



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วาระปฏิรูปที่ ๕ : การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ
การบริหารงานแห่งรัฐ



ชื่อเรื่อง	สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๕ : การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ
เลขประจำหนังสือ	ISBN : 978-974-9614-93-8
ปีที่พิมพ์	กรกฎาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๔๓ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

รายงานเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ประเด็นการปฏิรูป	๑
๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์	๕
๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์	๖
๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ	๓๔
๖. ผลลัพธ์และผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ	๓๗
๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ	๓๘
ภาคผนวก	๓๙
คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน	
คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน	
และความมั่นคงแห่งรัฐ และที่ปรึกษา	

รายงาน

การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ*

๑. หลักการและเหตุผล

โลกสมัยใหม่เป็นโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและมีการแข่งขันสูง แรงกดดันจากต่างประเทศเป็นแรงกดดันที่ทุกประเทศมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การสร้างความมั่นคงเข้มแข็งในทุกองคาพยพของชาติจึงมีความจำเป็นมาก ประเทศใดขาดความสามารถในการแข่งขันและไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุดจะกลายเป็นประเทศที่มีปัญหาและล้าหลัง อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างรุนแรงในที่สุด

สำหรับประเทศไทยเป็นที่ทราบกันดีว่า ยังคงเป็นประเทศที่มีความอ่อนด้อยในด้านประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลให้เกิดภาวะถดถอยด้านความสามารถในการแข่งขันเป็นอย่างมาก เห็นได้จากดัชนีความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมของประเทศ (Global Competitiveness Index : GCI) ลดลงจากเดิมลำดับที่ ๓๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปอยู่ลำดับที่ ๓๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และลำดับที่ ๓๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีสัดส่วนประชากรยากจน (มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือ Poverty Line) คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๒ นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยังอยู่ในระดับสูง โดยประเทศไทยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ที่ระดับ ๐.๔๘๕ ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงมากในระดับชาติ เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนของชาติ

ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวพบว่า กลไกสำคัญที่นำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคือ “กลไกของระบบราชการ” ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างมากดังกล่าวมาแล้ว เนื่องจากระบบราชการไทยยังเป็นระบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ขาดความทันสมัยในการบริหาร/จัดการ ทำให้ผลการดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ และยังไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและคุณค่าของเม็ดเงิน (Value for Money) ที่ลงทุนไปอย่างเพียงพอ

๒. ประเด็นการปฏิรูป

ปฏิรูปการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐทั้งระบบ ให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้น สู่ความเป็นเลิศ โดยมีหลักการและมาตรการปฏิรูป ดังนี้

๒.๑ หลักการปฏิรูป

ในการปฏิรูปการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐทั้งระบบ ให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้น สู่ระดับความเป็นเลิศ มีทิศทางสำคัญ ดังนี้

๒.๑.๑ ด้านสมรรถนะของระบบราชการไทยโดยรวม มีดังนี้

(๑) บริการสาธารณะทั้งระบบดีขึ้น ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และความทั่วถึงของบริการ อันจะส่งผลบั่นปลายให้เกิดการพัฒนาคุณภาพประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นระบบ

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้รับความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

(๒) เสริมสร้างสมรรถนะองค์กรและกลไกภาครัฐที่จำเป็นต่อการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้นสู่ความเป็นเลิศ ทั้งนี้ เพื่อเปิดทางสะดวกให้กลไกภาคเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อไม่ให้เสียเปรียบคู่แข่งต่างชาติ

หมายเหตุ : องค์กรและกลไกภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการแข่งขันของประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร และกรมการค้าต่างประเทศ เป็นอาทิ

(๓) เสริมสร้างสมรรถนะองค์กรและกลไกภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ให้มีสมรรถนะในระดับความเป็นเลิศ เพื่อให้การพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

หมายเหตุ : องค์กรและกลไกดังกล่าว คือ องค์กรและกลไกเกี่ยวกับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

๒.๑.๒ ด้านการยกสมรรถนะในการดำเนินงานขององค์กรเป้าหมาย มีดังนี้

(๑) ภายใน ๕ ปี หลังจากดำเนินการอย่างเข้มข้น จะไม่มีองค์กรภาครัฐที่ไม่คุ้มค่าอีกต่อไป

(๒) ภายใน ๑๐ ปี หลังดำเนินการ จะมีองค์กรภาครัฐที่มีสมรรถนะอยู่ในระดับความเป็นเลิศอย่างน้อยร้อยละ ๒๐

๒.๑.๓ ด้านเนื้อหาในการปฏิรูป

นำหลักประดิษฐกรรมราชการใหม่ (Reinventing Government) เข้ามาแทนที่หลักการระบบราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) โดยค่อย ๆ สอดแทรกอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านวิธีการแผนสัญญา (Contractual Plan)

หลักประดิษฐกรรมราชการใหม่ ๑๐ ข้อที่นำมาใช้เป็นหลักการใหม่มีแนวคิดที่สำคัญดังนี้

(๑) ให้ยึดถือผลลัพธ์สำคัญกว่าวิธีการและทรัพยากร นั่นคือ ต้องถือผลลัพธ์เป็นความต้องการสูงสุดของราชการ ดังนั้น เกณฑ์วินิจฉัยสั่งการต้องยึดถือผลลัพธ์ ส่วนการเลือกใช้วิธีการและทรัพยากรให้ถือเป็นเกณฑ์รอง กล่าวคือ ถ้าผลลัพธ์ดี วิธีการและทรัพยากรที่ตามมาสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม

(๒) เน้นการแข่งขันในผลงาน ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภายนอกที่เทียบเคียงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชน

(๓) ให้ยึดถือพันธกิจหรือภารกิจเป็นตัวขับเคลื่อน โดยต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจให้สูงพอ และไม่ควรรยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นตัวตัดสินควบคุมการทำงาน

อนึ่ง พันธกิจหรือภารกิจดังกล่าว ต้องระบุขอบเขต ภาระงานที่ชัดเจนปฏิบัติได้โดยชัดแจ้ง ซึ่งการระบุรายละเอียดในการปฏิบัติการกิจดังกล่าว ควรทำเป็นแผนสัญญา โดยทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติต่างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามข้อสัญญานั้นอย่างเหมาะสม

(๔) เน้นการกระจายอำนาจในการทำงานเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมในการทำงาน อันจะนำไปสู่การเพิ่มพลังความสามารถในการทำงาน (Empowering) ให้สูงขึ้น และนำวิธีการทำงานเป็นทีมมาใช้ให้มากขึ้น ทั้งทีมในแนวราบและทีมในแนวตั้ง ซึ่งหลักการนี้เชื่อว่าการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอจะทำได้ดีกว่า หน่วยงานต่าง ๆ จะแก้ไขปัญหาของตนเองได้ จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ เพราะปัญหาของ

แต่ละภารกิจและแต่ละองค์การย่อมไม่เหมือนกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและเป็นทีม จึงมีความเหมาะสม

(๕) เน้นที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนในการปฏิบัติราชการ โดยถือว่าระบบราชการเป็นระบบรับใช้ประชาชน มีประชาชนเป็นเจ้าของ ไม่ใช่ทำงานตามความต้องการแห่งระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการ แต่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(๖) เน้นความเป็นเจ้าของของชุมชนและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในฐานะเจ้าของ โดยพยายามสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการพึ่งตนเองของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดภาระของรัฐในอนาคต

(๗) ต้องพิจารณาว่าภารกิจใดที่ประชาชนและเอกชนทำได้ควรส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนหรือประชาชนทำแทน รัฐพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพราะจะเป็นภาระและโดยธรรมชาติรัฐจะไม่สามารถดำเนินการได้ดีมีประสิทธิภาพเท่ากับเอกชนหรือประชาชน การมุ่งทำภารกิจด้วยตนเองจะทำให้ขนาดของรัฐใหญ่และอึดอัดเกินไป ดังนั้น ควรผลักดันสนับสนุนให้ภาคเอกชน ชุมชนหรือองค์กรอื่น ๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยรัฐคอยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล

(๘) ควรคิดและทำในเชิงประกอบมากกว่าการทำตามระเบียบกฎเกณฑ์ กล่าวคือต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าที่ได้รับด้วย โดยมียุทธศาสตร์ที่ตรงรับแทนที่จะคิดแต่ทำให้ภารกิจลุล่วงไปตามกิจวัตรโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าทางทรัพยากรและโอกาสที่เสียไป

(๙) ควรยึดหลัก “ป้องกันดีกว่าแก้” ในการทำงานให้เกิดผลลัพธ์ ควรมีการพิจารณาไตร่ตรองล่วงหน้าและมีการวางแผนที่รอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมา เพราะการแก้ไขปัญหาจะมีความยุ่งยากเสียหายมากกว่าการป้องกัน นับดังกล่าวนั้นหมายความว่า การมีวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีตลอดจนแผนงาน โครงการต่าง ๆ ย่อมมีความสำคัญสูง

(๑๐) เน้นลูกค้า/ประชาชน โดยคาดการณ์และทราบความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนให้ชัดเจน และนำมาเป็นตัวตั้งในการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานที่สอดคล้องกัน

๒.๒ มาตรการหลักในการปฏิรูป ๑๐ ข้อ

(๑) หลักการวินิจฉัยผลสัมฤทธิ์ของงาน ให้ใช้ผลการดำเนินงานเป็นสำคัญ ระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการเป็นเพียงส่วนประกอบ

(๒) ใช้แผนสัญญา (Contractual Plan) เป็นเครื่องมือในการสร้างความผูกพัน/รับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับหน่วยปฏิบัติ แทนที่แผนงาน/โครงการแบบเลื่อนลอย และการทำงานแบบกิจวัตร โดยให้กระทรวงเป็นผู้ให้สัญญาในนามรัฐบาล และองค์กรปฏิบัติ (กรมลงไป) เป็นหน่วยรับสัญญา

ข้อตกลงตามแผนสัญญา สามารถผ่อนปรน/ยกเว้นระเบียบกฎเกณฑ์ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของงานได้

(๓) ใช้มาตรฐานกลางที่ชัดเจนเหมาะสม เป็นกลไกในการกำกับผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ โดยมาตรฐานกลางมี ๓ ระดับ คือ

- มาตรฐานมูลฐาน (Fundamental Standards) ใช้เพื่อรับรองผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติว่ามีความคุ้มค่าและมีคุณค่าอยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้

- มาตรฐานความเป็นเลิศ (Excellence Standards) ใช้เพื่อรับรองว่าผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติมีความเป็นเลิศ

- มาตรฐานเพื่อปรับปรุง (Corrective Standards) ใช้เพื่อป้องกันผลงานที่ไม่คุ้มค่า หรือไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ดังนั้น หน่วยปฏิบัติจะถูกกำหนดเงื่อนไขให้ปรับปรุง หรือยกเลิกตามความเหมาะสมเป็นรายกรณี

มาตรฐานเหล่านี้ จะต้องมีความชัดเจนและระบบการวัดที่เชื่อถือได้ในลักษณะเชิงประจักษ์ และเปิดโอกาสให้หน่วยปฏิบัติมีส่วนร่วมในการนำมาตรฐานกลางไปประยุกต์ใช้กับตนเองได้ด้วย ทั้งนี้ ความถูกต้องเที่ยงตรงของมาตรฐานมีความสำคัญที่สุดจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ

(๔) ให้มีการทบทวน (Review) ผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบ เพื่อจำแนกผลการดำเนินงานเข้าสู่มาตรฐานทั้ง ๓ ระดับ เสร็จแล้วทำการขับเคลื่อนให้เกิดการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกมาตรฐานการดำเนินงานให้สูงขึ้น

ในการทบทวนผลการดำเนินงาน มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการดำเนินงาน โดย

- ก) ยกเลิกหน่วยงานหรืองานที่ไม่จำเป็นอีกต่อไป เพื่อลดความสิ้นเปลืองของรัฐ
- ข) หน่วยงานใดที่แปรรูป (Privatization) ได้ ก็ควรแปรรูป
- ค) หน่วยงานที่จำเป็นต้องปรับหรือโครงสร้างและกำลังคนใหม่ (Reengineering) ก็ควรปรับ

การปรับปรุงนี้ ควรมีการกำหนดเงื่อนไข และให้เวลาในการรอพิสูจน์ใหม่ (Probation) ที่ชัดเจน

(๕) เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง โดยเสนอวิธีการแก้ปัญหาและ/หรือการพัฒนาตนเองได้ตามหลักการมอบอำนาจ (Delegation of Power) โดยยอมรับว่าปัญหาและสาเหตุของแต่ละองค์กรย่อมไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ วิธีการแก้ปัญหาและ/หรือการพัฒนาตนเอง จะถูกนำไปบรรจุไว้ในแผนสัญญา

(๖) แรงจูงใจในการปฏิบัติมีความสำคัญมาก รัฐต้องมีระบบเสริมพลัง (Reinforcement) ที่ระบุเงื่อนไขรางวัลและการให้ทุนให้โทษที่สอดคล้องกับผลของงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงตนเอง และการทำงานเพื่อไปสู่ความเป็นเลิศ

(๗) ตัวชี้วัด ระบบการวัด และระบบการประเมินที่สร้างขึ้นต้องชัดเจน และมีความจำเพาะเจาะจงกับปัญหาของแต่ละหน่วยงานด้วย การเห็นตรงกันในตัวชี้วัดระหว่างคู่สัญญา เป็นกุญแจสำคัญขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมร่วมกัน

(๘) ในส่วนของหน่วยปฏิบัติ ต้องมีกระบวนการปฏิบัติในการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องจนบรรลุความเป็นเลิศ ในการนี้หน่วยปฏิบัติต้องสร้างกลไกภายในขึ้นอย่างน้อย ๔ ประการคือ (๑) นโยบายคุณภาพที่เข้มแข็ง (๒) ทีมคุณภาพและนวัตกรรม (๓) ผู้นำ คน และกำลังคนที่เข้มแข็ง (๔) กระบวนการและเทคนิคที่เหมาะสม

(๙) รัฐต้องมีกลไก ๒ กลุ่มเพื่อขับเคลื่อนภารกิจนี้ คือ (๑) กลไกการกำกับดูแล (๒) กลไกการสนับสนุนส่งเสริมเพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถปรับปรุงตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑๐) จำเป็นต้องมีองค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนที่ดี และมีกฎหมายรองรับที่เหมาะสม

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์

เพื่อให้ได้แนวทางการปฏิรูปที่มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ คณะอนุกรรมการได้ทำการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงวิชาการและเชิงข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการกำหนดวิธีและ กระบวนการปฏิรูป ดังนี้

(๑) ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปของต่างประเทศ ซึ่งเคยประสบความสำเร็จ และเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

(๒) ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบ ถึงสภาพปัญหา สาเหตุและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการปฏิรูป

(๓) สืบค้นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหา สาเหตุ และอุปสรรคในการวัดและประเมินผลการ ปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว แบ่งเป็น

- หน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงในการประเมินผล รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ การบริหารงานแห่งรัฐ ได้แก่ สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันรับรอง คุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงานประมาณ

- หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วย หน่วยงานในระดับกรม มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีดารวจ รวมจำนวนกว่า ๓๐๐ หน่วยงาน (โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง)

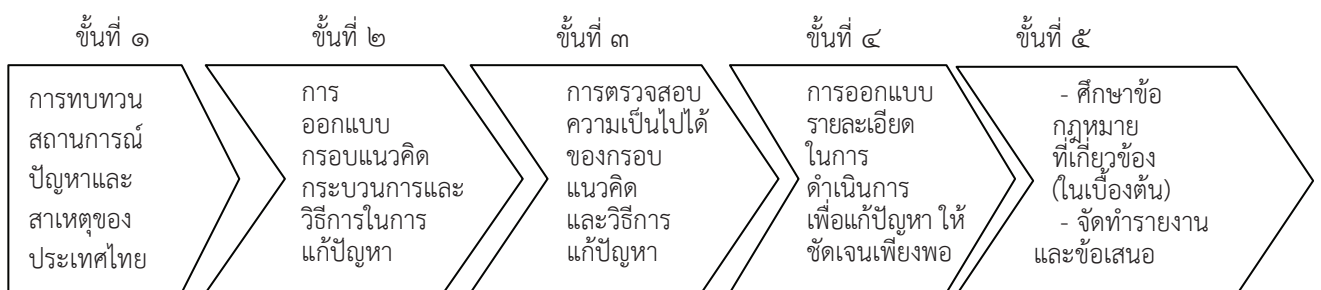
(๔) สัมภาษณ์ผู้แทนของหน่วยงานที่เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการบริหารราชการ แผ่นดิน เช่น ผู้บริหารของสำนักงานประมาณ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ สถาบันรับรองคุณภาพ สถานพยาบาล (องค์การมหาชน) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และสถาบันเพิ่ม ผลผลิตแห่งชาติ เป็นต้น

(๕) เชิญผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการ

(๖) ทำการณีกศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานของหน่วยงาน ที่ประสบความสำเร็จ และมีแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติให้ลึกซึ้งขึ้น โดยทำการศึกษารณีก การดำเนินงานของกรมปศุสัตว์ และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ สามารถแบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น ๕ ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนมีระเบียบวิธีศึกษาและ วิธีวิเคราะห์ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังภาพที่ ๑

ภาพที่ ๑ ขั้นตอนการดำเนินงาน



- ทบทวนวรรณกรรม
- สืบค้นหน่วยงาน ระดับกรม จำนวน ๑๙๒ หน่วยงาน
- ระดมสมอง
- สรุปปัญหาและสาเหตุ

