

คำกล่าวปราศรัยและปาฐกถานำ
ในการสัมมนาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงาน
กลไกการพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ
โดย นายอานันท์ ปันยารชุน
อดีตนายกรัฐมนตรี
วันพุธที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เวลา ๑๔.๐๐ น.
ณ ห้องแกรนด์บอลรูม ๑ โรงแรมแกรนด์ไฮแอท เอราวัณ

ท่านประธานกรรมการ ท่านกรรมการผู้จัดการ ท่านผู้อภิปราย และท่านผู้เข้าสัมมนาทุกท่าน

ผมมีความยินดีเป็นอย่างยิ่ง ที่ได้มาเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาประจำปีของบริษัท ไทยเรทติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด (ทริส) เรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงาน กลไกสู่การพัฒนา
พัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ” ในวันนี้ เนื่องจากการสัมมนาที่เป็นประโยชน์และน่าสนใจ
กล่าวคือ เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นทั้งในเชิงแนวคิดและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผล
การดำเนินงานและการพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ อันจะเป็นประโยชน์สำหรับขั้นตอนการ
ดำเนินงานอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพต่อไป

ก่อนที่จะเริ่มการสัมมนา ผมรู้สึกเป็นเกียรติที่จะแสดงปาฐกถานำที่เกี่ยวข้องกับการสัมมนา
โดยการบรรยายใน ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก จะพูดถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้
ประเทศก้าวทันระบบสากล ก้าวทันเงื่อนไขใหม่ ๆ ของโลกปัจจุบัน

ประเด็นที่สอง จะพูดถึงคุณภาพและคุณธรรมของการประเมินผลการดำเนินงาน

ประเด็นที่สาม จะพูดถึงข้อสังเกต ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณา เพื่อให้การ ประเมิน
ผลการดำเนินงาน ได้นำไปสู่จุดหมายปลายทางในการพัฒนาระบบราชการและรัฐ
วิสาหกิจ

จากภูมิหลัง ที่เคยทำงานในระบบราชการ ๒๓ ปี และจากประสบการณ์ของการเป็นนายกรัฐมนตรี ๒ วาระ คิดว่าได้มองเห็นโครงสร้างระบบงาน จุดเด่น และข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้งในส่วนของราชการและรัฐวิสาหกิจได้พอสมควร สำหรับสิ่งที่จะนำเสนอในช่วงนี้จะไม่แยกแยะราชการและรัฐวิสาหกิจออกจากกัน เพราะทั้ง ๒ ระบบสามารถมองในภาพรวมร่วมกันได้ ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะได้มีการกำหนดเจตนารมณ์ไว้ว่าระบบรัฐวิสาหกิจ คือ ระบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาคราชการและภาคธุรกิจเอกชน แต่ได้เคยมีผู้นำรัฐวิสาหกิจหลายท่าน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่ยังได้รับเงินงบประมาณสนับสนุน กล่าวว่า รัฐวิสาหกิจนั้นมีระบบควบคุมมากมาย ทั้งโดยคณะกรรมการ โดยกระทรวงเจ้าสังกัด (ทั้งปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี) โดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “สภาพัฒน์” โดยสำนักงบประมาณ โดยกรมบัญชีกลาง บางครั้งก็มี สดง. และ ปปป. เข้ามาร่วมสังฆกรรมด้วยเป็นใยแมงมุมที่พันรอบตัว จนกระทั่งคิดว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีความเป็นราชการมากกว่าราชการเองเสียอีก

การที่ตนเองได้มีประสบการณ์ทั้งในภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ จึงยังเห็นความสำคัญอย่างมากของระบบงานภาครัฐ โดยเฉพาะในภาวะปัจจุบันเมื่อประเทศไทยยังขาดความต่อเนื่องและความมั่นคงในระบบการเมือง จึงยังเพิ่มความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบรากแก้วที่เข้มแข็งมีคุณภาพ เพื่อให้ประเทศชาติสามารถก้าวเคียงบ่าเคียงไหล่ประเทศอื่น ๆ ในภาวะที่โลกปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลง มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอัตราเร็วสูงสุดในประวัติศาสตร์ ในภาวะที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของนานาประเทศ มีข้อตกลงแกตต์รอบอุรุกวัย ประเทศคอมมิวนิสต์เปลี่ยนแปลงเป็นเสรีนิยม ฯลฯ เจื่อนใจใหม่ ๆ เหล่านี้กระทบต่อสถานะการแข่งขันของไทยในตลาดโลกแน่นอน

