

## การปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่น เพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดี

รักกิจ ศรีสินทร์\*

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในยุคปัจจุบันของญี่ปุ่นมีผลมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำของโลกตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 80 ภายหลังสงครามอินโดจีนยุติลง ญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศในองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development) หรือที่เรียกกันว่า OECD ที่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตนี้ เพื่อแก้วิกฤตดังกล่าวประเทศต่างๆ ใน OECD จึงพากันปฏิรูประบบราชการแทบทุกประเทศ ทั้งนี้ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง หากผู้อ่านได้อ่านบทความที่ผู้เขียนได้เคยนำมาลงวารสารนี้ในฉบับประจำเดือนสิงหาคม - พฤศจิกายน 2544 เรื่องกระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและไทยในกระแสการกระจายอำนาจ คงจะได้ทราบรายละเอียดเรื่องนี้ไปบ้างแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับช่วงเริ่มต้นการปฏิรูประบบราชการของไทยตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 ผู้เขียนจึงขอนำเสนอบทความเรื่อง การ

ปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นเพื่อสร้างการบริหารจัดการที่ดีในวารสารฉบับนี้

อย่างไรก็ตามบทความนี้ให้ความสนใจกับการปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นเฉพาะในช่วงระยะเวลาปัจจุบัน คือ ช่วงระหว่างปี 2543 (2000) เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นช่วงเวลาที่สำคัญสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการของไทย ดังนั้นบทเรียนของญี่ปุ่นในการปฏิรูประบบราชการจึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยบ้างไม่มากก็น้อย

ในการปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นช่วงปัจจุบัน ให้ความสนใจไปที่ประเด็นหลักของการปฏิรูป 4 ประการ ได้แก่

1. การสร้างระบบผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. การปรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การเสริมสร้างการบริหารที่มีความโปร่งใสมากขึ้น
4. การลดขนาดระบบราชการให้เล็กลง

\*เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ

หัวข้อแรกในเรื่องการสร้างระบบผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้เขียนขอที่จะไม่นำมากล่าวถึงในที่นี้ เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูง แต่หากผู้อ่านท่านใดประสงค์ที่จะทราบรายละเอียดเพิ่มเติมในเรื่องนี้ขอได้โปรดกรุณาติดต่อขอทราบรายละเอียดได้จากผู้เขียนโดยตรง

## 2. การปรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องการปรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสนองต่อประเด็นหลักทางการบริหารในศตวรรษที่ 21 โดยกระทรวงต่างๆ ถูกปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร เป็นการปรับโครงสร้างและระบบใหม่ในการประสานนโยบาย

เป็นการทบทวนบทบาทของการบริหารระดับชาติบนพื้นฐาน “จากภาครัฐสู่ภาคเอกชน” และ “จากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น” การปฏิรูปเป็นการปรับองค์การของแต่ละกระทรวง ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง/ทบวง/กรมติดตามมา กฎหมายฉบับใหม่นี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะรัฐมนตรีและกระทรวงอื่นอีก 10 กระทรวง ตลอดจนต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยตำรวจ และกฎหมายป้องกันประเทศ การทบทวนและการกำหนดเป้าหมายและหน้าที่ของแต่ละกระทรวง/กรมต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการระบบใหม่ที่นำ

มาใช้นี้ถูกกำหนดขึ้นควบคู่กันไปกับการปรับโครงสร้างกระทรวง/ทบวง/กรม การปรับองค์การครั้งนี้มีหัวใจสำคัญ ได้แก่

### 2.1 ระบบการประสานงานระหว่างกระทรวง

ระบบประสานนโยบายถูกสร้างขึ้นเพื่อการป้องกันลัทธิแยกส่วน (Sectionalism) ทั้งนี้หน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มีเป้าหมายของตนเอง ต้องให้ความสำคัญกับมาตรการร่วมระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่กำหนดมาตรฐานหน่วยงานบริหารไว้ มีการแก้ไขโดยทบทวนและกำหนดหลักการพื้นฐาน ที่แต่ละกระทรวง/กรมต้องประสานนโยบายของตนที่มีเป้าหมายเฉพาะให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงและกรมอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงใหม่นี้เพิ่มความกระฉับกระเฉงและความราบรื่นในการประสานนโยบายให้กับกระทรวง/กรมต่างๆ ด้วยการกำหนดกระบวนการวิธีที่ชัดเจนในการหารือและดำเนินการร่วมกัน

ยิ่งไปกว่านั้นภาระหน้าที่ในการประสานในภาพรวมในที่สูงกว่าระดับนโยบายระหว่างกระทรวง ได้ถูกกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) นอกเหนือไปจากการมีตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

### 2.2 การประเมินผลนโยบาย

สืบเนื่องจากปัญหาที่ส่วนราชการต่างๆ มักให้ความสำคัญกับการยึดถือตัวบทกฎหมายและการใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะให้ตนได้รับการจัดสรรงบประมาณตามที่ต้องการ ขณะเดียวกันก็ไม่ให้ความสำคัญกับการ

ประเมินผลนโยบาย นั่นก็คือ ไม่เห็นความจำเป็นในการทบทวนปรับปรุงการดำเนินงานตามผลการทำงานและความเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นระบบใหม่นี้จึงนำการประเมินผลนโยบายมาใช้ในภาคราชการ เพื่อประเมินและประเมินผลก่อนและหลังการดำเนินการ และนำผลการประเมินมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนต่อไป

ระบบใหม่นี้กระทรวง/กรมทำการประเมินผลนโยบายของคนด้วยตัวเองในเบื้องต้น ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบสูงสุดคือนโยบายนั้นๆ จากนั้นกระทรวงจัดการภาครัฐ กิจการภายใน ไพรชณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunication หรือกระทรวงมหาดไทยของญี่ปุ่น) โดยคณะกรรมการประเมินผลนโยบายและสถาบันบริหารอิสระ (Committee for the Evaluation of Policies and Independent Administrative Institutions) จะว่าจ้างบุคคลที่สาม (บริษัทที่ปรึกษาหรือสถาบันการศึกษา) ที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรอบรู้เชี่ยวชาญนอกภาครัฐทำการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้เพื่อมั่นใจว่าจะมีการประเมินผลวัตถุประสงค์ภาพรวมอย่างตรงไปตรงมา และเชื่อถือได้ จากมุมมองด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ของภาครัฐที่มีต่อประชาชน โดยต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านการประเมินผลนโยบายให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ

### 2.3 อื่นๆ

การปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่น มีการกำหนดให้ระดับอธิบดีของแต่ละกรมรับผิดชอบภารกิจพิเศษ ที่ต้องคอยติดตามความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานหรือประเด็นและความต้องการทางการบริหารที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด ความยืดหยุ่นในองค์กรของหน่วยงานภารกิจหลักคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องเสริมสร้างให้มีเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นอิสระ

### 3. การบริหารงานที่มีความโปร่งใสมากขึ้น

วัตถุประสงค์หลักก็คือ เพื่อปรับปรุงการบริหารงานในศตวรรษที่ 21 โดยสร้างระบบสถาบันบริหารอิสระ (Independent Administrative Institution) (แทนที่หน่วยงานระดับกรมที่เคยมีมาแต่เดิม) ซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในภาครัฐของญี่ปุ่นในช่วงก่อนการปฏิรูป

#### 3.1 อะไรคือสถาบันบริหารที่อิสระ

การนำระบบใหม่ที่เรียกว่า สถาบันบริหารอิสระ มาใช้นั้น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการบริหาร โดยเพิ่มคุณประสิทธิผล คุณภาพ และความโปร่งใสในการให้บริการ ด้วยการแยกการบริหารออกเป็นภาระหน้าที่ 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติ กับด้านการร่างและการวางแผน และมีการถ่ายโอนอำนาจการดำเนินการให้กับสถาบันบริหารอิสระ ที่แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นอิสระ

สถาบันบริหารอิสระนอกจากจะปิด  
หุ้มนแล้ว ยังต้องมีการทบทวนตรวจสอบและ  
ประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมี  
การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานต่อ  
สาธารณชนอีกด้วย กฎระเบียบการดำเนินงาน  
ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกฎเกณฑ์  
ทั่วไปของสถาบันบริหารอิสระ

### 3.2 แนวคิดระบบสถาบันบริหารอิสระ

ระบบสถาบันบริหารอิสระมีพื้นฐานมา  
จากแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม ความโปร่งใส  
และความเป็นอิสระในการดำเนินงาน  
กฎหมายว่าด้วยกฎระเบียบทั่วไป (Law of the  
General Rules) ระบุในมาตรา 3 ดังนี้

- (1) สถาบันบริหารอิสระต้องทุ่มเทดำเนิน  
งานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม  
โดยตระหนักว่า การดำเนินงานดังกล่าวมีความ  
จำเป็นอย่างยิ่งยวด เนื่องจากสาธารณชนมองว่า  
เกี่ยวข้องกับมั่นคงปลอดภัยของชีวิตประชาชน  
สังคม และเศรษฐกิจ
- (2) สถาบันบริหารอิสระ ต้องทุ่มเทในการ  
ทำให้องค์กรและการดำเนินงานตนเปิด  
กว้างต่อสาธารณชน โดยแถลงถึง  
กิจกรรมที่หน่วยงานได้ดำเนินงานไปแล้ว  
ทั้งนี้ตามที่กฎหมายนี้กำหนด
- (3) ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ  
แต่ละสถาบันบริหารอิสระต้องได้รับความ  
เคารพตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย  
นี้และกฎหมายการจัดตั้งสถาบันบริหาร  
อิสระ"

แนวคิดนี้สะท้อนถึงระบบในรูปของการ  
ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความรับผิดชอบ  
ในตนเอง การนำหลักการตรวจสอบได้มาใช้

ผ่านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการ  
พิจารณาและเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามผลงาน

### 3.3 การดำเนินการ

ลักษณะเด่นที่สำคัญของสถาบันบริหาร  
อิสระ คือ ความเป็นอิสระของสถาบันบริหาร  
อิสระแต่ละแห่งที่จำกัดการควบคุมจากภายนอก  
และมีการประเมินผลสำเร็จของการดำเนินงาน  
อย่างเข้มงวด โดยต้องนำผลการประเมิน  
ดังกล่าวมาปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

ในระบบสถาบันบริหารอิสระนั้น  
รัฐมนตรีแห่งรัฐ (Minister of State)  
จะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ครึ่งเทอม  
(Mid-term Objectives) ระยะเวลา 3 - 5 ปี  
ที่แต่ละสถาบันบริหารอิสระจะต้องดำเนินการ  
ให้บรรลุวัตถุประสงค์ครึ่งเทอมนี้นี้ประกอบด้วย  
ระยะเวลาที่กำหนด ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการ  
เสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ปัจจัย  
ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพการบริการ  
สาธารณะ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการ  
ปรับปรุงด้านการเงินการคลัง

วัตถุประสงค์ครึ่งเทอมนี้อย่างกำหนด  
มาตรฐานในการประเมินผล และกำหนด  
แนวทางในการตัดสินใจจากผลการประเมิน  
สิ่งที่ต้องตระหนักเป็นพิเศษก็คือ การทำให้  
วัตถุประสงค์สะท้อนถึงคุณสมบัติต่างๆ ของ  
กิจกรรมที่แตกต่างหลากหลายที่แต่ละสถาบัน  
บริหารอิสระดำเนินการ