- ทบทวนวรรณกรรม
- สัมภาษณ์หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง
- เชิญหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมาหารือ
- ระดมสมองเพิ่มเติม

- ทบทวนวรรณกรรม
- สืบค้นความเป็นไปได้ โดยส่งแบบสอบถาม ไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง
- เชิญหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมาหารือ

- ระดมสมอง
- เชิญหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมาให้ ความเห็นเพิ่มเติม
- สังเคราะห์ประเด็น ทั้งหมดเข้าด้วยกัน

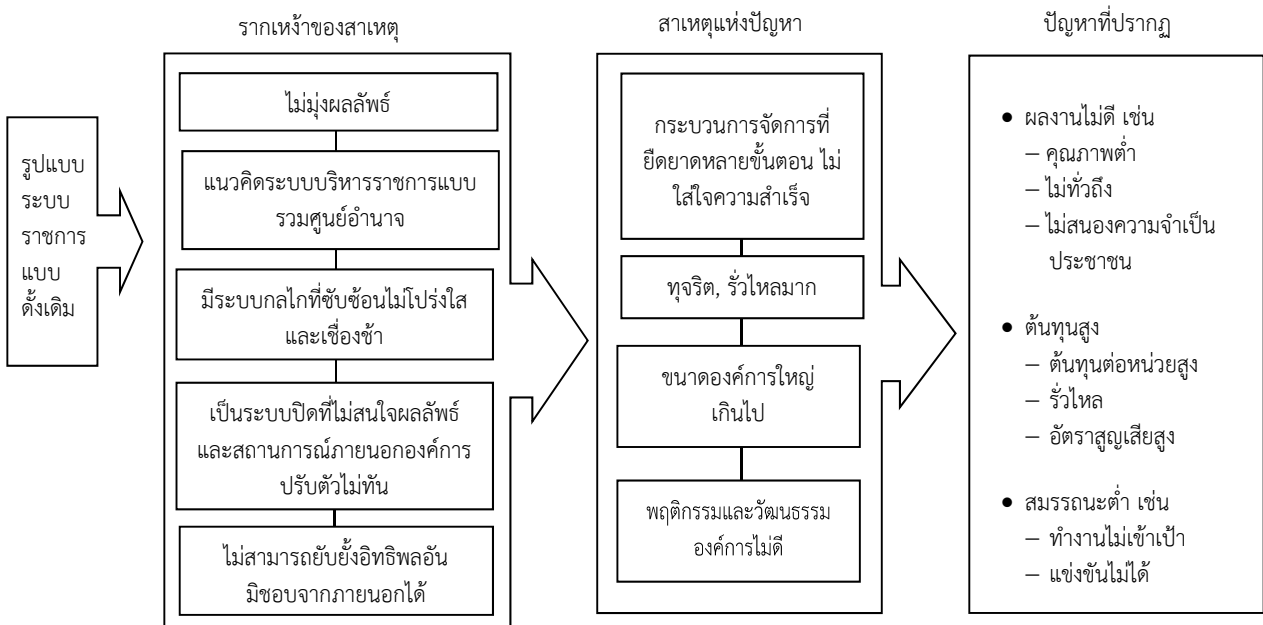
- รวบรวมผลงาน ทั้งหมดมาจัดทำ รายงานและ ข้อเสนอแนะ

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ปัญหาและสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพ

จากการศึกษาที่กล่าวมา พบว่า (๑) ปัจจุบันประเทศไทยมีความถดถอยด้านประสิทธิภาพและคุณภาพในภาครัฐเป็นอย่างมาก (๒) สาเหตุแห่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากทั้งปัจจัยเชิงระบบ ปัจจัยเชิงกระบวนการ และปัจจัยเชิงกลไกหลายเรื่องรวมกัน ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเชิงซ้อนที่มีหลายเงื่อนไข (Wicked Problem) อันยากที่จะแก้ไข (๓) ปัญหาและสาเหตุความไร้ประสิทธิภาพของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาและพัฒนาองค์กรจึงมีความแตกต่างกันด้วย การกระจายโอกาสให้แก่แต่ละองค์กรมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนจึงมีความจำเป็นมาก ซึ่งสามารถสรุปปัญหาและสาเหตุได้ ดังภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ ปัญหาและสาเหตุของระบบราชการไทย



จากภาพที่ ๒ อธิบายขยายเพิ่มเติมความเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้น ดังนี้

ปัญหาของระบบราชการไทย

โดยหลักการในการบริหารทุกประเภท จุดมุ่งหมายสูงสุดคือผลลัพธ์ที่ดี โดยผลลัพธ์ที่ดีวัดได้จาก (๑) ผลผลิตที่มีคุณภาพสูง ทั่วถึง และสอดคล้องกับความจำเป็น (๒) ต้นทุนที่ประหยัด คุ่มค่า และมีคุณค่าสูงสุด (๓) สมรรถนะในการบริการที่ดี เช่น รวดเร็ว สร้างความพึงพอใจสูง และสามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้

ผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ระบบราชการไทยยังมีผลงานโดยรวมไม่ดีดังกล่าวนมา เนื่องจากการแก้ไขปัญหาอย่างไม่ตรงจุดและยังไม่ดีพอ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยมุ่งมองปัญหาที่สาเหตุด้วย ดังนั้น เพื่อให้การมองปัญหาเป็นไปอย่างครบถ้วน จึงขออธิบายเพิ่มเติมดังนี้

สาเหตุแห่งปัญหา (Causes of Problem)

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ระบบราชการไทยด้อยประสิทธิภาพ มีผลงานวิชาการมากมายหลายชิ้น อธิบายตรงกันว่า เกิดจากสาเหตุหลายประการประกอบกัน โดยสามารถสรุปสาเหตุที่สำคัญ ได้ดังนี้

(๑) มีกระบวนการจัดการที่ล่าช้า ยืดเยื้อ เพราะสายบังคับบัญชายาว มีระเบียบกฎเกณฑ์มาก มีการแยกส่วนในการทำงาน ไม่บูรณาการขั้นตอนและกระบวนการเข้าด้วยกันแบบ One-Stop Service

(๒) มีการทุจริตทั่วไปหลุมลึก ถึงแม้จะมีระเบียบกฎเกณฑ์และการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด แต่การรั่วไหลและการสูญเสียก็ยังคงมีมากเช่นเดิม ประมาณอัตราการรั่วไหลอาจสูงจึ้นร้อยละ ๕๐ เช่น การทุจริตบกพร่อง และความสูญเปล่าในการทำงานยังมีมากไม่ลดลง

การรั่วไหลที่มากเช่นนี้ ทำให้เกิดการสูญเปล่าในการใช้จ่ายงบประมาณเป็นอันมาก ยังผลให้การพัฒนาประเทศล่าช้าไปโดยไม่สมควร

(๓) ขนาดองค์กรใหญ่เกินไป ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงมากคือ สูงถึงร้อยละ ๙ ของ GDP (โดยมาตรฐานที่ดีอยู่ที่ร้อยละ ๓ ของ GDP) ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐที่มีอัตราการการใช้จ่ายทางด้านนี้สูงมากรัฐหนึ่งของโลก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบองค์กรราชการแบบดั้งเดิม เป็นระบบหนุนส่งให้เกิดการขยายขนาดกำลังคน การตัดลดกำลังคนทำได้ยาก ขณะที่พฤติกรรมการทำงานก็ไม่ได้ใช้เวลาให้ราชการอย่างเต็มที่

(๔) พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์กรไม่ดี ข้าราชการส่วนใหญ่ยึดระเบียบเป็นจุดหมายในการทำงาน ไม่มีแรงจูงใจใฝ่สำเร็จ เนื่องจากระบบราชการไม่ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์อย่างเพียงพอ ทำให้แรงจูงใจในการทำงานขึ้นกับระบบอุปถัมภ์ มีการละเมิดหลักคุณธรรมและจริยธรรมสูง แรงจูงใจทางลบบมีอิทธิพลสูงกว่าแรงจูงใจทางบวก ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมองค์กรและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ดี

นอกจากที่กล่าวมา ยังมีสาเหตุแห่งปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายที่ทำให้เกิดปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพด้านผลผลิตของระบบราชการ ซึ่งมีอาจนำมากล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

รากเหง้าของสาเหตุแห่งปัญหา (Underlying Factors)

ในการวิเคราะห์สรุปได้ว่า ต้นตอของสาเหตุแห่งปัญหาสรุปได้เป็นปัจจัยใหญ่ ๆ ว่าเกิดจากตัวแบบราชการแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า Traditional Bureaucracy ซึ่งมีลักษณะเด่นที่เป็นต้นตอของปัญหาหลายประการ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง ๕ ประการ คือ

(๑) ไม่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์อย่างเพียงพอ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานขึ้นกับระบบอุปถัมภ์สูง ทำให้พลังในการขับเคลื่อนให้เกิดผลลัพธ์ต่ำเกินไป (เช่น ไม่มีการวัดและประเมินผลที่ดี ไม่มีแรงจูงใจในผล และไม่ใช้ผลลัพธ์ในการพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น)

(๒) มีการรวมศูนย์อำนาจ และการควบคุมบังคับบัญชามากเกินไป ทำให้เกิดลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ยาวมากและระเบียบขั้นตอนมากมาย องค์กรจึงมีขนาดใหญ่ อู้ยอ้าย ไม่คล่องตัว ข้าราชการถูกควบคุมโดยระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด จนไม่ให้ความสำคัญต่อความสำเร็จของงาน

(๓) มีระบบ กลไกและกระบวนการที่สลับซับซ้อน ปกปิด และไม่โปร่งใส ยากต่อการเข้าใจและเข้าถึง เป็นสาเหตุให้เกิดความอึดอาด ล่าช้า หลีกเลียงความรับผิดชอบ และมีช่องทางให้สามารถทำการทุจริตมาก

(๔) มีระบบปิดที่ไม่สนใจผลลัพธ์และสถานการณ์ภายนอกอย่างเพียงพอ อาจจะเป็นเนื่องจากไม่มีผลต่อความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ ทำให้ระบบราชการขาดความใฝ่รู้ ขาดความกระตือรือร้น และตามโลกไม่ทัน ศักยภาพในการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้จึงมีต่ำ ทำได้ยาก การปรับตัวเพื่อสนองตอบต่อสิ่งเร้าภายนอกทำได้น้อยเกินไป

(๕) ไม่สามารถยับยั้งด้านทานอิทธิพลอันมิชอบจากภายนอกได้ เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีผลประโยชน์ก้อนใหญ่ของชาติเป็นเดิมพัน ดังนั้น ทั้งฝ่ายการเมืองและผู้ประกอบการภายนอกต่างก็มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากระบบราชการ แต่ระบบราชการไม่มีภูมิคุ้มกันในเรื่องนี้ดีพอ ทำให้เกิดการปฏิบัติราชการที่มีชอบเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความเสียหายและไร้คุณธรรมในที่สุด

จากเหตุผลดังกล่าว การปฏิรูประบบราชการไทย จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดรุนแรง จึงจะประสบความสำเร็จได้

๔.๒ ความพยายามแก้ปัญหามี แต่ยังไม่สำเร็จ ทำไม

จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพบว่า ความพยายามในการแก้ไขปัญหามีมานานแล้ว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ในเรื่องนี้อธิบายได้ดังนี้

ในด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้มาแล้วพอสมควร โดยพยายามพัฒนาทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพควบคู่กันไป โดยนำเอาวิธีการที่เรียกว่า PMQA (Public Management Quality Award) มาใช้ โดยใช้รางวัลจูงใจให้องค์กรของรัฐปรับปรุงคุณภาพงานให้ดีขึ้น ซึ่งปรากฏว่ามีบางหน่วยงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น กรมศุลกากร ซึ่งสามารถผลักดันการศุลกากรไทยให้ก้าวไปถึงอันดับ ๖ ของโลกได้ภายในไม่กี่ปี แต่หน่วยงานที่ไม่ประสบความสำเร็จก็มีมาก เช่น กรณีองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO (International Civil Aviation Organization) ไม่รับรองมาตรฐานคุณภาพในการดำเนินงานทางด้านการบินของกรมการบินพลเรือน โดยขึ้นป้ายแดงและตั้งเงื่อนไขให้เร่งปรับปรุงคุณภาพโดยเร็ว

รวมถึงกรณีกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) แจ้งเตือนการทำประมงของไทยว่าเข้าข่ายลักษณะการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม หรือ Illegal Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing) ทั้งนี้ ไม่นับกรณีการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment : PISA) และ World Economic Forum (WEF) ซึ่งได้จัดอันดับการศึกษาของไทยไว้ในลำดับที่ต่ำกว่าเกือบทุกประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ซึ่งแสดงถึงความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารการศึกษาทั้งระบบ

ในด้านการพัฒนาคุณภาพเพื่อแข่งขันทางการค้า กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพโดยจัดรางวัล TQA (Thailand Quality Award) ขึ้น ดังที่หลายประเทศทำสำเร็จมาแล้ว โดยจัดตั้งสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการรางวัลคุณภาพแห่งชาติขึ้น แต่ปรากฏว่ายังทำได้น้อยมาก ไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการแข่งขันและการแก้ปัญหาค่าคุณภาพของประเทศ

สำนักงานประมาณ ได้นำระบบงบประมาณแบบ PART (Performance Assessment Rating Technique) มาใช้แล้วเป็นเวลาหลายปี เพราะเห็นว่าระบบงบประมาณแบบ PART เป็นระบบที่เน้นการจัดสรรงบประมาณโดยยึดถือผลลัพธ์เป็นสำคัญ ดังนั้น หากนำวิธีการดังกล่าวมาใช้จะช่วยทำให้การทำงานของราชการไทย มุ่งต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของผลลัพธ์มากขึ้น แต่วิธีการนี้ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จอีก เพราะการวัดผลงานและการประเมินผลของส่วนราชการไทยยังเชื่อถือไม่ได้ และฝ่ายการเมืองไม่ให้ความสำคัญแต่อย่างใด

ในด้านการศึกษา ได้พยายามพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้นและทั่วถึง โดยจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ขึ้นเพื่อทำการประเมิน แต่ผลปรากฏว่าระบบการทำงานของ สมศ. มีปัญหามาก เพราะภารกิจประเมินมีขนาดใหญ่ (มีโรงเรียนมาก)

และวิธีการประเมินมุ่งไปที่การวัดผลมากกว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทำให้คุณภาพการศึกษาไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

ในทำนองเดียวกันนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นๆ พยายามทำการวัดและพัฒนาคุณภาพในแต่ละประเภทบริการอีกหลายหน่วยงาน ซึ่งไม่อาจนำมากล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด เช่น กระทรวงสาธารณสุข จัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) หรือ สรพ. ขึ้นเพื่อทำการประเมินและให้การรับรองโรงพยาบาล และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่นำเกณฑ์ SEPA (State Enterprise Performance Appraisal) มาใช้เพื่อพัฒนารัฐวิสาหกิจของชาติทั้งหมด เป็นต้น

เพื่อให้ได้ความจริงที่ถูกต้องชัดเจนว่าสาเหตุแห่งความไม่สำเร็จเกิดจากอะไร คณะอนุกรรมการจึงได้ทำการสำรวจโดยส่งแบบสอบถามไปยังส่วนราชการระดับกรม สถานีดำรวจ (โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง) รวมถึงรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ หลังจากนั้นได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนราชการดังกล่าวพบว่าการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพยังทำได้น้อยมาก ไม่เพียงพอแก่ความจำเป็น การปฏิบัติงานมีปัญหาากทั้งปัญหาด้านนโยบาย ด้านแนวคิด ด้านวิธีการ และที่สำคัญคือทุกหน่วยงานเห็นตรงกันว่า “การวัดและประเมินผลที่ปฏิบัติอยู่ทำไปแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์แต่อย่างใด เพราะผู้บริหารยังไม่เห็นความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมืองไม่สนใจ ดังนั้น การประเมินและการพัฒนาคุณภาพที่ปฏิบัติอยู่ จึงทำไปตามหน้าที่เท่านั้น”

๔.๓ แนวทางการแก้ปัญหา

หลังจากได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน คณะอนุกรรมการได้ตัดสินใจเลือกหลักการแก้ไขปัญหาคือความไร้ประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐ โดยเลือกใช้ตัวแบบที่เรียกว่า **การจัดการดำเนินงานแบบแสดงผลลัพธ์** (Performance Management & Result Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่บูรณาการระบบ กลไกและกระบวนการเข้าด้วยกัน ใช้วิธีการบริหารที่ยึดผลลัพธ์เป็นตัวตัดสินความสำเร็จ ส่วนวิธีการดำเนินงานมุ่งเน้นการกระจายอำนาจอันเป็นหลักการสำคัญในการเพิ่มพลังการทำงานให้สูงขึ้น (Empower) ทั้งในการปฏิบัติและการพัฒนาตนเองได้อย่างเหมาะสม

เพื่อให้เห็นภาพของตัวแบบนี้ จึงขอเสนอที่มาของแนวคิด และสาระสรุปของแนวคิด ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ ที่มาของกรอบแนวคิด

ที่จริงแล้วแนวคิดระบบราชการแบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน เป็นแนวคิดที่ถ่ายทอดเลียนแบบมาจากประเทศพัฒนาแล้วทั้งสิ้น ดังนั้น ปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันในหลายประเทศ

สำหรับประเทศที่มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้เลิกใช้ตัวแบบระบบราชการแบบดั้งเดิมนี้ไปแล้ว และได้พยายามค้นหาตัวแบบใหม่มาใช้แทน เพราะเห็นว่าต้นตอสำคัญของปัญหามาจากตัวแบบดังกล่าว (เช่น สหราชอาณาจักรสมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher, สหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan และประธานาธิบดี Bill Clinton, สาธารณรัฐฝรั่งเศสสมัยประธานาธิบดี Francois Mitterrand, สาธารณรัฐสิงคโปร์สมัยนายกรัฐมนตรี Lee Kuan Yew และประเทศมาเลเซียสมัยนายกรัฐมนตรี Mahathir Mohamad เป็นต้น) ซึ่งผลของการพยายามปรับปรุงทำให้ประเทศเหล่านี้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ดังเป็นที่ประจักษ์ในปัจจุบัน

สำหรับการศึกษานี้ คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นการศึกษาเพื่อการปฏิรูปครั้งใหญ่ ดังนั้นจึงสมควรเน้นการแก้ไขปัญหาคือต้นตอแบบถอนรากถอนโคน ดังนั้น จึงควรศึกษารูปแบบใหม่ที่ดีกว่า มาแทนที่รูปแบบเก่าดั้งเดิมที่มีความชัดเจนแล้วว่ามีข้อจำกัดมาก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้พยายามศึกษา

รูปแบบใหม่ที่คิดว่าดีและเหมาะสมกับประเทศไทย โดยได้ค้นคว้ารูปแบบที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ มาพิจารณาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ พบว่ารูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “การบริหารที่เน้นการดำเนินงานและผลลัพธ์ (Performance Management & Result)” ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีฐานความคิดมาจากสองแหล่ง คือ (๑) ฐานความคิดเรื่องความเป็นเลิศในคุณภาพของงาน (Quality Excellence Model) และ (๒) ฐานความคิดตามตัวแบบประดิษฐ์กรรมราชการใหม่ (Reinventing Government) ซึ่งเสนอตัวแบบหลักการปฏิรูประบบราชการแบบคิดใหม่ทำใหม่ขึ้นมา ๑๐ ข้อ เพื่อใช้ทดแทนรูปแบบระบบราชการแบบเดิม โดยประดิษฐ์กรรมราชการใหม่ ๑๐ ข้อดังกล่าว มีสาระสังเขปดังนี้

(๑) ผลลัพธ์สำคัญกว่าวิธีการและทรัพยากร นั่นคือ ต้องถือผลลัพธ์เป็นเกณฑ์วินิจฉัยสั่งการในการเลือกใช้วิธีการและทรัพยากร กล่าวคือ ถ้าผลลัพธ์ดี วิธีการและทรัพยากรที่ตามมาสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม

(๒) เน้นการแข่งขันในผลงาน ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภายนอกที่เทียบเคียงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชน

(๓) ให้ยึดถือพันธกิจหรือภารกิจเป็นตัวขับเคลื่อน โดยต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจให้สูงพอ และไม่ควรมีข้อระเบียบขกกฎเกณฑ์เป็นตัวตัดสินควบคุมการทำงาน

(๔) เน้นการกระจายอำนาจในการทำงานอันจะนำไปสู่การเพิ่มพลังความสามารถในการทำงาน (Empowering) และพยายามทำงานโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีม ซึ่งหลักการนี้เชื่อว่าการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอจะทำได้ดีกว่า หน่วยงานต่าง ๆ จะแก้ไขปัญหาของตนเองได้ จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ เพราะปัญหาของแต่ละภารกิจและแต่ละองค์การย่อมไม่เหมือนกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการทำงานแบบมีส่วนร่วมและเป็นทีม จึงมีความเหมาะสม

(๕) เน้นที่ประชาชน คือต้องสนองตอบความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นสำคัญ ไม่ใช่ทำงานตามความต้องการแห่งระเบียบขกกฎเกณฑ์ทางราชการ แต่ขัดกับความต้องการของประชาชน

(๖) เน้นความเป็นเจ้าของของชุมชนและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในฐานะเจ้าของ โดยพยายามสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง ซึ่งจะช่วยลดภาระของรัฐในอนาคต

(๗) รัฐพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพราะจะเป็นภาระและโดยธรรมชาติรัฐจะไม่สามารถดำเนินการได้ดีเท่ากับเอกชน การมุ่งทำภารกิจด้วยตนเองจะทำให้ขนาดของรัฐใหญ่และอึดอัดเกินไป ดังนั้น ควรผลักดันให้ภาคเอกชน ชุมชน หรือองค์กรอื่น ๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยรัฐคอยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล

(๘) ควรคิดและทำในเชิงประกอบกรกล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าที่ได้รับด้วย แทนที่จะคิดแต่ทำให้ภารกิจลุล่วงไป โดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าทางทรัพยากรและโอกาส

(๙) ควรยึดหลัก “ป้องกันดีกว่าแก้” ในการทำงานให้เกิดผลลัพธ์ ควรมีการพิจารณาไตร่ตรองล่วงหน้าและมีการวางแผนที่รอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมา เพราะการแก้ไขปัญหาจะมีความยุ่งยากเสียหายมากกว่าการป้องกัน นับดังกล่าวยุทธศาสตร์ และยุทธวิธี ตลอดจนแผนงาน โครงการต่าง ๆ ย่อมมีความสำคัญสูง

(๑๐) เน้นลูกค้า/ประชาชน และคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานที่สอดคล้องกัน

หลักการทั้ง ๑๐ ข้อ เป็นหลักการประดิษฐ์ใหม่ (Reinventing) ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกานำมาประยุกต์ใช้เป็นประเทศแรกในทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยระดม นักวิชาการและนักปฏิบัติกว่า ๒๕๐ คน ทั่วประเทศช่วยกันคิดและทำ เพื่อนำหลักการข้างต้นไปใช้แทนที่ระบบ ราชการแบบเดิม ผลการทำงานร่วมกัน ๖ เดือน ทำให้ได้แนวทางปฏิบัติมากกว่า ๒,๕๐๐ หน้า มีข้อเสนอ ในการปฏิรูป ๓๘๔ เรื่อง และใน ๓๘๔ เรื่องดังกล่าว ได้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญพิเศษไว้ ๑๑๙ เรื่อง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ประธานาธิบดีคลินตัน ได้ออกกฎหมายมาหลายฉบับ เพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ และครอบคลุมส่วนราชการทั่วประเทศ ตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น ผลการปฏิรูปนี้ ภายใน ๓ ปี ปรากฏว่า ยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปกิจกรรมใหม่ ๑,๒๕๐ กิจกรรม ทำให้สามารถประหยัด งบประมาณของรัฐบาลกลางได้ ๑๐๘ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และลดกำลังคนของรัฐบาลกลางได้ ๒๕๒,๐๐๐ ตำแหน่ง

ด้านการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีทำแผนสัญญากับหน่วย ปฏิบัติต่าง ๆ โดยกำหนดเป้าหมายและงบประมาณรวมทั้งระงับการใช้ระเบียบที่ไม่จำเป็นไว้ในแผนสัญญา จากผลการดำเนินงาน ๑ ปี ปรากฏว่าได้ลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นลงไปร้อยละ ๕๐ ของที่มีอยู่ เพื่อแลกกับ ผลงานของหน่วยผลิตที่สูงขึ้นประมาณร้อยละ ๓๐ นอกจากนี้ ยังพบว่าสามารถลดขั้นตอนการทำงานได้มาก ถึงร้อยละ ๖๐ ของขั้นตอนการทำงานเดิม ทำให้ความรวดเร็วในการทำงานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘๐ นับว่าเป็นอัตรา ที่น่าพอใจมาก

ในสมัยที่สองของประธานาธิบดีคลินตัน ได้พัฒนาวิธีการนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำเอาภารกิจต่าง ๆ ที่ต้องการมุ่งเน้นมาเป็นตัวกำหนดทิศทางในการจัดการภาครัฐด้วย พร้อมทั้งได้นำ วิธีการงบประมาณแบบเน้นผลงานมาใช้ควบคู่กันไป เรียกว่าวิธีการแบบนี้ว่า PART (Performance Assessment Rating Technique) ทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับผลงานมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการปฏิรูปงบประมาณนี้ ในสมัยของประธานาธิบดีโอบามา (Barack Obama) ได้เพิ่มวิธีการ Priority Budgeting เข้ามาซ้อนทับเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ ของภาครัฐคำนึงถึงความสำคัญของภารกิจควบคู่ไปกับการจ่ายเงินของรัฐด้วย ไม่ใช่คำนึงถึงเฉพาะ ประสิทธิภาพของผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำหลักการนี้มาใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ หลังประเทศสหรัฐอเมริกา ๒ ปี และยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน เป้าหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์นอกจากจะเน้นการปฏิรูประบบราชการให้มี ประสิทธิภาพและคุณภาพแล้ว ยังเน้นการขับเคลื่อนเป้าหมายของชาติใน ๓ เรื่อง คือ (๑) การบริการภาครัฐ ที่ยึดผลงานที่ดี (๒) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยการส่งเสริมองค์การภาคเอกชนให้เข้มแข็ง มีขีดความสามารถสูง และ (๓) ขับเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์ในศตวรรษที่ ๒๑

ในการนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้น ๒ หน่วยงานคือ SPRING (Singapore Standard, Productivity and Innovation for Growth) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการค้า และอุตสาหกรรม มีภารกิจส่งเสริมการแข่งขัน และอีกหน่วยงานหนึ่งคือ Public Service Division สังกัด ในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งองค์การทั้งสองนี้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง ๓ คือ (๑) บริการที่ดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (๒) ความสามารถในการแข่งขันสูงในระดับ ๑ ใน ๕ ของโลก และ (๓) เตรียมคนและประเทศสู่ศตวรรษที่ ๒๑ อย่างเข้มแข็ง

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถบรรลุเป้าหมายทั้ง ๓ ประการ ได้ภายในเวลาเพียงประมาณ ๑๐ ปี และกลายเป็นประเทศที่มีความ “มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” มากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ทั้งที่ใน ๓๐ ปีก่อนหน้านี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นเพียงประเทศขนาดเล็กและยากจนที่สุดประเทศหนึ่ง

๔.๓.๒. สารสรุปของกรอบแนวคิดการปฏิรูป

กรอบแนวคิดของการปฏิรูป

หัวใจสำคัญของกรอบแนวคิดในการปฏิรูป คือ “กระบวนการจัดการการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง” คุณภาพและประสิทธิภาพดังกล่าว สามารถแสดงออกมาโดย “กระบวนการทำงานที่ดีเลิศและค่าใช้จ่ายที่ลดลง (Work Excellence and Cost Less)” ดังภาพที่ ๓

ภาพที่ ๓ ตัวแบบการบริหารการดำเนินงานแบบแสดงผลลัพธ์



จากภาพที่ ๓ หลักการสำคัญของตัวแบบนี้คือ การพิจารณาการพัฒนาที่เน้นการเปลี่ยนจากระดับปฏิบัติ ภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมจากระดับบน ในการจัดการเปลี่ยนแปลงและได้ใช้ผลลัพธ์เป็นตัวขับเคลื่อน (Driver) ส่วนองค์ประกอบของระบบนี้ ประกอบขึ้นด้วย ๓ ส่วน ดังนี้ คือ

ส่วนที่ ๑ ผลลัพธ์ที่ปรารถนาให้เกิดขึ้นในอนาคต (Desired Results) : ซึ่งโดยทั่วไปก็คือเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญซึ่งเผชิญอยู่ในปัจจุบัน และเป้าหมายที่ปรารถนาอยากให้เป็นในอนาคต

ส่วนที่ ๒ กระบวนการจัดการการดำเนินงานที่มุ่งต่อผลลัพธ์ : เพื่อให้บรรลุผลที่ปรารถนา รัฐต้องมีกระบวนการจัดการที่มียุทธศาสตร์รองรับ โดยยุทธศาสตร์เหล่านี้จะถูกขับเคลื่อนด้วยกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ คือ “การบริหารการดำเนินงานที่เน้นแสดงผลลัพธ์” ดังที่กล่าวแล้ว

การปฏิรูปกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแบบเน้นผลลัพธ์ เป็นหลักการปฏิบัติที่ “เอาผลงานเป็นตัวตั้ง” ส่วนวิธีการทำงานต้องให้ความสำคัญในการทำงานกำหนดหน่วยปฏิบัติให้เพียงพอแก่ความจำเป็น ถ้าผลงานดีก็ได้รับรางวัลที่ดี แต่ถ้าผลงานไม่ดีก็ต้องแก้ไขปรับปรุง ถ้าไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความคุ้มค่าได้ ก็ต้องถูกยกเลิกการจ้างหรือถูกยกเลิกองค์การ ทั้งนี้ แล้วแต่ความเหมาะสม

ในการปฏิรูปให้เกิดผลงานที่ดีดังกล่าว ถือเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ ที่ต้องมีการจัดระเบียบและจัดกลไกต่าง ๆ ใหม่ตามความจำเป็น

ส่วนที่ ๓ กระบวนการปัจจัยนำเข้า (Input) : ในการพิจารณาปัจจัยนำเข้าอย่างน้อยก็ต้องวางแผนล่วงหน้า ๒ ประการ คือ (๑) ภารกิจที่คัดสรรขึ้นมาทำการขับเคลื่อนมีอะไรบ้าง ภารกิจใดที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ ต้องกำหนดกรอบภารกิจเอาไว้ให้ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การปฏิรูปกรอบดำเนินงานทำได้ถูกต้องตั้งแต่ต้นทาง (๒) ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการขับเคลื่อนภารกิจ ซึ่งต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าเช่นกัน

๔.๔ เป้าหมายของการปฏิรูป

เพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐ จำนวน ๕๖,๙๔๘ องค์การ โดยปรับปรุงให้มีมาตรฐานการดำเนินงานและผลลัพธ์สูงขึ้น ดังนี้

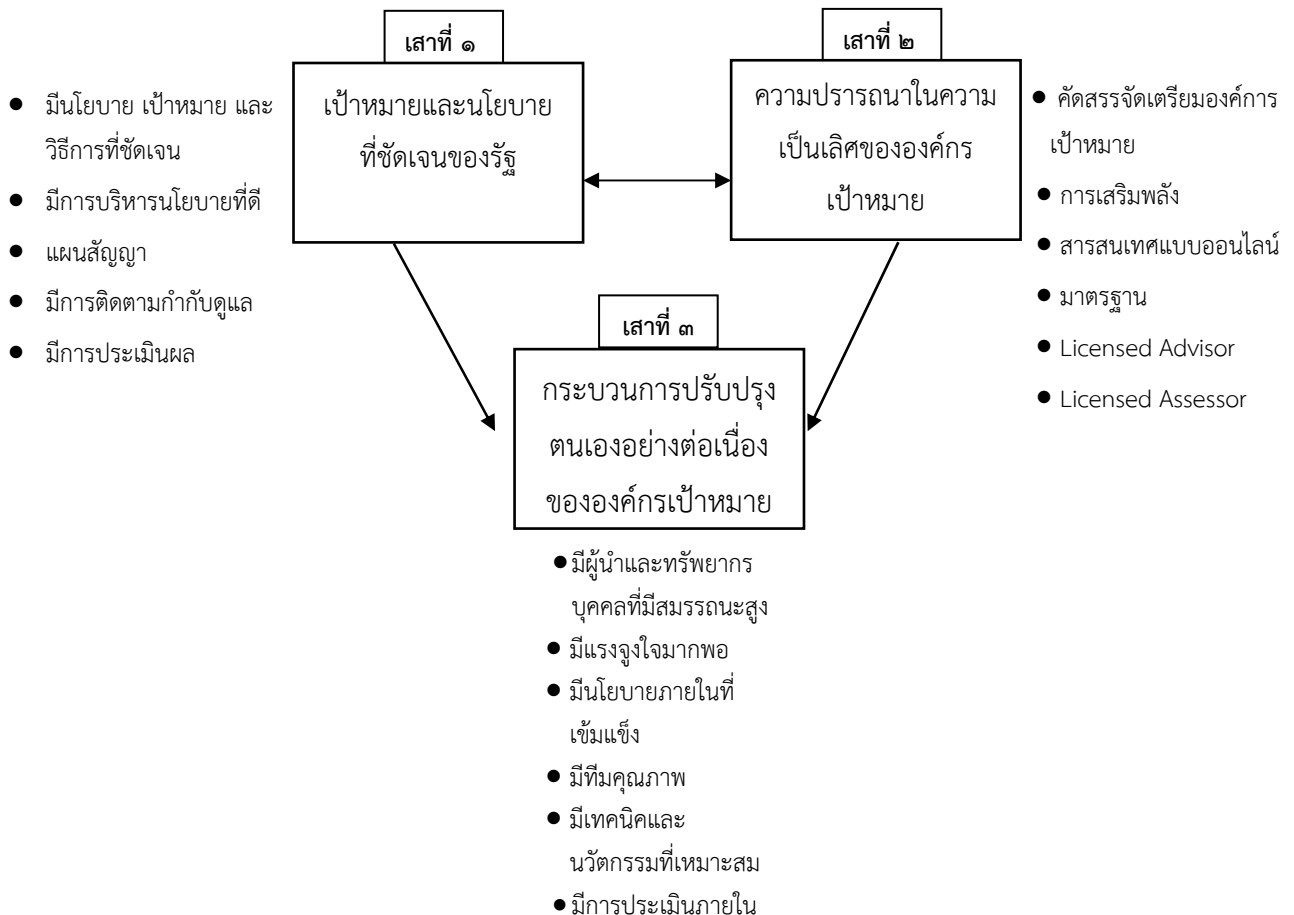
- มีมาตรฐานการดำเนินงานสูงขึ้นและมีความคุ้มค่ามากขึ้น
- ภายใน ๑๐ ปี หลังการปฏิรูปจะเกิดผลลัพธ์ ดังนี้
 - ต้องไม่มีองค์การภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่า
 - องค์การภาครัฐอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ สามารถปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง จนมีมาตรฐานอยู่ในระดับความเป็นเลิศ
 - องค์การธุรกิจเอกชนสามารถเข้าถึงมาตรการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันที่รัฐจัดให้ และมีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น
 - วิสาหกิจชุมชน จำนวน ๗๔,๕๐๗ หน่วย สามารถเข้าถึงมาตรการส่งเสริมจากรัฐ เพื่อเพิ่มพูนความสามารถของตนให้เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

๔.๕ องค์ประกอบที่จำเป็นในการปฏิรูป: สามเสาหลักการปฏิรูป

ในการพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรเป้าหมายให้มีมาตรฐานสูง จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบ ๓ ส่วนประสานกัน ส่วนที่ ๑ คือ การมีเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนของรัฐ ส่วนที่ ๒ คือ ความปรารถนาในความเป็นเลิศขององค์กรเป้าหมาย และส่วนที่ ๓ คือ กระบวนการในการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย โดยต้องจัดตั้งกระบวนการและกลไกต่างๆ ขึ้นเพื่อสนับสนุน และส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุงตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

องค์ประกอบและกลไกดังกล่าว ถือว่าเป็น ๓ เสาหลักในการขับเคลื่อนให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จ รายละเอียดดัง ภาพที่ ๔

ภาพที่ ๔ องค์ประกอบและกลไกที่จำเป็นในการปฏิรูป



จากภาพที่ ๔ แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบอันเป็น ๓ เสาหลัก ในการขับเคลื่อนวาระปฏิรูป ดังนี้

เสาที่ ๑ คือ เสาเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนของรัฐ หมายความว่า รัฐต้องมีเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูปตามวาระนี้ ถ้าหากปราศจากเป้าหมายของรัฐแล้ว การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายจะเกิดขึ้นไม่ได้ และหากรัฐมีจุดมุ่งหมายในเรื่องนี้เพียงพอแล้ว กิจกรรมที่รัฐต้องดำเนินการตามเสานี้ มีดังนี้

(๑) นโยบาย เป้าหมายและวิธีการที่ชัดเจน (๒) มีการบริหารนโยบายที่ดี (๓) มีการทำงานแบบแผนสัญญา (Contractual Plan) (๔) มีกระบวนการติดตามกำกับดูแลที่ดี และ (๕) มีการประเมินผลที่ตรงรับ

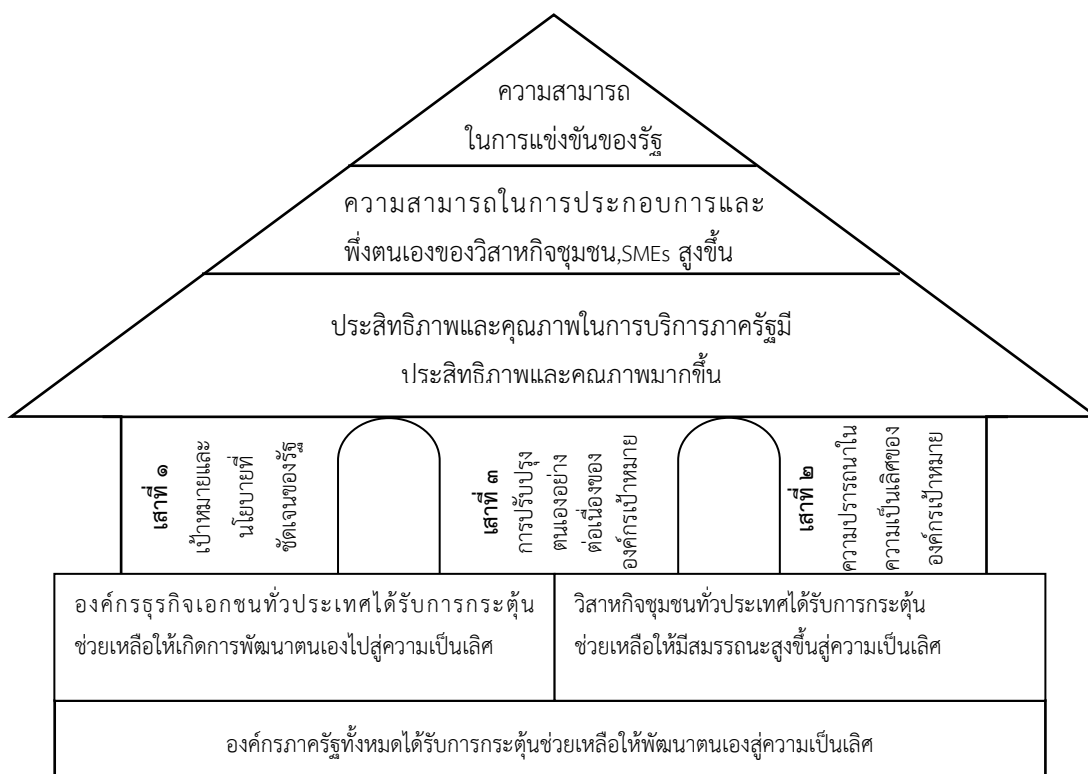
เสาที่ ๒ ความปรารถนาในความเป็นเลิศขององค์กรเป้าหมาย หมายความว่าต้องมีมาตรการที่จูงใจให้เกิดความปรารถนาดังกล่าว โดยรัฐดำเนินการดังนี้ (๑) การคัดสรรและจัดเตรียมองค์การเป้าหมาย (๒) กลไกการเสริมพลังของรัฐ (Reinforcement) (๓) กลไกสารสนเทศแบบออนไลน์ (Online MIS) ที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ (๔) มาตรฐานคุณภาพที่เหมาะสมกับหน่วยปฏิบัติ (๕) ทีมคณะที่ปรึกษาด้านเทคนิคหรือหม่องค์การที่มีความสามารถสูง เพื่อการประเมินและพัฒนานวัตกรรม (Licensed Adviser Team) (๖) ทีมประเมิน (Licensed Assessor Team) ที่เชื่อถือได้ และ (๗) มีกองทุนพัฒนา (Development Fund)

เสาที่ ๓ คือ กระบวนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย โดยกลไกที่จำเป็นในการขับเคลื่อน กลไกเสาที่ ๓ นี้ ประกอบด้วย (๑) ผู้นำและทรัพยากรบุคคลขององค์กรที่มีสมรรถนะสูง (๒) แรงจูงใจที่สูงพอในการพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศ (๓) มีนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดทิศทางในการดำเนินงานภายในองค์กรที่เข้มแข็ง (๔) ต้องมีทีมคุณภาพภายในองค์กร ทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อน (Driver) ขบวนการภายใน (๕) มีเทคนิคและนวัตกรรมที่เหมาะสม (๖) มีการประเมินภายในเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า รวมทั้งอุปสรรคและปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

เมื่อกลไกและองค์ประกอบทั้ง ๓ เสา พร้อมแล้ว กระบวนการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของชาติก็เริ่มต้นได้ องค์กรเป้าหมายจะถูกขับเคลื่อนโดยการพัฒนาปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การสนับสนุนดูแลของรัฐ ในที่สุดก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายที่รัฐประสงค์คือ (๑) บริการที่ดีขึ้นของรัฐ (๒) ความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนอันจะช่วยสร้างอาชีพและรายได้ของประชาชนในระดับรากหญ้า (๓) ความสามารถในการประกอบการของ SMEs จะสูงขึ้น และ (๔) ความสามารถในการแข่งขันของชาติที่สูงขึ้น

ทั้ง ๓ ส่วนนี้จะประกอบกันเป็นบ้านแห่งประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐ ดังในภาพที่ ๕

ภาพที่ ๕ บ้านแห่งประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐ



๔.๖ กระบวนการการยกมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรเป้าหมาย

ความสำเร็จของการปฏิรูปนี้ ขึ้นกับผลสำเร็จในการยกระดับมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรเป้าหมาย ซึ่งอาศัยเวลาและกระบวนการขับเคลื่อนที่ดี

ในการขับเคลื่อนดังกล่าวจัดแบ่งขั้นตอนในการขับเคลื่อนเป็น ๕ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นริเริ่ม (Start)

ในขั้นนี้รัฐบาลต้องจัดเตรียมนโยบาย กลไกการบริหาร ระเบียบ กฎเกณฑ์และทรัพยากรตามเสาหลักที่ ๑ และเสาที่ ๒ ให้พร้อม

(๒) ขั้นการจัดตั้งกลไก

รัฐบาลต้องเตรียมการด้านองค์กรเป้าหมายที่ปรารถนาในการปรับปรุงตนเองไปสู่ความเป็นเลิศ (เสาที่ ๒) โดยการคัดสรร จัดประเภท และจัดลำดับความสำคัญ ว่าส่วนไหนควรได้รับการดำเนินการก่อน นอกจากนั้นต้องจัดตั้งกลไกตามเสาที่ ๒ ให้สอดคล้องกับจำนวนองค์กรเป้าหมายที่ทำการพัฒนาในระยะแรก กลไกตามเสาที่ ๒ ได้แก่ (๑) การคัดสรรจัดเตรียมองค์กร (๒) การเสริมพลัง (๓) ระบบสารสนเทศแบบออนไลน์ (๔) มาตรฐาน (๕) ที่ปรึกษา (๖) ผู้ประเมิน (๗) กองทุนพัฒนา ซึ่งกลไกทั้ง ๗ นี้ต้องจัดตั้งก่อนจึงจะดำเนินขั้นต่อไปได้

(๓) ขั้นการขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย

ขั้นตอนนี้เป็นการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย (ตามเสาที่ ๓) ซึ่งเริ่มจาก (๑) การคัดเลือกองค์กรเป้าหมายและทำแผนสัญญาให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ และองค์กรคู่สัญญา (๒) การทบทวน (Review) ความสามารถที่มีอยู่เพื่อให้เกิดการปรับปรุงตนเองที่ตรงจุด (๓) การวางแผนการปรับปรุง (๔) ดำเนินการปรับปรุงตนเอง ซึ่งอาจจะเลือกทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ

ในด้านของตนมาให้การแนะนำด้วยก็ได้ แต่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง (๕) เมื่อเห็นว่าตนเองมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว ก็ขอประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐานของตนเองให้สูงขึ้น (๖) หากผ่านมาตรฐานระดับมูลฐานแล้ว และยังปรารถนาพัฒนาต่อไปให้สูงขึ้นอีกสู่ความเป็นเลิศ ก็ทำการปรับปรุงตนเองต่อไปเพื่อให้บรรลุความเป็นเลิศ (๗) รัฐให้รางวัลแก่องค์กรเป้าหมายตามระดับมาตรฐานที่สำเร็จ

การขับเคลื่อนในขั้นตอนนี้ควรจะอาศัยมาตรฐาน MBNQA อันเป็นมาตรฐานสากลที่มีการรับรองเกือบทั่วโลก (ดังนั้น หากใช้มาตรฐานนี้ทั่วโลกจะรับรองด้วยอัตโนมัติ) โดยรัฐบาลต้องจัดหาที่ปรึกษาที่มีความสามารถสูง และต้องจัดทีมประเมินภายนอกไปทำการประเมินด้วย

อนึ่ง ในการปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย ผู้นำองค์กรและคนในองค์กรมีความสำคัญมาก การพัฒนาผู้นำองค์กรจึงมีความสำคัญในระดับต้นที่รัฐต้องพิจารณาเป็นพิเศษ สำหรับด้านการจัดการภายใน องค์กรเป้าหมายต้องจัดทีมพัฒนาองค์กรของตนไว้ด้วย

องค์ประกอบภายในที่จำเป็นสำหรับองค์กรเป้าหมาย ที่ควรจัดให้มีประกอบด้วย (๑) นโยบายที่เข้มแข็ง (๒) ทีมพัฒนาคุณภาพ (๓) กระบวนการและเทคนิคที่เหมาะสม (๔) ทรัพยากรมนุษย์ และกำลังคนที่มีคุณภาพ

(๔) ขั้นตอนการตรวจสอบผลลัพธ์

เมื่อองค์กรเป้าหมายได้พัฒนาตนเองไปถึงระดับที่คิดว่าได้มาตรฐานตามเป้าหมายแล้ว ก็สามารถร้องขอให้ทำการประเมินสมรรถนะของตน หากผลการประเมินปรากฏเป็น "ผ่าน" ก็จะได้รับ การรับรองมาตรฐานตามระดับที่ขอ แต่หากผลประเมินไม่ผ่านก็ต้องกลับไปปรับปรุงแก้ไขใหม่

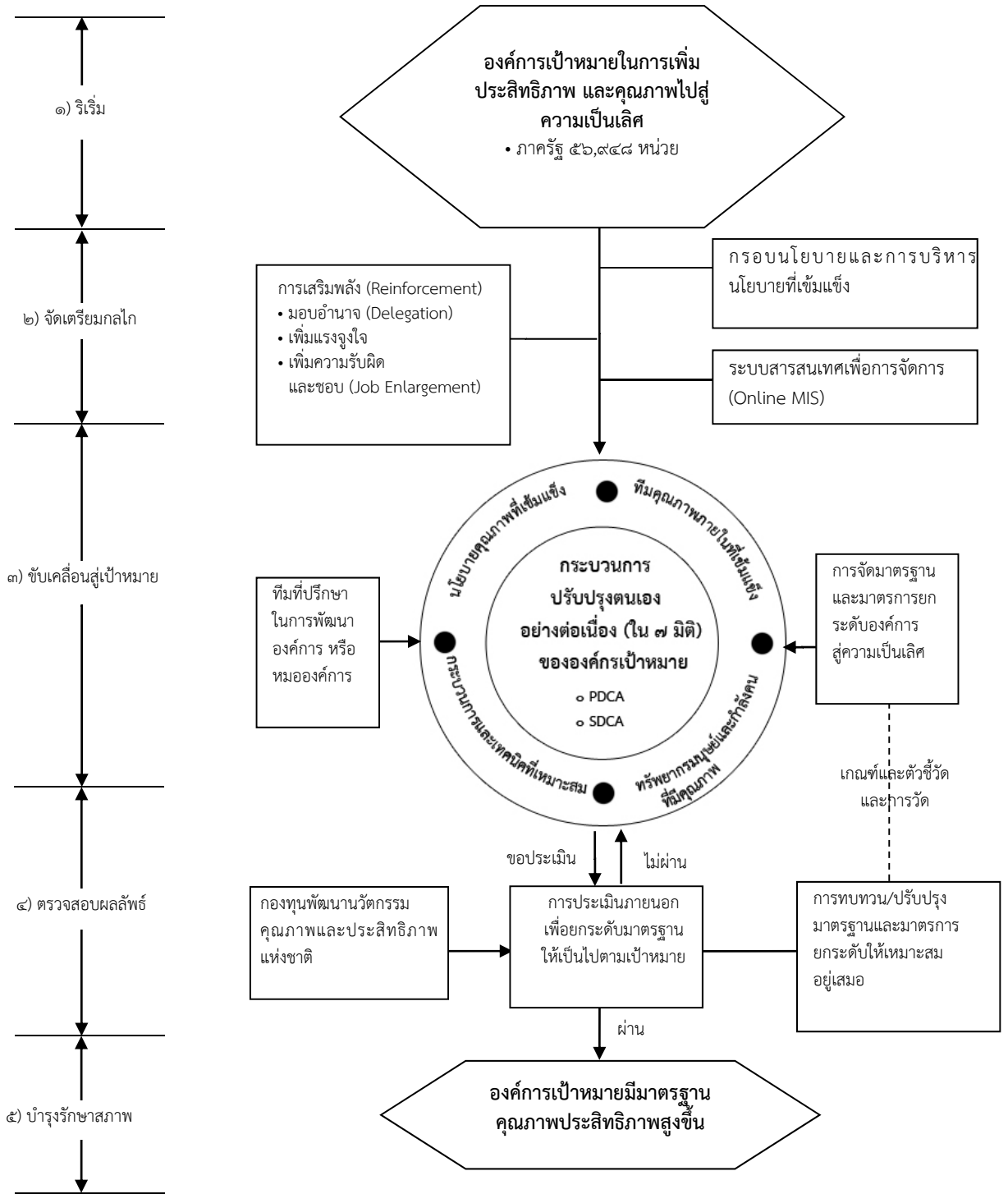
ในการประเมินนี้ ต้องเป็นการประเมินภายนอก โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายจัดหาทีมประเมินที่เชื่อถือได้ ไปทำการประเมิน และสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการประเมินได้จากกองทุนพัฒนา

(๕) ขั้นตอนการบำรุงรักษาสภาพ

เป็นขั้นตอนที่องค์กรที่ผ่านการประเมินแล้ว ต้องรักษาสภาพไว้ให้มีคุณภาพเหมือนเดิม ขั้นตอนนี้จึงยังจำเป็นต้องมีการประเมินอีกเป็นระยะ ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสภาพยังไม่ตกต่ำลงไป

ทั้งนี้ รายละเอียดขั้นตอนและกลไกปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย ปรากฏตามภาพที่ ๖

ภาพที่ ๖ ขั้นตอนและกลไกปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย

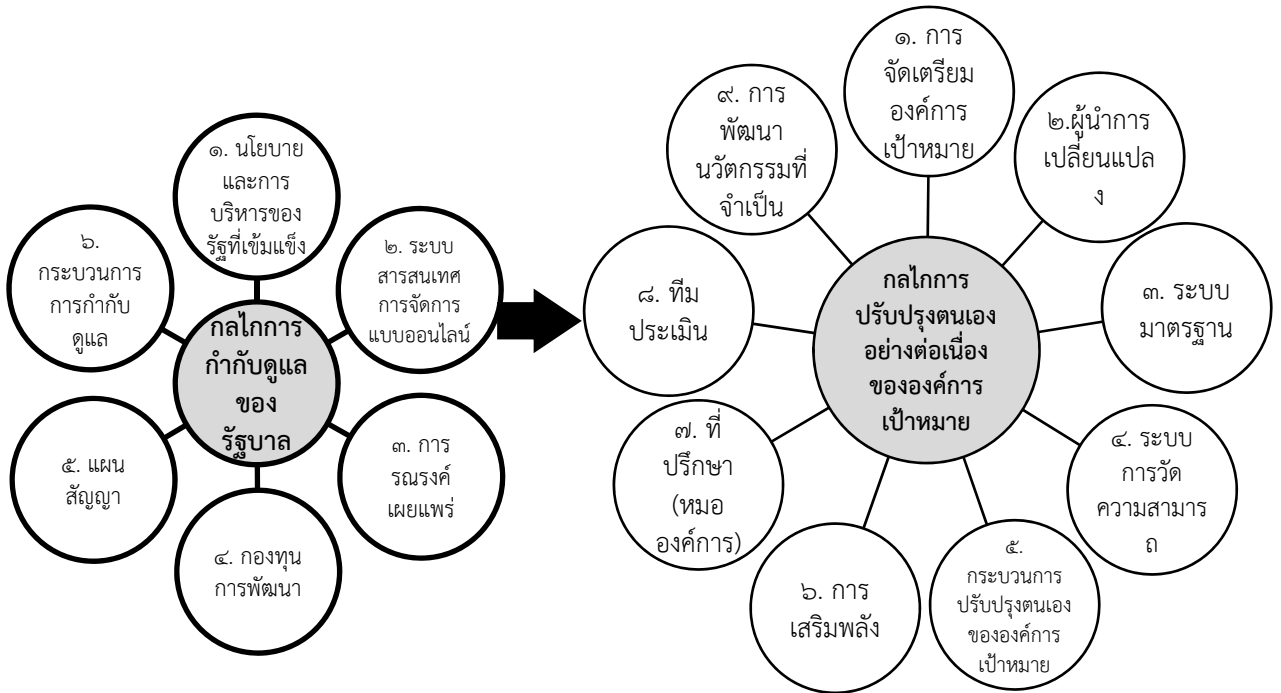


๔.๗ กลไกที่จำเป็นในการดำเนินงาน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปจำเป็นต้องมีกลไกในการดำเนินงานหลายชนิดรองรับ (ตามเสาที่ ๓) กลไกดังกล่าวแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ (๑) กลไกการกำกับดูแลของรัฐบาล และ (๒) กลไกสนับสนุนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย

กลไกทั้ง ๒ กลุ่มแสดงให้เห็น ดังภาพที่ ๗ ดังนี้

ภาพที่ ๗ กลไก ๒ กลุ่มในการปฏิรูป



ลำดับต่อไปจะขออธิบายสาระสังเขปแต่ละกลไก ดังนี้

๔.๗.๑ กลุ่มกลไกการกำกับดูแลของรัฐบาล

ในด้านกลไกสำหรับบริหารการกำกับดูแลองค์กรเป้าหมาย ประกอบด้วย ๖ กลไก (๑) นโยบายและการบริหารของรัฐที่เข้มแข็ง (๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ (๓) การรณรงค์เผยแพร่ (๔) กองทุนการพัฒนานวัตกรรมประสิทธิภาพและคุณภาพ (๕) แผนสัญญา (๖) กระบวนการกำกับดูแล ดังนี้

(๑) นโยบายและการบริหารนโยบายของรัฐที่เข้มแข็ง

นโยบายที่มีคุณภาพและเข้มแข็ง เป็นตัวกำหนดทิศทางให้องค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและยังสามารถเชื่อมโยงกระบวนการทำงานให้มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ โดยนโยบายที่ดีต้องมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation & Adoption) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) และการประเมินผล (Policy Evaluation)

การบริหารนโยบายที่เข้มแข็ง (Effective Management of Policy) หมายถึง (๑) การนำนโยบายมาจัดทำรายละเอียด เพื่อให้เกิดยุทธวิธีที่ดีในการนำไปปฏิบัติ (๒) การมอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (๓) การติดตามกำกับดูแล รวมทั้งควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย (๔) การแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และ (๕) ประชาสัมพันธ์ผลสำเร็จหรือล้มเหลว ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจ

(๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ (Online MIS)

ระบบสารสนเทศแบบออนไลน์ เป็นช่องทางในการเข้าถึงสารสนเทศในการดำเนินงาน ประเมินความก้าวหน้า การบริหารการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ สารสนเทศเกี่ยวกับการบริหาร เปิดเผยให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) สามารถเข้าถึงและสร้างการมีส่วนร่วมได้ทันทีเมื่อต้องการ โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยอย่างน้อย ๓ ประการ คือ (๑) เนื้อหาสารสนเทศที่จำเป็นต้องใช้ (๒) โปรแกรมเชิงระบบและโปรแกรมเฉพาะเรื่องที่สอดคล้องกับภารกิจ (๓) เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์

รัฐที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ เพื่อให้การทำงานของทุกองค์กร มีความรวดเร็ว แม่นยำ และประสานกัน

ในด้านการปฏิรูปสมรรถนะองค์กรต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีความจำเป็นต้องใช้สารสนเทศในการประเมิน (Assessment) และประเมินผล (Evaluation) ของหน่วยงานต่าง ๆ ถ้ารัฐบาลจัดให้มีระบบสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ จะช่วยลดภาระในการบันทึก/วิเคราะห์ข้อมูลลงได้เป็นอย่างมาก จึงถือว่าระบบนี้มีความจำเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพแห่งรัฐ รัฐบาลจึงควรเร่งพัฒนาเรื่องนี้ให้รวดเร็วและจริงจัง

(๓) การรณรงค์เผยแพร่เพื่อพัฒนาพฤติกรรมคุณภาพและขยายการยอมรับ

การรณรงค์เผยแพร่เพื่อพัฒนาพฤติกรรมคุณภาพ และขยายการยอมรับออกไปในวงกว้าง นับเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นอย่างหนึ่งในกิจการที่เกี่ยวข้องกับมหาชน กรณีการปฏิรูปประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐในทำนองเดียวกันนี้ ในประเทศที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะปฏิบัติผ่านการรณรงค์แทบทั้งสิ้น

กรณีประเทศไทย รัฐบาลควรจัดให้มีเดือนแห่งคุณภาพขึ้น ปีละ ๑ เดือน เพื่อกระตุ้นให้ประชาชน องค์กร และภาคส่วนต่าง ๆ คำนึงถึงคุณภาพ อันจะนำไปสู่รัฐและสังคมคุณภาพได้ในที่สุด

(๔) กองทุนพัฒนานวัตกรรม ประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งรัฐ

ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันจำเป็นต้องมีการลงทุนในด้าน (๑) การพัฒนานวัตกรรม (๒) การให้การศึกษาริเริ่มเพื่อให้กระบวนการการทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (๓) มีการตรวจวัด ประเมินเป็นระยะเพื่อนำผลไปแก้ไขข้อบกพร่องให้หมดไป จนถึงระดับไม่มีข้อบกพร่อง (Zero Defect) ดังนั้น เพื่อให้มีความคล่องตัว แข่งขันได้ จึงจำเป็นต้องมีกองทุนในขนาดที่เหมาะสมรองรับการพัฒนาทั้ง ๓ ด้านนี้

(๕) แผนสัญญา (Contractual Plan)

แผนสัญญาเป็นรูปแบบการบริหารราชการสมัยใหม่ ที่นิยมใช้กันมากในประเทศพัฒนาแล้ว การบริหารตามวิธีนี้เป็นการใช้โดยวิธีการทำความตกลงระหว่างรัฐและองค์กรปฏิบัติ ในฐานะคู่สัญญา ข้อตกลงในสัญญาเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างผลงานกับงบประมาณ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการปฏิบัติ เงื่อนไขดังกล่าวควรครอบคลุมถึงการกระจายอำนาจ และการเพิ่มพลังการทำงาน (Empower) ให้แก่หน่วยปฏิบัติการ ยกเว้นระเบียบกฎหมายที่จำเป็น ตลอดจนการให้รางวัลและลงโทษตามที่เห็นสมควร

ในการทำสัญญาดังกล่าว ควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐ และหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติเป็นคู่สัญญา สำหรับรอบสัญญาสามารถกำหนดให้เหมาะสมได้ตามความจำเป็นของงาน

(๖) การกำกับดูแล (Regulation)

กระบวนการติดตาม กำกับดูแล เพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ลุล่วงก้าวหน้าไปได้ตามเป้าหมาย เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อความมีประสิทธิภาพ รัฐต้องจัดระบบดูแลแบบออนไลน์ การรายงานผลของแผนการปฏิบัติ ให้รายงานผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการแบบออนไลน์ (Online MIS) และการสื่อกลับก็ควรใช้ระบบ เดียวกัน

๔.๗.๒ กลุ่มกลไกสนับสนุนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย

สำหรับกลไกในกลุ่มนี้ ประกอบขึ้นด้วย ๔ กลไก ซึ่งมีสาระสังเขป ดังนี้

(๑) การคัดสรรจัดเตรียมองค์กรเป้าหมาย

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปรับปรุง องค์กรเป้าหมายทั้งหมดควรจะได้รับการคัดสรร แยกประเภทไปตามประเภทภารกิจ และตามระดับสมรรถนะที่มีอยู่แล้วของตน องค์กรเหล่านี้ควรได้รับการชี้แจงทำความเข้าใจ และได้รับการฝึกฝนอบรมก่อนเข้าร่วมโครงการ

อนึ่ง เนื่องจากองค์กรที่เป็นเป้าหมายในการปฏิรูปมีจำนวนมากและหลากหลาย ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จำเป็นต้องจัดระเบียบและจัดลำดับความสำคัญขององค์กรเป้าหมายให้เหมาะสมด้วย โดยมีข้อพึงพิจารณา ดังนี้

(๑) องค์กรภาครัฐทั้งหมดต้องเข้าร่วมโครงการ และต้องให้ความร่วมมือ หากองค์กรใด ไม่ให้ความร่วมมือ ให้ถือว่าเป็นองค์กรที่มีมาตรฐานที่ปรับปรุงไม่ได้ และถูกดำเนินการไปตามมาตรการที่ใช้ เพื่อมาตรฐานนั้น

ส่วนองค์กรภาคเอกชนและวิสาหกิจชุมชน ให้ใช้หลักความสมัครใจ โดยรัฐบาลต้องใช้ มาตรการจูงใจให้เพียงพอแก่การเข้าร่วมโครงการ

(๒) องค์กรเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ ต้องมีจำนวนที่เหมาะสมกับปริมาณกำลัง ความสามารถของรัฐที่จะจัดการได้ ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมพร้อมกันทั้งหมด

(๓) ก่อนเข้าร่วมโครงการ จะต้องมีการประเมินสมรรถนะองค์กรเป้าหมายทั้ง ๗ มิติ เสียก่อน พร้อมทั้งจัดมาตรฐานเสียก่อนว่า องค์กรนั้นมีสมรรถนะอยู่ในมาตรฐานใด

(๔) การทำแผนสัญญา (Contractual Plan) แผนสัญญาเป็นแผนงานที่สอง ฝ่ายจัดเตรียมขึ้นเพื่อทำสัญญาดกกลางกัน ระหว่างฝ่ายรัฐบาล (รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง) กับหัวหน้าส่วนราชการ ที่เป็นคู่สัญญา โดยมีปลัดกระทรวงลงนามเป็นพยาน

รายละเอียดในแผนสัญญาให้เป็นไปตามการเจรจาตกลงระหว่าง ๒ ฝ่าย ในกรณีที่แผน สัญญานั้น ตกลงให้คู่สัญญาได้รับการยกเว้นกฎระเบียบ หรือได้รับสิทธิพิเศษใด ตามนัยแห่งการเสริมพลัง (Reinforcement) ต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าพนักงานผู้ทรงอำนาจเสียก่อน จึงจะถือปฏิบัติได้โดยชอบ

(๕) หลังทำแผนสัญญา องค์กรเป้าหมายต้องทำการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในการปรับปรุงตนเองนี้ องค์กรเป้าหมายสามารถตกลงว่าจ้าง ที่ปรึกษา (หรือหมอบ้องค์การ) มาทำการสนับสนุนช่วยเหลือได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีความพร้อม ให้องค์กร เป้าหมายยื่นคำขอเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนมาตรฐานของตน

(๖) ในการประเมิน รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการทั้งหมดพร้อมภาระค่าใช้จ่าย โดยสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้จากกองทุนพัฒนานวัตกรรม ประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งรัฐได้ตามความจำเป็น หากผลการประเมินปรากฏว่าไม่ผ่าน ให้องค์กรเป้าหมายนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการประเมิน โดยโอนเงิน งบประมาณของตนไปชดใช้กองทุน แต่หากประเมินผ่านก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

(๗) เมื่อประเมินผ่าน ให้องค์กรเป้าหมายได้รับรางวัลตอบแทนตามที่ตกลงกันได้ โดยรางวัลตอบแทนนี้อาจเป็น (๑) รางวัลแก่องค์กร (๒) รางวัลคณะผู้บริหารองค์กรดีเด่น และ (๓) รางวัลบุคลากรดีเด่นขององค์กร

รายละเอียดขององค์กรให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด

(๘) การรักษาสถานภาพองค์กร องค์กรเป้าหมายจะต้องรักษาสถานภาพของตัวเองไว้ให้ได้ หากรักษาไว้ได้ก็ได้รับรางวัลในระดับการรักษาสถานภาพ การประเมินเพื่อรักษาสถานภาพให้ดำเนินการเช่นเดียวกับ (๖)

(๒) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดีมีความสามารถ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์กรไปสู่เป้าหมาย ดังนั้น การจัดหาและพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการปฏิรูปจึงจำเป็นมาก

ในกรณีการบริหารการดำเนินงานแบบแสดงผลลัพธ์นี้ จำเป็นต้องมีผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์กรปฏิบัติ ตั้งแต่หัวหน้าหน่วยงานลงไปถึงระดับรองลงไป ดังนั้น ปัจจัยด้านผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรจะได้รับเอาใจใส่พัฒนาขึ้นมาเป็นพิเศษ

(๓) ระบบมาตรฐานและการวัดความสามารถ

มาตรฐานความสามารถในการบริหารจัดการขั้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นมาตรฐานเทียบเคียงความก้าวหน้า (Progressive Benchmark) โดยยึดหลักความชัดเจนในหลักฐาน (Evident Based) ในการวัดและประเมินซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในการตรวจสอบความก้าวหน้าในการปรับปรุงตนเอง ดังนั้น ผู้นำเทคนิคนี้ไปใช้จึงจำเป็นต้องจัดทำมาตรฐานขึ้นให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่จะวัด

การจัดทำมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking Standards) สามารถทำได้หลายวิธี แต่นิยมทำโดยการจัดลำดับค่าคะแนน เพื่อกำหนดมาตรฐานเป็นลำดับขั้นตั้งแต่มาตรฐานขั้นต่ำไปมาตรฐานขั้นสูง เพื่อให้องค์กรเป้าหมายไต่ระดับไปทีละขั้นไปสู่ความเป็นเลิศ ดังตารางที่ ๑

(๓.๑) มาตรฐาน ในการศึกษานี้ได้พิจารณาเห็นว่ามาตรฐานที่เหมาะสมในการปฏิรูปนี้มี ๓ ประเภท ๖ ระดับ คือ

(๓.๑.๑) มาตรฐานความเป็นเลิศ (Excellence Standards) เป็นมาตรฐานสำหรับกลุ่มองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง (ซึ่งในแต่ละประเภทภารกิจจะมีมาตรฐานแยกออกไปให้เหมาะสมกับแต่ละภารกิจ เช่น มาตรฐานโรงพยาบาลแยกออกต่างหากกับมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น) และมีเป้าหมายเพื่อใช้กระตุ้นให้เกิดการยกระดับประสิทธิภาพให้สูงขึ้นจนในที่สุดจะสามารถก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ มาตรฐานระดับนี้ยังแยกย่อยออกเป็น ๓ ระดับคือ ระดับดีเลิศ ระดับดีมาก และระดับดี

(๓.๑.๒) มาตรฐานมูลฐาน (Fundamental Standards) เป็นมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพในระดับใช้ได้ ซึ่งถือว่ายอมรับได้

(๓.๑.๓) มาตรฐานเพื่อการปรับปรุง (Below Fundamental Standards or Corrective Standards) เป็นมาตรฐานใช้กับองค์กรที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่าเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยมาตรฐานระดับนี้ใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขให้เข้าสู่มาตรฐานที่สูงขึ้น มาตรฐานประเภทนี้มี ๒ ระดับ คือ ระดับต้องปรับปรุงโดยมีเงื่อนไขประกอบกันตามที่ตกลงร่วมกันและระดับที่ต้องแก้ไขด่วน โดยรัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขฝ่ายเดียว

(๓.๒) มาตรการยกระดับมาตรฐาน

ในการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น จำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มแข็งเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งมาตรการดังกล่าวคือ การให้คุณให้โทษที่ถูกต้องและเข้มแข็งนั่นเอง มาตรฐานและมาตรการที่ควบคู่กัน ปรากฏในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ ระดับมาตรฐานและมาตรการในการยกระดับมาตรฐาน

ระดับมาตรฐาน	ระดับคะแนน	มาตรการที่นิยมใช้ยกระดับมาตรฐาน
มาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Excellence Standards)		
๑) ระดับความเป็นเลิศ	๘๐๑ - ๑๐๐๐	ใช้ระบบสมัครใจและแรงจูงใจด้านบวก เพื่อให้เกิดการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องจนสามารถบรรลุความเป็นเลิศ
๒) ระดับดีมาก	๖๕๑ - ๘๐๐	
๓) ระดับดี	๕๐๑ - ๖๕๐	
มาตรฐานพื้นฐาน (Fundamental Standards)		
๔) ระดับใช้ได้	๓๐๑ - ๕๐๐	มาตรฐานที่ยอมรับได้
มาตรฐานเพื่อปรับปรุง (Below Fundamental Standards)		
๕) ระดับต้องปรับปรุง	๑๕๑ - ๓๐๐	ใช้มาตรการบังคับหรือจูงใจด้านลบ เพื่อให้มีการปรับปรุงตนเอง
๖) ระดับที่ปรับปรุงไม่ได้หรือต้องแก้ไขด่วน	๐ - ๑๕๐	บังคับให้ Reengineering หรือ Privatization หรือ Out Sourcing แล้วแต่กรณี

หมายเหตุ : ระดับคะแนนตามตาราง เป็นเพียงแนวคิดเบื้องต้น สามารถแก้ไขให้เหมาะสมได้ตามความจำเป็น

จากตารางที่ ๑ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับมาตรฐาน ระดับคะแนน และมาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนามาตรฐานให้สูงขึ้น ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของชาติ มีเป้าหมายที่จะขจัดองค์กรที่มีมาตรฐานต่ำให้หมดไป โดยวิธีบังคับ (Coercive) และการจูงใจผสมผสานกัน เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปรับปรุงตนเองให้ขึ้นไปอยู่ในระดับใช้ได้ ส่วนมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ ควรใช้วิธีจูงใจเพื่อให้องค์กรเป้าหมายสมัครใจที่มีปรับปรุงตนเอง จนสามารถบรรลุความเป็นเลิศ

(๔) การวัดระดับความสามารถขององค์กร

แนวคิดในการจัดการผลการดำเนินงานมองว่า นอกจากจะมีระบบมาตรฐานดังกล่าวแล้ว ระบบนี้ยังมีความจำเป็นต้องวัดระดับความสามารถในการบริหารให้ถูกต้องชัดเจนด้วย โดยเชื่อว่าการวัดระดับความสำเร็จเป็นเรื่องสำคัญมาก จนถึงกับมีคำกล่าวว่า “สิ่งใดที่วัดไม่ได้ ย่อมบริหารไม่ได้” ข้อความนี้หมายความว่า การวัดเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญในการบ่งชี้ทิศทาง จุดแข็งจุดอ่อน ดังนั้น ในการบริหารการดำเนินงาน จำเป็นต้องมีระบบการวัดที่ประกอบด้วยมาตรวัด และตัวชี้วัดที่เชื่อถือได้

เทคนิคการวัดระดับความสามารถขององค์กรสามารถทำได้หลายวิธี แต่เทคนิคที่นิยมแพร่หลายในระดับนานาชาติ คือเทคนิคที่ค้นคิดโดยประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ซึ่งประกอบขึ้นด้วยมิติความสามารถ ๗ มิติ โดยแต่ละมิติมีเกณฑ์ในการจัดที่องค์กรแต่ละประเภทสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

อนึ่ง ในการปรับปรุงตนเองทั้ง ๗ มิติ จำเป็นต้องมีการวัดและการประเมินผล ความก้าวหน้าเป็นระยะตามความเหมาะสม ในการประเมินผลความก้าวหน้าจำเป็นต้องมีเกณฑ์ (Criteria) เพื่อวัดระดับความก้าวหน้าให้ชัดเจน ดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ มิติความสามารถและเกณฑ์การวัดขององค์การที่นิยมใช้กันทั่วไปในประเทศต่าง ๆ

มิติความสามารถของ องค์การและค่าคะแนนโดยประมาณ	ตัวอย่างเกณฑ์ (Criteria) ในแต่ละมิติ
๑. การนำองค์กร (Leadership) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการนำของผู้บริหารระดับสูงในองค์กร ให้ผลิตผลงานตามทิศทางเป้าหมายองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๒) ระดับความสามารถขององค์กรในการอภิบาล (Governance) และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่รับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)
๒. การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) (๕๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการจัดทำยุทธศาสตร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ที่ดีขององค์กร (๒) ระดับความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ
๓. ผู้รับบริการ/ลูกค้าและตลาด (Customer & Market Focus) หมายเหตุ : กรณีองค์กรภาครัฐ ลูกค้า หมายถึง ผู้รับบริการ และการตลาด หมายถึง วิธีการ เข้าถึงผู้รับบริการในแต่ละพื้นที่และแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการเข้าใจและเข้าถึงลูกค้าได้อย่างทั่วถึงตามเป้าหมาย (๒) ระดับความสามารถในการดำเนินการทางการตลาดเพื่อให้เกิดช่องทางเข้าถึงลูกค้าอย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ (๓) ระดับการจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๔) ระดับความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้าหรือผู้รับบริการกับองค์กร ทำให้ลูกค้ามีความผูกพันกับองค์กรสูง
๔. การวัด วิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis and Knowledge Management) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการวัด และประเมินผลโดยรวมขององค์กรได้อย่างถูกต้องแม่นยำและอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) ระดับความสามารถในการรับรู้สารสนเทศและสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในที่เป็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและภัยคุกคาม ได้อย่างคล่องแคล่วว่องไว ทันสถานการณ์ (๓) ระดับความสามารถในการนำผลการประเมินและสารสนเทศต่าง ๆ มาคาดการณ์และใช้ในการพัฒนา/ปรับปรุงตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๔) ระดับความสามารถในการจัดการการเรียนรู้ขึ้นในองค์กร เพื่อให้สมาชิกในองค์กรเพิ่มทักษะความสามารถให้สูงขึ้นจนถึงระดับความเป็นเลิศและนำความสามารถนั้นมาปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์กร
๕. การมุ่งเน้นทรัพยากรมนุษย์ (Human Focus) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการเพิ่มพลัง (Empower) ในด้านกำลังคนขององค์กรทำให้พลังความสามารถของคนอยู่ในระดับสูง (๒) ระดับความสามารถในการนำพลังความสามารถของคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับงาน และการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มิตีความสามารถของ องค์กรและค่าคะแนนโดยประมาณ	ตัวอย่างเกณฑ์ (Criteria) ในแต่ละมิติ
<p>๖. การจัดการกระบวนการ (Process Management) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)</p>	<p>(๑) ระดับความสามารถในการออกแบบ (Designs) กระบวนการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสัมพันธ์กันอย่างลงตัว</p> <p>(๒) ระดับความสามารถในการจัดการและปรับปรุงกระบวนการทำงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา</p> <p>(๓) ความสามารถในการทำงานแบบเป็นทีม และสมรรถนะของเครือข่ายภายในทีมและระหว่างทีม</p> <p>(๔) สมรรถนะของระบบสารสนเทศ ที่มีความเชื่อถือได้และโปร่งใส</p> <p>(๕) สมรรถนะของระบบการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาทั้งแนวดิ่งและแนวราบ</p> <p>(๖) สมรรถนะของระบบการทำงานแบบกระจายอำนาจ (Delegation of Responsibility) และการมีส่วนร่วม</p>
<p>๗. ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย (Performance Results) หมายถึง ระดับการบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ เช่น ระดับประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล ระดับความพึงพอใจของประชาชนและลูกค้า ระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ระดับผลตอบแทนทางการเงิน, ระดับการพัฒนาทรัพยากร ระดับการพัฒนาธรรมาภิบาล และเศรษฐกิจพอเพียง เป็นอาทิ (ประมาณ ๔๕๐ คะแนน)</p>	<p>(๑) ระดับในการบรรลุผลตามเป้าหมายด้านต่าง ๆ รวมทั้งเป้าหมายองค์กร เป้าหมายธรรมาภิบาล เป้าหมายเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล</p> <p>(๒) ระดับมาตรฐานคุณภาพของบริการหรือผลิตภัณฑ์ที่นำเสนอต่อลูกค้า</p> <p>(๓) ระดับความเป็นธรรม (Equity) ในการบริการลูกค้าและเข้าถึงลูกค้า</p> <p>(๔) ระดับความพึงพอใจของลูกค้า</p> <p>(๕) ระดับความสามารถในการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง คือ ความมีเหตุผล ความพอดี พอประมาณ</p> <p>(๖) ระดับการบรรลุผลตามเป้าหมายธรรมาภิบาล อันได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การตอบสนองต่อปัญหา การมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม</p> <p>(๗) ระดับความสามารถในการตอบสนองเป้าหมายของชาติอันได้แก่ ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน</p>

หมายเหตุ : ผู้นำนักคะแนน และเกณฑ์ ควรได้รับการปรับปรุง/พัฒนาให้เหมาะสมตลอดเวลา

(๕) กระบวนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐาน

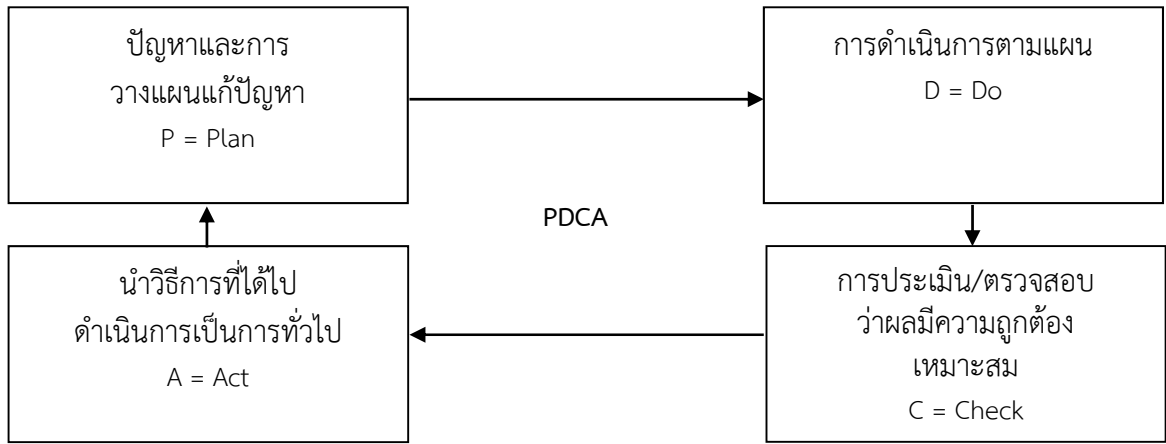
ให้สูงขึ้น

ในการยกระดับมาตรฐานขององค์กรให้สูงขึ้น องค์กรเป้าหมายต้องได้รับแรงจูงใจในทางบวกอย่างเพียงพอ การปรับปรุงตนเองจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

จากมิติและเกณฑ์ความสามารถขององค์กรที่กล่าวมา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงระดับความเป็นเลิศ (Excellence or Best Practice) แต่ละประเภทขององค์กรรัฐบาลและองค์กรที่ปฏิบัติสามารถกำหนดค่าคะแนน (Score) ขึ้นในเกณฑ์แต่ละมิติตามความเหมาะสมของตนเอง ทั้งนี้ รวมถึงการให้ค่าคะแนนในแต่ละมิติและแต่ละเกณฑ์ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

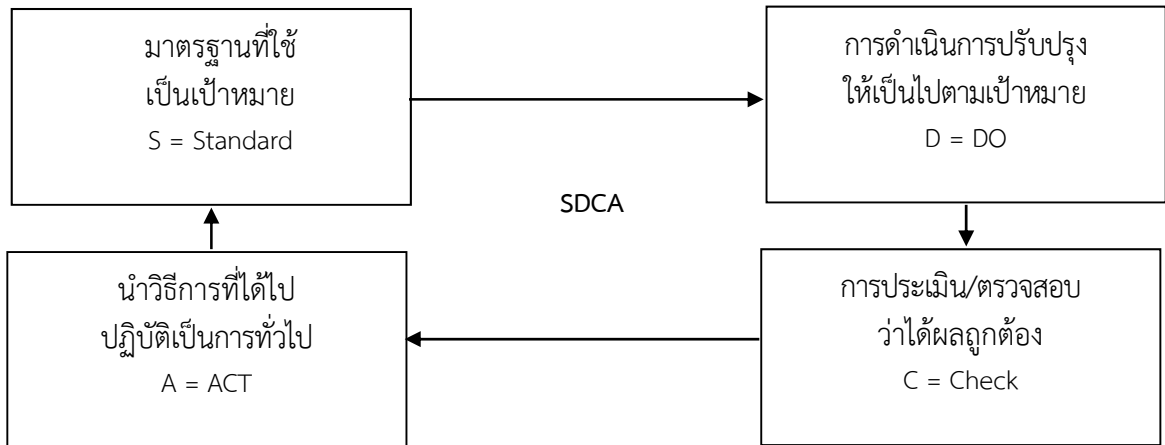
ในการปรับปรุงตนเองขององค์กรแต่ละองค์กร นิยมใช้ PDCA ที่รู้จักกันในนามวงจรปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องของ W. Edwards Deming ดังภาพที่ ๘

ภาพที่ ๘ วงจรปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องของ Deming (Deming Cycle)



อนึ่ง บางองค์กรอาจใช้วิธีการปรับปรุงตนเองแบบ SDCA ก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ความเหมาะสม ดังภาพที่ ๙

ภาพที่ ๙ วงจรปรับปรุงตนเองแบบ SDCA



ทั้งนี้ ในกระบวนการการปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมายให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถทางเทคนิควิชาการ และการแสวงหานวัตกรรมเพื่อความ เป็นเลิศ ดังนั้น องค์กรเป้าหมายจำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการจัดการภายในเพื่อให้กระบวนการปรับปรุงตนเองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ๑) มีนโยบายการพัฒนาคุณภาพเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศที่ชัดเจน เข้มแข็ง
- ๒) มีทีมจัดการคุณภาพและสร้างสรรค์นวัตกรรมภายในองค์กร
- ๓) ต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์กรให้มีสมรรถนะสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในจุดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
- ๔) ต้องมีทักษะด้านเทคนิคและกระบวนการที่เหมาะสม

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปรับปรุงตนเองข้างต้น องค์กรเป้าหมายส่วนใหญ่ต้องการ ทีมที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความรู้ความชำนาญสูงมาช่วยเหลือ ซึ่งเรียกผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกนี้เรียกว่า "หมออนามัย" (Organization Doctor) ดังนั้น รัฐต้องจัดเตรียมผู้ทรงคุณวุฒิที่เรียกว่า "หมออนามัย" เอาไว้ให้เพียงพอต่อความจำเป็น

(๖) กลไกการเสริมพลัง (Reinforcement) เพื่อส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงตนเอง เพื่อให้การปรับปรุงตนเองเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานทั้ง ๗ มิติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งผู้นำองค์กรและสมาชิกขององค์กรจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีความมานะมุ่งมั่น ที่จะยกระดับตนเองให้มีมาตรฐานสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในการนี้จึงจำเป็นต้องมีแรงจูงใจอย่างเพียงพอและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในเรื่องนี้เพียงพอ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ที่นำยุทธศาสตร์นี้ไปใช้ จำเป็นต้องดำเนินการโดยจัดทำเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อเป็นตัวเทียบเคียงเอาไว้ล่วงหน้าให้ชัดเจน (Benchmarked Standards) ควบคู่ไปกับการสร้างมาตรการจูงใจ ดังแนวทางในตารางที่ ๓ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๓ แนวทางเสริมพลังเพื่อการยกระดับมาตรฐานงาน

มาตรการเพิ่มพลัง (Reinforcement)	ระดับมาตรฐานเทียบเคียง						หมายเหตุ
	ดีเลิศ	ดีมาก	๒	ใช้ได้	ปรับปรุง	แก้ไขด่วน	
มาตรการทางบวก (เพิ่มพิเศษจากปกติ) : มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศ							
๑. การให้รางวัลตอบแทนโดยตรง ตามระดับความสำเร็จของงานที่ทำได้ หมายถึง การให้รางวัลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้โบนัสตามระดับความสำเร็จของงาน การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และการให้งบประมาณมากขึ้น เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						อนึ่ง การให้รางวัลนี้ ต้องให้ในนามองค์กร (ไม่ใช่ให้ในนามหัวหน้าองค์กร) โดยไม่จำเป็นต้องเน้นที่ตัวเงิน แต่ควรเน้นที่เกียรติ และตำแหน่งหน้าที่
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๒. การเสริมพลังทางบวก หมายถึง การเพิ่มพลังอำนาจในการทำงานให้สูงขึ้น เช่น การมอบอำนาจ (Delegation) ในการตัดสินใจให้มากขึ้น การให้การฝึกอบรม การพัฒนาทีม และการให้คำสัญญาในการช่วยเหลือสนับสนุนตามความจำเป็น เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						อนึ่ง ความคิดริเริ่มมีความสำคัญมาก ในการพัฒนาองค์กร ควรใช้มาตรการจูงใจเพื่อกระตุ้นความคิดริเริ่มให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๓. การลดแรงต้านอันเนื่องจากระเบียบที่ไม่จำเป็น ระเบียบที่กำหนดขึ้นอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่าย ไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น การลดระเบียบ (Deregulation) จึงมีประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของงาน เช่น							
- การยกเว้นระเบียบปฏิบัติบางประการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น							
- การลดการควบคุมที่ไม่จำเป็นลงบ้าง							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				

มาตรการเพิ่มพลัง (Reinforcement)	ระดับมาตรฐานเทียบเคียง						หมายเหตุ
	ดีเลิศ	ดีมาก	ดี	ใช้ได้	ปรับปรุง	แก้ไขด่วน	
๔. การให้การรับรองและประกาศเกียรติคุณ การรับรองในความสามารถ และ/หรือ การยกย่องเชิดชูเกียรติ ทำให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นอย่างมาก เช่น การให้โลโก้ ประกาศเกียรติคุณ การยกย่องให้เป็นแบบอย่าง และการรับรองความสามารถตามความเป็นจริง เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๕. ให้การปรึกษาแนะนำ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปรับปรุงงาน เช่น การให้คำแนะนำในการทำงาน และการให้ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญ หรือ Coaching Team เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
มาตรการปกติ (สำหรับองค์กรที่มีผลงานอยู่ในระดับปกติ) : มีเป้าหมายเพื่อดำรงมาตรฐานไม่ให้ตกต่ำกว่านี้ ดังนั้น จึงจัด							
๖. ให้รางวัลตามปกติ	✓	✓	✓	✓			รางวัลตามมาตรฐานปกติของส่วนราชการ
มาตรการทางลบ : มีเป้าหมายเพื่อหยุดยั้งความเสียหายและกดดันให้มีการปรับปรุงตนเองอย่างเข้มงวด ดังนี้							
๗. ตั้งเงื่อนไขในการปรับปรุงงาน					✓		ตั้งเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อกดดันให้ปรับปรุงข้อบกพร่อง
๘. ให้ Reengineering หรือ ยกเลิกเพื่อยุติงาน หรือ Outsource หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติแทนแล้วแต่กรณี						✓	เน้นการตั้งเงื่อนไขขั้นรุนแรงเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดความเสียหายมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น

หมายเหตุ : (๑) มาตรการเสริมพลังของแต่ละกระทรวง ควรให้รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงมีอำนาจกำหนดให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรฐานข้างต้นต้องได้รับการปรับปรุงทบทวน เพื่อให้มีความทันสมัยอยู่เสมอทุกรอบปีงบประมาณ

จากตารางที่ ๓ การเสริมพลังโดยการให้รางวัลและลงโทษตามระดับที่เหมาะสมเป็นกุญแจสำคัญในการเร่งเร้ากระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตนเองขององค์กร หากมาตรการด้านรางวัลและลงโทษไม่เหมาะสม จะทำให้การปรับปรุงพัฒนาตนเองเกิดขึ้นได้ยาก ในทางกลับกันหากการเสริมพลังเข้มแข็งพอ จะทำให้เกิดการพัฒนาตนเองขององค์กรเป้าหมาย ในที่สุดจะทำให้บรรลุผลการปฏิรูปได้โดยไม่ยาก

(๗) กลไกทีมที่ปรึกษา (Licensed Advisor Team) หรือหมอองค์การ (Organization Doctor)

ที่ปรึกษาหรือที่นิยมเรียกกันว่า หมอองค์การ เป็นชื่อเรียกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หมอองค์การจะใช้ความสามารถของเขาในการวินิจฉัยปัญหาและวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไป พร้อมทั้งช่วยเหลือแนะนำในการพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับองค์กร เพื่อให้องค์การพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศในที่สุด

ในประเทศชั้นนำทุกประเทศ จะสนับสนุนให้มีหมอองค์การขึ้นให้เพียงพอกับความจำเป็น โดยใช้รูปแบบตามที่เหมาะสม เช่น อาจตั้งเป็น **องค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชน** ก็ได้แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่พัฒนาบุคคลขึ้นเป็นหมอองค์การ องค์กรอิสระนี้จะทำหน้าที่รับรองความสามารถของหมอองค์การขึ้นทะเบียน และการควบคุมมาตรฐานการทำงานแบบมีอาชีพ กล่าวโดยสรุป หมอองค์การมีลักษณะทำนองเดียวกับวิชาชีพแพทย์ ที่จำเป็นต้องมีแพทย์สภาทำหน้าที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต และกำกับดูแลในการประกอบวิชาชีพ

ในการจัดการเรื่องนี้ในระดับชาติ รัฐบาลต้องสนับสนุนให้มีการพัฒนาผู้ทรงคุณวุฒิในการให้บริการในฐานะที่ปรึกษา (หมอองค์การ หรือ Advisor) ให้เพียงพอกับความต้องการโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษาสำหรับองค์กรภาครัฐ

อนึ่ง ในการทำงาน องค์กรผู้ปฏิบัติเป็นผู้จ้างและเลือกหมอองค์การ โดยมีมาตรฐานกลางในการจ้างเป็นกรอบในการจ้างด้วย

(๘) การตรวจประเมินการพัฒนาองค์กร

การตรวจประเมิน (Assess) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาองค์กรให้มีความสามารถสูงขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจและประเมินเป็นระยะตามความเหมาะสม การตรวจประเมินมี ๒ แบบ คือ การตรวจประเมินภายในกับการตรวจประเมินภายนอก การตรวจประเมินทั้ง ๒ แบบนี้ จำเป็นต้องจัดให้มีในระดับที่มีคุณภาพ เชื่อถือได้สูง

การตรวจประเมินภายใน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงงานของตัวเอง ดังนั้น องค์กรแต่ละองค์กรต้องดำเนินการเอง โดยจัดหาผู้ประเมินที่มีความรู้ความสามารถทำการตรวจประเมินตนเอง

การตรวจประเมินภายนอก มีเป้าหมายเพื่อให้การรับรองตามมาตรฐานในแต่ละระดับ ดังนั้น องค์กรผู้ให้การรับรองควรเป็นผู้ตรวจประเมิน โดยต้องจัดหาผู้ประเมินและวิธีการประเมินที่เชื่อถือได้มาดำเนินการ

ในการจัดการเรื่องนี้ในระดับชาติ รัฐบาลต้องสนับสนุนให้องค์กรที่รับหน้าที่ตรวจประเมินทำการพัฒนาผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจประเมิน (Assessor) ขึ้นให้เพียงพอ และจำเป็นต้องจัดให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนการตรวจประเมินองค์กรภาครัฐเอาไว้ด้วย

อนึ่ง การตรวจประเมินเป็นเสมือนกระจกเงาสท้อนภาพของตัวเอง ถ้ากระจกเงาไม่ดีให้ภาพที่ผิดพลาด จะทำให้การพัฒนาองค์กรผิดพลาดไปด้วย ดังนั้น การตรวจประเมินจึงมีความสำคัญมากในทางวิชาการเชื่อว่าการบริหารที่ไม่มีประเมิน เป็นการบริหารที่ขาดทางเสีย มีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความล้มเหลว

สำหรับค่าใช้จ่ายในการประเมินภายนอก ส่วนกลางควรเป็นผู้รับผิดชอบโดยเบิกจากกองทุนฯ ทั้งนี้ เพราะถือว่าการประเมินภายนอกเพื่อดูความก้าวหน้าและให้รางวัล ควรทำโดยผู้ให้รางวัลคือ "รัฐบาล"

(๙) การพัฒนานวัตกรรม

การพัฒนานวัตกรรมไปสู่ความเป็นเลิศมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะนวัตกรรมใหม่จะทำให้ก้าวข้ามข้อจำกัดต่าง ๆ ได้มาก ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดการให้มีการวิจัยและพัฒนาขึ้นทั้งในระดับองค์กรที่ปฏิบัติและระดับชาติ โดยการมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุน และชี้ประเด็นการพัฒนานวัตกรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

ในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการแข่งขันนี้ รัฐบาลเพียงกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ส่วนการปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรเป้าหมายที่เป็นผู้ปฏิบัติหรือมหาวิทยาลัย เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติก็ได้ โดยจัดให้มีระบบการจัดการที่รองรับ

๔.๘ โครงสร้างการบริหารและกระบวนการนำไปปฏิบัติ

เพื่อให้การปฏิรูปสามารถดำเนินการได้ตามกรอบแนวคิดที่กล่าวมา จึงจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารงานต่าง ๆ รองรับ ดังต่อไปนี้

๔.๘.๑ โครงสร้างการบริหาร ต้องมีกลไกด้านองค์กรบริหารต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ

มีสถานภาพเป็นกลไกส่วนบนของชาติ ทำหน้าที่พัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของชาติ โดยหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

(๑.๑) ทบทวน (Review) การดำเนินการกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ของชาติทั้งหมด ว่ามีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองเป้าหมายของชาติน้อยเพียงใด โดยหลังจากทบทวนแล้วให้มีอำนาจในการสั่งราชการในนามคณะกรรมการฯ เพื่อให้ส่วนราชการใด ๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการกิจและเป้าหมายของชาติ

(๑.๒) ประเมิน (Assessment) และประเมินผล (Evaluation) โดยมีอำนาจในการสั่งราชการหรือดำเนินการเองก็ได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการประเมินหรือประเมินผล ให้เป็นไปตามเป้าหมายในการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของชาติ

(๑.๓) มีอำนาจในการสั่งราชการให้เป็นไปตามภารกิจ รวมทั้งอำนาจการให้ความดีความชอบหรือการลงโทษเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากราชการปกติ เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของชาติสูงสุด

(๑.๔) มีอำนาจในการประสานงานและสั่งราชการตามแนวราบ ตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ได้กระทำไว้ล่วงหน้า

(๑.๕) มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของหน่วยงาน กำลังคนงบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นของส่วนราชการใด ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินงานของชาติ

(๑.๖) ต้องรายงานผลการสั่งราชการและผลการดำเนินงาน ให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกเดือน

(๑.๗) มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลหรือคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยปฏิบัติงาน โดยให้ได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม

(๑.๘) ภารกิจอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภามอบหมาย

(๒) องค์คณะกรรมการ

คณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน (๒) รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด ที่คณะรัฐมนตรีเห็นเหมาะสมเป็นรองประธาน (๓) รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง หรือผู้แทนส่วนราชการ ที่นายกรัฐมนตรีเห็นเหมาะสม มีจำนวนตามความจำเป็น เป็นกรรมการ (๔) ผู้แทนภาคเอกชนและภาควิสาหกิจสังคม ไม่เกิน ๖ คน (๕) ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารการพัฒนาประเทศไทยโดยตรง ไม่เกิน ๖ คน (๖) ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ (๗) ให้แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสม

(๓) สำนักงานของคณะกรรมการ (ชั่วคราว เฉพาะการเริ่มต้น)

เนื่องจากวาระการปฏิรูปนี้ เป็นวาระที่คาบเกี่ยวกับหลายส่วนราชการ และมีประเด็นทางเทคนิคของแต่ละภารกิจมาเกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ดังนั้นการขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปนี้ จึงต้องมีความรอบคอบทั้งแนวดิ่งและแนวราบ ดังนั้นในระยะแรกของการขับเคลื่อนจำเป็นต้องมีองค์กรแบบแมตริกซ์ (หมายถึงองค์กรที่เกิดจากการบูรณาการข้ามสาขาภารกิจเข้ามาช่วยปฏิบัติงานร่วมกัน) เข้ามาช่วยในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น คณะกรรมาธิการมีความเห็นว่า เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานระยะต้น จึงควรมีสำนักงานชั่วคราวเพื่อขับเคลื่อนวาระการปฏิรูปนี้โดยตรงสำนักงานหนึ่ง สำนักงานนี้มีเลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นหัวหน้าขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ไม่มีอัตรากำลังคนของตนเอง แต่มีอำนาจในการนำข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมทำงานในหน่วยงานนี้ได้ (คราวละ ๑ ปี) ทั้งนี้ โดยมีจำนวนตามความจำเป็น

สถานภาพของสำนักงานนี้ เบื้องต้นเห็นว่าภายใน ๕ ปี แต่หากไม่เพียงพอแก่ความจำเป็น ก็อาจขยายเวลาต่อไปได้อีก ๕ ปี และเมื่อระบบงานอยู่ตัวแล้วควรยกเลิกสำนักงานนี้และให้ส่วนราชการปกติดำเนินการแทนในฐานะงานประจำ การดำเนินการจัดตั้งหน่วยนี้ ดำเนินการโดย

๑) ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจเรียกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติราชการในหน่วยงานนี้ได้ ตามจำนวนที่เห็นเหมาะสม หรือนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ก.พ. และมติคณะรัฐมนตรีอาจจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงเด่นแต่ไม่ใช่ข้าราชการมาปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานหรือรองหัวหน้าสำนักงาน หรือตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ด้วยก็ได้ตามความจำเป็น

๒) ให้ ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอรูปแบบ กลไก และรายละเอียดในการปฏิบัติราชการของสำนักงานนี้

๓) ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.พ. มีอำนาจในการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลให้หน่วยงานนี้ได้ตามความเหมาะสม

๔) เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ ให้ยกเลิกหน่วยงานนี้ และให้ข้าราชการที่ถูกเรียกมาปฏิบัติงานกลับคืนสังกัดเดิม หรือสังกัดใหม่ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

๔.๘.๒ คณะอนุกรรมการ

เพื่อให้เกิดผลดีในการทำงาน ควรมีคณะอนุกรรมการชั้นช่วยงาน ดังต่อไปนี้

(๑) คณะอนุกรรมการสามัญ

ให้มีคณะอนุกรรมการสามัญ (Standing Subcommittee) จำนวน ๓ ชุด

ดังนี้

(๑.๑) คณะอนุกรรมการวางแผนยุทธศาสตร์บริหารและประสานภารกิจ

(๑.๒) คณะอนุกรรมการบริหารกลไกการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์

(๑.๓) คณะอนุกรรมการสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพ

เฉพาะด้าน โดยภารกิจของคณะอนุกรรมการแต่ละชุด เป็นไปตามแผนภาพที่ ๑๐ หน้าถัดไป

(๒) อนุกรรมการวิสามัญ

ให้มีคณะอนุกรรมการวิสามัญเพื่อปฏิบัติการกิจที่จำเป็นได้ตามความ

เหมาะสม

(๓) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ควรมีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อบริหาร

กิจการต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น เช่น

(๓.๑) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการศึกษา

(๓.๒) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านด้านสาธารณสุข

(๓.๓) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านรัฐวิสาหกิจ

(๓.๔) คณะอนุกรรมการด้านอื่น ๆ ฯลฯ

จากที่กล่าวมา สามารถเขียนเป็นแผนภาพที่ ๑๐ ดังหน้าถัดไป

๔.๙ กระบวนการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกลไกขับเคลื่อน ดังต่อไปนี้

(๔.๙.๑) โครงสร้างกลไกในการขับเคลื่อน

ในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนให้เหมาะสม ซึ่งคณะอนุกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีกระบวนการขับเคลื่อน ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ (คปคช.) เป็นจุดศูนย์กลางในการบริหารวาระปฏิรูปนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

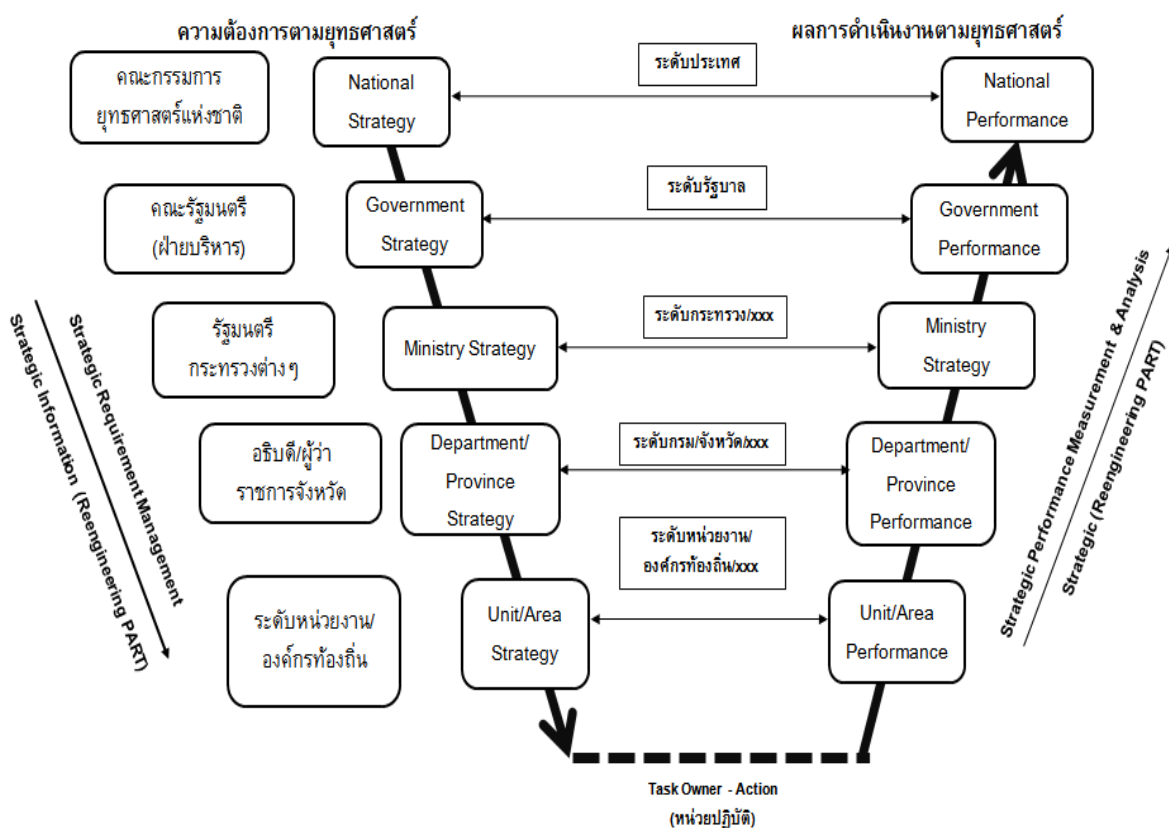
(๒) ให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นในแต่ละกระทรวง (ที่เกี่ยวข้อง) โดยให้รัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ มีหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของ คปคช.

(๓) ให้ส่วนราชการระดับกรม และองค์กรนิติบุคคล (เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ตามนัยแห่ง ๒.๒ เป็นองค์กรเป้าหมาย หรือเป็นองค์กรปฏิบัติตามวาระการปฏิรูปนี้

(๔.๙.๒) กระบวนการขับเคลื่อนเพื่อถ่ายทอดภารกิจไปสู่หน่วยงานปฏิบัติ

แนวคิดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ของชาติสู่การปฏิบัติ คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรใช้โมเดลที่เรียกว่า “Requirement Management” หรือ V-Shave Model ช่วยในการอธิบายภารกิจที่ต้องเตรียมการในแต่ละขั้นตอน (Phases) ดังรูปแบบการการขับเคลื่อนสรุปได้ ดังภาพที่ ๑๑

ภาพที่ ๑๑ การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละระดับ



จากภาพที่ ๑๑ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แบ่งได้เป็น (๑) ตอนบนสุด รับผิดชอบ โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการในระดับนโยบายสูงสุด (๒) ตอนกลาง เป็นตอนที่รับผิดชอบในการดำเนินการระดับชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการทบทวนและประเมิน ประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนนี้จะรับผิดชอบการบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ (๓) ตอนที่สาม เป็นกระบวนการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งจะมีรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบที่เป็นหัวหน้ากระบวนการปฏิบัติในระดับกระทรวง โดยมีอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้า หน่วยปฏิบัติในระดับกรมและ (๔) ตอนที่สี่ หน่วยปฏิบัติงานในแต่ภารกิจ ซึ่งอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย

การดำเนินงานทำในรูปแบบแผนสัญญา โดยในแผนสัญญาจะบรรจุโครงการและเงื่อนไข ต่าง ๆ ที่ทำสัญญาระหว่างกัน และให้เชื่อว่าแผนสัญญานี้เป็นเอกสารตกลงที่ผูกพันระหว่างคู่สัญญาตกลงตาม แผนสัญญา และจะครอบคลุมการกระจายอำนาจ งบประมาณ การระงับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ และผลตอบแทน ตามหลักฐานผลงานด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

คณะอนุกรรมการได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปวาระนี้แล้ว มีความเห็นร่วมกัน ว่าในการปฏิรูปเรื่องนี้ให้ทำการออกกฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะ เริ่มปฏิบัติการปฏิรูป แต่เนื่องจากวาระของสภาการปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ต้องยุติลงก่อนกำหนด ทำให้ผลการ ดำเนินงานยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ดังนั้น จึงขอเสนอให้รัฐบาลดำเนินการต่อไป ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอให้ออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย

๑) **ออกกฎหมายใหม่ ๑ ฉบับ** ซึ่งพระราชบัญญัติการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพ แห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางของการปฏิรูปนี้ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมาย มีดังนี้

(๑) **หลักการแห่งกฎหมาย** เพื่อปฏิรูปประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินกิจการ ขององค์กรภาครัฐ

(๒) **การจัดตั้งองค์การบริหาร** ให้มีคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพ แห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารกิจการตามวาระการปฏิรูปนี้

(๓) **จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนที่จำเป็น** ดังนี้

(๓.๑) ให้มีกลไกบริหารและกำกับขับเคลื่อนของรัฐบาล ประกอบด้วย (๑) นโยบายและการบริหารที่มีอำนาจที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อน (๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบ ออนไลน์ (๓) ระบบการรณรงค์เผยแพร่ (๔) ระบบแผนสัญญา (๕) ระบบกำกับดูแล (๖) กองทุนพัฒนา นวัตกรรมคุณภาพและประสิทธิภาพ

(๓.๒) ให้มีกลไกสนับสนุนการปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย ประกอบด้วย (๑) การจัดเตรียมองค์กรเป้าหมาย (๒) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์กรสู่คุณภาพและประสิทธิภาพ (๓) ระบบ มาตรฐานความสามารถ (๔) ระบบการวัดระดับความสามารถ (๕) กระบวนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ขององค์กร (๖) กลไกเสริมพลัง (๗) ระบบหมอบ้องค์การ (๘) ระบบการตรวจประเมินการพัฒนางค์กร (๙) ระบบการพัฒนานวัตกรรม

(๔) หลักการดำเนินงานที่สำคัญ

- (๔.๑) ยึดหลักการปฏิรูปและมาตรการปฏิรูปตามที่กล่าวมาในข้อ ๒
- (๔.๒) องค์กรภาครัฐทุกองค์กรมีผลผูกพันตามกฎหมายนี้
- (๔.๓) ให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติทำข้อตกลงสัญญา กับส่วนราชการ และให้ข้อตกลงสัญญานี้ถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยอาจยกเว้นระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ตามข้อสัญญา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินการที่จำเป็น เพื่อให้เกิดผลดีกับราชการก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องระบุไว้ในสัญญาให้ชัดเจน ตรวจสอบได้
- (๔.๔) ให้มีการพัฒนาผู้นำขององค์กรคู่สัญญาเป็นกรณีพิเศษ
- (๔.๕) การบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและคุณภาพของผลลัพธ์เป็นสำคัญ
- (๔.๖) ให้มีอำนาจในการยกเลิก เปลี่ยนแปลง องค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพได้ เมื่อเห็นว่าจะทำให้รัฐเสียหาย รวมทั้งการถอดถอน โอนย้าย ผู้บริหารองค์กรที่มีหลักฐานยืนยันว่าไร้ประสิทธิภาพ
- (๔.๗) มีอำนาจในการส่งเสริม ให้รางวัล แก่องค์กรที่สร้างผลลัพธ์อันเป็นผลดีต่อชาติ
- (๔.๘) ให้อำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดบริการของรัฐอย่างเต็มที่
- (๔.๙) จัดทำระบบสารสนเทศออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนร่วมประเมินผลงานได้ทันที

หลังรับบริการ

๒) แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อีก ๑๗ ฉบับ เพื่อให้อำนาจดำเนินการ และปรับสาระให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปที่กล่าวมา โดยกฎหมายและระเบียบที่ต้องทบทวน ปรับแก้รายหน่วยงาน มีรายละเอียดดังนี้

(๑) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ จำนวน ๑ ฉบับ ได้แก่

- ข้อบังคับมูลนิธิเพื่อสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๗, ๘, ๙

- พ.ร.บ.องค์การมหาชน มาตรา ๕

- พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ฉบับที่ ๕ มาตรา ๓ (๑)

- พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

(๔) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) จำนวน ๒ ฉบับ

ได้แก่

- พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๘๗

- พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒

(๕) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) จำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

- พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕
- พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘
- พ.ร.บ.การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๘
- ระเบียบว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๔

(๖) สำนักงบประมาณ (PART) จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่

- พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
- ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘

๕.๒ ขั้นตอนดำเนินการ

๑) การยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ๑ ฉบับคือ พระราชบัญญัติการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ พ.ศ. ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายดังกล่าว จากนั้นเสนอคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดย ก.พ.ร. เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ การยกร่างกฎหมายดังกล่าวให้ดำเนินการโดยเร็ว

๒) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้ง ๑๗ ฉบับ ให้คณะกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ (ที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายข้างต้น) พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูป โดยดำเนินการร่วมกับผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ (๑) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒) ผู้แทนสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๓) ผู้แทนสำนักงบประมาณ (๔) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (๕) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง (๖) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (ที่ทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพอุตสาหกรรม, SMEs และวิสาหกิจชุมชน) (๗) ผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร (ด้านวิสาหกิจชุมชน) (๘) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (๙) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาการบริการภาครัฐ (๑๐) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน (๑๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนา SMEs (๑๒) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบดังกล่าวให้ดำเนินการโดยเร็ว

๖. ผลลัพธ์และผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ

หากข้อเสนอการปฏิรูปตามข้อ ๕ บรรลุผล คาดว่าจะได้รับผลลัพธ์และผลกระทบตามมา ดังนี้

๖.๑ ผลลัพธ์

(๑) มีกลไกการบริหารการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพแห่งชาติเกิดขึ้น อันจะทำให้เกิดการพัฒนาาระบบราชการที่เข้มแข็ง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและคุณภาพสูง

(๒) องค์กรเป้าหมายทั้งองค์กรภาครัฐ จำนวน ๕๖,๙๔๘ แห่ง องค์กรธุรกิจเอกชน จำนวน ๒,๘๔๔,๗๕๗ แห่ง และวิสาหกิจชุมชน จำนวน ๗๔,๕๐๗ แห่ง จะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะของตนเอง ทำให้มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้สูงขึ้น ตามเป้าหมายที่กำหนดคือ ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

- จะไม่มีองค์กรของรัฐที่มีประสิทธิภาพต่ำ ไม่คุ้มทุนอีกต่อไป
- ร้อยละ ๒๐ ขององค์กรของรัฐ สามารถพัฒนาตนเองให้อยู่ในมาตรฐานระดับเลิศ
- ร้อยละ ๒๐ ขององค์กรภาคเอกชน สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ระดับโลกด้วย

มาตรฐานที่เป็นเลิศ

- ร้อยละ ๑๐๐ ของวิสาหกิจชุมชน มีความเข้มแข็ง เลี้ยงตัวเองได้
- ร้อยละ ๕๐ ของวิสาหกิจชุมชน สามารถยกระดับเป็น SMEs ได้

(๓) ประชาชนจะได้รับการที่ดีขึ้น ทัวถึงและเป็นธรรมขึ้น

(๔) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้น อย่างน้อยอยู่ในอันดับ ๒๐ ของโลก

(๕) รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนสูงขึ้น ๓ เท่า

๖.๒ ผลกระทบในวงกว้าง

คาดว่าจะเกิดผลกระทบในวงกว้าง ได้ดังนี้

(๑) เพิ่มรายได้ประชาชาติสูงขึ้น เพราะประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและสามารถขยายตลาดมากขึ้น เนื่องจากชื่อเสียงด้านคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีที่เรียกว่า Frontier Production Function & Technical Efficiency ซึ่งประมาณว่าจะช่วยทำให้ GDP สูงขึ้นอีกไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ (ของปกติ) โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มขึ้น

(๒) ช่วยทำให้ประเทศไทยยกฐานะการเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูงรวดเร็วขึ้น เพราะรายได้เฉลี่ยจะสูงขึ้นอันเนื่องมาจากประสิทธิภาพสูงขึ้น

(๓) องค์กรภาครัฐมีขนาดเล็กและเพียวขึ้น แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะองค์กร (รวมทั้งแผนงาน/โครงการ) ที่ไม่จำเป็นจะถูกยกเลิก ส่วนองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพจะถูกปรับปรุงอย่างเข้มข้น และเกณฑ์การขับเคลื่อนจะยึดความคุ้มค่าเป็นเกณฑ์ที่สำคัญ ค่าตอบแทนของข้าราชการจะสูงขึ้น

(๔) การใช้จ่ายงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะใช้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นตัวจัดสรรงบประมาณ และสามารถจัดการรั่วไหลได้มากขึ้น

(๕) ความสามารถในการแข่งขันของชาติจะสูงขึ้น เพราะองค์กรภาครัฐจะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรภาคเอกชนจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐให้เกิดการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันให้สูงขึ้นตามไปด้วย

(๖) ช่วยลดช่องว่างทางบริการของรัฐให้แคบลง เพราะระบบราชการถูกปฏิรูปให้บริการดีขึ้น ทัวถึงขึ้น และความแตกต่างเหลื่อมล้ำในบริการลดลง

(๗) ช่วยลดช่องว่างทางรายได้และอาชีพให้แคบลง เพราะประชาชนในระดับรากหญ้าจะได้รับการยกฐานะทางอาชีพและรายได้ ผ่านทางกลไกวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวตามข้อ ๖ สามารถวัดได้จากตัวชี้วัดต่อไปนี้

ผลลัพธ์และผลกระทบ	ตัวชี้วัด
<p>๑. ผลลัพธ์</p> <p>(๑) คุณภาพและประสิทธิภาพของชาติสูงขึ้น</p> <p>(๒) มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรเป้าหมายสูงขึ้น</p> <p>(๓) ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการสูงขึ้น</p> <p>(๔) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ</p> <p>(๕) รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนสูงขึ้น</p>	<p><u>ตัววัดคุณภาพของผลลัพธ์</u></p> <p>๑) อัตราการเข้าถึงบริการ</p> <p>๒) มาตรฐานบริการที่ประชาชนได้รับ (ใกล้เคียงกัน)</p> <p>๓) ดัชนีคุณภาพบริการภาครัฐ</p> <p><u>ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของผลลัพธ์</u></p> <p>๑) ความคุ้มค่าของเงิน วัดจากต้นทุนต่อหน่วย หรืออัตราส่วนรายได้ต่อรายจ่ายก็ได้แล้วแต่กรอบ</p> <p>๒) ความสะดวกรวดเร็วที่ประชาชนได้รับ</p> <p>- วัดจากจำนวนองค์กรที่ได้รับการเลื่อนมาตรฐานให้สูงขึ้นในแต่ละเดือน</p> <p>- วัดจากระดับความพึงพอใจในการบริการที่สูงขึ้น</p> <p>- ลำดับการแข่งขันของชาติในด้านต่าง ๆ ที่องค์การสากลจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น จาก Global Competitiveness Report</p> <p>- รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนเป็นรายได้ไตรมาส</p>
<p>๒. ผลกระทบ</p> <p>(๑) รายได้ประชาชาติสูงขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพสูงขึ้น</p> <p>(๒) การเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูงเร็วขึ้น</p> <p>(๓) องค์กรภาครัฐเล็กและเพียวขึ้น</p> <p>(๔) การใช้จ่ายงบประมาณ มีประสิทธิภาพมากขึ้น</p> <p>(๕) ความสามารถในการแข่งขันของชาติสูงขึ้น</p> <p>(๖) ลดช่องว่างในการเข้าถึงบริการให้แคบลง</p> <p>(๗) ช่องว่างระหว่างรายได้ของชาติลดลง</p>	<p>- คำนวณจากสมมติฐานของ Samuelson และวิธีการที่เรียกว่า Frontier Product Function & Technical Efficiency</p> <p>- คำนวณจากระดับรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้นสัมพันธ์กับเกณฑ์มาตรฐานรายได้ของกลุ่มประเทศรายได้สูง</p> <p>- ร้อยละการใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐต่อ GDP</p> <p>- จำนวนตำแหน่งที่ถูกยุบเลิก</p> <p>- ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของแต่ละประเภทบริการลดลง</p> <p>- ร้อยละของงบประมาณภาครัฐต่อ GDP มีทิศทางลดลง</p> <p>- ดัชนีวัดการแข่งขันในด้านต่าง ๆ ที่องค์การระดับโลกดำเนินการอยู่เป็นประจำทุกปี</p> <p>- คำนวณจากอัตราเข้าถึงบริการของรัฐของประชาชนในกลุ่มและพื้นที่ต่าง ๆ เปรียบเทียบกัน</p> <p>- Gini Index</p>

ภาคผนวก

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบและกระบวนการ
บริหารราชการแผ่นดิน และความมั่นคงแห่งรัฐ
และที่ปรึกษา

ภาคผนวก

คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	ประธานกรรมการ
๒. นางผาณิต นิตินันท์ประภาศ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์	รองประธานกรรมการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมการ
๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายขจิตถัย บุรุษพัฒน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	โฆษกกรรมการ
๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมการ
๑๐. ศาสตราจารย์อุดม ทุมไธสิต	กรรมการ
๑๑. นางสาวอรพินท์ สฟโชคชัย	กรรมการ
๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	กรรมการ
๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	กรรมการ
๑๔. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	กรรมการ
๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	กรรมการ
๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข	กรรมการ
๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์ระณะ	กรรมการ
๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	กรรมการ
๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	กรรมการ
๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมการ
๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร	เลขานุการคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน
และความมั่นคงแห่งรัฐ

๑. ศาสตราจารย์อุดม ทุมไชสิต	ประธานอนุกรรมการ
๒. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐธา วินิจนัยภาค	โฆษกอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๕. พันตำรวจตรี พชร สันทัด	โฆษกอนุกรรมการ คนที่สอง
๖. นายขจิตภัย บุรุษพัฒน์	อนุกรรมการ
๗. นางถวิลาดี บุรีกุล	อนุกรรมการ
๘. นายวัลลภ พริงพงษ์	อนุกรรมการ
๙. รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย	อนุกรรมการ
๑๐. รองศาสตราจารย์วรพิทย์ มีมาก	อนุกรรมการ
๑๑. รองศาสตราจารย์โกวิน วิวัฒน์พงศ์พันธ์	อนุกรรมการ
๑๒. นางวนัสรา เขาวนนิยม	อนุกรรมการ
๑๓. นายสุวิทย์ ธนียวัน	อนุกรรมการ
๑๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประยงค์ เต็มชวาลา	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๑๕. นางสาวกิตติกานต์ แสงงาม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการ

ที่ปรึกษา

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์
๒. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์
๓. นางผาณิต นิตินันท์ประภาศ
๔. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ
๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น
๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประดิษฐ์ วิธิศุภกร
๗. รองศาสตราจารย์พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์
๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพโรจน์ ภัทรนรากุล
๙. นางสาวรุจิรา เพี้ยซ้าย
๑๐. นายผดุงเกียรติ ม่วงนนทศรี
๑๑. นาวาอากาศโท บดินทร์ วิจารณ์

