

การศึกษาความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ
ในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลก
The Thai Bureaucracy and Thailand's Global Competitiveness



FUTURE INNOVATIVE
THAILAND INSTITUTE
สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย

โดย มุลนิริ ควง อภัยวงศ์

บทนำ

ในยุคแห่งโลกาภิวัตน์ที่ทุกประเทศเชื่อมโยงผ่านการติดต่อสื่อสารกันอย่างรวดเร็ว แต่ละประเทศต่างมีการกำหนดบทบาทของตัวเองในเวทีภูมิภาคและเวทีโลก ทั้งยังก่อให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศในแต่ละภูมิภาค เพื่อเกิดเป็นกำลังที่เข้มแข็งพร้อมรับการแข่งขันที่เข้มข้นขึ้นในประชาคมโลกได้ แม้ว่าเราจำเป็นต้องผูกภาคี แต่ในขณะที่เดียวกันทุกประเทศก็ต่างเป็นคู่แข่งกันทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน ศักยภาพและขีดความสามารถทางการแข่งขันที่เป็นเลิศจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศแต่ละประเทศ เพื่อให้ตนเองมีที่ยืนในเวทีโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งการแข่งขันจากประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งคลื่นความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์นี้กำลังถาโถมเข้ามาสู่ประเทศไทยและนับวันจะส่งผลกระทบเพิ่มมากขึ้น

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของอาเซียนซึ่งเป็นประชาคมระหว่างประเทศที่ถูกจับตามองโดยประชาคมโลก จากศักยภาพในการเติบโตสูงตลอดจนเป็นบริเวณที่มีทรัพยากรมากมายซึ่งเป็นที่ดึงดูดสำหรับนักลงทุนต่างชาติเป็นอย่างมาก คำถามที่ไทยเราต้องกลับมาข้อนมองตัวเราคือ เราสามารถใช้โอกาสในการที่เราอยู่ในภูมิภาคที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจสูงนี้ได้อย่างเต็มที่แล้วหรือยัง หากมองย้อนกลับไปเมื่อ 60 ปีที่แล้วประเทศไทยถูกจับตามองว่ามีความสามารถในการแข่งขันอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ แต่ในปัจจุบัน 2 ประเทศนี้ได้พัฒนาทิ้งห่างเราไปมาก ยิ่งไปกว่านั้นในช่วงทศวรรษที่ 90 ประเทศไทยเคยถูกมองว่ากำลังจะเป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชียของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialised Countries, NICs) ซึ่งประกอบไปด้วย สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้และไทยเป็นประเทศสุดท้าย แต่ในท้ายที่สุดไทยเราก็ไม่สามารถก้าวไปถึงจุดนั้นได้ โดยในปัจจุบันระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยบนเวทีโลกได้ถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มลูกเสือ (Tiger Cub Economies) ในระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ “จากเสือเศรษฐกิจที่เคยคำราม กลายมาเป็นลูกเสือที่ไร้เดียงสา” ประเทศไทยกำลังติดหล่ม เป็นที่น่ากังวลอย่างยิ่งที่หนึ่งในปัญหาใหญ่ฉุดรั้งขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยคือ “ปัญหาการดำเนินงานภาครัฐ” ที่ยังไม่ได้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประเทศไทยทั้งภาครัฐและเอกชนไม่สามารถจะเจรจาผลประโยชน์หรือมีที่ยืนอย่างสง่างามบนเวทีโลกได้

สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญและประเด็นความท้าทายของกลไกการขับเคลื่อนของภาครัฐที่ส่งผลโดยตรงกับการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศและศักยภาพของเอกชนโดยตรง ทางสถาบันฯจึงได้จัดทำการศึกษาภายใต้ “โครงการศึกษาความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลก — The Thai Bureaucracy and Thailand’s Global Competitiveness” ขึ้น

เพื่อรับฟังประสบการณ์ ปัญหา ความคิดเห็น ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุง โดยได้รับความร่วมมืออย่างดีจากภาคเอกชน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่าง ๆ

สถาบันฯ ได้จัดทำเอกสารข้อมูลฉบับนี้ เพื่อชี้ให้เห็นความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพระบบข้าราชการไทย และให้สังคมเกิดความตระหนักรู้ถึงความจำเป็นในการก้าวออกจากกรอบธรรมเนียมปฏิบัติ เดิม ๆ ที่อาจส่งผลในการลดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลงอีก ในวันที่ประเทศไทยไม่มีเวลาที่จะให้เดินถอยหลังได้อีกแล้ว หรือแม้แต่การจะยืนย่ำอยู่กับที่ เพราะประเทศอื่น ๆ ต่างพากันพัฒนาล้ำหน้าประเทศไทยไปแล้ว และประเทศที่เคยด้อยพัฒนามากว่าเราก็ต่างเร่งปรับตัวและพัฒนาประเทศของเขาอย่างต่อเนื่อง หากประเทศไทยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้เท่าทันนานาชาติ เราจะตกขบวนในการพัฒนาของภูมิภาคนี้ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกองคาพยพของไทยจะต้องปรับเข้าหากัน และนำพาประเทศไทยเดินไปข้างหน้าอย่างพร้อมเพรียง มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพ



สารบัญ

	หน้า
1. ความสำคัญของปัญหาการดำเนินงานภาครัฐ	1
2. สภาพและลักษณะของปัญหาการดำเนินงานภาครัฐในไทย	4
3. กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานภาครัฐในต่างประเทศ	13
4. สรุปบทเรียนจากกรณีศึกษาสำหรับนำมาประยุกต์ใช้	23
5. ประเมินผลกระทบจากการแก้ไขปัญหา	26
6. ข้อเสนอแนะ	29
7. อ้างอิง	31

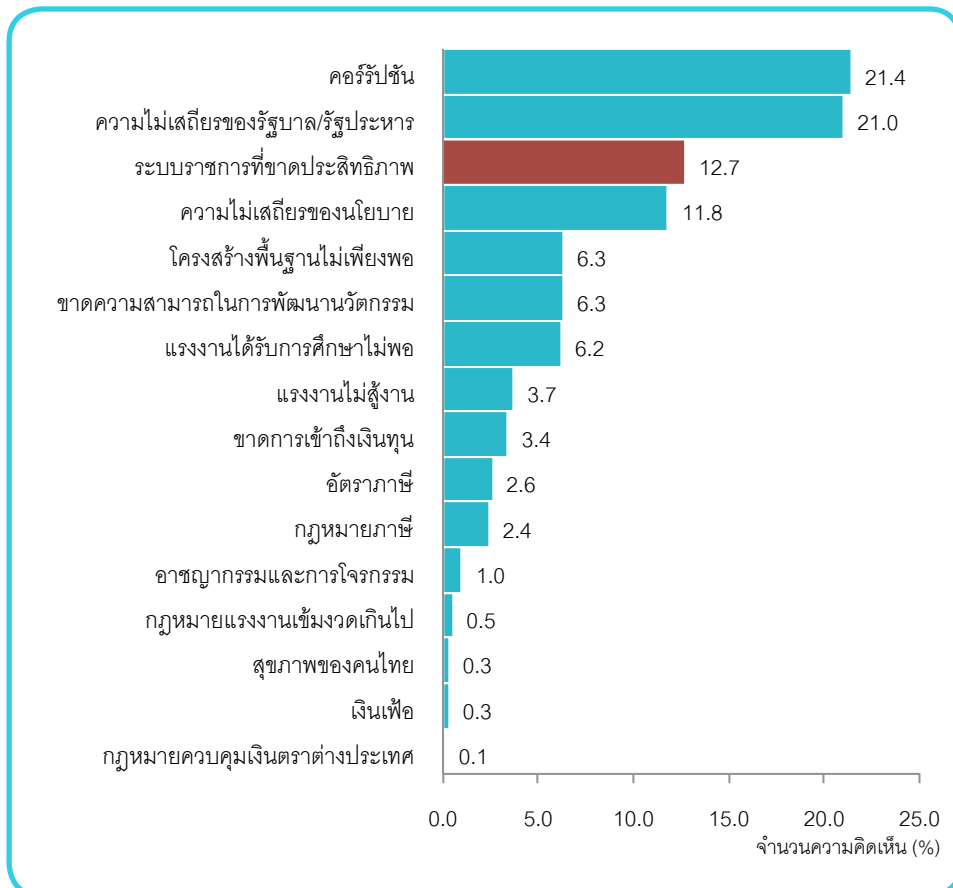
1. ความสำคัญของปัญหาการดำเนินงานภาครัฐ



ปัญหาการดำเนินงานภาครัฐที่ซับซ้อนเกินไป มาจากการออกกฎหมายควบคุมมากเกินไปหรือการทำตามกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นโดยตรง ทำให้ไม่สามารถทำงานหรือตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระเบียบราชการที่ซับซ้อนเกินไปมักจะเกี่ยวข้องกับการทำงานเอกสารที่ไม่มีความจำเป็น เช่น การขอใบอนุญาตซึ่งไม่จำเป็นจากกฎระเบียบที่ล้าสมัย การที่ต้องใช้หลายคนหรือหลายคณะกรรมการมาตัดสินใจในเรื่อง ๆ หนึ่งและข้อกำหนดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ทำให้การทำงานช้าลง หรือยุ่งยากขึ้น หรือทั้งสองอย่าง

จากงานวิจัยและการสอบถามความคิดเห็นจากภาคเอกชนต่างมีความเห็นตรงกันว่าการดำเนินงานของภาครัฐนั้น สร้างแรงจูงใจและโอกาสที่จะเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากบริษัทและประชาชนยินยอมที่จะติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อที่จะไม่ต้องประสบกับข้อบังคับปลีกย่อยที่ยุ่งเหยิง และเผชิญขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ภาครัฐบางส่วนยังอาจจะสร้างขั้นตอนการทำงานเพิ่มเติม เพื่อบีบบังคับให้มีการติดสินบนเพิ่มขึ้นได้อีกด้วยการศึกษาของ World Economic Forum ในรายงาน Global Competitiveness Report 2014 — 2015 พบว่าปัญหาระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่สุดอันดับ 3 สำหรับการทำธุรกิจในประเทศไทย รองลงมาจากปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและเสถียรภาพของรัฐบาล และปัญหานี้ เป็น 1 ใน 4 ปัญหาหลักของประเทศไทยตลอดมา ดังข้อมูลรายงานของสถาบันเดียวกันนี้ที่ได้จัดเก็บมาตั้งแต่ปี 2008

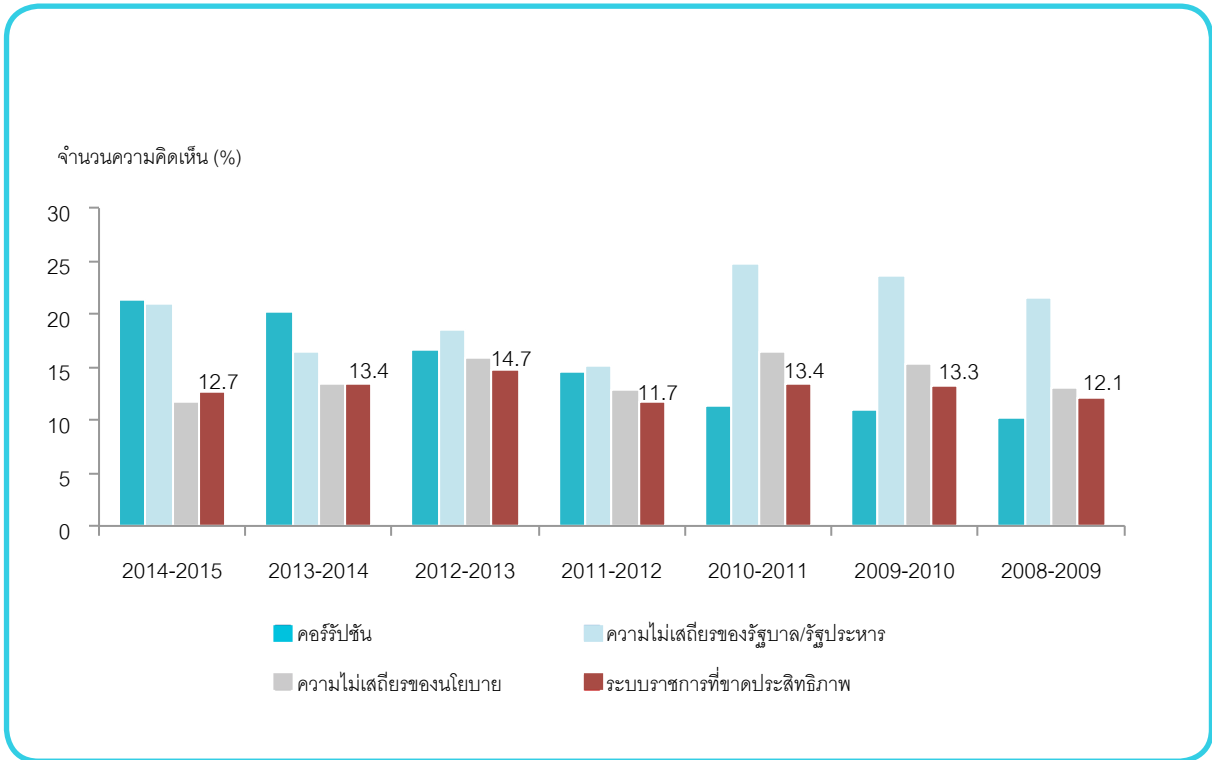
รูปที่ 1 ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดสำหรับการทำธุรกิจในประเทศไทย



หมายเหตุ: จากปัจจัยข้างต้น ผู้ตอบแบบสอบถามจะเลือกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำธุรกิจในประเทศไทยมากที่สุด 5 อันดับ โดยจัดลำดับตั้งแต่ลำดับที่ 1 (เป็นปัญหามากที่สุด) ถึง 5

ที่มา: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014-2015

รูปที่ 2 ปัจจัยที่เป็นปัญหามากที่สุดสำหรับการทำธุรกิจในประเทศไทย

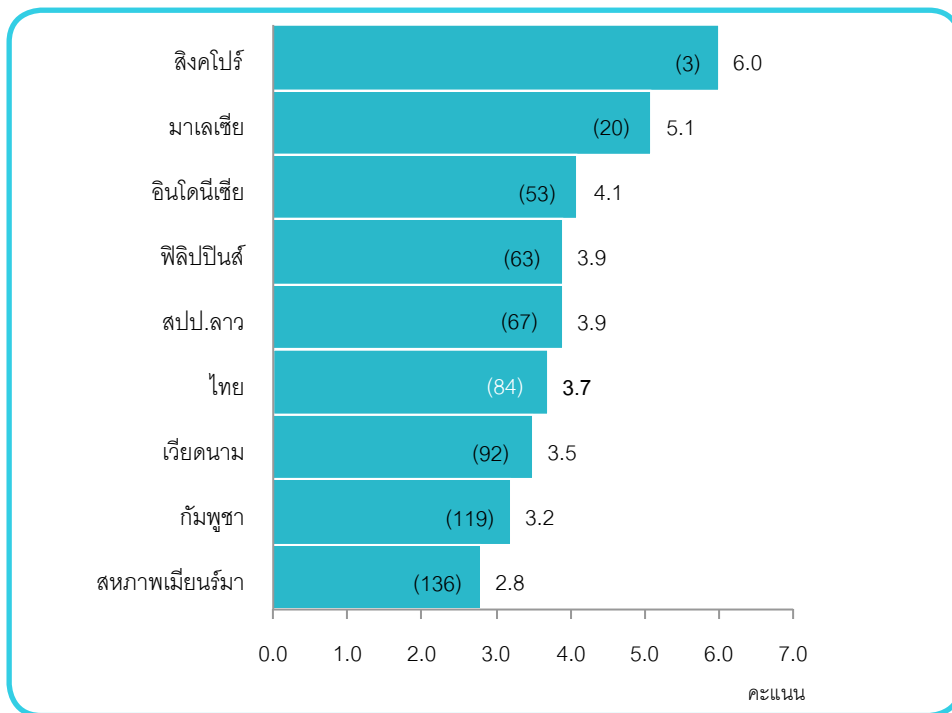


2. สภาพและลักษณะของปัญหาการดำเนินงานภาครัฐในไทย



ตัวแปรด้านสถาบันเป็นตัวแปรสำคัญลำดับแรกๆ ที่แสดงให้เห็นขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลก จากรายงานปี 2557-2558 ขององค์การที่ประชุมเศรษฐกิจโลกว่าด้วยขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก หรือ World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2014-2015 ที่ได้ศึกษาข้อมูลแยกเป็น 12 กลุ่มหัวข้อเรื่องเรียกว่า “12 เสาหลัก” (12 Pillars) ครอบคลุมตัวแปรสำคัญสำหรับการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับโลก สำหรับตัวแปรด้านสถาบัน (Institutions) ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 84 จาก 144 ประเทศ หรืออันดับที่ 6 จาก 9 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน (ไม่รวมประเทศบรูไน) และเป็นอันดับที่ห่างจากอันดับที่ 4 คือ ประเทศฟิลิปปินส์ถึงกว่า 20 อันดับ ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ภาครัฐจะต้องหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในการทำงานให้เชื่อมโยงกันของหน่วยงานจำนวนมาก การจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ที่ชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติงาน การกำกับดูแล การติดตามและประเมินผลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รูปที่ 3 การจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันด้านสถาบัน ในภูมิภาคอาเซียน ปี 2557



หมายเหตุ: (n) อันดับขีดความสามารถในการแข่งขัน

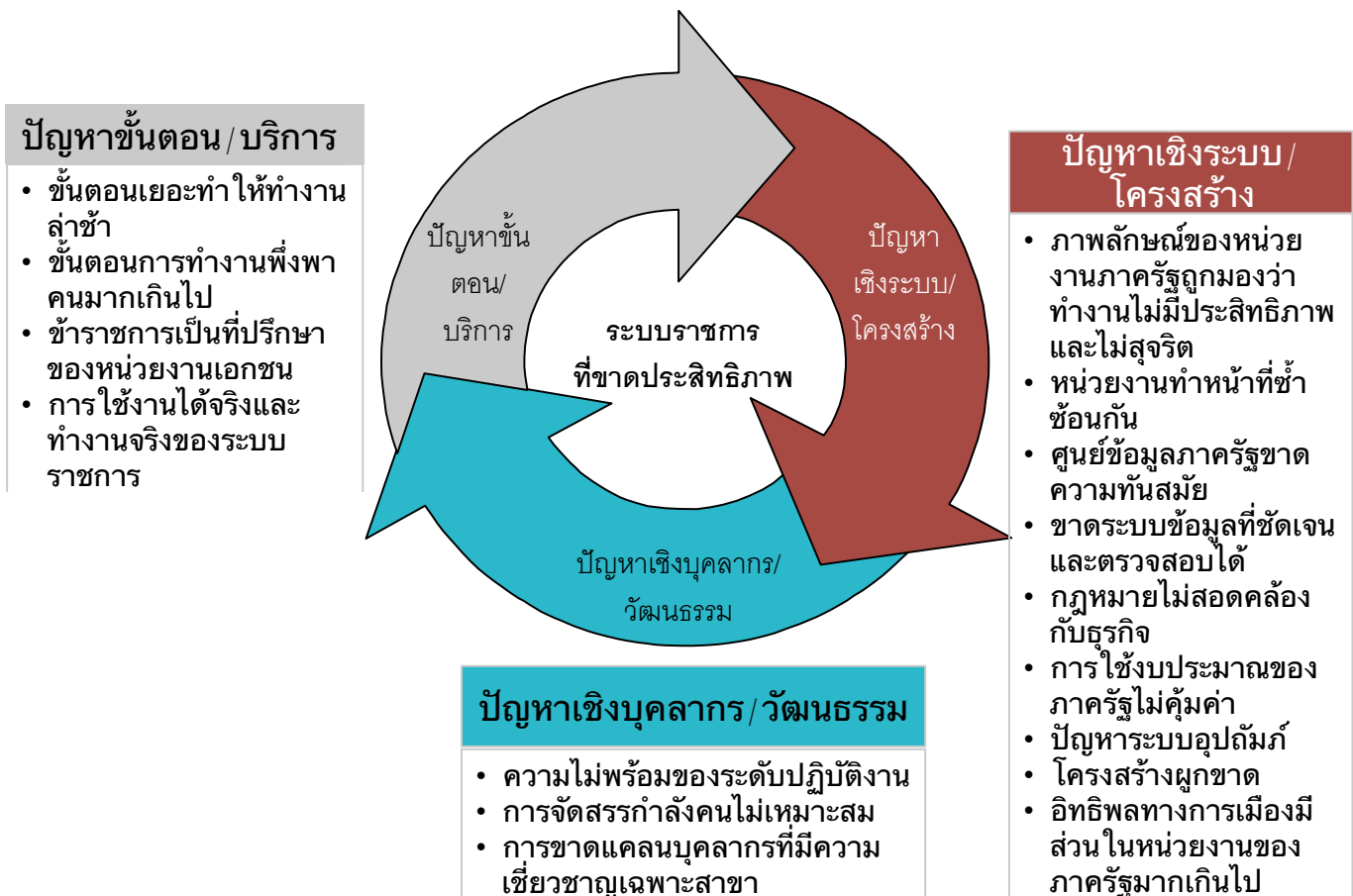
ที่มา: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014-2015

ตัวแปรด้านสถาบันที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคือ การสูญเสียเงินเปลืองค่าใช้จ่ายในกระบวนการดำเนินของภาครัฐ (Wastefulness of government spending) ซึ่งไทยอยู่อันดับที่ 115 จาก 144 ประเทศในปี 2557 จากปี 2556 ที่ผ่านมาอยู่ในอันดับ 107 จาก 148 ประเทศ จะเห็นได้ว่าอันดับของประเทศได้ตกลงอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่าการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากรัฐกลับกลายเป็นความพยายามที่ล้มเหลวที่ในทางปฏิบัติไม่สามารถเอื้อต่อการดำเนินงานรวมถึงการสนับสนุนในภาคเอกชนเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างแท้จริง โดย

เฉพาะยังขาดการบริการข้อมูลสำหรับผู้ประกอบการเพื่อช่วยในการตัดสินใจ การจัดการข้อมูลให้ทันสมัยสามารถนำไปปฏิบัติงานหรือใช้ประกอบการดำเนินงานที่เหมาะสมได้ หรือเปลี่ยนแนวคิดในการทำงาน โดยภาครัฐเป็นเพียงผู้ให้การส่งเสริมมากกว่าการเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ เพื่อหลีกเลี่ยงให้กับผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานลงมือปฏิบัติงานแทน ซึ่งจะสามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสู่การแข่งขันได้ทั้งในเวทีอาเซียนและเวทีโลกได้

ประเด็นสำคัญของตัวแปรด้านสถาบันที่จัดเรียงประเทศให้ตกต่ำคือ ประเด็นความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อนักการเมือง (Public trust in politicians) ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 129 จาก 144 ประเทศในปี 2557 จากปี 2556 ที่ผ่านมามีอยู่อันดับ 127 จาก 148 ประเทศและประเด็นค่าใช้จ่ายในการปกป้องธุรกิจจากการก่อการร้าย (Business cost of terrorism) ที่อยู่ในอันดับที่ 121 จาก 144 ประเทศในปี 2557 โดยในปี 2556 ที่ผ่านมาประเทศไทยอยู่อันดับ 121 จาก 148 ประเทศ ซึ่งการที่อยู่อันดับที่ต่ำมากในหัวข้อเหล่านี้ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้อันดับโดยรวมของตัวแปรด้านสถาบันของประเทศไทยตกอันดับจากอันดับที่ 78 มาอยู่ในอันดับที่ 84 ในปี 2557

รูปที่ 4 ปัญหาระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ



ที่มา: สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย, 2557.

2.1 ปัญหาเชิงระบบ/โครงสร้าง

- **ภาพลักษณ์ของหน่วยงานภาครัฐถูกมองว่าทำงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่สุจริต** ปัจจุบันหน่วยงานราชการถูกมองโดยประชาชนว่าเป็นมีระบบการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบประชาชน และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว มุมมองนี้มีมากอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะกลุ่มหน่วยงานเอกชน จากผลสำรวจมุมมองของประชาชนต่อระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการไทย โดยการสอบถามความคิดเห็นของประชากรจำนวน 1,249 คน พบว่า ร้อยละ 59 เคยเผชิญกับปัญหาการทำงานของหน่วยงานราชการ และ ร้อยละ 28-30 ไม่มีความศรัทธาต่อระบบราชการไทย การที่ระบบราชการมีภาพลักษณ์ในแง่ลบต่อสายตาประชาชนถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และยังมีผลต่อเนื่องถึงความเชื่อใจของต่างชาติที่จะตัดสินใจลงทุนในประเทศไทย ทั้งนี้ถึงแม้ประเทศไทยจะเป็นแหล่งลงทุนที่น่าสนใจ แต่หากมีภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสที่ไม่น่าเชื่อถือแล้วนั้น ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคก็สามารถเป็นตัวเลือกที่น่าสนใจกว่าได้

- **หน่วยงานทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน** เป็นปัญหาที่สร้างปัญหาให้กับการพัฒนาประเทศ เรามักเห็นการพัฒนาประเทศที่ซ้ำซ้อน เช่น การพัฒนาผู้ประกอบการ SMEs ไทย ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานที่มีพันธกิจหรือหน้าที่ที่ต้องพัฒนาขีดความสามารถให้กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อาทิ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) หรือ OSMEP กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) หรือ สบร. เป็นต้น จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาผู้ประกอบการ SMEs ไทย มีความซ้ำซ้อน ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาไม่มีความเชื่อมโยงกัน ท้ายที่สุดก็จะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในเป้าหมายที่ต้องการพัฒนา ตัวอย่างเช่น การจัดฝึกอบรมหรือพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐที่มีแต่หลักสูตรคล้ายคลึงกัน หรือเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนหัวข้อหลักสูตรแต่มีเนื้อหาคล้ายกัน ทั้งยังทำให้เกิดกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อนที่เป็นผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการของภาครัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังมีความเห็นว่าหน่วยงานในระบบราชการไทยมีหลากหลายหน่วยงาน และบางหน่วยงานก็มีหน้าที่ที่ทับซ้อนกัน บางหน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำงานงานหนึ่งซึ่งเมื่อเสร็จสิ้นแล้วหน่วยงานนั้นก็ยังคงตั้งอยู่ต่อไป ก่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณของที่ไม่จำเป็น อาทิเช่น หน่วยงานดูแลนักเรียนทุนไปต่างประเทศ ในอดีตการไปศึกษาต่อต่างประเทศเป็นเรื่องที่น่าลำบากเพราะไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเรื่องการเดินทางหรือข้อมูลเหมือนในปัจจุบัน ทำให้ต้องมีหน่วยงานดูแลนักเรียนทุน แต่ทว่าในปัจจุบันนักเรียนสามารถแสวงหาข้อมูลเหล่านี้ได้และการเดินทางก็ไม่ได้ลำบากเหมือนแต่ก่อน บางครั้งนักเรียนทุนก็ไม่ได้รับการดูแลที่พิเศษแต่อย่างใด ฉะนั้นหน่วยงานเหล่านี้ก็อาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการลดค่าใช้จ่ายของรัฐ

- ศูนย์ข้อมูลภาครัฐขาดความทันสมัย ศูนย์ข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่มีในปัจจุบัน ไม่ตอบโจทยความต้องการของผู้ประกอบการ ส่วนใหญ่ข้อมูลที่มีบริการให้แก่ผู้ประกอบการมักเป็นข้อมูลพื้นฐาน เช่น การสนับสนุนให้นักลงทุนไทยเข้าไปลงทุนในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ข้อมูลสนับสนุนกลับมีเพียงแค้ข้อมูลพื้นฐานของประเทศนั้น ๆ ไม่มีข้อมูลที่ผ่านการคิดวิเคราะห์เพื่อการลงทุนที่แท้จริง ทั้งนี้ ผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือ SMEs ของไทยส่วนใหญ่ต้องการให้หน่วยงานข้อมูลของภาครัฐเป็นข้อมูลที่เน้นวิธีการนำไปใช้หรือการนำไปปฏิบัติ (How to) มากกว่าการให้ข้อมูลพื้นฐานที่สามารถรับรู้ได้ทั่วไป เช่น รูปแบบของการให้บริการข้อมูลแบบ JETRO ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นศูนย์ที่ให้ข้อมูลเชิงลึกกับนักลงทุนได้อย่างแท้จริง เป็นต้น อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ภาครัฐควรมีและปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ เช่น กฎระเบียบ กฎหมาย อัตราภาษี ผลประโยชน์ เขตเศรษฐกิจต่าง ๆ แบบรายจังหวัดหรือมณฑลในแต่ละประเทศ

- ขาดระบบข้อมูลที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ หน่วยงานภาครัฐขาดซึ่งระบบข้อมูลที่ชัดเจนที่ตรวจสอบได้ ทำให้การทำงานของภาครัฐไม่โปร่งใสและก่อให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณ นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบและประเมินการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีช่องโหว่ ทำให้มีโอกาสในการทุจริตได้ง่าย รวมทั้งการเบิกจ่ายงบประมาณยังคงมีระบบใต้โต๊ะ และการแบ่งจ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น การทำงานของรัฐควรมีการจัดระบบข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสของการทำงาน

- กฎหมายไม่สอดคล้องกับธุรกิจ กฎหมายบางอย่างไม่สอดคล้องกับการทำธุรกิจและไม่เอื้ออำนวยให้กับนักลงทุนต่างชาติในการมาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย ส่งผลให้ลดศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ เช่น หลักเกณฑ์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ว่าด้วยการการแจ้งอยู่ในราชอาณาจักร เกิน 90 วัน ซึ่งคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแล้ว เพื่อทำงาน ลงทุน หรือ ศึกษา หากอยู่ในราชอาณาจักรเกิน 90 วัน คนต่างด้าวผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรายงานตัวแจ้งที่พักอาศัยต่อพนักงานสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทุก 90 วัน เป็นไปตาม มาตรา 37(5) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การรายงานตัวนี้อาจเป็นเหตุผลเพื่อความมั่นคง แต่เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับการเอื้ออำนวยให้กับคนต่างชาติในประเทศไทย ที่จะต้องเดินทางไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วัน ซึ่งการเดินทางไปในแต่ละครั้งแม้ขั้นตอนนี้จะไม่ยุ่งวายนัก แต่จะต้องใช้เวลาในการรอรับการบริการนาน เนื่องจากมีชาวต่างชาติจำนวนมากในแต่ละวันที่จะต้องเดินทางไปรายงานตัว ซึ่งนอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาของชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังเป็นการไม่สร้างความประทับใจให้กับชาวต่างชาติอีกด้วย

- การใช้งบประมาณของภาครัฐไม่คุ้มค่า การใช้นโยบายไปกับเรื่องที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อคนหมู่มาก เช่น การไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐไทยต้องมีการเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศเป็นประจำ ทุกหน่วยงาน ทุกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเมื่อไปดูงานแล้วกลับไม่มีการนำข้อมูลหรือผลการศึกษาดูงานมาเผยแพร่หรือต่อยอดให้เป็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม

- **ปัญหาระบบอุปถัมภ์** ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวผู้ประกอบการ การทำงานที่ยังต้องการแสวงหาผลประโยชน์บนอำนาจที่มี เป็นปัญหาที่จุดรั้งการพัฒนาของประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจถูกต้อง ตรงไปตรงมา มักจะต้องพบกับกฎระเบียบที่เคร่งครัด ในขณะที่ผู้ประกอบการบางรายไม่ทำตามกฎ (ทำให้รัฐเสียผลประโยชน์) กลับได้รับความสะดวกสบายมากกว่า
- **โครงสร้างผูกขาด** ปัญหานี้ภาคเอกชนจะต้องเผชิญในหน่วยงานของรัฐจนอาจจะเป็นความเคยชิน และเกิดความรู้สึกจำเป็นต้องรับสภาพ หากไม่มีเส้นสายก็ยากที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการได้ใบอนุญาตหรือผ่านพิธีทางราชการ หน่วยงานเอกชนมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องและพบเจอกับปัญหานี้ซ้ำ ๆ อาทิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาต การจดสิทธิบัตร และโลจิสติกส์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจขนส่งสินค้าทางเรือ ปัญหานี้มีผลกระทบอย่างมากและถ่วงการพัฒนาของธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ที่ต้องการขายสินค้าไปยังต่างประเทศ เนื่องจากไม่สามารถที่จะติดสินบนหรือมีเส้นสาย ตลอดจนการเป็นธุรกิจขนาดเล็ก จึงยังไม่สามารถมีอำนาจต่อรองทางการค้ากับบริษัทใหญ่ที่ได้รับสัมปทาน ส่งผลให้ SMEs ไม่สามารถจะพัฒนาธุรกิจได้
- **อิทธิพลทางการเมืองมีส่วนในหน่วยงานของภาครัฐมากเกินไป** ปัจจุบันอำนาจทางการเมืองได้มีบทบาทในระบบราชการมากขึ้น ซึ่งในบางครั้งอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อระบบราชการก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรมี อาทิ เช่น การโยกย้ายหรือคัดสรรบุคลากรเพื่อเข้าทำงานหรือดำรงในตำแหน่งต่าง ๆ การเมืองก็ได้เข้ามาที่อิทธิพลต่อการตัดสินใจ ปัญหานี้ทำให้บุคลากรของภาครัฐบางคนไม่ได้ใช้ความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ ก่อเป็นปัญหาที่จะส่งผลเสียให้กับระบบราชการทั้งหมด

2.2 ปัญหาเรื่องขั้นตอน/บริการ

- **ขั้นตอนเยอะทำให้ทำงานล่าช้า** ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาของระบบสิทธิบัตรไทย ที่ผู้ประกอบการมักจะทอดทิ้งกับขั้นตอนการดำเนินการทั้ง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจ กล่าวคือ ใช้ระยะเวลาในการขอรับสิทธิบัตรนานเกินไปราว 4-5 ปี ซึ่งความคุ้มครองจะเกิดผลก็ต่อเมื่อสิทธิบัตรได้รับการอนุมัติ และสามารถย้อนหลังกลับไปถึงวันยื่นได้ แต่หากสินค้าที่อยู่ระหว่างการขอสิทธิบัตรถูกลอกเลียนแบบ สิทธิบัตรที่ผู้ประกอบการหวังขอคุ้มครองก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ความล่าช้านี้จึงกลายเป็นปัญหาทางเทคนิค ตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นคำขอจนกระทั่งการอนุมัติสิทธิบัตร ในระหว่างนั้นผู้ประกอบการก็ต้องคอยแก้ไขคำขอให้ถูกต้องตามคำสั่งผู้ตรวจสอบ และไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าการขอสิทธิบัตรนั้น ๆ จะผ่านการอนุมัติหรือไม่ ซึ่งท้ายที่สุดหากไม่ได้รับการอนุมัติสิทธิบัตร สินค้าก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองทำให้เสียเวลาในการติดต่อประสานงานนานหลายปี หากเกิดกรณีมีการลอกเลียนแบบสินค้า ผู้ประกอบการเจ้าของคำขอสิทธิบัตรก็ไม่

สามารถยื่นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ หรือ เมื่อเวลาผ่านไปเทคโนโลยีเปลี่ยน อาจส่งผลให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถคิดค้นผลิตสินค้าตัวใหม่ออกมา หรือ คู่แข่งที่มีนวัตกรรมในการผลิตสินค้าที่เหนือชั้นกว่าในช่วงเวลา 1 ปีที่รอผลอนุมัติสิทธิบัตร การขอสิทธิบัตรครั้งนี้แทบจะเป็นโมฆะเลยก็ว่าได้กับเวลาที่เหลืออยู่อีกประมาณ 8-9 ปี เป็นการสูญเสียแบบเปล่าประโยชน์ทั้งเรื่องของเวลาและรายได้ ทั้งนี้ หากหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบสามารถทำให้สิทธิบัตรมีผลบังคับใช้ได้ในระยะเวลาที่เหมาะสมไม่ล่าช้านาน 8-9 ปี ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งตัวผู้ประกอบการและการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของกับประเทศได้

