

គោរពនាមកត្តិថាមទេស



จี ดี พี ไตรมาส 2/46 ช่องลอดตัวเหลือร้อยละ 5.8

นายจักรมณฑ์ พาสุกวนิช เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แถลงข่าวแก่สื่อมวลชนเรื่อง “ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ไตรมาสที่ 2/2546 และแนวโน้มปี 2546” ว่า เศรษฐกิจไทยยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ชะลอตัวลง เหลือร้อยละ 5.8 ต่ำกวาร้อยละ 6.7 ของไตรมาสที่แล้ว เพราการผลิตและการใช้จ่ายโดยภาพรวมชะลอตัวลง เนื่องจากผลกระทบจากโควิด SARS โดยครึ่งแรกของปี 2546 ขยายตัวร้อยละ 6.2 สำหรับแนวโน้มเศรษฐกิจในปี 2546 ครึ่งปีหลังเศรษฐกิจจะยังขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง คาดว่าลดลงทั้งปี 2546 เศรษฐกิจมีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 5.8 – 6.2 ลงกวาร้อยละ 5.3 ในปี 2545



ສະໜອງ. ວະດົມຄວາມເຫັນຫາທີ່ຕ່າງການພື້ນນາ ສຕາບັນຄຮອບຄຮັງແບບບຸຮນາກາຣ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ทิศทางการพัฒนาสถาบันครอบครัวแบบบูรณาการ” ณ โรงแรมมิลินซ์พาเดลซ์ มหาナカ กาฬม. โดยผู้เข้าร่วมประชุมมาจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ ภาครัฐ องค์กรพัฒนาชุมชน สถาบันวิชาการ และ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาสถาบันครอบครัว ซึ่งการประชุมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อ นำเสนอแนวคิดและแนวทาง การดำเนินงานพัฒนาสถาบันครอบครัวแบบบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ พร้อมระดมความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมประชุม เพื่อนำมากำหนดทิศทาง และนโยบายการพัฒนาครอบครัวให้เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยภายใต้กรอบการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อเสนอรัฐบาลต่อไป



แม่ย่องสอน จังหวัดนำร่องสู่การจัดทำแผนลดความยากจนตามโครงการ MDGs

นายจักรมณฑ์ พาสุกวนิช เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ยื่งสองสถาบัน และหัวหน้าสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประจำประเทศไทย ร่วมกันลงนามในพิธีลงนาม “โครงการติดตามผลการพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหสวรรษ (Millennium Development Goals-MDGs)” ณ จังหวัดแม่ยื่งสองสถาบัน ซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นจังหวัดนำร่องในการจัดทำข้อมูลตัวชี้วัด และประเมินผลด้านความยากจน โดย UNDP ให้การสนับสนุนงบประมาณซึ่งมีระยะเวลาดำเนินงาน 8 เดือน โดย สศช. และ UNDP จะร่วมกันจัดจ้างทีมที่ปรึกษาโครงการซึ่งจะทำหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ MDGs ในจังหวัดแม่ยื่งสองสถาบัน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย และประเมินข้อมูลดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การกำหนดดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงเป้าหมายที่เหมาะสมกับจังหวัดและเป็นต้นแบบให้แก่จังหวัดอื่นต่อไป



ບໍລິສັດ ດົກທະບຽນ ອົງກອນ ຖະໜາຍ



ອົງກອນສມອງຈັດສັນມາເລີມພຣະເກີຍຮຕີ ສມເຕົ່ງພຣະນາງເຈົ້າ ພຣະບຣມຮາຊືນິນາດ



ສ.ດຣ.ສີປັນນທ໌ ແກ່ຕຸຫັດ ປະການຄະນະກວມການຂໍານວຍການ
ຮນາກສມອງ ເປັນປະການໃນພີເຕີເປີດການສັນມາວິຊາການ ເຊິ່ງ ການ
ພັດທະນາຄຸນກາພແລະຄວາມປັດດັກຂອງອາຫາວໃນສັນກົດ
ສູນຍໍ ປະຊຸມສັບປັນວິຊາຢູ່ພໍາກວານເພື່ອເທີດພຣະເກີຍຮຕີສມເຕົ່ງພຣະນາງເຈົ້າສົງກິດຕື່
ພຣະບຣມຮາຊືນິນາດ ເນື່ອງໃນວຽກສພຣະວາຊພີເມີນໜາມກົດເລີມພຣະນມ
ພຣະາ ແລະເພື່ອຮັດມາຄວາມຄົດໃນການປັບປຸງຄຸນກາພ ລດບໍ່ຢູ່ຫາເກີຍວ
ກັບພິພິກັນແລະຄວາມໄມ່ປັດດັກຂອງອາຫາວໃນສັນກົດແບບນູ້ຮານການ



ສະໜັບສິນ ເຕັມສາຍ ສຽງປັບທເຣີນການທຳການ ແບບນູ້ຮານການແຜນຊຸມຊັນ



ສຳນັກງານຄະນະກວມການພັດທະນາການເສດຖະກິດແລະສັງຄມແໜ່ງ
ชาຕີ (ສະໜັບ) ຈົ່າກັບ 5 ການຄືກາພັດທະນາ ໄດ້ແກ່ ການການພັດທະນາຊຸມຊັນ ກຽມ
ສົງເສີມການເກືອກຕົວ ການການສຶກຂານອົກໂງຍເຮັດ ກຽມສັນສົນບວກການ
ສູນຍໍ ແລະການມີກາລົດເຮືອນທ່າງ ກອງບໍ່ຢູ່ຫາກາທ່າງສູງສຸດ ຈັດ
ປະຊຸມເຊີງປົງປົງບົດການແກ່ນໍາຈັງຫວັດ “ສຽງປັບທເຣີນການທຳການພາຍໃຕ້
ໂຄງການນູ້ຮານການແຜນຊຸມຊັນເພື່ອຄວາມເຂັ້ມແຂງຂອງຊຸມຊັນແລະ
ເຂາະນະຄວາມຍາກຈານ” ພາຍໃດກໍລູ່ທີ່ການແກ່ປໍ່ຢູ່ຫາກາທ່າງສູງສຸດ
ທີ່ຄົນແຮ້ຮູ່ມັນຕົງໄດ້ມື່ມີມອບໝາຍໄທ້ ສະໜັບ. ເປັນແກ້ນກາລາງຂັບເຄື່ອນໃນ
ເຮືອງນີ້ ໂດຍໄດ້ຈັດປະຊຸມທັງ 5 ກຸມົມກາຄທ່າວປະເທດ ເພື່ອນໍາເສັນອນໂຍບາຍ
ແລະແນວຄົດກະບວນກາຈັດທຳແຜນຊຸມຊັນ ແລກປັບປຸງປະບວກການ ແລະ
ຂໍ້ເສັນອະນະການເສົ່ມຕົວຮ້າງຊຸມຊັນໃຫ້ເຂັ້ມແຂງ ຮ່ວມທັງສຽງປັບທເຣີນຈາກ
ການທຳການພາຍໃຕ້ໂຄງການນູ້ຮານການແຜນຊຸມຊັນເພື່ອຄວາມເຂັ້ມແຂງຂອງ
ຊຸມຊັນແລະເຂາະນະຄວາມຍາກຈານ ອັນຈະນຳໄປສູ່ການປັບປຸງກະບວນການ
ທຳການແບບນູ້ຮານການໃນພື້ນທີ່ຕ່ອໄປ



ຂໍາຮາຊການໄທຢປັບເປົ້າຍນວັມນອຮມແລະທັສນຄຕີ ໃໝ່ ເນັ້ນການມີສ່ວນຮ່ວມ



ສຳນັກງານຄະນະກວມການພັດທະນາການເສດຖະກິດແລະສັງຄມ
ແໜ່ງชาຕີ(ສະໜັບ)ໄດ້ຈັດຮັດມສມອງຮ່ວງໜ່ວຍງານວາຊາກາ 7 ໜ່ວຍງານ
ຄວັງທີ່ 4 ເພື່ອພິຈາຮານຮ່າງແບບຈຳລອງການຂັບເຄື່ອນກລິກາກ
ແປລງແພນທີ່ 9 ສູງກາປົງປົງຕີ ໃນ ໂງວເນວໂຮຍລ້າລົງເນື້ນເຊີຕ ກທນ. ທີ່ແບບ
ຈຳລອງດັກລ່າງຈະເປັນດັວເຊື່ອມະວ່າງໜ່ວຍງານກາລາງກັບໜ່ວຍງານ
ທົ່ວລີໃໝ່ມີການທຳການທີ່ສອດຄລ້ອງກັນ ໂດຍທີ່ໜ່ວຍງານກາລາງຈະຕ້ອງດູ
ຕ້ວງຢ່າງການທຳການຂອງໜ່ວຍງານທົ່ວລີທີ່ມີການຂັບເຄື່ອນໄປໃນ
ທີ່ການທຳການທີ່ສູງກາປົງປົງຕີ ແລະພິຈາຮານວ່າໜ່ວຍງານທົ່ວລີທີ່ມີການທຳການໃຫ້ໜ່ວຍ
ງານກາລາງມາເຊື່ອມຕ່ອງໃນເຮືອງໄດ້ບ້າງ ເພື່ອໃຫ້ການທຳການທີ່ກະບວນມີການ
ປະສານສອດຄລ້ອງສູງກາພັດທະນາທີ່ຍິ່ງຍື່ນໄດ້ ພັດຈາກການຮະດມສມອງໄດ້ນຳ
ໄປສູ່ລັກການສຳຄັນ 2 ຂໍ້ ດື່ອ 1) ການປັບປຸງປົງປົງນວັມນອຮມແລະ
ທັສນຄຕີແລະ 2) ການມີສ່ວນຮ່ວມ





“

គ្រប់គ្រងការងារបច្ចុប្បន្ន

เป็นส่วนหนึ่งของระบบ

ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่า

ภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ

॥และเป็นภาคที่สบัปสนุน

ໃນສ່ວນທີ່ເປັນສ່ວນເຕີມເຕີມ

ช่องกัน||เล กัน



เศรษฐกิจนอกรอบ (Informal sector)

เมื่อไม่นานมานี้ หลายท่านคงได้ยินได้ฟังเรื่อง “เศรษฐกิจนอกระบบ” กันค่อนข้างปอย เนื่องจากสรุปผลต้องการให้ครัวเรือนที่ทำธุรกิจต่างๆ เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ เพื่อขยายฐานการผลิตของประเทศ และเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ให้สูงขึ้น

ก่อนอื่น เรามาดูถึงความหมาย
สถานการณ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ^{รัฐ}
ระบบเศรษฐกิจกันก่อนว่าเป็นอย่างไร
กันบ้าง

คำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” หรือ
“ภาคเศรษฐกิจส่วนที่ไม่เป็นทางการ” หรือ
“Informal Sector” นั้น องค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ (International Labor
Organization : ILO) ได้นิยามไว้ว่า เป็น
ภาคเศรษฐกิจที่ประกอบด้วยธุรกิจ

ขนาดเล็ก หรือธุรกิจส่วนตัว อาจจะมีหรือไม่มีการจ้างงานก็ได้ และ มีการใช้เทคโนโลยีแบบง่าย ๆ มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อการจ้าง แรงงานและการสร้างรายได้ โดยทั่วไปจะดำเนินกิจการโดยไม่มี หน่วยงานของรัฐดูแล และมักหลีกเลี่ยงต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบ ต่าง ๆ

ทั้งนี้ ILO ได้กำหนดคุณลักษณะของเศรษฐกิจในระบบไว้ 8 ประการ คือ 1) ผู้ประกอบการมีการจ้างแรงงานน้อยกว่า 10 คน และส่วนใหญ่เป็นแรงงานในครอบครัว 2) มีความหลากหลายของกิจกรรม เช่น ค้าปลีก ขนส่ง การซ่อมแซมต่างๆ หรือการก่อสร้าง 3) มีการเกิดขึ้นและหายไปได้ง่ายกว่าเศรษฐกิจในระบบ 4) เงินทุนต่ำ 5) เป็นธุรกิจที่ไม่ใช่แรงงานที่มีทักษะสูง 6) ผู้ทำงานจะเรียนรู้ทักษะจากการทำงาน 7) นายจ้างและลูกจ้างมีข้อตกลงแบบไม่เป็นทางการ ลูกจ้างอาจได้สิทธิหรือสวัสดิการเพียงเล็กน้อย และ 8) ธุรกิจมีได้อยู่เพียงลำพัง แต่เชื่อมกับภาคเศรษฐกิจอื่นที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจและเพิ่มน้ำดื่มน้ำใจเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก

เมื่อกรุงลาวถึงเศรษฐกิจนอกรอบ หลายคนมักจะนึกถึงกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว เศรษฐกิจนอกรอบเป็นการประกอบการของผู้ประกอบการที่เป็นบุคคล ครัวเรือน หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 2 ส่วน ส่วนแรก ธุรกิจหรือกิจกรรมแอบแฝง

(Hidden activities) คือ การผลิตสินค้า และบริการที่ถูกกฎหมาย แต่กิจการนั้นมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ได้อยู่ในการดูแล จัดการในด้านต่างๆ ของภาครัฐ และไม่มีการแจ้งประเมินรายได้ เช่น มิได้แจ้งการจดทะเบียนการผลิต ไม่มีการจ่ายเงินสมบทประกันสังคมให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งกิจกรรมส่วนนี้อยู่ในผู้ประกอบการ กิจกรรมทุกประเภท อาทิ ห้าบเร่ แผงลอย ร้านค้าเล็กๆ บริการต่างๆ ข้างถนน การรับจ้างตัดเย็บเสื้อผ้า รองเท้า เครื่องหนัง อัญมณี เครื่องประดับจากโรงงาน รับจ้าง ก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคารต่างๆ รถมอเตอร์ไซค์รับจ้าง รถตู้ป้ายดำและรถแท็กซี่ต่างจังหวัด บริการจำจัดปลวก ร้านถ่ายเอกสาร และรับซื้อของเก่า (ชาเล้ง)



ส่วนที่สอง ธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal activities) คือ การผลิตสินค้า และบริการที่กฎหมายห้าม ได้แก่ การค้ายาเสพติด อาวุธเดื่อน น้ำมันเสื่อม การพนันผิดกฎหมาย หวยใต้ดิน ไส้เกลน์ แรงงานเด็กและแรงงานเสื่อม

หากมีการพิจารณาถึงเกณฑ์สถานภาพในการทำงาน พบร่วม จำนวนแรงงานร้อยละ 69.8 ของผู้มีงานทำทั้งหมดอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยภาคเกษตรมีจำนวนแรงงานมากที่สุดถึงร้อยละ 56.4 ของจำนวนผู้มีงานทำที่ไม่เป็นทางการ รองลงมาตามลำดับคือ สาขาวิชาการค้าส่ง ค้าปลีก สาขาบริการ และสาขาอุตสาหกรรม ทั้งนี้ ธุรกิจที่อยู่นอกระบบส่วนใหญ่ร้อยละ 44.9 เป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว รองลงมาเป็นผู้ช่วยธุรกิจครอบครัวและลูกจ้าง ตามลำดับ นอกจากนี้ แรงงานที่อยู่ในระบบที่ไม่เป็นทางการยังไม่มีการเข้าระบบประกันสังคมถึงร้อยละ 73.3 และยังไปกว่านั้น มีผู้ที่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคล

ธรรมดากลางถึงร้อยละ 81.6 ของผู้มีงานทำทั้งหมด

สำหรับการสร้างรายได้ให้แก่ระบบเศรษฐกิจของเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการเฉพาะส่วนที่เป็น Hidden activities นั้น ประมาณกันว่ามีขนาดรายได้เท่ากับ 2.336 ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 45.6 ของจีดีพี หรือร้อยละ 61.7 ของรายได้ประชาชาติในปี 2544 โดยส่วนใหญ่มาจากการผลิตนอกภาคเกษตร ทั้งนี้ เป็นรายได้ที่คำนวณไว้ในรายได้ประชาชาติของประเทศไทย 1.709 ล้านล้านบาท ส่วนที่เหลืออีก 626,690 ล้านบาท หรือร้อยละ 12.2 ของจีดีพี ยังไม่ครอบคลุมไว้ในรายได้ประชาชาติ ทางด้าน illegal activities มีผู้ทำการศึกษาว่ามีมูลค่าประมาณร้อยละ 8-13 ของจีดีพีในปี 2536-2538

ขณะนี้ สภาพัฒนาได้ทำการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจในระบบในระดับหนึ่งแล้ว มีการใช้กรอบแนวคิดและการคำนวณรายได้ประชาชาติ เป็นกรอบการศึกษา โดยด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้มีการประมาณว่ามีกิจกรรมที่ผิดกฎหมายไว้ ทำให้คาดว่าจีดีพีในปัจจุบันมีมูลค่าต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากข้อมูลพื้นฐานไม่สมบูรณ์และขาดข้อมูลสนับสนุน ทำให้ไม่สามารถนับทั้งมูลค่าเพิ่มและรายได้ของกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการคำนวณรายได้ประชาชาติในส่วนที่ยังขาดหายไป เพื่อให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมและถูกต้องมากยิ่งขึ้น

จะเห็นว่า เศรษฐกิจในระบบเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ

“

เมื่อได้ก้าวเดิน
ทางการประสมปัญหาดัง^๑
เปลี่ยนไปสู่วิถีเดินทางจาก
วิกฤตจึงให้เกิดเป็นการ
ที่ไม่เป็นทางการ

”

และเป็นภาคที่สนับสนุนในส่วนที่เป็นส่วนเติมเต็มซึ่งกันและกัน เมื่อได้ก้าวเดินทางจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา แรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการวิกฤตจะเหลือเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมและพัฒนาการประกอบการของภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ให้เข้มแข็ง มั่นคง ทั้งด้านความคงอยู่ของธุรกิจ ความมั่นคงในชีวิตและสวัสดิการของลูกจ้าง ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งสภาพัฒนานี้ได้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการให้เศรษฐกิจในระบบที่ไม่ผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และการกำจัดเศรษฐกิจในระบบที่ผิดกฎหมายให้หมดไปจากสังคมไทย

เศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการอย่างสมควรใจ ทั้งนี้ รัฐจะต้องโน้มน้าว ชักจูง ชี้นำ และดูแลผลตอบแทนของผู้ทำงานกลุ่มนี้โดยได้รับ ชี้แจงจากเจ้าหน้าที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งชุมชนหรือสมาคมสำหรับผู้ประกอบการประเภทต่างๆ ดูแล พัฒนาให้ความรู้ด้านการประกอบอาชีพ จัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวก สวัสดิการและอื่นๆ ให้คนกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ การสนับสนุนเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ การซื้อให้เห็นผลประโยชน์จากการประกอบกิจการ ในการลดอัตราภาษี ตามเงื่อนไขที่กำหนดให้เหมาะสม โดยโครงกรห้องเรียนโดยภายในต่างๆ จะต้องไม่มีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวด เพื่อให้ธุรกิจ Hidden activities เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อันจะนำมาซึ่งการปรับปรุงการจัดทำตัวเลขจีดีพีของประเทศไทยมีความถูกต้องและเป็นที่น่าเชื่อถือต่อไป

จากที่ผ่านมาได้เห็นได้ว่า เศรษฐกิจในระบบมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องการจ้างงาน การขยายฐานทางการผลิตของประเทศไทย การสร้างรายได้ให้แก่ธุรกิจ แรงงาน และระบบเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของธุรกิจ ความมั่นคงในชีวิตและสวัสดิการของลูกจ้าง ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งสภาพัฒนานี้ได้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการให้เศรษฐกิจในระบบที่ไม่ผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และการกำจัดเศรษฐกิจในระบบที่ผิดกฎหมายให้หมดไปจากสังคมไทย

ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่ท้าทายและต้องการความเห็นและความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่าย เพราะเศรษฐกิจในระบบนี้แทรกตัวอยู่ในทุกๆ องค์กร สถาบัน สังคม ไทย สภาพัฒนานี้จึงได้กำหนดเรื่องเศรษฐกิจในระบบ เป็นหัวข้อ สำหรับการประชุมประจำปี 2547 ซึ่งจะจัดขึ้นประมาณเดือนมิถุนายน 2547 จึงขอเชิญผู้ที่สนใจติดตามความก้าวหน้าจากข่าวสารของสภาพัฒนานี้ที่จะประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่างต่อเนื่องครับ

สวัสดิครับ



การบริหารจัดการในศตวรรษที่ 21:

อิกพลของเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้¹

“
รูปแบบของการ
บริหารจัดการแบบใหม่
ในศตวรรษต่อไป
จะเน้นการมีส่วนร่วม
จากหลายภาคีมากขึ้น
”



บทนำ

OECD หรือ Organization for Economic Co-operation and Development เป็นองค์กรระหว่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้คำแนะนำรัฐบาลของประเทศสมาชิกจำนวน 30 ประเทศ ในการจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงดำเนินการจัดเตรียมการบริหารจัดการที่ดีของประเทศสมาชิก ดังนั้น หนึ่งในหัวข้อหลักที่ OECD ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก คือ เรื่องการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

OECD ได้จัดการประชุมอย่างต่อเนื่อง ในประเทศสมาชิกต่างๆ ภายใต้หัวข้อ “ประชาชน ธรรมชาติ และเทคโนโลยี สังคม

แห่งความยั่งยืนในศตวรรษที่ 21” ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานสำหรับผู้กำหนดนโยบายและประชาชนในศตวรรษหน้า ก่อนวิถีการประเมินผลทางเลือกต่างๆ โดยเน้นกิจกรรมหลัก 4 ด้าน คือ เศรษฐกิจ สังคม และรัฐบาล

บทความนี้ได้สรุปสาระสำคัญของผลการประชุมดังกล่าว เพื่อให้เห็นมุมมองของ OECD เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมีข้อสรุป 3 ประเด็น คือ

- รูปแบบการบริหารจัดการแบบดั้งเดิมทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน กำลังจะไร้ประสิทธิภาพ
- รูปแบบของการบริหารจัดการแบบใหม่ในศตวรรษต่อไป จะเน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคีมากขึ้น
- ระบบการบริหารจัดการในปัจจุบันที่มีการแบ่งอำนาจอย่างตายตัวและถาวร และมีการรวมอำนาจในตำแหน่งระดับสูง มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง

¹ Organization for Economic Co-operation and Development (2001), *Governance in the 21st Century*, (Paris: OECD Publication).

ภาพรวมของ การบริหาร จัดการที่ผ่านมา

ในยุคโลกภาคีวัฒน์แห่งศตวรรษที่ 21 นี้ ผู้คนให้ความสนใจในเรื่องของการบริหารจัดการกันเป็นพิเศษ และมีความพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว อาทิ การที่ภาครัฐและเอกชนมีแนวโน้มในการใช้หลักบริหารแบบ Top-down น้อยลง กลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการบริหารจะมีแนวโน้มเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความเข้าใจในเรื่องเฉพาะต่างๆ มากขึ้น และประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในสังคม โดยเน้นการดำเนินงานที่มีลักษณะโปร่งใส เอื้อถือได้ และมีคุณภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม โลกได้มีพัฒนาการในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีมาบ้างแล้วตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 20 อาทิ

- การเชิดชูระบบประชาธิปไตยและการใช้ระบบการบริหารจัดการมวลชน (Collective Governance) แทนที่ระบบเผด็จการและสมบูรณานาชาติหริราชย์

- การเจริญเติบโตของลัทธิทุนนิยม ซึ่งก่อให้เกิดค่านิยมที่เปลี่ยนไปกลายเป็นการค้าแบบเสรี ทำให้มีการแข่งขันทางด้านการตลาด โดยผู้บริโภคเองก็เปลี่ยนจากการทำค้าเพื่อเลี้ยงชีพ มามุ่นเน้นผลกำไร ซึ่งนำไปสู่ความมั่งคั่งและเพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเน้นการเพิ่มคุณภาพชีวิต

- การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานภายในองค์กร ธุรกิจเอกชน ครัวเรือน และการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก โดยทุกประเทศหันมาให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ อาทิ องค์กรสหประชาชาติ องค์กรการค้าโลก ตลอดจน



มีการจัดตั้งกลุ่มประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

ประเด็นหลักฯ ที่ได้รับความสนใจในศตวรรษที่ 21

สำหรับในศตวรรษที่ 21 นี้ เรื่องหลักๆ ที่ควรให้ความสนใจ เป็นจากมีส่วนผลกระทบให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี คือ พลวัตทางเทคโนโลยี ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม

- พลวัตทางเทคโนโลยี (Technological Dynamism) มีผลให้เกิดการเปิดกว้างของการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งทำให้รัฐสามารถใช้ข้อมูลในการตัดสินใจต่างๆ ได้มากขึ้น รวมทั้งช่วยให้เข้าใจกันในครอบครอง และทศนคติของประชาชนต่อการดำเนินชีวิตได้ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน ประชาชนเองก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความโปร่งใสในการบริหารจัดการของภาครัฐ อีกด้วย นอกจากนั้นเทคโนโลยียังมีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่สำคัญต่างๆ เช่น ปัญหาโรคมาลาเรีย วัณโรค การสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิต หรือ การปล่อยก๊าซคาร์บอน dioxide มากเกินไป เป็นต้น ดังนั้น พัฒนาการทางเทคโนโลยี ช่วยสนับสนุนให้เกิดมิติใหม่ในการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในการผลิตและสร้างทางเลือกที่เกี่ยวกับการพัฒนา

- พลวัตทางเศรษฐกิจ (Economic Dynamism) ซึ่งมีผลให้เกิดความสัมพันธ์ทางการตลาดของประเทศต่างๆ ในโลกในเชิงกว้างขึ้นและลึกซึ้งขึ้น และก่อให้เกิดแนวโน้มในการบริหารจัดการที่ดีใน 2 ระดับ คือ 1) ก่อให้เกิดการเพิ่มคุณค่า (Value-added) ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจในวงกว้าง เช่น เปลี่ยนจากการผลิตจำนวนมาก เป็นการผลิตเพื่อสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้บริโภค เป็นต้น และ 2) ก่อให้เกิดการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจ (Economic interdependence) ที่ซับซ้อนขึ้น โดยเน้นความโปร่งใส (Transparency) และการพึ่งพาระดับโลก

“

ศตวรรษที่ 21 จะมีแนวโน้มเป็น
ธุรกิจสัมภัยใหม่ เป็นสังคมที่มี
การบริหารจัดการที่ดี ซึ่ง
สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเชิง
พลวัตทางด้านเทคโนโลยี

เศรษฐกิจและสังคม

”

● **พลวัตทางสังคม (Social Dynamism)** อันเกิดจากการมีประชากรเพิ่มขึ้นและหลากหลายขึ้น การเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ-สังคม การเกิดขึ้นและล่มสลายขององค์กรต่างๆ และการเร่งรัดพัฒนาความสามารถของบุคคล เป็นต้น ล้วนเหล่านี้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเอกลักษณ์ของบุคคล (Sense of Identity) ทั้งในด้านสถานภาพทางสังคม (เช่น อายุ อาชีพ รายได้) และโครงสร้างความสัมพันธ์ (Authority Structures) (เช่น ในประเทศ ในครอบครัว ในศาสนา)

ลั่นโลกในอนาคตจะเป็นลั่นโลกแห่งการบริหารจัดการที่ดีได้อย่างไร

OECD คาดว่า ศตวรรษที่ 21 จะมีแนวโน้มเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ที่ไม่ใช่การปกครองที่เข้มงวดหรือโครงสร้างองค์กรแบบเดิมๆ รวมถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น (Hierarchical relationship) หรือขั้นบัน្តรวมเนื่องประเพณี ค่านิยมเก่าๆ แต่เปลี่ยนเป็นสังคมที่มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสนับสนุนให้เกิด

การพัฒนาเชิงพลวัตทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้วอย่างไรก็ตาม การพัฒนาเป็นสังคมแห่งการบริหารจัดการที่ดีนี้ มิใช่เป็นเรื่องง่ายเสียที่เดียว เนื่องจากยังคงมีปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ เช่น ความมีประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่จะกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสังคมแห่งการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งการทำให้เกิดความตระหนักในเรื่องนี้จะต้องมีพื้นฐานมาจาก การพัฒนาระบบที่เป็นเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ (Knowledge based economy and society) เสียก่อน

ท้ายที่สุด OECD เสนอให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นความสำคัญใน 3 เรื่องหลักที่จำเป็นต่อการผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ดังนี้

- **การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมพื้นฐาน** ให้เพียงพอและเหมาะสมกับความต้องการของแต่ละสังคม เช่น การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน การดูแลรักษาสุขภาพและโภชนาการ การป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเนื่องจากความชรา (Ageing) การสร้างความรู้สึกปลดภัย และความมีเสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น

- **การสร้างความเชื่อมั่น** ความเป็นธรรม และความไว้วางใจ ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยการสร้างระบบตัดสินใจที่มีความโปร่งใส การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาเครื่องมือหรือระบบที่จะยกระดับความมั่นใจของประชาชนต่อสังคมที่เข้าอยู่ ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการก่อให้เกิดคุณภาพของสังคมในด้านการบริหารจัดการ

- **การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันในสังคม** เพื่อใช้เป็นกรอบพื้นฐานของค่านิยมร่วมกันในสังคมที่มีกลุ่มคนที่มีความคิดและลักษณะที่หลากหลาย ซึ่งมีวิสัยทัศน์ร่วมกันนี้ ง่ายต่อความเข้าใจและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการตอกย้ำความกลมกลืนกันและความยั่งยืนของสังคม

◆ ◆ ◆ ◆



การจัดซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์ สำหรับสถานบริการสาธารณสุข ในสังกัด กกม.



กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีประชาชนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และประชาชนที่อพยพมาจากต่างจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ในเรื่องความแออัดและการจัดบริการทางด้านสุขภาพไม่เพียงพอ กับความต้องการซึ่งก្នูงเทพมหานครได้พัฒนางานด้านสุขภาพมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2545 ทำให้ก្នูงเทพมหานครมีข้อจำกัดในงบลงทุนจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการแพทย์ จึงต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นมาใช้พัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพียงพอ กับความต้องการของประชาชน โดยได้เสนอขออนุมัติดำเนินโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณสุขในสังกัดกรุงเทพมหานคร ระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2546-2555) วงเงิน 1,222.89 ล้านบาท แยกเป็นงบประมาณก្នูงเทพมหานคร 121.19 ล้านบาท และเงินกู้จากประเทศไทย 1,101.7 ล้านบาท เพื่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี

โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับโรงพยาบาลสิรินธร/ศูนย์บริการสาธารณสุขที่ก่อสร้างใหม่ทดแทนของเดิมที่ชำรุดและหมดอายุการใช้งานของส่วนราชการในสังกัดสำนักการแพทย์ และสำนักอนามัย รวมทั้งพัฒนาคุณภาพการบริการของโรงพยาบาลในสังกัดสำนักการแพทย์ ศูนย์บริการสาธารณสุข และส่วนราชการในสังกัดสำนักอนามัย โดยจะดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ 194 รายการ ได้แก่ ด้านการตรวจวินิจฉัย 51 รายการ ด้านการรักษาพยาบาล 110 รายการ และด้านสนับสนุนการบริการ 33 รายการ จำนวนทั้งสิ้น 661 ชุด สำหรับโรงพยาบาลสังกัดสำนักการแพทย์ 429 ชุด ศูนย์บริการสาธารณสุข และส่วนราชการในสังกัดสำนักอนามัย 232 ชุด

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

โครงการนี้จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการบริการรักษาพยาบาลในทุกระดับ โดยในระดับตិចก្នុងจะให้บริการรักษาผู้ป่วยโดยเฉพาะทางและสามารถรักษาผู้ป่วยที่ส่งต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในระดับปฐมภูมิและทุตិយុទ្ធមូលដ្ឋាន ทางรัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์บริการรักษาพยาบาลในเขตชุมชน และโครงการ 30 นาทีรักษาทุกโรค รวมทั้งพัฒนาศักยภาพการให้บริการของโรงพยาบาลในการเป็นโรงพยาบาลแม่ข่าย เพื่อให้ครอบคลุมการเข้าถึงบริการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีสุขภาพดีล้านหน้า

มติคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ ได้มีมติเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2545 เห็นควรให้การสนับสนุนโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณสุขในสังกัดกรุงเทพมหานคร เพื่อเสริมสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลของประชาชนในเขตชุมชนกรุงเทพมหานคร และเป็นการพัฒนาคุณภาพการให้บริการในระดับปฐมภูมิ ทุตិយុទ្ធមូលដ្ឋាន ให้มีศักยภาพในการที่จะเป็นเครือข่ายเพื่อร่วมโครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

● เพื่อให้การใช้ครุภัณฑ์ตามโครงการเงินกู้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง จึงควรกำหนดเงื่อนไขที่รัดกุมเกี่ยวกับบริการหลังการขาย การซ่อมบำรุงและการฝึกอบรมบุคลากรให้ชัดเจน

● ในด้านคุณภาพควรมีการติดตามประเมินผลโครงการในเชิงคุณภาพการให้บริการ พร้อมทั้งสร้างตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อแสดงว่าประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ

● รายการครุภัณฑ์สำหรับการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการบริหารงานและรายการ Projector Multimedia ของสำนักอนามัยนั้น เห็นควรให้กรุงเทพมหานครพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดโครงการให้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง และเห็นควรให้ใช้เงินงบประมาณปกติของกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินงาน

● ก่อนลงนามในสัญญาจ้าง ขอให้กรุงเทพมหานคร พิจารณาปรับปรุงรายละเอียดโครงการเงินกู้ฯ ตามความเห็นข้างต้นให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงื่อนไขด้านราคากลางที่ต้องการให้ชัดเจน ไม่ใช่การประมูลจะต้องสามารถเทียบเคียงกับราคากลางของผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน

● สำหรับภาระในการชำระหนี้คืน กรุงเทพมหานครจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และควรมีประมาณการรายรับและรายจ่ายในอนาคตที่ชัดเจน เพื่อที่จะสามารถบริหารหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

● ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเงื่อนไขเงินกู้ให้สามารถมีทางเลือกในการจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการแพทย์ได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

● ในการพิจารณาโครงการเงินกู้ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องพิจารณาความสามารถในการก่อหนี้แล้วจะต้องพิจารณาภาพรวมฐานะการคลัง และภาระการก่อหนี้ผูกพันของประเทศตัวอย่าง เพื่อให้เป็นกรอบพิจารณาการใช้เงินกู้ของท้องถิ่นไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระเงินกู้ของประเทศโดยไม่จำเป็น

● รัฐบาลควรพิจารณาบททวนนโยบายเกี่ยวกับเงินกู้สำหรับโครงการต่างๆ ของภาครัฐและให้มีการประเมินผลโครงการที่ได้รับอนุมัติไปแล้วว่าคุ้มค่าต่อการลงทุนและเกิดประสิทธิภาพเพียงใด

● การว่าจ้างที่ปรึกษาศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการควรคำนึงถึงคุณภาพของวิธีการศึกษาอย่างเคร่งครัด

โครงการฯ ได้เข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี และคณะกรรมการรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี คณที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2546





ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ในแบบฯ 9

การประเมินผลการพัฒนาประเทศในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดสมดุล โดยประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาณ แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ “จุดอ่อน” ของการพัฒนาที่สำคัญ คือระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง และราชการยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจและขาดประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายล้าสมัย นำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของประเทศไทย คือการทุจริตประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นทั้งในภาคราชการและในภาคธุรกิจเอกชนขณะที่ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบบริหารจัดการที่มีอยู่ปรับตัวไม่ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง เมื่อเวลาผ่านพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ระบุหักถึงความสำคัญของระบบบริหารจัดการที่ดี โดยมีการปรับปุ่มกลไกภาครัฐและเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น แต่การดำเนินงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนยังคงดำเนินงานโดยขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกรายดับ และเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง

แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดีมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญประจำหนึ่ง คือ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิรัฐ” มีความหมายว่าจะทำอย่างไรที่จะให้ชุมชนและภาครัฐบาลอยู่ร่วมกันพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมด้วยการบริหารจัดการที่ดี อย่างไรก็ตามคำว่า “การพัฒนาประชาธิรัฐ” ค่อนข้างเป็นคำศัพท์ใหม่ที่ต้องแปลความหมายอีกต่อหนึ่ง นักวิชาการจึงได้คิดคำศัพท์ใหม่เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นอีกหลายคำ เช่น “ธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมาภิบาล” หรือ

“การบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งล้วนเป็นแนวคิดมาจากการคำในภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Good Governance” ทั้งสิ้น โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้เลือกใช้คำ “การบริหารจัดการที่ดี” ที่คนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่ายและสะท้อนเป้าหมายที่แท้จริงของแผนฯ ได้อย่างชัดเจน

โดยที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่ดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญที่สุดช่วงหนึ่งของประเทศไทย ที่จำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ต้องให้ความสำคัญกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการประเทศไทยที่สอดคล้องรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของโลกดังนี้ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องวางแผนเบียบกลไกใหม่ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในประเทศ ควบคู่กับการเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจสังคมใหม่ของโลก ในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งชุมชนและครอบครัว เพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลย์ยืนยัน โดยมุ่งเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงแก่ทุกภาคส่วน

หลักสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้มุ่งเสริมสร้างระบบบริหารที่ดีให้เกิดขึ้นต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานการพัฒนา ทั้งการดำเนินชีวิตในทางสายกลาง การยึดถือหลักความพอเพียง การนำความรู้ด้านๆ มาใช้อย่างรอบคอบ และการเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติให้เกิดมโนสำนึกในคุณธรรม มีความเชื่อสัตย์สุจริต พร้อมทั้งนำหลักบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ มากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาให้สามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันของภาคเศรษฐกิจและสังคม พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย

1. หลักความรับผิดชอบ โดยตระหนักรถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาของบ้านเมือง มีความก้าวหน้าที่จะรับผิดชอบจากภาระทำ

2. หลักคุณธรรม คือยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ยึดหลักซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย

3. หลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาประเทศไทย

4. หลักความคุ้มค่า โดยบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีการใช้อย่างประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

5. หลักความโปร่งใส คือ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวกและมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน

6. หลักนิติธรรม โดยตากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นอิรุ่ว เป็นที่ยอมรับของสังคม

ถือได้ว่าอยุธยาศาสตร์การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย เป็นเงื่อนไข ความสำเร็จของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นพื้นฐานสำคัญของการขับเคลื่อนอยุธยาศาสตร์ การพัฒนาที่เหลือทั้งหมด ซึ่งต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 ประการดังกล่าว

“

ยุทธศาสตร์การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย เป็นเงื่อนไข ความสำเร็จของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เป็นพื้นฐานสำคัญ ของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่เหลือทั้งหมด

”

บนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักปฏิบัติในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน จนถึงระดับรัฐ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ด้านรากฐาน ทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันและวางแผนรากฐานระบบเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในแผนฯ 9

การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนของสังคม เป็นอยุธยาศาสตร์ที่มีความสำคัญเป็นลำดับสูงสุด ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงมุ่งเน้นการปฏิรูปให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ



พัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้มีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญและเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้สังคมไทยพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยป้องกันและขัดบัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

1. การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส โดยปรับโครงสร้าง ลดขนาด และปรับบทบาทให้สอดคล้องระบบราชการใหม่ มีระบบข้อมูลที่นำไปใช้เพื่อ มีเอกสาร และเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีระบบการทำงานที่ลดความซ้ำซ้อน ระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนชาติ รวมทั้งปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ส่งเสริมการใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิประชาชน และสนับสนุนให้สื่อและประชาชนมีบทบาทตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม

2. การกระจายภารกิจและความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส โดยเตรียมความพร้อมและปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบและต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

4. การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม โดยสนับสนุนองค์กรอิสระตามวัสดุรวมมุญ และสนับสนุนบทบาทสื่อในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการ เพื่อระบบการเมืองที่โปร่งใส สร้างจิตสำนึกของข้าราชการ นักธุรกิจ และประชาชนให้มีความรับผิด

ขอบเขตของการณ์

5. การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ให้มีความโปร่งใส มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค

6. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน โดยสร้างองค์ความรู้ที่ถูกต้องและมีคุณภาพให้เป็นภูมิคุ้มกัน อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วม สร้างเครือข่ายชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเอง ดูแลซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้ดำเนินชีวิต โดยยึดทางสายกลาง ความพอเพียง มีคุณธรรม มีวินัย และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เศร้าพในสิทธิของตนเองและผู้อื่น เพื่อเป็นรากฐานที่ดีของสังคม

บทสรุป

การพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะต้องก้าวเดินไปพร้อมๆ กัน โดยภาครัฐบาลต้องเข้าใจสถานการณ์และปรับบทบาทให้ทันการเปลี่ยนแปลง ทั้งด้านระบบบริหารราชการ ระบบงบประมาณ และระบบกฎหมายที่จะต้องสอดคล้องเชื่อมโยงและสนับสนุนการพัฒนา ขณะที่ภาคเอกชน จะต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์กรและส่วนรวม ส่วนภาคประชาชนจะต้องเสริมสร้างจิตสำนึกที่ดี มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย ซึ่งจะนำไปสู่การเสริมสร้างให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยที่จะใช้เป็นภูมิคุ้มกันรองรับการเปลี่ยนแปลงในเวลาใดก็ได้



แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

พ.ศ. 2546 – 2550

คณบดีรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เสนอ ขณะเดียวกัน คณบดีรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2546 เห็นชอบกับแนวทางและวิธีการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่มุ่งส่งเสริมให้เร่งพัฒนาระบบราชการให้มีความสอดคล้องกับเจตนาرمณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ทั้งนี้ ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546 – 2550 ดังกล่าว ทำให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องพัฒนาการปฏิบัติราชการและเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ และมุ่งเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนมากขึ้น

วารสารเศรษฐกิจและสังคม เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และเพื่อเป็นการสนับสนุนให้ส่วนราชการได้มีการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย จึงขอนำเสนอสาระสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ฯ โดยสรุปได้ดังนี้

วิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการไทย

“พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน”

เป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย

เป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทยตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว สามารถแยกได้ 4 ประการ คือ

- พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality)
- ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing)

- ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)
- ตอบสนองต่อการบริหารปักครองในระบบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

ภายใต้เป้าประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรองรับการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 7 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการและการทำงาน

ระบบราชการไทย จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การนำระบบการบริหารแบบมุ่งผลลัมพุกธ์มาใช้อย่างจริงจัง แต่ละส่วนราชการต้องกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและยกเว้นภาระด้วยคุณภาพ มาตรฐานในการให้บริการ และการพัฒนาองค์กร ปรับปรุงระบบการประเมินผล การ trabathwan แผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน



การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีขั้นตอนและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยให้มีลักษณะแบบเมตropolixครอบคลุมทั้งในส่วนภาระของยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งระบบการบริหารบุคคลในราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณเพื่อให้สอดรับกับนโยบายมากขึ้น โดยให้มีการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ และความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ การเสริมสร้างความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจเพื่อพัฒนาการทำงานให้ดีขึ้น โดยอาศัยรูปแบบและวิธีการบริหารการเงินและการงบประมาณสมัยใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

ระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนของภาครัฐแนวใหม่ ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน และเพิ่มผลิตภาพและพัฒนาขีดความสามารถ

สามารถของข้าราชการให้สูงขึ้น มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคล และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการได้โดยง่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ โดยสร้างการเรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์จริง การจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ด้วยตนเอง ด้วยความเต็มใจ

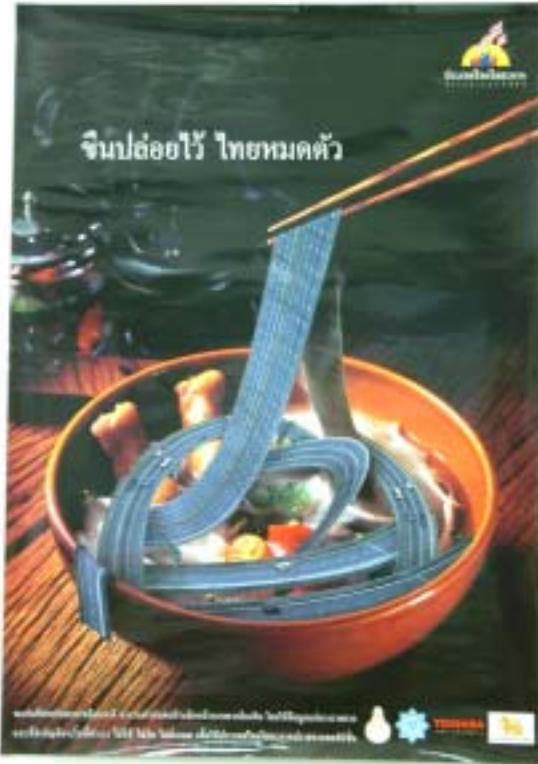
ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

การบริหารงานภาครัฐและการบริการประชาชน ในปัจจุบันจะใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว ไปร่วมกับและชื่อสัญญาต่อผู้ใช้บริการ และเป็นศูนย์บริการออนไลน์อิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร

ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ระบบราชการยุคใหม่จะมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น โดยให้ประชาชนเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และตรวจสอบผลการดำเนินงาน ◆◆◆◆

គោរពបង្រីបន
មានទំនាក់ទំនង
បែងការការងារ
បែងការការងារ



บทนำ

ปัญหาคอร์รัปชันหรือการทุจริตนี้อ
ราชภูมิบังหลวงของไทย เกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุค
ศักดินา สมัยอยุธยา และแผ่นดินกว้าง
ขวางมากขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหลายฝ่าย
มักจะนึกถึงแต่การเกิดขึ้นในวงราชการ ไม่
ว่าจะเป็นการซื้อขอล เบียดบังผลประโยชน์
ของรัฐ ความพยายามหาประโยชน์โดย
มิชอบในการประมูลงานของทางราชการ การ
ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการสมยอม
ระหว่างข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกับ
ผู้รับจ้าง การรับสินบนเงินใต้โต๊ะ ตลอดจน
การซื้อขายตำแหน่ง แต่เมื่อกีดกันในปี
2540 กลับพบว่า ฝ่ายเอกชนมีส่วนในการ
ทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ส่วนหนึ่งมาจากการ
ทุจริตในอำนาจที่ผูกผันavin กันระหว่าง
อำนาจทางการเมือง และผู้บริหารสถาบัน
การเงินระหว่างประเทศต่อหน้าที่โดยทุจริตและ
ซื้อขอล ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสีย^{น้ำ}
งบประมาณเป็นจำนวนมากเท่านั้น แต่ได้ส่งผล
ให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหาร

ราชการการปกครอง เกิดความหมายนั่ต่อประเทศชาติ รวมทั้งอาจนำมายึดภัย พิบัติ ความทุกข์ยาก ความเสื่อมโทรม ความแตกต่างระหว่างชนชั้น และ สรงความภายในชาติและระหว่างประเทศ อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการ พัฒนาประเทศ คอร์รัปชันเจ็นบันว่าเป็นมะเร็งร้ายที่ค่อยบันทอนความเป็นชาติ ไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งคนไทยทั้งชาติจะต้องให้ความ สำคัญเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยการร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ให้ลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด

ความหมายของ “คอร์รัปชัน”

สำหรับความหมาย “คอร์รัปชัน” ที่แพร่หลายมากที่สุดคือ การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไปในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยกยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอกเวลาราชการ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูงโดยมิชอบ

“
คอร์รัปชัน
จังบับว่าเป็นมะเร็งร้าย^ก
ที่ค่อยบันกอนความเป็นชาติไทย
กั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม
และการเมือง

ที่เกิดจากการประسانผลประโยชน์ระหว่างส่องฝ่ายคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป โดยให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบทองรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินได้ตัว หรือค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อเอ่ยถึงคอร์รัปชัน หลายคนคงนึกถึงการคอร์รัปชันที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าคอมมิชชัน เงินตามน้ำ เงินได้ตัว สินน้ำใจ ซึ่งอาจผ่านการจัดซื้อ จัดจ้างงาน ก่อสร้าง ถนนหนทาง แต่สิ่งที่คุณมักมองข้าม คือ “การคอร์รัปชันเวลา” โดยการใช้เวลาของทางราชการไปทำธุรกิจส่วนตัว หรือทำงานให้บริษัทเอกชน หรือไปทำกิจที่ไม่ใช่ของทางราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งส่วนใหญ่จะเกิดกับข้าราชการ โดยคนทั่วไปมากไม่ถือว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรง แต่อย่างใด เป็นเพียงการประพฤติมิชอบ และเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่พอจะให้อภัยกันได้ จึงไม่ค่อยมีการกล่าวถึงกันเท่าใดนัก

พฤติกรรมคอร์รัปชัน : มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว

คอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวกับลักษณะและวิธีในการกระทำ เป็นเสมือนการเรียนรู้พุ่มพุ่มที่เกิดขึ้นแล้ว ยากที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างครบถ้วนว่าคอร์รัปชันในครั้งต่อๆ ไปจะหลีกเลี่ยงกฎระเบียบด้วยวิธีการใด ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบวิธีการและมีความ слับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมีค่าได้และไม่สามารถจับได้ ทั้งนี้ คอร์รัปชันมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวอยู่ 7 ประการคือ เป็นวัฒนธรรมย่อของคนกลุ่มนี้ มีวิถีชีวิตที่ลงตัวของการดำรงอยู่และเติบโต เป็นคดีที่ไม่ปรากฏผู้เสียหายเนื่องจากไม่มีใบเสร็จรับเงินใดๆ พิธีกรรมทางราชการไม่เพียงพอที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชัน มีหลากหลายวิธีการ มีความ слับซับซ้อนและยากต่อการเข้าใจในรายละเอียด และคนจับและคนผิดกฎหมายในบ้านเดียวกัน ทำให้ยากต่อการกำหนดแนวทางในเชิงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดคอร์รัปชัน

ระดับความรุนแรงของการทุจริต: คอร์รัปชันเป็นระบบ

รูปแบบของระดับความรุนแรงอาจประเมินได้ 2 มิติคือ มิติทางการเงิน ซึ่งมีเม็ดเงินที่เกี่ยวข้องมากที่สุดในทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทาน กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ ส่วนมิติทางสังคม การทุจริตในกระบวนการยุติธรรมก่อความเสียหายมากที่สุด เนื่องจากเป็นที่พึงสุดท้ายของประชาชนที่จะได้รับความยุติธรรม ซึ่งนำไปสู่การล้มละลายของระบบการเมืองการปกครอง และการจัดระเบียบของสังคมในประเทศไทย

นอกจากนั้นระดับความรุนแรงยังแบ่งออกเป็นการคอร์รัปชันแบบครั้งคราว คือการทุจริตที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือจำกัดอยู่เฉพาะในบางหน่วยงานของรัฐและคอร์รัปชันแบบระบบ หมายถึง การที่ต้องมีการส่งส่วน จ่ายเงินให้ตัวเป็นกิจลักษณะ เพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจหรือดำเนินธุรกิจประจำวันได้ แม้จะมีภาระค่าใช้จ่ายและกำหนดอัตราการแบ่งผลประโยชน์กันอย่างชัดเจน ก็ให้เกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและสังคม

บ่อเกิดแห่งคอร์รัปชัน : อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ

การคอร์รัปชันของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มักเกี่ยวโยงกับนักการเมืองโดยไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นการทุจริตของข้าราชการประจำหรือนักการเมือง เนื่องจากเงิน ตำแหน่งหน้าที่ และอำนาจมีความสัมพันธ์กันจนแยกไม่ออก การที่ข้าราชการมีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ที่เข้มอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาเหตุให้เกิดการคอร์รัปชันแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

หนึ่ง การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบทองรัฐเพื่อลดดันทุนการทำธุรกิจ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับสินบนจากผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบราชการ หรือการหลบเลี่ยงภาษี

สอง การจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัดในรูปสิ่งของบริการ

ห้องสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ การรับซื้อสินค้าในราคาน้ำท่วมเป็นประกัน ตลอดจนการให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง

สาม ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ
เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน สินบนในกรณีนี้เปรียบเสมือนเงินใบ้นั้น (เบี้ยขัย) เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการ

และสี่ ธุรกิจหลายประเภทผิดกฎหมาย
เอกชนจึงจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนสามารถประกอบอาชญากรรมได้โดยไม่ถูกจับกุม เช่น การค้ายาเสพติด โสเกน อาบอบนวด การพนัน ซึ่ดีเลื่อน hairyได้ดิน
นอกเหนือไปจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทย ได้แก่ ปัจจัยภายในผู้กระทำ โดยมีมูลเหตุการกระทำผิด 4 ประการคือ โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด สิ่งจูงใจที่เพียงพอให้ทำผิด ความเสี่ยงภัย และความชื่อสัตย์สุจริต คุณธรรม และความเห็นอกเห็นใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด และปัจจัยภายนอกและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ค่าครองชีพไม่เพียงพอ กับรายได้ การมีอภิสิทธิ์ของนักการเมืองและความอ่อนแอก ของระบบการเมือง สังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมที่เน้นแบบตะวันตกทำให้เกิดลักษณะที่ต้องการต่อรอง นิยมชมชอบผู้ที่มีเงินทอง ระบบราชการมีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ และกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติมีอย่างว่างหรือข้อบกพร่อง มีความยุ่งยาก หลักชั้บชั้นและล้าสมัย รวมทั้งการตอกย้ำในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ที่บริหาร

รูปแบบการคอร์รัปชันของไทย : ล้มปทานมีวงเงินใหญ่จิตสูญที่ล้วด

พฤติกรรมการคอร์รัปชันที่เกิดจาก
ข้าราชการ การร่วมกันของข้าราชการและ



นักธุรกิจหรือนักการเมือง และภาคเอกชนนั้น สามารถแบ่งการคอร์รัปชันออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง การจัดซื้อจัดจ้าง เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายและระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งตลาดการจัดซื้อจัดจ้างเป็นตลาดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคกีดขวางคู่แข่งหน้าใหม่ เพื่อรักษาส่วนแบ่ง “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ให้อยู่ในระดับสูงสุด มีการกีดกันคู่แข่งหลายวิธี เช่นกำหนดลักษณะหรือสินค้าหรือบริการที่รัฐจะซื้อให้ไม่มีผู้ใดเข้าใจยกเว้นพวกเดียวกัน การกลั่นแกล้งมิให้คู่แข่งเข้าประมวลราคา การสมคบกันกับคู่แข่ง (ข้าว) เพื่อโกงราคาประมูลให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ เป็นต้น ซึ่งอัตราสินบนที่นักธุรกิจจะต้องจ่ายในโครงการจัดซื้ออยู่ที่ร้อยละ 5-10 ของวงเงินที่จัดซื้อ ร้อยละ 10-20 ในโครงการจัดจ้าง และบางโครงการมีการจ่ายกันสูงถึงร้อยละ 25-40 เนื่องจากการลดลงของงบประมาณและการกระจายงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งการแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ในแต่ละปี จะมีงบจัดซื้อจัดจ้างของราชการและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประมาณปีละ 2-3 แสนล้านบาท

รูปแบบที่สอง การให้สัมปทานและสิทธิพิเศษต่างๆ เช่น การให้สัมปทานธุรกิจให้คนนาคม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและให้สัมปทานให้เอกชนเข้าดำเนินธุรกิจด้านสาธารณูปโภค เป็นต้น เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งนักธุรกิจจะให้สินบนหรือผลประโยชน์ต่างๆ แก่ข้าราชการและนักการเมืองในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การผลักดันโครงการใหม่ๆ การซวยเหลือขั้นตอนการพิจารณาของข้อเสนอทางเทคนิคและทางการเงิน ตลอดจนสนับสนุนร่างสัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อผู้รับสัมปทาน ส่งผลให้รัฐสูญเสียประโยชน์ที่พึงจะได้รับ ซึ่งโครงการเหล่านี้มีมูลค่านับหมื่นล้านบาท

รูปแบบที่สาม การกำกับดูแล การให้บริการประชาชน การตรวจสอบ

“

**เมื่อวิเคราะห์แนวโน้ม^{การเปลี่ยนแปลงของปัญหาคอร์รัปชันของไทยเทียบกับค่าเฉลี่ยรวมใน 12 ประเทศ}
ปรากฏว่า ปัญหาการคอร์รัปชันของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในเอเชียทุกปี**

”

สอบและควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นการเรียกร้องเอาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการจ่ายเงินใต้ดินหรือค่าน้ำร้อนน้ำชาซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่นักธุรกิจต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการหรือนักการเมือง ร้อยละ 1-5 ของมูลค่าสินค้าหรือยอดขายประจำปี

รูปแบบสุดท้าย เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการเงิน โดยการยกยอกเงินของหลวงไปใช้ส่วนตัวแล้วแสดงรายการรับ-จ่ายเงินไม่ตรงกับความเป็นจริง

**กรณีตัวอย่างการคอร์รัปชัน :
ทุจริตซื้อยาภาระทางสาธารณสุข**

การทุจริตซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุขเมื่อเดือนสิงหาคม 2541 นับเป็นการเปิดประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่เกิดจากภาวะบีบคั้นของวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางในสังคมไทย โดยประธานชุมชนแพทย์ชนบทได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับกรณีการทุจริตในการจัดซื้อเวชภัณฑ์ ซึ่งได้รับการ

ร้องเรียนจากแพทย์ในโรงพยาบาลชุมชนหลายแห่งทั่วประเทศว่า ได้มีคำสั่งจากผู้มีอำนาจส่วนกลางผ่านสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ให้สั่งซื้อยา วัสดุและครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในราคาที่แพงกว่าปกติ 2-3 เท่า จากบริษัทที่ให้ผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจ โดยใช้งบที่ได้รับจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อบรรเทาผลกระทบด้านสังคมอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบทุจริต กล่าวคือ

ข้าราชการในกระทรวงฯ ประสบงานแพทย์สาธารณสุขจังหวัดหรือผู้อำนวยการโรงพยาบาลศูนย์ แจ้งซื้อผู้แทนบริษัทยาหรือเวชภัณฑ์ จากนั้นต้องดำเนินการจัดซื้อภายในเดือนกันยายน 2541 ก่อนคำสั่งโดยกฎหมาย มีการนัดแนะวิธีการจัดซื้อเพื่อหลีกเลี่ยงการผิดระเบียบจัดซื้อ เช่น กระบวนการ “ไปยังโรงพยาบาลที่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งซื้อยาโดยวิธีตกลงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ที่เหลือให้ซื้อผ่านกองค์การเภสัชกรรม เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกเพ่งเลึงของสำนักตรวจสอบเงินแผ่นดิน และให้เสื่อปริษทายาในช่องหมายเหตุ อีกทั้งยังมีลูกเล่นพิเศษอีกคือ การเปลี่ยนหมวดบประมาณเป็นหมวดตอบแทนใช้สอยวัสดุการจัดซื้อยาด้วยเงินนำรุ่ง การซื้อวัสดุการแพทย์มากกว่าฯ เพื่อหลีกเลี่ยงเภสัชกรที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดซื้อยาในครั้งนี้ นอกจานั้น ยาและเวชภัณฑ์ที่สั่งซื้อไม่ตรงสเปกตามที่ได้ตกลงกันไว้

ผลจากการเปิดโปงทุจริตยาในครั้งนี้ ส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขลาออกจากตำแหน่ง ข้าราชการระดับ 9 ถูกไล่ออกจากราชการจำนวน 2 คน และมีการสืบสวนสอบสวนคดีนี้เพื่อหาคนผิดมาลงโทษต่อไป

สถานการณ์คอร์รัปชันของไทย : อาการยั่งยืนแรงน่าเป็นห่วง

ข้อมูลการสำรวจประเมินความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมืองในเชิงคอร์รัปชัน โดยบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political & Economic Risk Consulting Ltd.-PERC) ประเทศไทย ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนักธุรกิจต่างชาติที่ทำธุรกิจในประเทศไทย จำนวน 12 ประเทศในเอเชีย ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2542 พบว่า ประเทศไทยมีโอกาสคอร์รัปชันสูงสุด 5 อันดับแรก เรียงตามลำดับดังนี้ ประเทศไทยในเดนิมทรี เวียดนาม จีน อินเดีย และไทย เมื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัญหาคอร์รัปชันของไทยเทียบกับค่าเฉลี่ยรวมใน 12 ประเทศ ปรากฏว่า ปัญหาการคอร์รัปชันของไทยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศไทยในเอเชียทุกปี โดยคะแนนเฉลี่ยในรอบ 5 ปีของไทยเท่ากับ 7.16 คะแนน เมื่อเทียบกับคะแนนเฉลี่ย 5.92 คะแนน อีกทั้งประเทศไทยยังคงให้คะแนนถึงไทยก็มีแนวโน้มของปัญหาการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นทุกปีด้วย

นอกจากนั้น องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (International Transparency) ยังได้จัดทำดัชนีคอร์รัปชันขึ้น ปรากฏว่า ประเทศไทยถูกลดอันดับให้เป็นประเทศที่มีคอร์รัปชันสูง โดยลดลงจากลำดับที่ 60 ในปี 2543 เป็นอันดับที่ 70 ในปี 2546

ผลกระทบของคอร์รัปชัน : ผลร้ายทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง

เมื่อกล่าวถึงสาเหตุของคอร์รัปชันแล้ว จำเป็นต้องซึ่งให้เห็นถึงโทษของคอร์รัปชัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองและการบริหารราชการ เพื่อให้ตระหนักรถึงความเร่งด่วนของการกำจัดคอร์รัปชันให้หมดไปจากสังคมไทย สรุปได้ดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ การคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศใน การเพิ่มผลผลิต การลงทุนจากต่างประเทศ และการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การพัฒนาประเทศเป็นไปด้วยความล่าช้า เงินทองมีการรั่วไหล รัฐสูญเสียผลประโยชน์จำนวนมาก เศรษฐทรัพย์ไม่สามารถกระจายไปยังประชาชนที่ยากจน เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากขึ้น ประชาชนต้องซื้อสินค้าแพงขึ้นและความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศลดลง เนื่องจากมี

ต้นทุนของการให้สินบนในอุตสาหกรรมต่างๆ และการค้าชาย

ด้านสังคม เป็นการทำลายศีลธรรม ค่านิยม จิตวิญญาณ และศักดิ์ศรีของความเป็นไทย ไม่มีความยุติธรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเกิดขึ้นในสังคม เกิดความแตกแยกสามัคคีของคนในชาติ มีความเหลื่อมล้ำทางสังคม และขาดมาตรฐานอันดีงามของคนและสังคม อันนำไปสู่สังคมเสื่อมโ�รมในที่สุด

ด้านการเมือง เกิดความเสื่อมโ�รมและเสื่อม化ความมั่นคงของรัฐบาลเสื่อมลง ระสำราษาย ขาดความเสมอภาคภายในชาติและความหลากหลายของชนกลุ่มน้อย การนำกฎหมายออกมายield ในเวลาที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางมาตรฐานที่เข้าใจผิดๆ แก่ตนและกลุ่มของตน และอาจนำไปสู่การปฏิรูประหารโค่นล้มระบบของประเทศไปโดย

ด้านการปกครองและการบริหารราชการ เกิดความระสำราษายทางการปกครอง และขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ราชการบริหารส่วนกลางไปจนถึงราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เสียเวลา หมัดกำลังใจ ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน และปฏิบัติราชการไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร

บทบาทของรัฐบาลปัญหาคอร์รัปชัน : ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

ในอดีต ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องมาตลอดที่จะป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน นับตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายควบคุมเฉพาะข้าราชการประจำ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนบทบาทของ ป.ป.ป. เป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยสร้างกรอบของการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงข้าราชการภายนอก หรือการให้อำนาจสำนักงานการตรวจสอบแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินให้มากขึ้นจากเดิม เป็นต้น แต่การดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่ค่อยมีผลงานให้เห็นเด่นชัดเท่าที่ควร เนื่องจากราชการคอร์รัปชันมีการทำงานเป็นทีมที่เกี่ยวเนื่องกัน มีหลักหลายรูปแบบ และมีความ слับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งการปราบปรามคอร์รัปชันยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายให้ช่วยกันจับตาดูพฤติกรรมด้วย

หน่วยงานต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองนี้ ยังมิได้กำหนดบทบาทในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันให้ครอบคลุมถึงภาคเอกชน คณะ



บุคคลจำนวนหนึ่งที่เป็นผู้ร่วมอุดมการณ์เดียวกันในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในสังคมไทย ซึ่งประกอบด้วยภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง องค์กรเอกชน ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ได้ร่วมกันจัดตั้ง “โครงการประเทศไทยใสสะอาด” ขึ้น ภายใต้ชื่อนิธิประเทศไทยใสสะอาด เพื่อปลูกจิตสำนึกล้วนให้คนไทยทุกคน มีจิตยิ่งรวมคุณธรรม ไม่คอร์รัปชัน และถือประโภชธรรม ส่วนรวมเป็นสำคัญ เพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย ด้วยคำขวัญง่ายๆ ว่า “ไม่ให้ไม่รับ และไม่ยกย่องผู้ท้าคอร์รัปชัน” ซึ่งการรณรงค์นั้นต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ท้อถอยหรือล้มเลิกเป็นอันขาด รวมทั้งมี “โครงการราชการใสสะอาด” “คนไทยของสังคม” และอื่นๆ อีกมากมาย นอกเหนือนั้น ยังมีการร่วมมือกันของหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับคอร์รัปชันผ่านทางอินเทอร์เน็ต และมีการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นหมวดหมู่ ที่ www.anticorrupt.net หรือ www.fact.or.th เพื่อให้คนทั้งประเทศเกิดความตื่นตัวและตรวจสอบเงื่อนไขที่เป็นภัยคุกคามประเทศไทยมากขึ้น



การในส่วนทั้งหมดของสังคม ให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ความคิด และความสำนึกร่วมกันต่อปัญหานี้ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนเป็นพลังสังคมในการที่จะเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยมีมาตรการและแนวทาง ดังนี้

- ลดการผูกขาดอำนาจของส่วนราชการ แยกการตัดสินใจในการบริหารและงบประมาณออกจากกัน ขัดระบบเส้นสาย ปรับระบบราชการให้เล็กลง
- ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ลง เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาทดแทนดุลพินิจ สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมงานด้านการบริหารแทนหน่วยงานรัฐ สร้างระบบการทำงานในรูปแบบใหม่ จำแนกภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน
- สร้างระบบและกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีระบบสถิติข้อมูลเกี่ยวกับคอร์รัปชัน เปิดช่องทางให้มีการรับทราบข่าวสารหลายช่องทาง
- สร้างความโปร่งใสในขั้นตอนต่างๆ ได้แก่ มีระบบการลงทะเบียนที่จริงจังชัดเจน การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากภายนอก มีความโปร่งใสและยกระดับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การเชื่อด้วยหลักฐาน
- พัฒนาจิตใจ สร้างจิตสำนึกและคุณค่าใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ให้เป็นสังคมที่เห็นแก่ความถูกต้อง มีศีลธรรมสูง ไม่กิน ไม่โกง ยกย่องคนดีที่สุจริต มีค่านิยมที่ประยัด และคำนึงถึงประโยชน์รวมของประเทศชาติ
- การปฏิรูปinsky ต่อระหว่างการเมืองกับราชการ โดยให้ฝ่ายการเมืองทำเฉพาะเรื่องนโยบาย การบริหารเป็นเรื่องของข้าราชการ

มาตรฐานการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน : ทุกคนต้องร่วมมือกัน

คอร์รัปชันเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกันในเรื่องศีลธรรมของปัจเจกบุคคลและปัญหาของตัวระบบ ซึ่งเป็นมะเร็งร้ายที่ทำลายระบบราชการ ระบบการเมือง และสังคมไทย การดำเนินการแก้ไขจำเป็นจะต้องดำเนิน

● พัฒนาจิตใจข้าราชการ ปลูกฝัง
จิตสำนึกด้านจริยธรรมและคุณธรรม สร้าง
ความรู้สึกปรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน
ให้มากขึ้น สร้างระเบียบราชการที่รัดกุม
สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามและรักษา^ก
กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งปรับปรุง
ระบบการสร้างข้าราชการทุกระดับ

● รักษาสนับสนุนให้ประชาชนได้
รับการศึกษาที่สูงขึ้น

● ประชาสัมพันธ์ผลเดียวของการ
คอร์รัปชันและແດງผลการจับกุมปราบปราม
และการลงโทษ ให้ประชาชนได้รับทราบ
อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

● สร้างประชาสัมคมให้เข้มแข็ง

● ผู้นำประเทศและผู้นำหน่วยงาน
ต้องกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับ
บัญชา

● สนับสนุนการศึกษาวิจัย และการ
ทำแผนที่ทุกจิตคอร์รัปชัน

● ต้องมีระบบวินัยแจ้งเบาะแสข้อมูล
ให้มีความยุติธรรม สะવาก และคุ้มครองผู้
แจ้งเบาะแส



หัวข้อนี้มักยิ่งขึ้น เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทาน การเบรุปรัฐวิสาหกิจ^ก
การกำกับดูแลตรวจสอบงานที่ให้บริการประชาชนและกระบวนการยุติธรรม
เป็นต้น การคอร์รัปชันส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งด้านเศรษฐกิจที่รัฐต้อง^ก
สูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาล และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้าน^ก
สังคม ทำลายศีลธรรม ค่านิยม และคุณูปแบบของความเป็นไทย ยกย่องผู้ที่
มีเงิน เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้น ด้านการเมือง ขาดเสถียรภาพและ
ไม่มีความมั่นคง อ่อนแอ และที่สำคัญคือ การปกคล้องและการบริหารราชการ
ขาดประสิทธิภาพ เกิดความระส่ำระสาย ข้าราชการเสียชีวิต หมดกำลังใจ และ
ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งถึงเวลาแล้วที่คนไทยทุกคนจะต้องหันหน้าเข้า
กัน ร่วมมือกันดูแลสอดส่อง ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันให้หมดไปจาก
ประเทศไทย โดยจะต้องเริ่มนักจากการแก้ไขปรับปรุงที่ตัวเรา做起 และแนวทาง
การแก้ไขปัญหาไม่ได้เป็นหน้าที่ของภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว
แต่เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคนและต้องดำเนินการพร้อมกันในทุกภาค
ส่วนของสังคม เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความโปร่งใส มีความรัก^ก
สามัคคี มีศีลธรรม คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นหลัก และมีการ
บริหารจัดการที่ดีของบ้านเมือง เพื่อความมั่นคงยั่งยืนของสังคมไทยตลอดไป



สรุป

ปัญหาคอร์รัปชันของไทยเป็นมะเร็ง
ร้ายที่คอยกัดกร่อนสังคมไทยให้อ่อนแอลง ตั้ง^ก
แต่ดีตามนี้ปัจจุบัน ซึ่งการคอร์รัปชันไม่
ได้จำกัดอยู่เฉพาะวงราชการเท่านั้น แต่ได้
แผ่ขยายไปยังภาคเอกชนแล้ว มีการดำเนิน
งานหลากหลายรูปแบบวิธีการที่มีความลับ

USSRธุรกิจบาล :

หัวใจสู่ความมั่นคงของธุรกิจไทย



ทำไมต้องเป็นบรรษัทภิบาล

เป็นที่ทราบกันดีว่าวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อปี 2540 มีสาเหตุที่สำคัญมาจากการธุรกิจขนาดใหญ่หลายแห่งชาดการบริหารจัดการที่ดีหรือขาดธรรมาภิบาล ทำให้เกิดภัยคุกคามต่อเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีประสิทธิภาพ และต้องสูญเสียความสามารถในการแข่งขันจนไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภาครัฐฯ จึงได้เร่งด่วนให้ความสำคัญต่อหลักการบริหารจัดการที่ดี ที่จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคลากรและผู้ลงทุนว่าธุรกิจที่เข้าเลือกลงทุนมีการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส มีการบริหารเงินลงทุนที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้ถือหุ้น ขั้นเป็นที่มาของการจัดตั้ง “บรรษัทภิบาล” (Corporate Governance) มาประยุกต์ใช้ เพื่อช่วยสร้างความมั่นใจและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันมากยิ่งขึ้น

บรรษัทภิบาลคืออะไร

เมื่อปลายปี 2523 ธนาคารโลกได้เสนอแนวทางให้แก่ลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาให้นำหลักการของ บรรษัทภิบาล หรือ ธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) มาใช้เพื่อเป็นแนวทางของการใช้อำนาจวัสดุให้ถูกต้องในการจัดการทรัพยากร่างกายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการ

พัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากเดิมเห็นว่าการบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศต่างๆ ยังไม่ได้มาตรฐาน สำหรับประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ตั้งแต่ปี 2540 โดยในปี 2542 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

สำหรับภาคเอกชนนั้น ได้นำเอาหลักบรรษัทภิบาลมาใช้ เช่น กับโดยสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายของ “บรรษัทภิบาล” ว่าเป็นหลักในการบริหารจัดการธุรกิจทุกประเภท ทุกขนาดให้เติบโตอย่างมั่นคง ด้วยการสร้างกลไกควบคุมการดำเนินงานขององค์กร ให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน คู่ค้า ลูกค้า ตลอดจนรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้



“บรรษัทภิบาล” ยังใหม่สำหรับสังคมไทยโดยเข้าใจกันง่ายๆ เพียงว่า เป็น จราจรส่วนของคนทำธุรกิจที่ใส่ใจกับหลักคุณธรรมควบคู่ไปกับความอยู่รอด และการเติบโตของกิจการ

บรรษัทภิบาลประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ 1) 透明度 ในการหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักจริยธรรม (Accountability) 2) ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ 3) ให้ความยุติธรรมกับทุกฝ่าย 4) เปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส 5) คำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นในระยะยาว และ 6) เน้นความเป็นเลิศในทุกด้าน ทั้งด้านการผลิตสินค้า การให้บริการ และการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

การปฏิบัติตามหลักบรรษัทภิบาลจะช่วยให้ธุรกิจได้รับประโยชน์อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ 1) นักลงทุนมีความเชื่อมั่น ช่วยให้การระดมทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ 2) บริษัทจะหาพันธมิตรได้ง่ายขึ้น เพราะใครๆ ก็อยากร่วมงาน กับบริษัทที่ทำธุรกิจอย่างโปร่งใส ตรงไปตรงมา และ 3) เมื่อบริษัทมีความพร้อม ทั้งเงินทุนและพันธมิตรทางธุรกิจ ก็จะมีขีดความสามารถสูงขึ้นในการแข่งขัน กับบริษัทอื่นๆ ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ดังนั้นบรรษัทภิบาล จึงเป็น กลยุทธ์หนึ่งที่จะช่วยให้ธุรกิจไทยก้าวสู่เวทีการค้าโลกได้อย่างทัดเทียมกับนานา ประเทศ โดยไม่ต้องเสียเวล่ำเวลา

เพื่อให้ได้ทราบถึงการบริหารจัดการตามหลักบรรษัทภิบาลของบริษัทต่างๆ ว่ามีแนวทางเป็นอย่างไรบ้าง ที่มีงานวาระสาขาวิชา ได้มีโอกาสสัมภาษณ์ผู้บริหาร ของบริษัทที่มีเชือเดียงแฉ่ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการตามหลัก บรรษัทภิบาล ดังนี้

บริษัทปูนซีเมนต์ไทย : บรรษัทภิบาลตลอดกาล

บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) นับเป็นบริษัทที่ได้รับการยอมรับว่า เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการตามหลักบรรษัทภิบาลมาช้านานแล้ว โดยได้มี การใช้หลักการบริหารอย่างโปร่งใส ยุติธรรมมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งบริษัทเลยที่เดียว

รุ่งโรจน์ รังสิโยภาส ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนกลยุทธ์ เล่าถึงความ เป็นมาของบริษัทปูนซีเมนต์ไทยว่า ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2456 โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เจ้าของทุกๆ หัวรัชกาลที่ 6 เพื่อผลิตปูนซีเมนต์ขึ้น ให้เองในประเทศ ปัจจุบันเป็นบริษัทมหาชนมีพนักงานประมาณ 17,000 คน ประกอบธุรกิจหลายประเภท เช่น ปูนซีเมนต์ วัสดุก่อสร้าง กระดาษ และบรรจุภัณฑ์ ปีตอเรคี เซรามิกส์ เป็นต้น โดยมีคำขวัญขององค์กรว่า “คุณภาพและ ยุติธรรม”

การบริหารงาน : ยึดหลักธรรยาบรรณ

มุ่งคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่จะช่วยให้ธุรกิจของ บริษัทอยู่รอดและเติบโตได้อย่างมั่นคง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ประกอบด้วย ผู้ถือหุ้น ซึ่งเปรียบเหมือนเจ้าของบริษัท เจ้าหนี้เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินมาลงทุนในกิจการ คณะกรรมการบริษัทเป็นผู้ดูแลในระดับนโยบาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำนโยบายมา



ปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และพนักงานระดับ ต่างๆ เป็นผู้ลงมือลงแรงในระดับปฏิบัติการ คุ้ค้าเป็นผู้คุยให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในทางธุรกิจ ลูกค้าเป็นผู้คุ้มครองสินค้าหรือ บริการ รวมทั้งชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มี ส่วนได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของ บริษัททั้งทางตรงและทางอ้อม

บริษัทปูนซีเมนต์ไทยใช้หลักธรรมา กิษาลามาตั้งแต่แรกก่อตั้งบริษัท ในกระบวนการ งานนั้นจะยึดหลักจริยธรรม โดยให้ความ เป็นธรรมต่อกลุ่มผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การบริหาร งานยึดหลักคุณธรรม 4 ประการ คือ ยุติธรรม (Fairness) มุ่งผลงานเป็นเลิศ (Excellence) ค่า ของคน (Value of the Individuals) และรับผิด ชอบต่อสังคม (Social Responsibility) โดย พนักงานทุกคนต้องมีจริยธรรม ต้อง ยอมรับและปฏิบัติตามจริยธรรมที่ กำหนดโดยคณะกรรมการบริษัท มีการ กำหนดโดยคณะกรรมการบริษัทและความรับผิดชอบอย่าง ชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม กรรมการและ ฝ่ายจัดการมีความสามัคคี และมีระบบการ กำกับดูแลและวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทุกคนจะต้องได้รับการประเมินโดยหัวหน้า งานและตรวจสอบโดยคณะกรรมการซึ่ง ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาที่มีระดับสูงกว่า



และต้องชี้แจงเหตุผลให้ผู้ถูกประเมินได้ทราบอย่างละเอียด พนักงานทุกคนที่บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จะไม่รับและไม่ให้ข้อมูลนั้น ระหว่างกันภายในองค์กร และไม่รับจากบุคคลภายนอกองค์กรด้วย ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการสร้างความซื่อสัตย์สุจริตภายในองค์กร

นอกจากนี้ ยังเน้นที่การสร้างมูลค่าระยะยาวแก่องค์กร เพื่อสร้างผลกำไรที่ยั่งยืน รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง มีการเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ถือหุ้นอย่างโปร่งใส มีความชัดเจน ตรงไปตรงมา ไม่คลุมเครื่องจนถูกต้องตามความต้องการ ไม่มีความลับใดๆ ให้ผู้ถือหุ้นทราบถ้ามีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล สามารถเบริรับเที่ยบได้ โดยจัดทำข้อมูลตามมาตรฐานเพื่อให้ผู้ถือหุ้นสามารถนำไปวิเคราะห์เบริรับเที่ยบกับข้อมูลจากแหล่งอื่นได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ปูนซีเมนต์ไทยยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรของบริษัทโดยการจัดอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งการลงทุนพัฒนาทรัพยากรุ่นใหม่ถือว่า เป็นการลงทุนระยะยาวที่ได้ผลคุ้มค่า เพราะคนคือหัวใจขององค์กร

คณะกรรมการ : เป็นที่ยอมรับและเขื่องถือของทุกฝ่าย

โดยที่คณะกรรมการบริษัท คือ กลุ่มนักบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารงานในองค์กรให้เป็นไปตามทิศทางที่กำหนดไว้ กรรมการบริษัทด้วยสำนึกอยู่เสมอว่าตนได้รับความไว้วางใจจากผู้ถือหุ้นให้กำกับดูแลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ฉะนั้นจึงควรติดตามการทำงานและประเมินผลงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต เครื่องบรรยายบรรณวิชาชีพ มีความเป็นผู้นำและเป็นอิสระ มีความรู้ความสามารถกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ให้นำนโยบายและกลยุทธ์ที่วางไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยจะต้องปฏิบัติงานด้วยสำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริง

โครงสร้างคณะกรรมการของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย นับได้ว่าเอื้อต่อการดำเนินการอย่างมาก โดยโครงสร้างคณะกรรมการ

ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ กรรมการที่เป็นผู้บริหาร และกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร ในส่วนของกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจะมีทั้งกรรมการที่เป็นอิสระจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน และกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ เช่นลูกค้า ผู้ขายสินค้า หรือบริการ และเจ้าหนี้ โดยกรรมการที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารมีจำนวนมากพอที่จะถ่วงดุล ไม่ให้บุคคลหรือกลุ่มนักบุคคลใดมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของคณะกรรมการบริษัท ที่สำคัญ ตำแหน่งประธานกรรมการจะเลือกจากผู้ที่เป็นกรรมการอิสระ และไม่เป็นบุคคลเดียวที่มีอำนาจตัดสินใจเพื่อสามารถแบ่งแยกได้ชัดเจนระหว่างหน้าที่กำกับดูแล กับหน้าที่บริหารงานประจำ

ทั้งนี้ คณะกรรมการของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย จะได้รับการคัดเลือกโดยผู้ถือหุ้น ประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งมีหน้าที่ 1) ให้ความยินยอม (Compliance) กับมาตรฐานทางบัญชี และข้อกำหนดทางกฎหมาย 2) ตรวจสอบ (Review) ระบบการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส 3) ตรวจสอบระบบสารสนเทศ (Information Technology) และระบบการรายงาน 4) ตรวจสอบระบบการบริหารความเสี่ยง และ 5) รับรองงบการเงินและพิจารณามาตรฐานเรื่องการเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) โดยคณะกรรมการบริษัทด้วยความสำคัญ กับการจัดโครงสร้างการบริหารความเสี่ยง ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบจะรับผิดชอบในเรื่องนี้

คุณรุ่งโรจน์ กล่าวว่า บริษัทได้แต่งตั้งคณะกรรมการให้มีการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เรียกว่า Best Practice ในแต่ละกลุ่มวิชาชีพ เช่น ด้านการผลิต การตลาด การบัญชี ฯลฯ เพื่อสนับสนุนวัฒนธรรมเปิดใจ



กว้าง (Open mind) ให้พนักงานได้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ จากส่วนงานต่างๆ ภายในบริษัทฯ ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและหารือในรายละเอียดเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีการสัมมนาในหัวข้อสำคัญๆ อาทิ การตลาด ยึดหัวสินค้า และการวางแผนการทำงานฯลฯ เพื่อหาข้อสรุปที่เป็นประโยชน์โดยรวมของบริษัท อีกทั้งยังมีการทำ Benchmarking ในแต่ละธุรกิจเพื่อเปรียบเทียบกับบริษัททักษิณูปของโลก เพื่อพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของบริษัท

รับผิดชอบต่อชุมชน....ดูแลสังคม

บริษัทปูนซิเมนต์ไทยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม คุณรุ่งโรจน์ยืนยันว่า บริษัทฯ มีอุดมการณ์แน่นหนาที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและรับผิดชอบต่อสังคม โดยได้มีการปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดมานานแล้ว ถึงแม้ว่าการดำเนินงานจะต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรเป็นจำนวนมากมากทางบริษัทฯ ก็ยังติดสนับสนุน อย่างไว้ก็ตามการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะบรรลุผลอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อพนักงานทุกคนมีจิตสำนึก และวิสัยทัศน์ที่ในการร่วมกัน จรรโลงสภาวะแวดล้อมให้คงสภาพเดิม หรือทำให้ดีขึ้น การให้ความใส่ใจในเรื่องนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่องจะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การหมั่นควบคุมคุณภาพเครื่องจักรและอุปกรณ์ ทั้งที่ใช้เพื่อการผลิตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพดีอยู่เสมอ หากมีข้อบกพร่องให้รับดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือบอกกล่าวผู้มีอำนาจสั่งการ ให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยฉบับพัณฑ์ทันที

ส่วนประโยชน์ในการใช้หลักบรรษัทภิบาลนั้น คุณรุ่งโรจน์ ย้ำว่าทางบริษัทฯ ถือเป็นกลุ่มธุรกิจนึงที่จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพในการดำเนินธุรกิจให้สามารถก้าวเข้าสู่เวทีการค้าโลกได้อย่างทัดเทียมกับบริษัทในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ธนาคารกรุงไทย : อีกองค์กรที่ปรับสู่ระบบธรรมาภิบาล

เป็นที่ยอมรับกันดีว่าธนาคารกรุงไทยเป็นองค์กรนึงที่มีการกำกับดูแลกิจการต่างๆ เป็นอย่างดีมาโดยตลอด จนได้รับความเชื่อถือจากทั้งลูกค้า ผู้ถือหุ้น และหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ โดยวิสัยทัศน์ของธนาคารกรุงไทยมุ่งพัฒนาสู่การเป็นสถาบันที่แข็งแกร่ง สามารถให้บริการด้านการเงินที่หลากหลาย ด้วยคุณภาพมาตรฐานโลก มีการผลิตผลงานการใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรัตนธรรมชาติ เพื่อให้บรรลุผลที่ดีและเป็นธรรมต่อลูกค้าผู้ถือหุ้น พนักงานและประเทศไทยโดยรวม

บันทูร ล่าช้า กรรมการผู้จัดการและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ให้คำจำกัดความของธนาคารว่า เป็นการจัดการเกี่ยวกับ “ผู้นำ” จึงต้องมีระบบให้คนเชื่อใจว่าเงินของทุกฝ่ายได้รับการดูแลปกป้องอย่างเหมาะสม ซึ่งธนาคารกรุงไทยเองก็ต้องยึดหลักการนี้ เช่นกัน ประกอบกับในยุคโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารสื่อถึงกันทั่วโลก

อย่างรวดเร็ว และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อตลาดเงินและตลาดทุน จึงยิ่งเป็นแรงกดดันที่ทำให้ธนาคารจำเป็นต้องปรับตัวเข้าสู่ระบบบริษัทกิบາล มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการใหม่ที่มุ่งความโปร่งใส ยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้การดำเนินการดังกล่าว จะถือว่าเริ่มประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับอย่างสูง แต่ก็ยังคงต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องต่อไปอีก

การบริหารงาน : เน้นการถ่ายเลือดใหม่

คุณบันฑูร เล่าว่า การปรับระบบการบริหารงานเข้าสู่บริษัทกิบາลของธนาคารกสิกรไทยเริ่มจากการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการผู้ถือหุ้นก่อน ซึ่งถือเป็นการถ่ายเลือดใหม่ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิด วิธีการ มุมมอง ของการดำเนินงานจากเดิมที่เคยว่าอย่างไรว่าตามกันและใช้เวลาประชุมน้อยมา เป็นใช้เวลาหลายชั่วโมง ใน การซักถามและถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง มีการนำข้อมูลมาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งมากขึ้น คณะกรรมการฯ จะเข้ามามีบทบาทกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งนำไปสู่การวางแผนภูมิทิศที่ยอมรับร่วมกัน มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานที่มุ่งเน้นให้มีระบบตรวจสอบและคานอำนาจกันมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นให้มีการสื่อสารพัฒนาภายในองค์กรในรูปแบบต่างๆ มีการประเมินผลงานที่เป็นระบบชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดการทำงาน ตามสายงาน โดยมีมันในภาระเบี่ยบไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถทำอะไรได้โดยพลากร

การปรับปรุงกลไกในระดับคณะกรรมการผู้ถือหุ้นดังกล่าว ได้นำไปสู่การปรับปรุงพฤติกรรมขององค์กร ที่มุ่งสู่ความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีการคานอำนาจกันในรูปแบบต่างๆ เช่น ในกระบวนการทางลูกค้าและการพิจารณาตัดสินใจจะเป็นคนละกันลุ่มกัน รวมทั้งให้ดำเนินการประมูลอย่างโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น มีการสร้างความเข้าใจในการดำเนินธุรกิจ โดยให้ข้อมูลอย่างถูกต้องตรงไปตรงมาแก่ลูกค้า มีการแยกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันอย่างกว้างขวาง มีสำนักในการทำธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา ดำเนินถึงความเสี่ยง นอกจากนี้ยังมีระบบการประเมินผลงานที่มีตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาให้คำแนะนำเพื่อให้มีการจัดการอย่างถูกวิธี มีการวางแผนยุทธศาสตร์องค์กร เพื่อเป็นแผนการทำงานประจำปี โดยกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีการถ่ายทอดเป้าหมายขององค์กรสู่ระดับล่างเพื่อให้พนักงานทุกคนมีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน ขณะเดียวกันการมีระบบประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน ก็จะเป็นการบังคับให้ทุกคนมีวินัยในการทำงานมากขึ้น

องค์กรมีเป้าหมายชัดเจน

คุณบันฑูร ให้ข้อคิดว่าการเป็นบริษัทกิบາลที่ดีสามารถให้เป็นไปเบิกทางได้ ซึ่งจะนำไปสู่การทำกำไรให้บริษัทและการประเมินประสิทธิผลและ

“

การปรับปรุงกลไก

ในระดับคณะกรรมการผู้ถือหุ้น

จะนำไปสู่การปรับปรุง

พฤติกรรมขององค์กร

ที่มุ่งสู่ความโปร่งใสตรวจสอบ

ได้มากขึ้น โดยมีการ

คานอำนาจกันในรูปแบบต่างๆ

”

ประสิทธิภาพของการประกอบการได้ต่อไปอย่างไรก็ตาม สำหรับธนาคารกสิกรไทย แม้ว่าขณะนี้การประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานยังไม่เห็นชัดเจนนัก แต่การเป็นบริษัทกิบາลก็นับเป็นการวางแผนพื้นฐานขององค์กรให้มีการทำงานที่ชัดเจนขึ้น และหวังว่าวันหนึ่งข้างหน้าจะนำไปสู่ความมีพลังของการทำงานที่จะนำไปสู่เรื่องที่ดีเรื่องอื่นๆต่อไปโดยคุณบันฑูร ได้กล่าวในตอนท้ายว่า “ขอสำคัญผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนหลักเกณฑ์การทำงานที่โปร่งใสและทุกคนต้องปฏิบัติได้ ต้องทำอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันต้องมีเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน และสามารถถ่ายทอดเป้าหมายองค์กรลงไปสู่พนักงานเพื่อมุ่งการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกันให้ได้”

การบิโตรเลียมแห่งประเทศไทย : ยึดมั่นในรูปแบบบริษัทกิบາล

วิเศษ จุภิบาล อดีตผู้ว่าการปตท. (ให้สัมภาษณ์ขณะดำรงตำแหน่งผู้ว่า ปตท.) ให้ความรู้ว่า ปตท. ได้มีการบริหารจัดการในรูปแบบบริษัทกิบາลมาตั้งแต่ก่อนการแปรรูปเป็นบริษัทมหาชน ตามที่กระทรวง

การคลังได้มีการวางแผนทาง ให้ ชี้งผู้บริหารได้นำมาเป็นบรรทัดฐานของการ
จัดการบังคับตามแนวทางทำงานของแต่ละคน แต่เมื่อ ปตท.แปรรูปเป็นบริษัท
มหาชน ในเดือนตุลาคม 2544 ได้นำหลักบรรษัทกิจกรรมมาเป็นกรอบแนวทาง
และระเบียบการบริหารงานของบริษัท ที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม เพวะเชื่อ
ว่าการเป็นบริษัทมหาชน ทั้งรวมการก่อตั้ง ผู้บริหารก็จะ ต้องมีการเปลี่ยน
ข้อมูลให้กับผู้ถือหุ้น ทั้งรายใหญ่ รายย่อย ซึ่งมีความสำคัญกับบริษัทที่อยู่ใน
ตลาดหลักทรัพย์เป็นอย่างมาก อีกทั้งกรรมการอิสระ กรรมการสรรหาของบริษัท
กรรมการตรวจสอบ กรรมการผลตอบแทน ต้องทำความเข้าใจกับฝ่ายบริหาร
ถึงการบริหารงานตามหลักบรรษัทกิจกรรม เพื่อยืนยันว่าการทำงานของบริษัท
มหาชนไปในสม่ำเสมอและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ถือหุ้น

คุณวิเศษ ย้ำว่า ปตท. ตระหนักถึงความสำคัญและมีเจตนา真ในการดำเนินธุรกิจโดยมีการกำกับดูแลกิจการที่ดี อันเป็นปัจจัยหลักในการเสริมสร้างให้องค์กรมีระบบที่มีประสิทธิภาพ และเป็นฐานของการเติบโตทางธุรกิจอย่างยั่งยืน รวมทั้งมีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถดำเนินงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ ปตท. ทั้งหมดได้

การบริหารงาน : ใช้ระบบคณานวณและการ

ปตท. ได้มีการเตรียมการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อก้าวสู่การเป็นองค์กร
แห่งการกำกับดูแลกิจการที่ดี ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวุฒิแบบและ
แนวทางการดำเนินงานด้านการกำกับดูแลที่ดีเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดย
คำนึงถึงผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เป็นสำคัญ มีการกำหนดโครงสร้างเพื่อ
รองรับการดำเนินงานด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยการจัดตั้งคณะกรรมการ
รวมตรวจสอบคณะกรรมการตรวจสอบฯ คณะกรรมการตรวจสอบฯ คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน และ



คณะกรรมการในระดับจัดการที่เกี่ยวข้องอีก
11 คณะ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการบริหาร
ความเดี่ยงด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามกฎระเบียบ จึงได้กำหนดปรัชญา และกรอบการดำเนินงานด้านการกำกับดูแลที่ดี เพื่อเป็นแนวทางให้บุคลากรทุกคนยึดถือปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นสูงสุด และส่งเสริมให้ผู้บริหารเข้ารับการอบรมด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี และรณรงค์ให้มีการประชาสัมพันธ์ทั่วทั้งองค์กร เพื่อให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินงานตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีขององค์กร ใน 6 ประการ ได้แก่

Accountability มีความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจและการกระทำของตนเอง *Responsibility* มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ *Equitable Treatment* ปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน *Transparency* มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน *Vision to create long term value* มีวิสัยทัศน์ในการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการในระยะยาว *Ethics* มีจริยธรรมและจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้หัวใจสำคัญของปตท. คือการปรับปรุงระบบงานให้มีความโปร่งใสและเชิงลึก โดยได้นำระบบสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) มาใช้ปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพให้ผลลัพธ์เจน (Energy Resource Planning - ERP) จะสามารถรายงานผลกลับมาที่ผู้บริหารได้ทันทีเนื่องจาก ปตท. มีหน่วยงานในความดูแลทั้ง ก้าวและน้ำมันมากมาย โดยข้อมูลจะป้อนจาก File ของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะสามารถวัดผลประกอบการได้ทันที และจะสามารถสื่อสารถึงผู้บริหารและผู้ถือหุ้นได้ นอกจากนี้ ปตท. เป็นหน่วยงานแรกที่จัดทำ e-Programmatic และ e-Business

พัฒนาบุคลากร : ปัจจัยสู่ความสำเร็จ

คุณวิเศษ กล่าวเสริมว่า ปตท. มีโครงการพัฒนาบุคลากร หรือ HRD 2000 เน้นให้พนักงานได้ปรับตัว “ไม่ทำเฉพาะหน้าที่ที่รับผิดชอบเท่านั้น แต่มีเป้าหมายว่าทุกคนต้องรู้เกี่ยวกับธุรกิจ นำมันและก้าว ต้องรู้ว่าธุรกิจทั้งสองอย่างมีการดำเนินการแตกต่างกันอย่างไร ถือว่าไม่เป็นการสร้างภาระให้กับพนักงาน แต่เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับพนักงานเพื่อการแข่งขันและสามารถปรับตัวได้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้ง ปตท. กำลังพยายามลดจำนวนพนักงานลง จากที่มีอยู่ขณะนี้ประมาณ 3,100 คน การพัฒนาบุคลากร จะทำให้พนักงานเข้าใจวัฒนธรรมขององค์กรได้ดียิ่งขึ้น พนักงานจะสามารถจัดลำดับสิ่งที่อยากเห็นภายในองค์กร ดังนั้นพนักงานทุกคนจะเป็นผู้กำหนดวัฒนธรรมขององค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและพร้อมต่อการแข่งขัน

อดีตผู้ว่า ปตท. ระบุถึงแนวทางที่ ปตท. ใช้ในการผลักดันให้เกิดการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยมุ่งเน้นในการเสริมสร้างองค์กรใน 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

การสร้างระบบหรือกระบวนการในการดำเนินงานใหม่ เพื่อให้เป็นกลไกในการผลักดันให้องค์กรขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ

การสร้างและพัฒนาบุคลากรที่ดี มีประสิทธิภาพในการดำเนินการ เช่น โครงการ HRD 2000, HR Mechanism โดยปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินงานที่ผ่านมา คือ การดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน การมุ่งเน้นสร้างระบบและกลไก ให้เป็นส่วนผลักดันให้เกิดความสำเร็จ เพื่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมขององค์กร การสร้างระบบการติดตามประเมินผลที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนและทุกคนมีส่วนร่วมในผลของการดำเนินการนั้น มีการสื่อความอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม แต่ ปตท. ยังมีปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากพนักงานมีพื้นฐานที่หลากหลาย ทั้งจากคนที่เคยอยู่ในภาคราชการเดิม และคนรุ่นใหม่ที่มีวัฒนธรรมหรือแนวคิดที่แตกต่างกัน ทำให้ต้องใช้เวลาในการที่จะหลอกหลอนให้ทุกคนในองค์กรมีแนวคิดหรือจุดหมายเดียวกัน

บทสรุป

จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการในบริษัทต้องอย่างดังกล่าว โดยใช้หลักบริษัทภิบาลได้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพิ่มความคล่องตัวให้แก่กิจการ เพราะหลักบริษัทภิบาลจะกำหนดภารกิจและ

แบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนหรือล่าช้า 2) ลดต้นทุนรวมของกิจการ บริษัทที่ยึดหลักบริษัทภิบาลจะได้รับความเชื่อมั่นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น เจ้าหนี้เชื่อมั่นว่าบริษัทจะไม่ใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์และสามารถใช้หนี้คืนจึงให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ลูกค้าก็เชื่อมั่นในคุณภาพสินค้าหรือบริการ บริษัทจึงสามารถใช้หนี้คืน และ 3) ลดความเสี่ยงของกิจการ เนื่องจากมีการทำธุรกิจอย่างมีคุณธรรม ลดความเสี่ยงของการทุจริตของผู้มีอำนาจในบริษัท ผลลัพธ์ให้ความเสี่ยงของกิจการลดลงด้วย

ในส่วนของการบริหารจัดการที่มีการแข่งขันสูง ธุรกิจจะอยู่รอดและเติบโตได้ต้องมีศักยภาพในการแข่งขัน ทั้งกำลังทุน กำลังคน และเทคโนโลยี ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หลักบริษัทภิบาลจะช่วยเพิ่มศักยภาพการแข่งขันขององค์กรได้ ในสังคมธุรกิจยุคใหม่หลักจริยธรรมที่เรียกว่า บรรษัทภิบาล สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการให้มีมาตรฐานพัฒนาสู่ความเป็นสากลเพื่อการยอมรับจากนานาประเทศ โดยการปฏิบัติกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มอย่างโปร่งใส ยุติธรรม และมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง เพื่อสร้างภาระยอมรับและความผาสุกร่วมกันของทุกฝ่าย นำมาซึ่งความใส่ใจของการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองประยุคชน ของลูกค้า ขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้ และเป็นหลักประกันผลประโยชน์ที่ยั่งยืนของทุกฝ่ายอีกด้วย



“

ภาคประชาชนเริ่มมีความรู้
ความเข้าใจ และความตื่นตัว
เข้ามาเป็นส่วนร่วมในการการเมือง
ในรูปแบบต่างๆ ก่อให้เกิด
กระแสเรียกร้องใบเรื่อง
การกระจายอำนาจไปสู่ก้องกีบ
อย่างต่อเนื่อง

”



การกระจายอำนาจสู่ก้องกีบ :

กลไกหนึ่ง ของการ บริหาร จัดการ กีด

“เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” คำๆ นี้ กล่าวกันมากในช่วงก่อนเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนถึงผลการพัฒนาประเทศในระยะที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จในแง่ของรายได้ การลงทุน รวมทั้งการจ้างงานในภาพรวมของประเทศที่เพิ่มสูงมากขึ้น แต่ก็พบว่า ผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นนั้น ได้สร้างความเหลื่อมล้ำของความเจริญและการกระจายรายได้ระหว่างภาคเกษตรกรกับภาคอุตสาหกรรม และภาคชนบทกับภาคเมือง ชาวชนบทได้อพยพทิ้งถิ่นฐานมาทางงานทำในเมือง สังคมเงียบอ่อนแอ สับสน ศีลธรรม-จริยธรรมย่อหย่อนถดถอย ทวพยากรธรรมชาติถูกใช้อย่างขาดประส蒂ทิกภาพ เกิดความเสื่อมโทรม และขาดแคลนบริการพื้นฐานรองรับ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกุญแจพลังแวดล้อมในที่สุด

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น มีจุดอ่อนสำคัญประการหนึ่งมาจากการรวมศูนย์อำนาจบริหารปกครองของภาครัฐไว้ที่ส่วนกลาง จึงขาดความคล่องตัวฉับไวในการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม และขาดเครื่องมือสำหรับกำกับดูแลการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีความเหลื่อมล้ำซึ้งกันอยู่ ขณะที่ท้องถิ่นมีฐานรายได้น้อย ขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์ ทักษะ ความรู้ ความสามารถในการวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และโครงการที่ต้องอาศัยเทคนิค

วิชาการสูง จึงต้องพึงพารัฐและเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง แต่การตอบสนองจากส่วนกลาง กลับไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : ทางแก้ของปัญหา

ในสถานการณ์ที่มีปัญหาทางสังคม และปัญหาความเลื่อมโหงของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมดังกล่าวภาคราชชนเริ่มมีความรู้ ความเข้าใจ และความตื่นตัวเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และเพิ่มสูงมากขึ้นหลังปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา เช่น การเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยท้องถิ่น การเคลื่อนไหวเรียกร้องในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐ และการเคลื่อนไหวในกรณีที่มีความขัดแย้งทางความคิดเห็น เช่น ปัญหาโรงไฟฟ้าแม่��ะโรงไฟฟ้าประจำบ้านชั้นธน ปัญหาเรียกร้องสิทธิในที่ดินทำกิน ปัญหาผลกระทบจากการประมงรัฐ เป็นต้น แนวคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น และเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กระแสเรียกร้องจากองค์กรเอกชน/นักวิชาการ และแนวโน้มขยายของรัฐ

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้เริ่มดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมประมาณปี พ.ศ. 2537 โดยรัฐบาลได้ปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่น มีคณะกรรมการและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลทำให้ส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภาระหน้าที่ครอบคลุมการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ในความรับผิดชอบของตน และหากตำบลใดมีรายได้ 3 ปีต่อเนื่อง เดียวไม่รวมเงินอุดหนุน เจลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ส่วนตำบลนั้นจะจัดตั้ง



19 กรกฎาคม 2537 รวม 9 มาตรการ คือ (1) ลดค่าใช้จ่ายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น จาก 5 % เป็น 3 % (2) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม และธุรกิจเฉพาะให้ท้องถิ่น (3) เก็บภาษีเสริมบนฐานยาสูบให้ท้องถิ่นในอัตรา率 10 % ให้ท้องถิ่นเก็บอากรรังนก อากรประมง และค่าภาคหลวงไม้ (5) ให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปีตอเรลีย์ (6) ให้ท้องถิ่นจัดเก็บค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ รวมกับรัฐบาล (7) ปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกัน โดยให้ประเมินภาษีตามมูลค่าทรัพย์สิน และประเภทที่ดิน (8) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถยนต์ และ (9) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น

การดำเนินงานในครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเข้ามาผลักดันมาตรการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยริเริ่มจาก การปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นรวม 9 มาตรการ ดังกล่าว ทั้งนี้ในการผลักดันมาตรการทั้ง 9 สู่การปฏิบัติจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม 40 ฉบับ คือพระราชบัญญัติ 22 ฉบับ พระราชบัญญัติ 2 ฉบับ และกฎกระทรวง 16 ฉบับ ดังนั้นฐานรายได้ของท้องถิ่นจึงไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมายอีกต่อไป

ปรับโครงสร้างการบริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่น

นอกจากการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลยังได้ปรับโครงสร้างการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลทำให้ส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภาระหน้าที่ครอบคลุมการดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ในความรับผิดชอบของตน และหากตำบลใดมีรายได้ 3 ปีต่อเนื่อง เดียวไม่รวมเงินอุดหนุน เจลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ส่วนตำบลนั้นจะจัดตั้ง

“

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐฯต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กังในแห่งการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

”

เป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองชัดเจน ต้องทำการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม และมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่การปกครองของตน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติในมาตรา 69 ได้ระบุให้การดำเนินงานของหน่วยราชการของรัฐในตำบล ต้องแจ้งองค์กรบริหารส่วนตำบล และนำความเห็นขององค์กรบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการ

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้ประกาศให้พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลทำให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่เดิมหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ และเป็นผู้ดูแลเรื่องความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นหลัก ได้ถูกปรับบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกิจการภายในเขตการปกครองของตนเองด้วย และได้รับการปรับปรุงฐานรายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้น รวมถึงให้อำนาจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน : เพิ่มบทบาทขององค์กรส่วนท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีกระบวนการจัดทำ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ อย่างเป็นระบบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีจุดมุ่งหมายที่สมบูรณ์ตามเจตนาของมัน ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุล ยั่งยืน การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองและการปกครอง ให้ฝ่ายภาคีกลงใจในระดับพื้นฐานของการปกครองตามระบบประชาธิปไตย และการระดมทรัพยากร ความรู้ ความสามารถจากประชาชนทุกภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาประเทศ และร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกเหนือจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเพิ่มมากขึ้น เช่น

● มีสิทธิในการนำร่องรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากกิจกรรมใดก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องศึกษาประเมินผลกระทบ และให้ “องค์กรอิสระ” ให้ความเห็นก่อนดำเนินการ (รัฐธรรมนูญมาตรา 56)

● มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐก่อนอนุญาตดำเนินกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (รัฐธรรมนูญมาตรา 59)

● มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาของรัฐ ในกระบวนการปฏิบัติราชการทางการปกครอง อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 60)

การดำเนินงานกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ทั้งระบบ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เริ่มดำเนินการภายใต้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยได้แก้ไขกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในด้านต่างๆ เช่น แก้ไขสภาร่างกฎหมายดำเนินการ สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น การให้ราชภูมิสามารถเข้าซื้อถือด้วยตนเอง ตลอดจนเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่น ในการบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จาติประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 วรรคสามรัฐบาลได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ (1) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูป ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ (3) จัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการ

ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

นอกจากนี้ยังได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 และ มาตรา 288 โดยให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ และได้มາตรฐานทัดเทียมกับการบริหารงานบุคคลของอาชีพอื่นๆ ในสังคม

ในปัจจุบัน การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ดำเนินการโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการชุดนี้เดิมเนินงานใน 3 ส่วนหลัก คือ (1) จัดสรรงบรายได้ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จาก 154,633.10 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.92 ของรายได้สุทธิของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 184,066.04 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22.19 ของรายได้สุทธิของรัฐในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 (2) ถ่ายโอนบุคลากรให้ท้องถิ่นไปแล้ว จำนวน 4,111 คน เป็นข้าราชการ 1,310 คน เป็นลูกจ้างประจำ 2,801 คน (3) ถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ปี 2545 แล้วเสร็จ 66 เรื่อง และปี 2546 แล้วเสร็จ 35 เรื่อง อุ率为ห่วงดำเนินการ 35 เรื่อง และได้ปรับปรุง-แก้ไข-พัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจแล้วจำนวน 6 ฉบับ รวมทั้งจัดเตรียมคู่มือและหลักสูตรการฝึกอบรม ให้กับผู้บริหารและเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

การบริหารราชการ : ส่วนกลางเล็กลง ส่วนท้องถิ่นใหญ่ขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

ทั้งนี้ผลจากการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กระบวนการทำงานในปัจจุบัน ทำให้ระบบการบริหารราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง จะปรับขนาดให้เล็กลง และปรับบทบาท/แนวคิดการทำงาน จากการเป็นผู้สั่งการ ซึ่งนำ และเป็นผู้คิด ริเริ่มการพัฒนา ปรับเปลี่ยนมาทำหน้าที่ในการประสานนโยบายการพัฒนา ให้คำปรึกษา และทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือของภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ เป็นผู้อำนวยความสะดวก ตลอดจนเสริมสร้างและกระตุ้นขีดความสามารถในการพัฒนาขององค์กรต่างๆ ให้มีความตระหนักในบทบาทการพัฒนาของตนเอง สำหรับการทำงานของราชการส่วนกลาง นอกจากจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ยังจะต้องมีกระบวนการการทำงานที่มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แสดงให้ทราบ กรรมต่างๆ ในส่วนกลางต้อง

ปรับเปลี่ยนภารกิจ จากที่เคยเป็นหน่วยปฏิบัติงาน และให้บริการ มาเป็นหน่วยงานด้านนโยบาย และวิชาการ เป็นหลัก และถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และการให้บริการไปให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนเว้นแต่จะมีภารกิจด้านปฏิบัติการ และการให้บริการบางประเภทที่เป็นหน้าที่ในระดับชาติเท่านั้น ที่ยังคงเหลือไว้ให้หน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ รวมทั้งช่วยดำเนินกิจการต่างๆ ในกรณีที่ท้องถิ่นร้องขอ

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยมีทักษะเชิงปฏิบัติการและมีความชำนาญเฉพาะด้านสูงมากขึ้น เพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานและการให้บริการจากราชการส่วนกลาง ควบคู่กันไปคือ ฐานะการคลังของท้องถิ่นจะดีขึ้นด้วย โดยได้รับการจัดแบ่งรายได้จากราชการส่วนกลางเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีฐานรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานพัฒนา และดูแลปัญหาต่างๆ ภายใต้ท้องถิ่นตามที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มา โดยกฎหมายกำหนดให้มีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐ เป็น 20 ต่อ 80 ในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นเป็น 35 ต่อ 65 ในปี พ.ศ. 2549 การดำเนินงานตามเป้าหมายดังกล่าว จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงบทบาท ภาระ หน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละระดับเป็นสำคัญ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะมีอิสระ และความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง การให้คุณให้โทษ



การประเมินและส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานตลอดจนการตัดสินปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการบริหารงานบุคคล

3. ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น และมีกลไกให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างชัดเจน โดยอาจเสนอความเห็นผ่านสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ และพิธีทางการพัฒนาประเทศ หรือเข้าร่วมพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ผ่านประชาคมจังหวัด/ภาคีการพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ ประชาชนและท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐก่อนอนุญาตดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

ข้อควรคำนึงต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แม้ว่าในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการ และประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ดังกล่าวข้างต้น แต่การดำเนินงานกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้น รัฐบาลหรือส่วนกลางจะต้องให้การสนับสนุนการเปลี่ยนถ่ายอำนาจการบริหารจัดการสู่ท้องถิ่นที่สำคัญๆ คือ

- การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทั้งระบบ ต้องดำเนินงานในทุกภาคส่วนพร้อมๆ กัน ให้เป็นไปในพิธีทางเดียวกัน จึงเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากในทุกระดับ ทุกสาขาวิชาชีพ แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ นักวิชาการ และประชาชน มีระดับความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน และได้รับข่าวสารความ

คือหน้าของการดำเนินงานไม่เท่ากัน ดังนั้น ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนถ่ายโอน อำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งยังไม่เสร็จสมบูรณ์ จึงมีปัญหาทางปฏิบัติในรายละเอียดต่างๆ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องดูแลกำกับในรายละเอียดต่างๆ อย่างใกล้ชิด

- **รัฐต้องมีกลไกและระบบเข้ามาดูแลความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้น** เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และระดับการพัฒนา เช่น ท้องถิ่นในเขตเมือง แตกต่างจากท้องถิ่นในเขตชนบท และท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาสูง แตกต่างจากท้องถิ่นที่ขาดการดูแล และขาดการพัฒนาจากรัฐ กลไกและระบบบัน្តะเข้ามาช่วยดูแลท้องถิ่น กันด้วย ห่างไกลและยากจน เพื่อให้มีการดูแลเอาใจใส่จากภาครัฐเป็นพิเศษ

- **ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ** ทั้งในแง่การจัดฝึกอบรมพนักงาน ส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขต-สิทธิ-อำนาจ-หน้าที่ และความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งการวางแผน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำฐานข้อมูลท้องถิ่นเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และเป็นข้อมูลพื้นฐานให้รัฐใช้ประกอบในการตัดสินใจให้การสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่น



บทสรุป

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นับเป็นเรื่องหนึ่งที่ภาครัฐกำลังดำเนินการกระจายรายได้ บุคลากร และภารกิจที่สอดคล้องกับส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ซึ่งจะทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความสามารถสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน การให้บริการในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถติดตามข้อมูล ข่าวสาร และตรวจสอบ กำกับการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน

สิ่งต่างๆ เหล่านี้นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีภาครัฐในส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามการดำเนินงานกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังกล่าวจะประสบกับความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดโดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักร่วมกันในความรับผิดชอบ การสนับสนุนอย่างจริงจังต่อเนื่องของทุกภาคส่วน คือ ภาครัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ



ปฏิรูประบราชการ :

แนวทางในการสร้างระบบการบริหาร จัดการที่ดีของภาครัฐ



นับเป็นเวลา กว่า ขอบปีแล้ว ที่ ประเทศไทยเริ่มมีการปรับโครงสร้าง ระบบราชการขึ้น เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการปฏิรูประบบ ราชการครั้งใหญ่แห่งประวัติศาสตร์อีก ครั้งหนึ่ง ในรอบกว่าศตวรรษที่ผ่านมา และการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้มีใช้ เพียงแค่การปรับเปลี่ยนเพียงจุดใดจุด หนึ่ง เมื่อcion เช่น อดีต หากเป็นการปรับ เปลี่ยนที่มองอย่างเป็นองค์รวม โดย คำนึงถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้ง “ระบบ” และ “คน” เพื่อให้งาน บริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

ซึ่งจะหนุนส่งให้ประเทศไทยสามารถ ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลให้คนไทยอยู่ดีมีสุขอย่างถาวรห้าได้ในที่สุด

“ระบบราชการ” คือความ ท้าทายที่แยกต่อการปฏิรูป

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า “ระบบราชการ” นั้น เป็นกลไกหลักที่สำคัญ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งทำ หน้าที่ในการแปรนนโยบายของฝ่าย การเมืองให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รักษา กฎ ระเบียบ กติกาต่างๆ ให้เกิด ประสิทธิผลในการทำงานและมีความ

เป็นธรรมในสังคม รวมทั้งให้การ ปกป้องดูแลผู้ที่ด้อยโอกาสให้เป็นคนที่ มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ทว่า ระบบราชการที่ผ่านมา ยัง ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่ดีได้ อย่างสมบูรณ์แบบ เนื่องจากเป็นระบบ ที่มีขนาดใหญ่ ทำให้การปรับเปลี่ยน ระบบราชการทั้งระบบในแต่ละครั้ง เพื่อ ให้ตามเท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิด ขึ้นนั้น ค่อนข้างจะทำกันได้ยากลำบาก เราคงเห็นกันแล้วว่า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่า “ปฏิรูป” ครั้งใหญ่ๆ ที่ผ่านมา ทำได้เพียง 2 ครั้ง และแต่ละครั้งที่ปฏิรูปก็เป็นห่วงเวลาที่

ห่างกันมาก นับตั้งแต่การเริ่มต้น ปฏิรูปราชการครั้งแรกของประเทศไทย ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จากนั้นก็ได้มีการปฏิรูปขนาดใหญ่อีก ครั้งเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 หรือ กว่าศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งตรงกับรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

แม้ว่าตลอดห่วงเวลาหลังจากนั้น ได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องมาจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน แต่ก็ เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเฉพาะจุด ได้ จุดหนึ่ง อย่างเช่นในสมัยรัชกาลที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ พยายามแปลงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้ จัดทำมาในสมัยรัชกาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มาเป็นแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยมุ่งปฏิรูป 5 เรื่อง ด้วยกันคือ ปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ ภาครัฐ ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน พัสดุ ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล ปรับเปลี่ยนกฎหมาย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็สามารถทำได้เพียงบางเรื่องเท่านั้น เช่น การจำกัดอัตรากำลังข้าราชการคือเกษียณแล้วให้ยุบโครงการเกษียณก่อนกำหนด (Early Retirement) เป็นต้น

ครั้นพอถึงรัชกาลซึ่งมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พยายามนำแนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับระบบราชการ เพราะเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ

“

การก่อการรัฐได้บริหารจัดการ การพัฒนาประเทศ ด้วยความย่อหย่อน รวมถึงกลไกระบบราชการมีความเสื่อมโกร穆 ระบบราชการมีความส่อไป เกิดขึ้น คือ สาเหตุสำคัญของ การสั่งสมปัญหา

วิกฤตในที่สุด

”

ครั้งใหญ่ขึ้นอีกครั้ง เพื่อสนองตอบเจตนาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการปรับเปลี่ยนของสังคมไทยซึ่งกำลังก้าวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการครั้งล่าสุดนี้ นับว่ามีความยิ่งใหญ่และท้าทายกว่าการปฏิรูปทุกครั้งที่ผ่านมา เพราะนอกจากจะต้องปฏิรูป “ระบบ” ซึ่งมีความซับซ้อนแล้ว ยังต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดของ “คน” และของวัฒนธรรมองค์กรซึ่งได้ฝัง根柢 ลึกมายาวนาน

“วิกฤตเศรษฐกิจ” เป็นภัยจากเข้าเละท่อนปัญหาระบบราชการ

ทำไมจึงต้องให้ความสำคัญกับการปรับรื้อระบบราชการทั้งระบบ รวมถึงปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการใหม่ คงจะมีคำตอบที่เป็นสมேองจะกางเสาะทั้งนี้ให้เห็นภาพว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2540 ซึ่งถือเป็นจุดหักเหครั้งสำคัญของสังคมไทย

ได้พิสูจน์อย่างชัดเจนแล้วว่า การที่ภาคธุรกิจได้บริหารจัดการการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ด้วยความย่อหย่อน อ่อนแอก รวมถึงกลไกระบบราชการมีความเสื่อมโกร穆 ข้าราชการจัดการบริหารจัดการที่เสื่อม คือสาเหตุสำคัญของการสั่งสมปัญหา ต่างๆ ตามมาเป็นเวลานานและก่อให้เกิดวิกฤตในที่สุด

สำหรับปัญหาอันเกิดจากการขาดการบริหารที่ดีของภาครัฐนั้น เท่าที่มีการศึกษาการปฏิบัติงานของระบบราชการ ได้นำมาซึ่งข้อสรุปที่สำคัญคือ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นที่มาของปัญหาความล่าช้าในการสั่งการ เกิดความผิดพลาดอันเนื่องมาจากการ ข้อมูลไม่สมบูรณ์ ล่าช้า หรือถูกบิดเบือนระหว่างทาง การยึดติดกับทัศนคติถึงเดิมแบบ “เจ้าอนุมูลนาย” ได้นำมาซึ่งปัญหาการสร้างอิทธิพลจาก การใช้อำนาจรัฐ และการขาดระบบตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ หนุนส่งให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ความรุนแรง อีกทั้งขยายวงกว้างมาเป็นลำดับ¹

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก จนเกิดเป็นกระแสของสังคม เรียกร้องให้มีการปฏิรูปราชการนับจากวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา โดยต้องการให้ภาครัฐลดบทบาทและอำนาจลง พร้อมกับให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ในการดำเนินการว่า ตนจะได้ประโยชน์อะไร และพึงพอใจอย่างไร โดยที่ภาครัฐสามารถให้บริการ

¹ “กรอบความคิดและทิศทางในการปฏิรูปราชการ”, หลักการและแนวทางในการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการ, สำนักงาน ก.พ., 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2545.

ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ (Customer Driven Government)

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน ที่ได้เข้าไปในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ของข้าราชการ ด้วยแล้ว ยังตอกย้ำให้เห็นชัดและส่งสัญญาณมาว่า น่าจะถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่



เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างจริงจังเสียที เพราะถ้าเรามองย้อนกลับไปดูถึงการใช้จ่ายเงินในหมวดดังกล่าว ก็จะพบว่า ในจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่ทั้งหมดนั้น เมื่อ 20 ปีที่แล้ว มีการใช้ไปในหมวดนี้เพียงประมาณร้อยละ 20 แต่ปัจจุบันได้ขยับขึ้นมาสูงถึงร้อยละ 42 จึงเท่ากับเป็นการกินล้าเงินที่ต้องนำไปใช้ในหมวดอื่นๆ ด้วย ซึ่งขณะนี้ปรากฏว่า เราสามารถนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปพัฒนาในเรื่องต่างๆ อาทิ ตัดถนน สร้างสะพาน สร้างโรงพยาบาล สร้างงาน แก้ปัญหาภัยแล้ง-น้ำท่วม ได้เพียงร้อยละ 28 เท่านั้น ส่วนเงินที่เหลืออีกวันละ 30

ก็นำไปทำอะไรหรือเป็นเงินฝากพันระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีแรงกดดันจากภายนอกที่บีบบังคับให้จำเป็นต้องเร่งปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังด้วยก็คือประเทศไทยต้องปั้นตัวให้สอดคล้องกับทิศทางของโลกสมัยใหม่ที่หันมาให้ความสำคัญกับการแข่งขันกันที่ “ความเร็ว” เนื่องจากต้องแข่งขันหน้าอยู่

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ฉะนั้น ประเทศไทยหรือใครตามที่สามารถก้าวเท้าทันโลก ตัดสินใจได้ก่อน ก็ย่อมที่จะพัฒนาไปได้เร็วกว่าและมีขีดความสามารถสูงในการแข่งขันในเวทีโลก สำหรับประเทศไทยแล้ว การมีระบบราชการที่ดีควบคู่กับระบบการเมืองที่ดีเท่านั้น จึงจะสามารถสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ เพื่อสนับสนุนให้คนไทยและประเทศไทยสามารถปรับตัวและพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ ซึ่งขณะนี้ได้ปรากฏชัดว่า แนวคิดดังกล่าวเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นในรัฐบาลปัจจุบัน

ก้าวแรกของรัฐบาลปัจจุบันในการปฏิรูประบบราชการ

พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งปฏิรูประบบราชการว่า การที่ระบบราชการแบบเดิมที่เป็นระบบแบบแยกส่วน โดยทุกกระทรวงต่างคน ต่างทำ ต่างอยู่ (Functioning

System) นั้น ถึงแม้จะทำให้ทุกคนเข้าใจตัวเองมากกว่าผู้อื่น แต่ค่านี้มีต้นมากและตัวตนจะใหญ่ รวมทั้งจะมีการคิดเฉพาะหน่วยงานของตนเอง ซึ่งระบบดังกล่าวได้แพร่กระจายทั่วไปหมดไปในสังคมไทย “คน” จึงไม่ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน และส่งผลให้สังคมไทยมีความขัดแย้งมาก ระบบแบบแยกส่วนนี้ จึงเป็นเสน่ห์อนปีศาจร้ายที่อยู่ทั้งในกระบวนการบริหารและกระบวนการเรียนรู้²

ดังนั้น ภายใต้แรงบีบบังคับทั้งภายในและภายนอกประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้รัฐบาลปัจจุบันต้องจัดลำดับความสำคัญว่าจะต้องทำอะไรก่อนหลังในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจากการที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า ต้องการให้ประเทศไทยสามารถก้าวไปเป็นประเทศที่มีสมรรถนะสูง (High Performance Economy) โดยที่ประเทศไทยสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งปรับทั้งระบบราชการรัฐบาล ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีสมรรถนะสูงตามไปด้วย เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของการพัฒนาประเทศ เป็นกลไกที่ช่วยความเป็นธรรมในสังคม และสร้างความอยู่ดีมีสุขให้แก่ประชาชน

การที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายนี้ได้จำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ICT (Information and Communication Technology) หรือ Internet ทั้งนี้ เพื่อมุ่งให้เกิดการปฏิรูปในหลาย ๆ ด้าน ดังนี้

² การประชุมคณะกรรมการร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ, วันอังคารที่ 22 ตุลาคม 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล

►► ปรับโครงสร้างราชการ เป็นปัจจัยพื้นฐานสู่ความสำเร็จ

สำหรับก้าวแรกของการดำเนินการปฏิรูประบบราชการภายใน ได้ตัดสินใจที่จะเร่งดำเนินการปรับโครงสร้างราชการก่อน เพราะเห็นว่า ถ้าโครงสร้างไม่พร้อมก็ไม่สามารถจะไปแข่งกับคนอื่นได้ ฉะนั้น จึงมุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย (Networking) และจัดองค์กรให้เป็นไปตามภารกิจ (Agenda Base) มาตรฐาน โดยนำภารกิจมาเป็นตัวตั้ง แล้วให้ทุกคน มุ่งไปที่ภารกิจซึ่งเป็นเป้าเดียวกัน ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้เกิดกระบวนการการทำงานร่วมกันเป็นทีม และจะนำไปสู่ความสำเร็จของงานที่มีเจ้าภาพชัดเจน ซึ่งการจัดองค์กรลักษณะนี้ นอกจากราชชั่วข่ายลดความขัดแย้งลงแล้ว ยังจะช่วยให้เกิดความสามัคคีขึ้นในสังคมไทยได้อีกด้วย

►► ปรับภารกิจและกระทรวงให้สอดคล้องกันโดยเน้นการมี “เจ้าภาพ”

เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวมีผลในการบังคับใช้ทั้งระบบ จึงได้ออกกฎหมายใหม่ๆ สองรับ 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติปรับบูรณาการ ที่เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ทำให้มีกระทรวงใหม่ขึ้นถึง 20 กระทรวง โดยมีกระทรวงใหม่เพิ่มขึ้นมาอีก 6 กระทรวง ส่งผลให้มีการปรับภารกิจโดยยังคงใช้ชื่อกระทรวงเดิม 11 กระทรวง และปรับชื่อกระทรวงใหม่ 3 กระทรวง รวมทั้งมีการปรับโครงสร้าง

“

ต่อไปนี้ จะต้องมีการวางแผนและ

ประสานกิจกรรมการใช้งบ

ประมาณและทรัพยากรร่วมกัน

เพื่อให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่า โดย

ต้องนำหลักการบริหารจัดการ

บ้านเมืองก็ต้องมุ่งอำนวยความสะดวก

และดูแลตอบสนองความ

ต้องการของประชาชนได้

อย่างมีประสิทธิภาพ

”

ภายใต้ของแต่ละกระทรวงให้สอดรับ กับภารกิจด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติ ระบบที่ปรับเปลี่ยนภารกิจและกระทรวง ที่ออกมากควบคู่กัน จะช่วยให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่า ในแต่ละภารกิจนั้น มีกระทรวงใดหรือหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพ และในเวลาเดียวกันก็ต้องรู้ด้วยว่า ในการดำเนินการเพื่อให้มุ่งไปสู่ความสำเร็จในภารกิจนั้น มีกระทรวงใดหรือหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังต้องกระจายภารกิจและทรัพยากรลงไปให้ท่องถินอีกด้วย ซึ่งก็แปลว่า ต่อไปนี้จะต้องมีการวางแผนและประสานภารกิจรวมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่า โดยต้องนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่มุ่งอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายสุดท้ายคือ ประโยชน์สุขของประชาชน โดยที่มีเจ้าภาพเป็นผู้รับผิดชอบต่อการดำเนินงานนั้นอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายแม่ที่ออกมาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนั้น คงยังไม่เพียงพอที่สร้างความชัดเจนในการบริหารราชการแผ่นดินได้ ยังต้องมีการออกกฎหมายลูกคือ พระราชบัญญัติ ตามมาอีก 2 ฉบับ ว่าด้วยการโอน โอนอำนาจ โอนหน้าที่ โอนทรัพย์สิน หนี้สิน งบประมาณ จากหน่วยหนึ่งไปสู่หน่วยหนึ่ง หลังจากนั้นยังต้องออกกฎหมายล่านคือ ออกกฎหมาย ตามมาอีก 155 ฉบับ เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของกรมต่างๆ มีความชัดเจนขึ้น³

►► ปรับระบบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์โดยมีความเชื่อมโยงอย่างบูรณาการ

นอกจากมีการปรับโครงสร้างราชการเพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จของภารกิจแล้ว ยังจำเป็นต้องปรับระบบการจัดสรรงบประมาณ ไปพร้อมกันด้วย เพราะถ้าหน่วยงานมีแผนงานโครงการต้องเพียงไร แต่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณลงไปสนับสนุนได้อย่างเหมาะสม และไม่มีความเชื่อมโยงอย่างบูรณาการแล้ว ก็ย่อมจะไม่มีผลประโยชน์ขึ้นได้เกิดขึ้น ซึ่งจากนโยบายรัฐบาลปัจจุบันที่แฉลงไว้เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ว่า จะเร่งรัดให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ ที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ใน

³ คำบรรยายพิเศษ “6 เดือน ของการพัฒนาระบบราชการและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย” โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม), 3 เมษายน 2546.



การพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพไปร่วมกันนั้น ได้นำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ก็คือ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน เริ่มตั้งแต่รัฐบาลหรือคณะกรรมการต่อไป จนถึงระดับรัฐมนตรี จะรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มาถึงระดับกระทรวง ก็จะมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงาน หรือหัวหน้าหน่วยงาน ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

เมื่อดำเนินการผ่านพื้นที่ประจำหนึ่ง ก็จะต้องมีการติดตามและประเมินผล พร้อมจัดทำรายงานผล การดำเนินงานอย่างไปร่วมกัน ตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้รู้ว่า หน่วยงานนั้นดำเนินการแล้ว บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ได้อย่างชัดเจน ระบบที่วางไว้ เช่นนี้ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญที่

สามารถนำไปประกอบการตัดสินใจในการบริหารงานและแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงานต่อผลสำเร็จนั้นเอง

จากหลักการดังกล่าว ได้นำไปสู่การปฏิบัติคือ "ได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดทำระบบการจัดสรรงบประมาณใหม่ ที่เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance – Based Budgeting) ซึ่งถือว่า เป็นครั้งแรกที่มีการใช้ยุทธศาสตร์หรือนโยบายที่สะท้อนยุทธศาสตร์ โดยใช้นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลมาเป็นตัวกำหนด พร้อมให้ความสำคัญกับการประเมินผลจากผลลัพธ์ (output) และผลสัมฤทธิ์ (outcome) ของงานนั้นๆ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่เคยมุ่งจัดสรรงบประมาณในลักษณะเป็นแท่งๆ ลงไปตามกระทรวงต่างๆ

ในปีงบประมาณ 2546 ได้มีการปรับจากแบบมุ่งเน้นผลงาน "ไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB)" ซึ่งในปีนี้ได้เริ่มกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ไว้ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและการจัด

ลำดับความสำคัญ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่เขื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณประจำปี ผลผลิตของหน่วยงานที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัด และงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระหว่างปีงบประมาณ 3 ปี

ส่วนในปีงบประมาณ 2547 ได้พยายามจัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้ชัดยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องความเขื่อมโยงระหว่างเป้าหมายยุทธศาสตร์การจัดสรร และเป้าหมายการจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณแต่ละระดับ รวมทั้งตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่ใช้ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการนั้น เป็นเรื่องที่ได้สะท้อนผลมาจากการปีก่อนว่า ไม่มีความไม่ชัดเจน ฉะนั้น จึงนำไปสู่การกำหนดแนวทางที่ชัดเจนขึ้น อาทิ มีการสร้าง Key Performance Indicator (KPI) ของกระทรวง เพื่อจัดทำเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงที่ชัดขึ้น มีการกำหนดต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อผลผลิต เพื่อจะได้รู้ว่าหน่วยงานนั้นมีการใช้ปัจจัยนำเข้าเท่าไหร่ มีกระบวนการในจัดทำผลผลิตอย่างไร และได้ผลผลิตที่มีผลลัพธ์ตามที่ได้คาดหมายว่าจะให้เกิดขึ้นในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของกระทรวงหรือไม่ มีการนำเครื่องมือเทคนิคใหม่ๆ มาใช้ เช่น มีข้อตกลง (Public Service Agreement : PSA) ระหว่างกระทรวง หรือระหว่างเจ้ากระทรวงกับหน่วยงานภายในกระทรวงนั้นๆ เป็นต้น

การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์นี้ คาดว่าจะเสริมสมบูรณ์ได้ภายใน

ปีงบประมาณ 2549 ขณะเดียวกันก็จะมีการยกเว้นพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ขึ้น เพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการงบประมาณใหม่อีกด้วย

►> **สนับสนุนให้หน่วยงานรัฐนำสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน**

เพื่อให้มีเครื่องมือที่สามารถช่วยหน่วยงานของรัฐก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และให้สาธารณชนได้รับบริการจากทางการได้รวดเร็วขึ้น ในช่วงเริ่มต้นทำงานของรัฐบาลปัจจุบัน จึงสนับสนุนให้มีการให้บริการต่างๆผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) ด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะทาง Internet ตามหลัก 4 ท คือ “ที่เดียว ทันได ทั่วไทย ทุกเวลา” มีการนำระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระบบ e-Audit e-Procurement e-Auction มีการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานผ่านทาง e-mail และก้าวต่อๆไป ก็จะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐมีการนำเครื่องมือสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ มาใช้เดือย่างหลากราย

ก้าวสำคัญในการปฏิรูปที่ท้าทายยิ่งกว่า

►> **การปรับวิธีการทำงานให้ก้าวทันโลก**

จากการแสดงความนิยมและการตีตัวในเรื่องของ Balanced Score Card (BSC) ทำให้หน่วยงานภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการนำระบบ BSC มาปรับใช้ โดยสำนักงานคณะกรรมการ



พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลงานปฏิรูประบบราชการ ได้นำแนวคิด BSC มาดัดแปลงในระบบการบริหารโดยมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management : RBM) รวมทั้งดัดแปลงเป็นเกณฑ์ในการประเมินหน่วยงานราชการเพื่อจัดสรรจิรงรางวัลประจำปี (Bonus) ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐเริ่มที่จะปรับเปลี่ยนแนวคิดมาให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ที่จะเป็นลูกค้ามากขึ้น และจะต้องทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “การบริหารราชการต้องไปนี้ จะต้องทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ประโยชน์ของประชาชน ผลลัพธ์ที่จะบังเกิดแก่รัฐ การปฏิบัติต่อไปนี้ จะต้องทำด้วยความประยัติคุ้มค่า ชอบด้วยกฎหมาย มีคุณธรรม โปร่งใส มีส่วนร่วม ลดขั้นตอนกระบวนการยำยาก การตัดสินใจ”

ในทางปฏิบัติว่าจะมีวิธีการ

อย่างไรในการปรับเปลี่ยนนั้น เห็นจะเป็นเรื่องของ 20 กระทรวง 150 กรม และข้าราชการ 3 ล้านคน ที่จะต้องทำการปฏิรูปตนเอง และจะทำได้อย่างไรนั้น ผู้อำนวยการจะย้อนกลับไปคุณแนวคิดและหลักการในหัวข้อที่กล่าวไว้ในเรื่องปรับภารกิจให้สอดคล้องกันโดยเน้นการมี “เจ้าภาพ” และการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ โดยเฉพาะในเรื่อง PSA ที่กำลังกล่าวถึงกันมากในขณะนี้

สำหรับอีกเรื่องหนึ่งที่ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน และกำลังได้รับการกล่าวขานกันมากเข่นกันก็คือ การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO (Chief Executive Officer) นอกจากจะทำให้มีเจ้าภาพที่รับผิดชอบงานอย่างชัดเจน แล้ว ยังจะส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจจากนายกรัฐมนตรีออกไปสู่ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นกระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไปสู่ภูมิภาค โดยผู้ว่า CEO จะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานในพื้นที่ ซึ่งการบริหารงานแบบนี้



จำเป็นต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดขึ้นมาใช้เป็นครั้งแรก และการได้มามีชี้ยุทธศาสตร์นั้นทุกจังหวัดก็จะต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม ความเข้มแข็งของชุมชน มาร่วมกันบูรณาการทั้ง “งาน เงิน คน” เพื่อให้แต่ละจังหวัดสามารถทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ในแต่ละที่นี่ที่ได้อย่างแท้จริง

► การปรับทัศนคติและเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร (Cultural Change)

การปฏิรูประบบราชการจะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้น สิ่งที่สำคัญและยากยิ่งกว่าเรื่องอื่นๆ ให้ก็จะหนีไม่พ้นเรื่องของวัฒนธรรมองค์กรทัศนคติ ท่าที และความคิดของข้าราชการ เพราะถ้าจะให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถปรับตัวให้เข้ากับวิถีการทำงานแนวใหม่ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เน้นการมีจริยธรรม คุณธรรม มีความโปร่งใส

ตรวจสอบได้ ใจดีการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ข้าราชการมีศักดิ์ศรีและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ต้องอาศัยระยะเวลาภาระนานพอสมควร

ที่ต้องกล่าวเข่นนั้น เป็นเพราะจากปัญหาใหญ่ประการหนึ่งที่สะท้อนผลออกมายในช่วงแรกที่ได้เริ่มมีการปรับโครงสร้างราชการนั้น ทำให้เห็นว่า ยังมีบางคนบางฝ่ายยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความคิดได้ที่เคยคิดเมื่อ 30 ปีก่อน ที่ก็คงเป็นอย่างนั้น ด้วยเหตุผลนั้นๆ การ เช่น รู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่เลื่อมใสในวิธีการปฏิรูประบบราชการ ก็เลยไม่ให้ความร่วมมือ ได้รับความกระทบกระเทือนเพราะต้องย้ายที่ทำงานหรือคาดหวังว่าจะได้รับตำแหน่งหลังปรับโครงสร้าง แต่กลับไม่ได้ เป็นต้น

บทสรุปหัวข้อ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาที่ได้ปฏิรูประบบราชการ โดยเริ่มจากการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อ มุ่งไปสู่ความสำเร็จของภารกิจ ปฏิรูประบบแบบแนวใหม่ เพื่อให้ได้ผลสำเร็จของงานที่สามารถสะท้อนยุทธศาสตร์และมีลักษณะความสำคัญอย่างเชื่อมโยงและบูรณาการ พร้อมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐได้นำร่องของ ICT หรือ Internet มาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว รัฐบาลปัจจุบันยังต้องพยายามผลักดันเรื่องใหญ่ๆ ที่ยากและมีความท้าทายยิ่งกว่า

นี้ ให้สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิรูปบริการทำงาน การปรับทัศนคติหรือเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร (Cultural Change) การปรับลดขนาดขององค์กรภาครัฐ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายคือ การเป็นกลไกหลักที่ดีในการพัฒนาประเทศ เป็นกลไกที่สร้างความเป็นธรรมในสังคม และสร้างความอยู่ดีมีสุขให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะว่ากันตามสูตรการปฏิรูปราชการของต่างประเทศ ที่บอกไว้ว่า จะต้องมีการปฏิรูปถึง 3 เรื่อง ด้วยกัน หรือที่มีสูตรเรียกว่า “3S” ซึ่ง S ตัวแรกจะเป็นเรื่องของการปรับระบบโครงสร้าง (Structure) S ตัวที่สองคือการให้บริการหรือการสนับสนุนด้านความต้องการของประชาชน (Service) และ S ตัวสุดท้าย ได้แก่ ขนาดของราชการ (Size) หากจะพิจารณาตามนี้แล้ว ก็เรียกได้ว่าเรากำลังก้าวเดินกันมาสู่ครึ่งทาง ส่วนทางที่เหลือจะสำเร็จตามสูตรของการปฏิรูปราชการที่ว่าได้หรือไม่นั้น จะต้องอาศัยความพร้อม ความกล้าหาญ และความตั้งใจจริงของผู้นำประเทศเป็นอย่างมาก รวมทั้งจำเป็นต้องอาศัยพลังจากบุคลาชาราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติ และวัฒนธรรมใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ตลอดจนยังต้องอาศัยระยะเวลาภาระนานพอสมควรในการดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่องต่อไป



ดังนี้เชิงวัดการบริหารจัดการที่ดี :

เครื่องมือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ



นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาที่สำคัญคือ การช่วยให้ “คน เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ดังนั้นการติดตามประเมินผลการพัฒนา จึง ต้องมุ่งไปที่ผลกระทบขั้นสุดท้ายซึ่งเกิดขึ้นกับคน อันได้แก่การวัด “ความอยู่ดี มีสุข” ของคนนั้นเอง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดองค์ประกอบของความอยู่ดีมีสุขไว้ 7 ด้าน คือ 1) สุขภาพอนามัย 2) ความรู้ 3) ชีวิตการทำงาน 4) รายได้และการ กระจายรายได้ 5) ชีวิตครอบครัว 6) สภาพแวดล้อม และ 7) การบริหารจัดการ ที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญของความอยู่ดีมีสุข

การบริหารจัดการที่ดี นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาใน การสร้างความอยู่ดีมีสุขให้เกิดขึ้นกับคนไทย โดยสิ่งที่ยืนยันความสำคัญของ การบริหารจัดการที่ดีได้เป็นอย่างดีคือ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ซึ่ง เกิดขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มที่ดี แต่วิกฤตในประเทศไทยกลับมีตัวมี สาเหตุมาจากการบริหารจัดการของโลกดังที่เคยเป็นมาในอดีต แต่เกิดจากกลไก

และการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคม ภายในประเทศเอง ที่มีความไม่เหมาะสม หลายประการ อาทิ การทุจริตประพฤติมิชอบ ระบบการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจ และต้อด้วยประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายที่ล้า สมัย และกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลใน สังคมที่อ่อนแอ เป็นต้น ซึ่งวิกฤตที่เกิดขึ้น ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยในทุกด้าน

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประชาชนสามารถมี ส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของภาครัฐ มากขึ้น รวมทั้งมีการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้ การปฏิบัติภารกิจของภาครัฐต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเจ้าหน้าที่จะต้องมีสำนึกรับผิดชอบ ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิด ความตระหนักในภาคธุรกิจเอกชนในการ สร้างธรรมาภิบาลขึ้นในองค์กร และยังส่งผล ให้ภาคประชาชน นักวิชาการ รวมถึง สื่อมวลชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมใน กระบวนการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง นอกเหนือนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ยังให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี อย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ ที่สำคัญยุทธศาสตร์หนึ่ง และกำหนด แนวทางภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการ สร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในทุกภาคส่วน ของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และ ภาคประชาชน

การศึกษาเพื่อพัฒนาด้านนีชีว์ดับการบริหารจัดการที่ดี

การดำเนินงานเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในช่วงที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าในหลายส่วน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการติดตามแยกส่วนเฉพาะในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น ยังขาดการติดตามประเมินผลในภาพรวม อีกทั้งขาดตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน ดังนั้น ศศช. จึงได้ว่ามกับสถาบันพระปกาเกล้า ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาเพื่อพัฒนาด้านนีชีว์ดับผลกระทบพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลในภาพรวม และพัฒนาด้านนีชีว์ดับผลกระทบ/ผลสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม โดยจำกัดขอบเขตเฉพาะเรื่องการบริหารจัดการที่ดีในภาคราชการ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของภาคราชการมีความใกล้ชิดและมีผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการของภาคราชการไปสู่ทิศทางที่มีธรรมาภิบาลมากขึ้น จึงส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนโดยตรง

แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดี

สำหรับแนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐที่ใช้ในการศึกษา มีกรอบแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการที่ดีซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดนิยามของการบริหารจัดการที่ดีดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง หลักการบริหารงาน ที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปธรรมแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด”

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักของการบริหารจัดการที่ดีไว้ 6 ประการ ดังนี้

◆ **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง การตราชฎาหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

◆ **หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความเชื่อสัมย จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประพฤติอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

◆ **หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง ความโปร่งใสเพื่อ



เทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบ และมีความไม่สงบพึงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำพทที่ให้แรงบันดาลใจในเชิงบวก และให้ความหมายในเชิงสงบสุข

◆ หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารกีดขวางกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ว่ามวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน และการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วม

◆ หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

หมายถึง การตรวจสอบในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกรักในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลลัพธ์และเสียจากการกระทำของตนเอง

◆ หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประยุต์ ให้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์

สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประ邈ชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการ บริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ขั้นตอนการพัฒนาด้านนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี

การพัฒนาด้านนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี เริ่มต้นด้วยขั้นตอนการ ทบทวนวรรณกรรมและแนวคิด เพื่อกำหนดรากของความคิดและตัวชี้วัด จากนั้น จึงทำการทดสอบตัวชี้วัดและแบบสอบถาม 2 รอบ โดยรอบแรกดำเนินการ ทดสอบใน 2 หน่วยงาน รวมทั้งการจัดระดุมสมองเพื่อรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะ ต่อจากนั้น จึงนำแบบสอบถามและตัวชี้วัดที่ปรับปรุงแล้วไป ทำการทดสอบรอบที่ 2 ในหน่วยงานภาคราชการ 10 หน่วยงาน จาก 10 จังหวัด ตัวอย่างทั่วประเทศ จังหวัดละ 1 หน่วย โดยแบ่งเป็นกลุ่มงานด้านเศรษฐกิจ ด้าน บริการ และด้านความมั่นคง ซึ่งกลุ่มประชากรที่ทดสอบคือ ประชาชนผู้รับ บริการและข้าราชการที่ให้บริการ แล้วจึงจัดทำการประชุมระดุมสมองเพื่อรับข้อ เสนอแนะอีกรอบหนึ่ง ก่อนที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในที่สุด

องค์ประกอบในการพัฒนาเครื่องชี้วัดการบริหาร จัดการที่ดี

ทั้งนี้ จากหลักของการบริหารจัดการที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ในแต่ละหลักมีลักษณะสำคัญที่สามารถนำมาเป็นองค์ประกอบ หลักในการพัฒนาตัวชี้วัดได้ดังนี้

◆ หลักนิติธรรม มี 7 ประการคือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลัก การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หน่วยงานมีหลักความผูกพันต่อกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ 4) หน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายในทาง เนื้อหา 5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ 6) หน่วยงานยึดหลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกำหนด” และ 7) หน่วย งานยึดหลักการทำงานภายใต้กฎ ระเบียบสูงสุด

◆ หลักคุณธรรม มี 3 ประการคือ 1) การปลดจากภาระทุจริต 2) การ ปลดจากภาระทำผิดวินัย และ 3) การปลดจากภาระทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ นิยมและจรรยาบรรณ

◆ หลักความโปร่งใส มี 4 ประการคือ 1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ของระบบงาน 2) ความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ 3) ความโปร่งใสของระบบ การให้โทษ และ 4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

◆ หลักการมีส่วนร่วม มี 4 ประการคือ 1) การมีส่วนร่วมในระดับการ ให้ข้อมูลประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับวางแผน/ตัดสินใจ และ 4) พัฒนาศักยภาพในการมี ส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณะ

“

การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง
หลักการการบริหารงาน กี่มุ่งเน้น
หลักการ โดยมีไหหลักการที่เป็นรูป^ร
ธรรมแบบปกติการบริหารงาน
แต่เป็นหลักการการทำงาน ซึ่งหากมี
การนำมายังเพื่อการบริหารงานแล้ว
จะเกิดความเชื่อมั่นว่า
จะนำมายังผลลัพธ์ที่ดีที่สุด

”

◆ หลักความความรับผิดชอบ
มี 6 ประการคือ 1) หน่วยงานมีการ สร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน 2) หน่วยงาน มีเป้าหมายที่ชัดเจน 3) หน่วยงานมีการ บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ 4) หน่วย งานมีระบบติดตามประเมินผล 5) หน่วยงาน มีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน และ 6) หน่วย งานมีแผนสำรอง

◆ หลักความคุ้มค่า มี 3 ประการคือ^ร
1) การประหยัด 2) การใช้ทรัพยากรให้เกิด ประโยชน์สูงสุด และ 3) ความสามารถใน การแข่งขัน

ในแต่ละองค์ประกอบหลักของเครื่อง ชี้วัดเหล่านี้ สามารถแยกแจงลักษณะสำคัญ เป็นองค์ประกอบย่อยได้อีก รวมทั้งสิ้น 81 องค์ ประกอบย่อย ซึ่งได้นำไปเป็นกรอบในการ พัฒนาด้านนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี การ สร้างคำาณในแบบสอบถามสำหรับเก็บ ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง และเป็นแนวทางใน การเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ของหน่วยงาน ข้อมูลที่ได้จากการลงไป สำรวจในภาคสนาม ได้นำมาประมวล ผลและวิเคราะห์ผล โดยได้กำหนดในช่วง

คะแนนระหว่าง 0.0-1.0 นับจากคะแนนต่ำสุดไปยังคะแนนสูงสุด แต่ในการวิเคราะห์ จะแบ่งช่วงคะแนนดังกล่าวออกเป็น 5 ระดับ คือ ต่ำที่สุด(0.00-0.20) ต่ำ(0.21-0.40) ปานกลาง(0.41-0.60) สูง(0.61-0.80) และสูงสุด(0.81-1.00)

ผลการทดสอบเครื่องชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในภาคสนาม

ผลจากการทดสอบภาคสนามสรุปได้ว่า ดัชนีชี้วัดที่ได้จากการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักนี้ มีความเหมาะสมและสามารถชี้วัดระดับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นที่น่าพอใจ โดยผลการวิเคราะห์ในภาพรวม พบว่า หน่วยงานทั้ง 10 แห่งที่ทำการทดสอบ มีหลักนิติธรรมในระดับสูงที่สุดคือ 0.81 และมีความโปร่งใสต่ำที่สุดคือ 0.48 หลักคุณธรรม 0.80 หลักสำนึกรับผิดชอบ 0.66 หลักความคุ้มค่า 0.66 และการมีส่วนร่วม 0.65 ในขณะที่เมื่อพิจารณาตามกลุ่มหน่วยงาน พบว่า กลุ่มงานเศรษฐกิจมหภาคคุณธรรมสูงสุดคือ 0.98 กลุ่มงานบริการมีหลักนิติธรรมสูงสุด คือ 0.84 และกลุ่มงานความมั่นคงมีหลักนิติธรรมสูงสุด เช่นกันคือ 0.85 ในขณะที่ทุกกลุ่มงานมีระดับความโปร่งใสต่ำใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในระดับ 0.45-0.51 ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจคือ หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีคะแนนในทิศทางที่สวนทางกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการมีแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หลักคุณธรรมใช้ข้อมูลที่หน่วยงานจัดเก็บและบันทึกไว้เรียบร้อยแล้ว ในขณะที่หลักความโปร่งใสใช้วิธีสอบถามจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่มีการจัดเก็บไว้มาก่อน จึงมีความเป็นไปได้ว่า ภายนอกหน่วยงานอาจมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง แต่ไม่มีการตรวจสอบหรือบันทึกไว้เป็นหลักฐาน



ประเด็นที่ต้องปรับปรุงต่อไป

เนื่องจากผลการพัฒนาตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีในเบื้องต้น เป็นข้อสรุปจากการวัดผลในระดับหน่วยงาน โดยข้อมูลที่ใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดได้มามากการใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานตัวอย่างเป็นหลัก ดังนั้น การขยายผลเพื่อการประเมินการบริหารจัดการภาครัฐในระดับภาพรวมของประเทศไทย จะต้องขยายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมพื้นที่และประเภทของหน่วยงานราชการให้ครบถ้วนทุกกลุ่มงาน เพื่อให้สามารถเป็นตัวแทนที่ดีของหน่วยงานภาครัฐโดยรวมได้ นอกจากนี้ การใช้ข้อมูลทุติยภูมิบางตัวที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน มาใช้แทนนั้น พบว่า ยังไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงได้อย่างชัดเจนเพียงพอ เพราะเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหวและมีผลกระทบต่อข่าวราชการในวงกว้าง ในอดีตที่ผ่านมา จึงไม่มีการบันทึกเป็นสถิติไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้สถิติข้อมูลมีความผันแปรสูง และสรุปผลได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ผลพวงจากการกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดีนั้น ในระยะยาวคาดว่า การจัดเก็บข้อมูลจะสมบูรณ์และเป็นระบบที่ต่อเนื่องมากขึ้น ดังนั้น ในภาวะปัจจุบันถ้าต้องประเมินการบริหารจัดการภาครัฐในระดับภาพรวม จะต้องขยายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมพื้นที่และประเภทของหน่วยงานราชการให้ครบถ้วนทุกกลุ่มงาน เพื่อให้เป็นตัวแทนที่ดีของหน่วยงานของภาครัฐ ในขณะเดียวกัน ถ้าได้มีการผลักดันให้หน่วยงานทุกแห่งมีการจัดเก็บข้อมูลการบริหารจัดการของตนเอง ก็จะเป็นผลดีทั้งต่อหน่วยงาน ที่จะทำให้ทราบสถานการณ์ของหน่วยงาน และต่อหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่จะมีข้อมูลในภาพรวมของประเทศไทยด้วย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

ด้วยนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีที่ได้พัฒนาขึ้นนี้ สามารถใช้ประเมินผลการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับหน่วยงานและระดับภาครัฐได้เหมาะสมในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากกราฟทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างพบว่า ด้วยนี้ชี้วัดสามารถสะท้อนและอธิบายภาพของกราฟบริหารจัดการของหน่วยงานและภาครัฐได้เป็นอย่างดี

การพัฒนาด้วยนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีนี้เป็นเรื่องใหม่ เพราะในช่วงที่ผ่านมาอย่างไม่เคยมีการจัดทำด้วยนี้ชี้วัดในลักษณะนี้มาก่อน วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการค้นหาข้อมูลก็ได้มีการปรับปรุงให้สามารถใช้ได้ง่ายและสะดวกแบบทดสอบก็ได้มีการปรับลดค่าตามให้เหลือน้อยลง โดยพยายามไม่ทำให้เสียความสำคัญของหลักการต่างๆ และตัวเลือกในค่าตามได้ถูกปรับให่ง่ายสะดวกต่อการตอบและสะดวกต่อการประเมินผล อย่างไรก็ตาม การพัฒนาด้วยนี้ชี้วัดนี้ ดำเนินการภายในช่วงระยะเวลาและทรัพยากรที่จำกัด ผลการทดสอบเครื่องชี้วัดที่ได้ดำเนินการไปแล้วอาจยังไม่เพียงพอสำหรับการคัดเลือกเครื่องชี้วัดที่เหมาะสมที่สุด สำหรับใช้ในการประเมินผลหน่วยงานทุกประเภทได้อย่างกว้างขวางและเป็นสากล

ดังนั้น ในกระบวนการนี้ชี้วัดดังกล่าวไปใช้ในการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรอื่นๆ นอกเหนือไปจากองค์กรของรัฐ เช่น องค์กรอิสระ หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการทดสอบแนวคิดและปรับปรุงเครื่องชี้วัดบางตัว เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงานประจำหนึ่งๆ ด้วย และควรดำเนินการประเมินผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มีการตอบแบบสอบถาม การเก็บข้อมูลของหน่วยงานควบคู่กับการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดการประชุมกลุ่ม การสังเกตต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครอบคลุมและมีรายละเอียดอธิบายผลการประเมินได้ชัดเจนขึ้นด้วย

การนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้

หลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 6 หลักการ ควรได้รับการเผยแพร่และใช้งานกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน และองค์กรอิสระเพื่อการปฏิบัติงานกรอบของหลักนิติธรรม ความโปร่งใส คุณธรรม ความสำนึกรับผิดชอบ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมจะทำให้ประเทศสามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี ลดการทุจริตในการทำงาน และทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้สถาบันพระปกเกล้า ที่ปรึกษาโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาด้วยนี้ชี้วัดผลการบริหารจัดการที่ดี ได้ให้ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้ภายหลังสิ้นสุดโครงการ ดังนี้

◆ การนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปใช้ทางนโยบาย รัฐบาลควรประกาศเป็นนโยบายให้หน่วยงานมีการวัดระดับการบริหารจัดการภายในหน่วยงานอย่างพร้อมหลาย และให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยการกำหนดให้

“

จากการทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างพบว่า ด้วยนี้ชี้วัดสามารถกลับกัน
॥และอธิบายภาพของการบริหารจัดการของหน่วยงานและ
การตอบแบบสอบถามได้เป็นอย่างดี

”

องค์กรภาครัฐทำการประเมินผลตนเองเป็นประจำทุกปี กำหนดให้ข้าราชการทุกคนต้องผ่านการศึกษาอบรมหลักสูตรการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดี การกำหนดให้หน่วยราชการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความดีความชอบประจำปี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน

และรัฐบาลควรกำหนดให้มีการประเมินผลระบบการบริหารจัดการที่ดีระดับชาติเป็นประจำทุกปี โดยมีการเผยแพร่ผลการประเมิน รวมของรางวัลให้แก่หน่วยงานที่มีคุณภาพสูงสุด ทั้งนี้การดำเนินการประเมินผลระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งในระดับชาติหรือการประเมินผลในแต่ละหน่วยงานนั้น รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้อย่างเพียงพอ

พร้อมกันนี้ เพื่อส่งเสริมแนวคิดนี้ให้แพร่หลาย รัฐบาลควรส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค ในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนภายในภูมิภาค และเป็นมาตรฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในที่สุด

◆ การนำหลักการบริหารจัดการที่ดีไปใช้ในเชิงการบริหารจัดการรัฐบาลความมีการประชาสัมพันธ์แนวคิดและดันนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีให้ก้าวข้าม เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและสามารถติดตามตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐได้

รัฐบาลควรนำผลการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีในระดับชาติที่จะจัดทำเป็นประจำทุกปีมาจัดทำเป็น “แผนที่การบริหารจัดการที่ดี” เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบระดับการบริหารจัดการที่ดีในแต่ละภาคส่วน และแต่ละภาคส่วนได้มองเห็นระดับการพัฒนาและปัญหาอุปสรรค ซึ่งจะสร้างความตระหนักให้มีการปรับปรุงและนำร่องการบริหารจัดการที่ดีไปใช้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ในขณะเดียวกัน ควรมีการจัดทำหลักสูตรด้านการบริหารจัดการที่ดีและการประเมินผล เพื่อให้มีการนำไปใช้สอนในโรงเรียนทุกระดับ มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาต่างๆ รวมทั้งสถาบันที่เปิดสอนผู้บริหารระดับสูง และควรทำการฝึกอบรม เผยแพร่แนวคิดและการใช้ดันนี้ชี้วัดให้ทั่วถึงในหน่วยงานต่างๆ



ทั้งของรัฐ เอกชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดทำคู่มือและหลักสูตรการอบรมวิทยากรให้กับหน่วยงานต่างๆ ด้วย

บทสรุป

การพัฒนาดันนี้ชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีนี้ ศศช. และสถาบันพระปกเกล้าได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการติดตามประเมินผลสำหรับปรับปรุงการดำเนินงาน และระดมความร่วมมือในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางต่อไป เพราะเป็นแนวทางที่อยู่ในทิศทางที่สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาในสังคมโลกและบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน ที่ภาคส่วนต่างๆ จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการบริหารจัดการมากขึ้น กระแสเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนากลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นโดยเริ่มจากระบบย่อยๆ ไปสู่ระบบใหญ่ เพื่อให้กลไกโดยรวมของสังคมดีขึ้น ทั้งนี้ กลไกที่ดีดังกล่าวจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นธรรมกับทุกภาคส่วน นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสร้างความมั่นคงให้มีสุข ให้เกิดขึ้นกับคนไทยทุกคนในที่สุด



ระบบบริหารจัดการที่ดี :

แนวคิด และทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน



ความนำ

ท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้น ในประเทศไทย เมื่อปี 2540 นั้น ได้มีนักวิชาการกลุ่มนึงใช้ความพยายามแปรวิกฤตที่เกิดขึ้นให้เป็นโอกาส ได้พยายามศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุแนวทางแก้ไข และวิธีการป้องกันวิกฤตเศรษฐกิจกันอย่างกว้างขวาง จากความพยายามดังกล่าวได้พบข้อสรุปที่น่าสนใจว่า “วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา เพราะมิได้มีสาเหตุมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของโลกดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต เพราะจากรายงานเศรษฐกิจโลกในภาพรวมในปี 2540 นั้นดีขึ้น ทำให้นักเศรษฐศาสตร์มองเริ่มตระหนักร่วมกับนักเศรษฐศาสตร์ไทยเป็นปัญหาที่มาจากการลากและกระบวนการบริหารจัดการเศรษฐกิจ

และสังคมภายในประเทศเอง” จากข้อสรุปดังกล่าวทำให้เกิดกระแสตื่นตัวเรียกร้องให้สร้างการบริหารจัดการที่ดี หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่าธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในประเทศไทยให้ได้ รัฐบาลไทยก็ได้ให้คำมั่นสัญญากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ว่าจะต้องสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย ทั้งนี้ เพราหวังว่ากลไกรัฐธรรมูดจะช่วยย่นระยะเวลาการรอภัยวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ให้สั้นลง

สังคมไทยขาดระบบบริหารจัดการที่ดี

ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาประเทศไทยได้รับผลสำเร็จหลายประการ ดังจะเห็นได้จากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น คนไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีความเป็นอยู่ที่ดีสูงกว่าชาวสหัสกรีฑี ไม่ใช่แค่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ครอบคลุมทั่วถึง อย่างไรก็ตามผลกระทบของการพัฒนาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกหลายประการ เช่น ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนในสังคม ระหว่างชนบทกับเมือง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ขยายตัวกว้างขวางในสังคมทั้งในภาคราชการและการเมือง การลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ไม่โปร่งใส กฎระเบียบล้าสมัยขาดความยืดหยุ่น ข้าราชการขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการที่ไม่มี

ประสิทธิภาพขาดความโปร่งใส ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพ และยังเป็นการทำลายความเชื่อมแข็งของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของชาติในระยะยาวรวมทั้งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี

ในขณะเดียวกันระบบการเมืองและระบบราชการที่ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการบริหารและตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง ระบบกฎหมายไทยล้าสมัยไม่สามารถปรับตัวให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ทันท่วงที กระบวนการตรวจสอบสอบถ่วงดุลในสังคม หักพากรการเมืองภาคราชการและภาคธุรกิจ มีการดำเนินงานแบบแยกส่วน ขาดความเชื่อมโยงในลักษณะเครือข่าย และมีการกระจายตัวและผูกขาดอำนาจอยู่ในกลุ่มตัวเองโดยไม่กระจายออกไปสู่สังคมและประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงส่งผลให้การตรวจสอบขนาดประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับกระบวนการตรวจสอบของภาคประชาชน ซึ่งยังคงอ่อนแอในการรักษาสิทธิและปกป้องสิทธิของตน ทำให้ถูกละเมิดสิทธิอย่างไม่เป็นธรรม และไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ ภายใต้สถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว และเมื่อต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมและภาวะแสลงการวิวัฒน์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว จึงนำไปสู่การพัฒนาที่ขาดความสมดุลและไม่ยั่งยืน ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และสร้างความอุดมสุขในสังคมไทย ซึ่งความอ่อนแอของระบบของสถาบันหลักในสังคมไทยดังกล่าวข้างต้นมาจากการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่ขาดระบบบริหารจัดการที่ดี” ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยทั้งสิ้น



บริหารจัดการที่ดี : ความหมายและบทบาท

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลหรือประชาธิรัฐ หรือ Good Governance ล้วนแล้วแต่มีความหมายเดียวกันที่ฟังๆ ดูแล้วเหมือนกับเป็นเรื่องใกล้ตัว เป็นเรื่องของรัฐ เป็นเรื่องของการเมืองที่ประชาชนไม่พึงเกี่ยวข้อง แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวพากเราทุกคน เพราะถ้าพิจารณาจากศัพท์ “ธรรมาภิบาล” จะแยกได้เป็น 2 คำคือ ธรรณะ กับ การอภิบาล ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน การอภิบาล หมายถึง การปกครอง หรือการบำรุงรักษา หรือการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศนั่นเอง ซึ่งเมื่อร่วมกันเข้า ธรรมาภิบาล ก็จะจะหมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม หรือการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม หรือเป็นการบริหารอำนาจ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกำไปสู่เป้าหมายของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคส่วนในสังคม

สำหรับบทบาทของการบริหารจัดการที่ดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความเป็นประชาธิปไตย ทั้งยังมีความสัมพันธ์ตรงกันข้ามกับระดับการคอร์รัปชัน กล่าวคือ ถ้าประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยสูงก็จะมีธรรมาภิบาลสูง และมีการทุจริตและคอร์รัปชันในระดับต่ำ ดังนั้นประเทศไทยซึ่งได้ก้าวไปสู่การพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยม และมีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จึงน่าจะได้ประโยชน์ในการปรับใช้ระบบสากลดังกล่าวให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

“

กราสประชาธิปไตย ในประชาคมโลก

ได้มีส่วนอย่างมาก
ต่อการปรับตัวและ
ปรับกระบวนการศึกษา
พัฒนาประเทศไทย

”

การสร้างระบบธุรกิจด้วย ที่ดีในสังคมไทย : ความ พิเศษของคนไทย

ประเทศไทยได้มีความพยายาม
แก้ไขวิกฤตและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศไทยอย่างยั่งยืน โดยอาศัยสภาวะ
แวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศไทย
ที่เอื้ออำนวย พัฒนาระบบบริหารจัดการ
ที่ดีให้เกิดขึ้นให้ได้ในสังคมไทย ซึ่ง
สถานการณ์ภายนอกประเทศไทย โดยเฉพาะ
กระแสประชาธิปไตยในประชาคมโลก
ได้มีส่วนอย่างมากต่อการปรับตัวและ
ปรับกระบวนการศึกษาพัฒนาประเทศไทย
ของไทย อันนำไปสู่การให้ความสำคัญต่อ
กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และ
การจัดระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นใน
สังคมไทย เช่นเดียวกับสถานการณ์
ภายในประเทศไทย ที่รัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางพื้นฐาน
ให้เกิดการปฏิรูปภาคการเมืองและภาค
สังคมที่สำคัญหลายประการ โดยในส่วน
ของการวางแผนการบริหารจัดการที่ดีนั้น
ได้เป็นรากฐานของการปฏิรูปด้านอื่นๆ 2
ประการ คือ การตรวจสอบการใช้

อำนาจชี้ชี้ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสาระดัง
กล่าวได้เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการวางแผนและกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในสังคม
เป็นผลให้การดำเนินกิจกรรมของภาคการเมือง ภาคราชการ รวมทั้งภาค
เอกชนมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสร้างความเป็นธรรมแก่
ประชาชนมากขึ้น

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน : สร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล ทางสังคม

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้
กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกตรวจสอบถ่วงดุลของทุกภาคส่วนในสังคมขึ้น
ในรูปของ “องค์กรอิสระ” ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการตรวจสอบการ
ดำเนินงานของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับ
ผิดชอบต่อสังคม อันจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
โดย ภาคการเมือง มีกลไกและกระบวนการในการควบคุมการเลือกตั้ง¹
ให้โปร่งใสยุติธรรม และมีกลไกตรวจสอบนักการเมืองในระหว่างดำรง
ตำแหน่ง เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และมีความ
ซื่อสัตย์สุจริต

ในส่วนของภาคราชการ มีองค์กรตรวจสอบทั้งในด้านผลงานและผล
ประโยชน์ เพื่อให้มีความเปิดเผยและโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ
มากขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนก็ได้มีการพัฒนากลไกที่เปิดโอกาสให้
ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจและตรวจสอบกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อ
ประชาชนในท้องถิ่น หรือกลไกที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการของประชาชน
ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดทำ
ประเพณี และการให้สิทธิประชาชนห้ามมีคนถือถอนนักการเมือง
ข้าราชการหรือเสนอภูมายได้ เป็นต้น

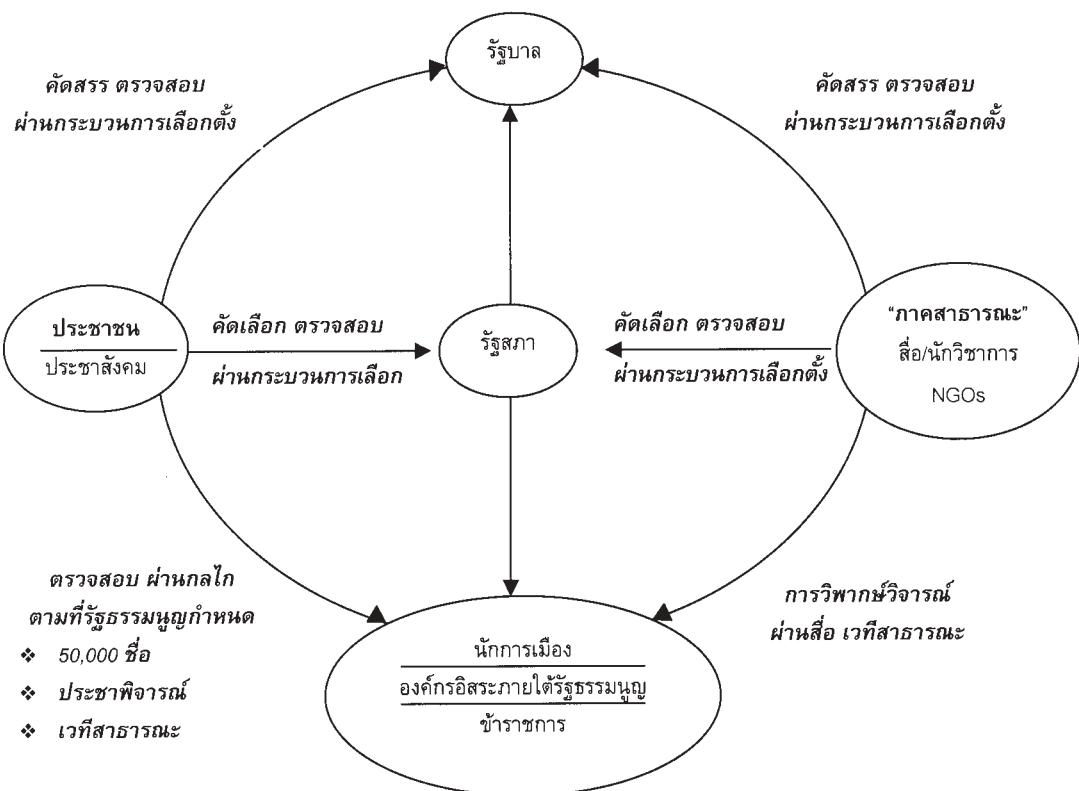
ทั้งนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ถือเป็นองค์กรที่มีความ
เป็นอิสระในการทำงาน มีกฎหมายรองรับชัดเจน ไม่叨อยอย่างใดอำนาจ
ของทางราชการและการเมือง ซึ่งปัจจุบันมีด้วยกันทั้งสิ้น 8 องค์กร แบ่ง
ตามอำนาจการตัดสินใจได้ 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 องค์กรอิสระที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ ศาล
รัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

กลุ่มที่ 2 องค์กรอิสระที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
รัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

ในขณะนี้องค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นครบถ้วน
แล้ว การคงอยู่และความเข้มแข็งขององค์กรเหล่านี้จะนำไปสู่กระบวนการ
ตรวจสอบที่ถูกต้องโปร่งใส และยุติธรรมในสังคมยิ่งขึ้น

กลไกตรวจสอบถ่วงดุลในสังคม



ภาคราชการ : ปฏิรูปเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี

ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการดำเนินงาน เพื่อกำหนดปรัชญาและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม ที่สำคัญคือ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ที่ให้ความเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งได้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนระบบและวิธีการงบประมาณใหม่ ให้เกิดความคล่องตัว ดังนี้

- **ปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ** ในส่วนของภาครัฐในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางเศรษฐกิจ ให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สำหรับการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และกระจาย

บทบาทหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการปรับเปลี่ยนหน่วยงานภาครัฐบางส่วนให้เป็นองค์กรมหาชนมากขึ้น เพื่อปรับระบบการบริหารจัดการและวิธีการทำงานใหม่ มีอิสระและความคล่องตัวด้านงบประมาณและบุคลากร

- **การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริการของหน่วยงานภาครัฐ** โดยปรับลดบทบาทภาครัฐจากการกำกับ ตรวจสอบ และดำเนินการ มาเป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาการให้บริการ สนับสนุน อำนวยความสะดวก มีการกำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างระบบราชการและขั้นตอนการทำงาน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพ ควบคู่กับการปรับปรุงประสิทธิภาพ/คุณภาพระบบบริการประชาชน เปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้ได้บริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ส่วนราชการนำระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงาน

- **การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ** ปรับบทบาทของสำนักงบประมาณให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมรายจ่าย เป็นการอำนวยความสะดวก ให้คำปรึกษาแนะนำ และมีส่วนร่วมกับส่วนราชการในการจัดทำงบประมาณ ควบคู่กับการปรับปรุงระบบ

บริหารงบประมาณมุ่งสู่ระบบที่เน้นผลงาน มีความรับผิดชอบ โปร่งใส สามารถวัดผล การดำเนินการอย่างเป็นระบบ กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณแก่หน่วยงานปฏิบัติ

● การควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรและขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยการเพิ่มความเข้มงวดในการดูแลค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้เหมาะสม เช่น การปรับลดงบประมาณการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนและค่าจ้างประจำ การกำหนดเป้าหมายลดอัตรากำลังคนลง เป็นต้น

ขณะนี้ สถาบันหลักต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันข้าราชการที่มีการปรับปรุงโครงสร้าง สถาบันกฎหมาย ได้เริ่มมีการปฏิรูปวิธีการบริหารงานและระบบงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม การปฏิรูปดังกล่าวจะสร้างความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระทันสมัย ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและสามารถสร้างพลังความร่วมมือให้กับคนในชาติ ตลอดจนให้มีความเปิดเผย โปร่งใส โดยมีระบบการตรวจสอบภายในด้วย เช่น พ.ร.บ. การศึกษา พ.ร.บ. เกี่ยวกับสื่อสารมวลชน เป็นต้น ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลในชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากทุกสถาบันหลักได้มีการปฏิรูปตามแนวทางที่กำหนดครอบคลุมแล้วจะนำไปสู่ความเปิดเผย โปร่งใส และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้น การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งนอกจากจะได้รับบริการที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนภายใต้กระบวนการกรอบฯ อำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย

ธุรกิจเอกชน : ต้นตัวในความเป็นบรรษัทภิบาล

ภาคธุรกิจเอกชนซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นของการสร้างธรรมาภิบาลในภาคเอกชน และเห็นว่าการมีระบบบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐควบคู่ไปกับภาคเอกชนจะช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันจะช่วยวางแผนรู้งานการสร้างความเข้มแข็งให้ภาคธุรกิจ เพื่อสามารถแข่งขันได้ในระยะยาวต่อไป ทั้งนี้ ภาคเอกชนจะมีธรรมาภิบาลได้ เอกชนจำเป็นต้องกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจนในการดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม มีการดำเนินงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ และมีมาตรฐานที่ดี โดย

● การปรับปรุงประสิทธิภาพการกำกับดูแลและตรวจสอบ ได้แก่ การเพิ่มสมรรถนะของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน การกำหนดมาตรการสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการบริหาร บริษัทในการตรวจสอบทางการเงินของบริษัทมหาชน การกำหนดระบบการดำเนินงานและหลักเกณฑ์การรับทราบพิเศษและจดทะเบียนให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

● การปรับปรุงมาตรฐานการทํางบัญชี โดยการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนมีมาตรการปรับปรุงข้อมูลทางการเงินให้มีคุณภาพ มีความน่าเชื่อถือ และโปร่งใสมากขึ้น

● การเสริมสร้างกรอบด้านกฎหมายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ มีการออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญในการปรับโครงสร้างธุรกิจเอกชน การสร้างความเป็นธรรมระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ การลงโทษผู้กระทำการผิดทางธุรกิจที่ขาดวินัยและจริยธรรม เป็นต้น

● การพัฒนาธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ มีระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้ SMEs เข้าสู่ระบบสากล ตลอดจนเป็นกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนต่อไป

มาตรการต่างๆ ข้างต้นครอบคลุมถึงการคุ้มครองผลประโยชน์ผู้บริโภค และการดูแลผลประโยชน์ของพนักงานให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียม มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น และต่อธุรกิจหรืออุตสาหกรรมของตนเอง รวมทั้งการสร้างมาตรฐานของการดำเนินธุรกิจให้มีจริยธรรม คุณธรรม และรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมด้วย ซึ่งหากมีบริษัทภิบาลเกิดขึ้นได้ทั่วระบบธุรกิจ ก็เชื่อว่าจะช่วยสร้างความเข้มแข็งและแข็งแกร่งได้ในระบบธุรกิจ ทำให้สามารถเข้าถึงตลาดทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเป็นโอกาสในการแข่งขันในมิติทางธุรกิจที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของตนเอง ได้ง่ายด้วย

ภาคประชาชน : มีการรวมตัวอย่างกว้างขวางแต่ยังขาดพลัง

ปัจจุบันการรวมกลุ่มของประชาชนในรูปประชาสังคมได้ขยายเครือข่ายอย่างกว้างขวาง ถือเป็นพลังต่อรองในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนเอง ขณะเดียวกันได้มีโอกาสร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเอง รวมทั้งมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกด้าน อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้บริโภคยังดำเนินการได้ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะในพื้นที่ภูมิภาค และต่างจังหวัด แม้ว่ารัฐจะแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภคให้มีหน่วยงานรับผิดชอบต่อความเดือดร้อนเกี่ยวกับการซื้อสินค้าและรับบริการต่างๆ กระจายไปรวม 5 กระทรวง แต่ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมดูแลผลประโยชน์และความเป็นธรรมของผู้บริโภค โดยผ่านองค์กรตัวแทนของสมาชิกและอำนาจพ้องร้องคดีแทนสมาชิกได้มีเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม กลไกและกระบวนการต่างๆ ในสังคม ได้มีส่วนเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นภายในประเทศ และมีความก้าวหน้าตามลำดับ กล่าวคือ ประชาชนเองก็มีความตื่นตัวต่อการดำเนินงานที่เปิดเผย และโปรดีมากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยและเปิดกว้างมากขึ้น ทำให้โอกาสการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ได้รู้เห็นเหตุการณ์และความเคลื่อนไหวต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้เกิดการเรียนรู้ และเริ่มตระหนักรถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น ในส่วนของนักวิชาการมีความตื่น



ตัวในกิจกรรมวิชาการที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เช่น การอภิปราย การวิจัย การเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชนต่างๆ อย่างไรก็ตามความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนยังขาดความต่อเนื่อง ขาดพลัง และความเข้มแข็งที่จะผลักดันให้การบริหารจัดการที่ดีเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 กับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี

แผนพัฒนาฉบับที่ 9 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์หลักหนึ่งของแผนฯ ที่มีการกำหนดเป้าหมายที่จะนำหลักการบริหารจัดการที่ดีเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีความชื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อส่วนรวมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและการดำเนินงานที่มีความโปร่งใสมากขึ้น โดยมีแนวทางพัฒนาองค์กรต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง สดรับกับกระแสการพัฒนาธุรกิจ กระแสการมีส่วนร่วม และความโปร่งใสมากขึ้น ดังนี้

- **ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี** ให้สามารถอ่อนต่อการทำงานของทุกภาคส่วนในการพื้นฟูประเทศและการสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่กับการกระจายผลการพัฒนาสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จัดให้มีระบบการทำงานระบบข้อมูล และระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม และจัดลำดับความสำคัญของแนวทางการพัฒนาประเทศ

- **กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เพื่อให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงาน

66

หลักการสำคัญ 6 ประการคือ

หลักการมีส่วนร่วม

អត្ថបារិពិនិត្យរោន អត្ថកគណន៍រោន

หลักความโปร่งใส

หลักความรับพิดชอบ และ

หลักความคันค่า

”

ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนิน งานขององค์กรป้องกันส่วนท้องถิ่น

- ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกภาคส่วน ทุกรูปแบบอย่างจริงจัง ทั้งในภาคการเมือง ภาคคริสต์ และภาคธุรกิจเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น เพื่อสร้างสังคมใส่สะอาดและต่อต้านพฤติกรรมอันไม่เหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องและเฝ้าระวังรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

- การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และระบบการเมืองที่โปร่งใส ตลอดจนปลูกจิตสำนึกรักของข้าราชการ ประจำ ข้าราชการการเมือง นักธุรกิจ และประชาชน ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม

- เสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน ให้ประกอบธุรกิจโดยมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบไปได้รักษาผลประโยชน์ผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม มีความโปร่งใส ปราศจากการ

เปิดดงดูบังผลประโยชน์ส่วนรวม และสร้างความเป็นมิตรให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค

- เสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน ให้มีค่านิยมที่ถูกต้อง มีภูมิคุ้มกัน รวมทั้งสร้างความตระหนักและปลูกจิตสำนึกของครอบครัวและชุมชนให้ดำเนินชีวิต โดยยึดทางสายกลาง มีความพอเพียง มีพื้นฐานจิตใจที่ดีงาม และมีวินัย เพื่อให้ครอบครัวและชุมชนเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย

การพัฒนาฐานนรูปทางจัดการที่ดี

ในปัจจุบันที่ทุกภาคส่วนมีความตื่นตัวและพยายามสร้างให้ระบบบริหารงานมีความโปร่งใส มีกระบวนการตรวจสอบและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาคประชาชนก็มีความร่วมมือกัน สร้างพลังในรูปประชาคมอย่างเข้มแข็ง และขยายตัวกว้างขวางทั้งประเทศ ความเคลื่อนไหวต่างๆ แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการติดตามแยกส่วนเฉพาะในส่วนตนของรับผิดชอบเท่านั้น ในระดับภาพรวมของประเทศไทยไม่มีการดำเนินการที่ชัดเจน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการศรเชษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าได้ริเริ่มการศึกษาเพื่อกำหนดรากอกรติดตามประเมินผลในภาพรวม และพัฒนาดัชนีวัดผลกระทบ/ผลสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม โดยจำกัดขอบเขตการศึกษา เนพาะส่วนของระบบบริหารจัดการที่ดี โดยใช้ร่วมเปียบประสานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เป็นกรอบในการพัฒนาดัชนีชี้วัดในภาพรวม ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความ



รับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดย พัฒนาเป็นดัชนีตัวชี้วัดได้รวมทั้งสิ้น 27 ตัว ชี้วัด ซึ่ง ศศช. กำลังจะผลักดันให้มีการนำ หลักการและดัชนีชี้วัดไปใช้ในการติดตาม ประเมินผลอย่างกว้างต่อไป (อ่านราย ละเอียดได้ในเรื่อง ดัชนีชี้วัดการบริหาร จัดการที่ดี เครื่องมือตรวจสอบการ ทำงานภาคครัวเรือน)

สรุป

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้วางกฎ กฤษฎีของสังคม โดยให้ฐานอำนาจของ สังคมกระจายไปอย่างกว้างขวาง มีการ เสริมกลไกควบคุม ตรวจสอบ ถ่วง ดุลอำนาจภายในหน่วยงานและระหว่าง ศูนย์อำนาจต่างๆ (นักการเมือง ราชการ ธุรกิจ เอกชน) ตลอดจนส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ สอบด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะทำให้ ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ทำการ ใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบและเป็น ธรรม สังคมจะมีกฎเกณฑ์ มีระเบียบ มากขึ้น นอกจากรัฐทุกภาคส่วนก็ต้อง ตัวร่วมกับพัฒนาระบบบริหารจัดการ ที่ดีให้เกิดขึ้นภายใต้ประเทศให้ได้ โดย ผู้หวังว่าการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยย่น เวลาของวิกฤตเศรษฐกิจให้สั้นลง และ นำพาการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืน



ในขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานวางแผนก็ได้เข้ามาช่วยวางแผนการ ติดตามประเมินผลระบบบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทย รวมทั้งวัดความพึง พอกใจของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากภาครัฐ และผลการศึกษาจะใช้ เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานและรายงานต่อสาธารณะให้ ได้รับทราบ เพื่อระดมความร่วมมือในการสร้างการบริหารจัดการที่ดีต่อไป ซึ่งการดำเนินการทั้งหลายได้เดินมาในทิศทางที่ถูกต้องและสอดคล้องกับ กระแสพัฒนาของสังคมโลกและบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันที่มีลักษณะ ความเป็น “หุ้นส่วน” มาขึ้น และหุ้นส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจและการบริหารจัดการมากขึ้น กระแสเหล่านี้จะเป็นปัจจัยเสริม เป็น แรงผลักดันที่สำคัญ ภาคส่วนในสังคมให้มีการพัฒนากลไกตรวจสอบที่เข้ม แข็ง โดยเริ่มจากระบบอย่าง เพื่อนำไปสู่ระบบที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะทำให้ทุก กลไกของสังคมดีขึ้นตามไปด้วย อันจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการเศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นธรรมกับทุกภาคส่วน นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สร้างสรรค์ความอยู่ดีมีสุขให้เกิดขึ้นกับคนไทยทุกคนในที่สุด



ປ.ປ.ຍ. : ເຄື່ອງໝາຍ ອຍ.

ในวงราชการและการเมืองไทย

นายวิรัตน์ วงศ์สิริธรรม

66

ໄປໃຫ່ຍໍາ ຈະໃກ້ຄນວິບ

เข้ามีสังคมที่โปร่งใส

ต้องขึ้นอยู่กับตัวเราด้วย...

,



หาก เปรียบประเทศไทยเป็นร่างกาย ราชการเป็นอาหาร และการเมืองเป็นยา “การทุจริต” ในวงราชการและการเมืองก็คงมีสภาพไม่ต่างจาก “สารพิษ” ในอาหารและยา ที่ไปออกฤทธิ์ทำให้ร่างกายเจ็บป่วย อ่อนแอ และอาจเป็นอันตรายถึงขั้นทำให้เสียชีวิตได้ ถ้าพิษนั้นร้ายแรงและไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้องทันท่วงที ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่น่าสงสัยเลยว่า ทำไมกระแสรตอต้านการทุจริตจึงขยายวงกว้างขึ้น จนกระหั้นเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ (ฉบับ พ.ศ. 2540) เพื่อสร้างระบบการเมืองและระบบราชการให้มั่นคงแข็งแกร่ง สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากระกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการซื้อเสียงและการทุจริตแล้ว

ยังได้เพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ให้ครอบคลุมทุกด้าน ด้วยการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่หลายองค์กร ซึ่งหนึ่งในจำนวนนั้นมี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. รวมอยู่ด้วย

แต่ ป.ป.ช. จะสามารถทำหน้าที่สมมูลเป็น “อย.” หรือองค์กร
หยุดยั้งความไม่ชอบมาพากลในวงราชการและการเมือง เพื่อให้เกิด
ความโปร่งใสในภาครัฐได้หรือไม่... ณ ขณะนี้ คงไม่มีใครให้คำตوبุได้ดี
ไปกว่าผู้ที่ทำหน้าที่ ป.ป.ช. เอง

จึงนับเป็นโชคดีอย่างยิ่งของทีมงานฯ ที่ “นายเก่า” ของพวกเรางานนี้ อดีตเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม ได้เป็นเข็มธีวิตไปสามมหกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ทีมงานฯ สนใจเข้าเยี่ยมหารือท่านเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา เพื่อถือโอกาสเรียนตามในสิ่งที่พวกเรารู้ว่า...

และต่อไปนี้คือ..เรื่องราวบางส่วนที่ทีมงานฯ ได้รีเยปเรียงขึ้นจาก
การพดคุยกันในวันนั้น...

ความศรัทธา : คณาจารย์เอกลุ การบริหารจัดการที่ดี

หลังจากที่มีการคิดค้นกันมานานว่า ทำอย่างไรประเทศไทยจึงจะมีการบริหารจัดการที่ดีได้นั้น... ในที่สุดเรา ก็ได้รู้สึกวรมนูญใหม่ ซึ่งอาจจะไม่ดีที่สุดในสายตาของคนบางคน แต่ก็สามารถทำให้การบริหารจัดการที่ดีเกิดขึ้นได้ เพราะรู้สึกวรมนูญฉบับนี้ได้วางรากฐานการปฏิรูปการเมืองครอบคลุมภาพรวมทั้งระบบ เพื่อให้สถาบันการเมืองมีความเข้มแข็ง มั่นคง ไปร่วมใส่ตรวจสอบได้ มีการใช้อำนาจรู้สึกอย่างสุจริตขอบchrom และสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังให้เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองทุกระดับแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น เช่น ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อขอให้ถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าบุคคลผู้นั้นมีพฤติกรรมส่อทุจริตหรือว่ารายผิดปกติ มีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสริพัทท์ในด้าน อำนาจ หน้าที่ การกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน บริหารบุคคล และการเงินการคลัง เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น หลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ supervising นักการเมืองและกันในการตรวจสอบและป้องปวนการทุจริตทางการเมืองและการปกครอง อาทิ กกต. (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ซึ่งจัดเป็นองค์กรด้านแรกที่มีบทบาทในการคัดกรองคนดีๆ ให้เข้ามาทำงานการเมืองระดับประเทศหรือท้องถิ่น โดยผ่านระบบการเลือกตั้งที่โปร่งใส บริสุทธิ์ และเที่ยงธรรม

เมื่อเข้ามาทำงานบริหารราชการบ้านเมืองแล้ว เรายังไม่ไว้ใจว่าคนเหล่านี้จะเข้ามาใช้



อำนาจรู้สึกอย่างสุจริต ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จึงต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรู้สึก เพื่อป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ที่เข้ามาเล่นการเมืองรวมถึงผู้ที่เป็นข้าราชการประจำระดับสูง จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่ง ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบว่ามีการส่อทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ว่ารายผิดปกติหรือเปล่า อาจต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่...

แล้วก็ยังมี คตง. (คณะกรรมการตรวจสอบป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการใช้เงินใช้ทองของแผ่นดิน.....)

แต่ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรม เมื่อมีปัญหาอะไรที่เกิดความขัดแย้งกันขึ้นมา เรายังมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด.....

มีผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภาไว้รับเรื่องราวทุกข์ของราษฎร และมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คอยคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน...

องค์กรที่ยกมาเป็นตัวอย่างทั้งหมดนี้ ต่างก็มีบทบาทช่วยเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในภาคภูมิ และสร้างให้เกิดสังคมโปร่งใสได้ แต่.....

“ไม่ใช่อยู่ดีๆ จะให้คนอื่นเข้ามีสังคมที่โปร่งใส ตรวจสอบได้.... ต้องขึ้นอยู่กับตัวเราด้วย... คนในสังคมไทยทุกคนต้องทำให้ตัวเองมีศรัทธาต่อ

รัฐธรรมนูญ เขื่อมั่นในองค์กรต่างๆที่เกิดขึ้น และสร้างความโปร่งใส ชื่อสัดยศชีวิต ตรวจสอบได้ ในแก่ตัวเราเองด้วยเช่นกัน”

มาตรฐานตรวจสอบ : ต่างกันระหว่างการเมืองกับราชการ

แม้รัฐธรรมนูญจะวางมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง ทั้งของภาคราชการประจำและการเมืองไว้หลายด้าน อาทิ ห้ามกระทำการใดที่เข้าข่ายขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม ให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง กำหนดมาตรการที่จะทำให้การใช้อำนาจทุกระดับไปร่วมใส ตรวจสอบได้รวมทั้งยังมีมาตรการในการตรวจสอบพฤติกรรมที่สอยทุจริตหรือร่วมรายผิดปกติ อีกด้วย

แต่ในขั้นตอนของการตรวจสอบการทุจริตนั้น กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานต่างกันระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง เช่น

การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หาก ป.ป.ช. ไม่ส่วนพบว่า ผู้ใดคงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือยื่นข้อมูลเท็จ หรือจะใจปกปิดข้อมูลเท็จจริงที่ควรแจ้ง ถ้าบุคคลนั้นเป็นนักการเมืองต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งหากให้พ้นจากตำแหน่งแต่ถ้าเป็นข้าราชการประจำต้องพ้นจากตำแหน่งทันที โดยไม่ต้องส่งให้ศาลใดๆ ซึ่งขาด

การไต่สวนในเรื่องการทุจริต หากเป็นนักการเมือง ป.ป.ช. จะรับไต่สวนได้ต่อเมื่อมีผู้เสียหายโดยตรงกล่าวหา ยกเว้นมีประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอ ส่วนข้าราชการประจำเพียงแต่มีเหตุพึงสงสัย ก็ถูกไต่สวนได้... ยิ่งมีผู้เสียหายมาร้อง หรือปรากฏหลักฐานชัดเจนยิ่งดี

อย่างไรก็ตาม ทั้งวิธีการและกระบวนการ

ไต่สวน จะเหมือนกันทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ

ส่วนการพิจารณาลงโทษ หาก ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าคดีมีมูล ถ้าเป็นนักการเมือง ต้องส่งเรื่องให้อย่างรุนแรงสุดยืนฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยไม่มีอุทธรณ์ฎีกา....

ถ้าเป็นข้าราชการประจำ ดำเนินการต่างกันตรงที่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ฉบับนี้จึงมีสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์ฎีกากลับ....

แต่สำหรับไทยทางวินัยของข้าราชการ คดีจะยุติที่ ป.ป.ช. ซึ่งจะส่งคำวินิจฉัยไปให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นตัดสินลงโทษตามที่ ป.ป.ช. ซึ่งขาด... จะอุทธรณ์ได้ก็เฉพาะที่เกี่ยวกับคดุลยพินิจที่เป็นฐานความผิดเท่านั้น ไม่สามารถอุทธรณ์ข้อเท็จจริง หรืออุทธรณ์ว่าไม่ผิดได้...

“ซึ่งในความเห็นส่วนตัวของผม... มาตรฐานนี้สูงเกินไป.. เดี๋ยวขาดเกินไปสำหรับที่จะใช้กับข้าราชการทั้งหมด...

น่าจะให้ ป.ป.ช. ดูแลเฉพาะนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงก็พอ เพราะถ้าลงไปถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่างด้วย คดีจะมากเกินไป การดูแลอาจไม่ทั่วถึง ถ้าวินิจฉัยผิดพลาดไปแล้วอุทธรณ์ไม่ได้... น่าจะไม่ดี”

คดีละสมมาก : เก็บ gaduh ไม่ทัน

การที่ ป.ป.ช. ต้องดูแลคดีทุจริตตั้งแต่คดีเล็กๆ น้อยๆ ไปจนถึงคดีใหญ่ๆ และครอบคลุมไปถึงข้าราชการทั่วประเทศนี้ ได้ก่อให้เกิดผลก่อผลกระทบตามมาหลายด้าน....

“เรารับตั้งแต่กระเบื้องเมล็ดไม้ยั่ว 8 บาท.. ประมาณ 800 บาท 400 บาท เราก็ต้องรับด้วย และตั้งขบวนการไต่สวนเมื่อกัน... เมื่อไหร่ที่สวนรัฐมุนต์วี ต่างกันที่เวลาจะได้สวนนักการเมือง ประธานกรรมการฯ ต้องนั่งได้สวนอยู่ด้วย แต่คนอื่นให้เจ้าหน้าที่ได้สวนได้... งานมากเกินไป จนกระทั่งทำให้คดีล่าช้าไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกสอบ คดีไม่เสร็จก็ไม่เป็นอันทำงาน จะได้เลื่อนศเป็น ผอ. ก็ไม่ได้ เพราะถูกสอบอยู่อย่างนี้....

มองว่า ถ้า ป.ป.ช. สามารถแก้กฎหมายให้เรื่องที่ไปทางอาญาที่พนักงานสอบสวนของตำรวจทำได้ ก็ให้เขาทำไป... ให้อยู่กับเราเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน เกี่ยวกับร่วมรายผิดปกติ เกี่ยวกับการถอดถอนการไปศาลฎีกา ถ้าอยู่กับเราเคนี้ ผู้คนดีกว่าการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. จะมีประสิทธิภาพดีขึ้นด้วย...”

“นายอยู่ที่แกรมเรื่องที่โอนจาก ป.ป.ช. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ) 1,200 เรื่อง พอกอยู่

“

ประเทศไทย เขาจะให้ประชาธิบ
ัณฑ์มาเมื่อส่วนร่วมซึ่งเบะแล้วได
แต่ของเรามาไปปิดซะ.. กลัวละเมิดสิทธิ
ส่วนบุคคล
ก็เลยทำให้ความโปร่งใสดีขึ้น
เพียงระดับหนึ่ง...

”

ปีที่ 2 ก็เป็น 2,000 เรื่อง ปีที่ 3 ก็ 3,000 เรื่อง ได้ออยู่
4 ปี ก็ 4,000 เรื่อง... แต่ละปีจะมีเรื่องเข้ามากกว่า
1,000 เรื่อง แต่ทำได้ปีละครึ่ง แล้วยังต้องตรวจ
บัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองกับข้าราชการ
ระดับสูงที่ต้องแจ้ง ป.ป.ช. อีก หักหมัด 18,000 กว่า
ราย... บังคับตัวตรวจไปแล้ว 6,000..... เพราะฉะนั้น
โอกาสที่จะไปให้ความเป็นธรรมหรือให้ความ
โปร่งใสเกิดขึ้น ก็ขาดประสิทธิภาพไป”

ดังนั้น หากสามารถให้ทำการทำงาน
ได้ส่วนร่วมกับ ป.ป.ช. หรือตั้งคณะกรรมการ
ร่วมกับหน่วยงานที่มีบัญชาทุจริตคดไม่ใหญ่โต เพื่อ
ได้ส่วนข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้ นอกจากจะช่วยให้
ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ขึ้น(เพราะมีหน่วยงานที่เกิดคดีฯ
มาว่ามีด้วย) และทำให้หน่วยงานได้รับรู้ถึงบัญชา
พยายามหาทางป้องปราบกันเองแล้ว ยังจะช่วย
ลดภาระ ป.ป.ช. ให้มีเวลาทำการดีใหญ่ๆ หรือคดี
เร่งด่วนได้เต็มที่และทันต่อเหตุการณ์อีกด้วย

“แต่คนก็กลัวว่ากระทรวงนี่จะช่วยกัน.. จะ
ช่วยลูกน้อง.. มันช่วยไม่ได้ เพราะเราไม่อยู่ที่นี่ แฉ
เรายังคุ้มปลัดฯ อีกที่ ถ้าปลัดฯ หรือคณะกรรมการ
การฯ ประพฤติไม่ชอบ.. โทษก็เท่ากับพากผอมที่เป็น



ป.ป.ช. เมื่อก่อนกัน คือเรารอยากเห็นอย่างนี้.. ไม่อย่างนั้นนั้นไม่เวิร์คหรอก
ป.ป.ช. มีอยู่ 300-400 คน จะไปทำเรื่องทั่วประเทศ ซึ่งสมัยก่อนถ้าเป็นคดี
ทุจริตทั่วประเทศ ป.ป.บ. ชี้มูลเบื้องต้นแล้วส่งให้ตำรวจไปทำ.. เราเกิด
ไม่เชื่อตำรวจนามาให้ ป.ป.ช. ทำ.. มันจะไหวได้ยังไง”

ข้อเสนอแนะ : ขยายขอบข่ายการตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคดีค้างอยู่มาก จน ป.ป.ช. ไม่สามารถ
เร่งทำเรื่องปัจจุบันทันด่วนทุกเรื่องได้ แต่การที่มีองค์กรตรวจสอบ อย่าง
น้อยก็มีประโยชน์ในส่วนที่ช่วยให้นักการเมืองระวังตัวไม่ประพฤติออกนอก
ลุนออกทาง โดยเฉพาะคณะกรรมการตุรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผย
บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ จะยิ่งมีผลตีทำให้เกิดความ
โปร่งใสมากขึ้น เพราะมีประชาชนคุยจับตาดูการทำงานอย่างใกล้ชิด และ
อาจช่วยซึ่งเบะและทรัพย์สินที่ถูกปกปิดหรือเป็นหุบเป็นตาให้ ป.ป.ช. ได้อีก
ทางหนึ่งด้วย...

“ประเทศไทย เขาจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเบะแล้วได้ แต่
ของเรามาไปปิดซะ.. กลัวละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ก็เลยทำให้ความโปร่งใสดี
ขึ้นเพียงระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในระดับรัฐมนตรี ซึ่งต่อไปนี้ต้องระแวด
ระวังมากขึ้น.. แต่ก่อนมีอะไรก็ใส่บัญชี เดียวมีการตรวจสอบได้ แล้วยิ่ง

มีคดีขึ้นศาลบ่อยๆ ก็ยิ่งทำให้ความสำนึกในการเป็นคนที่โปร่งใส่มีขึ้นมา..

หรือกรณีที่รัฐมนตรีมีหุ้นส่วนเยอรมัน เกินไป ก็จะมีคนตรวจสอบอยู่เรื่อยว่า มีหุ้นอยู่เท่านั้นเท่านี้ สมัยนี้ก็จะมีนักข่าวร่วมตรวจสอบ เพราะจะนั่นการที่จะไปใช้อำนาจทำให้การบริหารจัดการทางธุรกิจเกิดประโยชน์ส่วนตัวมากขึ้น ก็จะลดน้อยลงไป...

แต่ต้องยอมรับว่า เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น ถ้าจะให้ดียิ่งขึ้น กว้างหลายต่อๆ จะต้องเชื่อมโยงกันให้ได้ ทั้งกฎหมาย บ.ป.ช. กว้างหลายส่วนราชการ กว้างหมายมหดก...

เดี๋ยวนี้เวลาเขียนนักข่าว มาที่ บ.ป.ช. ส่วนราชการเองก็ไม่เห็นว่าทรัพย์สินที่ยื่นมีอะไรบ้าง... หรือกว้างหมายบ่ำรุงห้องที่ พวกรที่แจ้งว่ามีที่ทางเป็นพันฯ ไว้ เขาเดี๋ยวภาษีหรือเปล่าก็ไม่รู้

แต่ถ้าเริ่มมีระบบตรวจสอบที่เกี่ยวพันกัน เหมือน บ.ป.ช. ของซ่องกง จะสามารถตรวจสอบได้ หมด ตรวจทั้งบัญชี ตรวจทั้งสรรพากร ตรวจทั้งเลือกตั้ง ฯลฯ... บ.ป.ช. ของเขามีอำนาจเด็ดขาด หมด แต่ของเรายังแบ่งกฎหมายเป็นฉบับๆ ออย...

อย่างที่เห็นชัดๆ .. เข้าเดี๋ยวภาษี เวลาทำอะไรไม่ได้ ต้องส่งไปให้สรรพากร สรรพากรก็ไปตรวจสอบตามวิธีของเขาก็...

สร้างจิตสำนึก : เกาะมาป้องกันการทุจริต

การขัดปัญหาทุจริตในสังคม แม้ในทางปฏิบัติ บ.ป.ช. จะให้น้ำหนักการทำงานทางด้าน “ปราบปราม” หรือ “การไต่สวน” ซึ่งเป็นภารกิจหลักดังเดิมของ บ.ป.บ. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิ

“

การป้องกัน ต้องกำพร้อม ๆ กันหลายองค์การ...

เริ่มต้น||ต่อกันอย่างไรจะให้ประชาธิรัฐมีส่วนร่วมรณรงค์

ต่อต้าน แต่ก่อนกี่ประชาธิรัฐจะเข้ามา

ตัวเองต้องปรับปรุงตัวให้เป็นคนซื่อสัตย์สุจริตก่อน...

”

ขอบในวงราชการ) รวมถึงการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินฯ ที่เป็นภารกิจเพิ่มขึ้นมาของ บ.ป.ช.

แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว “การป้องกัน” โดยการสร้างจิตสำนึกให้คนมีความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งนิยมยกย่องให้เกียรติผู้ที่ซื่อสัตย์สุจริต.. ก็เป็นหัวใจสำคัญที่สุด ซึ่งขณะนี้ บ.ป.ช. เองได้เริ่มต้นรณรงค์ปูพรมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ อบต. ทั่วประเทศหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณที่จะต้องทำด้วยความโปร่งใส กฎหมายสืบที่มีบังคับในประเทศไทย กระทำผิด การกระทำที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายทั้งของ อบต. และ บ.ป.ช. เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังรณรงค์เข้าถึงกลุ่มนักเรียน กระทรวงต่างๆ รวมถึง



การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรประชาชน องค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งปัจจุบันจะเห็นว่ามีองค์กรที่กล้าออกมาร้องเรียน และกล้าขัดขวางพฤติกรรมที่ส่อทุจริตของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองมากขึ้น...

“การป้องกัน ต้องทำพร้อม ๆ กันหลายองค์ภาพ... เริ่มตั้งแต่ทำอย่างไรจะให้ประชาชนมามีส่วนร่วมรณรงค์ต่อต้าน แต่ก่อนที่ประชาชนจะเข้ามา ตัวเองต้องปรับปรุงตัวให้เป็นคนซื่อสัตย์ สุจริตก่อน... เดี๋ยวนี้เราก็พยายามทำตรงนี้.. ไปรณรงค์ตามหลักสูตรการเรียน หรือให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น NGO เป็นอะไรต่าง ๆ .. มาช่วยกันใช้คำว่า “ต่อต้านการทุจริต”...

เรื่องตรวจสอบทรัพย์สินฯ จริง ๆ แล้วก็เป็นขบวนการป้องกันไปในตัว หรือการทำดีอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อคนเข้าเห็น ก็จะเป็นการป้องปวนไปในตัว...

กระบวนการของ ป.ป.ช. จริง ๆ มันเกี่ยวพันกันหมด... เริ่มตั้งแต่การตรวจสอบทรัพย์สินฯ ถ้าเราเห็นว่ารัฐมนตรีมีทรัพย์สินเพิ่ม ก็สามารถตรวจสอบรายการที่เพิ่มขึ้นมาได้ เมื่อมีหลักฐานก็เป็นทุจริต.. ถ้าสามารถทำดีอย่างนี้ให้เห็นภาพชัดๆ ประชาชนที่เมื่อก่อนนี้เข้ามากกว่า ให้ยื่นกันยื่นไปเตือน.. อำนาจมันมาไม่ถึง ก็จะเริ่มตระหนัก.. ก็เป็นการป้องกันการทุจริตไปในตัว”

ตอบทุกปัญหา : ต้องใช้ภาษาสาพัฒน์

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นว่า ปัจจุบันได้มีการสร้างระบบป้องกันการทุจริต เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ โดยเริ่มตั้งแต่การ



ให้หนังสือการเมืองที่ดีเข้ามาทำหน้าที่ มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ข้าราชการต้องรับนโยบายรัฐบาลไปทำอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นต้น แต่ระบบป้องกันดังกล่าวอาจใช้ไม่ได้ผล หากภาคเอกชนรวมถึงประชาชนทั้งประเทศยังไม่ให้ความร่วมมือด้วย ดังนั้น...

“ผมถึงบอกคุณว่า เราคิดอะไรต้องใช้ภาษาสาพัฒน์ เวลาสามทุกคำต้องตอบเป็นองค์รวม.. คิดเป็นองค์รวมหมด ตามว่า.. ภาครัฐจะเกิดการบริหารจัดการที่ดีได้ไหม.. มันเกิดไม่ได้ ถ้าคุณมีนักการเมืองที่ไม่ดี..

ถ้ามีนักการเมืองดีเข้ามาแล้ว ยอมทำตามรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดที่จะสร้างความโปร่งใส.. ข้าราชการประจำก็ต้องโปร่งใสด้วยเช่นเดียวกัน..

โปรดสนใจแสดงออกง่ายนิดเดียวเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชัน.. ก็ดูได้จากตอนเราวางบประมาณมา มีความโปร่งใสหรือไม่ว่าอันนี้มีความจำเป็นจริง หรือขอมาเพื่ออะไร เมื่อได้ลงบประมาณมาแล้ว เราประกาศให้คนอื่นรู้ไหมว่าเราจะทำอะไร อย่างไร เราไปปิดบัง เราต้องการผลประโยชน์อะไร ตรงไหน หรือไม่ อย่างไร.. เป็นขบวนการไปหมด..

ถ้ามีการก่อสร้าง พอเราประมูลเสริช พากับหมายก่อสร้างมารับงานกับเรา ก็ต้องมีความโปร่งใส...

ที่นี่เราไปรณรงค์ให้องค์กรมีความโปร่งใสแต่นักการเมืองไม่โปร่งใส.. จะเอาโน่นเอานี่.. มันก็ไม่ได้...

เช่นเดียวกัน ถ้ามีการเมืองเข้ามาซื้อสัตย์ แต่ข้าราชการประจำ เวลา.. เอาไว้สิท่าน ๆ .. มันก็ไม่ดีใช่ไหม...

หรือถ้ามีนักธุรกิจยังคิดจะให้ได้ต้องอยู่รืออย อย่างนี้มันก็เกิดการ

“

หากรัฐบาลไม่มีศรัทธา
ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว
แม้จะมีองค์กรตรวจสอบ
การใช้อำนาจ เพื่อความโปร่งใส
ก็อาจจะยังไม่สามารถดำเนินการได้
การบริหารจัดการที่ดี
ในประเทศไทย

”

แข่งขันที่ไม่เป็นธรรม.. คนหนึ่งให้ คนหนึ่งไม่ให้..
แล้วประชาชนเราจะต้องเป็นหุ้นเป็นตาให้ด้วย
ไม่ใช่บอก.. เคามาหมู่บ้านผมก็แล้วกัน หมู่บ้าน
อื่นซ่างมัน.. ก็มีปัญหาอีก
 เพราะฉะนั้น ผู้ถึงบอกว่าเราไป pronung
 ตรงไดตรองหนึ่งไม่ได้ มันต้องทำไปพร้อม ๆ กันที่
 เดียวนมด...”

บทล็อกท้าย : ยังต้องยึดรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

ขณะนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินการต่างๆ ตามกรอบรัฐธรรมนูญ จะมองเห็นผลเป็นรูปธรรมบ้างแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ากลไกทุกตัวยังไม่เดินไปพร้อมกันเต็มที่ ทำให้ขาดพลังที่จะขับเคลื่อนประเทศไปสู่จุดหมายตามที่รัฐธรรมนูญต้องการ จึงเป็นหน้าที่รัฐบาลที่จะต้องดูแลผลักดันกลไกทั้งหมดให้สามารถทำงานไปพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นกลไกในระดับรัฐบาลเอง ข้าราชการ ครุภัณฑ์ หรือประชาชน ฯลฯ โดยเฉพาะรัฐบาลจะเป็นตัว悱องสำคัญที่สุดที่จะทำให้ประเทศอยู่รอด หรือแข่งขันกับประเทศอื่นได้หรือไม่

ดังนั้น หากรัฐบาลไม่มีศรัทธา ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว แม้จะมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อความโปร่งใส ก็อาจจะยังไม่สามารถทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในประเทศได้ เพราะ...

“การตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส การสร้างจิตสำนึกหรืออะไรต่างๆ เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง ถ้าจะให้ครบวงจร มันต้องครอบคลุม องค์ภาพพของรัฐธรรมนูญทั้งหมด ถ้าตรงไหนไม่ได้ ไม่เวิร์ค เราแก้ไขไม่มีทางเลือกอื่น.. นอกจากรัฐธรรมนูญ”



นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม กรรมการ ป.ป.ช. สำเร็จการศึกษาหลักสูตร เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย Akron สหรัฐอเมริกา ผ่านประสบการณ์ทำงานสำคัญฯ ระดับชาติหลายตำแหน่ง อาทิ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ธ.ค. 2539 – เม.ย. 2542) คณะกรรมการรัฐมนตรีนโยบายเศรษฐกิจ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ กรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย กรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งชาติ กรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนก.) และประธานคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (มี.ค. 2541-เม.ย. 2542)

ປະສາດ ໄຕຮຣັຕນໍວຽກ

เลขาธิการสำนักงานคุณภาพการ ก.อ.ต.



บทบาทของ ก.ล.ต. กับการเสริมสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี

“**การ** เสริมสร้างระบบบริหาร
จัดการที่ดีของภาคธุรกิจเอกชน ให้ประสบ
ความสำเร็จได้ต้องดำเนินการใน 3 ด้าน¹
ประกอบกันไป ได้แก่ ด้านที่ 1 คือ กฎหมาย
กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ที่ใช้กับผู้ที่
เกี่ยวข้อง ต้องมีประสิทธิภาพ ด้านที่ 2 คือ
การสร้างระบบแรงจูงใจ เพื่อให้กล้าหาญ
เอื้อให้คนทำดีได้คุณทำไม่ดีได้รับการลงโทษ
และด้านที่ 3 คือการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการ
สร้างมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ”

วารสารเศรษฐกิจและสังคม ได้รับเกียรติจาก คุณประสาร ไตรรัตน์วรวงศ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และทำงานด้านตลาดเงิน ตลาดทุน มาเป็นเวลานานกว่า 20 ปี และเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งใน

การส่งเสริมการบริหารจัดการภาคธุรกิจ
เอกชน ให้ประสบความสำเร็จในสามารถ
แข่งขันกับต่างประเทศได้ รวมทั้งได้มีส่วนใน
การผลักดันให้เกิด Disclosure Award ซึ่ง
เป็นมาตรฐานนึงในการจูงใจให้เกิดการ
บริหารจัดการที่ดีขึ้นในภาคเอกชน คุณ
ประสารฯ ได้กรุณารายหอดแนวคิด และวิธี
การที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีใน
ภาคธุรกิจเอกชนไว้อย่างน่าสนใจ ผู้อ่าน
สามารถติดตามรายละเอียดได้ในบทความนี้

ວິກາຕະເຄຣະຊູກິຈ : ຈຸດເຮີມຕົ້ນ ຂອງບຣອຊ້ທິກິບາລທີ່ດີ

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อตลาดเงิน และตลาดทุนของประเทศไทย บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ถูกปิดและเลิกกิจการไปเป็นจำนวนมาก

มาก ตลาดหลักทรัพย์ฯ ต้องช่วยเหลือเพิ่มจำนวนสมาชิกเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ซื้อขายในช่วงนั้น ความมั่นใจของผู้ลงทุนในตลาดทุนผลิตผันไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิม กองทุนรวมต่างๆ ทั้งตราสารทุนและตราสารหนี้ต่างได้รับผลกระทบโดยถ้วนหน้า ภาวะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจจึงเป็นการปรับตัวครั้งใหญ่ในอุตสาหกรรมหลักทรัพย์ ทั้งการปรับลดพนักงานและการลดค่าใช้จ่ายด้านอื่นเพื่อความอยู่รอด

เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. กล่าวว่าผลพวงของภาวะเศรษฐกิจทำให้ปัญหาหลายอย่างที่ถูกหมกหมุนหรือซุกซ่อนไว้ในบริษัทขาดทุนเบียนถูกเปิดเผยออกมายังต้องทำหน้าที่ประสานความผิดต่างๆ ที่ค้นพบ เพื่อให้ผู้ลงทุนทั่วไปที่ถูกเอาไว้เปรียบได้รับความเป็นธรรม โดยแนวคิดในเรื่องการยกระดับธรรมาภิบาลที่ดี (good corporate governance) ได้ถูกผลักดันออกเป็นรูปเป็นร่างขึ้น ควบคู่ไปกับการค่อยๆ ปรับเปลี่ยนแนวคิดในการอนุญาตให้เสนอขายหลักทรัพย์ จากการที่ทางการเป็นผู้ถือหุ้นกรุํคุณสมบัติอย่างเข้มงวด มาเป็นระบบการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนและให้ผู้ลงทุนเป็นผู้ตัดสินใจเอง ขณะเดียวกันตลาดหลักทรัพย์ของไทยก็ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ วิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับทิศทางการลงทุนที่นับวันจะมีลักษณะไร้พรมแดนมากขึ้น โดยมีการแก้ไข พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เพื่อรองรับกระบวนการดังกล่าว จนในที่สุดในช่วงต้นปี พ.ศ. 2545 เมื่อมีการพิจารณากำหนดแผนแม่บทการพัฒนาตลาดทุนไทย รัฐบาลก็ได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่จะให้มีการปรับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ไทยเป็นองค์กรเอกชน พร้อมกับการผลักดันให้มีธรรมาภิบาลที่ดี (good corporate governance) อย่างจริงจัง ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปของตลาดทุนด้วย

ความเชื่อมั่น : หัวใจของการสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี

เลขานุการ ก.ล.ต. กล่าวว่าวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ยังได้สะท้อนให้เห็นจุดอ่อนของระบบบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชนที่ยังขาดความระมัดระวังในหลายด้าน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการระดมเงินในตลาดทุนของประเทศไทย การจะทำให้กิจการสามารถมุ่งเน้นไปที่เศรษฐกิจของ



ประเทศไทยให้เติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืนนั้น จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ลงทุนที่สนใจลงทุนด้วย โดยบทบาทหลักของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในเรื่องนี้ ก็คือ การผลักดันระบบบรรษัทภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีการดูแลให้ผู้ลงทุนได้รับความเป็นธรรม และมีเครื่องมือที่จะป้องกันสิทธิของตัวเอง ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง เพียงพอแก่นักลงทุน และการยกระดับธรรมาภิบาลของบริษัทขาดทุนเบียน (corporate governance) นั่นเอง

ในการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทขาดทุนเบียน รวมทั้ง มาตรฐานการบัญชีของไทย ขณะนี้ถือว่าสอดคล้องกับมาตรฐานที่ใช้กันในระดับโลกแล้ว นำมาซึ่งความเชื่อมั่นของนักลงทุนได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การสร้างบรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) ของบริษัทขาดทุนเบียนก็จะเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ลงทุนว่าสิทธิของเขามาจะได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้ผลตอบแทนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามคัยภาพของกิจการ หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจลงทุน รวมทั้งสิทธิในการติดตาม

“

ผู้บริหารของกิจการจะต้อง^{สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ลงทุนได้ว่ามีการดำเนินกิจการที่โปร่งใส เป็นธรรม และรับผิดชอบต่อประโยชน์สูงสุดของกิจการโดยรวม}

”



ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้บริหารของกิจการจะต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ลงทุนได้ว่ามีการดำเนินกิจการที่โปร่งใส เป็นธรรม และรับผิดชอบต่อประโยชน์สูงสุดของกิจการโดยรวม

เลขานุการ ก.ล.ต. เปิดเผยว่า อันที่จริงสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้เริ่มศึกษาเรื่องบรรษัทภิบาลมาตั้งแต่ปี 2538 - 2539 และได้มีการศึกษาอย่างจริงจังในปี 2541 ซึ่งสรุปได้ว่าบริษัทจดทะเบียนไทยยังมีปัญหาเรื่องบรรษัทภิบาล เนื่องจากบริษัทส่วนมากยังมีการบริหารงานในระบบครอบครัว มีการถือหุ้นและการควบคุมในกิจการแบบกราฟิกตัวเดียว ทำการเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอ ดังนั้น การจะสร้างให้เกิดบรรษัทภิบาลที่ดีในบริษัทจดทะเบียนไทยจำเป็นต้องใช้แรงผลักดันจากหลายๆ ด้านอาทิ ด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ และการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เป็นต้น

มาตรฐานสำคัญเพื่อผลักดันบรรษัทภิบาลที่ดี

เลขานุการ ก.ล.ต. ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในกระบวนการกำกับดูแลให้มีบรรษัทภิบาล

ที่ดีเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนั้น สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ลงทุนเป็นหลัก โดยได้มีการเสนอให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 เพื่อให้ผู้ลงทุนได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้น และสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้เสนอร่างกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) เพื่อให้การเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ลงทุนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังได้มุ่งสร้างระบบแรงจูงใจ เพื่อให้กลไกตลาดเอื้อให้คนทำดีได้ คนทำไม่ดีต้องได้รับการลงโทษ โดยจะเน้นในเรื่องของการประพฤติ เชิดชูเกียรติผู้ที่ทำดี มีการให้รางวัล และมีการลงโทษผู้กระทำไม่ดี ยกตัวอย่างเช่น บริษัทมหาชนที่มีการเปิดเผยข้อมูลที่ดี มีการทำงานที่โปร่งใส ก็จะมีการเชิดชูเกียรติประการเชื้อบริษัท มอบรางวัลโดยท่านรองนายกรัฐมนตรี และสนับสนุนให้บริษัทมีการจัดทำดับคุณภาพในการกำกับดูแลกิจการที่ดี ครรภ์ได้รับคะแนนดี ก็จะมีการมอบของขวัญให้เช่น มีการลดค่าธรรมเนียม คืนภาษีเร็วขึ้น มีการอำนวยความสะดวกด้วยการดำเนินการตามกำหนดเวลา ให้ประชาชนเห็นว่าทำไม่ดีอย่างไร หรือยกเลิกการประกอบธุรกิจของบริษัทนั้น เป็นต้น

ขณะเดียวกัน ยังให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกที่ดี โดยสนับสนุนให้กรรมการของบริษัทเข้าฝึกอบรมหลักจริยธรรมในการทำธุรกิจ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับองค์กรภาครัฐกิจเอกชน อาทิ สถาบันการศึกษาและประเทศไทย สถาบันฯ สถาบันฯ แห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมนักบัญชีไทย ในการสร้างมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ พร้อมทั้งรณรงค์ให้สนใจของเข้าพยาบาลคำนึง รักษาด้วยธรรมในการทำธุรกิจ ซึ่งปัจจุบันบริษัทขนาดใหญ่หลายแห่งได้ตั้งตัวและถูกผลักดันให้เป็นบรรษัทภิบาลที่ดีแล้ว

คณะกรรมการบริษัทภิบาล แห่งชาติ : กลไกกำกับการ บริหารจัดการที่ดี

รัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสนใจและสนับสนุนเรื่องบรรษัทภิบาลอย่างจริงจัง โดยได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบรรษัทภิบาลแห่งชาติ” ขึ้น มีท่านนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนร่วมเป็นกรรมการ และมีสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นเลขานุการ คณะกรรมการนี้

“
ปัจจุบัน
สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.
ได้มุ่งเน้นการสร้างปัจจัย
แวดล้อมที่จะชูใจ
และพัฒนาให้เป็นมาตรฐาน
บรรษัทภิบาลที่ดี
”

มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการระบบและวิธีดำเนินการที่จะยกระดับบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจไทย ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการต้องกล่าวว่าจะมีค่านอนุกรรมการ 6 ชุด รับผิดชอบงานสำคัญฯ 6 ด้านด้วยกันคือ

ด้านที่ 1 ด้านปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่างๆ ตลอดจนเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

ด้านที่ 2 ด้านคุณภาพฐานการบัญชี การเปิดเผยข้อมูลให้โปร่งใส

ด้านที่ 3 ด้านธรรศค์ให้ภาคเอกชนสร้างมาตรฐานในการทำงานที่ดี

ด้านที่ 4 งานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบองค์กรดูแลกิจการที่ดีใน

ระบบธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันชีวิต

ด้านที่ 5 งานที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในบริษัทธุรกิจที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางอยู่ในตลาดทุน เช่น บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทกองทุนรวมที่ปรึกษาการเงิน มีเลขานุการ ก.ล.ต. เป็นประธาน

ด้านที่ 6 ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา การประชาสัมพันธ์

ผลงานที่ทำในช่วงที่ผ่านมา ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมหลายอย่าง ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่สำคัญคือ การเปิดเผยข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวโยงกันระหว่างบริษัทในเครือเดียวกัน การปรับปรุงแบบรายงานในการเปิดเผยข้อมูล การจัดทำโครงการให้การศึกษากับ CFO (Chief Financial Officer) การจัดทำโครงการ Q - Mark เพื่อรับรองคุณภาพ การวางแผนระยะยาวเบื้องต้น เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่ดี และการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาด้านเทคนิคเกี่ยวกับการปรับปรุงธุรกิจให้มีการดำเนินกิจการที่ดี เป็นต้น

โครงการเด่นที่อยู่ระหว่างดำเนินการ

เลขานุการ ก.ล.ต. เปิดเผยว่าในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้มุ่งเน้นการสร้างปัจจัยแวดล้อมที่จะชูใจ และผลักดันให้บริษัทต้องมีบรรษัทภิบาลที่ดี โดยทำความคุ้นเคยกับการให้ความรู้แก่กรรมการ ผู้ลงทุน และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ด้วย โดยโครงการที่สำคัญที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ได้แก่

● โครงการจัดอันดับบรรษัทภิบาล (corporate governance rating) ของบริษัทจดทะเบียน เพื่อช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการประกอบธุรกิจให้แก่บริษัททั้งๆ ขณะเดียวกันการจัดให้มีการจัดอันดับบรรษัทภิบาลจะช่วยให้ผู้ลงทุนสามารถเลือกลงทุน โดยแยกแยะบริษัทที่ดีออกจากบริษัทที่เหลือได้ร่างขึ้น บริษัททั้งๆ ก็จะมีแรงจูงใจที่จะเสริมสร้างบรรษัทภิบาลที่ดีของตนมากขึ้น และจะช่วยกระตุ้นให้บริษัททั้งๆ ที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน ต้องปรับปรุงบรรษัทภิบาลของตนให้อยู่ในระดับที่ดีด้วย เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในทางธุรกิจ

อย่างไรก็ได้ เมื่อจากการจัดอันดับฯ มีค่าใช้จ่าย ประกอบกับสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือในประเทศไทยมีเพียงบริษัทเดียว คือ Thai Rating and Information Services Co., Ltd. (TRIS) หรือปัจจุบัน คือ บริษัททรีสเวทดิ้ง จำกัด (TRIS Rating Co., Ltd.) จึงรับเป็นผู้ทำหน้าที่จัดอันดับบรรษัทภิบาล ตามโครงการข้างต้น โดยบริษัทที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับการจัดอันดับฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วย แต่หากบริษัทได้รับผลการจัดอันดับฯ ดี กิจการดังกล่าวก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ในเรื่องการลดค่าธรรมเนียมในการระดมทุน การร่วงรัดกระบวนการพิจารณาคำขอ และการระดมทุนต่างๆ (fast track) ซึ่งจะทำให้บริษัททั้งนี้ได้รับความสะดวกในการระดมทุนมากขึ้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาจัดอันดับฯ บริษัท TRIS จะให้ความสำคัญกับ 4 เรื่องหลัก คือ

* เรื่องการปกป้องสิทธิผู้ถือหุ้น TRIS ก็จะเข้าไปดูว่าการจัดประชุมผู้ถือหุ้นเป็นอย่างไร หนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้นมีความชัดเจนแค่ไหน รายงานการประชุมเรียบร้อยดีไหม การประชุมผู้ถือหุ้นให้สิทธิกับผู้ถือหุ้น

เบ่งคัดวิถีกุศลเศรษฐกิจ
นักลงทุนไทยและบริษัทที่ดี ไม่ดี
ไม่ออกร จึงกระทำไปทั้งตลาด
ราคาหุ้นตกต่ำทุกบริษัท
ประเทศไทยจึงต้องจัดลำดับและ
ประกาศเกียรติคุณบริษัทที่มีการ
บริหารจัดการที่ดี

อย่างไร ในระหว่างมีการดำเนินการ
ในเรื่องสำคัญๆ ได้คำนึงถึงสิทธิของผู้ถือหุ้น
อย่างไรบ้าง ผู้ถือหุ้นสามารถที่จะขอข้อมูล
ได้ไหม อะไรบ้าง

* เรื่องการเปิดเผยข้อมูล
บริษัทสามารถใช้ Discloser Award เข้าไป
ประกอบให้ได้มาตรฐานการบัญชี การเปิด
เผยข้อมูลและอื่นๆ

* องค์ประกอบของคณะ
องค์กรบริษัท พิจารณาจากรายงานการ
ประชุม สัมภาษณ์กรรมการ องค์ประกอบ
คณะกรรมการการประชุม การแสดงความ
คิดเห็นของคณะกรรมการต่างๆ

* เรื่องวัฒนธรรมองค์กร โดย
พิจารณาว่าองค์กรนี้ได้คำนึงถึงเรื่องการ
กำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างไร บรรยายภาพเป็น
อย่างไร มีการปักครองพนักงาน การสื่อสาร
ภายในองค์กรร่วมกันที่ดีหรือไม่

ปัจจุบันมีบริษัทที่ได้รับผลการจัด
อันดับฯ อยู่ในขั้นดีถึงดีมาก และได้รับมอบ
รางวัลบัตรทองไปแล้ว 4 บริษัท คือ ธนาคาร
กสิกรไทย จำกัด บริษัทผลิตไฟฟ้า ECCO
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท

เงินทุนสินคุณภาพรวม นอกจากนี้ ก็ยังมีอีกประมาณ 10 บริษัท ที่ติดต่อให้เข้าร่วม TRIS เข้าทำการประเมิน

● โครงการ Disclosure Award เป็นการให้รางวัลแก่บริษัทที่
ทำงานด้วยความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะได้รับรู้ โดย
สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. จะเป็นผู้ประเมินการบริหารจัดการของบริษัท
เนื่องจากบริษัทจะดัดแปลงต่างๆ ต้องยื่นแบบรายงานการเปิดเผยข้อมูลต่อ ก.ล.ต.
ทุกไตรมาสและรายปีอยู่แล้ว ทั้งนี้ การดำเนินโครงการ Disclosure Award บริษัท
ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เพราะเป็นงานที่ ก.ล.ต. ต้องดำเนินการอยู่แล้ว โดยริเริ่ม
ให้รางวัลนี้เมื่อปีที่แล้วเป็นปีแรก มีบริษัท 40 บริษัทที่ได้รับรางวัลนี้

● โครงการ Board of the Year เป็นการประกาศเกียรติคุณแก่
บริษัทที่มีการบริหารจัดการที่ดี ได้มาตรฐานตามที่กำหนด โดยดำเนินการในปี
นี้เป็นปีแรก การให้รางวัล Board of the Year และ Disclosure Award เป็นเพียง
การให้โล่ประกาศเกียรติคุณ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างอื่น แต่บริษัทก็ได้
รับผลประโยชน์ทางอ้อม คือ การประกาศลงหนังสือพิมพ์ จะทำให้บริษัทมีชื่อ
เสียงเป็นที่รู้จักกว่า มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่ความน่าเชื่อถือใน
สายตาของผู้ลงทุนมากขึ้น

เลขานุการ ก.ล.ต. ให้ข้อมูลว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวข้างต้น มี
ส่วนช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนได้มาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงที่
เกิดวิกฤตเศรษฐกิจนักลงทุนแยกและบริษัทที่ดีไม่ดีออก จึงกระทบไปทั้งตลาด
ราคาหุ้นตกต่ำทุกบริษัท ประเทศไทยจึงต้องจัดลำดับและประกาศเกียรติคุณ
บริษัทที่มีการบริหารจัดการที่ดี ในอนาคตหากเกิดปัญหาขึ้นนักลงทุนก็จะ
แยกและบริษัทที่ดีไม่ดีออกจากกันได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
โดยในระยะสั้นเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนอย่างลงทุนต่อ ส่วนในระยะยาวถ้า
เกิดปัญหาใหญ่ขึ้น เช่น เกิดวิกฤตเศรษฐกิจดังเช่นที่ผ่านมาขึ้น ผู้ลงทุนก็จะไม่
ลงทุนในบริษัทที่ไม่ดีและลงทุนในบริษัทดี เพราะมีความเชื่อมั่นมากขึ้นจาก
ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้น อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาตลาดการเงินของประเทศไทยโดย
รวมในระยะยาวให้มีคุณภาพดีขึ้น

อุปสรรคสำคัญของการสร้างธรรษทวิบาลที่ดี

การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. แม้ว่าจะประสบ
ความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นของตลาดทุนในประเทศไทยได้ระดับหนึ่ง
โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพการเปิดเผยข้อมูล การสร้างจิตสำนึกให้ภาครัฐกิจมี
ความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น การกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย รวมทั้ง
การกล่าวโทษผู้กระทำผิดก็ดำเนินการได้ชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เลขานุการ
ก.ล.ต. กล่าวว่า หากมองในมุมของบริษัทมหาชน ยังมีปัญหาในจุดต่างๆ อีก
มากบางปัญหาแก้ไขได้ยาก บางปัญหาเป็นปัญหาซึ่งโครงสร้างที่ต้องใช้
เวลา ซึ่งมีประมาณ 5 ปัญหาสำคัญ ได้แก่

● เรื่องโครงสร้างผู้ถือหุ้น ระบบธุรกิจเอกสารของบ้านเราต้อง

ยอมรับว่าส่วนใหญ่เติบโตมาจากการธุรกิจครอบครัว เพราะฉะนั้นโครงสร้างของผู้ถือหุ้นจึงเกิดการกระจายตัวของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่มักจะมีอำนาจในการตัดสินใจเกือบทุกเรื่องของกิจกรรมนั้นๆ ซึ่งบางครั้งการตัดสินใจไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญของผู้ถือหุ้นรายย่อย หรือ ผู้ถือหุ้นภายนอกมากเท่าที่ควร ซึ่งอาจนำไปสู่การตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจที่ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้นโดยรวม

- เรื่องกรรมการบริษัท** ซึ่งกรรมการบริษัทหลายคนเข้ามาเป็นกรรมการโดยอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนเองอย่างถ่องแท้ ซึ่งอาจเข้าไปเป็นกรรมการโดยการรับเชิญ จึงอาจทำหน้าที่ความรับผิดชอบได้ไม่เต็มที่ และกรรมการบางส่วนกับฝ่ายจัดการเป็นกัลุ่มเดียวกัน จึงอาจจะมีความเห็นที่ไปด้วยกันในเรื่องที่ไม่เหมาะสม

- เรื่องการเปิดเผยข้อมูล** พบว่า บางส่วนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลที่ดี อาจจะมีการปกปิดไปจนถึงการให้ข้อมูลเท็จก็มีตัวอย่างให้เห็น การจัดทำบัญชีลงทำให้คนเข้าใจผิด เป็นต้น

- เรื่องของการทุจริต** ซึ่งปรากฏอยู่บ่อยๆ ฝ่ายจัดการนำทรัพย์สินของบริษัท เอาไปใช้ในเรื่องส่วนตัว บางที่อาจเงินของบริษัทมหาชนเอาไปใช้ในเหตุผลส่วนตัว บางส่วนอาจมาคืน บางส่วนไม่อาจคืน

- เรื่องสุดท้ายที่เป็นจุดอ่อนของประเทศไทยก็คือ การบังคับใช้กฎหมายในมีประสิทธิผล** โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ต้องไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ยังขาดความจริงจังของหน่วยงานยุติธรรมที่เกี่ยวข้องทางอาญา ขาดความโปร่งใส ไม่ค่อยมีการเปิดเผย



บทสรุปท้าย

ตลาดทุนของประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นมากหากเทียบกับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ 5 - 6 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชน หรือบริษัทภูมิภาคที่ดี (good corporate governance) ซึ่งเป็นเรื่องของการสร้างความตระหนัก หรือความรับผิดชอบที่ชัดเจนมากกว่าที่เคยดำเนินงานมา นอกจากนี้ในเรื่องคุณภาพการเปิดเผยข้อมูลการกำกับดูแลภายใต้บิรชท์ก็มีขึ้นกว่าเดิมมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่พยายามลดภาระด้านการดำเนินงานต่างๆ ให้ก้าวหน้าไปได้โดยเฉพาะการจัดตั้งคณะกรรมการบริษัทภูมิภาคแห่งชาติขึ้นในปีจุบัน แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างมาก จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถดำเนินงานได้อย่างประสานสอดคล้องทำให้เกิดระบบบริษัทภูมิภาคที่ดีขึ้นในสังคมไทย จนได้รับการยกย่อง การเชิดชูเกียรติ และได้รับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ออกช่วยต่างๆ รวมทั้งได้รับรางวัลต่างๆ มากมาย และเป็นที่ยอมรับในวงกว้างของหน่วยงานในระดับสากล จึงนับได้ว่าตลาดทุนของไทยประสบความสำเร็จในความสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างดงาม



ຄຸນຫດຍັງກີພາວດີ ແນສວຣຣົກ

.....



ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີກາຣຮູ້ : ເປົ້າມາຍເພີ່ມປະສິກທິກາພາກຈັດກາຣ

“ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີ” ເປັນ
ແນວຄົດທີ່ໄດ້ຮັບກາຣຍອມຮັບວ່າເປັນແລກ
ກາຣທີ່ດີທີ່ເປັນປະໂຍ້ນຕ່ອກກາຣສົງເສຣົມ
ສັນຄົມປະຊາຊົນປ່າໄຕຢູ່ໃນປະເທດໄກທີ່
ມີກາຣເສນອແລກລ່າວຄົງແນວຄົດນີ້ຂອຍ່າງ
ກວ່າງຂວາງ ອີກທີ່ມີຄວາມພຍາຍາມທີ່ຈະ
ໃໝ່ກາຣນຳແນວຄົດກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່
ດີໄປສູກາຮປົງປັບປຸງ ມີກາຣກະຫຼຸນໄ້
ປະຊາຊົນນີ້ສ່ວນວ່າມໃນກາຣຕັດສິນໃຈ
ແລກຕຽບກາຣຈັດກາຣທີ່ດີໄປສູກາຮປົງປັບປຸງ
ເພື່ອໃໝ່ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣມີຄວາມ
ຍຸດທະຮົມ ໂປ່ງໃດ ແລກຕຽບກາຣຈັດກາຣທີ່ດີ
ຈະມີສ່ວນທຳໃຫ້ຮູ້ບາລມີເສົ່າຍຽກພາກແລກ
ສ້າງຄວາມເຂົ້ອຄື້ອທັງໃນແລກຕຽບ
ປະເທດ”

ທີ່ມານວັດທະນາສະເໜີແລກສັນຄົມ ໄດ້ຮັບເກີຍຕິຈາກຄຸນໝູນທິພາວທີ່
ເມນສວຣຣົກ ປັດກະຕະທຽງເທິງໃນໄລຍ່ສາຮນເທິງແລກກາຣສື່ອສາວ ແລະ ອົດ
ເລົາທີ່ກາຣຄົມກາຣໝາງກາພລົດເຮືອນ (ກ.ພ.) ທີ່ຈຶ່ງທ່ານເປັນຜູ້ທີ່ມີບັນຫາໃນ
ກາຣສົງເສຣົມ ສັນບສຸນແລກເວັງເລົາໃໝ່ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີໃນກາຣຮູ້ ແລະ
ປະສິກທິກາພ ອຸນກາພແລກຄວາມໂປ່ງໃສ ໃນຮະດັບທີ່ສາມາຮາດແໜ່ງຂັ້ນໃນເວົ້າໂລກໄດ້
ທ່ານໄດ້ໃຫ້ແນວຄົດໄວ້ອ່ານ່າສັນໃຈເກີຍກັບກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີໃນກາຣຮູ້ ແລະ
ກາຣເພີ່ມຂຶ້ນຄວາມສາມາຮາດໃນກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີໃນກາຣຮູ້ ເພື່ອໃຫ້ສາມາຮາດແໜ່ງ
ຂັ້ນໃນເວົ້າໂລກໄດ້ ຮວມທັງໄດ້ເສນອແນະແນວທາງໃນກາຣດຳເນີນກາຣແກ້ໄຂປົ້ນຫາແລກ
ອຸປະສຣຄເພື່ອໃໝ່ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣກາຣຮູ້ປະສົບຄວາມສໍາເຮົາໄປສູ່ຈຸດໝາຍທີ່ຕັ້ງ
ໄວ້ຄື່ອເພື່ອປະໂຍ້ນສຸຂອງປະຊາຊົນຍ່າງແທ້ຈິງ

ທຳໄມຈີ່ຕ້ອງມີກາຣບິຫາຣຈັດກາຣທີ່ດີກາຣຮູ້

ກະແສກາຮັດດັນໃຫ້ກາຣຮູ້ຕ້ອງໜັນມາທັນແລກພັດນາຮະບບ
ກາຣບິຫາຣຈັດກາຣໃນກາຣຮູ້ເພື່ອປະສິກທິກາພ ຄວາມໂປ່ງໃສ ແລະ ຕຽບສອບໄດ້
ອ່າງຈິງຈັງມາກີ່ນີ້ໃນປິຈຸບັນ ອາຈາລ່າໄດ້ວ່າເປັນພົມມາຈາກກາຣດຳເນີນໂຍບາຍ
ຕ່າງໆຂອງຮູ້ບາລໄປສູ່ປະຊາຊົນໄດ້ປະສົບກັບປົ້ນຫາ ອຸປະສຣຄຂອງກາຣບິຫາຣ
ຈັດກາຣກາຣຮູ້ເພີ່ມນັກີ່ນີ້ທຸກໝາຍ ແລະ ປະເທດຫາຕິໄດ້ປະສົບກັບກາວະວິຖຸດ
ເສຣ້ກົງໃນປີ 2540 ຕລອດຈົນກາຣເກີດກະແສງອອກໄລກວິວຕົນ ສກວະກາຣແໜ່ງ
ຂັ້ນທີ່ຈຸນແຮງນັກີ່ນີ້ ຮວມທັງກາຣມີບັນຫຼຸດຕ່າງໆໃນກົງໝາຍຮູ້ຮ່ວມນູ້



พ.ศ. 2540 ที่ต้องการให้การดำเนินงานของภาครัฐ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ซึ่งกระแสการผลักดันต่างๆเหล่านี้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาครัฐต้องมีการนำหลักการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเริ่มมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบและวิธีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

แนวคิดของการบริหาร จัดการที่ดีภาครัฐ

คุณหญิงทิพาวดีฯ “ได้กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐว่า เป็นการมุ่งหวังให้การดำเนินงานของภาครัฐ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้ โดยการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

● การมีกติกาที่ถูกต้อง (Rule of Law) หรือที่เรียกว่า “หลักอุติธรรม” โดยกติกาต้องมีความชัดเจน ง่าย เป็นที่เข้าใจ ต่อผู้ปฏิบัติและผู้ที่ถูกนำไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบราชการจะมีการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ได้นั้น จะต้องเริ่มจากการมีกติกาที่ง่ายและสะ朮ก

สามารถทำให้ประชาชนอ่านและเข้าใจได้ ไม่ใช่ข้าราชการเข้าใจแต่เพียงฝ่ายเดียว

- กระบวนการทำงาน หมายถึงการทำตามกติกาที่ถูกต้อง เป็นไปตามขั้นตอน มีความโปร่งใส และมีกระบวนการตรวจสอบใจหรือการทำงาน “ที่มีความรับผิดชอบ” โดยกระบวนการการทำงานดังกล่าวต้องประกอบด้วยหลักของการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส

- หลักคุณธรรม นอกจากหลักต่างๆ ที่กล่าวในกระบวนการทำงานแล้ว ยังต้องมีการใช้หลักของความมีเหตุมีผล หรือหลักคุณธรรมอีกอย่างหนึ่ง ด้วย ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หลัก 6 ของการบริหารบ้านเมืองที่ดี

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีข้างต้นมาเผยแพร่ในรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ และจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย “การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” โดยมีหลักสำคัญ 6 ประการ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักความมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการต้องได้มีมติเห็นชอบกับระเบียบดังกล่าวแล้ว

คุณหญิงทิพาวดีฯ ได้กลุ่มหากล่าวถึงสาเหตุที่ต้องมีการใส่หลักความคุ้มค่าไว้ในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีว่า “เรื่องของราชการเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งได้เงินมาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นเมื่อได้ก็ตามที่พุดถึงเรื่องการบริหารจัดการที่ดีของราชการ จึงจำเป็นต้องมีหลักของความคุ้มค่าเอาไว้ด้วย ไม่ใช่การประหัดเพียงอย่างเดียวแต่ต้องมีความคุ้มค่าเป็นสำคัญ”

คำว่า “คุ้มค่า” จริง ๆ แล้วคือคำว่า “Value For Money” ซึ่งต้องดูว่างานที่ออกมามีคุ้มค่ากับเงินที่ใช้ลงทุนไปหรือไม่ โดยคำว่า “Value” มองได้เป็น 2 ความหมาย คือความหมายของคุณค่าที่นับได้เป็นเชิงตัวเลข เช่น เป็นเงิน เป็นตัวเลขทางสถิติ เป็นต้น และอีกความหมายหนึ่งเป็นคุณค่าทางจิตใจหรือคุณค่าทางสังคม ซึ่งไม่อาจจะนับเป็นเชิงตัวเลขได้ แต่สามารถวัดได้ การวัดคุณค่านี้ จะต้องไปสร้างตัวชี้วัดในเชิงสังคมอื่น ๆ มาวัดแทน เช่น “ความดี” มีคนบอกว่าไม่สามารถวัดได้แต่ในความเป็นจริงสามารถวัดได้ เพราะความดีนั้นมีคุณค่าในตัวของมันเอง

อย่างไรก็ตาม คุณหญิงทิพาวดีฯได้ย้ำว่า ความคุ้มค่าในการทำงาน

เกี่ยวข้องในการใช้บริการจะเป็นคนตัดสินใจ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้าน ในถิ่นทุรกันดาร อาจมีคุณค่าทางสังคมสูง กว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความจำเป็นที่ช่วยลดปัญหาของว่างทางสังคม ซึ่งคนที่จะตัดสินว่าคุ้มค่าหรือไม่คือเจ้าของเงินและผู้ใช้บริการนั่นเอง

แนวทางการบริหารจัดการที่ดี

สำหรับแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ คุณหญิงทิพาวดีฯ เห็นว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญดังนี้

1. การมีกฎ กติกา ระเบียบ ที่เอื้ออำนวย หรือสนับสนุนต่อการบริหารจัดการที่ดี

2. การมีผู้นำที่ดีในองค์กร ที่มีคุณภาพ ประสมประสาน และมีคุณธรรม ใน การผลักดันองค์กรให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี

3. การมีระบบตรวจสอบภายใน องค์กร ซึ่งต้องเป็นระบบที่คนในองค์กรสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้นำและ คนในองค์กรได้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4. การมีระบบพัฒนา เช่นการ พัฒนาระบบการทำงาน การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาภาระ ระเบียบ อย่างสม่ำเสมอและ ต่อเนื่อง เป็นต้น

อนาคตของราชการยังต้องการ คนเก่งและคนดี

คุณหญิงทิพาวดีฯ ได้กล่าวถึง บทบาทความสำคัญของผู้นำองค์กรว่า เป็นเรื่องที่สำคัญมากที่ภาครัฐจะต้องทุ่มเทและให้ความสำคัญกับการสร้าง เลือกสรว และให้การดูแลผู้บริหารระดับสูง แต่ในวงราชการไทย ระบบการสรรหาผู้นำองค์กร ส่วนใหญ่เป็นระบบผูกขาด โดยการคัดเลือกผู้ที่จะเข้ารับราชการ จะเลือกคนที่เก่ง



คนที่ต้องการทำงานเพื่อส่วนรวม ซึ่งระบบราชการไทยในปัจจุบันมีผู้นำที่มีคุณภาพที่ถูกหลอกลวงด้วยคำนิยมดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในอนาคต ผู้นำที่มีคุณภาพจะลดน้อยลง เนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่เป็นระบบเปิด ประกอบกับกระแสค่านิยมดังเดิมเริ่มจางลง

ทั้งนี้คุณหญิงทิพาวดีฯ เห็นว่า “ค่านิยมหรือวัฒนธรรมดั้งเดิมที่เป็นสิ่งฐานใจทำให้คนเก่ง คนดีเข้ามาทำประโยชน์ให้กับสังคม เข้ามารับราชการ ได้มีความสำคัญน้อยลง ซึ่งเป็นเพราะคนส่วนใหญ่หันไปให้ความสำคัญกับการมี “เงิน” คิดว่าเมื่อมีเงินจะทำให้มีอำนาจ เมื่อมีอำนาจก็สามารถทำประโยชน์ให้แก่แผ่นดินได้ ถ้าภายใน 10 ปีนี้ภาคราชการไม่รับหันมาให้ความสำคัญในระบบการเลือกสรรข้าราชการที่ดี มีประสิทธิภาพมีระบบค่าตอบแทนที่มีเงินเดือน มีระบบดูแลเพื่อรักษากำลังคนที่มีคุณภาพไว้ ภาคราชการจะมีปัญหาแน่นอน เพราะเราอาจจะได้คนเก่งแต่ไม่ดีพอ คนเก่งและคนดีไม่จำเป็นต้องคู่กัน คนเก่งมากแต่เห็นแก่ตัวจะหมายความกับองค์กรแบบหนึ่ง แต่คนเก่งที่ต้องการอยู่ในระบบราชการจะต้องเป็นผู้มีใจกว้าง เห็นแก่ส่วนรวมและเสียสละ”

การบริหารโดยมุ่งผลลัมภ์ : กลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี

นอกจากเรื่องการมีผู้นำองค์กรที่ดีดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว คุณหญิงทิพาวดีฯ ยังเห็นว่า เรื่องของระบบติดตามงานที่ดี โดยเฉพาะระบบการตรวจสอบภายในหน่วยงานนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะสิ่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานโดยมุ่งผลลัมภ์ (Result Based Management) ที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ได้พัฒนามาจากระบบการบริหารงานโดยมุ่งเป้าหมาย (Management by Objective) ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าดีกว่าแนวเดิม ทั้งนี้ การบริหารงานโดยมุ่งผลลัมภ์เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีได้ เพราะการบริหารงานระบบนี้ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีระบบการทำงานต่าง ๆ ที่ถูกวางแผนไว้แล้ว มีการประเมินความเสี่ยง และมีการตรวจสอบ

“

ภายใน 10 ปีนี้ภาคราชการ
ไม่รับหน้าให้ความสำคัญในระบบ
การเลือกสรรข้าราชการที่ดี
มีประสิทธิภาพมีระบบค่า
ตอบแทนที่มีเงินเดือน มีระบบดูแล
เพื่อรักษากำลังคนที่มีคุณภาพไว้
ภาคราชการจะมีปัญหาแน่นอน

”

สอบได้ตัดอดเวลา เมื่อทำงานไปแล้วก็จะมี
การตรวจสอบว่าผลงานที่ทำได้บรรลุเป้า
หมายหรือไม่ ถ้าการดำเนินงานไม่ถูกต้อง
หรือมีอะไรที่เป็นเงื่อนงำนจำกัดออกได้
เร็วมาก และสามารถแก้ไขงานได้เร็ว ดังนั้น
องค์กรที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีจะ
ต้องมีระบบติดตามงานที่ดี (Monitoring) ด้วย

การนำระบบการบริหารมุ่งผล
สัมฤทธิ์มาใช้ในส่วนราชการ จะสร้าง
กระบวนการติดตามและประเมินผลตลอดจน
ปรับกลยุทธ์การดำเนินงานของหน่วยงานได้
กระทรวง ทบวง กรม และสำนักต่าง ๆ จะ
สามารถวัดผลลัพธ์การดำเนินงานด้วยตัวชี้วัด
ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยน
พฤติกรรมการทำงานให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ มีการ
กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ส่งเสริมการทำงาน
เป็นทีม ซึ่งจะมุ่งสู่การเป็นองค์กรการเรียนรู้
ต่อไป

การบริหารจัดการภาครัฐกับ ภาคเอกชน: แตกต่างที่เป้าหมาย

สำหรับการบริหารจัดการภาครัฐกับ
ภาคเอกชนนั้น คุณภาพที่พิพารดี เห็นว่ามี
ความแตกต่างกันที่เป้าหมายของการ
ดำเนินงาน แต่มีกระบวนการจัดการที่

คล้ายคลึงกัน โดยการทำงานของภาครัฐ จะต้องกำหนดเป้าหมายให้กว้าง และ
ต้องคำนึงถึงคนส่วนใหญ่เป็นหลัก เพราะการทำงานภาครัฐเป็นการทำงาน
เพื่อสังคมส่วนรวม จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และก่อประโยชน์
ให้กับสังคม/ชุมชน ไม่ใช่การทำงานเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่การทำงานของภาคเอกชนสามารถ
เจาะกลุ่มนักลงทุน ตลาดของลูกค้ากลุ่มที่ต้องการเพียงกลุ่มเดียว กันได้ โดย
สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการทำงานได้แค่กว่า ดังนั้นการ
บริหารจัดการภาคเอกชนจึงอาจมีแนวทางที่ชัดเจน และทำงานได้ง่ายกว่า

การที่ภาครัฐมีเป้าหมายที่กว้างดังกล่าว ทำให้คนที่อยู่ในภาคราชการ
ต้องถูกฝึกให้คิดแบบการใหญ่ (Think Big) มองแบบองค์รวม (Holistic View)
ตลอด ก็เลยเป็นจุดอ่อน เพราะเวลาคิด ก็คิดกว้าง พูดกว้าง จึงทำให้ถูกต่อว่า
เงื่อนไขกว้าง ข้า ทำให้คนที่ทำงานราชการยากกว่าเอกชนมาก จึงอยากให้
สังคมโดยรวมเข้าใจดูที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญนี้ และเนื่องจากการ
ทำงานในภาคราชการเป็นการทำงานเพื่อสังคม มีเป้าหมายที่กว้าง แม้จะ
เป็นการทำงานในชุมชนซึ่งเป็นหน่วยควบแล้วก็ตาม เช่น ตำบล/อบต. ก็ยังมี
เป้าใหญ่กว่าบิชทหรือภาคเอกชน ดังนั้นถ้าสังคมยอมเข้าใจว่าภาครัฐมีการ
มองที่กว้างและมองสังคมอย่างองค์รวม ต้องให้เครดิตกับราชการมากกว่านี้

ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนนั้น คุณภาพที่
พิพารดี ได้เปรียบเทียบไว้ว่า “ส่วนที่เหมือนกันของทั้งสองภาค คือ มี
กระบวนการในการจัดการคล้ายกันมาก การบริหารในภาครัฐและเอกชนไม่น่า
จะแตกต่างกัน เพราเป็นศาสตร์เดียวกัน เพียงแต่ว่าเงื่อนไขในการตัดสินใจ
อาจจะต่างกัน ดังที่กล่าวว่า Good Governance นั้นต้องการมีส่วนร่วม แต่
ของเอกชนการมีส่วนร่วมอาจน้อยกว่าราชการ อาจตามเพียงผู้ร่วมงาน (Partner)
ซึ่งมีเพียงหนึ่งหรือสองคน แต่ภาคราชการทำไม่ได้เพราะเรามีผู้ร่วมงานทั่ว
ประเทศ ซึ่งตรงกันนี้ คือ เงื่อนไขของเวลา และเงื่อนไขของกำหนดเวลา ไม่ใช่ต่างกัน
แต่ในเชิงกระบวนการอื่นนั้นเหมือนกัน”

ทำอย่างไรจึงสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลกควรเป็นอย่างไร คุณ
ภาพที่พิพารดี เห็นว่าการที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของโลก และถ้าต้องการ
ให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกจริงๆ ก็ต้องคำนึงถึงติกา
อันเป็นสา葛หรือติกากลางของโลกที่ใช้กันอยู่ ซึ่งติกาโลกที่เกี่ยวกับการ
บริหารจัดการที่ยึดถือกันคือเรื่องความโปร่งใส การไม่มีความขัดแย้ง การ
ตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และมีติกาที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงต้อง¹
พยายามทำให้ติกาต่างๆ ของประเทศไทยให้เป็นติกาที่เข้ากันได้กับติกาของโลก

สิ่งที่เป็นปัจจัยหลักอย่างหนึ่งในขณะนี้คือการที่โลกมองประเทศไทยว่า
เป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน ประพฤติมิชอบในระดับค่อนข้างสูง หรือ
แม้แต่เรื่องของสิทธิมนุษยชน เช่นการใช้แรงงานเด็ก การมีสิ่งเสพติดในประเทศไทย

จำนวนมาก นั้นเป็นเรื่องที่ขัดแย้งกับกติกาของโลก ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโลก ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่ต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ได้

ในด้านการแข่งขันของไทยในเวทีโลก คุณหญิงทิพาวดีฯ เห็นว่า การบริหารจัดการที่มีความเกี่ยวข้องกับความสามารถ การแข่งขันมาก เพราะความสามารถในการแข่งขันเกิดขึ้นจากการมีสินค้าที่มีคุณภาพสูง และการที่องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการผลิตสินค้าคุณภาพสูงได้นั้น จะต้องมีการบริหารที่ดีเป็นฐานในการดำเนินงานทุกองค์กร

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ จะต้องมีการนำการบริหารจัดการที่ดีตามกติกาของโลกเข้าไป เป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการของทุกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนซึ่งจะเป็นด้านหน้าที่จะไปแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในเวทีโลก ถ้าองค์กรของประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่ดี คือ มีกติกาที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีระบบตรวจสอบที่ดี มีระบบการวัดผลงานที่ดี และโปร่งใส ก็จะสามารถค้าขายและแข่งขันในเวทีโลกได้

คนเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี

คุณหญิงทิพาวดีฯ เห็นว่าอุปสรรคของการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากอุปนิสัยของคนไทยที่มีความเคยชินกับชีวิตความเป็นอยู่แบบสบาย ไม่เคยชินกับการทำงานที่ต้องมีภาระวางแผน การทำงานอย่างเป็นระบบ จึง

ไม่ให้ความสำคัญและยึดมั่นกับภาระวางแผนการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมายในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในองค์กรให้ดีและเกิดการปฏิรูประบบราชการให้เป็นการบริหารจัดการที่ดีได้อย่างแท้จริงจะต้องพัฒนาที่ “คน” ให้เป็นคนเก่ง คนดี มีคุณธรรม โดย

ประการแรก ต้องสร้างวินัยในตนเอง ถ้าคนเรารู้จักพัฒนาความคิด พัฒนาการทำงานอย่างเป็นระบบ ก็จะเป็นพื้นฐานที่สามารถแก้อุปนิสัยของคนไทยได้ ซึ่งปัจจุบันมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เช่น คอมพิวเตอร์ ได้เข้ามาช่วยให้คนไทยเรางานได้เป็นระบบตามแผนมากขึ้น

ประการที่สอง การสร้างการมีส่วนร่วม โดยในภาคราชการอาจจะยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง เพราะระบบราชการยังไม่มีการพัฒนาให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ยังอยู่ในกระบวนการเรียนรู้ และกระบวนการพัฒนาอยู่ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ต้องเร่งพัฒนาให้เกิดผล ผู้นำ ผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นผู้นำโดยการ เปิดใจ และสร้างโอกาสให้เกิดขึ้นกับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกระดับ โดยจะต้องรู้จักยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง รู้จักให้อภัย ยอมรับในข้อผิดพลาด ซ่างสังเกต เพื่อนำมาสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย การทำงานที่ชื่อสัตต์ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

บทสัมภาษณ์

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ เป็นปัญหาทางพฤติกรรมของคน ไม่ใช่เป็นปัญหาในเชิงระบบ ดังนั้นการแก้ไขปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นในองค์กรให้ดี และเกิดการปฏิรูประบบราชการให้เป็น Good Governance ได้อย่างแท้จริงได้นั้น จะต้องพัฒนา “คน” ให้เป็นคนเก่ง คนดี มีคุณธรรม เพราะคนเป็นผู้สร้างระบบ โดยต้องพัฒนาไปพร้อมๆ กันทั้งในส่วนของรัฐบาล และผู้นำในภาคราชการ ที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในองค์กรของตัวเองให้มีระบบกลไกการบริหารจัดการภายในที่มีลักษณะ Good Governance และในส่วนของข้าราชการทุกคนก็จะต้องตระหนักร่ว่าเราทำสิ่งใดๆ ในสังคมใหม่ที่จะต้องแข่งขันกับเวลา และเทคโนโลยีหรือ Master Technology รวมทั้งต้องผลักดันตัวเอง ผลักดันประเทศไทยให้เข้าสู่เวทีโลกให้ได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้ เพราะบ้านเมืองเป็นของคนไทย เป็นของทุกคน ดังนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องให้ผู้นำเป็นคนผลักดันแต่ฝ่ายเดียว ทุกคนต้องช่วยกันพยายามสร้าง Good Governance ให้เกิดขึ้นในทุกส่วนขององค์กร ทุกส่วนของสังคมถ้าข้าราชการทุกคนมีความเข้าใจอุดมการณ์ของการเป็นข้าราชการที่ดีแล้ว ก็จะมีส่วนช่วยสร้างให้ราชการมีสิ่งที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ขึ้นมา ได้



คุณหญิงทิพาวดี เมฆสววรค์ สำเร็จการศึกษา Master of Public Administration, Harvard University, U.S.A. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกรรมการในคณะกรรมการสำคัญ มากมาย เช่น ประธานกรรมการบริษัท ทศ. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ประธานกรรมการสื่อสารเผยแพร่ต่างประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนั้นท่านได้รับรางวัลเกียรติยศจำนวนมาก เช่น “ผู้บริหารราชการพลเรือนดีเด่น ประจำปี พ.ศ. 2542 (ครุฑทองคำ)” บุคลคลีเด่นด้านการพัฒนาสตรี ประจำปี 2541 ฯลฯ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2541 ได้รับเลขาธิการ ก.พ. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ (กงช.) และคณะกรรมการปฏิรูประบบข้าราชการ เป็นต้น

ນາຍອານັນທີ ປັນຍາຮຸນ

“

ກາຄຮັ້ງ ກາຄເອກຂນ
ຕ້ອງໃຊ້ຫລັກກາຣແລປຮ່າງ
ເດືອຍກັນ ໂດຍກາຄຮັ້ງຕ້ອງ
ຄຳນຶ່ງດຶງຕັນຖຸນ ກາຣສຮ້າງ
ຈົຕສຳນັກ ກາຣແປ່ງບັນ ແລະຫລັກ
ຮຣນາຮີບາລເບິ່ນເດືອຍກັນກາຄ
ເອກຂນເພື່ອເຫຼືຍໃຫ້ເກີດກາຣ
ບຣີຫາຮຈັດກາຣທີ່ດີ

”



ສຮ້າງຈົຕສຳນັກ : ຫວັງໃຈຂອງກາຣບຣີຫາຮຈັດກາຣທີ່ດີ

ຜລ ກະທບຈາກກາຣເກີດກາວະ
ວິກຸດກາຣເຈີນໃນປີ 2540 ທີ່ສະຫຼອນໃໝ່
ເຫັນດີ່ກາຣຂາດກາຣບຣີຫາຮຈັດກາຣທີ່ທັງ
ກາຄຮັ້ງແລະກາຄເອກຂນ ຮວມທີ່ກາຣໃໝ່
ກ່ຽວມາຍຮູ້ຮ່ວມນູ້ນູ່ແໜ່ງຮາຊອານາຈັກ
ພຸທົກສ້າກາຣ 2540 ທີ່ໃຫ້ເກີດຮບກາຣ
ຕວຈສອບກາຣດຳເນີນງານຂອງກາຄຮັ້ງ
ແລະກາຣເປີດໂອກາສໃໝ່ປະຊາຊົນເຂົາມາ
ນີ້ສ່ວນຮ່ວມໃນກະບວນກາຣພັດນາທີ່
ມາກິ່ງຂຶ້ນ ຕລອດຈົນກາຣທີ່ແພນພັດນາ
ລົບນີ້ທີ່ 9 ໄດ້ກຳນົດໃໝ່ ”ກາຣບຣີຫາຮ
ຈັດກາຣທີ່ “ ເປັນຍຸທອຄສຕຣສຳຄັນ
ປະກາຣໜີ່ຂອງກາຣພັດນາເສຣ່ງກົງ

ແລະສັງຄມ ສິ່ງຕ່າງໆ ແລ້ວນີ້ ທຳໃໝ່ກາຄຮັ້ງ
ກາຄເອກຂນ ແລະກາຄປະຫາວຸນ ເກີດ
ຄວາມຕະຫຼາກແລະກຳລ່ວງຄື່ງ “ກາຣ
ບຣີຫາຮຈັດກາຣທີ່” ພຣິກາຣສຮ້າງ
“ຮຣນາຮີບາລ” ກັນຍ່າງກວ້າງຂວາງ
ແລະແພວ່ຫລາຍນາກຍິ່ງຂຶ້ນ

ວາງສາຣເສຣ່ງກົງແລະສັງຄມ ໄດ້
ຮັບເກີດຕີເປັນອ່າງສູງຈາກ ນາຍອານັນທີ່
ປັນຍາຮຸນ ອົດນາຍກຮັ້ມນຕຣີ ປັຈຸບັນ
ດຳຮັງຕຳແໜ່ງປະຫາສກາທີ່ປົກກົດ
ເສຣ່ງກົງແລະສັງຄມແກ່ງໝາຕີ ປະຫານ
ສກາສຕາບັນວິຈີໍຍເພື່ອກາຣພັດນາ
ປະເທດໄທ ງຶ່ງທ່ານໄດ້ຄ່າຍຫອດແນວຄິດ

ແລະປະປັກກາຣລົບເກີດກາວະບຣີຫາຮ
ຈັດກາຣທີ່ໄດ້ໄວ້ຢ່າງນ່າສັນໃຈດັ່ງນີ້

**ກາຄຮັ້ງ ກາຄເອກຂນ : ຕ້ອງໃຊ້
ຫລັກກາຣແລະປຣັ້ງຄູາເດືອຍກັນ**

ຈາກຄໍາດາມເຮັມຕົ້ນຂອງກາຣພູດ
ຄູ່ຄົກ “ແນວຄິດກາຣບຣີຫາຮຈັດກາຣທີ່
ຂອງກາຄຮັ້ງ ກາຄເອກຂນຄວາມເປັນ
ອຍ່າງໄວ”ນາຍອານັນທີ່ **ປັນຍາຮຸນ** ໄດ້
ກຽມາໃຫ້ຄຳດອບທີ່ກະຫຼັບແລະຫັດເຈນວ່າ
“ໂດຍຫລັກກາຣຫີ່ປຣັ້ງຄູາທີ່ໃຫ້ໃນ
ກາຣບຣີຫາຮຈັດກາຣ ໄນວ່າຈະເປັນເຮື່ອງ
ຂອງຮັ້ງ ຂອງຮັ້ງວິສາຫກິຈ ຢ້ອງຂອງ
ເອກຂນ ຕ້ອງໃຊ້ເໜີອັນກັນ ອົບ

เอกสารใช้หลักการอะไร ปรัชญาอย่างไร ทางภาครัฐก็ต้องใช้เช่นเดียวกัน แต่ภาครัฐ ภาคเอกชน มีข้อแตกต่างกันที่เป้าหมาย โดยภาคธุรกิจเอกชนมีเป้าหมายอยู่ที่ผลกำไรเป็นหลักใหญ่ ส่วนภาครัฐอยู่ที่การให้บริการเป็นหลักใหญ่”



การบริหารจัดการภาคเอกชน : แนวโน้มรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

“

ปัจจุบันการบริหารธุรกิจที่ดีต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมล้วน.....ต้องกำกิจกรรมกีฬาให้รู้สึกว่าไปใช่เพื่อทำไวอย่างเดียว แต่เพื่อเป็นประโยชน์พลเมืองที่ดีด้วย

”

นายอานันท์ฯ ได้ขยายความแนวคิดการบริหารจัดการต่อไปว่า มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายขององค์กรเป็นอย่างมาก โดยท่านได้ยกกรณีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจ หรือภาคเอกชนว่า จะมองถึงเรื่อง “การจัดการอย่างไร จึงจะทำให้ต้นทุนต่ำสุด ให้มีผลกำไรมากที่สุด” และภาคธุรกิจได้ยึดแนวการบริหารนี้กันมาเป็นเวลากว่า 100 ปี มาแล้ว

อย่างไรก็ตาม กระแสแนวคิดข้างต้นก็เริ่มลดความสำคัญลงไปเรื่อยๆ โดยเกิดกระแสความคิดของโลกที่เน้น



เรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคม” เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และผลของการเกิดกระแสแนวคิดดังกล่าว ทำให้มุ่งมองการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยนายอานันท์ฯ ได้กล่าวถึงกระแสการบริหารจัดการของภาคธุรกิจ ภาคเอกชน ที่เปลี่ยนแปลงไปว่า “ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม ผลประโยชน์ของสังคม รวมรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน เริ่มมีความสำนึกร่วมกันว่าการหารายได้โดยที่มีต้นทุนที่ต่ำสุด โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคม ไม่ใช่เป็นการจัดการบริหารที่ดีต่อไปแล้ว”

ปัจจุบันการบริหารธุรกิจที่ดีต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมแล้ว เช่น โรงงานที่มีสภาพพิษและมีของเสียมาก ก็ต้องมีระบบการจัดการน้ำเสียต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องไม่ใช้สอย ซึ่งระบบการจัดการน้ำเสีย เสียค่าไฟฟ้ามากขึ้น ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องสิ่ง

แวดล้อมแล้วยังต้องคำนึงถึงเรื่องการเป็นพลเมืองที่ดีในท้องถิ่นด้วย โดยบริษัทธุรกิจต่างๆ ต้องดูแลร่วมกันและปีจะมีกิจกรรมอะไรที่จะช่วยเหลือด้วย โรงเรียน โรงพยาบาลในท้องถิ่น หรือกิจกรรมของประชาชนในท้องถิ่น และกิจกรรมอื่นๆ ที่ดีต่อสังคม ทั้งนี้กิจกรรมที่ทำต้องทำให้รู้สึกว่าเป็นการทำที่ไม่ใช่เพื่อกำไรอย่างเดียว แต่เพื่อการเป็นบริษัทพลเมืองที่ดีด้วย

สำหรับกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชนไทยมีมากน้อยเพียงใดนั้น นายอานันท์ฯ กล่าวว่า กระแสทำเพื่อเป้าหมายสังคมในประเทศต่างๆ มีมากมายหลายสิบปีมาแล้ว แต่ของเรามีร่องรอยต้น เพราะไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจ ของเรายังเป็นธุรกิจครอบครัวมากกว่า แต่ในปัจจุบันจิตสำนึกในเรื่องนี้ได้มีมากขึ้น โดยบางบริษัทก็มีมาก บางบริษัทก็มีน้อย แต่อย่างน้อยภาคธุรกิจก็มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

การบริหารจัดการภาคธุรกิจ : ขาดจิตสำนึกรื่องต้นทุน ค่าใช้จ่าย

66

ในระบบราชการก่อ
ไม่มีการสร้างจิตสำนึกในเรื่อง
ต้นทุนค่าใช้จ่าย.... เพราะไม่มีใคร
มาตรวจสอบตัวเลขทุกๆ กิจกรรม
ทุกเดือน เหมือนอย่างบริษัท
หรือภาคธุรกิจกัน

2

ในด้านการบริหารจัดการภาค
รัฐที่ผ่านมา นายอันนท์ฯ เห็นว่ามีจุด
อ่อนมากในเรื่องการขาดจิตสำนึก
เรื่องต้นทุน ค่าใช้จ่าย เมื่อเปรียบ
เทียบกับภาคเอกชน ทั้งนี้ทางภาครัฐก็
เอกชน จะทำอะไรต้องรู้ดั้งทุน ค่าใช้จ่าย
อยู่ตลอดเวลา โดยจะต้องรู้ว่า ต้นทุน
อยู่ที่ไหน มีมากน้อยเพียงใด ทุกเดือน
ต้องดูงบดุล งบกำไรขาดทุน และดอย
จับตาดอยเสมอน

ສ່ວນອອງຄໍາກ່ຽວຂ້ອງຮູ້ ໂດຍເນັພະ
ກະທຽວງ ທບວງ ກຽມ ຈະໄມ້ຮູ້ຕັ້ນຖຸນ
ເພຣະແຕ່ລະປີ ຈະກຳເນັພະງບປະມານ
ຄ່າໃຫ້ຈ່າຍອ່າງເດືອນ ໂດຍຈະຮູ້ຕົດລອດ
ເວລາວ່າອາຈຸກຕັດບ້າງ ອາຈຸກກະທບ
ບ້າງ ແຕ່ອ່າງໄວຮູ້ກີ້ຕ້ອງເປັນຜູ້ຈັດຫາຮາຍ
ໄດ້ໃໝ່ຄົນທີ່ກຳນົດໃນໜ່າຍຮາຊາກາ ຈະມີ
ຈົດສຳນິກເຮືອງຕັ້ນທນກັນນີ້ຍ

นายอันนันท์ฯ ยังกล่าวต่อว่าในระบบราชการเก่าไม่มีการฝึกอบรมหรือสร้างจิตสำนึกรักน้ำท้าวราชากาล ที่จะ

ทำให้เกิดความรู้สึกว่า รายได้หรืองบประมาณของแต่ละหน่วย ของแต่ละกระทรวง เป็นภาระของประชาชน และมีจิตสำนึกรักภักดินั่น ค่าใช้จ่ายกันอย่างจริงจัง ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่นึกถึงแต่ละพ่อถึงปีหน้าก็ทำงานตามรัฐสูงจะจัดให้จิตสำนึกรักไม่ไปถึงเรื่องต้นทุนเท่าไร การใช้จ่ายอย่างไรต่างๆ ก็ไม่รักกุม เพราะไม่มีโครงการตรวจสอบเดขาดูกอาทิตย์ ทุกเดือน เมื่อน้อยกว่าบริษัทหรือภาครัฐก็ยังดังนั้น หน่วยราชการจะมีนโยบายอย่างไร จะมีกิจกรรมอะไรออกไป หรือทำอะไรออกไป จึงคิดแต่เรื่องรายจ่ายเป็นหลัก ขาดการคิดถึงเรื่องต้นทุนการติดตามต้นทุนนี้เป็นจุดอ่อนของราชการไทย

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่า กระทรวง
ทบวง กรม เมื่อถึงปลายปีจะรับใช้เงิน
กันในอย่างธุรกิจจะไม่ทำอย่างนั้น ทาง
ธุรกิจถ้ามีเงินเหลือ ก็จะนำไปเป็นเงินสะ^{ษะ}
สม เป็นกำไรมากยิ่งเป็นเงินปันผล หรือไม่
ก็มีโครงการใหม่ ลงทุนใหม่แต่หน่วย
ราชการพอกปลายปีรับใช้กันหมด เพราะ
ได้มามาแล้ว เพราะมีจิตสำนึกรักตัวเอง
นี่ไม่ใช่ของตัวเองเป็นเงินภาษีไม่มีใคร
ตรวจสอบประชาชนก็ยังไม่เข้าใจ
ประชาชนควรเรียกว่า ให้การใช้เงิน
ของราชการต้องระวังในการใช้จ่ายเงิน
ภาษีของประชาชนมากขึ้น

ทางด้านรัฐวิสาหกิจนั้น นาย
อาณันท์ฯ ก็เห็นว่ายังขาดจิตสำนึกรื่นเรื่อง
ของกำไร ขาดทุน เรื่องต้นทุน รวมทั้ง
ยังให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ
ประสิทธิภาพน้อย ทั้งๆ ที่มีการทำ
ธุรกิจเช่นเดียวกับภาคเอกชน โดยท่าน
ได้ยกตัวอย่างการหารายได้หรือแหล่ง
ที่มาของรายได้ ระหว่างภาคเอกชนกับ
รัฐวิสาหกิจว่า ทางบริษัทธนกิจ เอกชน

จะต้องสำนึกรู้เสมอว่า มาจากกำไรที่ขายหนึ่อดันทุน แต่ของรัฐวิสาหกิจไม่ใช่รายได้ที่ได้มาจะไม่ถูกนำไปเบรียบเทียบกับดันทุนเท่าไร หรือมีรายได้อุดหนุนจากภาครัฐແงอยู่ด้วยเสมอ

ทั้งนี้ ท่านชี้ว่า อุปสรรคการ
บริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจอยู่ที่
หน่วยงานต่างๆ ยังมีความรู้สึกและวิธี
คิดแบบข้าราชการว่า ถึงขาดทุน แม้
จะขาดทุน รัฐก์เสริมให้ขาดแรง
จูงใจที่จะดำเนินการจัดการบริหาร
อย่างไรให้ตันทุนต่ำให้เครื่องจักรเดิน
อย่างมีประสิทธิภาพคนจำนวนมากเข้า
ชมเย็นชามยังมีอยู่ เงินเดือนก็มีให้ถ้า
ไม่ทำอะไรผิดร้ายแรงก็จะอยู่ได้ถึง 60 ปี
เกษยณแล้วมีบำเหน็จให้ หรือมีคืนช่วย
ปากป้อมให้ นอกจางนี้ยังอาจเกิดจาก
การแทรกแซงของภาครัฐหรือการเมือง
อีกด้วย

สร้างจิตสำนึก...เพื่อบริการ ประชาชนทำได้อย่างไร

นายอานันท์ฯ เห็นว่าตราบใดที่
ข้าราชการยังคิดว่าตนเป็นเจ้าของของ
ราชภูมิอยู่จิตสำนึกราชการให้บริการที่ดีก็
จะไม่เกิดขึ้น การบริหารจัดการก็จะยัง
ไม่มีประสิทธิภาพเกิดความล่าช้า และ
ผลพวงที่ไม่ดีตามมาคือ จะเป็นแหล่ง
ที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้ง่าย รวม
ทั้งทำให้ต้นทุนสินค้าของประเทศไทย
แพงกว่าคนอื่นตลอดเวลา

สำหรับการเปลี่ยนแปลง
จิตสำนึกของข้าราชการนั้น ย่อมมีข้ออยู่
กับคนที่ควบคุมขึ้นอยู่กับหัวหน้า
หน่วยที่ต้องมีความรู้สึกว่าเข้าเป็น
คนที่มาให้บริการกับประชาชน และ
ต้องรับผิดชอบกับประชาชน ถ้า
หัวหน้าไม่ดึงเหล่านี้ ก็จะทำให้ลูกน้อง

เปลี่ยน ระบบเจ้ามูลนาย ระบบ
อะไรต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึง^ก
ก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย แต่ทั้งหมดนี้
ต้องใช้เวลา

“”เดี่ยวนี้การให้บริการของ
ราชการดีขึ้นเย kob คุณไปตามตำบล ไป
ตามอำเภอ หรือข้าราชการหลาย
กระทรวงเริ่มเปลี่ยนไป เริ่มรู้สึกตัวเองว่า
ทำเพื่อการให้บริการประชาชนมากขึ้น
นโยบายสาธารณะ การให้บริการการ
ศึกษา บริการยุทธิธรรม ทุกอย่างดีขึ้น
มาก เมื่อเปรียบเทียบกับ 20 - 30 ปีที่
แล้ว แต่จิตสำนึกที่ม้อยชันจะนี้ยังไม่
เพียงพอ”

ทั้งนี้การสร้างจิตสำนึกหรือ
ทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการทำงานที่ต้อง^{จะ}
ดำเนินถึงต้นทุน ดำเนินถึงรายจ่ายนั้น^{จะ}
ทำให้เน้นว่าต้องมีการสร้างขึ้นมาตั้ง^{จะ}
แต่ที่โรงเรียน ที่บ้านเพื่อให้รู้จักถึงที่มา^{จะ}
ที่ไปของเงินภาชนะอย่างแท้จริง ซึ่งจะ^{จะ}
ช่วยให้ข้าราชการได้ตระหนักรถึงการใช้^{จะ}
จ่ายเงินภาชนะของประชาชน และ^{จะ}
ประชาชนจะได้ช่วยดูแล เรียกว่าองให้^{จะ}
ข้าราชการใช้เงินภาชนะของประชาชน^{จะ}
อย่างระมัดระวังมากยิ่งขึ้น

การแข่งขัน : ทำให้การบริการดีขึ้น

ไม่เพียงแต่การสร้างจิตสำนึก
หรือสร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการ
และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน รวม
ทั้งการทำงานที่ต้องเน้นเรื่องต้นทุน ค่า
ใช้จ่ายแล้ว ยัง要知道 ว่า เรื่องเงินที่
เรื่องการแข่งขัน เป็นเรื่องที่ความ
สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้ทั้ง
ภาครัฐและภาคเอกชน ต้องปรับปรุง
การบริหารจัดการของตนให้ดีขึ้น เพื่อ

ก่อให้เกิดการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน
หรือลูกค้าของตนมากยิ่งขึ้น

“หน่วยงานของรัฐ ไม่มีการ
แข่งขัน เปื้ออย่างไร คุณก็ต้องมาใช้
บริการ ตัวอย่าง รถเมล์ของรัฐ คันเดียว
แค่ไหน ไม่มีใครตรวจตรา ตำรวจไม่จับ
อย่างจริงจัง เพราะเห็นเป็นหน่วยงาน
ของรัฐด้วยกัน องค์กรควบคุมเรื่องรถ
โดยสาร ก็ไม่สนใจจริงจังว่ารถมีคันวันเดียว
หรือไม่ จะมาตรวจเวลาหรือไม่ ประชาชน
เปื้ออย่างไร ก็ต้องขึ้นใช้อุปกรณ์ยังคงค้าง ถ้า
เกิดมี 5 - 6 แห่ง ถ้ามีการแข่งขัน เขา
ต้องสำนึกรึเรื่องการให้บริการที่ดีกว่านี้
มีฉะนั้นเขาจะไม่มาหาเรา”

การบริหารธุรกิจ : ต้องใช้หลักธรรมาภิบาล

การบริหารงานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์นั้น ท่านเห็นว่า “ต้องใช้หลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ใน การกำหนดพิสูจน์การค้าของตนเอง เปิดเผยข้อมูลที่สมบูรณ์ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นหลักการที่นำมาใช้ แล้วจะรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น

ทั่วไป โดยเฉพาะผู้ดูหันรายเล็ก” ชี้
ท่านได้ย้ำว่า “การบริหารงาน ไม่ใช่
คุณผลประโยชน์เฉพาะผู้บริหาร
ต้องคุณผลประโยชน์พนักงานของ
บริษัท ของผู้ถือหุ้น และของลูกค้า
ด้วย”

บทสรุป

จากประสบการณ์ที่ยานานใน
ฐานะผู้นำประเทศไทย นักวิชาการ และนัก
ธุรกิจชั้นนำของประเทศ ท่านเขื่องว่า “ไม่มี
ทางออกอย่างอื่นนอกจากสร้าง
จิตสำนึกโดยเฉพาะภาคราชการ” ซึ่ง
การสร้างจิตสำนึกที่ดีหรือทัศนคติที่ดี
แก่รัฐการ จะช่วยให้มีการบริการและ
ความรับผิดชอบต่อประชาชน รวมทั้ง
การทำงานเกี่ยวกับเรื่องดันทุนที่ดีขึ้น
ทั้งนี้ท่านเห็นว่า การแข่งขัน และการ
ยึดหลักธรรมาภิบาล เป็นหัวใจ
สำคัญที่จะทำให้เกิดการบริหารจัดการ
ที่ดีอีกด้วย อย่างไรก็ตามการ
ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีได้นั้น ยัง
จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกลไกการ
ควบคุม การตรวจสอบให้รัดกุมอีก
ประการหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ท่านยังเห็นว่า การบริหารงานของภาครัฐ ไม่ควรให้ภูมิเกินไป งานของหน่วยงานราชการไหนที่ภาคประชาชน เอ็นจีโอ หรือหน่วยงานในประเทศลังคอมทำได้ ก็ควรให้ทำ ไม่ใช่มุ่งแต่ให้ภาคธุรกิจทำเพียงอย่างเดียว ปัจจุบันนี้เราควรให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐให้เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ ซึ่งถ้าทำได้จะทำให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการที่ดีได้ในที่สุด

ธรรมากิบาลในสังคมไทย กลไกเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน



การบริหารจัดการที่ดี หรือที่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เรียกว่า **ธรรมาภิบาล** (Good governance) นั้น นับเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงยังคงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี ทั้งของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาประเทศ มุ่งสู่ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยถาวรห้า

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 ก็มีเจตนารณ์สำคัญในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของภาครัฐมากขึ้น รวมถึงมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเจ้าหน้าที่ต้องมีสำนึกรักความรับผิดชอบ โดยภาครัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น เพื่อเข้ามาดูแลเรื่องนื้อย่างจริงจัง

“

ธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งกำให้พูบีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้รับประโยชน์ก่อส่งคุณจะได้อย่างสมดุลและเป็นธรรม

”

ทีมงานวารสารเศรษฐกิจและสังคม ได้รับเกียรติจาก ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิกรรมการบริหารภาครัฐของสภา เศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ประจำปี 2545-2548 อดีตเลขานุการสถาบันพระปักเกล้า และที่ปรึกษานโยบายการเมือง การปกครอง และกฎหมายของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหลายท่าน ได้กรุณาให้สัมภาษณ์ถึงแนวคิดและวิธีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการดำเนินการให้มีการบริหารจัดการที่ดีภาครัฐต่อไป

นิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล”

คำว่าการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือ “Good governance” ใน

ความหมายของสากลนั้น ได้หมายถึง “ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางแผนที่ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข”

คนไทยรู้จักคำว่า การบริหารจัดการที่ดี (Good governance) มาช้านาน ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และจาก การที่รัฐบาลไทยได้ขอรับเจ้าหน้าที่ 17.2 พันล้านдолลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ ไอเอ็มเอฟ ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดยให้คำมั่นว่าจะสร้าง “Good governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและไอเอ็มเอฟต่างเชื่อว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี

ศ.ดร.บวรศักดิ์ ได้พูดถึงความหมายของ การบริหารจัดการที่ดี สำหรับประเทศไทยว่า “การบริหารจัดการที่ดี” เรียกันหลายชื่อ บางแห่งก็เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” บางแห่งก็เรียกว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” บางท่านก็เรียกว่า “ธรรมรัฐ” ผสมขอใช้คำว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งหมายถึง “การบริหารจัดการที่ดีซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้รับประโยชน์ที่สมควรจะได้อย่างสมดุลและเป็นธรรม” เพราะฉะนั้นถ้ามองจากความหมายที่ผมยึดถืออยู่นี้ ธรรมาภิบาลจะประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ตัววัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่จะต้องไปให้ถึง หมายถึง การที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกคน ทุกกลุ่ม ได้ประโยชน์ที่เข้าควรจะได้อย่างสมดุล เมื่อสมดุลแล้วก็จะเกิดความเป็นธรรมและยั่งยืน แต่ถ้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพียงกลุ่มเดียว สามารถได้ประโยชน์จากการบริหารจัดการนั้น ก็จะเป็น อธรรมภิบาล

“เพราะฉะนั้น เป้าหมายของผมก็คือ ธรรมาภิบาลจะต้องมีเป้าหมาย ที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ได้รับประโยชน์ ที่เข้าควรจะได้อย่างสมดุลและเป็นธรรม ซึ่งวิธีการที่ทำให้ไปถึงเป้าหมาย ที่ว่าันนั้น ก็ต้องใช้วิธีการบริหาร ซึ่งวิธีการบริหารนี้มีความแตกต่างกัน สำหรับธรรมาภิบาล ส่วนที่ 2 คือ หลักการของธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดีที่นำมาใช้”



มีส่วนร่วม โปร่งใส รับผิดชอบ ยืดมั่นในความถูกต้อง 4 หลัก การบริหารจัดการที่ดี

ศ.ดร.บวรศักดิ์ กล่าวว่า แม้ว่าหลักการบริหารจัดการที่ดีจะมีความแตกต่างกันในทศนักษัตร์และบุคคล หรือแต่ละสำนัก แต่ สำหรับท่าน ศ.ดร.บวรศักดิ์ ผู้ที่แต่งหนังสือเรื่องการบริหารจัดการที่ดี อก ama เป็นที่แพร่หลายให้ผู้ที่มีความสนใจได้อ่านอยู่ขณะนี้ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการที่ดีของท่านประกอบด้วย 4 หลักการใหญ่ๆ ที่จะสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้

หลักการแรก คือ หลักการบริหารโดยการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่ม (Participation) เพราะว่า การมีส่วนร่วมของทุกกลุ่ม จะทำให้เกิดการต่อสืบและต่อรอง และผลสุดท้ายต้องประสบประโยชน์แก่ทุกกลุ่ม ถ้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งสามารถครอบคลุม กำหนดให้ทรัพยากรทั้งหมดตกได้แต่ตัวฝ่ายเดียว ทำให้ได้ประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว กลุ่มอื่นๆ ที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียก็จะไม่ได้ประโยชน์ อย่างนั้นก็จะไม่เกิดความเป็นธรรม เมื่อไม่เกิดความเป็นธรรมก็จะไม่ยั่งยืน

แต่ถ้าทุกกลุ่มที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม ในกระบวนการตัดสินใจในขั้นตอนต่างๆ ก็จะทำให้เกิดการถูกเสมอ เกิดการขัดแย้ง ประนีประนอมกัน และผลสุดท้ายก็ต้องได้ส่วนที่เข้าควรจะได้ เพราะฉะนั้นจะไม่มีใครได้ทั้งหมด และจะไม่มีใครเสียทั้งหมด ซึ่งจะเกิดความเป็นธรรมขึ้นเมื่อมีความเสมอภาค (Equity) แล้วก็มีความยั่งยืนพูดง่ายๆ ว่า การมีส่วนร่วมจะนำมาซึ่ง ความเสมอภาค (Equity) แล้วความเสมอภาคจะนำมาซึ่งความยั่งยืน นี่คือกลไกแรกที่เชื่อว่าคนที่พูดเรื่องธรรมาภิบาล หรือ Good governance ให้การยอมรับ

หลักการที่ 2 คือ หลักการบริหารอย่างโปร่งใส ที่เรียกว่า Transparency ความ



“

ความยึดมั่น

ในหลักของความถูกต้อง

หมายถึง

ไม่ยอมให้สิ่งที่ผิดเกิดขึ้น

แม้ว่าสิ่งที่ผิดนั้น

ไม่ใช่ตัวเองกระทำก็ตาม

”

โปรดใช้กระบวนการพื้นฐาน หมายความว่า โปรดใช่ที่จะให้เกิดผลที่เป็นสาระอันเป็นเป้าหมาย คือ กลุ่มทุกกลุ่มได้ประโยชน์ที่เข้าควรจะได้ ฉะนั้นกระบวนการที่ไม่ปกปิดตั้งแต่เริ่มมีภูมิประเทศที่ติดต่อแน่นอน มีความชัดเจน (Predictability) มีความแน่นอน (Certainty) ก็จะไม่เพิ่มน้ำหนักให้เกิดขึ้น ในทางธุรกิจ ถ้าบริษัทไม่มีความชัดเจน (Unpredictability) ก็ต้องเสียค่าความเสี่ยง เพราะการลงทุนต้องแบกรับค่าความเสี่ยงไว้ด้วย แต่ถ้ามีความชัดเจน มีความแน่นอน ทุกอย่างโปรดใช้ มีภูมิประเทศ มีติดต่อ ไม่ได้ปกปิดโอกาสที่จะทำการใช้อำนาจโดยมีขอบเขตเบื้องต้น บิดบังผลประโยชน์เข้ากระเปาตัวเอง ก็ไม่มีค่าความเสี่ยง

หลักการที่ 3 คือ หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ต้องสามารถชี้ตัวผู้รับผิดชอบได้ มาจากภาษาอังกฤษว่า Account ที่แปลว่าบัญชี บัญชีต้องมีสินทรัพย์ หนี้สิน และต้องสมดุลกันทุกบรรทัด จะขาดไป 1 สองครั้งไม่ได้ ทั้งๆ ที่เงินที่เรา保管มุ่งถึงอาจจะเป็นแสนๆ ล้านдолลาร์ แต่ขาดไป 0.00001 ดอลลาร์ ก็ไม่ได้ ขาดไปก็จะต้องตรวจสอบได้ว่าจุดไหนผิด เขาจึงเรียกว่า Accountability เพราะตรวจสอบได้ หมายความว่า สามารถตอบได้ที่ลักษณะที่ลักษณะ

กระบวนการบริหารกิจการที่ดี ไม่ว่าจะเป็นบ้านเมือง เอกชนหรือองค์กร ชุมชน จนถึงระดับครอบครัว ต้องหาตัวคนรับผิดชอบได้ เพื่อที่ถ้าเขาทำได้ เขายกจะได้รับผลดีจากการที่เขาทำ ถ้าเขาทำผิด เขายกต้องรับผิดชอบผลที่เขาทำ มีตัวอย่างมากภายในสังคมไทยที่หากผิดไม่ได้ เช่น กรณีท่าเรือที่นครสวรรค์ที่ใช้ไม่ได้ โรงบำบัดน้ำเสียที่คลองด่าน สนามบินในจังหวัดต่างๆ ที่ไม่มีเครื่องบินไปลง เป็นต้น ซึ่งถ้ามีการกำหนดให้ต้องรับผิดชอบขายก็ต้องรับผิดตามผลที่เกิดขึ้น

หลักการที่ 4 คือ ยึดมั่นในหลักของความถูกต้อง (Infertility) ตรงกับธรรมชาติขั้นสุดท้ายในทศพิธราชธรรมคือคำว่า อวิโรধะ หมายถึง ความ

ไม่คาด 모르 ซึ่งมีความหมายกว้าง และลึกกว่าคำว่า ซื่อสัตย์ (Honesty) เพราะความซื่อสัตย์นั้นเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล แต่ก็อวิโรধะหรือเรียกง่ายๆ ว่า ความยึดมั่นในหลักของความถูกต้องหมายถึง ไม่ยอมให้สิ่งที่ผิดเกิดขึ้น แม้ว่าสิ่งที่ผิดนั้นไม่ใช่ตัวเองกระทำก็ตาม

อย่างเช่น ผู้บริหารประเทศที่ซื่อสัตย์นั้น อาจจะไม่มีหลักแห่งความถูกต้องก็ได้ หากตัวผู้บริหารนั้นซื่อสัตย์ ไม่เกิน แต่ว่า ปล่อยให้ ญาติ พี่น้อง ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ทุจริต อย่างนี้ เขาก็เรียกว่าตัวเองมีความซื่อสัตย์ แต่ไม่ได้ยึดมั่นในหลักในความถูกต้อง เพราะถ้ายึดมั่นในหลักแห่งความถูกต้อง ซึ่งกว้างกว่าหลักความซื่อสัตย์ จะต้องไม่ยอมให้ภาระฯ เพื่อนผู้ ทำผิดได้ถ้าทำผิดก็ต้องเอาตัวเขามาลงโทษ

สำหรับหลักการ ยึดมั่นในหลักของความถูกต้องนั้น หมายความว่า เมืองไทยขาดกันมาก ผสมเข้ากับทางการ 4 หลักนี้มาให้ในกระบวนการบริหารจัดการที่ดีที่นำไปสู่เป้าหมาย คือ ทุกกลุ่มควรจะได้รับประโยชน์ที่เข้าควร

จะได้ ย่อมาทำให้การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐและทุกภาคส่วนของสังคม ประสบความสำเร็จได้

หลักธรรมาภิบาลใช้ได้กับทุกระดับจริงหรือ

หลักธรรมาภิบาล สามารถนำไปใช้กับการจัดการได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ ระดับที่ 1 คือ ระดับรัฐ ต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินนโยบายและ บริหารราชการแผ่นดิน ถ้าเป็นวิธีการบริหารจัดการที่ดี คนทุกกลุ่มต้องได้รับ ประโยชน์ที่เข้าควรจะได้ คนจนก็ได้ คนรวยก็ได้ คนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อยก็ได้ พูดง่ายๆ คือ Good governance เป็นแนวทางที่ดึงคนเข้ามามีส่วนร่วม (Inclusive concept) ไม่ใช่ ผลักคนออกไป (Exclusive concept)

ศ.ดร.บรรจงศักดิ์ กล่าวว่า “ปัจจุบันนี้เรามีกฎหมายภาคปฏิรูประบบราชการเรียกว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐ หรือ Public Good Governance ที่ต้องเน้นคือ กฎหมายว่า ด้วยระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2545 ในมาตรา 3/1 ซึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลลัพธ์ที่ดีของการกิจของรัฐ ความมี ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงการกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการ ปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจาย ภารกิจ และทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การ อำนวยความสะดวกและความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรง ตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของ แต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานนี้ จะตรา พระราชบุเดชฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี จึงสามารถปรับใช้ได้ ทุกระดับ เมื่อเรานำหลักการบริหารจัดการที่ดีนี้ไปใช้ในการดำเนินงานในภาค เอกชน ก็จะกลายเป็น Corporate Good Governance ได้ เพราะใน การบริหาร ของธุรกิจเอกชนก็ต้องใช้หลักนี้เหมือนกัน เนื่องจากเอกชนก็ธุรกิจได้ นอกจาก นี้สามารถนำหลักนี้ไปใช้กับ NGO ได้อีกด้วย หรือเรียกว่า ธรรมาภิบาลภาค องค์กรประชาชน สังคม หรือ NGO Good Governance ซึ่งองค์กรประชาชนสังคมต้อง ไปร่วมได้ด้วย คือ ต้องบอกที่มาที่ไปของรายได้

ท้ายที่สุด คือ ธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า International Good Governance ก็ต้องทำให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)



ธนาคารโลก (World Bank) หรือ สหประชาชาติ ก็ต้องยึดหลักนี้ ไม่ใช่ว่าเขาหลักนี้มาใช้กับ คนอื่น แล้วตัวเองไม่ทำ หลักการบริหาร จัดการที่ดีนี้จึงเป็นหลักสำคัญที่ใช้ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคสังคม และภาคระหว่าง ประเทศ เพียงแต่เขาไปปรับใช้เหมาะสมกับ แต่ละภาค โดยมีเป้าหมายเดียวกันคือ จัดสรรผลประโยชน์ หรือ ทรัพยากรที่ จำกัดให้แก่ผู้ที่ส่วนได้เสียทุกกลุ่มอย่าง สมดุล และเป็นธรรม”

ผลดีของการใช้ธรรมาภิบาล

การสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนของสังคม ทุกระดับ ให้เกิดขึ้นย่อมส่งผลดีต่อการ พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในเรื่องของ ความเชื่อมั่นระหว่างกันในทุกภาคส่วน ความ คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการสร้าง ความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ซึ่ง ศ.ดร.บรรจงศักดิ์ ได้กล่าวถึงข้อดีต่างๆ ของการ มีการบริหารจัดการที่ดีว่า

◆ ธรรมาภิบาลจะสร้างความ เชื่อมั่น (Trust) ให้เกิดขึ้น เมื่อเกิดความ เชื่อมั่นแล้ว Transaction จึงจะเกิดตามมา ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ถ้าคนไม่มี ความเชื่อมั่นต่อกัน ความสัมพันธ์ก็จะไม่เกิด ถ้าเป็นภาษาทางภาครัฐการเงินเรียก เครดิต (Credit) ถ้าประชาชนและรัฐบาลมีความเชื่อ มั่นต่อกัน หรือถ้าสร้างความเชื่อมั่นให้เกิด ขึ้นระหว่างภาครัฐและประชาชน ความสงบ สุขก็จะเกิด นักลงทุนต่างประเทศ มีความ

เชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ ก็จะมั่งคุ้มในประเทศไทย

◆ ถ้าสามารถนำหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติได้เป็นอย่างดี (Implement) เราจะใช้ทรัพยากรได้อย่างถูกต้องและคุ้มค่า เพราะธรรมาภิบาลจะสวนทางกับทุจริต จึงเป็นการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบได้

◆ เป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่สังคมและมนุษย์ สร้างสิ่งที่เรียกว่า Social security สร้าง Human security ขึ้นเพื่อไว้ในแนวคิดนี้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทุกกลุ่มได้รับการพิจารณา ธรรมาภิบาลในความคิดตรงนี้จึงเป็นความคิดสถากลเข่นเดียวกับประชาธิปไตยที่เป็นความคิดสถากลเข่นกัน

ปัญหาธรรมาภิบาลในเมืองไทย

แม่ทุกคนจะทราบว่า หากสามารถนำหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในสังคมได้ จะนำไปสู่การอุ่นร่วมกันของคนในสังคมได้อย่างสันติสุข และทำให้ทุกคนได้รับประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นธรรมก์ตาม แต่การนำหลักธรรมาภิบาลมาสู่การปฏิบัตินั้นกลับทำได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมไทย ซึ่ง ศ.ดร.บรรดก์ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “ปัญหาสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยดำเนินการในเรื่องนี้ได้อย่างล้าช้าเนื่องมาจากปัจจัย 4 ประการคือ

1. ประเทศไทยมีชุดธรรมาภิบาลไทยเดิม ที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาศัยสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ อาศัยความกตัญญูตอบแทนกัน ซึ่งสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์มักจะบดบังหลักการของการบริหารจัดการที่ดีดังที่กล่าวไปแล้ว ปัจจุบันนี้จึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า การประทับกัน ระหว่างชุดของธรรมาภิบาลสถากล กับชุดของธรรมาภิบาลแบบไทยฯ ด้านหนึ่งธรรมาภิบาลสถากลบอกว่า ต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากดำเนินการ แต่ชุดธรรมาภิบาลไทยเดิม ญาติมิฝากรู้กัน แล้วไม่รับก็เป็นคนไม่เคารพ เป็นคนเลว เมื่อมี 2 ชุด ก็เสียงที่จะเป็น Double standard คือ เราอยากให้คนอื่นมีธรรมาภิบาล แต่ตัวเราเองมีข้อยกเว้นอยู่เสมอ จนเกิดปัญหาขึ้น ดังนั้นจึงต้องเป็นเรื่องของการเปลี่ยนสิ่งที่เรียกว่า กระบวนการทัศน์ (Paradigm Shift) และการเปลี่ยนวัฒนธรรมอย่างมากในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย

2. ลำดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และแรงขับดันเรื่องธรรมาภิบาล คือ ถ้าคนยังจนอยู่ ไม่มีกินแล้วยังอยู่ในระบบอุปถัมภ์แบบเดิมๆ จะให้เขามานั่งสนใจธรรมาภิบาลคงเป็นเรื่องยาก ปัญหาสำคัญคือ เรื่องการกระตับชีวิตความเป็นอยู่ของคน คนยังจนก็ยังต้องอาศัยการขายเสียงอยู่ ธรรมาภิบาลต้องการเควอน์ (Environment) หรือ ecology โดยธรรมาภิบาลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีวัฒนธรรมที่ส่งเสริมธรรมาภิบาล และ มีจิตใจธรรมาภิบาล ถ้ารู้แต่หลักแต่ไม่ทำก็ไม่มีประโยชน์ มีกิจกรรมต่อส่วนรวม แต่ไม่เกิดประโยชน์ จิตใจธรรมาภิบาล จึงสำคัญ คือ ถ้ามีทุกอย่างก็จะตามมาเอง

3. กฎเกณฑ์กติกา ก็เป็นสภาพแวดล้อมที่สำคัญเข่นกัน เพราะบางคนทำไปโดยไม่รู้ว่าสิ่งที่ตนทำเป็นคอร์รัปชัน

4. ผู้นำ (Leadership) ก็เป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะถ้าผู้นำทำตัวเป็นตัวอย่าง และ Sanction คนที่ไม่มีธรรมาภิบาล ทุกคนก็จะพยายามปรับ ดังนั้นผู้นำจึง

สำคัญต่อการเกิดการบริหารจัดการที่ดี”

บทสรุปของการบริหารจัดการที่ดีของไทย

แม่การบริหารจัดการที่ดี จะถูกกำหนดให้เป็นบุคลาสตรสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่ต้องดำเนินงานให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติให้ได้ การดำเนินการเรื่องนี้ จึงอาจไม่ใช่เรื่องง่ายในการปรับธรรมาภิบาลไทยให้เข้ากับธรรมาภิบาลสถากลให้ได้ เพราะเจ้ามีเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ซึ่งมีรากฐานมาจากวัฒนธรรมของไทย โดยนำข้อดีของวัฒนธรรมไทยมาปรับใช้ และดึงจุดด้อยของวัฒนธรรมไทยที่เป็นความขัดแย้งหรืออุปสรรคกับการบริหารจัดการที่ดี ออกมานะ

ธรรมาภิบาลในประเทศไทยจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากสังคมไทยยังไม่สามารถแยกแยะเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ โดยเด็ดขาด ทั้งยังต้องปรับกระบวนการทัศน์ การพัฒนาจากเศรษฐกิจแบบพึ่งพามาสู่เศรษฐกิจทางเลือกมากขึ้น เพื่อให้คนไทยสามารถพึ่งตนเองเองได้ ขณะที่การปฏิรูปการเมืองก็เป็นเรื่องสำคัญเข่นกัน เพราะความสำเร็จของการสร้างธรรมาภิบาลยังอยู่ภายใต้ของเงื่อนไขทางด้านการจัดทำกฎหมายที่เอื้อต่อการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น ทั้งในเรื่องการคัดเลือกคนเข้ามาสู่เส้นทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมไปถึงการปฏิรูปธุรกิจภาคเอกชนให้มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และมีความโปร่งใสมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังที่สำคัญที่สุดก็คือการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนสังคม และเพิ่มการมีส่วนร่วม ในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกรายดับ ซึ่งจะทำให้ระดับการพัฒนาเรื่องการบริหารจัดการที่ดีสำเร็จได้ในที่สุด





จากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี 2540 พบว่าสาเหตุที่แท้จริง ประการหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการไม่ดีของภาครัฐ (Bad Governance) รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงได้นำแนวความคิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เข้ามาใช้ในสังคมไทย ประกอบกับในหนังสือแสดงเจตจำนงที่ไทยขอรู้จักจากองค์การเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลได้ให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง Good Governance ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและเพื่อการกอบภูมิชาติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้วางรากฐานของการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกย่องมาโดยตลอด จึงได้เกิดระบบธรรมาภิบาลขึ้น ทั้งในภาครัฐและเอกชนอย่างแท้จริง

เพื่อสร้างความมั่นคง ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการที่ดี ของประเทศไทย วารสารเศรษฐกิจและสังคมฉบับ “การบริหารจัดการที่ดี : หลักประกันความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย” จึงได้นำเสนอแนวคิดและวิธีการดำเนินงานบริหารจัดการที่ดีทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนซึ่งได้เป็นกลไกสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย รวมทั้งนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ตลอดจนตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ถ่ายทอดแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้การสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีเกิดขึ้นในทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ในสังคมไทย

พบกันใหม่ฉบับหน้า... สวัสดีค่ะ

โปรดทราบ

บทความ ข้อคิดเห็นและข้อเขียนต่างๆ ในวารสารเศรษฐกิจ และสังคมเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิใช่เป็นความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ดำเนินการโฉม

สำนักประเมินผลและเผยแพร่การพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเทพฯ เขตป้อมปราบฯ กรุงเทพฯ 10100

โทร. 0-2282-4840-2 โทรสาร 0-2281-6635, 0-2282-2559

<http://www.nesdb.go.th> e-mail:dsid@nesdb.go.th

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สมมิตรพิริย์

โทร. 0-2903-8257-9 โทรสาร 0-2921-4587 กต 0

คณะที่ปรึกษา

เลขานุการฯ	นายจักรมงคล	พาสุกวนิช
รองเลขานุการฯ	นายสมเจตน์	เตราคุพ
รองเลขานุการฯ	นายสันติ	บางอ้อ
รองเลขานุการฯ	นายโภ哥ล	ขอนชื่นชม
รองเลขานุการฯ	นายวิชณุ	พูลสุข
รองเลขานุการฯ	นายนฤยองค์	เกรชมนีศรี
รองเลขานุการฯ	น.ส.พรพรรณราย	ขันธกิจ
รองเลขานุการฯ	น.ส.วีไลพร	ลีว่าเกษมศานต์
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายกิตติศักดิ์	สินธุวนิช
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายอุทธิศ	ขาวເນີຍຣ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายสุรัณน์	วงศ์วิทยาがら
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นางจุฑามาศ	บารະມีຫ້ຍ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายอาทิตย์	เติมพิทยาໄພສີສູງ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายสมบัติ	ຊຸດິນັນທີ
ที่ปรึกษาด้านนโยบายฯ	นายปณิธาน	ယາມວິນິຈ

บรรณาธิการอำนวยการ

น.ส.พรพิมล วรดิลก

บรรณาธิการบริหาร

นางนิตยา กมลวัฒน์นิศา

บรรณาธิการผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายวรวิทย์ อวิรุทธ์วรกุล

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

น.ส.อัจฉรา ภาติกะรัยวัฒน์

น.ส.กัญญารักษ์ ศรีทองรุ่ง

กองบรรณาธิการ

นางໂກສຸມງົກ ວິຈຳຈານນິທີ

นางວิภาวดี ชวนບຸນ

น.ส.มนนิภา ลังเขียวศักดา

นางนิสوانต์ พិមុជ្ជា

นายธีระพงษ์ มาลัยทอง

น.ส.รัชดา ชูเชิด

น.ส.รัชดา ชูเชิด

ฝ่ายการเงิน

นายเทวินทร์ ออมิตราพาย

ฝ่ายจัดการ

นางนุชดา ตั้งคณานุกูลชัย

นางพรเบรีย แสงเงิน

ฝ่ายศิลปกรรม

นายชรศักดิ์ วารีวนิช

ฝ่ายภาพ

น.ส.สุวิมล พิมพ์วงศ์

นายเนาวฤทธิ์ ฤทธิ์เปลก



ปี ก' 40 ฉบับก' 4
เดือนกันยายน - ตุลาคม 2546

เมตตาดุประสังค์เพื่อเพย||พร่ค์ความรู้ด้านการ

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแนวคิด

เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ||สำราณบน

ก้าวไป ตลอดจนเป็นสื่อกลางในการรายงาน

ความเคลื่อนไหวสังคมทางเศรษฐกิจและสังคม

ให้ผู้อ่านทราบข้อเท็จจริง อย่างถูกต้อง

กันลักษณะ

วารสารเศรษฐกิจและสังคม

สารบัญ

สัมภาษณ์พิเศษ

- ✿ ศาสตราจารย์ ดร. บรรพศักดิ์ อุวรรณโนน : ธรรมภูมิบาลในสังคมไทย^{กลไกเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืน.....4}
- ✿ นายอานันท์ ปันยารชุน : สร้างจิตสำนึก : หัวใจของการบริหารจัดการที่ดี.....9
- ✿ คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวารค์ : การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐ : เป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ.....27
- ✿ นายประสาร ไตรรัตน์วงศุล : การบริหารจัดการที่ดีภาคเอกชน : หัวใจของการสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุน.....45
- ✿ นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม : ป.ป.ช. : เครื่องหมาย อย. ในวงราชการ และการเมืองไทย.....65

การบริหารจัดการที่ดี

- ✿ ระบบการบริหารจัดการที่ดี : แนวคิดและทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน.....13
- ✿ ดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี : เครื่องมือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ.....21
- ✿ ปฏิรูประบบราชการ : แนวทางในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ.....32
- ✿ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : กลไกหนึ่งของการบริหารจัดการที่ดี.....39
- ✿ บรรษัทภิบาล : หัวใจสำคัญมั่นคงของธุรกิจไทย.....51
- ✿ គอร์บปัน : มะเร็งร้าย...บ่อนทำลายประเทศไทย.....58

เรื่องน่าสนใจ

- ✿ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550.....72
- ✿ เจาะลึกแผนฯ ๙
- ✿ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีในแผนฯ ๙.....74

คอลัมน์ประจำ

- ✿ นิติบอร์ดสภาพัฒน์ : การจัดซื้ออุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับสถานบริการสาธารณสุขในสังกัด กทม.....77
- ✿ หมุนตามโลก : การบริหารจัดการในศตวรรษที่ 21 : อิทธิพลของเศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้.....79
- ✿ หลากหลายเรื่องราวจากเลขานุการสภาพัฒน์ : เศรษฐกิจในระบบ.....82

ເຮື່ອງເຕັ້ນໃນລະບົບ



9



13



21



32

9

ระบบบริหารจัดการที่ดี : แนวคิดและทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

“วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา เพราะมิได้มีสาเหตุมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของโลกดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต เพราะจากรายงานเศรษฐกิจโลกในภาพรวมปี 2540 นั้นดีขึ้น ทำให้นักเศรษฐศาสตร์มองว่าเป็นปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยเป็นปัญหาที่มาจากการล้าหลังและการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศเอง ได้เกิดกระแสต่อตัวเรียกว่า ให้สร้างการบริหารจัดการที่ดีขึ้นในประเทศไทยให้ได้รายละเอียดสามารถติดตามได้จาก “ระบบการบริหารจัดการที่ดี : แนวคิดและทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน”

13

สร้างจิตสำนึก : หัวใจของการบริหารจัดการที่ดี

หลักการหรือปรัชญาที่ใช้ในการบวิหารจัดการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ต้องใช้เหมือนกัน แต่ภาครัฐ ภาคเอกชน มีข้อแตกต่างกันที่เป็นหมาย โดยภาครัฐกิจเอกชนมีเป้าหมายอยู่ที่ผลกำไรเป็นหลักใหญ่ ส่วนภาครัฐอยู่ที่การให้บริการเป็นหลักก่อนซึ่งการสร้างจิตสำนึกที่ดีหรือทัศนคติที่ดีแก่รัฐบาล จะทำให้การบริการและความรับผิดชอบต่อประชาชนดีขึ้น ผู้อ่านสามารถติดตามได้จาก บทสัมภาษณ์พิเศษนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ประธานสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

21

ดังนี้เป็นวิธีการบริหารจัดการที่ดี : เกรื่องมือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ

การพัฒนาดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดีซึ่ง สศช. และสถาบันพระปกเกล้าฯ “ได้พยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นแนวทางในการติดตามประเมินผล สำหรับปรับปรุงการดำเนินงาน และระดมความร่วมมือในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องที่เข้มแข็งยั่งยืน กลไกโดยรวมของสังคมดีขึ้น นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสร้างความมุ่งมีมีสุขให้เกิดขึ้นกับคนไทยทุกคน ติดตามรายละเอียดได้ใน “ดัชนีชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี : เครื่องมือตรวจสอบการทำงานภาครัฐ”

32

ปักรปรับปรุงการบริหาร : แนวทางในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคธุรกิจ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามนำแนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับระบบราชการ เพราะเห็นว่าเวลาแล้วที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ขึ้นทบทวนเรื่อง “ปฏิรูประบบราชการ : แนวทางในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ” จึงนำเสนอการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มจากการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จของการกิจ ปฏิรูประบบงบประมาณแนวใหม่ เพื่อให้ได้ผลสำเร็จของงานที่สามารถสะท้อนยุทธศาสตร์และมีลำดับความสำคัญอย่างเชื่อมโยงและบูรณาการ