จากวัตถุประสงค์ครึ่งเทอมดังกล่าว  
แต่ละสถาบันบริหารอิสระจะนำมากำหนด  
เป็นแผนครึ่งเทอมของคน และต้องได้รับความ  
เห็นชอบจากรัฐมนตรีแห่งรัฐจึงจะนำ  
ไปปฏิบัติได้ แผนครึ่งเทอมประกอบด้วย

- มาตรการเพื่อบรรลุดการเสริมสร้าง

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

- มาตรการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะ งบประมาณ แผนรายรับ/รายจ่าย และแผนการคลังของรัฐ
- แผนด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและครุภัณฑ์
- แผนด้านการบริหารงานบุคคล (โดยมีเป้าหมายในการใช้ทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพและการกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง)
- แผนเฉพาะด้านของแต่ละสถาบันบริหารอิสระ

สถาบันบริหารอิสระแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีสำหรับรอบปีงบประมาณ ที่สอดคล้องกับแผนครึ่งทศวรรษขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามสถาบันบริหารอิสระก็ยังคงมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานอีกด้วย

การปฏิบัติงานของสถาบันบริหารอิสระจะถูกประเมินผลโดยคณะกรรมการประเมินผลสถาบันบริหารอิสระเป็นระยะๆ คณะกรรมการชุดนี้จะได้รับการแต่งตั้งขึ้นในทุกกระทรวง และจะมีการประเมินผลจากคณะกรรมการประเมินผลนโยบายและสถาบันบริหารอิสระในสังกัด **Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunication** กรมการของทั้งสองชุดประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒินอกภาครัฐการ

แต่ละปีงบประมาณคณะกรรมการประเมินผลสถาบันบริหารอิสระจะสำรวจและวิเคราะห์สภาพการบรรลุผลสำเร็จของ

วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในแต่ละปี ที่เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งหมดของสถาบันบริหารอิสระ ซึ่งคณะกรรมการอาจเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันบริหารอิสระด้วย ผลการประเมินนี้จะส่งให้คณะกรรมการประเมินผลนโยบายและสถาบันบริหารอิสระเพื่อให้เห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้คณะกรรมการประเมินผลสถาบันบริหารอิสระ ยังสำรวจและวิเคราะห์สภาพการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ครึ่งทศวรรษ โดยประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งหมดในช่วงครึ่งทศวรรษ รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงจะพิจารณารายงานประเมินผลนี้ และทบทวนว่าจะยังคงดำเนินกิจกรรมของสถาบันบริหารอิสระต่อไปหรือไม่ และแนวทางกรดำเนินงานของสถาบันที่ควรจะเป็น ทั้งนี้คณะกรรมการประเมินผลนโยบายและสถาบันบริหารอิสระอาจให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกการดำเนินงานของสถาบันบริหารอิสระ

สรุปแล้วเพื่อที่จะรักษาความเป็นกลางและความเป็นตัวของตัวเอง การปฏิบัติงานสถาบันบริหารอิสระแต่ละหน่วยจะถูกตรวจสอบสองครั้ง ทั้งจากคณะกรรมการประเมินผลสถาบันบริหารอิสระในแต่ละกระทรวง และจากคณะกรรมการประเมินผลนโยบายและสถาบันบริหารอิสระของ **Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications** การประเมินผลจากทั้งสองหน่วยงานนี้ต้องทำทุกรอบปีงบประมาณและเมื่อสิ้นสุดกรดำเนินงาน

ครึ่งเทอม

### 3.4 การเงินและการคลัง

การจัดการทางการเงินและการคลังของสถาบันบริหารอิสระ ประกอบด้วยระบบต่างๆ จำนวนมากที่สร้างให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น การจัดการทางการเงินของสถาบันบริหารอิสระเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการตามกฎการเงินวิสาหกิจ ที่นำแนวคิดมาจาก **Accrual Basis\*** และ **Double Entry System\*\*** จัดทำบัญชีงบดุล และสภาพรายรับ/รายจ่าย สถาบันบริหารอิสระจึงมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการใช้บัญชีรายรับ/รายจ่าย จัดสรรรายรับตามแผนครึ่งเทอมที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี เรื่องใหม่อีกประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบกลไกทางการเงินของสถาบันบริหารอิสระที่มีมาตรฐานสูงกว่าที่ใช้กันโดยทั่วไป