- **ขั้นตอนการทำงานที่ฟุ้งหวนมากเกินไป** หลายหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีจุดประสานงานกับประชาชนเพียงจุดเดียว หรือ One Stop Service โดยหลักการประชาชนสามารถติดต่อและขอรับบริการจากภาครัฐในจุดบริการเดียว ลดความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งหน่วยการที่ดำเนินการนี้ได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ คือ กรมการกงสุล ในการทำหนังสือเดินทางให้กับประชาชน อย่างไรก็ตามหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐยังไม่ได้เป็นไปในลักษณะนี้ การมีจำนวนคนขั้นตอน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป ไม่เพียงแต่จะเกิดความซ้ำซ้อน แต่ยังเป็นช่องโหว่ให้เกิดการทุจริตเรียกรับสินบนอีกด้วย และยิ่งไปกว่านั้นปัญหาที่ภาคเอกชนประสบอีกปัญหาหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้และไม่สามารถให้คำตอบ และบริการประชาชนได้ เพราะเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีการถามกันไปตามภายในหน่วยงาน และในบางครั้งผู้ขอรับบริการไม่ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ สิ้นเปลืองเวลา และสุ่มเสี่ยงกับการทำผิดกฎ ระเบียบ โดยไม่เจตนาอีกด้วย

- **ข้าราชการเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานเอกชน** หากค่านึงว่า หน้าที่ของข้าราชการคือ ทำงานเพื่อประชาชน การที่ข้าราชการเป็นที่ปรึกษาของบริษัทต่าง ๆ หรือเป็นคณะกรรมการในบริษัทเอกชน อื่น ๆ หลายๆ แห่งแล้วนั้น ถือเป็นปัญหาที่ไม่น่าไว้วางใจให้ข้าราชการเหล่านี้ตัดสินใจในโครงการหรือนโยบายสำคัญ เพราะว่าข้าราชการเหล่านี้อาจจะจัดตั้งนโยบายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ต่อองค์กรที่ตนเองมีความเกี่ยวข้องด้วย

- **การใช้งานได้จริงและทำงานจริงของระบบราชการ** หากกล่าวถึงการพัฒนากระบวนการทำงานของภาครัฐนั้น หน่วยงานของทางภาครัฐมีความพยายามที่จะพัฒนาคุณภาพและระบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยการนำยุทธศาสตร์และระบบการทำงานที่ต่างชาติใช้แล้วประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย อย่างเช่น One-Stop Service ในระบบการขนส่ง หรือ การขอใบอนุญาตต่าง ๆ แต่ว่าปัญหาหลักของการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้คือ ระบบได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพียงในนามเท่านั้น แต่การปฏิบัติการที่แท้จริงไม่ได้เป็นไปตามแบบแผนงานหรือจุดประสงค์หลักที่ตั้งไว้ ระบบไม่สามารถใช้งานได้จริงหรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาระบบตั้งแต่แรก

- **พัฒนาการเผยแพร่ความรู้ที่จำเป็นให้ทั่วถึง** ปัจจุบันผู้ประกอบการทางธุรกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ยังขาดองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการดำเนินธุรกิจทั้งในด้านการจัดการการเงินและทางกฎหมาย

ที่จำเป็น ทั้งที่เป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำกัดขีดความสามารถของธุรกิจไทยในท้องตลาดกับประเทศต่างชาติ การอภิปรายจึงเสนอให้มีปฏิรูประบบข้อมูล ให้มีความอึดอัดระหว่างองค์กร เพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์ได้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐกันเองและสำหรับภาคเอกชน

2.3 ปัญหาเชิงบุคลากร/วัฒนธรรม

- ความไม่พร้อมระดับปฏิบัติงาน เช่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานเองยังไม่มีความพร้อมในการให้บริการ ไม่สามารถให้ข้อมูลที่ช่วยเหลือผู้ประกอบการได้ (ความพร้อมด้านนโยบายกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน) ทศนคติการปฏิบัติไม่เอื้ออำนวย (Attitude) บุคลากรในส่วนราชการบางส่วนมีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเอง ที่ไม่ส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพและการให้บริการแก่ประชาชน อาทิ

1) Lack of service mind/เข้าขามเย็นขาม พนักงานไม่สนใจที่จะให้บริการประชาชนอย่างแท้จริง อาทิ โทรศัพท์ดิ่งไม่รับสายหรือยกหูโทรศัพท์ออก ทำให้ประชาชนไม่สามารถติดต่อไปยังหน่วยงานได้ หรือการคัดเลือกพนักงานผู้ให้บริการเป็นพนักงานที่ไม่มีความรู้ความสามารถในให้ข้อมูลอย่างแท้จริง ส่งผลให้พนักงานผู้ให้บริการไม่สามารถให้ข้อมูลใด ๆ แก่ประชาชนผู้ติดต่อสอบถามได้

2) ไม่ต้องการรับผิดชอบ เช่น การติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่มักไม่ให้ข้อมูลของผู้ปฏิบัติงานเพื่ออ้างถึงการติดต่อประสานงาน ส่วนหนึ่งอาจมาจากความไม่ต้องการรับผิดชอบในปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ซึ่งส่งผลให้ผู้ขอรับบริการไม่สามารถอ้างอิงชื่อผู้ให้ข้อมูลได้ หรือหากต้องการขอข้อมูล/สอบถามเพิ่มเติม ผู้ขอรับบริการอาจจะต้องอธิบายรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งหมดใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3) มีความรู้สึกว่ารำชาการเป็นเจ้านายคน ไม่ได้มีหน้าที่รับใช้ประชาชน ยึดถืออำนาจตามตำแหน่งของตนเอง มองประชาชนเป็นบุคคลที่เข้ามาขอความช่วยเหลือ มากกว่ามองว่าตนเองต้องเป็นผู้ให้บริการประชาชนในทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน

- การจัดสรรกำลังคนไม่เหมาะสม (resource allocation) หรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่มีองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง เช่น การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ในลักษณะระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่บุคคลคนนั้นมีได้มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง และปฏิบัติหน้าที่เป็นเพียงผู้บริหารที่ไม่เข้าใจบริบทในการให้บริการประชาชนตามพันธกิจขององค์กร

- การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา โดยเฉพาะในตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความ

สามารถที่เฉพาะเจาะจงหรือคุณสมบัติเฉพาะ เช่น ในภาคอุตสาหกรรมฮาลาล เป็นธุรกิจที่มีความเฉพาะเจาะจงและมีความเกี่ยวข้องกับศาสนา หากผู้แทนเจรจาธุรกิจในระดับประเทศยังขาดความรู้ ความเข้าใจและขาดข้อมูลเชิงลึกในธุรกิจฮาลาล อาจส่งผลให้นักธุรกิจที่ต้องการเข้ามาทำการค้าในระดับประเทศ รู้สึกไม่ไว้วางใจในธุรกิจอาหารฮาลาลของไทย นอกจากนี้จากการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ พบว่าปัญหาของการขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถเหมาะสมและชำนาญการในงานที่ได้รับมอบหมายเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในเวทีโลก แต่ทว่าปัจจุบันระบบราชการไทยประสบปัญหาที่ข้าราชการไม่มีความสามารถหรือองค์ความรู้ที่เพียงพอที่จะไปต่อรอง หรือเข้าใจบริบทของงาน ที่จะสามารถไปเจรจากับนานาชาติได้ ปัญหาสำคัญตรงนี้ก่อให้เกิดการเสียผลประโยชน์ของประเทศทั้งทางต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และ ประชาชน รวมไปถึงมีผลต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมอีกด้วย

- ปฏิรูประบบคัดสรรข้าราชการและพัฒนาระบบการประเมินผลงาน ประเด็นหลักที่ต้องเร่งแก้ไขนั้นก็คือ ที่ “คน” ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบราชการ สิ่งที่เล็งเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างยิ่งคือ คุณภาพของคน แทนที่เราจะรับราชการเข้ามาทำงานเป็นปริมาณมาก ทางภาครัฐควรลดจำนวนการรับข้าราชการใหม่ เพื่อมุ่งเน้นในการจัดระบบหน่วยงานใหม่ ลดบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ เน้นการพัฒนาคนตามคุณภาพไม่ใช่ตามปริมาณ เพิ่มการดูแลสวัสดิการและผลตอบแทนต่อราชการปัจจุบันให้มากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการมุ่งเน้นไปที่การคัดสรรคนอย่าไปเร่งไล่คัดสรรตามความสามารถ และมีการประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะทำให้นุคลากรที่มีความสามารถมีความต้องการที่จะทำงานในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้จะเป็นการยกระดับคุณภาพของบุคลากรและประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นด้วย

- จ่ายค่าตอบแทนตามคุณภาพและรูปแบบของงาน หากสังเกตได้ถึงหลักของระบบราชการสามารถสังเกตได้ว่า เป็นระบบที่ไม่ได้มีการคัดคนออกได้ ถึงแม้ค่าตอบแทนรายเดือนอาจจะน้อยกว่าการทำงานให้กับหน่วยงานเอกชน แต่สวัสดิการถือว่าดีต่อการดูแลครอบครัวและมีความมั่นคง โดยระบบแบบนี้ บวกกับปัญหาการทุจริตของหน่วยงาน ทำงานระบบราชการไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความชำนาญการหรือเชี่ยวชาญในกลุ่มสาระงานต่าง ๆ ไปได้ เพราะระบบการทำงานข้าราชการไม่ได้ให้โอกาสแก่คนที่ทำงานเป็นและเก่งเสมอไป จึงมีข้อเสนอแนะว่า หากระบบราชการให้ความสำคัญในคุณภาพและผลลัพธ์ของงานของบุคลากรมากขึ้น จะถือเป็นการสร้างความแข่งขันในหน่วยงานที่จะยกระดับคุณภาพของงานขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อผลลัพธ์ของงานในภาพรวมอีกด้วย

3. กรณีศึกษาการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานภาครัฐ ในต่างประเทศ



The customs houses combine creature comforts with modern technology to screen cargo and collect duties on goods rapidly - Sarpi Customs Office

3.1 กรณีศึกษาประเทศจอร์เจีย

บทนำและสภาพการณ์

ในประเทศจอร์เจียช่วงก่อนปี 2003 การติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อการติดต่อกันเป็นไปได้สะดวกนั้น มีกันอย่างแพร่หลาย เช่น ต้องมีการติดสินบนเพื่อทำพาสปอร์ต จดทะเบียนทรัพย์สิน เริ่มต้นทำธุรกิจ หรือขอใบอนุญาต (License) ระบบราชการที่มีขั้นตอนมากเกินไปผนวกกับเงินเดือนของข้าราชการที่อยู่ในอันดับต่ำมาก ก่อให้เกิดแรงจูงใจมหาศาลที่จะทุจริต ดังนั้น การติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้งานเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้นหรือเพื่อไม่ต้องทำตามข้อบังคับบางอย่างนั้นจึงมีกันอย่างแพร่หลาย

ต่อมาในปี 2005 รัฐบาลของประเทศจอร์เจียจึงได้มียุทธศาสตร์ประเทศในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันขึ้น ซึ่งในยุทธศาสตร์รวมถึงการลดการทุจริตซึ่งมาจากระบบราชการซึ่งขาดประสิทธิภาพ แนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ ลดการติดต่อกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เนื่องด้วยเชื่อว่าทางภาครัฐควรจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงภาคเอกชนให้น้อยที่สุด หลังจากมีการตั้งยุทธศาสตร์นี้ รัฐบาลจึงมีการตั้ง "จุดบริการเดียว" (One-stop shops) และลดขั้นตอนการตรวจสอบจากภาครัฐ และหลังจากที่ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ก็พบว่า กรณีศึกษาหนึ่งเป็นการควบคุมการทุจริตจากระบบราชการที่ได้ผลดีที่สุดกรณีศึกษาหนึ่ง



การแก้ไขปัญหา

- ลดจำนวนใบอนุญาตและขั้นตอนการตรวจสอบที่ไม่จำเป็น

ขั้นตอนแรกที่รัฐบาลจอร์เจียใช้ในการแก้ไขปัญหา คือ ศึกษาหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ว่าใบอนุญาตต่าง ๆ ที่หน่วยงานเหล่านี้ออกให้และการตรวจสอบหน่วยงานเอกชนนั้น ส่วนไหนที่มีความจำเป็นจริง เนื่องด้วยทางรัฐบาลเชื่อว่าใบอนุญาตและการตรวจสอบส่วนใหญ่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นเพราะมีขั้นตอนการทำงานที่เกี่ยวข้องยุ่งยากมากเกินไป หรือไม่ก็มีการทุจริตเกี่ยวข้องอย่างแพร่หลายทำให้ไม่ได้ผลลัพธ์อย่างที่คาดหวัง หลังจากที่ได้มีการ

หรือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทางรัฐบาลจึงได้ลดจำนวนใบอนุญาตที่มีทั้งหมดจาก 909 ใบ เหลือเพียง 137 ใบ แม้แต่เรื่องการควบคุมการปล่อยมลพิษทางยานยนต์ เมื่อพบว่าทางภาครัฐไม่มีกำลังพอที่จะติดตามสภาพการณ์และบังคับใช้กฎหมายได้ ทางรัฐบาลก็ยังคงยกเลิกการควบคุมในเรื่องนี้ โดยจำนวนใบอนุญาตที่เหลืออยู่ 137 ใบนี้ยังคงอยู่ไว้เพื่อควบคุมกิจกรรมต่างๆ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

- จัดตั้ง "จุดบริการเดียว" (One-stop shops)

ทางรัฐบาลได้มีการจัดตั้ง "จุดบริการเดียว" สำหรับภาคธุรกิจและประชาชนให้สามารถจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้ผ่านหน่วยงานเพียงหนึ่งหน่วยงานแทนที่จะต้องติดต่อหลายหน่วยงาน และยังได้ออกคู่มือแนวทางการขอใบอนุญาตต่าง ๆ โดยระบุถึงเอกสารและคุณสมบัติที่สำคัญต่าง ๆ ที่จะใช้ในการขออนุมัติ ขั้นตอนในระบบราชการส่วนไหนที่ไม่จำเป็นโดยเฉพาะส่วนที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตสูง เช่น ในธุรกิจการก่อสร้าง ก็ยังถูกยกเลิก นอกจากนี้ทางรัฐบาลยังได้ออก "เลขประจำตัวธุรกิจกลาง" (Single Identification Number) ออกมาทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องไปติดต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อออกใบอนุญาตหน่วยงานละใบ นอกจากนั้นกลไกการชำระเงิน ค่าธรรมเนียมทุกอย่างต้องชำระผ่านธนาคาร และไม่ต้องผ่านเจ้าหน้าที่

- กำหนดกรอบเวลาทำงาน และตั้งกฎการ "อนุญาต" โดยอัตโนมัติ

ทางรัฐบาลได้ออกกรอบเวลาในการออกใบอนุญาต โดยที่หน่วยงานภาครัฐจะไม่สามารถใช้เวลามากกว่าที่กำหนดในการทำงาน หากหน่วยงานนั้นไม่สามารถที่จะพิจารณาให้ใบอนุญาตภายในเวลาที่กำหนด ถือว่าหน่วยงานนั้นได้ออกใบอนุญาตให้โดยอัตโนมัติ มาตรการนี้ใช้เพื่อความคล่องตัวและขีดความแข่งขันของภาคเอกชน

- ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานในต่างประเทศ

มาตรการนี้หมายถึง ผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ ที่ได้รับการตรวจสอบและรับรองจากประเทศในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) แล้ว ไม่จำเป็นต้องถูกตรวจสอบในประเทศจอร์เจียอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ผลิตภัณฑ์อาหารที่ได้รับการรับรองในประเทศใดก็ได้ในประเทศ OECD สามารถนำเข้าประเทศจอร์เจียได้เลยโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบเพิ่มเติม นอกจากนี้สถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตจากประเทศในกลุ่ม OECD แล้วก็ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเพิ่มเติมอีก สามารถมาตั้งสาขาในประเทศได้เลย

- ลดจำนวนข้าราชการภาครัฐ และเพิ่มคุณภาพบุคลากร

รัฐบาลจอร์เจียได้ลดจำนวนกระทรวงและตำแหน่งในภาคราชการที่ไม่จำเป็นลง นอกจากนี้ยังได้เพิ่มการอบรมและเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการ

ผลลัพธ์

ยุทธศาสตร์การแก้ไขการคอร์รัปชันและการทุจริตจากระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้เห็นผลลัพธ์ชัดเจนจากการศึกษาระดับโลกจาก World Bank และ IFC "Doing Business" และ World Economic Forum "The Global Competitiveness Report"

จากการศึกษาของ World Bank และ IFC (International Finance Corporation) ในการจัดอันดับความเอื้อต่อการประกอบธุรกิจในประเทศ (Doing Business Index) ประเทศจอร์เจียถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 112 ในปี 2005 และหลังจากที่ได้มียุทธศาสตร์การลดปัญหาการคอร์รัปชันและปรับปรุงระบบราชการแล้ว ประเทศจอร์เจียได้ขึ้นมาอยู่ที่อันดับ 16 ในปี 2012 และขึ้นมาอยู่อันดับที่ 8 ของโลกในปี 2014 (จากประเทศที่ศึกษาทั้งหมด 189 ประเทศ)

ประเทศจอร์เจียได้มีพัฒนาการที่เห็นชัดเป็นพิเศษในด้านการปฏิรูปที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน เช่น การจดทะเบียนทรัพย์สิน การจัดการใบอนุญาตก่อสร้าง และการเริ่มต้นธุรกิจ ตัวอย่างของผลลัพธ์ที่เห็นชัดเจน คือ จำนวนวันที่ใช้ในการขอใบอนุญาตก่อสร้างลดลงจาก 196 วันเหลือเพียง 98 วัน และจำนวนขั้นตอนที่เกี่ยวข้องลดลงจาก 25 ขั้นตอนเหลือเพียง 9 ขั้นตอน

จากรายงาน Global Competitiveness Report ปี 2014 — 2015 ประเทศจอร์เจียอยู่ที่ลำดับ 8 ของโลกในด้านของ "ภาวะที่เกิดจากกฎระเบียบภาครัฐ", อันดับที่ 7 ของโลกในด้านของ "ภาวะของภาษีศุลกากร", อันดับที่ 3 ของโลกในด้านของ "จำนวนขั้นตอนที่ใช้ในการเริ่มต้นธุรกิจ" และอันดับที่ 2 ของโลกในด้าน "จำนวนวันที่จะเริ่มธุรกิจ" (อันดับยิ่งสูงหมายถึงยิ่งดีต่อการประกอบธุรกิจ คือ ใช้ขั้นตอนน้อย ใช้เวลาน้อย)

การศึกษาเพิ่มเติมพบว่าความรับผิดชอบ (Accountability) ของหน่วยงานภาครัฐก็มีการพัฒนาขึ้น การติดต่อกับภาครัฐก็ลดลงอยู่ในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ (ร้อยละ 95 ของธุรกิจต่าง ๆ ไม่ต้องใช้ใบอนุญาต) และการติดต่อกับภาครัฐที่จำเป็นก็ยังคงถูกบันทึกในระบบ นอกจากนี้แรงจูงใจในการติดสินบนเจ้าหน้าที่ก็ยังคงลดลงจากการที่การขอใบอนุญาตนั้นใช้เวลาน้อยลงมาก

ความท้าทาย

- การสื่อสารกับภาคเอกชน

รัฐบาลจอร์เจียไม่สามารถประชาสัมพันธ์ถึงการเปลี่ยนแปลง/ ปฏิรูป ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ทำให้บางบริษัทยังติดต่อขอใบอนุญาตที่ได้ยกเลิกไปแล้ว

- การปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ

รัฐบาลจอร์เจียพบว่าหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับข้อกำหนดของ "จุดบริการเดียว" และ "กฎการอนุญาตโดยอัตโนมัติ" ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

- ความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปประเทศในด้านอื่นๆ

เนื่องด้วยยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นไปอย่างก้าวกระโดด จึงได้ขาดการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์อื่น ๆ ที่ได้กระทำอยู่ เช่น หน่วยงานบังคับกฎหมายที่กำลังจัดตั้งอยู่บางหน่วยงานจึงกลายเป็นขาดความสำคัญไป ซึ่งรัฐบาลต้องมาแก้ไขในภายหลัง นอกจากนี้ เนื่องจากยุทธศาสตร์นี้ไม่ได้มุ่งเน้นไปยังการพัฒนาคุณภาพของตัวกฎหมาย รัฐบาลจึงควรในโอกาสนี้ในการปรับปรุงนโยบายและเครื่องมือการบังคับใช้

- การหาจุดสมดุล

รัฐบาลควรพิจารณาเพิ่มเติมว่าจะหาความพอดีระหว่างการปกป้องสิทธิของผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมกับการลดการแทรกแซงจากรัฐบาลและการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับภาคธุรกิจอย่างไร

3.2 กรณีศึกษาประเทศโปรตุเกส

บทนำและสภาพการณ์

กรณีศึกษาของประเทศโปรตุเกสนี้มีข้อแตกต่างกับกรณีศึกษาของประเทศจอร์เจีย กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศจอร์เจียมุ่งเน้นการปรับปรุงระบบราชการเพื่อลดการทุจริต ประเทศโปรตุเกสได้มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบราชการโดยตรงเพื่อลดความล่าช้าและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ผลพลอยได้คือความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ชัดเจนมากขึ้น ช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันโดยอ้อม

การแก้ไขปัญหา

ในปี 2006 รัฐบาลโปรตุเกสได้จัดตั้ง "โครงการปฏิรูประบบราชการและกฎหมาย" (Legislative and Administrative Simplification Program (Simplex)) โดยเชื่อมโยงกับ "โครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์" (e-government program) โดยโครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการบริการของภาครัฐ และพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศโดยมีกรอบการควบคุมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในปี 2006 โครงการนี้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- ปรับปรุงการแบ่งปันข้อมูลภายในภาครัฐ

ปรับปรุงการแบ่งปันข้อมูลภายในหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐและยังมีการใช้ "ใบรับรองถาวร" ซึ่งทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าไปตรวจสอบออนไลน์ได้โดยการใช้อีเมลผ่าน

- ลดขั้นตอนการทำงานและใบอนุญาตที่ไม่จำเป็น

ลดข้อปฏิบัติที่มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนเกินไปสำหรับประชาชนและภาคธุรกิจ ตลอดจนลดใบอนุญาตที่ไม่จำเป็น

- เสริมการเข้าถึงบริการภาครัฐ

ปรับปรุงการเชื่อมโยงของการให้บริการ ข้อมูลและการแบ่งปันข้อมูล ตลอดจนปรับเปลี่ยนวิธีที่ประชาชนได้รับการบริการ จุดให้บริการ เช่น การรวมจุดให้บริการต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นจุดเดียว (One-stop shops)

ตัวอย่างอื่น เช่น "หน้าต่างเดียว" (Single logistical window) ซึ่งจะรวมข้อมูลและเอกสารทั้งหมดเกี่ยวกับผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไว้ในศูนย์กลางไม่ว่าจะทำหน้าที่ใดก็ตาม ลดความจำเป็นในการติดต่อกับหลายหน่วยงาน นอกจากนี้ระบบนี้ยังลดการใช้กระดาษในการทำงาน และตัดสิ้นใจ

- ควบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้เป็นเรื่องเดียวกัน

เช่น รวมการขอใบอนุญาตเกี่ยวกับการทำรายการวิทยุและโทรทัศน์เข้าไว้ด้วยกัน หรือ การรวมระบบกฎหมายการพัฒนาเมืองและการก่อสร้างเข้าไว้ด้วยกัน การทำเช่นนี้จะช่วยลดข้อกฎหมายที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง ตลอดจนรวมข้อบังคับต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายมารวมเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมเพียงฉบับเดียว

- เริ่มต้นด้วยจุดที่เห็นผลรวดเร็วและชัดเจน

ในช่วงแรกโครงการนี้เชื่อว่าการปฏิรูปควรเริ่มด้วยปัญหาที่เห็นผลชัดเจน (Quick wins) แทนที่จะมุ่งเน้นไปยังการปฏิรูปทุกส่วนพร้อม ๆ กัน ส่งผลให้มีการแก้ปัญหาหลัก ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ในปีหลัง ๆ นั้นโครงการนี้จึงเริ่มมามุ่งเน้นคุณภาพของระบบกฎหมาย ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐเกี่ยวกับการออกนโยบายควบคุม

ผลลัพธ์

ถึงแม้ประเทศโปรตุเกสจะกำลังประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ขณะกำลังเริ่มต้นโครงการปฏิรูปนี้ (เช่น ปัญหาการขาดดุลงบประมาณอย่างมากหรือปัญหาเศรษฐกิจที่อ่อนแอ) แต่ว่าการปฏิรูปนี้ได้ช่วยให้ประเทศส่งเสริมการค้าและการลงทุน และยังคงต้นทุนการบริหารและกฎหมายสำหรับภาคธุรกิจ ตัวอย่างเช่น การสร้างจุดให้บริการเดียว (On-the-spot-firm) เวลาที่ใช้ในการจัดตั้งธุรกิจนั้นลดลงจาก 50 วันเหลือเพียงน้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง

ผลของโครงการนี้ยังสามารถดูได้จากการประเมิน "Doing Business" ของ World Bank และ IFC โดยประเทศโปรตุเกสได้พัฒนาขึ้นอย่างมากในเรื่องของ "การเริ่มต้นธุรกิจ" โดยได้อันดับดีขึ้นจากอันดับที่ 56 ในปี 2011 เป็นลำดับที่ 26 ในปี 2012 จากประเทศทั้งหมด 183 ประเทศ

ความท้าทาย

นโยบาย "รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์" ของประเทศโปรตุเกสนั้นมีส่วนต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเทคโนโลยีของประชาชนในประเทศ เนื่องด้วยประชาชนและภาคธุรกิจบางส่วน (โดยเฉพาะบริษัทขนาดเล็กและกลาง) ไม่ได้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตทุกราย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้อย่างเต็มที่ได้ ที่จริงแล้วความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยียัง

เป็นปัญหาสำคัญของนโยบายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในหลายประเทศอีกด้วย

3.3 กรณีศึกษาอื่นๆ

ประเทศสิงคโปร์ — International Enterprise (IE) Singapore

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่พึ่งพาการค้าการลงทุนเพื่อหล่อเลี้ยงประเทศให้มีการพัฒนา จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเฉพาะ เรียกว่า International Enterprise (IE) Singapore เพื่อให้คำปรึกษาด้านการลงทุนให้กับนักลงทุนต่างชาติ พร้อมทั้งออกเดินสายในการดึงดูดนักลงทุนเข้ามาในประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้นักลงทุนชาวสิงคโปร์สามารถลงทุนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล แหล่งเงินทุน หรือ การวิจัยพัฒนา โดยหน่วยงานนี้เป็นองค์กรอิสระตั้งขึ้นมากกว่า 30 ปีแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดูแลการค้าการลงทุนที่จะเกิดขึ้นในต่างประเทศและจากต่างประเทศทั้งหมด

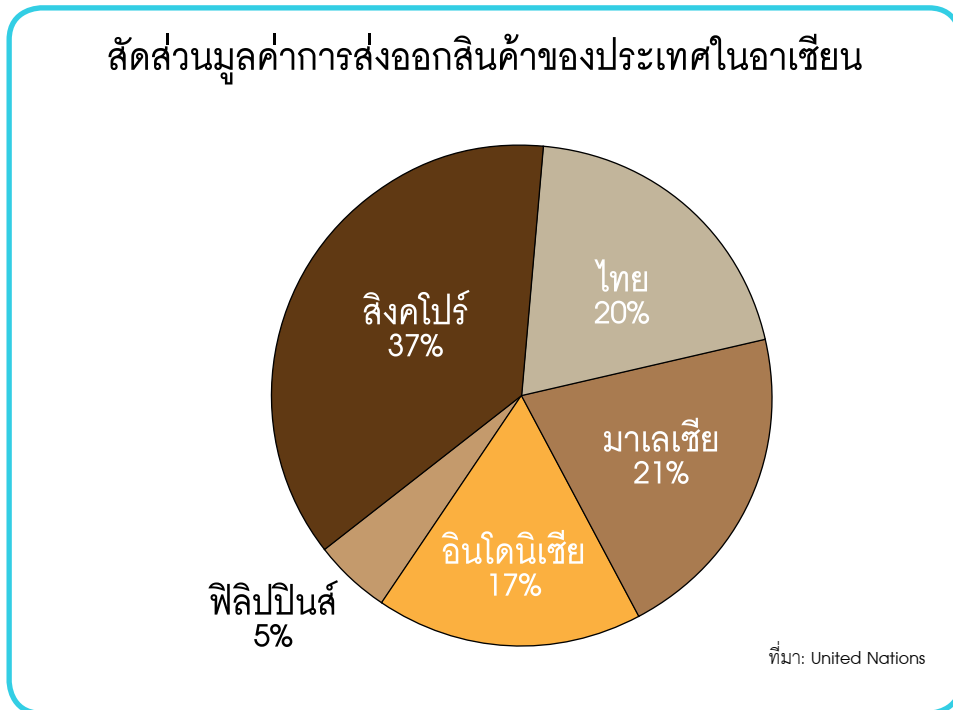
แน่นอนว่าประเทศสิงคโปร์ต้องการดึงดูดให้นักลงทุน บริษัทขนาดใหญ่ ตั้งศูนย์กลางของทวีปเอเชียในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้รับผลตอบแทนและประสบความสำเร็จด้วยดีเสมอมา โดยมีบริษัทเหล่านี้มากกว่า 40 แห่งที่ตั้งฐานสำนักงานของภูมิภาคที่สิงคโปร์ และรวมตัวเลขเงินทุนของบริษัทข้ามชาติทั้งหมดที่ไหลเข้าสู่สิงคโปร์ในปี 2556 มากกว่า 21,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่ากับ 1 ใน 4 ของงบประมาณแผ่นดินประเทศไทย

นอกจากนี้ IE ยังพยายามจะส่งเสริมให้ประเทศสิงคโปร์เป็นหนึ่งในศูนย์กลางการค้าทองคำของโลกด้วย โดยในปี 2555 ได้มีการแก้ไขกฎหมาย กำหนดให้ไม่มีภาษีการค้าหรือหล่อทองคำเพื่อการลงทุน ส่งผลให้มูลค่าการค้าขายทองในประเทศสิงคโปร์พุ่งขึ้น ร้อยละ 94 มีมูลค่ากว่า 875,000 ล้านบาท ในปี 2556

นอกจากดึงดูดการค้าการลงทุนเข้าสู่ประเทศสิงคโปร์แล้ว IE ยังให้ความสำคัญมากกับการลงทุนนอกประเทศของบริษัทสัญชาติสิงคโปร์ ที่ไม่ว่าจะเป็นขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก (SMEs) ก็ตาม โดยมีการจัดทำคู่มือการลงทุนในแต่ละประเทศ (IE Insights) ที่ทาง IE เล็งเห็นว่ามีโอกาสในการทำธุรกิจ เช่น จีน ญี่ปุ่น พม่า เวียดนาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย บราซิล เม็กซิโก และอังกฤษ และทำการศึกษาลึกในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่สามารถลงทุนได้ โดยคู่มือแล้วข้อมูลเหล่านี้จะมีการปรับปรุงเพื่อให้นักลงทุนชาวสิงคโปร์ได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเอื้อต่อการประสบความสำเร็จในการลงทุน นอกจากนี้ยังมีการจัดทำสำรวจ IE Internationalization Survey เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนักลงทุนขนาดเล็ก หรือ SMEs ในการหาช่องทางการลงทุนในภูมิภาคต่าง ๆ ว่าในแต่ละประเทศมีการส่งเสริมให้เกิด SMEs มากน้อยแค่ไหน ในพื้นที่ใดที่ SMEs จะสามารถทำตลาดได้ง่าย หรือภูมิภาคใดสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในประเทศได้สะดวก

ซึ่งความสำเร็จของ IE คือ ความสำเร็จของประเทศสิงคโปร์ ส่งผลต่อการพัฒนาและเม็ดเงินที่ไหลเข้าสู่ประเทศเล็ก ๆ อย่างสิงคโปร์เป็นอย่างมาก โดยในปี 2556 รายงาน International Trade Statistics ของสหประชาชาติ แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีการค้าสินค้าใหญ่สูงเป็นอันดับที่ 9 ของโลก รองจาก สหภาพยุโรป จีน สหรัฐฯ ญี่ปุ่น ฮองกง

เกาหลีใต้ แคนาดา และรัสเซีย ตามลำดับ มีมูลค่ากว่า 24 ล้านล้านบาท นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ยังเป็นผู้ส่งออกสินค้ารายใหญ่อันดับ 9 ของโลกเช่นกัน และเป็นที 1 ในอาเซียนด้วย โดยมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศสิงคโปร์นั้นมากถึง 1 ใน 3 ของการส่งออกสินค้าอาเซียนทั้งหมด



ประเทศเบลเยียม — จุดให้บริการเดียว (One-stop shops)

ประชาชนที่ต้องการจะเริ่มธุรกิจของตนเองสามารถไปติดต่อยังจุดให้บริการเดียวได้ โดยประชาชนผู้มาติดต่อจะได้รับรหัสประจำตัวกลางไว้สำหรับใช้ติดต่อสื่อสารกับภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและรับความช่วยเหลือในขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อนหน้านี้หากประชาชนต้องการเริ่มทำธุรกิจจะต้องไปติดต่ออย่างน้อย 4 หน่วยงานเพื่อที่จะจัดตั้งธุรกิจ

ประเทศแคนาดา — จุดให้บริการเดียวออนไลน์

ประเทศแคนาดามีการให้บริการผ่านเว็บไซต์ที่เรียกว่า BizPal (เพื่อนทางธุรกิจ) โดยผู้ประกอบการจะสามารถใช้บริการนี้ในการระบุใบอนุญาตทั้งหมดที่ต้องมีจากหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง หน่วยงานในจังหวัด หรือหน่วยงานย่อยในท้องถิ่น นอกจากนี้ BizPal ยังทำให้ขั้นตอนของการอนุมัตินั้นเข้าใจง่ายขึ้น และลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามข้อบังคับ

ประเทศอังกฤษ — วันประกาศใช้กฎหมาย

ในหลาย ๆ ประเทศ บริษัทต่าง ๆ มักจะพุดถึงปัญหาการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของตัวกฎหมาย ดังนั้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าใจผิดและลดการทุจริตซึ่งอาจจะตามมา ประเทศอังกฤษจึงได้ออกกฎว่ากฎหมายทั้ง

หลายที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจ จะสามารถประกาศใช้ได้เพียงสองวันในหนึ่งปีเท่านั้น คือวันที่ 6 เมษายน และวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี โดยมาตรการนี้จะช่วยให้บริษัทสามารถวางแผนล่วงหน้า และลดการออกกฎหมายและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการติดตามและปรับปรุงกระบวนการทางธุรกิจตามข้อกำหนดที่เปลี่ยนแปลง

ประเทศฟินแลนด์ — ระบบข้อมูลกลางออนไลน์

ในประเทศฟินแลนด์ มีหน่วยงานโปรชนีย์คอยให้บริการกับภาคธุรกิจและสมาคมผ่านระบบออนไลน์ โดยบริษัทสามารถเลือกได้ว่าข้อมูลที่ถูกส่งให้กับทางโปรชนีย์นั้น จะส่งไปให้กับองค์กรอื่นได้อีก ทำให้บริษัทต้องส่งข้อมูลเพียงครั้งเดียวแทนที่จะต้องไปส่งข้อมูลกับหลายหน่วยงานในรูปแบบที่ต่าง ๆ กันไป

ประเทศเนเธอร์แลนด์ — โยกย้ายภาระจากเอกชนมายังรัฐบาล

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ บริษัทเพียงส่งข้อมูลไปยังกรมสรรพากร และกรมสรรพากรมีหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลที่มีไปยังหน่วยงานอื่น เช่น บริษัทประกันของพนักงาน

ประเทศอาร์เมเนีย — หน่วยงานประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย

หลายประเทศได้จัดตั้งหน่วยงานประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessments - RIA) เพื่อหลีกเลี่ยงการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น ตลอดจนประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ออกมาแล้วนั้นต่อบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง ประเทศอาร์เมเนียได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน โดยจะมีการประเมินผลกระทบทั้งในด้านผลดีและผลเสีย โดยร่วมมือกับผู้เกี่ยวข้องจากบริษัทขนาดกลางและเล็กและในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง มาตรการนี้ถือเป็นมาตรการที่ช่วยเสริมมาตรการอื่น ๆ ซึ่งจะเน้นในการป้องกันปัญหา แต่มาตรการนี้จะเน้นช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

ประเทศรวันดา — การดึงผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

ประเทศรวันดามีการปรึกษาและประสานงานกับ SMEs เป็นอย่างดีก่อนที่จะออกนโยบายที่เกี่ยวกับ SMEs และจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับ SMEs อย่างละเอียด ทำให้พบว่าหนึ่งในปัญหาสำคัญนั้นรวมถึงกฎหมายที่เข้าใจยาก และการออกกฎหมายโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล่าช้า

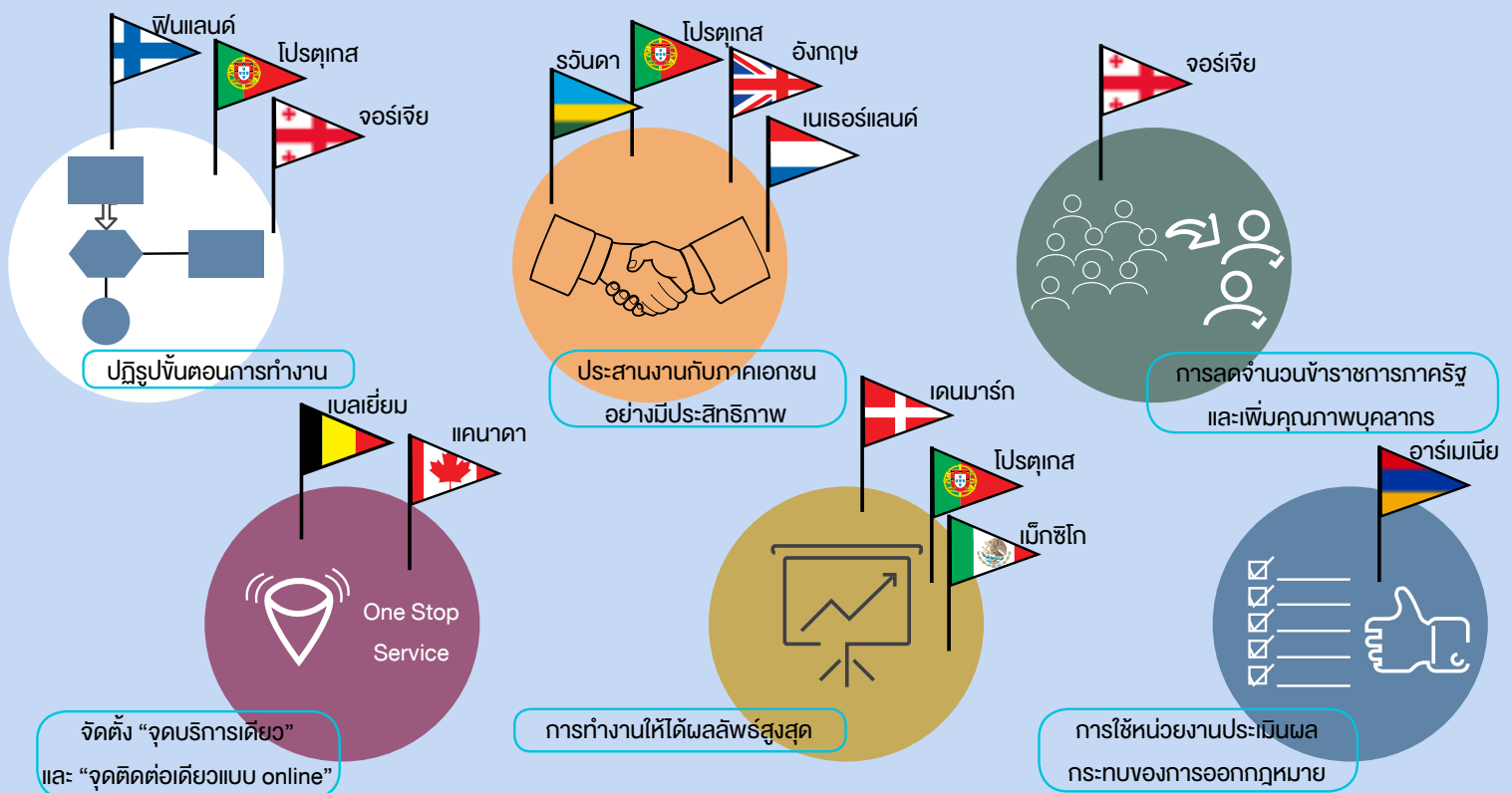
ประเทศเม็กซิโก — ใช้ประโยชน์จากภาคประชาชน (แคมเปญ "ขั้นตอนในระบบราชการที่ไร้ประโยชน์ที่สุด")

ทางรัฐบาลเม็กซิโกได้ออกแคมเปญ "ขั้นตอนที่ไร้ประโยชน์ที่สุด" เพื่อให้รางวัลกับประชาชนที่เสนอขั้นตอนในระบบราชการที่ไร้สาระที่สุด ตลอดจนนำเสนอทางแก้ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับทางระบบราชการ

ประเทศเดนมาร์ก — บริหารทรัพยากรโดยประเมินจากความเสียหายและผลกระทบ (Risk-based approach)

รัฐบาลเดนมาร์กได้มุ่งเน้นทรัพยากรของรัฐบาลในการตรวจสอบจุดที่อาจจะส่งผลเสียร้ายแรงมากกว่าต่อสังคม ตัวอย่างเช่น การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่แบ่งบริษัทออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 บริษัทที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ส่วนประเภทที่ 2 หรือ 3 เป็นบริษัทที่ไม่ได้ทำตามข้อบังคับโดยสมบูรณ์ ดังนั้น รัฐบาลเดนมาร์กจะมุ่งเน้นทรัพยากรไปตรวจสอบบริษัทในกลุ่มหลังนี้

4. สรุปบทเรียนจากกรณีศึกษาสำหรับนำมาประยุกต์ใช้



ปฏิรูปขั้นตอนการทำงาน

- กำหนดกรอบเวลาทำงาน และตั้งกฎการ "อนุญาต" โดยอัตโนมัติ (จอร์เจีย)
- ลดจำนวนใบอนุญาตและขั้นตอนการตรวจสอบที่ไม่จำเป็น (โปรตุเกส, จอร์เจีย)
- ปรับปรุงการแบ่งปันข้อมูลภายในภาครัฐ / ระบบข้อมูลกลางออนไลน์ (จอร์เจีย, ฟินแลนด์)
- ใช้ประโยชน์จากหน่วยงานในต่างประเทศ (จอร์เจีย)

จัดตั้ง "จุดบริการเดียว" และ "จุดติดต่อเดียวแบบ online" (เบลเยียม, แคนาดา)

ประสานงานกับภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ

- กำหนดวันประกาศใช้กฎหมายที่แน่ชัดในหนึ่งปี (อังกฤษ)
- ดึงผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการออกนโยบาย (วันดา)
- ควบคุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้เป็นเรื่องเดียวกัน (โปรตุเกส)
- โยกย้ายภาระบางส่วนจากเอกชนมายังรัฐบาล (เนเธอร์แลนด์)

การทำงานให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด

- เริ่มต้นด้วยจุดที่เห็นผลรวดเร็วและชัดเจน (โปรตุเกส)
- บริหารทรัพยากรโดยประเมินจากความเสี่ยงและผลกระทบ (เดนมาร์ก)
- ใช้ประโยชน์จากภาคประชาชน ด้วยแคมเปญ "ขั้นตอนในระบบราชการที่ไร้ประโยชน์ที่สุด" (เม็กซิโก)

การลดจำนวนข้าราชการภาครัฐ และเพิ่มคุณภาพบุคลากร (จอร์เจีย)

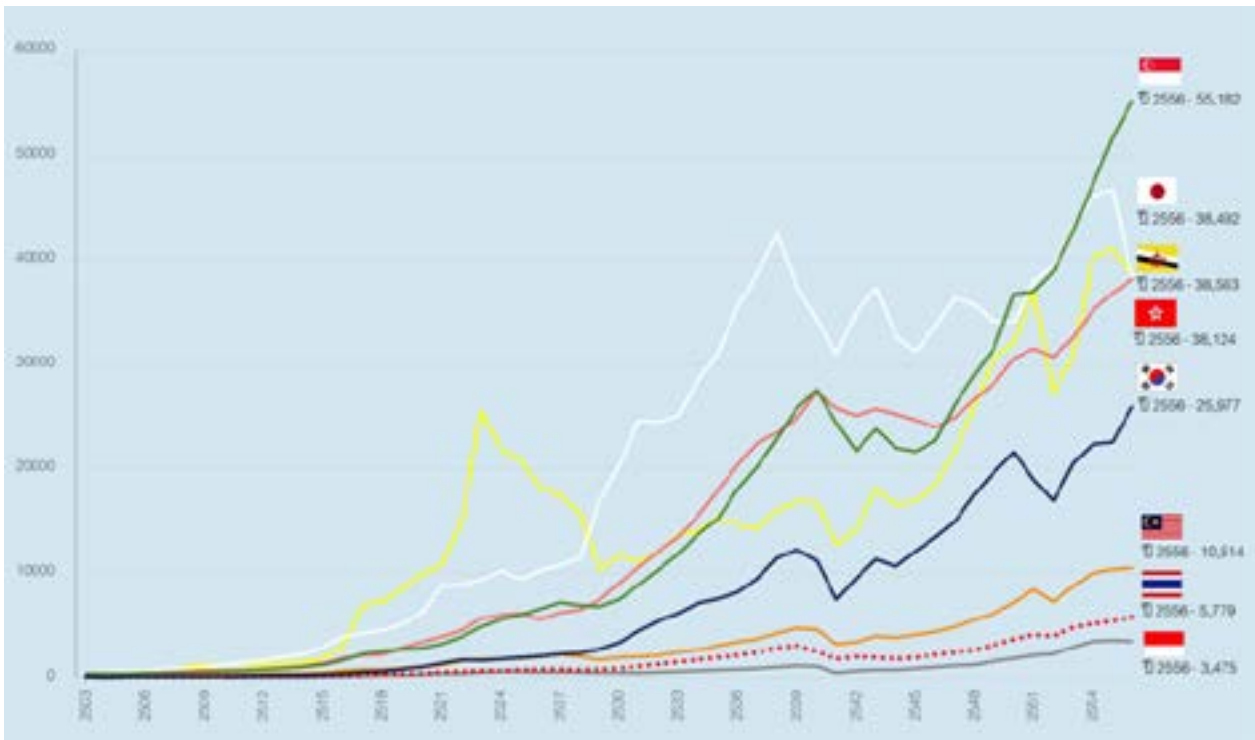
การใช้หน่วยงานประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย (อาร์เมเนีย)

5. ประเมินผลกระทบจากการแก้ไข้ปัญหา

หากจะมองว่าตลอดระยะเวลาที่คืบคลานผ่านไป ประเทศไทยได้สูญเสียอะไรไปบ้าง จำนวนเม็ดเงินเท่าไร จากบ่วงปัญหาที่จุดความสามารถทางการแข่งขันของไทย สามารถเห็นได้ชัดเจนจากการประเมินรายได้มวลรวมของประเทศต่อประชากร (GDP per capita) ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นของรายงานฉบับนี้ ประมาณ 50 ปีที่แล้ว เราจะเห็นว่าระดับรายได้ต่อหัวต่อประชากรไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศสิงคโปร์ เกาหลีใต้ มาเลเซีย ไต้หวัน แต่ในปัจจุบันประเทศเหล่านี้กลับทิ้งห่างเราไปไกลมาก เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประมาณ 10 เท่า ไต้หวันและเกาหลีใต้ ประมาณ 8 เท่า หรือแม้แต่ประเทศมาเลเซีย ซึ่งอยู่สูงกว่าเราประมาณ 2 เท่า แต่ในวันนี้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศรั้งท้าย มีการพัฒนาอย่างช้าและอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในโลก

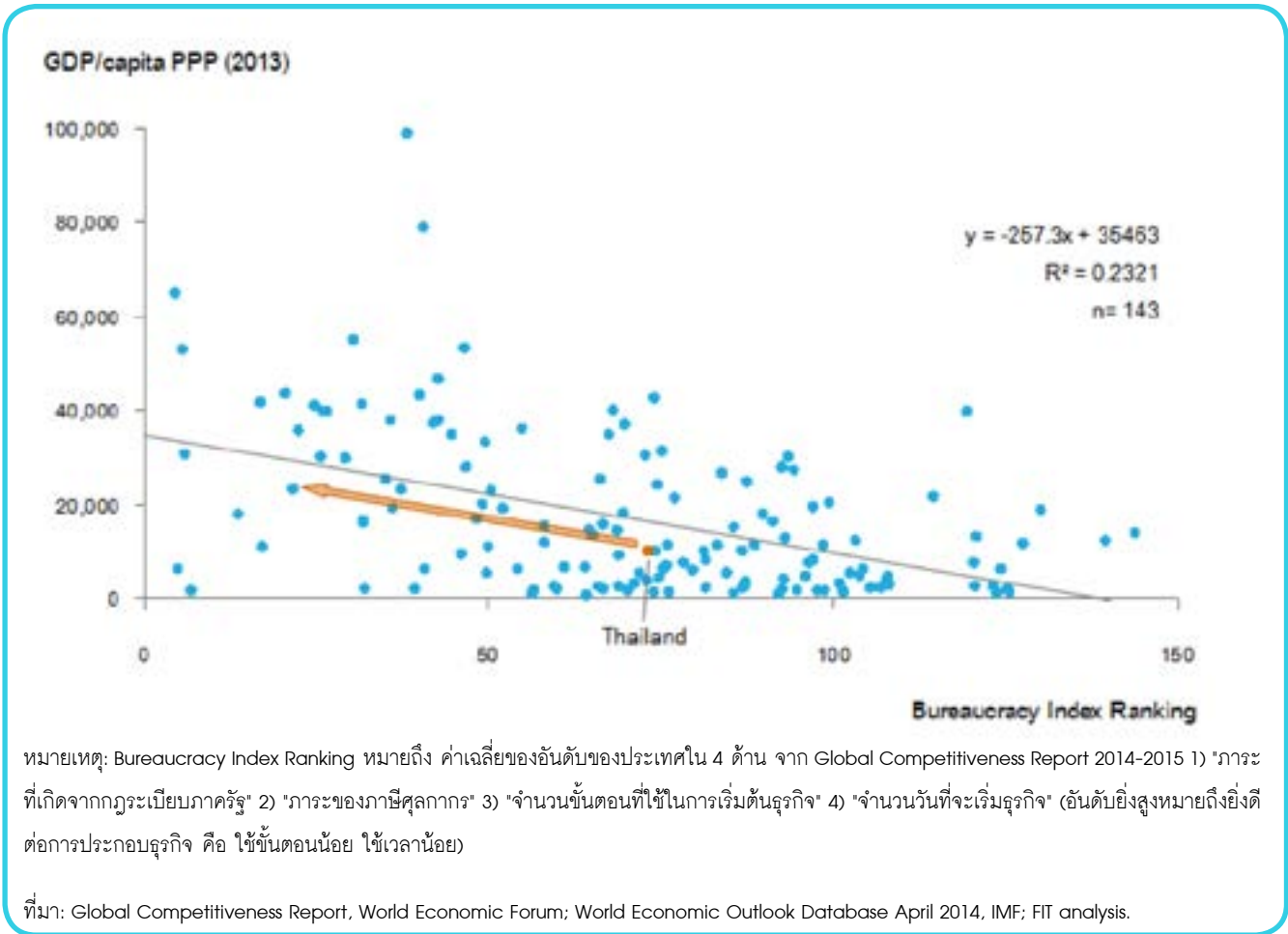
รูปที่ 5 รายได้มวลรวมของประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ระหว่างปี 1960-2013

GDP per Capita



ที่มา: World Bank

รูปที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพของระบบราชการและ GDP/capita (PPP)



จากการวิเคราะห์ดูความสัมพันธ์ระหว่างความมีประสิทธิภาพของระบบราชการจาก Bureaucracy Index และ GDP/capita (PPP) พบว่า ทั้งสองตัวมีความสัมพันธ์กันในระดับกลาง (Correlation = 0.47) โดยที่ถ้าหากระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประชาชนก็มีแนวโน้มจะมีกำลังซื้อและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 73 จากทั้งหมด 143 ประเทศ หากประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังและสามารถขึ้นไปอยู่เป็นหนึ่งในสิบอันดับแรกได้เหมือนกับจอร์เจีย พบว่า ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเกือบเท่าตัว (GDP/capita PPP เพิ่มขึ้นเกือบ 100%)

6. ข้อเสนอแนะ

"ระบบราชการ คือ ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่ที่แสวงหาผลประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้อง"

เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถทางการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทยมีข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนา 'การบริหารงานบุคคล' ดังนี้

1. ขจัดกาการแทรกแซงของภาคการเมืองและระบบอุปถัมภ์ โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา (Review Board) สำหรับการแต่งตั้งตำแหน่งข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงและอธิบดี หน่วยงานในระบบข้าราชการต้องมิกลไก เกราะกำบังที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการก้าวร้าวจากภาคการเมือง

2. จัดให้มีการพัฒนาบุคลากรเพิ่มความรู้และทักษะอย่างเข้มข้นภายในแต่ละองค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจ เพื่อสร้างความเป็นเลิศในสาขาวิชาชีพเฉพาะ (Professional and Area Expertise) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโยกย้ายข้ามหน่วยงานหรือแม้แต่การแต่งตั้งบุคคลจากภายนอกโดยไม่คำนึงถึงความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นสำหรับหน่วยงานนั้น (Parachute) ซึ่งจะเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองที่ไม่รับผิดชอบและมุ่งหวังผลประโยชน์จากระบบราชการ

3. เพิ่มขีดความสามารถของข้าราชการและระบบราชการ (Lean government) ให้มีการแข่งขันบนฐานของขีดความสามารถของข้าราชการ และหลักการความสามารถ และคุณสมบัติของบุคคล

4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลบนพื้นฐานของความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง (Merit System) และคำตอบแทน โดยการเปิดระบบราชการสำหรับการเลือกสรรตำแหน่งผู้บริหาร และปรับโครงสร้างฐานเงินเดือนใหม่อย่างเหมาะสม

5. ส่งเสริมให้เกิดระบบคุณธรรมและจริยธรรมในทุกระดับชั้น - ประชาชนในภูมิภาคต้องมีสิทธิรับรู้ ประวัติและพฤติกรรมในอดีต ตลอดจนเหตุผลที่นำมาสู่การโยกย้ายของข้าราชการในทุกตำแหน่งมาสู่จังหวัดของเขา

6. มีกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เข้มข้น (Performance Assessment) โดยทำการประเมินด้านประสิทธิภาพการทำงาน ไปพร้อมกับการประเมินด้านคุณธรรมและจริยธรรม และให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้จัดทำตัวชี้วัดการทำงานที่เหมาะสม สอดคล้องกับเป้าหมายของการดำเนินงาน

7. ป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างข้าราชการและองค์กรอิสระ ข้าราชการและข้าราชการ

ระดับสูง ไม่ควรที่จะดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารขององค์กรอิสระ องค์กรกำกับดูแล องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจใดๆ ในขณะที่ยังรับราชการอยู่ เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน แต่หากมีความจำเป็นที่บุคคลเหล่านี้ต้องดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ควบคู่กับการเป็นข้าราชการ จะไม่สามารถรับผลประโยชน์ตอบแทนจากองค์กรนั้นๆ ได้

“เข้าใจสถานการณ์ รู้งาน รู้หน้าที่...”

และเพื่อให้เกิดความยั่งยืนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนควรจะได้รับปรับปรุงคุณภาพเช่นกัน โดยทางสถาบันฯมีข้อเสนอ ดังนี้

1. ข้าราชการของประชาชน ปฏิรูประบบราชการให้ข้าราชการทำงานเพื่อให้เป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้ประชาชนอย่างแท้จริง ต้องมีการปฏิรูประบบราชการให้บุคลากรของรัฐมีความสำนึก ตระหนักรู้ ว่าหน่วยงานราชการไม่ใช่สถานที่ที่จะหาผลประโยชน์ส่วนตัว
2. บริการอย่างมีมาตรฐาน มีการกำหนดมาตรฐานในการให้บริการประชาชน พร้อมกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของการบริการอย่างชัดเจน
3. การทำงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์ ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ ให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
4. ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้แนวคิด Lean Government เพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยการลดความสูญเสียและลดกิจกรรมที่สูญเปล่าทั้งในส่วนของภาครัฐและประชาชน

ประเทศไทยก้าวช้ากว่าคนอื่นมามากแล้วและมูลค่าการสูญเสียทางเศรษฐกิจนั้นมีโอกาสจะประเมินได้ หากเรายังไม่ก้าวออกจากหล่มความสูญเสียนี้ เราอาจจะเป็นประเทศที่ตกขบวนรถไฟแห่งการพัฒนาได้ แต่การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่สามารถจะไปพึ่งใครคนใดคนหนึ่ง หรือ หน่วยงานใดเพียงหน่วยใดได้ แม้ภาคเอกชนของไทยอาจมีกำลังและและคุณภาพที่สามารถสู้กับชาติอื่นได้ แต่ไม่สามารถที่จะดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวในนามของประเทศไทยบนเวทีโลกได้ ทุกองคาพยพของประเทศไทยจะต้องจับมือร่วมกัน และเดินหน้าขับเคลื่อนประเทศไทยไปข้างหน้า

**“ความสำเร็จ และ ความสำเร็จของข้าราชการ
คือ การให้บริการประชาชน
Public Service Minded”**

7. อ้างอิง

Anti-Corruption Business Portal, 2012. Corruption Vocabulary. <http://www.business-anti-corruption.com/about-corruption/vocabulary/>

International Monetary Fund, Apr 2014. World Economic Outlook Database.

Maira Martini, 2012. Best practices in reducing bureaucracy and corruption. Transparency International.

Maira Martini, 2013. Reducing bureaucracy and corruption affecting small and medium enterprises. U4 Resource Center Helpdesk.

World Bank & International Finance Corporation (IFC), 2014. Doing Business. <http://www.doingbusiness.org/>

World Economic Forum, 2014. The Global Competitiveness Report.

จัดทำโดย

สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย

Future Innovative Thailand Institute

คณะทำงาน

ดร.สุทธิกร กิ่งแก้ว

นาย ณัฐพล เลิศไพรวัดย์

นางสาว วียดา มากท่าไม้

นางสาว จรรย์วรรณ สังข์เมือง

นางสาว พลอยทิพย์ วณิชย์มณีบุษย์

นางสาว มนรดา แยมกสิกร

นางสาว ญาณิน สวัสดิ์ชัย

นางสาว รัญชนก นานา

ที่ปรึกษา

ดร.การดี เลียวไพโรจน์

ดร.ธราดล เปี่ยมพงศ์สานต์

ดร.วีระชัย ถาวรทนต์

Tel: 02-354-3578

Fax: 02-354-3577

Website: fit.or.th

Facebook: Future Innovative Thailand Institute

Address: 465/1-467 ชั้น 6 ถนน ศรีอยุธยา

แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กทม. 10400



**FUTURE INNOVATIVE
THAILAND INSTITUTE**
สถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย