



วารสาร ข้าราชการ

ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๔๒



เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ

เกียรติก้องแม่แห่งชาติประกาศศักดิ์
อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าคำไพศาล
ปลูกป่าไม้ได้ฝนต้นลำธาร
แจกเจือจานสินทรัพย์นับอนันต์

พระองค์เอื้อพลกอุ่นบุญของราษฎร์
พระทัยหาพระบาทอย่างเร่งสร้างสรรค์
โลกประจักษ์งานกำจายถวายรางวัล
เป็นมิ่งขวัญภูมิใจไทยประชา

พระนางเจ้า "สิริกิติ์" ลิขิตถ้อย
หมิ่นแสนร้อยคำคมมิสมค่า
หมึกจารจดกระดาดขม้นเท่าแผ่นฟ้า
เหนือพสุธาหาใครเทียบน้ำพระทัย

พระปiousปกพลกอุ่นพระคุณเกื้อ
ชนอะเคื้อชาติอะคร้าวพรราวสดใส
ราชสมภพพระพรพาอ่าอำไพ
สถิตในคู่ตำหนัก "จักรีวงศ์"

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า

กองบรรณาธิการวารสารข้าราชการ

น.ส. สุนันท์ สิลาวชิโรภาส (ประพันธ์)

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.

LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC

บทบรรณาธิการ

การปฏิรูประบบราชการเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลในทุกประเทศ สาเหตุเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในโลกยุคโลกาภิวัตน์และข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะ พัฒนาการของระบบและกระบวนการประชาธิปไตยที่ภาครัฐต้องสนองตอบความต้องการของสังคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมุ่งที่จะให้เกิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก มีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเป็นผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยภาพรวมดีขึ้น ประเทศชาติเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

วาระสารข้าราชการมีความยินดีที่ได้เสนอบทความเรื่อง นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชนของท่านรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญเรื่องหนึ่ง เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงที่มาและกรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีเรื่อง องค์การบริหารพิเศษและองค์การมหาชน การบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นของราชการไทย การปฏิรูปราชการญี่ปุ่น: บทเรียนที่ศึกษาได้ การบริหารจัดการที่ดีกับความร่วมมือจากหุ้นส่วนในสังคม และการรื้อปรับระบบราชการของฟิลิปปินส์ รวมทั้งเรื่องประจำอื่น ๆ ซึ่งล้วนแต่มีสาระที่น่าสนใจและควรติดตาม

บรรณาธิการ

เจ้าของ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๘๑-๙๕๕๔ ๒๘๑-๓๓๓๓ ตีพิมพ์ ๑๑๓๔

ที่ปรึกษา นางทิพาดี เมฆสุวรรณ นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ นายบุญปลุก ขายเกตุ นายศุภรัตน์ ไรตัญญาน นายสีมา สีมานันท์

บรรณาธิการ นายวีระ ไชยธรรม ผู้ช่วยบรรณาธิการ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์

กองบรรณาธิการ นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ นางจิระภา รัตนวิบูลย์ นายวิญญู พิทักษ์ปกรณ์ นางสุชาติ รังสินนท์ น.ส.วารุณี เสวตาลัย

นายเกริกเกียรติ เอกพจน์ นายอนุพงศ์ สุขเกษม นางอารีย์ สวัสดิ์สาส์ น.ส.ศิวาพร นวลตา นายสมพงษ์ ธนาลาภพิพัฒน์

ฝ่ายจัดการ นายอนวัช อธิประสาธน์ นายบุญสิน กังวลสุข นายปฏิพัทธ์ มุตตารักษ์ ฝ่ายศิลป์ นายสนธยา สิทธิกรณ์

ผู้จัดการสวัสดิการ นายพันธ์เรือง พันธุ์สูง พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สมมิตรพริ้นติ้ง 59/4 ซอยวัดพระเงิน

ถนนคลังชัน-สุพรรณบุรี บางใหญ่ นนทบุรี ๑๑๑๔๐ โทร. ๕๙๕-๑๘๔๙ ๙๐๓-๘๒๕๗-๘

วัตถุประสงค์การจัดทำ ๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล

๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ ๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ ต้องการให้ข้อเสนอแนะกมปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความเห็น

โปรดส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

สารบัญวารสารข้าราชการปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๔๒

- เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ๑
 สุนันท์ ลีลาวชิโรภาส
- บทบรรณาธิการ ๒
- นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน ๔
 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
- องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) ๑๗
 และองค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION)
 ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ และคณะ
- 5 ส กับสำนักงาน ก.พ. ๓๘
 บ้าน 5 ส
- บทสัมภาษณ์พิเศษ ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ๔๔
 การบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นของราชการไทย
 ชลีพร เดชขำ
- การปฏิรูปราชการญี่ปุ่น: บทเรียนที่ศึกษาได้ ๕๖
 วีระ ไชยธรรม
- อินไซด์ราชการ ๖๕
 นวลชีพ
- การบริหารจัดการที่ดีกับความร่วมมือจากหุ้นส่วนในสังคม ๖๖
 ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์
- ห่อไอเสีย ๘๒
 เทอร์โบ
- การรื้อปรับระบบราชการของฟิลิปปินส์ ๘๙
 ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์

นโยบายของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์การมหาชน

นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
รองประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ

ความนำ

การจัดตั้งองค์การมหาชนถือเป็นนโยบายในการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ นโยบายหนึ่งของรัฐบาลนี้ ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายในเรื่องนี้ จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้เห็นถึงที่มาและกรอบความคิดการทำงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการทั้งหมดก่อน

เป็นที่ทราบกันดีว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่พยายามทำกันมานานแล้ว และเมื่อมองย้อนกลับไปดูการบริหารงานของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศว่าได้คิดถึงเรื่องการปฏิรูประบบราชการมากนักน้อยเพียงใด ก็พบว่ามีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหรือกรรมการชื่ออื่น แต่มีภารกิจทำนองเดียวกันมากกว่า ๒๐ ปีแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นเป็นเรื่องซึ่งรัฐบาลทุกชุดตระหนักกว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องปรับ

ระบบการบริหารและองค์กรในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่เมื่อย้อนหลังกลับไปดูการทำงานที่ผ่านมา ก็ต้องยอมรับเช่นเดียวกันว่าความตั้งใจหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ต้องยอมรับอย่างตรงไปตรงมาว่า บางครั้งในช่วงที่สภาวะการณ์ปกติในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว เราอาจจะมองข้ามความสำคัญหรือเราอาจจะขาดความกระตือรือร้นในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการ เพราะแน่นอนที่สุดไม่ว่าระบบราชการจะมีปัญหาอย่างไร ในยามที่ทุกสิ่งทุกอย่างไปได้ดีก็มีความรู้สึกว่าจะไม่ใช่ปัญหาหรืออุปสรรคที่ยิ่งใหญ่อะไร และก็แน่นอนงานปฏิรูปนั้น ในระดับผู้บริหารรวมทั้งในระดับการเมืองทราบดีว่า เมื่อมีการดำเนินการไปแล้วอาจส่งผลกระทบทำให้เกิดการคัดค้านการต่อต้าน ซึ่งทำให้หลายฝ่ายมีความลังเลในการที่จะทำงานเหล่านี้

ระบบราชการไทยในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ

ถ้าจะเปรียบเทียบขนาดของระบบราชการไทยกับหลายต่อหลายประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยไม่ใช่ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่โต เทียบสัดส่วนของงบประมาณหรือรายได้ของรัฐบาลกับรายได้ประชาชาติแล้ว เรายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับหลายต่อหลายประเทศ เทียบจำนวนข้าราชการ จำนวนบุคลากรในภาครัฐ กับสัดส่วนของประชากรแล้วก็อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศส่วนใหญ่ในโลก แต่ตัวเลขเหล่านี้ได้ซ่อนการขาดประสิทธิภาพ และซ่อนปัญหาหลายอย่างที่มีอยู่ในระบบราชการ ซึ่งเมื่อเราเผชิญกับภาวะวิกฤตแล้ว สภาพปัญหาเหล่านี้ก็มองเห็นชัดเจนขึ้น เช่น เมื่อเราประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจและจำเป็นต้องตัดทอนงบประมาณลง เราก็พบว่าวันนี้สัดส่วนงบประมาณที่เราต้องใช้จ่ายในเรื่องของเงินเดือนค่าจ้างของบุคลากรภาครัฐ สูงกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ซึ่งสัดส่วนนี้เป็นสัดส่วนที่สูงเกินกว่าเป้าหมายที่เราจะยอมรับได้ตั้งแต่ในช่วงเวลาของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗

เมื่อเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจขึ้น การวิพากษ์วิจารณ์สภาพปัญหาของระบบราชการ

ในเรื่องกฎ ระเบียบ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก จากภาคเอกชนที่กล่าวหาว่าภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการที่จะไปแข่งขันกับคู่แข่งในต่างประเทศ เสียงเหล่านี้เริ่มดังขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเครื่องเตือนใจว่าแม้ตัวเลขภาพรวมบางครั้งจะซ่อนปัญหาเอาไว้ แต่เราไม่อยู่ในฐานะที่จะวางใจเลย และตรงกันข้าม เมื่อเกิดวิกฤตเช่นนี้ก็เปิดโอกาสดีที่เราจะได้ทบทวนตัวเองและสะสางปัญหาหลายอย่างที่จะสมมาอย่างจริงจัง

รัฐบาลตระหนักดีในเรื่องนี้และในช่วงปีเศษที่ผ่านมาคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้พยายามที่จะมีความเข้มงวดมากขึ้นในหลายต่อหลายเรื่องด้วยกัน ตัวอย่างเช่น เรื่องของการจำกัดขนาดกำลังคนของภาครัฐ ก็มีมาตรการออกมาใหม่จากเดิมที่เคยยกเว้นให้ราชการฝ่ายต่าง ๆ ไม่ต้องยุบตำแหน่งที่เกษียณอายุ ก็ยกเลิกข้อยกเว้นทั้งหลายเสีย แต่จะคงอัตราที่มีการเกษียณเพียงร้อยละ ๒๐ ไว้ แล้วจัดสรรให้แก่งานที่มีความจำเป็น

ผลจากมาตรการนี้ทำให้ทุกส่วนราชการได้รับผลกระทบไม่มากนักน้อย แต่ว่าเราอยากจะทำให้เกิดผลจริง เพราะในอดีตที่ผ่านมาในวันที่เราบอกว่าข้าราชการควรจะเพิ่มขึ้น

ไม่เกินร้อยละ ๕ ก็จะไม่เกินร้อยละ ๕ ในวันที่เราบอกควรเพิ่มไม่เกินร้อยละ ๒ ก็จะไม่เกินร้อยละ ๒ ในวันที่เราบอกไม่ควรจะเพิ่มเลยก็จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะต้องเคร่งครัดในเรื่องนี้

ฉะนั้น เมื่อปีงบประมาณก่อนหน้านี้ก็

ปรากฏเป็นครั้งแรกว่าจำนวนอัตรากำลังของข้าราชการลดลงเล็กน้อยเป็นครั้งแรก และคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐได้พิจารณาในกรอบของการเกษียณอายุเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ผ่านมา และได้ยุบอัตราไปถึง ๖,๐๐๐ กว่าอัตรา ก็สามารถทำได้แล้วและเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะต้องทำอย่างต่อเนื่องต่อไป

การปฏิรูประบบราชการ: องค์การมหาชน

มาตรการที่ให้จำกัดกำลังคนให้ประหยัดให้ทำเรื่องนั้นเรื่องนี้นั้น เป็นนโยบายเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูประบบราชการเท่านั้น ยังมีอีกสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นกรอบความคิดของการปฏิรูประบบราชการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐-พ.ศ. ๒๕๔๔) ซึ่งได้เริ่มไว้ตั้งแต่รัฐบาลที่แล้วและรัฐบาลนี้ได้มาทำต่อและถือเป็นหัวใจก็คือ การทบทวนการปฏิบัติภารกิจของระบบราชการ เราต้องแสวงหาคำตอบให้ได้ว่าภารกิจทั้งหลายที่ส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจกระทำอยู่ในปัจจุบันนั้น ควรจะดำเนินการโดยใคร ในรูปแบบใด การแสวงหาคำตอบและการปรับโครงสร้างระบบการบริหารให้สอดคล้องกับคำตอบเหล่านี้ จะเป็นวิธีปฏิรูปที่เป็นระบบ

ยั่งยืน มีเหตุมีผล และนำไปสู่ประสิทธิภาพสูงสุด

ฉะนั้น หากพิจารณาแล้วจะพบว่า งานขณะนี้ จะมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างในหลาย ๆ ด้าน เพื่อที่จะตอบคำถามเหล่านี้ รัฐวิสาหกิจก็กำลังดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งกำลังจะมีการแยกแยะภารกิจในเรื่องนโยบาย ในเรื่องกำกับดูแล ในเรื่องการปฏิบัติการ หรือให้บริการออกจากกัน และมีการจัดตั้งหรือจัดวางโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรต่าง ๆ ที่จะมาทำงานเหล่านี้ และบางกิจกรรมก็จะดำเนินการเพื่อที่จะแปรรูปไปสู่ภาคเอกชน อย่างนี้เป็นต้น แม้กระทั่งงานของส่วนราชการเองหลายเรื่องขณะนี้ก็มีมติคณะรัฐมนตรีว่าให้

ใช้รูปแบบของการจ้างเหมาบริการให้เอกชนมาดำเนินการ ซึ่งจะเป็นการลดภาระของรัฐในระยะยาว และเชื่อว่าจะได้บริการที่ดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันงานหลายอย่างของราชการส่วนกลางก็กำลังถูกถ่ายโอนไปให้แก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและนโยบายการกระจายอำนาจสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่ระบบราชการใหม่ในความเข้าใจของเรา คือ ราชการส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กลง และจะทำให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มารับโอนงานเหล่านี้ไปนั้นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจนั้นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นั่นคือกรอบใหญ่ซึ่งเป็นที่มาขององค์การมหาชน เพราะเมื่อเราสำรวจและตั้งคำถามและแสวงหาคำตอบในสิ่งเหล่านี้แล้ว เราก็จะพบความจริงว่ายังมีงานอีกมากที่รัฐปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพราะเป็นงานซึ่งต้องตอบสนองเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคม แต่ว่าในบรรดาภารกิจและงานเหล่านี้ซึ่งรัฐยังจำเป็นต้องทำนั้น ไม่อาจให้เอกชนทำแทน ไม่อาจไปจัดทำในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทได้ และเราก็พบความจริงอีกเช่นเดียวกันว่า มีงานซึ่งอาศัยความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงและถ้ายังยึดติดอยู่กับระบบราชการ มีกฎ ระเบียบต่าง ๆ

ในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณและด้านบุคลากรแล้ว จะมีปัญหาในการที่จะปฏิบัติการกิจนั้นให้ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ นี่คือการที่มากของกรอบความคิดเรื่องการจัดทำกฎหมายองค์การมหาชนและนโยบายในเรื่องนี้

กล่าวโดยสรุปก็คือว่า เมื่อได้สำรวจงานที่รัฐยังจำเป็นต้องทำนั้น เราพบความจริงว่ารูปแบบ ๒ รูปแบบที่เป็นรูปแบบหลักของระบบ คือการเป็นส่วนราชการกับการเป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่อาจตอบสนองเป้าหมายในเรื่องประสิทธิภาพความคล่องตัวในการบริหารได้ จึงมีความคิดและความจริงที่ไม่ใช่ความคิดใหม่ที่เดียว เพราะในอดีตที่ผ่านมา ก็มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในรูปแบบที่ ๓ อยู่เป็นระยะ ๆ คือ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ เพียงแต่ไม่เคยใช้ชื่อเป็นชื่อกลางที่บอกว่า เป็นอะไร ซึ่งวันนี้เราจะเรียกว่าองค์การมหาชน มีการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ในหลายต่อหลายสาขา เช่น ในด้านการศึกษาจะพบว่า ระยะเวลาหลังมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่หรือมหาวิทยาลัยที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกันใหม่ จะไปดำเนินการในรูปแบบที่เราเรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือบางทีเรียกง่าย ๆ ว่า มหาวิทยาลัยนอกระบบ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนขององค์การมหาชน คือ

การเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีข้อผูกพัน มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐในด้านการศึกษา ยังได้รับการอุดหนุนในเรื่องงบประมาณจากภาครัฐ แต่รูปแบบการบริหารจะไม่เป็นรูปแบบการบริหารเช่นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ งานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับรองคุณภาพมาตรฐาน งานในเรื่องของการส่งเสริม สนับสนุน การค้นคว้าวิจัย

ระยะหลังก็มีการจัดตั้งสำนักงานหรือสถาบันในรูปแบบนี้มากขึ้น และถ้าพิจารณาอย่างเคร่งครัดแล้วจะพบว่าบางหน่วยงานซึ่งมีประวัติยาวนาน เช่น ศรชลภา ธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้ก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์การมหาชนเหมือนกัน เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ แต่ในอดีตที่ผ่านมาการจะจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ได้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป และยังไม่ค่อยมีความชัดเจนว่ารูปแบบที่พอเป็นเค้าโครงซึ่งเหมือนกับเป็นรูปแบบมาตรฐานนั้นควรจะเป็นอย่างไร

ฉะนั้น การผลักดันและนำมาสู่การตรากฎหมายองค์การมหาชนก็คือการที่จะออกกฎหมายกลางซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถที่จะจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานภาพของส่วนราชการมาอยู่ในรูปขององค์การ

มหาชนได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ไม่จำเป็นจะต้องไปผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องอาศัยเวลามาก ขณะเดียวกันก็มีการกำหนดมาตรฐานในหลายเรื่องเอาไว้ในกฎหมายกลางฉบับนี้ แม้ว่าแต่ละองค์การมหาชนที่จะจัดตั้งขึ้นจะมีพระราชกฤษฎีกาของตัวเองเป็นการเฉพาะและสามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับงานของหน่วยงานได้ แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นไปในรูปแบบซึ่งได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายองค์การมหาชน นี่คือการรอบความคิดและแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการทั้งหมด เพราะที่สุดแล้วสิ่งที่เราคาดหวังจากนโยบายและการดำเนินการตามกฎหมายนี้ก็คือ การให้บริการจากภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีความคล่องตัวในรูปแบบของการบริหารงานมากขึ้น แต่ไม่ใช่เฉพาะเป้าหมายในเรื่องของการให้บริการแต่เพียงอย่างเดียว

รูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมดังกล่าวจะนำไปสู่ผลพลอยได้อีก ๒ ด้าน คือ

ด้านแรก มองในมุมมองของคนทำงาน ระบบการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ จะมีศักยภาพในการดึงคนดีมีความสามารถเข้ามาทำงานบริการของรัฐได้มากขึ้น รวมทั้งรักษาคณดี ๆ ไม่ให้สูญเสียไปอยู่ภาคเอกชนได้

อย่างที่เป็นปัญหาที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เศรษฐกิจดี โดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมและบรรยากาศการทำงานที่เอื้ออำนวย

ด้านที่สอง ในส่วนของภาครัฐ การบริหารที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะนำไปสู่การประหยัดในด้านการงบประมาณของรัฐในระยะปานกลางและในระยะยาว

ลักษณะงานที่ควรจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

งานที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ในเบื้องต้นว่าน่าจะสามารณนำมาจัดตั้งเป็นรูปแบบขององค์การมหาชนนั้น เป็นงานที่มีลักษณะเป็นบริการของรัฐและจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เช่น เรื่องการศึกษา การค้นคว้าวิจัย การศึกษาในบางสาขาวิชาที่รัฐยังจำเป็นจะต้องให้การสนับสนุนและอุดหนุนอยู่หรืองานบริการสาธารณสุขุป้องกัน การรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยที่จำเป็นจะต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐ หรืองานรับรองคุณภาพมาตรฐานบางอย่างซึ่งยังต้องเชื่อมโยงกับการเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ หน่วยงานเหล่านี้รัฐบาลไม่มีเป้าหมาย ไม่มีความคิดที่จะแปรรูปไปเป็นของเอกชน แต่เราจะสังเกตได้ว่าในปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ต้องทำงาน

นี่คือความคาดหวังและเป้าหมายที่มีต่อการจัดตั้งองค์การมหาชน จากจุดนี้จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ลักษณะงานที่มีความเหมาะสมกับองค์การมหาชนจะเป็นอย่างไร และรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นอย่างไร การทำงานต่อจากนี้จะดำเนินการอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคที่จะต้องเผชิญอย่างไรบ้าง

แข่งขันกับภาคเอกชนอยู่กลาย ๆ มหาวิทยาลัยก็ดี สถาบันการศึกษาก็ดี โรงพยาบาลก็ดี สำนักรับรองมาตรฐานต่าง ๆ ของรัฐก็ดี ทำงานภายใต้ภาวะการกดดันและการแข่งขันจากเอกชนอย่างแน่นนอน ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาการสูญเสียบุคลากรไปให้ภาคเอกชน เพราะเอกชนสามารถให้ค่าตอบแทนหรือแรงจูงใจที่ดีกว่า และปัญหาการขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ทำให้ไม่สามารถที่จะปรับตัวเข้ากับสถานการณ์แข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานลักษณะนี้เองที่ได้กำหนดให้เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะศึกษาว่า จะสามารถดำเนินการในรูปแบบขององค์การมหาชนได้หรือไม่

ในประเด็นต่อมาคือ องค์การมหาชน

นั้นเป็นอย่างไร ตอบคำถามหรือแก้ปัญหาข้างต้นได้อย่างไร องค์การมหาชนนั้นยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐ ในขณะนี้นักจะมีการเข้าใจผิดว่าการไปเป็นองค์การมหาชนหมายถึงการแปรรูปไปเป็นของเอกชน ซึ่งไม่ใช่ องค์การมหาชนยังเป็นองค์การของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล และยังได้รับการสนับสนุนในเชิงงบประมาณจากรัฐ เพราะถ้าไม่จำเป็นต้องรับการอุดหนุนก็ไม่

ต้องตั้งเป็นองค์การมหาชน ควรแปรรูปไปเป็นเอกชน การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนก็คือการยอมรับว่ายังต้องอยู่ในภาครัฐ และยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เพียงแต่วิธีการทำงานและระบบการบริหารจะเปลี่ยนแปลงไปซึ่งจะทำให้ปฏิบัติการกิจได้ดีขึ้น เพราะงานที่ได้ยกตัวอย่างมาทั้งหมดเป็นงานที่มีลักษณะของการบริการที่จัดให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

การจัดตั้งองค์การมหาชนมีประโยชน์อย่างไร

ประการแรก

การจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนนั้นจะลดปัญหาความยุ่งยาก ความซับซ้อนและความยาวไกลของสายงานการบังคับบัญชา แทนที่หน่วยงานเหล่านี้จะต้องบริหารโดยมีการรายงานหลายชั้น หลายชั้นตอน อาจจะต้องมีการรายงานไปสู่อำเภอ จังหวัด เข้ามากระทรวง ทบวง กรม ผ่านอธิบดี ผ่านปลัดกระทรวง ผ่านรัฐมนตรี และไปถึงคณะรัฐมนตรี องค์การมหาชนไม่ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาแบบนี้ เพราะไม่มีความจำเป็น ไม่เหมือนกับงานหลายเรื่องซึ่งไม่สามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้ เพราะมีความละเอียดอ่อน มีความจำเป็น ต้องมีสายการบังคับบัญชา งานบริการซึ่ง

สามารถกำหนดเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจนได้ จะบริหารในลักษณะของการมีคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการหรือจะเรียกชื่ออื่นใดก็ตาม สามารถที่จะกำหนดกฎเกณฑ์และบริหารได้เบ็ดเสร็จ เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรี และรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นโครงสร้างการบริหารจึงไม่ต้องไปผ่านสายงานต่าง ๆ แต่ละองค์การมหาชนจะมีกรรมการบริหารของตัวเองซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นั่นคือจุดแรกที่เราเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการแก้ปัญหาเรื่องของความยุ่งยากเกี่ยวกับการซับซ้อนของสายงานการบังคับบัญชา

ประการที่ ๒

เมื่อมีคณะกรรมการบริหารแล้วจะมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด คำตอบก็คือ คณะกรรมการบริหารที่ได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรีนั้น กฎหมายเขียนไว้ว่าเมื่อแต่งตั้งแล้วอยู่ครบวาระ จะถอดถอนได้ก็ต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนในเรื่องของความประพฤติที่เสื่อมเสียหรือการหย่อนประสิทธิภาพ ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงไปตามการเมือง ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงไปตาม “ความเหมาะสม” แต่เป็นกรรมการบริหารซึ่งจะอยู่และรับผิดชอบโดยปกติครบวาระ

ถ้าถามเพิ่มเติมว่ามีหลักประกันอะไร ก็ต้องตอบว่าในการจัดตั้งแต่ละองค์การมหาชน นั้น จะมีการกำหนดเป้าหมายและระบบ

ประเมินที่ชัดเจน เช่น สมมติเป็นโรงพยาบาล ก็ต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนว่าจะต้องทำงานเรื่องสาธารณสุขป้องกันอย่างไร เท่าไร คำนวณวิจัยอย่างไร เท่าไร มีการสร้างเกณฑ์ชี้วัดสิ่งเหล่านี้ และจะมีระบบการประเมิน ซึ่ง หมายความว่าเมื่อมีผลงานตรงตามเป้าหมายแล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีไปเปลี่ยนแปลงผู้บริหารทั้ง ๆ ที่ตัวชี้วัดต่าง ๆ ชัดเจนอย่างนี้ ต้องถูกตรวจสอบดำเนินการผ่านกลไกต่าง ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการคิดว่าอย่างไร ก็อยู่ครบวาระ ทำอย่างไรก็ได้ ก็ไม่ได้อีก เช่นเดียวกันเพราะผลของงานเมื่อเทียบเคียงกับตัวชี้วัดและระบบการประเมินนี้จะเป็นตัวฟ้อง

ความเป็นอิสระขององค์การมหาชน

จากที่ได้กล่าวมา คงเห็นภาพแล้วว่า ระบบการบริหารเช่นนี้มีการกำกับดูแล การบังคับบัญชา สายงานสั้นมาก และองค์การมหาชนนั้นมองการบริหารสูงสุดของตัวเอง คือ กรรมการบริหารและผู้อำนวยการ หากมีคำถามต่อไปว่ากรรมการบริหารและผู้อำนวยการมีอิสระในเรื่องใดอย่างไรบ้าง ก็มีเรื่องหลัก ๆ เห็นชัดเจนอยู่ ๒ เรื่อง และเป็นเรื่องสำคัญ

เป็นหัวใจของการบริหารทุกองค์กร คือเรื่องเงินกับเรื่องคน หน่วยงานนี้จะมีเงินที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐ และก็อาจจะมีรายได้ของตัวเองได้ด้วยเพราะเป็นงานซึ่งมีการให้บริการแก่ประชาชน เก็บค่าบริการได้แต่ต้องไม่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากการบริหารในระบบราชการคือ

ประการแรก

เงินที่ได้รับการจัดสรรอุดหนุนให้ นั้นจะเป็นลักษณะของเงินอุดหนุนที่เป็นเงินก้อน ไม่มีข้อยุ่งยากในรายละเอียดที่ต้องเสนอมารายการ เป็นโครงการ ที่เวลาจะเบิกจ่าย ต้องมาดูรายละเอียดว่าเป็นไปตามโครงการนั้นหรือไม่ พอสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปก็ต้องมาขอแก้ไขเพิ่มเติมปรับเปลี่ยนการใช้จ่ายเงิน เปลี่ยนโครงการ เปลี่ยนหมวดงบประมาณ องค์การมหาชนจะไม่บริหารในลักษณะนี้ แต่จะบริหารในลักษณะที่ว่า เป้าหมายของงานคืออะไร ต้นทุนของงานเป็นอย่างไร อนุญาตให้เก็บค่าบริการมีรายได้ของตัวตนเองมากน้อยแค่ไหน รัฐจะอุดหนุนให้เงินเป็นจำนวนเท่าไร คำนวณและจัดสรรไปให้อย่างนี้ ที่เหลือสามารถไปบริหารได้เองว่า จะเอาเงินนั้นไปทำอะไร ด้วยวิธีการอย่างไร แต่ต้องตอบสนองต่อเป้าหมายตามกติกา กฎเกณฑ์ที่ตกลงและกำหนดเอาไว้ ทุกส่วนราชการคงจะทราบดีว่าตรงนี้จะเพิ่มความคล่องตัวอย่างมากมายนานาสาละเพียงใด

นอกเหนือไปจากนั้นรายได้ขององค์การเหล่านี้ไม่ต้องนำส่งคลัง สามารถที่จะเก็บไว้ใช้จ่ายและบริหารเองได้ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาของหลายหน่วยงานและเป็นการเพิ่มศักยภาพการระดมทรัพยากรเพื่อมาจัดการงานบริการของรัฐด้วย มีหลายหน่วยงานซึ่งรู้ว่าตัวเอง

มีศักยภาพที่จะไปจัดหารายได้จากการให้บริการบางอย่างซึ่งผู้รับบริการพร้อมที่จะจ่าย แต่ก็ไม่แน่ใจว่าจะทำไปทำไมเพราะรายได้เข้ามาแล้วก็ไม่ได้เก็บไว้ในหน่วยงานของตัวเอง ต้องส่งเข้าส่วนกลาง และในปัจจุบันหลายหน่วยงานต้องยอมรับความจริงว่าได้ทำไปแล้ว แต่ต้องทำด้วยวิธีการอ้อม ๆ เลี่ยง ๆ เช่น ไปจัดตั้งมูลนิธิ ไปจัดตั้งกองทุน หรืออะไรก็แล้วแต่ ซึ่งในยามสงบก็ไม่ใช่ไร แต่พอในยามซึ่งมีปัญหาขัดแย้งในหน่วยงานก็ร้องเรียนกันและสอบสวนกันว่าถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบอย่างไร จะบริหารจะทำอะไรกัน ก็ทำแบบกล้า ๆ กลัว ๆ เพราะยังไม่แน่ใจว่าทำได้หรือไม่ได้ในทางกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้จะหมดไป หน่วยงานที่เป็นองค์การมหาชนสามารถทำได้ เช่น เป็นโรงพยาบาลต้องการให้บริการพิเศษซึ่งคนที่มีฐานะดีจะมาใช้ ก็จัดให้มีบริการที่มีกำไรได้ แต่ต้องไม่ใช่งานหลัก เพียงแต่สามารถนำกำไรมาจุนเจือการบริการที่ขาดทุนเพราะต้องบริการสังคม เป็นต้น นี่คือการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของความเป็นอิสระและความคล่องตัวในเรื่องของการบริหารทางด้านเงิน

ประการที่ ๒

ทางด้านคน สภาพปัญหาของงานบริการประชาชนซึ่งต้องแข่งขันอยู่กับเอกชน

ของหลายต่อหลายหน่วยงาน ปัญหาก็คือ
เงื่อนไขของการบริหารงานด้านบุคลากรและ
เงื่อนไขการจ้างต้องยึดติดอยู่กับระบบราชการ
ยึดติดอยู่กับระบบบัญชีเงินเดือน แต่พออยู่
ในรูปแบบขององค์การมหาชนแล้วการกำหนด
ระบบการบริหารงานบุคคลก็จะเป็นเรื่องที่
คณะกรรมการบริหารในองค์การมหาชนนั้น ๆ
สามารถที่จะกำหนดเองได้ เช่น อาจจะมีการ
กำหนดกันว่างบประมาณด้านบุคลากรเมื่อ
เทียบเป็นสัดส่วนงบประมาณทั้งหมดไม่ควร
จะเกินร้อยละเท่าไร อย่างนี้เป็นต้น เพียงแต่
อาจจะมีการกำกับในบางเรื่องเพื่อไม่ให้เกิด
ปัญหาซึ่งกำลังเกิดขึ้นในองค์กรอิสระในบาง
ประเภท คือ ไปกำหนดค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทนต่าง ๆ ด้านบุคลากรเกินความพอดี อันนี้
ก็เป็นการให้ความอิสระในเรื่องของการบริหาร
คนแก่องค์การมหาชน ฉะนั้น ในรูปแบบนี้
ซึ่งเป็นรูปแบบที่ต่างไปจากส่วนราชการและ
ต่างไปจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่จะ
นำไปสู่ประสิทธิภาพ สู่คุณภาพ และการ
ประหยัดของภาครัฐได้ในระยะยาว

เมื่อเห็นภาพอย่างนี้แล้วอาจจะคิดว่า
ทำไมองค์การมหาชนจึงมีแต่ข้อดี แต่ในข้อ
เท็จจริงแล้วไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะทำได้ ผู้ที่ติด
ตามเรื่องนี้จะทราบดีว่าถ้าดูจากประสบการณ์
กรณีของมหาวิทยาลัยที่คิดและได้เริ่มพูดถึง
การออกนอกกรอบมายาวนาน ๓๐ กว่าปีแล้ว
แต่ถึงวันนี้ก็ปรากฏว่ามีเพียงแห่งเดียวที่ออก
ไปได้ ส่วนใหญ่ที่สามารถจัดตั้งนอกระบบได้
คือ จัดตั้งใหม่ ถ้าจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น
มาใหม่ไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำอยู่เลยนั้น
ไม่ยาก แต่การเปลี่ยนจากส่วนราชการไปเป็น
องค์การมหาชนก็จะเหมือนกับการนำมหา
วิทยาลัยซึ่งมีอยู่แล้วออกนอกระบบจะไม่ง่าย
และไม่ใช่ทุกงานที่จะออกนอกระบบใน
ลักษณะนี้ได้ งานใดซึ่งจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐ
จำเป็นที่ต้องมีการบังคับบัญชา มีความ
ละเอียดอ่อนในประเด็นนโยบาย คงดำเนิน
การในรูปแบบนี้ไม่ได้ แต่หลายหน่วยงาน
ดำเนินการได้ เพียงแต่ว่าวิธีการและกลไก
ในการนำหน่วยงานเหล่านี้ออกนอกระบบ
จะทำกันอย่างไร

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชน

สำหรับในขณะนี้นักกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือมีพร้อมแล้ว แต่ว่าสิ่งที่จำเป็นจะต้องทำต่อไปก็คือการนำหน่วยงานหรือบางภารกิจที่เหมาะสมขึ้นมาดำเนินการก่อน และต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันกับทุกฝ่ายว่า กติกาใหม่ กลไกใหม่ โครงสร้างใหม่นั้นจะเกิดขึ้นอย่างไร และมีผลกระทบอย่างไร พอมาถึงตรงนี้จะเริ่มมีปัญหาการลังเลใจ ความกังวล และบางครั้งก็คือ การคัดค้าน การต่อต้าน ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา ไม่มีการปฏิรูปในเรื่องไหนที่ไหน ที่ทุกคนพอใจ ถ้าเป็นการปฏิรูปจริง หน้าที่ของรัฐบาล หน้าที่ของผู้บริหารคือ ถ้าคิดว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมต้องหนักแน่นต้องยืนยันทิศทาง

แต่ขณะเดียวกันก็ต้องดูแลเอาใจใส่ต่อข้อกังวลของผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีคำตอบให้เขาด้วย ความห่วงใยส่วนใหญ่มาจากเรื่องของสถานภาพของบุคลากรเพราะจะต้องเปลี่ยนจากการเป็นข้าราชการไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน คำถามก็จะมีตามมาทันที เงินเดือนเพิ่มขึ้นมากน้อยแค่ไหน สวัสดิการเป็นอย่างไร ความมั่นคงเป็นอย่างไร ฉะนั้นในการที่จะนำหน่วยงานใดก็ตามจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ต้องมีความชัดเจนและต้องรับฟัง มิฉะนั้นจะเป็นไปไม่ได้ที่จะดำเนินการ

ต่อไป

หลักก็คือต้องการให้หน่วยงานนั้นออกไปจากระบบราชการด้วยความสมัครใจ เพราะฉะนั้น ถ้าหน่วยงานไหนคนส่วนใหญ่ยังไม่มั่นใจ เป็นไปไม่ได้ที่จะไปจัดตั้ง ต้องมีการทำความเข้าใจ ต้องให้ความมั่นใจกับคนส่วนใหญ่เสียก่อน ส่วนผู้ที่ยืนยันที่จะอยู่ในระบบราชการก็อาจจะต้องถ่ายโอนไปอยู่หน่วยงานอื่น แต่ว่าจะต้องพยายามดูแลและหามาตรการที่เหมาะสมด้วย

ความจริงแล้วสำหรับคนมีความสามารถรักงานและทุ่มเทกับงานที่ทำนั้น ในรูปแบบใหม่ทุกอย่างดีขึ้นสำหรับเขา คล่องตัวมากขึ้น ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ความพึงพอใจ ความภาคภูมิใจในงานที่ตัวเองทำมีมากขึ้น เพียงแต่คงถูกตรวจสอบ ถูกประเมินมากขึ้น ความมั่นคงในความหมายว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง จะมีเสรีภาพในเชิงวิชาการ หรือในด้านใดที่จำเป็นต่องานจะไม่เกิดผลกระทบ แต่ถ้าความมั่นคง หมายความว่าทำงานอย่างไรก็ได้และได้อยู่ต่อไป อันนี้กระทบ ต้องยอมรับความเป็นจริง

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องซึ่งรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปติดตามดูหน่วย

งานทุกหน่วยงานอย่างละเอียด จะตกลงกันเฉพาะผู้บริหารไม่ได้ ต้องทำความเข้าใจกับข้าราชการในหน่วยงานนั้นและผู้รับบริการของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วยว่าเมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปแล้วจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร และอย่างไรได้กล่าวมาแล้วว่าเมื่อทุกอย่างจะเป็นไปด้วยความสมัครใจ และคนส่วนใหญ่ต้องการออกไป หากส่วนน้อยยังมีอยู่ก็คงจะต้องมีมาตรการชั่วคราวบางประการที่จะรองรับ

ยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น สำหรับข้าราชการแต่ละท่านเมื่อเปลี่ยนสถานภาพตัวเองในกฎหมายให้ทางเลือกไว้ว่าจะเลือกรับบำเหน็จบำนาญตามสิทธิทันทีแล้ว ก็ไปเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนและนับอายุงานเริ่มต้นใหม่ หรือจะสละบำเหน็จบำนาญตรงนี้เพื่อนับอายุงานต่อแล้วไปรับบำเหน็จบำนาญหรือสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายระเบียบขององค์การใหม่ก็ได้ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงว่าคงมีคนจำนวนไม่น้อยซึ่งถ้าได้เป็นข้าราชการต่อสักเล็กน้อยจะมีความหมายต่อสิทธิประโยชน์ที่เขาพึงจะได้รับอย่างนี้กฎหมายก็บัญญัติไว้ให้ว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ ในเรื่องอายุงานและสิทธิประโยชน์ก็ปฏิบัติเหมือนกับเวลารัฐบาลส่งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศ

อย่างนี้เป็นต้น ที่ยังคงมีช่องทางตรงนี้เพราะไม่ประสงค์จะเห็น ๑ องค์กร ๒ ระบบ ซึ่งจะทำให้มีความยุ่งยากมากในการบริหารแต่คงไม่นานและไม่สิ้นจนเกินไปที่จะให้คนเหล่านี้เกิดความมั่นใจไปปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวโดยคงสถานภาพข้าราชการไว้ได้ก่อน แต่ในที่สุดก็ต้องปรับเปลี่ยนเมื่อระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลชัดเจนขึ้นแล้ว นี่เป็นจุดที่จะต้องทำงานกันอย่างหนักเพื่อให้เกิดความมั่นใจและสบายใจ

ปัญหาอุปสรรคอีกด้านหนึ่งก็คือ มีความจำเป็นจะต้องพัฒนาระบบประเมินที่ดี เพราะตรงนี้เป็นหัวใจที่จะเป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงก้าวก่ายจากทางฝ่ายการเมือง เป็นหัวใจของการที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนมีเหตุมีผล และเป็นหัวใจในการที่จะดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมว่าหน่วยงานที่ตั้งไปแล้วเป็นอิสระแล้วจะทำงานได้ตามเป้าหมายจริง

แต่ระบบประเมินก็ไม่ใช่เรื่องที่เรามีความคุ้นเคยกันมากนัก การประเมินงานขององค์การมหาชนจะมีความยุ่งยากซับซ้อน เพราะมีเป้าหมายทางสังคมซึ่งอาจจะประเมินมาเป็นตัวเลขได้ยากจะต้องได้รับการพัฒนา แต่ก็ได้เริ่มมีการศึกษาอย่างเป็นระบบแล้ว ยกตัวอย่างเช่น กรณีงานโรงพยาบาลของ

รัฐก็มีการเริ่มศึกษาแล้วว่า โรงพยาบาลระดับ
ชุมชน ควรจะมีเป้าหมายของงานอย่างไร
โรงพยาบาลระดับจังหวัดควรจะมีเป้าหมาย

ความส่งท้าย

บัดนี้รัฐบาลได้ผลักดันให้พระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมาย
กลางที่เป็นเครื่องมือสำคัญออกมามีผลใช้
บังคับแล้ว หลายคนอยากจะเห็นการจัดตั้ง
องค์การมหาชนกันอย่างรวดเร็ว แต่รัฐบาล
มีนโยบายว่าไม่ประสงค์จะเห็นการจัดตั้ง
องค์การมหาชนขึ้นเป็นจำนวนมากมายหลาย
องค์การอย่างรวดเร็วแล้วมีปัญหาตามมา
ซึ่งจะทำให้ระบบทั้งระบบถูกตั้งคำถามและ
ล้มเหลวในที่สุด ตรงกันข้าม รัฐบาลต้องการ
ที่จะเห็นการเริ่มต้น ซึ่งอาจจะช้าในแง่ของ
จำนวนหน่วยงาน แต่เป็นหน่วยงานซึ่งออก
ไปแล้วสามารถพิสูจน์ให้เห็นเป็นรูปธรรมว่า
ระบบนี้สามารถตอบสนองประชาชนได้ดีกว่า
ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก เป็นระบบที่คน
ทำงานจะมีสภาวะแวดล้อมการทำงานที่ดีเป็น
ระบบที่รัฐจะลดภาระได้ในระยะยาวถ้าทำให้
เห็นเป็นรูปธรรมเพียง ๑ หรือ ๒ หรือ ๓
หน่วยงาน ก็เชื่อว่าจะเป็นแรงกระตุ้นที่จะ
ทำให้หลายต่อหลายหน่วยงานหันมาพิจารณา

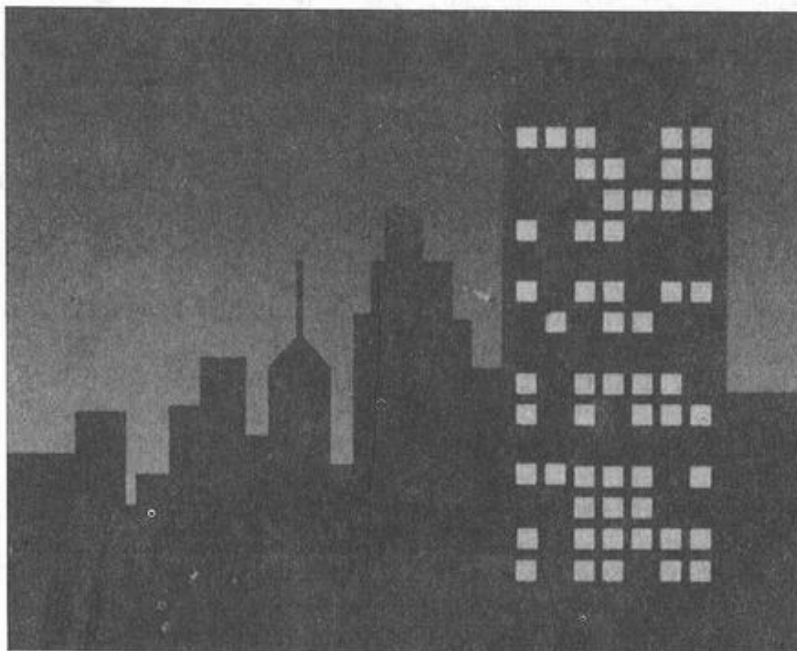
ของงานอย่างไร โรงพยาบาลที่อิงอยู่กับ
สถาบันการศึกษาควรจะมีเป้าหมายอย่างไร
ระบบประเมิน ตัวชี้วัดก็ต้องต่างกัน เป็นต้น

มากยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การทำความเข้าใจกับบุคลากร
ในภาครัฐ การพิจารณาทบทวนภารกิจทั้ง
หลายที่หน่วยงาน ซึ่งอาจจะนำมาบริหารใน
รูปแบบองค์การมหาชนได้ และการรณรงค์
เพื่อให้คนในระบบราชการนั้นได้รับรู้รับทราบ
และมีมุมมองที่กว้างมากขึ้นในทางเลือกของ
การจัดระบบบริหารจัดการ คือเป้าหมายสูง
สุดของการทำงานนี้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ
การปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลมีความคาดหวังว่าในงานบางประเภท เช่น งานของ
โรงพยาบาล งานของการรับรองคุณภาพ
มาตรฐานทางการศึกษา จะเป็นงานซึ่งจะมี
ความก้าวหน้าไปอย่างยิ่งในการจัดตั้งหรือนำ
ไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชนภายในปี พ.ศ.
๒๕๔๒ นี้ และหวังว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะ
เป็นรูปแบบตัวอย่างที่ทำให้หน่วยงานอื่นได้
มองเห็นว่าทางเลือกนี้จะมีความเหมาะสม
และเป็นทางเลือกที่ดีสำหรับข้าราชการและ
สังคมไทยโดยส่วนรวม ☆ ☆ ☆

องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) และ องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION)

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ เบญจวรรณ สร้างนิทร
เปรมจิตต์ ปัทมจิตร ดารัตน์ บริพันธ์กุล



บทนำ

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในลักษณะองค์รวมเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐให้ไปสู่ “รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม ให้ความรับผิดชอบต่อผู้ทำงาน แทนการควบคุมปัจจัยนำเข้าอย่างละเอียด ซึ่งจะเปลี่ยนภาครัฐไปสู่การมีผลลัพธ์การทำงาน เพื่อประชาชน วัดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และวิธีทำงานมีความรวดเร็ว และคล่องตัว เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม เป็นระบบที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจึงต้องปฏิรูปใน ๕ ด้าน ไปพร้อม ๆ กัน ดังนี้

๑. การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ เป็นการจำกัดบทบาทและภารกิจของภาครัฐให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ภาคเอกชนและประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ และขนาดของภาครัฐโดยรวมเล็กลง แต่มีความคล่องตัวในการทำงานสูงขึ้น

๒. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีการ

กำหนดดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์ของงานและกำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดและประเมินผลได้

๓. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล เพื่อให้ภาครัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบ และสร้างคุณประโยชน์ให้ประเทศชาติ รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน

๔. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย ให้มีกระบวนการร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นสากล และเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

๕. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติ ค่านิยม และจรรยาบรรณ ในการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน

การปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ ในรูปแบบองค์การบริหาร พิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) และ องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION) จึงเป็นวิธีการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภาครัฐทั้ง ๕ ด้าน ดังกล่าวข้างต้น

๑ องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY)

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารพิเศษ

ปัจจุบัน หลายประเทศในยุโรป เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มาเลเซีย สิงคโปร์ ตลอดจนสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้ง “องค์การบริหารพิเศษ” โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการในการที่จะนำบริการของรัฐให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด โดยยังให้ผู้ปฏิบัติงานคงมีสภาพเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐเหมือนเดิม (THEIR STAFF WILL CONTINUE TO BE CIVIL SERVANTS)

องค์การบริหารพิเศษ จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ในสวีเดนเรียกว่า INDEPENDENT PUBLIC AGENCY หรือ QUASI-INDEPENDENT AGENCY หรือ PUBLIC AGENCY ในแคนาดาเรียกว่า SPECIAL OPERATION AGENCY (SOA) สำหรับในออสเตรเลียเรียกว่า STATUTORY AGENCY นิวซีแลนด์เรียกว่า CROWN ENTITY ส่วนในสหราชอาณาจักรเรียกว่า EXECUTIVE AGENCY แต่ส่วนใหญ่เรียกสั้น ๆ ว่า “AGENCY” เหมือนกันเกือบทุกประเทศ

๑. ที่มา

องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการ NEXT STEPS ในสมัยรัฐบาลของนางมาการีต แทตเชอร์ (MARGARET THATCHER) ซึ่งเป็นสมัยที่มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1986 หน่วยประสิทธิภาพ (EFFICIENCY UNIT) ซึ่งเป็นหน่วยที่รับผิดชอบในเรื่องประสิทธิภาพของระบบราชการและของหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการศึกษาเรื่องการบริหารในระบบราชการ (SCRUTINY PROGRAMME) และจัดทำรายงานเรื่อง “IMPROVING MANAGEMENT: THE NEXT STEPS” เมื่อปี 1987 นำโดย SIR ROBIN IBBS

ในรายงานนี้มีข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความอิสระในการบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือจะหามาได้แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบขอบข่ายงานที่กำหนดโดยกระทรวงเจ้าสังกัด (PARENT DEPARTMENT) ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1988 รัฐบาลได้เห็นชอบกับรายงานที่หน่วยประสิทธิภาพเสนอ โดยสนับสนุนให้มีโครงการเพื่อดำเนินการตาม ข้อ

เสนอแนะ และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เรียกว่า “NEXT STEPS PROGRAMME: EXECUTIVE AGENCIES”

๒. จุดมุ่งหมาย

จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) เพื่อที่จะ

ยกระดับของการให้บริการของรัฐให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่หรือที่จะหามาได้ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้เสียภาษี (TAXPAYERS) ลูกค้า (CUSTOMERS) และตัวผู้ปฏิบัติงาน (STAFF)

ลักษณะสำคัญขององค์การบริหารพิเศษ

๑. มีเอกสารขอบข่ายงาน (FRAMEWORK DOCUMENT)

โดยจะกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบขององค์การบริหารพิเศษ ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์การบริหารพิเศษกับกระทรวงเจ้าสังกัด (PARENT DEPARTMENT)

๒. มีการกำหนดสายของพันธะความรับผิดชอบ (ACCOUNTABILITY) ความรับผิดชอบ (RESPONSIBILITY) และอำนาจหน้าที่ (AUTHORITY) ที่เข้าใจง่ายและชัดเจน

๓. มีหัวหน้าผู้บริหาร (CHIEF EXECUTIVE)

ซึ่งนอกจากจะรับผิดชอบในการจัดทำเอกสารขอบข่ายของงาน (FRAMEWORK DOCUMENT) เสนอรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแล้วยังรับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำ (THE DAY-TO-DAY OPERATIONS) ของหน่วยงาน และรับผิดชอบต่อผลงานอย่างเต็มที่

๔. หัวหน้าผู้บริหาร

มีความเป็นอิสระ ในการจัดวางระบบงาน และระบบการบริหารทรัพยากรเพื่อให้สามารถบริหารงานตามที่ต้องการ หรือตามเป้าหมาย (TARGETS) ที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายของงาน

๕. มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าผู้บริหารให้มากที่สุดที่จะทำได้

เพื่อให้มีความอิสระและมีอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นในการจัดการในองค์การและจัดให้มีผลงานตามที่ต้องการได้

๖. สร้างแรงกดดันในการปรับปรุงงาน

โดยการกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจน และเอาจริงจัง (CLEAR AND RIGOROUS) จัดให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนมีการให้รางวัลและลงโทษอย่างเหมาะสม

ตามนโยบายของรัฐบาลสหราชอาณาจักรกำหนดไว้ว่า งานด้านบริหาร (EXECUTIVE FUNCTIONS) ทั้งหมด จะต้องจัดตั้งและบริ

หารในรูปแบบขององค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ มากกว่า ๑๐๐ หน่วย

หน้าที่และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง

๑. หัวหน้าผู้บริหาร

ซึ่งปกติจะแต่งตั้งโดยเปิดให้มีการแข่งขันทั่วไบนั้น จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามเอกสารขอบข่ายงาน โดยจะต้องมีผลการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และหัวหน้าผู้บริหารจะได้รับการมอบอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารและการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ตามที่ได้รับจัดสรรให้

๒. รัฐมนตรีจะมีพันธะความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

ในการกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ และการกำหนดเป้าหมาย

แต่จะไม่เข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงในการปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารพิเศษ

๓. หน่วยงานกลาง

ได้แก่หน่วยงานที่มีพันธะความรับผิดชอบในการจัดสรร ตลอดจนการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งในด้านบุคคล และด้านการเงิน งบประมาณ และการพัสดุ ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรร และตรวจสอบให้สอดคล้องกับการบริหารและการจัดการขององค์การบริหารพิเศษที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่หน้าที่และบทบาทของหน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินและรัฐสภายังคงเดิม

สถานภาพและฐานะขององค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY)

ในสหราชอาณาจักร องค์การบริหารพิเศษ เป็นหน่วยงานของรัฐอีกรูปแบบหนึ่งที่สังกัดกระทรวง มีหัวหน้าผู้บริหารซึ่งโดยปกติจะมีพันธะความรับผิดชอบ (ACCOUNTABLE) โดยตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม หัวหน้าผู้บริหารจะมีพันธะความรับผิดชอบโดยตรงต่อปลัดกระทรวง) โดยจะดำเนินการในเรื่องหรือกิจกรรม หรือ

งานด้านการบริหาร (EXECUTIVE FUNCTIONS) ภายใต้กรอบนโยบายและทรัพยากรที่กำหนดโดยรัฐมนตรี (POLICY AND RESOURCES FRAMEWORK SET BY MINISTERS) ในสหราชอาณาจักร กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล และเป็นเจ้าของงบประมาณ จึงกำหนดให้องค์การบริหารพิเศษขึ้นตรงต่อกระทรวงหรือรัฐมนตรี

ระบบการบริหารงานบุคคล

โดยหลักการของสหราชอาณาจักร ได้วางระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารพิเศษไว้ดังนี้

๑. หัวหน้าผู้บริหาร (CHIEF EXECUTIVE)

มีความสำคัญมาก จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถทั้งในด้านการจัดการและด้านธุรกิจ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องสรรหาโดยเปิดให้มีการแข่งขันทั่วไป (OPEN COMPETITION) เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเข้ามาบริหารงาน และบริหารงานโดยมีกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง (๓-๕ ปี) ผู้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารตามระบบนี้ จึงไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนอีกต่อไป

๒. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (STAFF)

โดยหลักการแล้ว งานหรือกิจกรรมใด

ได้เปลี่ยนรูป (TRANSFORM) ไปเป็นองค์การบริหารพิเศษ ก็จะตัดโอนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในงานหรือกิจกรรมนั้น ๆ ไปด้วย แต่ยังคงสภาพการเป็นข้าราชการพลเรือน (THE STAFF REMAINING CIVIL SERVANT) ต่อไป

๓. การกำหนดค่าตอบแทนและการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ

โดยปกติแล้ว จะมีการเจรจาทำความตกลงกันระหว่างผู้จะเข้าทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหารคนแรกขององค์การบริหารพิเศษนั้น ๆ กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นการล่วงหน้าเป็นกรณี ๆ ไป

ระบบการบริหารงบประมาณ

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ ก็คือความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารและการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการจัดซื้อ จัดหา และจัดจ้าง

ตามระบบของสหราชอาณาจักร หัวหน้าผู้บริหารองค์การบริหารพิเศษ จะเป็นผู้เสนองบประมาณที่จะใช้เสนอรัฐมนตรีที่รับผิดชอบให้ความเห็นชอบ แต่ในกรณีที่จะต้องใช้เงินจากงบประมาณของรัฐ จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว การใช้จ่ายเงินจะเป็นไปตามรายการที่ได้รับอนุมัติหรืออาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็น โดยไม่ต้องขอเงินงวดหรือขออนุมัติในการจัดซื้อ และการจัดจ้างจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้จะต้องสามารถผลิตผลงานหรือบริการตามที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายของงานที่ได้เสนอไปพร้อมกับการของบประมาณ ซึ่งจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบแห่งชาติ

อนึ่ง เอกสารประกอบในการของบประมาณประจำปีนั้น นอกจากเอกสารขอบข่ายงาน (FRAMEWORK DOCUMENT)

แล้ว ยังมีเอกสารเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน (CORPORATE PLAN) และแผนธุรกิจ (BUSINESS PLAN) ประกอบไปด้วย

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้ง

ในสหราชอาณาจักร การจัดตั้งหน่วยบริหารพิเศษ สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายพิเศษ (SPECIFIC LEGISLATIONS) เพราะการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษเป็นเพียงการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยใช้อำนาจทั่วไป (THE GENERAL POWERS) ที่มีอยู่

แนวทางการคัดเลือกงานที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารพิเศษ

โดยหลักการแล้ว งานทุกงานสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารพิเศษได้ เช่น ในกรณีของประเทศสวีเดน แต่ในกรณีของสหราชอาณาจักร จะคัดเลือกเฉพาะงานด้านการบริหาร (EXECUTIVE FUNCTIONS) เท่านั้น ที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารพิเศษ ส่วนงานด้านการกำหนดนโยบายและการให้คำปรึกษา (POLICY FORMULATION AND ADVICES) ยังคงให้เป็นงานในหน้าที่ของส่วนราชการต่อไป

๒ องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION)

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชน

ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยการปรับปรุงกลไกของระบบราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ กำหนดให้มีองค์กรของรัฐในรูปแบบใหม่ที่สามารถบริหารงานและรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และคล่องตัว แตกต่างไปจากระบบราชการโดยทั่วไป

การปรับปรุงกลไกของระบบราชการ โดยกำหนดให้มีองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ ที่สามารถบริหารงานและรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และคล่องตัว ในรูปแบบขององค์การมหาชนนั้น สามารถศึกษาได้จากกรณีของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีโครงสร้างและการจัดระบบองค์กรในภาครัฐคล้ายคลึงกับประเทศไทย

องค์การมหาชนในประเทศฝรั่งเศส

องค์การมหาชนหรือชื่อในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Etablissement public เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่เป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากระบบบังคับบัญชาของส่วนราชการ

เกิดขึ้นครั้งแรกภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีองค์การมหาชนอยู่มากกว่า ๘,๐๐๐ องค์กร ซึ่งมีมากมายหลายประเภทและมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแง่วัตถุประสงค์ ภารกิจและการบริหาร ซึ่งหากพิจารณาถึงความมุ่งหมายในการจัดตั้งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

๑. องค์การมหาชนทางปกครอง

เป็นรูปแบบแรกขององค์การมหาชนในฝรั่งเศส และมีจำนวนมากที่สุดในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อแบ่งภารกิจที่รัฐเคยเป็นผู้ดำเนินการอยู่แยกออกไปดำเนินการเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น หอสมุดแห่งชาติ ณ กรุงปารีส ศูนย์ข้อมูลการท่องเที่ยวแห่งชาติ โรงเรียนของรัฐในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายฯลฯ

๒. องค์การมหาชนในทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและวิชาชีพ

เป็นองค์การมหาชนที่ได้รับมอบหมาย

ให้รับผิดชอบกิจกรรมในทางวิทยาศาสตร์ การวิจัย การศึกษาและการส่งเสริมวัฒนธรรม เป็นด้านหลัก เช่น มหาวิทยาลัยทั้งหลายในประเทศฝรั่งเศส สถาบันแห่งชาติว่าด้วยศาสตร์ประยุกต์ สถาบันการศึกษาวิศวกรรมศาสตร์แห่งชาติ ฯลฯ

๓. องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและการค้า

เป็นองค์การมหาชนที่มีภารกิจในการทำบริการสาธารณะซึ่งสามารถหารายได้จากการจัดทำภารกิจนั้น ๆ โดยตรง เช่น การทำอากาศยานแห่งปารีส ธนาคารเพื่อการเกษตร

แห่งชาติ องค์การขนส่งมวลชน แห่งปารีส การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศส การรถไฟแห่งชาติ ฯลฯ

องค์การมหาชนของฝรั่งเศสทั้ง ๓ รูปแบบนี้ มีลักษณะโครงสร้างการบริหารงาน ภารกิจและการควบคุมจากรัฐที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง แต่องค์การเหล่านี้จะมีลักษณะร่วมกัน ๓ ประการ คือ

๑. เป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกออกจากรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

๓. ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจ ในการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้าน

การนำแนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนมาใช้ในประเทศไทย

การบริการสาธารณะในประเทศไทย จะมีองค์กรที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นที่รู้จักกัน โดยทั่วไป ได้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่องค์กรทั้งสองรูปแบบก็จะมีข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เช่น งานบริการหรืองานที่มีภารกิจเฉพาะที่ไม่ควรจะมี ความซับซ้อนในเรื่องของ กฎ ระเบียบ และ สายการบังคับบัญชาที่ยาว ตลอดจนไม่มุ่งแสวงหากำไร ข้อจำกัดดังกล่าวได้แก่

๑. การจัดโครงสร้างของส่วนราชการ

จะใช้ระบบและรูปแบบบริหารเดียวกัน ทั้งที่ภารกิจของหน่วยงานราชการมีความ

หลากหลาย แต่ก็มีการจัดแบ่งส่วนราชการเป็น กระทรวง ทบวง กรม กอง สำนัก มีระบบบริหารการเงินและงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบพัสดุ ฯลฯ เช่นเดียวกัน นอกจากนั้นระบบราชการยังมีสายการบังคับบัญชาและลำดับขั้นตอนการตัดสินใจที่ยาว ทำให้การตัดสินใจในภารกิจเร่งด่วนทำได้ไม่ทันท่วงที ซึ่งอาจเกิดผลเสียหายหรือผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ และการที่ระบบราชการมีองค์กรกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีเครือข่ายที่กว้างขวาง สลับซับซ้อน จึงไม่อาจจัดระบบการควบคุมตรวจ

สอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบ
ราชการยังมีกฎระเบียบข้อบังคับมากมาย จึง
ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ

๒. สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น

จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจที่มีลักษณะ
การดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ดังนั้นรูปแบบ
ของรัฐวิสาหกิจจึงไม่เหมาะสมที่จะรองรับ
ภารกิจที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร

จากข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐ
วิสาหกิจ ตลอดจนแนวคิดในการปรับปรุง
กลไกของระบบราชการในต่างประเทศ จึงนำ
ไปสู่การพิจารณาจัดองค์กรในรูปแบบใหม่
ที่จะมีความคล่องตัวและมีอิสระที่จะสามารถ
รองรับภารกิจบางประเภท เช่น งานบริการ

หรืองานที่มีการกิจชัดเจนเป็นภารกิจเฉพาะ
ที่รัฐยังจะต้องดำเนินการอยู่ แต่ไม่เหมาะสม
สอดคล้องที่จะดำเนินการในรูปแบบของส่วน
ราชการและรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากเป็นภารกิจ
ที่ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับ ไม่ต้องการความ
คุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย
ไม่มีลักษณะในเชิงการค้าเพื่อมุ่งแสวงหากำไร
ไม่ควรมีความซับซ้อนในเรื่องของกฎ ระเบียบ
และสายการบังคับบัญชา แต่ควรดำเนินการ
ได้โดยมีความคล่องตัวในการบริหารในทุก ๆ
ด้าน ทั้งเรื่อง งบประมาณ บุคลากร และ
เรื่องอื่น ๆ เพียงแต่มีจุดยึดโยงที่ให้ภาครัฐ
เข้าไปกำกับดูแลได้

จากแนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการผสมผสานจุดเด่นทั้งของภาครัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน
เกิดเป็นองค์กรรูปแบบ ที่เรียกว่า “องค์การมหาชน”

ซึ่งหากพิจารณาจุดเด่นของทั้งภาครัฐและเอกชนแล้วจะสามารถแสดงได้ ดังนี้

- | | |
|-------|---|
| เอกชน | <ul style="list-style-type: none">- เน้นลูกค้า ผลสัมฤทธิ์ให้เป็นรูปธรรมมากกว่ากระบวนการ- มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เน้นที่ความเร็ว- มีการแข่งขัน สร้างความเป็นเลิศ- มีเป้าหมายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน- มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรง่ายและรวดเร็ว |
|-------|---|

- | | |
|--------|---|
| ภาครัฐ | <ul style="list-style-type: none">- รักษาความเสมอภาค และเป็นธรรม- มีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน อีกทั้งมีการตรวจสอบและเปิดเผยได้- การบริหารงานบุคคลเน้นระบบคุณธรรม- ไม่แสวงหากำไร เพื่อความอยู่รอด- การให้บริการซึ่งเป็นบริการสาธารณะจะต้องมีคุณภาพ |
|--------|---|

การดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีต

การดำเนินการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบใหม่ที่มีระบบบริหารแตกต่างไปจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยมีรูปแบบในลักษณะองค์การมหาชนนี้ ได้มีการดำเนินการจัดตั้งในประเทศไทยมาแล้วตั้งแต่อดีต โดยรัฐได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การเหล่านี้เป็นการเฉพาะรายการตามความจำเป็น ดังเช่น ตัวอย่างองค์กรที่มีลักษณะในรูปแบบองค์การมหาชนดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙

๒. ธนาคารแห่งประเทศไทย

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

๓. ศุภสภา

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘

๔. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓

๕. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔

๖. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

๗. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๘. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕

๙. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๐. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๑. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๒. องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

จัดตั้งโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๓. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑

ฯลฯ

รูปแบบขององค์การมหาชนในปัจจุบัน

ในอดีตได้เคยมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบใหม่ ที่มีทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนว่ารูปแบบที่พอเป็นเค้าโครงซึ่งจะถือเป็นรูปแบบมาตรฐานนั้นควรเป็นอย่างไร จึงได้มีการผลักดันและนำไปสู่การตรากฎหมายองค์การมหาชน เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่รัฐบาลโดยฝ่ายบริหารสามารถที่จะจัดตั้งหรือเปลี่ยนสถานะภาพของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชนได้ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องใช้เวลา ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายกลางฉบับนี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์การมหาชนแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นจะมีพระราชกฤษฎีกาของตัวเองเป็นการเฉพาะ และสามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน แต่ก็จะต้องเป็นไปตาม รูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายขององค์การมหาชน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๒ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๖ ตอนที่ ๙ ก วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โดยในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดลักษณะภารกิจและระบบการบริหารองค์การมหาชนไว้โดยสรุป ดังนี้

ลักษณะภารกิจที่จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่ากิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะ วัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา

และการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

ระบบการบริหารขององค์การมหาชน

๑. ระบบการบริหารงาน

องค์การมหาชน จะมีระบบการบริหาร งานที่อิสระและคล่องตัวกล่าวคือ

๑) **บริหารงานโดยคณะกรรมการ** ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจเป็นผู้แทนของส่วนราชการซึ่งเป็นการบริหารโดยตำแหน่งก็ได้แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย (มาตรา ๑๙)

๒) **วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการ**เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง

วาระไม่ได้ (มาตรา ๒๒)

๓) **คณะกรรมการขององค์การมหาชน** มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชน ให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่นี้ให้รวมถึงการกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินฯ (มาตรา ๒๔)

๔) **ผู้อำนวยการองค์การมหาชน** แต่งตั้งและถอดถอนโดย คณะกรรมการขององค์การมหาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละสี่ปี และอาจได้รับการ

แต่งตั้งอีก แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน (มาตรา ๒๗, ๒๙) โดยอาจเรียกชื่อตำแหน่งเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งได้

๕) ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการ องค์การมหาชน ให้เป็นไปตามกฎหมาย

วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อ บังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศ ขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อ คณะกรรมการในการบริหารกิจการของ องค์การมหาชน (มาตรา ๓๑)

๒. ระบบการบริหารการเงิน การบัญชี และงบประมาณ

หลักการในเรื่องของระบบ การบริหาร การเงิน การบัญชี และงบประมาณนั้น จะถือ ความคล่องตัวและเป็นอิสระจากระบบราชการ โดยจะไม่ยึดติดกับกฎระเบียบของทางราชการ ซึ่งจะมีลักษณะที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

๑) ได้รับการจัดสรรงบประมาณ รายปี ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งจะทำให้ องค์การ มหาชนมีความคล่องตัวในการ เบิกและใช้จ่ายเงินเพราะได้รับเป็นเงินก้อน (มาตรา ๑๒)

๒) องค์การมหาชนจะวางระเบียบ ข้อบังคับการใช้จ่ายเงินของตนเอง

๓) รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้อง

นำส่งกระทรวงการคลัง และสามารถจัดหา ประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การมหาชนได้ รวมทั้งทรัพย์สินขององค์การมหาชนไม่อยู่ใน ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (มาตรา ๑๔, ๑๕, ๑๖)

๔) การบัญชีขององค์การมหาชนให้ จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา ๓๙)

๓. ระบบการบริหารงานบุคคล

หลักการคือความอิสระ ความคล่องตัว ในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ และผลสำเร็จของงาน โดยระบบการบริหารงาน บุคคลขององค์การมหาชนจะมีลักษณะสำคัญ ๆ คือ

๑) แต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล

ของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

๒) ผู้อำนวยการองค์การมหาชน

เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน โดยมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา ๓๒)

๓) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการ โดยมี ๒ ลักษณะ คือ

(๑) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน เป็นการชั่วคราว ตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง (มาตรา ๓๖)

๔) สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน จะแตกต่างกันไปตามที่ คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด มาตรา ๒๔ (๓) (๑)

๔. ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงานขององค์การมหาชน

หลักการในเรื่องนี้เพื่อให้การดำเนินงาน ขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์การมหาชน ดังนี้

๑) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง (มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง)

๒) ให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์การมหาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๓๙ วรรคสอง)

๓) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน (มาตรา ๔๐)

๔) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินผลไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา ๔๒)

ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ มีมติเห็นชอบในหลักการเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ รวมทั้งเรื่องให้ส่วนราชการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน เมื่อพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. มีผลใช้บังคับแล้วใน ๕ ส่วนราชการ คือ

๑. งานโรงพยาบาลของรัฐ (กระทรวงสาธารณสุข)
๒. งานประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ)
๓. สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (กรมประชาสัมพันธ์)
๔. กรมวิทยาศาสตร์บริการ
๕. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๒ มีมติเห็นชอบในหลักการให้จัดตั้งโรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณ ในรูปแบบการจัดตั้งองค์กรในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณ พ.ศ. ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ก็ยังมีความขอจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่สนใจจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่

๑. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ

โดยจะนำภารกิจของกองสำรวจทรัพยากรธรรมชาติด้วยดาวเทียม สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และฝ่ายประสานและส่งเสริมการพัฒนาระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ มาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

๒. กรมการจัดหางาน

โดยจะนำภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการจัดหางานทั้งในและต่างประเทศ มาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

๓. องค์การพิพิธภัณฑวิทยาสาสตร์แห่งชาติ

ซึ่งขณะนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจขอแปรสภาพเป็นองค์การมหาชน

๔. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร มหาวิทยาลัยศิลปากร

การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

๑. จัดสัมมนาเรื่องพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) ประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ เป็นประธาน มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ ๔๕๐ คน

๒. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการจัดตั้งและการบริหารงานองค์การมหาชน เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๒ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) รองประธานกรรมการปฏิรูประบบราชการ เป็นประธาน มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ ๑๐๐ คน

๓. การดำเนินการในหน่วยงานตาม มติคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่สนใจจะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้ประสานกับส่วนราชการและหน่วยงานดังกล่าว เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งมีความก้าวหน้าไปในระดับหนึ่งแล้ว โดยขณะนี้อยู่ในขั้นตอนของการวางระบบบริหารต่าง ๆ และการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

๔. ไปชี้แจงบรรยายให้ความรู้และทำความเข้าใจ กับข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ อาทิเช่น

- กรมปศุสัตว์
- กรมส่งเสริมการเกษตร
- กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- โรงพยาบาลชลประทาน
- การเคหะแห่งชาติ
- โรงพยาบาลราชวิถี
- สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- กรมเจ้าท่า
- กรมวิชาการเกษตร
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท)
- กรมทางหลวง
- กรมการบินพาณิชย์
- สถาบันพระบรมราชชนก

ฯลฯ

๓ โครงสร้างและระบบบริหารขององค์การบริหารพิเศษและ องค์การมหาชน

ตามแนวคิดและหลักการขององค์การบริหารพิเศษของสหราชอาณาจักร และแนวคิดขององค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ดังได้กล่าวมาแล้ว เห็นว่า มีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย แต่โดยที่สถานภาพทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการของไทยมีข้อแตกต่างกับสหราชอาณาจักรในหลายเรื่องหลายประการ

และบางลักษณะอาจใกล้เคียงกับของประเทศฝรั่งเศส จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย ในรูปแบบขององค์การมหาชน ซึ่งสรุปสาระสำคัญโดยเปรียบเทียบ ดังนี้

๑. สถานภาพและฐานะขององค์การ

องค์การบริหารพิเศษ	องค์การมหาชน
ไม่เป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงและ รายงานตรงต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม จะรายงานผ่าน ปลัดกระทรวง)	เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่ รับผิดชอบ

๒. ระบบการบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารพิเศษ	องค์การมหาชน
๑. หัวหน้าผู้บริหาร • สถานภาพ ไม่เป็นข้าราชการ • เข้าสู่ตำแหน่งตามระบบการแข่งขันทั่วไป • มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง (๓-๕ ปี)	• สถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ไม่เป็นข้าราชการ • เข้าสู่ตำแหน่งตามระบบการแข่งขันทั่วไป • ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ใน พรฎ.จัดตั้งแต่ไม่เกินคราวละ ๔ ปี และไม่เกินสองวาระติดต่อกัน
๒. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน • สถานภาพ เป็นข้าราชการ • ตัดโอนตามงานหรือกิจกรรมที่ปรับเปลี่ยนไปเป็นองค์การบริหารพิเศษ	มี ๒ ลักษณะ • เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนไม่เป็นข้าราชการ • เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐมนตรีขอให้มาปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว
๓. ค่าตอบแทนและการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ • เงินเดือนและการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ จะมีการเจรจาทำความตกลงกันเป็นกรณี ๆ ไป ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการตายตัว	• คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนของผู้บริหารตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด • คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน การประเมินผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน

๓. ระบบการบริหารงบประมาณ

องค์การบริหารพิเศษ	องค์การมหาชน
๑. การขอจัดตั้งงบประมาณ - หัวหน้าผู้บริหาร เป็นผู้จัดทำและเสนอของบประมาณไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบพิจารณาให้ความเห็นชอบ - ในกรณีเป็นการขอใช้เงินงบประมาณของรัฐ รัฐมนตรีจะนำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ	ของบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปจากสำนักงานงบประมาณโดยตรง
๒. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ - ให้อยู่ในความรับผิดชอบ ของหัวหน้าผู้บริหาร - ไม่มีการขอเงินงวด หรือขออนุมัติการจัดซื้อ จัดจ้างแต่อย่างใด - การจัดให้มีระบบบัญชี - การบริหารรายได้ ในกรณีมีรายได้จากการดำเนินงาน	- วางระเบียบการใช้จ่ายเงินของตนเอง - รายได้ไม่ต้องนำส่งคลังและสามารถจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินได้ - จัดทำบัญชีตามหลักสากล - ทรัพย์สินขององค์การมหาชน ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
๓. ระบบการประเมินผล มีหน่วยงานตรวจสอบผลการดำเนินงานว่า เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเอกสารขอบข่ายงาน โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผล (PERFORMANCE INDICATOR) ไว้อย่างชัดเจน	- มีการรายงานผลการตรวจสอบภายในให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง - ให้ สตง.หรือบุคคลภายนอก ประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน - อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผล ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด - มีการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน ในระดับองค์กรและผู้ปฏิบัติงาน

๓. ระบบการบริหารงบประมาณ

องค์การบริหารพิเศษ	องค์การมหาชน
๔. อื่น ๆ	• ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยมีบัญชีเฉพาะ • จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ • มีระบบสวัสดิการของตัวเอง ฯลฯ

บรรณานุกรม

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ ๑๙(๔), ธันวาคม ๒๕๓๒, หน้า ๕๙-๗๘

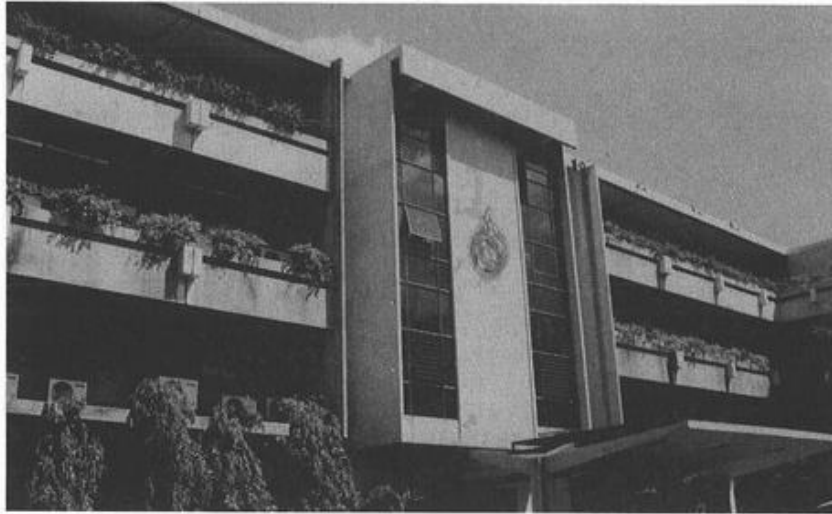
สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และ จูติมา เพื่องเรือง, หน่วยงานบริหารพิเศษ, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๓๙

สุรพล นิติไกรพจน์, การปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรในภาคมหาชน: ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีไข ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ, รายงานการวิจัยเสนอต่อสภาวิจัยแห่งชาติ, กรกฎาคม ๒๕๔๑.

สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน: แนวคิดรูปแบบและวิธีการบริหารงาน, สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒

5 ส กับ สำนักงาน ก.พ.



นโยบายท่านเลขาธิการ ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. จะดำเนินกิจกรรม 5 ส ทั่วทุกพื้นที่
อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพ ของงานราชการ



คำขวัญ 5 ส ของสำนักงาน ก.พ.

5 ส สร้างสรรค์ นำ ก.พ. สู่อากล



ความเป็นมาของ 5 ส สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. ได้เริ่มดำเนินกิจกรรม 5 ส มาตั้งแต่เดือนเมษายน 2541 โดยท่านเลขาธิการ ก.พ. และที่ประชุมฝ่ายบริหารฯ ได้ให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องทั่วทุกพื้นที่ เพื่อการจัดระบบ ระเบียบ ของสถานที่ทำงาน การจัดเก็บเอกสาร และการพัฒนาคน โดยเริ่มด้วยวิธีที่ง่าย ประหยัด แต่เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน

วัตถุประสงค์ของ 5 ส สำนักงาน ก.พ.

1. เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมสถานที่ทำงาน และอุปกรณ์ เครื่องใช้ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ทันสมัย และเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน
2. เพื่อจัดเอกสาร ข้อมูล ตำรา คู่มือทางวิชาการ ให้เป็นระบบ ระเบียบง่ายต่อการค้นหา สะดวก ต่อการใช้ และเผยแพร่ให้บริการ
3. เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และสร้างให้เกิดการพัฒนาที่มุ่งประสิทธิภาพ ของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่
4. เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานร่วมกันของข้าราชการและเจ้าหน้าที่
5. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของงานอย่างยั่งยืนสู่สากล

5 ส กับการเพิ่มประสิทธิภาพ

5 ส ในระบบราชการ คือ กิจกรรมพื้นฐานของการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพไปสู่มาตรฐานสากล 5 ส จึงเป็นกิจกรรมที่จัดระบบ ระเบียบ สถานที่ทำงาน และปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน รวมทั้งเป็นการฝึก และพัฒนาคนในหน่วยงานให้มีการพัฒนาตนเองให้เกิดการทำงานเป็นทีม และมีวินัย โดยเริ่มจากเรื่องที่ย่าง ๆ ประหยัด แบบค่อยเป็นค่อยไป แต่มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง แล้วซึมซับเข้าไปในชีวิตและวิถีการทำงานจนเกิดทัศนคติใหม่ที่มุ่งประสิทธิภาพ แล้วกลายเป็นนิสัย ซึ่งจะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน และเมื่อผสมผสานเชื่อมโยงกิจกรรม 5 ส เข้ากับเทคนิคการปรับปรุงประสิทธิภาพขั้นสูงต่าง ๆ เช่น เทคนิค Thailand International P.S.O. (Public Sector Standard Management System and Outcomes) TQM หรืออื่น ๆ ก็จะเป็นการทำให้ส่วนราชการเข้าสู่มาตรฐานสากล สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

5 ส ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

สะสาง (SEIRI) ไม่สะสม คือ การปฏิบัติเพื่อแยกแยะและจัดของที่ไม่จำเป็นออกจากพื้นที่ทำงานที่รับผิดชอบ เนื่องจากการเก็บของมากเกินไปเกิดความจำเป็น ทำให้งานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และสูญเปล่า รวมทั้งการจัดกระบวนการขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการทำงานอีกด้วย แต่มิใช่เป็นการสะสางคน

สะดวก (SEITON) ไม่สับสน คือ การปฏิบัติเพื่อจัดของที่จำเป็นต้องใช้งานให้เป็นระบบ ระเบียบ และง่ายต่อการนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึง คุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัย

สะอาด (SEISO) ไม่สกปรก คือ การปฏิบัติเพื่อดูแล บำรุงรักษา ตรวจเช็คสภาพที่ทำงาน อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ให้พร้อมในการทำงาน และขจัดสาเหตุของปัญหาและจุดบกพร่อง เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ลดอัตราการสูญเสีย และยืดอายุการใช้งาน

สุขลักษณะ (SEIKETSU) ไม่เสียสุขภาพ คือ การปฏิบัติเพื่อรักษา และปรับปรุงมาตรฐานของ 3 ส แรก ให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี ขจัดสภาวะที่เป็นอันตรายทั้งต่อสุขภาพจิตและกายของคนในหน่วยงาน

สร้างนิสัย (SHITSUKE) ไม่เสียนิสัย คือ การปฏิบัติเพื่อให้ทุกคนมีจิตสำนึกในการทำตาม 5 ส และมาตรฐานที่กำหนดขึ้นอย่างถูกต้องต่อเนื่องจนเคยชินเป็นนิสัย



การดำเนินกิจกรรม 5 ส สำนักงาน ก.พ.

1. ผู้บริหารระดับสูงมีนโยบายให้ดำเนินกิจกรรม 5 ส อย่างเป็นระเบียบต่อเนื่อง
2. จัดอบรมให้ความรู้ 5 ส แก่ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ทุกคน
3. แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานประจำพื้นที่
4. กำหนดแผนงานการทำกิจกรรม 5 ส ของสำนักงาน
5. คณะทำงานประจำพื้นที่จัดทำมาตรฐาน 5 ส ของแต่ละพื้นที่และปฏิบัติตามแผน 5 ส ของสำนักงาน
6. คณะกรรมการพื้นที่ตรวจให้คะแนน และรายงานผลการตรวจให้คะแนนเดือนละครั้ง
7. จัดประชุมคณะทำงานพื้นที่เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ และรับทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรม 5 ส
8. คณะทำงานระดับหน่วยงานจัดทำเกณฑ์กลางและคู่มือการตรวจพื้นที่ 5 ส
9. คณะทำงานระดับหน่วยงานตรวจให้คะแนน และรายงานฝ่ายบริหาร
10. ฝ่ายบริหารตรวจเยี่ยม ตรวจให้คะแนน เพื่อคัดเลือกหน่วยงานดีเด่นและประกาศเกียรติคุณ



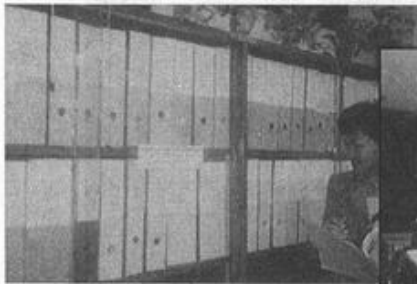
ปัจจัยความสำเร็จ 5 ส สำนักงาน ก.พ.

1. ผู้บริหารระดับสูงทุกระดับให้ความสำคัญอย่างจริงจัง และต่อเนื่องกับกิจกรรม 5 ส ของสำนักงาน
2. การจัดอบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคน
3. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม 5 ส
4. การมีมาตรฐาน 5 ส ของแต่ละพื้นที่ที่ชัดเจน ถูกต้อง เหมาะสม
5. การมีคณะกรรมการ และการตรวจให้คะแนน กิจกรรม 5 ส อย่างต่อเนื่อง
6. การมีเกณฑ์และคู่มือการตรวจให้คะแนนพื้นที่ 5 ส ที่เป็นมาตรฐาน
7. การมีกิจกรรมกระตุ้นส่งเสริมกิจกรรม 5 ส เช่น การจัดทำบอร์ด 5 ส การไปศึกษาดูงานพื้นที่ 5 ส การเปิดให้เยี่ยมชมพื้นที่ 5 ส การตรวจเยี่ยมของผู้บริหาร การประชาสัมพันธ์ และมีเอกสารเผยแพร่ การประกาศเกียรติคุณ ฯลฯ



ประโยชน์ 5 ส สำนักงาน ก.พ.

1. สถานที่ทำงาน สะอาด เป็นระบบ ระเบียบ สะดวก และปลอดภัยในการทำงาน
2. มีระบบการจัดเก็บเอกสาร คู่มือการทำงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งสำนักงาน
3. เป็นการพัฒนาคนให้มีความทำงานเป็นทีม ร่วมมือ ร่วมใจ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพงาน
4. เป็นการประหยัดงบประมาณ ลดต้นทุน เพิ่มพื้นที่ใช้สอย และยืดอายุการทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรที่ใช้งาน
5. เป็นกิจกรรมพื้นฐานของการพัฒนา ไปสู่การมีมาตรฐานสากล



บทสัมภาษณ์พิเศษ

ศาสตราจารย์ ดร. ปรังญา เวสาร์ชัย

อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ที่ปรึกษาอาวุโส โครงการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดี: ความจำเป็นของราชการไทย

จุลีพร เดชขำ* สัมภาษณ์



* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๖ สำนักงาน ก.พ.

คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” มาจากไหน

คำว่า good governance นั้นมาจากการพิจารณาในการให้กู้ยืมเงินของธนาคารโลก ซึ่งพบว่าสิ่งที่ทำให้เงินกู้ไม่เกิดผลนั้นเนื่องจากประเทศผู้กู้มีการคอร์รัปชันบ้าง มีการฉ้อฉลบ้าง มีความรั่วไหลในเรื่องบริหารการจัดการบ้าง ต่อมาธนาคารโลกจึงเห็นว่าถ้าจะให้เงินกู้กับประเทศใดก็แล้วแต่ เงื่อนไขที่ต้องเรียกร้องคือประเทศนั้นต้องมี good governance อย่างไรก็ตามธนาคารโลกยังไม่ได้แจกแจงรายละเอียดถึงความหมายของคำนี้มากนัก

ศัพท์คำว่า good governance ได้ใช้แพร่หลายขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่เล่นด้านการบริหาร แล้วใช้ต่าง ๆ กัน เช่น

อาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ใช้คำว่า “ธรรมรัตน์”

คุณอนันต์ ปันยารชุน ใช้คำว่า “ธรรมภิบาล”

อนุกรรมการบัญญัติศัพท์ของ ก.พ. ใช้คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี”

ราชบัณฑิตใช้คำว่า “วิธีการปกครองที่ดี”

โดยนัยนี้ good governance คือการที่เรามองว่าโลกสมัยใหม่เป็นโลกที่มีรูปแบบของการบริหารแตกต่างจากเดิม มีความจำเป็นที่ต้องเอาเป้าหมายของงานเป็นหลัก

เช่น ถ้าเอาประเทศเป็นเป้าหมายหลัก ประเทศก็ต้องมีกลไกในการทำงาน กลไกตัวนี้จะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม สิ่งที่กลไกต้องผลิตให้ได้ก็คือบริการ การพัฒนาที่เป็นผลจากกลไกนั้น ผลที่ว่ามันเราต้องคาดหวังจะเป็นผลดี คือประชาชนไม่ทุกข์ยาก ประชาชนมีฐานะร่ำรวยขึ้น ฉลาดขึ้น ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บมากขึ้น ประเทศพัฒนาขึ้น สังคมดีขึ้น เป็นต้น

การที่จะได้สิ่งเหล่านี้มาต้องมีกลไกที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ กลไกที่ว่ามันหมายถึงหน่วยงานที่เป็นผู้ตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานการเมือง หรือหน่วยงานนโยบาย และหน่วยปฏิบัติคือระบบราชการ เวลาที่เราพูดถึงเรื่องการบริหารจัดการที่ดี เราจึงพูดถึงการจัดการของกลไกที่เกี่ยวข้องในการสร้างบริการหรือผลผลิตสำหรับประเทศ นี่มองในเรื่องของประเทศ

good governance ไม่ได้จำกัดเฉพาะภาครัฐ เราอาจใช้ good governance กับภาคเอกชนก็ได้เช่นกัน บริษัทจะมีผลผลิตอย่างไร จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างไร มีคุณภาพดีหรือไม่ ส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการที่ดี หรือรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดีของผู้รับผิดชอบในการทำงานของบริษัทนั้น นั่นเอง

การบริหารจัดการที่ดีควรมีคุณลักษณะอย่างไร

เมื่อรู้ว่ากลไกต้องมีบทบาทในการสร้างผลผลิตที่ดี เราก็ถามว่ากลไกที่ว่านั้นจะต้องมีรูปแบบวิธีการจัดการอะไร จึงจะนำไปสู่ผลผลิตเป้าหมายที่พึงประสงค์ ถ้าเป็นอย่างนั้นการบริหารจัดการจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบกลไก สมมติว่าในโรงงานหนึ่งๆ เช่น โรงงานผลิตสับประรดกระป๋องก็มีกระบวนการผลิต กระบวนการใช้จ่ายเงิน กระบวนการพัฒนาคน และที่สุดก็มีกระบวนการบริหารการจัดการ ถ้าเรามอง อย่างแคบ good governance ก็คือเรื่องการ บริหารจัดการ ไม่ไปพูดถึงเทคโนโลยีการผลิต กรณีของมหาวิทยาลัย good governance คือระบบกระบวนการ และวิธีการบริหาร มหาวิทยาลัยซึ่งแยกจากระบบ วิธีการให้การศึกษา

เมื่อพูดถึงการบริหารจัดการเราแยกส่วนที่เป็นเชิงเทคนิคออกไป ถามว่าระบบบริหารจัดการอะไรที่ไปสู่เป้าหมายที่เกิดขึ้น ถ้าระบบแบบเก่าอาจพูดถึงระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ อาจใช้วิธีการเข้มงวด กวดขัน ทารุณ บังคับพนักงาน แต่ก็อาจส่งผลที่ดีได้ ผลงานอาจมีเยอะ มีคุณภาพดี มีปริมาณดี เช่น วิธีการบริหารงานของไร่อ้อยซึ่งใช้วิธี บังคับพนักงาน วิธีนี้ก็ทำให้ได้ผลงาน คือสามารถส่งอ้อยได้ตามกำหนด นั่นเป็นการ

พิจารณากลไกในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเท่านั้น จึงเป็นเพียง governance ที่ effective แต่ไม่ใช่ good governance ด้วยเหตุผลนี้

เวลาที่พูดถึง good governance ยังมีปัจจัยหลายตัวเข้ามาแทรก คือปัจจัยที่ผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เร็ว ถูกต้อง ประหยัด ทันเวลา นั่นคือมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล คือทำงานเสร็จได้ผลตรงตามที่กำหนด มีปริมาณตามที่กำหนด ส่งผลตรงถึงประชาชน ถึงลูกค้า แต่ก็ยังต้องเสริมด้วยแนวคิดเรื่องคุณภาพของการบริหารจัดการด้วย เช่น ความเป็นธรรม good governance ต้องเป็น การบริหารจัดการที่ดีที่เป็นธรรม คือเป็นธรรมกับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นลูกค้า ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเอง หรือผู้บริหารของหน่วยงาน

นอกจากเป็นธรรมแล้ว ต้องมีการ บริหารที่โปร่งใส เปิดเผย เพราะว่าถ้าเราไม่เปิดเผย เราก็ไม่รู้ว่าเป็นธรรม คนที่ทำงานก็เช่นกันต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และต้องมีความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบต่อสังคมได้สองแง่ ในแง่ของความรับผิดชอบต่อจะทำหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือ

responsibility และขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานของตนเอง นั่นคือ accountability

ระบบการบริหารจัดการที่ดีจึงจะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส มีความรับผิดชอบ

การบริหารจัดการที่ดีจะเกิดขึ้นได้ต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง

“การใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณภาพ”

การบริหารจัดการที่ดีแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ด้วยการมีการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องให้ดี คือว่ามีการใช้คนที่ดีมีคุณภาพ คนที่มีอยู่ก็ต้องเป็นคนที่มีคุณภาพ

คุณภาพแยกเป็นสองภาค คุณภาพในเชิงทักษะฝีมือการทำงาน กับคุณภาพในเชิงนามธรรม เช่น สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีจรรยาบรรณ มีจริยธรรม สามารถอุทิศตนได้อย่างจริงจัง นั่นคือคุณภาพคน ส่วนทรัพยากรอื่น เช่น เงินนั้น การหาเงิน การใช้เงินก็ต้องมีคุณภาพเกิดผลจริง ประหยัด ไม้รั้วไหล วัสดุอุปกรณ์ก็ต้องเป็นทำนองเดียวกัน คือต้องเป็นวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับยุคสมัย ใช้เครื่องจักรให้เต็มกำลังความสามารถ มีการรักษาดูแลอย่างดี หรือในแง่เทคโนโลยีก็ต้องมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมและ สามารถใช้ได้เต็มตามกำลังของมัน

“การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง”

การที่จะมีระบบการบริหารจัดการที่ดีต้องให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม เราบอกว่าเราต้องการความเป็นธรรม ต้องการการอุทิศตนของบุคคล เราก็ควรให้คนนั้นมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ถามว่าใครบ้างที่มีส่วนร่วม คนที่มีส่วนร่วมคือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการทำงานของหน่วยงานนั้น ถ้าเป็นบริษัทผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ ผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร พนักงาน ลูกค้า รวมไปถึงกระทั่งถึงกลุ่มคนที่ได้ผลกระทบจากการทำงานของ บริษัท เช่น บริษัทแห่งหนึ่งผลิตสินค้าแล้วเทน้ำลงไปในคูคลองบริเวณนั้น ผู้ได้รับผลกระทบก็ต้องมีส่วนร่วมด้วย

ในเรื่องการศึกษา กรณีการศึกษาของรัฐ ผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ รัฐซึ่งเป็นผู้จ่ายเงิน ผู้บริหาร ประชาชน หรือลูกค้า พนักงานหรืออาจารย์สาย ก, สาย ข, สาย ค นั่นคือ stakeholders ซึ่งต้องมีส่วนร่วมจะมากน้อยแค่ไหนก็แล้วแต่

“ต้องเปิดเผยโปร่งใส”

การบริหารจัดการที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างเปิดเผยโปร่งใส หมายความว่า ยกเว้นกรณีที่เป็นต้องปกปิดด้วยเหตุผลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเพื่อปกป้องสิทธิเฉพาะตัวของบุคคล จำเป็นต้องเปิดเผยขั้นตอนกระบวนการทั้งหมด คือให้รู้ว่ามีกฎเกณฑ์อะไร มีกติกาอะไร มีขั้นตอนวิธีการ กระบวนการอย่างไร ที่เรียกว่าการทำงานแบบโปร่งใสก็คือสามารถตรวจสอบได้ สามารถเปิดเผยให้ stakeholders หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทุกคนรับรู้ได้ และสามารถทักท้วงได้ถ้าผิด เมื่อทักท้วงแล้วต้องมีกระบวนการในการปรับปรุงแก้ไข ไม่ใช่ยังจะดิ่งดันต่อไป

“ต้องตรวจสอบได้”

เมื่อโปร่งใสแล้วต้องสามารถตรวจสอบได้ เป็นเรื่อง accountability ตรวจสอบได้ก็คือว่าต้องมีกลไกเสริมขึ้นมาเพื่อกำหนดว่าจะตรวจสอบอะไร อย่างไร ในกระบวนการตรวจสอบนี้ เราจะตรวจสอบไม่ได้ถ้าไม่มีเกณฑ์ไม่มีมาตรฐาน จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐาน มีเกณฑ์ที่เปิดเผย เข้าใจได้ตรงกัน แล้วมีกลไกตรวจสอบ

กลไกตรวจสอบนั้นต้องเป็นกลไกที่เป็นอิสระในการตรวจสอบคือเป็นกลางไม่

เป็นพวกเดียวกันกับพวกที่ถูกตรวจสอบ เช่น ถ้าจะตรวจสอบว่าตำรวจทำผิดหรือไม่ เราไม่ใช่ตำรวจตรวจสอบอย่างเดียว เราใช้พวกลดลงไปตรวจสอบ นั่นคือกลไกในเรื่องการประเมินตรวจสอบแล้วจำเป็นต้องมีมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว คือมีผู้ที่รับผิดชอบ เมื่อตรวจสอบแล้วก็ต้องมีวิธีการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อเราเรียกร้องให้คนในหน่วยงานนั้นอุทิศตน ก็จำเป็นต้องทำให้เขามีความสุข มีความพึงพอใจ การทำให้คนที่ทำงานอยู่มีความสุข มีความพอใจ และเต็มใจจะอุทิศตนที่เป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ขององค์การ นั่นคือภาพของกระบวนการบริหารจัดการที่ดี ถ้าอย่างนั้นเราต้องการอะไรบ้าง องค์การแต่ละแห่งจะมีธรรมชาติขององค์การแตกต่างกัน แต่อย่างน้อยต้องมีกลไกให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม จะมีส่วนร่วมมากน้อยแค่ไหนก็เป็นเรื่องที่แต่ละแห่งกำหนดตามเหมาะสม เพราะว่าคนบางกลุ่มอาจเกี่ยวข้องไม่มาก ก็อาจไม่ต้องมีส่วนร่วมก็ได้

“มีมาตรฐานและกติกา”

กลไกการบริหารจัดการที่ดียังต้องมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพ คือต้องรู้ว่าจะต้องมีเกณฑ์อะไร จะต้องมี

มาตรฐานอะไร มีกติกาอะไร แล้วใครเป็นผู้รับผิดชอบทำอะไร เพื่อจะได้สามารถตรวจสอบให้ได้ว่ากลไกนั้นมีอยู่ และเป็นไปอย่างที่พึงประสงค์หรือไม่อย่างไร

ส่วนการมีกระบวนการที่โปร่งใส หมายถึงมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลค้นหาข้อมูลและอธิบาย เพื่อเกิดความโปร่งใส นั่นเอง กระบวนการที่โปร่งใсыังรวมถึงกลไกดำเนินการเมื่อมีการทักท้วง และกลไกที่เสริมสร้างความสุข ความพอใจของทุกคนที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เฉพาะแต่พนักงานเจ้าหน้าที่องค์การ หรือข้าราชการเท่านั้น แต่ประชาชนหรือใครที่เกี่ยวข้อง พอถึงตรงนี้แต่ละหน่วยงานจึงต้องออกแบบระบบของตนเอง ที่สอดคล้องกับหลักการของ good governance และที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นเป็นหลักการ ของ good governance

ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่มีการบริหาร การจัดการที่ดี อาจจัดการบริหารงานในรูป คณะกรรมการ คณะกรรมการนั้นต้องประกอบด้วย stakeholders คือผู้รับผิดชอบ เกี่ยวข้อง อาจต้องมีกลไกในการตรวจสอบซึ่งเป็นกลไกที่ต้องเป็นกลาง ต้องมีการประกาศ ผลให้ทราบต่อสาธารณะ ต้องมีการดำเนินการ กับผู้ที่ไม่ทำงานตามกำหนด รวมทั้งมีการ จัดระบบที่ให้ความเป็นธรรมกับพนักงาน เมื่อพนักงานมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือ

มีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นตามที่กำหนดจะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร เช่น จะรักษา สถานภาพการเป็นพนักงานต่อหรือไม่ หรือ จัดให้มีหน่วยพิทักษ์คุณธรรม ให้มีกระบวนการ ในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ นี่เป็นเรื่องที่แต่ละ หน่วยงานจะต้องลงในรายละเอียด

ในการสร้างความพึงพอใจให้ทุกฝ่าย นั้น ความสุขของ stakeholders แต่ละฝ่าย อาจต่างกันและบางครั้งก็ขัดกัน ดังนั้นการ สร้างความพึงพอใจให้ทุกฝ่ายนั้นทำโดยใช้ หลักดุลยภาพ การสร้างดุลยภาพนี้ต้องมี กลไกบอกว่าดุลยภาพอยู่ที่ไหน ใครกำหนด และถ้ามีความขัดแย้งกันของความพึงพอใจ เช่น ระหว่างความต้องการของลูกค้า ผู้บริหาร หรือพนักงาน ใครเข้ามาแก้ไข มีกระบวนการใดในการควบคุมตรวจสอบดูแลมาตรฐาน เช่น สมมติกรณีของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจ กำหนดเป้าหมายว่าต้องการผลิตบัณฑิตที่มี คุณภาพ คุณภาพในที่นี้อาจหมายถึงต้อง ทำวิจัยมีคุณภาพขนาดไหน มีปริมาณมาก เท่าไร บัณฑิตผู้นั้นสามารถให้บริการต่อสังคม ได้มากน้อยขนาดไหน อะไรคือกลไกของมหา วิทยาลัยที่จะทำให้เกิดผลผลิตอย่างที่ต้องการ อะไรเป็นกลไกของมหาวิทยาลัยที่จะกำกับ ให้การผลิตบริการเหล่านี้เกิดผลอย่างที่ต้อ กการ มีมาตรการในการประกันคุณภาพได้ไหม ว่าอาจารย์ต้องมีคุณภาพตามที่ต้องการ หาก

ไม่มีคุณภาพจะมีกระบวนการหรือมาตรการ
แก้ไขเพื่อให้เกิดคุณภาพได้หรือไม่ เช่น
มาตรการในการพัฒนาบุคลากร มาตรการ
ในการเอาคนที่ไม่มีคุณภาพออกไปจากระบบ
มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต และ
มาตรการประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูก
กล่าวหาว่าทุจริต เป็นต้น

สำหรับเรื่องการจ่ายเงินนั้น ต้อง
พิจารณาว่าค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่พนักงาน
เป็นธรรมต่อผลงานของเขาหรือไม่ ถ้าหาก
ไม่เป็นธรรมจะแก้ไขอย่างไร มีกระบวนการ

อย่างไร และมีวิธีการไหนที่จะพิสูจน์ได้ว่า
การที่ดำเนินการต่างๆไม่มีการกลั่นแกล้ง
ไม่มีการรวมหัวกัน แต่ทุกอย่างต้องเปิดเผย
โปร่งใส ตรงไปตรงมา และไม่หลอกลวงกัน

รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้
หน่วยงานแต่ละแห่งต้องกำหนดเองและ
ต้องสอดคล้องกับหลักการเรื่อง **good
governance** รายละเอียดของกระบวนการ
บริหารของแต่ละหน่วยงานอาจต่างกันได้
แต่หลักการ **good governance** ต้องเป็น
หลักเดียวกัน

ในระบบราชการของเรา มีกลไกอะไรที่จะช่วยส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี

ในระบบราชการมีกลไกหลายอย่าง
กลไกในรูปคณะกรรมการ เช่น อภพ. กพ.
สตง. ปปช. เป็นกลไกที่ใช้ควบคุม **good
governance** ของระบบ แต่ **good
governance** ไม่ได้จำกัดขอบเขตเฉพาะส่วน
ราชการด้วยกัน **good governance** ยังเกี่ยว
กับหน่วยอื่นด้วย เช่น สื่อมวลชน เป็นต้น
เห็นได้ว่าเราได้มี พรบ.ข้อมูลข่าวสาร ซึ่ง
เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่ทำให้เกิด **good
governance** การมีส่วนร่วมของประชาชนก็
เป็นกลไกหนึ่งของ **good governance**
ประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยแค่ไหนในการ

แสดงความพอใจ ร้องทุกข์ ต่าง ๆ นี่เป็น
กลไกเพื่อให้เกิด **good governance**

ก็ต้องคิดถึงอีกว่ากลไกทั้งหมดเหล่านี้
มีพอไหม ครอบคลุมทุกจุดไหม กลไกพวกนี้
ทำให้มีพฤติกรรมข้อฉลหรือไม่ ถ้าเกิดปัญหา
แล้ว กลไกที่มีอยู่สามารถแก้ปัญหาได้ไหม ถ้า
ไม่ได้ เรียกว่ามีแต่รูปแบบ แต่ยังไม่มี **good
governance** เช่น มี ปปช. แล้วยังมีคอร์ปชั่น
แสดงว่ากลไก ปปช.ไม่พอ ต้องเสริมเติม
ด้วยรูปแบบอื่น หรือพบว่าคนที่กลั่นแกล้ง
ประชาชนแต่ไม่ถูกลงโทษ หรือคนที่ทำอะไร
ไม่ชอบไม่ควรแต่ก็ไม่มีการดำเนินการลงโทษ



อย่างไร เช่นนี้ต้องมีกลไกดำเนิน หรือบางเรื่องหน่วยราชการทำแล้วปิดเงียบไม่ให้ใครรู้ อย่างนี้เรียกว่าไม่โปร่งใส ต้องมีกลไกเสริมเข้ามา

โดยรวมหลักการของ good governance ประกอบด้วยการบริหารที่มีความโปร่งใส เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม และมีกลไกควบคุมทุกจุดเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ หากเป้าหมายนั้นไม่เกิดผล เช่น ถ้าเราบอกว่าจะนำเงินไปพัฒนาประเทศ ๑๐๐ บาทในชนบท ก็ต้องถึงชนบท ๑๐๐ บาท ถ้าปรากฏว่ากลายเป็นแท่งไอศกรีม ชาวบ้านก็ไม่ได้ประโยชน์ อย่างนี้ถือว่าผลไม่เกิด จึงต้องถามต่อว่าแล้วกระบวนการที่ทำให้เกิดผลเป็นอย่างไร ถ้าบอกว่ากระบวนการส่วนหัวยาวมาก ไอศกรีมถึงได้ละลายหมด ก็แสดงว่าไม่มี good governance ถึงไม่ก่อให้เกิด efficiency แล้วก็ไม่ก่อให้เกิด effectiveness อย่างนั้นแล้วต้องตัดขั้นตอนให้สั้นขึ้น พบอีกว่าในการทำงานนี้มีบางคนทีุ่ทุจริตแต่ไม่มีใครรู้ แสดงว่า accountability และความ

โปร่งใสยังไม่ได้รับการตอบสนอง ถ้าอย่างนั้นต้องมีกลไกที่จะตรวจสอบ กลไกนี้ก็ต้องเอาคนที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วม ต้องทำจนกระทั่งให้แน่ใจว่าผลผลิตเป้าหมายเกิดตามที่ประสงค์ จึงจะถือว่าหน่วยงานนั้นมี good governance

ดังนั้นเวลาพูดถึง good governance จึงมีสามส่วนเกี่ยวข้องกันอยู่

หนึ่งคือหลักการของ good governance สองได้แก่วิธีการของ good governance และสามคือผลผลิตและผลสัมฤทธิ์ที่เกิดจาก good governance

ปัจจัยทั้งสามต้องโยงกัน แยกอย่างใดอย่างหนึ่งจากกันไม่ได้ เช่น มีหลักการที่ดี วิธีการบริหารที่ดีเยี่ยม แต่ไม่มีผลผลิตที่ดี ก็ไม่ใช่ good governance มีผลงานแต่ระบบไม่ดีก็ไม่ใช่ good governance สามอย่างนี้ต้องไปด้วยกันอาจจะเน้นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ต้องมีทั้งสามตัว จะมีเพียง อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

โดยภาพรวมแล้ว การบริหารจัดการที่ดีของประเทศต้องการ การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย

ในระดับชาติการมีส่วนร่วมไม่ใช่หมายความว่าเพียงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่เป็นระบบร่วมประสานงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามส่วนนี้ประสานกันถึงจะถือว่ามีส่วนร่วม สามส่วนนี้เป็น stakeholders ในแต่ละส่วนจะประกอบด้วยอะไร มากน้อยขนาดไหนไม่เป็นไร เช่น ภาคเอกชนอาจรวมถึงรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจอาจอยู่ในภาครัฐ อาจรวมถึงองค์กรอิสระที่ไม่ใช่ภาครัฐ และ

ไม่ใช่ภาคธุรกิจ อาจพูดถึงสันนิบาตหรือชมรมหรือกลุ่มธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ และอาจรวมหน่วยองค์กรเอกชน (NGO) และชุมชนด้วยหรือไม่ จะครอบคลุมเฉพาะประชาสังคมเป็นกลุ่มประชาชน หรือประชาชนแต่ละคนแต่ละสาขาอาชีพ เป็นต้น การมีส่วนร่วมต้องดูเป็นเฉพาะเรื่องว่าเรื่องนั้น ๆ เกี่ยวกับอะไร แล้วจึงดึงผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามา เมื่อไรก็ตามที่มีการกีดกันบางคนไม่ให้มีส่วนร่วม ก็ถือว่ายังไม่เกิด good governance

ทุกฝ่ายควรเข้าใจหลักการ good governance ก่อนหรือไม่

คำว่า “รัฐ” เป็นนามธรรม ถ้ารัฐต้องจัดให้มีบริการใดๆ ถามว่าใครทำงานแทนรัฐ คำตอบก็คือรัฐบาล ถามว่าใครคิดแทนรัฐบาล ก็อาจจะมีข้าราชการ ซึ่งอาจเป็นในรูปกรรมการ ถ้าเริ่มจากการที่รัฐไม่สนใจเลย ไม่ต้องตั้งกรรมการ เรียกว่า bad governance ส่วนราชการทุกแห่ง ก็เช่นกัน good governance ของส่วนราชการ คือทำให้ผลผลิตของตนเกิดผล แต่นี้ยังไม่เป็น good governance จนกว่าจะต้องมีการยอมรับ

เข้าใจหลักการของ good governance เสียก่อน และยังไม่เป็น good governance จนกว่าวิธีการบริหารจัดการของทุกส่วนราชการสอดคล้องกับหลักการนี้ และนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

โดยย่อก็คือ good governance ต้องประกอบด้วยมีหลักการดี มีระบบและวิธีการทำงานที่ดี ทั้งนี้ต้องก่อให้เกิดผลที่เป็นที่พึงพอใจ

ขอความกรุณาช่วยขยายความเรื่องของมาตรฐาน

ประสบการณ์ของผมที่เป็นกรรมการในการทำ good governance ของทบวงมหาวิทยาลัย โดยมี ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน เป็นประธาน เราต้องการสร้างหลักการ ของ good governance แล้วให้มหาวิทยาลัยนำไปทำ และจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของ good governance ไว้

มาตรฐานขั้นต่ำนี้ต้องเขียนในลักษณะรูปธรรม เพื่อให้ผู้ที่เอาไปใช้เข้าใจได้ตรงกัน มาตรฐานขั้นต่ำนี้ในราชการส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ เรียกว่ามาตรฐาน IIP มาตรฐานนี้มีจุดมุ่งหมายจะให้ส่วนราชการใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการสร้าง IIP ต้องประชาสัมพันธ์ในเรื่องนี้ในส่วนราชการอื่นทราบ แล้วสร้างคู่มือแนวทางในการปฏิบัติ และติดตามประเมินผลว่าส่วนราชการนั้น ๆ ได้มาตรฐานตามนี้ไหม นอกจากนี้ ได้วางเป้าหมายว่าภายในเท่านั้น ๆ ปี อังกฤษต้องมีหน่วยงานที่ได้ IIP ก็เปอร์เซ็นต์ของส่วนราชการ ที่จริงแล้วมาตรฐาน IIP นี้ไม่ต่างไปจากระบบประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัย หรือ ISO ของกระทรวงอุตสาหกรรม

เห็นได้ว่ามาตรฐานนี้มีมากมาย เช่น มาตรฐานการประกันคุณภาพของมหาวิท

ยาลัยเน้นเรื่องมาตรฐานการศึกษา หรือ มาตรฐานที่เป็นกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม หรือ ISO 9002 เมื่อมีมาตรฐาน หน่วยงานที่จะรับไปใช้ก็ต้องเข้าใจ เมื่อเข้าใจมาตรฐานจึงไปลงในรายละเอียดว่าต้องทำอย่างไรบ้าง แล้วจึงจะมีหน่วยงานอีกหน่วยมาตรวจว่าได้มาตรฐานนี้หรือไม่

บางครั้งเราอาจรู้สึกไม่แน่ใจว่าหน่วยงานของเราเป็น good governance หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องปกติ ที่เราไม่แน่ใจ และไม่มีทางจะแน่ใจเพราะว่าเราไม่ชัดเจนถึงวิธีการบริหารงาน ไม่ชัดเจนในเรื่องหลักการไม่มีมาตรฐานที่จะวัดเรื่อง good governance

เมื่อไม่มีมาตรฐานเราก็ใช้ความรู้สึกของเราวัด เช่น รู้สึกว่าทำไมไม่ให้ข้าราชการระดับนี้เข้าร่วมในการตัดสินใจ ทำไมพูดในที่ประชุมแล้วไม่มีการดำเนินการ เราเอาความรู้สึกของเราไปวัด แต่เมื่อไรก็ตามที่พูดถึงมาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็น IIP ISO good governance หรือ quality insurance เราต้องตั้งหรือกำหนดมาตรฐานให้ชัดเจน วัดได้ ประเมินได้ เข้าใจ ตรงกัน ระหว่างผู้วัดและผู้ถูกวัด แล้วเราจะใช้มาตรฐานตัวนี้ในการประเมิน

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ได้มีการตั้งคณะกรรมการรับรองมาตรฐาน และตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ต้องประเมินมาตรฐานการศึกษา ของทุกหน่วยงานด้านการศึกษาทุก ๕ ปี การจะประเมินได้ต้องมีเกณฑ์ คุณภาพการศึกษาต้องวัดอย่างนี้ จะให้ได้อย่างนี้ ต้องเป็นอย่างนี้ ให้เป็นรูปธรรม เช่น กำหนดว่า มหาวิทยาลัยจะมีมาตรฐานได้ก็ต่อเมื่อมีสัดส่วนนักศึกษาปริญญาโท ๕๐ คนต่อปริญญาเอก ๕๐ คน นี่เป็นมาตรฐานที่เป็นรูปธรรม ถ้ามหาวิทยาลัยใดมีนักศึกษาปริญญาโท ๖๐ คนแล้วมีนักศึกษาปริญญาเอก ๔๐ คน ถือว่าไม่ได้มาตรฐาน มหาวิทยาลัยนั้นก็ต้องปรับปรุง หรือบางโรงเรียนอาจบอกว่ามาตรฐานเด็กนักเรียนต้องสอบตกไม่เกิน ๑๐% ถ้าได้เกณฑ์อย่างนี้ถือว่าได้มาตรฐาน แต่ต้องมีกลไกตรวจสอบว่ามีการให้คะแนนช่วย

กันหรือเปล่า เช่น อาจต้องมีคะแนนกลาง มาวัด เป็นต้น

ระบบมาตรฐานเป็นระบบสากล โลกสมัยนี้เป็นสมัยที่มีมาตรฐาน มีการวัดกันตลอดเวลา กระแสนี้เป็นกระแสที่เราหยุดใช้ความรู้สึกของตนเองมาวัด เราใช้มาตรฐานที่เข้าใจตรงกันเพื่อจะได้ไม่ทะเลาะกัน ระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน อย่างไรก็ตาม บางทีมาตรฐานที่เราใช้วัด หรือองค์ประกอบในการวัด ก็มีการใช้ความรู้สึกส่วนตัว เช่น พวก populist คือพวกเชื่อมั่นในพลังของประชาชน เชื่อว่าเอาประชาชนมาร่วมเยอะจะดี แต่ไม่ได้หมายความว่าดี การเชื่อเสี่ยงข้างมากมากเกินไปอาจมีผลเสียได้ เรื่องบางเรื่องไม่อาจเอาเสียงส่วนใหญ่มาตัดสินได้ ต้องตัดสินด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผล

กรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ระบบการบริหารจัดการที่ดีจะต้องปรับปรุงอย่างไร?

good governance เป็นกลไกที่ซับซ้อนต้องพูดถึงในเรื่องการ design ระบบองค์ประกอบของระบบ ซึ่งอาจเป็นคน วัสดุ อุปกรณ์ พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ในระบบ พูดถึงการตรวจสอบ กลไกทดสอบคุณภาพ quality test ต่าง ๆ

สิ่งที่เราเรียกว่า good governance นั้น ต้องไม่อยู่คงทนถาวร จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพ หมายความว่าระบบที่ออกแบบนั้นอาจเปลี่ยนได้ เมื่อพบกับสถานการณ์ ใหม่ มีภารกิจใหม่ มี mission ใหม่ เช่น เดิมเคยมีคณะกรรมการหนึ่งชุด

เมื่อภารกิจเปลี่ยนไปอาจต้องเพิ่มเป็นสามชุด ต่อมาอาจว่าสามชุดมากไป ให้เหลือสองชุด อย่างไรก็ได้ตราบไต่ที่ตอบสนองหลักการการ ปกครอง ที่ดี และตราบไต่ที่นำไปสู่ผลที่ดี

เมื่อพูดถึง good governance เรา มองในแง่การบริหารจัดการ เป็นเรื่องของ organisation บทบาทหน้าที่ พูดถึงเรื่องการ ควบคุม ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการ เงิน ดังนั้นอะไรที่เป็นเรื่องทางเทคนิคต้อง แยกออกไป ระบบการบริหารต้องพิจารณา แยกจากเรื่องทางเทคนิค เช่น ระบบการผลิต ระบบสายพานในการผลิตสินค้าหนึ่งๆต้อง เริ่มจากสายพาน ก ตามด้วย ข ตามด้วย ค ต่อไป ไม่ว่าเราจะใช้ระบบจัดการที่ดีอย่างไร เป็น good governance หรือไม่ ระบบดังกล่าว ก็ยังเป็นอย่างนั้น เราจะเปลี่ยนกระบวนการ นั้นไม่ได้เพราะเป็นกระบวนการ เทคนิค

ระบบการบริหารและกระบวนการ เทคนิคต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบการทำงาน ของหน่วยงานหนึ่ง ๆ แต่ไม่ได้เป็นสิ่ง

เดียวกัน สามารถพิจารณาแยกออกจากกัน จึงเห็นได้ว่าเมื่อเปลี่ยนตัวหนึ่ง อีกตัวหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนก็ได้ ในส่วนนี้ สามารถ แยกได้

หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะเป็นกรมหรือ บริษัทก็ตาม ประการที่หนึ่ง หน่วยงานนั้น ต้องมีผลงาน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าหน่วยงาน และผลงานต้องแยกจากกัน ประการที่สอง ผลงานนี้จะต้องดี ประการที่สามถ้าจะให้ ผลงานดีการบริหารจัดการของหน่วยงานนี้จะต้องดี เช่น ถ้าผลผลิตที่ต้องการคือต้องการ ให้ประชาชนมีความสุข ถ้าอย่างนั้นหน่วย ราชการต้องไม่โกง ต้องมีความสามารถ ต้อง ทำงานเต็มที่ ต้องอุทิศตน ใช้เงินประหยัด ถ้าอย่างนี้ถ้ามี ระบบการจัดการที่ทำให้ราชการ มีประสิทธิภาพ ประหยัด ไม่โกง เป็นธรรม ถ้าจะลงรายละเอียด ประชาชนต้องมีส่วนร่วม มีระบบการตรวจสอบ มีการกำหนดมาตรฐาน มีการเปิดเผยข้อมูล มีการลงโทษผู้ทำผิด เป็นต้น

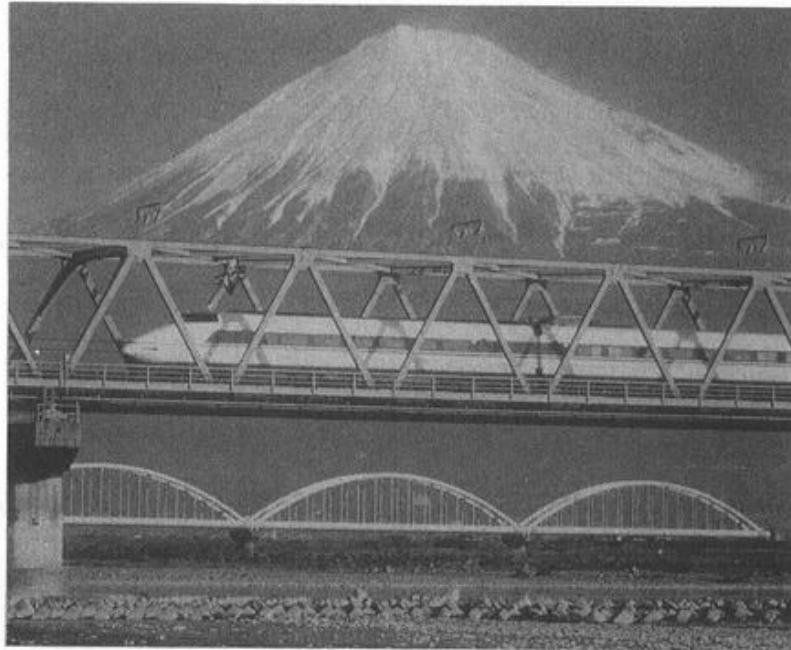
ขอความกรุณาให้ข้อคิดเห็นส่งท้าย

โดยสรุปก็คือ good governance นั้นต้องพิจารณาในสามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการของ good governance วิธีการหรือ กระบวนการที่นำไปสู่ good governance

และหลักการและวิธีการดังกล่าวนี้ต้องนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดี มีคุณภาพ ต้องครบถ้วนทั้งสาม อย่างนี้ถึงเรียกได้ว่ามี good governance ☆

การปฏิรูปราชการญี่ปุ่น: บทเรียนที่ศึกษาได้

วีระ ไชยธรรม



หลักการสำคัญของการบริหารจัดการที่ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนถือปฏิบัติ คือการพัฒนาและปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Kaizen = Continuous Improvement) ไม่หยุดนิ่ง ซึ่งน่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว และยังคงรักษาระดับความเป็นประเทศผู้นำและพัฒนาแล้วในอันดับต้น ๆ ของ Competitive Ranking อาทิ เช่น

The 1999 Global Competitiveness Report, Swiss-based World Economic Forum ให้ญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ ๑๔

ขณะที่ International Data Corp (IDC) Information Society Index ให้ญี่ปุ่นอยู่อันดับ ๙

และ International Institute for Management Development ให้ญี่ปุ่น
อยู่อันดับที่ ๑๖ เป็นต้น

บทศึกษาและวิเคราะห์นี้จะนำเสนอถึงการปฏิรูปราชการญี่ปุ่นครั้งสำคัญ
ที่จะมีผลชัดเจนเต็มรูปแบบในปี 2001 องค์ประกอบที่ช่วยให้เกิดความสำเร็จ และสาระ
สำคัญของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้

กฎหมายการจัดส่วนราชการ

กฎหมายการจัดส่วนราชการของรัฐบาลญี่ปุ่น (The National Government
Organization Law) ปัจจุบันกำหนดให้มี

๑ สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)

๑๒ กระทรวง (Ministries)

๙ ทบวง (Agencies/Commission) มีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า
อยู่ในสำนักงานนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๒๐ คน
การตั้งและยุบหน่วยงานระดับกระทรวง/ทบวง ต้องตราเป็นกฎหมาย
ส่วนการจัดตั้งยุบหน่วยงานระดับกรม (Bureau) กระทำได้โดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี
(Cabinet Orders) แต่กำหนดจำนวนไว้ไม่เกิน ๑๒๘ กรม หมายความว่าถ้าหาก
จะตั้งกรมใหม่เพิ่มขึ้น ๑ กรม ต้องยุบกรมเดิม ๑ กรม (Scrap and build)

ในแต่ละกระทรวง หรือทบวง มีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและมีปลัดกระทรวง
ฝ่ายรัฐสภา (Parliamentary-Vice Minister) ๑ ตำแหน่ง

(นอกจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง และ
กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม จะมีปลัดกระทรวงฝ่ายรัฐสภา ๒
ตำแหน่ง) ปลัดกระทรวงฝ่ายบริหาร (Administrative-Vice Minister) ๑ ตำแหน่ง
ปลัดกระทรวงฝ่ายรัฐสภาเป็นข้าราชการการเมือง (มาจาก ส.ส.) ปลัดกระทรวง
ฝ่ายบริหารเป็นข้าราชการประจำ

การบริหารส่วนท้องถิ่น

จังหวัด (Prefecture) มีทั้งหมด ๔๗ จังหวัด เป็นท้องถิ่นทั้งจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมี ๖๖๔ อำเภอ และ ๒,๕๗๓ ตำบล/หมู่บ้าน

กำลังคนภาครัฐ

กำลังคนภาครัฐคือ ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจดำเนินการโดยรัฐ ๔ แห่ง ประมาณ ๔.๕ ล้านคน (ต่อประชากร ๑๒๕ ล้านคน) คิดเป็นสัดส่วนระหว่างกำลังคนภาครัฐส่วนกลางต่อท้องถิ่นประมาณ ๑ : ๓

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

ประกอบด้วยสมาชิก ๕๐๐ คน มาจากเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก ๓๐๐ คน จากแบบบัญชีรายชื่อ (Party lists) ๒๐๐ คน

วุฒิสภา (House of Councillors)

มีสมาชิก ๒๕๒ คน มาจากเขตเลือกตั้งขนาดกลาง ๑๕๒ คน จากแบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน

สาเหตุสำคัญที่ต้องมีการปฏิรูปราชการครั้งสำคัญ

๑. ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ
๒. การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก
๓. การมาถึงยุคของสังคมลูกน้อย คนชราเพิ่มมากขึ้น
๔. วิกฤติการณ์ทางการเงิน

องค์กรที่เกี่ยวกับการปฏิรูปราชการญี่ปุ่น

๑. คณะกรรมการปฏิรูปราชการ (Administrative Reform Committee)
๒. คณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Committee for the Promotion of Decentralization)

การปฏิรูปที่ได้ดำเนินการแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการ

๑. จำนวนหน่วยงานระดับกระทรวง/ทบวง ๒๒ กระทรวง/ทบวงลดลง

๒. จำนวนหน่วยงานระดับกรม ๑๒๘ กรมลดลง

จำนวนหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (Public Corporations) ลดลงจาก ๑๑๓ แห่ง (ในปี 1975) เป็น ๘๑ แห่งในปี 1998 และจะเป็นประมาณ ๗๐ แห่งในปี 2001

ตัวอย่างที่เด่นชัดในเรื่องนี้คือการแบ่งองค์การรถไฟแห่งญี่ปุ่นเป็นส่วนๆ และทำให้เป็นบริษัทเอกชน (JR) กลายเป็นองค์การที่ให้ผลกำไร การแปรรูปองค์การโทรเลขและโทรศัพท์แห่งญี่ปุ่นเป็นบริษัทเอกชน (NTT) รายได้จากการขายหุ้นทำให้มีรายรับเข้ารัฐจำนวนมหาศาล (ประมาณ 10 ล้านล้านเยน = US \$ 82,000 ล้าน = ๓ ล้านล้านบาท) เป็นต้น

สรุปสาระสำคัญที่ได้ดำเนินการปฏิรูปราชการครั้งสำคัญ

๑. การผ่านร่างกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการปฏิรูปกระทรวง ทบวง ส่วนกลาง เมื่อ มิถุนายน ๒๕๔๑

๒. การลดจำนวนกระทรวง ทบวง ส่วนกลางลงครึ่งหนึ่ง (ดำเนินการ ๑ มกราคม ๒๕๔๔) ได้แก่

- กระทรวง/ทบวง จาก ๒๒ กระทรวง/ทบวง เหลือ ๑๓ กระทรวง/ทบวง ทำให้ลดจำนวนรัฐมนตรีจาก ๒๐ ตำแหน่ง เหลือ ๑๒ ตำแหน่ง
- สำนักงานปลัดกระทรวง กรม จาก ๑๒๘ กรม เหลือ ๙๖ กรม
- กอง จาก ๑,๒๐๐ กอง เหลือ ๙๐๐ กอง

๓. การลดจำนวนข้าราชการลง ๒๐ % ใน ๑๐ ปี (๒๕๔๔ - ๒๕๕๓)

๔. การผลักดันการกระจายอำนาจ

- เพิ่มอำนาจการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น
- ปรับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจากแนวตั้ง เป็นแนวราบที่มีความเสมอภาคและร่วมมือกัน

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปราชการสำเร็จ

๑. เป็นสัญญาประชาคมมีพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล (Liberal Democratic Party : LDP) ให้ไว้ในกาเลือกตั้งทั่วไปเมื่อตุลาคม ๒๕๓๙
๒. กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปกระทรวง ทบวง ส่วนกลาง (มิถุนายน ๒๕๔๑) ช่วยทำให้การปฏิรูปราชการมีความชัดเจน และแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาล
๓. การให้ความสำคัญกับการบริหารตารางเวลาของกระบวนการปฏิรูป
๔. “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” มีนายกรัฐมนตรี Hashimoto เป็นประธาน และได้รับความร่วมมืออย่างดีมากจากทุกวงการ เช่น วงการธุรกิจ แรงงาน วิชาการ และสื่อมวลชน
๕. ผลักดันให้เกิดผลอย่างจริงจังและต่อเนื่องมาตลอดจนถึงปัจจุบัน คือนายกรัฐมนตรี Obuchi

สรุปข้อสังเกต ข้อคิดเห็น

การปฏิรูปกระทรวง ทบวงครั้งนี้ ถือเป็นครั้งสำคัญเพราะมีทั้งการยุบกระทรวง รวมกระทรวง และจัดสรรภารกิจให้เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เน้นภารกิจด้านกำหนดนโยบาย กำกับ ดูแล ส่งเสริมให้ท้องถิ่นและเอกชน ดำเนินการแทนในหลายภารกิจที่เห็นว่าพร้อมที่จะทำ หรือทำได้ดีกว่า

กระทรวงสำคัญที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคือ

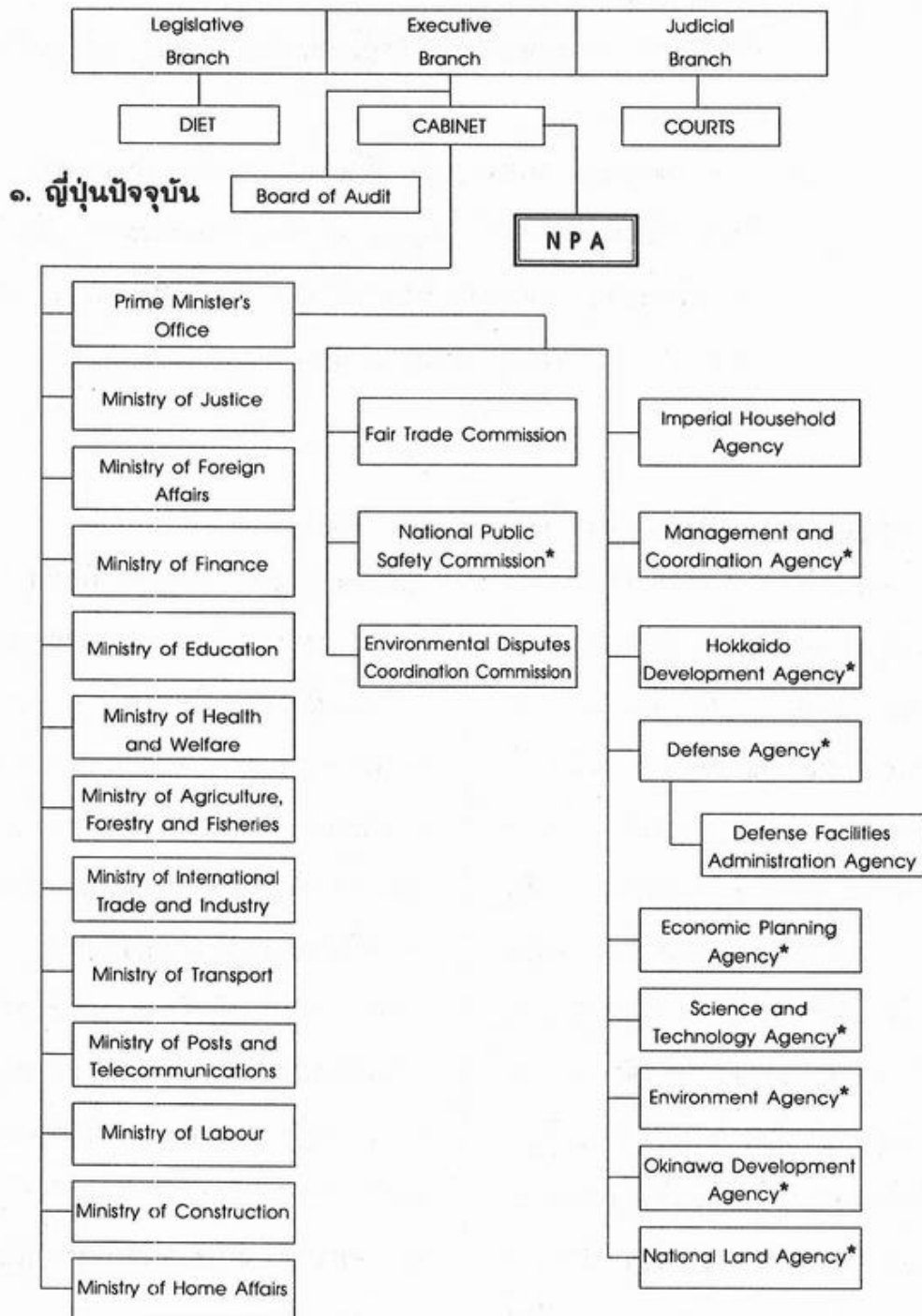
๑. สำนักนายกรัฐมนตรี จะไม่มีอีกต่อไป จะมี Cabinet Office แทน และกระจายงานไปให้กระทรวง/ทบวงอื่น
๒. รวมกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กับกระทรวงแรงงาน
๓. รวมกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๔. รวมทบวงที่ดินแห่งชาติกับกระทรวงการขนส่งเป็นกระทรวงใหม่
๕. ตั้งกระทรวงการบริหารและประสานงาน
๖. ยกฐานะทบวงสิ่งแวดล้อมเป็นกระทรวงสิ่งแวดล้อม
๗. ปรับปรุงกระทรวง MITI เป็น Ministry of Economy and Industry

๘. ยุบกระทรวงการก่อสร้างและ Ministry of Home Affairs และยุบกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เตรียมตั้งเป็น Postal Service Public Corporation
๙. ปรับทบวง Economic Planning Agency เป็น Council on Economic and Fiscal Policy
๑๐. กรม (Bureau) หรือหน่วยงานที่สูงกว่ากรมที่มีข้าราชการประจำ เป็นหัวหน้าส่วนราชการ (Agency/Office/Commission) ซึ่งเป็นงานหลักที่ราชการต้องดำเนินการยังคงไว้โดยให้อิโองงานไปอยู่กระทรวงใหม่ (รายละเอียดโปรดดูในเอกสารแนบ)

การปฏิรูปราชการญี่ปุ่นประสบความสำเร็จได้เนื่องจากวิสัยทัศน์ ความจริงจังและต่อเนื่องของผู้นำที่สำคัญ เช่น นายกรัฐมนตรี Suzuki, Nakasone, Hashimoto และคนปัจจุบันคือนาย Obuchi ให้ความสำคัญเอาใจใส่อย่างจริงจัง และได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ ด้านธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนให้ความสนใจมีส่วนร่วมวิพากษ์วิจารณ์ เพราะพรรคการเมืองได้ให้ Commitment ไว้แล้วก่อนการเลือกตั้ง รัฐบาลโดยคณะกรรมการปฏิรูปราชการจึงต้องมุ่งมั่นทำให้สำเร็จเป็นไปตามหลักการของ Gerald E. Caiden ที่ว่าการปฏิรูปราชการเป็นกระบวนการทางการเมือง

(Administrative Reform is a Political Process) องค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ค่านิยมและวัฒนธรรมของญี่ปุ่น ผู้นำทุกระดับทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะประพฤติปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดี มุ่งประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก เมื่อเกิดความผิดพลาดหรือไม่ได้ผลตามที่ให้สัญญาไว้กับประชาชน จะแสดงความรับผิดชอบทันที หากประเทศชาติของเราจะนำส่วนที่ดีและเหมาะสมมาปรับใช้กับการปฏิรูปราชการที่กำลังดำเนินการอยู่ได้บ้างก็เชื่อว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมอย่างแน่นอน

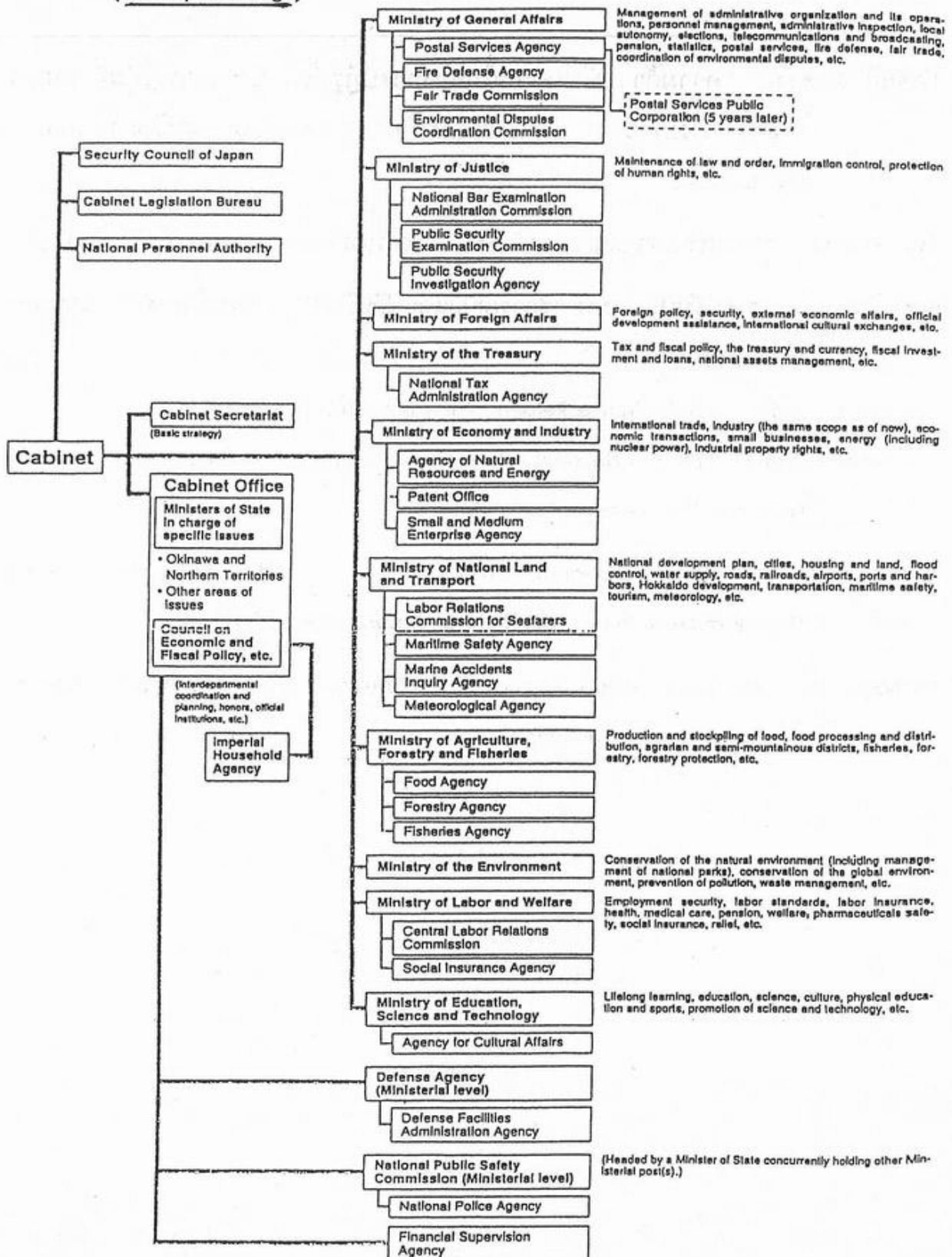
NATIONAL GOVERNMENT



Commission or Agency marked with asterisk () is an external organ of the Prime Minister's Office and headed by a Minister of State.

Diagram 2
Proposed National Government in 2001
(Conceptual Image)

(For Reference Only)
(Tentative Translation)



*The order of arranging Ministries and Agencies in this diagram is tentative.

บรรณานุกรม

โทชิยูกิ มาสุชิมะ “ความก้าวหน้าและกลไกของการปฏิรูประบบราชการญี่ปุ่น” เอกสาร
ประกอบการบรรยาย สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. 10
มีนาคม 2542

วีระ ไชยธรรม “การชะลอการเพิ่มอัตราค่าจ้าง” วารสารข้าราชการ (พฤษภาคม-มิถุนายน 2534)

วีระ ไชยธรรม “การปรับปรุงระบบราชการญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์” วารสารข้าราชการ (มกราคม-
กุมภาพันธ์ 2538)

Caiden, Gerald E., **Administrative Reform**, Allen Lane The Penguin Press

International Affairs Division, **National Personnel Authority**, Japanese Government -
National Personnel Authority Tokyo, 1995.

Institute of Administrative Management, Management and Coordination Agency,
Organization of the Government of Japan, Tokyo, 1996.

Management and Coordination Agency, **Management and Coordination Agency**,
Organization and Functions Tokyo, 1995.

==::~==::~==::~==::~==::~==::~==::~==::~==

อินไซด์ราชการ

‘นวิฬ

คอลัมน์นี้เป็นคอลัมน์ใหม่ เปิดขึ้นแบบบันเทิงคดี เพื่อคลายเครียด สะกิด เกา เย้า
หย่ำ หยิกแกมหยอก จะนำลงฉบับละ ๑ ตอน

ฉบับนี้ตอน

นักวิ่งจำเป็น 

จั่วหัวเรื่องแบบนี้ ท่านผู้อ่านคงวาดภาพ
กันไปต่าง ๆ นานา ไม่ว่าเรื่องการวิ่งเดินไม่ให้
เป็นทหารเกณฑ์แบบอย่าปล่อยให้ใบดัลอยนวล
ตามประสาคุณหนูทั้งหลาย หรือวิ่งเข้าโรงเรียน
เด่นโรงเรียนดังโดยไม่ได้ดูสมรรถนะของลูกสาว
ลูกชายหัวแก้วหัวแหวน ว่าเนียบเฉียบขาด ชัวร์
หรือมั่ว نیم หรือแม้แต่การวิ่งโค้งสุดท้าย เพื่อ
เป็นปลัด.....เฮ้อ! เสร้าจนน้ำตาไหล มีแต่
ใคร ๆ เค้าอยากเป็นนายอำเภอกัน.....เนอะ

นั่นแน่.....ซักมันในอารมณ์กับการวิ่งแล้ว
ใช้มั้ยละ โอ๊ะ! อย่าเพิ่งเข้าใจผิด “นักวิ่งจำเป็น”
ในที่นี้ไม่ใช่การวิ่งเดินอะไรเลย แต่เป็นเรื่อง
ปกติธรรมดาในชีวิตประจำวัน ของข้าราชการ
แทบทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ต้องมีการลงชื่อ
มาปฏิบัติงาน เวลาราชการคือ ๘.๓๐-๑๖.๓๐ น.
เก็บสมุดเซ็นชื่อเวลา ๘.๓๐ น. แต่บางที่ก็ Late
ให้ ๑๕ นาที หรือ ๓๐ นาที ทั้ง ๆ ที่เป็นส่วน
ราชการเหมือนกัน ควรจะมีกฎ กติกา มารยาท
ที่เป็นระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ใช่ลักลั่น
กันแบบนี้ แล้วก็ไผ่ฝันอยากให้ป็นราชการเพื่อ
อนาคต อยากกำหนดโน่นกำหนดนี่ ให้ดูดีสู้

มาตรฐานสากล แต่ทำไมจึงจัดการเรื่องเล็ก ๆ
น้อย ๆ แบบเนี้ยะไม่ได้ เช่น ที่ทำงานของ
นางสาวสุชาวดี สาวน้อยร่างอรชรอ่อนแอ้น จะ
Late เวลาให้ ๑๕ นาที พอเวลา ๘.๔๕ น.
ตรงเค้ะ เจ้าหน้าที่จะเก็บสมุดเซ็นชื่อทันทีทันควัน
ไม่มีหันหน้าหันหลังให้เสียสมาธิ สุชาวดีก็เป็น
หนึ่งในหลาย ๆ คน ที่เป็นนักวิ่งจำเป็นต้อง
ออกแรงวิ่ง ๑๐๐ เมตรทุกเช้า เพื่อให้ทันเซ็นชื่อ
สุชาวดีจะวิ่งหน้าตั้งจากสะพานมัฆวานเข้ากรม
มองข้างหลังแว็บ ๆ นึกว่า “ลิเดีย” นักวิ่งหญิง
ลมกรดเจ้าเอเชีย แต่พอมองข้างหน้า โอ! น้ำ
นะเอง ยืนหอบแฮก ๆ หน้าเหี่ยวแห้งข้างเค้าน์
เตอร์เซ็นชื่อพร้อมกับปลงอนิจจัง วัฏสังขาร
ดูหนอดูทำไมชีวิตลำเค็ญเหลือเกิน เป็นถึง ซี.๘
ยังต้องมาวิ่งโครม ๆ ซี่ไครงบานแทบทุกวัน
เมื่อไรจะได้เป็นเบอร์หนึ่งกะเค้าชะที โห! ผัน
กลางแดดอ่อน ๆ เชียวนะ รอไว้...ตอนบ่าย
แก่ ๆ วันหน้าเดือนหน้า ปีหน้า หรือชาติหน้า
โน่นแน่ะ.....อูยตายตาย! รอไหวมั๊ยน้ำ

เรื่องนี้สอนให้รู้ว่า

“เมื่อฝันไม่เป็นจริง เป็นนักวิ่งดีกว่าจ้า”

การบริหารจัดการที่ดีกับความร่วมมือจากหุ้นส่วนในสังคม

*ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์



ความนำ

การบริหารจัดการที่ดี หรือ good governance ดูจะเป็นแนวคิดที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไปในศตวรรษที่ ๒๑ ที่กำลังมาถึงในไม่อีกกี่วันข้างหน้า

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สิ่งที่เป็นปัญหาร่วมและมีความเด่นชัดมากเห็นจะได้แก่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ทุกประเทศ

ต่างเจอเจอมากน้อยต่างกัน และหลายๆ ประเทศที่เราคาดกันไม่ถึงว่าจะต้องประสบปัญหานี้ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงหนีไปได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกต้องรับภาระและกำลังชวนขวยทุกวิถีทางที่จะปลดปล่อยให้ปัญหานี้บรรเทาเบาบางลง คือ การบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมหรือไม่น่าพึงพอใจ นักวิชาการหลายท่านบอกว่า การ

* เจ้าหน้าที่โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

บริหารจัดการบ้านเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากการที่สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีการแก่งแย่งผลประโยชน์มากขึ้น การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมีมากขึ้น ปัญหาความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการที่ขาดการมีส่วนร่วมจากหุ้นส่วนหรือภาคี และปัญหาอื่น ๆ อีกมาก เมื่อกลไกต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาต่างกล่าวละเลย หรือ ทำตนเป็นตัวปัญหาเสียเอง สังคมทุกวันนี้จึงมีสภาพอย่างที่เราเห็น ๆ กัน

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอย่างไร

♦ **การบริหารจัดการที่ดี ต้องมีการมีส่วนร่วมจากหุ้นส่วนในสังคม และต้องมีความมุ่งมั่นที่จะให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และความโปร่งใส**

♦ **ภาคธุรกิจเอกชนและรัฐบาลต้องเป็นหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน เนื่องจากบทบาทของทั้งสองฝ่ายจะเป็นพลังร่วม ถ้าขาดความร่วมมือจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกฝ่ายจะขาดพลังทันที**

♦ **การบริหารจัดการที่ดีจำเป็นต้องมีพลังร่วมในทุกระดับ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น**

♦ **รัฐบาลต้องแสดงบทบาททั้งเป็นตัว**

ทุกวันนี้

ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาหาแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี และในหลายโอกาสก็ได้ร่วมมือกันในการระดมความคิด และแนวทางที่จะร่วมกันสร้างการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นกับประเทศของตนและเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศให้ได้

บทความนี้ จะเน้นการบริหารจัดการที่ดีที่เน้นเฉพาะการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนหรือภาคีในสังคม

แทนประชาชนในการตัดสินใจ และเป็นผู้ให้หลักประกันแก่ประชาชนในการพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เป็นองค์ประกอบอยู่ในสังคม

♦ **ในระดับระหว่างประเทศ การมีหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างประเทศต่อประเทศ หรือระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศ นับว่ามีความสำคัญในการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (เช่น กรณีที่องค์การสหประชาชาติได้เข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยปัญหาการเมืองภายในของนามิเบียในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนเกิดความสงบเรียบร้อย ถือว่าองค์การสหประชาชาติเป็นหุ้นส่วนสำคัญที่**

ช่วยให้นามิเบียเกิดสภาพการบริหารจัดการที่ดี)

◆ ภาครัฐต้องมีบทบาทในการเสริมสร้าง ไม่ใช่ควบคุม ภาครัฐต้องส่งเสริมบำรุงมากกว่าที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เสียเองอันเป็นกิจการที่มีความสัมพันธ์กับหุ้นส่วน ภาครัฐต้องส่งเสริมให้หุ้นส่วนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น กรณีฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะเสริมสร้างให้คนจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้

◆ ความรับผิดชอบและความรับผิดชอบ (accountability) ในท้ายที่สุดต้องเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อประชาชน

◆ บทบาทของรัฐบาลในสังคมและกระบวนการส่งเสริมการพัฒนากำลังเปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้ทุกคนต้องหันมาคิดทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ประชาสังคม และภาคเอกชน

◆ เงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างสามส่วนนี้ก็คือจะต้องมีการสร้างความเชื่อมั่นซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นกับสามภาคนี้ให้ได้

◆ การบริหารจัดการที่ดีต้องมีส่วนร่วมจากหุ้นส่วน เนื่องจากเป็นกิจกรรมของทุกคน และโดยที่ “การบริหารจัดการที่ดี” กำลังเป็นปรัชญาทางการเมืองเข้าไปทุกทีๆ ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีจึงต้องมีส่วนร่วมจากพลเมืองอย่างเต็มที่

เหตุผลความจำเป็นของการต้องสร้างหุ้นส่วน

เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างหุ้นส่วนเพื่อมีส่วนร่วมในการที่จะก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีนั้น มีดังนี้

❖ ก็เพื่อที่จะส่งเสริมความริเริ่ม สร้างสรรค์ พลังร่วม และพลังความสามารถในการแก้ปัญหา รวมทั้งทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ

❖ เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์และการสร้างเครือข่ายระหว่างรัฐ ประชาชน วัฒนธรรม

หน่วยงานภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ

❖ เนื่องจากสภาวะโลกไร้พรมแดน ทำให้ต้องมีความร่วมมือกันในลักษณะหุ้นส่วนในทุกระดับทั้งในระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น มากขึ้น

เงื่อนไขในการสร้างหุ้นส่วน

การที่จะทำให้เกิดหุ้นส่วนหรือสร้างแรงจูงใจให้หุ้นส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมพลังเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างเงื่อนไขบางประการ คือ

- ต้องมีปฏิสัมพันธ์และปรับตัวอุปสงค์เป้าหมายให้ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันก่อน

- ต้องมีการประนีประนอมในเรื่องเป้าหมายให้เป็นที่ตกลงร่วมกัน

- ต้องมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งความศรัทธาต่อกันระหว่างหุ้นส่วนทั้งหลาย ซึ่งแต่ละฝ่ายต้องมีการทำงานที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้หุ้นส่วนเกิดความมั่นใจและไว้วางใจซึ่งกันและกันได้

- ต้องมีความสัมพันธ์แบบ symbiotic คือความสัมพันธ์ของภาคีที่มีความแตกต่างกันแต่ต้องสามารถอยู่ร่วมกันอย่างประนีประนอมได้

- การยอมรับในขอบเขตของการกระทำใด ๆ ที่เหมาะสมของแต่ละฝ่าย

- มีการสร้างกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสม

- มีการสนับสนุนที่พอเพียงและมีระบบการควบคุมที่จะเป็นการเสริมสร้างการมีหุ้นส่วน

- มีการจัดการองค์การที่เหมาะสม

- มีการพัฒนาทักษะและการจัดการด้านนโยบาย

- มีการวิเคราะห์และการดำเนินการโดยยึดหลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี

ใครบ้างที่เป็นหุ้นส่วน

หุ้นส่วนที่สมควรเข้ามาร่วมพลังเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีนั้น มีองค์ประกอบดังนี้

- ❖ การบริหารจัดการที่ดี ต้องเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประชาสังคมและภาครัฐ

- ❖ หุ้นส่วนที่สำคัญของภาครัฐคือ ประชาชน ประชาสังคม ภาคเอกชน และรัฐบาลท้องถิ่น

- ❖ องค์กรเอกชนต้องเป็นหุ้นส่วนที่มีความรับผิดชอบ ต้องเรียนรู้ ทำความเข้าใจ และใช้จุดอ่อนจุดแข็งของตนให้เป็นประโยชน์ในการทำงานตามภาระหน้าที่ ภาครัฐและภาคองค์กรเอกชนต้องมีวิสัยทัศน์และคุณค่าร่วมเพื่อเป็นหลักประกันที่จะให้การดำเนินงาน

ตามแผนและโครงการต่าง ๆ ประสบผลสำเร็จ

❖ ชายและหญิงต่างก็เป็นหุ้นส่วนสำคัญในการสร้างการบริหารจัดการที่ดี ซึ่ง UNDP ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมากในเรื่อง Gender and Development โดยถือว่า “Development that is not engendered is endangered”

❖ ในฟิลิปปินส์ องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนพัฒนาสตรีด้วยความร่วมมือจากสตรีในองค์อำนาจ ทั้งสามคือฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ที่น่าสังเกตก็คือวัฒนธรรมของ

ฟิลิปปินส์ได้ช่วยให้สตรีมีสถานภาพดีขึ้น

❖ ในระดับรากหญ้า องค์การเอกชนจะเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญมากในการเป็นตัวเร่งและตัวอำนวยความสะดวกต่างๆ

❖ ในระดับโลก หุ้นส่วนมีความสำคัญมากเนื่องจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งย่อมมีผลกระทบกับประเทศอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านสภาพแวดล้อม สงคราม ผู้ลี้ภัย ความยากจน ภัยพิบัติ

❖ ในระดับท้องถิ่น หุ้นส่วนมีความสำคัญมากเช่นกันเนื่องจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะเกิดขึ้นในระดับนี้

อุปสรรคในการสร้างหุ้นส่วน

อย่างไรก็ดี ในการสร้างหุ้นส่วนนั้น อาจต้องพบปัญหาอุปสรรคบางประการ ที่ต้องพึงระวังและหาแนวทางแก้ไขตามความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์ ดังนี้

❖ ความไม่ไว้วางใจในความเป็นธรรมที่จะได้รับ

❖ การตั้งความหวังไว้สูงมากเกินไป
❖ การที่โลกแบ่งออกเป็นค่ายเหนือและใต้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในด้านทรัพยากร พลังแห่งอำนาจ และเทคโนโลยี

❖ แนวโน้มของพลังแห่งอำนาจในบางจุดที่จะครอบงำโลก

❖ ความวิตกกังวลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งว่าจะทำให้ขาดความเป็นอิสระ

❖ อาจทำให้เกิดเงื่อนไขในทางการเมือง
อุดมการณ์ เศรษฐกิจ และสังคม ตามมาได้

กลยุทธ์ในการสร้างหุ้นส่วน

ในการสร้างหุ้นส่วนเพื่อทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีนั้น จำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์บางประการเพื่อการสร้างหุ้นส่วนประสบความสำเร็จ โดยมีแนวคิด ดังนี้

- ต้องใช้กลยุทธ์ในการปรับตัวเข้าหากัน
- ต้องใช้กลยุทธ์เชิงรุก ซึ่งมี ๒ ทางเลือก คือ (๑) การเข้าร่วมอย่างแท้จริงของประชาสังคม และมีการแบ่งสรรอำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน (๒) การสร้างภาคีขึ้นมาเพื่อควบคุมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ

- ในเชิงการเมือง รัฐบาลต้องใช้ความพยายามในการสร้างการเป็นหุ้นส่วนร่วมกันกับพรรคฝ่ายค้านให้ได้เพื่อให้การทำงานมุ่งผลเดียวกัน ขณะเดียวกัน ฝ่ายค้านต้องเรียนรู้ที่จะยอมรับการพ่ายแพ้ ถ้าระบบการเลือกตั้งมีความโปร่งใสและชัดเจน ฝ่ายค้านต้องไม่มีความรู้สึกว่าตนเองถูกโกง

การสร้างหุ้นส่วนระดับท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น

ในปัจจุบันและอนาคต ประเทศต่างๆ กำลังดำเนินการอย่างขนานใหญ่เพื่อให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของตนเองเนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าส่วนกลาง ประกอบกับประชาชนในท้องถิ่นต่างก็มีความพร้อมมากขึ้นแล้ว ดังนั้น การสร้างหุ้นส่วนระดับท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญตามมาที่รัฐจะต้องเร่งสร้างให้เกิดขึ้นเพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์

ของท้องถิ่นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างหุ้นส่วนระดับท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการที่ดีของท้องถิ่น ก็คือการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่จะประสบผลสำเร็จต้องเป็น “การบริหารจัดการที่ดี” คือ มีการมีส่วนร่วม การตกลงร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน การมีความรับผิดชอบร่วมกัน การหาข้อยุติแบบโปร่งใส มีการรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ และข้อยุตินั้นเป็นข้อยุติที่คาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นได้

เงื่อนไขที่ท้าทาย

มีการตั้งคำถามว่าจะมีกลยุทธ์อย่างไรที่จะผสมผสานสมานมูมมอง “แนวดิ่งลงมา (ส่วนกลางลงมา)” เข้ากับ “แนวล่างขึ้นไป (ท้องถิ่นขึ้นไป)” ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตยด้วยในประเด็นนี้อาจสรุปได้ว่าการบริหารจัดการที่ดี อาจมี ๒ รูปแบบ คือ การบริหารจากข้างล่างสู่ข้างบน

และการบริหารจากข้างบนสู่ข้างล่าง โดยการบริหารจากข้างบนสู่ข้างล่างเป็นการสร้างกฎเกณฑ์จากข้างบน แล้วบังคับให้สังคมต้องทำตาม ในขณะที่การบริหารจากข้างล่างสู่ข้างบน เป็นการบริหารที่มีส่วนร่วม และถือเป็นภาระของทุกคน

ทั้งนี้ เหตุผลความจำเป็นในการบริหารจากข้างล่างสู่ข้างบน อาจมีข้อควรพิจารณา ดังนี้

❖ สิทธิทางการเมืองการปกครอง

เราต้องพิจารณาว่าสถานภาพของพลเมืองควรเป็นอย่างไร พลเมืองจะควรมีเสรีภาพและสิทธิอย่างไรตามครรลองของรัฐธรรมนูญและตามบริบทของสังคม โดยหลักการแล้ว เราต้องติดตามดูแลให้สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองเป็นไปด้วยความโปร่งใส

❖ การบริหารจัดการที่ดีในกลุ่มและสมาคม

แนวคิดและมูมมองเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีต้องมีการนำไปใช้ในทั้งองค์การ (ไม่ว่าจะเป็นในภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม)

❖ การกำหนดบทบาทของของแต่ละฝ่ายในการสร้างการบริหารจัดการที่ดี

กฎหมายไม่ได้ให้ความชัดเจนเสมอไป ดังนั้น ในการมีหุ้นส่วนร่วมกัน จำเป็นต้อง

มีการกำหนดบทบาทบัญญัติด้านการประพฤติปฏิบัติ รวมทั้งบทบาทที่หุ้นส่วนแต่ละคนต้องเล่นด้วย

❖ การลงมือปฏิบัติ

การลงมือปฏิบัติถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคน แต่อย่างไรก็ดี ควรมีบุคคลที่สามที่จะเข้ามามีบทบาทในการติดตามการปฏิบัติของทุกคนเพื่อเป็นหลักประกันในความเสมอภาคด้วย

❖ การสอดส่องดูแล

ไม่มีการบริหารจัดการใดที่ปราศจากการติดตามดูแล และหน้าที่การสอดส่องดูแลนี้เป็นหน้าที่ของพลเมือง โดยพลเมืองต้องมีความสามารถทั้งในส่วนตัวและขีดความสามารถที่จะสร้างขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่างๆ

การสร้างหุ้นส่วนระดับท้องถิ่นกรณีของประเทศฟิลิปปินส์

๑. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนระดับชาติ

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของฟิลิปปินส์ รัฐบาลได้ให้ภาคประชาสังคมรวมทั้งประชาชนในระดับรากหญ้าและภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนด้วย

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Authority) เป็นหน่วยงานวางแผนชาติของรัฐบาล ซึ่งได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างภาคีหรือหุ้นส่วนในภาคและระดับต่างๆของสังคมให้เข้ามาร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค หุ้นส่วนที่สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้สร้างหรือผลักดันให้เข้ามาร่วมในการวางแผน ได้แก่

- ◆ หน่วยงานของฝ่ายบริหาร
- ◆ หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
- ◆ ตัวแทนภาคธุรกิจ
- ◆ ตัวแทนภาคประชาสังคม

แม้ว่าสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจะมีบทบาทเป็นผู้นำในการวางแผน แต่ก็ได้ส่งเสริมให้ผู้บริหารของหน่วยราชการ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ได้มีโอกาสเป็นประธานกรรมการวางแผนในระดับต่างๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

□ แผนพัฒนายาระยะปานกลาง ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ นโยบาย และหลักการและกรอบในทางกฎหมาย

□ แผนการลงทุนระยะปานกลาง ซึ่งประกอบด้วยแผนงานและโครงการในรายละเอียด

กลยุทธ์ที่สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ใช้ในการสร้างภาคีหรือหุ้นส่วนในการเข้ามาร่วมการวางแผน มี ๔ ประการคือ

✓ การตั้งหน่วยงานหลักๆที่เกี่ยวข้องโดยตรงเข้ามาร่วม

✓ เลือกผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

✓ การตั้งภาคธุรกิจเอกชน และกลุ่มผู้ค้าโดยโอกาสรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเข้ามาร่วม

✓ พยายามรักษาความต่อเนื่องของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

✓ ความพร้อมของฝ่ายเลขานุการและด้านงบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินการวางแผน การจัดประชุม และการจัดทำเอกสารข้อมูล

✓ ให้ตัวแทนของฝ่ายต่างๆได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อเป็นการผูกพันอย่างเป็นระบบ

✓ ในแต่ละกระบวนการ พยายาม สร้างผู้นำที่เป็นเจ้าของกระบวนการนั้น ๆ เพื่อให้
เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการวางแผน สอดคล้องกับหลักการการบริหารจัดการที่ดี

อย่างไรก็ดี เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง
ที่จะทำให้การวางแผนโดยเฉพาะในระดับ
ท้องถิ่นประสบผลสำเร็จคือ ความสามารถใน
การบริหารความขัดแย้ง ทักษะของประชาชน
การทำงานอย่างเป็นระบบและเชิงชั้น และ
การเมืองคกรรองรับอย่างเป็นรูปธรรม

แผนระดับภาค

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจในระดับ

ภาคของฟิลิปปินส์มีบทบาทสำคัญในการ
วางแผนพัฒนาระดับภาค โดยในการวางแผน
ระดับนี้ก็ใช้กลยุทธ์และวิธีการเช่นเดียวกับ
ระดับชาติ คือ ใช้วิธีการสร้างความตกลง
ร่วมกันในระหว่างหุ้นส่วนต่างๆ

แต่อย่างไรก็ดี การวางแผนระดับภาคนี้
ต้องอาศัยกลยุทธ์บางอย่างเป็นพิเศษเนื่องจาก
ในระดับประชาชนนี้ มีปัญหาพิเศษเฉพาะที่
เข้ามาเกี่ยวข้อง กลยุทธ์ที่ใช้เพิ่มเติม ได้แก่

*กลยุทธ์ในการสร้างสันติภาพ(เนื่องจากฟิลิปปินส์ยังคงมีปัญหาชนกลุ่มน้อยอยู่)

*การสร้างกลไกเพื่อบริหารความขัดแย้ง

๒. กรณีการจัดสรรทรัพยากร

โครงการจัดสรรน้ำของจังหวัด Bohol
ซึ่งเป็นโครงการร่วมระหว่างรัฐบาล ภาคธุรกิจ
และภาคประชาสังคม โครงการนี้มีวัตถุประสงค์
ที่จะนำเอาน้ำจากแม่น้ำผันโดยท่อ
ใต้ดินเข้ามาสู่จังหวัด พื้นที่และเกาะใกล้เคียง
เพื่อให้ประชาชนมีน้ำอุปโภคบริโภคได้
มาตรฐานตามองค์การอนามัยโลก

โครงการนี้แต่แรกพบปัญหาการ
ยอมรับและการไม่ไว้วางใจในเป้าหมายและ
เทคนิคของโครงการจากชุมชน และประชา
สังคม (เช่น องค์กรเอกชน ฝ่ายศาสนา) แต่
ต่อมาหลังจากการเจรจา องค์กรต่างๆของ

ประชาสังคมโดยเฉพาะองค์กรเอกชนได้มี
บทบาทสำคัญในการแนะนำทำความเข้าใจ
กับชุมชนให้เห็นประโยชน์จากโครงการจน
โครงการเป็นที่ยอมรับ ซึ่งท้ายที่สุดทุกฝ่ายก็
ได้ประโยชน์แบบ win-win คือประชาชนก็มี
คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น บริษัทที่รับดำเนินการก็
ได้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจ

๓. ประโยชน์อันเกิดจากการบริหารจัดการ
ท้องถิ่นที่หุ้นส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

♦ รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้รับประโยชน์
มากเพราะเป็นการวางแผนที่เกิดจากการ
เห็นพ้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์จากหุ้นส่วน
หรือผู้มีส่วนได้เสีย อันนำไปสู่การปฏิบัติ

ตามแผนนั้นที่ประสบผลสำเร็จ

- ◆ สามารถระดมการสนับสนุนช่วยเหลือจากหุ้นส่วนต่าง ๆ ได้ง่าย

- ◆ สามารถแก้ปัญหาความยากจนอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งได้

- ◆ ภาคธุรกิจเอกชนได้รับประโยชน์มากในการสัมพันธ์กับประชาสังคม เพราะในท้ายที่สุด “การเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการแก้ปัญหาสังคมและสภาพแวดล้อมจะนำไปสู่การสร้างและการรักษา/คงสถานะของสภาพแวดล้อมโดยตรง ซึ่งก็จะนำมาสู่ความเข้มแข็งมั่นคงทางสังคมและความสำเร็จในการค้าพาณิชย์ในระยะยาวได้”

๔. สิ่งที่รัฐบาลต้องส่งเสริมผลักดันต่อไป

แม้ว่ากรณีตัวอย่างทั้งสองของ

ฟิลิปปินส์จะแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นอันเกิดจากการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยเฉพาะภาคประชาสังคม แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องผลักดันต่อไป คือ

- * ผลักดันให้หุ้นส่วนทางสังคมบางประเภทได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มากขึ้น

- * สร้างกิจกรรมเพิ่มขึ้นที่จะนำมาสู่การตกลงร่วมกัน

- * จัดตั้งสภาที่ปรึกษาฝ่ายนิติบัญญัติ-ฝ่ายบริหารเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาค

- * สร้างฟอรัมหรือเวทีชาวบ้านสำหรับการสนทนาเพื่อถกปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว



การเสริมสร้างประชาสังคมเพื่อการบริหารจัดการที่ดีกรณีประเทศไทย

ประสบการณ์ของประเทศไทยในการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้ามี ๒ โครงการ คือ “โครงการสภาประชาคมชนแก่น” และ “โครงการการริเริ่มด้านการบริหารจัดการที่ดีในระดับรากหญ้า” ทั้งสองโครงการนี้เป็นโครงการศึกษาวิจัยย่อยหรือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่ที่เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างอาเซียนกับรัฐบาลแคนาดาภายใต้โครงการ “Canada-ASEAN Governance Innovations Network Program-CAGIN” ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก CIDA และบริหารโครงการโดย Institute of Governance (IOG) แห่งแคนาดา

๑. แนวคิดหลักการเบื้องต้น

การดำเนินงานโครงการดังกล่าวของประเทศไทย ได้ยึดกลยุทธ์ “การปฏิรูปสังคมเชิงบูรณาการ” (Integrated Social Reform) เพื่อการแก้ปัญหาวิกฤติต่างๆ

ปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยนั้น ล้วนมีผลกระทบต่อสังคม วัฒนธรรม จิตใจ และสภาพแวดล้อมรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การสูญเสียป่าไม้ การทำลายคุณภาพชีวิตท้องถิ่น ภาระหนี้สินของเกษตรกร การย้ายแรงงาน ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบทำให้เกิดปัญหาสังคม เช่น สภาพบ้านแตก

สาแหรกขาด อาชญากรรมอันเนื่องมาจากความยากจน ปัญหาเสพติด เป็นต้น

จากปัญหาของสังคมไทยข้างต้น ทำให้เกิดความคิดริเริ่มในการสร้าง “วาระแห่งชาติแห่งการปฏิรูปสังคมเชิงบูรณาการ” ซึ่งมุ่งเน้นการปฏิรูปคุณค่าและจิตใจ รวมทั้งการปฏิรูปเศรษฐกิจระดับจุลภาค การปฏิรูปสื่อมวลชน การปฏิรูปการศึกษา และการปฏิรูปที่ให้หลักประกันเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองอย่างพอเพียง และความเข้มแข็งของประชาสังคมในการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน

การปฏิรูปดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยอาศัยเครือข่ายและชุมชนที่เข้มแข็ง ภาคองค์กรเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บุคลากรในหมู่บ้าน ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบพอเพียง และองค์กรท้องถิ่นซึ่งจะสามารถเป็นองค์กรหลักให้ได้อยู่แล้วประจักษ์พื้นบ้านขนาดใหญ่

๒. ทิศทางการปฏิรูปสังคมเชิงบูรณาการ

เป้าหมาย

๑. การมีส่วนร่วมร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน
๒. การบริหารจัดการที่ดี
๓. การพึ่งพาตนเอง
๔. เสรีภาพ

๕. สันติสุข

๖. ศักยภาพในการแข่งขัน

๗. การลดปัญหาด้านสภาพแวดล้อม
สุขภาพอนามัย และศีลธรรม

๓. กลุ่มพื้นที่เป้าหมาย

พื้นที่เป้าหมายประกอบด้วย หมู่บ้าน
๗๐,๐๐๐ แห่ง และตำบล ๗,๐๐๐ ตำบล

๔. กลยุทธ์ในการดำเนินการ

๔.๑ การนำทีมบุคลากรหลักเข้ามา
เกี่ยวข้อง โดยการตั้งทีมทั้งในระดับกรุง
เทพมหานครและในระดับพื้นที่

๔.๒ การสร้างเครือข่ายประชาสังคมใน
๗๖ จังหวัด

๔.๓ การจัดตั้งองค์กรและเครือข่ายผู้
บริโภค

๔.๔ การทำแผนที่เชิงสังคม

๔.๕ การสร้างเครือข่ายด้านสื่อมวลชน

๔.๖ การใช้กลไกหลายสาขาสวม
ผสานกัน

๔.๗ การประสานงานเพื่อให้เกิดการ
มีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติตาม
แผน ตลอดจนการกำหนดขอบเขตของ
ทรัพยากรทางสังคมและการระดมทรัพยากร
ทางสังคม

๔.๘ ภูมิปัญญาชุมชน

๔.๙ ความร่วมมือจากประชาสังคม

ในการปฏิรูปค่านิยมด้านการศึกษา

๔.๑๐ ส่งเสริมให้ผู้นำทางสังคมให้การ
สนับสนุนปฏิรูปด้านระบบราชการ ด้าน
เศรษฐกิจจุลภาค และด้านกฎหมาย

๕. ปัญหาอุปสรรค

สิ่งที่ท้าทายการสร้างหุ้นส่วนร่วมกัน
ระหว่างรัฐกับประชาสังคมคือสภาพระบบ
ราชการที่มีการรวมศูนย์อย่างหนาแน่น รวม
ทั้งการที่ยังคงมีการฉีกกำลังอย่างเหนียว
แน่นระหว่างทหารและเอกชน

กรณีศึกษา “โครงการวางแผนตาม
ระบอบประชาธิปไตย; สภาพระชาคม
ขอนแก่น”

โครงการนี้เป็นโครงการทดลองการวางแผน
โดยการมีส่วนร่วมและโดยการสนับสนุน
จากรัฐบาล มีกำเนิดมาจาก (๑) รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เปิด
โอกาสให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดย
เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (๒)
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) ซึ่งเน้นการ
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผน
ตามระบอบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วม
จากประชาชน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้
สภาพระชาคมจะมีบทบาทเป็นกลไกในการ
ส่งเสริมการวางแผนตามระบอบประชาธิปไตย

และมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงาน
ภาครัฐ

จังหวัดขอนแก่นได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่
ทดลองเนื่องจาก (๑) เป็นศูนย์กลางของ
ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้านการศึกษา
การบริหารราชการ และการค้า (๒) เป็น
พื้นที่ที่มีปัญหาด้านแรงงานย้ายถิ่นเข้ามา
อันเนื่องมาจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใน
จังหวัด และ (๓) เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหา
การขัดแย้งด้านที่ดินทำกินที่มีแนวโน้มเพิ่ม
มากขึ้น ปัญหาด้านการตัดไม้ทำลายป่า
ปัญหาด้านการจราจร มลภาวะด้านน้ำและ
อากาศ และปัญหาการกำจัดของเสีย

โครงการนี้เริ่มต้นขึ้นในปี ๒๕๔๐ มี
กิจกรรมมากมาย เช่น การจัดประชุมเชิง
ปฏิบัติการ การจัดเวทีสนทนา การวางแผน
ปฏิบัติการ การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม
การประชุมประจำเดือน การจัดประชุมเชิง
ปฏิบัติการระดับชาติเรื่องสภาประชาคม และ
การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภาคเรื่อง
การแก้ปัญหาความขัดแย้งและการบริหาร
จัดการที่ดี นอกจากนี้ ก็มีการจัดทำ
จดหมายข่าว โครงการตลาดนัดวันหยุด การ
นัดแนะโบราณ โครงการขี่จักรยานเพื่อ
ความสะอาดของบ้านเมือง และการเรียนรู้
จากการแสดงออกต่างๆ

จากประสบการณ์การดำเนินงานของ

โครงการนี้ที่ผ่านมา โครงการนี้ได้มีบทบาท
สำคัญในด้านต่างๆ มากมาย เช่น

๑. เป็นกลไกใหม่ของการบริหารจัดการ ที่ดี

โครงการสภาประชาสังคมขอนแก่น
ได้กลายเป็นกลไกใหม่ของการบริหารจัดการ
ที่ดี เนื่องจากกลุ่มภาคีที่เกี่ยวข้องที่เข้ามา
ร่วมการดำเนินงานได้รวมตัวกันเป็นกลไกใน
การขับเคลื่อนให้เกิดการวางแผน โดยมีเป้า
หมายสูงสุดที่จะให้เกิดการตัดสินใจตาม
ระบอบประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนาชุมชนใน
ภาคอีสาน

อย่างไรก็ดี ในระยะแรก แม้ว่าจะมี
การกำหนดในบทบาทหน้าที่ของภาคีและของ
สภาประชาสังคม แต่ก็ยังคงมีความยาก
ลำบากในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับ
ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะต้องมีการประนี
ประนอม และในการผลักดันให้สมาชิกที่เข้า
มาร่วมในโครงการได้มีส่วนร่วมในสภาประ
ชาสังคม และรักษาความมั่นคงของกิจกรรม
ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและกระตือรือร้น

ดังนั้น วิสัยทัศน์ของสภาประชาสังคม
จึงได้มีการทบทวนใหม่จากบทบาทของ
การเป็นผู้นำมาเป็นบทบาทของการเป็นผู้
ประสานงาน

๒. มีการสร้างองค์ความรู้และการ เปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติ

องค์ความรู้และการเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติได้เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการมีช่องทางมากขึ้นสำหรับการมีหุ้นส่วนร่วมกันในรูปแบบต่างๆระหว่างรัฐกับประชาสังคมซึ่งโอกาสดังกล่าวทำให้หุ้นส่วนเรียกร้องจะมีเข้ามามีส่วนได้รับรู้เกี่ยวกับสภาประชาสังคมและหน่วยราชการต่างๆ ในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ในการวางแผนแบบมีส่วนร่วมระหว่างภาคีอันหลากหลาย และในการสร้างข้อยุติต่างๆ

๓. มีการสร้างเครือข่าย

มีการสร้างเครือข่ายตามโครงการ โดยประชาชน ๒๐ คน ที่เข้าร่วมในการประชุมประจำเดือนของสภาประชาสังคม สภาประชาสังคมได้ให้การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายของสภาประชาสังคมทั่วประเทศ

๔. การสร้างตัวคูณเพื่อการเปลี่ยนแปลง
ได้มีการสร้างตัวคูณเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยผ่านทาง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโครงการ

๕. มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

โครงการนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพชีวิต ซึ่งวัดได้จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ผลิตสินค้าที่เป็นสตรีที่บ่อนสินค้าให้กับตลาดนัดสุดสัปดาห์ การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น การตระหนักในเรื่อง

สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมโดยการจัดกิจกรรมที่จักรยานเพื่อความสะอาดของบ้านเมือง

๖. ผลที่ได้จากโครงการ

โครงการสภาประชาสังคมขอนแก่นนี้ได้ให้บทเรียนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีดังนี้

๑. ต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาล
๒. ต้องการการสนับสนุนจากชุมชน
๓. ต้องการการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อระดมคนและภาคีเข้ามาร่วม
๔. การสร้างทีมงานหลักและการสร้างภาวะผู้นำมีกระบวนการที่ล่าช้า
๕. กระบวนการการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาสังคมมีความล่าช้า
๖. ต้องการความผูกพันและการสร้างแรงจูงใจให้กับทีมหลักและภาคีที่มีหุ้นส่วน
๗. ต้องการการระดมทรัพยากร
๘. ต้องการทักษะในการจัดการและการอำนวยความสะดวกต่างๆ
๙. การสร้างทีมตัวคูณมีความสำคัญมาก
๑๐. ต้องมีการแบ่งสรรอำนาจและทรัพยากร
๑๑. ต้องแผ่ขยายไปยังกลุ่มที่ด้อยความก้าวหน้าด้วย
๑๒. ต้องมีการสร้างความเชื่อมโยงกับกลุ่มต่างๆ

๑๓. ต้องให้หลักประกันในความต่อเนื่องและยั่งยืน(ทั้งภายนอกและภายใน)

กรณีศึกษา “การริเริ่มการบริหารจัดการที่ดีในระดับรากหญ้า: ประสบการณ์จากชนบทไทย”

โครงการนี้เริ่มต้นจากการตั้งคำถามว่า “เราจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับพื้นที่ชนบทได้อย่างไร?” ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัยเป็นเวลา ๗ เดือนในพื้นที่ ๔ ตำบล (ตำบลละ ๗-๑๐ หมู่บ้าน) พบว่าปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในระดับรากหญ้าที่มีประสิทธิภาพ คือ

(๑) การใช้แนวทางที่เหมาะสมกับชนบท
(๒) การสร้างความรู้สึกการเป็นชุมชน
(๓) การอำนวยความสะดวกในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ

(๔) การสร้างทีมหลักเพื่อเป็นตัวคูณ
(๕) การแบ่งสรรอำนาจกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้เทคนิคที่ชัดเจนรอบคอบ และ

(๖) การสร้างวัฒนธรรมของชุมชน
โครงการนี้ยังได้สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดย

- (๑) ให้รู้จักคิด มอง และมีความรู้สึก
- (๒) การสร้างวิสัยทัศน์

(๓) การแปลงวิสัยทัศน์เป็นพันธกิจ

(๔) การสร้างโอกาสและทักษะ รวมทั้งการทำงานร่วมกัน

๑. ผลที่ได้จากโครงการ

โครงการนี้ได้ให้บทเรียนมากมาย คือ

๑. ผลสำเร็จจะเกิดขึ้นต่อเมื่อภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น

๒. กระบวนการเรียนรู้โดยผ่านการมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนภาคีเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ

๓. คน ๆ เดียวไม่สามารถทำงานได้

๔. ภาคีต้องรู้ว่าปัญหาที่แท้จริงคืออะไร และต้องทำงานร่วมกันในการแก้ปัญหา นั้นๆ

๕. ภาคีทุกคนต้องได้รับการผูกมัดหรือต้องมีพันธสัญญา ต้องมีความเปิดเผยจริงใจ และเต็มใจที่จะทำงานร่วมกัน

๖. คนในองค์กรสามารถเป็นตัวคูณหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ถ้าได้รับการชี้แนะแนวทางที่ถูกต้อง

๗. ไม่มีใครสามารถเปลี่ยนแปลงทุกคนได้ แต่สามารถเปลี่ยนคนจำนวนหนึ่งได้เท่านั้น

สรุป

กระแสความเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้าหรือในท้องถิ่นในการเรียกร้องการบริหารงานด้วยตนเองหรือเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐนับวันจะมากขึ้นโดยลำดับ เนื่องจากรัฐบาลหรือส่วนกลางไม่อาจให้บริการหรือดูแลท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากรัฐบาลหรือส่วนกลางนับวันก็มีการะมากขึ้นจนไม่อาจดูแลท้องถิ่นหรือทำอะไรต่ออะไรแทนท้องถิ่นได้หมดเช่นในอดีต การบริหารจัดการในท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องปรับ

เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ความเป็นจริง การสวนกระแสโลกคงไม่อาจมีได้อีกต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นรวมทั้งภาคประชาสังคมอื่น เช่น องค์กรเอกชน จะมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น เราคงจะต้องช่วยกันติดตามดูต่อไปว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญและช่วยกันผลักดันในเรื่องนี้อย่างจริงจังมากน้อยเพียงไร

==:==:==:==:==:==:==:==:==:==

*เรียบเรียงจากการเข้าร่วมการสัมมนา World Conference on Governance :From Government to Governance "Moving into 21st Century" ที่ประเทศฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม - 4 มิถุนายน 2542



ท้อโหเสียว

เทอริโบ



แม้ว่าทางราชการได้ใช้ความเพียรพยายามอย่างเต็มที่ในการปฏิรูป
ราชการ

ซึ่งนอกจากจะดำเนินการเองแล้ว ยังประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้า
มามีส่วนร่วมในการปฏิรูปราชการด้วย

ซึ่งก็ได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดียิ่ง

จะเห็นได้จากการได้รับตอบสนองจากประชาชนเป็นอย่างมาก

โดยการโทรศัพท์เข้ามาสอบถามและแสดงความคิดเห็นในรายการ
โทรทัศน์ “ร่วมคิด ร่วมทำ” ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้จัดขึ้นทางสถานีวิทยุโทรทัศน์
ช่อง ๙ อสมท. ทุกวันจันทร์ที่ ๔ ของเดือน

ทราบว่า คำถามและข้อคิดเห็น นอกจากเรื่องที่กำลังสนทนากันอยู่
ในขณะนั้นแล้ว

ส่วนใหญ่ของคำถามและข้อคิดเห็นจะพูดถึงพฤติกรรมของข้าราชการ
บางคน

ซึ่งไม่เคยมองโลกเลยว่าเขาก้าวไปถึงไหนแล้ว
ยังประพฤติปฏิบัติเหมือนเดิม
ทั้งไม่มีน้ำคำและน้ำใจในการให้บริการประชาชน
ตลอดจนยังมีการเรียกเงินทั้งใต้โต๊ะและบนโต๊ะ
แม้ว่าจะเป็นข้าราชการเพียงส่วนน้อย
แต่ก็ทำให้การปฏิรูปราชการซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่กำลังดำเนินการไม่เห็น
ผลชัดเจนเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นความจำเป็นที่ทางราชการจะต้องแก้ไขปัญหานี้
โดยรีบด่วน

ทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานและการพัฒนาจิตใจ
รวมทั้งชี้ทางหรือแนะนำให้เข้าร่วมโครงการเปลี่ยนชีวิตใหม่: เกษียณ
ก่อนกำหนด

สำหรับประเภทที่ยังไม่เปลี่ยนเส้นทางชีวิตใหม่ และยังไม่รู้จักพัฒนา
ตนเอง หรือพัฒนาไม่ได้

ก็น่าจะเชือดไก่ให้ลิงดูเสียบ้าง
แต่จะเชือดได้ก็ต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน
หนทางหนึ่งที่จะช่วยกันทำให้มีหลักฐานก็คือ การให้ความร่วมมือของ
ประชาชนผู้รับบริการ

ที่ต้องช่วยกันบอกเล่าแก่สื่อบริการให้ทางราชการได้รู้เบาะแสพอสมควร

แต่การที่จะแจ้งให้ทางราชการทราบด้วยตนเองนั้น

น้อยคนนักที่จะทำ

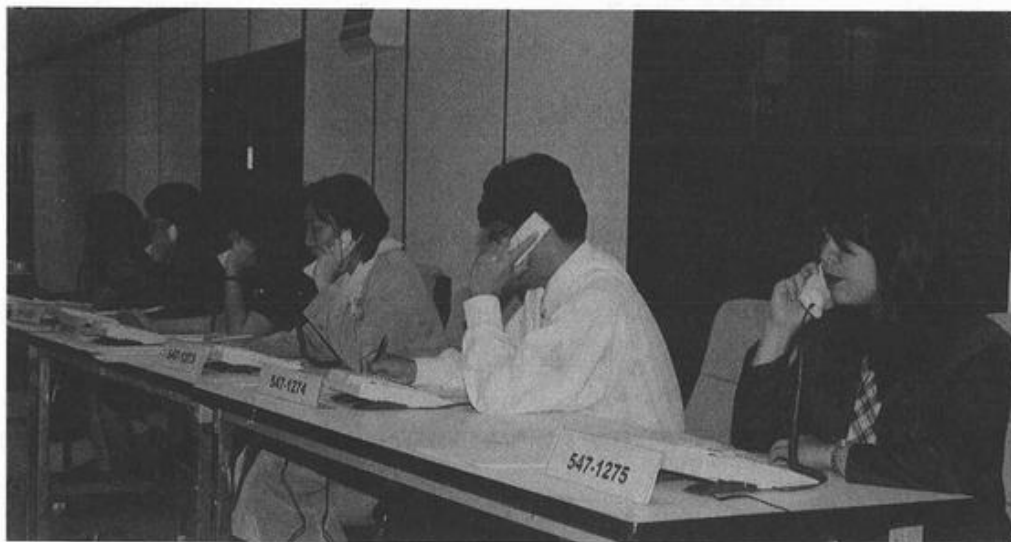
อย่างมากที่สุดก็แค่บอกเล่าแก่สื่อบริการให้เพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องฟัง

แต่ก็แค่เพียงเล่าเท่านั้น เพราะไม่มีผลในทางปฏิบัติเกิดขึ้น

แต่ตอนนี้ผลจะเกิดขึ้นแล้ว หากเล่าให้ ๑๕๔๔ ฟัง

ท่านคงสงสัยคิดว่า ๑๕๔๔ ใหญ่โตแค่ไหนที่จะทำอะไรให้เกิดได้

ตามผมมาซิครับ จะเล่าให้ฟังว่า ๑๕๙๘ เป็นใคร มาจากไหน และทำอะไรได้บ้าง



๑๕๙๘ เป็นบริการใหม่เอี่ยมของทางราชการ
ซึ่งเปิดให้บริการอย่างเงียบ ๆ มาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒
และคุณทิพาดี เมฆสุวรรณ เลขาธิการ ก.พ. ได้แถลงข่าวเรื่องนี้อย่าง
เป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒

นั่นก็คือ โทรศัพท์สายด่วน ๑๕๙๘

โดยสำนักงาน ก.พ. ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วย
การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร) ซึ่งท่านรัฐมนตรี
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน

ได้เปิดโทรศัพท์สายด่วน “๑๕๙๘” ขึ้น เพื่อรับฟังปัญหาในเรื่องการให้
บริการประชาชน ในกรณีที่ติดต่อราชการไม่สะดวกหรือบริการไม่ประทับใจ

วัตถุประสงค์สำคัญที่ตั้งไว้ มี ๔ ประการ

ประการแรก เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้โดยง่าย

ประการที่สอง เพื่อเปิดกว้างรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะและความ
คิดเห็นต่อประชาชน

ประการที่สาม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

และประการสุดท้าย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องร้องเรียนและการติดตามผลการร้องเรียนให้กับประชาชน

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะได้ข้อมูลในการปรับปรุงการบริการของรัฐในส่วนต่าง ๆ ให้ดีขึ้น รวมทั้งกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ปรับปรุงการบริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

โทรศัพท์สายด่วน “๑๕๙๘” นี้เปิดให้บริการจำนวน ๖ คู่สาย ในวันและเวลาราชการ ๗.๓๐-๑๗.๓๐ น.

เจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์จะรับฟังปัญหาของผู้ร้องเรียน พร้อมทั้งบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการร้องเรียนทุกเรื่องและดำเนินการพิจารณาคำร้องเรียน

สำหรับนอกเวลาราชการก็สามารถร้องเรียนผ่านเครื่องโทรศัพท์ตอบรับอัตโนมัติได้

ถ้าประชาชนไม่สะดวกในการร้องเรียนทางโทรศัพท์ ก็อาจร้องเรียนผ่านทางโทรสารหมายเลข (๐๒) ๖๒๘-๖๒๒๐ ได้

การร้องเรียนในกรณีหลังนี้ ก็ต้องแจ้งชื่อ ที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ด้วย

ก็มีไชอะไร นอกจากจะได้ติดต่อกลับได้โดยสะดวก

เมื่อได้รับการร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ แล้ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. จะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คำถามนี้ คุณทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ตอบชี้แจงว่า สำนักงาน ก.พ. จะได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง

หากพบว่า มีปัญหาตามข้อร้องเรียนจริง ก็จะได้ดำเนินการนำเรื่องให้ส่วนราชการที่ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไข

พร้อมทั้งสำนักงาน ก.พ. แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบผลด้วย

อย่างไรก็ตาม ๑๕๙๘ มิใช่เปิดให้บริการทางลบเพียงอย่างเดียว

ทางบวกก็เปิดไว้ให้เช่นกัน

กรณีที่ประชาชนประทับใจในการให้บริการของรัฐในเรื่องต่าง ๆ

ก็แจ้งให้ ๑๕๙๘ ทราบ เพื่อจะได้ส่งต่อไปเจ้าหน้าที่ได้ทราบ
เป็นการให้กำลังใจให้ตั้งใจทำงานดีต่อไป
ทั้งนี้ หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ เกี่ยวกับการบริการของรัฐ
ก็อาจใช้โทรศัพท์สายด่วนนี้โทรศัพท์ให้ข้อเสนอแนะได้เช่นเดียวกัน



ตั้งแต่เปิดให้บริการอย่างเป็นทางการมีผู้ใช้บริการมาน้อยเพียงใด
จากการสอบถามผู้รับผิดชอบปรากฏว่า ตั้งแต่วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๒
ถึงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีผู้ใช้บริการยังไม่มากเท่าที่ควร
กล่าวคือ บริการ ๑๕๙๘ ให้บริการทั้งสิ้น จำนวน ๑๒๕ ครั้ง
เป็นเรื่องร้องเรียน ๘๙ เรื่อง
และเรื่องทั่วไป จำนวน ๓๖ ครั้ง
สำหรับเรื่องร้องเรียนนั้น แยกได้เป็น ๖ ประเภท คือ

- ๑) การทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๒๙ เรื่อง
- ๒) วิธีการบริการประชาชน จำนวน ๒๔ เรื่อง
- ๓) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ จำนวน ๑๕ เรื่อง
- ๔) การบริการสาธารณะ จำนวน ๑๒ เรื่อง
- ๕) การคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิของประชาชน จำนวน ๕ เรื่อง
- ๖) การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จำนวน ๔ เรื่อง

สิ่งสุดท้ายที่ควรจะทราบก็คือ ข้อร้องเรียนและเสนอแนะจากประชาชน
ที่ได้รับทาง “๑๕๙๙” นั้น

เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ได้ทำอะไรไปบ้าง

เท่าที่ทราบก็คือ ได้ดำเนินการไปแล้วหลายประการ คือ

ประการแรก กรณีขอทราบข้อเท็จจริงและปรึกษาหารือ

กรณีนี้ ก็ได้อธิบายและชี้แจงในทันที รวมทั้งแจ้งสถานที่และหมายเลข
โทรศัพท์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ให้

ประการที่สอง กรณีให้ข้อเสนอแนะรวมทั้งความคิดเห็นในการ
ปรับปรุงการบริการประชาชน

กรณีนี้ก็ได้จัดส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อพิจารณาและ
ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ขอให้แจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงาน ก.พ. ทราบด้วย

ประการที่สาม กรณีร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริการประชาชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของ
หน่วยงานของรัฐ

กรณีที่แก้ไขได้ในทันทีก็ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง
กรณีเห็นว่าเป็นเรื่องของส่วนรวมและสมควรแก้ไข ก็แจ้งให้หน่วยงานนั้นทราบ
พร้อมทั้งขอผลการดำเนินการ และในกรณีที่จำเป็นก็ให้ผู้ร้องเรียนทำคำร้องเรียน
เป็นลายลักษณ์อักษร

ประการสุดท้าย กรณีร้องเรียนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการบริการ
ประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน
ของหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เป็นเรื่องที่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบโดยตรง เช่น เรื่องร้องเรียน
เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมส่อไปในทางร้ายว่ยผิดปกติ ก็ส่งเรื่องให้
สำนักงาน ป.ป.ป.พิจารณา

ส่วนเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ก็ส่งเรื่องไป
ให้หน่วยงานนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการโดยตรง

แม้ว่าเรื่องนี้จะเป็นเรื่องใหม่ และผลการดำเนินการร้องเรียนต่าง ๆ ยังอยู่
ในระหว่างการดำเนินการ จึงยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรม

แต่ก็เชื่อได้แน่ว่า จากการติดตามเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดของคณะกรรมการ
การว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร)

ก็จะช่วยให้การบริการต่าง ๆ ที่ประชาชนได้รับจะดีขึ้น

และผลการร้องเรียนของประชาชนก็ควรจะน้อยลง

ซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าราชการและประชาชนจะต้องคอยติดตามและ
ตรวจสอบ ไม่ใช่หรือ

=====

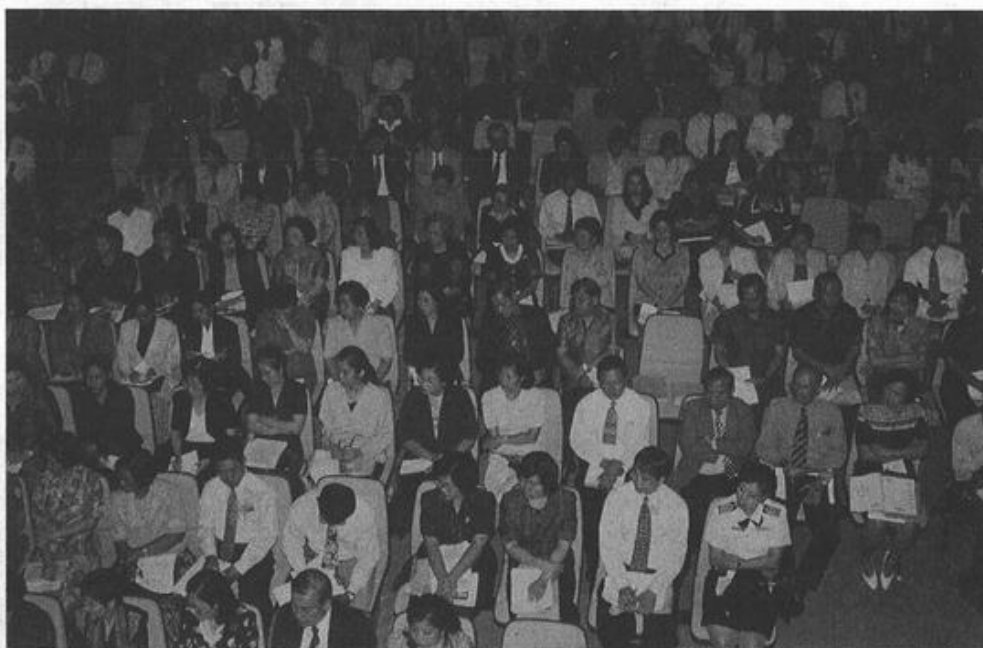
น้ำใจไมตรี
ที่มีต่อกัน
บอกความ
สัมพันธ์
ฉันเพื่อน
พี่น้อง



ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

การรื้อปรับระบบราชการของฟิลิปปินส์

ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์



บทนำ

รัฐบาลของประธานาธิบดีเอสตราด้า แห่งฟิลิปปินส์ได้ประกาศ “แผนการพัฒนา ฟิลิปปินส์ ระยะปานกลาง ค.ศ. 1999-2004” หรือ “Medium-Term Philippine Development Plan (MTDP) 1999-2004” แผนดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ของ

รัฐบาล และเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดี

รัฐบาลฟิลิปปินส์ประกาศว่าตาม แผนนี้จะมีการรื้อปรับระบบราชการด้วยอัน เป็นหนึ่งในสิบมาตรการที่รัฐบาลจะต้อง ดำเนินการตามแผนดังกล่าวนับแต่นี้ต่อไป จนถึงปี ค.ศ. 2004

ที่มาของการรื้อปรับระบบ

ที่มาของการจะดำเนินการรื้อปรับระบบราชการ ก็สืบเนื่องมาจากการที่ระบบราชการมีการขยายตัวมากขึ้นทุกที ๆ ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่จะมารองรับระบบราชการที่ใหญ่โต ปัญหาความขัดแย้งและซ้ำซ้อนด้านบทบาทหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งด้านกฎระเบียบด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของประชาชนชาวฟิลิปปินส์เอง ก็ตระหนักดีว่าในฐานะที่ตนเป็นผู้บริโภคบริการจากรัฐบาล รัฐบาลต้องให้บริการที่คุ้มค่ากับภาษีที่ตนเสียให้แก่รัฐ ประชาชนต้องการการบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีผู้รับผิดชอบ

ปัจจุบัน ในราชการพลเรือนของฟิลิปปินส์มีข้าราชการและลูกจ้างอยู่ทั้งสิ้น 1.4 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 1.98 ของประชาชนทั้งประเทศ) ซึ่งในภาพรวมแล้ว รัฐบาลเห็นว่าเป็นกำลังคนที่มีมากเกินไป โดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการครูและตำรวจในสัดส่วนรวมกันร้อยละ 40 ของกำลังคนในราชการพลเรือนทั้งหมด

งบประมาณรายจ่ายสำหรับกำลังคนภาครัฐมีสัดส่วนสูง โดยในปี 1996 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ ค่าตอบแทนต่อข้าราชการหนึ่งคนต่อปีโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 36,557 เปโซ ในปี 1996 เป็น 94,254 เปโซ ในปี 1997 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 157.83)

ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการก็เป็นปัญหาที่น่าวิตกในราชการฟิลิปปินส์ ในปี 1998 Corruption Perception Index of Transparency International ได้รายงานว่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดเป็นอันดับ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียน ประชาชนฟิลิปปินส์เองเชื่อว่าการติดต่อกับราชการเพื่อขอรับบริการใด ๆ เช่น การขออนุญาตก่อสร้าง การขอใบขับขี่ ต้องมีการจ่ายเงินพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ จึงจะได้รับบริการที่รวดเร็วและสมบูรณ์

จากการศึกษาวิจัยของทางราชการพบว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินได้สูญหายไปกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ขณะที่การศึกษาวิจัยของภาคเอกชนสัดส่วนดังกล่าวสูงประมาณร้อยละ 35-50

การทุจริตประพฤติมิชอบของคนในเครื่องแบบโดยเฉพาะในกลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีสาเหตุมาจากการมีเงินเดือนต่ำและขาดสิทธิประโยชน์อย่างพอเพียง เจ้าหน้าที่ตำรวจฟิลิปปินส์อยู่ในกลุ่มที่ได้รับเงินเดือนในอัตราต่ำที่สุด เช่น ตำรวจระดับล่างสุดจะได้รับเงินเดือนเพียง 5,000 เปโซ (ประมาณ ๕,๐๐๐ บาท) ซึ่งเมื่อรวมกับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ แล้ว จะเป็น 7,560 เปโซ อธิบดีกรมตำรวจได้รับเงินเดือน 16,000 เปโซ ซึ่งเมื่อรวมกับเงินเพิ่มพิเศษแล้วจะเป็น 28,180 เปโซ

ทิศทางการรื้อปรับระบบ

รัฐบาลฟิลิปปินส์เชื่อว่าการปราบปรามการทุจริตในวงราชการต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐบาลที่เข้มแข็งจริงจังในเรื่องต่าง ๆ เช่น การลดการควบคุมการค้าต่างประเทศให้น้อยลง การจัดอุปสรรคในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม การลดความรัดรั้งด้านกฎระเบียบที่ใช้ปฏิบัติกับภาคเอกชนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

MTDP เป็นแผนที่มุ่งเน้นการปราบปรามอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในช่วงหกปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะปรากฏว่าคดีอาชญากรรมที่ทางการตำรวจได้รับแจ้งลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ดีจากการสำรวจของภาคเอกชนพบว่าในช่วงเจ็ดปีที่ผ่านมา ผู้เคราะห์ร้ายมาแจ้งความกับตำรวจเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ทั้งนี้เพราะไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและไม่เชื่อมั่นในกระบวนการให้ความยุติธรรมของรัฐ และล่าสุด ประธานาธิบดีเอสตราด้าได้ตั้งหน่วยพิเศษต่อต้านอาชญากรรม และแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านอาชญากรรมขึ้นเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมอย่างจริงจัง

MTDP ยังได้กำหนดให้ความเป็นอิสระ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความต่อเนื่องและลงลึกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเชื่อว่างบประมาณและรายได้ที่ได้รับการจัดสรรทั้งจากจังหวัดและของท้องถิ่นเองอาจไม่เพียงพอต่อการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนลงมาจากส่วนกลาง เช่น อาจไม่มีงบประมาณพอที่จะจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะถ่ายโอนลงมาสู่ท้องถิ่น

นอกจากนี้ MTDP ยังจะกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ Legislative-Executive Development Advisory Council (LEDAC) โดยมีประธานร่วมประกอบด้วย ประธานาธิบดี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เป็นที่คาดหวังว่า สภาที่ปรึกษาดังกล่าวจะช่วยให้รัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุความสำเร็จในการออกกฎหมายที่จะเสริมสร้างให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานด้วยความประหยัด รวมทั้งสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนโครงการสำหรับคนยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมายของการรื้อปรับระบบเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

เป้าหมายของการสร้างการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐตามแผน MTDP ในช่วง 6 ปี (1999-2044) มีดังนี้

- มีค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรมและมีระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน
- มีการอบรมที่มุ่งเน้นการสร้างคุณค่าที่ชัดเจนยั่งยืนและการขนรับบทบาทหญิงชายโดยต้องให้การอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนร้อยละ 80
- เพิ่มการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- มีการสร้างตัวชี้วัดการทำงาน มีระบบการติดตามและประเมินผลเพื่อพิจารณาความสำเร็จของโครงการและแผนงานของรัฐบาล
- มีการนำ “National Accounting and Auditing System” และ “Multi-Year Expenditure Framework” มาใช้เป็นกระบวนการในการจัดสรรและจัดอันดับความสำคัญของทรัพยากรสาธารณะ
- สร้างรายได้โดยเฉลี่ยจำนวน 30,000

ล้านเปโซ ต่อปี จากการให้เอกชนรับงานไปทำแทน

- ปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อลดการทุจริตประพฤติมิชอบลงอย่างน้อยร้อยละ 80
- จัดสรรรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนร้อยละ 40
- เพิ่มประสิทธิภาพการแก้ปัญหาอาชญากรรมประจำปี โดยให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 95 จากเดิมร้อยละ 91 ในปี 1997
- มีข้อตกลงที่มีประสิทธิผลกับกลุ่มกบฏที่ยังหลงเหลืออยู่
- สร้างระบบการป้องกันความมั่นคงที่มีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีโครงการยกระดับกองทัพฟิลิปปินส์ให้ทันสมัย และให้มโนนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสม
- ให้มีการประชุม LEDAC เพื่อให้ผู้บริหารทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติมีการสร้างความประสานและตกลงตัดสินใจร่วมกัน

=====

(สรุปจากหนังสือพิมพ์ The Philippine Star News) ของฟิลิปปินส์ วันที่ 1 มิถุนายน 1542)

หนังสือที่สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. พิมพ์จำหน่าย

๑. คู่มือสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (ปรับปรุงใหม่)	ราคา ๕๐ บาท
๒. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติแผ่นดิน	ราคา ๕๐ บาท
๓. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ	ราคา ๔๕ บาท
๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ และภาคผนวก	ราคา ๕๕ บาท
๕. หลักการบริหารเบื้องต้น	ราคา ๖๕ บาท
๖. ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗	ราคา ๔๕ บาท
๗. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๕๕ บาท
๘. คู่มือสำเนา... การเป็นวิทยากร	ราคา ๖๐ บาท
๙. เทคนิคเพื่อการเปลี่ยนแปลงความรู้ทักษะและทัศนคติ	ราคา ๘๐ บาท
๑๐. คู่มือนักฝึกอบรมอาชีพ	ราคา ๑๒๐ บาท
๑๑. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารบุคคล	ราคา ๘๐ บาท
๑๒. คู่มือการประเมินและติดตามผลการฝึกอบรม	ราคา ๕๐ บาท
๑๓. การบริหารราชการ	ราคา ๘๐ บาท
๑๔. กรรณังครองใจระหว่างหัวหน้ากับลูกน้อง	ราคา ๘๐ บาท
๑๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ พร้อมคำอธิบาย	ราคา ๑๒๐ บาท
๑๖. การเขียนหนังสือติดต่อราชการและธุรกิจ	ราคา ๑๐๐ บาท
๑๗. การทำบันทึกเสนอ การจลนงานการประชุม การเขียนคำกล่าวในที่	ราคา ๖๐ บาท
๑๘. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลา พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๘๐ บาท
๑๙. การจัดโครงสร้างส่วนราชการ	ราคา ๘๕ บาท
๒๐. คำอธิบาย กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๘	ราคา ๕๐ บาท
๒๑. การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์	ราคา ๑๕๐ บาท
๒๒. ตามรอยพระยุคลบาท	ราคา ๑๒๐ บาท
๒๓. คู่มือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้ข้าราชการไปศึกษาอบรม และดูงานต่างประเทศ	ราคา ๑๑๐ บาท
๒๔. รามมณี ก.ร.ม. นิต ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน	ราคา ๑๔๕ บาท
๒๕. กฎ ก.พ. พร้อมด้วยหนังสือเวียน ก.พ.	ราคา ๒๕๐ บาท
๒๖. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕	ราคา ๕๕ บาท
๒๗. การนำเสนองานที่มีประสิทธิภาพ	ราคา ๕๐ บาท

มีจำหน่ายตามร้านหนังสือทั่วไปทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด
หรือสั่งซื้อโดยตรง

พร้อมกับส่งรายนามผู้สั่งซื้อในนาม “ผู้จัดทาสวัสดิการ ก.พ.”

ป.ณ.ดุสิต ๑๐๓๐๐ โทร. ๒๘๑-๕๔๕๔

ที่อยู่ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ถนนพินิจโลก เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โปรดบอกค่าจัดส่งหนังสือ รายการที่ ๑-๕ ราคาเล่มละ ๑๒.-

รายการที่ ๑๐-๒๒ ราคาเล่มละ ๑๕.- และรายการที่ ๒๓-๒๕ ราคาเล่มละ ๒๐.-

โปรดกรอรับ “วารสารข้าราชการ”

หนังสือรายสัปดาห์ของสวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงปีละ ๑๕๐ บาท

(ราคาหนังสือและค่าบำรุงวารสารข้าราชการอาจเปลี่ยนแปลงได้)