รัฐบาลเองก็อาจจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันบริหารอิสระเพียงบางส่วนหรือทั้งหมดที่เสนอความต้องการมาก็ได้ ระบบการเงินแบบพึ่งพาตนเองยังไม่ได้นำมาใช้ และการจัดสรรเงินงบประมาณให้กับสถาบันบริหารอิสระต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้มั่นใจว่าสถาบันบริหารอิสระจะมีการดำเนินงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ คู่คุณค่ากับงบประมาณที่จัดสรรให้

รัฐบาลผู้ปูนจัดสรรงบประมาณใน 2 ลักษณะให้กับสถาบันบริหารอิสระ คือ งบประมาณอุดหนุน และงบประมาณค่าใช้จ่าย

งบประมาณอุดหนุนนั้นให้เป็นก้อนใหญ่ (Lump-sum Grant) ที่ไม่ได้รับรายละเอียดการใช้จ่าย ซึ่งสามารถใช้เหลือมปีไปถึงปีงบประมาณถัดไปได้ อันเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงานให้กับสถาบันบริหารที่เป็นอิสระด้วย

### 3.5 ผู้บริหารและข้าราชการ

จากพื้นฐานการจัดการที่เป็นอิสระขององค์กรบริหารที่เป็นอิสระ ทำให้อัตราเงินเดือนค่าจ้างของแต่ละสถาบันบริหารอิสระจึงขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้น สถาบันบริหารอิสระแต่ละแห่งจึงสามารถกำหนดมาตรฐานเงินเดือนและเงื่อนไขการทำงาน สำหรับข้าราชการ/ลูกจ้าง/พนักงานของตนเองได้ ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบทั่วไปกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามข้าราชการ/ลูกจ้าง/พนักงานของรัฐไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะชุมนุมประท้วง

เช่นเดียวกับสถาบันบริหารอิสระแต่ละแห่ง ยังสามารถกำหนดจำนวนข้าราชการ/ลูกจ้าง/พนักงานของตนเองได้ ดังนั้น จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการจำกัดจำนวนข้าราชการ/ลูกจ้าง/พนักงานของรัฐและคำสั่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องรายงานจำนวนข้าราชการ/ลูกจ้างพนักงานของตนต่อรัฐสภา

ผู้บริหารได้รับการคัดเลือกมาจากบุคคลที่มีชื่อเสียง ความรู้และประสบการณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องและเป็นที่ยอมรับ หรือเป็นบุคคลที่มีความสามารถด้านการจัดการที่จะได้รับ

\*วิธีบัญชีที่ลงรายการค่าใช้จ่ายและรายได้ที่เกิดขึ้นระหว่างงวดบัญชีหนึ่งๆ โดยไม่คำนึงว่าจะจ่ายจริงหรือรับเงินสดจริงเท่าใด วิธีนี้ตรงกันข้ามกับ Cash Basis

\*\*ระบบบัญชีคู่บันทึกกิจกรรมขึ้นอันหนึ่งลีนและสินทรัพย์ที่สมดุลกัน

มอบหมายอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ การสมัครเข้ารับการคัดเลือกควรเปิดกว้างให้กับบุคคลอื่นๆ โดยทั่วไป ผู้บริหารอาจอุปโลกได้แม้อยู่ในระหว่างดำรงตำแหน่ง หากพบว่าสร้างความเสียหายให้กับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือโดยเหตุผลอื่น หัวใจสำคัญของระบบนี้ก็คือ ความเป็นอิสระและองค์การที่ยืดหยุ่น ยั้่นนำมาสู่การปรับปรุงสมรรถนะและคุณภาพของการบริหาร

