รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๕ : การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ
การบริหารงานแห่งรัฐ (รอบ ๒)

(สำเนา)

ด่วนที่สุด
ที่ (สปช) ๗๘๗๙/๒๕๕๘

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ เมื่อวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) คณะกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม และโฆษกคณะกรรมาธิการ
๕. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	โฆษกกรรมาธิการ
๙. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	โฆษกกรรมาธิการ
๑๐. นายอุดม ทุมโฆสิต	กรรมาธิการ
๑๑. นางสาวอรพินท์ สพโชคชัย	กรรมาธิการ
๑๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	กรรมาธิการ
๑๓. นายเฉลิมชัย เฟื่องคอน	กรรมาธิการ
๑๔. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	กรรมาธิการ
๑๕. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	กรรมาธิการ
๑๖. นายจำลอง โพธิ์สุข	กรรมาธิการ
๑๗. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	กรรมาธิการ
๑๘. ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมาธิการ
๑๙. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	กรรมาธิการ
๒๐. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	กรรมาธิการ
๒๑. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	กรรมาธิการ

๒๒. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมาธิการ
๒๓. นางถวิลวดี บุรีกุล	กรรมาธิการ
๒๔. นางเบญจวรรณ สร่างนิทร	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปของวาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐเสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา เพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป เนื่องจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังขาดความพร้อมและไม่สามารถรองรับแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคมที่เปลี่ยนไปได้ นอกจากนี้ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นระบบที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ ดัชนีธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขันลดลง ในขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานและอัตราการทุจริตคอร์รัปชั่นเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ปัญหาดังกล่าวอาจบานปลายจนนำไปสู่วิกฤติทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศได้

(๒) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป มีดังนี้

- มีกลไกการบริหารการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาระบบราชการให้เข้มแข็ง และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบ
- องค์กรเป้าหมายทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและวิสาหกิจชุมชน จะได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะของตน ส่งผลให้มาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้สูงขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนด
- ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น ทั่วถึงและเป็นธรรม
- ความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพิ่มสูงขึ้น โดยอย่างน้อยอยู่ในอันดับที่ ๒๐ ของโลก
- รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนสูงขึ้น ๓ เท่า ในเวลา ๑๐ ปี

(๓) กรอบระยะเวลาในการปฏิรูปและขั้นตอนการดำเนินการ มีดังนี้

- เสนอให้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนแนวทางปฏิรูปตามรายงานฉบับนี้

โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้ยกร่างกฎหมาย และเสนอคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ การยกร่างกฎหมายดังกล่าวให้ดำเนินการโดยเร็ว

- เสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานต่างๆ จำนวน ๑๗ ฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปตามที่คณะกรรมาธิการเสนอ (รายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่ขอให้ปรับแก้ ปรากฏตามข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการในรายงานฉบับนี้)

โดยให้คณะกรรมการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ (ที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายข้างต้น) พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ร่วมกับผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การพิจารณาแก้ไขกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจำนวน ๑๗ ฉบับ ดังกล่าวให้ดำเนินการโดยเร็ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปของวาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ เพื่อให้เกิดผลในทางในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์

(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และกองทุน
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

สำเนาถูกต้อง

(นางนารีนารถ เหตานุรักษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๒

วารุณี/ร่าง
ชุติมา/พิมพ์
ประสิทธิผล/ตรวจ

ประเด็นปัญหา

๑. ระบบราชการไทยด้อยประสิทธิภาพและด้อยคุณภาพ โดยเป็นระบบที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ ความสามารถในการแข่งขันลดลง ในขณะที่ต้นทุนในการดำเนินงานสูงขึ้น ดัชนีธรรมาภิบาลถดถอย อัตราการทุจริตสูงขึ้น

๒ การบริหารราชการแผ่นดินของไทยส่วนใหญ่ยังไม่สนใจในประสิทธิภาพ ผลการดำเนินงานขององค์การ รวมทั้งไม่สนใจในผลสำเร็จของงานเท่าที่ควร แต่ละหน่วยงานมีประเมินผลหลายครั้งต่อปีแต่ไม่สนใจนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

๓. ระบบสารสนเทศที่ใช้ในการบริหารและประเมินผลขาดความน่าเชื่อถือ เพราะไม่ได้รวบรวมข้อมูลอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

การแก้ปัญหา

ก. หลักการ

๑. ยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานภาครัฐให้สูงขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและบรรลุเป้าหมายของชาติ (มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน)

๒. ยกระดับมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของประเทศให้สูงขึ้นจนถึงขั้นความเป็นเลิศ

๓. การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร โดยการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง

ข. วิธีการ

๑. กำหนดกลไกด้านองค์การเพื่อรองรับนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารของรัฐ

๒. ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐให้สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๓. ติดตามตรวจสอบและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นผลในด้านผลิตภาพ และคุณภาพของบริการและโครงการ

๔. ปรับปรุงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกฎ/ระเบียบ/ข้อบังคับในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยมุ่งให้เกิดการเจริญเติบโต นวัตกรรม ความสามารถในการแข่งขัน และการสร้างงาน

ข้อเสนอปฏิรูป

๑. ปฏิรูปองค์การประสิทธิภาพต่ำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงตนเองไปสู่องค์การที่มีประสิทธิภาพสูง โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพผลการดำเนินงานขององค์การให้สูงขึ้น คือ การปรับปรุงระบบและกระบวนการบริหารองค์การอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีกลไกและกระบวนการปรับปรุงองค์การสู่ความเป็นเลิศ ได้แก่

๑) การวัดระดับความสามารถขององค์การ ประกอบด้วย การนำองค์การ, การรวมแผนยุทธศาสตร์, ผู้รับบริการลูกค้าและตลาด, การวัดวิเคราะห์และการจัดการองค์ความรู้, การมุ่งเน้นทรัพยากรมนุษย์, การจัดการกระบวนการ, ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

๒) การจัดมาตรฐานความสามารถและยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ มาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ มาตรฐานพื้นฐานและมาตรฐานเพื่อการปรับปรุง

๓) การปรับปรุงตนเองเพื่อยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น โดยกำหนดแรงจูงใจในทางบวกหรือทางลบอย่างเพียงพอ การปรับปรุงตนเองจึงจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๔) การเสริมพลังเพื่อส่งเสริมให้เกิดการยกระดับมาตรฐาน โดยต้องมีแรงจูงใจอย่างเพียงพอและมีความต่อเนื่อง เพื่อให้มีพลังในการดำเนินงาน

๕) ที่ปรึกษาองค์การหรือหมอองค์การต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๖) การตรวจประเมินการพัฒนาองค์การ โดยการตรวจประเมินภายใน/และภายนอก

๒. ปฏิรูปกลไกและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปฏิรูปไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องมีระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ดังนี้

๑) การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน

๒) มีมาตรการเสริมพลังที่เหมาะสมกับองค์การเป้าหมาย

๓) จัดมาตรฐานการยกระดับให้ชัดเจน

๔) จัดเตรียมหมอองค์การที่มีคุณภาพสูงอย่างเพียงพอ

๕) จัดให้มีการประเมินผลที่เชื่อถือได้ พร้อมทั้งเตรียมผู้ประเมินให้เพียงพอ

๖) จัดให้มีกองทุนเพื่อใช้ในการประเมินผล

๗) ระบบสารสนเทศเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานของรัฐ

กระบวนการปฏิรูปในระดับรัฐบาลเป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งรัฐ ด้านผลผลิตองค์การ ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านธรรมาภิบาล ซึ่งจะตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยจะต้องยกระดับความสามารถในการแข่งขันของชาติให้สูงขึ้น ทำให้บริการของรัฐมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ เป็นธรรม และทั่วถึง ยกระดับการพัฒนาของประเทศให้สูงขึ้น

สารบัญ

หน้า

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

วาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ

บทนำ ๑

๑. หลักการและเหตุผล ๓

๒. ประเด็นการปฏิรูป ๔

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์ ๔

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๖

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ ๓๓

๖. ผลลัพธ์และผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ ๓๖

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ ๓๗

๘. ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๓๘

เชิงอรรถ

ภาคผนวก

รายงาน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
วาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญ นั่นคือการกำหนดแนวทางปฏิรูปเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาประเทศในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และการเมืองการปกครอง ท่ามกลางสภาพปัญหาและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) และรองรับการเปิดประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น เป็นต้น

ทั้งนี้ การปฏิรูปดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องสร้างระบบและกลไกเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้พร้อมรับต่อบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่นับวันจะทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาของประเทศที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในทุกมิติอย่างมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ซึ่งกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ โดยจะเห็นได้ว่าทุกประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่างมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเป็นกลไกรองรับและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศแทบทั้งสิ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี มีความสำคัญและส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความพร้อมและสภาพปัญหาของระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันพบว่า ยังขาดความพร้อมและไม่สามารถรองรับแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศได้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ เห็นได้จากดัชนีธรรมาภิบาลและความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลง ในขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานและอัตราการทุจริตคอร์รัปชั่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าวิตก ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการวิจารณ์ว่าเป็น **"คนป่วยใหม่แห่งเอเชีย"**(The New Sick Man of Asia) ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและเป็นระบบ ปัญหาดังกล่าวอาจบานปลายจนนำไปสู่วิกฤติทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศได้

ดังนั้น การปฏิรูปเพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานและพัฒนาขีดความสามารถขององค์การต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์การภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกลไกหลักที่จะขับเคลื่อนให้การพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศประสบผลสำเร็จได้ โดยจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาโดยตลอด เช่น การตราและบังคับใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๔๔๕ มาตรา ๓/๑ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมถึงการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public

Sector Management Quality Award : PMQA) มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบการจัดการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปที่มีความสำคัญและส่งผลต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่า การปฏิรูปดังกล่าวยังมีปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ส่งผลให้การพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จและไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องสร้างระบบและกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ จากปัญหาและความสำคัญของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินขึ้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๒) เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดแนวทางปฏิรูปของคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติทั้ง ๑๘ คณะ ครอบคลุมประเด็นการปฏิรูปในทุกด้าน และเพื่อบูรณาการการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงได้กำหนดวาระการปฏิรูปที่สำคัญไว้โดยแบ่งเป็น ๓๖ วาระ และได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดแนวทางปฏิรูปของวาระปฏิรูปที่ ๕ การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคงแห่งรัฐขึ้น เพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและคุณภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน การเข้าถึงบริการภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและความมั่นคงแห่งรัฐ รวมทั้งประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องและรายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป

บัดนี้ คณะอนุกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนวทางปฏิรูปดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คณะกรรมาธิการจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีและกระบวนการปฏิรูป (Process and Organizational Design) ของวาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไป

๑. หลักการและเหตุผล

๑.๑ ที่มาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูป

โลกสมัยใหม่เป็นโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง ทุกประเทศต่างพยายามปรับตัวเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันและดำรงอยู่ภายใต้แรงกดดันนานาประการ การแข่งขันแย่งชิงความได้เปรียบทั้งด้านการค้า ด้านทรัพยากร และด้านโอกาสเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศใดขาดความสามารถในการแข่งขันและไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ในที่สุดจะกลายเป็นประเทศที่มีปัญหาและล้าหลัง อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างรุนแรงในที่สุด

สำหรับประเทศไทยเป็นที่ทราบกันดีว่า เป็นประเทศที่มีความถดถอยด้านความสามารถในการแข่งขัน เห็นได้จากดัชนีความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมของประเทศ (Global Competitiveness Index : GCI) ลดลงจากเดิมลำดับที่ ๓๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปอยู่ที่ลำดับที่ ๓๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และลำดับที่ ๓๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔[๑] และมีสัดส่วนประชากรยากจน (มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือ Poverty Line) คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๒ [๒] นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยังอยู่ในระดับสูง โดยประเทศไทยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) ที่ระดับ ๐.๔๘๕[๓] ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูงมากในระดับชาติ

ทั้งนี้ หากพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวพบว่า กลไกสำคัญที่นำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาคือ “กลไกของระบบราชการ” ซึ่งปัจจุบันยังมีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างมาก เนื่องจากระบบราชการไทยยังเป็นระบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ มีขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้า และยังไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าของเม็ดเงิน (Value for Money) ที่ลงทุนไปอย่างเพียงพอ[๔]

จากเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเห็นควรให้มีการปฏิรูปกลไกและกระบวนการภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น

๑.๒ หลักการปฏิรูป

เพื่อปฏิรูประบบและกระบวนการการดำเนินงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพสูงสุด คณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดแนวทางปฏิรูป โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) การทำงานในทุกระดับให้ยึดผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง เอาผลลัพธ์เป็นจุดคานงัด ดังนั้น การบริหารทรัพยากร กฎเกณฑ์ และวิธีการทำงานต่าง ๆ ต้องยึดหลัก "ผลสัมฤทธิ์ในผลลัพธ์"

(๒) ทำให้ระบบและกระบวนการในการดำเนินงาน มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ โดยยึดหลักการว่า

“ปัญหาและสาเหตุความไร้ประสิทธิภาพของแต่ละองค์การมีความแตกต่างกัน ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดคือ กระตุ้นและจูงใจให้แต่ละองค์การปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องของตนเอง วิธีแก้ไขปัญหาแบบเน้นปัจจัยเดียวหรือวิธีการเดียวใช้กับทุกองค์การไม่ได้ (No one-fit-all) "เพราะปัญหาของแต่ละองค์การไม่เหมือนกัน"

(๓) เน้นการกระจายอำนาจ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์การระดับปฏิบัติมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มที่

(๔) รัฐต้องมีมาตรการเสริมพลัง (Empowerment & Reinforcement) เพื่อให้เกิดผลตามหลักการในข้อ (๒) โดยใช้มาตรการเสริมพลังที่เข้มแข็ง ทั้งการเสริมพลังทางบวกและการเสริมพลังทางลบ เพื่อขับเคลื่อนให้หน่วยปฏิบัติมีการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาของตน ซึ่งหากสามารถแก้ไขปัญหาได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดก็จะได้รับรางวัล แต่หากแก้ไขปัญหาไม่ได้ก็จะมีมาตรการลงโทษตามความเหมาะสม ดังนั้น จำเป็นต้องมีระบบการให้คุณให้โทษที่เข้มแข็ง

(๕) รัฐต้องผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อให้การทำงานขององค์การระดับปฏิบัติมีความคล่องตัวมากขึ้น และควรกระจายอำนาจเพื่อให้องค์การปฏิบัติปรับปรุง และพัฒนาตนเองได้ตามสถานการณ์ที่จำเป็น

(๖) เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปที่ชาติและประชาชนพึงได้รับคือ บริการภาครัฐที่ดีขึ้นโดยค่าใช้จ่ายของรัฐลดลง

๒. ประเด็นการปฏิรูป

ปฏิรูปการดำเนินงานขององค์การภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้น โดยเน้นใน ๓ เป้าหมาย ดังนี้

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการภาครัฐให้ดีขึ้น

๒. การลดค่าใช้จ่ายของรัฐให้น้อยลง

๓. การสนับสนุน และส่งเสริมความสามารถในการประกอบการขององค์กรธุรกิจเอกชนและวิสาหกิจชุมชนให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น

อนึ่ง การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพตามวาระนี้ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิรูปในวาระอื่น ๆ ของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยวาระการปฏิรูปดังกล่าว ได้แก่

(๑) การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และการร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ....

(๒) การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(๓) การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ

(๔) การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลัง

๓. วิธีการศึกษาวิเคราะห์

เพื่อให้ได้แนวทางการปฏิรูปที่มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ คณะอนุกรรมาธิการได้ทำการศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในเชิงวิชาการและเชิงข้อเท็จจริง เพื่อนำมาประกอบการกำหนดวิธีและกระบวนการปฏิรูป ดังนี้

(๑) ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปของต่างประเทศ ซึ่งเคยประสบความสำเร็จและเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

(๒) ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบถึงสภาพปัญหา สาเหตุและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูป

(๓) สำรวจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหา สาเหตุ และอุปสรรคในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว แบ่งเป็น

- หน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงในการประเมินผล รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ ได้แก่ สำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และสำนักงบประมาณ
- หน่วยงานในระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วย หน่วยงานในระดับกรม มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานีตำรวจ รวมจำนวนกว่า ๓๐๐ หน่วยงาน (โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง)

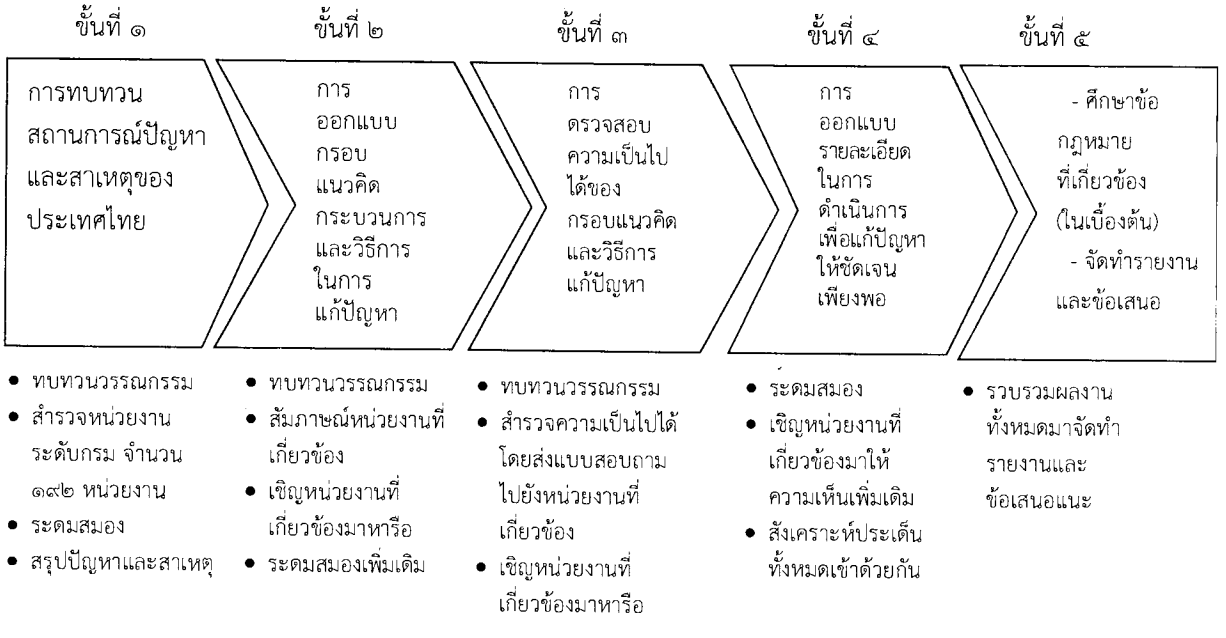
(๔) สัมภาษณ์ผู้แทนของหน่วยงานที่เป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ผู้บริหารของสำนักงบประมาณ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ เป็นต้น

(๕) เชิญผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมาธิการ

(๖) ทำกรณีศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ และมีแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อให้เข้าใจกระบวนการปฏิบัติให้ลึกซึ้งขึ้น โดยทำการศึกษากรณีการดำเนินงานของกรมปศุสัตว์ และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ สามารถแบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น ๕ ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนมีระเบียบวิธีศึกษาและวิธีวิเคราะห์ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังภาพที่ ๑

ภาพที่ ๑ ขั้นตอนการดำเนินงาน

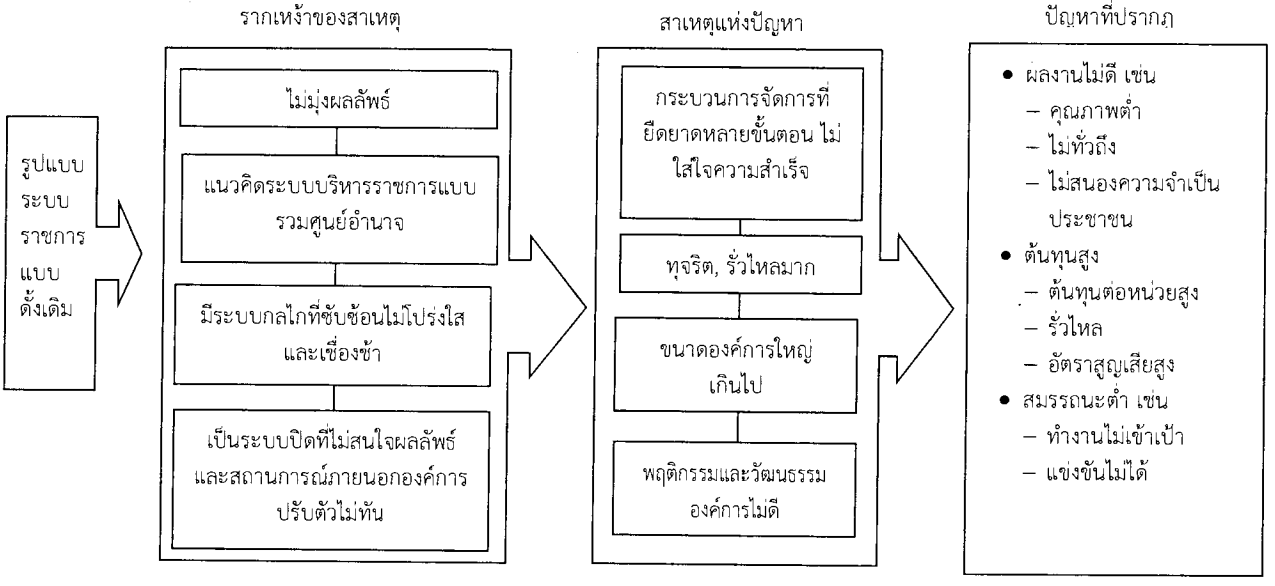


๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๔.๑ ปัญหาและสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพ

จากการศึกษาที่กล่าวมา พบว่า (๑) ปัจจุบันประเทศมีความถดถอยด้านประสิทธิภาพและคุณภาพในภาครัฐเป็นอย่างมาก[๔] (๒) สาเหตุแห่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากทั้งปัจจัยเชิงระบบ ปัจจัยเชิงกระบวนการ และปัจจัยเชิงกลไกหลายเรื่องรวมกัน ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเชิงซ้อนที่มีหลายเงื่อนปม (wicked problem) อันยากที่จะแก้ไข ซึ่งสามารถสรุปปัญหาและสาเหตุได้ ดังภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ ปัญหาและสาเหตุของระบบราชการไทย



จากภาพที่ ๒ อธิบายขยายเพิ่มเติมความเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้น ดังนี้

<u>ปัญหาของระบบราชการไทย</u>

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

ผลการศึกษาวิเคราะห์ พบว่า ระบบราชการไทยยังมีผลงานโดยรวมไม่ดีดังกล่าวมา เนื่องจากการแก้ไขปัญหายังไม่ตรงจุดและยังไม่ดีพอ ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยมุ่งมองปัญหาที่สาเหตุด้วย ดังนั้น เพื่อให้การมองปัญหาเป็นไปอย่างครบถ้วน จึงขออธิบายเพิ่มเติมดังนี้

<u>สาเหตุแห่งปัญหา (Causes of Problem)</u>

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุที่ระบบราชการไทยด้อยประสิทธิภาพ มีผลงานวิชาการมากมายหลายชิ้นอธิบายตรงกันว่า เกิดจากสาเหตุหลายประการประกอบกัน โดยสามารถสรุปสาเหตุที่สำคัญ ได้ดังนี้

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

(๒) มีการทุจริตรั่วไหลมาก ถึงแม้จะมีระเบียบกฎเกณฑ์และการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด แต่การรั่วไหลและการสูญเสียก็ยังคงมีมากเช่นเดิม ประมาณอัตราการรั่วไหลอาจสูงขึ้นร้อยละ ๕๐ เช่น การทุจริตบกพร่อง และความสูญเปล่าในการทำงานยังมีมากไม่ลดลง

(๓) ขนาดองค์การใหญ่ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ[๔] ทั้งนี้เนื่องจากองค์การราชการแบบดั้งเดิมไม่ให้ความสำคัญต่อขนาดขององค์การอย่างเพียงพอ การตัดลดกำลังคนทำได้ยาก พฤติกรรมข้าราชการไม่ได้ทุ่มเทในงานอย่างเต็มที่

(๔) พฤติกรรมและวัฒนธรรมองค์การไม่ดี ข้าราชการส่วนใหญ่ยึดระเบียบเป็นจุดหมายในการทำงาน ไม่มีแรงจูงใจใฝ่สำเร็จ เนื่องจากระบบราชการไม่ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์อย่างเพียงพอ ทำให้แรงจูงใจในการทำงานขึ้นกับระบบอุปถัมภ์ มีการละเมิดหลักคุณธรรมและจริยธรรมสูง แรงจูงใจทางลบมีอิทธิพลสูงกว่าแรงจูงใจทางบวก ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมองค์การและวัฒนธรรมองค์การที่ไม่ดี

นอกจากที่กล่าวมา ยังมีสาเหตุแห่งปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายที่ทำให้เกิดปัญหาด้านประสิทธิภาพและคุณภาพด้านผลผลิตของระบบราชการ ซึ่งมิอาจนำมากล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

<u>รากเหง้าของสาเหตุแห่งปัญหา (Underlying Factors)</u>

ในการวิเคราะห์สรุปได้ว่า ต้นตอของสาเหตุแห่งปัญหาสรุปได้เป็นปัจจัยใหญ่ ๆ ว่าเกิดจากตัวแบบราชการแบบดั้งเดิมที่เรียกว่า Traditional Bureaucracy ซึ่งมีลักษณะเด่นที่เป็นต้นตอของปัญหาหลายประการ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง ๔ ประการ คือ

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

(๒) มีการรวมศูนย์อำนาจ และการควบคุมบังคับบัญชามากเกินไป ทำให้เกิดลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ยาวมากและระเบียบขั้นตอนมากมาย องค์การจึงมีขนาดใหญ่ อุ้ยอ้าย ไม่คล่องตัว

(๓) มีระบบ กลไกและกระบวนการที่สลับซับซ้อน ปกปิด และไม่โปร่งใส ยากต่อการเข้าใจและเข้าถึง เป็นสาเหตุให้เกิดความอืดอาด ล่าช้า หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และมีช่องทางให้สามารถทำการทุจริตมาก

(๔) ไม่สนใจผลลัพธ์และสถานการณ์ภายนอกอย่างเพียงพอ อาจจะเนื่องจากไม่มีผลต่อความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ ทำให้ระบบราชการขาดความใฝ่รู้ ขาดความกระตือรือร้น และตามโลกไม่ทัน ศักยภาพในการพัฒนาไปสู่องค์การแห่งการเรียนรู้จึงมีต่ำ ทำได้ยาก การปรับเพื่อสนองตอบต่อสิ่งเร้าภายนอกทำได้น้อยเกินไป

จากเหตุผลดังกล่าว การปฏิรูประบบราชการไทย จึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้มาตรการที่เข้มงวดรุนแรงจึงจะประสบความสำเร็จได้

๔.๒ ความพยายามแก้ปัญหามี แต่ยังไม่สำเร็จ ทำไม

จากการศึกษาของอนุกรรมาธิการพบว่า ความพยายามในการแก้ไขปัญหามีมานานแล้ว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ในเรื่องนี้อธิบายได้ดังนี้

ในด้านการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้มาแล้วพอสมควร โดยพยายามพัฒนาทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพควบคู่กันไป โดยนำเอาวิธีการที่เรียกว่า PMQA (Public Management Quality Award) มาใช้โดยใช้รางวัลจูงใจให้องค์กรของรัฐปรับปรุงคุณภาพงานให้ดีขึ้น ซึ่งปรากฏว่ามีบางหน่วยงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย เช่น กรมปศุสัตว์ ซึ่งสามารถผลักดันการปศุสัตว์ไทยให้ก้าวไปถึงอันดับ 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) ซึ่งได้จัดอันดับการศึกษาของไทยไว้ในลำดับที่ต่ำกว่าเกือบทุกประเทศใน ASEAN ซึ่งแสดงถึงความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพในการบริหารการศึกษาทั้งระบบ[๕]

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

สำนักงบประมาณ 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 เพราะภารกิจการประเมินมีขนาดใหญ่ (มีโรงเรียนมาก) และวิธีการประเมินมุ่งไปที่การวัดผลมากกว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทำให้คุณภาพการศึกษาไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

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

เพื่อให้ได้ความจริงที่ถูกต้องชัดเจนว่าสาเหตุแห่งความไม่สำเร็จเกิดจากอะไร คณะอนุกรรมาธิการจึงได้ทำการสำรวจโดยส่งแบบสอบถามไปยังส่วนราชการระดับกรม สถานีตำรวจ (โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง) รวมถึงรัฐวิสาหกิจและมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ หลังจากนั้นได้ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนราชการดังกล่าวพบว่าการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพยังทำได้น้อยมาก ไม่เพียงพอแก่ความจำเป็น การปฏิบัติงานมีปัญหามากทั้งปัญหาด้านนโยบาย ด้านแนวคิด ด้านวิธีการ และที่สำคัญคือทุกหน่วยงานเห็นตรงกันว่า **“การวัดและประเมินผลที่ปฏิบัติอยู่ทำไปแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์แต่อย่างใด เพราะผู้บริหารยังไม่เห็นความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมืองไม่สนใจ ดังนั้น การประเมินและการพัฒนาคุณภาพที่ปฏิบัติอยู่ จึงทำไปตามหน้าที่เท่านั้น”**

๔.๓ แนวทางการแก้ปัญหา

หลังจากได้ศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน คณะอนุกรรมาธิการได้ตัดสินใจเลือกหลักการแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐ 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[๓, ๑๗, ๒๐]

สำหรับการศึกษานี้ คณะผู้ศึกษามีความเห็นว่า เป็นการศึกษาเพื่อการปฏิรูปครั้งใหญ่ ดังนั้นจึงสมควรเน้นการแก้ไขปัญหาที่ต้นตอแบบถอนรากถอนโคน ดังนั้น จึงควรศึกษารูปแบบใหม่ที่ดีกว่า มาแทนที่รูปแบบเก่าดั้งเดิมที่มีความชัดเจนแล้วว่ามีข้อจำกัดมาก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้พยายามศึกษารูปแบบใหม่ที่คิดว่าดีและเหมาะสมกับประเทศไทย โดยได้ค้นคว้ารูปแบบที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ มาพิจารณาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ พบว่ารูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า "การบริหารที่เน้นการดำเนินงานและผลลัพธ์ (Performance Management & Result)" ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีฐานความคิดมาจากสองแหล่ง คือ (๑) ฐานความคิดเรื่องความเป็นเลิศในคุณภาพของงาน (Quality Excellence Model) และ (๒) ฐานความคิดตามตัวแบบประดิษฐ์กรรมราชการใหม่ (Reinventing Government) ซึ่งเสนอตัวแบบหลักการปฏิรูประบบราชการแบบคิดใหม่ทำใหม่ขึ้นมา ๑๐ ข้อ เพื่อใช้ทดแทนรูปแบบระบบราชการแบบเดิม [๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๓, ๑๗] โดยประดิษฐ์กรรมราชการใหม่ ๑๐ ข้อดังกล่าว มีสาระสังเขปดังนี้ [๑๓, ๑๖]

(๑) ผลลัพธ์สำคัญกว่าวิธีการและทรัพยากร นั่นคือ ต้องถือผลลัพธ์เป็นเกณฑ์วินิจฉัยสั่งการในการเลือกใช้วิธีการและทรัพยากร กล่าวคือ ถ้าผลลัพธ์ดี วิธีการและทรัพยากรที่ตามมาสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม

(๒) เน้นการแข่งขันในผลงาน ทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภายนอกที่เทียบเคียงกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชน

(๓) ให้ยึดถือพันธกิจหรือภารกิจเป็นตัวขับเคลื่อน โดยต้องให้ความสำคัญกับความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจให้สูงพอ และไม่ควรยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นตัวตัดสินควบคุมการทำงาน

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

(๕) เน้นที่ประชาชน คือต้องสนองตอบความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นสำคัญ ไม่ใช่ทำงานตามความต้องการแห่งระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการ แต่ขัดกับความต้องการของประชาชน

(๖) เน้นความเป็นเจ้าของของชุมชนและหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในฐานะเจ้าของ โดยพยายามสนับสนุน ส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งในการพึ่งตนเอง ซึ่งจะช่วยลดภาระของรัฐในอนาคต

(๗) รัฐพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพราะจะเป็นภาระ และโดยธรรมชาติรัฐจะไม่สามารถดำเนินการได้ดีเท่ากับเอกชน การมุ่งทำภารกิจด้วยตนเองจะทำให้ขนาดของรัฐใหญ่และอุ้ยอ้ายเกินไป ดังนั้น ควรผลักดันให้ภาคเอกชน ชุมชน หรือองค์กรอื่น ๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยรัฐคอยให้การสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแล

(๘) ควรคิดและทำในเชิงประกอบการกล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าที่ได้รับด้วย แทนที่จะคิดแต่ทำให้ภารกิจลุล่วงไป โดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าทางทรัพยากรและโอกาส

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

(๑๐) เน้นลูกค้า/ประชาชน และคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานที่สอดคล้องกัน

หลักการทั้ง ๑๐ ข้อ เป็นหลักการประดิษฐ์ใหม่ (Reinventing) ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ ๑๙๘๐ ซึ่งต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกานำมาประยุกต์ใช้เป็นประเทศแรกในทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยระดมนักวิชาการและนักปฏิบัติกว่า ๒๕๐ คน ทั่วประเทศช่วยกันคิดและทำ เพื่อนำหลักการข้างต้นไปใช้แทนที่ระบบราชการแบบเดิม ผลการทำงานร่วมกัน ๖ เดือน ทำให้ได้แนวทางปฏิบัติมากกว่า ๒๕๐๐ หน้า มีข้อเสนอในการปฏิรูป ๓๘๔ เรื่อง และใน ๓๘๔ เรื่องดังกล่าว ได้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญพิเศษไว้ ๑๑๙ เรื่อง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ประธานาธิบดีคลินตัน ได้ออกกฎหมายมาหลายฉบับ เพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลจริงในทางปฏิบัติและครอบคลุมส่วนราชการทั่วประเทศ ตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น ผลการปฏิรูปนี้ ภายใน ๓ ปีปรากฏว่ายังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปกิจกรรมใหม่ ๑,๒๕๐ กิจกรรม ทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้ ๑๐๘ พันล้านดอลลาร์ และลดกำลังคนได้ ๒๕๒,๐๐๐ ตำแหน่ง

ด้านการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้วิธีทำแผนสัญญากับหน่วยปฏิบัติต่างๆ โดยกำหนดเป้าหมายและงบประมาณรวมทั้งระงับการใช้ระเบียบที่ไม่จำเป็นไว้ในแผนสัญญา จากผลการดำเนินงาน ๑ ปี ปรากฏว่าได้ลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นลงไปร้อยละ ๕๐ ของที่มีอยู่ เพื่อแลกกับผลงานของหน่วยผลิตที่สูงขึ้นประมาณร้อยละ ๓๐ นอกจากนั้นยังพบว่า สามารถลดขั้นตอนการทำงานได้มากถึงร้อยละ ๖๐ ของขั้นตอนการทำงานเดิม ทำให้ความรวดเร็วในการทำงานเพิ่มขึ้นร้อยละ ๘๐ นับว่าเป็นอัตราที่น่าพอใจมาก[๘, ๙]

ในสมัยที่สองของประธานาธิบดีคลินตัน ได้พัฒนาวิธีการนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำเอาภารกิจต่าง ๆ ที่ต้องการมุ่งเน้นมาเป็นตัวกำหนดทิศทางในการจัดการภาครัฐด้วย พร้อมทั้งได้นำวิธีการงบประมาณแบบเน้นผลงานมาใช้ควบคู่กันไป เรียกวิธีการแบบนี้ว่า PART (Performance Assessment and Review Technique) ทำให้การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับผลงานมากขึ้น[๑๒]

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการปฏิรูปงบประมาณนี้ ในสมัยของประธานาธิบดีโอบามา (Barack Obama) ได้เพิ่มวิธีการ Priority Budgeting เข้ามาซ้อนทับเข้าไปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐคำนึงถึงความสำคัญของภารกิจควบคู่ไปกับการจ่ายเงินของรัฐด้วย ไม่ใช่คำนึงถึงเฉพาะประสิทธิภาพของผลลัพธ์เพียงอย่างเดียว

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำหลักการนี้มาใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ หลังประเทศสหรัฐอเมริกา ๒ ปี และยังคงใช้มาถึงปัจจุบัน เป้าหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์นอกจากจะเน้นการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพแล้ว ยังเน้นการขับเคลื่อนเป้าหมายของชาติใน ๓ เรื่อง คือ (๑) การบริการภาครัฐที่ยึดผลงานที่ดี (๒) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยการส่งเสริมองค์การภาคเอกชนให้เข้มแข็งมีขีดความสามารถสูง และ (๓) ขับเคลื่อนไปสู่วิสัยทัศน์ในศตวรรษที่ ๒๑ [๒๐, ๒๒]

ในการนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้น ๒ หน่วยงานคือ SPRING (Singapore Standard, Productivity and Innovation for Growth) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม มีภารกิจส่งเสริมการแข่งขัน และอีกหน่วยงานหนึ่งคือ Public Service Division สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งองค์การทั้งสองนี้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง ๓ คือ (๑) บริการที่ดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ (๒) ความสามารถในการแข่งขันสูงในระดับ ๑ ใน ๕ ของโลก และ (๓) เตรียมคนและประเทศสู่ศตวรรษที่ ๒๑ อย่างเข้มแข็ง [๒๐, ๒๑]

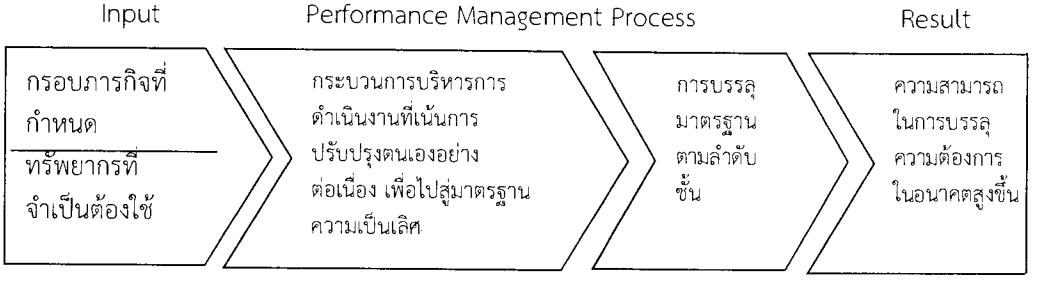
ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถบรรลุเป้าหมายทั้ง ๓ ประการ ได้ภายในเวลาเพียงประมาณ ๑๐ ปี และกลายเป็นประเทศที่มีความ “มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” มากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ทั้งที่ใน ๓๐ ปีก่อนหน้านี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นเพียงประเทศขนาดเล็กและยากจนที่สุดประเทศหนึ่ง

๔.๓.๒. สาระสรุปของกรอบแนวคิดการปฏิรูป

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 : เพื่อให้บรรลุผลที่ปรารถนารัฐต้องมีกระบวนการจัดการที่มียุทธศาสตร์รองรับ โดยยุทธศาสตร์เหล่านี้จะถูกขับเคลื่อนด้วยกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ คือ “การบริหารการดำเนินงานที่เน้นแสดงผลลัพธ์” ดังที่กล่าวแล้ว

การปฏิรูปกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแบบเน้นผลลัพธ์ เป็นหลักการปฏิบัติที่ “เอาผลงานเป็นตัวตั้ง” ส่วนวิธีการทำงานต้องให้ความเป็นอิสระในการทำงานแก่หน่วยปฏิบัติให้เพียงพอแก่ความจำเป็น ถ้าผลงานดีก็จะได้รับรางวัลที่ดี แต่ถ้าผลงานไม่ดีก็ต้องแก้ไขปรับปรุง ถ้าไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงให้เกิดความคุ้มค่าได้ ก็ต้องถูกยกเลิกการจ้างหรือถูกยกเลิกองค์การ ทั้งนี้ แล้วแต่ความเหมาะสม

ในการปฏิรูปให้เกิดผลงานที่ดีดังกล่าว ถือเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบที่ต้องมีการจัดระเบียบและจัดกลไกต่างๆ ใหม่ตามความจำเป็น

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

๔.๔ เป้าหมายของการปฏิรูป

เพื่อปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพองค์การภาครัฐ จำนวน ๕๖,๙๔๘ องค์การ[๖] โดยปรับปรุงให้มีมาตรฐานการดำเนินงานและผลลัพธ์สูงขึ้น ดังนี้

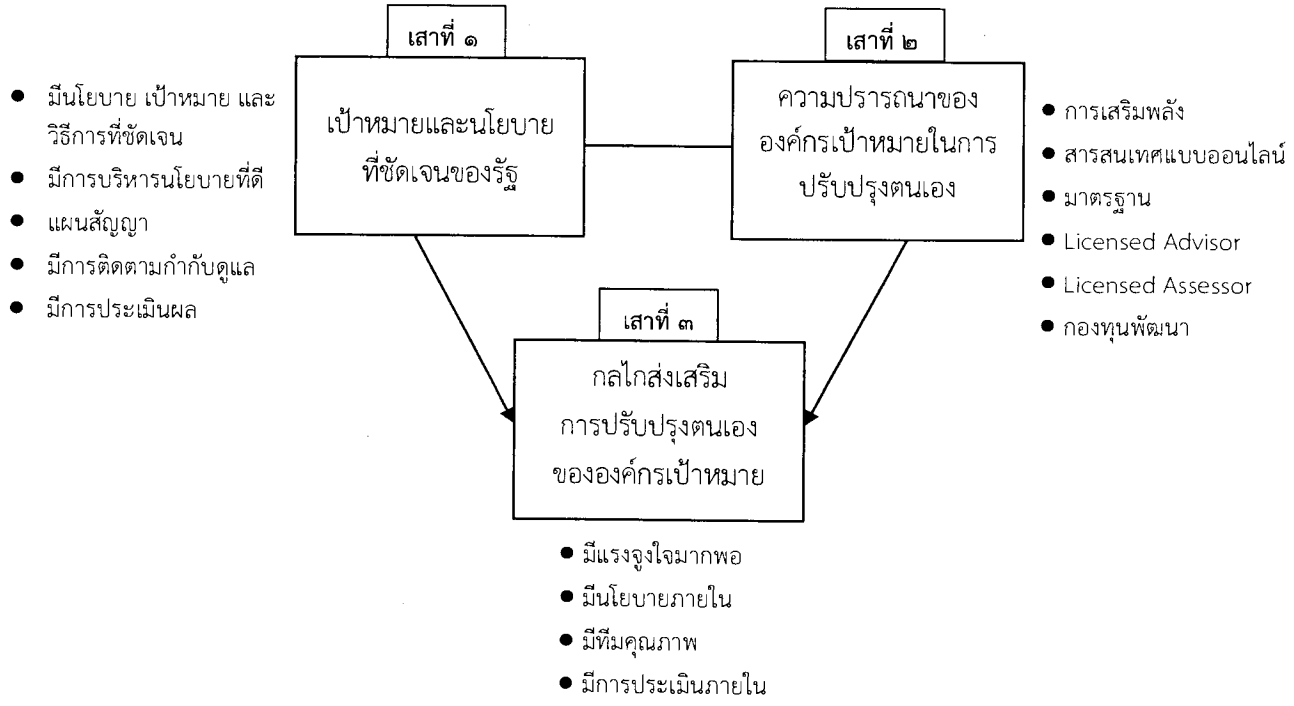
- มีมาตรฐานการดำเนินงานสูงขึ้นและมีความคุ้มค่ามากขึ้น
- ภายใน ๑๐ ปี หลังการปฏิรูปจะเกิดผลผลลัพธ์ ดังนี้
  - ต้องไม่มีองค์การภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่า
  - องค์การภาครัฐอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ สามารถปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง จนมีมาตรฐานอยู่ในระดับความเป็นเลิศ
  - องค์การธุรกิจเอกชนสามารถเข้าถึงมาตรการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันที่รัฐจัดให้ และมีขีดความสามารถในการแข่งขันเพิ่มสูงขึ้น
  - วิสาหกิจชุมชน จำนวน ๗๔,๕๐๗[๗] หน่วย สามารถเข้าถึงมาตรการส่งเสริมจากรัฐเพื่อเพิ่มพูนความสามารถของตนให้เข้มแข็งและพึ่งตนเองได้

๔.๕ องค์ประกอบที่จำเป็นในการปฏิรูป: สามเสาหลักการปฏิรูป

ในการพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานขององค์การเป้าหมายให้มีมาตรฐานสูง จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบ ๓ ส่วนประสานกัน ส่วนที่ ๑ คือ การมีเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจนของรัฐ ส่วนที่ ๒ คือ ความปรารถนาในการปรับปรุงตนเองขององค์การเป้าหมาย และส่วนที่ ๓ คือ การจัดตั้งกลไกต่างๆ 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 และหากรัฐมีจุดมุ่งหมายในเรื่องนี้อย่างเพียงพอแล้ว สิ่งที่รัฐต้องจัดการ มีดังนี้

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

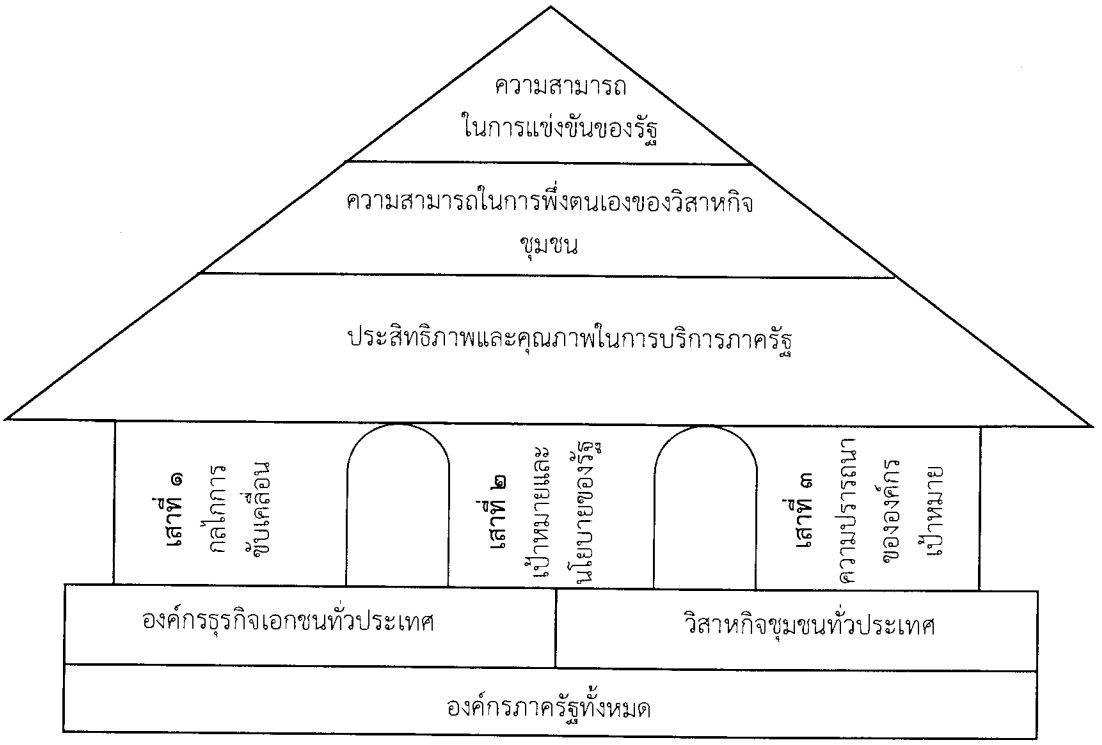
เสาที่ ๒ ความปรารถนาขององค์กรเป้าหมาย หมายความว่าต้องมี (๑) กลไกการเสริมพลังของรัฐ (Reinforcement) (๒) กลไกสารสนเทศแบบออนไลน์ (Online MIS) (๓) มาตรฐานคุณภาพ (๔) ทีมคณะที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Licensed Adviser Team) (๕) ทีมประเมิน (Licensed Assessor Team) และ (๖) กองทุนพัฒนา (Development Fund)

เสาที่ ๓ คือ กลไกที่จำเป็นในการขับเคลื่อนของรัฐ กลไกเสาที่ ๓ นี้ประกอบด้วย (๑) แรงจูงใจที่สูงพอใจในการพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศ (๒) มีนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดทิศทางในการดำเนินงานภายในองค์การที่เข้มแข็ง (๓) ต้องมีทีมคุณภาพภายในองค์การ ทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อน (Driver) ขบวนการภายใน (๔) มีการประเมินภายในเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้า รวมทั้งอุปสรรคและปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

เมื่อกลไกและองค์ประกอบทั้ง ๓ เสา พร้อมแล้ว กระบวนการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของชาติก็เริ่มต้นได้ องค์กรเป้าหมายจะถูกขับเคลื่อนโดยการพัฒนาปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การสนับสนุนดูแลของรัฐ ในที่สุดก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายที่รัฐประสงค์คือ (๑) บริการที่ดีขึ้นของรัฐ (๒) ความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน และ (๓) 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 กฎเกณฑ์และทรัพยากร ตามเสาหลักที่ ๑ ให้พร้อม

(๒) ขั้นการจัดตั้งกลไก

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

(๓) ขั้นการขับเคลื่อนสู่เป้าหมาย

ขั้นตอนนี้เป็นการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย ซึ่งเริ่มจาก (๑) การคัดเลือกองค์กรเป้าหมายและทำแผนสัญญา (๒) การทบทวน (Review) ความสามารถที่มีอยู่ (๓) การวางแผนการปรับปรุง (๔) ดำเนินการปรับปรุงตนเอง ซึ่งอาจจะเลือกทีมที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในด้านของตนมาให้การแนะนำด้วยก็ได้ แต่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง (๕) ขอประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐาน ซึ่งมีเกณฑ์ผลลัพธ์เป็นเกณฑ์สำคัญ (๖) หากผ่านมาตรฐานขั้นต้นแล้วยังสามารถพัฒนาต่อไปให้สูงขึ้นอีกได้ และ (๗) ได้รับรางวัลตามระดับมาตรฐานที่สำเร็จ

การขับเคลื่อนในขั้นตอนนี้จะอาศัยมาตรฐาน MBNQA อันเป็นมาตรฐานสากลที่มีการรับรองเกือบทั่วโลก รัฐบาลต้องจัดหาที่ปรึกษาที่มีความสามารถสูง และต้องจัดทีมประเมินภายนอกไปทำการประเมินด้วย

อนึ่ง ในการปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย ผู้นำองค์การมีความสำคัญมาก การพัฒนาผู้นำองค์การจึงมีความสำคัญในระดับต้นที่รัฐต้องพิจารณาเป็นพิเศษ สำหรับด้านการจัดการภายใน องค์กรเป้าหมายต้องจัดทีมพัฒนาองค์กรของตนไว้ด้วย องค์ประกอบภายในที่จำเป็นประกอบด้วย (๑) นโยบายที่เข้มแข็ง (๒) ทีมพัฒนาคุณภาพ (๓) กระบวนการและเทคนิคที่เหมาะสม (๔) ทรัพยากรมนุษย์และกำลังคนที่มีคุณภาพ

(๔) ขั้นตอนการตรวจสอบผลลัพธ์

เมื่อองค์กรเป้าหมายได้พัฒนาตนเองไปในระดับที่คิดว่าได้มาตรฐานเป้าหมายแล้ว ก็ขอให้ทำการประเมินผล หากประเมินผ่านก็จะได้รับการรับรองมาตรฐานในระดับที่ขอ แต่หากประเมินไม่ผ่านก็ต้องกลับไปปรับปรุงแก้ไขใหม่

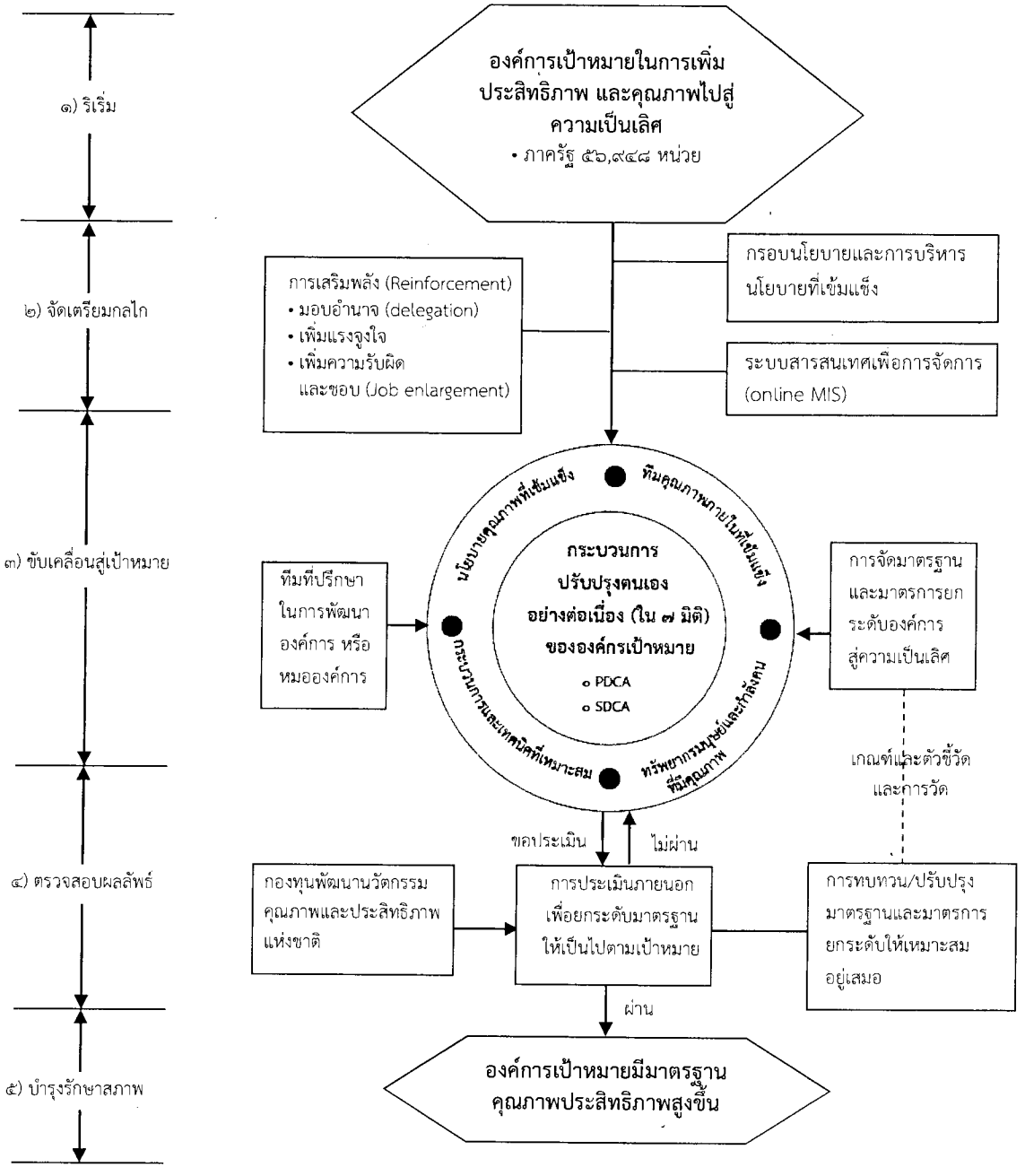
ในการประเมินนี้ ต้องเป็นการประเมินภายนอก โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายจัดหาทีมประเมิน และสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการประเมินได้จากกองทุนพัฒนา

(๕) ขั้นตอนการบำรุงรักษาสภาพ

เป็นขั้นตอนที่องค์การที่ผ่านการประเมินแล้ว ต้องรักษาสภาพไว้ให้มีคุณภาพเหมือนเดิม ขั้นตอนนี้จึงยังจำเป็นต้องมีการประเมินอีกเป็นระยะๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสภาพยังไม่ตกต่ำลงไป

ทั้งนี้ รายละเอียดขั้นตอนและกลไกปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย ปรากฏตามภาพที่ ๖

ภาพที่ ๖ ขั้นตอนและกลไกปรับปรุงตนเองขององค์กรเป้าหมาย

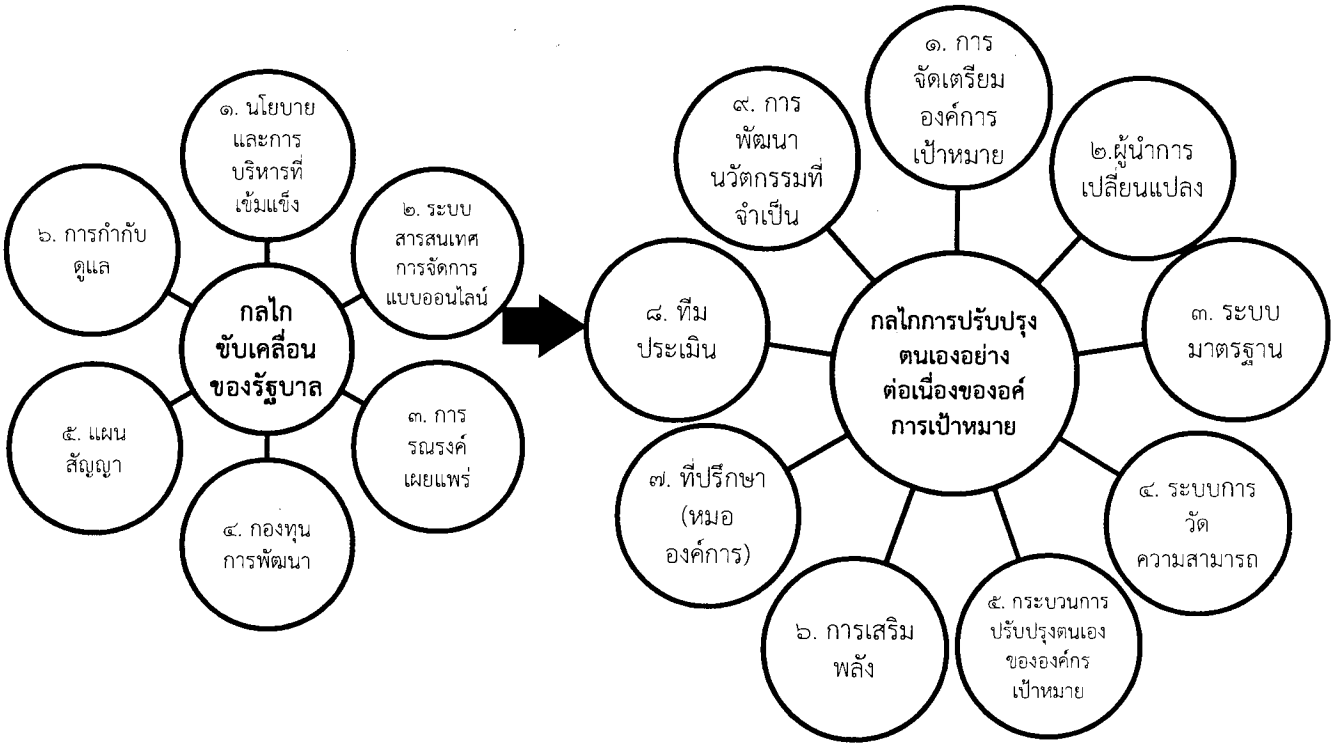


๔.๗ กลไกที่จำเป็นในการดำเนินงาน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในการปฏิรูปจำเป็นต้องมีกลไกในการดำเนินงานหลายชนิดรองรับ (ตามเสาที่ ๓) กลไกดังกล่าวแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ (๑) กลไกการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมาย และ (๒) กลไกขับเคลื่อนของรัฐบาล

กลไกทั้ง ๒ กลุ่มแสดงให้เห็น ดังภาพที่ ๗ ดังนี้

ภาพที่ ๗ กลไก ๒ กลุ่มในการปฏิรูป



ลำดับต่อไปจะขออธิบายสาระสังเขปแต่ละกลไก ดังนี้

๔.๗.๑ กลุ่มกลไกขับเคลื่อนของรัฐบาล

ในด้านกลไกสำหรับบริหารวาระการปฏิรูปนี้ของรัฐบาล ประกอบด้วย ๖ กลไก (๑) นโยบายและบริหารที่เข้มแข็ง (๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ (๓) การรณรงค์เผยแพร่ (๔) กองทุนการพัฒนานวัตกรรมประสิทธิภาพและคุณภาพ (๕) แผนสัญญา และ (๖) การกำกับดูแล ดังนี้

(๑) นโยบายและการบริหารนโยบาย

นโยบายที่มีคุณภาพและเข้มแข็ง เป็นตัวกำหนดทิศทางให้องค์การต่างๆปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและยังสามารถเชื่อมโยงกระบวนการทำงานให้มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ โดยนโยบายที่ดีต้องมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation & Adoption) และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

การบริหารนโยบายที่เข้มแข็ง (Effective Management of Policy) หมายถึง (๑) การนำนโยบายมาจัดทำรายละเอียด เพื่อให้เกิดยุทธวิธีที่ดีในการนำไปปฏิบัติ (๒) การมอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยปฏิบัติ ต่างๆ นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ (๓) การติดตามกำกับดูแล รวมทั้งควบคุมให้เป็นไปตามนโยบาย (๔) การแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น และ (๕) ประชาสัมพันธ์ผลสำเร็จหรือล้มเหลว ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจ

(๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ (Online MIS)

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

รัฐที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ เพื่อให้การทำงานของทุกองค์กร มีความรวดเร็ว แม่นยำ และประสานกัน

ในด้านการปฏิรูปสมรรถนะองค์การต่างๆ ที่กล่าวมา มีความจำเป็นต้องใช้สารสนเทศในการประเมิน (assessment) และประเมินผล (evaluation) ของหน่วยงานต่างๆ ถ้ารัฐบาลจัดให้มีระบบสารสนเทศแบบออนไลน์รองรับ จะช่วยลดภาระในการบันทึก/วิเคราะห์ข้อมูลลงได้เป็นอย่างมาก จึงถือว่าระบบนี้มีความจำเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพแห่งรัฐ รัฐบาลจึงควรเร่งพัฒนาเรื่องนี้ให้รวดเร็วและจริงจัง

(๓) การรณรงค์เผยแพร่เพื่อพัฒนาพฤติกรรมคุณภาพและขยายการยอมรับ

การรณรงค์เผยแพร่เพื่อพัฒนาพฤติกรรมคุณภาพ และขยายการยอมรับออกไปในวงกว้าง นับเป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็นอย่างหนึ่งในกิจการที่เกี่ยวข้องกับมหาชน กรณีการปฏิรูปประสิทธิภาพและคุณภาพของรัฐในทำนองเดียวกันนี้ ในประเทศที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะปฏิบัติผ่านการรณรงค์แทบทั้งสิ้น

กรณีประเทศไทย รัฐบาลควรจัดให้มีเดือนแห่งคุณภาพขึ้น ปีละ ๑ เดือน เพื่อกระตุ้นให้ประชาชน องค์การ และภาคส่วนต่างๆ คำนึงถึงคุณภาพ อันจะนำไปสู่รัฐและสังคมคุณภาพได้ในที่สุด

(๔) กองทุนพัฒนานวัตกรรม ประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งรัฐ

ในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันจำเป็นต้องมีการลงทุนในด้าน (๑) การพัฒนานวัตกรรม (๒) การให้การศึกษาเรียนรู้เพื่อให้กระบวนการการทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (๓) มีการตรวจวัด ประเมินเป็นระยะ เพื่อนำผลไปแก้ไขข้อบกพร่องให้หมดไป จนถึงระดับไม่มีข้อบกพร่อง (Zero Defect)

ดังนั้น เพื่อให้มีความคล่องตัว แข่งขันได้ จึงจำเป็นต้องมีกองทุนในขนาดที่เหมาะสมรองรับการพัฒนาทั้ง ๓ ด้านนี้

(๕) แผนสัญญา (Contractual Plan)

แผนสัญญาเป็นรูปแบบการบริหารที่ใช้วิธีทำความตกลงระหว่างรัฐและองค์กรปฏิบัติ ในฐานะคู่สัญญา ข้อตกลงในสัญญาเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างผลงานกับงบประมาณ และเงื่อนไขต่างๆ ในการปฏิบัติ เงื่อนไขดังกล่าวควรจะครอบคลุมถึงการ empower หน่วยปฏิบัติ การยกเว้นระเบียบกฎเกณฑ์ที่จำเป็น การให้รางวัลและลงโทษตามที่เห็นสมควร

ในการทำสัญญาดังกล่าว ควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐ และหัวหน้าส่วนราชการที่รับปฏิบัติเป็นคู่สัญญา สำหรับรอบสัญญาสามารถกำหนดให้เหมาะสมได้ตามความจำเป็นของงาน

(๖) การกำกับดูแล (Regulation)

การติดตาม กำกับดูแล เพื่อให้ภารกิจต่างๆ ลุล่วงก้าวหน้าไปได้ตามเป้าหมายเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อความมีประสิทธิภาพ รัฐต้องจัดระบบดูแลแบบออนไลน์ การรายงานผลของแผนการปฏิบัติให้รายงานผ่านระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการแบบออนไลน์ (Online MIS) และการสื่อกลับก็ควรใช้ระบบเดียวกัน

๔.๗.๒ กลุ่มกลไกการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์การเป้าหมาย

สำหรับกลไกในกลุ่มนี้ ประกอบขึ้นด้วย ๙ กลไก ซึ่งมีสาระสังเขป ดังนี้

(๑) การจัดการองค์กรเป้าหมาย

เนื่องจากองค์กรที่เป็นเป้าหมายในการปฏิรูปทั้ง ๓ ประเภท (องค์กรภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และวิสาหกิจชุมชน) มีจำนวนมากและหลากหลาย ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน จำเป็นต้องจัดระเบียบและจัดลำดับความสำคัญขององค์กรเป้าหมายให้เหมาะสมด้วย โดยมีข้อพึงพิจารณา ดังนี้

(๑) องค์กรภาครัฐทั้งหมดต้องเข้าร่วมโครงการ และต้องให้ความร่วมมือ หากองค์กรใดไม่ให้ความร่วมมือ ให้ถือว่าเป็นองค์กรที่มีมาตรฐานที่ปรับปรุงไม่ได้ และถูกดำเนินการไปตามมาตรการที่ใช้เพื่อมาตรฐานนั้น

ส่วนองค์กรภาคเอกชนและวิสาหกิจชุมชน ให้ใช้หลักความสมัครใจ โดยรัฐบาลต้องใช้มาตรการจูงใจให้เพียงพอแก่การเข้าร่วมโครงการ

(๒) องค์กรเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ ต้องมีจำนวนที่เหมาะสมกับปริมาณกำลังความสามารถของรัฐที่จะจัดการได้ ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมพร้อมกันทั้งหมด

(๓) ก่อนเข้าร่วมโครงการ จะต้องมีการประเมินสมรรถนะองค์การเป้าหมายทั้ง ๗ มิติเสียก่อน พร้อมทั้งจัดมาตรฐานเสียก่อนว่า องค์กรนั้นมีสมรรถนะอยู่ในมาตรฐานใด

(๔) การทำแผนสัญญา (contractual plan) แผนสัญญาเป็นแผนงานที่สองฝ่ายจัดเตรียมขึ้นเพื่อทำสัญญาตกลงกัน ระหว่างฝ่ายรัฐบาล (รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง) กับหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นคู่สัญญา โดยมีปลัดกระทรวงลงนามเป็นพยาน

รายละเอียดในแผนสัญญาให้เป็นไปตามการเจรจาตกลงระหว่าง ๒ ฝ่าย ในกรณีที่แผนสัญญานั้น ตกลงให้คู่สัญญาได้รับการยกเว้นกฎระเบียบ หรือได้รับสิทธิพิเศษใด ตามนัยแห่งการเสริมพลัง (Reinforcement) ต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าพนักงานผู้ทรงอำนาจเสียก่อน จึงจะถือปฏิบัติได้โดยชอบ

(๕) หลังทำแผนสัญญา องค์กรเป้าหมายต้องทำการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในการปรับปรุงตนเองนี้ องค์กรเป้าหมายสามารถตกลงว่าจ้างที่ปรึกษา (หรือหมอองค์การ) มาทำการสนับสนุนช่วยเหลือได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีความพร้อม ให้องค์กรเป้าหมายยื่นคำขอเพื่อขอรับการประเมินเลื่อนมาตรฐานของตน

(๖) ในการประเมิน รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการทั้งหมดพร้อมภาระค่าใช้จ่าย โดยสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้จากกองทุนพัฒนานวัตกรรม ประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งรัฐได้ตามความจำเป็น หากผลการประเมินปรากฏว่าไม่ผ่าน ให้องค์กรเป้าหมายนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการประเมิน โดยโอนเงินงบประมาณของตนไปชดใช้กองทุน แต่หากประเมินผ่านก็ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

(๗) เมื่อประเมินผ่าน ให้องค์กรเป้าหมายได้รับรางวัลตอบแทนตามที่ตกลงกันไว้ โดยรางวัลตอบแทนนี้ อาจเป็น (๑) รางวัลแก่องค์กร (๒) รางวัลคณะผู้บริหารองค์กรดีเด่น และ (๓) รางวัลบุคลากรดีเด่นขององค์กร

รายละเอียดขององค์กรให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด

(๘) การรักษาสถานภาพองค์กร องค์กรเป้าหมายจะต้องรักษาสถานภาพของตัวเองไว้ให้ได้ หากรักษาไว้ได้ก็ได้รับรางวัลในระดับการรักษาสถานภาพ การประเมินเพื่อรักษาสถานภาพให้ดำเนินการเช่นเดียวกับ (๖)

(๒) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดีมีความสามารถ มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์การไปสู่เป้าหมาย ดังนั้น การจัดหาและพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ เพื่อรองรับการปฏิรูปจึงจำเป็นมาก

ในกรณีการบริหารการดำเนินงานแบบแสดงผลลัพธ์นี้ จำเป็นต้องมีผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระดับองค์การปฏิบัติ ตั้งแต่หัวหน้าหน่วยงานลงไปถึงระดับรองลงไป ดังนั้น ปัจจัยด้านผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรจะได้รับการเอาใจใส่พัฒนาขึ้นมาเป็นพิเศษ

(๓).ระบบมาตรฐานและการวัดความสามารถ

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

การจัดทำมาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking Standards) สามารถทำได้หลายวิธี แต่นิยมทำโดยการจัดลำดับค่าคะแนน เพื่อกำหนดมาตรฐานเป็นลำดับขั้นตั้งแต่มาตรฐานขั้นต่ำไปมาตรฐานขั้นสูง เพื่อให้องค์การเป้าหมายไต่ระดับไปทีละขั้นไปสู่ความเป็นเลิศ ดังตารางที่ ๑

๓.๑) มาตรฐาน ในการศึกษานี้ได้พิจารณาเห็นว่ามาตรฐานที่เหมาะสมในการปฏิรูปนี้ มี ๓ ประเภท ๖ ระดับ คือ

(๑) มาตรฐานความเป็นเลิศ (Excellence Standard) เป็นมาตรฐานสำหรับกลุ่มองค์การที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อใช้กระตุ้นให้เกิดการยกระดับประสิทธิภาพให้สูงขึ้นจนในที่สุดจะสามารถก้าวไปสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งมี ๓ ระดับคือ ระดับดีเลิศ ระดับดีมาก และระดับดี

(๒) มาตรฐานพื้นฐาน (Fundamental Standard) เป็นมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพในระดับใช้ได้ ซึ่งถือว่ายอมรับได้

(๓) มาตรฐานต่ำกว่าพื้นฐาน (Below Fundamental Standard) เป็นมาตรฐานใช้กับองค์การที่มีประสิทธิต่ำกว่าเกณฑ์ที่ยอมรับได้ โดยมาตรฐานระดับนี้ใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขให้เข้าสู่มาตรฐานที่สูงขึ้น มาตรฐานประเภทนี้มี ๒ ระดับคือ ระดับต้องปรับปรุงและระดับที่ต้องแก้ไขด่วน

๓.๒) มาตรการยกระดับมาตรฐาน

ในการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น จำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มแข็งเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งมาตรการดังกล่าวคือ การให้คุณให้โทษที่ถูกต้องและเข้มแข็งนั่นเอง มาตรฐานและมาตรการที่ควบคู่กัน ปรากฏในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ ระดับมาตรฐานและมาตรการในการยกระดับมาตรฐาน

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

จากตารางที่ ๑ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับมาตรฐาน ระดับคะแนน และมาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนามาตรฐานให้สูงขึ้น ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของชาติ มีเป้าหมายที่จะขจัดองค์การที่มีมาตรฐานต่ำให้หมดไป โดยวิธีบังคับ (Coercive) และการจูงใจผสมผสานกัน เพื่อให้องค์การเหล่านี้ปรับปรุงตนเองให้ขึ้นไปอยู่ในระดับใช้ได้ ส่วนมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ ควรใช้วิธีจูงใจเพื่อให้องค์การเป้าหมายสมัครใจที่มีปรับปรุงตนเอง จนสามารถบรรลุความเป็นเลิศ

(๔) การวัดระดับความสามารถขององค์การ

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

เทคนิคการวัดระดับความสามารถขององค์การสามารถทำได้หลายวิธี แต่เทคนิคที่นิยมแพร่หลายในระดับนานาชาติ คือเทคนิคที่ค้นคิดโดยประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ซึ่งประกอบขึ้นด้วยมิติความสามารถ ๗ มิติ โดยแต่ละมิติมีเกณฑ์ในการจัดที่องค์การแต่ละประเภทสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม

อนึ่ง ในการปรับปรุงตนเองทั้ง ๗ มิติ จำเป็นต้องมีการวัดและการประเมินผลความก้าวหน้าเป็นระยะตามความเหมาะสม ในการประเมินผลความก้าวหน้าจำเป็นต้องมีเกณฑ์ (Criteria) เพื่อวัดระดับความก้าวหน้าให้ชัดเจน ดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ มิติความสามารถและเกณฑ์การวัดขององค์การที่นิยมใช้กันทั่วไปในประเทศต่าง ๆ

มิติความสามารถขององค์การและค่าคะแนนโดยประมาณ	ตัวอย่างเกณฑ์ (Criteria) ในแต่ละมิติ
๑. การนำองค์การ (Leadership) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการนำของผู้บริหารระดับสูงในองค์การ ให้ผลิตผลงานตามทิศทางเป้าหมายองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๒) ระดับความสามารถขององค์การในการอภิบาล (Governance) และมีมาตรฐานการปฏิบัติที่รับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility)
๒. การวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) (๕๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการจัดทำยุทธศาสตร์ เพื่อให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ที่ดีขององค์การ (๒) ระดับความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ
๓. ผู้รับบริการ/ลูกค้าและตลาด (Customer & Market Focus) หมายเหตุ : กรณี องค์การภาครัฐ *ลูกค้า* หมายถึง ผู้รับบริการ และ *การตลาด* หมายถึง วิธีการ เข้าถึงผู้รับบริการในแต่ละพื้นที่และแต่ละประเภทที่แตกต่างกัน (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการเข้าใจและเข้าถึงลูกค้าได้อย่างทั่วถึงตามเป้าหมาย (๒) ระดับความสามารถในการดำเนินการทางการตลาดเพื่อให้เกิดช่องทางเข้าถึงลูกค้าอย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ (๓) ระดับการจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๔) ระดับความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้าหรือผู้รับบริการกับองค์การ ทำให้ลูกค้ามีความผูกพันกับองค์การสูง
๔. การวัด วิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (Measurement, Analysis and Knowledge Management) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการวัด และประเมินผลโดยรวมขององค์การได้อย่างถูกต้องแม่นยำและอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) ระดับความสามารถในการรับรู้สารสนเทศและสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในที่เป็นจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม ได้อย่างคล่องแคล่วว่องไว ทันสถานการณ์ (๓) ระดับความสามารถในการนำผลการประเมินและสารสนเทศต่างๆ มาคาดการณ์และใช้ในการพัฒนา/ปรับปรุงตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (๔) ระดับความสามารถในการจัดการการเรียนรู้ขึ้นในองค์การเพื่อให้สมาชิกในองค์การเพิ่มทักษะความสามารถให้สูงขึ้นจนถึงระดับความเป็นเลิศและนำความสามารถนั้นมาปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์การ
๕. การมุ่งเน้นทรัพยากรมนุษย์ (Human Focus) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการเพิ่มพลัง (empower) ในด้านกำลังคนขององค์การทำให้พลังความสามารถของคนอยู่ในระดับสูง (๒) ระดับความสามารถในการนำพลังความสามารถของคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับงาน และการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๖. การจัดการกระบวนการ (Process Management) (ประมาณ ๑๐๐ คะแนน)	(๑) ระดับความสามารถในการออกแบบ (designs) กระบวนการทำงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสัมพันธ์กันอย่างลงตัว (๒) ระดับความสามารถในการจัดการและปรับปรุงกระบวนการทำงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา

มิติความสามารถขององค์การและค่าคะแนนโดยประมาณ	ตัวอย่างเกณฑ์ (Criteria) ในแต่ละมิติ
	(๓) ความสามารถในการทำงานแบบเป็นทีม และสมรรถนะของเครือข่ายภายในทีมและระหว่างทีม (๔) สมรรถนะของระบบสารสนเทศ ที่มีความเชื่อถือได้และโปร่งใส (๕) สมรรถนะของระบบการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาทั้งแนวดิ่งและแนวราบ (๖) สมรรถนะของระบบการทำงานแบบกระจายอำนาจ (delegation of responsibility) และการมีส่วนร่วม
๗. ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย (Performance Results) หมายถึง ระดับการบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ เช่น ระดับประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล, ระดับความพึงพอใจของประชาชนและลูกค้า, ระดับมาตรฐานผลิตภัณฑ์, ระดับผลตอบแทนทางการเงิน, ระดับการพัฒนาทรัพยากร, ระดับการพัฒนาธรรมาภิบาล และเศรษฐกิจพอเพียง เป็นอาทิ (ประมาณ ๔๕๐ คะแนน)	(๑) ระดับในการบรรลุผลตามเป้าหมายด้านต่างๆ รวมทั้งเป้าหมายองค์การ เป้าหมายธรรมาภิบาล เป้าหมายเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (๒) ระดับมาตรฐานคุณภาพของบริการหรือผลิตภัณฑ์ที่นำเสนอต่อลูกค้า (๓) ระดับความเป็นธรรม (equity) ในการบริการลูกค้าและเข้าถึงลูกค้า (๔) ระดับความพึงพอใจของลูกค้า (๕) ระดับความสามารถในการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง คือ ความมีเหตุผล ความพอดี พอประมาณ (๖) ระดับการบรรลุผลตามเป้าหมายธรรมาภิบาล อันได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การตอบสนองต่อปัญหา การมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม (๗) ระดับความสามารถในการตอบสนองเป้าหมายของชาติ อันได้แก่ ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

หมายเหตุ : น้ำหนักคะแนน, เกณฑ์, ควรได้รับการปรับปรุง/พัฒนาให้เหมาะสมตลอดเวลา

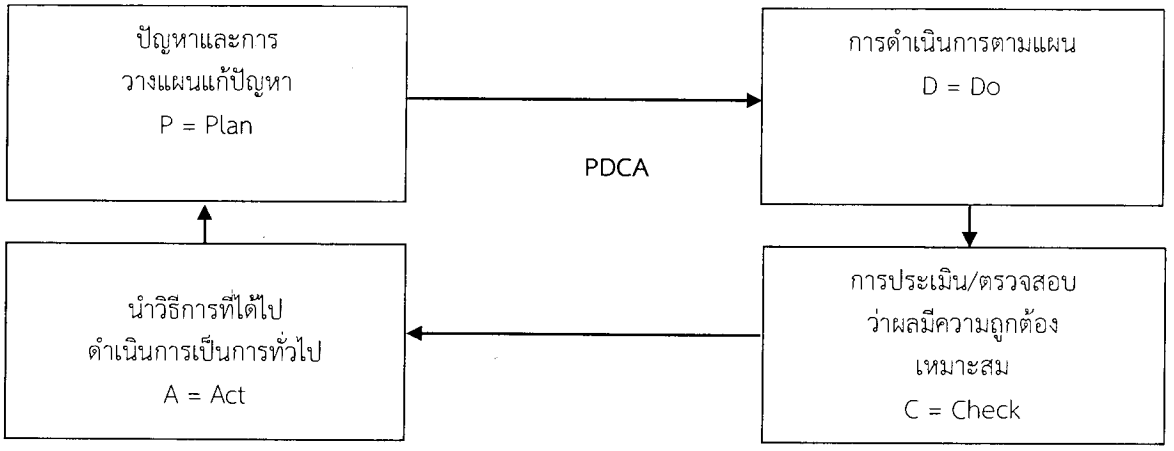
(๕) กระบวนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์กรเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น

ในการยกระดับมาตรฐานขององค์การให้สูงขึ้น องค์การเป้าหมายต้องได้รับแรงจูงใจในทางบวกอย่างเพียงพอ การปรับปรุงตนเองจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง

จากมิติและเกณฑ์ความสามารถขององค์การที่กล่าวมา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์การให้สูงขึ้นเรื่อยๆ จนถึงระดับความเป็นเลิศ (Excellence or Best Practice) แต่ละประเภทองค์การรัฐบาลและองค์การที่ปฏิบัติสามารถกำหนดค่าคะแนน (Score) ขึ้นในเกณฑ์แต่ละมิติตามความเหมาะสมของตนเอง ทั้งนี้ รวมถึงการให้ค่าคะแนนในแต่ละมิติและแต่ละเกณฑ์ได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

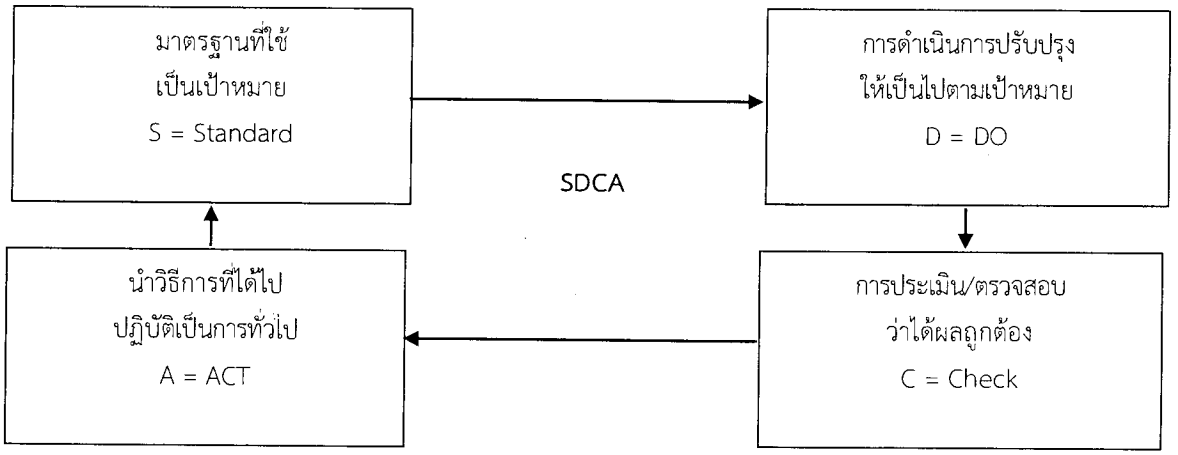
ในการปรับปรุงตนเองขององค์การแต่ละองค์การ นิยมใช้ PDCA ที่รู้จักกันในนามวงจรปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องของ W. Edwards Deming ดังภาพที่ ๘

ภาพที่ ๘ วงจรปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องของ Demming (Deming cycle)



อนึ่ง บางองค์กรอาจใช้วิธีการปรับปรุงตนเองแบบ SDCA ก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสม ดังภาพที่ ๙

ภาพที่ ๙ วงจรปรับปรุงตนเองแบบ SDCA



ทั้งนี้ ในกระบวนการการปรับปรุงตนเองขององค์การให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพเพื่อความเป็นเลิศนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถทางเทคนิควิชาการ และการแสวงหานวัตกรรมเพื่อความเป็นเลิศ ดังนั้น องค์การจำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการจัดการภายในเพื่อให้กระบวนการปรับปรุงตนเองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๑) มีนโยบายการพัฒนาคุณภาพเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศที่ชัดเจน เข้มแข็ง

๒) มีทีมจัดการคุณภาพและสร้างสรรค์นวัตกรรมภายในองค์การ

๓) ต้องพัฒนาทรัพยากรบุคคลขององค์การให้มีสมรรถนะสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในจุดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ

๔) ต้องมีทักษะด้านเทคนิคและกระบวนการที่เหมาะสม

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการปรับปรุงตนเองข้างต้น องค์การส่วนใหญ่ต้องการทีมที่ปรึกษาจากภายนอกที่มีความรู้ความชำนาญสูงมาช่วยเหลือ ดังนั้น รัฐต้องจัดเตรียมผู้ทรงคุณวุฒิที่เรียกว่า "หมอองค์การ" เอาไว้ให้เพียงพอต่อความจำเป็น

(๖) กลไกการเสริมพลัง (Reinforcement) เพื่อส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการปรับปรุงตนเอง

เพื่อให้การปรับปรุงตนเองเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานทั้ง ๗ มิติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งผู้นำองค์การและสมาชิกขององค์การจำเป็นต้องมีความเข้าใจและมีความมานะมุ่งมั่น ที่จะยกระดับตนเองให้มีมาตรฐานสูงขึ้นเรื่อยๆ ในการนี้จึงจำเป็น**ต้องมีแรงจูงใจอย่างเพียงพอและมีความต่อเนื่อง** เพื่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนในเรื่องนี้อย่างเพียงพอ รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่นำยุทธศาสตร์นี้ไปใช้จำเป็นต้องดำเนินการโดยจัดทำเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อเป็นตัวเทียบเคียง (Benchmarking Standards) ควบคู่ไปกับการสร้างมาตรการจูงใจ ดังแนวทางในตารางที่ ๓ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๓ แนวทางเสริมพลังเพื่อการยกระดับมาตรฐานงาน

มาตรการเพิ่มพลัง (Reinforcement)	ระดับมาตรฐานเทียบเคียง						หมายเหตุ
	ดีเลิศ	ดีมาก	ดี	ใช้ได้	ปรับปรุง	แก้ไขด่วน	
<u>มาตรการทางบวก</u> (เพิ่มพิเศษจากปกติ) : มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศ							
๑. การให้รางวัลตอบแทนโดยตรง ตามระดับความสำเร็จของงานที่ทำได้ หมายถึง การให้รางวัลในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้โบนัสตามระดับความสำเร็จของงาน, การขึ้นขั้นเงินเดือน, การเลื่อนตำแหน่ง, การให้งบประมาณมากขึ้น เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						อนึ่ง การให้รางวัลนี้ ต้องให้ในนามองค์กร (ไม่ใช่ให้ในนามหัวหน้าองค์กร)โดยไม่จำเป็นต้องเน้นที่ตัวเงิน แต่ควรเน้นที่เกียรติและตำแหน่งหน้าที่
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๒. การเสริมพลังทางบวก หมายถึง การเพิ่มพลังอำนาจในการทำงานให้สูงขึ้น เช่น การมอบอำนาจ (delegation) ในการตัดสินใจให้มากขึ้น, การให้การฝึกอบรม, การพัฒนาทีม, การให้คำสัญญาในการช่วยเหลือสนับสนุนตามความจำเป็น เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						อนึ่ง ความคิดริเริ่มมีความสำคัญมากในการพัฒนาองค์การ ควรมีมาตรการจูงใจเพื่อกระตุ้นความคิดริเริ่มให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๓. การลดแรงต้านอันเนื่องจากระเบียบที่ไม่จำเป็น ระเบียบที่กำหนดขึ้นอาจเป็นสาเหตุให้เกิดความสิ้นเปลือง ล่าช้า 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 การให้โล่ห์, ประกาศเกียรติคุณ การยกย่องให้เป็นแบบอย่าง และการรับรองความสามารถตามความเป็นจริง เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
๕. ให้การปรึกษาแนะนำ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปรับปรุงงาน เช่น การให้คำแนะนำในการทำงาน, การให้ความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญ หรือ Coaching Team เป็นต้น							
ชั้น ๑ (รางวัลดีเลิศ)	✓						
ชั้น ๒ (รางวัลดีมาก)		✓					
ชั้น ๓ (รางวัลดี)			✓				
<u>มาตรการปกติ</u> (สำหรับองค์การที่มีผลงานอยู่ในระดับปกติ) : มีเป้าหมายเพื่อดำรงมาตรฐานไม่ให้ตกต่ำกว่านี้ ดังนั้น จึงจัด							
๖. ให้รางวัลตามปกติ	✓	✓	✓	✓			รางวัลตามมาตรฐานปกติของส่วนราชการ
<u>มาตรการทางลบ</u> : มีเป้าหมายเพื่อหยุดยั้งความเสียหายและกดดันให้มีการปรับปรุงตนเองอย่างเข้มงวด ดังนี้							
๗. ตั้งเงื่อนไขในการปรับปรุงงาน					✓		ตั้งเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อกดดันให้ปรับปรุงซ้อบกพร่อง
๘.ให้ Reengineering หรือ ยกเลิกเพื่อยุติงานหรือ Outsource หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติแทนแล้วแต่กรณี						✓	เน้นการตั้งเงื่อนไขขั้นรุนแรงเพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดความเสียหายมากขึ้น และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปรับปรุงให้เข้มแข็งขึ้น

หมายเหตุ: (๑) มาตรการเสริมพลังของแต่ละกระทรวง ควรให้รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงมีอำนาจกำหนดให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรฐานข้างต้นต้องได้รับการปรับปรุงทบทวน เพื่อให้มีความทันสมัยอยู่เสมอทุกรอบปีงบประมาณ

จากตารางที่ ๓ การเสริมพลังโดยการให้รางวัลและลงโทษตามระดับที่เหมาะสมเป็นกุญแจสำคัญในการเร่งเร้ากระตุ้นให้เกิดการพัฒนาตนเองขององค์การ หากมาตรการด้านรางวัลและลงโทษไม่เหมาะสม จะทำให้การปรับปรุงพัฒนาตนเองเกิดขึ้นได้ยาก ในทางกลับกันหากการเสริมพลังเข้มแข็งพอ จะทำให้เกิดการพัฒนาตนเองขององค์การเป้าหมาย ในที่สุดจะทำให้บรรลุผลการปฏิรูปได้โดยไม่ยาก

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

ที่ปรึกษาหรือที่นิยมเรียกกันว่า หมอองค์การ เป็นชื่อเรียกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หมอองค์การจะใช้ความสามารถของเขาในการวินิจฉัยปัญหาและวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไป พร้อมทั้งช่วยเหลือแนะนำในการพัฒนาเทคนิคต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับองค์การ เพื่อให้องค์การพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นเลิศในที่สุด

ในประเทศชั้นนำทุกประเทศ จะสนับสนุนให้มีหมอองค์การขึ้นให้เพียงพอกับความจำเป็น โดยใช้รูปแบบตามที่เห็นเหมาะสม เช่น อาจตั้งเป็น**องค์การอิสระหรือองค์การมหาชน**ก็ได้แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่พัฒนาบุคคลขึ้นเป็นหมอองค์การ องค์การอิสระนี้จะทำหน้าที่รับรองความสามารถของหมอองค์การ การขึ้นทะเบียน และการควบคุมมาตรฐานการทำงานแบบมืออาชีพ กล่าวโดยสรุป หมอองค์การมีลักษณะทำนองเดียวกับวิชาชีพแพทย์ ที่จำเป็นต้องมีแพทย์สภาทำหน้าที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต และกำกับดูแลในการประกอบวิชาชีพ

ในการจัดการเรื่องนี้ในระดับชาติ รัฐบาลต้องสนับสนุนให้มีการพัฒนาผู้ทรงคุณวุฒิในการให้บริการในฐานะที่ปรึกษา (หมอองค์การ หรือ Advisor) ให้เพียงพอกับความต้องการโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษาสำหรับองค์กรภาครัฐ

อนึ่ง ในการทำงาน องค์กรผู้ปฏิบัติเป็นผู้จ้างและเลือกหมอองค์การ โดยมีมาตรฐานกลางในการจ้างเป็นกรอบในการจ้างด้วย

(๘) การตรวจประเมินการพัฒนาองค์การ

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

การตรวจประเมินภายใน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาปรับปรุงงานของตัวเอง ดังนั้น องค์การแต่ละองค์การต้องดำเนินการเอง โดยจัดหาผู้ประเมินที่มีความรู้ความสามารถทำการตรวจประเมินตนเอง

การตรวจประเมินภายนอก มีเป้าหมายเพื่อให้การรับรองตามมาตรฐานในแต่ละระดับ ดังนั้น องค์การผู้ให้การรับรองควรเป็นผู้ตรวจประเมิน โดยต้องจัดหาผู้ประเมินและวิธีการประเมินที่เชื่อถือได้มาดำเนินการ

ในการจัดการเรื่องนี้ในระดับชาติ รัฐบาลต้องสนับสนุนให้องค์กรที่รับหน้าที่ตรวจประเมินทำการพัฒนาผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจประเมิน (assessor) ขึ้นให้เพียงพอ และจำเป็นต้องจัดให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนการตรวจประเมินองค์การภาครัฐเอาไว้ด้วย

อนึ่ง การตรวจประเมินเป็นเสมือนกระจกเงาสะท้อนภาพของตัวเอง ถ้ากระจกเงาไม่ดีให้ภาพที่ผิดพลาด จะทำให้การพัฒนาองค์การผิดพลาดไปด้วย ดังนั้น การตรวจประเมินจึงมีความสำคัญมาก ในทางวิชาการเชื่อว่าการบริหารที่ไม่มีการประเมิน เป็นการบริหารที่ขาดหางเสือ มีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดความล้มเหลว

สำหรับค่าใช้จ่ายในการประเมินภายนอก ส่วนกลางควรเป็นผู้รับผิดชอบโดยเบิกจากกองทุนฯ ทั้งนี้ เพราะถือว่าการประเมินภายนอกเพื่อดูความก้าวหน้าและให้รางวัล ควรทำโดยผู้ให้รางวัล

(๙) การพัฒนานวัตกรรม

การพัฒนานวัตกรรมไปสู่ความเป็นเลิศมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะนวัตกรรมใหม่จะทำให้ก้าวข้ามข้อจำกัดต่างๆ ได้มาก ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดการให้มีการวิจัยและพัฒนาขึ้นทั้งในระดับองค์การที่ปฏิบัติและระดับชาติ โดยการมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุน และชี้ประเด็นการพัฒนานวัตกรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ

ในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการแข่งขันนี้ รัฐบาลเพียงกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ส่วนการปฏิบัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรปฏิบัติหรือมหาวิทยาลัย เป็นผู้รับนโยบายไปปฏิบัติก็ได้ โดยจัดให้มีระบบการจัดการที่ดีรองรับ

๔.๘ โครงสร้างการบริหารและกระบวนการนำไปปฏิบัติ

เพื่อให้การปฏิรูปสามารถดำเนินการได้ตามกรอบแนวคิดที่กล่าวมา จึงจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารงานต่าง ๆ รองรับ ดังต่อไปนี้

๔.๘.๑ โครงสร้างการบริหาร ต้องมีกลไกด้านองค์กรบริหารต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการทบทวนและประเมินประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ

มีสถานภาพเป็นกลไกส่วนบนของชาติ ทำหน้าที่พัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินภารกิจต่างๆ ของชาติ โดยหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย

(๑) ทบทวน (Review) การดำเนินภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ของชาติทั้งหมด ว่ามีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการตอบสนองเป้าหมายของชาติมากน้อยเพียงใด โดยหลังจากทบทวนแล้วให้มีอำนาจในการสั่งราชการในนามคณะกรรมการฯ เพื่อให้ส่วนราชการใดๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายของชาติ

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

(๓) มีอำนาจในการสั่งราชการให้เป็นไปตามภารกิจ รวมทั้งอำนาจการให้ความดีความชอบหรือการลงโทษเป็นกรณีพิเศษแตกต่างจากราชการปกติ เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของชาติสูงสุด

(๔) มีอำนาจในการประสานงานและสั่งราชการตามแนวราบ ตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ได้กระทำไว้ล่วงหน้า

(๕) มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของหน่วยงาน กำลังคน งบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นของส่วนราชการใดๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินงานของชาติ

(๖) ต้องรายงานผลการสั่งราชการและผลการดำเนินงาน ให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกเดือน

(๗) มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลหรือคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยปฏิบัติงาน โดยให้ได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม

(๘) ภารกิจอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภามอบหมาย

(๒) องค์คณะกรรมการ

โดยคณะกรรมการทบทวนและประเมินประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน (๒) รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นเหมาะสมเป็นรองประธาน (๓) รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง หรือผู้แทนส่วนราชการที่นายกรัฐมนตรีเห็นเหมาะสม มีจำนวนตามความจำเป็น เป็นกรรมการ (๔) ผู้แทนภาคเอกชนและภาควิสาหกิจสังคม ไม่เกิน ๖ คน (๕) ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารการพัฒนาประเทศไทยโดยตรง ไม่เกิน ๖ คน (๖) ให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ (๗) ให้แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตามความเหมาะสม

(๓) สำนักงานของคณะกรรมการ (ชั่วคราว เฉพาะการเริ่มต้น)

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 หรือตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ด้วยก็ได้ตามความจำเป็น

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

๓) ให้นายกรัฐมนตรีโดยการเห็นชอบของคณะกรรมการ ก.พ. มีอำนาจในการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลให้หน่วยงานนี้ได้ตามความเหมาะสม

๔) เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ ให้ยกเลิกหน่วยงานนี้ และให้ข้าราชการที่ถูกเรียกมาปฏิบัติงานกลับคืนสังกัดเดิม หรือสังกัดใหม่ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

๔.๘.๒ **คณะอนุกรรมการ** เพื่อให้เกิดผลดีในการทำงาน ควรมีคณะอนุกรรมการขึ้นช่วยงาน ดังต่อไปนี้

๑. คณะอนุกรรมการสามัญ ให้มีคณะอนุกรรมการสามัญ (Standing Subcommittee) จำนวน ๓ ชุด ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการวางแผนยุทธศาสตร์บริหารและประสานภารกิจ

(๒) คณะอนุกรรมการบริหารกลไกการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์

(๓) คณะอนุกรรมการสนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพเฉพาะด้าน

โดยภารกิจของคณะอนุกรรมการแต่ละชุด เป็นไปตามแผนภาพที่ ๑๐ หน้าถัดไป

๒. อนุกรรมการวิสามัญ

ให้มีคณะอนุกรรมการวิสามัญเพื่อปฏิบัติภารกิจที่จำเป็นได้ตามความเหมาะสม

๓ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ควรมีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อบริหารกิจการต่างๆ ได้ตามความจำเป็น เช่น

(๑) คณะอนุกรรมการฯ เฉพาะกิจด้านการศึกษา

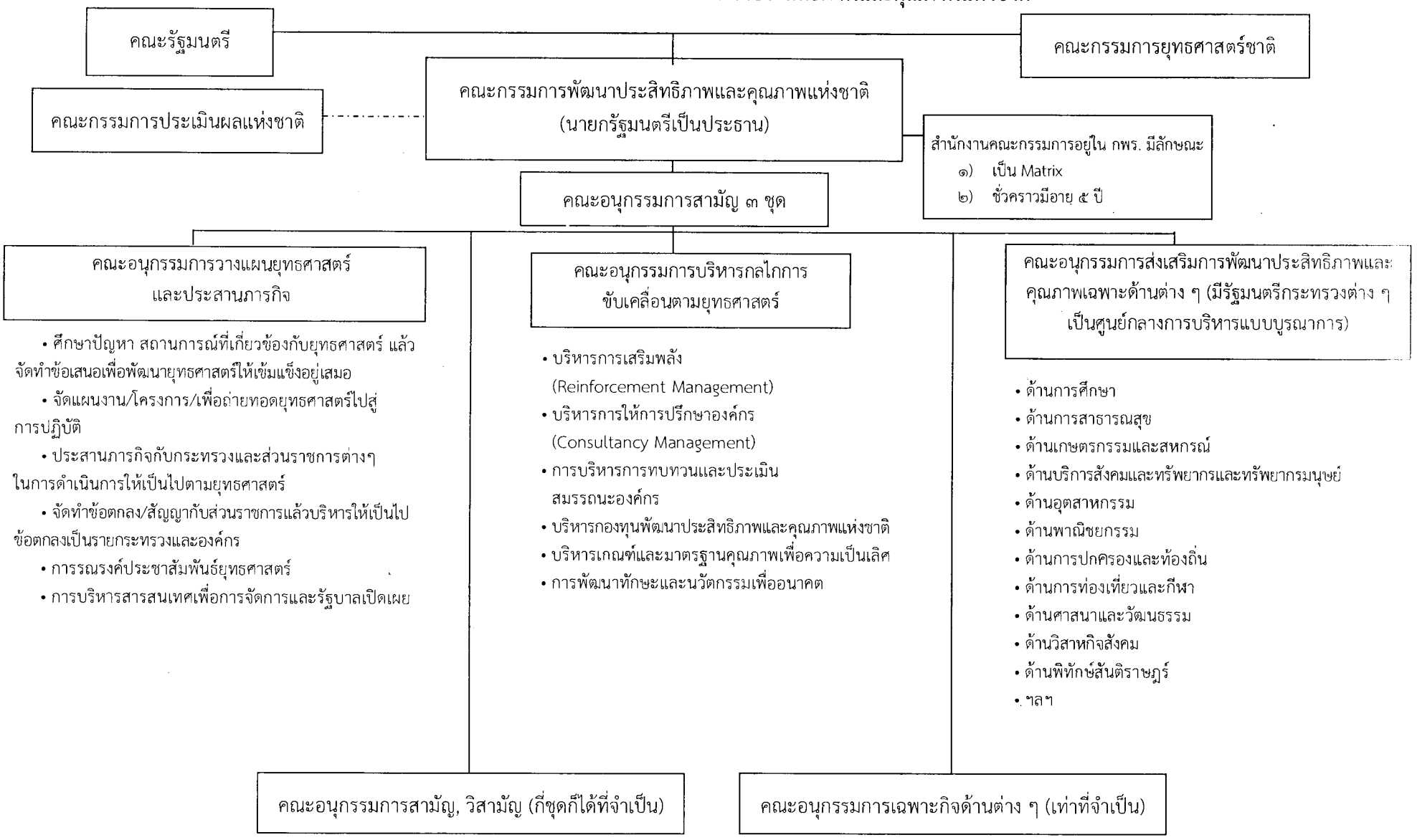
(๒) คณะอนุกรรมการฯ เฉพาะกิจด้านด้านสาธารณสุข

(๓) คณะอนุกรรมการฯ เฉพาะกิจด้านรัฐวิสาหกิจ

(๔) คณะอนุกรรมการด้านอื่น ๆ ฯลฯ

จากที่กล่าวมา สามารถเขียนเป็นแผนภาพที่ ๑๐ ดังหน้าถัดไป

ภาพที่ ๑๐ องค์การที่ควรมีในการดำเนินงานพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ



๔.๙ กระบวนการขับเคลื่อนการปฏิบัติ

(๑) โครงสร้างกลไกในการขับเคลื่อน ในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องออกแบบกระบวนการขับเคลื่อนให้เหมาะสม ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีกระบวนการขับเคลื่อน ดังนี้

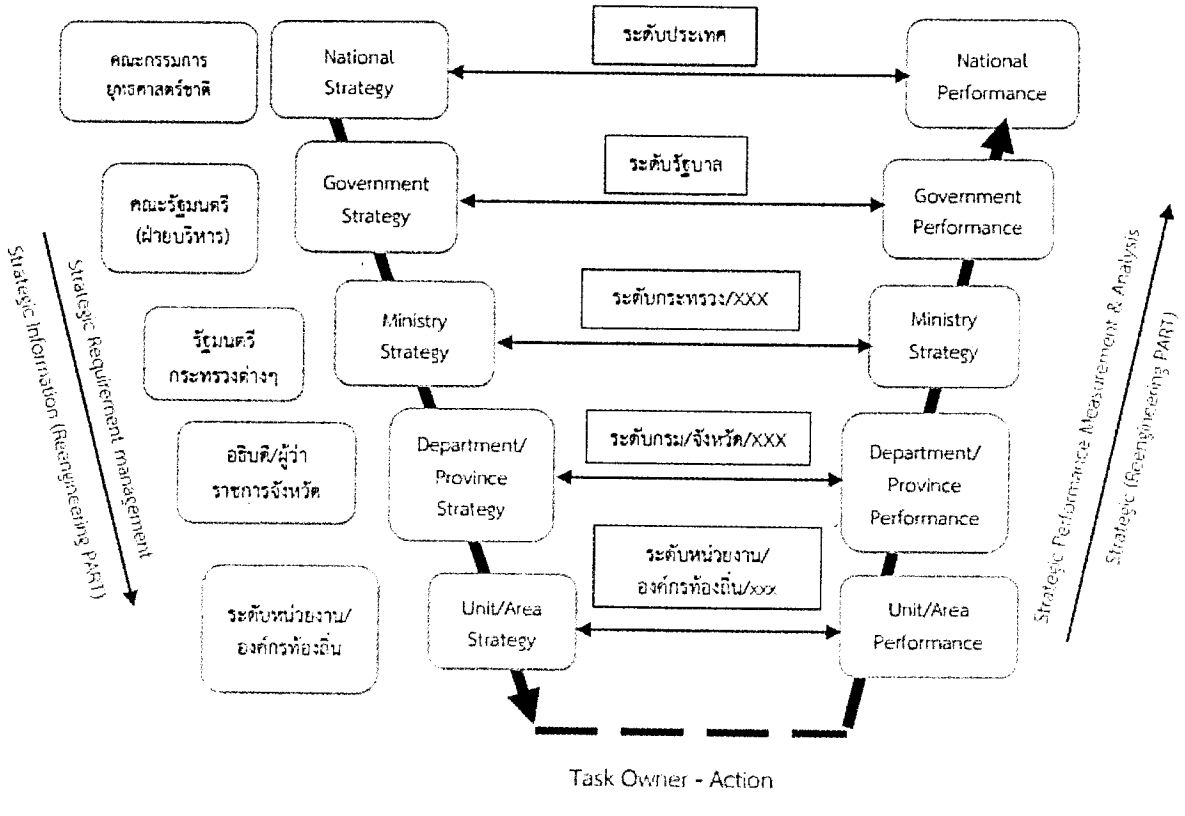
๑. ให้คณะกรรมการทบทวนและประเมินผลประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ (คปคช.) เป็นจุดศูนย์กลางในการบริหารวาระปฏิรูปนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. ให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นในแต่ละกระทรวง (ที่เกี่ยวข้อง) โดยให้รัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการ มีหน้าที่บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของ คปคช.

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

(๒) กระบวนการขับเคลื่อนไปสู่หน่วยงานปฏิบัติ แนวคิดในการขับเคลื่อน National Strategy สู่การปฏิบัติ ส่งผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับความสามารถของประเทศอย่างเป็นระบบ และให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน โดยใช้โมเดล “Requirement Management” หรือ V-Shave Model ช่วยในการอธิบาย Task ที่ต้องเตรียมการในแต่ละ Phase รูปแบบการการขับเคลื่อนสรุปได้ ดังภาพที่ ๑๑

ภาพที่ ๑๑ การขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติและประเมินผลยุทธศาสตร์ชาติในแต่ละระดับ



จากภาพที่ ๑๑ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แบ่งได้เป็น (๑) ตอนบนสุด รับผิดชอบโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการในระดับนโยบายสูงสุด (๒) ตอนกลาง เป็นตอนที่รับผิดชอบในการดำเนินการระดับชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการทบทวนและประเมินประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนนี้จะรับผิดชอบการบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ (๓) ตอนที่สาม เป็นกระบวนดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งจะมีรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องรับหน้าที่เป็นหัวหน้ากระบวนการปฏิบัติในระดับกระทรวง โดยมีอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าหน่วยปฏิบัติในระดับกรมและ (๔) ตอนที่สี่ หน่วยปฏิบัติงานในแต่ภารกิจ ซึ่งอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

การดำเนินงานทำในรูปแบบแผนสัญญา โดยในแผนสัญญาจะบรรจุโครงการและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำสัญญาระหว่างกัน และให้เชื่อว่าแผนสัญญานี้เป็นเอกสารตกลงที่ผูกพันระหว่างคู่สัญญาตกลงตามแผนสัญญา และจะครอบคลุมการกระจายอำนาจ งบประมาณ การระงับใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ และผลตอบแทนตามหลักฐานผลงานด้วย

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

คณะอนุกรรมาธิการได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปวาระนี้แล้ว มีความเห็นร่วมกันว่าในการปฏิรูปเรื่องนี้ให้ทำการออกกฎหมายและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เพียงพอแล้ว ส่วนการดำเนินการต่อมานั้น ควรให้รัฐบาลแต่ละชุดเข้ามาพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอให้ออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย

๑) <u>ออกกฎหมายใหม่ ๑ ฉบับ</u> ชื่อพระราชบัญญัติการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางของการปฏิรูปนี้ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมาย มีดังนี้

(๑) หลักการแห่งกฎหมาย เพื่อปฏิรูปประสิทธิภาพและคุณภาพในการดำเนินกิจการขององค์การภาครัฐ

(๒) การจัดตั้งองค์การบริหาร ให้มีคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติ โดยให้อำนาจคณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์การสูงสุดในการบริหารกิจการตามวาระการปฏิรูปนี้

(๓) จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนที่จำเป็น ดังนี้

(๓.๑) ให้มีกลไกบริหารการขับเคลื่อนของรัฐบาล ประกอบด้วย (๑) นโยบายและการบริหารที่มีอำนาจที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อน (๒) ระบบสารสนเทศการจัดการแบบออนไลน์ (๓) ระบบการรณรงค์เผยแพร่ (๔) ระบบแผนสัญญา (๕) ระบบกำกับดูแล (๖) กองทุนพัฒนานวัตกรรมคุณภาพและประสิทธิภาพ

(๓.๒) ให้มีกลไกสนับสนุนการปรับปรุงตนเองขององค์การเป้าหมาย ประกอบด้วย (๑) การจัดเตรียมองค์การเป้าหมาย (๒) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงองค์การสู่คุณภาพและประสิทธิภาพ (๓) ระบบมาตรฐานความสามารถ (๔) ระบบการวัดระดับความสามารถ (๕) กระบวนการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องขององค์การ (๖) กลไกเสริมพลัง (๗) ระบบหมอองค์การ (๘) ระบบการตรวจประเมินการพัฒนาองค์การ (๙) ระบบการพัฒนานวัตกรรม

(๔) หลักการดำเนินงานที่สำคัญ

(๔.๑) ยึดผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง ส่วนระเบียบและวิธีการทำงานเป็นตัวตาม

(๔.๒) องค์การภาครัฐทุกองค์การมีผลผูกพันตามกฎหมายนี้

(๔.๓) ยึดหลักกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพแห่งชาติทำข้อตกลงสัญญากับส่วนราชการ และให้ข้อตกลงสัญญานี้ถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยอาจยกเว้นระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้ตามข้อสัญญา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้เกิดผลดีกับราชการก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องระบุไว้ในสัญญาให้ชัดเจน ตรวจสอบได้

(๔.๔) ให้มีการพัฒนาผู้นำขององค์การคู่สัญญาเป็นกรณีพิเศษ

(๔.๕) การบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและคุณภาพของผลลัพธ์เป็นสำคัญ

(๔.๖) ให้มีอำนาจในการยกเลิก เปลี่ยนแปลง องค์การที่ไร้ประสิทธิภาพได้เมื่อเห็นว่าจะทำให้รัฐเสียหาย รวมทั้งการถอดถอน โอนย้าย ผู้บริหารองค์การที่มีหลักฐานยืนยันว่าไร้ประสิทธิภาพ

(๔.๗) มีอำนาจในการส่งเสริม ให้รางวัล แก่องค์การที่สร้างผลลัพธ์อันเป็นผลดีต่อชาติ

(๔.๘) ให้อำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดบริการของรัฐอย่างเต็มที่

(๔.๙) จัดทำระบบสารสนเทศออนไลน์ เพื่อให้ประชาชนร่วมประเมินผลงานได้ทันทีหลังรับบริการ

๒) <u>แก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อีก ๑๗ ฉบับ</u> 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 โดยดำเนินการรวมกับผู้แทนหน่วยงานต่างๆ 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 คาดว่าจะได้รับผลลัพธ์และผลกระทบตามมาดังนี้

๖.๑ ผลลัพธ์

(๑) มีกลไกการบริหารการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพแห่งชาติเกิดขึ้น อันจะทำให้เกิดการพัฒนาระบบราชการที่เข้มแข็งในอนาคต

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

ภายใน ๑๐ ปี

- จะไม่มีองค์กรของรัฐที่มีประสิทธิภาพต่ำ ไม่คุ้มทุน
- ร้อยละ ๒๐ ขององค์กรของรัฐ สามารถพัฒนาตนเองให้อยู่ในมาตรฐานระดับเลิศ
- ร้อยละ ๒๐ ขององค์กรภาคเอกชน สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ระดับโลกด้วยมาตรฐานที่เป็นเลิศ
- ร้อยละ ๑๐๐ ของวิสาหกิจชุมชน มีความเข้มแข็ง เลี้ยงตัวเองได้
- ร้อยละ ๒๐ ของวิสาหกิจชุมชน สามารถยกระดับเป็น SMEs ได้

(๓) ประชาชนจะได้รับบริการที่ดีขึ้น ทั่วถึงและเป็นธรรมขึ้น

(๔) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศดีขึ้น อย่างน้อยอยู่ในอันดับ ๒๐ ของโลก

(๕) รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนสูงขึ้น ๓ เท่าใน ๑๐ ปี

๖.๒ ผลกระทบ

(๑) เพิ่มรายได้ประชาชาติสูงขึ้น เพราะประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและสามารถขยายตลาดมากขึ้น เนื่องจากชื่อเสียงด้านคุณภาพดีขึ้น

(๒) ช่วยทำให้การเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูงรวดเร็วขึ้น เพราะรายได้เฉลี่ยจะสูงขึ้น

(๓) องค์กรภาครัฐมีขนาดเล็กและเพรียวขึ้น แต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะองค์กร (รวมทั้งแผนงาน/โครงการ) ที่ไม่จำเป็นจะถูกยกเลิก ส่วนองค์กรที่ไร้ประสิทธิภาพจะถูกปรับปรุงอย่างเข้มข้น และเกณฑ์การขับเคลื่อนจะยึดความคุ้มค่าเป็นเกณฑ์ที่สำคัญ

(๔) การใช้จ่ายงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะใช้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนเป็นตัวจัดสรรงบประมาณ

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวตามข้อ ๖ สามารถวัดได้จากตัวชี้วัดต่อไปนี้

ผลลัพธ์และผลกระทบ	ตัวชี้วัด
๑. ผลลัพธ์ (๑) คุณภาพและประสิทธิภาพของชาติสูงขึ้น	<u>ตัววัดคุณภาพของผลลัพธ์</u> ๑) อัตราการเข้าถึงบริการ ๒) มาตรฐานบริการที่ประชาชนได้รับ (ใกล้เคียงกัน) ๓) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ <u>ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของผลลัพธ์</u> ๑. ความคุ้มค่าของเงิน วัดจากต้นทุนต่อหน่วยหรืออัตราส่วนรายได้ต่อรายจ่ายก็ได้แล้วแต่กรอบ ๒. ความสะดวกรวดเร็วที่ประชาชนได้รับ
(๒) มาตรฐานการดำเนินงานขององค์การเป้าหมายสูงขึ้น	วัดจากจำนวนองค์กรที่ได้รับการเลื่อนมาตรฐานให้สูงขึ้นในแต่ละเดือน
(๓) ประชาชนได้รับบริการดีขึ้น	วัดจากระดับความพึงพอใจในการบริการที่สูงขึ้น
(๔) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	- ลำดับการแข่งขันของ World Economic Forum
(๕) รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนสูงขึ้น	- รายได้เฉลี่ยของวิสาหกิจชุมชนเป็นรายได้ไตรมาส
๒. ผลกระทบ	
(๑) รายได้ประชาชาติสูงขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพสูงขึ้น	- คำนวณจากสมมุติฐานของ Samuelson และวิธีการที่เรียกว่า Frontier Product Function & Technical Efficiency
(๒) การเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูงเร็วขึ้น	- คำนวณจากระดับรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้นสัมพัทธ์กับเกณฑ์มาตรฐานรายได้ของกลุ่มประเทศรายได้สูง
(๓) องค์กรภาครัฐเล็กและเพรียวขึ้น	- ร้อยละการใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐต่อ GDP - จำนวนตำแหน่งที่ถูกยุบเลิก
(๔) การใช้จ่ายงบประมาณ มีประสิทธิภาพมากขึ้น	- ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของแต่ละประเภทบริการลดลง - ร้อยละของงบประมาณภาครัฐต่อ GDP มีทิศทางลดลง

๘. ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

จากปัญหาและความสำคัญของการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น คณะกรรมาธิการได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ และได้จัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ ซึ่งประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ หลักการและเหตุผล ประเด็นปฏิรูป วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปตามแนวทางดังกล่าวเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมาธิการจึงขอเสนอรายงานวาระปฏิรูปที่ ๕ เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์)
ประธานกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

เชิงอรรถ

ภาษาไทย

[๑] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก The Global Competitiveness Report 2013-2014. "Performance of ASEAN member in the 2013-14 GCI and the 12 composing pillars, rank out of 148 economies."

[๒] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Central Intelligence Agency, 2011. **The World Factbook** https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/th.html

[๓] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2552. **สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้ จำแนกตามภาค และจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี พ.ศ. 2531 - 2552.** http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=198&template=1R1C&yeartype=M&subcatid=40

[๔] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา. 2558. **ข้อเท็จจริง 10 ปี ระบบข้าราชการไทย.**www.thailandfuturefoundation.org

[๕] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก

- โครงการ PISA ประเทศไทย สสวท.. 2556ก. **ผลการประเมิน PISA 2012 คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์ นักเรียนรู้อะไร และทำอะไรได้บ้าง.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- โครงการ PISA ประเทศไทย สสวท.. 2556ข. **ผลการประเมิน PISA 2012 คณิตศาสตร์ การอ่าน และวิทยาศาสตร์ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.** สมุทรปราการ: แอดวานซ์ พริ้นติ้ง เซอร์วิส.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. 2557. **ดัชนีชีดความสามารถในการแข่งขัน : ไอเอ็มดี (IMD) ปี 2014** จาก http://www.fpritraining.com/images/stories/file/nbk5/com_index.pdf
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. 2558. **โครงการประเมินผล PISA.** จาก http://pisathailand.ipst.ac.th/
- สมนึก ชูสุวรรณ. 2556. **คุณภาพการศึกษาไทยเทียบกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน.** จาก http://www.sjworldedu.com/blog/asian-education-comparison/
- สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2558. **ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.** จาก http://www1.nrct.go.th/downloads/ps/national_survey/2010/chapter3/chapter3-2.pdf
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. 2556. **อันดับด้านการศึกษาไทยในเวทีโลกและอาเซียน ปี 2556.** จาก http://www.qlf.or.th/Home/Contents/749

[๖] องค์กรภาครัฐจำนวน ๕๖,๙๔๗ องค์กร ประกอบด้วย

๑) ส่วนราชการระดับกรมและเทียบเท่า จำนวน ๓๖๒ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์สำนักนายกรัฐมนตรี)

๒) ส่วนราชการระดับจังหวัด จำนวน ๗๗ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ ๙ มี.ค. ๕๘)

๓) เหล่าทัพ ๓ เหล่าทัพ (ที่มา:เว็บไซต์กระทรวงกลาโหม)

๔) สถานศึกษาจำนวน ๓๒,๐๐๐ ประกอบด้วย

- สถานศึกษาระดับการศึกษาพื้นฐาน ๓๑,๔๒๔ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูล ณ ปี ๕๓)
- สถานศึกษาระดับอาชีวศึกษา ๔๒๑ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ มี.ค. ปี ๕๖)
- สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ๑๕๕ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ข้อมูล ณ เม.ย. ปี ๕๘)

๕) สถานพยาบาล จำนวน ๑๑,๓๑๖ แห่ง ประกอบด้วย

- โรงพยาบาลภาครัฐและเอกชน ๑,๓๙๕ แห่ง (ที่มา: ศูนย์มาตรฐานรหัสและข้อมูลสุขภาพแห่งชาติ ข้อมูล ณ วันที่ ๒๙ พ.ค. ปี ๕๘)
- สถานีอนามัย ๒๕ แห่ง (ที่มา:เว็บไซต์ กลุ่มภารกิจด้านข้อมูลข่าวสารสุขภาพ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข สืบค้น ณ วันที่ ๔ มิ.ย.ปี ๕๘)
- โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ๙,๘๙๖ แห่ง (ที่มา: โทรสอบถามข้อมูลจาก เว็บไซต์โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล)

๖) สถานีตำรวจ ๑,๔๖๔ แห่ง (ที่มา: เว็บไซต์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สืบค้นข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ มี.ค. ปี ๕๘)

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๗,๘๕๓ องค์กร (ที่มา: เว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ ๙ มี.ค. ปี ๕๘)

[๗] ดูรายละเอียดวิสาหกิจชุมชนเพิ่มเติม http://www.sceb.doae.go.th

ภาษาอังกฤษ

[๘] Al Gore (1993). **Report of the National Performance Review.** Office of Vice President of the United States, Al Gore. File npr 93a..

[๙] **A brief History of the National Performance Review.** Office of the Vice President of United States, Al Gore. available in govinfo.library.unt.edu.

[๑๐] Charles S. Clark. (2013). "Reinventing Government-Two Decades Later." **Public Administration Review.** Volume 57 P.379-396.

[๑๑] David Osborne. (2007). Reinventing Government : "What Difference A Strategy Makes" **7th Global Forum on Reinventing Government.** Building Trust in Government. 26-29 June 2007, Vienna, Austria.

[๑๒] Dennis A. Rondinelli . (2010) "Reinventing Government : The Imperatives of Innovation And Quality." UNDP. available in www.unpan1.un.org.

[๑๓] Global Expert Team. (2011). **Final Report : Results Based Management in Thailand.**

[๑๔] Jame R. Thompson. (2000). "Reinventing A Reform : Assessing the National Performance Review." **Public Administration Review.** Volume 60, November/December, P.508-521.

[๑๕] National Performance Management Advisory Commission. (2010). A **Performance Management Framework for State & Local Government.** Chicago, Illinois 60601. www.pmcommission.org, Retrieved on March,19,2015.

[๑๖] "Public Service For the 21st Century (PS21) is Launched" PS21 Office, Public Service Division, Prime-minister's Office. Call no : RSING 352, 6609, 5957 PSTR.

[๑๗] **Public Service Improvement Framework (PSIF) of UK,** Public Service Division, Office of Priminister, available in www.improvementservice.org.uk

[๑๘] UNDP & UNDEA, "Reforming the Bureaucracy" **Report on Key Findings of the Regional Forum on Reinventing Government in East & Southeast Asia :** Singapore, UNDP Publication,2010.

[๑๙] SPRING Singapore.(1996) **The Standards, Productivity and Innovation Vision of Singapore.** available in pring.gov.sg.

[๒๐] "Tag Archives : Performance Management and Delivery Unit (Pemandu)" in **Our Choice for Malaysia in Vision 2020 : A Developed Country Or A High-Income Nation.** Primeminister's Office of Malaysia. File No.983, 608, 5084 ,086.

ภาคผนวก

รายชื่อ

คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน และความมั่นคงแห่งรัฐ
ในคณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

---

๑. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต	ประธานอนุกรรมาธิการ
๒. พลอากาศเอก เจษฎา วิจารณ์	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายบุญถิ่น มั่นเกษวิทย์	รองประธานอนุกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ณัฐฐา วินิจนัยภาค	โฆษกอนุกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๕. พันตำรวจตรี พชร สันทัด	โฆษกอนุกรรมาธิการ คนที่สอง
๖. นายขจัดภัย บุรุษพัฒน์	อนุกรรมาธิการ
๗. นางถวิลวดี บุรีกุล	อนุกรรมาธิการ
๘. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	อนุกรรมาธิการ
๙. รองศาสตราจารย์ปิยะนุช เงินคล้าย	อนุกรรมาธิการ
๑๐. รองศาสตราจารย์วรพิทย์ มีมาก	อนุกรรมาธิการ
๑๑. รองศาสตราจารย์โกวิน วิวัฒนพงศ์พันธ์	อนุกรรมาธิการ
๑๒. นางวนัสรา เชาวน์นิยม	อนุกรรมาธิการ
๑๓. นายสุวิทย์ ธนียวัน	อนุกรรมาธิการ
๑๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประยงค์ เต็มชวาลา	เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
๑๕. นางสาวกิตติกานต์ แสงงาม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

<u>ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมาธิการ</u>

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