

การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน การเร่งขยายการพัฒนาเศรษฐกิจของภาครัฐและเอกชน เพื่อไปสู่ “อศวรรษเอเชียตะวันออก” (The East Asian Miracle) การพัฒนาอย่างไม่ระมัดระวัง การขาดกลไกควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายภาครัฐ เป็นสาเหตุให้เกิดภาวะเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ที่ยากจะควบคุมจนนำไปสู่หายนะทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างที่ไม่เคยประสบมาก่อน

หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 แล้ว ประเทศไทยได้รับแรงกดดันจากภายนอก โดยเฉพาะจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยได้ทำการกู้ยืมเงิน บีบให้สถาบันภาครัฐและเอกชนทำการปรับตัวเพื่อมุ่งไปสู่ การเป็นภาครัฐที่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือที่เรียกกันว่า “ธรรมาภิบาล” อันเป็นการแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Good Governance ขณะเดียวกันเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทย (รวมทั้งประเทศเกาหลีใต้และประเทศอินโดนีเซีย) ล้วนเป็นผลส่วนสำคัญมาจากการที่ภาคเอกชนที่รับผิดชอบทางเศรษฐกิจ ที่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง มีการทำรายงานข้อมูลอย่างไม่โปร่งใสจนเกิดความเสียหายแก่ผู้ถือหุ้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทั่วไปเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการเรียกร้องให้ภาคเอกชนต้องมี Good Governance ของภาคเอกชนหรือที่เรียกกันว่าต้องมี Good Corporate Governance ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นธรรมาภิบาลในภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม กรอบแนวคิด Good Governance รวมความหมายถึง การสร้างระบบบริการงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficient service) การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) และความรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Accountability นั้นเอง

รัฐบาลไทยได้เห็นถึงความสำคัญในการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ความจริงจิงในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีได้ออกมติให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 และมาตรการการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ มาตรการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐและมาตรการลดบทบาทภารกิจภาครัฐ นับตั้งแต่มีมาตรการดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐได้ขนานรับกับกระแสการบริหารจัดการที่ดีและได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานโดยเน้นเรื่องโครงสร้าง บทบาทภารกิจ และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วอย่างเป็นรูปธรรม

บทสรุป-2

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานโดยการปรับโครงสร้าง บทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไปมากแล้ว แต่แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบการทำงานที่เน้น ความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (Accountability) ยังมีได้มีความคืบหน้าไปเท่าที่ควร ทั้งที่เป็น ระบบที่สำคัญที่จะเสริมสร้างการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ สร้างความสำนึกด้านรับผิดชอบ มีความ ชัดเจนในกระบวนการทำงาน ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ โปร่งใสและตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบได้ อันจะทำให้การปฏิรูประบบงานภาครัฐเป็นการปฏิรูปเพื่อ ประชาชนส่วนใหญ่มิใช่เพื่อหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง

งานวิจัยหลายชิ้นในอดีตล้วนชี้ให้เห็นว่า สาเหตุที่ปัจจัยด้านการสร้างระบบความ พร้อมรับผิดชอบยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เป็นเพราะบุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐยังคงมีทัศนคติ แบบเดิม กล่าวคือยังเคยชินกับการปฏิบัติงานแบบเก่า วิธีคิดแบบเก่า และวิธีการสั่งการหรือตัดสินใจ แบบเก่าที่เป็นแบบรวบอำนาจ มีความเคยชินกับการ ‘สั่ง’ ตามสายการบังคับบัญชา เป็นสาเหตุให้ ผู้ได้บังคับบัญชาเคยชินกับการถูกสั่งการและการปฏิบัติงานตามคำสั่ง ขาดจิตสำนึกในการทำงาน เกี่ยงงานและโยนไปถึงการขาดความรับผิดชอบในภารกิจ โดยเฉพาะถ้าเป็นภารกิจขององค์กรโดย ส่วนรวม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองแม้จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและภารกิจ ตลอดจนกระบวนการ ทำงานสมัยใหม่ แต่ถ้ามิได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและโลกทัศน์ของบุคลากรในองค์กรตลอดจน เปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบแล้ว โครงสร้างและภารกิจที่ทำขึ้นใหม่จะ มีความหมายเป็นเสมือนการเปลี่ยนที่ไม่ครบวงจร หรือเปลี่ยนเฉพาะโครงภายนอกแต่เนื้อหาภายในมิได้ เปลี่ยนไปด้วย ซึ่งจะมีประโยชน์น้อยเนื่องจากมิได้มีการเปลี่ยนวิธีการทำงาน และปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อ ผู้ร่วมงานด้วยกัน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคิดค้นวิธีการเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานให้เป็น แบบความพร้อมรับผิดชอบ กล่าวคือ มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้ตัดสินใจลงไปร่วมกัน เพื่อนำองค์กร ไปสู่องค์กรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและ Accountable ต่อสังคม สมดังเจตนารมณ์ของธรรมาภิบาล จิตสำนึกที่เน้นความรับผิดชอบดังกล่าว ในงานวิจัยนี้จะเรียกชื่อว่า ระบบความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability System)

บทสรุป-3

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดที่เป็นสากลของระบบความพร้อมรับผิด (Accountability) การใช้ระบบนี้ในต่างประเทศ การสร้างกลไกและส่งเสริมการสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบในสังคมของประเทศที่นำมาศึกษา พร้อมทั้งทำการสำรวจความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบความพร้อมรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน นักวิชาการ องค์กรเอกชน ผู้สอนศาสนา และเพื่อนำเสนอวิธีการสร้างระบบความพร้อมรับผิดที่เหมาะสมในระบบราชการไทย ตลอดจนกลยุทธ์ในการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดวิธีการทำงานในระบบดังกล่าว รวมทั้งการนำไปทดลองใช้กับหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานในระยะทดลองเพื่อดูความเป็นไปได้ และปัญหาที่เกิดขึ้น ก่อนจะได้นำมาปรับปรุงเพื่อนำไปใช้กับองค์กรของรัฐในระดับกว้างต่อไป

งานวิจัยนี้ได้ใช้กรอบความคิดของ Melvick Dubnick ในการศึกษาการสร้างระบบความรับผิดชอบ โดย Dubnick เห็นว่าพฤติกรรมความพร้อมรับผิดของบุคคลเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างมิติภายในและมิติภายนอกของ Accountability ของคนๆ นั้น ซึ่ง Accountability ที่ดูจากมิติภายนอกได้แก่ ความพร้อมรับผิดทางกฎหมาย (Legal Accountability) ความพร้อมรับผิดทางระเบียบวินัยภายในองค์กร (Organizational Accountability) ความพร้อมรับผิดทางวิชาชีพ (Professional Accountability) และความพร้อมรับผิดทางการเมือง (Political Accountability) ส่วน Accountability ที่ดูจากมิติภายใน ได้แก่ จิตสำนึกด้านความพร้อมในการแสดงความรับผิดชอบ อันเป็นศีลธรรมภายในตัวบุคคลคนนั้น ทั้งนี้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดูทั้งมิติภายนอกและภายใน แต่จะเน้นในการสร้างมิติภายใน อันได้แก่ การสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ

บทสรุป-4

งานวิจัยนี้ ได้มีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิจัยภาคสนาม (Field research) โดยเริ่มจากการศึกษาแนวความคิด ความหมายของระบบความพร้อมรับผิด การแบ่งประเภทของระบบความพร้อมรับผิด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในระบบราชการไทย และได้ทำการศึกษาระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการของต่างประเทศ พร้อมทั้งกลไกในการส่งเสริมและกระตุ้นระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการของประเทศเหล่านั้น กรณีศึกษาที่นำเสนอ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย โดยเปรียบเทียบกับของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540

คณะผู้วิจัยได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลในวงการต่างๆ ของไทย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน ผู้ทำงานองค์กรเอกชน และทำการสัมภาษณ์นักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้สอนศาสนาและภิกษุ เกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ และทำการศึกษาวรรณกรรมของไทยที่เป็นอุปสรรคในการสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ จัดทำกรอบความคิด และข้อเสนอการสร้างระบบความพร้อมรับผิดที่เหมาะสมในระบบราชการไทย กลยุทธ์ในการส่งเสริมระบบดังกล่าวในหน่วยงานภาครัฐ กำหนดเกณฑ์ในการชี้วัดระดับความพร้อมรับผิด จากนั้นได้นำตัวแบบและเกณฑ์ไปทดลองใช้กับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ได้แก่

- ระดับประเทศ กับข้าราชการระดับสูง (คือระดับ 9 ขึ้นไป) ของหน่วยงานต่างๆ
- ระดับกรม นำไปทดลองใช้กับกรมที่ดินในส่วนกลาง
- ระดับจังหวัด นำไปทดลองใช้กับสำนักงานที่ดินจังหวัด 30 แห่ง ทั่วประเทศ
- ระดับท้องถิ่น นำไปทดลองใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี

จากการทดลองได้แบ่งระดับความพร้อมรับผิดในองค์กรออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่งเป็นระดับที่ไม่มีความพร้อมรับผิด (Entitlement Accountability) ระดับที่สองเป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดเฉพาะบุคคล (Individual Accountability) ระดับที่สามเป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดเฉพาะกลุ่มหรือทีม (Work Unit Accountability) ระดับที่สี่เป็นระดับความพร้อมรับผิดที่มีเฉพาะระนาบเดียวกัน (Cross-Functional Accountability) และระดับที่ห้าเป็นระดับความพร้อมรับผิดทั้งองค์การ (Organizational Accountability) ผลจากการทดลองพบว่าโดยทั่วไปกลุ่มที่ทดลองจะมีระดับความพร้อมรับผิดในระดับที่สี่ คือ มีความพร้อมรับผิดในระนาบเดียวกันหรือชั้นเดียวกัน (Cross-Functional Accountability) และระดับที่ห้า คือ ระดับความพร้อมรับผิดทั้งองค์การ (Organizational Accountability) คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีการปรับระดับจากระดับต่ำไปสู่ระดับสูง โดยใช้หลักการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาช่วย และนำเสนอกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการไทย ตลอดจนเงื่อนไขที่จะทำให้ระบบนี้บังเกิดผลได้แก่