### 3.6. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สถาบันบริหารอิสระจึงให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการดำเนินงาน และการประเมินผลฯลฯ อาทิ เช่น มีกระแสรายการร้องให้สถาบันบริหารอิสระเปิดเผยคู่มือการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ ครึ่งต่อม แผนครึ่งต่อม แผนประจำปี เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณ รายงานผลการดำเนินงาน รายงานการประเมินผล โดยคณะกรรมการประเมินผลทั้ง 2 ชุด เป็นต้น ด้วยเป้าหมายที่จะรักษาสมรรถนะและความเชื่อมั่นของสาธารณชน จึงกำหนดมาตรการด้านการเปิดเผยข้อมูลขึ้น สถาบันบริหารอิสระต้องให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม ประกอบด้วย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ นอกไปจากรายการวิทยุ นวนิตยสาร สื่อสิ่งพิมพ์ประเภทต่างๆ เพื่อแจกจ่ายหรืออ้างอิงในงานที่เกี่ยวข้อง

สถาบันบริหารอิสระแตกต่างอย่างมากจากระบบดั้งเดิมที่ใช้กันอยู่ และเป็นองค์กรที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน บางครั้งก็มีการนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงาน (Agencies) ในสหราชอาณาจักร หน่วยงานประเภทนี้สามารถ

มองจากภายนอกเข้ามาเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในได้ ตัวอย่างเช่น การแยกการวางแผนและการกำหนดหน้าที่ออกจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่เหล่านั้น การเสริมสร้างความโปร่งใส ความเป็นอิสระ และความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน รวมถึงเรื่องอื่นๆ กล่าวคือ ต้นแบบของสหราชอาณาจักรสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในญี่ปุ่นได้หลากหลาย โดยสถาบันบริหารอิสระส่วนใหญ่เริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน 2544 (2001)

## 4. การลดขนาดระบบราชการให้เล็กลง

การทบทวนการบริหารงานของรัฐใหม่นั้น ให้ความสำคัญกับการทำภาครัฐให้เล็กลง โดยมีมุมมอง “จากภาครัฐสู่ภาคเอกชน” และ “จากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น” ทำอย่างไรที่จะทบทวนปรับปรุงภารกิจภาครัฐ และจะลดจำนวนข้าราชการลงได้

### 4.1 ลดขนาดการบริหารให้เล็กลง

การทำการบริหารให้เล็กลงนั้นเป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งที่จะทบทวนภารกิจภาครัฐใหม่ ยกเลิกภารกิจที่ไม่ควรทำ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดกฎระเบียบ ขั้นตอน รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจไปให้ราชการส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การทบทวนการดำเนินงานส่งผลให้ต้องลดขนาดระบบราชการองค์การพบการบริหาร และลดจำนวนข้าราชการลง

4.2 การเสริมสร้างการดำเนินงานที่มี  
**เหตุผล**

#### 4.2.1 การยุบ/แปรรูปรัฐวิสาหกิจ

โดยยึดการดำเนินงานที่สมเหตุสมผล (Rational Performance) ประกอบด้วย

1) การยุบศูนย์วิศกรรมเครื่องจักรกลก่อสร้างในองค์การพัฒนาแห่งฮอกไกโด

2) การแปรรูปกิจการตรวจสอบอาหาร

3) การยกเลิกกิจการผูกขาดของรัฐด้านอุตสาหกรรมแอลกอฮอล์

4) การแปรรูปกิจการด้านการควบคุมมาตรฐานเป็นกิจการเอกชน

#### 4.2.2 การส่งเสริมให้เอกชนดำเนินการ

ในงานที่ราชการส่วนกลางยังคงดำเนินการในหลายๆ ด้าน ก็ว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน อาทิ งานด้านเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับต้นทุนทางสังคม งานประมวลผลข้อมูล งานสถิติ และการจัดการทรัพย์สินของรัฐ

