

## สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐและประชาชนเพื่อการปฏิรูประบบราชการ”<sup>1</sup>

ภาควิชาสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยมหิดล

ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายการปฏิรูประบบราชการต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 และได้พยายามเร่งดำเนินการเพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลสำเร็จโดยเร็ว ซึ่งวิธีการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ต้องเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ดังนั้น คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จึงจัดสัมมนาทางวิชาการขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาครัฐ ประชาชน และข้าราชการได้แสดงความคิดเห็น โดยมี นายปลอด อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนา และบรรยายพิเศษเรื่อง รัฐบาลปฏิรูประบบราชการเพื่อใคร และมีการอภิปราย 3 เรื่อง คือ 1) รูปแบบ โครงสร้างของส่วนราชการ และบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาค และ

ท้องถิ่นต่อการปฏิรูประบบราชการ 2) หลากหลายมุมมองของประชาชนในประเด็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนในการปฏิรูประบบราชการ และ 3) จุดร่วมที่เหมาะสมของกิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และประชาชนในการปฏิรูประบบราชการ

นายปลอด อดิเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี ได้บรรยายเรื่อง “รัฐบาลปฏิรูประบบราชการเพื่อใคร” ว่า การปฏิรูประบบราชการ เป็นกระบวนการที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาลเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่อดีตในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจาก เวียง วัง คลัง นา มาเป็นรูปแบบโครงสร้างของกระทรวง และประเทศไทยได้ยึดถือรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบนั้นมากกว่า 100 ปี กระทรวงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่

<sup>1</sup> ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จัดสัมมนาทางวิชาการ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2545

ตลอดเวลา เช่น ประมาณปี 2502 ที่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ยุคสมัยของการพัฒนา ได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศ มีกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเกิดขึ้น ได้นำกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาอยู่ในกระทรวงนี้ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ทำให้ประเทศได้มีการพัฒนาในระดับหนึ่ง มีหน่วยงานใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย หลายหน่วยงานมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพ เช่น การยุบหน่วยงานระดับกรมของกระทรวงมหาดไทย คือกรมแรงงาน และกรมประชาสงเคราะห์ แล้วจัดตั้งเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือแยกหน่วยงานออกเป็นอิสระจากกระทรวง เช่น กรมอัยการ และกรมตำรวจ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น จะเห็นว่ารัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้มีการปฏิรูประบบราชการมาโดยตลอด เพียงแต่ยังไม่ได้ทำเต็มรูปแบบทั้งระบบ พอถึงรัฐบาลชุดนี้ได้มีความพยายามที่จะทำให้สำเร็จต่อจากรัฐบาลชุดก่อน การปรับโครงสร้างทั้งระบบ มีเหตุผลหลายประการ คือ

1. กระแสความเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งถือเป็นกระแสหลักที่ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบราชการ แรงกดดันจากกระแสโลกภายนอกมีผลครั้งแรกให้ปรับเปลี่ยนระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นยุคของการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก การจะนำพาประเทศให้อยู่รอดปลอดภัยได้ แนวทางหนึ่งต้องปรับระบบการบริหารราชการให้ทันสมัย สอดคล้องกับแนวทางตะวันตก ยิ่งเมื่อเข้าสู่สังคมยุคข่าวสารข้อมูลในปัจจุบัน ที่ไม่อาจ

ปิดกั้นข้อมูลและความคิดกันได้ การล่าอาณานิคมของต่างชาติในปัจจุบันมาในรูปแบบใหม่ คือ รูปแบบการยึดครองอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น การเป็นเจ้าของหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ หรือธนาคารพาณิชย์ บริษัทห้างร้านต่าง ๆ ธุรกิจการเงิน การคลัง อุตสาหกรรม และเกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสูง มีการกีดกันทางการค้าอย่างรุนแรง ทำให้ต้องผนึกกำลังของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มประชาคมยุโรป กลุ่มเอเปค กลุ่มอาเซียน เป็นต้น ประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ จึงต้องหันมาปรับปรุงการบริหารงานของประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เป็นแรงกดดันจากภายนอก

2. กระแสของการปฏิรูปการเมืองของประเทศ จากเหตุการณ์จลาจลในเดือนพฤษภาคม 2535 ประกอบกับปัญหาที่เกิดจากฝ่ายการเมือง ทำให้สังคมได้สร้างแรงกดดันให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูประบบการเมือง ซึ่งเป็นที่มาของการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบบราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองจึงได้รับผลกระทบที่ต้องปฏิรูปควบคู่กันไปด้วย

3. สภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม และทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศลดลง ภาวะทางการเงินของประเทศแย่ ทำให้ประเทศต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจำนวนมากจากองค์การการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้มงวดค่าใช้จ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะ

งบประมาณประจำปีที่ใช้เป็นค่าจ้างเงินเดือนข้าราชการ และลูกจ้างที่สูงถึง 75 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมด มีเงินเหลือสำหรับเป็นงบลงทุนและงบพัฒนาไม่ถึง 25 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ต้องปรับปรุงการบริหารจัดการใหม่ ให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพดีขึ้น คุ่มค่าเงินงบประมาณที่มีอยู่จำนวนจำกัด

4. รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และต่อไปท้องถิ่นจะต้องรับภารกิจที่ต้องถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ความไม่พร้อมและความไม่เข้มแข็งของท้องถิ่น จำเป็นต้องอาศัยการทำงานที่มีประสิทธิภาพของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อนำความเจริญไปสู่การปกครองระดับล่าง และต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและปกครองตนเองของท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องรองรับการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และที่จะดำเนินการต่อไป

5. ข้อมูลจากฝ่ายวิชาการของพรรคไทยรักไทย ที่รวบรวมไว้ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พบปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ และเป็นปัญหาสำคัญที่ประชาชนให้ความสนใจมาก ปัญหาความยากจนของประชาชน ปัญหาหาเสถียรภาพที่แพร่ระบาดจำนวนมาก พรรคไทยรักไทยจึงได้ประกาศเป็นนโยบายของพรรคที่จะทำสงครามกับเรื่องสำคัญ 3 ประการนี้ ดังนั้น เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลจึงได้ผ่านนโยบายพรรคทั้ง 3 ด้าน มากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลต้องสนับสนุนและริบ

ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยคิดว่าการปฏิรูประบบราชการจะเป็นมาตรการสำคัญในการแก้ปัญหา 3 อย่างนั้นให้ลดลงหรือหมดไป

6. ปัญหาในระบบราชการที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อน มีความซ้ำซ้อนของการทำงาน เกิดความไม่คล่องตัวและความสูญเสียของงบประมาณ ที่ผ่านมามีมีการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการเพื่อการตัดสินใจร่วมกัน ขณะนี้มีคณะกรรมการในระบบราชการถึง 516 คณะ ความไม่คล่องตัวเพราะความเทอะทะของคณะกรรมการทำให้การตัดสินใจขาดประสิทธิภาพในการประชุม คณะกรรมการมักส่งผู้แทนหน่วยงานเข้าร่วมประชุม ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ อีกทั้งบุคคลคนเดียวเป็นกรรมการอยู่หลายคณะ ทำให้การทำงานล่าช้าขาดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานในระบบราชการให้ได้ผล และสามารถนำไปสู่การตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น

7. ประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเฉพาะที่เป็นปัญหาในส่วนภูมิภาค ปัญหาของการให้บริการหลายกรณีที่เป็นปัญหาเร่งด่วนของประชาชนที่ไม่อาจรอได้ แต่กระบวนการของระบบราชการต้องใช้เวลานาน ความล่าช้าของระบบราชการไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะการให้บริการประชาชน แต่ได้เกิดขึ้นกับหน่วยงานราชการด้วยกันที่ต้องประสบปัญหาของการติดต่อประสานงานอย่างยากลำบาก

จากเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นปัญหาสืบเนื่องยาวนาน ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างใหม่ทั้งหมด ทั้งระบบ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ดังนี้

1. จัดให้มีโครงสร้างที่กะทัดรัดเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้ กรมจะถูกลดบทบาทและอำนาจลง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป

2. ปรับปรุงบทบาทภาครัฐในฐานะผู้ปฏิบัติและผู้ควบคุม ให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับภาคเอกชนและประชาชน รัฐได้คัดลดบทบาทบางอย่างให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน รัฐเพียงแต่ให้การสนับสนุนภาคเอกชนให้สามารถดำเนินการได้สะดวก รวดเร็วขึ้น

3. ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็ว ทัดถึง และเท่าเทียมกัน ต่อไปภาครัฐจะนำเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในการบริหารงาน (e-Government, e-Commerce และ e-Services) นั่นคืองานบริการต่าง ๆ จะมีการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ มีระบบการติดต่อประสานงานแบบออนไลน์

4. เร่งพัฒนาคุณภาพข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่อการให้บริการประชาชน มีการทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้งานราชการมีความยืดหยุ่น โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ เมื่อทราบปัญหาแล้ว รัฐบาลจึงได้กำหนดเป็นนโยบายปฏิรูประบบราชการ และกำหนดวิธีการ โดยการนำปัญหาของประเทศมาจัดแบ่งตามภารกิจที่จะแก้ปัญหาออกเป็น 11 กลุ่ม ทั้ง 11 กลุ่ม จะไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยนำหน่วยงานมาเทียบความเหมาะสมกับ 11 กลุ่ม

ภารกิจ บางหน่วยงานจะถูกตัดภารกิจออกไปร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือจัดเป็นหน่วยงานใหม่ จึงทำให้มีกระทรวงเกิดขึ้น 20 กระทรวง เพื่อรองรับปัญหาของ 11 กลุ่ม จำนวนกระทรวง 20 กระทรวง แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่มกระทรวงที่ดูแลงานนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มี 6 กระทรวงคือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง

2. กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ มี 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงานและพัฒนาอาชีพ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพัฒนาสังคม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. กลุ่มกระทรวงขนาดเล็ก มี 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

วิธีการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการเพียงการเพิ่มกระทรวง แต่ต้องการแก้ปัญหา 7 ประการที่กล่าวไปในตอนต้นให้ได้ โครงสร้าง 20 กระทรวง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ และเป็นบันไดขั้นแรกที่ต้องทำโดยจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 นี้ และคงใช้เวลาอีกอย่างน้อย 2-3 ปี การปฏิรูประบบราชการจึงจะทำได้เต็มรูปแบบ ระหว่างนั้นจะปรับปรุงระบบ

งบประมาณโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.2502 ให้ระบบงบประมาณมีความสอดคล้องกับระบบราชการที่ทันสมัยมากขึ้น โดยมีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ทำหน้าที่จัดทำนโยบายของงบประมาณ จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และทำพันธะข้อตกลงกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจของกระทรวงเป็นไปตามแนวทางที่ทำความตกลง ที่ยึดโยงกับกิจกรรมโครงการที่ได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณ กระทรวงสามารถปรับเปลี่ยนโครงการ กิจกรรมเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามภารกิจ แต่มีความรับผิดชอบต่อเป้าหมายการดำเนินงาน และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ ที่ผ่านมาสำนักรงงบประมาณมีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการ/กิจกรรมของกระทรวง/ทบวง กรมต่าง ๆ แต่ต่อไปนี้กระทรวงจะมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดสรร และใช้จ่ายงบประมาณในส่วนของแต่ละกระทรวง และสามารถถ่ายโอนงบประมาณระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกันโดยมีการหารือร่วมกัน รับผิดชอบร่วมกัน ตรวจสอบได้มีผลงานตามข้อตกลงที่กระทรวงได้ทำไว้กับคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ

ฝ่ายนิติบัญญัติ 2 สภา จะทำหน้าที่ตรวจสอบผลงานรัฐบาลในระดับยุทธศาสตร์ที่เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ส่วนเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่ประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบว่าเงินที่ลงทุนไปในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ รัฐบาลเชื่อว่าระบบงบประมาณรูปแบบใหม่จะให้ผลดียิ่งขึ้นงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ จำนวน 75

เปอร์เซ็นต์ ที่รัฐบาลจะพยายามปรับลดลงหรือหากลดไม่ได้จะทำให้มีประสิทธิภาพขึ้นรวมทั้งวิธีการใช้จ่ายในงบประมาณ ส่วนที่เหลือก็จะได้ผลยิ่งขึ้น

ระบบงบประมาณใหม่จะให้อำนาจรัฐมนตรี และข้าราชการแต่ละกระทรวงมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณในส่วนของคนมากขึ้น คณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมากจะถูกยุบไปบ้าง ดังนั้น หากภารกิจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงมีความชัดเจน งบประมาณที่จะนำไปใช้จะมีความชัดเจน และที่สำคัญจะตรวจสอบที่มาที่ไปของการใช้งบประมาณตามลักษณะโครงการและกิจกรรมของหน่วยงานได้ จะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพขึ้น และรัฐบาลจะจัดทำระบบบัญชีเงินเดือนของข้าราชการขึ้นมาใหม่ให้มีความเหมาะสมขึ้น จะมีโครงสร้างบัญชีเงินเดือนของข้าราชการแต่ละกลุ่มแตกต่างกันหลายบัญชี

เรื่องของโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และระบบงบประมาณที่กล่าวถึง จะต้องมีการกฎหมายรองรับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการของ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ...” และ “ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” แล้ว ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เชื่อว่าจะเสร็จทันการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ เพื่อการพิจารณางบประมาณ ในวันที่ 26 - 27 มิถุนายน 2545 นี้ และหลังจากนั้นจะเปิดสภาต่อไปอีก 1 สัปดาห์ เพื่อนำร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติปฏิรูประบบการศึกษาเข้าพิจารณาต่อไปด้วย

สำหรับร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบการศึกษาที่ล่าช้า เนื่องจากฝ่ายการศึกษาที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลาย ทำให้หาข้อยุติได้ช้ามาก อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา 9 ฉบับ ได้ผ่านคณะรัฐมนตรีแล้ว ได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ หลังจากนั้นจะนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา

ในช่วงระหว่างเวลา 10.00 น. - 12.00 น. เป็นการอภิปรายประเด็น “รูปแบบโครงสร้างของส่วนราชการและบทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ต่อการปฏิรูประบบราชการ”<sup>2</sup>

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่วิทยากรได้แสดงทัศนะไว้ในการสัมมนาทางวิชาการ มีดังนี้

นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบเขต จังหวัดเชียงราย มีความเห็นว่า แนวทางการปรับปรุงระบบราชการยังคงโครงสร้างการบริหารแบบเดิมคือการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น จะแก้ไขเฉพาะส่วนที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งมีหลักการและเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการอยู่ 6 เรื่อง คือ

1. เพิ่มสมรรถนะของระบบราชการให้มีความมั่นคง ความน่าเชื่อถือให้กับพี่น้องประชาชน ให้สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไปได้

2. เพิ่มประสิทธิภาพและค่านึงถึงประสิทธิผลและสามารถวัดผลได้อย่างชัดเจน

3. สร้างความเป็นเอกภาพและความชัดเจนของการบริหารงาน โดยการลดปัญหาและความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน

4. มีความทันสมัย ทันต่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ

5. บริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า

6. ดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

จากเป้าหมาย 6 ประการ รัฐบาลจึงได้พิจารณาจัดหารูปแบบโครงสร้างที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายทั้ง 6 ประการ โดยการจัดกลุ่มภารกิจของภาครัฐเป็น 11 กลุ่ม จัดองค์กรหรือหน่วยงานรองรับกลุ่มต่างๆ แล้วจึงนำไปสู่การกำหนดโครงสร้าง 20 กระทรวง จากจำนวน 20 กระทรวง ได้นำมาจัดแบ่งตามภารกิจได้ 3 กลุ่มกระทรวง คือ

1. กลุ่มกระทรวงตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีลักษณะงานเป็นงานประจำ ต่อเนื่องและเป็นงานถาวร

2. กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ มีลักษณะความสำคัญตามที่ประเทศและโลกเห็นความสำคัญ และจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงได้

3. กลุ่มกระทรวงขนาดเล็ก มีกิจกรรมเร่งด่วนตามนโยบายเฉพาะหน้าของกระทรวง การเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูประบบราชการที่รัฐดำเนินการขณะนี้ เป็นเรื่องต่อเนื่อง

<sup>2</sup> วิทยากรประกอบด้วย 1) นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย 2) ศาสตราจารย์ ดร. ลลิตี อีร์เวคิน 3) น.พ.วิฑิต อรรถเวชกุล ผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร

จากที่มีการดำเนินการมาก่อนหน้านี้แล้ว เพื่อปรับปรุงสิ่งที่ดีกว่า คาดว่าต่อไปข้าราชการจะทำงานสบายขึ้น จะลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน เพราะมีการจัดการกิจเดียวกันอยู่ด้วยกัน งบประมาณภายในกระทรวงเดียวกันสามารถโยกย้ายไปมาระหว่างหน่วยงานได้ และยังสามารถโยกย้ายไปมาต่างกระทรวงได้ง่ายขึ้น หรือคิดจะตั้งหน่วยงานใหม่ก็ทำได้ง่ายหากไม่ขยายอัตรากำลัง โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาการปฏิรูปโครงสร้างส่วนราชการเป็นเพียงการเกลี้ยอัตรากำลัง เพื่อให้เกิดความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐ

**ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต วีระเวทิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบบัญชีชื่อพรรคไทยรักไทย** มีความเห็นว่า ความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง 5 ประการ คือ

1. ประเทศประสบปัญหาทางการเมืองที่มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง
2. มีการแข่งขันเป็นรัฐมนตรี
3. มีการแทรกแซงข้าราชการประจำ
4. มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากงบประมาณแผ่นดิน
5. มีการเสนอโครงการใหญ่ ๆ เพื่อหาผลประโยชน์

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทางการเมือง ทำให้มีการปฏิรูประบบการเมืองด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี 2540 ในร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งกรอบสำคัญเพื่อแก้ปัญหาทางการเมือง และได้มีบรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน 4 ประเด็น คือ

1. กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามมาตรา 10 ววรรค 2 ให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

2. การเข้าสู่อำนาจทางการเมือง กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 200 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เลือกตั้งระบบเขต 400 คน และระบบบัญชีรายชื่อ 100 คน นายกรัฐมนตรี อาจมาจากพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงเกิน 251 เสียง ซึ่งอาจไม่ใช่พรรคการเมืองที่มีคะแนนสูงสุด และมีรัฐมนตรี จำนวน 35 คน ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เมื่อเข้ารับตำแหน่งจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ตามมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ โดยให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ และยังสามารถลงชื่อถอดถอนนักการเมืองออกจากตำแหน่งได้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ม็องคังกรอิสระ 9 องค์การ เพื่อทำการตรวจสอบนักการเมือง และการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ และคณะกรรมการโทรคมนาคมแห่งชาติ

4. การเมืองภาคประชาชน ซึ่งเชื่อมโยงกับกรอบที่ 1 ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญ หมวด 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพ และหมวด 5 คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันได้ 5 หมื่นคน เพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเข้าชื่อเสนอ

ร่างกฎหมาย และยังมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์ในโครงการหรือนโยบายของรัฐ และมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงประชามติความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบการเมืองดังกล่าว นำไปสู่การบริหารงานราชการที่ผูกพันอยู่กับระบบการเมือง การปฏิรูประบบการเมืองจะไม่ประสบผลสำเร็จหากไม่มีการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะปฏิรูประบบราชการพร้อมกันไปด้วย

แนวคิดของการปฏิรูประบบราชการที่รัฐจะต้องดำเนินการที่สำคัญมี 2 ด้าน คือ

1. การกระจายอำนาจ มาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนสามารถตัดสินใจ แก้ไข และพัฒนาท้องถิ่นได้เอง การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานของการเมืองระดับชาติต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการเลือกผู้นำท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็สามารถถอดถอนหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ

2. การปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ จากโครงสร้างของกระทรวงใหม่ และอาจต้องมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับตลาดการค้าเสรี เพื่อให้รัฐสามารถเข้าสู่เศรษฐกิจสมัยใหม่ และความเจริญของโลก การมีส่วนร่วมของประชาชน จะชี้ให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างรัฐและประชาชน โครงการของรัฐระดับโลกก็ตามหากได้นำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะทำให้การ

บริหารงานมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะขั้นตอนของการประมูล เพื่อความโปร่งใส ควรมีการเปิดเผยต่อประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนแรก ขณะนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาในสังคมมากมาย น่าจะได้มีการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าให้สามารถเป็นฐานที่มั่นคงสำหรับการเมืองระดับชาติ และน่าจะพิจารณาถึงการนำแนวพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงมาแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจขณะนี้

หลักการของระบบสังคมที่ดี คือ คนต้องมีความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และมีสภาพของความเป็นคนที่มีศักดิ์ศรี สังคมที่ดีที่สุด คือ สังคมที่สามารถแก้ปัญหาความยากจนและการขาดการศึกษาของประชาชน เพราะปัญหา 2 ประการนี้หากได้รับการแก้ไข จะทำให้ประเทศเกิดการพัฒนา

สังคมที่ดีควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. ประชาชนทุกคนมีปัจจัย 4 เพื่อการดำรงชีวิต
2. มีการเคารพสิทธิ เสรีภาพตามกฎหมาย
3. ประชาชนต้องได้รับการศึกษา เพื่อสามารถสร้างสภาพภาพของตนเองในสังคม

ในส่วนแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น องค์การภาคีรัฐทุกระดับ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะมีการวางแผนร่วมกัน เพื่อจัดเตรียมและดูแลประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของตนให้มีความสมบูรณ์ตามปัจจัย 4 การจัดการศึกษาท้องถิ่น ควรจัดการศึกษาในลักษณะของวิทยาลัยชุมชน



เพื่อการศึกษาเรียนรู้ในชุมชน โดยประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ทุกจังหวัดควรจัดตั้งสถาบันการเงิน อาจเป็นรูปแบบของธนาคารจังหวัด หรือสหกรณ์ก็ได้ ซึ่งจะเป็นรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือกันในการบริหารและปกครองท้องถิ่น

การปฏิรูประบบราชการและการพัฒนาประชาธิปไตยมีการดำเนินการมายาวนาน ประกอบกับปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นมากมาย จำเป็นที่รัฐต้องปฏิรูประบบราชการให้สำเร็จ เพราะระบบราชการจะสร้างคุณภาพชีวิตและสถานภาพที่มั่นคงของชนในสังคมทั้งด้านกฎหมาย การศึกษาเรียนรู้ เพื่อให้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยสามารถพัฒนาไปได้อย่างมั่นคง และประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการร่วมมือกับภาครัฐเพื่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการ

นายแพทย์ วิหิต อรรถเวชกุล ผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร มีความเห็นว่าการให้หน่วยงานของรัฐเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ และให้งบประมาณสนับสนุนแบบเหมาจ่าย (Block Grant) โดยเรียกวิธีการบริหารจัดการอย่างนั้นว่า องค์การอิสระในกำกับของรัฐ การออกนอกกรอบราชการ องค์การมหาชน หรือแล้วแต่จะเรียก ความหมายคือ องค์การเหล่านี้ไม่มีความเป็นองค์การอิสระ (Autonomous Agency) จากระบบราชการที่มีระเบียบมากมาย ขาดความยืดหยุ่น แนวคิดนี้เป็นมาตรการหนึ่งของนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ความเป็นอิสระขององค์การ คือความมีอิสระของประชาชนที่จะมาร่วมคิดเห็นเสนอแนะปัญหา

อย่างอิสระต่อการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ 3 ฝ่าย คือ ประชาชนชาติ ประชาชน และข้าราชการ ทั้งหมดนี้โรงพยาบาลบ้านแพ้วทำได้สำเร็จค่อนข้างดี เมื่อได้บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเป็นโรงพยาบาลนำร่อง 1 ใน 7 โรงพยาบาล ของกระทรวงสาธารณสุขที่ปรับเปลี่ยนเป็นโรงพยาบาลอิสระ

การจัดโครงสร้างองค์การมีความสำคัญน้อยที่สุด การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องยากกว่า และได้ให้หลักการการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณว่าต้องทำในลักษณะสายกลาง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การบริหารราชการต้องมองถึงความสำคัญของประชาชน การบริหารงานในองค์การของรัฐจะยั่งยืน เมื่อประชาชนมีความพึงพอใจ ประชาชนได้รับประโยชน์ได้รับการดูแลอย่างดี แม้คำรักษาพยาบาลมีราคาสูงแต่การให้การดูแล การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลจะต้องมีคุณภาพ ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจ ขณะเดียวกันรัฐต้องได้รับประโยชน์ด้วย โครงการหรือกิจกรรมทุกอย่างของรัฐต้องทำอย่างประหยัด งบประมาณไม่รั่วไหลทำให้รัฐเสียประโยชน์ และข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่อุทิศตนให้กับองค์การทำงานอย่างหนักต้องได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า และสุดท้ายต้องมองถึงระบบสาธารณสุขของประเทศด้วยว่าโรงพยาบาลได้จัดการด้านสาธารณสุขถูกต้องตามนโยบายของรัฐ

การบริหารงานโรงพยาบาลบ้านแพ้วบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการที่ประกอบ

ด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน (พ่อค้า เกษตรกร และผู้นำชุมชน) และภาคราชการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครเป็นประธาน คณะกรรมการ การบริหารงานต้องวางระบบ ให้ชัดเจนและใช้ระบบเป็นเครื่องมือจัดการทุก ด้าน ไม่ว่าจะงานบุคคลหรืองบประมาณ ไม่ใช่ ผู้บริหารหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้กำหนด การบริหารงานจะดูที่ความต้องการของ ประชาชนและบริหารงานให้สอดคล้องกับ ความต้องการนั้น แม้แต่การสรรหาบุคลากรก็ ต้องเป็นที่ประสงค์ของประชาชน (ด้านทัศนคติ ความสามารถและความเป็นมืออาชีพ) โรง พยาบาลบ้านแพ้วบริหารงานโดยยึดหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทุกกิจกรรม ทุกขั้นตอนประชาชนจะมี โอกาสได้ร่วมรับรู้แสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ ต้องการเสนอต่อโรงพยาบาล ร่วมกำหนด คุณลักษณะของบุคลากร การบริหารจัดการ งบประมาณ การประเมินคุณภาพโรงพยาบาล ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา สุขภาพของตนเอง

การรักษายาบาลโดยยึดคุณภาพการ พยาบาลคนไข้ให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ อยากกลับมารักษาที่โรงพยาบาลอีก ซึ่งโรง พยาบาลถือว่าเป็นความสำเร็จของการบริหาร ระดับหนึ่ง โรงพยาบาลพยายามทำงานเชิงรุก จะให้การดูแลคนไข้อย่างใกล้ชิดเอาใจใส่อย่างดี สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการรักษา พยาบาลราคาถูกและสร้างหลักประกันให้ ประชาชนว่าจะได้รับบริการรักษาที่มีคุณภาพ คนไข้จะมีการประกันการรอคอย ได้รับความ สะดวก รวดเร็วในแต่ละจุดของการให้บริการ ขึ้นขั้นตอนไปของความสำเร็จของการบริหาร

งานโรงพยาบาล คือการที่สามารถสร้างระบบ คิดให้ชาวบ้าน ผู้จ้กรักษาสุขภาพดูแลตนเอง จนมีสุขภาพแข็งแรง ไม่ต้องพึ่งการรักษา พยาบาลจากโรงพยาบาล

วิธีการสร้างความเข้าใจให้กับคณะ กรรมการบริหารโรงพยาบาลเพื่อให้การ บริหารงานของโรงพยาบาลมีคุณภาพ เนื่องจาก ส่วนหนึ่งเป็นภาคประชาชน อาจขาดความรู้ ความเข้าใจด้านวิชาชีพ ทางโรงพยาบาลจะ พยายามจัดหาข้อมูล ให้ความรู้ หรือให้ไป ศึกษาดูงานจนประชาชนที่เป็นคณะกรรมการ มีความเข้าใจระบบงานโรงพยาบาลเป็นอย่างดี เพื่อให้การกำหนดนโยบายแนวทางการทำงาน ของโรงพยาบาล มีเอกภาพเป็นไปในทิศทาง เดียวกัน และสอดคล้องกับระบบสาธารณสุข ของประเทศ

2. การบริหารงานบุคคล การบริหาร งานบุคคลเป็นเรื่องที่ยาก โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจให้มีทัศนคติต่อการปฏิบัติงาน โดย ให้ความสำคัญที่ผู้รับบริการ หรือการมีจิต สาธารณะอุทิศแรงกายแรงใจให้กับงานราชการ เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาพอสมควร ยิ่งในระยะ การเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการมาเป็น พนักงานในองค์การมหาชน ความกังวลใจ เกี่ยวกับเสถียรภาพ ความมั่นคงในอาชีพ ผล ตอบแทนและสวัสดิการที่จะได้รับกับการที่ ต้องทำงานหนักขึ้นและการประเมินผลงาน แบบใหม่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล จำนวนหนึ่งลังเลไม่กล้าตัดสินใจเปลี่ยน สถานภาพเป็นพนักงานขององค์การต้องใช้ เวลาระยะหนึ่ง วิธีการบริหารงานบุคคลของ โรงพยาบาลคือการมอบหมายภาระหน้าที่ที่ ชัดเจน หาตัวชี้วัดเพื่อหาผลลัพธ์ออกมาให้ได้

แต่ต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความเหน็ดเหนื่อยเพื่อป้องกันไม่ให้นุคลากรย้ายออกไปสู่ภาคเอกชน บุคลากรโดยเฉพาะหมอนจะไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดคลินิกส่วนตัว เพราะความเหน็ดเหนื่อยจากงานส่วนตัวจะส่งผลกระทบต่อการรักษาพยาบาลคนไข้ และส่งผลกระทบต่อโรงพยาบาลที่คนไข้บางส่วนจะหายไปสู่วินิจฉัยคลินิกเอกชนและยังส่งผลกระทบต่อรัฐที่ไม่ได้รับประโยชน์เต็มที่จากงบประมาณที่ใช้เป็นค่าจ้างบุคลากร การจ้างพนักงานจะจ้างทั้งแบบเต็มเวลา (กำหนดเป็นจำนวนชั่วโมง) และครึ่งเวลาคือจ้างครึ่งวันหรือวันละ 3 ชั่วโมง เพื่อความเหมาะสมกับงบประมาณของโรงพยาบาลประการหนึ่ง และเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งต่อไปโรงพยาบาลจะขยายเวลาการทำงานให้อีกหากผลงานมีคุณภาพ

ระบบการประเมินผลงานบุคลากรของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว จะประเมินผลสองทาง คือ การให้บุคลากรทำข้อตกลงในสัญญาผลงานที่ทำแต่ละปีต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของงานแต่ละประเภท เมื่อประเมินผลงานจะวิเคราะห์ตามลักษณะงานในหน้าที่และพิจารณาจากตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ งานบางอย่างอาจตกเกณฑ์ได้ แต่บางอย่างหากตกเกณฑ์จะทำให้ตกการประเมิน เป็นต้น

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือตำแหน่ง จะยึดถือผลการประเมินเป็นหลัก ไม่ได้ใช้วิธีการสร้างแรงจูงใจด้วยการให้ผลตอบแทนมาก ๆ โดยที่บุคลากรไม่ได้ทำงานคุ้มค่าหรือไม่ได้ยึดหลักการหมุนเวียนการขึ้นค่าตอบแทนพิเศษ ไม่ได้ใช้ความรู้สึกวัดประเมินผลงาน แต่พิจารณาจากผลงานจริง ๆ ที่มีตัวชี้วัดอย่างชัดเจน

3. ระบบงบประมาณ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ได้รับงบประมาณแบบเหมาจ่ายจากรัฐ คิดจากจำนวนประชากรที่มีทะเบียนราษฎร์ และหักจำนวนประชากรที่เป็นข้าราชการและผู้ที่มิใช่หลักประกันสุขภาพในอำเภอบ้านแพ้ว ออกส่วนหนึ่ง (10%) รัฐจัดสรรให้เป็นจำนวนเงิน 782 บาทต่อหัว จำนวนเงินที่รัฐจัดสรรให้โรงพยาบาลบ้านแพ้ว หากนับจำนวนในระยะเวลา 4 ปีติดกัน โรงพยาบาลบ้านแพ้วสามารถประหยัดงบประมาณให้รัฐได้มากถึง 20 กว่าเปอร์เซ็นต์ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนเสียค่าธรรมเนียมการใช้บริการ 20 บาท หรือค่ารักษาพยาบาล 40 บาท และค่าธรรมเนียมผู้ป่วยใน 400 บาท และยังคงดูแลเงินเดือนพนักงานที่สูงกว่าหน่วยงานอื่น การบริหารงานของโรงพยาบาลจะไม่มีประสิทธิภาพหากต้องบริหารตามระเบียบงบประมาณแผ่นดิน เพราะระบบงบประมาณแผ่นดินเป็นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางดูแลทั้งประเทศ สายการอนุมัติยาว มีขั้นตอนมาก ต้องผ่านกระบวนการมากมายกว่าเงินจะถูกส่งไปยังพื้นที่ปฏิบัติ บางทีเกือบไม่เป็นประโยชน์เลย เช่น เสนอขออนุมัติซื้ออุปกรณ์การแพทย์ ปี 2545 กว่าจะได้ประมาณปี 2547 ราคาก็เปลี่ยนแปลงที่โรงพยาบาลต้องการเปลี่ยนไปมาก ดังนั้นระบบงบประมาณและระบบบัญชีต้องปฏิรูปด้วย อุปกรณ์บางอย่างของโรงพยาบาล รัฐบาลไม่ต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดมาลงทุน แต่สามารถให้เอกชนมาร่วมลงทุนได้ ไม่ต้องมาเสียเวลาจัดซื้อ จัดหา ประมูลราคา และการสร้างการมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพิ่มความรู้สึกความเป็นเจ้าของเมื่อประชาชนเข้าใจจะมีกลุ่มประชาชนที่เสียสละเข้ามาร่วมมือช่วย

เหลือโรงพยาบาล ทำให้โรงพยาบาลประหยัดงบประมาณด้านต่าง ๆ ที่อาจสูญเสียไปโดยการบริหารจัดการเพียงลำพังได้มาก

ในช่วงบ่าย ระหว่างเวลา 13.00 น. - 14.30 น. เป็นประเด็นสนทนากาการเสนอปัญหาและทัศนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยผู้เข้าร่วมสัมมนา สรุประเด็นคำถามและการแสดงทัศนะของประชาชนต่อการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. จุดร่วมที่เหมาะสมระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งผู้แสดงความคิดเห็นเห็นด้วยกับการเพิ่ม 20 กระทรวง เพราะมีความหลากหลาย แต่การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้น บทบาทภารกิจยังไม่มีความชัดเจน แผนงานโครงการต่าง ๆ ยังไม่มีรูปแบบเดิม ๆ และไม่สามารถกำหนดได้เอง ควรจัดสัมมนาให้ความรู้กับประชาชนควบคู่ไปกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการของรัฐ และสื่อสารข้อมูลให้ประชาชนรับทราบมากกว่านี้ และควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์

2. การปฏิรูประบบราชการ อยากให้มองถึงการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน หากท้องถิ่นสามารถรับภาระทำเองได้ ควรถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นดำเนินการแทน ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันเนื่องจากมีความหลากหลาย มีความยืดหยุ่นแต่สามารถตอบสนองประชาชนได้ดีเพราะเป็นตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้งจากประชาชน

3. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชน ควรยึดหลักการตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า

เกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐว่า รัฐหรือราชการและประชาชนเป็นสิ่งเดียวกัน ควรจะสร้างความร่วมมือและอนุเคราะห์ต่อกันเพื่อประโยชน์สุขร่วมกัน

4. การปฏิรูประบบราชการเป็นเพียงการสร้างภาพ และไม่คิดว่าจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการบริหารจัดการในทางที่ดีขึ้นได้ และจะท้ออย่างไรจึงจะปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

5. การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเกิดขึ้นได้ในระบบราชการ เพราะโดยหลักการแล้วฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของข้าราชการให้เป็นไปในแนวทางที่จะตอบสนองและแก้ปัญหาของประเทศตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น หากการบริหารงานของระบบราชการไม่เป็นไปเพื่อตอบสนองเป้าหมายที่กำหนด จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนผู้รับผิดชอบใหม่ ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดการแทรกแซงทางการเมือง แต่สิ่งที่ข้าราชการพึงตระหนัก คือ จะต้องปฏิบัติราชการบนความถูกต้อง และไม่กระทำการที่เป็นการตอบสนองหรือเอาใจนักการเมือง เพื่อหวังผลทางตำแหน่งหน้าที่และต้องคำนึงถึงความถูกต้องและผลประโยชน์ของส่วนรวมและร่วมมือกันตรวจสอบ ยับยั้ง และเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบถึงความไม่ชอบมาพากลของนักการเมือง

6. ข้าราชการจำนวนมากที่ไม่เคยสร้างความคุ้มค่าให้กับระบบราชการ แต่เนื่องจากมีพรรคพวก มีผู้บังคับบัญชาที่คอยให้ความช่วยเหลือ สามารถเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้ การปฏิรูประบบราชการจะสามารถแก้ปัญหา

ข้าราชการที่ขาดคุณภาพได้หรือไม่ การปฏิรูประบบราชการควรจะดำเนินถึงระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการและดูผลงานเปรียบเทียบกับ หากผลงานไม่ถึงเกณฑ์ที่ใช้วัดและมีข้อผิดพลาด ควรมีการแลกเปลี่ยนหรือโยกย้ายออกจากตำแหน่ง

