

# TDRI

รายงานที่ตีอาร์ไอ

ฉบับที่ 171  
ธันวาคม  
2563

ระบบราชการในฐานะ  
ระบบปฏิบัติการประเทศไทย

## บรรณาธิการบริหาร

จิรากร ยี่งไฟบุญยั้งวงศ์

## กองบรรณาธิการ

วัฒนา กาญจนานันท์

## ออกแบบ

wrong design

## ผู้สรุป

ศุภชัย สมผล

สมิทธิ กาญจนานพาส์

## ผู้ประสานงาน

นันทพร เมธาคุณวุฒิ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้เผยแพร่ “รายงานที่ดีอาร์ไอ” (ชื่อเดิมว่า “สมุดปกขาวที่ดีอาร์ไอ”) มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2536 โดยคิดสรรกลั่นกรองงานวิจัยต่างๆ มานำเสนออย่างเรียบง่ายเพื่อจุดประกายให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์

“รายงานที่ดีอาร์ไอ” มีโอกาสรับใช้สังคมไทยมาตลอด ทั้งเป็นรายสะดวก และปรับมาเป็นรายเดือนในระยะต่อมา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ฉบับที่ 118 เป็นต้นไป “รายงานที่ดีอาร์ไอ” จะมาพบผู้อ่านเป็นรายสะดวก พร้อมทั้งยังคงนำเสนอเรื่องราวต่างๆ อย่างเรียบง่ายแบบเป็นมิตรต่อความสนใจใคร่รู้ของผู้อ่านทั่วไปเช่นเดิม

**ที่มา:** การนำเสนอของบุญวรา สุขะโน ในงานสัมมนาสาธารณะที่ดีอาร์ไอ ประจำปี 2563 เรื่อง “แฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศ” เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2563 ในรูปแบบ Virtual Conference



## ระบบราชการในฐานะระบบปฏิบัติการประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายเก่าใหม่ในหลากหลายประเด็น เช่น สังคมสูงวัย การติดกักตักภัยได้ปานกลาง ความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมจากปัญหาฝุ่น PM 2.5 ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาสังคมและทางเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เมื่อพิจารณา ระบบราชการเปรียบเทียบกับเครื่องคอมพิวเตอร์ ภายในเครื่องคอมพิวเตอร์ประกอบด้วย ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และระบบปฏิบัติการ (Operating System: OS) ระบบราชการก็เปรียบเสมือนระบบปฏิบัติการของประเทศที่จะดึงทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศทั้งคน เงิน วัฒนธรรม การทำงาน กฎหมาย และข้อมูล มาสร้างบริการให้กับประชาชน ระบบราชการจึงต้องมีการอัปเดตตลอดเวลา เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้หรือประชาชนที่ต้องเผชิญความท้าทายข้างต้นได้ดีขึ้น

รายงานของ The Economist Intelligence Unit พบว่า คะแนนดัชนีคุณภาพของระบบราชการไทย (Quality of bureaucracy) แทบไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540-2561) คือ 0.5 คะแนน จาก 1 (0 คือไม่มีประสิทธิภาพ และ 1 คือมีประสิทธิภาพสูง) โดยมีคะแนนต่ำกว่าสิงคโปร์ ใต้หวัน และมาเลเซียอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ การที่ระบบราชการไทยมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถไม่ได้เกิดจากปัญหาขาดแคลนจำนวนบุคลากรทำงาน ซึ่งในความเป็นจริงระบบราชการไทยมีกำลังคนจำนวนมาก โดยเฉพาะจำนวนข้าราชการที่เพิ่มจาก 1.29 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 เป็น 1.33 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2561 ตลอดจนงบบุคลากรต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยก็มีสัดส่วนที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วที่ได้รับการยอมรับว่ามีระบบราชการที่มีคุณภาพสูงกว่าไทย เช่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ นอกจากนี้ งบบุคลากรภาครัฐของไทยก็ยังถือว่า

มีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับงบประมาณประเทศทั้งหมด เห็นได้จากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2564 ที่สัดส่วนงบบุคลากรภาครัฐคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของงบประมาณทั้งหมด

## ความสามารถของระบบปฏิบัติการในการจัดการปัญหา

ความสามารถของระบบราชการสำหรับการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบปัญหาในสังคมยังมีปัญหาอยู่มาก เช่น ปัญหาการไม่เชื่อมต่อกันของข้อมูลระหว่างหน่วยงานซึ่งทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงสิทธิที่พึงจะได้ หรือแม้กระทั่งวิธีการช่วยเหลือก็ไม่ได้ออกแบบโดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่เปราะบางซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด เช่น กลุ่มผู้พิการที่มีข้อจำกัดในการยืนยันด้วยรหัส OTP หรือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีบัญชีธนาคาร นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือประชาชนในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ก็ยังสะท้อนการทำงานแบบแยกส่วนของระบบราชการ

หากพิจารณาระบบราชการเป็นระบบปฏิบัติการของประเทศ สิ่งที่จะควรจะเป็น คือ การให้บริการประชาชนภายใต้การเชื่อมโยงของทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งคน เงิน กฎหมาย ข้อมูล และวัฒนธรรมการทำงานให้เชื่อมโยงกัน แต่ในความเป็นจริง ระบบบริการภาครัฐที่เป็นอยู่ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ซึ่งทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้เชื่อมโยงกันอย่างแท้จริง เช่น ระบบบริการของภาครัฐ (e-Government) ของแต่ละหน่วยงานยังเป็นลักษณะที่แยกส่วน ประชาชนต้องกรอกข้อมูลเดิมซ้ำทุกครั้ง ทั้งที่รัฐเองมีข้อมูลประชาชนอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม ความพยายามปฏิรูประบบราชการมีมานานกว่า 20 ปีแล้ว เห็นได้จากการออกระเบียบยบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.ฎ. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งระบุถึงการปรับลดกำลังคน กระจายอำนาจ ใช้เทคโนโลยีในการให้บริการประชาชน เป็นต้น สะท้อนว่า

ระบบราชการรู้อยู่แล้วว่าต้องทำอะไรบ้างในการยกระดับประสิทธิภาพ ข้อเสนอที่จะกล่าวต่อจากนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวทางวิธีการอัปเดตระบบปฏิบัติการของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

### วิธีที่ 1: อัปเดต OS โดยการลดงานที่ราชการทำ

ราชการไม่ควรทำงานที่ไม่จำเป็น ไม่สามารถ และไม่คุ้มค่า งานที่ไม่จำเป็น เช่น งานธุรกิจและเดินเอกสาร ตลอดจนงานที่มีขั้นตอนมาก ควรยกเลิก ลดขั้นตอน หรือใช้เทคโนโลยีทำแทน และให้คนทำงานที่ต้องใช้อำนาจรัฐทำจริง ๆ เช่น การตรวจแรงงาน หรืองานคุ้มครองเด็ก งานที่ไม่สามารถ คือ งานที่ต้องปรับตัวเร็วและใช้ความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ซึ่งราชการไม่สามารถทำได้ก็ควรให้ภาคเอกชนนำ ภาครัฐควรทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และงานที่ไม่คุ้มค่า โดยอาจพิจารณาจากต้นทุนต่อหน่วยของการดำเนินการงานนั้นๆ ถ้าภาคส่วนอื่นสามารถดำเนินการแบบเดียวกันได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าก็ควรมอบหมายให้ภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน การลดปริมาณงานที่ราชการต้องทำลงจะสามารถนำไปสู่การลดกำลังคนในระบบราชการในอนาคตด้วย

### วิธีที่ 2: ออกแบบ Digital government บนความต้องการของประชาชน

ระบบบริการของภาครัฐควรออกแบบให้เป็นระบบบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ภายใต้การใช้ฐานข้อมูลเดียวกันซึ่งจะเป็นการประหยัดเวลา ประชาชนไม่ต้องกรอกข้อมูลซ้ำ และทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น หากต้องการเปิดกิจการขายเนื้อสัตว์ที่ต่างจังหวัด ระบบบริการขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตค้าเนื้อสัตว์ควรมีบริการเสริมที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถเปิดกิจการได้ เช่น การขอใบอนุญาตใช้มิเตอร์ไฟฟ้า และน้ำประปาโดยใช้ที่อยู่เดียวกับที่กรอกไป

### วิธีที่ 3: กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น

ความสามารถของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะไม่ได้ด้อยกว่าหน่วยงานส่วนกลาง เห็นได้จาก

คะแนนเฉลี่ยผลการสอบ TIMMS วิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่าโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับการที่ส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง ภาครัฐจึงควรเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการถ่ายโอนทรัพยากรเพิ่มเติมให้ตรงกับภารกิจที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นต้องการ

### วิธีที่ 4: ปรับระบบงบประมาณให้ตอบโจทย์ประชาชนมากขึ้น

งบประมาณแบบปกติเป็นการจัดทำงานงบประมาณในลักษณะปีต่อปีและต้องทำล่วงหน้าประมาณ 2 ปี จึงอาจเกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องของโครงการและไม่ยืดหยุ่นต่อความต้องการในปัจจุบัน งบประมาณแบบนี้จะสามารถตั้งเพื่อดำเนินการหลายปีได้ แต่ก็อาจไม่ตอบสนองต่อเหตุการณ์ปัจจุบันเพราะมีการกำหนดไว้แล้วว่าจะนำไปใช้จ่ายอะไรบ้าง ขณะที่งบกลางอาจไม่เพียงพอต่อการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน แนวทางการจัดทำงานงบประมาณเพื่อดำเนินงานในเรื่องที่ต่อเนื่อง มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ ตลอดจนเพียงพอต่อการดำเนินการควรเป็นงบประมาณแบบ Multi-year Budgeting ที่เป็นลักษณะงบประมาณที่ “ต่อเนื่อง ยืดหยุ่น และเพียงพอ” งบประมาณที่มีความเหมาะสมกับการดำเนินงานในลักษณะที่ต้องใช้เวลานาน เช่น การวิจัยและพัฒนา (R&D) นอกจากนี้กระบวนการงบประมาณควรต้องมีหน่วยงานตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการใช้งบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า

### วิธีที่ 5: ปรับวัฒนธรรมการทำงาน

จากที่หน่วยงานภาครัฐยังทำงานแบบแยกส่วนตามหน้าที่ (Functional-based) ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองกับปัญหาบางประเด็น จึงเสนอให้เปลี่ยนเป็นรูปแบบการทำงานตามประเด็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่ต้องการแก้ไข (Agenda-based และ Area-based) และภาครัฐควรเปลี่ยนจากวัฒนธรรมการ



รักษาตัวไม่ให้ล้มเหลว (Survival) เป็นการมุ่งทำผลงาน (Performance-oriented) เพื่อที่จะกล้าให้เกิดการเรียนรู้ แก่ไข และทดลองสิ่งใหม่ๆ โดยควรทดลองการทำงานรูปแบบใหม่ใน Sandbox ซึ่งเป็นพื้นที่เฉพาะที่ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน และเปิดให้ทุกภาคส่วนเข้าร่วมวางแผนการดำเนินงาน ตลอดจนมีการรับรองด้วยกฎหมายเพื่อความต่อเนื่องและปกป้องผู้มีส่วนร่วมให้กล้าลองทำสิ่งใหม่

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอที่มีต่อการปรับระบบราชการเพื่อเปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความทันสมัยมากขึ้น ประกอบด้วย 1) การลดงานที่ไม่จำเป็น ไม่สามารถ ไม่คุ้มค่า เพื่อให้กำลังคนในระบบราชการสามารถทำงานที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางในการลดกำลังคนต่อไปในอนาคต 2) ออกแบบ Digital Government บนความสะดวกของประชาชน โดยมุ่งเน้นการทำระบบที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน 3) กระจายอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และ 4) ทดลองวัฒนธรรมการทำงานรูปแบบใหม่ด้วยรูปแบบ Sandbox โดยคำนึงถึงงบประมาณ การบูรณาการ และการประเมินผลการดำเนินงาน

## เสวนา: “จะแฮกระบบราชการ เปลี่ยนระบบปฏิบัติการประเทศอย่างไร?”

โดย คุณอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ เลขานุการ ก.พ.ร. คุณศิริกัญญา ตันสกุล สส. บัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล ดร.กวีดา กมลเวช คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินรายการโดย คุณพีระพงษ์ เตชะกิตตานนท์ ผู้จัดการอาวุโส ด้านงานสร้างสรรค์และสื่อสารสาธารณะ ทีดีอาร์ไอ

### ปัญหาในระบบราชการ ปรับเปลี่ยน หรือถูกระบบราชการ

โดย ดร.กวีดา กมลเวช

การแฮกระบบราชการควรเริ่มจากการระบุ

ปัญหาที่ทำให้ระบบราชการไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางครั้งปัญหาเกิดจากที่ภาครัฐรับรู้ในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่รู้ว่าต้องทำอะไร ซึ่งในความจริงระบบราชการอาจไม่รู้อะไรเยอะมาก และปัญหายังเกิดจากเมื่อระบบราชการรู้แล้วมีการดำเนินการต่อไปอย่างไรบ้าง และการแก้ไขโดยปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน (Mindset) อาจทำได้ยากเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลา ความยุ่งยากยังเกิดจากการยึดติดกับกฎระเบียบ การที่ภาครัฐถูกออกแบบให้เป็น Functional-based อาจไม่สามารถตอบโจทย์กับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นลักษณะ Agenda-based และ Area-based การทำงานร่วมกันของหน่วยราชการจึงประสบปัญหา และเมื่อมีการดำเนินงาน ระบบราชการก็ไม่มีระบบติดตามที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการกำหนดตัวชี้วัด (KPI และ OKR) แบบผิดความหมายและไม่เกิดความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น การที่จะให้ภาคส่วนต่างๆ เชื้อใจในระบบราชการจนเกิดความร่วมมือในการทำงานจึงเป็นไปได้ยาก

เมื่อประเทศต้องเผชิญกับปัญหาและสภาพแวดล้อมที่ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงอย่างพร้อมกัน (Disruption) ระบบราชการก็อาจไม่มีความพร้อมในการจัดการ และไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทันที่ บางครั้งอาจต้องพิจารณาเรื่องทุกระบบราชการมากกว่าการปรับเปลี่ยนระบบ อย่างไรก็ตาม การทุกระบบก็ไม่ได้หมายถึงการทำให้ทุกอย่างหายไป แต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบร่างระบบราชการและสร้างใหม่

### บทบาทภาครัฐและอุตสาหกรรม Outsource อาจมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพ

โดย คุณศิริกัญญา ตันสกุล

ตัวอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการ “ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบราชการไทยช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า งบบุคลากรภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น กำลังคนภาครัฐก็มีจำนวนมากขึ้น แต่การทำงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนัก” เมื่อพิจารณาในสภาพปัจจุบัน แม้จะเป็นแค่ผ่านมาไม่กี่ปี แต่การพัฒนากระบวนราชการไม่มีอะไร

เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าบุคลากรภาครัฐจะเติบโตไม่เร็วมาก (ประมาณ 1%) แต่ค่าใช้จ่ายบุคลากรเติบโตอย่างรวดเร็ว อาทิ เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล ซึ่งเติบโตรวมกันประมาณ 6% นอกจากนี้สัดส่วนของบุคลากรต้องบประมาณทั้งหมดก็มีสัดส่วนที่สูง (มากกว่า 1 ใน 3 ของงบประมาณรวม) ถ้างบประมาณ 1 ใน 3 เป็นการใช้จ่ายบุคลากรก็ทำให้ส่วนที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมีไม่มาก

อุตสาหกรรม Outsource ถือเป็นเรื่องที่ดีซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการบริการสาธารณะ แต่ก็มีสิ่งที่น่ากังวล คือ การ Outsource ในงานที่ไม่ควรทำ เช่น งานธุรการ งานภารโรง นอกจากนี้การ Outsource ยังมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น การให้ค่าแรงต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ การไม่มีสวัสดิการหรือประกันสังคม ซึ่งในปัจจุบันมีข้อร้องเรียนลักษณะดังกล่าวเข้ามาเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะจากลูกจ้างเหมาบริการภาครัฐ ปัญหาที่เจอในช่วงเวลานี้ คือ การปรับเปลี่ยนสัญญาจ้างงานซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน เปรียบเสมือนเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถดถอย แม้จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นแต่ก็เป็นการเพิ่มแบบด้อยคุณภาพ

### **การที่จะพัฒนาระบบราชการ ต้องแยกที่ชุดคำสั่งและ การพัฒนาบุคลากร**

*โดย คุณอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ*

การดูแลประเทศเป็นหน้าที่ของทุกคนรวมถึงภาคราชการ แม้ว่าราชการจะดูแลได้ไม่ดีนักก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย นอกจากนี้การที่ระเบียบข้อกฎหมายที่ผูกติดกับระบบราชการไม่ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ได้มากนัก อย่างไรก็ตามยังมีความหวังในระบบราชการ ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นเห็นได้จากสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลการพัฒนาบริหารราชการ ตลอดจนการสร้างโครงการ Sandbox แต่ก็ยังตอบโจทย์ความคาดหวังของทุกภาคส่วนไม่ทัน สิ่งสำคัญในช่วงเวลานี้คือทำอย่างไร

ให้ระบบราชการทำตามความคาดหวังของประชาชนได้ หากจะแสวงหาการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ต้องแก้ไขลำดับต้นๆ คือ “ชุดคำสั่ง” ที่ประกอบด้วยนโยบาย แผนระดับชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนระเบียบข้อกฎหมาย หากชุดคำสั่งมีปัญหา ข้าราชการก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ต้องคำนึง คือ “ทรัพยากร” ทั้งทรัพยากรที่ไม่มีจิตใจ (งบประมาณ วัสดุ เทคโนโลยี) และทรัพยากรที่มีจิตใจ (บุคลากร) ซึ่งสิ่งที่ยากในการจัดการ คือ ทรัพยากรที่มีจิตใจ การจัดการกับบุคลากรภาครัฐต้องใช้เวลานานแต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องทำ และต้องทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ ในการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นหากจะแสวงหาการพัฒนาระบบราชการก็ต้องพิจารณาทั้งชุดคำสั่งและคน

### **การสร้างเป้าหมายร่วมกับ กลไกสำคัญสู่การพัฒนา ระบบราชการ**

*โดย คุณอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ*

หากพิจารณาการจัดการ คือ ฝ่ายนโยบาย การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการหลายเรื่องไม่สำเร็จเพราะฝ่ายนโยบายไม่พยายามสร้างความเข้าใจกับคนปฏิบัติงานและไม่ได้สื่อสารเป้าหมายร่วมกันเท่าที่ควร ดังนั้นความเข้าใจซึ่งทำให้เกิดการสร้างเป้าหมายร่วมกันจึงเป็นสิ่งสำคัญและต้องมีการสื่อสารให้ชัดเจน

เมื่อภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคราชการ ฝ่ายนโยบาย และประชาชนต่างก็มีความคาดหวังต่อกัน การจัดการที่เหมาะสมก็ต้องทำให้ทุกฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกัน แม้ว่าจะมีวิธีการที่แตกต่างกันก็สามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันได้ แต่หากเป้าหมายไม่ตรงกันตั้งแต่แรกก็อาจก่อให้เกิดปัญหา เห็นได้จากความขัดแย้งทางสังคมในช่วงที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นสังคมเล็กหรือใหญ่ ความขัดแย้งล้วนเกิดจากการที่ไม่มีการพูดคุยถึงเป้าหมายร่วมกัน ระบบราชการจึงต้องดำเนินการในรูปแบบที่เปรียบเสมือนตัวกลางที่ตอบสนองกับความต้องการทั้ง 2 ภาคส่วน คือ ประชาชนและนโยบายของพรรคการเมือง

## ชัดเจนอย่างไร เรื่องบางเรื่องระบบราชการควรทำ บางเรื่องอย่าทำ

โดย ดร.ทวิดา กมลเวชช

ภาครัฐไม่มีความสามารถในการยอมรับว่าอะไรที่ตนเองทำได้ดีหรือไม่ดี ปัญหาไม่ใช่การนำเกณฑ์อะไรมาวัดว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรทำ แต่อยู่ที่ความซื่อสัตย์ต่อสิ่งที่ควรทำว่าดำเนินการสิ่งใดแล้วก่อให้เกิดประโยชน์ คนที่รับบริการสาธารณะคือประชาชน การดำเนินงานจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า จะตอบสนองในสิ่งที่เราต้องร่วมใช้ด้วย เป้าหมายสำคัญของการบริการภาครัฐจึงเหมือนกัน คือ การตอบสนองต่อประชาชน

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายมักจะอยู่กับนโยบายที่ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้ ตลอดจนไม่มีความรับผิดชอบที่รุนแรงเหมือนกฎหมาย ระบบราชการจึงติดอยู่ที่ระเบียบที่เป็นกฎหมายมากกว่าเป้าหมาย หากระบบราชการจะดำเนินนโยบายให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานขับเคลื่อนก็ต้องทำงานให้เป็นหน่วยขับเคลื่อนที่แท้จริง กล่าวคือ ต้องพร้อมที่จะเป็นพี่เลี้ยงให้หน่วยงานอื่น และต้องสร้างการรับผิดชอบบนฐานความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ส่วนการดำเนินงานในลักษณะ Sandbox ก็มีข้อเสนอให้ลองศึกษาวิจัยที่ทำเสร็จแล้วว่ามีข้อผิดพลาดอะไรบ้าง เพื่อจะได้รู้ว่าทางเลือกนั้นไม่ต้องทำอีกในอนาคต หากเริ่มได้จากแนวทางนี้ก็อาจมีแสงสว่างกับการพัฒนาระบบราชการได้

## ด้านที่ดีของระบบราชการว่าประสบความสำเร็จได้อย่างไร

โดย คุณอ้อณฟ้า เวชชาชีวะ

การดำเนินการของระบบราชการในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 เป็นตัวอย่างที่ดีซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงานรูปแบบใหม่ที่ในบางครั้งภาครัฐก็รู้ว่าตนเองไม่สามารถดำเนินงานในเรื่องบางอย่างได้ จึงต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วม

ระบบราชการมีข้อดีหรือประสบความสำเร็จในด้านใดพิจารณาได้จากผลการประเมินขององค์กรต่างๆ

ซึ่งล้วนแสดงให้เห็นว่าระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เช่น ดัชนีความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ปรับตัวดีขึ้นจากอันดับที่ 27 ในปี 2562 เป็นอันดับที่ 21 ในปี 2563 ดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Development Index: EGDI) ของ United Nations ก็ปรับตัวดีขึ้นจากอันดับที่ 77 ในปี 2559 เป็นอันดับที่ 73 ในปี 2561 หรือแม้กระทั่งตัวชี้วัดของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของภาครัฐตาม พ.ร.บ. อำนาจความสะดวก คะแนงก็ปรับตัวดีขึ้นจาก 79 คะแนงในปี 2560 เป็น 85 คะแนงในปี 2562 สิ่งนี้สะท้อนว่าประชาชนมีความพึงพอใจมากขึ้นแต่ก็ยังไม่สามารถตอบโจทย์ได้เต็มที่ ข้อท้าทายของภาครัฐจึงต้องคิดต่อว่าจะปรับตัวอย่างไรให้ใกล้เคียงความคาดหวังของประชาชนให้มากที่สุด

## ข้อท้าทายเพื่อตอบโจทย์การพัฒนากระบวนการให้มีขีดความสามารถมากขึ้น

โดย คุณศิริกัญญา ตันสกุล

ผลจากการดำเนินวิธึงบประมาณแบบใหม่หรือแผนงานบูรณาการ เช่น การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในอดีตมีหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากการดำเนินแผนงานบูรณาการสำหรับการพัฒนาผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม งานที่มีลักษณะกระจัดกระจายก็เริ่มถูกจัดลำดับความสำคัญในระยะต่างๆ (ระยะเริ่มต้น ระยะที่กำลังเจริญเติบโต และระยะที่พัฒนาโดยการขยายออกสู่ต่างประเทศ)

ประเด็นการตอบโจทย์ภาคประชาชนและฝ่ายการเมือง พบว่า ระบบราชการไม่ได้ตอบโจทย์ทั้งสองส่วนมากนัก และฝ่ายนโยบายก็ไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่หาเสียงได้ โดยเฉพาะช่วง 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมา แม้ว่าการช่วยเหลือด้านต่างๆ เริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้น แต่ก็ยังมีอีกหลายนโยบายที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากปัญหาของระบบราชการที่มีความตึงตัวและมีข้อ

จำกัดจากการจัดทำงานประมาณ เห็นได้ชัดเจนในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 การจัดทำงานประมาณปี พ.ศ. 2564 ไม่ได้สะท้อนว่าประเทศอยู่ในช่วงวิกฤติ เช่น กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีโครงการช่วยเหลือการจ้างงานคนที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ตัวชี้วัดโครงการไม่ได้ตอบสนองกับวิกฤติมากนัก เจ้าหน้าที่รัฐได้อธิบายสาเหตุที่งบประมาณไม่ตอบสนองปัญหาเนื่องจากการจัดทำงานประมาณตั้งแต่ช่วงต้นปีทำให้ปรับเปลี่ยนไม่ทันต่อสถานการณ์ ฝ่ายการเมืองก็ไม่ได้มีความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับระบบราชการ การแฮกระบบราชการจึงต้องตั้งเป้าให้มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่จะทำอย่างไรให้การรับผิดชอบถูกตัดให้สั้นลงและสามารถตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นซึ่งจะทำให้ระบบราชการคลายความตึงตัวได้ นอกจากนี้การจัดแบ่งกรม กอง ในหลายๆ ครั้งก็สะท้อนการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อให้ส่วนราชการทำงานได้สะดวก แต่ไม่ได้ทำให้ประชาชนได้รับบริการง่ายขึ้น

## **การปฏิรูประบบราชการ ต้องทำอะไรอีก หรือได้ บทเรียนอะไรจากอดีต**

*โดย คุณอ้วนฟ้า เวชชาชีวะ*

บทเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการมีอยู่มากมาย เช่น การบูรณาการการทำงาน ซึ่งนอกจากจะมีปัญหาระหว่างหน่วยงานในการบูรณาการ อีกประเด็นที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินงาน คือ การถอดนโยบายมาสู่การปฏิบัติ การติดตาม และการให้ผลย้อนกลับ (Feedback) ระบบราชการยังมีปัญหาในการส่งต่อนโยบายและหน่วยปฏิบัติการยังไม่ค่อยเข้าใจการส่งต่อข้อมูลมากนัก ทำให้การตีโจทย์นโยบายไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรมีหน่วยงานที่สังเคราะห์นโยบายออกมาสู่การปฏิบัติจริง ระบบราชการต้องสามารถถอดนโยบายออกมาสู่การปฏิบัติให้ได้ก่อนจะนำไปสู่การติดตาม (Monitoring) และประเมินผล (Evaluation)

การปฏิรูปในอดีตที่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้หรือปัญหาบางอย่างเกิดอยู่ซ้ำๆ ทำให้ภาครัฐต้องคิดใหม่ว่าต้องดำเนินการอย่างไร ปัญหาอาจเกิดจากสภาพแวดล้อม

ที่เปลี่ยนแปลงไปจนตามไม่ทันและการแก้ปัญหาไม่ถูกจุด การแก้ไม่ถูกจุดเนื่องจากภาครัฐไม่มีกระบวนการเรียนรู้ (Lesson learned) และบางครั้งชุดคำสั่งก็มีปัญหาในการตีโจทย์และใช้วิธีการที่ผิด อย่างไรก็ตามก็ยังมีตัวอย่างการแก้ปัญหาของระบบราชการ อาทิ โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) ที่เป็นการพัฒนาเด็กรุ่นใหม่ในระบบราชการ เด็กกลุ่มนี้จะถูกฝึกให้คิดใหม่ ทำใหม่และมีไฟในการสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดี อย่างไรก็ตามเมื่อถูกส่งไปอยู่ตามกระทรวง กรม หรือหน่วยงานต่างๆ ก็ต้องเผชิญกับวัฒนธรรมราชการแบบเก่าๆ ทำให้เกิดการใช้งานไม่เต็มที่มากนัก แนวทางการดำเนินงานขั้นต่อไปของ ก.พ.ร. คือ การปรับวิธีการทำงานและสร้างระบบในการดูแลเพื่อให้เด็กกลุ่มนี้ได้รับการพัฒนาและถูกเอาไปใช้ได้ตรงจุด เช่น ทำงานเชิงแผนและยุทธศาสตร์ให้กับหน่วยงานต่างๆ

## **บทเรียนในช่วงที่ประเทศมีภัยพิบัติหรือวิกฤติ การปฏิรูปที่ผ่านมามีตอบโจทย์หรือไม่**

*โดย ดร.กวีดา กมลเวช*

ช่วงที่เกิดวิกฤติ ระบบราชการปรับตัวไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบและการออกแบบกระบวนการทำงานในอดีตเป็นการออกแบบในช่วงเวลาปกติทำให้ไม่สามารถตอบสนองได้ทันทั่วทั้งที่ จึงควรมีการออกแบบการดำเนินงานสมัยใหม่ที่มีความคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ นอกจากนี้การทำที่ละประเด็นอาจไม่เพียงพอต่อการรับมือ ระบบราชการจึงต้องตั้งคำถามใหม่ ลองเปิดพื้นที่ Sandbox (พื้นที่ที่เปิดใหม่ต้องทำทุกอย่างที่สนับสนุนการดำเนินงานทั้งการจัดสรรงบประมาณ กฎระเบียบ หรือระบบรูปแบบใหม่) และสร้างการลองผิดลองถูกเพื่อให้เห็นสิ่งที่ทำได้และตรงกับใจประชาชน นอกจากนี้ระบบราชการต้องปรับโครงสร้างใหม่ เช่น เปลี่ยนโครงสร้างด้วยประเด็นเชิงยุทธศาสตร์และต้องพัฒนาบุคลากรให้สามารถถ่ายทอดประเด็นสู่พื้นที่ปฏิบัติได้จริง และหากจะมีการย้ายบุคลากรก็ควรย้ายด้วยผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้น



ประเด็นสุดท้าย คือ “ข้อมูล” ระบบราชการมีคนอยากทำงานอยู่มากแต่หาข้อมูลไม่ได้และข้อมูลที่มีก็ไม่มีคุณภาพมากพอที่จะนำมาใช้ในการตัดสินใจอย่างไรก็ตามช่วง COVID-19 ทำให้เกิดการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงของระบบฐานข้อมูลภาครัฐ นอกจากนี้การแพร่ระบาดของ COVID-19 ก็สะท้อนว่าคนที่อยู่ในระบบราชการจะมีความมั่นคงมากกว่าและเด็กรุ่นใหม่น้อยกว่าภาคส่วนอื่น จึงเป็นโอกาสดีที่จะดึงดูดคนรุ่นใหม่เข้ามาร่วมงาน อย่างไรก็ตามเด็กรุ่นใหม่ยังรู้สึกว่าการบริหารราชการเป็นสิ่งที่เขย จึงต้องปรับภาพลักษณ์และวิธีการทำงานแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การพัฒนาสำนักการฝึกงานที่เป็นเรื่องราวเพื่อที่จะดึงดูดคนรุ่นใหม่

### **ถ้าการเมืองดี ระบบราชการจะดีขึ้นหรือไม่**

*โดย คุณศิริกัญญา ตันสกุล*

การดำเนินงานบางอย่างต้องอาศัย Political view ที่เหมาะสม แม้ว่าผู้ปฏิบัติต้องการทำสิ่งต่างๆ แต่หากผู้บริหารไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ถ้าการเมืองดีอาจจะทำให้การปฏิรูประบบราชการสามารถบรรลุผลได้จริง อย่างไรก็ตามการเมืองที่ดีไม่ใช่เพียงแค่การเมืองเข้มแข็งหรือมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียว แต่ต้องสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างภาคนโยบายและการดำเนินงานที่ต้องมีการพูดคุยเพื่อให้ตกผลึกมากขึ้น ระบบราชการและการเมืองจึงต้องหาสมดุลระหว่างกัน

โครงการลักษณะ Sandbox อาจทำให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จ (key success factor) แต่กระบวนการแก้ปัญหาทั้งหมดต้องอาศัยภาพใหญ่ การแกระบบราชการอาจเป็นกระบวนการระยะสั้น แต่หากจะเปลี่ยนแปลงในระยะใหญ่ต้องพูดถึงการกระจายอำนาจ การพัฒนาระบบประเมินผลซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นจริงได้ต้องอาศัย Political view อย่างมหาศาล ถ้าการเมืองดี มีระบบการเมืองที่เข้มแข็ง มีรัฐบาลที่มีความชอบธรรม หรือมีตลาดนโยบายที่เกิดจากเสียงประชาชนจริงๆ อาจจะทำให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จได้

### **ระบบราชการจะปฏิรูปสำเร็จได้ต้องมี 3 ปัจจัย “วิกฤต เสี่ยงเรียกเรื่องจากสังคม และ Political view” ทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดขึ้นได้จริง**

*โดย คุณศิริกัญญา ตันสกุล*

ในความเป็นจริง การที่ระบบราชการไม่กล้าทำอะไรหลายอย่างอาจเพราะถูกอำนาจกดทับ กลัวสูญเสียความมั่นคงในระบบราชการ ดังนั้นหากจะทำให้เกิดผลจริงต้องขจัดความกลัวและอำนาจกดทับเพื่อสร้างบรรยากาศในการทำงานและการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นต้องวิเคราะห์ฉากทัศน์ที่ไม่ต้องการเพื่อปรับกระบวนการทำงานไม่ให้เจอกับปัญหาดังกล่าว โจทย์ใหญ่ คือ การปรับเปลี่ยนระบบทั้งประเทศแต่เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยาก จึงควรเปิดพื้นที่ให้เกิดการลงมือทำที่แสดงให้เห็นว่าสามารถเกิดผลสำเร็จได้จริง โครงการ Sandbox จะช่วยแก้ปัญหาในระยะสั้น แต่ระบบที่ดีต้องวางแผนเพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว ต้องทำให้บุคลากรภาครัฐปรับทัศนคติ Mind-set และวัฒนธรรมให้คำนึงถึงผลลัพธ์มากกว่าวิธีการ

สิ่งที่สามารถดำเนินการได้อีก คือ ทำอย่างไรให้สายรับผิดรับชอบในการดำเนินงานสั้นลง มีการกระจายอำนาจ มีกระบวนการลองผิดลองถูก และการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อเป็นตัวแทนที่สร้างบริการสาธารณะเบื้องต้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเป็นพื้นที่ Sandbox ที่ดีและกฎหมายก็ให้อำนาจไว้พอสมควรสำหรับการลองทำอะไรใหม่ๆ อีกหนึ่งประเด็นที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการสำเร็จ คือระบบประเมินผล ต้องมีระบบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณและระบบตรวจสอบย้อนกลับ การดำเนินงานของภาครัฐ (Feedback loop) นอกจากนี้ระบบติดตามประเมินผลอาจนำรูปแบบการดำเนินงานที่มีไม่เรื้อรังและให้โบนัสมาปรับใช้อย่างเหมาะสม (ระบบ Carrot and stick) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทั้งการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะทำให้ระบบราชการสามารถเปลี่ยนแปลงได้เบื้องต้นก่อนจะสร้างการเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ ที่ต้องอาศัย Political view ในอนาคตต่อไป