



โครงการพัฒนาข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง สำนักงาน ก.พ.

โดยความร่วมมือของ

สถาบันบัณฑิตเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (Korea Development Institute)

รายงานผลการปฏิบัติราชการและการฝึกอบรมระยะสั้น

ภายใต้โครงการพัฒนาข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง สำนักงาน ก.พ. รุ่นที่ 11

หัวข้อ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)”

โดย

นางสาวกรกช แก้วไพฑูรย์

นายภาคภูมิ ว่องสันตติวานิช

นางสาวภาสิน จันทรมณี

นางสาวมาติกา เต็มผาติ

นางสาวศรมณ เทพแก้ว

นางสาวศุภกาญจน์ ศรีเพ็ชร

นางสาวสมัญชา วินทพัตร

นางสาวสุวลักษณ์ จุสวัสดี

นายสุวัฒน์ สุขไทย

นางสาวอรฉัตร นิยมสุข

นายอิชยา อุดมกิจแจ่มเลิศ



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เริ่มมีการนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ และยังได้ประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทุกประเภทมากกว่า 3 ทศวรรษ โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาให้มีความครอบคลุมและทันสมัยมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีหน่วยงานหรือองค์กรได้ให้คำนิยามที่หลากหลาย แต่โดยสรุปมีเป้าหมายเช่นเดียวกัน คือ การบริหารการดำเนินงานด้วยความถูกต้อง บนพื้นฐานคุณธรรม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นอย่างองค์กรหรือหน่วยงานในระดับใดก็ตาม ประเทศไทยได้เริ่มเห็นความสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างจริงจัง ตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่มีการเห็นพ้องต้องกันว่า สาเหตุสำคัญหนึ่งมาจากการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ขาดธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดปัญหาที่ลุกลามจนบานปลายในที่สุด ทำให้ทุกฝ่ายในสังคมหันมาให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องอันเกิดมาจากการขาดระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบ ขาดการปลูกฝังจิตสำนึกจริยธรรม ทำให้เกิดรูรั่วไหล การกระทำผิด ฉ้อฉล และทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐนั้น พบว่ายังคงมีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองและปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนาน จำเป็นต้องมีการรื้อปรับระบบราชการให้มี ความทันสมัย และสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

จากการปฏิบัติราชการ และการฝึกอบรมระยะสั้นภายใต้โครงการพัฒนาข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) รุ่นที่ 11 ของสำนักงาน ก.พ. โดยความร่วมมือของ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์เกาหลีใต้ (Korea Development Institute: KDI) ได้เรียนรู้พัฒนาการด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ซึ่งประสบปัญหาไม่ต่างจากประเทศไทยในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ แต่กลับสามารถฟื้นตัวได้อย่างเข้มแข็งและพัฒนาอย่างรวดเร็ว จนสามารถยกระดับประเทศในระดับที่สูงกว่าประเทศไทยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) พบว่า เกาหลีใต้ได้ใช้เครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จนเกิดผลในวงกว้างคือการพัฒนาาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคมได้อย่างดี จะเห็นได้จากการจัดอันดับขององค์การสหประชาชาติที่ให้เกาหลีใต้ได้อันดับ 1 ด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ติดต่อกันถึง 6 ปี และได้เห็นความสัมพันธ์ของระดับการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

คณะผู้จัดทำเห็นว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถพัฒนาประเทศไทยให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น และช่วยลดปัญหาต่าง ๆ หลายประการที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ได้เป็นอย่างดี



## คำนำ

การปฏิบัติราชการและการฝึกอบรมระยะสั้น ภายใต้โครงการข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง สำนักงาน ก.พ. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการพัฒนาข้าราชการในโครงการที่ผ่านการคัดเลือกจากหน่วยงาน และสำนักงาน ก.พ. ที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง ให้มีความรู้รอบด้าน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในการพัฒนาองค์กร ตลอดจนพัฒนาตนเองให้มีความพร้อมเพื่อเป็นผู้นำหรือผู้บริหารขององค์กรในอนาคต

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2558 สำนักงาน ก.พ. ได้ร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ (Korea Development Institute) ในการจัดหลักสูตรเพื่อพัฒนากลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงรุ่นที่ 11 ผ่านการบรรยาย การศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และการศึกษาผ่านผลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ตลอดจนฝึกการวางแผน ออกแบบนโยบายจริง โดยการแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันบัณฑิตเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ตั้งแต่วันที่ 17 – 25 พฤศจิกายน ณ กรุงเทพมหานคร และ 12 – 18 ธันวาคม 2558 ณ สาธารณรัฐเกาหลีใต้

จากการปฏิบัติราชการและการฝึกอบรมระยะสั้น คณะผู้จัดทำได้รับการถ่ายทอดบทเรียน ประสบการณ์ รวมทั้งมีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ ทำให้ได้รับองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของประเทศไทย เพื่อการพัฒนาในขั้นต่อไปได้

รายงานผลการปฏิบัติราชการและการฝึกอบรมระยะสั้นฉบับนี้ คณะผู้จัดทำได้เลือกให้ความสำคัญกับ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเป็นการเรียนรู้จากองค์ความรู้ ประสบการณ์ และการดำเนินการจริงของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ โดยเฉพาะด้านการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่เห็นผลเป็นรูปธรรม และพิสูจน์แล้วว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยประเทศเกาหลีใต้ในการยกระดับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ข้าราชการในโครงการ และผู้ที่สนใจได้ศึกษา และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนนโยบายสาธารณะ เพื่อการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของประเทศไทยได้ต่อไป

คณะผู้จัดทำขอขอบคุณ สำนักงาน ก.พ. สถาบันบัณฑิตเพื่อการพัฒนาแห่งสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้คณะผู้จัดทำสามารถปฏิบัติราชการ และศึกษาเรียนรู้จนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี



## สารบัญ

	<b>บทที่ 1</b> นิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย และเกาหลีใต้	<b>1</b>
	1.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	1
	1.2 หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย	4
	1.3 สรุปการเรียนรู้หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการประยุกต์ใช้ของ สาธารณรัฐเกาหลีใต้	6
	<b>บทที่ 2</b> การศึกษาการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ของเกาหลีใต้	<b>12</b>
	2.1 บทนำ	12
	2.2 กรณีศึกษาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government) ของประเทศเกาหลีใต้	12
	2.3 กรณีศึกษาการต่อต้านการทุจริต ของประเทศเกาหลีใต้	19
	2.4 บทสรุปการเรียนรู้การพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเกาหลีใต้	21
	<b>บทที่ 3</b> การศึกษาเปรียบเทียบ ระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย และเกาหลีใต้	<b>22</b>
	3.1 บทนำ	22
	3.2 ดัชนีระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Worldwide Governance Indicators: WGI)	23
	3.3 ดัชนีระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (UN E-Government Development Survey: EGDI)	24
	3.4 ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Global Competitiveness Index: GCI)	25
	3.5 ดัชนีความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business: EoDB)	26





## บทที่ 4 การจัดทำนโยบายและโครงการโดยประยุกต์จากบทเรียนด้านการพัฒนา การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสาธารณรัฐเกาหลีใต้

4.1 บทนำ	28
4.2 นโยบาย โครงการ เป้าหมาย	28
4.3 หลักการและเหตุผล	29
4.4 แนวทางและแผนการดำเนินการโครงการ	32



## บทที่ 1

# นิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย และเกาหลีใต้

(What are the lessons learned from the program?)

ในปี พ.ศ. 2532 นับเป็นครั้งแรกที่พบบนเป็นครั้งแรกที่พบว่ามีการใช้คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ขึ้น ในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับการให้ประเทศต่าง ๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ ซึ่งพบว่าธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลก็ได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้ทุกฝ่ายในสังคมหันมาให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อบกพร่องอันเกิดมาจากการขาดระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบ ขาดการปลูกฝังจิตสำนึกจริยธรรม ทำให้เกิดรูรั่วไหล การกระทำผิด ฉ้อฉลและทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐนั้น พบว่ายังคงมีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองและปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลายาวนาน จำเป็นต้องมีการรื้อปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย และสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์



### 1.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในปี พ.ศ. 2535 ธนาคารโลกได้ริเริ่มแนวคิดและอธิบายถึงการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาซึ่งครอบคลุมประเด็นในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใสและ ข้อมูลข่าวสาร

คำว่า “Good Governance” ในประเทศไทยมีการใช้คำศัพท์เรียกหลายคำด้วยกัน เช่น ธรรมาภิบาล การบริหารกิจการบ้านเมือง (และสังคม) ที่ดี ธรรมรัฐ สุประศาสนการ ธรรมราชา การปกครองที่ดี การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้คำจำกัดความของ คำดังกล่าว ไว้หลายนิยาม

และแต่ละละนิยามมีหลายองค์ประกอบ แต่ท้ายที่สุดก็มีเป้าหมายเดียวกัน คือหลักการบริหารจัดการบ้านเมือง เพื่อนำไปสู่ความยั่งยืน และผลประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชน

- 1) UNESCAP อธิบายว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมือง ที่มีลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารกิจการของ บ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบและ กระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มั่นใจว่าข้อเรียกร้องของความ ต้องการของทุกฝ่ายในสังคมจะได้รับการรับฟัง และนำเข้ามาพิจารณาไตร่ตรองในการตัดสินใจและ กำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งทำให้ปัญหาทุจริตหรือประพฤติมิชอบลดลงในท้ายที่สุด นอกจากนี้ UNESCAP ยังได้กำหนด องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ 8 ประการ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม และไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability)
- 2) UNDP ได้ทบทวนและให้นิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมืองเศรษฐกิจ และการ บริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะ ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล โดยเอาแนวคิดเกี่ยวกับ การพัฒนามนุษย์เข้ามา ไว้ด้วยรวมทั้งสิ้น 9 ประการ ดังนี้
  - 2.1) การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจ ทั้งโดยตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง นั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึง ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์
  - 2.2) นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือก ปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน
  - 2.3) ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร โดยบุคคลที่มีความสนใจจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้ การได้รับข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตาม ประเมินสถานการณ์
  - 2.4) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบัน กระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแล เอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

2.5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการ ขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้

2.6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

2.7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) สถาบัน กระบวนการ ต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

2.9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการและความจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

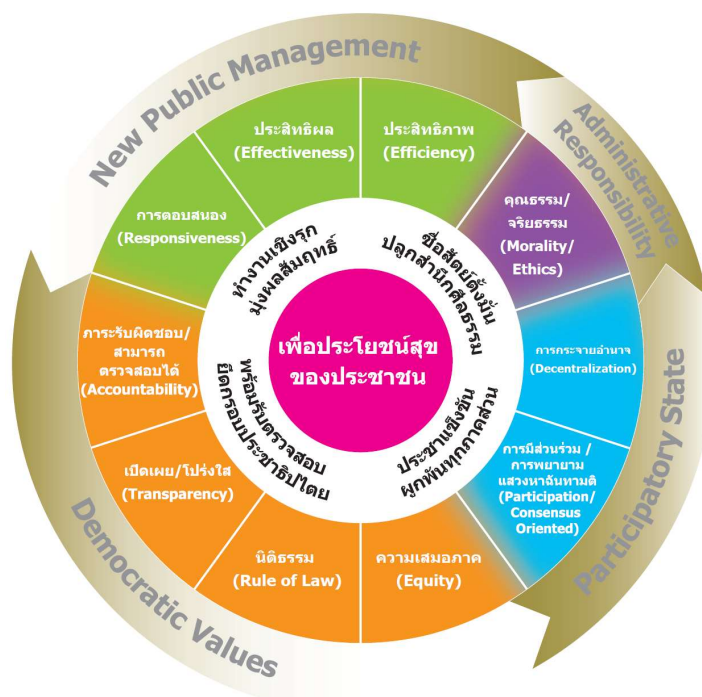
- 3) ในปี พ.ศ. 2555 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทบทวนและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่ เพื่อให้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความง่ายกับสภาพบริบทของประเทศไทย ซึ่งได้นำเอาประเด็นที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องรวมไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องของทัศนคติและพฤติกรรมของตัวบุคคลทั้งในระดับผู้นำและผู้ปฏิบัติงาน โดยเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมประเด็นในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท



## 1.2 หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

- 1) **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)** ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) และหลักการตอบสนอง (Responsiveness)
- 2) **ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)** ประกอบด้วย หลักการะับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)
- 3) **ประชารัฐ (Participatory State)** ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)
- 4) **ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)** ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)



### รูปที่ 1: หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2558.

ความหมายของหลักการย่อย มีดังต่อไปนี้

## 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

- 1.1) ประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น
- 1.2) ประสิทธิภาพ (Effectiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สนอง กระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐานมีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง
- 1.3) การตอบสนอง (Responsiveness)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

## 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)

- 2.1) ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น
- 2.2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย
- 2.3) หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ
- 2.4) ความเสมอภาค (Equity)** หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้ง

ยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคล ผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

### 3) ประชากรรัฐ (Participatory State)

#### 3.1) การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็น ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

#### 3.2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจ

และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

### 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

#### 4.1) คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความ

รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย



#### 1.3 สรุปการเรียนรู้หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการประยุกต์ใช้ของสาธารณรัฐเกาหลีใต้<sup>1</sup>

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกี่ยวข้องกับทั้งรัฐบาลและประชาชน โดยโครงสร้าง กระบวนการ และคุณค่าของการบริหารกิจการบ้านเมืองล้วนมีผลกระทบต่อสมรรถภาพของรัฐบาลและความเชื่อถือที่ประชาชนมีให้รัฐ ดังนั้นจำเป็นต้องออกแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองผ่านกระบวนการและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลต่อการออกแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง ได้แก่ เศรษฐกิจการเมือง ระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและผู้มีบทบาทในภาคประชาชน

<sup>1</sup> บรรยายโดย Prof. Soonhee Kim, Professor of Public Administration, Chair, MPM Program, KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea, 15 December 2015



ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สถาบันต่าง ๆ ขั้นตอนวิธีการบริหาร ความต้องการและคาดหวังของประชาชน บริบททางสังคมในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก รวมถึงนโยบายเฉพาะต่าง ๆ อีกด้วย

ความท้าทายด้านการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมือง ได้แก่ ความยั่งยืน การประสานกันระหว่าง การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ความซื่อสัตย์ของผู้นำภาครัฐ ความโปร่งใสและการรับผิดชอบ การบริหารกิจการบ้านเมืองนั้นมาจาก 2 แนวคิดคือการบริหารจัดการภาครัฐและประชาธิปไตย โดยระบบการบริหารยึดหลักจากประสิทธิภาพสู่คุณค่าต่อสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดโอกาสในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความสุขของประชาชน ทำให้ประชาชน องค์กรเอกชน และ องค์กรรัฐเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน ร่วมกันในการบริหารกิจการบ้านเมือง นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ข้าราชการก็มีการให้ความสำคัญกับการจ้างงานที่เน้นความถูกต้องชอบธรรมและความสามารถ ตลอดจนความต้องการผู้นำที่มีภาวะผู้นำในทุกภาคส่วน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาวิจัยความคาดหวังของประชาชน สมรรถภาพของรัฐบาล และภาวะผู้นำในรัฐบาล

ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่การติดต่อสื่อสารครอบคลุมและการส่งต่อข้อมูลข่าวสารโยงโยไปทั่วโลก ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องมีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่มีความโปร่งใส มีการแสดงถึงภาระรับผิดชอบ รวมทั้งต้องพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมๆ กันด้วย ทำให้ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรภาคสังคม บริษัทเอกชนและบริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ รัฐจึงควรสร้างสมรรถนะการบริหารที่มี ประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย ผู้นำควรมีวิสัยทัศน์กว้างไกลระดับโลกและปฏิบัติให้ได้ในระดับประเทศ หรือท้องถิ่น ผู้นำทางการเมือง ข้าราชการอาวุโสระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหาร กิจการบ้านเมืองจะต้องมีทักษะ ความสามารถ และความรู้ในการนำประชาชนผ่านทางธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การสร้างเครือข่ายเป็นสมรรถนะในการบริหารของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่จะเชื่อมโยง สมรรถนะในการบริหารและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างไรในบริบทของประเทศ สมรรถนะที่ต้องสร้าง ขึ้นเพื่อแสดงถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา การมีส่วนร่วม และความ ซื่อตรง ไม่ทุจริต โดยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา อาจแสดงได้ด้วยการมีเอกสารของรัฐบาลที่ชัดเจน มีแนวทาง ชัดเจนของกฎระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนในการบริหาร มีอิสระในเรื่องข้อมูลข่าวสารและสิทธิ ทางการเมือง อิสระของสื่อ มีการแบ่งปันและส่งต่อข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ระหว่างแต่ละภาคส่วน หน่วยงาน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงต้องใช้หลายวิธีในการสื่อสารในงานของรัฐบาลกับประชาชนและ ชุมชนท้องถิ่น การพยายามสร้างความน่าเชื่อถือจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมชุมชนและความรู้สึกเป็นเจ้าของของ ประชาชน

การสร้างการมีส่วนร่วม โดยเน้นให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ มี การประชุมปรึกษาหารือกัน มีกฎระเบียบและกฎหมายการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับวิธีการ ขั้นตอนของการมี ส่วนร่วมของประชาชน มีการเผยแพร่กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้ทราบ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ใน ข้อผิดพลาดของภาครัฐต่อการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างประชาชน องค์กร

ธุรกิจ ประชาคม และองค์กรเอกชนในการออกเสียงเรื่องการทุจริตและการเข้าถึงสิทธิทางการเมือง ตลอดจนกิจกรรมอาสาสมัคร

การแสดงความซื่อตรง ไม่ทุจริต สามารถสร้างความเชื่อถือให้กับภาคประชาชนได้ โดยสมรรถนะที่แสดงถึงความซื่อตรง เช่น กลไกการควบคุมการทุจริต การตระหนักถึงความซื่อตรงของสาธารณชน ความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณของรัฐบาล ประชาคม องค์กรเอกชน สื่อสารมวลชน และองค์กรธุรกิจ การยกย่องข้าราชการหรือผู้นำท้องถิ่นที่ซื่อตรง การสร้างค่านิยมเรื่องสัญญาและกระบวนการทดลองที่ยุติธรรม

โดยสรุป สมรรถนะด้านการบริหารในมุมมองของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะต้องประกอบด้วย ความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา การส่งเสริมให้มีส่วนร่วม และความซื่อตรง ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อประชาสังคมในเรื่องการบริหารที่เป็นประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจ และความเชื่อถือในรัฐบาล ทั้งสิ้น โดยสมรรถนะด้านการบริหารของรัฐบาลแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่

- 1) กรอบด้านโครงสร้าง ประกอบด้วย กฎหมาย นโยบาย ทรัพยากร การปรับปรุงด้าน IT ระบบการประเมิน สิทธิของประชาชนในการรับข้อมูลข่าวสาร
- 2) กรอบด้านการเมือง ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน การร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ความสัมพันธ์กับสื่อสารมวลชน
- 3) กรอบด้านทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย ความเป็นมืออาชีพ ศักยภาพ และภาวะผู้นำ
- 4) กรอบด้านวัฒนธรรม ประกอบด้วย ต้นทุนทางสังคม วัฒนธรรมโดยรวม และความหลากหลายทางวัฒนธรรม

### 1.3.1 การศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ได้นำมาใช้อย่างจริงจังในการปฏิรูปประเทศ นอกเหนือไปจากการปราบปรามการทุจริตในวงการราชการอย่างจริงจังที่ดำเนินการมาก่อนหน้านี้

ในมุมมองของประเทศเกาหลีใต้ เชื่อว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ประกอบไปด้วยโครงสร้าง การดำเนินงาน การจัดการของภาครัฐ (Structure) ขั้นตอนการดำเนินงานและบริการ (Process) และคุณค่าของงานที่ให้บริการ (Value) เป็นปัจจัยสำคัญและส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของรัฐบาล (Government performance) และความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาล (Trust in government) จึงมีผลต่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย

การศึกษาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของเกาหลีใต้ เพื่อพัฒนาประเทศและยกระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แบ่งออกเป็น 4 ด้าน บนหลักพื้นฐานของ ความหลากหลาย ความซับซ้อน และบริบทของสภาพแวดล้อม ดังนี้

1. เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) และระดับของการพึ่งพา (interdependency) และการตอบสนอง (interactions) ต่อนโยบาย
2. ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สถาบัน กระบวนการ และคุณค่าของการสร้างสรรค์รูปแบบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. ความต้องการและความคาดหวังของประชาชน
4. บริบท และการเมืองในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก

### 1.3.2 โอกาสและความท้าทายของการพัฒนาระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ความท้าทายที่สำคัญของการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมี 3 ประการ คือ ความคาดหวังของประชาชน (Citizen expectations) ชีตความสามารถของรัฐบาล (Government performance) และภาวะผู้นำของรัฐบาล (Leadership in government)

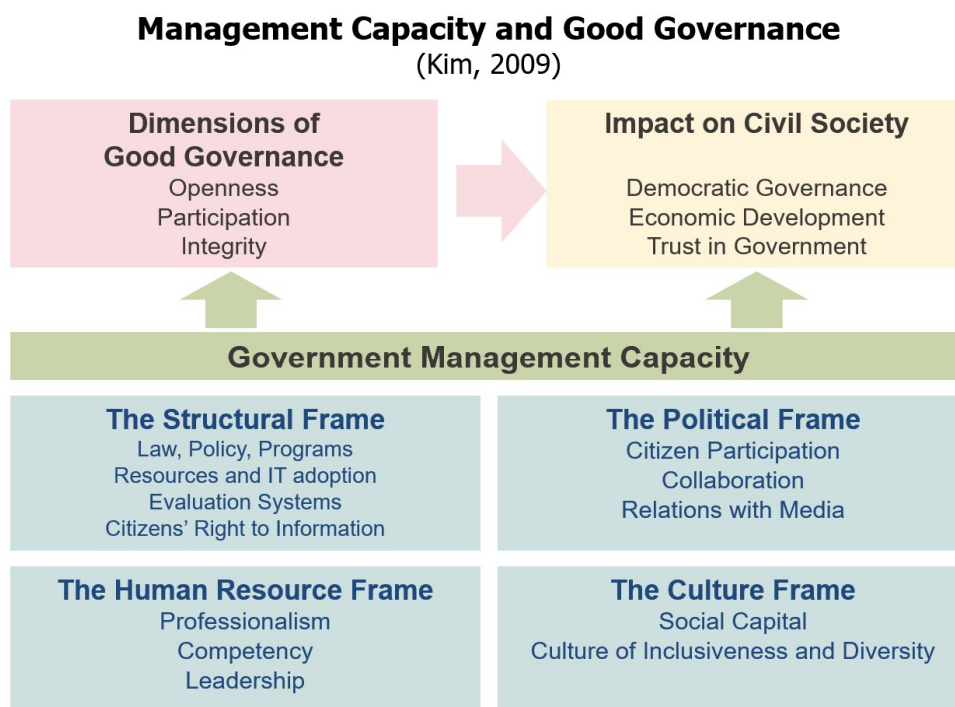
นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญในการพัฒนายังพบกับความท้าทายในหลาย ๆ ปัจจัยที่ต้องมีการพิจารณาประกอบด้วย เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ความร่วมมือระหว่างการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและการกระจายอำนาจ (Coordination of centralization and decentralization) ความโปร่งใสของผู้บริหาร (Integrity of public leadership) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Transparency and accountability)

### 1.3.3 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โลกาภิวัตน์ กับประเทศที่กำลังพัฒนา

แม้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีการใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างจริงจังและเห็นผลชัดเจน ประเทศที่กำลังพัฒนาก็สามารถนำมาปรับใช้ได้เช่นกัน เพียงยกระดับไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว และก้าวสู่โลกาภิวัตน์ได้ โดยมีปัจจัยที่ประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องพิจารณา เช่น

- 1) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะได้รับความกดดันจากความต้องการที่จะให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Accountability) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social development)
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรอิสระ ชุมชน และภาคเอกชนต่อการดำเนินงานของภาครัฐ
- 3) การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล
- 4) การมีวิสัยทัศน์ในระดับสากล แต่ต้องมีการปรับการดำเนินงานให้เข้ากับระดับพื้นที่ (Think Global and Act local) เป็นภาวะผู้นำในระดับสากล
- 5) บทบาทของผู้นำทางการเมือง และข้าราชการชั้นสูงทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
- 6) การเพิ่มขีดสมรรถนะ (Competency) ให้กับผู้นำในภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

### 1.3.4 การศึกษาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเกาหลีใต้



**รูปที่ 2:** ความสัมพันธ์ของขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการ กับ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ที่มา: Kim, Soonhee. *Leadership and Good Governance: Government Capacity Building*. KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea: Presentation Prepared for the Thai Government Officials, 2015.

- 1) ความเกี่ยวข้องของขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการ กับ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การศึกษาเกี่ยวกับขีดความสามารถในการบริหารจัดการภาครัฐ กับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของขีดความสามารถด้านการบริหารกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ชัดเจนขึ้น
- 2) การจำกัดกรอบการศึกษา จะช่วยให้สามารถเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างขีดความสามารถในการบริหารจัดการ กับขีดความสามารถด้านการบริหารกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ดีขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศได้

#### ความซื่อตรง ตรงไปตรงมา (Openness)

- การเปิดเผยข้อมูลเอกสารภาครัฐ
- แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งทางด้านกฎระเบียบในขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- กฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อความโปร่งใส

- การเปิดเผยและการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
- การสื่อสารถึงการดำเนินงานภาครัฐหลากหลายวิธี เพื่อลงสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง และหน่วยงานท้องถิ่น
- การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนเพื่อสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizenship)

### การมีส่วนร่วม (Participation)

- การเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จนถึงการลงประชามติ
- กฎระเบียบในการปฏิบัติราชการที่กำหนดให้มีวิธีการ และขั้นตอนการมีส่วนร่วม
- ระบบการมีส่วนร่วมในการประเมินและกำกับการทำงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น
- การประสานความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรอิสระ NGO ต่าง ๆ ในการควบคุมและกำจัดการทุจริต และการป้องกันการเข้าถึงการทำงานของภาครัฐ
- การประสานความร่วมมือระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรอิสระ NGO ต่าง ๆ เพื่อจิตสาธารณะ

### จริยธรรม (Integrity)

- กลไกในการควบคุมการทุจริต รวมทั้งกลไกการสร้างความรู้เกี่ยวกับจริยธรรม คุณธรรมในระดับสาธารณะ
- ความเป็นมืออาชีพ และจรรยาบรรณในภาครัฐ องค์กรชุมชน องค์กรอิสระ สื่อมวลชน และภาคธุรกิจ
- การสร้างแรงจูงใจในการบริการภาครัฐ
- การยอมรับและเห็นคุณค่าในตัวเจ้าหน้าที่ และผู้นำชุมชนที่มีคุณธรรม จริยธรรม



## บทที่ 2

### การศึกษาการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเกาหลีใต้

#### 2.1 บทนำ

จากการศึกษาดูงาน และปฏิบัติราชการที่สาธารณรัฐเกาหลีใต้โดยการฝึกอบรม มีวัตถุประสงค์ในการเรียนรู้การปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) ซึ่งพบว่า สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีการพัฒนาด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่น่าสนใจ และควรนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการตอบสนอง) และความโปร่งใส โดยเกาหลีใต้ได้นำระบบสารสนเทศภาครัฐ (e-Government) มาใช้เพื่อยกระดับการให้บริการภาครัฐ และการป้องกันการทุจริต ซึ่งเห็นผลอย่างชัดเจนจากการที่เกาหลีใต้ ได้รับการจัดให้เป็นประเทศที่มีระบบ e-government ที่ดีที่สุดในโลกติดต่อกันถึง 6 ปี และยังช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในด้านต่าง ๆ ของประเทศด้วย



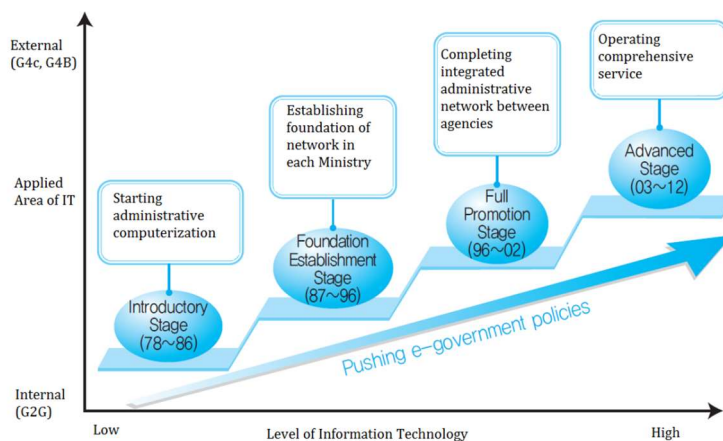
#### 2.2 กรณีศึกษาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government) ของประเทศเกาหลีใต้

##### 2.2.1 พัฒนาการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้

ในช่วงประธานาธิบดี คิม แด-จุง (พ.ศ.2541 – 2545) ช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ได้มีการวางนโยบายการพัฒนาชาติใหม่ที่มีความชัดเจน ด้วยความเข้มแข็งของประธานาธิบดี และการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีแนวทางการพัฒนาประเทศที่มีความชัดเจนขึ้น โดยนโยบายหนึ่งคือการใช้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) เป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูปและยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- 1) การมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนในการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
- 2) การมีความมุ่งมั่นและความชัดเจน (Commitment) ในการดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 3) การปฏิรูปกระบวนการในการดำเนินการ (reengineering)
- 4) การให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้บริหาร / ผู้นำระดับอาวุโส
- 5) การแบ่งปัน (sharing) ความรู้ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
- 6) กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้จากแบบอย่างที่น่าสนใจและสามารถปรับใช้ได้ ทั้งจากตัวอย่างของภาครัฐและภาคเอกชน

“หากระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศได้ถูกสร้างขึ้น และดำเนินการจนประสบความสำเร็จ จะทำให้สังคมมีประสิทธิภาพโดยรวมมากขึ้น การทุจริตจะหมดไป และเพิ่มระดับความเชื่อมั่นแก่รัฐบาล ภาคเอกชนจะสามารถดำเนินธุรกิจในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยมากขึ้น ทำให้เกาหลีใต้จะสามารถขึ้นมาเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในระดับต้น ๆ ไม่ได้เป็นการเกินเลย หากจะบอกว่าเราจะต้องให้ความสำคัญกับรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นอย่างมาก เราต้องมาร่วมสร้างให้เกาหลีใต้ของเรา เป็นประเทศที่มีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพที่สุด และประสบความสำเร็จประเทศหนึ่ง” – ประธานาธิบดีคิม แด-จุง



### รูปที่ 3: พัฒนาการของระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของเกาหลีใต้

ที่มา: Kim, Soonhee. *Leadership and Good Governance: Government Capacity Building*. KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea: Presentation Prepared for the Thai Government Officials, 2015.

รัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ได้เริ่มมีการวางนโยบายเพื่อการจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 โดยเริ่มจากกรอบการเชื่อมโยงข้อมูลภายใน (Internal G2G) และเริ่มยกระดับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมากขึ้น ไปพร้อม ๆ กับการขยายการเชื่อมโยงจาก G2G เป็น G4C (Government for Citizen) และ G4B (Government for Business) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ระยะในช่วงที่ผ่านมา คือ

- 1) ระยะที่ 1 ระยะเริ่มต้น (Introductory Stage) 2521 – 2529: เริ่มมีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารจัดการงานภายในแต่ละกระทรวง เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ในขณะนั้นยังไม่เจริญมากนัก วัตถุประสงค์ในการนำคอมพิวเตอร์มาใช้จึงเป็นการใช้กับงานภายในหน่วยงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานเป็นหลัก
- 2) ระยะที่ 2 ระยะก่อตั้งระบบ (Foundation Establishment Stage) 2530 – 2539: มีการจัดตั้งเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในแต่ละกระทรวงในส่วนกลาง โดยสานต่อจากงานที่ปรับมาใช้คอมพิวเตอร์เมื่อระยะแรก ในระยะนี้คอมพิวเตอร์เริ่มมีการนำมาใช้แพร่หลายมากขึ้นในหน่วยงานรัฐ และมีการติดตั้งโครงสร้างพื้นฐานของระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ จึงเริ่มมีการส่งผ่านข้อมูลและแชร์ข้อมูลกันภายใน



หน่วยงานของรัฐ มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย (G2G) แต่ยังไม่มีการแชร์ข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน แม้ว่าประชาชนจะเริ่มมีคอมพิวเตอร์แล้วก็ตาม

- 3) ระยะที่ 3 ระยะการใช้งานเต็มที่ (Full Promotion Stage) 2539 – 2545: การเชื่อมโยงระบบเข้าด้วยกันระหว่างกระทรวงอย่างสมบูรณ์ ทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศข้อมูลความเร็วสูง และทำให้ระบบสารสนเทศพัฒนามากขึ้นด้วย จนเริ่มมีการแชร์ข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะข้อมูลสินค้าและบริการที่หน่วยงานรัฐต้องการ ถือเป็น การเริ่มต้นของระบบ E-Government: G2B และ G2C เป็นยุคก้าวกระโดดและให้ความสำคัญกับระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเต็มรูปแบบในการปฏิรูปประเทศ ในช่วงนี้รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดผลสำเร็จ โดยจัดให้คณะกรรมการนี้ขึ้นตรงกับประธานาธิบดี และใช้ระบบคณะกรรมการโดยทั่วไปคือ มีคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับนโยบาย คณะทำงานที่เป็นผู้ขับเคลื่อน ซึ่งประกอบด้วยทีมงานที่ดำเนินการในแต่ละด้าน เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน และมีลักษณะการผสมผสานการทำงานทั้งในรูปแบบ Top-down และ Bottom-up



**รูปที่ 4:** Structure of E-Government Special Committee during the Full Promotion Stage (1996-2002)

ที่มา: Kim, Soonhee. *Leadership and Good Governance: Government Capacity Building*. KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea: Presentation Prepared for the Thai Government Officials, 2015.

คณะกรรมการพิเศษนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 17 คนจากภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีอาวุโสด้านการวางแผนนโยบาย เป็นประธาน ผู้ช่วยรัฐมนตรี 7 คน ปลัดกระทรวง 2 คน และผู้เชี่ยวชาญพิเศษจากภาคเอกชนอีก 7 คน

4) ระยะที่ 4 ระยะพัฒนาระดับความก้าวหน้า (Advanced Stage) 2546 – 2555: การปฏิรูปกระบวนการปฏิบัติงานเป็นแบบให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ โครงสร้างพื้นฐานของระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของรัฐที่เริ่มในระยะที่ 2 เสร็จสิ้นสมบูรณ์ทั้งหมดและระบบเริ่มอยู่ตัว ทำให้การบริการสาธารณะของรัฐให้บริการได้ครบทุกส่วน และเป็นปัจจุบัน ประชาชนสามารถใช้อุปกรณ์ด้าน IT อื่นๆ เช่น คอมพิวเตอร์ แล็บท็อป สมาร์ทโฟน เชื่อมต่อกับระบบ National E-Government ได้ โดยรัฐบาลของประธานาธิบดี Roh Moo-Hyun ได้วางรากฐานของการพัฒนาในระดับนี้ที่น่าสนใจคือ

4.1) ช่วงปี 2546 โครงการขยายความร่วมมือและการเชื่อมโยงข้อมูลเป็น 1 ใน 31 โครงการระดับชาติที่สำคัญของรัฐบาล

4.2) ช่วงปี 2546 – 2551 ได้วางกลยุทธ์ในการเชื่อมโยงข้อมูลรวมทั้งการนำการดำเนินงานร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้

- การสำรวจระดับการแบ่งปันและเชื่อมโยงข้อมูล (Information sharing assessment survey)

- การตั้งคณะกรรมการเชื่อมโยงและแบ่งปันข้อมูล (Committee for Administrative Information Sharing & Task Force on Information Sharing) เพื่อเป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน โดยนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลโดยตรง

- การวางแผนแม่บทในการเชื่อมโยงข้อมูล และการนำไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

- การแก้ไขพระราชบัญญัติรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถแบ่งปันและเชื่อมโยงข้อมูลถึงกันได้ รวมทั้งตั้งศูนย์สารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลแห่งชาติ (National Computing Information Service Center) ในรูปแบบการดำเนินการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP)

- การปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐาน และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงานของระบบสารสนเทศ

- ขยายกรอบการดำเนินงานระบบสารสนเทศภาครัฐไปสู่รัฐบาลเครือข่าย (Network government) และรัฐบาลแห่งองค์ความรู้ (Knowledge government) ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของการมีส่วนร่วม (Participatory)

4.3) การพัฒนาอย่างต่อเนื่องไปสู่ Government 3.0 ไปสู่ยุคการเปิดเผยข้อมูล (Open Data)

## 2.2.2 ปัญหา ความท้าทาย และโอกาสของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้

เช่นเดียวกับการพัฒนาในทุกประเทศ เกาหลีใต้ก็ประสบกับปัญหา ความท้าทาย และโอกาสของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เช่นเดียวกัน ซึ่งแบ่งเป็น 4 มิติ คือ

- 1) ข้อจำกัดของการศึกษา งานวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวของการบริหารจัดการที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะเกิดความล้มเหลว หรือความผิดพลาดเกิดขึ้น แต่ยังไม่มีการบันทึกหรือถ่ายทอดเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ต่อไป
  - 2) การเปลี่ยนแปลงจากองค์กรที่ให้บริการแบบ e-service ไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลเกาหลีใต้จะก้าวหน้าและประสบความสำเร็จในการให้บริการแบบ e-service แต่ก็ยังพบความท้าทายของการก้าวไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะ การก้าวไปสู่การเป็น smart e-Government ที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ข้อมูลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ เช่น การพยากรณ์ต่าง ๆ การจัดทำแผนป้องกันความเสี่ยง การจัดทำนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นต้น
  - 3) บทบาทของ e-government ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานในรูปแบบ evidence-based ซึ่งปัญหาที่พบคือ การนำข้อมูลมาใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการกำหนดนโยบาย
  - 4) การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open data)
    - 4.1) การใช้แพลตฟอร์มขนาดใหญ่แบบเปิดกว้างที่มีข้อมูลจำนวนมากทั้งจากภาครัฐและเอกชน แต่ต้องมีการปรับปรุงและจัดระเบียบข้อมูลให้เหมาะสมกับการใช้งานด้านต่าง ๆ เช่น ขนส่งมวลชน สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย สวัสดิการรัฐ เป็นต้น
    - 4.2) ระดับความร่วมมือด้านการวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องก้าวไปสู่ระดับโลก ดังนั้นจึงต้องมีการลงทุนในด้านทรัพยากรบุคคลค่อนข้างมาก
    - 4.3) ความต้องการระดับปัจเจกบุคคลที่สูงขึ้น และธุรกิจต้องพึงพาระดับความคิดสร้างสรรค์ และความยืดหยุ่นเพื่อสร้างโอกาสมากขึ้น
    - 4.4) ระบบการบริหารบุคลากรภาครัฐ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากรูปแบบระดับชั้นบังคับบัญชาเป็นแบบให้ความสำคัญกับระดับความรู้ และความสามารถในการวิเคราะห์แบบต่าง ๆ
- 4 รูปแบบ คือ Descriptive, Diagnostic, Predictive และ Prescription

## 2.2.3 ภาวะผู้นำกับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้

ภาวะผู้นำของบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้ ประสบความสำเร็จ การศึกษาภาวะผู้นำที่มีผลต่อการดำเนินงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่น่าสนใจมีดังนี้

- 1) ภาวะผู้นำของนักการเมือง ในมิติของวิสัยทัศน์ และการให้คำมั่นสัญญาว่าจะปฏิบัติตามนโยบาย

จากวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2541 และทิศทางใหม่ของการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือภาวะผู้นำที่เข้มแข็งของประธานาธิบดีและการสนับสนุนจากสภานิติบัญญัติ ทำให้การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพ

## 2) ภาวะผู้นำในการประสานงาน

จากการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ได้เกิดการเรียนรู้ในภาวะผู้นำที่มีผลต่อการขับเคลื่อนรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในแง่มุมมองของการช่วยปิดช่องว่างการดำเนินงานระหว่างกระทรวง การวางแผนนโยบาย เป็นต้น โดย KDI ได้สะท้อนให้เห็นภาวะผู้นำที่จำเป็น 3 ประการในการขับเคลื่อน ได้แก่

2.1) Empowering agencies: ให้อำนาจการตัดสินใจ และความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานโดยเฉพาะ โดยเจ้าหน้าที่จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเพื่อรายงานต่อประธานาธิบดีโดยตรง ส่วนหน้าที่ด้านชุมชนสัมพันธ์จะมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการเอง

2.2) Persuasion: การโน้มน้าวให้สภานิติบัญญัติอนุมัติงบประมาณ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตั้งมาตรฐานต่าง ๆ ในการดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์

2.3) Professionalism: กรรมการมีความเป็นมืออาชีพที่สามารถทำงานร่วมกันและผลักดันข้อเสนอให้สามารถเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหซึ่งกันและกันได้

## 3) ภาวะผู้นำในการเป็นผู้บริหารโครงการ และการประสานงาน

การดำเนินการด้านอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของโครงการ ดังนั้นภาวะผู้นำในการบริหารโครงการและประสานงานจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

3.1) ความสามารถในการวิเคราะห์ และพยากรณ์ความต้องการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งการประเมินความเป็นได้ของโครงการ (feasibility assessment)

3.2) การวางแผนโครงการ และการจัดลำดับความสำคัญทั้งโครงการในระยะสั้นและระยะยาว

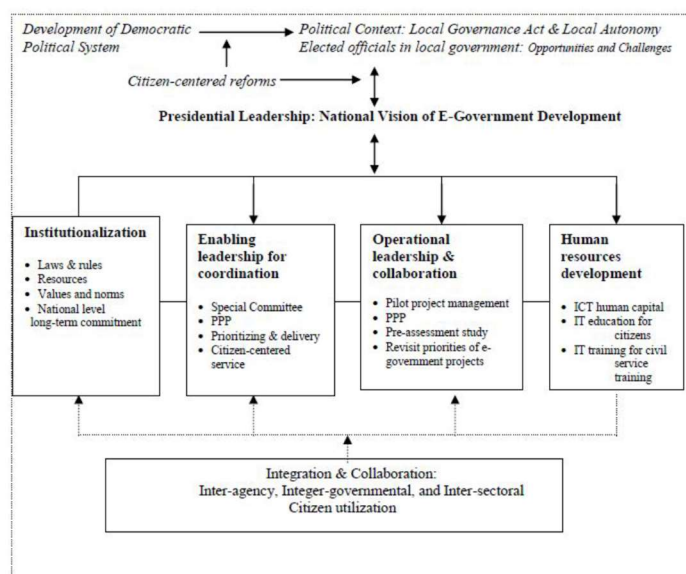
3.3) ความสามารถในการวิเคราะห์และพยากรณ์ความต้องการของงานบริการ รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงความสามารถในการเชื่อมโยงงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4) ความสามารถในการประสานงานร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น ความกล้าตัดสินใจในการริ่ระบบเพื่อพัฒนาการบริการ การประสานงานเพื่อทำงานแบบภาครัฐร่วมเอกชน (PPP)

### 2.2.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กับการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้

ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน และการพัฒนาด้านต่าง ๆ คือทรัพยากรมนุษย์ ประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสารสนเทศ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- 1) การพัฒนาองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและ E-government แก่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีการจัดทำหลักสูตรทั้งแบบ Offline และ Online โดยในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีตั้งแต่ปี 2544 – 2554 มีเจ้าหน้าที่รัฐผ่านการอบรมแล้วกว่า 100,000 คน
- 2) การพัฒนาหลักสูตรด้านสารสนเทศแก่ประชาชน “IT education for 10 millions citizens” โดยในช่วงเวลาเพียง 2 ปี คือ 2544 – 2545 มีประชาชนผ่านหลักสูตรเกินเป้าหมายที่ 13.85 ล้านคนในทุกสาขาอาชีพ โดยเน้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐ ครู นักเรียน ประชาชนทั่วไป ผู้สูงอายุ รวมถึงผู้ใช้แรงงาน
- 3) การวางนโยบายเพื่อให้ประเทศสามารถครองส่วนแบ่งตลาดในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศในระดับโลก ทำให้มีการวางนโยบายต่าง ๆ รองรับ โดยเฉพาะด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 4) นโยบายสนับสนุนจากภาครัฐในการจัดตั้งศูนย์วิจัยเทคโนโลยีสารสนเทศในมหาวิทยาลัย โดยสามารถก่อตั้งได้ถึง 50 ศูนย์ในปี พ.ศ.2550 โดยสามารถผลิตบัณฑิตในระดับบัณฑิตศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศไม่น้อยกว่า 1,000 คน



**รูปที่ 5:** Summary: Versatile Leadership and Strategy for E-Government Development in Korea  
 ที่มา: Kim, Soonhee. *Leadership and Good Governance: Government Capacity Building*. KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea: Presentation Prepared for the Thai Government Officials, 2015.

## 2.2.5 บทสรุปการเรียนรู้ (Lesson learned)

- 1) การขับเคลื่อนให้เกิดระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ได้ จะต้องอาศัยภาวะผู้นำที่มีความสามารถหลากหลาย (Versatile e-government leadership) เป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน ผู้นำทางการเมืองที่มีวิสัยทัศน์และยึดมั่นคำสัญญา ส่งเสริมให้เกิดนโยบายที่สร้างสรรค์ และนำไปสู่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งผู้นำทางการเมืองมีความเข้มแข็ง เห็นประโยชน์ของระบบ E-Government ที่จะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ จึงเป็นแรงผลักดันให้ไปถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้
- 2) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีทิศทางชัดเจน รวมถึงการวางแผนด้านการศึกษารองรับ เป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญควบคู่กัน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น การปฏิรูประบบข้าราชการ การปฏิรูประบบการศึกษา ส่งผลให้ทรัพยากรบุคคลมีศักยภาพและทัศนคติที่ดี มีความพร้อมในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งมีการคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ มาเป็นผู้นำและทีมในการพัฒนาระบบ E-Government ของประเทศ
- 3) การมีแผนการพัฒนาที่ชัดเจนและเป็นระบบอย่างต่อเนื่อง
- 4) การจัดตั้งคณะกรรมการจากหลายหน่วยงานตามความเชี่ยวชาญ เพื่อดำเนินการตามแผนที่ตั้งไว้ มีการมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบและกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ
- 5) การออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ รองรับ
- 6) ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชน มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย เพื่อดำเนินการแผนงานต่างๆ
- 7) การพัฒนาต้องอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืน
  - 7.1) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมจากชนชั้นบังคับบัญชาเป็นวัฒนธรรมในการเรียนรู้
  - 7.2) การแบ่งปันเป็นสิ่งสำคัญ แต่ไม่ควรมองข้ามความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิผลในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการปฏิบัติ
  - 7.3) การมีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จะช่วยสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะเป็นการมอบอำนาจในการดำเนินการกลับไปสู่ประชาชน



## 2.3 กรณีศึกษาการต่อต้านการทุจริต ของประเทศเกาหลีใต้

สาธารณรัฐเกาหลีใต้มีหน่วยงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสให้กับสังคมภายใต้หลักธรรมาภิบาล คือ คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมือง (Anti-corruption & Civil Rights Commission (“ACRC”)) โดย ACRC ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 จากการบูรณาการหน่วยงาน 3 หน่วยงาน ด้วยกัน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งเกาหลี คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตแห่งเกาหลี และคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน ซึ่ง ACRC มีแนวคิดว่าการรวม 3 หน่วยงานเข้าด้วยกัน จะช่วยทำให้ประชาชน

สามารถได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและได้รับความสะดวกมากขึ้น ทั้งในเรื่องการร้องเรียนฝ่ายบริหารและการต่อต้านการทุจริตภายใต้โครงสร้างแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ

โครงสร้างการบริหารของ ACRC ประกอบด้วย ตำแหน่งประธาน 1 คน ตำแหน่งรองประธาน 2 คน ตำแหน่งเลขาธิการใหญ่และรองประธาน 1 คน ตำแหน่งคณะกรรมการถาวร 3 คน ตำแหน่งคณะกรรมการไม่ถาวร 8 คน สำหรับการดำเนินการทางด้านการบริหาร แบ่งเป็น 5 สำนัก คือ สำนักแผนและความร่วมมือ สำนักพัฒนาระบบการบริหาร สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักต่อต้านการทุจริต และสำนักรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งบทบาทหน้าที่หลักของ ACRC คือ ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน คุ่มครองสิทธิของประชาชนจากการบริหารที่ผิดกฎหมาย และไม่เป็นธรรม โดยผ่านระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ สร้างสังคมโปร่งใส โดยการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารที่ขาดหลักเหตุผลอันเป็นที่มาของการทุจริตและการร้องเรียน

ความสำเร็จในการดำเนินการของ ACRC ตลอด 7 ปีที่ผ่านมา (2551-2557)

1) ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

- ได้รับเรื่องร้องเรียน	218,089 เรื่อง
- ดำเนินการแล้ว	216,987 เรื่อง
- เป็นที่ยอมรับ	28,375 เรื่อง (18.4%)

2) ด้านการอุทธรณ์ร้องทุกข์ฝ่ายบริหาร

- ได้รับเรื่องร้องเรียน	189,031 เรื่อง
- วินิจฉัยแล้ว	184,660 เรื่อง
- เป็นที่ยอมรับ	29,795 เรื่อง (16.1%)

3) ด้านการรายงานการทุจริต

- ได้รับเรื่องร้องเรียน	20,597 เรื่อง
- สอบสวนผู้ที่ถูกอ้างอิง	774 เรื่อง
- ปกป้องผู้ให้ข้อมูล	132 เรื่อง
- ให้รางวัลตอบแทน	238 เรื่อง

4) ด้านการพัฒนาระบบการบริหาร

- ได้รับข้อเสนอแนะ	587 เรื่อง
- Sub-tasks	3,272 เรื่อง
- เป็นที่ยอมรับ	3,037 เรื่อง



### มาตรการการต่อต้านการทุจริตของ ACRC แบ่งเป็น

มาตรการป้องกัน	มาตรการแก้ไข
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดอบรมการต่อต้านการทุจริต</li> <li>- การประเมินคุณธรรมจริยธรรม</li> <li>- การมีจรรยาบรรณข้าราชการ</li> <li>- การประเมินการต่อต้านการทุจริต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริต</li> <li>- การตรวจสอบการละเมิดจรรยาบรรณข้าราชการ</li> <li>- การปกป้องและให้รางวัลตอบแทนผู้ให้ข้อมูล</li> </ul>

แนวนโยบายของ ACRC คือ การเสริมสร้างสมรรถนะและวัฒนธรรมองค์กรในการต่อต้านการทุจริต โดยการจัดอบรมคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ข้าราชการทุกระดับชั้น การส่งเสริมการต่อต้านการทุจริต โดยจัดให้มีการประเมินคุณธรรมจริยธรรมและการต่อต้านการทุจริต การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม โดยจัดให้มีจรรยาบรรณข้าราชการและการประเมินผลกระทบจากการทุจริต และการดำเนินการเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบและการปกป้องผู้ให้ข้อมูล

ปัจจุบันได้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติการร้องเรียนที่ผิดกฎหมายและการให้สินบน (เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558) เพื่อคุ้มครองข้าราชการ มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของรัฐที่มีขอบและจัดตั้งศูนย์รายงานการฉ้อฉลทางการเงินของรัฐ เพื่อป้องกันงบประมาณของรัฐรั่วไหล นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปกป้องผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของ ACRC ดังกล่าวข้างต้น



## 2.4 บทสรุปการเรียนรู้การพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเกาหลีใต้

**ก้าวต่อไปของการพัฒนา:** การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ซับซ้อนขึ้น กับภาวะผู้นำที่ต้องมีการประสานงานมากขึ้น มีความท้าทายและปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการพัฒนาต่อไปได้

### 1) การพัฒนาเศรษฐกิจ และรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศเกาหลีใต้

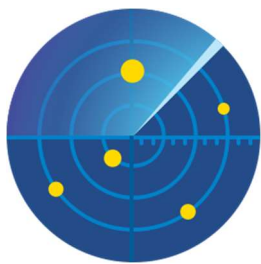
- ภาวะผู้นำของประธานาธิบดี หรือผู้บริหารที่ต้องมีความเข้มแข็ง
- การให้คำมั่นสัญญาในระยะยาวด้านนโยบายและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ
- การดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง และการส่งต่อนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down approach)
- การสร้างวัฒนธรรมในการแบ่งปันข้อมูล การเจรจาต่อรอง การตัดสินใจที่เป็นธรรม และการยอมรับ

ความคิดเห็นในกลุ่มของผู้มีส่วนได้เสียยังคงมีจำกัด

### 2) ภาวะผู้นำในยุคของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบนพื้นฐานของความร่วมมือ ความเป็น

ประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจ

- ปัญหาความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้นและซับซ้อนยิ่งขึ้น จนยากที่จะหาทางแก้ไขได้โดยง่าย
- การสร้างภาวะผู้นำแบบเน้นความร่วมมือในยุคของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



## บทที่ 3

# การศึกษาเปรียบเทียบ ระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ของประเทศไทย และเกาหลีใต้

(What are we now?)

### 3.1 บทนำ

จากบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีการวางแผน และการดำเนินการเพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยอาศัยเครื่องมือหลักที่สำคัญ 2 ประการคือ การใช้ระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) การเน้นภาวะผู้นำที่สามารถเผชิญกับปัญหาและความท้าทายที่มีความซับซ้อน รวมทั้งการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ปัจจุบัน และระดับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และสาธารณรัฐเกาหลีใต้ จึงควรมีการศึกษาข้อมูลจากดัชนีด้านต่าง ๆ ที่พัฒนาโดยองค์กร และสถาบันระดับนานาชาติที่ได้รับการยอมรับ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ (Benchmarking) และนำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายในการยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการตอบสนอง) ผ่านเครื่องมือรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government) ซึ่งได้ศึกษาเรียนรู้ตัวอย่างการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) จากสาธารณรัฐเกาหลีใต้

เพื่อให้มีกรอบที่ชัดเจนในการศึกษาการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คณะผู้ศึกษาจึงได้วางกรอบการศึกษาโดยเน้นไปที่การพัฒนาระบบสารสนเทศภาครัฐที่มีผลต่อระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระดับของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยภาพรวม เพื่อให้สามารถเน้นความสำคัญรวมทั้งกำหนดแผนการดำเนินการ (action Plan) เพื่อนำมาใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันในประเทศไทยได้ต่อไป

การศึกษาข้อมูลเพื่อพัฒนานโยบาย จะมีการศึกษาดัชนีต่าง ๆ ที่น่าสนใจรวม 5 ดัชนี และเปรียบเทียบประเทศไทยกับสาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ และมาเลเซีย ซึ่งอยู่ในกรอบอาเซียนเช่นเดียวกับไทย โดยเริ่มจากการศึกษาในภาพรวมของระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้ทราบถึงตำแหน่งของประเทศไทยกับประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ จากนั้นศึกษาดัชนีการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ทราบถึงระดับการพัฒนาของไทย ดัชนีชี้วัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อสะท้อนระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในภาพรวม และดัชนีความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจและการจัดตั้งธุรกิจ เพื่อสะท้อนให้เห็นความน่าดึงดูดนักลงทุนที่เข้ามาลงทุนในประเทศเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจ โดยแต่ละดัชนีจะสะท้อนความสอดคล้องซึ่งกันและกัน และสามารถใช้เป็นข้อมูลในการออกแบบนโยบายที่สำคัญต่อไป



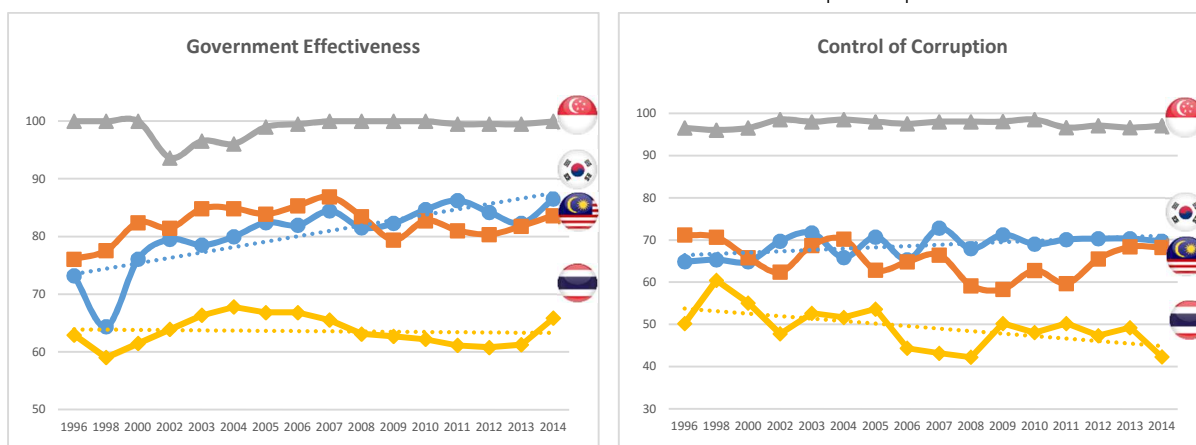
## 3.2 ดัชนีระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Worldwide Governance Indicators: WGI)

หน่วยงานผู้ดำเนินการ: ธนาคารโลก

หลักการ: ดัชนีระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของธนาคารโลก โดยการนำค่าดัชนีต่าง ๆ ของสถาบันชั้นนำที่ได้รับการยอมรับมาใช้ในการคำนวณดัชนี โดยมีการวัดใน 6 มิติ คือ

- 1) Voice and accountability: เป็นการวัดระดับการรับรู้ของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐบาล รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรวมกลุ่ม และเสรีภาพของสื่อสารมวลชน
- 2) Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: เป็นการวัดระดับการรับรู้เสถียรภาพของรัฐบาลและนโยบายการเมืองที่อาจมีการกระตุ่นความรุนแรงในการเรียกร้องทางการเมือง
- 3) Government Effectiveness: เป็นการวัดระดับการรับรู้ของคุณภาพการให้บริการภาครัฐ การให้บริการของข้าราชการ ระดับของการแทรกแซงทางการเมือง คุณภาพของการจัดทำนโยบายรวมถึงการนำไปใช้ รวมถึงความมั่นใจของภาคีรัฐในการดำเนินการตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้
- 4) Regulatory quality: เป็นการวัดระดับการรับรู้ของความสามารถของรัฐบาลในการจัดทำและดำเนินการตามนโยบายที่ดี รวมทั้งกฎระเบียบที่สามารถผลักดันให้ภาคเอกชนเกิดการพัฒนาได้
- 5) Rule of law: เป็นการวัดระดับการรับรู้ของการบังคับและปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ และความเชื่อมั่นที่มีต่อกฎของสังคม รวมทั้งคุณภาพของการบังคับใช้การดำเนินนิติกรรมสัญญา กรรมสิทธิ์ การดำเนินงานของตำรวจ ศาล รวมทั้งระดับของอาชญากรรมและความรุนแรง
- 6) Control of corruption: เป็นการวัดระดับการรับรู้ของการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากภาคเอกชน ทั้งการทุจริตในระดับเล็ก และในระดับชาติ

หากพิจารณาเฉพาะมิติการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการต่อต้านการทุจริต จะสามารถวิเคราะห์ได้ในมิติที่ 3 คือ Government Effectiveness และ มิติที่ 6 คือ การควบคุมการทุจริต



**แผนภูมิที่ 1 (ซ้าย):** ค่าคะแนนเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์ของประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐ

**แผนภูมิที่ 2 (ขวา):** ค่าคะแนนเปอร์เซ็นต์ไทม์ไลน์ของการควบคุมการทุจริต

ที่มา: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>

จากดัชนีจะเห็นได้ว่า ระดับประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Effectiveness) และ การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption) ของประเทศไทย มีการพัฒนาต่ำกว่าประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ รวมทั้งยังไม่มีแนวโน้มหรือสัญญาณที่จะขยับตัวดีขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมการทุจริตกลับมีแนวโน้มที่คะแนนต่ำลง

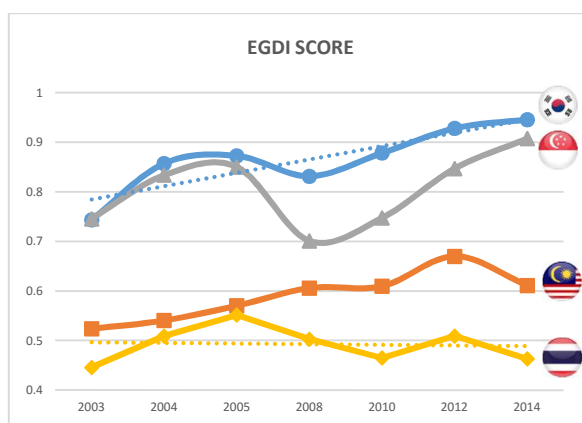
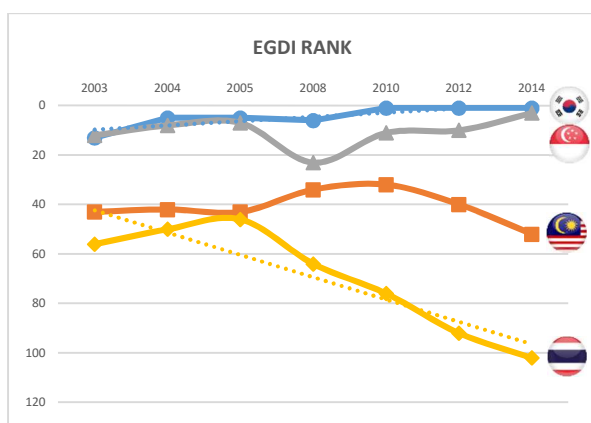


### 3.3 ดัชนีระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (UN E-Government Development Survey: EGDl)

หน่วยงานผู้ดำเนินการ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

หลักการ: ดัชนีวัดระดับกำลังการผลิตของภาครัฐ และยังเป็นตัวกำหนดทิศทางของการพัฒนา e-Government โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการนำนวัตกรรมใหม่ๆมาใช้เป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการให้บริการในด้านต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยดัชนีย่อย 3 ด้าน คือ

- 1) Telecommunication Infrastructure Index (TII) สํารวจความพร้อมโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม เช่น จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตความเร็วสูง จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูง จำนวนใช้งานโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น
- 2) Online Service Index (OSI) สํารวจความพร้อมระดับการให้บริการภาครัฐผ่านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การให้ข้อมูล การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ โครงสร้างพื้นฐานด้านไอทีภาครัฐ การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐผ่านออนไลน์ เช่น การประมูล การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น
- 3) Human Capital Index (HCI) สํารวจระดับการศึกษา เช่น อัตราการรู้หนังสือในผู้ใหญ่ อัตราส่วนของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียน จำนวนปีของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

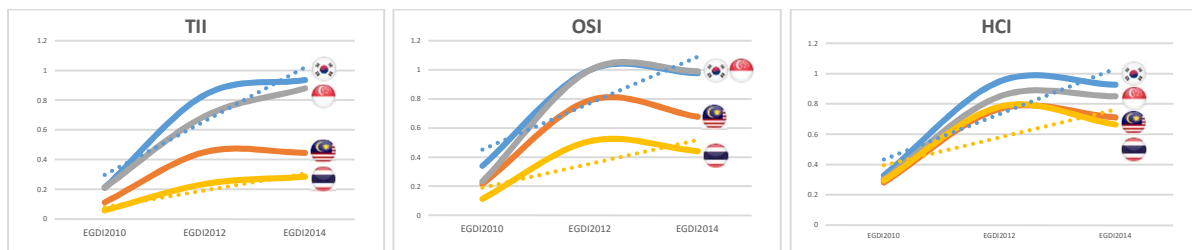


**แผนภูมิที่ 3 (ซ้าย):** การจัดอันดับระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

**แผนภูมิที่ 4 (ขวา):** ค่าคะแนนระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ที่มา: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>

จากดัชนีจะเห็นได้ว่า ระดับการพัฒนา / ความพร้อมในการให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของไทย แทบไม่ได้พัฒนาขึ้นเลยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และเห็นสถานการณ์ได้ชัดเจนขึ้นจากอันดับของประเทศไทยที่ ลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศอื่น ๆ ล้วนพัฒนาได้ดีและเร็วกว่าประเทศไทยมาก



**แผนภูมิที่ 5 (ซ้าย):** Telecommunication Infrastructure Index (TII)

**แผนภูมิที่ 6 (กลาง):** Online Service Index (OSI)

**แผนภูมิที่ 7 (ขวา):** Human Capital Index (HCI)

ที่มา: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบแต่ละด้าน พบว่าในช่วงปี 2010 ประเทศไทยและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ได้คะแนนที่ไม่ต่างกันมากนัก แต่เพียงระยะเวลา 4 ปี สาธารณรัฐเกาหลีใต้สามารถพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ระดับการพัฒนาในภาพรวมดีขึ้นด้วย โดยมีที่ประเทศไทยพัฒนาได้น้อยที่สุด คือด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม จากรูปที่ จะเห็นได้ว่าช่องว่างการพัฒนา (Gap) ของไทยและเกาหลีใต้มีความห่างมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

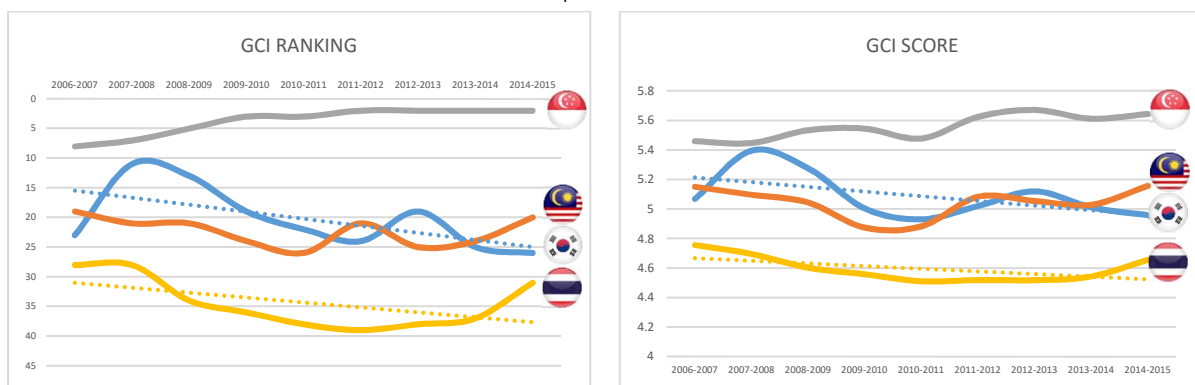


### 3.4 ดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Global Competitiveness Index: GCI)

หน่วยงานผู้ดำเนินการ: สภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF)

หลักการ: ดัชนีวัดระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยวัดจากปัจจัยต่าง ๆ 3 กลุ่ม 12 ด้าน ได้แก่ กลุ่มปัจจัยพื้นฐาน (Basic Requirements) ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศ ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านสภาพแวดล้อมด้านสถาบัน (Institutions) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ด้านสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Environment) ด้านสุขภาพและการศึกษาเบื้องต้น (Health and Primary Education) กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มเสริมประสิทธิภาพ (Efficiency Enhancers) ซึ่งจะนำสู่ความมีประสิทธิภาพของประเทศ ประกอบด้วย 6 ด้าน คือ ด้านการศึกษาขั้นสูงและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) ด้านประสิทธิภาพของตลาดสินค้า (Goods Market Efficiency) ด้านประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน (Labor Market Efficiency) ด้านพัฒนาการของตลาดการเงิน (Financial Market Development) ด้านความพร้อมทางเทคโนโลยี (Technological Readiness) ขนาดของตลาด (Market Size) และกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มนวัตกรรมและระดับการพัฒนา

(Innovation and Sophistication) ซึ่งมุ่งเน้นการการผลักดันระดับนวัตกรรมของประเทศ ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ ระดับการพัฒนาของธุรกิจ (Business Sophistication) และด้านนวัตกรรม (Innovation) นอกจากนี้ ยังได้มีการสำรวจปัจจัยปัญหาที่มีผลต่อการดำเนินธุรกิจเป็นการเฉพาะด้วย



**แผนภูมิที่ 8 (ซ้าย):** อันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

**แผนภูมิที่ 9 (ขวา):** คะแนนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ที่มา: [http://www.weforum.org/reports?filter\[type\]=Competitiveness](http://www.weforum.org/reports?filter[type]=Competitiveness)

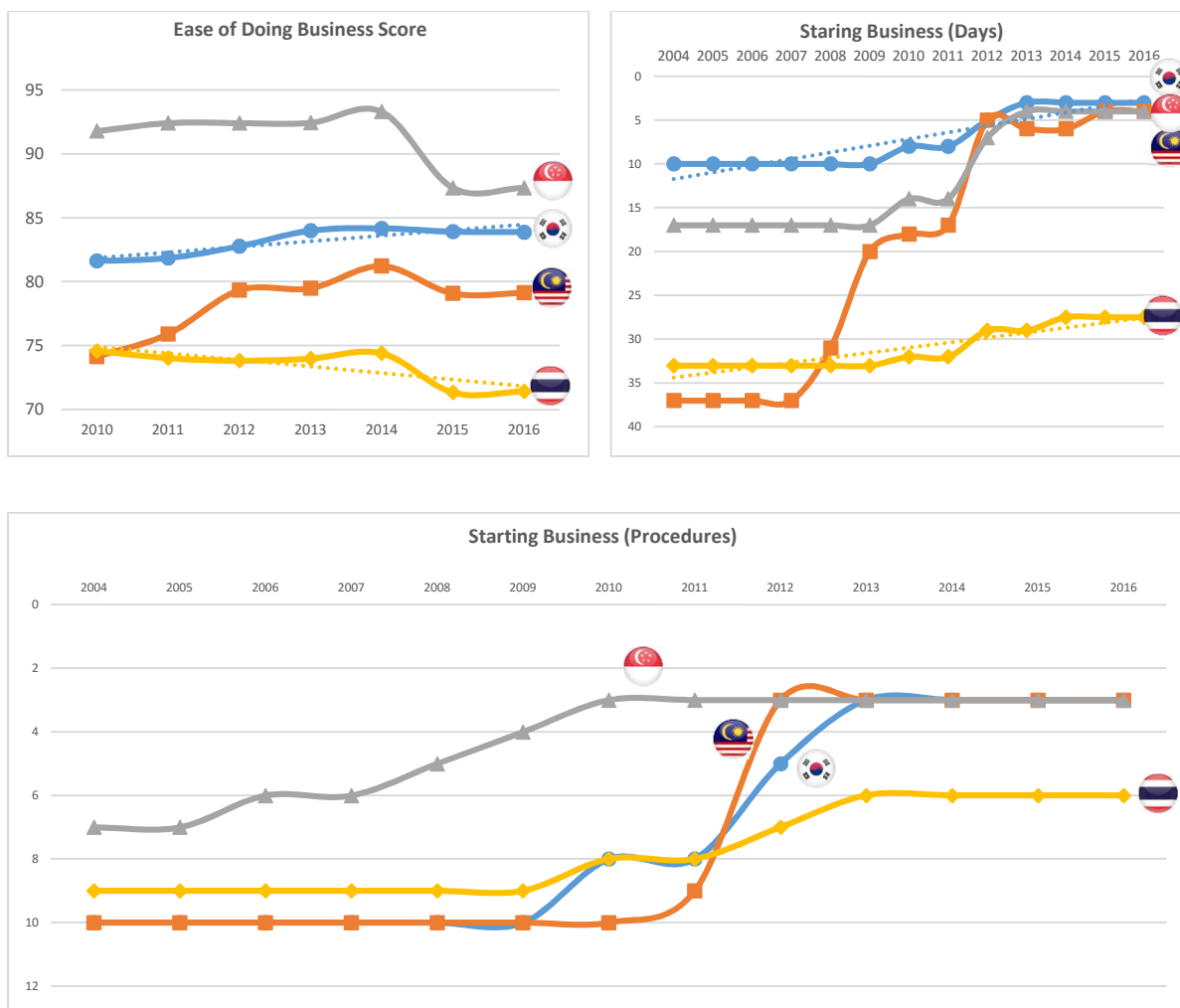
จากดัชนีจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างประสบปัญหาที่ใกล้เคียงกันในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยทั้งสองประเทศต่างมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีแนวโน้มลดลง



### 3.5 ดัชนีความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business: EoDB)

หน่วยงานผู้ดำเนินการ: ธนาคารโลก (World Bank)

หลักการ: รายงาน Doing Business จัดทำโดยกลุ่มธนาคารโลกเป็นประจำทุกปีเพื่อวิเคราะห์กฎระเบียบซึ่งสามารถนำมาใช้ในวงจรธุรกิจ ซึ่งรวมถึงการก่อตั้งธุรกิจและการดำเนินกิจการ การค้าข้ามพรมแดน การจ่ายภาษี และการแก้ปัญหาการล้มละลาย การจัดลำดับความยากง่ายในการดำเนินธุรกิจนี้ประกอบด้วย 10 ตัวชี้วัด ครอบคลุม 189 ประเทศ รายงาน Doing Business ไม่ได้วัดสภาพแวดล้อมในการดำเนินธุรกิจที่มีผลต่อสถานประกอบการและนักลงทุนในทุกด้าน ผลการศึกษาได้ช่วยกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายเชิงนโยบายทั่วโลก และช่วยทำให้เกิดการงานวิจัยที่ศึกษาในเรื่องกฎระเบียบซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจว่าได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ อย่างไร รายงานนี้ได้ผ่านการวิเคราะห์อย่างเข้มข้นเพื่อให้มั่นใจถึงคุณภาพและประสิทธิผลเพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญคือ การทำความเข้าใจและปรับปรุงสภาพแวดล้อมของกฎข้อบังคับในการดำเนินธุรกิจจากประเทศทั่วโลก



**แผนภูมิที่ 10 (บนซ้าย):** คะแนนความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ

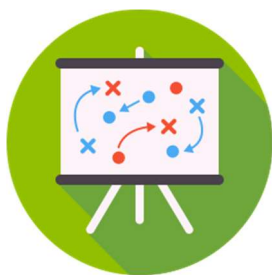
**แผนภูมิที่ 11 (บนขวา):** จำนวนวันในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจ

**แผนภูมิที่ 12 (ล่าง):** จำนวนขั้นตอนในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจ

ที่มา: <http://www.doingbusiness.org/custom-query>

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า อันดับความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจของไทย มีแนวโน้มลดลงและยังคงห่างจากประเทศเพื่อนบ้านและเกาหลีใต้พอสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวโน้มแล้วพบว่ามีแนวโน้มแย่งแตกต่างจากประเทศเกาหลีใต้ที่มีแนวโน้มที่ดีขึ้นตามลำดับ และเมื่อพิจารณาเฉพาะขั้นตอนการเริ่มต้นธุรกิจพบว่าประเทศไทยใช้เวลามากถึง 27 วัน ขณะที่เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย ใช้เวลาเพียง 3 วันเท่านั้น ซึ่งแนวโน้มของเกาหลีใต้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในช่วงปี 2010 เป็นต้นมา ทำให้เห็นว่าจำนวนวัน และขั้นตอนที่ใช้ในการเริ่มต้นธุรกิจลดลงอย่างเห็นได้ชัด





## บทที่ 4

# การจัดทำนโยบายและโครงการโดยประยุกต์จากบทเรียน ด้านการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ สาธารณรัฐเกาหลีใต้

(Action Plan)

### 4.1 บทนำ

จากการศึกษาเรียนรู้การดำเนินการด้านการพัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้งโดยวิธีฟังการบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลี (Korea development Institute) และการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการออกแบบนโยบายสาธารณะและโครงการเพื่อพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของประเทศไทยได้ โดยกลุ่มข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง ได้เลือกจัดทำนโยบายพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยเน้นไปที่การเริ่มต้นธุรกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่การออกแบบนโยบายจนถึงการออกแบบแผนการดำเนินการโครงการ (Action Plan) และสามารถนำไปดำเนินการได้จริง



### 4.2 นโยบาย โครงการ เป้าหมาย (Action Plan & Where do we want to get to?)

**4.2.1 นโยบาย:** การพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government) เพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

**4.2.2 โครงการ:** การบูรณาการฐานข้อมูล และเชื่อมโยงการบริการภาครัฐบนแพลตฟอร์มเดียวเพื่อการเริ่มต้นธุรกิจ (G2G single platform for business start-up)

**4.2.3 เป้าหมายระยะสั้น:** เพื่อยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของไทยโดยสะท้อนจากดัชนีที่สำคัญ คือ

- ได้คะแนนไม่ต่ำกว่า 70 ในด้านประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล ของดัชนีระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- อันดับของประเทศไทยในดัชนีระดับการพัฒนาของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อยู่ใน 100 อันดับแรก
- คะแนนของประเทศไทยในดัชนีความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจไม่ต่ำกว่า 75 ขั้นตอนในการเริ่มประกอบธุรกิจลดลงเหลือไม่เกิน 5 ขั้นตอน และใช้เวลาไม่เกิน 5 วัน





## 4.3 หลักการและเหตุผล: ทำไมจึงต้องเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเริ่มต้นธุรกิจ (Why e-government)

### 4.3.1 หลักการและความเป็นมา

จากการศึกษาเรียนรู้จากสถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยและดัชนีตัวชี้วัดที่สำคัญในบทที่ 2 พบว่า ระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังมีแนวโน้มลดต่ำลงเรื่อย ๆ ในขณะที่สถานการณ์การแข่งขันระหว่างประเทศรุนแรงขึ้น แต่ละประเทศต่างตั้งใจที่จะดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศมากขึ้น เพื่อนำเงินลงทุนมาพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาครัฐยังคงต้องพบกับความท้าทายที่สำคัญในการให้บริการ โดยจะต้องทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดต้นทุนในการให้บริการ มีการอำนวยความสะดวกมากขึ้น ลดระยะเวลา ขั้นตอนในการให้บริการ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้

จากการจัดอันดับความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) ของธนาคารโลก ซึ่งเป็นการรายงานผลการวิจัยใน 10 ด้านครอบคลุมวงจรธุรกิจ โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาใน 4 เรื่อง ได้แก่ ขั้นตอนในการดำเนินงานที่ง่าย (Easier) ระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็ว (Faster) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ต่ำ (Cheaper) และกฎระเบียบที่เอื้อต่อการดำเนินการ (Smarter Regulations) โดยในปี 2558 ได้จัดอันดับความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจของไทยอยู่ในอันดับที่ 26 และมีแนวโน้มที่อันดับลดลงเมื่อพิจารณาจากการจัดอันดับในช่วงที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาประสิทธิภาพในการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในมิติของขั้นตอน ระยะเวลา ค่าใช้จ่ายที่เอื้อต่อผู้ประกอบการยังไม่ดีเท่าที่ควร และพัฒนาช้ากว่าประเทศอื่น ๆ

ปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศไทย มีภาระในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ตลอดการประกอบธุรกิจตั้งแต่การเริ่มประกอบธุรกิจ จนถึงการเลิกกิจการ โดยภาระที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การติดต่อหน่วยงานภาครัฐเพื่อขอเอกสารหลักฐานรับรองจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ แล้วนำไปยื่นกับหน่วยงานภาครัฐอื่นเพื่อดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งทำให้เกิดความไม่สะดวกในการประกอบธุรกิจ เกิดต้นทุนในการติดต่อหน่วยงาน ค่าธรรมเนียมในการยื่นขอเอกสาร ต้นทุนค่าเสียโอกาสในการประกอบธุรกิจ โดยที่ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐมีอยู่แล้ว อีกทั้งยังจัดเก็บอยู่ในระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการบูรณาการการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อความไม่สะดวกในการขอรับบริการของภาคธุรกิจ ทำให้อันดับความยาก-ง่ายของประเทศไทยลดลง ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ

จากสภาพการแข่งขันที่สูงในระบบเศรษฐกิจของโลก ทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศ มุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ เพื่อดึงดูดการลงทุนในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลในหลายประเทศได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จากผลการจัดอันดับความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก พบว่าประเทศที่มีคะแนนสูงสุด 10 อันดับแรก ต่างอยู่ในกลุ่ม

ประเทศชั้นนำที่ให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (World e-government leaders) ซึ่งสำรวจและวิจัยโดยสหประชาชาติทั้งสิ้น ขณะที่ประเทศไทยมีอันดับการให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐของไทยส่วนใหญ่ ได้ใช้เลขประจำตัว หรือเลขทะเบียนนิติบุคคล 13 หลัก เป็นเลขอ้างอิง หรือยืนยันตัวบุคคล / กิจการ ในการให้บริการ โดยเฉพาะการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงทำให้มีจุดอ้างอิงและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันได้



#### 4.3.2 เหตุผลที่ต้องเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (Why)

- 1) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนการยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของไทย และการให้บริการภาครัฐในภาพรวม
- 2) ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ การให้บริการภาครัฐ และเสริมสร้างความเป็น “ประชารัฐ” และความเป็นพลเมืองมากขึ้น
- 3) เสริมสร้างและยกระดับความโปร่งใสในการติดต่อราชการ เนื่องจากลดการติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ เพื่อลดโอกาสในการเรียกรับสินบน หรือเงินเพิ่ม
- 4) ได้รับการยอมรับและพิสูจน์แล้วว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วมีการนำมาใช้และเกิดประสิทธิผล ในการพัฒนาประเทศและการบริการภาครัฐ

#### 4.3.3 ความสำคัญของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (How important)

- 1) เป็นเครื่องมือที่จะช่วยรัฐบาลในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและรุนแรง (High and wide impact)
- 2) เป็นเครื่องมือที่จะช่วยยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานและให้บริการของรัฐบาลในภาพรวม
- 3) ลดต้นทุนในการให้บริการของรัฐในระยะยาว และลดต้นทุนในการติดต่อหน่วยงานภาครัฐในการขออนุญาต อนุมัติต่าง ๆ
- 4) ตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนในระดับที่สูงขึ้นได้ ทั้งในด้านความโปร่งใส คุณภาพและประสิทธิภาพการให้บริการ การเข้ามามีส่วนร่วม การได้ข้อมูลที่ถูกต้องรวดเร็วช่วยในการตัดสินใจ การดำเนินธุรกิจ หรือการทำธุรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

#### 4.3.4 แนวนโยบายในการดำเนินงานต่อไป (What should be done?)

ภาครัฐควรมีแผนแม่บทในการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และควรดำเนินการบูรณาการงานบริการและฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐไว้ในรูปแบบการให้บริการเพียงจุดเดียวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งระบบ เป็นเรื่องใหญ่และใช้เวลานาน เช่นเกาหลีใต้ใช้เวลากว่าสองทศวรรษในการพัฒนา นอกจากนี้ยังนับว่าเป็นภารกิจที่ซับซ้อน เนื่องจากที่ผ่านมา

ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการ การบันทึกข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้มีความแตกต่างกันและเกิดความซับซ้อนในการบูรณาการฐานข้อมูล นอกจากนี้การที่มีผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เป็นจำนวนมากทำให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินการได้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่รวดเร็ว และเป็นจุดเริ่มต้นในการดำเนินงาน จึงควรเน้นความสำคัญในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการบูรณาการบริการในขั้นเริ่มต้นในลักษณะ G-to-G ก่อนเป็นอันดับแรก และให้ความสำคัญกับงานทางด้านธุรกิจ (Business) ก่อนภาคประชาชน (Citizen)

#### 4.3.5 รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเริ่มต้นธุรกิจ (G2G e-government single platform for business start-up)

เนื่องจากส่งผลกระทบต่อในเชิงเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากกว่า มีความยุ่งยากน้อยกว่า และเห็นผลชัดเจนรวดเร็วกว่าการดำเนินการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ด้านอื่น จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญในการดำเนินการในระยะสั้นก่อน

- 1) มีทรัพยากรและหน่วยงานที่มีความพร้อมในการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลและบูรณาการบริการ โดยอุปสรรคที่สำคัญคือ มาตรฐานในการจัดเก็บข้อมูล และแพลตฟอร์มของระบบที่ใช้มีความแตกต่างกัน
- 2) ส่งผลกระทบต่อสูงในหลายระดับ ก่อให้เกิดการลงทุน และการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ
- 3) เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถวัดผล ควบคุม และติดตามความคืบหน้าได้ง่าย
- 4) สามารถต่อยอดไปยังงานบริการต่าง ๆ ในอนาคตได้ง่าย



#### 4.3.6 การวิเคราะห์ผลดีหากดำเนินการ ผลเสียหากไม่ดำเนินการ (Pros & Cons)

มิติ	ผลดี หากดำเนินการ	ผลเสีย หากไม่ดำเนินการ
ประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ยกระดับอันดับความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ</li> <li>- ยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และธุรกิจในประเทศ</li> <li>- ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในภาครัฐ</li> <li>- ช่วยยกระดับประเทศให้หลุดจาก Middle Income Trap</li> <li>- ผลักดันให้เกิดการพัฒนาด้าน IT ของประเทศในภาพรวม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สูญเสียโอกาสในการลงทุนจากนักลงทุน เนื่องจากมีอุปสรรคในการลงทุน</li> <li>- มีความเสี่ยงสูงที่นักลงทุนจะย้ายฐานการผลิตออกนอกประเทศ และทำให้เกิดผลกระทบด้านอื่นตามมา เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน</li> <li>- รัฐบาลรายได้จากการเก็บภาษีที่แน่นอน เนื่องจากไม่มีผู้ประกอบการในระบบภาษีนิติบุคคล / มูลค่าเพิ่มที่ถูกต้อง</li> <li>- ระดับการพัฒนาด้าน IT ช้ากว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องจากขาดการจูงใจ</li> </ul>

ผู้ประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมให้เกิดการเริ่มธุรกิจ เนื่องจากอุปสรรคน้อยลง</li> <li>- ดึงดูดนักลงทุนหน้าใหม่เข้ามาในประเทศมากขึ้น</li> <li>- ลดต้นทุนในการเริ่มธุรกิจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อุปสรรคในการเริ่มดำเนินธุรกิจยังคงมีอยู่ ทำให้นักลงทุน หรือผู้ประกอบการหน้าใหม่ไม่กล้าเริ่มต้นธุรกิจ เนื่องจากยุ่งยาก</li> <li>- ขาดการจ้างงานใหม่ ๆ จากการเริ่มต้นธุรกิจ</li> </ul>
ประชาชนทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างงาน สร้างรายได้ใหม่ ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกนอกพื้นที่</li> </ul>



#### 4.4 แนวทางและแผนการดำเนินการโครงการ

##### 4.4.1 ผู้รับผิดชอบ

การตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบและขับเคลื่อนการดำเนินงาน โดยอาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการในการสั่งการ ซึ่งจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรี หรืออำนาจของนายกรัฐมนตรีที่มีการอนุมัติ หรือมีคำสั่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการ รวมทั้งมอบอำนาจในการปฏิบัติงานไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ

การบริหารงานแบบคณะกรรมการต้องประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อดีคือจะช่วยขจัดปัญหาการบริหารงานแบบผูกขาดของหน่วยงานเดียว นอกจากนี้ การตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ทุกฝ่ายเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่องค์กรอื่นเผชิญอยู่ ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือเกิดการสูญเสียทรัพยากรค่อนข้างมาก เนื่องจากเวลาส่วนใหญ่ใช้ไปในการประชุมถกเถียงกัน หรืออาจเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระดับคณะกรรมการหรือยอมประนีประนอมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็ว ดังนั้นจึงต้องอาศัยภาวะผู้นำของประธานคณะกรรมการที่จะควบคุมให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนงานที่กำหนด

สำหรับการเริ่มต้นธุรกิจ ประชาชนจะขอลดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจะต้องเริ่มต้นจากการติดต่อกกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ หรืออาจมีการขอรับการส่งเสริมการลงทุน จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อจัดตั้งบริษัทแล้ว บริษัทต้องมีการจัดจ้างพนักงาน และลูกจ้างต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องของประกันสังคมของพนักงาน ซึ่งมีความจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน เมื่อบริษัทเริ่มดำเนินงาน บริษัทจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชำระภาษี ทั้งภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีกรมสรรพากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านภาษี ถือเป็นภารกิจสิ้นการเริ่มต้นธุรกิจ ดังนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น จึงประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนขององค์กรเหล่านี้



**คณะกรรมการ:** คณะกรรมการบูรณาการงานบริการเพื่อการเริ่มต้นธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์

**ผู้กำกับดูแล:** ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

องค์ประกอบ:

- 1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรี / นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร วิทยาการคอมพิวเตอร์ หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง อาจเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีหรือผู้แทนกรมสรรพากร อธิบดีหรือผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อธิบดีหรือผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้อำนวยการหรือผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการคณะกรรมการประกันสังคม
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านการเงิน การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ วิทยาการคอมพิวเตอร์ วิศวกรรมคอมพิวเตอร์ นิติศาสตร์ หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยในจำนวนนี้ต้องมีภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย
- 4) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดทิศทางการพัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนระบบบริการในการจัดตั้งธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการพัฒนาบริการทางทะเบียนและการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในด้านอื่น ๆ
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการกำหนดมาตรฐานของข้อมูล ระบบความปลอดภัยของข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลธุรกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) พิจารณาให้ความเห็นกับแผนการดำเนินงานหรือแผนปฏิบัติการระบบบริการในการจัดตั้งธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์หรือ ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์อื่นที่เกี่ยวข้อง
- 5) เสนอแนะการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการระบบบริการในการจัดตั้งธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ และธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ด้านอื่น ๆ
- 6) กำกับดูแลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้
- 7) คณะกรรมการฯ อาจตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายก็ได้
- 8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 4.4.2 ทรัพยากรที่จำเป็นในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน



- 1) งบประมาณ โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ประเมิน และจัดทำโครงการเสนอขอ งบประมาณแบบบูรณาการ ตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการผ่านสำนักงบประมาณ
- 2) โครงสร้างพื้นฐาน คณะกรรมการของแต่ละหน่วยงานจะประเมินร่วมกันว่า โครงสร้างพื้นฐาน ของแต่ละหน่วยงาน เพียงพอและสามารถรองรับความต้องการของโครงการที่กำลังจะตั้งขึ้น
- 3) ทรัพยากรบุคคล บุคลากรหลักในการดำเนินการโครงการจะเป็นบุคลากรของสำนักงาน รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) รวมทั้ง บุคลากรในหน่วยงานของคณะกรรมการ ที่หัวหน้าส่วนราชการต้องมอบหมาย
- 4) องค์ความรู้ด้านสารสนเทศ โดยการศึกษาและวิจัยจากการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งต้องทำการสอบถามความต้องการของภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ที่จะเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย

การที่จะพัฒนาโครงการให้ประสบความสำเร็จนั้น ปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญ ในระยะ ของการสร้างและพัฒนาระบบอาจมีความจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก เพื่อใช้ในการจัดซื้อ โครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ ในการทำให้ระบบสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามถึงแม้จะสามารถจัดหา โครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยหรือดีสุดได้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ระบบมีความสมบูรณ์สามารถนำไปใช้ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น คือปัจจัยเรื่ององค์ความรู้และ บุคลากรที่มีความสามารถความรู้ความเข้าใจในการใช้งานระบบ เพื่อที่จะสร้างและพัฒนาระบบให้ผู้ใช้ สามารถใช้งานได้ง่าย สะดวก และมีมาตรฐาน



#### 4.4.3 แนวทางการดำเนินงาน (What should know what?)

เพื่อให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นองค์ประกอบของ คณะกรรมการการนำแผนงานสู่แนวทางการปฏิบัติในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**ระยะแรก :** เฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเริ่มต้นธุรกิจ จำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
- กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การหารือและทำความเข้าใจร่วมกัน โดยทำเป็นข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่าง หน่วยงาน (MOU) เพื่อสร้างกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยทั้ง 5 หน่วยงานต่างยึดถือ MOU เป็นหลักในการดำเนินงาน



2. ศึกษาและสำรวจแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจัดตั้งธุรกิจของหน่วยงานตนในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) มีแนวทางอย่างไร
- 2) ฐานข้อมูลที่หน่วยงานมีเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวมีความครบถ้วนมากน้อยเพียงใด
- 3) ในเรื่องใดที่หน่วยงานประสงค์จะได้รับข้อมูลเพิ่มเติมจากอีก 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) ข้อมูลใดจากฐานข้อมูลของหน่วยงานตน ที่สามารถเผยแพร่ และ/หรือให้สิทธิหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 3 หน่วยงาน ให้เข้าถึงข้อมูลได้

3. การกำหนดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และเทคโนโลยีสารสนเทศที่จำเป็น เพื่อวิเคราะห์และประเมินโอกาสความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน และเป็นการประเมินการใช้ทรัพยากรให้เกิดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ประโยชน์สูงสุด

4. กำหนดเป้าประสงค์ของแต่ละหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

4.1 กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

- จะนำแผนงาน business startup platform ไปใช้ในการพัฒนาระบบจดทะเบียนธุรกิจแบบ one stop services ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยข้อมูลนิติบุคคลภายหลังการรับจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจ จะได้รับการส่งต่อไปยังหน่วยงานอื่นอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ครบถ้วนและใช้ประโยชน์ได้ทันที โดยผู้ประกอบการและนิติบุคคลจะได้รับความสะดวกสบายในการรับบริการ ง่าย และประหยัดค่าใช้จ่าย

4.2 กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง

- จะนำแผนงาน business startup platform ไปใช้ในการจัดกลุ่มฐานภาษีกลุ่มธุรกิจได้อย่างรวดเร็วและสามารถแบ่งปันข้อมูลธุรกิจกลับคืนไปยังกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และส่งต่อข้อมูลบางส่วนไปยังหน่วยงานอื่นได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

4.3 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

- จะนำแผนงาน business startup platform ไปใช้ในการเข้าถึงข้อมูลนิติบุคคลเพื่อสร้างฐานข้อมูลด้านแรงงาน และเพื่อตรวจสอบว่านิติบุคคลมีการดำเนินงานภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายด้านแรงงานอย่างถูกต้อง เช่น การกำหนดข้อบังคับการทำงานของนิติบุคคลที่มีแรงงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

4.4 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

- จะนำแผนงาน business startup platform ไปใช้ในการเข้าถึงข้อมูลนิติบุคคล เพื่อให้นิติบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถส่งคำขอ (application) ในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ทันที

#### 4.5 สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน

- จะนำแผนงาน business startup platform ไปใช้ในการเข้าถึงข้อมูลนิติบุคคล เพื่อให้นิติบุคคลที่เป็นนายจ้าง สามารถจดทะเบียนนายจ้าง ผู้ประกันตน รวมทั้งส่งข้อมูล และเงินสมทบของผู้ประกันตน ของลูกจ้างในสังกัดเข้าสู่ระบบประกันสังคม

ตัวอย่างของข้อมูลแต่ละหน่วยงานที่น่าจะแลกเปลี่ยน และ/หรือให้สิทธิหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าถึงข้อมูลได้ มีรายละเอียดดังนี้ (What they need to share)

หน่วยงาน	ข้อมูลที่สามารถส่งต่อให้หน่วยงานอื่นได้	ข้อมูลที่ประสงค์จะได้รับจากหน่วยงานอื่น
1. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (DBD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลขทะเบียนนิติบุคคล</li> <li>- วัตถุประสงค์การจัดตั้ง</li> <li>- ที่ตั้งธุรกิจ</li> <li>- ทุนจดทะเบียน</li> <li>- บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดประเภทธุรกิจที่ชัดเจน (RD)</li> <li>- ข้อมูลการดำเนินธุรกิจว่าได้ดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งหรือไม่ (RD)</li> <li>- รายชื่อกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI)</li> </ul>
2. กรมสรรพากร (RD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดประเภทธุรกิจที่ชัดเจน</li> <li>- ข้อมูลการดำเนินธุรกิจว่าได้ดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งหรือไม่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลขทะเบียนนิติบุคคล (DBD)</li> <li>- วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (DBD)</li> <li>- ที่ตั้งธุรกิจ (DBD)</li> <li>- ทุนจดทะเบียน (DBD)</li> <li>- บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (DBD)</li> </ul>
3. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายชื่อและรายละเอียดของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลขทะเบียนนิติบุคคล (DBD)</li> <li>- วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (DBD)</li> <li>- ที่ตั้งธุรกิจ (DBD)</li> <li>- ทุนจดทะเบียน (DBD)</li> <li>- บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น (DBD)</li> </ul>
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (DoLW) 5. สำนักงานประกันสังคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายละเอียดของนายจ้างและสถานประกอบการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลขทะเบียนนิติบุคคล (DBD)</li> <li>- วัตถุประสงค์การจัดตั้ง (DBD)</li> <li>- ที่ตั้งธุรกิจ (DBD)</li> </ul>

5. การนำเสนอแผนงานและรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน เพื่อให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล และได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการทำงานของภาครัฐ โดยการจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นนี้ นอกจากจะเป็นการดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบการดำเนินงานของ business startup platform นี้ด้วย เนื่องจากประชาชนเป็นผู้รับบริการที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับแผนงานนี้
6. การเริ่มต้นแผนงาน (Kick Off) โดยให้ช่วงเริ่มแรกเป็นช่วงของการทดลอง (Pilot project) เพื่อทดสอบระบบว่ามีข้อขัดข้องอย่างไร ก่อนใช้งานจริงในเวลาต่อมา
7. การประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อสรุปและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานว่าได้ดำเนินการตรงตามเป้าหมายเพียงใด โดยการประเมินผลต้องมีความต่อเนื่องและมีระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

**ระยะที่สอง:** การขยายความร่วมมือไปยังหน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเริ่มต้นธุรกิจ เช่น

- กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
- กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม
- กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง
- หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่ต้องการใช้ข้อมูลการจัดตั้งธุรกิจ เช่น เพื่อใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

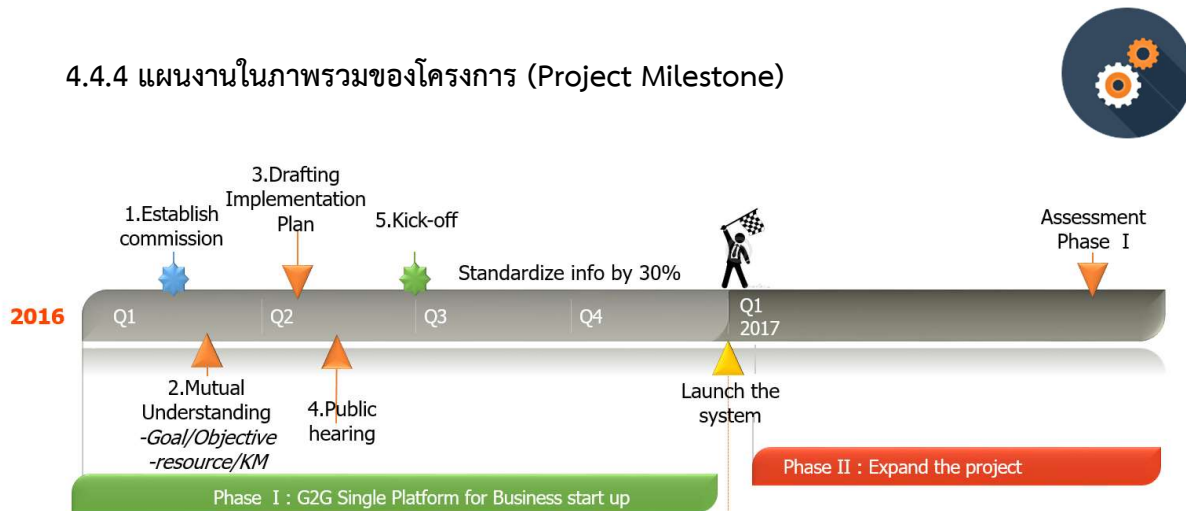
โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. การคัดเลือกหรือรับสมัครหน่วยงานที่ต้องการเข้าร่วมในแผนงาน โดยหน่วยงานนั้นจะต้องสามารถเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจได้ โดยคณะกรรมการคัดเลือกจะต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงด้านธุรกิจและศักยภาพในการเชื่อมต่อข้อมูลของหน่วยงานเหล่านั้นด้วย
2. การทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายและความเข้าใจระหว่างหน่วยงานพันธมิตรทั้งหมด ก่อนดำเนินงานตามเป้าหมายต่อไป
3. การกำหนดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น
  - ด้านทรัพยากรบุคคล เพื่อประเมินจำนวนและความสามารถของผู้ปฏิบัติงานว่าเพียงพอต่อการดำเนินงานหรือไม่ โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีจำนวนที่เหมาะสม และมีความรู้ในการปฏิบัติงานที่เพียงพอ ซึ่งการประเมินทรัพยากรด้านบุคคลนี้ จะทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายในการคัดเลือก/สรรหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมกับการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - ด้านงบประมาณ เพื่อคาดการณ์งบประมาณที่จะต้องใช้ และทำให้เกิดการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
  - ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อประเมินความพร้อมของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ว่าแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมในการเชื่อมต่อข้อมูลมากน้อยแค่ไหน โดยอาจมีการสรรหาเทคโนโลยีสารสนเทศ

รูปแบบใหม่ที่มีความทันสมัยกว่าเดิมมาใช้รองรับระบบ business startup platform ระยะนี้ด้วย เนื่องจากเมื่อมีหน่วยงานพันธมิตรมากขึ้น การส่งต่อและเชื่อมโยงข้อมูลย่อมมีมากขึ้น เทคโนโลยีที่ต้องใช้จะต้องมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและต้องมีระบบสำรองข้อมูลและการป้องกันการโจรกรรมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพสูงด้วย

4. การดำเนินงานตามแผนงาน
5. การประเมินผลการดำเนินงาน

#### 4.4.4 แผนงานในภาพรวมของโครงการ (Project Milestone)



โครงการแบ่งเป็นระยะสั้น และระยะยาว โดยในระยะสั้น (ระยะที่ 1) เริ่มตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2559 สิ้นสุดไตรมาสสุดท้ายของปี 2559 ส่วนระยะยาว หรือระยะถัดไปเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากระยะที่ 1

ไตรมาสที่ 1: ขึ้นเตรียมความพร้อม เป็นการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ การวางแผนความร่วมมือ การลงนามบันทึกความเข้าใจ การสำรวจทรัพยากรต่าง ๆ เป็นต้น

ไตรมาสที่ 2: เป็นการวางแผนการดำเนินงานโครงการทั้งหมด การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและภาคธุรกิจ การรวบรวมความต้องการของระบบ การปรับปรุงมาตรฐานข้อมูลต่าง ๆ

ไตรมาสที่ 3: เริ่มโครงการโดยการเชื่อมโยงข้อมูล จัดทำศูนย์กลางเชื่อมโยงข้อมูล ปรับมาตรฐานข้อมูลให้ตรงกัน การจัดทำซอฟต์แวร์เชื่อมโยงข้อมูลสำหรับเจ้าหน้าที่ และเริ่มทดสอบระบบ พร้อมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

ไตรมาสที่ 4: เริ่มใช้งานระบบใหม่จริง

#### 4.4.5 ความท้าทายในการดำเนินการโครงการ (Project Milestone)

ความท้าทายที่สำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้



##### 1) ความท้าทายก่อนการดำเนินงาน



###### 1.1) รัฐบาลและการเมือง

การที่จะทำให้รัฐบาลและการเมืองเห็นถึงความสำคัญของโครงการมีความสำคัญและจำเป็นต่อการจัดทำ G2G single platform for business startup เนื่องจากเป็นโครงการที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และต้องใช้เวลาและงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการรอบระยะเวลาทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีขั้นตอน รวมถึงผลที่จะได้รับจากการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐบาลและการเมืองเห็นถึงความสำคัญและเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการจัดทำโครงการ และเมื่อรัฐบาลมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และกระตุ้นให้ภาคเอกชนตอบรับถึงความสำคัญของโครงการ จะทำให้บริษัทที่มีศักยภาพสูง และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการจัดทำโครงการ ซึ่งโครงการนี้จะเป็นเครื่องมือพื้นฐานในการช่วยเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันและเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงรัฐบาลยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชน เนื่องจากความโปร่งใสในกระบวนการทำงานของภาครัฐ



###### 1.2) ข้อมูลที่มีจำนวนมากและขาดมาตรฐานกลาง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ G2G single platform for business startup มีหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานก็มีข้อมูลของตนเป็นจำนวนมาก รวมถึงความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังมีน้อย จึงจำเป็นต้องมีการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการบริหารจัดการข้อมูลที่มีทั้งหมดนั้นอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดถึงข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ร่วมกันของทุกหน่วยงานให้ชัดเจน และจัดการข้อมูลในส่วนที่แตกต่างกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อน ทำให้เกิดความสะดวกต่อการรวบรวมและจัดการกับข้อมูล และทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลและใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้น ๆ ได้มากที่สุด ส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



###### 1.3) ความร่วมมือในการดำเนินงานของหน่วยงาน

การจัดทำ G2G single platform for business startup เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลข้ามหน่วยงาน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือในการดำเนินงานจากแต่ละหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ในการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูง เพราะแต่ละหน่วยงานจะต้องไม่ยึดติดกับขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมายแต่คำนึงถึงสิ่งที่ต้องการจะทำ รวมถึงต้องตอบสนองต่อเป้าหมายร่วมกันในการสร้างบริการที่ดีและมีคุณภาพต่อประเทศและประชาชน

#### 1.4) ด้านกฎหมาย

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่มีการกำหนดนิยามและกรอบแนวทางการดำเนินงาน



ในการทำ single platform ที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดทำ G2G single platform for business startup มีประสิทธิภาพมากที่สุด จำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายใหม่ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ล้าหลังให้สอดคล้องกับกฎหมายใหม่ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำ single platform เนื่องจากการทำโครงการนี้ เป็นการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และเป็นการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ

### 2) ความท้าทายหลังการดำเนินงาน

#### 2.1) การเข้าถึงข้อมูลและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล



ในการจัดทำ G2G single platform for business startup มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการเข้าถึงข้อมูลของผู้ใช้เพื่อรักษาความปลอดภัยและคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อรักษาความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล และเพื่อป้องกันการเข้าถึงที่ไม่ได้รับอนุญาต จึงต้องมีการจัดเตรียมมาตรการทางกายภาพ ทางด้านเทคนิค และการบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีอยู่ในระบบ

#### 2.2) อาชญากรรมทางอิเล็กทรอนิกส์



เนื่องจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีในปัจจุบันและอนาคตเติบโตอย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ก็มีการพัฒนาเคียงคู่ไปกับเทคโนโลยีเหล่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายอย่างรวดเร็วให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็ต้องให้เท่าทันกับอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ด้วย เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

#### 2.3) ความไม่มั่นคงทางการเมืองและการขาดเสถียรภาพของนโยบาย



ความไม่มั่นคงทางการเมืองส่งผลต่อนโยบายและการดำเนินการของโครงการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนนโยบายจะส่งผลกระทบต่อการจัดทำ single platform ทำให้ไม่มีการจัดทำโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อศักยภาพทางการแข่งขันและเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย

#### 4.4.6 ปัจจัยสำคัญในการสร้างความสำเร็จ: ภาวะผู้นำ (Key Success Factors: Leadership)



*“Improvement is impossible without change.”*

— โดย John C. Maxwell จากหนังสือ *The 21 Irrefutable Laws of Leadership: Follow Them and People Will Follow You*

“ภาวะผู้นำ” (Leadership) ไม่มีสูตรสำเร็จที่ตายตัว ไม่มีค่านิยมใดผิดหรือถูกเพียงนิยามเดียว แต่ขึ้นอยู่กับทางเลือกค่านิยมนั้นไปใช้อธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำในแต่ละกรณี สังเกตได้จากภาวะผู้นำที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลง เช่น สมัยโบราณ สังคมต้องการภาวะผู้นำแบบผู้ยิ่งใหญ่ (Great Man Leadership) เพื่อมาปกครองบริหารบ้านเมือง ดึงดูดและโน้มน้าวผู้คนให้คล้อยตาม วางระบบท่ามกลางความวุ่นวาย เช่น กษัตริย์ พระราชา จักรพรรดิ เจ้าเมือง ฯลฯ ต่อมาในยุคเรืองปัญญา สังคมต้องการภาวะผู้นำที่บริหารงานเชิงเหตุผล (Rational Management) มีลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีระเบียบกติกาที่ชัดเจนเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม และในยุคสมัยใหม่ สังคมต้องการภาวะผู้นำแบบทีมงาน (Team Leadership) เน้นการมอบอำนาจ การกระจายความรับผิดชอบ ส่งเสริมให้เกิดผลตอบแทนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

สำหรับโครงการ G2G Single Platform for Business Startup ถือเป็นโครงการต้นแบบเพื่อพัฒนาปรับปรุงการทำงานภาครัฐแนวใหม่ ที่ไม่เพียงแต่ต้องใช้งบประมาณ เวลา ทรัพยากรที่มีค่าต่าง ๆ แต่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูง บุคลากรหรือกำลังคนที่มีคุณภาพ ความร่วมมือจากทุกหน่วยงานอย่างจริงจัง และที่จะขาดไม่ได้ คือผู้นำโครงการที่เข้มแข็ง เพื่อสุดท้ายโครงการนี้ประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ และสามารถขยายผลต่อไปได้ในวงกว้าง

เมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่าผู้นำที่สามารถนำพาองค์กรบรรลุเป้าหมายดังกล่าวควรมีภาวะผู้นำที่สำคัญ ดังนี้

##### 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง<sup>2</sup> หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำแสดงให้เห็นในการจัดการหรือการทำงาน เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าที่คาดหวัง พัฒนาศักยภาพของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่ม จูงใจให้ผู้ร่วมงานมองไกลเกินกว่าความสนใจของตัวเอง ไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มหรือสังคม ผ่านองค์ประกอบพฤติกรรม 4 ประการ คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation) การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration)

<sup>2</sup> รัตติกรณ์ จงวิศาล. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership). ที่มา <http://www.saruthipong.com/port/document/299-701/229-701-13.pdf>



กระบวนทัศน์ใหม่และแนวคิดของการเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงไม่ได้จำกัดวงอยู่แค่ภาครัฐกิจเท่านั้น แต่เป็นภาวะผู้นำที่สามารถใช้ได้กับหน่วยภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น ตลอดจนองค์การสาธารณะที่ไม่ได้มุ่งผลกำไร ซึ่งต่อมา Rick Warren ได้นำหลักการของทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับหลักการ 7 ประการที่ได้จากที่ประชุมองค์การสหประชาชาติในปี 1996 มาสร้างต้นแบบของผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สามารถก่อให้เกิด “พลังการทำงานเพิ่มขึ้นแบบทวีคูณ” (Synergy of Energy)<sup>3</sup> ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การทำให้เป็นเรื่องง่าย การจูงใจ การอำนวยความสะดวก การริเริ่มสิ่งใหม่ และการขับเคลื่อน เป็นต้น โดยเฉพาะหลักการ “การริเริ่มสิ่งใหม่” (Principle of Innovation) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำต้องมีความกล้าหาญในการริเริ่มเปลี่ยนแปลง แม้ว่าสิ่งนั้นจะเปลี่ยนแปลงยากเพียงไรก็ตาม ซึ่งเป็นภาวะผู้นำที่สำคัญยิ่งในการเริ่มต้นโครงการ G2G Single Platform for Business Startup

## 2. ภาวะผู้นำแบบเหนือชั้น (Transcendental Leadership)

ภาวะผู้นำแบบเหนือชั้น เป็นภาวะผู้นำยึดหลักองค์รวม (Holistic Leadership) ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านทางกาย (Physical/Body) ด้านทางสมอง (Mind) ด้านหัวใจ (Heart) และด้านจิตใจหรือจิตวิญญาณ (Spiritual) โดยมีฐานความคิดสำคัญคือ ยึดการแลกเปลี่ยนเรื่อง “การให้” เป็นหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างกัน (A contribution-based exchange relationship) โดยผู้นำแบบเหนือชั้นจะให้ความห่วงใยต่อผู้ตามของตนด้วยการให้สิ่งที่ดีงาม เพื่อให้ผู้ตามได้พัฒนาตนเองและยกระดับแรงจูงใจของผู้ตามให้สูงยิ่งขึ้น<sup>4</sup>

ผู้นำแบบเหนือชั้นมีหน้าที่สำคัญที่ต้องนำพาทุกคนให้ก้าวพ้นจากขีดจำกัด (Break Limits) โดยช่วยเหลือผู้อื่นให้สามารถขยายมุมมองและแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ ที่เป็นไปได้มากยิ่งขึ้น ช่วยยกระดับการคิด (Thinking) การรู้สึก (Feeling) และการกระทำ (Actions) เพื่อให้สามารถเอาชนะภาวะท้าทายต่าง ๆ ความเหนือชั้นด้านแรกของผู้นำแบบนี้ คือ มีความสามารถรู้ถึงวิธีการเข้าถึงสมรรถนะ (Capacity) ความริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) และทรัพยากรที่มีอยู่ภายในตน (Inner Resources) อย่างไรขีดจำกัดของผู้ร่วมงาน

สมรรถนะที่สำคัญของผู้นำแบบเหนือชั้น ได้แก่ คิดในสิ่งที่คนอื่นคิดไม่ถึง (คิดนอกกรอบ) (Thinking the Unthinkable) ทำในสิ่งที่เป็นไปได้ (Doing the Impossible) และเข้าถึงในสิ่งที่คนอื่นเข้าถึงไม่ได้ (Touching the Untouchables) เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นสมรรถนะที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการริเริ่มวิธีการทำงานแบบใหม่ในองค์กร

### ทำไมต้องเป็นผู้นำแบบเหนือชั้น

เพราะผู้นำแบบเหนือชั้นจะสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในการทำงาน มอบอำนาจให้ผู้ตาม ผู้ตามจึงสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง สร้างการมี

<sup>3</sup> รศ. สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. แนวคิดภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงของสหประชาชาติ. ที่มา <http://suthetp.ricr.ac.th>

<sup>4</sup> รศ.สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. ภาวะผู้นำแบบเหนือชั้น (The Transcendental Leadership).ที่มา [suthetp.crru.ac.th/leadership39.doc](http://suthetp.crru.ac.th/leadership39.doc)

ศรัทธาในตนเอง สนับสนุนให้เกิดวิธีคิดแบบใหม่ ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของภาวะผู้นำแบบเหนือชั้นคือการสร้างให้ผู้ตามเกิดการพัฒนาตนเอง<sup>5</sup> ซึ่งถือเป็นการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน

ภาวะผู้นำที่เหมาะสมจะมารับผิดชอบภารกิจเช่นนี้ จึงควรจะต้องเป็น “ภาวะผู้นำแบบบูรณาการ” (Integration Leadership) ซึ่งมีคุณสมบัติหลักๆ ดังนี้

1. มีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และศักยภาพของคณะทำงาน พร้อมทั้งวิสัยทัศน์ที่จะชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2. มีความมุ่งมั่นตั้งใจสู่ความสำเร็จ โดยไม่ย่อท้อ มองหาทางออกของปัญหาอยู่เสมอ พร้อมทั้งยังต้องสามารถกระตุ้น ผลักดัน และให้กำลังใจคณะทำงานได้ หากเผชิญกับอุปสรรค

3. มีความคิดสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ ไม่ผูกมัดตัวเองอยู่กับกรอบความคิดใดความคิดหนึ่ง เปิดโอกาสและรับฟัง ความคิดเห็นของคณะทำงาน สนับสนุนให้เกิดการอภิปรายและถกเถียงกันได้ เพื่อประโยชน์ของการดำเนินโครงการ

4. มีความกล้าตัดสินใจ ต้องรับฟังข้อมูลรอบด้าน สามารถประเมินความเสี่ยง/โอกาส และผลดี/ผลเสียได้อย่างมีเหตุมีผล และเด็ดขาดในการออกคำสั่ง พร้อมทั้งรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน

5. มีความประนีประนอม เป็นนักเจรจา มีจุดยืนแต่ก็อ่อนน้อมถ่อมตน ยอมได้เมื่อควรยอม ถอยได้เมื่อควรถอย มุ่งหวังความราบรื่นของการดำเนินงานในภาพรวม และผลสัมฤทธิ์ของโครงการเป็นที่ตั้ง

6. มีความชัดเจนในทุกๆ เรื่อง ทั้งเป้าหมาย กระบวนการ เวลา อำนาจหน้าที่ งบประมาณ สถานที่ ฯลฯ เพื่อให้สามารถแบ่งงาน หรือวางแผนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถอธิบาย ขจัดข้อสงสัยหรือข้อซักถามของผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป หรือคณะทำงานได้

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างเบื้องต้น ของคุณสมบัติภาวะผู้นำที่มีความเป็นไปได้ ที่จะผลักดันให้โครงการนี้เกิดขึ้นได้จริง และเห็นผลสัมฤทธิ์ ในท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะเป็ภาวะผู้นำแบบใด ขอเพียงสามารถมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย การมีกระบวนการดำเนินการภายในองค์การที่ราบรื่น และการสร้างองค์การให้มีความยืดหยุ่นพร้อมต่อการปรับตัวให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ดี ก็นับได้ว่าเป็นภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพทั้งสิ้น

<sup>5</sup> Dr. Krishna Kishore. Dr. Aswathi Nair. **Transcendental Leaders Are The Moral Fiber Of An Organization.** Journal of Business Management & Social Sciences Research (JBM&SSR) Volume 2, No.7, July 2013 ที่มา [http://borjournals.com/Research\\_papers/Jul\\_2013/1392M.pdf](http://borjournals.com/Research_papers/Jul_2013/1392M.pdf)