7. การปฏิรูประบบราชการ ดูเหมือนจะให้ความสำคัญเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง แต่การจัดโครงสร้างเป็นปัญหาปลีกย่อย สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ ทำอย่างไรในระบบราชการจึงจะสร้างทัศนคติของผู้ให้บริการที่ดี ไม่เล่นพรรคเล่นพวก ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ แม้โครงสร้าง กฎระเบียบได้รับการแก้ไขอย่างดี แต่จิตสำนึกของข้าราชการไม่ได้รับการปรับปรุง ประชาชนและประเทศจะไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

8. วัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูประบบราชการควรจะเป็นไปเพื่อการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ปฏิรูประบบราชการอย่างไรจึงจะสร้างความตระหนัก การรับรู้ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพของบุคลากร ทำอย่างไรจึงจะสามารถแก้ปัญหาการมีฐานอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในระบบราชการได้ เพราะแต่ละหน่วยงานของภาครัฐมักจะทำสร้างอาณาจักร เป็นเพียงความเพื่อฝันที่ไม่สามารถทำผู้บริหารหน่วยงานสร้างความยึดหยุ่นโยกย้ายถ่ายโอนงบประมาณของ

หน่วยงานให้กับหน่วยงานอื่นได้ เพราะนั่นคือ ชุมทรัพย์และผลประโยชน์ ที่ผ่านมาก็เคยประสานให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกันได้ และต่อไปก็จะไม่สามารถทำได้

ในช่วงระหว่างเวลา 14.30 - 16.30 น เป็นการอภิปรายประเด็น "จุดร่วมกิจกรรมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนเพื่อการปฏิรูประบบราชการ"<sup>3</sup>

นายจตุรงค์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาและมีประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งที่แถลงไว้คือ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ และเรื่องการปรับปรุงระบบงบประมาณ ให้กระทรวง ทบวง กรม มีการจัดท่างบประมาณของตนเองมากขึ้น และให้มีระบบตรวจสอบและควบคุมการทำงานที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตในระบบงบประมาณ

ความเป็นจริงแล้ว การปฏิรูประบบราชการมีหลายเรื่อง แต่ที่ปรากฏเป็นข่าวเฉพาะการจัดโครงสร้างกระทรวงใหม่ที่เป็นเพียงประเด็นหนึ่งในนโยบายการปฏิรูประบบราชการ นอกจากนี้รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการตอบแทนข้าราชการ จริยธรรม การบริหารงานภาครัฐ แต่ละเรื่องมีการดำเนินงาน

<sup>3</sup> วิทยากร ประกอบด้วย 1) นายจตุรงค์ ฉายแสง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม 2) นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร 3) ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้บังคับการวิทยาลัย 4) รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ์ โทธิแท้ นักวิชาการอิสระ

มาอย่างต่อเนื่องหลายรัฐบาล ขณะนี้ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณใหม่ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ระบบงบประมาณใหม่เป็นระบบงบประมาณที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีบทบาทในการจัดทำงบประมาณของตนเองมากขึ้นกว่าเดิมที่รวมศูนย์อยู่ที่สำนักงานงบประมาณ นอกจากนี้ จะมีการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐในเรื่องการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานในระบบราชการ จะมีระบบและกลไกแบบเปิด คือ เปิดเผยต่อหน่วยงานภายในระบบราชการด้วยกัน เปิดเผยต่อฝ่ายบริหารที่กำกับดูแล และเปิดเผยต่อประชาชนที่จะเข้าร่วมดูแลตรวจสอบ การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่สำคัญ จะต้องทำความเข้าใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการและบุคคลทั่วไป และเร่งหาหลักเกณฑ์ จุดร่วมของความร่วมมือนะหว่างภาครัฐและประชาชนโดยด่วน และต้องผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทต่อการปฏิรูประบบราชการ ร่วมตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของภาครัฐ รวมทั้งฝ่ายการเมืองด้วย

ส่วนเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องทำไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเร่งสร้างกติกาสากล ให้ประชาชนและองค์กรภาคเอกชน ประชาสังคมเข้าร่วมดูแล

ตรวจสอบเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมกับการสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนถึงบทบาทหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงจำนวนงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ และจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน

ขอย้ำว่าการปฏิรูประบบราชการไม่ใช่เรื่องการจัดโครงสร้างกระทรวงอย่างเดียว การจัดตั้งกระทรวงเป็นความพยายามที่จะลดปัญหาความซ้ำซ้อนของส่วนราชการ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการและมาคิดเรื่องของกลุ่มภารกิจและการควบคุมดูแลงานตามกลุ่มภารกิจ ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์ ความรู้ทางเทคนิค จึงต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและส่วนราชการ โดยเฉพาะสำนักงาน ก.พ. เพื่อช่วยกันคิด ขณะนี้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งล้วนเป็นนักการเมืองทั้งนั้นกำลังพิจารณาอยู่ จึงไม่อาจปฏิเสธว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองด้วย และเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาล การปฏิรูประบบราชการที่ออกมาเป็นเช่นนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้พิจารณาดีแล้ว การปฏิรูประบบราชการยังมีหลายด้าน ระบบงบประมาณ การให้ประชาชนมาร่วมประเมินตรวจสอบ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่เป็นข่าว อาจเป็นเพราะเรื่องใดที่มีความขัดแย้งชัดเจนเรื่องนั้นมักได้รับการเสนอเป็นข่าวนีคือสังคมของการสื่อสารในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรมที่จะเริ่มวันที่ 1 ตุลาคมนี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องการบอกว่ากระทรวงมีกรมอะไรอยู่ที่ไหน แต่จะเริ่มใช้ได้จริงจึงแค่นี้ที่การพิจารณา

ของวุฒิสภาด้วย นั่นหมายความว่า หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกแทนราษฎรพิจารณาจบประมาณประมาณปลายเดือนมิถุนายนนี้ แล้วต้องส่งต่อให้วุฒิสมาชิกพิจารณา หากวุฒิสภาออกโธมมากไม่ทันเวลา ก็จำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สมาชิก ซึ่งไม่สามารถกำหนดเวลาแล้วเสร็จได้แล้วยังต้องนำกลับมาให้แต่ละสภายืนยันให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง อาจไม่ทัน 1 ตุลาคมนี้ การจัดกระทรวงคงจะเสร็จทัน ส่วนการวางแผนนำหน่วยงานที่มีลักษณะเหมือนกันมารวมกัน การวางแผนการให้บริการกับประชาชน การประสานงานระหว่างท้องถิ่น หรือการวางแผนแก้ไขปัญหาของชุมชน ประชาชนทั้งหมดนี้มีกระบวนการทำงานที่ต้องไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีก รัฐจะต้องหาวิธีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ กรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต้องมีการชี้แจงให้ประชาชนรับทราบ เช่นกรณีจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของกระทรวงยุติธรรมที่มีลักษณะเช่นเดียวกับหน่วยงาน FBI ของสหรัฐอเมริกา รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่กำลังจะจัดทำหรืองานกระบวนการยุติธรรมจะมีประโยชน์ต่อประชาชนอย่างไร เรื่องเหล่านี้กระทรวงได้ส่งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี จัดเสวนาผ่านสถานีโทรทัศน์ให้ประชาชนฟัง ส่วนประชาชนต้องการอะไร ควรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างไร พวกที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนอยากให้ทำอะไร และการออกระเบียบ กฎกระทรวงบางเรื่องบางด้านหรือการให้บริการประชาชนจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

งานกระจายอำนาจของกรมต่าง ๆ ประมาณ 50 กรม และงบประมาณที่ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลายฝ่ายยังไม่ได้รับทราบ จึงควรที่จะจัดทำคำชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบ ต้องให้ประชาชนมาร่วมกำหนดว่าเงินส่งไปมากขนาดนั้นแล้วท้องถิ่นจะทำอะไร ประชาชนอยากให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างไร ซึ่งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงต้องมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล โดยต้องคิดหาหลักเกณฑ์ออกมาให้ชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องจำเป็นที่ควรทำเพราะมีประโยชน์มาก

การปฏิรูประบบราชการต้องทำเป็นระบบเปิด คือ ให้ประชาชนมาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการบริหารงานด้วย ความคิดเห็นของประชาชนต้องนำมาปรับปรุงระบบการทำงาน และต้องมีกฎหมายรองรับ บางเรื่องอาจต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือออกโดยกฎกระทรวงหรือออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการอย่างนี้จะสามารถปรับปรองโลกเพื่อแก้ปัญหาการให้บริการกับประชาชนได้ดีขึ้น เป็นธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดการทำงานของรัฐบาลไปพร้อม ๆ กันด้วย ระบบงบประมาณใหม่ยังต้องการความเข้าใจจากหน่วยงานทั้งในระบบราชการและนอกระบบราชการ ซึ่งต้องการให้ส่วนราชการทุกฝ่ายมาร่วมกันคิด

**นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร** มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายลักษณะ โครงสร้างเป็นเรื่องทางเทคนิค จะมีก็กระทรวงก็กรม

ปรับชื่อเป็นไปตามหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแจ้งให้ภาคเอกชนและต่างประเทศรับทราบ ก็ยังไม่ได้ดำเนินการ และ 4) ยังไม่มีการจัดทำแผนรองรับประชาชนที่จะรับรู้ต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการคิดต่อราชการได้ถูกต้องทั้งหมดนี้ต้องใช้เวลาพอสมควร

การเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการทำมาดีแล้ว แต่เกรงว่าต่อไปรายละเอียดของกรมภายในกระทรวงต่าง ๆ อาจถูกปรับเปลี่ยนโดยทางการเมือง การไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลของกรมเป็นเรื่องดีเพราะอำนาจของผู้บริหารสูงสุดของกรมมีมากเกินไป ต่อไปจะไปลงนามในสัญญายากขึ้น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันจะลดลง การใช้อำนาจโดยมิชอบจะลดลง การมีทบวงมาก ๆ หมายถึงการให้อำนาจผู้บริหารที่มีฐานะในระดับเดียวกับปลัดกระทรวงที่เดียวหลายคนจะเป็นการช่วยลดอำนาจปลัดกระทรวงลงไปด้วยเป็นเรื่องที่ดีแต่ไม่คิดว่า วันที่ 1 ตุลาคม 2545 จะเสร็จสมบูรณ์ อาจจะใช้เวลาหลายปี

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางรัฐธรรมนูญ หมายถึง การแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจของรัฐ ดังนั้น ประชาชนต้องร่วมมือกับรัฐมากขึ้น ตรวจสอบฝ่ายรัฐมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนควรเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ให้หลายฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ใช้อำนาจร่วมกัน

การปฏิรูประบบราชการต้องทำหลายอย่างไปพร้อมกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการ เช่น การบริหารงานบุคคล ปัญหาค่าตอบแทน และกฎหมายหลายฉบับ

จะต้องมีการปรับปรุงใหม่ มีกฎหมายหลายฉบับที่ล้าสมัยและไม่เป็นประโยชน์กับประชาชน จะต้องมีการแก้ไข ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมยื่นเสนอข้อแก้ไขได้ รัฐบาลนี้ได้พยายามปฏิรูประบบราชการแล้วควรต้องใช้ความเด็ดขาดเข้มแข็งเพื่อการปฏิรูปให้สำเร็จ

**ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช**  
**ผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย** มีความเห็นว่าเวลานี้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่เข้าใจเรื่องการปฏิรูประบบราชการอย่างถ่องแท้ โดยคิดแต่ว่ารัฐบาลปฏิรูประบบราชการเพียงเพื่อเพิ่มจำนวนกระทรวง ซึ่งหลายคนคิดว่า การเพิ่มกระทรวงไม่ใช่การปฏิรูประบบราชการ แต่เป็นการเพิ่มงานเพิ่มคน จากที่ได้ศึกษาวิจัยพบว่าสมัยก่อนเราเคยมีจำนวนกระทรวงมากถึง 20 กระทรวงมาแล้ว ระบบราชการของไทยตั้งขึ้นมาโดยอาศัยกรมเป็นฐานและจัดสรรงบประมาณโดยใช้กรมเป็นตัวตั้ง แต่ละกระทรวงมีหลายกรมและยังมีรัฐวิสาหกิจ และมีรัฐมนตรีเท่ากับจำนวนกระทรวง ต่อมา มีระบบพรรคการเมืองและตั้งรัฐบาลผสมเข้ามาช่วยบริหารประเทศ การจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงมีรัฐมนตรีมาจากหลายพรรค วิธีการแบ่งกระทรวงจึงแบ่งให้รัฐมนตรีดูแลกระทรวงจากพรรคหนึ่ง และมีรัฐมนตรีช่วยจากหลายพรรค แบ่งการดูแลงานในกระทรวงเดียวกัน ซึ่งในเชิงพฤติกรรมจะเห็นว่า ในกระทรวงเดียวกันมีรัฐมนตรีแบ่งอำนาจดูแลเป็นกลุ่มกรม ทำให้ดูเหมือนมีหลายกระทรวงอยู่ในองค์กรเดียวกัน และปัญหาที่พบที่เป็นความจริงอีกประการหนึ่งคือ ระบบราชการไม่สามารถปลอดจากการเมืองได้ ดังนั้นสิ่งที่



ต้องพิจารณาคือ จะจัดระบบราชการให้เหมาะสมกับระบบการเมืองแบบไทยได้อย่างไร การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยทำได้ยากที่สุด เพราะกระทรวงมีขนาดใหญ่มาก ในช่วงของการพัฒนามีกรมเกิดขึ้นจำนวนมาก เกือบทุกกรมขยายขนาดไปได้หมด และเมื่อตั้งแล้วแม้หมดภารกิจก็ไม่สามารถยุบเลิกได้ ในที่สุดมองได้ว่า ประเทศไทยประกอบด้วยกรม ไม่ใช่จังหวัดทั้งที่จังหวัดเป็นที่อาศัยอยู่ของประชาชนจำนวน 60 กว่าล้าน กรมขยายขนาดใหญ่ขึ้น มีความมั่นคงขึ้น แต่จังหวัดกลับอ่อนแอลง สิ่งที่ยากเสนอคือ จัดกลุ่มกรมใหม่ ทำให้ระบบราชการเล็กลง คือให้มีกระทรวงมากได้ แต่กรมที่อยู่ในกระทรวงต้องมีจำนวนน้อยลง แล้วจัดให้รัฐมนตรีคุมกระทรวงต่าง ๆ และมีรัฐมนตรีช่วยน้อยลงเพื่อการควบคุมดูแลที่เป็นเอกภาพ ที่ผ่านมากระทรวงต่าง ๆ มีงานซ้ำซ้อนกัน การปฏิรูปคราวนี้เพื่อต้องการนำกระทรวงมาวางจัดการใหม่ นำงานที่เหมือนกันมาไว้ในที่เดียวกัน งานไหนที่เป็นลักษณะยุทธศาสตร์จัดมาไว้เป็นกลุ่มกระทรวงเดียวกัน

การปฏิรูประบบราชการจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชน เมื่อรัฐและประชาชนมีกิจกรรมร่วมกัน ขั้นตอนต่อไปของการปฏิรูประบบราชการนั้นต้องร่วมมือกันระหว่างภูมิภาค ท้องถิ่น และประชาชน ในสมัยก่อนการบริหารงานจะยึดแผนพัฒนาซึ่งกว้างมาก แล้วไปทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนทุกระดับมีความกว้างนำไปใช้แทบไม่ได้ ออกยอกเสนอให้การมีส่วนร่วมในระดับจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมกับหัวหน้าส่วน

ราชการต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีประชาชนร่วมวางแผนด้วย มีการระดมความคิดจากประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการ กำหนดมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในจังหวัด ทำการประเมินสถานภาพคุณภาพชีวิตประชาชนด้านต่าง ๆ เช่น ระดับการศึกษา ปัญหาผู้ติดยาเสพติด หรือผู้ที่อยู่ในภาวะความเสี่ยงที่จะติดยาเสพติด คุณภาพแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนพัฒนาจังหวัด บางเรื่องอาจทำเฉพาะในจังหวัด บางเรื่องทำร่วมกับจังหวัดอื่น จังหวัดต้องพิจารณาแยกแยะประเด็นความสามารถที่จังหวัดทำได้เอง หรือเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องการคำแนะนำจากส่วนอื่น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องยึดโยงกับกิจกรรมที่สามารถกำหนดเป้าหมายสอดคล้องกับงบประมาณแผนใหม่ได้ มีการวัดผลลัพธ์ บางครั้งเป็นผลรวมของผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งอาจต้องการความร่วมมือจากหลาย ๆ สาขา ต่อไประบบงบประมาณต้องมีการลงนามเป็นพันธะข้อตกลง โดยหน่วยงานจะต้องบอกผลลัพธ์และเป้าหมาย เพื่อให้มีการติดตามประเมินผลได้ และผลลัพธ์ของกรมต้องเชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิตประชาชน เพื่อให้ผลลัพธ์ของการพัฒนาเกิดขึ้นกับประชาชนจริง ๆ

การปฏิรูประบบราชการจะไม่สามารถทำได้สำเร็จในวันที่ 1 ตุลาคมนี้ได้ แต่จะเป็นก้าวแรกที่ต่อไปจะมีการจัดกลุ่มกรมในกระทรวง และจัดให้มีจุดร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชน รัฐบาลต้องประกาศทิศทางของการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจนและบอกเงื่อนไขด้วย

เป้าหมายการปฏิรูประบบราชการจะช่วยเพิ่มพลังของประชาชน และการเพิ่มพลังของประชาชนจะเป็นไปได้เมื่อประชาชนมีบทบาทที่ชัดเจน ซึ่งประชาชนไม่จำเป็นต้องมีบทบาททุกบทบาท เมื่อปฏิรูประบบราชการประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะเมื่อระบบงบประมาณได้มีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลต้องจัดเตรียมพื้นที่ภูมิภาครองรับข้าราชการที่จะย้ายกลับไปสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น จัดเตรียมโรงเรียน สถานที่ต่าง ๆ เพื่อดึงดูดให้คนกลับไปสู่ภูมิภาค ทำทุกอย่างเพื่อให้คนอยากไปทำความเจริญให้กับพื้นที่ ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ และดูแลผู้ประกอบการกลุ่มใดที่ส่วนกลางจำเป็นต้องทำ ที่เหลือให้จัดสรรงบประมาณไปที่จังหวัด หากกรมใดต้องการไปขายบริการ หรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ต้องไปพึ่งจังหวัด จะทำให้จังหวัดเกิดกิจกรรมที่หลากหลาย ทำให้คนเก่ง อยากอยู่ในจังหวัด ในระยะเวลาต่อไปนี้ต้องสร้างทัศนคติให้ข้าราชการมีความภาคภูมิใจในการทำงานในทุกส่วนราชการ กิจกรรมต้องชัดเจน เพราะฉะนั้นความหลากหลายของพื้นที่จังหวัดควรได้รับการพิจารณาเป็นปัจจัยหลักมากกว่ากรม ส่วนกรมควรทำหน้าที่ 2 อย่าง คือ ทำกิจกรรมที่รัฐบาลกลางต้องทำ เช่น การดูแลกฎหมาย และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคที่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทำไม่ได้ แต่ต้องกำหนดมาตรฐานกลาง รัฐบาลไม่ควรเน้นเรื่องหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์เพียงอย่างเดียว ความมองหากจุดเน้นอื่นที่จังหวัดหรืออำเภอสามารถกำหนดเป็นจุดขายได้ดีที่สุด อยากให้กิจกรรม 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ เป็นก้าวแรกของการคิดลักษณะพิเศษในการพัฒนาพื้นที่ แต่

ต้องสร้างสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ที่มีคุณค่าประจำจังหวัด เช่น สถานที่พิเศษสำหรับจัดเป็นที่พักคนชรา มีสถานศึกษาที่มีชื่อเสียงที่สุด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นวิถีชีวิต คุณภาพชีวิต เป็นความต้องการที่ประชาชนมีความเข้าใจมากที่สุด ดังนั้นควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมในลักษณะนี้ ไม่ใช่เข้าร่วมทำด้านเทคนิค

**รศ. วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น** นักวิชาการอิสระมีความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การบริหารราชการมีกรกล่าวหาหมดลดว่า ข้าราชการไม่มีความกระตือรือร้น ไม่มีโมติวิจิตตภาพในการให้บริการประชาชน มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำอย่างไรการกล่าวหานี้จะน้อยลง ปัญหานี้ไม่มีเฉพาะในภาครัฐ แต่มีอยู่ทุกส่วนของประเทศไทย ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกัน

เราพูดถึงการปฏิรูประบบราชการมานาน แต่ประชาชนไม่เคยได้ทราบอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลกำลังทำอะไร ในหลายประเทศเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง มักจะชี้แจงให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง เช่น โฆษณาในหนังสือพิมพ์ พูดในวิทยุ โทรทัศน์ เขียนเป็นการ์ตูน ให้คนได้รับรู้ทั่วกัน ขณะเดียวกันก็ตั้งทีมงานสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ความจริงเมื่อมีแผนปฏิรูประบบราชการแล้ว ควรแจ้งให้จังหวัดได้เชิญชวนประชาชนให้แสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมควรมีตั้งแต่เริ่มต้นระหว่างและหลังเสร็จสิ้น ควรมีส่วนร่วมอย่างจริงจังไม่ใช่เข้าร่วมสัมมนาที่แล้วเลิกกันไป ไม่มีประโยชน์ คนไทยทุกคนควรมีโอกาสได้รับรู้สถานภาพของตนเอง รัฐบาลควรจะประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุกระจายเสียงแห่ง

ประเทศไทย การออกมาดำเนินคดีเช่นควรทำ  
อยู่บนพื้นฐานของความจริงใจ เพราะถ้ามาก  
ไปจะทำให้คนในสังคมขาดความเชื่อมั่นใน  
ความดีและความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็น  
จุดสำคัญที่จะขวางกั้นพัฒนาการอย่างมาก  
ประเทศไทยเป็นสังคมประชาธิปไตยที่ทุกคน  
ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ควรร่วมกันดูแลสังคม  
ร่วมกันคิด ร่วมกันทำทั้งฝ่ายการเมือง  
ข้าราชการ และประชาชน ต่างถ้อยทีถ้อย

อาศัยกัน ควรปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพซึ่ง  
กันและกัน มีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย การที่  
จะอยู่ร่วมกันได้ในสังคมต้องมีการประสาน  
ประโยชน์กับทุกฝ่าย ให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม  
รับในสิ่งที่ดีงามของสังคม และมีส่วนร่วมแก้  
ปัญหาของสังคม การมีส่วนร่วมต้องมีส่วน  
ร่วมอย่างเหมาะสม ไม่เฉพาะการปฏิรูประบ  
ราชการ แต่เป็นเรื่องของประโยชน์ของ  
ประเทศชาติโดยรวม