงเครือข่ายนั่นคืออะไร และทำไมจึงแตกต่างจากเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม

3.ในเรื่องเศรษฐกิจโลก เราจะเลือกอะไรทำอะไรที่ใหญ่โต และมีอำนาจหรือทำเฉพาะเรื่องเล็กๆ และยืดหยุ่น บริษัทผู้ผลิตสินค้าจะต้องคำนึงว่าสินค้าที่ผลิตออกมานั้นจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่จะใช้นั้นทั่วโลก หรือว่าบริษัทนั้นจะผลิตสินค้าเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้นใช้หรือเปล่า

4.เทคโนโลยีจะทำให้คนที่อยู่ต่างสถานที่ไม่มีความสัมพันธ์กันหรือเปล่า

5. การต่อสู้เชิงเศรษฐกิจของโลกในยุคศตวรรษที่ 21 นั้น แตกต่างจากการต่อสู้เชิงเศรษฐกิจที่ผ่านมา เมื่อประเทศทางเอเชียเจริญขึ้น ศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจการเมือง และวัฒนธรรมจะเปลี่ยนจากตะวันตกไปสู่ตะวันออกหรือไม่

6. การต่อสู้ในเชิงลัทธิหมดไปแล้ว การต่อสู้ในรูปแบบใหม่จะเป็นในเชิงเศรษฐกิจ หรือลัทธิทุนนิยม (Capitalism) แต่จะเป็นรูปแบบใดละ

7. ด้านความเจริญทางเทคโนโลยี ซึ่งจะมีไม่เฉพาะในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ทั้งสังคม ชุมชนจะมีความเจริญขึ้นมาก จะทำให้บทบาทของรัฐในเรื่องการปกครองดูแลประชาชนลดลง ประชาชนจะดูแลตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยการดูแลจากรัฐ

อนาคตกับองค์การรูปแบบใหม่

ในอนาคตจะมีรูปแบบของการแข่งขันใหม่ ๆ (Competition) องค์การที่จะประสบความสำเร็จ คือองค์การที่รู้วิธีการแข่งขัน และปฏิบัติงานในรูปแบบที่แตกต่างไปจากองค์การปกติ Michael Hammer กล่าวว่าในสภาวะแวดล้อมของการเปลี่ยนแปลง ไม่ต้องการองค์การที่แข็งตัว ปรับตัวไม่ได้ ต้องการองค์การที่ปรับตัวเองได้ และพร้อมที่จะปรับตัว ผู้ชนะในศตวรรษที่ 21 คือบุคคลที่เปลี่ยนแปลงองค์การไปสู่องค์การที่มีความพร้อมสูง ทำงานได้ทุกรูปแบบ ขนาดเล็ก (Lean) มีทิศทางที่ชัดเจน และปฏิบัติงานด้วยความชำนาญยิ่ง เป็นองค์การที่เคลื่อนไหวและเปลี่ยนทิศทางอย่างรวดเร็วในสถานการณ์ของความไม่แน่นอน ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม เปลี่ยนลักษณะของการแข่งขันและเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของลูกค้า *องค์การรูปแบบใหม่นี้จะเน้นที่ความเป็นมนุษย์ไม่ใช่เครื่องจักร* จะเน้นที่ความผูกพันหรือสัมพันธ์กันด้านจิตใจ เน้นลักษณะของคนทำงานร่วมกันและเรียนรู้ด้วยกัน ซึ่งอาจจะเป็นการเรียนรู้จากภายในองค์การและภายนอกองค์การ จะเป็นการเรียนรู้ให้เกิดภูมิปัญญา (Intelligent) และการเรียนรู้เหล่านี้จะเกิดจากจินตนาการของมนุษย์ (Human imagination) เป็นองค์การที่เปิดให้ลูกค้า (Customer) และหุ้นส่วน (Partner) มาร่วมในการนำพาองค์การไปในทิศทางที่ปรารถนา

องค์การใหม่ในศตวรรษที่ 21 ที่ไม่ใช่เกิดจากการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

องค์การชนิดนี้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน (Radical Change) ในองค์การใหม่ที่ว่านี้ Hammer ให้ความเห็นว่าองค์การต้องเปลี่ยนเหมือนกับสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมและองค์การดังกล่าวจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อเราได้ละทิ้งรูปแบบขององค์การสมัยเก่าอย่างสิ้นเชิง แล้วสร้างองค์การใหม่ขึ้น Peter Drucker ได้คาดคะเนเมื่อไม่นานมานี้ว่า ทุกองค์การในปัจจุบันจะต้องเตรียมพร้อมยกเลิกทุกสิ่งทุกอย่างที่องค์การทำ

ที่กล่าวมานี้ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ก็ตามหากเราายังต้องให้องค์การดำเนินอยู่ได้ในศตวรรษที่ 21 แล้วเราต้องปรับเปลี่ยนองค์การให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นองค์การจะอยู่ไม่ได้

คำถามที่เราคงจะต้องตอบในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อความอยู่รอดในศตวรรษที่ 21 คือ

1. เราจะเปลี่ยนความคิดแบบดั้งเดิม ความคิดผิด ๆ ไปสู่ความคิดใหม่ที่เป็นระบบเพื่อจะได้มองภาพรวมขององค์การ (Whole organization) ไม่ใช่ส่วนใดส่วนหนึ่ง ได้อย่างไร

2. เทคโนโลยีจะมีบทบาทอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลง

3. เราจะสร้างองค์การที่มีการกระจายอำนาจและเป็นเครือข่ายได้อย่างไร

4. อะไรคือสิ่งที่ยึดองค์การแบบเครือข่ายเข้าด้วยกัน เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology) หรืออย่างอื่น

5. องค์การจะเปลี่ยนจากการเป็นองค์การที่เผยแพร่ข่าวสารให้กับองค์การในเครือข่ายไปเป็นองค์การที่สร้างความรู้ทางวิชาการใหม่ ๆ และเป็นไปได้หรือไม่ที่จะตั้งระบบการสื่อสารเรียนรู้หรือสื่อต่างๆ เพื่อการเรียนรู้ ถ้าเป็นดังนั้นองค์การจะเหมือนสถาบันการศึกษาแทนที่จะเป็นองค์การแบบปกติทั่วไปหรือไม่

6. หลักการอะไรที่จะช่วยให้้องค์การในศตวรรษที่ 21 เกิดความสำเร็จ ควรที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การจะให้หุ้นแก่พนักงาน และให้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการหรือเปล่า และจะต้องใช้เวลานานเท่าไรจึงจะสร้างวัฒนธรรมที่คนในองค์การเชื่อใจกัน (High trust culture)

7. เมื่อองค์การมีความซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น เราจะคุมอย่างไร องค์การจะพัฒนาการควบคุมจากระดับล่างขึ้นมาหรืออย่างไร

8. ถ้าแนวความคิดทางด้านการบริหารแบบดั้งเดิมหมดไปหรือถูก

ล้มเลิกแล้วบทบาทของผู้บริหารควรจะเป็นอะไร และสายการบังคับบัญชาในองค์กรจะเปลี่ยนไปอย่างไร

9. การเปลี่ยนการบริหารแบบเก่าไปสู่การบริหารรูปแบบใหม่ จะสามารถอธิบายให้คนทั่วไปเข้าใจได้ไหม?

เราจะไปทางไหนต่อ

หากจะมีองค์การรูปแบบใหม่ (ความจริงยังไม่มี) เท่านั้นยังไม่พอ จะต้องมีความชัดเจนในเชิงความคิดว่า เราจะก้าวเดินไปทางไหน นั่นคือวิสัยทัศน์เกี่ยวกับสิ่งที่เราจะก้าวเดินไปสู่อนาคต และแนวทางที่จะดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์

ทุกวันนี้องค์การหลายองค์การมุ่งไปสู่การสร้างประสิทธิภาพที่ดูเหมือนจะเป็นจุดหมายปลายทางขององค์การ แต่ถ้าขาดซึ่งทิศทางเชิงกลยุทธ์เสียแล้วไม่นานนักองค์การนั้นก็หยุดอยู่กับที่

การรีอับระบบ (Reengineering) มาตรฐานเปรียบเทียบ (Benchmarking) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การบริหารทั้งองค์การ (Total Quality Management) การผลิตสินค้าที่ลูกค้าต้องการ การแข่งขันที่ยืดเวลาเป็นตัวกำหนด สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้องค์การอยู่รอดได้ และสามารถแข่งขันกับคนอื่นได้ แต่ถ้าจะให้ชนะคนอื่นเราต้องแยกตัวออกมาจากการแข่งขัน และตัดสินใจว่าเราจะเดินไปทางไหนที่จะทำให้เราไปถึงจุดหมายปลายทางก่อนคนอื่น

ในศตวรรษที่ 21 ผู้ชนะคือ บุคคลผู้ซึ่งอยู่เลยเส้นโค้งการเปลี่ยนแปลง (Changing curve) ทบทวนภารกิจของตนเองเสมอๆ สร้างตลาดใหม่ๆ หาแนวทางใหม่ๆ สร้างการแข่งขัน คำสั้นๆ ที่ Charles Handy พูดก็คือ คนผู้ชนะคือ *“คนผู้สร้างโลก มิใช่คนที่ตอบสนองต่อโลก”*

การที่จะเป็นผู้ชนะและได้เปรียบในเชิงการแข่งขันที่ยั่งยืน (Sustainable Competition Advantage) เราต้องมีผู้นำสำหรับศตวรรษที่ 21 เพราะโลกในองค์กรยุคใหม่ ต้องมีผู้นำยุคใหม่มาเป็นผู้กำกับการ

ในการปฏิรูปความคิดเพื่อปฏิรูปนั้นจำเป็นจะต้องได้ผู้นำใหม่ โดยลักษณะสำคัญของผู้นำใหม่จะเป็นบุคคลที่ (1) มองอนาคต (2) วิเคราะห์และเจาะลึกในภาพที่เห็น (3) ฝ่าดูการแข่งขัน (4) ดูแนวโน้มและโอกาสใหม่ๆ

ที่เกิดขึ้น (5) หลีกเลี้ยงวิกฤติที่เกิดขึ้นหรือพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส

ผู้นำใหม่จะต้องเป็นนักสำรวจ (Explorer) นักผจญภัย (Adventurer) และเป็นผู้แสวงหาบุกเบิกทิศทางใหม่ (Trailblazers)

ผู้นำที่ประสบความสำเร็จในอนาคตเป็นคนที่ Warren Bennis เรียกว่า “ผู้นำของผู้นำ” (Leaders of Leaders) ผู้นำเหล่านี้จะเป็นคนที่กระจายอำนาจและใช้กลยุทธ์ในเชิงประชาธิปไตยในการดึงความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลายจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายสาขาทั้งภายในและภายนอกองค์กร มาร่วมกระบวนการคิดสร้างอนาคตที่ปรารถนา ผู้นำเหล่านี้จะพอใจกับแนวคิดของความไม่ต่อเนื่องและจะเข้าใจวิธีการใช้ความไม่ต่อเนื่องนี้มาสร้างโอกาสให้กับตนเอง ผู้นำเหล่านี้จะรักการเปลี่ยนแปลงและส่งเสริมวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงในองค์กร Bennis ให้ข้อคิดสำหรับผู้นำดังกล่าวว่า เขจะมีคนห้อมล้อมตัวเขาตลอดเวลา บุคคลเหล่านี้จะเป็นพวกคิดแต่เรื่องอนาคตอย่างฝังจิตฝังใจ บุคคลเหล่านี้จะมีความชำนาญในการส่งเสริมให้คนร่วมกันคิดอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้ได้สิ่งที่เรียกว่า “ลำดับชั้นของจินตนาการ” (Hierarchy of Imagination)

นอกจากนี้ผู้นำยังจะต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) มีความกระตือรือร้น มีความทะเยอทะยาน มีความปรารถนา โดยเฉพาะความปรารถนา ความทะเยอทะยานจะช่วยสร้างพลังในตัวพวกเขา (Human energy) ซึ่งเสมือนเชื้อเพลิงที่ผลักดันให้องค์การออกไปอยู่ข้างหน้าผู้แข่งขัน และก้าวไปสู่ชัยชนะในที่สุด

ในเรื่องการปฏิรูปให้ผู้นำมีความคิดและมุมมองใหม่ ๆ (Rethinking Leadership) และกลยุทธ์ในการทำงานสำหรับศตวรรษที่ 21 นั้น คงจะตอบคำถามสำคัญ ๆ ต่อไปนี้ว่าจะตอบอย่างไร

1. องค์กรใช้เวลาในการบริหารงานขององค์กรปัจจุบันมากเกินไป และไม่มีเวลาพอที่จะคิดสร้างอนาคตใช้ใหม่ ทำไมจึงทำทนายให้คิดเชิงกลยุทธ์เพื่ออนาคตและเราจะสร้างสิ่งจูงใจ สิ่งล่อใจภายในองค์กรให้คนที่คิดถึงอนาคต

2. ทางองค์กรจะใช้ใครในการพัฒนาและปฏิบัติตามกลยุทธ์ และบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในองค์กรในเรื่องนี้คืออะไร

3. เทคโนโลยีจะมีส่วนช่วยสร้างความสำเร็จได้เปรียบในการแข่งขันในอนาคตไหม จะมีผลต่อกลยุทธ์ในระยะยาวไหม

4. องค์กรจะสร้างความสมดุลระหว่างความต้องการการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน กับความต้องการความต่อเนื่องเชิงกลยุทธ์ได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์เพื่อการแข่งขัน

5. องค์กรจะใช้โอกาสที่เกิดขึ้นใหม่ให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรได้อย่างไร และจะลดความเสี่ยงในการใช้โอกาสนั้นอย่างไร

6. ความแตกต่างที่สำคัญของผู้นำยุคศตวรรษที่ 20 และผู้นำยุคศตวรรษที่ 21 คืออะไร เราต้องการผู้นำพิเศษหรือเปล่า เพื่อจะช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จ และเทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยให้ผู้นำนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้อย่างไร

7. ทำไมจึงจำเป็นต้องมี *“Leader of Leaders”* เราจะส่งเสริมให้เกิดผู้นำดังกล่าวในทุกระดับขององค์กรได้อย่างไร

แนวทางการปฏิรูปความคิด 6 ด้านในการคิด มองอนาคต

ในการปฏิรูปความคิดนั้น ควรจะยึดแนวการปฏิรูปความคิดในด้านต่าง ๆ 6 ด้านคือ

ด้านที่ 1 การคิด มองมุมมองใหม่ในด้านหลักการ (**Rethinking Principles**)...มองหรือพิจารณาอีกครั้งหนึ่งถึงหลักการที่เป็นตัวชี้้นำเรา ชี้้นำสังคมของเรา หรือชีวิตของเรา เราต้องยอมรับกับตัวเราเองว่าเรามีอำนาจสร้างหรือกำหนดอนาคต แต่เราต้องมีความชัดเจนว่าเราสร้างหรือกำหนดขึ้นเพื่ออะไรและทำไม และจุดเน้นก็ที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกและโลกที่เราอาศัยอยู่ ที่ไม่มีอะไรแน่นอนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ด้านที่ 2 การคิด มองมุมมองใหม่ด้านการแข่งขัน (**Rethinking Competition**)... เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นในลักษณะการแข่งขัน เป็นมุมมองใหม่ที่มองในด้านความได้เปรียบในการแข่งขันที่เราได้เตรียมไว้สำหรับเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ 21 เพราะจะช่วยให้เรามุ่งสร้างโอกาส (**Opportunities**) สำหรับการแข่งขันในอนาคต เราต้องระบุถึงขั้นตอนสำคัญ ๆ ซึ่งองค์กรรัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่การแข่งขันในอนาคต

ด้านที่ 3 การคิด มองมุมมองใหม่เกี่ยวกับการควบคุมความยุ่งยาก (**Rethinking Control Complexity**)... เรื่องนี้เกี่ยวกับการกำหนด

โครงสร้างและบริหารองค์การในศตวรรษที่ 21 จุดเน้นอยู่ที่การเปลี่ยนสมมติฐานและรูปแบบขององค์การเก่าๆ ซึ่งไม่ควรใช้อีกต่อไป และสร้างรูปแบบใหม่ในการบริหารงานที่เน้นกระบวนการทำงานที่ทุกคนทุ่มเท ได้ผลงานสูง และให้อำนาจในการคิดและตัดสินใจให้กับคนในองค์การในระดับปฏิบัติ เน้นที่คนในองค์การทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ และทุกคนเรียนรู้ร่วมกันในการสร้างการเปลี่ยนแปลง

ด้านที่ 4 การคิด มองมุมมองใหม่ด้านภาวะผู้นำ (Rethinking Leadership)... เป็นการคิดและมองภาวะผู้นำในแนวใหม่ที่เน้นแนวทางช่วยให้ผู้นำใช้ความเก่งในการทำงานเพื่อองค์การและสร้างแหล่งการเรียนรู้ (Intellectual Capital) ผู้นำจะกระจายอำนาจไปให้องค์การในเครือข่าย นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ผู้นำยุคใหม่ (New generation Leaders)

ด้านที่ 5 การคิด มองมุมมองใหม่ด้านตลาด (Rethinking Markets)...เป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเรื่องสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า และในส่วนที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับองค์การ และเป็นการมองดูว่า เทคโนโลยีกำลังปฏิบัติตัวเองอย่างไร ตลอดจนหาแนวทางนำเทคโนโลยีมาช่วยให้เราได้ขายสินค้าและบริการได้ดีขึ้น เพิ่มขึ้น

ด้านที่ 6 การคิด มองมุมมองใหม่ในเรื่องของโลก (Rethinking The World)... เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งเกิดขึ้นในวงการธุรกิจ และสังคมในระดับโลก เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐบาลในโลกที่มีการร่วมมือกันในลักษณะของเครือข่าย เป็นเรื่องเกี่ยวกับศักยภาพของเอเชียที่จะกลายมาเป็นภูมิภาคที่สำคัญของโลก เป็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจแบบเครือข่ายในทุกๆ ธุรกิจ

ทุกวันนี้คนเราทุกคน ทุกองค์การ ทุกบริษัท ทุกรัฐบาล และทุกสังคมในโลกนี้ต้องพบกับทางเลือก และการเลือกนั้นมีอย่างน้อย 2 ทาง คือ (1) การคิดใหม่เรื่องอนาคต (Rethinking the future) มิฉะนั้น (2) เราจะถูกบังคับให้คิดใหม่เรื่องอนาคต คนที่เลือกข้อแรกจะเป็นคนที่มีโอกาสที่ดีที่สุดที่จะอยู่รอดในสภาวะวิกฤติที่จะเกิดในอนาคต ส่วนกลุ่มที่เลือกข้อ 2 จะเป็นพวกที่เชื่อวาทนาถเป็นสิ่งที่ดีต่อเนื่องจากอดีต พวกที่ 2 นี้ จะถูกบังคับให้คิด

ใหม่ว่าจะก้าวเดินไปทางใด และจะมีทางก้าวไปถึงจุดนั้นได้อย่างไร ซึ่งอาจจะเข้าไป

ดังนั้น ท่านจะต้องเลือกทางเลือกที่ถูกต้อง นั่นคือ การคิดมองอนาคต เพื่อวางรูปแบบ กำหนดรูปแบบ กำหนดรูปร่างที่ท่านปรารถนาก่อนที่ท่านจะถูกบังคับให้อยู่ในรูปแบบที่ท่านไม่ปรารถนา การปฏิรูประบบราชการก็เช่นเดียวกัน จำเป็นต้องปฏิรูปความคิดของบุคคลผู้ทำการปฏิรูปให้มีความคิดใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคิดมองเรื่องอนาคตที่ไม่ต่อเนื่องจากอดีต ไม่เหมือนอดีต จึงจะทำให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจัง ไปในทิศทางที่ปรารถนาและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

ผลงานที่สำคัญของ คณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการ

(ธันวาคม 2540 - กันยายน 2541)

1. เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

1) 24 กุมภาพันธ์ 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.

2) 28 เมษายน 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการ โดยไม่ให้อำหนดอัตราเพิ่มใหม่ และให้ยุบตำแหน่งไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนที่เกษียณอายุ ที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้จัดสรรให้กับส่วนราชการที่ยังมีความจำเป็น

3) 26 พฤษภาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ โดยให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง

4) 26 พฤษภาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

5) 7 กรกฎาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอขึ้นใหม่

6) 28 กรกฎาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น 6 กลุ่ม คือ ภารกิจของส่วนราชการ ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ ภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรประชาชนดำเนินการ

7) 18 สิงหาคม 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหรือแบ่งส่วนราชการ จะต้องไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น

2. เรื่องเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

1) เรื่องร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2) เรื่องร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

3) เรื่องการจัดตั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4) เรื่องการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เรื่องการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการสำนักงาน ป.ป.ส.

6) เรื่องการปรับบทบาทภารกิจและการแบ่งส่วนราชการกระทรวง

พาณิชย์

3. เรื่องพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ

1) ตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน

2) ตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ

3) ตั้งคณะอนุกรรมการประเมินผลองค์การมหาชน

หากมีข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ โปรดติดต่อ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

โทรศัพท์ 2803424, 2822406 โทรสาร 2820874