#### 4.2.3 การลดกฎระเบียบ ขั้นตอน

และการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่นอนุมัติแผนส่งเสริมการลดกฎระเบียบ ขั้นตอนระยะ 3 ปี และแผนส่งเสริมการกระจายอำนาจระยะที่ 2 ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่น การกระจายอำนาจด้านโยธา และการบริหารสถิติข้อมูล

#### 4.2.4 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ

ประกอบด้วย การแปรรูปกิจการไปรษณีย์ไปเป็นบริษัทไปรษณีย์ มาตรการการดำเนินงานที่เหมาะสมและการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในงานด้านป่าไม้ การแปรรูปกิจการโรงกษาปณ์และพิมพ์ธนบัตร

เป็นสถาบันบริหารอิสระ

#### 4.3 การปรับปรุงหน่วยงาน

การปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นได้ก่อให้เกิดผล ดังนี้

4.3.1 การลดจำนวนสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานอื่นๆ และกอง ทำให้จำนวนสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานต่าง ๆ ลดจำนวนลงจาก 128 หน่วย เหลือเพียง 96 หน่วย และจำนวนกองต่าง ๆ ลดลงจาก 1,200 กอง เหลือเพียง 1,000 กอง

4.3.2 การปรับปรุงสำนักงานสาขาในภูมิภาค อาทิ การจัดตั้งสำนักพัฒนาภูมิภาค (Regional Development Bureau) โดยรวมสำนักโยธาธิการภูมิภาคและสำนักงานก่อสร้างท่าเรือภูมิภาคเข้าด้วยกัน และการจัดตั้งสำนักงานสาธารณสุขและสวัสดิการภูมิภาค โดยรวมสำนักงานการแพทย์ภูมิภาคและสำนักงานควบคุมยาเสพติดเข้าด้วยกัน

#### 4.4 การลดจำนวนข้าราชการ

ได้มีการผลักดันให้ลดจำนวนข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ โดยการกำหนดแผนลดจำนวนข้าราชการในแต่ละปี และปรับหน่วยราชการต่างๆ ไปเป็นสถาบันบริหารอิสระ รวมทั้งการแปลงกิจการไปรษณีย์เป็นบริษัทไปรษณีย์จำกัดมหาชน (Postal Public Corporation) ไม่นานมานี้ทำให้พนักงานไปรษณีย์จำนวน 300,000 คนกลายเป็นพนักงานของบริษัทนี้ เป้าหมายของรัฐบาลญี่ปุ่นก็คือ ลดจำนวนข้าราชการลงร้อยละ 25 ของข้าราชการที่มีอยู่ทั้งหมด 540,000 คน ในระยะ 10 ปีนับตั้งแต่ปี 2543 (2000)



## สรุป

ท่านผู้อ่านคงเห็นได้จากบทความนี้แล้วว่า การปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่น เป็น เจตจำนงทางการเมืองที่สำคัญที่จะปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย ยืดหยุ่น และเป็นอิสระ ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีใน **ยุคศตวรรษใหม่ (Millenium)** อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการไม่ใช่งานที่ทำครั้งเดียวเสร็จ แต่เป็นเรื่องที่ต้องทำต่อเนื่องไปโดยตลอด

ไม่หยุดนิ่ง ซึ่งคาดว่าในญี่ปุ่นจะมีความเปลี่ยนแปลงและการสร้างสิ่งใหม่ๆ ในระบบราชการอยู่เสมอ การปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นได้ก่อให้เกิดการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งโปร่งใสและมีความรับผิดชอบสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลญี่ปุ่นถือเป็นผลงานชิ้นเอก ที่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ผู้สนใจรายละเอียดเรื่องนี้สามารถเข้าไปสำรวจได้ที่เว็บไซต์ของกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นนะครับ