

การพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด
3. เพื่อค้นหาและเสนอแนะรูปแบบและแนวทางการดำเนินการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดที่ประสบผลสำเร็จดีเลิศเป็นแบบอย่างได้ (best practice)

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาในเชิงปริมาณ โดยการทดสอบสอบถามเพื่อสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการของหน่วยงานภาครัฐ และในเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2547 รวมทั้ง การลงไปหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการ ประชาชนโดยตรงเพื่อดูผลการปฏิบัติงานจริง พบว่าผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. ภาพรวมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัด

จังหวัดที่เป็นตัวอย่างในการศึกษามีผลการประเมินตามคำรับรอง การปฏิบัติราชการจังหวัดของ TRIS หรือสำนักงาน ก.พ.ร. ในภาพรวมทั้ง 4 มิติอยู่ในเกณฑ์ที่ดี (คะแนนเฉลี่ย 4 คะแนนขึ้นไป) กล่าวเฉพาะใน 3 มิติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ (มิติที่ 2) มิติ ด้านคุณภาพการให้บริการ (มิติที่ 3) และมิติด้านการพัฒนาองค์กร (มิติที่ 4) พบว่าคะแนนโดยเฉลี่ยที่ได้จากการประเมินของ TRIS ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ดี โดยเฉพาะในมิติที่ 3 และมิติที่ 4 (ได้ 5 คะแนนเต็ม) ยกเว้นมิติที่ 2 ตัวชี้วัด ร้อยละของงบประมาณที่ประหยัดได้อยู่ในเกณฑ์ไม่ตึง แต่กล่าวโดยสรุป ได้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดในภาพรวมอยู่ในเกณฑ์ดี ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนในการดำเนินงานของจังหวัดในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งพบว่าอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ก่อนไปทางมาก

2. กรณีศึกษาที่เป็นแบบอย่างของความสำเร็จ (Best Practices)

ได้แก่ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ ของประชาชนของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำปาง กระบวนการลดขั้นตอนในงานทะเบียนและงานรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา

กระบวนการรับชำระภาษีประจำปีตามพระราชบัญญัติรถยนต์ในเขตพื้นที่ของสำนักงานขนส่งจังหวัดลพบุรีและสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของจังหวัดของสำนักงานสถิติจังหวัดลพบุรีและสำนักงานจังหวัดลพบุรี และการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ของสำนักทะเบียนอำเภอเมืองขอนแก่น (ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองขอนแก่น) ประเด็นที่เป็นความสำเร็จของการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างที่ดี (Best Practices) คือลดรอบระยะเวลา / ขั้นตอนการให้บริการ นำระบบการให้บริการก่อนหลัง (ระบบคิว) มาใช้ การมีผังขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน/เอกสารประชาสัมพันธ์ การจัดสถานที่อำนวยความสะดวก เช่น ห้องนั่งรอปรับอากาศ จัดทีวี บริการน้ำดื่มที่จอดรถ จัดเจ้าหน้าที่ต้อนรับให้บริการแนะนำ การมีระบบการฟังความคิดเห็นผู้รับบริการและนำมาปรับปรุง เจ้าหน้าที่ที่มีการปรับพฤติกรรมการให้บริการอย่างมีมนุษยสัมพันธ์มากขึ้น และการให้บริการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาราชการ

3. ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการที่ดีของจังหวัด

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด พบว่ามีปัจจัยหลายประการประกอบกันที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดีของจังหวัดประสบความสำเร็จคือ ผู้บริหารจังหวัด/ผู้บริหารหน่วยงานมีนวัตกรรมทางความคิดที่มุ่งประชาชนเป็นศูนย์กลางการให้บริการ ผู้บริหารหน่วยงานเอาใจใส่ผู้มาใช้บริการ มีการอบรม/ชี้แจงเจ้าหน้าที่ให้มีพฤติกรรมเชิงบวกต่อผู้มาใช้บริการ และสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน มีการเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการและบริการ

4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด

ได้แก่ งบประมาณที่ประหยัดได้จากการประมูลในการจัดซื้อจัดจ้าง จังหวัดไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ การประหยัดงบประมาณมีผลต่อประสิทธิภาพการให้บริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ การคัดเลือกกระบวนการงานเพื่อลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนในการปฏิบัติราชการยังไม่สะท้อนถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติที่แท้จริง การประเมินประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนโดยวัดจากความพึงพอใจของประชาชนยังไม่เพียงพอ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของหน่วยงานขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และจัดสรรเงินรางวัลตอบแทนหรือเงินโบนัสยังไม่เป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการประมวลผลข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับตัวชี้วัดคำรับรองการปฏิบัติของราชการจังหวัด และจากการสอบถามถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐ คณะผู้วิจัยเห็นว่าในการพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของจังหวัดอย่างยั่งยืนในอนาคตนั้นจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้จังหวัดสามารถดำเนินงานบรรลุผลตามตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการหรือตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้ง ให้สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเป้าประสงค์และตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) พร้อมกันไปด้วย ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรพิจารณาทบทวนนโยบายและมาตรการประหยัดสำหรับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชนและหน่วยงานที่ต้องทำงานเชิงรุกสู่กลุ่มเป้าหมาย เช่น สำนักงานสรรพากรเขต โรงพยาบาล สำนักงานขนส่งจังหวัด เพื่อมิให้มีผลต่อคุณภาพการให้บริการและความสะดวก / ความพึงพอใจของประชาชน โดยหันมาเน้นผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายเป็นสำคัญ

2) ควรพิจารณาทบทวนนโยบายการจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน โดยให้เงินรางวัลตอบแทนในระดับจังหวัด โดยควรมีการวางแผนทางการจัดสรรกลางสำหรับจังหวัด เพื่อให้การจัดสรรเงินรางวัลเป็นเครื่องมือทดแทนตามผลผลิตการปฏิบัติงานและสร้างแรงจูงใจกับผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

3) รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้หน่วยงานระดับอำเภอเป็นส่วนหน้า (Front Office) ในการให้บริการประชาชนที่แท้จริง ด้วยการคงไว้ซึ่งหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรง เช่น ปัญหาโรคระบาดสัตว์ ปัญหาการเกษตร ปัญหาการประมง ปัญหาความยากจน - การพัฒนาอาชีพ ยาเสพติด เป็นต้น และแม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จะได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาช่วยในการปฏิบัติงานให้คล่องตัวรวดเร็ว มากขึ้นก็ดี หรือการปรับหน่วยงานของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อลดค่าใช้จ่าย และในด้านกำลังคนของรัฐก็ดี รัฐก็ยังจำเป็นต้องทบทวนการมีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงในระดับพื้นที่ เพราะการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของจังหวัด หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการบริการในเชิงรุกเพื่อให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนหรือให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในระดับพื้นที่ด้วย

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 ในด้านรูปแบบ

1) จะต้องพัฒนาระบบหรือรูปแบบขององค์กระบวนราชการให้ทันสมัยในรูปแบบของ Office - Automation ที่มีการนำระบบ IT เข้ามาช่วยในการปฏิบัติราชการเพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนหรือลูกค้าจะต้องนำระบบ One Stop Service มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ หน่วยงานส่วนราชการในระดับจังหวัดจะต้องพัฒนาระบบมาตรฐานงานให้เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากประชาชนและหน่วยงานภายนอก

2) เร่งพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างกว้างขวางโดยให้มีการเชื่อมต่อ (Link) กับหน่วยข้างเคียงระหว่างหน่วยงานและเชื่อมต่อกับหน่วยงานกลาง เพื่อถ่ายทอดนโยบายของรัฐและแลกเปลี่ยนข้อมูลลงสู่ประชาชนในระดับล่างอันจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน

3) จังหวัดควรมีการจัดทำคู่มือกระบวนการ และขั้นตอนการบริการประชาชนของจังหวัด โดยรวมกระบวนการทั้งหมดในจังหวัดทุกกระบวนการ เผยแพร่ให้ประชาชนและผู้รับบริการได้ทราบโดยทั่วกัน

2.2 ในด้านการปฏิบัติงาน

1) สำนักงาน ก.พ.ร. จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานนำกระบวนการงานที่ทำทลายและมีผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนมาปรับลดรอบหรือขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ เพราะจะแสดงถึงศักยภาพอันแท้จริงของหน่วยงานภายใต้สภาวะข้อจำกัดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านกำลังคน ด้านวัสดุอุปกรณ์ของสำนักงาน และการปรับเปลี่ยน

โครงสร้างระบบราชการ การคัดเลือกกระบวนงานที่ทำหายของจังหวัด จะต้องเชื่อมโยงกับระบบจูงใจที่เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานที่ ดำเนินการได้บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยถือหลักว่า “ผลผลิตเกิดที่ใด ต้องให้รางวัลตอบแทน ณ ที่นั้น” ทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลโดยมี การกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม

2) รัฐบาลควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้หน่วยงาน ของรัฐปรับปรุงกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานสามารถ นำเงิน การหักค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ไปได้ส่วนหนึ่ง เพื่อนำ ไปใช้ในการพัฒนาระบบงาน ตลอดจนจัดตั้งอำนาจความสะดวกต่างๆ ให้แก่ประชาชนได้ อันไม่เป็นภาระแก่รัฐ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงว่า ไม่เป็นการผลักภาระให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการด้วย

3) ทุกส่วนของราชการจะต้องให้ความสำคัญกับการ พัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรในองค์กร เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้องค์กรของระบบราชการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นองค์กรที่ทันสมัย มีการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากร (Competency) มีการประเมินผลโดยมีตัวชี้วัดทั้งในระดับองค์กรและ ระดับบุคคล ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานจะต้องหาทางส่งเสริมพัฒนาบุคลากร ในหน่วยงานให้ได้รับความรู้และวิทยาการสมัยใหม่อยู่เสมอทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยการฝึกอบรมข้าราชการภายในหน่วยงานหรือส่งไปอบรม ตามหลักสูตรต่างๆ ภายนอก นอกจากนี้จะต้องจัดให้มีการแลกเปลี่ยนการ พุดคุย และสร้างบรรยากาศการเรียนรู้ในองค์กรอยู่เสมอ เพื่อสร้างให้ องค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

4) กระทรวงมหาดไทยจะต้องหาทางส่งเสริมและ สนับสนุนให้จังหวัดมีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนของ หน่วยงานในจังหวัดอยู่เสมอ เพื่อยกระดับคุณภาพมาตรฐานงานให้เป็น

ที่เชื่อถือยอมรับและได้รับการรับรองในด้านมาตรฐานคุณภาพงานในระบบต่างๆ เช่น ระบบ ISO หรือ PSO ทั้งนี้ โดยถือว่าการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการจังหวัด เป็นความสำเร็จส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่การพัฒนาองค์กรในภาพรวมโดยจะต้องยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย และการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานงานให้เป็นที่ยอมรับเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ปีงบประมาณที่ศึกษา

2547

ผู้ศึกษาทำการวิจัย

- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ
ในราชการ
รองศาสตราจารย์ ดร. อิศระ สุวรรณบล
ที่ปรึกษาอาวุโส
นายชิต นิลพานิช
ที่ปรึกษาอาวุโส
รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
หัวหน้าโครงการ
อาจารย์ ยุทธพร อิศรชัย นักวิจัย
นายยุทธกิจ เจียรสุวรรณภาส นักวิจัย
นางอารีญา รังควานิษฐ์
ผู้ประสานงานโครงการ