1. สร้างระบบความพร้อมรับผิดในองค์กรโดยแบ่งบุคลากรออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับองค์การหรือผู้บริหารระดับสูง ระดับกลุ่มหรือทีมหรือผู้บริหารระดับกลาง

บทสรุป-5

และระดับบุคคล โดยแต่ละระดับจะมีหน้าที่ในการสร้างระบบความพร้อมรับผิดแตกต่างกันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2. การทดลองทำแผนปฏิบัติการนำระบบความพร้อมรับผิดมาใช้ในระดับองค์การ ควรกำหนดกิจกรรม ดังนี้

ขั้นแรก -ทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระบบความพร้อมรับผิดให้กับบุคลากรในองค์การ

-จัดการวัดระดับความพร้อมรับผิดของบุคลากรในองค์การ

-ทำการทดลองโครงการนำร่องของแต่ละกองในหน่วยงาน ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) สร้างโครงการย่อยที่สามารถทำได้ภายใน 90 วัน โดยให้นำระบบความพร้อมรับผิด เข้ามาใช้ เป้าหมายในการทดลองโครงการดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงความเหมาะสมในการนำมาใช้ ปัญหาอุปสรรคต่างๆ

ขั้นที่สอง -กำหนดนโยบายการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานทั้งองค์การ

-สร้างแถลงการณ์แสดงเจตนารมณ์และแผนสัมฤทธิ์ผลที่มีระบบความพร้อมรับผิด

-สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ยึดหลักระบบความพร้อมรับผิด

-จัดอบรมบุคคลกรใหม่ให้เข้าใจวัฒนธรรมองค์การใหม่นี้

-จัดทำหลักเกณฑ์ การเลื่อนขั้น และการให้รางวัลที่ผูกติดกับ

โครงการหรือแผนกที่ยอมรับและพัฒนาระบบความพร้อมรับผิด

-ผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้การสนับสนุน และยินยอมลดอำนาจ

เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานแบบระบบความพร้อมรับผิด และ

ต้องอธิบายให้บุคลากรในองค์การเข้าใจถึงประโยชน์ของการ

พัฒนาระบบการทำงานใหม่และผลเสียถ้าไม่ทำ และพนักงานแต่ละคนจะ

ได้อะไรจากการปรับปรุงครั้งนี้จะเป็นรูปธรรม การ

สนับสนุนของผู้บริหารระดับสูงมีความสำคัญในการปรับเปลี่ยน

-สร้างแนวร่วมจากผู้บริหารระดับกลางและระดับพนักงาน สร้าง

แผนปฏิบัติการ

-จัดทำงบประมาณเพื่อการสร้างกิจกรรมที่ส่งเสริมระบบความพร้อมรับผิด

-มีนโยบายพัฒนาบุคลากร โดยมีการจัดทำแผนด้านนี้โดยยึดหลัก

ระบบความพร้อมรับผิด

บทสรุป-6

3. การนำระบบความพร้อมรับผิดไปใช้ในระดับประเทศ ควรกำหนดกิจกรรม ดังนี้
- ขั้นแรก -รัฐบาลสมควรให้มีการทดลองจัดทำโครงการนำร่อง ด้วยการทำแผนปฏิบัติการในหน่วยงานในจังหวัดต่างๆ อาจเริ่มด้วย 10 จังหวัดในภูมิภาคต่างๆ เพื่อดูความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ และสมควรจัดทำในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น องค์กรการบริหารส่วนตำบล จากนั้นทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาจากการนำแนวคิดนี้ไปใช้ ในท้องที่ต่างกัน และระดับต่างกัน เช่น จังหวัดกับองค์กรการบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปสู่การสร้างตัวแบบที่เหมาะสมกับหลายๆ พื้นที่ ซึ่งน่าจะหลากหลายตามระดับขององค์กรและลักษณะงาน
 - ขั้นที่สอง -หลังจากได้ตัวแบบที่เหมาะสมแล้ว จะมีการนำไปทดลองในระดับประเทศ โดยวางเป็นนโยบายของรัฐบาล
 - ขั้นที่สาม -เป็นขั้นที่ได้เริ่มกระบวนการสร้างและพัฒนาระบบความพร้อมรับผิดกับบางหน่วยงานไปแล้ว สมควรทำการประเมินเพื่อทราบถึงปัญหาการนำมาใช้ และควรพัฒนาวิธีการนำมาใช้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปใช้กับหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป
 - ขั้นที่สี่ -นำการสร้างระบบความพร้อมรับผิด เป็นนโยบายที่ใช้กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ และเพื่อให้ระบบความพร้อมรับผิดมีความยั่งยืนสมควรต้องกำหนดให้วิธีการทำงานแบบมีระบบความพร้อมรับผิดเป็นเกณฑ์ในการประเมินความดีความชอบและการเลื่อนขั้น
-