CRA25600501

รายงานผลการพิจารณาศึกษา

กลไกการกำกับดูแล การบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<u>แก้ไขคำผิด</u>

- หน้าที่ 12 บรรทัดที่ 6 จากล่าง ความว่า “ประชารัฐ” แก้ไขเป็น “ประชานิยม”

คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์
ประธานคณะกรรมาธิการ

นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
รองประธานคณะกรรมาธิการ
คนที่หนึ่ง

พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์
รองประธานคณะกรรมาธิการ
คนที่สอง

นายปรีชา วัชราภัย
รองประธานคณะกรรมาธิการ
คนที่สาม

พลเอก สมหมาย เกาฎีระ
เลขานุการคณะกรรมาธิการ

พลอากาศเอก สุทธิพันธ์ กฤษณคุปต์
รองเลขานุการคณะกรรมาธิการ

ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์
โฆษกคณะกรรมาธิการ
คนที่หนึ่ง

พลเอก สุชาติ หนองบัว
โฆษกคณะกรรมาธิการ
คนที่สอง

พลเอก อู้ด เบื้องบน
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

นายบัญญัติ จันทน์เสนะ
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

คุณพรทิพย์ จาละ
ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

นายสีมา สีมานันท์
ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ

นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ
กรรมาธิการ

พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์
กรรมาธิการ

พลเรือเอก ณะ อารีนิจ
กรรมาธิการ

ายดิสทัต โหตระกิตย์
กรรมาธิการ

พลอากาศเอก ตรีทศ สนแจ้ง
กรรมาธิการ

พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์
กรรมาธิการ

นายพรศักดิ์ เจียรณัย
กรรมาธิการ

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง
กรรมาธิการ

นายศิระชัย โชติรัตน์
กรรมาธิการ

พลเอก สุนทร ขำคมกุล
กรรมาธิการ

พลเอก สุรวัช บุตรวงษ์
กรรมาธิการ

พลโท สรรชัย อจลานนท์
กรรมาธิการ

พลโท สุรใจ จิตต์แจ้ง
กรรมาธิการ

พลอากาศเอก อิทธพร ศุภวงศ์
กรรมาธิการ

นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ
กรรมาธิการ

คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์
ประธานคณะอนุกรรมาธิการ

พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง

ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์
รองประธานคณะอนุกรรมาธิการ คนที่สอง

พลเรือตรีหญิง ภณินท์ทิพย์ สาตราภัย
อนุกรรมาธิการ

พันเอกหญิง เพ็ญนภา ภักดีวงศ์
อนุกรรมาธิการ

รองศาสตราจารย์ชนิดา จิตตรุทธะ
อนุกรรมาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิพัฒน์ นนทนาธรณ์
อนุกรรมาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี เอกวิทย์ มณีธร
อนุกรรมาธิการ

นายดนุวัศ สาคริก
อนุกรรมาธิการ

พันเอก อรรคเดช ประทีปอุษานนท์
เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

คุณพรทิพย์ จาละ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

นายสีมา สีมานันท์
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

รองศาตราจารย์ทศพร ศิริสัมพันธ์
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

นายเกรียงไกร ตั้งคุณสมบัติ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

พลเอก อภิชาติ เทียบศรไชย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

พลตำรวจตรี มงกุฎ เจียรณัย
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

นาวาอากาศเอก จิรชัย ผุดผ่อง
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

นาวาเอก หนึ่ง กาญจนัมพะ
ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ

(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โทรศัพท์ ๙๑๘๐ – ๑

ที่ สว (สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร ๕) **วันที่** ๒ มีนาคม ๒๕๖๐

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) กำหนดให้ คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมาธิการ ประกอบด้วย

๑. พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์	ประธานคณะกรรมาธิการ
๒. นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายปรีชา วัชราภัย	รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. พลเอก สมหมาย เกาฏีระ	เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๖. พลอากาศเอก สุทธิพันธ์ กฤษณคุปต์	รองเลขานุการคณะกรรมาธิการ
๗. ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์	โฆษกคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๘. พลเอก สุชาติ หนองบัว	โฆษกคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
๙. พลเอก อู้ด เบื้องบน	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๐. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๑. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๒. คุณพรทิพย์ จาละ	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๓. นายสีมา สีมานันท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๔. พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม	ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
๑๕. พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์	กรรมาธิการ
๑๖. นายดิสทัต โหตระกิตย์	กรรมาธิการ
๑๗. พลอากาศเอก ตรีทศ สนแจ้ง	กรรมาธิการ
๑๘. พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์	กรรมาธิการ
๑๙. นายพรศักดิ์ เจียรณัย	กรรมาธิการ
๒๐. นายศิระชัย โชติรัตน์	กรรมาธิการ

๒๑. พลเรือเอก ...

๒๑. พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุเมือง กรรมาธิการ
๒๒. พลเอก สุนทร ขำคมกุล กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก สุรวัช บุตรวงษ์ กรรมาธิการ
๒๔. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ กรรมาธิการ
๒๕. พลอากาศเอก อิทธพร ศุภวงศ์ กรรมาธิการ
๒๖. พลเรือเอก ณะ อารีนิจ กรรมาธิการ
๒๗. นายเจริญศักดิ์ ศาลากิจ กรรมาธิการ
๒๘. พลโท สรรชัย อจลานนท์ กรรมาธิการ
๒๙. พลโท สุรใจ จิตต์แจ้ง กรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑

(ลงชื่อ) พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์

(บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์)
ประธานคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง

(นายเจษฎา ชำนาญป่า)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ
คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๐
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๑

รายงานผลการพิจารณาศึกษา
เรื่อง
กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ
ของ
คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

.....

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันพฤหัสบดีที่๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) กำหนดให้คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร โดยคณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน นับเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ทั้งนี้จะต้องมีกลไกการกำกับดูแลและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ จึงได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาโดยทบทวนกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาครอบคลุม ๔ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล ฐานข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะรูปแบบกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๑ ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ

๑.๑ คณะกรรมาธิการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐประกอบด้วย

๑.๑.๑ พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์	ประธานอนุกรรมาธิการ
๑.๑.๒ พลเอก มารุต ปัชโชตะสิงห์	รองประธานอนุกรรมาธิการคนที่หนึ่ง
๑.๑.๓ ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์	รองประธานอนุกรรมาธิการคนที่สอง
๑.๑.๔ พลเรือตรีหญิง ภณินท์ทิพย์ สาตราภัย	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๕ พันเอกหญิง เพ็ญนภา ภักดีวงศ์	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๖ รองศาสตราจารย์ชนิดา จิตตรุทธะ	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๗ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิพัฒน์ นนทนาธรณ์	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๘ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี เอกวิทย์ มณีธร	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๙ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดนุวัศ สาคริก	อนุกรรมาธิการ
๑.๑.๑๐พันเอก อรรคเดช ประทีปอุษานนท์	เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

ทั้งนี้...

๑.๒ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ ประกอบด้วย

๑.๒.๑ คุณพรทิพย์ จาละ

๑.๒.๒ นายสีมา สีมานันท์

๑.๒.๓ ศาสตราจารย์พิเศษทศพร ศิริสัมพันธ์

๑.๒.๔ รองศาสตราจารย์สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ

๑.๒.๕ รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย

๑.๒.๖ รองศาสตราจารย์จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

๑.๒.๗ นายเกรียงไกร ตั้งคุณสมบัติ

๑.๒.๘ พลเอก อภิชาติ เทียบศรไชย

๑.๒.๙ พลตำรวจตรี มงกุฎ เจียรณัย

๑.๒.๑๐ นาวาอากาศเอก จิรชัย ผุดผ่อง

๑.๒.๑๑ นาวาเอก หนึ่ง กาญจนัมพะ

๑.๓ หน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะอนุกรรมาธิการได้เชิญมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น ดังนี้

๑.๓.๑ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจำนวน ๒ คน

๑.๓.๒ ผู้แทนจากคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) จำนวน ๔ คน

๑.๓.๓ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจจำนวน ๒ คน

๑.๓.๔ ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้าจำนวน๒ คน

๑.๓.๕ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จำนวน ๓ คน

๑.๓.๖ ผู้แทนบริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น จำกัด/บริษัท ทริสเรทติ้ง จำกัดจำนวน ๗ คน

๑.๓.๗ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวน ๒คน

๑.๓.๘ ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวน ๒คน

๑.๓.๙ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑คน

๑.๓.๑๐ ผู้แทนกรมบัญชีกลางจำนวน ๒คน

๑.๓.๑๑ ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจำนวน ๓ คน

๑.๓.๑๒ ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติจำนวน ๕คน

๑.๔ คณะอนุกรรมาธิการได้จัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมเสวนาจากภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน ๑ ครั้ง ได้แก่ เรื่อง “การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ” เมื่อวันอังคารที่ ๒๑มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ ห้องรับรอง ๑ – ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

๑.๕ คณะอนุกรรมาธิการได้ศึกษาเอกสารและรวบรวมข้อมูลในส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งจากบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบงานวิจัย กรณีศึกษารวมทั้งศึกษากลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศนำมาวิเคราะห์ร่วมกับผลการจัดเสวนาทางวิชาการ เพื่อจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๒. ผลการศึกษา

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษา เรื่อง กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ซึ่งมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าวโดยคณะกรรมาธิการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมาธิการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้วและได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือว่าเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ

จากการพิจารณาศึกษาดังกล่าวข้างต้นคณะกรรมาธิการจึงเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการ โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเอก

(สมหมาย เกาฏีระ)
เลขานุการคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คำนำ

ด้วยคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๔ วรรคสอง (๒) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการป้องกันและรักษาความมั่นคงของประเทศ และกิจการทหาร เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์ คณะกรรมาธิการจึงเห็นควรตั้งคณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินนับเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ทั้งนี้ จะต้องมีกลไกการกำกับดูแลและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ จึงได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาโดยทบทวนกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ครอบคลุม ๔ ประเด็นสำคัญ ได้แก่ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล ฐานข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะรูปแบบกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำไปประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สารบัญ

หน้า

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญภาพ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา ๑

๑.๒ เป้าหมาย/ผลที่คาดว่าจะได้รับ ๒

๑.๓ วัตถุประสงค์ในการศึกษา ๒

๑.๔ ขอบเขตในการศึกษา ๒

๑.๕ วิธีการศึกษา ๓

๑.๖ ข้อจำกัดในการศึกษา ๔

บทที่ ๒ ทบทวนหลักการแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความตระหนักรู้ของประชาชน (Public Awareness) ความไว้วางใจสาธารณะ (Public Trust) และแนวคิดเรื่องประชารัฐ ๕

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยภาครัฐ และการกำกับดูแลโดยภาคประชาชน ๑๒

๒.๓ องค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาครัฐ ๑๔

๒.๔ การกำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาคประชาชน ๑๘

๒.๕ กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาร้องเรียนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๘

๒.๖ วาระการปฏิรูปที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๓๑

๒.๗ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ๓๓

๒.๘ กรอบแนวคิดในการศึกษา ๓๔

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา	
๓.๑ การดำเนินการศึกษา	๓๖
๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล	๓๙
บทที่ ๔ ผลการพิจารณาศึกษา	
๔.๑ สรุปข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์	๔๐
๔.๒ ข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นจากการเสวนา เรื่อง “การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ”	๕๘
๔.๓ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	๖๖
บทที่ ๕ สรุปผลและข้อเสนอแนะ	
๕.๑ สรุปผลจากการพิจารณาศึกษา	๗๑
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๗๓
บรรณานุกรม	๗๕

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	สรุปประเด็นปัญหาการดำเนินงานการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การบริหารราชการแผ่นดิน จากข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์กร และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๕๔

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
๑	แรงผลักดันที่มีผลต่อความพอใจในแต่ละระดับ และส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจ	๒๐
๒	กรอบแนวคิด	๓๕
๓	กรอบแนวคิดองค์ประกอบกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ	๓๙
๔	ปัญหา และข้อเสนอการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ	๕๕
๕	ปัญหาและข้อเสนอเพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ จากเวทีการเสวนาฯ	๖๕
๖	กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ (จากผลการศึกษา)	๗๐

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ เป็นผลการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการศึกษาและทบทวนกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ข้อเสนอแนะในรูปแบบของกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ สำหรับการนำไปประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหา และพัฒนาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชาติต่อไป

วิธีดำเนินการศึกษาที่นำมาใช้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการทบทวนแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แนวคิดเรื่องความตระหนักรู้ของประชาชน ความไว้วางใจสาธารณะประชารัฐ การกำกับดูแลโดยภาครัฐและภาคประชาชน รวมไปถึงการทบทวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และวาระการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมาธิการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสภาปฏิรูปแห่งชาติ ส่วนที่สองเป็นการประชุมร่วมกับผู้แทนองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๑๑ หน่วยงาน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคตลอดถึงแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของระบบราชการ และส่วนที่สามเป็นการจัดเสวนาทางวิชาการสาธารณะ เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็นจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจนถึงสาธารณชนโดยรวม สำหรับนำมาปรับปรุงผลการศึกษาให้มีความสมบูรณ์สูงสุดต่อไป โดยมีกรอบแนวคิดนำผลที่ได้จากการศึกษาขั้นต้น ครอบคลุม ๔ มิติ ในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ มิติองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล มิติหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล มิติระบบข้อมูลข่าวสารในการบริหารราชการแผ่นดิน และมิติการสื่อสารการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

ผลการศึกษาสำคัญ พบว่า ปัญหาในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย ๑) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล มีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงานโดยมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน การกำกับดูแลยังไม่เป็นไปแบบป้องกันเชิงรุกและทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งยังไม่ใช้การติดตามประเมินผลโดยอาศัยผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง การรายงานผลจึงยังไม่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขอย่างเพียงพอ นอกจากนั้น ประชาชนก็ยังไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมากเท่าที่ควร ๒) หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล ยังคงไม่มีทัศนคติที่ดีกับการกำกับดูแล จึงขาดการให้ความร่วมมือ รวมไปถึงการให้ข้อมูลที่จำเป็น อีกทั้งยังขาดการกำกับดูแลภายในอย่างจริงจังจากผู้บริหาร และยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้จากการติดตามประเมินผลไปใช้ให้เกิด

ประโยชน์อย่างเพียงพอ ๓) ระบบข้อมูลข่าวสารในการบริหารราชการที่เป็นส่วนรวมทั้งประเทศยังไม่ได้มีการจัดทำ รวมทั้งไม่มีการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ ในการกำกับดูแลได้อย่างเพียงพอ และ ๔) การสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังไม่มีกลไก ช่องทาง กระบวนการ และระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสม ให้ประชาชนได้ติดตามและตรวจสอบการกำกับดูแลอย่างเพียงพอในแบบประชารัฐ ทำให้ประชาชนยังไม่เกิดความตระหนักรู้ เชื่อมั่น กระทั่งอยากเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่จะสนับสนุนการกำกับดูแลการบริหารราชการที่ดี

ผลจากการศึกษาดังกล่าวได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะสำคัญทั้งในเชิงนโยบายและเชิงกฎหมาย ได้แก่ <u>ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย</u> ๑) ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับแบบดั้งเดิม คือ การใช้การสอบทาน เป็นการใช้การประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมถึงให้มีการจัดอันดับ (Ranking) ความสัมฤทธิ์ผลของหน่วยงาน เพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปในเชิงรุก อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ สามารถแก้ไขปัญหา รวมทั้งส่งผลไปถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน ๒) การปรับเปลี่ยนทัศนคติของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น รวมทั้งย้ำให้ตระหนักถึงความพร้อมรับผิด (Accountability) และยินดีให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล การใช้กลไกทางสารสนเทศปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น เพื่อความรวดเร็วในการบูรณาการทำงานและความโปร่งใส ตลอดถึงการเห็นประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ๓) การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร (Data system) และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศ (Information management) ในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐในภาพรวมของทั้งประเทศ โดยเพิ่มระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของศูนย์ปฏิบัติการภาครัฐ ตามแผนพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการตรวจสอบประเมินผลและการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศต่อสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม และ ๔) การเพิ่มช่องทางกลไกและกระบวนการการมีส่วนร่วมทางตรงแบบประชารัฐให้เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกและเสริมสร้างความตระหนักรู้ให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น พึงพอใจ กระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่จะส่งผลในทางบวกต่อการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีต่อไป

<u>ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย</u> ที่สำคัญ ได้แก่ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย คือ ๑) การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลชัดเจนขึ้น และกฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลการทำงานของภาครัฐ ๒) การพัฒนากฎหมายใหม่ที่จำเป็น ได้แก่

ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติอีกด้วย และ ๓) กฎหมายสำคัญที่ควรดำเนินการเพิ่มเติม คือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection Act) เพื่อให้ประชาชนได้มีช่องทางหรือกลไกในการให้ข้อมูล หรือร้องเรียนต่าง ๆ อย่างเพียงพอ โดยกฎหมายทั้งหมดนี้จะส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

สุดท้าย จากข้อมูลสำคัญในการศึกษาที่พบว่า กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพเหมาะสำหรับการนำไปประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาอันจะมีส่วนส่งผลให้ปัญหาอื่น ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปในทิศทางที่ดี คือ การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ รวมถึงการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นให้หน่วยเกี่ยวข้องและประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในการกำกับดูแลได้อย่างเพียงพอ ซึ่งควรที่จะครอบคลุมถึงการกำกับดูแลในเรื่องทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ อีกทั้งสร้างความเป็นมาตรฐานของระบบและเครื่องมือในการบันทึกและจัดเก็บข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ รายงานฉบับนี้จึงได้เสนอให้มีการพิจารณาศึกษาเป็นการเฉพาะในรายละเอียดเกี่ยวกับ การพัฒนาและเสริมสร้างระบบข้อมูลข่าวสารในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คำตอบเป็นข้อเสนอที่สมบูรณ์ครบถ้วน สำหรับให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาประยุกต์ใช้ต่อไป

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการพัฒนา และปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง ผ่านการเปลี่ยนแปลงมาหลายต่อหลายครั้ง นับตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด โดยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ท่านทรงเปรียบเทียบสถานการณ์บ้านเมืองในเวลานั้น **เปรียบได้ดั่งเรือที่ผุทั้งลำ ไม่สามารถปะผุได้อีกต่อไปแล้ว** ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ ปัญหาของระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ และการทำงานที่ซ้ำซ้อน สับสน ขาดการกระจายอำนาจ ไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริตคอร์รัปชัน จึงจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ที่เรียกว่าเป็น **"การพลิกแผ่นดิน" (Revolution)**[๑] ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้นำประเทศชาติมาสู่ความเจริญก้าวหน้าจนทัดเทียมกับนานาอารยะประเทศมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยยกเลิกระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวง ในระดับภูมิภาคให้มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง แต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้านรวมทั้งยังเล็งเห็นประโยชน์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยในระดับท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาล

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยาย และเชื่อมต่อออกไปทั่วโลก ส่งผลให้ภาระงาน กิจกรรม และบทบาทต่าง ๆ ของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อประชาชนมีความสลับซับซ้อนและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็เกิดความต้องการการบริการจากภาครัฐเพิ่มมากขึ้น กระแสธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงได้รับความตระหนักอย่างกว้างขวางจากทั่วโลกทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นำมาซึ่งการตรวจสอบและกำกับดูแลการใช้อำนาจรัฐ โดยในประเทศไทยได้มีความพยายามสร้างองค์กรกำกับดูแลให้มากขึ้น ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีการตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวหลายองค์กร

อย่างไรก็ตาม โดยข้อเท็จจริงการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ปรากฏปัญหามากมายอันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการบริหารงานภาครัฐ อาทิ ปัญหาด้านการบริหารจัดการน้ำที่มีทั้งปัญหาจากสภาวะน้ำท่วมและปัญหาการขาดแคลนน้ำ กรณีโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล กรณีการทำประมงผิดกฎหมาย กรณีมาตรฐานขององค์กรการบินพลเรือน ตลอดจน

---

[๑] หนังสือเรื่อง "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน"

ปัญหาเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำผิด ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและจุดอ่อนในการบริหารราชการแผ่นดินอันเกิดจาก**การขาดกลไกการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการสร้างความไว้วางใจสาธารณะ (Public trust)**

คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ จึงดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และจัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาการทำงานในภาครัฐ และสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งสามารถก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากประชาชนต่อไป

๑.๒ เป้าหมาย/ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๒.๑ ทำให้ทราบข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

๑.๒.๒ ทำให้ทราบข้อเสนอเชิงกฎหมายที่ต้องแก้ไขและปรับปรุงเพิ่มเติม

๑.๓ วัตถุประสงค์ในการศึกษา

๑.๓.๑ เพื่อทบทวนปัญหา อุปสรรคของระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานและการกำกับดูแลของระบบราชการ

๑.๓.๒ เพื่อสร้างกลไกการกำกับดูแลแบบประชารัฐที่มีลักษณะเชิงป้องกันและบูรณาการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส

๑.๓.๓ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการกำกับดูแล อันนำไปสู่การได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากประชาชน

๑.๔ ขอบเขตในการศึกษา

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๔.๑.๑ ศึกษาการกำกับดูแลในปัจจุบัน

การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของระบบราชการ และการกำกับดูแลมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงภาพรวมของทั้งระบบเพื่อให้เห็นภาพการเชื่อมโยงกันทั้งภายในและภายนอกของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนโดยขอบเขตด้านเนื้อหาของการกำกับดูแลในปัจจุบันแบ่งเป็นการกำกับดูแล ๒ ภาค คือ

๑) การกำกับดูแลโดยภาครัฐ จะประกอบไปด้วย ๒ ส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก** คือการกำกับภายในหน่วยงาน ซึ่งกำกับโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น **และส่วนที่สอง** คือ การกำกับดูแลจากหน่วยงานรัฐภายนอกที่มีหน้าที่ดูแลและตรวจสอบ

๒) การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะ และตรวจสอบการทำงานภาครัฐ

๑.๔.๑.๒ ศึกษาบทเรียนที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

การศึกษาครั้งนี้คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้นำผลการศึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเรื่องสำคัญ ๓ เรื่อง ได้แก่ "กรณีขอให้ตรวจสอบการดำเนินคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลก่อน" "การทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing)" และ "การแจ้งเตือนจากองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (The International Civil Aviation Organization (ICAO))" มาประกอบการพิจารณา

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านเวลา

คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้เริ่มดำเนินการ ตั้งแต่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึง ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๕ เดือน

๑.๕ วิธีการศึกษา

การศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐครั้งนี้ จะทำการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้แนวทาง ดังนี้

๑.๕.๑ ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีของนักวิชาการ เอกสารวิชาการ และกรณีตัวอย่าง

๑.๕.๒ ศึกษาข้อมูลจากกรณีตัวอย่าง ๓ กรณี เป็นการศึกษาจากเอกสาร

๑.๕.๓ รวบรวมประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยเชิญผู้แทนจากองค์กร/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ติดตามประเมินผล และกำกับดูแล เข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๑ องค์กร/หน่วยงาน ได้แก่

๑.๕.๓.๑ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

๑.๕.๓.๒ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

๑.๕.๓.๓ ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า

๑.๕.๓.๔ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๑.๕.๓.๕ ผู้แทนบริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น จำกัด/บริษัท ทริสเรทติ้ง จำกัด

๑.๕.๓.๖ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๕.๓.๗ ผู้แทนสำนักงบประมาณ

๑.๕.๓.๘ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๕.๓.๙ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง

๑.๕.๓.๑๐ ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๑.๕.๓.๑๑ ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ

๑.๕.๔ การจัดเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น

๑.๕.๕ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ส่วนประกอบ และกรณีศึกษา

๑.๕.๖ จัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ นำกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐไปประยุกต์ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพ การกำกับกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๖.๒ หน่วยงานราชการตระหนักถึงการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม เพื่อการสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดิน นำไปสู่การสร้างความตระหนักรู้ และการให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

บทที่ ๒
ทบทวนหลักการแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

การกำกับดูแล การตรวจสอบ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุม กำกับการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างมีคุณภาพ เกิดความคุ้มค่า และขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ การกำกับดูแล การตรวจสอบ หมายถึง การที่บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงาน ใช้อำนาจโดยชอบธรรมจากกฎหมายในการตรวจสอบ ติดตาม แผนงาน และการปฏิบัติงานของข้าราชการและหน่วยงานภาครัฐว่าเป็นไปตามจุดมุ่งหมาย และนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น การกำกับดูแล การตรวจสอบ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นส่วนสำคัญในการบริหารงานราชการให้เกิดประสิทธิภาพ และความโปร่งใส โดยในบทนี้จะกล่าวถึงในประเด็น ดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความตระหนักรู้ของประชาชน (Public Awareness) ความไว้วางใจสาธารณะ (Public Trust) และแนวคิดเรื่องประชารัฐ

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยภาครัฐและการกำกับดูแลโดยภาคประชาชน

๒.๓ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาครัฐ

๒.๔ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาคประชาชน

๒.๕ กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาร้องเรียนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๖ วาระการปฏิรูปที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒.๗ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

๒.๘ กรอบแนวคิดในการศึกษา

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความตระหนักรู้ของประชาชน (Public Awareness) ความไว้วางใจสาธารณะ (Public Trust) และแนวคิดเรื่องประชารัฐ

๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับความตระหนักรู้ของประชาชน

ความตระหนักรู้ คือ ความสามารถในการรับรู้ เข้าใจ และเห็นคุณค่าของความคิด ความสัมพันธ์ที่ผูกโยงสรรพสิ่งในสังคมเข้าด้วยกัน และแสดงออกเป็นพฤติกรรมที่เหมาะสมการสร้างความตระหนักรู้มี ๒ แบบ คือ การสร้างความตระหนักรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล และการสร้างความตระหนักรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อมวัฒนธรรม สังคม และพฤติกรรมของคนอื่นซึ่งมีความสำคัญทำให้ตัวบุคคลสามารถแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมออกมาได้ สามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และปรับตนให้เข้ากับ เวลา สถานะ และบริบททางสังคมการนำไปใช้คือ รู้จักนำเสนอตัวตนต่อสังคมได้อย่างเหมาะสม สามารถประเมินสถานการณ์ และผลกระทบ สามารถสื่อสารและจัดการความสัมพันธ์กับผู้อื่นและสังคมได้ดีและกล้าแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ข้อควรคำนึงคือ ความตระหนักรู้เป็น “เครื่องมือ” หรือ “วิธีการ” มิใช่เป้าหมายการสร้างความตระหนักรู้จึงต้องหาเป้าหมายหรือระบุเป้าหมายให้ชัดเจนว่าต้องการอะไร เป้าหมายต่างกันต้องใช้วิธีการต่างกัน เช่น เป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คนกับสิ่งแวดล้อมอยู่ร่วมกันอย่างเกื้อกูล เห็นคุณค่าและผลกระทบที่เกิดตามมาหากสังคมมีปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ดังนั้นการจัดการประชุมกลุ่ม เพื่อหาประเด็นปัญหาที่สังคมยังขาดความตระหนักรู้ ทำให้ได้แนวร่วมและเครือข่ายไปพร้อม ๆ กัน[๒]

การสร้างความตระหนักรู้ควรต้องหาค่านิยมที่มุ่งประสงค์ให้สังคมไทยมีค่านิยมดังกล่าวให้ชัดเจน ตามที่คณะทำงานได้กำหนดค่านิยมเบื้องต้นว่า “การรับผิดชอบต่อส่วนรวม” ก็มีความเหมาะสม ทั้งนี้ ควรนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตระหนักรู้จากการศึกษาขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาซึ่งศึกษาข้อมูลของประเทศต่าง ๆ ไว้จำนวน ๒๓ ประเทศ มาวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบบนพื้นฐานของคำว่า “ความรับผิดชอบต่อสังคม” จากนั้นจึงกำหนดประเด็นย่อยว่าจะเน้นในเรื่องใด ซึ่งควรทำเป็นเรื่อง ๆ เพื่อเป็นโครงการนำร่องและควรนำเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำและเลือกทำเรื่องที่สำคัญ ๆ ที่ประชาชนให้ความสนใจก่อน เพื่อให้เกิดผลในวงกว้าง[๓]

การสร้างความตระหนักรู้ควรสร้างในระดับพื้นที่ก่อน และเมื่อเกิดผลสำเร็จในระดับพื้นที่แล้วจึงขยายผลสู่วงกว้าง ส่วนการพิจารณาเป้าหมายเชิงบุคคล การสร้าง

---

[๒]รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

[๓]รองศาสตราจารย์ชนิดา จิตตรุทธะ บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ความตระหนักรู้ควรพัฒนาส่งเสริมให้กับประชาชนตั้งแต่วัยเด็ก โดยให้การศึกษาตั้งแต่ในระดับศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนซึ่งมีอยู่จำนวนมาก เพื่อสร้างจิตสำนึกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมตั้งแต่วัยเยาว์ แล้วขยายผลไปยังการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นการสร้างความตระหนักรู้ในระยะสั้น ควรเน้นทำเป็นโครงการ ๆ และทำให้ต่อเนื่อง ส่วนในระยะยาวควรให้การศึกษากับประชาชน และผลักดันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยทำเรื่องที่ประชาชนมีความวิตกกังวลก่อน เพื่อสร้างจิตสำนึกในการที่จะแก้ไขปัญหาและเป็นความเคยชินในที่สุด ทั้งนี้ สังคมไทยมีบริบทที่เอื้อต่อการสร้างความตระหนักรู้ เช่น เมื่อมีภัยพิบัติฉุกเฉินเกิดขึ้นจะเห็นได้ว่าประชาชนจะร่วมแรงใจกันให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบในการดำเนินการ สังคมอาจจัดให้มีองค์กรในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจคณะหนึ่ง เพื่อกำกับดูแลว่าแต่ละหน่วยมีแผนงานเกี่ยวกับการสร้างความตระหนักรู้อย่างไร และต้องมีการประเมินผลการดำเนินการตามโครงการอย่างเป็นรูปธรรมแล้วรายงานต่อรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจปรับใช้องค์กรหรือคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้กับองค์กรหรือคณะกรรมการและต้องทำอย่างต่อเนื่อง[๙]

ดังนั้น การสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการในการสร้างความรับรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชน เพื่อให้แสดงออกเป็นพฤติกรรมที่เหมาะสม ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดค่านิยมร่วมกันของสังคมก่อน และมีการสร้างความตระหนักรู้โดยเริ่มจากกลุ่มเล็กๆ แล้วขยายเป็นวงกว้างในสังคม

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับความไว้วางใจสาธารณะ (Public trust)

จากบทความวัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการไทย โดย ชนิดา จิตตรุทธะ กล่าวว่า “เนื่องจาก พลเมืองของรัฐสมัยใหม่ในยุคนี้ต่างมีความคาดหวังเพิ่มขึ้นว่าข้าราชการจะรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะด้วยความซื่อสัตย์ ยุติธรรม และทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรอย่างเหมาะสมผ่านนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการพื้นฐาน การบริหารจัดการสาธารณะด้วยความยุติธรรม และเชื่อถือได้ย่อมก่อให้เกิดความไว้วางใจของสาธารณะต่อการบริหาร ซึ่งข้าราชการการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้ง นับว่ามีบทบาทและหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์สาธารณะโดยเสนอความคิดเห็นและหาทางแก้ไขปัญหาสาธารณะที่ดีกว่าเดิมด้วยการตรากฎหมายและจัดทำนโยบายที่ดี และเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์ ความน่าเชื่อถือได้ การไม่ลำเอียง การรับผิดชอบรายงาน และความโปร่งใส เพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ ส่วนข้าราชการประจำในฐานะของผู้ทำหน้าที่นำนโยบาย

---

[๙] รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ไปปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม และจริยธรรมตามวิชาชีพเพื่อรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะและบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสมในการบริการสาธารณะประจำวัน การบริการสาธารณะที่เชื่อถือได้และยุติธรรมก่อให้เกิดความไว้วางใจสาธารณะและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อธุรกิจ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมกลไกตลาดที่ดีและความเติบโตทางเศรษฐกิจ (OECD, ๒๐๐๐) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำจึงเกิดจากความเชื่อมั่นของประชาชน ที่ให้ความไว้วางใจ ซึ่งสะท้อนถึงความมีธรรมาภิบาลของรัฐหรือสังคม”

ข้อสรุปสาระสำคัญความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อระบบราชการไทย[๕] มีดังนี้

๑) ความไว้วางใจสาธารณะมีหลักการและเหตุผลสำคัญ คือ การยอมรับว่าสันติภาพ ความเท่าเทียม ความยั่งยืนหรือ ความเจริญเติบโต ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการทางเทคนิควิชาการอย่างเดียว แต่เรื่องดังกล่าวจะสามารถประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนได้ต้องอาศัยความไว้วางใจจากสาธารณชนภายในรัฐเป็นส่วนสำคัญ โดยมีประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ร่วม คือ ความยุติธรรมทางสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ของอำนาจและผลประโยชน์ร่วมกันทางการเมืองของพลเมือง ความสัมพันธ์ทางสังคม ความไว้วางใจสาธารณะ ที่นำไปสู่ธรรมาภิบาล

๒) การปฏิรูปประเทศหากพิจารณาภายใต้แนวคิดการให้บริการสาธารณะของรัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นว่าจริยธรรมสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องมีก่อนที่จะเกิดความไว้วางใจสาธารณะและเป็นหลักสำคัญของธรรมาภิบาล ซึ่งกล่าวได้ว่า “การบริการสาธารณะคือความไว้วางใจสาธารณะ” โดยเรื่องดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างจริยธรรมความซื่อสัตย์และความไว้วางใจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อรัฐสมัยใหม่เนื่องจากทั้งสองประการนี้ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยและกลไกตลาดที่ทำงานล้มเหลวหรือไม่ล้มเหลวของรัฐบาล หรือจากการแทรกแซงที่ล้มเหลวของรัฐ

ความไว้วางใจสาธารณะเกิดจากการมีจริยธรรมและความซื่อสัตย์ นำไปสู่ความร่วมมือทางการเมือง เกิดความไว้วางใจทางการเมือง และเกิดความเชื่อมั่นในรัฐบาล นักการเมือง ระบบราชการ และข้าราชการ ซึ่งในทางทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่จึงเสนอให้เน้นการบริหารจัดการวัฒนธรรมหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยความไว้วางใจหรือ “การบริหารวัฒนธรรมความไว้วางใจ” โดยเสนอให้ผู้บริหารและข้าราชการที่มีหลักการร่วมกันสร้างวัฒนธรรมแห่งความไว้วางใจขึ้นแทนที่วัฒนธรรมในการใช้อำนาจควบคุม โดยลดชั้นการบังคับบัญชาลง ซึ่งข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองและแนวทาง

---

[๕]รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิดา จิตตรุทธะ บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙

ธรรมาภิบาลมากขึ้น และผู้บริหารและข้าราชการจะไม่สามารถประสบความสำเร็จหากปราศจากความไว้วางใจจากสาธารณะ

๓) มีหลักฐานเชิงประจักษ์อย่างชัดเจนทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศของไทยว่า "ความไว้วางใจสาธารณะ" เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยปัญหาสำคัญที่ส่งผลในทางลบต่อความไว้วางใจสาธารณะก็คือ "การทุจริตคอร์รัปชัน" ด้วยเหตุดังกล่าว การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลให้ประเทศสามารถพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้หมดไปอย่างจริงจัง ทั้งนี้ แนวทางสำคัญที่ควรพิจารณานำมาเป็นหลักในการปฏิรูปการบริหารราชการเพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบไปด้วย การเสริมสร้างมาตรฐานจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางสากล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน การสร้างและบริหารจัดการวัฒนธรรมความไว้วางใจให้สามารถดำรงอยู่ควบคู่กับการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างยั่งยืน เป็นต้น

ข้อเสนอสำคัญเพื่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

๑) จากข้อมูลการศึกษาในระดับนานาชาติ ปรากฏผลอย่างชัดเจนว่าระดับการคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับความไว้วางใจสาธารณะ โดยเมื่อมีการดำเนินการให้ลดการคอร์รัปชันลงได้ ระดับความไว้วางใจสาธารณะก็จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างสอดคล้องกัน

๒) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่เกี่ยวกับความไว้วางใจสาธารณะและการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มี ๓ ประเด็น คือ

๒.๑) สิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก คือ การทุจริตคอร์รัปชัน โดยปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชัน ได้แก่ การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ดังนั้น การปฏิรูปครั้งนี้ควรจะต้องมีการดำเนินการที่จะนำเอาการเมือง ออกจากการบริหารราชการแผ่นดิน ผ่านทางการเสริมสร้างระบบและกลไกการบริหารราชการที่โปร่งใส ชัดเจน และเป็นรูปธรรม ให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

๒.๒) การปฏิรูปให้เกิดระบบการประเมินและจัดอันดับเป็นสากล ,หือเป็นกลไกสร้างเสริมความไว้วางใจสาธารณะในลักษณะของ "กระจกสังคม" ให้องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับทราบและเกิดความตระหนักถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพต่อไป

๒.๓) การปฏิรูปโครงสร้างและการจัดหน่วยงานที่สำคัญของรัฐโดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เกิดการบูรณาการ สามารถดำเนินงานตอบสนองต่อบริบทปัจจุบัน

ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถส่งผลต่อการบริหารจัดการวัฒนธรรมความไว้วางใจของรัฐในระยะยาวสืบไป

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการส่งเสริมความไว้วางใจสาธารณะ คือ คุณค่าความซื่อสัตย์ ผู้นำที่มีจริยธรรม คุณค่าข้าราชการ อุดมการณ์ในการบริการสาธารณะ ความไว้วางใจในระบบราชการ คุณค่าประชาธิปไตย การบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม ธรรมาภิบาล การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี การตรวจสอบและรายงานความรับผิดชอบธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ ความยุติธรรมทางสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ

๒.๑.๓ แนวคิดเกี่ยวกับประชารัฐ

จากแนวคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)[๖] ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนา จากเดิมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นจุดมุ่งหมายหลักแต่เพียงอย่างเดียวเป็นการเน้นให้คนเป็นศูนย์กลาง หรือเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา เพราะคนเท่านั้นที่เป็นปัจจัยชี้ขาดถึงความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง และจุดหมายหลักของการพัฒนาประเทศตามแนวคิด และทิศทางใหม่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ ๆ ไว้ ๗ ยุทธศาสตร์ โดยมี***ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การพัฒนาประชารัฐ*** เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะ และพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพ และสมรรถนะของคน***ทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ*** ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการพัฒนา เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี สนับสนุนให้ประชาชนในทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ เพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพภาครัฐ ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการตลอดจนการสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านนโยบายสาธารณะ และการกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ

ความแตกต่างระหว่างประชานิยมกับประชารัฐ โดยที่นโยบายประชานิยมนั้นนับว่าเป็นคำที่คุ้นเคยกันดี เนื่องจากเป็นนโยบายที่ถูกนำมาใช้แทบทุกรัฐที่ผ่าน ๆ มา เพื่อการยกระดับมาตรฐานชีวิตประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่ปัจจุบันมักถูกตีความในทางลบ เพราะปัญหากลับอยู่ที่ทางปฏิบัติที่มักจบลงด้วยการแจกเงินเพื่อแลกกับความนิยม คะแนนเสียง ความพอใจและสร้างทัศนคติให้ประชาชนเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้ปกครอง ไม่ใช่พลเมือง ซึ่งหากนำมาใช้อย่างไร้จิตสำนึกและขาดความรับผิดชอบนั้นอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

---

[๖]แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘http://kanchanapisek.or.th/kp๖/sub/book/book.php?book=๒๔&chap=๙&page=t๒๔-๙-infodetail๑๐.html

(อนุสรณ์ ธรรมใจ, ๒๕๕๘) อย่างไรก็ตามสถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ความหมายของ "นโยบายประชานิยม" จากการทบทวนแนวคิดที่มาของ ศ.ดร. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ โดยจำแนกออกเป็น ๕ ความหมายด้วยกัน ได้แก่ ๑) ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกา เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิม ที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ ๑๙ โดยมีนัยว่า หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งสองประเทศต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ ๒) ประชานิยมในละตินอเมริกา เป็นขบวนการประชานิยมที่มีเสน่ห์ มีบารมีเป็นที่จับตาจับใจประชาชน และมีนโยบายสงเคราะห์คนยากจนเพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมือง มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน ๓) ประชานิยมในประเทศตะวันตก คือการเมืองที่มีนโยบายพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชนที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน ๔) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา ใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นชนบทเน้นภาคเกษตร เน้นการพัฒนาไร่นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระ หรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนามารวมกันเป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง ๕) ประชานิยมที่หมายถึงการให้ความสำคัญ หรือให้คุณค่าแก่ประชาชน โดยเฉพาะคนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงมักเป็นประชานิยมเสมอ

โดยในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันโอชา ได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งได้จัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคีซึ่งถือเป็นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ ซึ่งทาง องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม ได้ให้ความหมายของ PPP Model นี้ว่า "ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชนผู้ร่วมลงทุนหนึ่งรายหรือมากกว่าในการที่จะให้เอกชนนั้นๆส่งมอบบริการในลักษณะต่างตอบแทนให้แก่รัฐบาล โดยเอกชนจะได้รับผลกำไรจากการให้บริการ และรัฐบาลจะได้บรรลุเป้าประสงค์ของการส่งมอบบริการที่ได้ตั้งไว้" สำหรับทางภาคเอกชนของประเทศไทยจะเข้ามาเพื่อร่วมลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศซึ่งเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศก่อน ซึ่งในบางเรื่องภาครัฐอาจไม่สามารถที่จะทำได้เพียงฝ่ายเดียว การที่เอกชนเข้ามายังเป็นการช่วยแบ่งปันความเสี่ยงทางการเงินของภาครัฐ และยังเป็นประโยชน์ต่อเงินที่รัฐได้เอาไปลงทุนให้ได้เกิดประโยชน์สูงสุดรวมทั้งผลงานที่ออกมาก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่า มีความคุ้มค่ากับเงินที่ลงทุน เพราะภาคเอกชนมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขามากมาย และเมื่อมีการแข่งขันในตลาดการค้า ผู้ที่ได้ประโยชน์ในครั้งนี้ก็คือประชาชน ทางรัฐบาลที่ได้เปิดบริษัท ประชารัฐรักสามัคคีนั้นเป็นอีกทางที่จะช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการบูรณาการความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยมีคณะทำงานจากภาคเอกชนเข้ามาช่วยในการทำงานของภาครัฐในการพัฒนาและขับเคลื่อน

ประเทศทั้งสิ้น ๑๒ ด้าน ดังนี้ การยกระดับนวัตกรรมการผลิต, การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจเริ่มต้น, การดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ, การยกระดับคุณภาพวิชาชีพ, การส่งเสริมการท่องเที่ยว, การส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ, การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, การปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ, การพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต, การพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่, การศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ และการสร้างรายได้และการกระตุ้นการใช้จ่ายในประเทศ[๗] ซึ่งถือเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทางภาคเอกชนทางรัฐบาลได้ให้นักบริหารและผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมคิดวิเคราะห์นโยบายและแผนการพัฒนา เพื่อที่จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มขีดความสามารถของประเทศ เพื่อให้มีการจ้างงาน การใช้การร่วมทุนลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership : PPP) ไม่ใช่แต่เพียงภาครัฐที่จะได้รับประโยชน์แต่จากภาคเอกชนยังได้รับการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการช่วยเหลือจากทางรัฐบาล มีเงินทุนหมุนเวียน โดยมีภาครัฐช่วยส่งเสริมประสานงานกับนานาประเทศในการเพิ่มช่องทางต่าง ๆ ตามที่ทาง Brinkerhoff (2001) ได้กล่าวไว้ว่า PPP Model ไม่ใช่การทำเพื่อการค้าเท่านั้น แต่ยังต้องมีการพัฒนาไปเรื่อย ๆ ด้วย ถือว่าเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะทำให้ภาคประชาสังคมเอกชนและภาครัฐจะมาร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างนโยบายที่รัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ดำเนินการภายใต้แนวคิด “ประชารัฐ” ที่มุ่งเน้นการเอาใจประชาชนบางกลุ่มเพียงหวังเพื่อให้เป็นฐานเสียงกับแนวคิด “ประชารัฐ”ที่รัฐบาลในปัจจุบันนำมาเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศแบบประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมนั้น พบว่าแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้นแนวคิด “ประชารัฐ” จึงมีความสำคัญยิ่งในการสร้างความร่วมมือกันระหว่างคนในสังคมกับเจ้าหน้าที่รัฐในการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถของประเทศเพื่อให้สังคมมีความเข้มแข็ง ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

---

[๗] http://www.prsthailand.com

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยภาครัฐ และการกำกับดูแลโดยภาคประชาชน

แนวคิดการกำกับดูแลภาครัฐโดยใช้หลักการของธรรมาภิบาลประชาธิปไตยเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมาจากคำว่า “ธรรมาภิบาล” ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำมาเป็นเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลระบบราชการ อันประกอบด้วย ๙ หลักการ คือ ๑) หลักประสิทธิผล ๒) หลักประสิทธิภาพ ๓) หลักการตอบสนอง ๔) หลักภาระรับผิดชอบ ๕) หลักความโปร่งใส ๖) หลักการมีส่วนร่วม ๗) หลักการกระจายอำนาจ ๘) หลักนิติธรรม และ ๙) หลักความเสมอภาค

จากหลักการทั้ง ๙ ประการข้างต้น จะเห็นว่าการบริหารงานภาครัฐนั้นให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ภาระรับผิดชอบ คุณธรรมและจริยธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้นหลักการกำกับดูแล การตรวจสอบ ดังกล่าวจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐเพื่อก่อให้เกิดธรรมาภิบาล ตามหลักประชาธิปไตย

การกำกับดูแล การตรวจสอบ ในรายงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย **๑) การกำกับดูแล การตรวจสอบโดยภาครัฐ** และ **๒) การกำกับดูแล การตรวจสอบโดยภาคประชาชน**

การกำกับดูแล การตรวจสอบโดยภาครัฐ แบ่งได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่รูปแบบแรก **การกำกับดูแลภายใน** คือ การกำกับดูแลข้าราชการตามสายการบังคับบัญชา และ รูปแบบที่สอง **การกำกับดูแลภายนอก** คือการกำกับดูแลข้าราชการโดยองค์การภายนอกหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ โดยภาพรวมแล้วจะเป็นการกำกับดูแล การตรวจสอบทางด้านการบัญชี การเงิน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านแผนงาน และด้านบุคลากร เป็นต้น เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องการเงินและการบัญชีของหน่วยงานรัฐทั้งหมด

การกำกับดูแล การตรวจสอบโดยภาคประชาชน ถือเป็นการกำกับดูแลที่มีความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ เป็นการตรวจสอบที่ไม่ได้มาจากหน่วยงานภาครัฐ เป็นการตรวจสอบภายนอกเพื่อสร้างความไว้วางใจสาธารณะที่ประชาชนมีต่อระบบราชการ อันก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีความเข้มแข็ง

จากแนวคิดดังกล่าว การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การสร้างความไว้วางใจสาธารณะ ประกอบด้วย การกำกับดูแลภายในซึ่งหมายถึงการกำกับดูแลตามลำดับชั้นการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลภาครัฐ ซึ่งหลักการที่สำคัญคือหลักธรรมาภิบาล ในขณะที่การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน นับว่าเป็นการกำกับดูแลภายนอก ซึ่งกระบวนการกำกับดูแลดังกล่าวเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การดำเนินงานระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบราชการ ดังนั้น การกำกับดูแลโดยภาครัฐมีการกำกับดูแลภายในคือกำกับตามลำดับชั้นและกำกับดูแลภายนอก โดยองค์กรภายนอก ทั้งสองรูปแบบจะยึดหลักธรรมมาภิบาล ส่วนการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนก็เพื่อให้เกิดความไว้วางใจสาธารณะ

๒.๓ องค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาครัฐ

องค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานในระบบราชการ แบ่งได้เป็น ๒ รูปแบบ คือ

๒.๓.๑ การกำกับดูแลภายในหน่วยงานของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (หมวด ๑) และพระราชบัญญัติอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลและการใช้อำนาจเป็นไปด้วยความชอบธรรม เกิดความโปร่งใส และเกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

๒.๓.๒ การกำกับดูแลภาครัฐโดยองค์กรภายนอก โดยให้มีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติงานของระบบราชการ ซึ่งมีจำนวนมากโดยรายงานฉบับนี้จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

๒.๓.๒.๑ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
๒.๓.๒.๒ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
๒.๓.๒.๓ สำนักงบประมาณ
๒.๓.๒.๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๒.๓.๒.๕ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๒.๓.๒.๖ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
๒.๓.๒.๗ คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ
๒.๓.๒.๘ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๒.๓.๒.๙ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

๒.๓.๒.๑ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้าน การบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรมรายงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ

๒.๓.๒.๒ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะและจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๒.๓.๒.๓ สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอำนาจหน้าที่ติดตามผล ประเมินผล และรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๓.๒.๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐ เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีทุกปี โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ สำหรับหน่วยรับตรวจ และเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยฯ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน และจัดทำรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน

๒.๓.๒.๕ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๑ ได้แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนงานโครงการพัฒนาของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและ การประสานการพัฒนาเพื่อให้เกิดมีการแปลงแผนพัฒนาฯ ไปสู่การปฏิบัติรวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนาไปสู่ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพได้เกิดความรู้ความเข้าใจตลอดจนเสริมสร้างให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ โดยมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายในการพัฒนาบทบาทของภาคเอกชนที่จะเข้ามาสนับสนุนกิจการของรัฐซึ่งเป็นโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

๒.๓.๒.๖ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ติดตาม ประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ

คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

๒.๓.๒.๗ คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.)

คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๕/๒๕๕๗ มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและถูกต้องภายใต้กรอบงบประมาณของรัฐ ควบคู่กับการติดตามและตรวจสอบตามปกติของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยมุ่งเน้นแผนงานหรือโครงการที่สำคัญซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศ และรายงานผลการดำเนินการและเสนอแนะความเห็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบโดยเร็ว

๒.๓.๒.๘ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอเพื่อการถอดถอนจากตำแหน่งดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒.๓.๒.๙ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และฉบับแก้ไข ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็น ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่ ไต่สวนข้อเท็จจริงชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

จากบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานในระบบราชการดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่ในบริบทที่เฉพาะเจาะจงตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การกำกับดูแลภายในของหน่วยงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่วนการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภายนอก เป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระและหน่วยงานอีกหลายหน่วยงาน แต่ทุกหน่วยต่างตรวจสอบโดยการสอบทานมิใช่ตรวจสอบเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน

๒.๔ การกำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติงานของระบบราชการโดยภาคประชาชน

การกำกับดูแล การตรวจสอบเป็นกลไกสำคัญของระบบการจัดการภาครัฐ เนื่องจากการกำกับดูแล การตรวจสอบเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปตามนโยบาย และแผนงานของภาครัฐ ซึ่งผลการประเมินจะถูกนำมาเป็นฐานข้อมูลในการวางแผนปรับแก้การปฏิบัติงานให้ตรงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ ระบบการบริหารงานภาครัฐเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดนโยบายและแผนงานโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูงคือ คณะรัฐบาล จากนั้นผู้บริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม ก็จะแปลงนโยบายมาสู่วิธีการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

การที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายก็เริ่มตั้งแต่การวางแผนการดำเนินการจนกระทั่งประเมินผล และการพัฒนา การประเมินผลเป็นสิ่งที่วัดผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ ผลที่ออกมาจากการประเมินจะเป็นตัวตรวจสอบ และบ่งชี้ว่าจะต้องมีการกำกับดูแลและควบคุมการปฏิบัติงานอย่างไรให้เป็นไปตามผลที่ต้องการ<u>เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน</u> ดังนั้นการกำกับดูแล และตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นการสร้างการยอมรับจากประชาชน เมื่อประชาชนเกิดความเชื่อถือในภาครัฐจะก่อให้เกิดการสนับสนุน ส่งผลให้รัฐบาลและระบบราชการมีความเข้มแข็งและมั่นคง

การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน จะกล่าวถึงในสองส่วน คือ

๒.๔.๑ การกำกับดูแลและตรวจสอบในบริบทของต่างประเทศ

๒.๔.๒ กลไกในการกำกับดูแล

๒.๔.๑ <u>การกำกับดูแลและตรวจสอบในบริบทของต่างประเทศ</u>

๒.๔.๑.๑ ประเทศแคนาดา

๒.๔.๑.๒ ประเทศเยอรมัน

๒.๔.๑.๓ ประเทศญี่ปุ่น

๒.๔.๑.๔ ประเทศอังกฤษ

๒.๔.๑.๕ ประเทศมาเลเซีย

๒.๔.๑.๑ ประเทศแคนาดา[๔]

การสร้างคุณค่าในงานบริการภาครัฐของแคนาดา เน้นตัวแปรหลัก ๓ ตัวแปร คือ บุคลากร (People) การบริการ (Services) และความไว้วางใจ (Trust) ความสำเร็จของหน่วยงานภาครัฐในการเพิ่มหรือลดความพึงพอใจในการส่งมอบการบริการ มุ่งเน้นไปที่บทบาทการให้บริการที่ส่งเสริมความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของประชาชนโดยเชื่อมโยงระหว่างความสัมพันธ์ ๓ ประการ ได้แก่ **ประการแรก** ความพึงพอใจและความมุ่งมั่นของพนักงาน สภาพแวดล้อมการทำงาน ความสามารถในการทำงานของพนักงาน ความผูกพันในการทำงาน และการจ่ายค่าตอบแทนที่ยุติธรรม **ประการที่สอง** ความพึงพอใจของประชาชนในการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน และ**ประการที่สาม** ความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของประชาชนในงานบริการของภาครัฐ

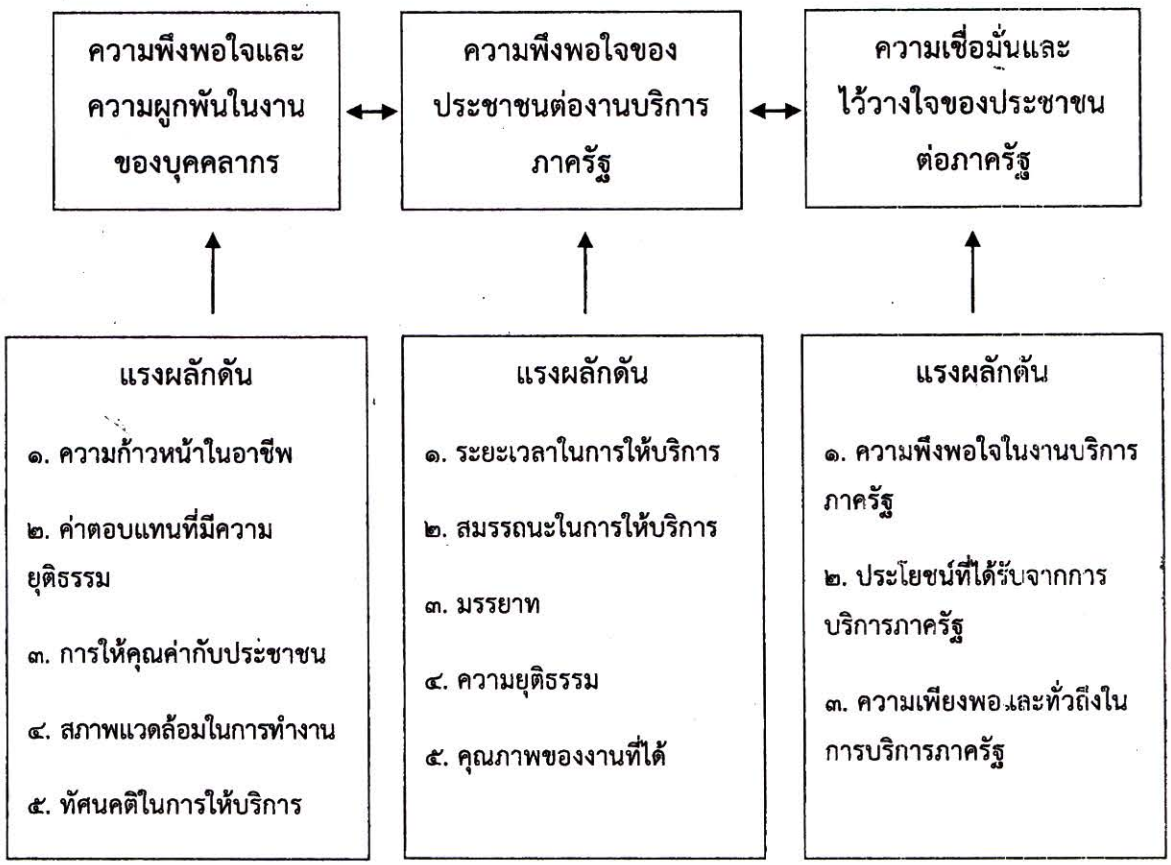
รูปแบบในการขับเคลื่อนของความพึงพอใจในการให้บริการภาครัฐ **รูปแบบแรก** เป็นเรื่องของมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน **รูปแบบที่สอง** เป็นโมเดลในการแก้ปัญหาที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นจากประชาชน **รูปแบบที่สาม** เป็นการให้ความสำคัญกับผู้ขับเคลื่อนนโยบายหลัก เป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ในการขับเคลื่อนนโยบาย **รูปแบบที่สี่** คือ การเชื่อมโยงระหว่างความพึงพอใจในงานและความมุ่งมั่นของพนักงานของรัฐกับความพึงพอใจของประชาชน ที่ส่งผลกับคุณภาพของการให้บริการของภาครัฐ และการเชื่อมโยงระหว่างความพึงพอใจของประชาชนกับความเชื่อมั่นของประชาชนในภาครัฐ

ประเทศแคนาดา เป็นกรณีตัวอย่างการบริการแบบประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีปัจจัยตัวชี้วัด ๕ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจงานบริการ ได้แก่ **ปัจจัยแรก** ระยะเวลาการให้บริการ **ปัจจัยที่สอง** ผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการ (ตอบสนองความต้องการของประชาชน) **ปัจจัยที่สาม** ความยุติธรรมในการให้บริการ **ปัจจัยที่สี่** ความรู้และขีดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ และ **ปัจจัยที่ห้า** มารยาทในการบริการของเจ้าหน้าที่ โดยหากงานบริการประกอบด้วย ๕ ปัจจัยเหล่านี้แล้วจะทำให้เกิดความพึงพอใจในระดับสูงสุด และหากมีไม่ครบทั้ง ๕ ปัจจัย จะทำให้ระดับความพึงพอใจลดน้อยถอยลงตามลำดับ

จากการสำรวจ การสร้างงานบริการที่มีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด เกิดจากการที่บุคลากรที่มีสมรรถนะในการทำงานบริการจะก่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดี ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจของประชาชนในงานบริการภาครัฐ ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจในการทำงานของระบบราชการและรัฐบาล ดังแสดงในภาพที่ ๑

---

[๔] Bouckaert และคณะ



ภาพที่ ๑ แรงผลักดันที่มีผลต่อความพอใจในแต่ละระดับ และส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจ

๒.๔.๑.๒ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศทางฝั่งตะวันตกมีวิธีการตรวจสอบควบคุมที่มีความแตกต่างจากทางฝั่งตะวันออกคือ ประเทศทางยุโรปนั้นจะมุ่งสร้างระบบที่เข้ามาควบคุม กำกับดูแลให้ผู้นำและบุคลากรปฏิบัติตามมาตรฐาน ในขณะที่ประเทศทางด้านตะวันออกจะมุ่งที่การให้ความสำคัญกับผู้นำในการกำกับดูแลและตรวจสอบ ประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่เป็นสหพันธรัฐโดยมีกฎหมายพื้นฐานที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการกำกับดูแลตนเอง โดยที่รัฐบาลไม่เข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น รูปแบบขององค์การ ความรับผิดชอบ สิทธิและหน้าที่ เป็นต้น มลรัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน้าที่บังคับให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ

ในการตรวจสอบภาคประชาชนของเยอรมัน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการระบุถึงสิทธิของประชาชนในหลาย ๆ มิติ ยกตัวอย่างเช่น **ประการแรก** หน่วยงานท้องถิ่นในระดับเทศบาลต้องมีการเรียกประชุมประชาชน คือ สภาพลเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง หรือประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเรียกร้องให้มีการเปิดประชุม **ประการที่สอง** ประชาชนมีสิทธิที่จะอภิปรายประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของตัวเองในท้องถิ่น อย่างเช่น กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการเก็บภาษี ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะ **ประการที่สาม** ประชาชนมีสิทธิตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่นหรืออีกนัยหนึ่งคือสามารถที่จะตั้งกระทู้ถาม ซึ่งจะถามเป็นข้อร้องเรียนหรือเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ **ประการที่สี่** ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการทำประชามติ และขอมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้

นอกจากนั้นเครื่องมือที่ประชาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้ในการกำกับดูแล ได้แก่ ๑) ผู้กำกับดูแลอาจเรียกดูข้อมูลเมื่อใดก็ได้ โดยหมายถึงการตรวจสอบดูแลของมลรัฐนั้นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลนั้นสามารถตรวจดูข้อมูลของหน่วยงานท้องถิ่น ๒) ผู้กำกับดูแลสามารถคัดค้านและยกเลิกการตัดสินใจที่ผิดกฎหมาย การดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่นที่ดำเนินงานผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงต้องมีผู้กำกับดูแลในการคัดค้านและยกเลิกการตัดสินใจที่ผิดกฎหมาย ๓) การออกคำชี้แนะหรือสั่งให้ดำเนินการ เป็นการให้อำนาจผู้กำกับดูแลเพื่อสั่งการหรือชี้แนะการดำเนินงานให้สอดคล้องเป็นไปตามกฎหมาย ๔) การแต่งตั้งผู้ตรวจการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแล ๕) การยุบสภาท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลมีสิทธิที่จะยุบสภาท้องถิ่น ดังนั้น เครื่องมือที่มลรัฐของสหพันธ์รัฐใช้ในการกำกับดูแลนั้นจึงเป็นกลไกในการตรวจสอบหน่วยท้องถิ่นที่สำคัญ ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลแบบ ออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับเขต และระดับอำเภอ

และผู้มีอำนาจสูงสุดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นสามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองได้ ถ้าหากไม่เห็นด้วยกับการตัดสินหรือมาตรการของผู้กำกับดูแล

จากรายงานการเดินทางไปประชุมทวิภาคีของกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทย – เยอรมัน[๙] มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล การตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของภาคราชการ ได้แก่

๑) องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศเยอรมนี เป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหากำไร ตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำและศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกประเทศเยอรมนี โดยตีพิมพ์ให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อ***สร้างการตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน***

๒) หน่วยงานตรวจสอบความโปร่งใส กระทรวงมหาดไทยเยอรมนีอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และตอบสนองสถานการณ์อย่างทันท่วงทีการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน และการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของภาครัฐ ทั้งทางอินเตอร์เน็ต และตีพิมพ์ในสื่อต่างๆ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน มีศูนย์ข้อมูลทางเว็ปไซต์เพื่อแสดงข้อมูลของรัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงของรัฐ ซึ่งถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการสื่อสารกับประชาชน

๓) ***การตรวจสอบเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต เริ่มต้นจากการประเมินความเสี่ยง***ที่อาจเกิดขึ้นในทุก ๆ กระบวนการ อย่างน้อยทุก ๆ ๕ ปี โดยระหว่างการประเมินแบบเต็มรูปแบบนั้นจะมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง และ***มีกระบวนการตรวจสอบย้อนกลับ***เพื่อความโปร่งใส นับเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องตระหนักและยอมรับเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในการทำงาน

๔) การมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐบาลจัดตั้ง***สถาบันในรูปแบบองค์กรมหาชนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ของประชาชน***ควบคู่ไปกับการดำเนินการออกกฎหมายและการจัดทำแผนงานของรัฐ

---

[๙]สรุปผลการเดินทางไปประชุมทวิภาคีของกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทย – เยอรมี ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน – ๕ ธันวาคม ๒๕๕๘

๒.๔.๑.๓ ประเทศญี่ปุ่น

การตรวจสอบและควบคุมในการกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่นถือว่ามีความแตกต่างกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีเพียงส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และมีความสัมพันธ์ในรูปแบบรัฐเดี่ยวที่รวมศูนย์อำนาจความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงกิจการภายในดูแลการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นแทนการแต่งตั้งจากส่วนกลาง การดูแลท้องถิ่นเน้นเรื่องการคลังและการจัดเก็บภาษีเป็นหลัก และพยายามให้ท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง

เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร จึงจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีการวางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยองค์ประกอบของการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมี ๓ องค์ประกอบสำคัญ คือ ต้องมีกฎหมายรองรับ ต้องมีระเบียบทั่วไป เพื่อความยุติธรรมและโปร่งใสในการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเป็นไปในทิศทางของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแล ส่วนท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกภาพในรูปแบบการบริหารน้อยลงหรืออาจกล่าวได้ว่า มีความหลากหลายขององค์กรมากขึ้น ซึ่งทิศทางการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นรับผิดชอบตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นตนเองมากขึ้นส่วนบทบาทการตรวจสอบดูแลโดยภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดสิทธิของประชาชนที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นไว้ในกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ไว้หลายประการ เช่น ๑) การให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้ออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย หรือการยกเลิกกฎหมาย (ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) การที่ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการสอบบัญชีกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓) ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการยุบสภาท้องถิ่น ๔) ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารสูงสุด ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายบัญชีหรือคลัง สมาชิกในคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง หรือผู้สอบบัญชี หรือสมาชิกในคณะกรรมการควบคุมความปลอดภัยสาธารณะให้พ้นจากตำแหน่งได้ และ ๕) ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้มีการถอดถอนสมาชิกในคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นที่ตนอยู่ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนในประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบการทำงานภาครัฐของท้องถิ่นอย่างมาก

๒.๔.๑.๔ ประเทศอังกฤษ

การตรวจสอบและควบคุมในการกำกับดูแลของประเทศอังกฤษมีวิธีการควบคุมท้องถิ่นโดยส่วนกลางที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ **ประการแรก** การควบคุมโดยอาศัยกฎหมายที่ตราขึ้นจากรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายที่ออกมานั้นจะจำกัดการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของท้องถิ่น ทั้งนี้การออกกฎหมายของท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง **ประการที่สอง** การควบคุมโดยนโยบาย ควบคุมโดยพรรครัฐบาลในรัฐเดี่ยว ซึ่งอังกฤษถือว่า การตอบสนองต่อนโยบายหรือนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเป็นภาระหรือหน้าที่ของท้องถิ่น บางครั้งจึงอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและปฏิกิริยาต่อต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีนี้พรรครัฐบาลจะอาศัยเสียงข้างมากและสถานภาพทางการเมืองที่เหนือกว่าออกเป็นกฎหมายบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม **ประการที่สาม** การควบคุมการบริหารโดยการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ จากระดับชาติและส่งให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตาม นอกจากนั้นยังแต่งตั้งผู้ตรวจการซึ่งมีอำนาจค่อนข้างมากเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ **ประการที่สี่** การควบคุมทางการเงิน โดยการกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น รวมทั้งการระบุประเภทภาษีที่สามารถเก็บได้ ทำให้มีความลำบากในการจัดเก็บภาษี จึงต้องพึ่งพาอาศัยเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่มีความผ่อนคลายการควบคุมจากส่วนกลางลง ประชาชนสามารถเข้ามาผลักดันการบริหารและปรับปรุงบริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความโปร่งใสและการมีจริยธรรมของคนในองค์กรที่สามารถควบคุมดูแลจากประชาชนได้มากขึ้นทั้งยังสามารถช่วยป้องกันและเป็นกระบวนการตรวจสอบความฉ้อฉลและประพฤติมิชอบ

จากแนวทางของประเทศอังกฤษ คือ การที่ประชาชนมาเปิดเผยข้อมูลนั้น ประเทศอังกฤษจะมีพระราชบัญญัติเปิดเผยข้อมูลประโยชน์สาธารณะ ๑๙๙๘ (Pida) โดยจะให้มีความคุ้มครองกับประชาชนที่มาเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

๒.๔.๑.๕ ประเทศมาเลเซีย

PEMANDU คือ ความพยายามของรัฐบาลมาเลเซียในการที่จะผลักดันประเทศให้หลุดพ้นจากการเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาให้ก้าวขึ้นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการให้ความสำคัญกับมิติ ๗ ด้าน ในการที่จะผลักดันให้มาเลเซียเป็นประเทศที่ประชาชนมีรายได้สูงภายในปี ๒๐๒๐ โดยแนวคิดนี้เริ่มมาในสมัยของนายกรัฐมนตรี NajibTun Rajak ทั้ง ๗ มิติเรียกว่า National Key Results Areas (NKRAs) แต่ละมิติจะถูกกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานที่เรียกชื่อว่า The Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU) ผลสัมฤทธิ์ใน ๗ มิติ ประกอบด้วย

๑) การลดปัญหาอาชญากรรม

๒) การต่อสู้กับการคอรัปชั่น

๓) การปรับปรุงประสิทธิภาพของนักเรียน

๔) การเพิ่มคุณภาพชีวิตประชาชน

๕) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน

๖) การปรับปรุงการบริการขนส่งสาธารณะ

๗) การดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายของประชาชน

หน่วย PEMANDU ตั้งขึ้นในปี ๒๐๐๙ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแล และประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการรวมทั้งให้การสนับสนุนการทำงานของกระทรวงที่รับผิดชอบ

ในการทำงานจะทำในลักษณะเป็นทีม ประกอบด้วยบุคลากรทั้งที่เป็นที่ปรึกษาและบุคลากรผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนทำงานร่วมกัน โดยก่อนจะออกแบบการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จะมีการทำสัมมนาในเชิงปฏิบัติการ ที่เรียกว่า Pre-lab surveys and feedback ซึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นการสำรวจการรับรู้ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ก่อน เพื่อรับทราบปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนจริง ๆ

ขั้นตอนที่สอง จะทำการวิจัยทดลอง (Lab Process) โดยระดมสมองคนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และคนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อจะได้ข้อสรุปที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหา

ขั้นตอนที่สาม จะต้องเอาปัญหาที่กล่าวมาในขั้นต้นมารับฟังจากประชาชนเพื่อทราบถึงแนวคิดและความต้องการของประชาชนจริง ๆ

ขั้นตอนที่สี่ นำผลที่ได้จากวิจัยระดมสมองจะถูกนำเสนอให้กับคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีได้รับทราบ เพื่อผู้ที่รับผิดชอบจะได้ทราบถึงปัญหาและบทบาทที่ควรจะทำ

ขั้นตอนที่ห้า คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบ

ตัวอย่างความสำเร็จจากการกำกับดูแลของ PEMANDU ในเรื่องการลดปัญหาอาชญากรรม

ตัวชี้วัด	ผลสัมฤทธิ์ ๒๐๑๐	ผลสัมฤทธิ์ ๒๐๑๑	ผลสัมฤทธิ์ ๒๐๑๕
ลดอาชญากรรม	ลดได้ร้อยละ ๑๕ จากปีที่แล้ว	ลดได้อีกร้อยละ ๑๐	ลดลงจากเดิม ร้อยละ ๕

การทำงานของ PEMANDU จะแบ่งการบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็น ๓ ระยะเวลา

<u>ระยะที่ ๑</u> เรียกว่า GTP ๑.๐ (ปี ๒๐๐๙ - ๒๐๑๒) โดยเน้นการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการให้ทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีเป้าหมายตัวชี้วัดที่ท้าทาย

<u>ระยะที่ ๒</u> เรียกว่า GTP ๒.๐ (ปี ๒๐๑๓ - ๒๐๑๕) คือการเปลี่ยนแปลงประเทศจะมีเป้าหมายที่ชัดเจนและทำไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น

<u>ระยะที่ ๓</u> เรียกว่า GTP ๓.๐ (ปี ๒๐๑๖-๒๐๒๐) ทุกคนจะมุ่งไปสู่เป้าหมาย คือ ประเทศในยุทธศาสตร์ภาพรวมเพื่อผลักดันให้มาเลเซียมีระดับการพัฒนาเทียบเท่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ตัวอย่างผลสัมฤทธิ์ในมิติที่หนึ่งที่เรียกว่า การลดปัญหาอาชญากรรม โดยหลักการหรือหัวใจของความมีสัมฤทธิผลในโครงการ PEMANDU ก็คือการกำหนดตัวชี้วัดที่วัดได้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย กล่าวคือ KRA (Key Result Areas) เป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดตัวชี้วัด โดยมีหลักการคือการเอายุทธศาสตร์ของชาติเป็นตัวตั้ง มีการกำหนดเป้าหมายที่จะสัมฤทธิ์ผลได้ โดยมุ่งเน้นแค่ ๒ – ๔ เป้าหมายหลักที่มีความสำคัญ และเมื่อกำหนดเป้าหมายเสร็จแล้วต้องกำหนดตัวชี้วัดโดยตัวชี้วัดต้องแน่ใจว่า KPI นั้นสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์และผลกระทบ ไม่ใช่ชี้ให้เห็นแค่ปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเท่านั้น ที่สำคัญตัวชี้วัดต้องเป็นที่รับรู้และยอมรับ โดยตัวชี้วัดต้องมีเป้าหมายและมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน สุดท้ายผลสัมฤทธิ์ทาง PEMANDU จะแบ่งผลสัมฤทธิ์เป็นระยะเวลาตามกรอบ คือ ระยะสั้นใช้เวลา ๔ -- ๖ เดือน ระยะปานกลางใช้เวลา ๙ – ๒๔ เดือน และระยะยาวใช้เวลา ๕ ปี

๒.๔.๒ <u>กลไกในการกำกับดูแล</u> สำหรับกลไกในการกำกับดูแลติดตาม จากการทบทวนบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ก็พบว่ามี ๒ ลักษณะ คือ

๒.๔.๒.๑ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง

๒.๔.๒.๒ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

๒.๔.๒.๑ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง

โดยสำรวจความพึงพอใจของพลเมืองในส่วนการปกครองท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบและปรับปรุงการบริการให้มีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการแทรกแซงผ่านการให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความพึงพอใจของประชาชน และเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถนำแนวคิดการทำงานตามหลักการ เช่นในหนังสือ Good to Great คือ การที่องค์กรสามารถลดความซับซ้อนของสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรมีความคิด

ที่เป็นหนึ่งเดียว โดยการสร้างวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งเสริมสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินงานมีความเกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องศึกษาหลักการและนำไปสู่ขั้นตอนการดำเนินงานโดยการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสร้างแนวทางให้กับองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแทรกแซงการบริการให้แก่ประชาชน และการฝึกอบรมบุคลากรบนพื้นฐานตามแนวคิดหนังสือ Good to Great เพื่อให้บุคลากรมีทัศนคติการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน การให้บุคลากรรู้ถึงความเป็นเจ้าของและตระหนักถึงการให้บริการประชาชน โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการบริการ การกำหนดหลักในการบริการประชาชน การรณรงค์ เพื่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริการที่ดีแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจไม่มีการระบุกลยุทธ์และดำเนินการที่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานต้องสามารถบูรณาการรูปแบบการบริการประชาชนในพื้นที่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญของการแทรกแซงคือการปรับปรุงการบริการประชาชนที่ต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุดจะก่อให้เกิดการให้บริการที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

๒.๔.๒.๒ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

การสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้ประชาชนรู้สึกว่าตนเองมีโอกาสเท่าเทียมกันในสังคมสำหรับการสร้างความแตกต่างในทางการเมือง โดยการส่งเสริมความไว้วางใจ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หรือที่เรียกว่าการมีส่วนร่วมอิเล็กทรอนิกส์ ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารกับรัฐบาล และสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างอิสระและเปิดเผยบนอินเทอร์เน็ตไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจ ในขณะที่รัฐบาลก็สามารถสร้างความไว้วางใจโดยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ส่งเสริมความไว้วางใจด้านสังคมและการเมือง โดยรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันของสังคม อีกทั้งการสร้างความไว้วางใจทางการเมืองและการกำกับดูแลที่ดีจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย การกำกับดูแลภายใต้สิทธิมนุษยชนตามหลักประชาธิปไตย การกำกับดูแลด้วยความชอบธรรมจะช่วยกระตุ้นและขยายความไว้วางใจทางการเมือง

นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจในส่วนการปกครองท้องถิ่น สร้างความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เช่นสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น โรงเรียน ตำรวจ และธุรกิจในท้องถิ่น เพื่อการแก้ปัญหาท้องถิ่นและปรับโครงสร้างของผู้มีอำนาจในท้องถิ่นและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและหน่วยงาน รวมทั้งรัฐสภาต้องมีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส หลีกเลี่ยงการตัดสินใจโดยไม่ให้ความสนใจกับประชาชน ตลอดจนการทำงานของตุลาการที่เป็นอิสระเป็นเสาหลักของความไว้วางใจในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

การสร้างความไว้วางใจทางสังคมและการเมืองที่ดีจะต้องสอดคล้องกับการกำกับดูแลที่ดี ผู้นำทางการเมืองสามารถประยุกต์แนวคิดโดยการใช้กลยุทธ์ดังต่อไปนี้

๑) การสร้างความไว้วางใจทางจริยธรรมและศีลธรรม คือ การแสดงออกถึงความห่วงใยที่มีต่อประชาชนอย่างแท้จริง โดยยึดมั่นทั้งในคำพูดและการกระทำที่มีคุณธรรมและจริยธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างความไว้วางใจในจริยธรรมและศีลธรรม

๒) การสร้างความไว้วางใจทางเศรษฐกิจ คือ การมุ่งมั่นที่จะเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้บริการที่ดีต่อประชาชน โดยเน้นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ความไว้วางใจทางเศรษฐกิจ

๓) การสร้างความไว้วางใจทางการเมืองและสังคม โดยการดำเนินการปฏิรูปทางการเมือง เช่น การกระจายอำนาจและนวัตกรรมในการจัดการภาครัฐคือ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย การรักษาความไว้วางใจทางการเมืองโดยการปราบปรามการทุจริตรวมถึงการปฏิรูปทางสังคมที่จะเสริมสร้างการเป็นตัวแทนภาคประชาสังคมควบคู่กับการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งจะนำมาสู่ความไว้วางใจทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับตัวเร่งผลกระทบทุนทางสังคม

๔) การสร้างความไว้ใจผ่านเทคโนโลยี โดยการนำนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรัฐบาลได้มากขึ้นผ่านการมีส่วนร่วมทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นช่องทางที่สำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้การทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ทั้งนี้กลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นผู้นำทางการเมืองต้องสามารถประยุกต์การสร้างความไว้วางใจในแต่ละช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และสังเกตการตอบสนองของประชาชนภายหลังจากการสร้างความไว้วางใจ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาและความอดทนเป็นอย่างมาก เมื่อสร้างความเชื่อใจผ่านกลยุทธ์ดังกล่าว จะส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ของนักการเมือง ข้าราชการและประชาชน นำไปสู่การปฏิบัติตนได้อย่างเหมาะสม อาจเริ่มต้นจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ส่วนเล็ก ๆ ในสังคม นอกจากนี้นักการเมือง ข้าราชการ จะต้องรักษาความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลเสมอ

โดยสรุป การตรวจสอบโดยภาคประชาชนในต่างประเทศมีหลายรูปแบบ เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การออกนโยบาย การควบคุมโดยกฎหมาย การควบคุมการบริหารและการเงิน ส่วนกลไกสำคัญที่ใช้ในการกำกับดูแล เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

๒.๕ กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องร้องเรียนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการศึกษา ติดตามและตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการขาดการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ ดังตัวอย่างเช่น

๒.๕.๑ กรณีศึกษาเกี่ยวกับการขอให้ตรวจสอบการดำเนินคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลก่อน โดยคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามสรุปผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน กรณีขอให้ตรวจสอบการดำเนินคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน จากความเสียหายโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลก่อนของคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สรุปได้ว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลก่อน เป็นการดำเนินโครงการทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่รัฐ รวมทั้งตลอดห้วงระยะเวลาของการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้รับข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข กำกับดูแลขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกระทำการเพื่อเป็นการยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐบาล ด้วยการนำข้อเสนอเหล่านั้นไปปฏิบัติแต่อย่างใด เมื่อมีการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวพบว่ามีผลขาดทุนทางบัญชีอย่างมหาศาล นอกจากนั้นแล้วยังต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ใช้ในโครงการดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งยังไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย จากความบกพร่องในการบริหารจัดการดังกล่าว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่กระทำการเพื่อเป็นการยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่าได้กระทำการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขผลเสียหายนั้นจนส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเพิ่มมากขึ้นอย่างมหาศาล ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะกระทำการโดยประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

๒.๕.๒ กรณีศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ[๑๐]

จากการศึกษาพบว่า ตามที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ได้เข้ามาตรวจสอบมาตรฐานการบินของประเทศไทยในระหว่างวันที่ ๑๙ – ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ (ค.ศ. ๒๐๑๓) นั้น เป็นการตรวจสอบการกำกับดูแลความปลอดภัยสากล มีวัตถุประสงค์คือส่งเสริมความปลอดภัยด้านการบินพลเรือน ซึ่งกรมการบินพลเรือนได้รับการตรวจสอบภายใต้โครงการฯ ดังกล่าวตามแนวทางการเฝ้าตรวจควบคุมอย่างต่อเนื่อง และผลการตรวจเมื่อวันที่ ๑๙ – ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ พบข้อบกพร่อง ๕๖๐ ข้อ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่มีนัยสำคัญต่อความปลอดภัย ๓๓ ข้อ แบ่งเป็นข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านการปฏิบัติการบิน ๒๘ ข้อ ข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านความสมควรการเดินอากาศ ๕ ข้อ ซึ่งกรมการบินพลเรือนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกำหนดในแผนการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงได้ประกาศติดธงแดงให้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

๒.๕.๓ กรณีศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ[๑๑]

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ทำให้มีการใช้แรงงานต่างด้าว เข้ามาทำงานจำนวนมากเพื่อช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน แต่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานทาส/ค้ามนุษย์ที่ไทยถูกจับตามาอย่างต่อเนื่องและถูกลดอันดับไปอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการบังคับใช้แรงงานทาสและ/หรือการค้ามนุษย์แย่ที่สุด (Tier ๓)

โดยมีสภาวะข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง คือ ข้อจำกัดในการขจัดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานในเรือประมง ประกอบด้วยการจดทะเบียนเรือยังไม่ครบถ้วน กฎหมายหลายฉบับยังไม่สอดคล้องกับการทำการประมงในปัจจุบันการออกไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านอุปกรณ์และจำนวนบุคลากรที่เพียงพอและทันสมัยการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วนยังไม่จริงจังและต่อเนื่อง ผลการกวาดล้างจับกุมผู้กระทำผิดน้อยมากและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าออกเรือประมงที่ เข้า – ออก ราชอาณาจักรขาดการจัดเก็บข้อมูลเรือประมงอย่างเป็นระบบไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้ทำให้เมื่อเกิดปัญหาไม่สามารถจับกุมดำเนินคดีกับตัวการได้

---

[๑๐]บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๘วันอังคารที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข ๓๑๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

[๑๑]รายงานแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงของประเทศไทย ของคณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะอนุกรรมาธิการการแรงงาน ในคณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นสมควรกำหนดการลงโทษหน่วยงานภาครัฐและเอกชนผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้ได้รับบทลงโทษสูงสุดตามกฎหมายที่มีอยู่

๒.๕.๔ กรณีศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม[๑๒]

พบว่าคนไทยเป็นคนดี กตัญญู รักเครือญาติ เพื่อนฝูงพี่น้อง เพื่อนร่วมรุ่นและองค์กร แต่ที่นอกเหนือไปจากนั้นแล้วจะไม่สนใจ ทำให้สังคมไทยไม่มีการแยกระหว่างส่วนรวมกับส่วนตัว เป็นสังคมที่ขาดจิตสาธารณะ ขาดการนึกถึงผลประโยชน์สาธารณะ ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และขาดการตรวจสอบทางสาธารณะ

จากการสัมมนาเรื่องแนวทางการป้องกันและแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม[๑๓] มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า ควรให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อเป็นกระจกเงาสะท้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานราชการ รวมทั้งควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้มากที่สุด

และจากการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ[๑๔] มีข้อเสนอแนะให้จัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกลไกในการควบคุม และกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนหรือกระบวนการให้มีความเป็นธรรม เพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าถึงกระบวนการได้ง่าย สะดวกและรวดเร็ว ตลอดจนต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐและคุ้มครองพยาน ในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชา เพื่อไม่ให้ได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง อันเป็นผลจากการร้องเรียน

---

[๑๒]รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เรื่องการป้องกันและแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้เกิดผลเสียหายในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

[๑๓]คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปผลการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเรื่องแนวทางการป้องกันและแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม วันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙

[๑๔]คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อเสนอแนะแนะที่รวบรวมจากการประชุม หน้า ๑ และ ๓

จากตัวอย่างกรณีศึกษาทั้ง ๔ กรณีข้างต้น พบว่าทุกปัญหาล้วนแต่เกิดจากการขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งกรณีการขาดการกำกับดูแลมิให้กระทำการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและกรณีเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วไม่มีการกำกับดูแลให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างมหาศาล

๒.๖ วาระการปฏิรูปที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ[๑๕]

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ กล่าวในรายงานว่า ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่มีความอ่อนด้อยในด้านประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลให้เกิดภาวะถดถอยด้านความสามารถในการแข่งขันเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงมากในระดับชาติเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนของชาติ ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวพบว่า กลไกสำคัญที่นำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคือ **"กลไกของระบบราชการ"** ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างมากดังกล่าวมาแล้ว เนื่องจากระบบราชการไทยยังเป็นระบบดั้งเดิม ขาดความทันสมัยในการบริหาร/จัดการ ทำให้ผลการดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำและยังไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและคุณค่าของเม็ดเงิน ที่ลงทุนไปอย่างเพียงพอ

การปฏิรูปจำเป็นต้องมีกลไกในการดำเนินงานแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มกลไกการกำกับดูแลของรัฐบาล ประกอบด้วย ๖ กลไก ๑) นโยบายและการบริหารของรัฐที่เข้มแข็ง ๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ ๓) การรณรงค์เผยแพร่ ๔) กองทุนการพัฒนานวัตกรรมประสิทธิภาพและคุณภาพ ๕) แผนสัญญา ๖) กระบวนการกำกับดูแลและกลุ่มกลไกสนับสนุนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย

โดยเฉพาะกลไกระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ เป็นช่องทางในการเข้าถึงสารสนเทศในการดำเนินงานประเมินความก้าวหน้า การบริหารการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ สารสนเทศเกี่ยวกับการบริหาร เปิดเผยให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงและสร้างการมีส่วนร่วมได้ทันทีเมื่อต้องการ โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ๑) เนื้อหาสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ ๒) โปรแกรมเชิงระบบและโปรแกรมเฉพาะเรื่องที่สอดคล้องกับภารกิจ ๓) เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์รัฐที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบ

---

[๑๕]รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เทคโนโลยีสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ เพื่อให้การทำงานของทุกองค์กร มีความรวดเร็ว แม่นยำ และประสานกันในด้านการปฏิรูปสมรรถนะองค์การต่าง ๆ ที่กล่าวมามีความจำเป็นต้องใช้สารสนเทศ ในการประเมินและประเมินผล ของหน่วยงานต่าง ๆ ถ้ารัฐบาลจัดให้มีระบบสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ จะช่วยลดภาระในการบันทึก/วิเคราะห์ข้อมูลลงได้เป็นอย่างมาก จึงถือว่าระบบนี้มีความจำเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพแห่งรัฐ รัฐบาลจึงควรเร่งพัฒนาเรื่องนี้ให้รวดเร็วและจริงจัง

ข้อเสนอการปฏิรูปให้ทำการออกกฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะเริ่มปฏิบัติการปฏิรูปจึงขอเสนอให้รัฐบาลดำเนินการต่อไปโดยเสนอให้ออกกฎหมายใหม่ ๑ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางของการปฏิรูปนี้และเสนอแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อีก ๑๗ ฉบับ โดยมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ฉบับที่ ๕ มาตรา ๓ (๑) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ดังนั้นจะเห็นว่าคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับกลไกของระบบราชการที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารภาครัฐ โดยการจัดการระบบสารสนเทศแบบออนไลน์เพื่อให้การติดตามประเมินผลมีประสิทธิภาพโปร่งใส และเพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะและประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

๒.๗ การดำเนินงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล

ภาครัฐมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลในหลายส่วน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ได้เป็นผู้เสนอแก้ไขกฎหมายร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล และเป็นประโยชน์แก่สังคมในวงกว้างเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อ จัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....[๑๖] เป็นต้น ในขณะที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอและกำหนดระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้[๑๗]

นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๖/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัดและให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและประชาชนได้รับความพึงพอใจ[๑๘] โดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ คำสั่งที่ใช้มาตรา ๔๔ และเป็นคำสั่งธรรมดา ไม่ได้อ้างมาตรา ๔๔ ในส่วนที่ใช้มาตรา ๔๔ จนถึงปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๖๗ ฉบับ โดยมีคำสั่งหลายฉบับที่ออกมา โดยอาศัยอำนาจมาตรา ๔๔ ทั้งการโยกย้ายข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือทำงานล่าช้า เพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน หรือปรับปรุงงานในกระทรวงศึกษาธิการ แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ประมงผิดกฎหมาย รวมทั้งแก้ปัญหาองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ[๑๙]

โดยคำสั่งที่สำคัญ ได้แก่ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕/๒๕๕๙ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี ๕๗ เรื่องมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการบุคลากรภาครัฐ เพื่อประโยชน์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ขับเคลื่อนนโยบายเร่งด่วนรัฐบาล แก้ปัญหาความเดือดร้อนประชาชน ปราศจากการทุจริต โดยกำหนดประเมินประสิทธิภาพส่วนราชการ และข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติงานประจำ

---

[๑๖] http://www.senate.go.th/w๓c/senate/pictures/sec/๑๓/sp๕/act.pdf

[๑๗] http://www.senate.go.th/w๓c/senate/pictures/sec/๑๓/sp๕/act.pdf

[๑๘]http://www.thairath.co.th/content/๔๓๗๓๒๓

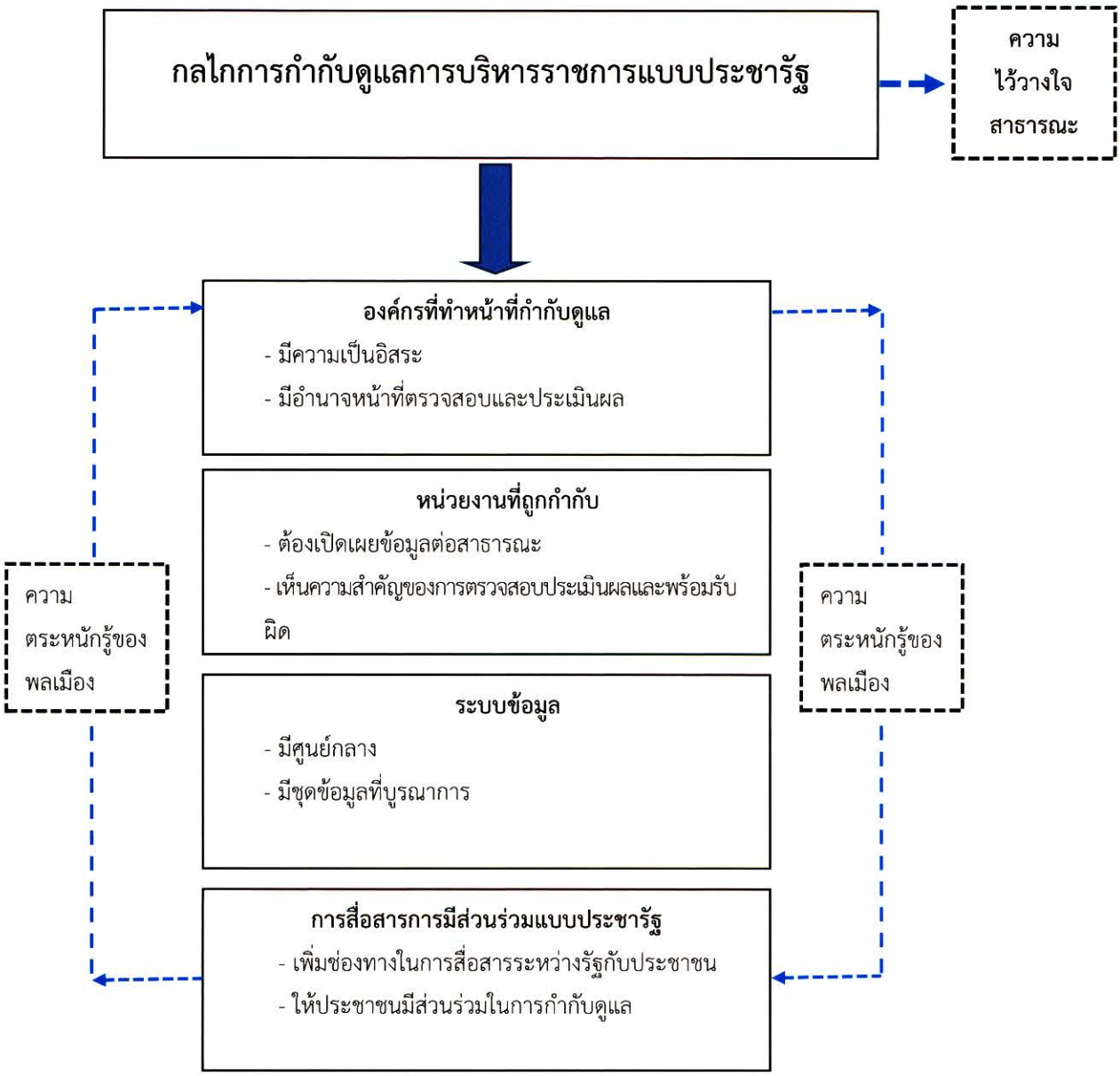
[๑๙] http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=๑๐๓๕๗๖&t=news_special

ดังนั้นจะเห็นว่าการดำเนินงานของรัฐบาลในห้วงนี้ได้ให้ความสำคัญเรื่องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเสนอแก้ไขกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง และเรื่องการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบโดยมีการดำเนินการให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างรวดเร็วโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๔๔ ในกลุ่มข้าราชการที่ปล่อยปะละเลย ขาดการกำกับดูแล ไม่มีความรับผิดชอบ ขาดประสิทธิภาพ และทุจริตคอร์รัปชัน

โดยสรุปคณะอนุกรรมาธิการเห็นว่านอกจากวรรณกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญแล้ว ตัวอย่างกรณีศึกษาปัญหาที่เกิดจากการขาดกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทย ก็เป็นประเด็นสำคัญ ที่จำต้องอธิบายไว้ในบทที่ ๒ ด้วย เนื่องจากในหลายกรณีสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า ทฤษฎี หรือแนวคิดเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลที่ใช้ได้ผลในต่างประเทศ เมื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทยแล้วกลับเกิดปัญหาไม่สัมฤทธิ์ผล จากกรณีศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าปัญหาของระบบราชการไทยเกิดการขาดการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ โครงสร้างขององค์กรในการตรวจสอบไม่เหมาะสม การขาดภาระรับผิด การทุจริตคอรัปชั่น โดยเฉพาะที่สำคัญยิ่งคือ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ส่งผลให้ต้องมีการปรับโครงสร้างทั้งระบบ รวมไปถึงการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดพลเมืองซึ่งมีความตื่นตัวและตระหนักรู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๘ กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาของคณะอนุกรรมาธิการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผล ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรอิสระ และองค์กรเอกชน มาร่วมประชุมให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น สามารถสรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบริหารราชการ แบ่งแยกออกได้เป็น ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล การจัดทำระบบข้อมูลและการนำผลการประเมินไปใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ดังแสดงในภาพที่ ๒



ภาพที่ ๒ กรอบแนวคิดการศึกษา

หน้าว่าง

บทที่ ๓
วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ซึ่งประกอบด้วย การทบทวนปัญหา และอุปสรรคของระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงาน และการกำกับดูแลของระบบราชการ สร้างกลไกการกำกับดูแลแบบประชารัฐโดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งรวมเรียกว่าเป็นการกำกับดูแลแบบประชารัฐที่มีความเป็นพลวัตร ที่มีลักษณะเชิงป้องกันและบูรณาการ สุดท้ายทางคณะอนุกรรมาธิการจะได้จัดทำข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่นำไปสู่การได้รับการยอมรับและเชื่อมั่นจากประชาชน

๓.๑ วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาประกอบด้วย การทบทวนเอกสาร ศึกษากรณีตัวอย่าง การสัมภาษณ์ และ การจัดเสวนาทางวิชาการที่มีการจัดระดมสมองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน รายละเอียดดังนี้

๓.๑.๑ ทบทวนเอกสารและรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความหมาย แนวคิด รูปแบบ องค์ประกอบสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินจากองค์กรต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และประชาชนของประเทศไทย และค้นคว้าบทเรียนจากต่างประเทศ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้นำตัวอย่างของประเทศ แคนาดา เยอรมัน ญี่ปุ่น อังกฤษ และมาเลเซีย มาศึกษาประกอบด้วย ตลอดจนข้อมูลจากการติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาร้องเรียนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่

๓.๑.๑.๑ กรณีขอให้ตรวจสอบการดำเนินคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน จากความเสียหายโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลก่อน คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓.๑.๑.๒ กรณีการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓.๑.๑.๓ กรณีแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงของประเทศไทย คณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓.๑.๑.๔ กรณีศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม

๓.๑.๒ การสัมภาษณ์ผู้แทนจากองค์กร/หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล โดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน ๑๑ องค์กร/หน่วยงาน

๓.๑.๒.๑ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จำนวน ๒ คน ผู้แทนจากคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) จำนวน ๔ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๒ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๓ ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๔ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จำนวน ๓ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๕ ผู้แทนบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด/บริษัท ทริสเรทติ้ง จำกัด จำนวน ๗ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๖ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๗ ผู้แทนสำนักงบประมาณ จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๘ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๙ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง จำนวน ๒ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๑๐ ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จำนวน ๓ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑.๒.๑๑ ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวน ๕ คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นข้อคำถามสำคัญในการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย บทบาทหน้าที่สำคัญขององค์กร แนวทางการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งแนวคิดการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑.๓ การจัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ” เมื่อวันอังคารที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เพื่อรับฟังและรวบรวมความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ โดยมี พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์ นายสีมา สีมานันท์ และศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะกรรมาธิการ ร่วมเป็นวิทยากรอภิปราย ซึ่งมีประเด็นการเสวนาทางวิชาการครอบคลุม ๔ มิติ ได้แก่ มิติที่ ๑ องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผล มิติที่ ๒ หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล) มิติที่ ๓ ระบบข้อมูข่าวสารการบริหารราชการแผ่นดิน มิติที่ ๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ โดยการเสวนาเปิดโอกาสให้มีการวิพากย์เรื่องดังกล่าวจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร ประธานมูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายพันธ์ชัย วัฒนชัย อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมการเสวนาทางวิชาการ จำนวน ๑๐๐ คน ประกอบด้วย

๓.๑.๓.๑ ผู้ที่มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญ ด้านการกำกับดูแลระบบราชการ

๓.๑.๓.๒ คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน

๓.๑.๓.๓ ผู้แทนจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๓.๑.๓.๔ ผู้แทนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

๓.๑.๓.๕ ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำกับดูแล

๓.๑.๓.๖ นักวิชาการ/อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย

๓.๑.๓.๗ ผู้บริหารบริษัทเอกชนซึ่งมีการบริหารจัดการที่ดี

๓.๑.๓.๘ ผู้ว่าราชการ/ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

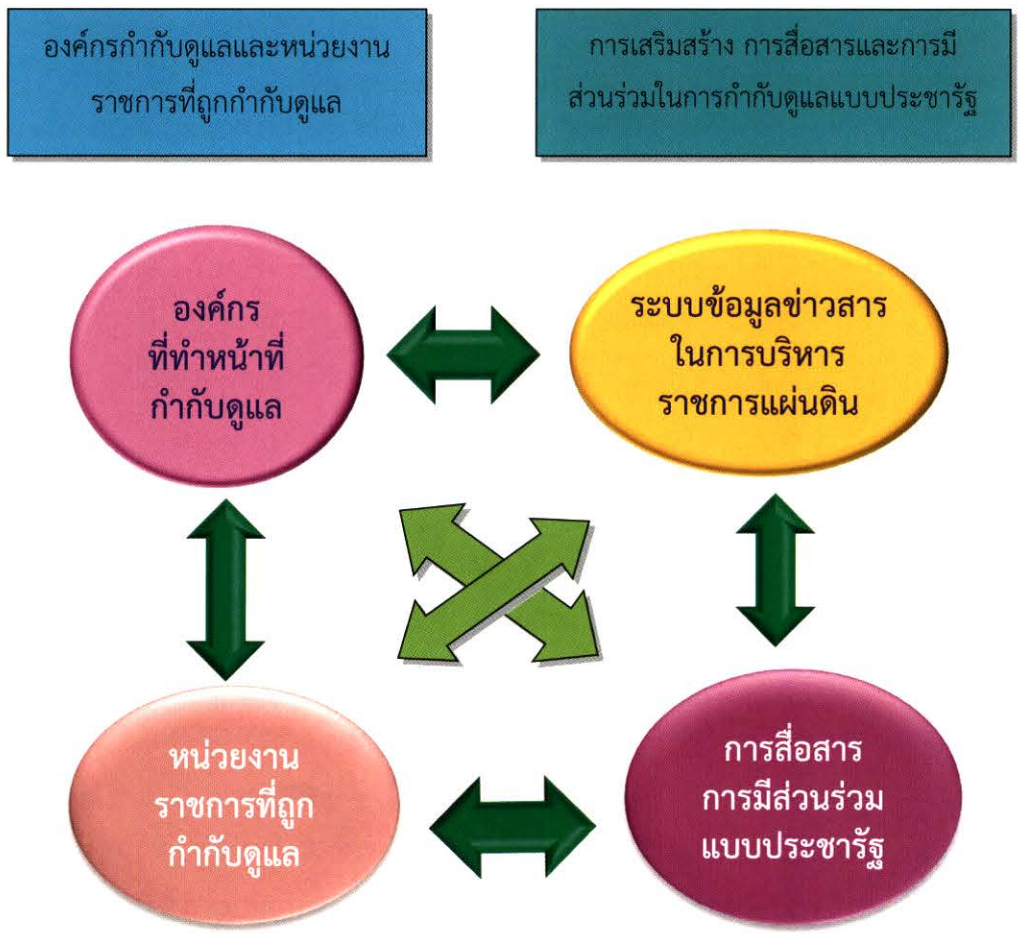
๓.๑.๓.๙ สมาคม/องค์กร/ผู้แทนประชาชน

๓.๑.๓.๑๐ สื่อมวลชน

๓.๑.๔ การประชุมคณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งแต่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึง ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อระดมสมองในการพิจารณาปัญหา ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขปัญหาของการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ที่ได้ข้อมูลจากทุกภาคส่วน

๓.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการทบทวนเอกสารและรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ข้อมูลจากการศึกษากรณีตัวอย่าง (Case study) การติดตามตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาร้องเรียนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้แทนจากองค์กร/หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมาธิการได้ใช้การวิเคราะห์ส่วนประกอบ (Componential analysis) โดยจัดกลุ่มข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบ เช่น ปัญหาของระบบงานที่ทุกมิติมีความคล้ายคลึงกัน หรือความต้องการที่มีเหมือนกัน ตามกรอบแนวคิด ๔ มิติ (ดังภาพที่ ๓) และ พิจารณาสรุปผลร่วมกับความคิดเห็นและข้อเสนอ ที่ได้จากการจัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ” เพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ



ภาพที่ ๓ กรอบแนวคิดองค์ประกอบกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ

บทที่ ๔
ผลการพิจารณาศึกษา

การศึกษา“กลไกของการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ” ใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบ และกรณีศึกษา ผลการพิจารณาศึกษา ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ๑) สรุปข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ และการเสวนาวิชาการ และ ๒) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล รายละเอียดดังนี้

๔.๑ สรุปข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์

การศึกษาครั้งนี้ข้อมูลเชิงคุณภาพที่คณะอนุกรรมการฯ นำมาวิเคราะห์ ประกอบด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผู้แทนจากองค์กร และหน่วยงาน ที่มีบทบาทหน้าที่ด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน รวมทั้ง ผู้มีประสบการณ์ด้านการเสริมสร้างประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน ๓๕ ท่าน ดังนี้

๔.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจำนวน ๒ คน และกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ จำนวน ๔ คน

๔.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๒ คน

๔.๑.๓ สถาบันพระปกเกล้า จำนวน ๒ คน

๔.๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จำนวน ๓ คน

๔.๑.๕ บริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น จำกัด จำนวน ๓ คน/บริษัท ทริสเรทติ้ง จำกัด จำนวน ๔ คน

๔.๑.๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒ คน

๔.๑.๗ สำนักงบประมาณ จำนวน ๒ คน

๔.๑.๘ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน

๔.๑.๙ กรมบัญชีกลาง จำนวน ๒ คน

๔.๑.๑๐ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จำนวน ๓ คน

๔.๑.๑๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวน ๕ คน

ประเด็นการสัมภาษณ์ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ รูปแบบ และกลไกการกำกับดูแล การตรวจสอบ และประเมินผล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐข้อมูลสรุปได้ดังนี้

๔.๑.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และ กรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.)

๔.๑.๑.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแลการตรวจสอบและการประเมินผลภาคราชการ

๑) กลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ โดยกำหนดให้มี คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (อ.ค.ต.ป.) กลุ่มกระทรวง อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด และ คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ประจำกระทรวง จำนวน ๒๐ กระทรวง นั้น กลไกและระบบการทำงานยังไม่เหมาะสมทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการดำเนินงาน ซึ่งตามข้อเท็จจริงของการดำเนินงานจะพบว่า ในระดับกระทรวง ส่วนราชการระดับกรมจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละส่วนราชการ รวมถึงการดำเนินงานในระดับพื้นที่จังหวัดก็จะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว แต่กลไกการดำเนินงานที่ ค.ต.ป. ใช้ในปัจจุบัน จะเป็นการสอบทานและจัดส่งรายงานมาเป็นช่วง ๆ จากระดับกรมไประดับกระทรวง และจากกระทรวง (ค.ต.ป. ประจำกระทรวง) ไปยังกลุ่มกระทรวง (อ.ค.ต.ป. กลุ่มกระทรวง) รวมทั้งจากจังหวัดไปยังกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป.กลุ่มจังหวัด) แล้วจึงจะจัดส่งรายงานดังกล่าวมายัง ค.ต.ป. ซึ่งลักษณะของการทำงานในรูปแบบดังกล่าว มีผลทำให้ระบบการรายงานเกิดความล่าช้าและข้อมูลที่ค้นพบจากการสอบทานอาจมีความเบี่ยงเบนหรือขาดความครบถ้วน เมื่อมีการประมวลผลข้อมูลในรายงานขั้นตอนสุดท้ายก่อนนำเสนอให้ ค.ต.ป. พิจารณา

๒) กรอบระยะเวลาการรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการของ ค.ต.ป. ซึ่งกำหนดให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ ปีละ ๒ ครั้ง ในรอบรายงาน ๖ เดือน และ ๑๒ เดือน และเป็น**รายงานผลการดำเนินงานย้อนหลัง** นั้น ระบบการรายงานในรูปแบบและวิธีการดังกล่าวอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ และมีผลทำให้รายงานดังกล่าวไม่น่าสนใจ หรือไม่สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายให้กับคณะรัฐมนตรีได้

๓) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบการดำเนินงานด้านการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการปัจจุบันของส่วนราชการและจังหวัด ยังมีจุดอ่อนในการดำเนินงานค่อนข้างมาก โดยปัญหาหลักที่ค้นพบ คือ **งานตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ มีลักษณะเหมือนงานฝาก บุคลากรที่รับผิดชอบโดยตรงไม่มีความชัดเจน** ภาระงานส่วนใหญ่จะมอบหมายให้ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานในเรื่องนี้ ซึ่งอาจจะมีบางส่วนราชการที่อาศัยอัตรากำลังจากส่วนงานอื่นเข้ามาร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หรือส่วนราชการที่มีสำนัก/กองด้านการติดตามและประเมินผล เป็นต้น ขณะเดียวกันบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในของส่วนราชการและจังหวัด ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในบทบาทของการตรวจสอบและประเมินผลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในเรื่องความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ในการดำเนินงานหลายด้าน นอกเหนือไปจากความรู้ด้านการตรวจสอบภายใน รวมถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของตำแหน่งสายงานผู้ตรวจสอบภายใน

๔) ระบบราชการปัจจุบัน รวมถึง**ผู้บริหารส่วนราชการ ยังไม่เห็นถึงประโยชน์และความสำคัญในการนำระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการมาใช้ประกอบการบริหารงานและการตัดสินใจ**ซึ่งข้อเท็จจริงจะพบว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีภารกิจดำเนินการด้านการตรวจสอบและประเมินผล จะไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร รวมทั้งอาจมีการมอบหมายงานให้ไปปฏิบัติงานด้านอื่นซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของตำแหน่งดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดขึ้น จึงทำให้ระบบการตรวจสอบและประเมินผลมีความอ่อนแอ และทำให้การตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตามนัยของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดไว้

๕) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ **ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกหน่วยงานตามที่ระเบียบฯ กำหนด** รวมถึงยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานหน่วยงานอื่นได้ เช่น กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (สจล.) ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกรณีดังกล่าวอาจเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและช่องว่างของระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการที่เกิดขึ้น

๖) ระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ซึ่งดำเนินการตามนัยของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม **ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนในด้านการให้คุณและโทษ แก่ผู้บริหารและส่วนราชการ** หากมีการฝ่าฝืนหรือละเว้นการดำเนินการ ทำให้กลไกการดำเนินงานของ

ค.ต.ป. ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของภาคราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๑.๑.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

๑) ค.ต.ป. ควรมีบทบาทต่อไป เพื่อเป็นกลไกสำคัญให้กับฝ่ายบริหารในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติราชการตามนโยบาย และยุทธศาสตร์สำคัญโดยยังสามารถใช้องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการที่มีอยู่เดิม

๒) การตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ควรให้ความสำคัญและมุ่งเน้นให้เกิดการบูรณาการด้านการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ โดยมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรมุ่งเน้นการตรวจสอบโครงการบูรณาการที่ดำเนินงานร่วมกันหลายส่วนราชการ ใช้วงเงินงบประมาณสูง และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล

๓) ควรดำเนินการปรับระบบกลไกการดำเนินงานของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการให้มีความชัดเจน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยปราศจากการถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ อาจดำเนินการปรับระบบการตรวจสอบภายในภาพรวมทั้งระบบใหม่ให้มีความชัดเจน ถูกต้อง และเหมาะสม เนื่องจากผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกหลักเบื้องต้นในการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของแต่ละส่วนราชการ หากกลไกของผู้ตรวจสอบภายในมีความอ่อนแอ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานด้านการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการด้วย

๔.๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (ส.ค.ร.) โดยสำนักงานกำกับและประเมินผลรัฐวิสาหกิจ (ส.ค.ร.)

๔.๑.๒.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแลการตรวจสอบและการประเมินผล การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ

๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจและระบบแรงจูงใจ (ระบบประเมินผลฯ) ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ ระบบการควบคุมกำกับโดยควบคุมผลงานของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้มีแรงจูงใจการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างความรับผิดชอบระดับองค์กรและระดับสายงานกับผลงานผ่านระบบดัชนีชี้วัดผลงาน รวมทั้งผ่อนคลายกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

ที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากที่สุด และการกำกับรัฐวิสาหกิจในระดับภาคใหญ่ที่มีผลผูกพันระยะยาวในเรื่องสำคัญ ๆ

๒) เนื่องจากระบบการกำกับควบคุมดูแลรัฐวิสากิจในปัจจุบันมีความไม่สมบูรณ์ เนื่องจากในปัจจุบันระบบการควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจใช้กฎระเบียบมาตรฐานบังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันอย่างยิ่งในหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างความรับผิดชอบระดับองค์กรและระดับรายบุคคล กับผลงานอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น จึงควรเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจใหม่ เป็นการควบคุมผลงานของรัฐวิสาหกิจและกำหนดให้มีแรงจูงใจ (ค่าตอบแทน) ทั้งในทางบวก (รางวัล) และในทางลบ ตามระดับผลงาน โดยจะผ่อนคลายกฎระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวมากที่สุด แต่ทั้งนี้รัฐยังคงมีความจำเป็นต้องควบคุมรัฐวิสาหกิจในระดับกว้าง ๆ ที่มีผลผูกพันระยะยาวในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การเพิ่มพูน การนำส่งรายได้แผ่นดิน การกู้เงินและการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ การลงทุนหรืองบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบภายในและการจัดทำแผนวิสาหกิจ เป็นต้น

๓) กลไกการตรวจสอบและประเมินผลยังไม่สามารถตรวจสอบพบปัญหาจนส่งผลกระทบสำคัญต่อประเทศชาติโดยรวม เนื่องจากขาดความเชื่อมโยงที่จะทำให้ผลการตรวจสอบประเมินผลที่ได้รับ สามารถส่งผลให้เกิดการปรับปรุงได้อย่างแท้จริง รวมถึงประเด็นนโยบายของผู้บริหาร/รัฐบาล ในการเอาจริงเอาจังกับปัญหาต่าง ๆ และยังขาดช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ถึงภาคประชาชน รวมทั้งการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล

๔) ยังขาดการประเมินระหว่างการดำเนินการ เพื่อให้สามารถแก้ไขหรือพัฒนาก่อนโดยไม่ต้องรอจนผลสุดท้าย จะเป็นการกำกับดูแลเชิงป้องกันได้

๕) ปัญหาหลักที่พบในการประเมินรัฐวิสาหกิจและ องค์การมหาชน คือ การกำหนดตัวชี้วัดในขณะนี้กำหนดโดยกระทรวงซึ่งกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทำให้ตัวชี้วัดของแต่ละรัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน อีกทั้งปัญหาสำคัญคือ เมื่อมีการรายงานผลการประเมินรัฐวิสาหกิจและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแล้วไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด

๔.๑.๒.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของรัฐวิสาหกิจ

กรณี คสช. มีคำสั่งเรื่อง "มาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ" ให้มีการประเมินส่วนราชการ และข้าราชการพลเรือนในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ตามหลักการประเมินที่กำหนดขึ้นใหม่นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีสำคัญที่จะส่งผลต่อการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง อย่างไรก็ดี ความยั่งยืนหรือการนำไปสู่การปฏิบัติในระยะยาวอย่างเหมาะสมของมาตรการดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาศึกษาต่อไป

๔.๑.๓ สถาบันพระปกเกล้า

๔.๑.๓.๑ สรุปกลไกและปัญหาสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Audit) ในการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Audit) นั้น เป็นการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาปรับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐให้ดีขึ้น แต่เป็นกระบวนการที่ทำในชุมชนเล็ก ๆ

๒) การสร้างให้พลเมืองของประเทศเป็นพลเมืองซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคม รู้จักบทบาทของตนเอง และมีจิตสาธารณะ (Active Citizen) ซึ่งเป็นกระบวนการ**ที่ต้องอาศัยระยะเวลา โดยในช่วงแรกอาจจำเป็นต้องใช้ช่องทางการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในกฎหมายก่อน**

๓) การให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเกินไปในบางกรณีอาจส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความล่าช้า

๔) มีโครงการหลายโครงการที่ประชาชนมิได้คัดค้าน แต่**โครงการไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง** อาทิ การจัดให้มีไฟประดับในช่วงเทศกาลสำคัญ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หากมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่ารัฐมีงบประมาณจำนวนจำกัดเท่านี้ มีโครงการที่คาดว่าจะจัดให้แก่ประชาชนดังนี้ แล้วให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะนำงบประมาณดังกล่าวไปดำเนินการในโครงการใด จะเป็นการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

๔.๑.๓.๒ ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน

๑) การที่จะทำให้ประชาชนมีความตระหนักเรื่องใด ๆ นั้น สิ่งสำคัญประการแรก คือ ต้องมีการให้ข้อมูลเรื่องนั้น ๆ แก่ประชาชนก่อน ซึ่งข้อมูลดังกล่าว ต้องมีความถูกต้องครบถ้วน เพียงพอ และเข้าใจง่าย เช่น วิธีการที่ง่ายที่สุด ที่สถาบันฯ ใช้แล้วได้ผลดี คือ การให้

ชาวบ้านจัดทำแผนที่เดินดิน หรือแผนที่วัฒนธรรม และอีกวิธีหนึ่งคือ เทคนิคการประชุมค้นหาอนาคต (Appreciation Influence Control : AIC) โดยการให้ผู้แทนชุมชนได้มองอดีตว่าในอดีตชุมชนของตนเป็นอย่างไรในปัจจุบันเป็นอย่างไร แตกต่างจากในอดีตอย่างไร และอนาคตอยากให้ชุมชนของตนเป็นอย่างไร ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้แทนชุมชนเหล่านั้นเกิดความตระหนักรู้ว่ากลุ่มประชาชนต้องทำอะไร มิใช่เพียงว่าต้องการให้รัฐทำอะไร และสิ่งที่สำคัญ คือข้าราชการต้องทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน คือ ต้องมีการปลุกจิตสำนึกของข้าราชการก่อนด้วย

๒) ให้มี "กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน" เพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐ ว่าก่อนดำเนินโครงการใดต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ประชาชน และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตั้งแต่ขั้นการรับรู้ข้อมูลเบื้องต้นของโครงการอย่างเพียงพอ และการตัดสินใจร่วมกันว่าจะให้มีโครงการดังกล่าวหรือไม่ มิใช่อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ การตัดสินใจเรียบร้อยแล้วมาให้ข้อมูลเพื่อจูงใจประชาชนว่าโครงการนั้น ๆ ดีอย่างไร เพื่อเลี่ยงการคัดค้านของประชาชน

๓) การให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้องมีการออกแบบกระบวนการเข้ามามีส่วนรวมอย่างรอบคอบ เช่น อาจมีการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละเรื่องแล้วกำหนดไว้ในกฎหมายว่าการดำเนินโครงการบางประเภทให้สิทธิ์เฉพาะประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล

๔.๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

๔.๑.๔.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

๑) กลไกในการกำกับดูแลบริษัทตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีการกำกับดูแล ๕ ส่วน ได้แก่การเสนอขายหลักทรัพย์แก่ประชาชนการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ การซื้อขายในตลาดรอง (ตลาดหุ้น) การซื้อขายที่ไม่เป็นธรรม (เช่น การปั่นหุ้น) และการซื้อขายที่เป็นการครอบงำกิจการ (Takeover)

๒) กลไกสำคัญของ ก.ล.ต. ในการกำกับดูแล คือการให้เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยการเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องเป็นรูปแบบที่เข้าใจง่าย และมีบทวิเคราะห์ที่เพียงพอเพื่อใช้พิจารณาในการลงทุน ซึ่งผู้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่คือผู้ที่จะลงทุนในบริษัท

นั้น ๆ เป็นหลัก ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของการเชิญให้มีผู้ลงทุนมากขึ้น แต่รูปแบบการนำเสนอข้อมูลเป็นแบบสามารถเข้าใจได้เฉพาะกลุ่มผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องการลงทุน

๔.๑.๔.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

การเปิดเผยข้อมูลนั้นต้องเป็นรูปแบบที่เข้าใจง่าย และมีบทวิเคราะห์ที่เพียงพอ อาจจะต้องปรับรายงานประจำปี (Annual report) ของหน่วยราชการให้เป็น "การรายงานประสิทธิภาพในการทำงาน" (Performance reporting)

๔.๑.๕ บริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น จำกัด และบริษัท ทริสเรทติ้ง จำกัด

๔.๑.๕.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการและรัฐวิสาหกิจ

๑) การดำเนินการของ บริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น (ทริส) คือการเป็นตัวกลางที่ได้รับความไว้วางใจจากภาครัฐให้ทำการประเมินผลการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน โดยจุดประสงค์ที่แท้จริงของการประเมินคือการประเมินเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น ในการประเมินผลภาคราชการจะมีการประเมิน ๒ ลักษณะ คือ การประเมินผลงานผ่านดัชนีชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator : KPI) และการพิจารณาจากระบบการจัดการโดยรวม ซึ่งมีข้อพิจารณาหลัก ๕ ประการ ได้แก่ ๑) การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ๒) การบริหารความเสี่ยง ๓) ระบบสารสนเทศ ๔) การควบคุมการตรวจสอบภายใน ๕) คณะกรรมการบริหารซึ่งการประเมินดังกล่าวจึงจะไม่มีการจัดอันดับ ผลการประเมินเพราะแต่ละหน่วยงานไม่ได้ใช้ KPI อย่างเดียวกัน

๒) ปัญหาที่พบจากการประเมินภาครัฐที่ผ่านมา คือ การประเมินเป็นการประเมินแบบปีต่อปี ซึ่งโดยหลักการแล้วการประเมินผลที่จะให้ได้ผลนำมาซึ่งการพัฒนาต้องเป็นการประเมินอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อเท็จจริงที่พบในการประเมินผลภาครัฐ คือ เมื่อหน่วยงานผู้รับการประเมินสนใจค่าคะแนนในการประเมินมากกว่าผลสำเร็จของงาน (Performance) อย่างแท้จริง ส่งผลให้ตัวชี้วัดการประเมินเบี่ยงเบนไป

๓) ปัญหาหลักที่พบในการประเมินรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน คือ การกำหนดตัวชี้วัดในขณะนี้กำหนดโดยกระทรวงซึ่งกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ให้ตัวชี้วัดของแต่ละรัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน อีกทั้งปัญหาสำคัญคือ เมื่อมีการรายงานผลการประเมินรัฐวิสาหกิจและรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแล้วไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด

๔.๑.๕.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของบริษัท ทริสคอร์ปอเรชั่น จำกัด

๑) วิธีการในการกำกับดูแลระบบราชการที่ดี ประการแรกต้องสร้างความตระหนักให้แก่ส่วนราชการในการสร้างระบบควบคุมและประเมินผลตนเองที่ดี แต่ที่ผ่านมาการประเมินตนเองของภาคราชการมักไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งผู้ชี้แจงเห็นว่าการประเมินผลหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญประกอบด้วยปัจจัย ๒ ประการ คือ ระบบบริหารจัดการการเงิน และ Performance ซึ่งส่วนใหญ่การกระทำกิจการใด ๆ ของหน่วยงานรองรับตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายนั้นเสร็จสิ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับงบประมานที่ใช้ไป เช่น การจัดประชุม การรณรงค์ การสัมมนา ซึ่งไม่สามารถประเมินผลได้เลยว่าผลการดำเนินการประสบผลสำเร็จหรือไม่

๒) ปัจจุบันมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานภาครัฐอยู่เป็นจำนวนมากแต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินการตรวจสอบไม่เป็นผล เนื่องจากเมื่อมีการรายงานผลการตรวจสอบแล้วไม่มีการนำรายงานดังกล่าวมาใช้ในการปรับปรุงการทำงาน

๓) การจะกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น ประเด็นสำคัญ คือ ต้องกำหนดให้ได้ก่อนว่าประชาชนหมายถึงใคร มิใช่การกล่าวถึงประชาชนในภาพรวม แต่ควรเป็นประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกิจการนั้น ๆ

๔) การกำกับดูแลและประเมินผลการทำงานที่ผ่านมายังไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเริ่มจากให้มามีส่วนร่วมในการกำหนด KPI ในการประเมินหน่วยงาน

๕) สิ่งที่น่าจะทำให้การกำกับดูแลประสบผลสำเร็จที่สุดสำหรับประเทศไทยในสภาวะปัจจุบัน คือการออกเป็นกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการได้รวบรวมผลการพิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะบทบัญญัติที่ควรมีในกฎหมายดังกล่าว

๖) สิ่งที่ประเทศไทยยังขาดอยู่ในขณะนี้คือ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในลักษณะการป้องกันและการเตือนภัยเพื่อมิให้หน่วยงานภาครัฐกระทำการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ

๔.๑.๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ศ.ส.ช.)

๔.๑.๖.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

๑) อำนาจหน้าที่ **ศ.ส.ช.** มิได้เป็นหน่วยปฏิบัติซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายงบประมาณโดยตรง จึงมิได้มีการตรวจสอบเป็นรายโครงการ แต่จะมีการประเมินผลในภาพรวมของการพัฒนาว่าการพัฒนาที่ผ่านไปในแต่ละปีผลสัมฤทธิ์เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและตัวชี้วัดแล้วมีสถานะเป็นอย่างไร แต่มิได้ลงรายละเอียดทุกโครงการ จะประเมินเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาภาพรวมมาก ๆ เท่านั้น โดยการติดตามประเมินผลดังกล่าวจะเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแผนต่อไป

๒) ไม่มีการเปิดเผยผลการประเมิน หรือผลการตรวจสอบต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ

๓) กลไกในการกำกับดูแล หน่วยงานต่าง ๆ นั้น จะพิจารณาเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐบาลให้ความสนใจ

๔) การทำงานของ สภาพัฒน์ฯ กับสำนักงบประมาณ จะมีการทำงานแยกกัน โดย สศช. เป็นผู้พิจารณาแผนงาน สำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งที่ผ่านมาเกิดประเด็นน่าสังเกตว่าเกิดความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรงบประมาณกับยุทธศาสตร์ของประเทศหรือไม่

๔.๑.๖.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑) จะต้องใช้พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... เป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานทั้งหมด โดยต้องเป็นแผนในระยะยาว เช่น แผนระยะ ๕ ปี เป็นต้น และแผนชาติดังกล่าวต้องเป็นแผนที่ชัดเจนและแต่ละกระทรวงสามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ได้จริง จะส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณในอนาคตทำได้ง่ายขึ้น

๒) จัดทำการประเมินผลแบบ Online โดยให้ประชาชนเป็นผู้ให้ข้อมูล

๓) ต้องจัดทำข้อมูลผลการประเมินต่าง ๆ ให้ประชาชนรับทราบ อาจทำเป็นชุดข้อมูล โดยเนื้อหาต้องให้ประชาชนเข้าใจง่ายที่สุด

๔.๑.๗ สำนักงบประมาณ

๔.๑.๗.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

๑) **สำนักงบประมาณ** มีหน้าที่เป็นหน่วยกลางในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับใช้จ่ายในปีต่อไปกลไกในการการกำกับดูแลนั้น จะติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐให้เป็นไปตามแผน ในส่วนการติดตามประเมินผลความคุ้มค่า หรือความคุ้มทุน นั้นจะต้องจ้างบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการ นำผลรายงานต่อ ครม. ซึ่งผลการประเมินอาจจะมีผลเบี่ยงเบน เนื่องจากผู้รับงานประเมินอาจมีความเกรงใจผู้จ้างให้ประเมิน

๒) ผลการประเมินยังไม่ถูกนำไปใช้ และไม่มีการเปิดเผยผลการประเมินหรือผลการตรวจสอบต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ

๓) การจัดทำแผนงบประมาณ นั้นไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

๔.๑.๗.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงบประมาณ

๑) เมื่อมีพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... การจัดสรรงบประมาณรายปี ต้องมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ โดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีการบูรณาการมิใช่บูรณาการในแง่ของแผนงานอย่างเดียว แต่บูรณาการในเชิงพื้นที่ด้วย

๒) ควรมีการเผยแพร่การประเมินให้ประชาชนทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานราชการที่ได้รับงบประมาณมีความตระหนักว่าจะต้องปรับปรุงการทำงาน อันเป็นการอาศัยการใช้กลไกทางสังคมบังคับให้ส่วนราชการต้องตื่นตัวในการทำงาน มากกว่าการกำกับดูแลตามลำดับชั้น

๔.๑.๘ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.)

๔.๑.๘.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) มีบทบาทและการตรวจสอบครอบคลุมในด้าน การตรวจสอบเชิงรุกการตรวจสอบเชิงป้องปรามการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้การตรวจสอบประเมินผลการตรวจสอบสืบสวนและ การดำเนินการวินัยการเงิน และการคลัง โดย ส.ต.ง. มีการสร้างความร่วมมือ การตรวจเงินแผ่นดิน กับองค์กร ตรวจสอบทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน การสร้างภาคีเครือข่ายในการสร้างจิตสำนึก และค่านิยมร่วมของสังคมให้รู้รักษ์เงินแผ่นดิน และหวงแหนทรัพย์สินของชาติ การสร้างความมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบภาค

ประชาชนโดยจัดตั้งอาสาสมัครการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อแจ้งเบาะแสการรับและการจ่ายเงินหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่สุจริต ซึ่ง สตง. ทำหน้าที่เสมือน “สะพาน” เชื่อมให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท ร่วมในกระบวนการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้สามารถขยายแนวร่วมการต่อต้านคอร์รัปชันที่มิใช่จำกัดเฉพาะภาครัฐเพียงอย่างเดียว ดังที่พระบรมราโชวาทตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานไว้ว่า “เพราะเงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งชาติ”

๒) ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดย ส.ต.ง. ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรคือ เมื่อมีการตรวจสอบเสร็จแล้วต้องส่งต่อไปยังหน่วยงาน ตามลำดับชั้น มิได้มีอำนาจในการหยุดยั้งการกระทำใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศได้ เช่น กรณีโครงการจำนำข้าวจากการติดตามโครงการรับจำนำข้าวอย่างใกล้ชิด พบว่าโครงการรับจำนำข้าวประสบภาวะขาดทุน อีกทั้งยังพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ อีกหลายประการ ดังนั้น ส.ต.ง. จึงมีหนังสือความเห็นพร้อมทั้งรายละเอียดที่มีการติดตามตรวจสอบพบดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น จำนวน ๔ ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ครั้งที่สาม เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ และครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ จากการที่ ส.ต.ง. ได้มีหนังสือไปยังนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วนั้น ได้มีการทำหนังสือตอบกลับมาว่ามีการส่งข้อสังเกตไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการดำเนินงานแต่อย่างใด

๔.๑.๘.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ ส.ต.ง. ให้มีอำนาจในการหยุดยั้งการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้

๔.๑.๙ กรมบัญชีกลาง

๔.๑.๙.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของกลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ

๑) กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ควบคุมและกำหนดระบบบัญชีของรัฐบาล ระบบบัญชีของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ กำหนดหลักเกณฑ์และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบการเงินการคลังบริหารเงินคงคลังของประเทศให้เพียงพอต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล ควบคุมการจ่ายเงินทั้งที่เป็นเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ กำหนดเงินเดือนค่าจ้างตลอดจนบำเหน็จบำนาญและเงินตอบแทนของข้าราชการและลูกจ้าง นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนธนาคารแห่งประเทศไทยให้กับธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัด

๒) ปัญหาการดำเนินการของกรมบัญชีกลาง คือ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีโดยกรมบัญชีกลางได้พยายามปรับการทำงานให้ทันกับการพัฒนาของเทคโนโลยีให้มากขึ้น โดยได้มีโครงการ E-Payment พยายามลดการใช้จ่ายเงินสดเพื่อให้การกระทำกิจการต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปโดยคล่องตัวมากขึ้น

๔.๑.๙.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของกรมบัญชีกลาง

เสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ซึ่งหากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ก็จะทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔.๑.๑๐ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๔.๑.๑๐.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของการจัดทำฐานข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลภาคราชการ

๑) ทุกหน่วยงานมีข้อมูลสำคัญในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่ไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล เนื่องจากมิได้มีกฎหมายบังคับ และข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐบางอย่างเป็นข้อมูลด้านความมั่นคง ยังไม่มีการกำหนดขอบเขตการจัดระดับข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ กับข้อมูลด้านความมั่นคงที่จำกัดระดับการเข้าถึงข้อมูล

๒) ข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน ไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ เนื่องจากต้องมีกระบวนการกำหนดชุดข้อมูล การจัดทำเชิงเทคนิค เพื่อให้ฐานข้อมูลมีการเชื่อมโยงกัน ซึ่งต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการร่วมกัน

๔.๑.๑๐.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Ministry Information and Communication Technology, MICT)

๑) ต้องกำหนดให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการดูแลฐานข้อมูล โดยหน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่รวบรวมฐานข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลเข้าสู่ระบบให้ตรงตามเวลาที่กำหนด มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการสรุปข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าใจได้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการออกกฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งข้อมูลให้แก่หน่วยรวบรวมด้วย

๒) ต้องมีการออกแบบระบบที่รอบคอบ และกำหนดรูปแบบในการเชื่อมโยงข้อมูลที่ชัดเจน เช่น กำหนดให้ใช้รหัสชุดเดียวกัน เป็นต้น

๔.๑.๑๑ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๔.๑.๑๑.๑ ข้อสรุปการดำเนินงาน และปัญหาสำคัญของการจัดทำฐานข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลภาคราชการ ได้แก่

๑) ฐานข้อมูลกลางในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังไม่มีการสร้าง และไม่มีหน่วยงานใดเสนอโครงการให้มีการสร้างฐานข้อมูลดังกล่าว

๒) หน่วยงานภาครัฐส่วนหนึ่งมีฐานข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน แต่ข้อมูลดังกล่าวนั้นไม่ได้ถูกเปิดเผยสาธารณะ รวมทั้งมิได้นำไปดำเนินการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น

๔.๑.๑๑.๒ ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เห็นด้วยกับการให้มีการสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ซึ่งหากจะผลักดันให้เกิดขึ้นจริงต้องอาศัยการผลักดันจากฝ่ายบริหาร โดยใช้ฝ่ายเทคนิคเป็นผู้สนับสนุน

โดยสรุป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ประเด็นปัญหาสำคัญ และข้อเสนอ กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ดังแสดงในตารางที่ ๑ และภาพที่ ๔

ตารางที่ ๑ สรุปประเด็นปัญหาการดำเนินงานการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผล การบริหารราชการแผ่นดิน จากข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์กร และ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ หน่วยงาน	การทำตาม บทบาท หน้าที่ ไม่ครบ	การ ดำเนินงาน ล่าช้า	ผลการ นำไปใช้ ประโยชน์ น้อย	บุคคลกร และ ทรัพยากร ไม่สอดคล้อง กับ ปริมาณงาน	ขาดความเป็น อิสระ และ อำนาจหน้าที่ ในการแก้ไข ปัญหาที่พบ	การเปิดเผย ข้อมูลน้อย	ขาดฐาน ข้อมูล กลาง	ประชาชน มี ส่วนร่วม น้อย
๑. ก.พ.ร.	√	√	√	√	√		√	
๒. สคร.	√		√		√			√
๓. สถาบันพระปกเกล้า								√
๔. ก.ล.ต.	√							
๕. บริษัท ทริสฯ จำกัด			√				√	√
๖. สศช.						√		
๗. สำนักงบประมาณ						√	√	√
๘. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน			√		√			
๙. กรมบัญชีกลาง			√					
๑๐. กระทรวง ICT						√		
๑๑. สำนักงานสถิติ แห่งชาติ							√	√

ปัญหา และ ข้อเสนอ การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ
จากข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงของผู้แทนองค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหา มิติที่ ๑
องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบ และ ประเมินผล

- หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมีหลากหลาย
- ทำหน้าที่ในการสอบทานข้อมูล มากกว่าตรวจสอบข้อมูล
- ขาดอำนาจในการสั่งการ และขาดทรัพยากรในการสนับสนุนการทำงาน
- การกำกับดูแลไปไม่ถึงผลลัพธ์ และผลกระทบ
- ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

ข้อเสนอ

- ปรับองค์กรเดิม (Reshape) ปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือสร้างองค์กรใหม่ (รูปแบบองค์กรมีความเป็นอิสระ)
- กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบและประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ ให้ชัดเจน
- ปรับรูปแบบการตรวจสอบ (ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ธรรมาภิบาล)
- ปรับปรุงแก้ไขฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พรบ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๐ ร่างพรบ.การมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. .... และกฎหมายที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น
- สร้างกลไกการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ปัญหา มิติที่ ๒ หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล)	ข้อเสนอ
• ไม่ให้ความร่วมมือกับองค์กรตรวจสอบ • ขาดการกำกับดูแลภายในหน่วยงานจากผู้บริหารหน่วยงาน • มองภาพการติดตามและประเมินผลในแง่ลบ คิดว่าเป็นการจับผิด ไม่ได้มองว่าการประเมินผลเป็นการพัฒนาปรับปรุงให้องค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น • หน่วยงานได้จัดทำรายงานเสนอไปแล้วแต่ผู้มี อำนาจในการตัดสินใจก็ไม่ได้นำข้อมูลจากรายงานไปใช้ประโยชน์	• กำหนดความรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายในเชิงผลลัพธ์ • ปรับทัศนคติให้มีการยอมรับการตรวจสอบประเมินผล เช่น การสนับสนุนให้เกิดตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี มีมาตรการในการนำผล การประเมินไปใช้ประโยชน์อย่างชัดเจน • กำหนดหน้าที่ในการลงข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาแบบทันต่อเหตุการณ์ • กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลประเมิน

ปัญหา มิติที่ ๓ ระบบข้อมูลข่าวสารการบริหารราชการแผ่นดิน

- ขาดฐานข้อมูลกลางที่เป็นมาตรฐานในกลุ่มพันธกิจเดียวกัน
- การรายงานผลล่าช้า การรายงานผลเป็นการรายงานผลย้อนหลัง
- ไม่มีหน่วยงานที่บริหารจัดการข้อมูลกลาง (ระดับประเทศ)

ข้อเสนอ

- จัดให้มีฐานข้อมูลกลาง และหน่วยงานในการบริหารจัดการข้อมูล ทำหน้าที่ในการประมวลผล กลั่นกรองข้อมูล
- กำหนดให้มีกฎหมายให้หน่วยงานมีหน้าที่ และรับผิดชอบในการลงข้อมูลให้ถูกต้องและทันสมัย

ปัญหา มิติที่ ๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

- ประชาชนมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารน้อย
- ตัวแทนของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้นก็ไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน
- หน่วยงานที่ถูกกำกับมีหลายหน่วยงานทำให้ การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนทำได้ไม่ทั่วถึง
- ประชาชนเกรงจะไม่ได้รับความปลอดภัย

ข้อเสนอ

- เพิ่มระบบและช่องทางในการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแส โดยผู้แจ้งต้องไม่มีผลกระทบ หรือจะทราบว่าผู้แจ้งเบาะแสเป็นใครต่อเมื่อคดีถึงที่สุด
- ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการ และกฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพยาน เช่น กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานรัฐได้
- ส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม
- สร้างความตระหนักรู้ในการกำกับดูแล

ภาพที่ ๔ สรุปปัญหา และข้อเสนอการกำกับดูแล การบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐจากข้อคิดเห็น ข้อเท็จจริงของผู้แทนองค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔.๒ ข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นจากการเสวนา เรื่อง "การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ"

การจัดเสวนาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อ รับฟังและรวบรวมความคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ซึ่งประเด็นการเสวนาทางวิชาการครอบคลุม ๔ มิติ ได้แก่ มิติที่ ๑ องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผล มิติที่ ๒ หน่วยงานภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ (หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล) มิติที่ ๓ ระบบข้อมูลข่าวสารการบริหารราชการแผ่นดิน มิติที่ ๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ ผู้เข้าร่วมการเสวนาทางวิชาการ จำนวน ๑๐๐ คน ประกอบด้วย

- ผู้ที่มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญ ด้านการกำกับดูแลระบบราชการ
- คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน
- ผู้แทนจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
- ผู้แทนหน่วยจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
- ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ถูกกำกับดูแล
- นักวิชาการ/อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย
- ผู้บริหารบริษัทเอกชนซึ่งมีการบริหารจัดการที่ดี
- ผู้ว่าราชการ/ผู้บริหารท้องถิ่น
- สมาคม/องค์กร/ผู้แทนประชาชน
- สื่อมวลชน

ข้อมูลความคิดเห็นจากการเสวนา สรุปประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้ดังนี้

๔.๒.๑ สรุปประเด็นการวิพากษ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ มีประสบการณ์ เชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลระบบราชการ

๔.๒.๑.๑ พลตำรวจเอก วสิษฐ เดชกุญชร อดีตรองอธิบดีกรมตำรวจและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ ประชาชน เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยกำลังให้ความสำคัญในการจะเข้าสู่การเป็นประชารัฐ ซึ่งแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมารัฐจะพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังคงมีข้อขัดข้องบางประการ ตัวอย่างเช่น

ประชาชนขาดช่องทางที่จะได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภาคราชการ รัฐบาล รวมถึงผู้บริหารซึ่งในปัจจุบันนี้ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้เลยว่าการบริหารราชการ ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ คืบหน้าเพียงไหน ได้ผลอย่างไร และประเด็นสำคัญที่ระบบราชการไทยยังขาดอยู่ คือรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละปีหน่วยราชการได้ดำเนินงานอะไรไปบ้าง ซึ่งเห็นว่ารายงานประจำปีเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานในด้านดี และในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงการดำเนินงานที่ผิดพลาดบกพร่องด้วย ว่าความผิดพลาดดังกล่าวเกิดจากอะไร ซึ่งหากมีการเปิดเผยดังกล่าวแล้วปรากฏว่าความบกพร่องนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนช่วยเหลือได้ภาคประชาชนก็จะได้ร่วมกันช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหา

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบัน คือประชาชนกับข้าราชการยังติดค่านิยมแบบเดิม ๆ คือ ข้าราชการเป็นนายประชาชนการจะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน ของหน่วยงานราชการย่อมเป็นไปได้ยาก จึงต้องแก้ปัญหาโดยการปรับทัศนคติของตัวข้าราชการก่อน

ประเด็นปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินอีกประการหนึ่ง คือ ฝ่ายบริหาร นั้น ผู้กำกับดูแลคือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกระทรวง คือ รัฐมนตรี ซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง โดยในอดีตที่ผ่านมารัฐมนตรีซึ่งมาจากฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในงานของกระทรวง อย่างแท้จริง ผู้ซึ่งจะให้ข้อมูลในการบริหารราชการกระทรวงนั้น ๆ คือข้าราชการประจำ ซึ่งย่อมจะไม่ใช่ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป หากจะให้เป็นการกำกับดูแลการบริหารราชการเป็นประชารัฐ อย่างแท้จริงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่านี้ ในขณะนี้มีองค์กรภาคประชาชนจำนวนมาก รัฐต้องเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อภาคประชาชน โดยผู้บริหารต้องรู้จักที่จะเลือกใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มดังกล่าว แทนการมองว่ากลุ่มภาคประชาชนเป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงของรัฐ

๔.๒.๑.๒ ศาสตราจารย์ ดร. ศรีราชา วงศารยางค์กูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันควรจะต้องมีการทบทวน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีจำนวนมาก ทั้งหน่วยที่มีอยู่เดิมและหน่วยที่ตั้งขึ้นใหม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่มีความซ้ำซ้อน ซึ่งส่งผลให้โครงการดี ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญขณะนี้ คือ การประเมินผลงานของแต่ละกระทรวงที่มีความชัดเจนปราศจากอคติ

อำนาจตรวจสอบเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง และต้องเป็นระบบตรวจสอบที่เข้มงวด รวดเร็ว ความคิดเห็นในแต่ละมิติ มีดังนี้

มิติที่ ๑ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องมีจัดโครงสร้างให้องค์กรตรวจสอบ มีความเป็นหนึ่งเดียวเท่าที่มีมาองค์กรตรวจสอบมีหลายองค์กร มีความซ้ำซ้อนและไม่สัมฤทธิ์ผล

มิติที่ ๒ หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล หรือหน่วยงานภาครัฐ จำเป็นต้องปรับทัศนคติใหม่ ให้ข้าราชการและประชาชนมีความสัมพันธ์กันในฐานะการร่วมมือซึ่งกันและกัน

มิติที่ ๓ ฐานข้อมูลเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องจัดให้มี ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการลงข้อมูลที่เป็นความจริงด้วยซ้ำ

มิติที่ ๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐเป็นสิ่งที่ต้องเริ่มทำ โดยจะต้องเริ่มต้นที่การปรับทัศนคติของประชาชนก่อนโดยเห็นว่ากฎหมายที่ประเทศไทยต้องเร่งให้มี คือกฎหมายคุ้มครองบุคคลผู้นำข้อมูลภายในขององค์กร เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย การใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การทุจริต การใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง การทุจริตหรือการกระทำที่เป็นภัยต่อสุขภาพและความปลอดภัยของสังคม ออกมาเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริง หรือนำมาใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง

๔.๒.๑.๓ นายพันธ์ชัย วัฒนชัย อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กล่าวถึงปัญหาสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา ได้แก่ การรวบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจลงไปสู่ภาคประชาชน ซึ่งส่วนกลางมิได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ไม่ทราบข้อเท็จจริงในเชิงพื้นที่ ดังนั้น การพิจารณาทุกอย่างจึงยึดตามระเบียบเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดปัญหา ปัจจุบันระบบราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้การจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นไปได้ยากมาก ไม่มีช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อไม่มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนก็ส่งผลให้การบริหารงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของภาคประชาชนได้อย่างตรงจุดเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระบบราชการมีความซ้ำซ้อนทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพและสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐเกินสมควร จึงเห็นว่าควรมีการทบทวนภารกิจของหน่วยงานของรัฐว่ามีภารกิจใดของหน่วยงานใดที่ไม่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันแล้ว หรือภารกิจใดที่สมควรกระจายไปสู่ท้องถิ่นให้ดำเนินการ

ดังนั้น หากรัฐเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง จะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศอย่างแน่นอน ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพการดำเนินงานและการลดการทุจริตคอร์รัปชัน

๔.๒.๑.๔ ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอิศรา

ปัญหาสำคัญของประเทศไทย คือ เมื่อมีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาจะไม่ได้นำไปสู่การบังคับใช้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกฎหมายเป็นจำนวนมากจนเข้าสู่ภาวะกฎหมายเฟ้อ กฎหมายหลายฉบับมีความซ้ำซ้อนกันและยังไม่เกิดการบังคับใช้อย่างจริงจัง ประเด็นสภาพปัญหาเรื่อง การตรวจสอบ ฐานข้อมูล และการเปิดเผยข้อมูล ได้แก่

หน่วยงานของรัฐไม่มีการเชื่อมต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน อาทิ กรณีที่เห็นได้ชัด คือ การเก็บข้อมูลประวัติอาชญากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังต้องเป็นการพิมพ์ลายนิ้วมือแบบเดิม ทั้งที่ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลลายนิ้วมือกับทะเบียนราษฎร์ ซึ่งการขาดการเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าว นำมาซึ่งความล้มเหลวของการบริหารราชการทั้งในเชิงนโยบายและการทุจริตคอร์รัปชัน

ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เลย ทั้งที่หากมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของรัฐจะส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในแง่ของการมีประชาชนเข้ามามีส่วนช่วยตรวจสอบข้อมูลเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเกิดขึ้น แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารที่บัญญัติให้หน่วยงานภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชน หากไม่เปิดเผยจะต้องระวางโทษก็ตาม แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่ามีบุคลากรภาครัฐได้รับโทษจากการไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนเลย

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เช่น ป.ป.ช. ควรมีการวางเป้าหมายการตรวจสอบให้ชัดเจนและดำเนินการตรวจสอบเฉพาะกรณีสำคัญ ๆ เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้จริง ประกอบกับ ป.ป.ช. ต้องยอมรับการตรวจสอบเช่นกัน อาทิ กรณีที่มีการยกคำร้อง ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ข้อมูลดังกล่าวได้ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

๔.๒.๑.๕ ผู้บริหารสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน)

ประเด็นสำคัญที่ทุกภาคส่วนต้องตระหนักถึง คือประเทศไทยมีปัญหาเรื่องข้อมูลมากที่สุด ข้อมูลที่ไม่เชื่อมกัน ข้อมูลซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเราจำเป็นต้องมีการจัดการข้อมูลเพื่อมากำหนดกติกาให้ตรงกันก่อน ประกอบกับปัญหาสำคัญคือหน่วยงานของรัฐไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลซึ่งกันและกัน

การสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งแนวโน้มปัจจุบันของโลกในขณะนี้ข้อมูลพื้นฐานของรัฐต้องเป็นข้อมูลในลักษณะเปิดและเป็นมาตรฐานเดียวกันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย ซึ่งการจะทำให้เกิดขึ้นจริงจำต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ทั้งการสร้างกฎหมายฉบับใหม่ เพื่อสนับสนุนเรื่องดังกล่าว รวมถึงอาจต้องมีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายบางฉบับที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินการด้วย

๔.๒.๒ การรับฟังความเห็นจากผู้เข้าร่วมการเสวนาและประชาชน

การแก้ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมจำเป็นต้องมีการดำเนินการ ๓ ประการ คือ ๑) เน้นการปรับปรุงแก้ไขระบบกลไกเดิมได้ดีขึ้น ๒) เน้นความเป็นรูปธรรมนำหลักการสู่แนวปฏิบัติได้จริง ๓) เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ และมีความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล ฐานข้อมูล และการสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐดังนี้

๔.๒.๒.๑ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นในภาพรวมดังนี้

๑) นโยบายของฝ่ายการเมืองที่มีปัญหาเนื่องจากไม่ได้ถูกตรวจสอบกำกับดูแลตั้งแต่ต้น จึงเห็นว่าควรมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตั้งแต่ระดับนโยบาย

๒) ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ มีความหวาดกลัวในการให้ข้อมูลเชิงลบส่งผลให้รัฐขาดข้อมูลการประเมินกำกับตรวจสอบที่เป็นจริง ดังนั้น จึงเสนอให้มีการพัฒนาระบบกลไกเดิมโดยหาวิธีการที่จะทำให้ได้ข้อมูลจริงมาใช้ในการตรวจสอบและประเมินผล

๓) การกำกับดูแลตรวจสอบและประเมินผลในปัจจุบันมีลักษณะเป็นเพียงพิธีกรรม ไม่สามารถเชื่อถือได้ ยังคงใช้วิธีการต่อตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานยังไม่ครอบคลุมถึงขั้นผลสัมฤทธิ์ และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานไม่ท้าทายประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดการนำผลประเมินไปพัฒนา

๔.๒.๒.๑ หน่วยงานที่ต้องถูกกำกับดูแล ผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นในภาพรวมดังนี้

๑) ปัญหาสำคัญคือ ผลแห่งการประเมินไม่สะท้อนกลับไปที่การบริหารงานบุคคลของรัฐทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน และผู้บริหาร

๒) เสนอให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีการนำระบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว และมีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ของการบริการภาครัฐ และสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการทำงานได้ในทุก ๆ ที่ ติดต่อสื่อสารได้ตลอดเวลา ไม่จำเป็นต้องทำงานประจำสำนักงานเพียงอย่างเดียว

๔.๒.๒.๓ ฐานข้อมูลกลางผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นในภาพรวมดังนี้

๑) เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของชาติ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นฐานข้อมูลเดียว อาทิ ตัวเลขทางเศรษฐกิจ แผนที่ที่ใช้ร่วมกันทุกหน่วยงาน และประชาชนในการบริหารจัดการโดยขึ้นกับของทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

๒) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐซึ่งต้องคำนึงถึงความรวดเร็ว แม่นยำ และปลอดภัย และระดับการเข้าถึงข้อมูลของทุกภาคส่วน

๔.๒.๒.๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นในภาพรวมดังนี้

๑) ปัญหาเรื่องทัศนคติ การเป็นเจ้านายหรือเป็นผู้รับใช้ หรือการเป็นภาคีที่เหนือกว่าหรือเท่าเทียม เป็นปัญหาที่ควรแก้ไขนอกเหนือจากระบบกลไกที่ต้องเอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม

๒) ปัญหาความเข้มแข็งที่ไม่เท่ากันระหว่างรัฐกับประชาชน และปัญหาความพร้อมต่อการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน ขณะที่ภาคประชาชนก็มีความพร้อมต่อการมีส่วนร่วมกันก็แตกต่างกัน ปัญหาพื้นที่ ประชาชนอ่อนแอ ขาดการพึ่งตนเอง ขาดการรวมตัว จิตสำนึก เมื่อสาธารณะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาให้เป็นต้นแบบประชารัฐ (สำนักพลเมือง) ต้นแบบประชารัฐทำได้แต่บางพื้นที่ หรือบางนโยบาย แต่อาจนำมาถอดบทเรียนขยายผลในการพัฒนาพื้นที่หรือชุมชนที่ยังไม่พร้อม

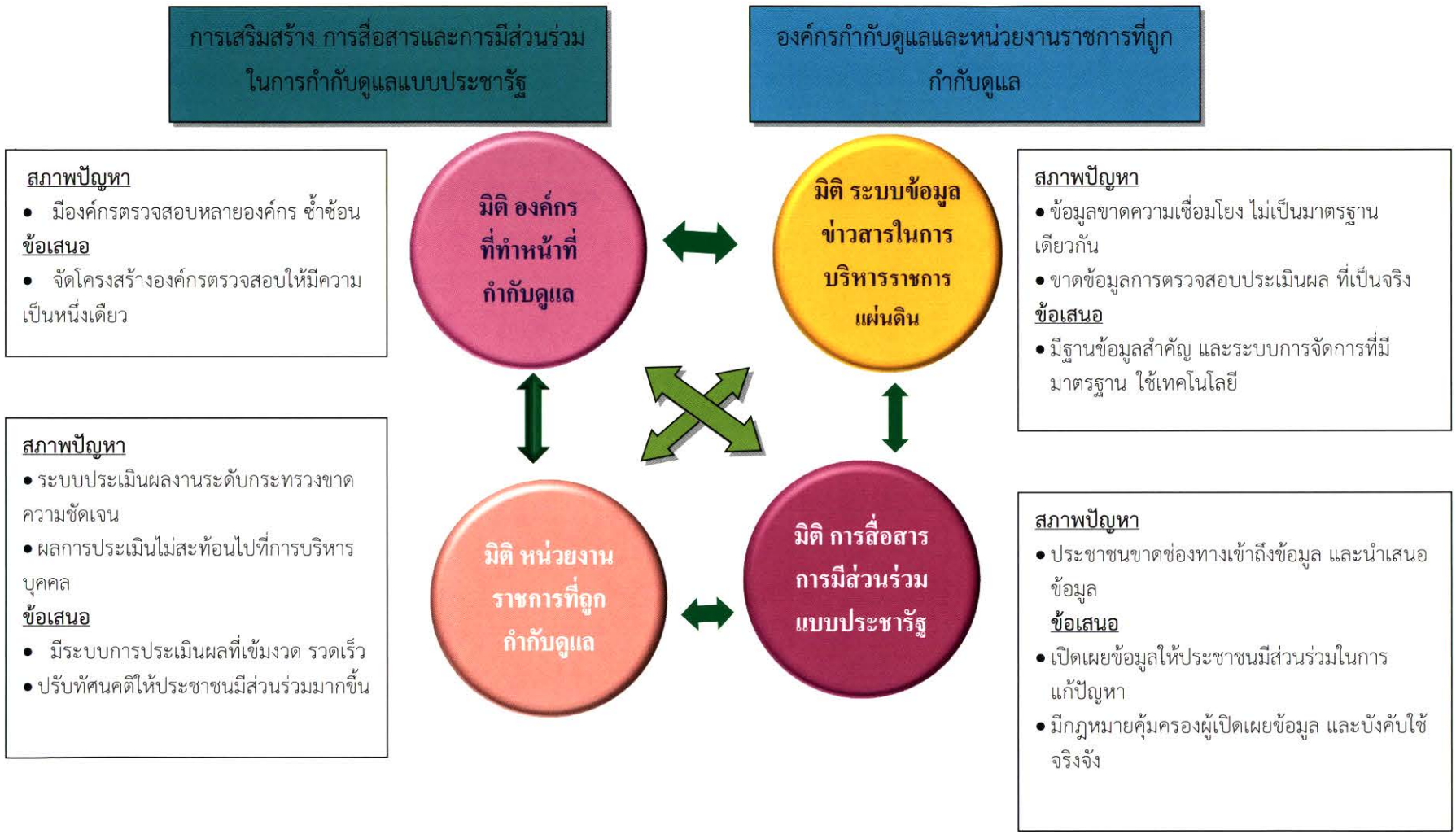
๓) ประชาชน เป็นสิ่งที่ดีหากสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่เนื่องจากประชาชนของเรายังไม่พร้อม จึงขอเสนอให้มีการเสริมอำนาจของประชาชนใน ๓ ด้าน คือ ๑) อำนาจทางปัญญา ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันถึงสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม ๒) อำนาจในการรวมตัว ต้องมีการส่งเสริมให้มีการรวมตัวในรูปแบบต่าง ๆ ๓) อำนาจในการตัดสินใจการเจรจาโดยปราศจากการครอบงำของรัฐ และพรรคการเมือง

๔.๒.๒.๕ ข้อเสนออื่น ๆ

๑) เห็นว่าควรปรับเปลี่ยนระบบการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การเป็นองค์กรแบบเปิดให้ประชาชน เป็นทั้งผู้รับบริการ ผู้เสนอแนะ และผู้ตรวจสอบและ ปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์การเน้นโครงสร้างแนวระนาบ เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน สร้างประสิทธิภาพรวมทั้งสนับสนุนให้อำนาจคนในพื้นที่ดำเนินการเอง คิด ตัดสินใจ ปฏิบัติร่วมกับ การใช้ระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

๒) สร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วมภายใต้รูปแบบการติดตามและตรวจสอบมากกว่าการพึ่งพิงกลไกรัฐตรวจสอบกันเอง

๓) การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยสรุป ปัญหาและข้อเสนอเพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ จากเวทีการเสวนาฯ แสดงได้ดังภาพที่ ๕



ภาพที่ ๕ ปัญหาและข้อเสนอเพื่อพัฒนากลไกการกำกับดูแลระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ จากเวทีการเสวนาฯ

๔.๓ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๔ มิติ การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้แก่ มิติองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล มิติหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล มิติฐานข้อมูลสาธารณะ และมิติการสื่อสาร การมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ รายละเอียดดังนี้

๔.๓.๑ มิติองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

๔.๓.๑.๑ ปัญหาขององค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่

๑) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผล มีหลายหน่วยงาน แต่การกำหนดขอบเขตหน้าที่การกำกับดูแลไม่ชัดเจนมีความซ้ำซ้อน ทำให้หน่วยงานที่รับการตรวจสอบสับสน นอกจากนั้น การมีองค์กรตรวจสอบมาก ทำให้แต่ละองค์กรประสบปัญหาด้านบุคลากร และทรัพยากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน

๒) การทำบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ และประเมินผลทำได้น้อย ส่วนใหญ่ดำเนินงาน ในรูปแบบการสอบทานส่งผลให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถนำผลที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน

๓) องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลขาดความเป็นอิสระ และขาดอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่พบ เช่น บริษัท ทริสคอร์ปอเรชัน จำกัด เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจ้างจาก ก.พ.ร. จึงต้องดำเนินงานตามความเห็นชอบของ ก.พ.ร. หรือ ค.ต.ป. ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานรัฐมนตรี โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร ดังนั้นการตรวจสอบ หรือประเมินผลหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่

๔.๓.๑.๒ ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย และ เชิงกฎหมายที่สำคัญ ในการส่งเสริมให้การทำงานขององค์กรกำกับดูแลภาครัฐ เข้มแข็ง ได้แก่

๑) กำหนดบทบาทหน้าที่ และขอบเขตในการตรวจสอบของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน ทั้งนี้ต้องครอบคลุมให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๒) พัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลให้มีความเข้มแข็ง อาทิ มีบุคลากรที่มีความสามารถสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่อย่างเพียงพอ สามารถตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาที่พบได้และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

๓) เพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือในการกำกับดูแล โดยใช้การประเมินผลสัมฤทธิ์ การประเมินและจัดอันดับ (Rating & Ranking) มากกว่าการประเมินผลด้วยการสอบทาน เพื่อให้การกำกับดูแลก่อให้เกิดประโยชน์ สามารถแก้ไขปัญหา และส่งผลไปถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน

๔) ให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลอย่างจริงจัง เพื่อผลักดันให้เกิดความรับผิดชอบในการทำงาน นำไปสู่การสร้างความไว้วางใจของประชาชน เช่น การเพิ่มภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของเจ้าหน้าที่รัฐ

๔.๓.๒ มิติหน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล

๔.๓.๒.๑ ปัญหาขององค์กรที่ถูกกำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่

๑) หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแลไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบประเมินผลทำให้เกิดความร่วมมือกับองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลน้อย เช่น การจัดทำรายงานประเมินผลประจำปี ส่วนใหญ่มีความล่าช้า เน้นด้านผลผลิตมากกว่าผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน

๒) หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล มีการเปิดเผยข้อมูลน้อย ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รองรับอยู่แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ความไม่ชัดเจนของการจัดแบ่งระดับชุดข้อมูล ที่เป็นชุดข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ และชุดข้อมูลด้านความมั่นคงที่ต้องแบ่งระดับชั้นความลับ

๔.๓.๒.๒ ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย และ เชิงกฎหมายที่สำคัญ เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแลให้ความร่วมมือ และยอมรับการตรวจสอบและประเมินผล ได้แก่

๑) ปรับกระบวนการคิดของหน่วยงานภาครัฐ ให้ยอมรับการตรวจสอบและประเมินผล เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานปลูกฝังให้ข้าราชการและประชาชนมีความสัมพันธ์กันในฐานะภาคีซึ่งร่วมมือกันพัฒนาประเทศ โดยต้องเริ่มต้นตั้งแต่การปลูกฝังผ่านระบบการศึกษาซึ่งจะเป็นการปรับทัศนคติในระยะยาว

๒) มีมาตรการทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อผลลัพธ์การประเมิน อย่างชัดเจนเพื่อก่อให้เกิดความรับผิดรับชอบ และส่งผลให้ต้องใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน

๓) มีการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางราชการอย่างจริงจัง เพื่อให้หน่วยงานตระหนักถึงหน้าที่การเปิดเผยข้อมูล และ การบันทึกข้อมูล

๔.๓.๓ มิติระบบข้อมูลข่าวสารในการบริหารราชการแผ่นดิน

๔.๓.๓.๑ ปัญหาสำคัญของระบบข้อมูลข่าวสารในการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้แก่

๑) ไม่มีฐานข้อมูลการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นส่วนรวม ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานต่างมีฐานข้อมูลของตนเอง ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องและใช้เป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลได้อย่างเพียงพอ

๒) ฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ ของแต่ละหน่วยงานไม่มีการเชื่อมต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงและใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๔.๓.๓.๒ ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย และ เชิงกฎหมายที่สำคัญ เพื่อการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้แก่

๑) สร้างระบบฐานข้อมูลกลางในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมในประเด็น มีการจัดการประเภทหรือชนิดข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ การเชื่อมโยงข้อมูล การบริหารจัดการข้อมูล และการสร้างช่องทางการรับข้อมูลจากประชาชน ทั้งนี้ควรมีการศึกษา ขอบเขต รูปแบบ ที่เหมาะสมสำหรับประชาชนคนไทย เพื่อให้ระบบดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการกำกับดูแลฯได้อย่างแท้จริงรวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจและการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ อย่างจริงจัง และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในการรายงานข้อมูลงานที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของตนลงในระบบฐานข้อมูลกลาง

๔.๓.๔ มิติการสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

๔.๓.๔.๑ ปัญหาสำคัญของการสื่อสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

๑) ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมาก ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้น้อย รวมทั้ง ขาดระบบการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Active participation)

๒) ไม่มีกลไก ช่องทาง และระเบียบปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้ติดตามและตรวจสอบการกำกับดูแลอย่างเพียงพอในแบบประชารัฐ

๔.๓.๔.๒ ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย และเชิงกฎหมายที่สำคัญ เพื่อการสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ ได้แก่

๑) สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางตรงในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen survey) การประเมินผล และจัดอันดับหน่วยงาน (Rating & Ranking) และเพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อนำไปสู่ การสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน

๒) การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม และเสนอกฎหมายใหม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส เป็นต้น

โดยสรุป สภาพปัญหาสำคัญของระบบการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งคือ ระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลตามระบบที่มีอยู่ส่วนใหญ่ทำหน้าที่ สอบทานการดำเนินงาน ทำให้การพบปัญหาก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นมากแล้ว การกำกับดูแลในเชิงป้องกันมีน้อย ซึ่งข้อเสนอแนะในภาพรวมที่สำคัญ คือ

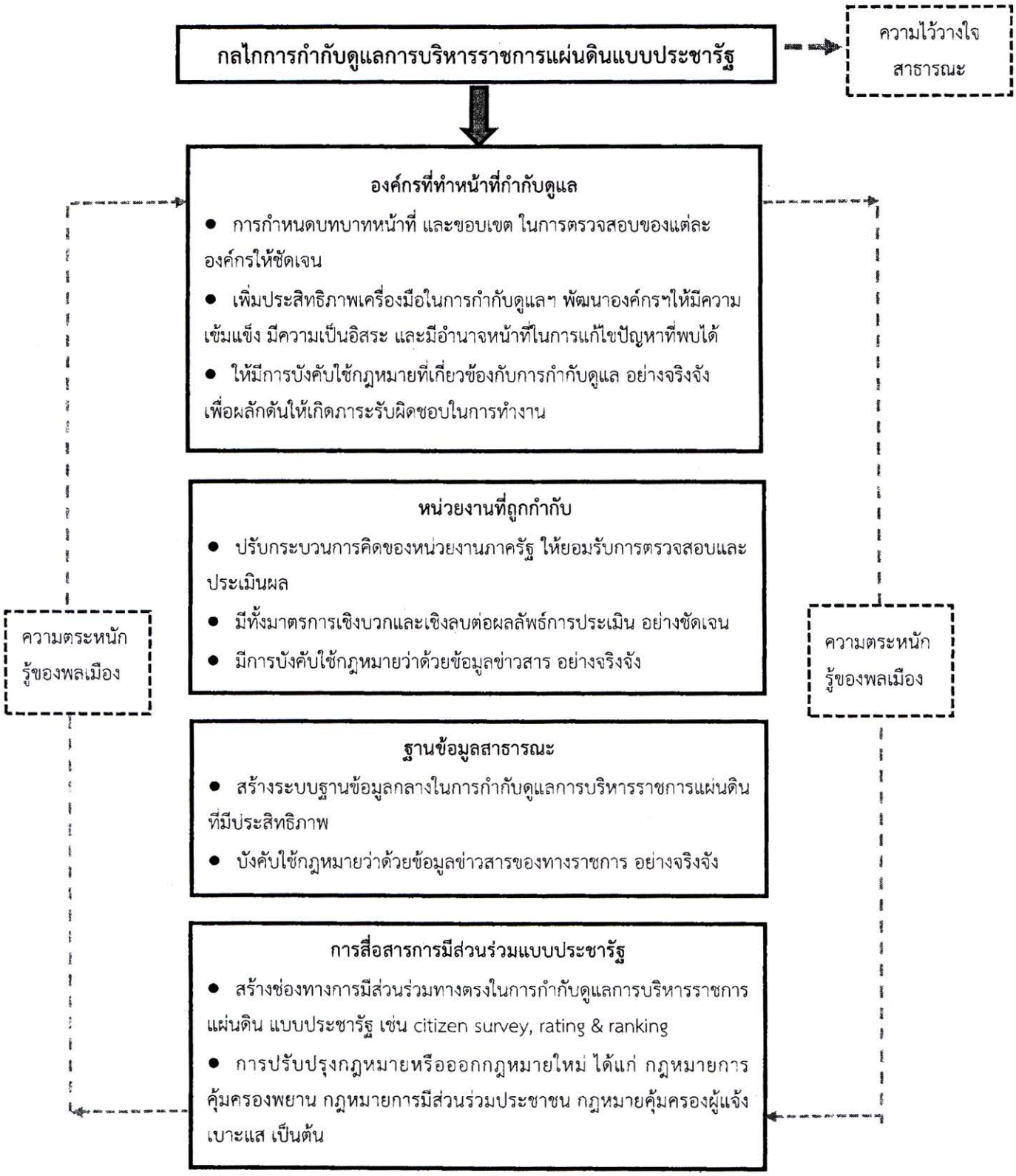
๑. การเพิ่มประสิทธิภาพองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งเชิงโครงสร้าง และกระบวนการ กล่าวคือ **คือ ต้องปรับกลไกการกำกับดูแลโดย ให้มีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ร่วมด้วย** เพื่อให้ผลการตรวจสอบ และการประเมินผล เป็นข้อมูลป้อนกลับให้หน่วยถูกตรวจสอบมีการแก้ไขปัญหา และ ป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นซ้ำ รวมทั้งเป็นข้อมูลเพื่อการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

๒. กลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล จะสามารถทำได้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ ดังนั้น **ต้องมีการปรับทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรระบบราชการ** ให้เข้าใจประโยชน์ของการตรวจสอบ และการประเมินผลองค์กร

๓. กลไกการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ข้อมูลดังนั้นจึงจำเป็นต้องมี**ฐานข้อมูลกลาง** เป็นเครื่องมือ

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน กลไกสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การสื่อสารกับประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกดังกล่าว เครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ฐานข้อมูลกลาง ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

กลไกการกำกับดูแลแบบประชารัฐในลักษณะดังกล่าว เมื่อได้รับการส่งเสริมให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จะเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะเสริมสร้างให้ประชาชนมีการตระหนักรู้ ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งระบบราชการมีการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ประชาชนพึงพอใจ นำไปสู่การสร้างความไว้วางใจในระบบราชการ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังแสดงในภาพที่ ๖



ภาพที่ ๖ กลไกการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ (จากผลการศึกษา)

บทที่ ๕
สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากที่มาและความสำคัญของปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาของประเทศไทย ซึ่งพบว่าประสบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย อันอาจสรุปเป็นประเด็นสำคัญที่ค้นพบจากการศึกษา ในครั้งนี้ได้ว่า คือ การขาดการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเกิดความไว้วางใจสาธารณะของประชาชน คณะอนุกรรมาธิการศึกษาการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ จึงได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้น เพื่อทบทวนปัญหาอุปสรรคของระบบการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานและการกำกับดูแลของระบบราชการ รวมถึงสร้างกลไกการกำกับดูแลแบบประชารัฐที่มีลักษณะเชิงป้องกันและบูรณาการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส กระทั่งได้ข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลที่จะนำไปสู่การได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนต่อไป

ในการดำเนินการศึกษา คณะอนุกรรมาธิการฯ ได้ใช้วิธีการแบบเชิงคุณภาพที่ประกอบไปด้วย การทบทวนเอกสาร ศึกษากรณีตัวอย่าง การสัมภาษณ์ และการจัดเสวนาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน จนกระทั่งสามารถได้รับคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างครบถ้วน โดยสามารถสรุปเป็นผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้ดังนี้

๕.๑ สรุปผลจากการพิจารณาศึกษา

จากการศึกษารวบรวมข้อมูลการดำเนินงานกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินตลอดถึงการตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินผลจากหน่วยงานต่างๆ พบประเด็นปัญหาสำคัญโดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่

๕.๑.๑ องค์กรกำกับดูแล ตรวจสอบ และ ประเมินผล พบว่าปัญหาหลัก มีดังนี้

๕.๑.๑.๑ องค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล มีหลากหลายหน่วยงานแต่ขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน

๕.๑.๑.๒ กลไกการทำงานขององค์กรหน่วยงานกำกับดูแล การกำหนดบทบาทหน้าที่ หรือมาตรฐานการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน

๕.๑.๑.๓ การรายงานผลไม่สามารถนำไปใช้ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินได้ เนื่องจากการรายงานผลยังเป็นการรายงานผลย้อนหลัง ขาดการป้องกันปัญหาทั้งในเชิงรุก และแบบที่ทันต่อเหตุการณ์จริง (Real time)

๕.๑.๑.๔ การกำกับดูแลตรวจสอบและประเมินผลยังไม่สามารถเชื่อถือได้ ยังคงใช้วิธีการต่อตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงขั้นผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานก็ยังไม่ท้าทายในเชิงประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ที่จะก่อให้เกิดการนำผลประเมินไปพัฒนาต่อไปให้จนถึงที่สุด

๕.๑.๒ หน่วยงานที่ถูกกำกับดูแล

๕.๑.๒.๑ ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง คือค่านิยมดั้งเดิมที่ยังคงมีการคิดกันอยู่ว่าข้าราชการเป็นนายของประชาชน

๕.๑.๒.๒ ปัญหาการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ภาคประชาชน นอกจากนั้น ระบบราชการก็ยังคงมีความซ้ำซ้อน ที่ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ และสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐเกินสมควร

๕.๑.๒.๓ การรายงานผลการดำเนินงาน ไม่มีผลต่อการให้รางวัลในกรณีผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และไม่มีผลต่อการลงโทษในกรณีที่มีผลการดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ

๕.๑.๓ ฐานข้อมูล

ประเทศไทยยังขาดฐานข้อมูลกลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของหน่วยงานราชการในกลุ่มพันธะกิจเดียวกันซึ่งฐานข้อมูลกลางดังกล่าวจะทำให้ข้อมูลสำคัญของทุกหน่วยงานไม่สูญหาย รวมทั้งสะดวกต่อการนำข้อมูลมาใช้ การสร้างฐานข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการบันทึกจึงอาจถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลการบริหารราชการที่ดีรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สามารถนำข้อมูลมาใช้เป็นประโยชน์ได้ตลอดเวลา ทั้งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและข้อมูลในอดีต

๕.๑.๔ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐ

๕.๑.๔.๑ การรายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลยังมิได้มีการเปิดเผยกับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้การดำเนินงานของหน่วยงานตรวจสอบมักจะสิ้นสุดที่การรายงานผลไปยังรัฐบาล หรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเท่านั้นอันเป็นการสิ้นสุดกระบวนการทำงานที่ยังไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ อย่างแท้จริง

๕.๑.๔.๒ ขาดระบบการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนโดยตรง ทั้งในส่วนของช่องทาง กลไก และกระบวนการต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ในบทบาทและความสำคัญของตนเองต่อการบริหารราชการเป็นส่วนรวม ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทางที่ดีใด ๆ

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการในครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทยยังคงมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ของระบบราชการ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดกำกับดูแลการการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งประเด็นการกำกับดูแลภายใน และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงวัฒนธรรมองค์กรการทำงานของระบบราชการแบบเดิมๆ ที่ไม่คุ้นเคยกับการถูกตรวจสอบ และการรายงานผล รวมทั้งการยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นจุดคานงัดที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับข้อเสนอที่สำคัญ คณะอนุกรรมการสามารถแบ่งแยกออกได้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๕.๒.๑.๑ เพิ่มประสิทธิภาพและเครื่องมือในการกำกับดูแล โดยเปลี่ยนระบบการตรวจสอบและประเมินผลจากการสอบทานเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการประเมินเพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปในเชิงของการป้องกันเชิงรุก เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ สามารถแก้ไขปัญหา และส่งผลไปถึงผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการได้อย่างชัดเจน

๕.๒.๑.๒ ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด (Mindset) ของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้พร้อมรับการถูกตรวจสอบ ยินดีให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล การใช้กลไกทางสารสนเทศ ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น เพื่อความรวดเร็วในการบูรณาการทำงานและความโปร่งใส ตลอดถึงเห็นประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

๕.๒.๑.๓ การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร (data system) และการบริหารจัดการข้อมูล (Database management) ที่เป็นส่วนกลางรวมทั้งประเทศในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินแบบประชารัฐ โดยเพิ่มระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการในการจัดการข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของศูนย์ปฏิบัติการภาครัฐตามแผนพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ของประเทศไทย สนับสนุนการตรวจสอบประเมินผล และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม

๕.๒.๑.๔ การกระบวนการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชน ที่เรียกว่าแบบประชารัฐ เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน (Citizen survey) การประเมินผลและจัดอันดับหน่วยงาน (Rating & Ranking) รวมถึงเพิ่มช่องทางและกลไกการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อนำไปสู่การสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

๕.๒.๒.๑ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ได้แก่ เพิ่มภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของเจ้าหน้าที่ให้มีการลงโทษอย่างเด็ดขาด จริงจัง โปร่งใส และรวดเร็ว อันจะเป็นการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

๕.๒.๒.๒ ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย

๑) การปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลชัดเจนขึ้นและกฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงานของภาครัฐ

๒) การพัฒนากฎหมายใหม่ที่จำเป็น ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. .... เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้มากขึ้นซึ่งกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับวาระการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.)

๓) กฎหมายที่สำคัญที่ควรดำเนินการเพิ่มเติม คือกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (Whistleblower Protection Act) เพื่อให้ประชาชนได้มีช่องทางหรือกลไกในการให้ข้อมูลหรือร้องเรียนต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ซึ่งกฎหมายทั้งหมดนี้จะส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป การกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีตามแนวทางที่คณะอนุกรรมการได้ค้นพบ และได้นำมาเป็นข้อเสนอสำคัญในรายงานผลการศึกษานี้ จะสามารถส่งผลให้เกิดความไว้วางใจสาธารณะจากประชาชน ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน จนเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทางที่จะสนับสนุนให้เกิดการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน จนกระทั่งสามารถนำไปสู่การได้รับการยอมรับและความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากประชาชนในท้ายที่สุดต่อไป

บรรณานุกรม

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, "**กลไก/แนวทางการสร้างความตระหนักรู้ให้กับ ประชาชน**", บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

ชนิดา จิตตรุทธะ, "**การสร้างความตระหนักรู้ (Public Awareness)**", บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

ชนิดา จิตตรุทธะ, "**วัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการไทย (Trust Culture and Ethics of Thai Officials)**".

ชนิดา จิตตรุทธะ, "**ข้อสรุปสาระสำคัญความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อระบบราชการไทย**", บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘

"**แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘**", สืบค้นจาก http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=24&chap=9&page=t24-9-infodetail10.html เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙.

ตระกูล มีชัย, "**การสร้างความตระหนักรู้**", บันทึกการประชุมคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในคณะกรรมาธิการ การบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

พลอากาศเอก ตรีทศ สนแจ้ง, "**การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลและพัฒนาการบินพลเรือนของประเทศไทย**", บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการการคมนาคม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘.

คณะกรรมาธิการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **"สรุปผลการเดินทางไปประชุมทวิภาคีของกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทย – เยอรมนี"**, ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

"รายงานแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงของประเทศไทย".

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม, **"รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม"**.

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม, **"รายงานผลสัมมนาเรื่องแนวทางการป้องกันและแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม"**.

คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม, **"รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาการแก้ไขระบบอุปถัมภ์ที่สร้างผลเสียหายกับระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม"**, หน้า ๑ และ ๓

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ, **"วาระการปฏิรูปที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ"**, เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

ไทยรัฐออนไลน์, **"คสช.ประกาศ ตั้งศูนย์ดำรงธรรม เพื่อประชาชน"**, ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗, สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th/content/437323, เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙.

สารบบร่างรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, **"ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ...."** , สืบค้นจา"http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙.

สารบบร่างรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...." , สืบค้นจาก "http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/sec/13/sp5/act.pdf, เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙.

Hughes,B.J.(๒๐๑๓). **Measuring Citizen Feedback and Gauging Citizen Satisfaction.** Putting Citizens First Engagement in Policy and Service Delivery for the 21st Century. P.๙๕ – ๑๐๑

tnn24online, **"รวมคำสั่งมาตรา ๔๔ ในยุค คสช."**, ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๙, สืบค้นจาก http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=103576&t=news_special, เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙.

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๓๕
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒ แฟ็กซ์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕-๖

ได้รับการรับรองมาตรฐานคุณภาพ
ISO 9001:2008
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM