



สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

OFFICE OF THE PERMANENT SECRETARY FOR DEFENCE

กรอบความเห็นร่วม

บฉิรูป **ประเทศไทย**

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน



คำนำ

คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติได้ดำเนินการจัดทำข้อมูล “การปฏิรูป : ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล สภาพปัญหา และกรอบความเห็นร่วมของประชาชน สำหรับนำเสนอเป็นทางเลือกให้ สภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นำไปใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการวางแผนการปฏิรูปด้านการ บริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินงานครั้งนี้ ประกอบด้วยการทบทวนข้อมูลจากหนังสือ รายงานการวิจัย เอกสาร และบทความที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงรวบรวมข้อมูลจาก ประชาชน ทั้งโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และรับข้อมูลที่เสนอผ่านทาง โทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ จดหมาย ไปรษณียบัตร และข้อคิดเห็นจากองค์กรหรือ หน่วยงานที่สนใจการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นจึงนำข้อมูลทั้งหมด มาสังเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปสำหรับการเสนอให้กับสภาปฏิรูปแห่งชาติ


สาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย บทนำ และ เนื้อหาหลัก ที่ครอบคลุม 2 ประเด็นหลัก ของการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในแต่ละประเด็นมีการ กล่าวถึง สภาพปัญหา และกรอบความเห็นร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่สำคัญ สำหรับการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
<input type="checkbox"/> บทนำ	1
<input type="checkbox"/> ระบบราชการ	7
❖ สภาพปัญหา	7
❖ กรอบความเห็นร่วม	8
➤ ทบทวนบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ และองค์กรต่างๆ ของรัฐ	8
➤ ปรับระบบและกลไกการบริหารงานให้มีลักษณะเป็นกลุ่มภารกิจ	8
➤ กำหนดมาตรการขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศ ที่มีประสิทธิภาพชัดเจน	8
➤ พัฒนาและขยายผลการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้ครอบคลุม	9
➤ พัฒนาให้เกิดระบบสารสนเทศกลางภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และใช้การได้จริง	9
➤ การปรับปรุงพัฒนางานบริการสาธารณะของภาครัฐ	9
➤ พิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยการจัดระบบนักบริหารระดับสูง	10

□	ข้าราชการ	11
❖	สภาพปัญหา	11
❖	กรอบความเห็นร่วม	12
➤	การปรับลดจำนวนข้าราชการในภาพรวม และในแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบ	12
➤	พัฒนาปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการจ้างให้มีความหลากหลาย	12
➤	พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้โปร่งใส และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน	13
➤	ยกระดับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน	13
➤	กำหนดมาตรการและกระบวนการในการให้รางวัลและลงโทษให้ชัดเจน	13
➤	ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพข้าราชการอย่างรอบด้านและจริงจัง	14
➤	สร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับค่านิยมและวัฒนธรรม การทำงานที่ดีและทันสมัย	14
➤	การพัฒนาปรับปรุง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ให้มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น	15
➤	การออกนโยบายหรือกำหนดมาตรการให้มีการดำเนินการตาม ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการ	15

 บทนำ

“การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน” ให้มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับทั้งจากประชาชน และนานาชาติประเทศ ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ทั้งยังเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ดังผลการศึกษาที่มีการสรุปยืนยันว่า *อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการพัฒนาประเทศ ไม่ใช่ปัญหาด้านที่ตั้ง ประชากร หรือการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ แต่เป็นปัญหาด้านการบริหาร*

การปฏิรูปการบริหารราชการฯ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรวมถึงการพัฒนาระบบและระเบียบการบริหารงานของภาครัฐ ให้มีความเหมาะสมตั้งแต่บทบาทหน้าที่ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ รูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม ทั้งนี้ เพื่อเปลี่ยนแปลงให้มีการบริหารงานที่ดี มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงชันสามารถเอื้อประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมทั้งปวง ตลอดจนสามารถแข่งขันกับนานาชาติประเทศบนเวทีโลกได้

โดยสากล แนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการฯ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและมักถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการ สามารถสรุปได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ **แนวทางการปฏิรูปที่เน้นโครงสร้างและการกระจายอำนาจ** ซึ่งมองว่า โครงสร้างที่ใหญ่โตและอู้ยอ้ายของภาครัฐทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งทำการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น สำหรับอีกแนวทางที่สำคัญ คือ **แนวทางการปฏิรูปที่เน้นให้ความสำคัญกับระบบและการทำงานของ**

ภาครัฐ ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้นปรับระบบราชการให้ไปสู่ความทันสมัย รวมถึงยกระดับการทำงานของข้าราชการ ให้ทำงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณและหลักธรรมาภิบาลตามแบบสากล

สภาพปัญหาของการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย เป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกรัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญ และประกาศให้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาต่างๆ ของการบริหารราชการ ที่ถูกสั่งสมมาอย่างยาวนาน อาทิ การทุจริตคอร์รัปชัน ขนาดขององค์กรที่ใหญ่โต สลับซับซ้อน ผนวกกับจำนวนของบุคลากรที่มีมากจนส่งผลให้ระบบการบริหารงานไม่คล่องตัว การทำงานเกิดความล่าช้า เพราะยึดติดอยู่กับกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่มากเกินไป รวมไปถึงการมีวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่ทันสมัย ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ฯลฯ นอกจากนี้ สาเหตุจากภายนอกหลายประการก็มีส่วนผลักดันให้ประเทศไทยต้องพัฒนา และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการด้วยเช่นกัน ที่สำคัญได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกจากนี้ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่ทำให้บุคคลสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว สังคมกลายเป็นสังคมแห่งข้อมูลข่าวสาร ก็ล้วนแล้วแต่มีส่วนทำให้การบริหารงานราชการไทยจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้อง เพื่อให้สามารถแข่งขันได้กับนานาชาติ

โดยสรุป สภาพปัญหาสำคัญของการบริหารราชการฯ ที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทสภาพแวดล้อม และความต้องการของประชาชน

และสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติ จนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ สามารถจำแนกเป็นประเด็นหลักๆ ได้ดังนี้

1. การบริหารงานราชการไทยโดยรวมเกิดความล้มเหลว ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นและยอมรับนับถือจากประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่รัฐมุ่งหาประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีธรรมาภิบาล การทำงานที่ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

2. ระบบราชการมีโครงสร้างขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนเกินความจำเป็น โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) มีส่วนราชการและข้าราชการเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีการแบ่งบทบาทหน้าที่กันไม่ชัดเจน มีสายบังคับบัญชาในการกำกับดูแลหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของระบบราชการมีขั้นตอนมาก ล่าช้า ซ้ำซ้อน ไม่คล่องตัว และสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้เกิดข้อบกพร่อง และนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่ายอีกด้วย

3. การรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ถึงแม้การบริหารราชการจะมีการจำแนกออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตาม แต่อำนาจสั่งการหรือตัดสินใจส่วนใหญ่ก็ยังคงถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ขาดการกระจายอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม ส่งผลให้การจัดการบริการสาธารณะหลายเรื่องที่ถูกคงไว้กับส่วนกลางเกิดความล่าช้า ซึ่งเมื่อรัฐขยายบทบาทและภารกิจของตนให้กว้างขวางออกไป ปัญหาต่างๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและให้บริการ ก็จะมีทวีมากขึ้น นอกจากนั้นการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วทั้งประเทศ ก็มักจะไม่เหมาะสมแก่การตอบสนองความต้องการของประชาชนต่างๆ ที่อยู่

ในท้องถิ่น เนื่องจากไม่สามารถทราบความเป็นอยู่และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไปได้อย่างทั่วถึง ทำให้การบริการของรัฐในรูปแบบนี้ จะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4. การบริหารงานและแนวทางการดำเนินงานขาดความทันสมัย ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลาย และมีความซับซ้อนมากขึ้นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ แม้บางหน่วยงานได้มีความพยายามปรับเปลี่ยน แก้ไขปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกฎระเบียบ แต่ก็ยังต้องใช้เวลา ทรัพยากร และความพยายามสูง ในการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินงานที่เป็นวิถีปฏิบัติ ซึ่งถึงแม้บางหน่วยงานจะประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง แต่ก็พบว่าบางครั้งจะไม่สามารถประสานเชื่อมโยง หรือบูรณาการงานให้เข้ากับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีมากมายและยังไม่ทันสมัย รวมทั้งยังไม่เป็นระบบได้ จึงทำให้ไม่มีระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจน ส่งผลทำให้การบริหารงานของระบบราชการขาดเอกภาพในการบริหารงาน และแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน

5. วัฒนธรรมการทำงานแบบดั้งเดิมที่ยังรากลึก ทำให้การทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น ไม่มีการแข่งขันกันทำงาน เคยชินแต่เพียงการทำงานตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ขาดจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้ขาดความสมบูรณ์ในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของสังคม ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากการที่ การบริหารราชการที่ถึงแม้จะมีการจำแนกออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นแบบการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วน

ใหญ่ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความคาดหวังในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของประชาชน

การศึกษาของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้รับข้อสรุปที่ชัดเจนว่า “ความคาดหวังของประชาชน” ที่ถือเป็นจุดมุ่งหมายหรือเหตุผลที่มีความสำคัญสูงสุด ซึ่งประชาชนและสังคมทุกภาคส่วนมีความเห็นร่วมกันว่า ต้องการให้เกิดเป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้นในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งนี้ ได้แก่ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนคนไทยอย่างแท้จริง มุ่งทำให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ดีและมีความสุข มีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลกสังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิ ได้รับความเชื่อถือจากนานาชาติ

เพื่อให้บรรลุความคาดหวังของประชาชนดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และปฏิบัติงานต่างๆ ให้มีความคุ้มค่าคุ้มงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายไป ขณะเดียวกันส่วนราชการต่างๆ ก็ควรทำหน้าที่อันเป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐเท่านั้น ส่วนภารกิจรองหรือภารกิจอื่นๆ ควรมีการดำเนินการผ่องถ่ายไปให้องค์กรมหาชน องค์กรของรัฐ และเอกชน ดำเนินการแทน อันจะส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมและภารกิจของรัฐมากขึ้นอย่างจริงจัง

ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งนี้ต้องทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปอย่างโปร่งใส มีภูมิคุ้มกันการแทรกแซงจากภายนอกที่เข้มแข็งเพียงพอโดยเฉพาะจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมี

เกียรติและศักดิ์ศรี มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน รวมทั้งมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน ไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนที่อาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบและทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะตอบสนองกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

กรอบความเห็นร่วมในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของประชาชน

เพื่อให้บรรลุความคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสูงสุดตามที่กล่าวมาข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้สรุปกรอบความคิดเห็นร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับ ออกมาเป็น “**แนวทางสำคัญที่เป็นความคิดเห็นร่วมในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน**” โดยสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ **(1) ประเด็นระบบราชการ** และ **(2) ประเด็นข้าราชการ** ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญตามที่จะกล่าวถึงเป็นรายประเด็นต่อไป

☐ ระบบราชการ

❖ สภาพปัญหา

“ระบบราชการไทย” เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ช่วยผลักดันให้ประเทศชาติพัฒนาความเจริญก้าวหน้ามายาวนานหลายร้อยปี สำหรับสภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “ระบบราชการ” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ที่สำคัญได้แก่ ขนาดของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ โครงสร้างซับซ้อนทั้งในด้านการกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทำให้ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อน และพลวัตที่สูงของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่กฎระเบียบ กลไก ตลอดถึงวิธีการทำงานต่างๆ ก็ค่อนข้างล้าสมัย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาคธุรกิจ อีกทั้งยังคงมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียด โดยให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์และการบรรลุผล ทำให้ไม่ได้ตอบสนองความต้องการหรือพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ระบบราชการไทยยังมีปัญหาที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ เนื่องจากการทำงานของระบบราชการมีลักษณะผูกขาด และพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการเองยังคงความเป็นเจ้าขุนมูลนาย เล่นพรรคเล่นพวก เปิดโอกาสให้มีอภิสิทธิชนอันเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่วมกับเอกชนและนักการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน จนกลายเป็นปัญหาวิกฤตศรัทธาที่สังคมมีต่อระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบัน

❖ **กรอบความเห็นร่วม**

จากสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ “ระบบราชการ” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูประบบราชการ” ได้รวมทั้งสิ้น 7 วิธี คือ

➤ **ทบทวนบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของภาครัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐ**

ให้ทำหน้าที่อันเป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐเท่านั้น เพื่อลดภาระความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ไม่จำเป็น หรือภาคส่วนอื่นๆ มีขีดความสามารถในการปฏิบัติเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ การทบทวนบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของภาครัฐนี้ มีแนวทางเพื่อปรับลดขนาดองค์กร และเพิ่มความคล่องแคล่วในการทำงาน ให้ภาครัฐสามารถสนองต่อความต้องการที่จำเป็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง

➤ **ปรับระบบและกลไกการบริหารงานให้มีลักษณะเป็นกลุ่มภารกิจ**

โดยพิจารณารวมภารกิจที่สัมพันธ์หรือใกล้เคียงกัน ให้มารวมอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกัน โดยแยกออกเป็นด้านๆ เพื่อรวมทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ลดความซ้ำซ้อนของงาน บูรณาการขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพิ่มเอกภาพในการตัดสินใจและประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งยังเป็นการช่วยปรับลดขนาดองค์กรให้เล็กลงอย่างสมดุลอีกด้วย

➤ **กำหนดให้มีมาตรการการขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีประสิทธิภาพชัดเจน**

โดยแนวคิดสำคัญ คือ การใช้การขับเคลื่อนนโยบายแบบวาระสำคัญ (Agenda Base) ที่มีการบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันให้อยู่ภายใต้วาระ/กลุ่มภารกิจเดียวกัน พร้อมทั้งมีการนำเทคนิควิธีการและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการติดตามประเมินผลการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรม สามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

➤ **พัฒนาและขยายผลการใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานให้ครอบคลุม**

ทุกหน่วยงานของภาครัฐ ทำการปรับปรุงมาตรการและกระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มขอบเขตให้ครอบคลุมระบบรายงานค่าใช้จ่าย การดำเนินงานของภาครัฐ ที่ต้องแสดงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งสิ้นของรัฐบาล

➤ **พัฒนาให้เกิดระบบสารสนเทศกลางภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และใช้การได้จริง**

เพื่อให้ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนของไทยสามารถแข่งขันได้กับนานาชาติในยุคสารสนเทศนี้ โดยต้องให้หน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐมีการเชื่อมโยงและใช้ข้อมูลระหว่างกันอย่างบูรณาการ รวมทั้งต้องให้หน่วยงานภาคเอกชนและประชาชน สามารถเข้าถึงและใช้ได้อย่างสะดวก

➤ **ปรับปรุงและพัฒนางานบริการสาธารณะของภาครัฐ**

ให้สนองตอบทั้งต่อความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ โดยพิจารณาปรับปรุงขั้นตอนต่างๆ ให้สะดวก ทันสมัย คล่องแคล่ว และรวดเร็ว ให้ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจ ได้มีการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ร่วมกันอย่างแท้จริง รวมไปถึงให้มีการนำเทคโนโลยีต่างๆ โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพิ่มประสิทธิภาพงานบริการภาครัฐให้เหมาะสม

➤ **พิจารณาออกกฎหมายว่าด้วยการจัดระบบนักบริหารระดับสูง**

รวมทั้งให้มีระบบฐานข้อมูลเพื่อรองรับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง (SEIS) ที่มีประสิทธิภาพ สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้แยกต่างหากจากระบบบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ทั้งในเรื่องการสรรหา บรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง ย้าย โอน การกำหนดค่าตอบแทน ประเมินผลการปฏิบัติงาน และการอื่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ให้สามารถได้ผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญจริงมาปฏิบัติงาน รวมทั้งป้องกันการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจและฝ่ายการเมือง

☐ ข้าราชการ

❖ สภาพปัญหา

ข้าราชการจัดเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สำคัญ คือ การให้บริการช่วยเหลือ สนับสนุนให้ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงถือเป็นกลไกหลัก ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับสภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “ข้าราชการ” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ได้แก่ จำนวนข้าราชการมีจำนวนมาก จนเป็นภาระแก่งบประมาณโดยรวมของประเทศ คุณภาพของข้าราชการ ที่แต่เดิมนั้นข้าราชการไทย มาจากผู้ที่ได้รับการอบรมคัดเลือกมาอย่างดี มีความรู้ความสามารถสูง และมีคุณธรรม แต่ต่อมาคุณภาพส่วนนี้เริ่มลดน้อยถอยลง ผู้ที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลน ต่างสนใจทำงานในภาคธุรกิจที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า หรือมีลักษณะงานที่ทำท้าทายกว่า สิ่งที่คงตกค้างในการเป็นข้าราชการกลับกลายเป็นทัศนคติที่เป็นศักดินา ทำงานโดยคำนึงถึง แต่งานของตนเอง ยึดถือแต่กฎระเบียบเป็นที่ตั้งโดยไม่มุ่งตอบสนองความต้องการของ ประชาชน ขาดความกระตือรือร้นและความเป็นมืออาชีพ ไม่สนใจปรับตัวให้พัฒนาเพื่อ รองรับเทคนิควิทยาการและแนวคิดใหม่ๆ ทำให้ระบบราชการไทยโดยรวมประสบปัญหา ด้อยประสิทธิภาพตามไปด้วย นอกจากนี้ ค่านิยมของข้าราชการในทางที่ผิดยังส่งผลสร้าง ปัญหาความประพฤตินิยมชอบ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม อันนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านต่างๆ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบริบทสภาพแวดล้อมและระบบการให้ผลตอบแทนที่ไม่เหมาะสมและ จูงใจเพียงพอ ที่จะทำให้ข้าราชการเกิดความขวนขวายอยากพัฒนาตนเอง มีความ

กระตือรือร้นในการทำงานเท่าที่ควร รวมถึงมีความภูมิใจในเกียรติและศักดิ์ศรี จนไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ผิดระเบียบและกฎหมาย

❖ *กรอบความเห็นร่วม*

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “ข้าราชการ” ดังกล่าวข้างต้น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับ ออกมาเป็น “ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปข้าราชการ” ได้รวมทั้งสิ้น 9 วิธี คือ

➤ *ปรับลดจำนวนข้าราชการในภาพรวม และในแต่ละหน่วยงานให้เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบ*

ภายใต้ฐานคิดของการปรับลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ให้ดำเนินการเฉพาะในเรื่องที่เป็นภารกิจสำคัญแท้จริงที่เป็นประโยชน์และมีความจำเป็นต่อส่วนรวมเท่านั้น โดยจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดระบบอัตรากำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน และพัฒนาให้มีระบบถ่ายโอนกำลังคนจากราชการส่วนกลาง ไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน อย่างเหมาะสมด้วย

➤ *พัฒนาปรับปรุงรูปแบบหรือวิธีการจ้างให้มีความหลากหลาย*

เพื่อให้ตอบสนองได้กับลักษณะการปฏิบัติงานจริง และลดความสลับซับซ้อนของหน้าที่ความรับผิดชอบที่ไม่จำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติจริง อันจะทำให้ได้

บุคลากรที่ตรงความต้องการของงาน มีคุณภาพสูง สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ ทั้งยังจะช่วยให้องค์กรมีขนาดเล็กลง ไม่ต้องคงบุคลากรเป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีความเชี่ยวชาญสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่แท้จริง

➤ **พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน**

โดยเฉพาะระบบการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และพัฒนาบุคลากรของรัฐ ที่ต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม และมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน เพื่อให้สามารถคัดสรรคนดี มีคุณธรรม และมีสมรรถนะสูงเข้ามารับราชการ สามารถพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถให้กับข้าราชการในระบบได้อย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับความก้าวหน้าที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งสามารถสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นในแวดวงราชการ อันจะเป็นการธำรงรักษาคนดี คนเก่ง ให้อยู่และเติบโตได้ในระบบราชการไทย

➤ **ยกระดับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน**

มีการจ่ายแก่ประเภทเงินเดือนให้เหมาะสมตามสาขาวิชาชีพ หรือความเชี่ยวชาญ เฉพาะ เพื่อให้ข้าราชการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ทั้งยังเป็นแรงจูงใจให้คนดี มีคุณธรรม และความสามารถสูง เข้ารับราชการ ขณะเดียวกันก็จะเป็นการลดโอกาสหรือความโน้มเอียงที่จะไปกระทำความผิดหรือทุจริตคอร์รัปชันไปด้วย ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดมาตรการวัดและประเมินผลงานตามแนวทางการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการตั้งใจทำงาน พัฒนาตนเอง และสร้างสรรค์ผลงานที่จะสามารถตอบสนองประชาชนให้ดีขึ้นด้วย

➤ กำหนดมาตรการและกระบวนการในการให้รางวัลและลงโทษให้ชัดเจน

โดยจะต้องมุ่งเน้นที่ความโปร่งใสและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้อย่างชัดเจนในทุกขั้นตอน มีการกำหนดเป้าหมาย ค่าดัชนีตัวชี้วัดต่างๆ ระบบการติดตาม ประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ ไปจนถึงระบบสอบสวนทางวินัย อย่างเปิดเผยและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

➤ ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพข้าราชการอย่างรอบด้านและจริงจัง

ให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมปัจจุบันทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ เพื่อให้ระบบราชการก้าวหน้าและสามารถแข่งขันได้บนเวทีโลกอย่างแท้จริง โดยเรื่องที่จะทำการพัฒนาต้องมีการคำนึงถึงทั้งทางด้านองค์ความรู้ ทักษะ ความสามารถ ไปจนถึงคุณธรรมจริยธรรม ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และจิตสำนึกในการให้บริการที่ดี

➤ สร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานที่ดีและทันสมัย

โดยการกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือทำการรณรงค์อย่างจริงจัง ต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับค่านิยมที่ดีของข้าราชการ ที่ให้ความสำคัญกับความซื่อสัตย์สุจริต มีระเบียบวินัย ตั้งมั่นอยู่ในจรรยาบรรณที่ดี มีความขยัน อดทน มีความรับผิดชอบสูง มุ่งรักษาเกียรติของวิชาชีพ และต้องการสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม ขณะเดียวกันก็ต้องมีการเสริมสร้างวัฒนธรรม บรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้

เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์ ไม่เน้นที่ยศฐาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง รู้จักพอเพียง ไม่ฟุ้งเฟ้อ หรือให้ความสำคัญกับวัตถุนิยมจนส่งผลเสียต่อการทำงาน

- **พัฒนาปรับปรุง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ให้มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น**

โดยมุ่งที่จะให้ได้มาตรฐานเทียบเท่าสากล และให้มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพตรงตามลักษณะงาน ประเภทวิชาชีพ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- **กำหนดนโยบายหรือมาตรการให้มีการดำเนินการตามประมวลจริยธรรม และจรรยาบรรณของข้าราชการอย่างจริงจัง**

เพื่อพัฒนา สร้างความเข้มแข็ง และเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับกลไก คณะกรรมการจริยธรรมฯ รวมไปถึงการรวมกลุ่มกันของข้าราชการ เพื่อส่งเสริมพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่างๆ ในภาคราชการ ไม่ให้ถูกแทรกแซงได้จากภายนอก โดยเฉพาะจากฝ่ายการเมือง



คณะรักษาความสงบแห่งชาติ