

การพัฒนาระบบราชการไทยตามแนวทางสายกลางแห่งองค์มรรค 8 เพื่อประชาคมอาเซียน

Development of the Thai Bureaucratic System to Practice the Noble Eightfold Path of Buddhism for ASEAN Community

พัฒนัธรร ตันติเวชยานนท์^{1*}

Patthanatorn Tantivechayanon

บทคัดย่อ

ระบบราชการ ถือว่าเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ใหญ่ที่สุดในการขับเคลื่อนเพื่อการบริหารและการพัฒนาด้านต่างๆ ของประเทศ การขับเคลื่อนท่ามกลางปัจจัยสภาพแวดล้อมและสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมากนั้น รัฐบาลจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อเป็นเป้าหมายร่วมกันกับทุกภาคส่วนที่จะผลักดันนโยบายให้เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน และนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีเป้าหมายที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันเพื่อหลุดพ้นจากกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางลดความเหลื่อมล้ำที่เน้นการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ก้าวสู่การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เร่งสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ ให้ผนึกกำลังกันเป็นระบบที่ครบวงจรและพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นการสมควรที่จะต้องนำเอาหลักพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านวัตถุและด้านจิตใจ

คำสำคัญ: การพัฒนาระบบราชการไทย, แห่งองค์มรรค 8, ประชาคมอาเซียน

Abstract

Bureaucracy is considered a vital cog in the largest drive for the management and development of the country among the factors driving environments and the situations has much changed from the past. The government must set a strategic goal for the country together with all parties in order to push policies that are moving in the same direction, and

*

อาจารย์พิเศษสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

E-mail: pattman8@gmail.com

put into practice to initiate results with concrete. The goal is to increase the competitiveness to break free from the trap of middle-income countries reducing the disparity and focused on the development of fair and thorough towards growth that is environmental friendly. Speed balancing and management systems within the public sector to assemble a complete system and ready for the ASEAN community are also needed. It is appropriate to take the main principles applying in accordance with changes in both the material and the spirituality.

Keyword: Development of the Thai Bureaucratic System, the Noble Eightfold Path, ASEAN Community

บทนำ

ในปัจจุบัน การขับเคลื่อนเพื่อบริหารและพัฒนาประเทศท่ามกลางปัจจัยสภาพแวดล้อมและสถานการณ์บ้านเมือง ได้เปลี่ยนแปลงจากอดีตเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนการบริหารประเทศได้กำหนดยุทธศาสตร์หลายด้านเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นกรอบทิศทางสำคัญที่มีเป้าหมายร่วมกันกับทุกภาคส่วนที่จะผลักดันนโยบายให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน และนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อหลุดพ้นจากกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เน้นการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อก้าวสู่การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเร่งสร้างสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ ให้ผนึกกำลังเป็นระบบครบวงจร และพร้อมกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

รัฐบาลจึงได้กำหนดทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทย ใน 6 ปีข้างหน้า เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ประเทศ พ.ศ.2556-พ.ศ.2561 และเพิ่มประสิทธิภาพของแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2555 โดยได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ.2561) จะเป็นกรอบทิศทางที่จะกำหนดกลยุทธ์และมาตรการให้ระบบราชการไทยมีความพร้อมกับการขับเคลื่อนประเทศและดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับภาคส่วนอื่นอย่างมีคุณภาพ ด้วยการใช้ยุทธศาสตร์ประเทศเป็นตัวนำ ให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีเป้าประสงค์เชิง

ยุทธศาสตร์ในการ “สร้างความเชื่อถือไว้วางใจ พัฒนาสุขภาวะ และมุ่งสู่ความยั่งยืน” และ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย รวม 3 หัวข้อ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556: ก)

1. การยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ มี 4 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างความ เป็นเลิศในการให้บริการประชาชน 2) การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ 3) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 4) การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

2. การพัฒนาอย่างยั่งยืน มี 2 ประการ ได้แก่ 1) การส่งเสริมระบบการบริหาร กิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และ 2) การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

3. การก้าวสู่สากล ได้แก่ การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่ การเป็นประชาคมอาเซียน

ความเป็นมาของระบบราชการ

พิทยา บวรวัฒนา (2546: 9-10) ได้กล่าวถึง การจัดองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ว่าเป็นแนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ในช่วง ค.ศ.1846-1920) ซึ่งเป็นนักปรัชญาชาวเยอรมันและนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะวิชา กฎหมาย การเมือง ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยา โดยในปี ค.ศ.1911 เวเบอร์ ได้เสนอแนวความคิดในการจัดการองค์การแบบระบบราชการว่าเป็นวิธีการจัดการที่มี ประสิทธิภาพมากกว่าวิธีอื่นใด สังคมที่ดีจะต้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้ เป็นไปตามหลักขององค์การระบบราชการ ควรพิจารณาเป็นขั้นตอน ดังนี้ (Max Weber, 1947)

1. อำนาจและกลไกการบริหาร โดย เวเบอร์ ได้กล่าวว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่ ตนต้องการ การใช้อำนาจในสังคมของผู้นำต่อคนจำนวนมากจำเป็นต้องอาศัยกลไก การควบคุมทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและมวลชนผู้ถูกควบคุม กลไกการบริหาร ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่คู่กับรูปแบบอำนาจ มีดังนี้

1.1 รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว เป็นผู้นำที่อาศัยอำนาจเฉพาะตัว ใช้ บุคลิกลักษณะความสามารถเฉพาะตัวเป็นปัจจัยโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟังและ ยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนารมณ์ของผู้นำ ผู้ตามมีศรัทธาในตัวผู้นำอย่างสูง ผู้ตามให้ ความจงรักภักดีต่อผู้นำเป็นการเฉพาะตัว

1.2 รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม โดยความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำ เพราะผู้ตามมีความเห็นว่าผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาช้านาน

1.3 รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของผู้นำตั้งอยู่บนรากฐานของตัวบทกฎหมาย ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งผู้นำเพราะบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำ ดำรงตำแหน่งอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ผู้ปฏิบัติตามผู้นำเพราะมีกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน กำหนดให้กระทำเช่นนั้น ไม่ใช่ลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำหรือประเพณีนิยมของสังคม

2. องค์ประกอบของระบบราชการ ในการจัดองค์การแบบระบบราชการ ประกอบด้วยหลักการบริหารที่สำคัญ 7 ประการ ได้แก่

2.1 หลักลำดับชั้น ซึ่งระบบราชการได้จัดหมวดหมู่ตำแหน่งต่างๆ เป็นลำดับชั้น โดยข้าราชการในชั้นสูงสุดทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งชั้นระดับต่ำลงมา

2.2 อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ ซึ่งในอำนาจของแต่ละตำแหน่งจะมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดขอบข่ายของอำนาจ และหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างละเอียด สมาชิกองค์การมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

2.3 การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานราชการ ทุกคนทำงานไปตามระเบียบแบบแผนเหมือนกัน

2.4 ข้าราชการวางตัวเป็นกลาง โดยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและประเพณีวัฒนธรรมของสังคม กระทำตนเป็นไปอย่างมีเหตุมีผลและมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งข้าราชการในระบบราชการ ต้องปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง

2.5 การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการจะต้องมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญพิเศษและต้องทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับงานราชการ ตลอดจนมีความจงรักภักดีต่อองค์การ เพื่อเป็นการตอบแทนระบบราชการที่จะให้รางวัลแก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือน สวัสดิการบำนาญ และโอกาสความก้าวหน้าในงานต่อไปในอนาคต

2.6 ระบบราชการมีลักษณะที่คงทนถาวรและแข็งแกร่ง เพราะโดยโครงสร้างระบบราชการมีลำดับชั้นที่มั่นคง กำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่งในแต่ละชั้นไว้แน่ชัด ไม่มีใครมาทำลายได้ ประชาชนจะต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากระบบราชการ

2.7 ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความสลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการเพื่อไม่ให้คนภายนอกได้ทราบ และเพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการ

3. ความพิเศษของระบบราชการ การจัดองค์การแบบระบบราชการเป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังกัดที่ดีที่สุด จึงเป็นการบริหารที่มีเหตุผล ระบบราชการเหนือกว่าระบบการบริหารระบบอื่นในแง่ของเทคนิค เปรียบเสมือนการผลิตที่ใช้เครื่องยนต์กลไกซึ่งเหนือกว่าการผลิตที่ไม่ได้ใช้เครื่องยนต์กลไก ระบบราชการเหนือกว่าระบบการปกครองอื่น ๆ ตรงที่มีความแม่นยำถูกต้องต่อเนื่องและแน่ชัด ระบบราชการเป็นระบบที่มีผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดีและสมาชิกองค์การต่างมีความสามัคคี ตลอดจนมีการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุและบุคลากรถึงระดับต่ำสุด

นอกจากนี้ ระบบราชการยังเหนือกว่าระบบอื่นๆ ซึ่งเป็นระบบที่มีความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเทคนิคต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการยังมีลักษณะที่ถาวร ดังนั้น ไม่ว่าตัวผู้นำทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร ระบบราชการก็ยังคงอยู่และใช้เป็นกลไกรับใช้ผู้นำทางการเมืองอยู่เสมอ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการไทย มีการดำเนินงานสอดคล้องยุทธศาสตร์ประเทศ พ.ศ.2556-2561 การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2555 ได้ให้การเห็นชอบแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอซึ่งมีสาระสำคัญ แนวทางการดำเนินงาน และโครงการต่างๆ มารวมไว้ใน “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ.2561)” แบ่งเป็น 3 หัวข้อ โดยมีเนื้อหาที่สำคัญๆ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556: 24-47)

1. หัวข้อที่ 1 การยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ มี 4 ประการ ได้แก่

1.1 การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน มีกลยุทธ์ คือ

1) พัฒนาระบบการให้บริการประชาชน โดย (1) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกัน (2) ยกระดับการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม จากส่วนราชการต่างๆ มาไว้สถานที่เดียวกัน (3) ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน (4) ส่งเสริมให้มีเว็บกลางของภาครัฐ เพื่อเป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุกประเภท (5) ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลายส่วนราชการ (6) ส่งเสริมให้มีการนำระบบการรับประกันคุณภาพมาตรฐานการให้บริการมาใช้ในภาครัฐ

และ (7) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริการภาครัฐโดยใช้ประโยชน์จากบัตรประจำตัวประชาชน

2) เสริมสร้างวัฒนธรรมการให้บริการที่เป็นเลิศ โดย (1) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยม และสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตใจที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดี และ (2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐยกระดับระบบการบริการประชาชนโดยการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการ มีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการเพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการบริการได้อย่างจริงจัง

3) พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดย (1) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างจริงจัง และ (2) วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และกลไกการช่วยเหลือเยียวยาเมื่อประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดของการดำเนินการของภาครัฐและปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือปัญหาอื่นๆ

1.2 การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ มีกลยุทธ์ คือ

1) พัฒนาหน่วยงานของรัฐให้มีขีดสมรรถนะสูง โดย (1) ปรับปรุงหน่วยงานราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบและลดความซ้ำซ้อน (2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (3) ยกย่องการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้น ให้การนำองค์การเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม (4) ส่งเสริมและพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (5) ส่งเสริมให้ส่วนราชการบริหารความพร้อมต่อสภาวะวิกฤตเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และ (6) พัฒนาระบบการประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการให้มีความเหมาะสม ให้มีความน่าเชื่อถือ มุ่งเน้นการวัดผลลัพธ์เป็นสำคัญ

2) พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ โดย (1) วางแผนกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสมไม่เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศ (2) ส่งเสริมให้มีการวางระบบเตรียมความพร้อมเพื่อทดแทนบุคลากร ทั้งระยะสั้นและระยะยาว (3) ทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนที่มีความเหลื่อมล้ำของแต่ละส่วนราชการ ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์การแข่งขัน และความขาดแคลน (4) เร่งสรรหาบุคลากรรุ่นใหม่และพัฒนาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงเข้าสู่ระบบราชการไทย (5) มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้มี

สมรรถนะและมุ่งมั่นในการปฏิบัติราชการ และมีค่านิยมของข้าราชการในการปฏิบัติงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง (6) มุ่งเน้นส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตและความสมดุลของชีวิตและการทำงานของบุคลากรภาครัฐ และ (7) พัฒนารูปแบบการเรียนรู้ ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลาตามบริบทหรือสภาพแวดล้อม

3) เพิ่มผลิตภาพในการปฏิบัติราชการ โดยการลดต้นทุนและส่งเสริมนวัตกรรม โดย (1) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและ/หรือการลดค่าใช้จ่าย รวมทั้งมุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐวางระบบการลดต้นทุนในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และทำให้การใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด (2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงเปรียบเทียบอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานและ/หรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็น (3) ส่งเสริมให้มีการนำรูปแบบการใช้บริการร่วมกัน เพื่อประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่าย ยกกระดับคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ (4) ส่งเสริมการสร้างและพัฒนาแนวคิดนวัตกรรมเพื่อให้เกิดการสร้างมูลค่า และการแก้ไขปัญหาในเชิงสร้างสรรค์จากบุคลากร ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า

4) สร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน โดย (1) ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม (2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญทางด้านพลังงานเพื่อก้าวสู่สังคมและเศรษฐกิจสีเขียวที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (3) รณรงค์และสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงสถานการณ์สิ่งแวดล้อม และสภาวะโลกร้อนที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต

1.3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีกลยุทธ์ คือ บริหารสินทรัพย์ของภาครัฐอย่างครบวงจรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คุ้มค่า และสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของภาครัฐ โดย (1) วางระบบการบริหารสินทรัพย์อย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างความต้องการสินทรัพย์และการให้บริการ (2) ทบทวนกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถบริหารสินทรัพย์อย่างครบวงจรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (3) ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร

1.4 การวางระบบบริหารงานราชการแบบบูรณาการ มีกลยุทธ์ คือ

1) ออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ โดย (1) วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า ครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ (2) การออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ และ (3) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

2) ปรับปรุงความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดย (1) พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่างๆ โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก (2) พัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (3) ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาระบบบริหารจัดการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้สามารถพัฒนา ศักยภาพความเป็นเมืองที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ (4) ส่งเสริมระบบการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มจังหวัด ที่มียุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดเกี่ยวเนื่องหรือเชื่อมโยงกันเพื่อยกระดับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้สูงขึ้น และ (5) ปรับปรุงการโอนถ่ายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบสหการหรือการร่วมมือกันโดยทำเป็นบันทึกข้อตกลงอื่นๆ

2. หัวข้อที่ 2 การพัฒนาอย่างยั่งยืน มี 2 ประการ ได้แก่

2.1 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีกลยุทธ์ คือ

1) ทบทวนบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้เหมาะสม ถ่ายโอนภารกิจงานและกิจกรรมที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเองให้ภาคส่วนต่างๆ โดย (1) ส่งเสริมให้ส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ สார்วจตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ (2) วางระบบการบริการสาธารณะทางเลือก พัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐให้แก่ภาคส่วนอื่นๆ ให้มีความเหมาะสมกับ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและศักยภาพของภาคส่วนต่างๆ ที่ดำเนินการแทนภาครัฐ

2) ส่งเสริมการบริหารราชการระบบเปิดและการสร้างเครือข่าย โดย (1) ส่งเสริมการสร้างร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก (2) เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง และภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ (3) เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยจัดทำข้อตกลงร่วมในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน และ (4) พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

2.2 การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน มีกลยุทธ์ คือ

1) ส่งเสริมและวางกลไกสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ โดย (1) ผลักดันให้หน่วยงานของรัฐมีการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างจริงจัง (2) กำหนดมาตรการ กลไก และสนับสนุนช่องทางในการให้ส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ (3) ส่งเสริม สนับสนุนส่วนราชการพัฒนาคู่มือ ขั้นตอน กระบวนการทำงาน และกำหนด หลักเกณฑ์ ตลอดจนวางกลไกให้ส่วนราชการเผยแพร่กระบวนการทำงานที่มีมาตรฐาน

2) ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านคอร์รัปชัน โดย (1) ปลุกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักรู้ สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทางด้านคุณธรรม จริยธรรม และการมีส่วนร่วมในการเป็นเครือข่ายการต่อต้านทุจริตคอร์รัปชัน (2) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านทุจริต (3) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการพัฒนาระบบการตรวจสอบสาธารณะ และผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก (4) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอนุมัติ อนุญาต พัฒนากฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ (5) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงรุก และ (6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐอย่างจริงจัง และกำหนดมาตรการลงโทษที่เข้มงวดมากขึ้น

3. หัวข้อที่ 3 การก้าวสู่สากล ได้แก่ การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทย เพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน มีกลยุทธ์ ดังนี้

3.1 พัฒนาระบบบริหารงานของหน่วยงานที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดย (1) ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารงานและเพิ่มขีดสมรรถนะของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เจริญเติบโต เพื่อรองรับกับการเป็นเมืองสำคัญหรือเป็นศูนย์กลางความเจริญ (2) พัฒนาและยกระดับขีดสมรรถนะของส่วนราชการอย่างเป็นระบบ ให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน และ (3) ส่งเสริมให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเตรียมความพร้อมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยการให้ความรู้ ความเข้าใจ ค้นหาแนวทางการเสริมสร้างความพร้อมในการพัฒนาข้าราชการอย่างมีระบบ

3.2 เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน โดย (1) ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐตามมาตรฐานสากล และสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้บรรลุผลอย่างยั่งยืน (2) จัดเวทีแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และ (3) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนให้มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ผ่านกลไกความร่วมมือต่างๆ

แนวทางสายกลางแห่งองค์มรรค 8

ว. วชิรเมธี (2551) กล่าวถึง การเสริมสร้างสังคมที่ดีตามแนวทางของหลักพระพุทธศาสนาที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดี คือ มรรค 8

มรรค 8 (อัฐังคิกมรรค) (มรรค หรืออริยมรรค หรือมัชฌิมาปฏิปทา หรือมรรคแปด หรือทางดำเนินชีวิตอันประเสริฐ หรือทางสายกลาง) เป็นแนวทางการดำเนินอันประเสริฐของชีวิต (กาย วาจา ใจ) เพื่อความหลุดพ้นจากทุกข์ เรียกว่า มรรค 8 ซึ่งแปลว่าทางอันประเสริฐ โดยเป็นข้อปฏิบัติที่มีหลัก เพื่อไม่ให้เกิดความอ่อนแอจนถึงกับตกอยู่ใต้อำนาจความอยากแห่งใจ แต่ก็ไม่แข็งตึงจนถึงกับเป็นการทรมานกายให้เหือดห่างจากความสุขทางกาย จึงได้เรียกว่า มัชฌิมาปฏิปทา ก็คือ ทางดำเนินสายกลาง ที่ไม่หย่อนและไม่ตึงจนเกินไป แต่เป็นการพอเหมาะพอดี เช่นเดียวกับสายดนตรีที่เทียบเสียงได้ที่แล้ว

มรรค แปลว่า ทาง ซึ่งในที่นี้หมายถึง ทางเดินของใจ โดยเป็นการเดินจากความทุกข์ไปสู่ความเป็นอิสระ หลุดพ้นจากทุกข์ซึ่งมนุษย์หลงยึดถือและประกอบขึ้นใส่ตนเองด้วยอำนาจของอวิชชา ได้แก่ (สุภีร์ ทุมทอง, 2557: 100-102)

1. สัมมาทิฐิ คือ ความเข้าใจถูกต้อง อันยอมต้องการใช้ในกิจการทั่วไปทุกประเภททั้งทางโลกและทางธรรม แต่สำหรับฝ่ายธรรมชั้นสูงอันเกี่ยวกับการเห็นทุกข์หรืออาสวะซึ่งจัดเป็นการเห็นอริยสัจนั้น ย่อมต้องการฝึกฝนอย่างจริงจังเป็นพิเศษ ความเข้าใจถูกต้องคือต้องเข้าใจอย่างทั่วถึงว่าทุกข์นั้นเป็นอย่างไร อย่างหยาบๆ ที่ปรากฏชัดเป็นอย่างไร อย่างละเอียดที่แอบแฝงเป็นอย่างไร เหตุให้เกิดทุกข์เป็นอย่างไร ความดับสนิทของทุกข์มีภาวะอย่างไร มีลำดับอย่างไร ทางให้ถึงความดับทุกข์คืออะไร เดินให้ถึงได้อย่างไร สัมมาทิฐิมีทั้งที่เป็นโลกียะ คือของบุคคลที่ต้องชวนชวายปฏิบัติก้าวหน้าอยู่ และสัมมาทิฐิที่เป็นโลกุตตระ คือของพระอริยบุคคลต้นๆ ส่วนของพระอรหันต์ เรียกเป็นวิชา เพราะท่านถึงที่สุดแล้ว

2. สัมมาสังกัปปะ คือ ความใส่ใจถูกต้อง โดยคิดหาทางออกไปจากทุกข์ตามกฎแห่งเหตุผลที่เห็นชอบมาแล้วในข้อสัมมาทิฐินั้นเอง เริ่มตั้งแต่การใส่ใจที่โน้มไปในการออกบวช การไม่เพ่งร้าย การไม่ทำทุกข์ให้แก่ผู้อื่นแม้เพราะเปลอ รวมทั้งความใส่ใจถูกต้องทุกอย่างที่เป็นไปเพื่อความหลุดพ้นจากสิ่งที่ไม่ประสงค์

3. สัมมาวาจา คือ การพูดจาถูกต้อง ไม่เป็นโทษต่อตนเองและผู้อื่น

4. สัมมากัมมันตะ คือ การกระทำถูกต้อง ไม่เป็นโทษต่อตนเองและผู้อื่น

5. สัมมาอาชีวะ คือ การดำรงชีพถูกต้อง ไม่เป็นโทษต่อตนเองและผู้อื่น

6. สัมมาวายามะ คือ ความพากเพียรถูกต้อง เป็นส่วนของใจที่บากบั่นในอันที่จะก้าวหน้าในการดำเนินตามมรรค ถึงกับมีการอธิษฐานอย่างแรงกล้า

7. สัมมาสติ คือ การระลึกประจำใจถูกต้องระลึกแต่ในสิ่งที่เกื้อหนุนแก้ปัญญาที่จะทำลายอวิชชาที่ครอบงำตนอยู่โดยเฉพาะ ได้แก่ กายและธรรมอันเนื่องเกี่ยวกับกาย เมื่อพบความจริงของกาย อวิชชาหรือหัวหน้าแห่งมูลทุกข์ก็สิ้นไป

8. สัมมาสมาธิ คือ การตั้งใจมั่นถูกต้อง ได้แก่ สมาธิ เป็นของจำเป็นในกิจการทุกอย่าง สำหรับในที่นี่เป็นอาการของใจที่รวมกำลังเป็นจุดเดียว กล้าแข็งพอที่จะให้เกิดปัญญาและเป็นการพักผ่อนของใจ อีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปได้ว่า การพัฒนาระบบราชการไทยตามแนวทางสายกลางแห่งองค์มรรค 8 เพื่อประชาคมอาเซียน จะต้องดำเนินการตามแนวทางและโครงการต่างๆ ที่ได้นำมารวมไว้ใน “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-พ.ศ.2561)” เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน แนวทางดำเนินงานที่สำคัญจะต้องมีการประยุกต์ใช้จากหลายแนวความคิดเพื่อนำมาบูรณาการร่วมกัน ผลที่จะได้ตามมา คือ เป็นมาตรการ/กลยุทธ์ ที่จะมอบหมายให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้นำไปสู่การบริหารเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานและ

การสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาระบบราชการไทย รวม 3 หัวข้อ (7 ประการ) ประกอบด้วย

1. การยกระดับองค์การสู่ความเป็นเลิศ มี 4 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน 2) การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ 3) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และ 4) การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

2. การพัฒนาอย่างยั่งยืน มี 2 ประการ ได้แก่ 1) การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน และ 2) การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

3. การก้าวสู่สากล ได้แก่ การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

จะต้องมีการประยุกต์การบริหารจัดการยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ต่างๆ ทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการควบคู่กับหลักพระพุทธศาสนาที่สำคัญในครั้งนี้ คือ มรรค 8 ได้แก่ 1) สัมมาทิฐิ คือ ความเข้าใจถูกต้อง 2) สัมมาสังกัปปะ คือ ความใส่ใจถูกต้อง 3) สัมมาวาจา คือ การพูดจากถูกต้อง 4) สัมมากัมมันตะ คือ การกระทำถูกต้อง 5) สัมมาอาชีวะ คือ การดำรงชีพถูกต้อง 6) สัมมาวายามะ คือ ความพากเพียรถูกต้อง 7) สัมมาสติ คือ การระลึกประจำใจถูกต้อง และ 8) สัมมาสมาธิ คือ การตั้งใจมั่นถูกต้อง

ทั้งนี้ เพื่อให้ “การพัฒนาระบบราชการไทยตามแนวทางสายกลางแห่งองค์มรรค 8 เพื่อประชาคมอาเซียน” ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การให้ความสำคัญในการร่วมมือกันของ 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่จะได้มีการดำเนินงาน โดยยึดพื้นที่เป็นที่ตั้งเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยการสนับสนุนให้ประชาชนเห็นความสำคัญในนโยบายของรัฐที่จะมีผลโดยตรงต่อประชาชน เช่น สามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการตรวจสอบหลังจากที่นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

2. การปลูกฝังจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมที่ดีในการให้บริการต่อประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียมกัน ตามสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการยอมรับกันทั่วไปในกลุ่มประเทศอาเซียนและ ประเทศอื่นๆ ในโลก

เอกสารอ้างอิง

- พิทยา บวรพัฒนา. (2546). *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ว. วชิรเมธี. (2551). *คนสำราญ งานสำเร็จ. แนวมรรค 8 (อภิวรรค)*. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพฯ: อมรินทร์.
- สุภีร์ ทุมทอง. (2557). *อริยมรรคมีองค์ 8 ภาคปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- Max Weber. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. Translated by A.M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.