

สรุปประเด็นการบรรยาย
เรื่อง การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ
โดย รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
วันที่ 13 กันยายน 2546
เวลา 13.45 – 18.00 น.

ความแตกต่างของการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจ

ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนที่สุดของการปฏิรูประบบราชการ เป็นความคาดหวังที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนเช่นเดียวกับการบริหารของภาคธุรกิจ ดังนั้นการบริหารภาครัฐต้องมีการติดตามประเมินผล ตัวชี้วัด ตัวเปรียบเทียบ และสิ่งที่ดีที่สุด คือ การเอาหลักการบริหารธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้ในการทำงานเดียวกัน ภาคเอกชนอยากทราบการบริหารภาครัฐทำอะไร

ทั้งสองระบบมีจุดอ่อน จุดแข็งของตนเอง ดังนั้นภาครัฐควรเอาข้อดี (จุดแข็ง) ของเอกชนมาใช้ จุดอ่อนภาครัฐ คือ ยึดติดกับระเบียบเกินไป เช่น ระเบียบพัสดุ ออกมาเพื่อแก้ปัญหา เพื่อกันคนโกง ทำให้อยู่แย่ซึ่งแตกต่างกับภาคเอกชน มีความคล่องแคล่ว ว่องไว ไม่ได้หมายความว่าภาคเอกชนดีกว่า เพราะทุกอย่างต่างกัน จึงเกิดความคิดว่าทำไมไม่นำจุดดี และจุดแข็งของเอกชนมาใช้ ความคิดดังกล่าวนี้คือที่มาของการปฏิรูประบบราชการ

วิทยานิพนธ์ของคุณไพบุลย์ วัฒนศิริ ได้เคยนำเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการเอาไว้เมื่อปี พ.ศ. 2539 ได้กล่าวถึงการปฏิรูปผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า “การปฏิรูประบบราชการ นอกจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมแล้ว ยังต้องมีการปฏิรูประบบผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดการใหญ่ของจังหวัด และให้ทำหน้าที่เป็นอธิบดี โดยจังหวัดจะมีสถานภาพเทียบเท่ากรม โดยมีรัฐมนตรีกำกับดูแลกลุ่มจังหวัด”

ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่า CEO เกิดขึ้นเพราะรัฐบาลมีความต้องการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากระบบราชการในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ เมื่อปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น มีทั้งปัญหาตัวคนและระบบ เรื่องคนเอาไว้ก่อน เราต้องปฏิรูประบบเสียก่อน ผู้ว่าฯ CEO เริ่มเดินหน้าโดยทดลองใช้ในบางจังหวัดก่อน และให้มีจังหวัดคู่ขนานเปรียบเทียบกันไปด้วย เมื่อผ่านไป 2 ปีให้ทุกจังหวัดเข้าสู่ระบบนี้ทั้งหมด ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นผลพลอยได้จากความคิดของการปฏิรูประบบราชการ แต่มีความหมายยิ่งกว่าผลที่เกิดขึ้นจริง ๆ เป็นผลพลอยได้ที่รัฐบาลภูมิใจ เพราะเกิดขึ้นเร็ว เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลานาน

และเป็นเรื่องยาก และกว่าจะประสบความสำเร็จได้จะต้องผ่านความเจ็บปวดดังที่มีการพูดว่า “no pain no gain”

การปฏิรูประบบราชการอุปมาได้ตั้ง “การกวนเกษียรสมุทร” ซึ่งกว่าจะได้น้ำอมฤต ต้องใช้เวลาในการกวนนานและมีความยากลำบาก การปฏิรูประบบราชการก็เช่นกัน ต้องใช้เวลานานในการดำเนินการและทำได้อยู่เรื่อย ๆ จนกว่าจะได้สิ่งที่ดีที่สุด

หลักการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การปฏิรูประบบราชการ กับผู้ว่าฯ CEO จะไปด้วยกัน และสุดท้ายถึงจุดหมายเดียวกัน การที่จะเป็นผู้ว่าฯ CEO จะต้องมียอดประกอบการทำงาน 6 ขั้นตอน

1. **ป** มีเป้าหมายของรัฐเป็นตัวตั้ง คือ จะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และการทำให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน คือ การเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centered) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐมีหน้าที่ต้องจัดระบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน”

2. **ก** **ก**ศโลบาย (Methodology) ที่ได้มีการจัดอบรมขึ้นครั้งนี้ก็เพื่อให้ทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ที่ผู้ว่าฯ CEO จะได้นำไปใช้ คือ ให้คิดทั้งแบบ outside in & inside out กล่าวคือ Outside in คือ การคิดถึงข้างนอกกว่าเขาคิดกันอย่างไร และนำเข้ามาสู่ข้างใน และ Inside out คือ คนในคิดอย่างไร ต้องสื่อออกไปให้คนภายนอกทราบด้วย

กศโลบายที่สำคัญที่นายกฯ ทักษิณได้ปฏิบัติ ที่ผู้ว่าฯ CEO สามารถนำมาปฏิบัติได้ เช่น

1) หลักการการมอบอำนาจ (Delegate) การทำงานโดยยึดหลักการมอบอำนาจให้มากที่สุด จะทำให้ผู้ว่าฯ สามารถนำเวลาที่เหลือมาใช้ในการวางแผน คิดสิ่งใหม่ ๆ ในการพัฒนางานต่อไปได้

2) หลักการประหยัด ตัวอย่าง เช่น การยกเลิกการใส่เสื้อสูทในการเข้าประชุม ครม. โดยให้ใส่เสื้อพระราชทานแทน ทำให้เกิดความสะดวกสบายและเป็นการประหยัดพลังงานได้ด้วย

3) ไม่ยึดติดกับตำแหน่งและหน่วยงานจนขาดการร่วมมือ เช่น การเรียกชื่อรัฐมนตรีในการประชุม ครม. แทนการเรียกตำแหน่ง เพื่อให้มีความเป็นตัวเอง ไม่ใช่เป็นตัวแทนกระทรวงนั้น ๆ ในการแสดงความคิดเห็น

4) มีการติดต่อสื่อสารกับประชาชนและผู้ร่วมงาน เช่น นายกฯ ทักษิณใช้วิธีการสื่อสาร เพื่อสร้างความเข้าใจผ่านการออกวิทยุในรายการนายกฯ พบประชาชน ทุกวันเสาร์ เพื่อสื่อให้ประชาชนทราบว่ารัฐบาลคิดอย่างไร

5) การทำงานทุกเรื่องต้องคิดก่อนลงมือว่าจะใช้กลยุทธ์เพื่อแสดงให้คนเข้าใจถึง เหตุและผลในการดำเนินงานเรื่องนั้น ๆ อย่างไร กล่าวคือ ทุกเรื่องต้องมีต้นสายและปลายเหตุ เช่น การใช้พระที่นั่งอนันตสมาคมประชุม APEC เพื่อให้มี story to tell แก่ผู้เข้าร่วมงาน เป็นต้น

3. **ค** ความคาดหมาย สังคมคาดหวังว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในจังหวัด ผู้ว่าฯ CEO จะต้องทราบและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ แต่ที่ผ่านมาผู้ว่าฯ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะขาดอำนาจในการสั่งงานในหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

4. **ร** ความรับผิดชอบ ผู้ว่าฯ จะต้องรับผิดชอบสิ่งที่เกิดขึ้นในจังหวัดของตนเอง จะปิดความรับผิดชอบไม่ได้

5. **อ** อำนาจ ผู้ว่าฯ จะต้องมียอำนาจเพียงพอในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้น ในจังหวัดได้ ในการนี้ก็จะมีการออกกระเปาะให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ มากขึ้น โดยผู้ว่าฯ ต้องมอบต่อให้ผู้ปฏิบัติด้วย

6. **ง** งบประมาณ ผู้ว่าฯ จะต้องมียงบประมาณเพียงพอที่จะพัฒนาจังหวัดได้

ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อให้มีหน้าที่ ดำเนินการเรื่องการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง การปฏิรูประบบราชการมีการทำมาตั้งแต่ในอดีต มีการยกร่างแผนปฏิรูประบบราชการ ตั้งกรรมการปฏิรูประบบราชการ แต่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็น เพียงแค่การเริ่มต้น ไม่สามารถปฏิรูปให้สำเร็จได้ เพราะมีอุปสรรคดังต่อไปนี้

1. สภาวะเศรษฐกิจยังดี จึงไม่ได้รับความสนใจ และไม่มี ความจำเป็นที่จะต้อง ปฏิรูประบบราชการ

2. ยังไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญว่าปฏิรูปแล้วจะได้อะไร

3. ความอ่อนแอของรัฐบาล เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ไม่สามารถ ผลักดันให้เกิดผลได้และมีเรื่องอื่นที่สำคัญมากกว่า

หัวใจของการปฏิรูประบบราชการ คือ การลดคน เพื่อให้ค่าใช้จ่ายน้อยลง จะได้ นำเงินที่เหลือไปใช้อย่างอื่น และคนที่อยู่จะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น ขณะนี้ ข้าราชการในเมืองไทย มีประมาณ 394,385 คน การเพิ่มเงินเดือนจะต้องใช้งบประมาณประมาณหมื่นล้านบาท แต่ใน เริ่มแรกจะยังไม่ทำ อาจจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการปฏิรูประบบราชการ

รัฐบาลนี้มีความพร้อมจึงได้เริ่มทำการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่เข้ามาบริหาร ประเทศไทย โดยเริ่มต้นจากการประชุมที่พัทยาโดยเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีการจัดตั้งคณะ ทำงานเพื่อร่างกฎหมาย มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 อีกไม่กี่วันจะครบ 1 ปี

การปฏิรูประบบราชการอาจเปรียบเทียบกับ การปรับเปลี่ยนรถยนต์ได้ ดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนรถยนต์ มีวิธีการดังนี้

- 1) ยกเครื่องยนต์ใหม่
- 2) ปรับนิยัผู้ขับขีรถยนต์
- 3) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนนั่งหรือผู้โดยสารมากขึ้น

2. การปฏิรูประบบราชการ มีวิธีการดังนี้

- 1) การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ
- 2) การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการ หรือวิธีทำงาน
- 3) การลดอัตรากำลังข้าราชการ

การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในอดีต คือสมัยพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อ 600 ปีที่แล้ว และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2430 เป็นเวลา 111 ปีมาแล้ว

ขั้นตอนการปฏิรูประบบราชการ

การปรับปรุงโครงสร้างได้เริ่มทำไปแล้ว โดยได้เพิ่มจาก 15 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง จัดกรมเสียใหม่ กรมที่หมดภารกิจให้ยุบ กรมที่ภารกิจซ้ำซ้อนให้ไปอยู่กัน กรมที่อยู่ติดที่ให้อยู่รวมกัน เช่น กรมโยธา กับกรมผังเมืองรวมกัน เป็น โยธาธิการและผังเมือง

ยังมีอีกหลายอย่างที่ต้องทำความเข้าใจและต้องตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ความสับสนของบางภารกิจที่ต้องทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงและกรม บางภารกิจที่ยังไม่มี กรมที่เข้าไปลงดูแลในท้องที่ ดังนั้นงานใดใครเคยดูแลต้องดูแลเหมือนเดิมก่อน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้การปฏิรูประบบราชการยังไม่สิ้นสุด

ก้าวต่อไปของการปฏิรูประบบราชการ

ขั้นตอนต่อไป คือ การปรับปรุงระบบวิธีการปฏิบัติราชการ จึงออกมติกรม. ว่า ตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค.2546 เป็นต้นไป ทุกส่วนราชการต้องลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลง 30-50%” และต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ ขณะนี้มีการรายงานเข้ามาแล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาลงได้มาก

นอกจากได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” โดยเฉพาะในมาตรา 3/1 ได้บัญญัติว่า การปฏิบัติราชการต่อไปนี้ต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประเมินได้ ประหยัด ลดขั้นตอน ถูกกฎหมาย มีคุณธรรม และให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ โดยให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะประกาศใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2546 นี้ โดยส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

- การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
- การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
- การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ
- การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

การประเมินผล และการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติราชการ

ที่สำคัญ คือ ภารกิจเหล่านั้นต้องมีการวัดและประเมินผลได้ ซึ่งเป็นที่มาของการต้องมีการเซ็นสัญญา หรือการจัดทำข้อตกลงต่อกัน กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องเซ็นสัญญากับรัฐมนตรี / รัฐมนตรีต้องเซ็นสัญญากับปลัดกระทรวง / ปลัดกระทรวงต้องเซ็นสัญญากับอธิบดี เพื่อมีการตกลงว่าเมื่อได้รับงบประมาณมาแล้วจะทำอะไรบ้าง และมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อประเมินผล มีการให้รางวัลแก่ผู้ที่ได้ทำตามเป้าหมาย และมีบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ได้ทำตามเป้าหมาย การเซ็นสัญญาไม่ใช่เรื่องใหม่ ในต่างประเทศเป็นเรื่องที่ได้กระทำกันมาแล้ว เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ในการนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. กำลังศึกษารูปแบบของการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น ให้ดำเนินการพร้อมกันหมดทุกส่วนราชการ หรือให้มีการนำร่องเป็นบางแห่ง ทั้งนี้ขึ้นกับความสมัครใจและความพร้อมของแต่ละส่วนราชการ

การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ด้วย ขณะนี้อยู่ระหว่างการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้ว่าฯ จะมีอำนาจ ดังนี้

1. อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ภายในจังหวัด
2. อำนาจในการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา สามารถโยกย้ายได้ แต่ต้องหมุนเวียนภายในจังหวัดนั้น
3. อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนระดับ 8 ลงมา สำหรับที่สูงกว่าระดับ 8 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอแนะไปที่ส่วนกลาง
4. การพิจารณาทางวินัย
5. การบริหารงบประมาณ จะให้ตั้งงบประมาณที่จังหวัด และสามารถนำงบประมาณที่มีอยู่ไปแก้ไขปัญหาในจังหวัดได้

ในการนี้จะต้องมีเงื่อนไขว่า ผู้ว่าฯ จะต้องใช้เวลาอยู่ปฏิบัติราชการนานพอสมควร คือ ไม่น้อยกว่า ๖ เดือนขึ้นไป ซึ่งจะเชื่อมโยงกับก้าวต่อไป คือ การเลือกสรรผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าฯ ซึ่งต่อไปจะเปิดโอกาสมีการคัดเลือกจากส่วนราชการอื่น ๆ และจากภาคเอกชนได้ด้วย

ความเห็นอื่น ๆ ที่มีต่อระบบผู้ว่าฯ CEO

1. การมีระบบผู้ว่าฯ CEO นี้ ไม่ได้ตัดทอนอำนาจของท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้นำอำนาจของท้องถิ่นมาให้ผู้ว่าฯ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นก็จะดำเนินการต่อไป
2. ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเดิม ประชาชนมีความคาดหวังสูง แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่มีอำนาจ ในอนาคตจะมีกระแสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เกิดขึ้น
3. ผู้ว่าฯ จะต้องมอบอำนาจที่ได้รับมอบจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้กับรองผู้ว่าฯ ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ยกเว้นอำนาจที่เห็นว่าไม่อาจมอบได้ และจะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีการมอบอำนาจต่อไป เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจต้องมีการรายงานกลับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ เสมือน “ยิ่งมอบอำนาจก็ยิ่งมีอำนาจ”

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ ดังนี้

1. เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่สังกัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2. กำกับดูแลและประสานงานส่วนราชการที่อยู่จังหวัด

ดังนั้น ผู้ว่าฯ จึงมีอำนาจในการกำกับ ดูแลทุกส่วนราชการในจังหวัด ไม่ว่าจะ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัด

ตัวอย่าง ประเทศออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1998 ได้จัดทำ “Reforming the Public Service to Meet the Global Challenge” โดยมีแนวทางดำเนินการที่ปรากฏในรายงานที่นำมาเป็นตัวอย่างให้ผู้เข้าร่วมประชุมดู ดังนี้

- ยึดลูกค้าเป็นหลัก คือ ประชาชน
- ต้องคำนึงถึงคุณภาพ
- มีความยืดหยุ่นและปรับปรุงตลอดเวลา
- เปิดเผย โปร่งใส
- ลดระเบียบและวิธีการปฏิบัติราชการ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- ให้บริการลูกค้า

เป้าหมายสุดท้ายของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการจะต้องเกิดผลสุดท้ายเป็น ทรท + ปชป ดังนี้

ท	=	ทันสมัย
ร	=	รวดเร็ว
ท	=	เที่ยงธรรม
ป	=	ประหยัด
ช	=	ชอบด้วยกฎหมาย
ป	=	โปร่งใส ตรวจสอบได้
