

การบริหารภาครัฐภายใต้สภาวะ การเปลี่ยนแปลงในอนาคต

* ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์



การเคลื่อนขยับของปัจจัยแวดล้อมภายในและระหว่างประเทศทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และเทคโนโลยี เป็นไปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และกว้างขวาง ส่งผลให้สภาพสังคมมีลักษณะที่เปรียบเสมือนสังคมชั่วคราวที่เปลี่ยนแปลงไปแทบทุกวินาที (temporary society) กระแสการเปลี่ยนแปลงนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบประเทศไทยมากขึ้น หนักหน่วงขึ้น รวดเร็วขึ้น และรุนแรงขึ้น ดังนั้นหากเราไม่เตรียมตัวเองให้พร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง ในที่สุดเราจะสูญเสียโอกาสการแข่งขันในเวทีโลกซึ่งจะส่งผลเสียต่อประชาชนทุกกลุ่มและทุกคน ดังเช่นเหตุการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจที่เรากำลังเผชิญอยู่ขณะนี้

กลจักรสำคัญส่วนหนึ่งที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างมั่นใจพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงนี้คือ “หน่วยงานในภาครัฐ” หรือ “ระบบราชการ” นั่นเอง

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ถึงผลกระทบของสภาวะแวดล้อมยุคโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยและการทำงานของหน่วยงานราชการในอนาคตไว้ในส่วนแรก พร้อมก็นำเสนอแนวทางการปรับตัวขององค์การภาครัฐ ทั้งในด้านบทบาทและด้านลักษณะการทำงานในส่วนที่สอง

ส่วนที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานภาครัฐในอนาคต

1. การขยายตัวของสังคมเมือง

แม้ว่าในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศจะประสบปัญหาเป็นเหตุให้แรงงานจำนวนไม่น้อยที่เคยหลั่งไหลจากชนบทสู่เมืองใหญ่ต่างๆ ได้ไหลจากเมืองกลับสู่ภาคการเกษตรในชนบท แต่การเชื่อมโยงระหว่างระบบเศรษฐกิจของไทยกับเศรษฐกิจโลกที่เน้นการพัฒนาแบบทุนนิยม ก็ทำให้นโยบายการเติบโตของเมืองน่าจะคงอยู่ นอกจากนี้ จำนวนเมืองใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่เพียงบางพื้นที่ ส่งผลให้มี

* ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา : Ph.D. (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยขอนแก่น ออสเตอร์เลีย

ความหนาแน่นของประชากรมากจนเกินกำลังที่เมืองใหญ่ในปัจจุบันจะรับได้ สิ่งนี้นำมาซึ่งปัญหามากมาย ทั้งปัญหาการจราจรติดขัด มลภาวะ อาชญากรรม ปัญหาครอบครัว เด็กเร่ร่อน ฯลฯ จนในที่สุดจำเป็นต้องขยายเมืองในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นเพื่อถ่ายเทประชากรจากเมืองใหญ่ไปสู่เมืองใหม่ในแต่ละภูมิภาค นอกจากนั้นความเจริญของการคมนาคมสื่อสารก็เป็นปัจจัยสนับสนุนให้สังคมในชนบทหลายส่วนพัฒนาไปสู่ความเป็นสังคมเมืองมากขึ้นด้วย

แนวโน้มการขยายตัวของสังคมเมืองในอนาคตย่อมมีผลต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในหลายด้าน ได้แก่

1) รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทวางแผนพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ หากขาดการวางแผนและระบบการบริหารเมืองที่ดี เมืองส่วนภูมิภาคก็จะประสบกับปัญหาเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในเมืองใหญ่มาแล้ว เช่นกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีปัญหาการกำจัดขยะจนเกิดปัญหาขยะล้นเมือง ดังนั้นภาครัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการวางแผนการพัฒนาเมืองในส่วนภูมิภาคอย่างรอบคอบเพื่อพยายามป้องกันปัญหาให้มากที่สุด โดยอาจศึกษาจากปัญหาของกรุงเทพฯ เป็นหุ่นจำลองก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางผังเมือง การวางระบบขนส่งมวลชน การวางระบบสาธารณูปโภคต่างๆ

2) การเรียกร้องจากประชาชนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ระดับเมืองจะมีเพิ่มขึ้น เช่น การจัดโครงสร้างการบริหารของเมืองให้ใกล้เคียงการบริหารงานของกรุงเทพฯ หรือเมืองพัทยา การเลือกตั้งคณะผู้

บริหารเมืองโดยประชาชนในพื้นที่เอง การจัดสรรภาษีที่เหมาะสมกับเมือง เป็นต้น เพราะขอบเขตปัญหาจะขยายออกไปอย่างกว้างขวางและเพิ่มระดับความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนเกินขีดความสามารถที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางจะสามารถเข้าไปแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) รัฐต้องให้ความสนใจการพัฒนาภาคชนบทควบคู่กับภาคเมือง โดยปรับบทบาทให้มีกระจายอำนาจการจัดการให้กับเมืองต่างๆ และหันมาให้ความสนใจในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาความอยู่แก่พื้นที่ชนบทมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาประชากรอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่เขตเมืองในระยะยาว

2. การเรียกร้องสิทธิและโอกาสของสตรี

ปัจจุบันค่านิยมของสังคมที่ให้ผู้หญิงทำหน้าที่เป็นเพียงแม่บ้านนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ประกอบกับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่บีบรัดให้ผู้หญิงต้องมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในครอบครัว และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานของสังคมในอนาคตที่จะเป็นการใช้กำลังสมองมากกว่ากำลังกาย จะยิ่งเปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถมีบทบาทในในการทำงานเพิ่มขึ้นได้มาก นอกจากนั้น องค์การเอกชนทั้งในและระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลในการเรียกร้องให้เปิดโอกาสแก่สตรีมากขึ้นตามลำดับ ทิศทางเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาครัฐ กล่าวคือ

1) แรงงานที่เข้ามาสู่ภาครัฐและเอกชนเป็นเพศหญิงมากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐด้วย ทั้งในส่วน

ของระบบค่าตอบแทน สวัสดิการรวมทั้งการให้สิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงาน เช่น การมีห้องเลี้ยงเด็ก การลาคลอดและลาดูแลบุตร เป็นต้น

2) ผู้หญิงจะมีโอกาสเป็นผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น ตั้งแต่ในระดับรัฐมนตรี ระดับปลัดกระทรวง อธิบดี เลขาธิการสำนักงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นต้น

3) ผู้หญิงจะรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพิ่มขึ้น เมื่อผู้หญิงเริ่มมีบทบาทในสังคมมากขึ้น ก็จะมีการรวมกลุ่มในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเรียกร้องการปกป้องคุ้มครอง การบริการ การรับความช่วยเหลือจากรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับสตรีมากขึ้นด้วย

3. กระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โลกาภิวัตน์มีองค์ประกอบของการพัฒนาในระบบทุนนิยม ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรการผลิตที่สิ้นเปลือง จึงส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดมลพิษและภัยธรรมชาติต่างๆ ตามมา และยังส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศอื่นๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การทำลายป่าไม้ในประเทศต่างๆ การใช้สารซีเอฟซีที่ทำลายโอโซนที่ส่งผลให้โลกร้อนขึ้นแม้ในพื้นที่ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำลายทรัพยากรเหล่านั้น หรือในเหตุการณ์เชอร์โนบิลที่การแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสีได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่กว้างไกลไปข้ามทวีป

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุทำให้คนทั่วโลกหันมาเอาใจใส่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น จนก่อตัวเป็นกระแสการเรียกร้องให้อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ต่างๆ และเมื่อประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ในเรื่องของการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนทั้งจากในและต่างประเทศ ก็ยิ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนให้กระแสที่รุนแรงขึ้นในยุคปัจจุบันและในอนาคต

กระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะกลายเป็นประเด็นสำคัญในระดับโลกซึ่งมีผลกดดันการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งทางด้านการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการทางเศรษฐกิจและธุรกิจการค้า และบางเรื่องได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองด้วย เช่น มีข้อกำหนดความถี่ของอวนเพื่อไม่ให้จับปลาบางชนิด หรือการกำหนดมาตรฐานสินค้า ISO 14000 เป็นเงื่อนไขในการนำเข้าสินค้า เป็นต้น

ประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบจากกระแสเรียกร้องเรื่องสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ทำให้เราเริ่มต้นตัวในการเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จนเกิดขบวนการขององค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนในพื้นที่ออกมาเรียกร้อง ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายจากกลุ่มนายทุนและภาครัฐ ตัวอย่างเช่น การต่อต้านการสร้างเขื่อน การประท้วงการตัดไม้ในจังหวัดกาญจนบุรีกรณีของการฝังท่อก๊าซ เป็นต้น

ผลกระทบต่อการทำงานภาครัฐเนื่องจากกระแสการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แก่

1) รัฐต้องทำหน้าที่กำกับดูแล เรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดขึ้น ประเทศที่พัฒนาแล้วได้สร้างแรงบีบคั้นการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศผ่านทาง การบรรจุเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปในมาตรฐานสินค้าด้วย ซึ่งรัฐต้องเข้าไปมีส่วนควบคุมกิจการเอกชนในเรื่องมาตรฐานเหล่านี้เช่นกันเพื่อให้สินค้าไทยไม่สูญเสียโอกาสการแข่งขันในเวทีโลก เช่น กรณีที่สหรัฐอเมริกาติดกันสินค้ากุ้งจากประเทศไทย โดยอ้างว่าไทยไม่มีมาตรการในการจับกุ้งที่ดีพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเต่าทะเลที่ถือเป็นสัตว์สงวนของประเทศสหรัฐฯ เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐยังต้องเอาใจจริงเอาใจในการควบคุมโรงงานหรือธุรกิจที่การดำเนินงานส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการผลักดันให้มีการออกกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมและรณรงค์สร้างแรงกดดันให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิต การออกภาษีมลพิษ เป็นต้น

2) การทำงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมต้องมีความระมัดระวังยิ่งขึ้น เพราะจะถูกจับตามองจาก NGOs กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากเป็นพิเศษ เช่น กรณีการถ่ายทำภาพยนตร์เรื่อง The Beach ที่ถูกกระแสของประชาชน องค์กรเอกชนและหนังสือพิมพ์ ประท้วงตลอดเวลาที่ทำการถ่ายทำในประเทศไทย เนื่องจากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้การที่ภาคประชาชนสนใจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลสิ่งแวดล้อม

น่าจะเป็นผลดีในแง่ที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจจกฉวยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยง่าย

3) รัฐต้องทำการประชาสัมพันธ์โครงการของรัฐที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ เพราะมีแนวโน้มสูงที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนและกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศของรัฐที่ส่งผลทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กรณีของการสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือกรณีท่อก๊าซ ดังนั้น ก่อนที่ภาครัฐจะพิจารณาตัดสินใจดำเนินโครงการใด ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประโยชน์สาธารณะนั้นก็สมควรมีโอกาสรับทราบข้อมูลเบื้องต้นอย่างเพียงพอผ่านการประชาสัมพันธ์ที่ดีจนเกิดเข้าใจอันดีซึ่งจะทำให้ความขัดแย้งลดลงได้ ดังนั้นบทบาทของภาครัฐซึ่งหมายถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องมีทั้งเหตุผลเบื้องต้นที่ชัดเจนและข้อมูลที่หนักแน่น ตลอดจนคำชี้แจงในประเด็นต่างๆ อย่างมีเหตุผลก่อนตัดสินใจดำเนินงาน

4) รัฐต้องรับฟังและปรึกษาประชาชนมากขึ้นในการดำเนินการเรื่องสิ่งแวดล้อม ไม่เพียงแต่ภาครัฐจะต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเท่านั้น รัฐจำเป็นต้องปฏิสัมพันธ์กับประชาชนมากขึ้นหากโครงการของรัฐมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ รัฐควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบก่อนเริ่มต้นดำเนินโครงการ พร้อมทั้งเปิดโอกาสรับฟังว่าประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไร ทั้งนี้บางกรณีก็ควรทำประชาพิจารณ์ข้อดี ข้อเสียของ

โครงการเสียก่อน และตรวจสอบว่าประชาชน หรือประเทศชาติจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดจริงหรือไม่ ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยนำข้อท้วงติงเสนอไปยังผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป เพื่อให้การตัดสินใจพิจารณาขั้นสุดท้ายดำเนินไปอย่างเหมาะสมบนฐานข้อมูลของประชาชน

4. พัฒนาการของสังคมสารสนเทศ

พัฒนาการด้านสารสนเทศในปัจจุบัน ได้พาเราไปสู่การปฏิวัติดระบบข้อมูลของโลกให้เกิดการการถ่ายโอนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างบุคคล องค์กร และประเทศอย่างสะดวกรวดเร็ว ขณะเดียวกันวิทยาการเหล่านี้ก็ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ ธุรกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม ค่านิยมความคิด และวิถีชีวิตของคนในแต่ละประเทศทั้งด้านบวกและด้านลบ

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโลกก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องติดต่อเชื่อมโยงกับนานาประเทศ ตั้งแต่การค้าขายกับต่างประเทศ การแลกเปลี่ยนเงินตรา การนำเข้าและส่งออก การแลกเปลี่ยนวิทยาการและความรู้ต่างๆ ฯลฯ ทำให้ไทยต้องพัฒนาเครือข่ายข้อมูลให้สามารถเชื่อมต่อกับต่างประเทศได้ ทั้งทางระบบ internet ระบบดาวเทียม และระบบโทรคมนาคมต่างๆ

สังคมข้อมูลข่าวสารส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่

1) **ภาครัฐต้องทำงานด้วยความโปร่งใสและเปิดเผยมากขึ้น** ประชาชนไม่ถูก

จำกัดในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพราะมีช่องทางหลากหลายที่สามารถรับข้อมูลข่าวสารได้ ผลของการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น และรวดเร็วขึ้นคือการทำงานของรัฐบาลจะถูกตรวจสอบมากยิ่งขึ้นจากประชาชน การที่หน่วยงานภาครัฐจะปิดบังข้อมูลหรือบิดเบือนข้อมูลจะกระทำได้ยากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันจะยากยิ่งขึ้น หรือหากข้าราชการกระทำการทุจริตลงไปก็จะถูกจับได้เร็วกว่าในอดีต

การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกขึ้นนี้ยังจะเป็นการเพิ่มความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐบาลในประเด็นที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองมากขึ้นด้วย สิ่งนี้เท่ากับเป็นแรงบีบบังคับให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐจะต้องโปร่งใสมากขึ้น เช่น การดำเนินงานภาครัฐในการสร้างเขื่อน การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การก่อสร้างอาคารสถานที่ต่างๆ ฯลฯ โดยรัฐต้องบอกข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน รวมทั้งข้อดีและข้อเสียที่อาจจะกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้เพื่อหาทางออกและประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่ชุมชน

2) **รัฐต้องมีระบบการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารที่ดี** ภาครัฐจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เชื่อถือได้ต่อภาคเอกชนและภาคประชาชน และต้องมีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารอย่างดีโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เชื่อมโยงข้อมูลได้ระหว่างภาครัฐ เอกชน ทั้งในประเทศและทั่วโลก ยิ่งกว่านั้น ภาครัฐจำเป็นต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสารสนเทศของแต่ละหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

และมีข้อมูลครบถ้วนเพื่อให้สามารถค้นหาข้อมูลที่สำคัญได้ภายในเวลาอันรวดเร็วและนำมาใช้ประโยชน์ได้ทันที ทั้งนี้เพราะระบบการจัดเก็บเอกสารที่ดีจะเป็นประโยชน์มากต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐ เช่น ข้อมูลทางด้านการค้าระหว่างประเทศที่ดีและทันสมัยจะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถตัดสินใจทำการค้าได้อย่างถูกต้อง หรือการเก็บข้อมูลเศรษฐกิจที่ดีจะช่วยให้รัฐบาลสามารถวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตและสามารถเตรียมการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เป็นต้น ซึ่งหากเราไม่ลงทุนทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและยังใช้ระบบการเก็บข้อมูลแบบเดิม ประเทศก็จะมีผลลัพท์ที่ไม่สามารถตัดสินใจได้รวดเร็วและถูกต้องแม่นยำ และไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ที่มีภาครัฐให้การสนับสนุนด้านข้อมูลที่รวดเร็วและทันสมัยให้กับภาคเอกชนและภาครัฐบาลได้

3) การเปลี่ยนทัศนคติว่า ข้อมูลราชการเป็น ความลับ หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารจากความคิดเดิมที่ว่าข้อมูลต่างๆ เป็นความลับของทางราชการ จะเผยแพร่เพียงหน่วยงานราชการด้วยกันเองเท่านั้น โดยอ้างเหตุผลว่าไม่ต้องการให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ภาคเอกชนเพราะมักจะนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง การที่หน่วยงานราชการคิดเช่นนี้ย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ อันเนื่องจากการขาดข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจและอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งต่อไปได้

แท้จริงแล้วทุกส่วนราชการพึงตระหนักว่าหน่วยงานของตนได้ใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมหาศาลเพื่อสำรวจสถิติระดับชาติ ประชาชนเจ้าของเงินงบประมาณก็ควรมีสติในการเข้าถึงข้อมูลได้ อีกทั้งการที่คนจำนวนมากเห็นความสำคัญของข้อมูลสถิติระดับชาติและนำไปช่วยวิเคราะห์เพื่อวางแผนในส่วนต่างๆ ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในภาพรวมก็มีประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า ซึ่งในโลกยุคสารสนเทศนี้ หน่วยงานภาครัฐสามารถเลือกใช้วิธีการเผยแพร่ทางอื่นแทนการเสียงบประมาณจัดพิมพ์เอกสารแจกจ่าย โดยอาจนำข้อมูลสถิติเบื้องต้นลงในเว็บไซต์ หากประชาชนต้องการข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถทำสำเนาข้อมูลในไฟล์คอมพิวเตอร์ได้

5. การแพร่กระจายของความหลากหลายทางวัฒนธรรม

สังคมไทยได้รับอิทธิพลจากโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้วัฒนธรรมของชาติพันธุ์ต่างๆ มีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้นและรวดเร็วขึ้น โดยการแผ่อิทธิพลทางวัฒนธรรมผ่านทางหนังสือพิมพ์หรือนิตยสารระดับโลก เครือข่ายของสถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม สื่อดนตรีหรือภาพยนตร์ที่กลายเป็นสินค้าส่งออกทั่วโลก กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความหลากหลายทางวัฒนธรรม (cultural diversity) ในประเทศไทย เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมเปิดพร้อมที่จะรับวัฒนธรรมที่มีความทันสมัยและความแปลกใหม่ประกอบกับประเทศไทยได้เปิดเสรีทางการค้า

และเงินทุนในยุคที่ไทยต้องพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ส่งผลให้นักลงทุนซึ่งมาจากต่างชาติจำนวนมากเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีแรงงานต่างชาติในประเทศใกล้เคียงจำนวนมากเคลื่อนย้ายเข้ามาสู่ประเทศทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้สังคมไทยในอนาคตเต็มไปด้วยความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษา และวิถีชีวิตความเป็นอยู่มากขึ้น

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมมีผลต่อการทำงานของภาครัฐหลายประการ ได้แก่

1) **ภาครัฐจะต้องมีการเตรียมพร้อมของบุคลากรในด้านภาษาต่างประเทศ** รัฐควรเตรียมบุคลากรให้พร้อมด้านความสามารถในการสื่อสารกับชาวต่างชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของการติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับเอกสาร กฎระเบียบต่างๆ ที่มีความจำเป็นต่อการลงทุน มิฉะนั้นอาจจะเกิดความเสียหายต่อการลงทุน

2) **ภาครัฐจะต้องมีการเตรียมพร้อมในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอพยพเข้ามาของชาวต่างชาติ** เช่น กฎหมายเรื่องภาษี ที่อยู่อาศัย สิทธิในการครอบครองอสังหาริมทรัพย์และที่ดิน ตลอดจนการรับประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่คนต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักนิติธรรมและความเสมอภาคมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติแก่คนต่างชาติอย่างไม่เป็นธรรม

3) **ภาครัฐต้องสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมสังคมพหุเอกานิยม** ภาครัฐควรที่จะเป็นผู้ ริเริ่มและมีส่วนสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อ

การสร้างสังคมไทยให้คนสามารถอยู่ร่วมกันในวัฒนธรรมที่หลากหลายได้ และใช้ความหลากหลายนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของสังคมและประเทศชาติอย่างมีเอกภาพ เป็นการผสมผสานสิ่งดีที่ไหลบ่าเข้ามาพร้อมกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ

6. กระแสประชาธิปไตย

กระแสประชาธิปไตย (democratization) ในสังคมโลกาภิวัตน์เริ่มชัดเจนขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโลกที่สำคัญ คือ การล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต ทำให้การแบ่งขั้วทางการเมือง 2 ขั้ว (bipolarity) ระหว่างค่ายคอมมิวนิสต์ และค่ายประชาธิปไตยได้ยุติลง การเมืองโลกจึงตกอยู่ภายใต้กระแสประชาธิปไตย สาเหตุสำคัญที่ทำให้ขั้วคอมมิวนิสต์ล่มสลายลงก็เนื่องมาจากการตอบรับอิทธิพลของเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี ความต้องการที่จะเปิดกว้างทางการค้าระดับโลกเพื่อช่วยให้เศรษฐกิจและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ดังนั้น การเมืองโลกปัจจุบันจึงเหลือเพียงขั้วประชาธิปไตยที่เป็นหลักที่ได้ไหลกระเทบประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ในอนาคต ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเพียงเปลือกนอกจะถูกกดดันจากสังคมโลกให้ปรับตัวสู่ ความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเพื่อผลประโยชน์ในการจัดระเบียบโลกใหม่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจการค้าและการเมือง ดังที่ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐและ

ยุโรปมักนำมาใช้เป็นประเด็นในการประณามประเทศในแถบอาเซียนที่เห็นว่าเป็นเผด็จการ

ในส่วนของประเทศไทยเองนั้นนับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในกลุ่มการค้าทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เน้นการเปิดการค้าเสรี ซึ่งการเปิดเสรีนี้ก็มีผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศที่เป็นเผด็จการไปสู่การเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะต้องรับเงื่อนไขและกฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้นจากกลุ่มประเทศมหาอำนาจให้ต้องมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย เช่น กลไกการทำงานของรัฐบาลจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย มีการควบคุมรัฐบาลด้วยเงื่อนไขทางด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรทางปัญญา เพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางการค้า เป็นต้น อันเป็นเหตุทำให้การทำงานของภาครัฐต้องปรับตัวสู่การมีประชาธิปไตยในด้านต่างๆ มากขึ้น ได้แก่

1) การบริหารงานที่โปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อประชาชนมีความรู้ทางการเมืองเพิ่มขึ้น เข้าใจระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น ประชาชนจะเริ่มเข้ามาสนใจเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประชาชนกล้าที่จะเข้าไปกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งโดยนักการเมืองหรือข้าราชการมากขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นในการทำงานของหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาคจะถูกจับตามองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้การทุจริตคอร์รัปชันกระทำได้ยากยิ่งขึ้นด้วย นั่นคือมี

ลักษณะของความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน มีการบริการประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2) เสรีภาพของสื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐจะเพิ่มสูงขึ้น สื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์บางส่วนจะมีความสามารถสูงในการสืบค้นข้อมูลเชิงลึก ส่งผลให้การทำงานของราชการที่มีลักษณะ “ซ่อนเร้น” “หมกเม็ด” “เก็บเงียบ” จะกระทำได้ยากยิ่ง การบริหารประเทศต้องทำด้วยความซื่อสัตย์และโปร่งใส ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น กรณีข้อครหาเรื่องการจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข หรือโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรฯ ที่ถูกสื่อมวลชนตรวจสอบจนทำให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง

3) การเรียกร้องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนและท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น กระแสประชาธิปไตยได้กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองผ่านการเรียกร้องให้กระจายอำนาจสู่ประชาชนมากขึ้นด้วย เมื่อประกอบกับความไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการก็จะเป็นแรงกดดันให้ภาครัฐต้องกระจายอำนาจให้ประชาชน ในขณะเดียวกัน แทนที่ประชาชนจะเรียกร้องจากรัฐต่อไป ประชาชนบางกลุ่มก็อาจก้าวข้ามรัฐไปโดยริเริ่มที่จะจัดการงานของตนเองตามศักยภาพที่ตนเองจะสามารถจัดการได้ เช่น การรวมตัวในรูปแบบของกลุ่มประชาสังคม เป็นต้น

7. กระแสสิทธิมนุษยชน

ลักษณะหนึ่งที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย คือ การเน้นถึงความสำคัญและการเคารพในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนทั่วโลกโดยไม่ขึ้นอยู่กับเขตแดนภูมิศาสตร์หรือการปกครองของรัฐ ดังนั้นกระแสประชาธิปไตยจึงนำไปสู่การเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญต่อการเคารพในสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

ปัจจุบันกระแสสิทธิมนุษยชนได้แผ่กระจายครอบคลุมไปทั่วโลก โดยมีองค์กรพัฒนาเอกชนทางด้านสิทธิมนุษยชนกลุ่มต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมายและเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายระดับโลกโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ กลุ่มเหล่านี้มีอิทธิพลในการสร้างกระแสกดดันรัฐบาลในประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีอิทธิพลสร้างแรงกดดันในกลุ่มเศรษฐกิจการค้าระดับโลกมิให้ทำการค้ากับประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย นอกจากนี้กระแสสิทธิมนุษยชนก็ได้ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเริ่มมีการรวมกลุ่มในสังคมเพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชน เช่น กลุ่มคนผิวดำในอเมริกา กลุ่มคนด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจในอเมริกาใต้ เป็นต้น

สำหรับในประเทศไทย การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนจะไปด้วยกันกับการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตย ในแง่ของการเรียกร้องที่จะให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กระแสการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนจะทวีความเข้มข้นมากขึ้นในอนาคตภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีหลาย

มาตราที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาลิทธิหน้าที่เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ปัจจุบันในประเทศไทยก็เกิดกลุ่มเรียกร้องสิทธิมนุษยชนกลุ่มต่างๆ มากที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ดูแล และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ อาทิ กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี กลุ่มพิทักษ์สิทธิเด็ก เป็นต้น

กระแสสิทธิมนุษยชนจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงไป คือ

1) รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องให้การปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือทำให้อีกฝ่ายเสียประโยชน์อันควรสมควรได้ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังปรากฏในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

2) การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ทำหน้าที่รับร้องทุกข์ ตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ ซึ่งหากหน่วยงานราชการกระทำผิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ก็จะถูกประชาชนร้องเรียนไปที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ดำเนินการจัดการกับหน่วยงานราชการได้ (ปัจจุบันร่าง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา)

3) **หน่วยงานภาครัฐต้องให้ความสนใจกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคมมากยิ่งขึ้น** ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หน่วยงานราชการต้องมุ่งให้ความสนใจกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคมไม่ว่าจะเป็นเด็ก คนพิการ คนชรา คนยากไร้ คนพเนจร ฯลฯ ในแง่ของการจัดสวัสดิการและการให้โอกาสที่จะได้รับบริการจากรัฐอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

4) **หน่วยงานภาครัฐจะถูกฟ้องร้องจากประชาชนมากขึ้น** เมื่อประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิของตนเองมากขึ้นย่อมส่งผลให้ประชาชนรู้จักรักษาสีสิทธิของตน เคารพสิทธิของตน และกล้ากระทำการเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองจากการถูกระงับทำอันไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานราชการ ดังนั้นภาพของการที่ประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ หรือการตอบโต้หน่วยงานหรือข้าราชการเมื่อตนเองถูกละเมิดสิทธินั้นจะเป็นสิ่งที่เห็นมากขึ้นในอนาคตทั้งในแง่ของการศึกษา สาธารณสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน หรือความถูกต้องในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของรัฐ

8. ระเบียบของเศรษฐกิจโลกและการค้าเสรี

ภายใต้เอกลักษณ์สภาพของกลไกระบบเศรษฐกิจโลกหลังยุคสงครามเย็น โลกได้ถูกปกคลุมด้วยเงื่อนไขของความอยู่รอดทางเศรษฐกิจมากกว่าด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง หลายประเทศได้ตระหนักว่าการดำรงอยู่อย่าง

โดดเดี่ยวเพียงประเทศเดียวภายใต้พายุทุนนิยมนั้นจะทำให้ตนเสียเปรียบ ผลที่ตามมาจึงเกิดการรวมตัวของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม EU, NAFTA, ALADI (กลุ่มเศรษฐกิจลาตินอเมริกา), CACM (กลุ่มตลาดร่วมอเมริกากลาง), APEC, EAEG (กลุ่มเศรษฐกิจเอเชียตะวันออก), หรือ AFTA อย่างไรก็ดี การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนี้กลับถูกครอบงำทิศทางทางดำเนินนโยบายโดยประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกผ่านการกำหนดกฎระเบียบเศรษฐกิจ การค้า การธนาคาร การประกอบธุรกิจที่เป็นสากล เกิดเป็น “ระเบียบเศรษฐกิจโลก” ที่เป็นมาตรฐานร่วมระหว่างประเทศต่างๆ ในกลุ่ม ใช้เป็นกติการ่วมให้ประเทศสมาชิกต้องเปิดประเทศเพื่อประโยชน์ทางการค้าการลงทุน ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นกติกาที่ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ได้เปรียบ หรือผ่านการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือทางการเงินและเศรษฐกิจ โดยที่นโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจของภาครัฐต้องอยู่ภายใต้องค์การระหว่างประเทศภายในระยะเวลาที่ขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของโลกที่จะต้องค้าขายกับประเทศอื่นจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงต่อกติกาทางการค้าโลกที่ต้องเข้าไปเป็นสมาชิกและปฏิบัติตามกติกาดังกล่าว ดังนั้นผลของการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้ประเทศไทยต้องลดข้อจำกัดทางการค้า ภาษี และลดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อให้การเคลื่อนย้ายทุนและบุคลากรข้ามชาติเป็นไปได้อย่างสะดวก รวมทั้งการที่รัฐต้องยกเลิกการ

ผูกขาดตัดตอนทุกรูปแบบเพื่อให้ภาคเอกชนสามารถปรับตัวสู่การแข่งขันได้ ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจเช่นนี้อาจทำให้ไทยต้องพ่ายแพ้ต่อการเก็งกำไรค่าเงินตราจากนักลงทุนต่างประเทศดังเช่นในช่วงปี ค.ศ. 1997 ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง จนรัฐบาลไทยต้องขอความช่วยเหลือองค์การทางการเงินระดับโลก และต้องปฏิบัติตามนโยบายขององค์การระหว่างประเทศเหล่านั้น

เศรษฐกิจและการค้าเสรีส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้ต้องปรับตัวในอนาคต คือ

1) **หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องได้บุคลากรที่มีความรู้เรื่องกฎระเบียบระหว่างประเทศ** การดำเนินนโยบายของประเทศจะขาดความเป็นอิสระเพราะถูกกำหนดโดยเงื่อนไขของกรอบกติการะเบียบเศรษฐกิจโลก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้กำลังคนที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีเรื่องของกฎระเบียบระหว่างประเทศเพื่อมิให้ประเทศไทยเสียเปรียบในการเจรจาในเวทีโลก

2) **ภาคราชการต้องปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อระหว่างประเทศจะถูกกดดันให้ต้องปรับเปลี่ยนตัวเองให้มีสมรรถนะในการทำงานที่สูงขึ้น เช่น สามารถที่จะต่อรองและรักษาผลประโยชน์ทางการค้าได้ มิใช่เป็นเพียงไปขอความช่วยเหลือเหมือนในอดีตอีกต่อไป เพราะโลกปัจจุบันเป็นโลกของการแข่งขันและความอยู่รอด สงครามการค้าเข้ามาแทนที่สงครามอาวุธ หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่

ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนประเทศจึงต้องดำเนินนโยบายอย่างชาญฉลาด และรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด รวมทั้งบทบาทภาครัฐต้องพัฒนาคุณภาพของบุคลากร และความสามารถในการแข่งขันของประเทศและสนับสนุนภาคเอกชนในเวทีการค้าระหว่างประเทศด้วย

9. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

สังคมไทยได้รับผลกระทบจากพัฒนาการของเทคโนโลยีโดยตรง เนื่องจากเรากำลังพัฒนาประเทศจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่แข่งขันกับโลกได้ เราจึงต้องปรับตัวให้เข้ากับวิทยาการใหม่ๆ ผ่านเทคโนโลยีก้าวหน้าที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการผลิต เพราะประเทศที่ไม่พัฒนาทางด้านเทคโนโลยีให้ทันกระแสโลกจะไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องพัฒนาเทคโนโลยีภายในระบบต่างๆ ทั้งระบบการเงิน การค้า และระบบต่างๆ ของทางราชการและภาคเอกชนให้สามารถเชื่อมโยงกับระบบโลกได้ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับกระแสโลก เนื่องจากระบบโลกต่างก็เชื่อมโยงกันด้วยเทคโนโลยีระดับสูง ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องพยายามพัฒนาเทคโนโลยีของตนให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานราชการหลายด้าน ได้แก่

1) **หน่วยงานภาครัฐจะต้องนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานมากขึ้น** วิทยาการด้านคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการผลิต และเครื่องมืออัตโนมัติ (Office Automation) มีผลช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของหน่วยงานราชการได้ หากหน่วยงานภาครัฐสนใจในการนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาประยุกต์ใช้กับการกิจของตนเอง แต่ในสภาพปัจจุบันมีแนวโน้มที่ภาคเอกชนจะนำหน้าภาครัฐในการพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ เพราะหน่วยงานภาครัฐยังให้ความสนใจกับเทคโนโลยีน้อยมากเมื่อเทียบกับเอกชน ผลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตก็คือ หน่วยงานภาครัฐจะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยาการที่ก้าวหน้าเหล่านี้ และเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือจัดการดูแลในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิทยาการเหล่านี้ได้ เนื่องจากวิทยาการทางเทคโนโลยีเหล่านี้มีลักษณะที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านและความเชี่ยวชาญระดับสูงในแต่ละสาขา ดังนั้นภาครัฐจะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี และจำเป็นต้องมีการเตรียมบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในวิทยาการด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เพื่อให้การประสานงานในกิจกรรมทางเทคนิคระหว่างภาครัฐและเอกชนในอนาคตเป็นไปอย่างราบรื่น

2) รัฐต้องให้บริการอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องพยายามนำเทคโนโลยีทันสมัยมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน เช่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบผ่านทางอินเทอร์เน็ต หรือเตรียมเอกสารไว้ให้พร้อมอย่างเป็นระบบ เมื่อประชาชนต้องการก็สามารถให้บริการได้ทันที การพยายามปรับปรุงใน

ลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้ภาครัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

10.1 การเกิดหน่วยงานและกลไกที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการ

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานและกลไกใหม่ๆ ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้นหลายหน่วยงาน ได้แก่ ศาลปกครองในมาตรา 276 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในมาตรา 196-197 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในมาตรา 301 การที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานราชการหรือข้าราชการที่กระทำผิดได้ตามมาตรา 56 และ 62 และการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 291-292 ซึ่งแต่เดิมจะไม่มีกำหนดสิ่งเหล่านี้ไว้ บทบัญญัติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการ อาทิ

1) ข้าราชการจะต้องมีการปรับปรุงพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความสุจริตมากยิ่งขึ้น เนื่องมาจากระบบในการตรวจสอบและการลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดที่รุนแรงตามกฎหมายที่บัญญัติ อาทิ หน่วยงาน ป.ป.ป. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการประพฤติมิชอบในวงราชการอย่างเข้มข้น ดังนั้นข้าราชการจะต้องประพฤติด้วยความสุจริตและชอบธรรม และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การเรียกร้องอาณัติสินจ้างจากประชาชนหรือทุจริตคอร์รัปชันจาก

การใช้อำนาจหน้าที่เหมือนเช่นพฤติกรรมในอดีตน่าจะลดลงไปบ้างไม่มากนัก

2) ข้าราชการต้องทำงานด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ มีเหตุมีผลมากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้กรณีที่เกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุจากการกระทำหรือการละเว้นกระทำการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐ แต่ขณะเดียวกันก็อาจมีข้าราชการบางส่วนที่พยายามหาหนทางปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยการบิดโย่งและประสานประโยชน์กับกลุ่มการเมืองหรือนักการเมือง ตลอดจนอาจใช้กลไกในระดับสูงซึ่งประชาชนหรือระบบที่มีอยู่ไม่สามารถตรวจสอบได้

10.2 การที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลสาธารณะได้

ในการบริหารราชการของไทยนั้นได้ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารสารสนเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ และสวัสดิภาพของประชาชนล้วนอยู่ภายใต้การปกครองดูแลของหน่วยงานภาครัฐอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งหากสิ่งที่รัฐกระทำนั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาแก่ประชาชนก็คงไม่เกิดปัญหาใดๆ แต่ตรงข้ามยังคงมีการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมากมายที่สร้างความยุ่งยากและส่งผลกระทบด้านลบต่อประชาชนผู้เกี่ยวข้อง เมื่อประชาชนจะขอรับทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการก็มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการหรือไม่ก็ถูกปฏิเสธ ดังนั้น การที่สารสนเทศต่างๆ อยู่

ในครอบครองของราชการอย่างสมบูรณ์เป็นเหตุให้เกิดการฉ้อฉลหรือการทำงานที่มีโอกาสและช่องทางในการทุจริตได้ง่าย เพราะไร้ซึ่งการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (external audit) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลายมาตราที่พยายามเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาทิ มาตรา 58 59 และ 60 เป็นต้น

อำนาจในการครอบครองข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของหน่วยงานภาครัฐได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ประชาชนแล้ว ทั้งในรูปของสิทธิการรับทราบข้อมูลสาธารณะ สิทธิการรับทราบคำชี้แจงจากรัฐก่อนเริ่มดำเนินโครงการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน รวมทั้งสิทธิการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐในเรื่องที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตน การที่อำนาจสารสนเทศได้ถูกกระจายถ่ายโอนสู่มือประชาชนนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของราชการ คือ

1) กระบวนการปฏิบัติราชการหรือทำงานขั้นตอนต่างๆ ของหน่วยงานราชการจะต้องเป็นไปโดยสมเหตุสมผล โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบและถูกควบคุมได้ กระบวนการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐต้องมีความถูกต้องในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดโครงการ การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การประมูลโครงการ การอนุมัติโครงการ ตลอดจนถึงช่วงเวลาการดำเนินงาน การดำเนินโครงการที่มีลักษณะในสื่อไปในทางทุจริตจะถูกตรวจสอบจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสื่อมวลชน ดังกรณีการทุจริตยาของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

2) ประชาชนมีส่วนในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการมากยิ่งขึ้น ผ่านการใช้สิทธิในมาตรา 60 ซึ่งก็มีผลดีในแง่ของการที่หน่วยงานราชการทราบถึงความต้องการของประชาชนและสามารถดำเนินงานหรือโครงการที่ตรงกับความต้องการ เป็นที่ยอมรับได้ และได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ

3) อาจเกิดความขัดแย้งในการดำเนินงานระหว่างประชาชนกับทางราชการมากขึ้น หากต่างฝ่ายต่างยืนอยู่คนละจุดในการทำงาน เช่น กรณีท่อก๊าซที่กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติกับรัฐบาลยื่นกันคนละฝั่ง ซึ่งสิ่งนี้ย่อมหมายความว่าหน่วยงานภาครัฐต้องเพิ่มความสามารถในการประชาสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองกับประชาชนได้ดียิ่งขึ้นด้วย

ส่วนที่ 2 การปรับบทบาทและลักษณะการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

เมื่อเราได้ทราบว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมีอะไรบ้างแล้ว คำถามสำคัญประการต่อมาก็คือ ในภาพโดยรวมแล้วหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวเองอย่างไรบ้างเพื่อให้สามารถตอบสนองกับสภาพในอนาคตได้ สำหรับผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐที่ปรารถนาจะประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง เป็นความสำเร็จที่ยั่งยืน เป็นการปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างผู้มีวิสัยทัศน์ มิใช่เพราะจำใจต้องเปลี่ยนเนื่องจากถูกกระแสประชาชนกดดัน

ข้อเสนอของบทบาทองค์การภาครัฐต่อไปนี้จะ เป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการตอบสนองต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความรุ่งเรืองในศตวรรษหน้าได้

1. บทบาทของหน่วยงานภาครัฐที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในอนาคต

1.1 เป็นหน่วยงานกำกับดูแลมากกว่าดำเนินการเอง

บทบาทใหม่ของภาครัฐควรเน้นที่การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การกำหนดนโยบาย การจัดสรรเงิน การควบคุมติดตามงาน และการประเมินผลมากกว่าการดำเนินการเสียเอง ส่วนหน้าที่ในการดำเนินการควรถ่ายโอนให้แก่ภาคเอกชนหรือประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น โดยภาครัฐควรยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกันเอง ยุบเลิกหน่วยงานที่รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อเกลี้ยกล่อมคนไปเสริมหน่วยงานที่ขาดแคลน งานใดที่เอกชนทำได้ดีกว่าก็ควรแปรรูปให้เอกชนดำเนินการ (privatization) หรือทำสัญญาว่าจ้าง (contract out) ให้เอกชนดำเนินการ ซึ่งรัฐต้องมีความรอบคอบในการเลือกบริษัทผู้ให้บริการที่มีทักษะชำนาญในการให้บริการเฉพาะด้านแก่ประชาชน นอกจากการถ่ายโอนกิจกรรมให้ภาคเอกชนแล้ว งานบางด้านที่อยู่ในวิสัยที่ประชาชนจะเข้ามาร่วมจัดการได้ก็ควรถ่ายโอนให้ประชาชนดำเนินการ เช่น การให้ชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มประชาสังคมมีส่วนในการบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของตน เป็นต้น

บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปนี้จะส่งผลให้องค์การภาครัฐมีขนาดที่เล็กลง การจัดสรรกำลังคนจะมีความสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น ในระยะยาวจำนวนพนักงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการจะน้อยลง ขณะที่ฝ่ายบริหารนโยบาย ฝ่ายกำกับดูแล ฝ่ายสนับสนุนจะเพิ่มมากขึ้น

1.2 เป็นหน่วยงานที่มุ่งส่งเสริมอำนาจของประชาชน

ในประการที่สองนี้ เป็นการดึงเอาความเป็นเจ้าของกิจกรรมจากหน่วยงานราชการมาให้กับประชาชนหรือชุมชน โดยให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินกิจกรรม รวมทั้งการให้อำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของชุมชนแก่ชุมชน การเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน (empowerment) เป็นการตอบสนองต่อกระแสประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง นอกจากนั้นยังมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ อาทิ ประชาชนมีความผูกพันกับชุมชนท้องถิ่นมากกว่าข้าราชการ ประชาชนเข้าใจปัญหาในท้องถิ่นได้ดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาให้บริการ ชุมชนมีความยืดหยุ่นตัวในการจัดการงานต่างๆ และสร้างภาวะสร้างสรรค์ในท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าองค์การขนาดใหญ่ของราชการ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเช่นนี้จะทำให้การดูแลประชาชนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังมีผลให้การดำเนินงานมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น เพราะประชาชนจะให้ความร่วมมือและการสนับสนุน

เพิ่มขึ้น อีกทั้งกิจกรรมที่ทำนั้นก็ตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นด้วย

1.3 เป็นหน่วยงานที่มุ่งส่งเสริมการแข่งขันในการให้บริการประชาชน

ในประเด็นนี้ “การแข่งขัน” หมายถึง การสนับสนุนให้การดำเนินงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะไปสู่ประชาชนมีบรรยากาศของการแข่งขันมากกว่าสภาพของการผูกขาดโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะหากไม่มีการแข่งขัน กิจกรรมภาครัฐก็จะมีคุณภาพต่ำลง ตัวอย่างเช่นการให้บริการด้านขนส่งมวลชนก็ควรส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการหลายกลุ่มเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันเอง เพราะเมื่อใดที่ผู้ให้บริการต้องแข่งขัน เมื่อนั้นเขาก็จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ต้องลดต้นทุน ต้องตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงของความต้องการ ต้องมีการนำแนวคิดใหม่ๆ หรือนวัตกรรมต่างๆ มาใช้ และต้องทำทุกอย่างเพื่อความพึงพอใจของลูกค้า

การแข่งขันที่ว่านี้ อาจเป็นการแข่งขันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ภาครัฐกับภาครัฐ หรือภาคเอกชนกับภาคเอกชนเองในการให้บริการประชาชน อาทิ การแบ่งกิจการงานสาธารณะบางส่วนให้เข้าสู่ระบบเอกชน การว่าจ้างเอกชนมาทำงานแทน ฯลฯ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วบทบาทหลักของภาครัฐจะกลายเป็น “ผู้บริหารการแข่งขัน” ซึ่งต้องมีการจัดระเบียบและโครงสร้างการแข่งขันเพื่อยังธำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคในการให้บริการแก่ประชาชน การส่งเสริมการแข่งขันยังช่วยให้ผู้ประกอบการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของตนให้

สูงขึ้นด้วย ซึ่งเป็นการเตรียมตัวเองให้สามารถเข้าสู่งการแข่งขันในระดับโลกภายใต้กระแสการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้าด้วย

1.4 เป็นหน่วยงานที่มุ่งบริการประชาชน

ในอดีตนั้นข้าราชการจะรู้สึกว่าเป็นนายที่แท้จริงของตนเองคือนักการเมืองและผู้บังคับบัญชา โดยให้ความสนใจกับประชาชนผู้มาขอรับบริการเพียงเล็กน้อย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วตามปรัชญาการบริหารงานยุคใหม่ลูกค้าของหน่วยงานคือเจ้าหน้าที่ที่แท้จริง (customer is king) และลูกค้าที่แท้จริงของภาคราชการก็คือประชาชนผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากบริการของรัฐนั่นเอง เมื่อประกอบกับสภาพการณ์ที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตที่ประชาชนจะมีอำนาจเพิ่มขึ้น เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ดีขึ้นมีความรู้เพิ่มขึ้น กล้าที่จะตอบโต้หน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น หากหน่วยงานราชการใดที่เพิกเฉยต่อความต้องการของประชาชน หน่วยงานนั้นจะต้องได้รับกระแสดันจากกลุ่มประชาชนอย่างแน่นอน

ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่สนใจประชาชน ต้องหันมาให้ความสนใจกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีคุณภาพ ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐก็จำเป็นต้องกลับมาให้ความสนใจในการติดต่อประชาชน รับฟังความเห็น ความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ แล้วดำเนินการปรับกิจกรรม กระบวนการทำงาน ให้ตอบสนองความต้องการนั้น งานต่างๆ ในองค์กรก็ต้องมุ่งไปสู่การสร้างคามพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้

บริการ ซึ่งแนวคิดนี้จะช่วยให้ผู้ให้บริการต้องมีความรับผิดชอบต่อลูกค้าผู้รับบริการ กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งช่วยลดความสูญเปล่าจากการดำเนินงานที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะจะสามารถจัดสรรอุปทานให้สอดคล้องกับอุปสงค์ได้ และช่วยให้ประชาชนมีโอกาสได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.5 เป็นหน่วยงานที่มุ่งสนับสนุนการกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วม

เมื่อ 50 ปีก่อน ในขณะที่เทคโนโลยีสารสนเทศยังอยู่ในขั้นพื้นฐาน การคมนาคมระหว่างท้องถิ่นยังไม่สะดวก พนักงานของรัฐส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา การรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งที่เป็นอยู่ยิ่งเพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปอย่างดี แต่ในปัจจุบันสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปและกำลังจะเปลี่ยนแปลงมากขึ้นในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการที่ข้อมูลเพิ่มทวีขึ้นอย่างมหาศาล การคมนาคมระหว่างท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้การทำงานในปัจจุบันไม่มีเวลาพอที่จะรอการนำเสนอข้อมูลผ่านชั้นลงตามลำดับชั้นต่างๆ จนกว่าผู้บริหารระดับสูงจะตัดสินใจ รัฐบาลในปัจจุบันจึงต้องเป็นรัฐบาลที่กระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานราชการโดยต้องมีการยุบย่อสายการบังคับบัญชาให้สั้นเข้า และกระจายอำนาจบางส่วนให้พนักงานที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ เป็นผู้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งบางส่วนอาจหมายถึงความถึงการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ ผลที่เกิดขึ้นคือโครงสร้างขององค์กรภาครัฐจะมีความ

ยืดหยุ่นมากกว่าองค์การที่รวมอำนาจที่ศูนย์กลาง มีความสามารถที่จะตอบสนองต่อความผันแปรของสถานการณ์และความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การที่ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสนำไปใช้พิจารณาในการตัดสินใจเพิ่มขึ้นจะช่วยให้การทำงานมุ่งสู่ผลลัพธ์และส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมในองค์การมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างขวัญ กำลังใจ ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ และประสิทธิผลก็จะเกิดขึ้นได้มากกว่าองค์การที่รวมศูนย์อำนาจ

แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้ดี นั่นก็คือ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในการทำงาน โดยการให้ข้าราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมแสดงความเห็น ร่วมตัดสินใจ กำหนดนโยบาย ตลอดจนร่วมดำเนินการด้วย เพราะคนจะยิ่งทำงานหนักขึ้น ใช้ความคิดความอ่านมากขึ้น ควบคุมงานของตนเองได้ดีขึ้น เมื่อเขารู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในงานนั้นๆ การลดระดับชั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลงเพื่อเพิ่มความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานก็เป็นแนวทางหนึ่งที่ได้

1.6 เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability)

ส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและสาธารณชน โดยต้องมีการรายงานแผนงานที่จะทำให้ประชาชนและสาธารณชนได้ทราบว่าใน 1 ปี จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร มีผลงานอะไร พัฒนาอะไรที่เป็นรูปธรรมบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากโลกปัจจุบันเป็นโลกของข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลบางประเภทจึงไม่

ควรต้องปกปิดต่อประชาชนหรือเป็นรายงานลับสุดยอดอีกต่อไป สิ่งที่เราในฐานะประชาชนก็ควรจะมีสิทธิที่จะรู้ได้เช่นเดียวกัน เพราะการเปิดเผยหรือรายงานแผนงานจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการเอง ที่จะต้องมีความรับผิดชอบในการทำงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และมีการตรวจสอบจากภาคประชาชนอยู่เสมอ และประชาชนก็จะเข้าใจถึงวิสัยทัศน์ของราชการ เพราะถ้ามีนโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ก็จะได้ปรับตัวหรือเตรียมการให้พร้อมกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับตน ผู้เขียนเสนอว่า กรมทุกกรมควรเสนอรายงานแผนการทำงานประจำปีแก่ประชาชนว่า กรมมีนโยบายและวิสัยทัศน์อย่างไรในการบริหารประเทศ มีส่วนใดที่จะเป็นประโยชน์ หรือมีผลกระทบต่อประชาชน พร้อมทั้งสรุปผลงานประจำปีที่กระทรวงได้ปฏิบัติการตลอดทั้งปี ประชาชนจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมีโอกาสตรวจสอบในการทำงานของภาครัฐต่อไป

2. ลักษณะของหน่วยงานภาครัฐที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในอนาคต

2.1 หน่วยงานมุ่งการบรรลุภารกิจมากกว่ารักษากฎระเบียบ

หน่วยงานราชการที่มุ่งเน้นการบรรลุภารกิจงาน หมายถึง หน่วยงานที่การดำเนินกิจกรรมทั้งหมดมุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงาน (mission-driven) มากกว่าการอิงกิจกรรมต่างๆ ไว้ที่กฎระเบียบหรืองบประมาณที่มีอยู่ กิจกรรมใดที่ไม่เกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานก็ไม่ควรขยายขอบเขตความ

รับผิดชอบไปครอบคลุมเพราะจะทำให้เกิดการขยายขนาดหน่วยงานต่อไปอีก จริงอยู่ที่ว่าแม้กฎระเบียบเป็นสิ่งที่ดีและช่วยในการป้องกันความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ แต่ขณะเดียวกันการทำงานโดยการยึดติดกับกฎระเบียบเหล่านี้เป็นสภาวะก็กลายเป็นสิ่งที่สกัดกั้นสิ่งดีใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นและทำให้การทำงานช้าลง การที่หน่วยงานราชการหันมามุ่งเน้นที่การบรรลุภารกิจของหน่วยงานจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดีกว่าการจดจ่อที่กฎระเบียบ อีกทั้งยังช่วยให้เกิดนวัตกรรมมากกว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่า และก่อให้เกิดขวัญกำลังใจที่ดีกว่า

สิ่งนี้จะเกิดขึ้นโดยการลดเลิก แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่างๆ ที่ล้าสมัยและขาดความคล่องตัว เปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งภารกิจงานซึ่งจะทำให้เกิดการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพกว่าเดิม เปิดโอกาสให้ใช้งบประมาณกับการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ เพิ่มอิสระในการปรับตัวเข้ากับสภาวะการณ์ที่ผันแปรไป และลดความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ สิ่งนี้อยู่บนเงื่อนไขที่ว่า ในส่วนขององค์การภาครัฐนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดภารกิจของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจนและจัดสรรกิจกรรมการดำเนินการต่างๆ ที่มุ่งเน้นการบรรลุซึ่งภารกิจนั้นๆ ซึ่งหมายความว่าบางหน่วยงานอาจต้องเพิ่มกิจกรรมที่รับผิดชอบ ขณะที่บางหน่วยงานอาจลดกิจกรรมที่รับผิดชอบลง นอกจากนั้นยังจำเป็นต้องมีการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ที่สนับสนุนต่อการมุ่งภารกิจงานเสริมเข้าไปด้วย

2.2 หน่วยงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

การเปลี่ยนจุดสนใจในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐให้มุ่งไปสู่ผลลัพธ์ (result or output oriented) และกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานแทนการสนใจเพียงทรัพยากร (inputs) ที่ใช้ในกระบวนการเท่านั้น เราจะเห็นว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่สนใจเพียงการจัดหาทรัพยากรให้เพียงพอกับการดำเนินงาน แต่ไม่ได้สนใจว่าการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้ช่วยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานมากน้อยเพียงใด ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน โดยมีการกำหนดเกณฑ์หรือตัวชี้วัดต่างๆ ที่ชัดเจน (criteria or indicators) ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดด้านภารกิจงาน ตัวชี้วัดด้านเป้าหมายการทำงาน ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (output) และตัวชี้วัดผลกระทบ (impact) ซึ่งตัวชี้วัดเหล่านี้ต้องมีความเป็นรูปธรรม ครอบคลุมและวัดค่าได้ และเมื่อมีการกำหนดตัวชี้วัดแล้วจะส่งผลต่อทิศทางการทำงาน การจัดลำดับความสำคัญ การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ การจัดสรรงบประมาณที่นำไปสู่การบรรลุผลของเป้าหมายและภารกิจตามเกณฑ์เหล่านั้น

นอกจากนั้น ในการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานต่างๆ ก็ต้องเป็นการจัดสรรโดยการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา โดยหน่วยงานใดที่สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายอย่างต่อเนื่องก็ย่อมสมควรได้รับทรัพยากรสนับสนุนมากกว่าหน่วย

งานที่ทำงานล้มเหลวมาตลอด สิ่งนี้ยังรวมถึงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับจุดเน้นของหน่วยงานด้วย โดยต้องปรับการวัดผลไปที่การมีส่วนร่วมสนับสนุน (contribute) ต่อความสำเร็จของเป้าหมาย ไม่ใช่การประเมินผลเพียงว่าได้ทำงานอะไรไปบ้างเท่านั้น

2.3 หน่วยงานที่มีความเป็นพลวัต

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ประกอบกับบทบาทของภาคราชการที่ต้องเป็นผู้ให้ทิศทาง กำหนดนโยบายให้แก่ภาคเอกชนเป็นเหตุให้ภาคราชการต้องเป็นแนวหน้าในความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงในทุกเรื่อง หากไม่เช่นนั้นก็จะทำให้ไม่สามารถนำและเอื้อให้ภาคเอกชนก้าวไปทันการเปลี่ยนแปลงและสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ ความเป็นพลวัตนี้ครอบคลุมในทุกเรื่อง ซึ่งหมายถึงพลวัตในบทบาทหน้าที่ พลวัตในนโยบาย พลวัตในเรื่องระบบระเบียบวิธีการทำงาน พลวัตในการจัดสรรบุคลากร ฯลฯ ดังนั้นผู้บริหารในภาครัฐจำเป็นต้องมีความก้าวหน้าและเกาะติดการเปลี่ยนแปลงที่มีและสามารถที่จะปรับเปลี่ยนหน่วยงานองค์การของตนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2.4 หน่วยงานที่ คาดการณ์ไกล (anticipative)

การสร้างหน่วยงานที่มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล และป้องกันปัญหามากกว่าการนั่งแก้ไขปัญหาคือแนวคิดของประเด็นนี้ ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงนี้ เราต้องการหน่วยงานภาครัฐที่สวมวิญญาณ

คาดการณ์อนาคตได้ โดยคาดการณ์แนวโน้มสภาพปัญหาและความต้องการในอนาคต เพื่อวางมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้ามากกว่าการวิ่งตามแก้ไขปัญหาดังกล่าว การตัดสินใจเรื่องใดก็ต้องสนใจมิติอนาคต การออกนโยบาย กฎหมาย หรือระเบียบใดๆ ก็จำเป็นต้องคาดการณ์ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย เพื่อให้นโยบายเหล่านั้นทันสมัยและครอบคลุมถึงปัญหาในอนาคต การจัดสรรงบประมาณต่างๆ ก็ต้องวางแผนระยะยาวมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน การเป็นพลวัตประกอบกับการคาดการณ์ไกลจะทำให้ภาครัฐสามารถดำเนินนโยบายเชิงรุกได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ

2.5 หน่วยงานที่ทำงานเป็น

เครือข่ายกับภาคเอกชน

โลกในศตวรรษที่ 21 จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติดิจิทัล รวมไปถึงวิวัฒนาการของเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมแบบใยแก้วนำแสง เป็นเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดน ดังนั้นภาครัฐจำเป็นต้องทำงานโดยร่วมมือในลักษณะเครือข่ายกับภาคเอกชนด้วย เพื่อสมารถที่จะได้รับประโยชน์และสนับสนุนในเรื่องต่างๆ ระหว่างกันและกัน โดยเฉพาะการที่ภาครัฐจะได้ประโยชน์จากความกว้างขวางและหลากหลายของภาคเอกชนในเรื่องต่างๆ การทำงานเป็นเครือข่ายสามารถกระทำได้หลายแนวทาง อาทิ การเชิญภาคเอกชนเข้ามาเป็นที่ปรึกษาอย่างเป็นทางการในการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบายและการทำงาน โดยเฉพาะสถานการณ์ปัจจุบันที่บุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความ

เชี่ยวชาญ เริ่มขาดแคลนมากขึ้นเพราะปัญหา “สมองไหล” ดังนั้นการให้เอกชนเข้ามาร่วมจะทำให้สามารถได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ตรงตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น พร้อมทั้งช่วยในการวางวิสัยทัศน์กลยุทธ์ เป้าหมาย ให้งบองค์กรได้อีกด้วยการถ่ายเทและโยกย้ายบุคลากรระหว่างภาคราชการและภาคเอกชนจะทำให้เกิดการผสมผสานทางความคิด ความเข้าใจที่ดีต่อการเป็นพลวัต และจะได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่ายเพื่อประโยชน์แก่ภาพรวมที่สูงขึ้น

2.6 หน่วยงานมุ่งประสิทธิภาพในการทำงาน

หน่วยงานราชการในอนาคตต้องเป็นหน่วยงานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างแท้จริง เนื่องจากวิกฤตของปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบันและคงจะส่งผลในระยะยาวอีกหลายปีซึ่งทำให้งบประมาณในการทำงานถูกตัดลดลง เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างดีบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนแรงกดดันจากความต้องการของประชาชนในบริการ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปรับตัวในการทำงานใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น ด้านการลงทุนในโครงการสาธารณะต่างๆ ที่อรรถิพลของการเมืองต่อการตัดสินใจดำเนินโครงการนั้นมีแนวโน้มที่จะลดลง แต่จะเป็นการคำนึงถึงความคุ้มค่าในการลงทุนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกรณีความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรบุคคลที่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมระหว่างความสามารถกับตำแหน่งหน้าที่ โดยต้องมีการจัดสรรกำลังคนใหม่ระหว่างหน่วยงานในภาครัฐเอง หรือความ

คุ้มค่าในการใช้งบประมาณที่จะมีการจัดสรรด้วยความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น คำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายของการทำงาน นอกจากประสิทธิภาพในการทำงานภายในหน่วยงานแล้ว ความขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มสูงขึ้นและการจับตามองของกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ จะกลายเป็นอีกแรงกดดันที่มีต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ การดำเนินโครงการของหน่วยงานต่างๆ จะมีความจำเป็นมากขึ้นที่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความคุ้มค่าในการลงทุนเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่จะสูญเสียไป

2.7 หน่วยงานที่ใช้เทคโนโลยีก้าวหน้า

ในโลกที่ผลผลิตของเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีการพัฒนาที่รวดเร็วนี้ หากหน่วยงานราชการไม่สนใจที่จะนำเทคโนโลยีเหล่านี้มาปรับใช้กับการทำงานอย่างเหมาะสมแล้ว ระบบการทำงานของหน่วยงานราชการจะล้าหลัง ซึ่งไม่เพียงภาคราชการจะไม่สามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของภาคเอกชนได้ทันเท่านั้น หากแต่ยังมีผลทำให้การเล่นบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมภาคธุรกิจและผลักดันประเทศสู่การแข่งขันในเวทีโลกเป็นได้อย่างลำบากยิ่งด้วย ดังนั้นข้าราชการจำเป็นต้องปรับทัศนคติต่อการใช้เทคโนโลยีใหม่ ให้มีความกล้า ความสนใจ และใฝ่รู้ในความก้าวหน้าของวิทยาการสาขาต่างๆ ที่ตนเองเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ภาคราชการยังต้องสนใจที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การตัดสินใจและสั่งการ การประสานงาน การสื่อสารข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

อาทิ groups discussion, e-mail, multimedia bulletin, online chat, research database, software libraries, website, Intranet ฯลฯ ในการเชื่อมต่อและสื่อสารข้อมูลทั้งในระดับระหว่างอาคาร ระหว่างจังหวัด ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระหว่างประเทศ ซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพการทำงานได้อย่างดีทั้งในแง่ของเวลา บุคลากร ต้นทุนค่าใช้จ่าย และการบรรลุผลที่พึงปรารถนาได้ ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น สะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย

ในอีกส่วนหนึ่งของการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ก็คือการใช้เครื่องมือช่วยในการวิจัยพัฒนา กระทรวงแต่ละแห่งหรือบางกรมควรมีศูนย์วิจัยเป็นของตนเองที่เพื่อทำการศึกษถึงความเป็นไปได้ในภาวะเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ภาวะของตลาด ความต้องการของประชาชน ฯลฯ เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้นั้นไปพัฒนาและสร้างนวัตกรรมใหม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานในหน่วยงานต่อไปในอนาคต

ส่วนที่ 3 บทสรุป

จากส่วนแรกที่ ผู้เขียนได้พยายามวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการทำ งานของหน่วยงานภาครัฐในอนาคต จะเห็นว่า

ปัจจัยหลักทั้ง 10 ประการจะส่งผลกระทบให้ ภาคราชการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทั้งวิธีคิด ทักษะคน ระบบการทำงาน โครงสร้างการทำงาน ตลอดจนพฤติกรรมการทำงานด้วย หลังจากนั้น จึงได้นำเสนอถึงแนวทางการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านของบทบาทและลักษณะ การทำงานให้มีความทันสมัย สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของโลก และก้าวเป็นผู้นำการพัฒนา ประเทศได้อย่างมั่นคง

ดังนั้น หากหน่วยงานใดที่ไม่พร้อมรับ การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตนเองให้มี สมรรถนะในการบริหารประเทศแล้ว หน่วยงาน นั้นจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งก่อให้เกิดผลเสียอย่างรุนแรงต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่ผู้ บริหารภาครัฐในทุกระดับจะต้องมีการเตรียมตัว ให้พร้อม ทั้งการเตรียมองค์การ บุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยีและอื่นๆ ผู้บริหารที่มอง การณ์ไกลและมีวิสัยทัศน์จะไม่หนึ่งนอนใจกับ สภาพปัจจุบัน แต่เขาจะเริ่มลงมือผลักดันการ เปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานของตนเอง เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐเป็นแกนนำสังคมไทย และประชาชนทุกคนให้อยู่รอดอย่างปลอดภัยใน ศตวรรษใหม่ที่将会มาถึง ◇◇