เมื่อโลกแคบลง คนขยับเข้าใกล้กันมากขึ้น ทุกสิ่งทุกอย่างเพิ่มความเร็วขึ้น กระแสสากลทำให้แยกปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกยากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องในระบบหรือนอกระบบ หรือเรื่องในประเทศ นอกประเทศ ขณะนี้เป็นยุคของความรู้พรมแดนระบบของแต่ละประเทศพัวพันกัน การดำรงอยู่ของประเทศอยู่บนความเป็นสากล แม้การแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องรับฟังกระแสสากล เศรษฐกิจไทยปัจจุบันได้เข้าสู่ระบบการค้าเสรี ซึ่งปัจจัยสำคัญคือการปรับตัวในการแข่งขันทางการค้า ซึ่งความเป็นเสรีในการต่อสู้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุด ในขณะที่ประเทศไทย สังคมไทยมีระบบรัฐระบบราชการเป็นรากอยู่ เมื่อกระแสสากลมาเคาะประตูบ้าน ความจำเป็นมาถึงความจำเป็นที่ระบบรัฐระบบราชการต้องพิจารณาการปรับตัว

ในภาวะปัจจุบันเมื่อพิจารณาระบบราชการ จะเห็นปัญหาหลายประการ พิจารณาในด้านขนาดก็มองได้ทั้งในมิติที่ใหญ่เกินไปและเล็กเกินไป ที่ว่าใหญ่เกินไป ก็คือ ระบบราชการใหญ่จนเกิน

กว่าจะสามารถดูแลเอาใจใส่ในการให้บริการสนองต่อความต้องการของชุมชน ในการทำความเข้าใจกับชุมชน ไม่ว่าจะชุมชนเมืองหรือชุมชนชนบท ซึ่งเป็นระบบพื้นฐานของประเทศ หรือที่ NGO เรียกว่าเป็นระบบรากหญ้า (Grass Root) ดังนั้น จึงได้เห็นปัญหาความไม่เข้าใจ ความขัดแย้ง เนื่องจากการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ช่องว่างระหว่างรัฐกับชุมชนเกิดขึ้นเสมอ ไม่ว่าจะที่ปากมุล ที่บ้านครัวหรือสด ๆ ร้อน ๆ ที่กำลังประท้วงกันที่วังสะพุง จังหวัดเลย ในส่วนที่ว่าระบบราชการเล็กเกินไปก็คือ เล็กจนเกินกว่าระบบจะสามารถจัดการกับปัญหาสากลให้ลุล่วงไม่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาอพยพข้ามชาติ และในขณะที่ขนาดของระบบไม่เหมาะสม ก็ยังมีปัญหาเรื่องความคล่องตัว ความไม่มีเอกภาพในการตัดสินใจ ปัญหาเชิงทัศนคติในการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคธุรกิจ ฉะนั้น จึงยังมีปัญหาค้าง ๆ รอการตัดสินใจให้เห็นอยู่หลายเรื่อง ไม่ว่าจะปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานคร ปัญหาการสร้างโรงไฟฟ้าที่เชียงใหม่ หรือปัญหาการเตรียมการสำหรับการแข่งขันเอเชียนเกมส์ก็ยังไม่ลงตัวสัก

ท่ามกลางกระแสแห่งการแข่งขันในเวทีสากล ทั้งในการแข่งขันเชิงปริมาณ การแข่งขันเชิงคุณภาพและเชิงกลยุทธ์ การปรับปรุงระบบเพื่อประสิทธิผลสูงสุดเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะระบบระเบียบที่ดีที่สุด เมื่อวานนี้อาจไม่ใช่สิ่งที่เหมาะสมไม่ใช่สิ่งที่รองรับ สำหรับภาวะในวันนี้หรือพรุ่งนี้จึงต้องมีสิ่งใหม่ขึ้นมาแทนที่ เพราะเมื่อองค์กรเติบโตมาถึงระยะหนึ่งย่อมทรุดโทรม ถ่ายของเสียออกมาในรูปของปัญหาอันอาจเกิดจากระบบล้าหลัง โครงสร้างซ้ำซ้อน มีงานอันไม่จำเป็นและก่อประโยชน์ ฉะนั้นการพัฒนาบบจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ราชการสามารถจัดการกับปัญหา สามารถเตรียมบริการรองรับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบใด ๆ ก็ตาม ต้องมีความรู้มีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าอะไรเป็นข้อเด่นอะไรเป็นข้อจำกัด อะไรคือสิ่งที่ผสมผสานกลมกลืนคืออยู่แล้ว และอะไรคืออุปสรรคปัญหา อะไรคือสิ่งที่ต้องปรับปรุง เพราะแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ฉะนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นบทบาทของการประเมินผลการดำเนินงานที่จะช่วยเป็นแว่นขยายส่องให้เห็นกลไก กระบวนการต่าง ๆ ขององค์กรทั้งในส่วนที่แข็งแรง สมบูรณ์ สอดคล้องกับระบบอื่น ๆ และในส่วนที่เป็นส่วนอ่อนแอ ส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหา ส่วนที่ขัดแย้ง ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาต่อไป

ในส่วนของ การประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งจะขอพูดถึงคุณภาพและคุณธรรม หรือ จริยธรรมควบคู่ไปด้วยนั้น ก่อนอื่นผมขอชื่นชมกับระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่จะมีการประเมินผลการดำเนินงานโดยหน่วยงานภายนอก เพราะนับว่าเป็นหลักการที่ถูกต้อง เป็นการเลี่ยงให้พ้นจากความลำเอียงที่จะประเมินในสิ่งที่ประโยชน์เข้าตัว และสิ่งที่เหมาะสมอย่างมากของการประเมินผลการดำเนินงานเท่าที่ได้ทราบ ก็คือได้มีการผสมผสานความรู้ในเชิงนโยบายสาธารณะกับความรู้เชิง

ธุรกิจ และยังสามารถใช้เทคนิคของการจัดอันดับเครดิตมาผสมผสานในกระบวนการประเมินด้วย จึงค่อนข้างจะเชื่อมั่นในคุณภาพของการประเมิน และเท่าที่เกี่ยวกับบุคลากรของบริษัทผู้ประเมินได้มีความเข้มงวดกวดขันในการคัดเลือกพนักงานที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์ และนอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการประเมินผลงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ มีชื่อเสียงเป็นที่นับถือในวงการราชการ ธุรกิจ และสถาบันวิชาการ จะมาร่วมให้ข้อคิดเห็นในการจัดอันดับการดำเนินงานด้วย อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากคุณภาพในการประเมินแล้ว จริยธรรมในการประเมินผลการดำเนินงานก็เป็นส่วนสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความเป็นกลาง การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง การซื่อสัตย์ต่อข้อเท็จจริง การฝึกฝนทักษะความชำนาญในการปรับหลักการเทียบเคียงกับสถานะที่เป็นจริงอย่างเหมาะสม นั่นคือ ความมีดุลยภาพระหว่างภาคหลักการและภาคปฏิบัติการการรักษาระบบบรรณ ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของใคร และในท้ายที่สุดก็คือคุณธรรมความรับผิดชอบที่จะทำงานเพื่อแสวงหาแนวโน้มในการปรับปรุงพัฒนาระบบ และความรับผิดชอบในการเขียนรายงานการประเมินผลการดำเนินงานให้ชัดเจน เป็นประโยชน์และมีคุณภาพให้มากที่สุด

มาถึงประเด็นสุดท้าย ในเรื่องของข้อสังเกต ข้อจำกัด ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการประเมินผลการดำเนินงาน และการพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

ในฐานะที่ผู้เข้าสัมมนาวันนี้มีทั้งผู้ที่อยู่ในสถานะผู้ถูกประเมินและผู้ประเมิน ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่ายต่างมีส่วนที่จะทำให้โครงการบรรลุผลสำเร็จด้วยดี และในขณะเดียวกันก็มีส่วนเป็นปัญหาอุปสรรคของโครงการ

ทางด้านขององค์กรที่จะถูกประเมิน อาจจะไม่ยอมรับการประเมินผลจากผู้ประเมินภายนอก เนื่องจากกลัวความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นตามมาในทางที่กระทบกระเทือนสถานภาพเดิม ต้องการรักษาระบบระเบียบ สถานภาพเดิมไว้ เพราะแนวโน้มการประเมินอาจนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงซึ่งทำให้ผู้ถูกประเมินไม่แน่ใจ ไม่มั่นใจ ฉะนั้นการประเมินผลการดำเนินงาน จึงอาจถูกมองไปในทางลบทั้งจากทางฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ยิ่งผลการประเมินปรากฏในทางที่ไม่พึงปรารถนา การประเมินก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ แต่ในบางครั้งก็เป็นไปได้ว่าผู้ถูกประเมินใจกว้าง พร้อมรับการประเมินผลการดำเนินงาน แต่ข้อจำกัดเกิดขึ้นจากทางฝ่ายผู้ประเมิน นั่นคือ ผู้ประเมินอาจจะขาดทักษะ ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในระบบงานภาครัฐ ขาดการวางแผนการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบ การสรุปผลคลุมเครือ สับสน และไม่เกิดประโยชน์ รวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ก็ขาดความเฉพาะเจาะจง กว้างขวางจนด้อยคุณค่าในทางปฏิบัติ การประเมินผลการดำเนินงานก็จะไม่คุ้มค่าเปลืองทั้งเงินทั้งเวลา

อุปสรรคอีกประการหนึ่งก็คือ สภาวะแวดล้อมของการประเมิน เช่น สภาวะการทำงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ บางครั้งงานเฉพาะหน้าท่วมท้น เช่น การเตรียมการรับรัฐมนตรีใหม่ รัฐบาลใหม่ ซึ่งทำให้ไม่มีเวลาให้ความร่วมมือในการประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น

แต่ไม่ว่าจะมีอุปสรรคปัญหาใด ๆ ก็ตาม ผมก็อยากฝากความหวังไว้ ณ ที่นี้ว่าโครงการประเมินผลการดำเนินงานนี้มีประโยชน์อย่างยิ่ง เป็นการแก้ไขปัญหาระดับชาติซึ่งผลกระทบข้างเคียงเกิดขึ้นแน่นอน เพราะไม่มีนโยบายใด โครงการใด หรือมาตรการใดจะสามารถทำได้สำเร็จบรรลุผล ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ อาจจะได้ผล ๘๐ เปอร์เซ็นต์ หรือ ๙๐ เปอร์เซ็นต์ และเมื่อดำเนินการไปแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีก แต่ก็จำเป็นต้องคิดอ่านแก้ไขปัญหาด้วยเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่น ว่าโครงการนี้จะนำไปสู่การพัฒนาระบบที่มีความคล่องตัว มีความชอบธรรม มีความเหมาะสม เพื่อให้ระบบราชการสามารถทำงานให้ถูกใจประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้ระบบราชการสามารถส่งเสริมการแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างสง่างาม และในส่วนของโครงการประเมินผลการดำเนินงานก็จะได้รับรางวัลที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง ก็คือการเป็น กลไกที่สำคัญในการพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศชาติในที่สุด

ในโอกาสนี้ผมขอขอบคุณวิทยากร ผู้เข้าร่วมสัมมนา สื่อมวลชนและผู้ที่มีส่วนในการจัดสัมมนาทุกท่านที่ร่วมมือกันจนทำให้เกิดการสัมมนาในครั้งนี้

บัดนี้ ได้เวลาอันเป็นมงคลแล้ว ผมขอเปิดการสัมมนาเรื่อง “การประเมินผลการดำเนินงานกลไกสู่การพัฒนาระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ” ขอให้การสัมมนาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกประการ