

การปฏิรูประบบราชการ

อะไร ทำไม และอย่างไร?

ผู้ อ่านหลายท่านอาจยังไม่เข้าใจว่าทำไมเราจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการกันอีก โดยเฉพาะการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่เพิ่งดำเนินการไปเมื่อประมาณสองปีที่แล้ว ทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นหลายประการ เช่น ทำไมต้องกลั้มท่าทำกันอีก เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จะเกิดความสับสน การปรับปรุงครั้งที่แล้วมีปัญหาความล้มเหลวอะไร หรือมีเจตนาแอบแฝงซ่อนเร้นอะไรไว้เบื้องหลังในครั้งนี้อหรือไม่ ยังจะต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการกันไปอีกนานแค่ไหนจึงจะแล้วเสร็จ ฯลฯ

ผู้เขียนในฐานะที่ทำงานรับผิดชอบในเรื่องของการพัฒนาระบบราชการจึงอยากเริ่มต้นด้วยการอธิบายให้ทุกท่านได้เข้าใจหลักการให้ตรงกันเสียก่อนว่าการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ที่เรากำลังดำเนินการกันอยู่ในช่วงนี้เป็นเพียงส่วนประกอบขึ้นเดียวของการปฏิรูประบบราชการโดยรวม และการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีขีดสมรรถนะสูง (high performance) และเกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) นั้นก็เป็นเพียงวิธีการอย่างหนึ่งเท่านั้น ในการนำพาเราไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการอย่างแท้จริง นั่นคือ ความกินดีอยู่ดี หรือประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศชาติ

โลกาภิวัตน์หรือการไหลเวียนอย่างเสรีของการค้า เงินทุน แรงงาน ความรู้และข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ อาทิ นานาเทคโนโลยีและเทคโนโลยีชีวภาพ ทำให้เราต้องเร่งหาวิธีการในการตอบสนองต่ออย่างชาญฉลาดเพื่อความอยู่รอด หรือจำเป็นต้องมีการ "คิดใหม่" และ "ทำใหม่" อย่างปฏิเสธไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ "การคิดเชิงยุทธศาสตร์" "การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง" และ "การบริหารการเปลี่ยนแปลง" จึงได้รับการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเสริมความเข้มแข็งของระบบราชการไทยในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ

หากจะถามว่า "สูตรสำเร็จ" ในการปฏิรูประบบราชการของเรานั้นเป็นอย่างไร?

คำตอบคงจะไม่มี แต่ก็คงพอจะประมวลได้ว่าเราเริ่มต้นที่การคิดวางยุทธศาสตร์ก่อนแล้วค่อยมาปรับแต่ง (alignment) องค์คาพพของระบบราชการอันได้แก่โครงสร้างระบบและกระบวนการทำงาน เทคโนโลยี วัฒนธรรมการทำงานและคน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ ซึ่งการปรับแต่งหรือบางท่านใช้คำว่า กวนกะละแม หมายความว่า จะต้องค่อยๆ ทำกันไป หรือไฟต้องไม่ร้อนเกินไปเข้าทำนองที่ว่าอยากอร่อยก็ต้องใจเย็นๆ

ตัวอย่างเช่น เมื่อปลายปี พ.ศ.2545 เราได้ดำเนินการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ไปแล้วรอบหนึ่งก็ต้องกลั้มท่าทำ

กันต่อในรอบสองให้สมบูรณ์ขึ้น หรือมีการอบรมผู้ว่าฯ ซีโอไอไป แล้วรอบแรกก็ต้องนำมาทวนต่อยอดกันใหม่เป็นระยะ ๆ แล้วก็ขยายต่อไปยังระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นต้น

ระบบราชการของไทยเรามีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานและสั่งสมฝังรากลึกทัศนคติและพฤติกรรมบางอย่างจนกลายเป็นวัฒนธรรม กระบวนการปรับแต่งอย่างมีขั้นตอนเป็นระยะๆ ดังกล่าวนี้ผู้เขียนคิดว่าน่าจะมีที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเรามากกว่าการถอดรากถอนโคนอย่างทันทีทันใด

ยกเว้นในบางจุดที่มีความจำเป็นต้องทำการผ่าตัดหรือเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างเร่งด่วนไม่เช่นนั้นน่าอาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือเกิดความเสียหายได้

บ เมื่อรัฐบาลได้วางแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มีการกำหนดยุทธศาสตร์หลัก เป้าประสงค์และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ผู้บริหารในวงราชการจำเป็นต้องถ่ายทอดลงไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม และในระดับพื้นที่ (กลุ่มจังหวัด/จังหวัดต่างๆ) จำจะต้อง "ทำอะไร" "ทำอย่างไร" และ "ระดับมากน้อยเพียงใด"

ดังนั้นเห็นว่าในช่วงที่ผ่านมาได้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและวางยุทธศาสตร์การทำงานในระดับต่างๆ เพื่อทำให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานที่จะดำเนินการของแต่ละฝ่ายนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมและมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอันจะก่อให้เกิดพลังในการปฏิบัติราชการ

กรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือที่เรียกกันว่ผู้ว่าฯ ซีโอไอนั้นเมื่อได้รับมอบหมายให้เป็น "เจ้าภาพหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลง" ในระดับพื้นที่ก็ต้องไประดมสรรพกำลังฝ่ายต่างๆ มาช่วยกันคิด-ช่วยกันทำว่าจะพัฒนากลุ่มจังหวัดตามศักยภาพและโอกาสที่มีอยู่อย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนและยกระดับการพัฒนาเชื่อมต่อไปยังระดับนานาชาติ ตัวอย่างเช่นการเป็นศูนย์กลางของการผลิตและแปรรูปผักผลไม้ ผลผลิตจากการประมง เพื่อการส่งออก การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิง

ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมในประเทศและกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

กรณีของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ก็เช่นกัน ต้องกลับมาทบทวนว่าสิ่งที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นได้ตอบโจทย์เชิงยุทธศาสตร์ของประเทศแล้วหรือยัง?

ตัวอย่างเช่น เราจะยังคงมุ่งเน้นส่งเสริมเพื่อเพิ่มผลการผลิตในภาคเกษตรเพื่อส่งออกแล้วรอโชคช่วยให้ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกราคาดีขึ้นในแบบเดิม หรือเราจะแสวงหาตลาด พัฒนาการผลิตภัณฑ์และการออกแบบการบรรจุหีบห่อสร้างความยอมรับเชื่อถือในคุณภาพมาตรฐานแล้วส่งเสริมให้นำมาแปรรูปก่อนส่งออกเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าให้แก่สินค้าเกษตรของเรา

ในทำนองเดียวกัน เราจะส่งเสริมให้ต่างชาติมาลงทุนตั้งโรงงานในประเทศแล้วรับจ้างเขาผลิตเพื่อส่งออกเพื่อได้รับผลตอบแทน หรือ margin ที่ค่อนข้างต่ำ หรือเราจะเริ่มค้นหาทรัพย์สินหรือของดีที่มีอยู่แล้วในประเทศมาแสวงหาโอกาสและตลาดเพื่อสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม โดยผ่านกระบวนการออกแบบและการประยุกต์เทคโนโลยีที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการหรือสนิยมของผู้บริโภคผู้มีกำลังซื้อในต่างประเทศ

เมื่อยุทธศาสตร์การทำงานเปลี่ยนแปลงไปก็มีความจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์การใหม่อีกครั้งให้มีความเหมาะสม สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากตัวอย่างข้างต้นก็คงจะพอเห็นแล้วว่าทำไมในครั้งนี่ต้องมีการปรับปรุงกระทรวงเกษตร รวมกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงไอซีทีเข้าด้วยกัน

การปรับปรุงโครงสร้างในครั้งนี่ยังจะได้มีการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ขึ้นอีกหลายอย่าง เช่น

การจัดให้มีหน่วยงานแยกออกมาเป็นพิเศษ เพื่อเป็นเจ้าภาพ

ในการสร้างคุณค่าแก่ผลิตภัณฑ์หรือบริการอันเป็นวาระเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศอย่างครบวงจร หรือที่เรียกกันว่า มิสเตอร์...(ข้าว สัตว์ปีก-ไก่ อาหารทะเล-กุ้ง ฯลฯ) มีขนาดเล็กอิสระคล่องตัว ไม่ดำเนินการเอง แต่จะได้รับการประมาณเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการ(purchaser) ที่เกี่ยวข้องจากส่วนราชการ สถาบันการศึกษา หรือภาคเอกชน

การจัดให้มีทบวงภายใต้กระทรวงเพื่อดูแลรับผิดชอบงานอย่างเบ็ดเสร็จ เช่น เรือหน้า ที่ดิน ป่าไม้ และชายฝั่งทะเล และสิ่งแวดล้อม ไม่จำเป็นต้องแยกออกไปเป็นกระทรวงเล็กๆ อันอาจจะทำให้เกิดปัญหาการไม่ประสานงานและความสับสนยิ่งขึ้น

การยกเลิกนิติบุคคลในระดับกรม เพื่อลดเส้นแบ่งแยกหรือกำแพงระหว่างส่วนราชการ ทำให้สามารถระดมการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดข้อจำกัดในการมอบอำนาจเพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวกขึ้น

สมมติว่ากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเสร็จเรียบร้อยในราวเดือนกุมภาพันธ์หรือมีนาคมปีหน้า สิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงของการปรับโครงสร้างในช่วงระยะเวลา 4-6 เดือนข้างหน้าคือ แผนการปรับเปลี่ยน(transition plan) เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่โครงสร้างและการทำงานตามกรอบแนวทางใหม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการในรายละเอียด การโอนถ่ายอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและข้าราชการระหว่างส่วนราชการ เป็นต้น

อันจะช่วยทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างราบรื่นมากขึ้น

ลดท่ายผู้เขียนอยากจะขอยืนยันว่าการปฏิรูประบบราชการ และการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ที่กำลังดำเนินการ

๑ อยู่ในขณะนี้มีความจำเป็นและไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องของการลงมือผลิตลงถูก

แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น

เราได้มีการศึกษาวิเคราะห์และรับฟังความคิดเห็นกันอย่างรอบคอบมากพอสมควรแล้ว ที่ผ่านมาก็ยังได้มีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจและการสื่อสารให้ข้าราชการเข้าใจถึงความจำเป็นในการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ต้องยอมรับความจริงว่าการเปลี่ยนแปลงย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบอยู่บ้างไม่มากนักอยู่

ซึ่งจะต้องมีการดูแลเยียวยาแก้ไขกันต่อไปให้ดีที่สุด

ทศพร ศิริสัมพันธ์

เลขาธิการ ก.พ.ร.