

**ความเห็นคณะทำงานพิจารณาแผนปฏิรูปองค์การของส่วนราชการ
ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561
ในภาพรวมการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ**

.....

คณะทำงานฯ ได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ส่วนราชการควรให้ความสำคัญ ดังนี้

ประเด็นด้านการจัดโครงสร้างระบบราชการ :

1. การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ ต้องพิจารณาในภาพรวมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรัฐรูปแบบอื่น รวมทั้ง หน่วยงานในต่างประเทศ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันมากขึ้น โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

1) ปฏิรูปกระบวนการทำงานของหน่วยงานกลาง เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณ การวิเคราะห์ การเพิ่มหรือลดอัตรากำลัง และความจำเป็นในการตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงาน เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ให้สอดคล้องกับภารกิจของภาครัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในการสนับสนุนภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์และความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐเป็นหลัก

2) ปฏิรูปการบริหารงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การจัดหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจะต้องคำนึงถึงการบูรณาการงานในเชิงพื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารสั่งการในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง เพื่อให้จังหวัดที่มีศักยภาพสามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นเมืองหลัก/เมืองรองในภูมิภาคได้ ทั้งนี้ ในส่วนของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ควรมีการทบทวนให้ถ่ายโอนเฉพาะภารกิจที่ท้องถิ่นมีความพร้อม และหากมีการถ่ายโอนภารกิจควรจะต้องไปพร้อมกับคนและงบประมาณ

3) ปฏิรูปการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานในต่างประเทศ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ (กระทรวง การต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานอื่น ๆ) และภาคเอกชน ให้เกิดเป็น Team Thailand เกิดความเป็นเอกภาพ เกิดการบูรณาการการทำงานที่ดีในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้ง ทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบการขอจัดตั้ง ยุบ หรือย้ายสถานที่ของหน่วยงานในต่างประเทศของบางหน่วยงาน เช่น สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ของกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุน ในต่างประเทศ ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ให้สามารถปรับเปลี่ยนหน่วยงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

2. การปรับบทบาทภารกิจของส่วนราชการเพื่อรองรับภารกิจใหม่ตามยุทธศาสตร์ชาติ ต้องพิจารณาว่าภารกิจนั้นจำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐหรือไม่ ต้องพิจารณาภาพรวมทั้งของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งต้องพิจารณาภารกิจที่ดำเนินการในปัจจุบันด้วยว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยส่วนราชการอยู่หรือไม่ มีความพร้อมในการถ่ายโอนไปยังภาคส่วนอื่นหรือไม่ หรือหากหมดความจำเป็นควรยุบเลิก การพิจารณาความจำเป็นนั้นจะต้องเป็นมุมมองจากประชาชน/ประเทศชาติมากกว่าให้

ส่วนราชการพิจารณาในมุมมองของตัวเอง นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในการทำงานร่วมกับภาครัฐ (collaboration)

3. การพิจารณาในเรื่องโครงสร้างของส่วนราชการจะต้องพิจารณาในภาพรวมของทุกกระทรวง ว่าแต่ละส่วนราชการมีภารกิจงานที่มีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ทั้งนี้ ควรยึดประชาชน/ผู้ประกอบการเป็นศูนย์กลางในการพิจารณา และพิจารณาผลลัพธ์เป็นตัวตั้งเพื่อให้เกิดการลดขั้นตอน ตัวอย่างเช่น การรวมหน่วยงานด้านภาษีเป็น National Tax Administration เพื่อให้ผู้รับบริการติดต่อเพียงหน่วยงานเดียว การบูรณาการงานด้าน SMEs ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เป็นต้น

4. กรณีการตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงาน นอกจากจะพิจารณาภารกิจงานที่เพิ่มขึ้นจะต้องพิจารณาว่าภารกิจใดที่หมดความจำเป็นหรือไม่มีความคุ้มค่าทางสังคมหรือเศรษฐศาสตร์แล้ว ก็ควรต้องยุบเลิกหน่วยงานนั้น ๆ หรือลดขนาดลง (downsizing) โดยโอนอัตรากำลังไปยังหน่วยงานที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนกว่าด้วย ทั้งนี้ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับประเด็นความร่วมมือระหว่างประเทศ อาทิเช่น การกีดกันทางการค้า การพัฒนาพลังงาน และประเด็นที่เป็นเรื่อง Global Issues ต่าง ๆ เป็นต้น

5. การพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์กลางของภาครัฐในการเชื่อมโยงระบบการบริหารงานงบประมาณ และบุคลากร โดยอาจพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ให้ครอบคลุมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ขยายขอบเขตการติดตามเรื่องคนให้มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ การติดตามงาน และการแก้ไขปัญหาในภาพรวมของประเทศได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งในอนาคตสามารถต่อยอดเป็นฐานข้อมูล Big Data ของประเทศได้

6. การพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับกับความท้าทายของประเทศได้อย่างทันทั่วถึง ที่จะต้องเน้นการพัฒนาหน่วยงานที่สร้างคุณค่าให้กับส่วนราชการมากกว่าเพิ่มหน่วยงาน โดยเช่นเดียวกับบริษัทที่จะเพิ่ม Product Department มากกว่า Back Office

7. ทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏในกฎกระทรวง ให้คงเฉพาะที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภาครัฐ และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม

ประเด็นด้านกระบวนการทำงาน :

1. ส่วนราชการต้องปรับระบบการทำงานโดยการ Outsource ให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน เช่น งานตรวจสอบรับรองมาตรฐานคุณภาพสินค้าของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานตรวจสอบเครื่องชั่งตวงวัดของกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น รวมทั้งภาครัฐไม่ควรทำงานแข่งกับภาคเอกชนในภารกิจที่เอกชนสามารถทำได้ดีอยู่แล้ว เช่น การจัดงานแสดงสินค้า เป็นต้น

2. การให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาดำเนินการในภารกิจที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง โดยการ Outsource หรือการจ้างภาคเอกชนให้ดำเนินการแทนนั้น ผู้บริหารส่วนราชการต้องพิจารณาว่าจะ Outsource อย่างไรเพื่อให้เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพต่อองค์กร และต้องพัฒนาให้ข้าราชการมีความสามารถในการเป็น Project Manager เพื่อควบคุมการจ้างและตรวจสอบการดำเนินงานของที่ปรึกษาได้

3. การดำเนินงานของภาครัฐจำเป็นต้องลดกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนและภาคประชาชน

4. การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการทำงานของภาครัฐเป็นระบบหลักในการให้บริการประชาชนและการอนุมัติอนุญาตทดแทนการดำเนินการโดยข้าราชการ เพื่อเข้าสู่ความเป็นดิจิทัล และเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งสามารถลดอัตรากำลังคนและปรับให้บุคลากรในส่วนดังกล่าวไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เช่น การตรวจสอบการทำงานในระดับพื้นที่ รวมถึงการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการที่เหมาะสม

5. การพัฒนากระบวนการควรมีการกำหนดเป้าหมายภาคบังคับคู่ขนานกับข้อเสนอของแต่ละกระทรวง ให้เป็นเป้าหมายที่ทุกกระทรวงต้องดำเนินการเหมือนกัน โดยเป็นเป้าหมายที่จับต้องได้และคำนึงถึงประชาชนเป็นตัวตั้ง ซึ่งเป้าหมายประเภทนี้ควรดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรง (ถ้ามี) เช่น

- การลดการอนุมัติ/อนุญาต ควรตั้งต้นจากการสำรวจรายการการอนุมัติ/อนุญาตที่มีอยู่ในปัจจุบันของแต่ละกระทรวง และตั้งเป้าหมายว่าจะลดลง หรือลดขั้นตอน ปีกะไรรายการ หรือก็เปอร์เซ็นต์ ให้กระทรวงวางแผนงานออกมาว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด งานใดสามารถลดได้หรือไม่ได้ โดยกำหนดเป้าหมายเป็นภาพรวม

[ตัวอย่างรายการในตารางสำรวจ เช่น รายการอนุมัติ/อนุญาต เหตุผลที่ต้องขออนุมัติ/อนุญาต หลักเกณฑ์การอนุมัติ/อนุญาต กฎหมายหรือประกาศที่กำหนดหลักเกณฑ์ ลำดับชั้นผู้อนุมัติ/อนุญาต เป็นต้น]

6. การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน ควรมอบหมายหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งเพื่อมอบอำนาจการบังคับบัญชาแบบเบ็ดเสร็จ ในการบริหารจัดการสถานการณ์สำคัญตามนโยบาย

7. การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานโดยใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลภาครัฐขนาดใหญ่ (Big Data) ที่มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถเชื่อมโยง และใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อบูรณาการการทำงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน

8. ควรยกระดับการเป็น e-Government เพื่อรองรับการเป็น Digital Economy โดยกำหนดเป้าหมายกลางเพื่อการพิจารณาทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ส่วนราชการทุกแห่งต้องดำเนินการ เช่น ต้องติดต่อสื่อสารภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งหมดภายในปี ต้องใช้ระบบ e-Filing สำหรับการยื่นคำขอต่าง ๆ ต้องใช้ระบบอนุมัติอนุญาตออนไลน์ เป็นต้น

ประเด็นด้านบุคลากร/อัตรากำลังภาครัฐ :

1. ปัญหาการมีข้าราชการหลายประเภทในหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการครู ข้าราชการศาล หรือข้าราชการหน่วยงานรัฐประเภทอื่น ๆ ทำให้การขยายโครงสร้างของหน่วยงานแต่ละประเภทไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นำไปสู่ปัญหาในองค์กรรวมของประเทศ ด้านค่าใช้จ่ายงบประมาณบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับบุคลากรของรัฐประเภทต่าง ๆ

2. ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Mindset) หรือวิธีคิดของข้าราชการ จากการยึดราชการเป็นศูนย์กลาง เป็น “ผู้ควบคุม” ให้เป็น “ผู้สนับสนุน และอำนวยความสะดวก” แก่ผู้รับบริการ และภาคเอกชน ในการประกอบธุรกิจได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

3. ต้องลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีจำนวนน้อยลง และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการดำเนินงาน ควบคู่ไปกับการพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อรองรับการทำงานในยุคดิจิทัล

4. พัฒนาองค์ความรู้แก่ข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก

ประเด็นด้านประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน :

การดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนราชการต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในส่วนราชการ โดยดำเนินการใน 3 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ

1. การเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดโครงการ งบประมาณที่ได้รับ และการใช้จ่ายงบประมาณ ในเว็บไซต์ของส่วนราชการ ให้ประชาชนรับทราบ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้

2. การตรวจสอบ ต้องสามารถตรวจสอบโครงการได้ ว่าการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์โครงการที่มีการเปิดเผยข้อมูลหรือไม่

ทั้งนี้ หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการตรวจสอบต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์/ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย ความจำเป็นเร่งด่วนของการใช้จ่ายงบประมาณ และเจตนาที่สุจริต มากกว่าการตรวจสอบที่ยึดถือกระบวนการและระเบียบเป็นที่ตั้งด้วย

3. การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ ต้องมีการประเมินผลโครงการหลังการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วว่าเกิดความคุ้มค่าหรือไม่

ประเด็นด้านกฎหมาย :

1. ต้องพิจารณากฎหมายที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ โดยกำหนดเป้าหมายการลดภารกิจด้านการอนุมัติ/อนุญาตเป็นภาพรวมอย่างต่อเนื่อง เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรายงานตัวของแรงงานต่างด้าว ทุก 90 วัน ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นบุคคลเดิม การรายงานตัวในลักษณะเช่นนี้ยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่

2. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ทันต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน หรือรองรับการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศตามนโยบายรัฐบาล เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับโครงการรถไฟความเร็วสูง

3. ปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณกลางของส่วนราชการให้รองรับระบบงานแบบ electronic และต้องพัฒนาระบบงานสารบรรณแบบ electronic เป็นระบบกลางให้ทุกส่วนราชการใช้ ระบบงานสารบรรณนี้ควรครอบคลุมทั้งงานติดต่อภายในและงานติดต่อกับบุคคลภายนอก

ประเด็นด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ กับภาคเอกชน :

ประเด็นสำคัญที่สุดคือคุณภาพของบุคลากร ปัจจุบันถือเป็นปัญหาสำคัญที่ภาครัฐมีระยะห่างจากภาคเอกชนมากขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไข ระบบราชการถูกจำกัดด้วยอัตราเงินเดือนและความก้าวหน้า จึงจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรภาครัฐและดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ โดยการจัดทำแผนพัฒนาความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) รวมถึงการพัฒนาระบบค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายและทัดเทียมกับภาคเอกชน รวมทั้งพัฒนาระบบ Lateral Entry ในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เอื้ออำนวยให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาสู่ระบบราชการได้สะดวกมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขที่ชัดเจน

ประเด็นด้านบทบาทนักการเมืองต่อการบริหารงานภาครัฐ :

ควรมีกำหนดขอบเขตบทบาท ความรับผิดชอบ ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองให้ชัดเจน ในเรื่องสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงานราชการ ได้แก่

1. เรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ
2. เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ
3. เรื่องรายละเอียดโครงการที่จะต้องดำเนินการ เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายประเทศ