



สรุปการบรรยาย

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนาระบบราชการในขั้นตอนต่อไป

โดย รองนายกรัฐมนตรี (ดร.วิษณุ เครืองาม)

วันที่ 2 สิงหาคม 2548

ถ้าท่านดูรอบๆ ตัวของท่านในวันนี้ท่านจะเห็นว่าโลกและสภาพแวดล้อมของเรามีการเปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงบางอย่างเป็นความเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ เช่น เกิด แก่ เจ็บ ตาย แต่ความเปลี่ยนแปลงอีกอย่างหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ และกลับมากระทบตัวเรา ส่วนนี้เราอาจยังไม่ตระหนักเท่าไรนัก ตัวอย่างเช่น ราคาน้ำมัน ค่าครองชีพ เป็นต้น ในวันนี้ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เกิดมาจากธรรมชาติ มันเป็นเรื่องที่มนุษย์เป็นคนทำขึ้น มีประโยคที่นายกรัฐมนตรีชอบกล่าวในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเสมอว่า " เมื่อเราอยู่ในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง เราจะต้องรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง เราจะต้องเป็นผู้ที่รู้จักบริหารการเปลี่ยนแปลง เพราะจะทำให้เราครอบครองการเปลี่ยนแปลง มิฉะนั้นเราจะถูกบังคับให้เปลี่ยนแปลง "

ความเปลี่ยนแปลงมีอยู่หลายระดับ คือ **ความเปลี่ยนแปลงธรรมดาที่สุด (Change)** เป็นการเปลี่ยนโดยอัตโนมัติ และเกิดขึ้นทุกๆ วัน แต่ความเปลี่ยนแปลงใดที่สลับซับซ้อนมากกว่านั้นจะเรียกว่า **การปฏิรูป (Reformation)** ซึ่งหมายถึงการทำให้เกิดแบบใหม่ขึ้น เนื่องจากแบบเดิมมันล้าสมัย ส่วนความเปลี่ยนแปลงใดที่มีระดับความรุนแรงมากขึ้นไปอีกจะเรียกว่า **การปฏิวัติ (Revolution)** เช่น การปฏิวัติทางอุตสาหกรรม หรือการปฏิวัติทางการเมือง

วันนี้เราอยู่ในโลกของการเปลี่ยนแปลงในขั้นที่ 2 คือมีทั้งการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ปฏิรูปการศึกษา ฯลฯ สำหรับกระบวนการของการปฏิรูประบบราชการจะประกอบไปด้วยปรัชญา ความมุ่งหมาย วิธีการ และ รายละเอียด แต่มีบางท่านบอกว่าตกเป็นเหยื่อของการปฏิรูประบบราชการ เช่น ที่เคยคาดหวังว่าจะได้เลื่อนตำแหน่ง แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น การเลื่อนตำแหน่งนั้นก็ถูกยกเลิกไป หรือ ท่านเคยรับราชการอยู่อีกที่หนึ่งแต่ท่านถูกย้ายไปอีกที่หนึ่ง ทำให้ครอบครัวไม่ได้อยู่พร้อมหน้ากัน หรือบางรายได้รับการเปลี่ยนแปลงสังกัดโดยไม่รู้ตัว เป็นต้น

ณ วันนี้ท่านเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกำลังจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในไม่ช้า จะพบว่ากระบวนการในการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในวันนี้จะซับซ้อนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจะยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยต่อไป โดยมีข้อตกลงว่าระบบนี้จะต้องเป็นระบบเปิดให้คนข้างนอกเข้ามาเป็นคู่แข่งและคู่แข่งได้ด้วยตามความจำเป็น ในอนาคตการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในระดับ 10 ในตำแหน่งผู้บริหารทุกตำแหน่ง เมื่อมีตำแหน่งว่างลง กระทรวงหรือกรมจะต้องระบุคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งว่าจะให้ไปทำอะไร และคุณลักษณะบุคคลว่าต้องการแบบไหนจะเป็นคุณสมบัติที่กำหนดเป็นครั้งคราว เฉพาะในช่วงเวลานั้น ไม่ใช่เป็นคุณสมบัติทั่วไป และประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบ เมื่อกระทรวงหรือกรมได้บรรจุแต่งตั้งบุคคลเรียบร้อยแล้ว จะต้อง





สามารถบอกเหตุผลในการได้มาซึ่งตัวบุคคลที่มีความเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และคุณลักษณะส่วนบุคคลในช่วงนั้นอย่างไร เพื่อเป็นสัญญาประชาคมในการประเมินท่านว่าสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ระบุไว้ได้หรือไม่ ซึ่งถ้ายึดตามหลักนี้ จะเห็นว่าหลักอาวุโสจะไม่ได้นำมาพิจารณาเป็นลำดับแรกอีกต่อไป ตอนนี้เรื่องนี้กำลังจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี และนำมาใช้ในปีนี้เป็นต้นไป

จากที่กล่าวไว้แล้วในเรื่องการเปลี่ยนแปลงที่ว่า เราจะต้องรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง ต้องเปลี่ยนแปลงตัวเองเสียก่อน ผมไม่ได้แนะนำให้แข็งข้อ ท่านจำเป็นต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น ท่านต้องสนุกกับการเปลี่ยนแปลงและใช้การเปลี่ยนแปลงให้เป็นประโยชน์ ท่านต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงหรือมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงนั้นมันถึงจะสนุก และทำงานได้ดี

ในการปฏิรูประบบราชการนั้น มีกลวิธีที่จะต้องดำเนินการ 3 ประการที่จะต้องดำเนินการประกอบด้วย

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือองค์ประกอบของระบบราชการ
- การเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติราชการ
- การเปลี่ยนแปลงการบริหารกำลังคนของภาครัฐ

ซึ่งทั้ง 3 เรื่องได้เคยดำเนินการไปแล้ว โดยในก้าวต่อไป จะเป็นการเพิ่มน้ำหนักในการดำเนินการทั้ง 3 เรื่อง นี้ให้มากขึ้น เช่น ในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้าง (Structural Reform) โครงสร้างในที่นี้เป็นโครงสร้างทั้งหมดของระบบราชการ เราเปลี่ยนกระทรวงที่เดิมมี 15 กระทรวง มาเป็น 20 กระทรวง ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง และสิ่งที่จะทำต่อไปในเรื่องของการปฏิรูปโครงสร้าง คือ การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการปรับโครงสร้างกระทรวงในครั้งนี้จะเหลือ 18 กระทรวง โดยจะรวมกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในการปฏิรูป 18 กระทรวงนี้ มีลักษณะที่สำคัญคือ ให้แต่ละกระทรวงมีกรมแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

- **Purchaser** มีหน้าที่เป็นเจ้าของภาพและไปซื้อบริการจากหน่วยอื่น หรือเมื่อมีกระทรวง กรมนี้จะต้องเป็นคนตอบ เมื่อมีเรื่องเดือดร้อน กรมนี้จะต้องรับผิดชอบงบประมาณต้องจัดให้กรมนี้ และกรมนี้จะมีหน้าที่กำหนดนโยบาย แต่กรมนี้จะไม่ทำอะไรเองเลย โดยจะเอาเงินที่ได้จากงบประมาณนั้นไปซื้อบริการจากกรม Provider ในกระทรวงเดียวกัน หรือจากหน่วยงานต่างกระทรวง หรือจากภาคเอกชน จากมหาวิทยาลัย หรือจากต่างประเทศ เป็นต้น
- **Provider** คือ กรมซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าของภาพแต่ทำหน้าที่สนองความต้องการของเจ้าของภาพ เป็นกรมที่รับปฏิบัติราชการให้ เป็นหน่วยงานที่เสมือนเป็นผู้เชี่ยวชาญ อาจจะประกอบด้วยนักวิชาการเป็นจำนวนมาก กรมเหล่านี้จะไม่ถืองบประมาณเป็น





จำนวนมาก นอกเหนือจากงบประมาณ และรายได้ของกรมเหล่านี้จะได้มาจากกรมที่ใช้บริการ

ตัวอย่างกระทรวงที่วางแนวทางจะจัดแบบนี้ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะมีการตั้งกรมข้าว กรมอ้อย กรมลำไย ฯลฯ ซึ่งเป็นกรมในรูปแบบ Purchaser และกรมที่จะเป็น Provider เช่น กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น วิธีการที่จะดำเนินการ ตัวอย่างเช่น กรมข้าว จะทำทุกเรื่องเกี่ยวกับข้าว กรมข้าวอยากได้พันธุ์ดี ก็ถือเงินไปซื้อบริการจากหน่วยวิจัยพันธุ์ข้าว เป็นต้น แต่กรมประเภทนี้จะมีเงื่อนเวลา คือถ้าหมดความจำเป็นอาจยุบไปหรือเปลี่ยนเป็นกรมอื่น และจะบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้จะเหมาะกับกระทรวงเศรษฐกิจมากกว่า และจะไม่ใช้กับทุกกระทรวง อีกกรณีหนึ่งได้แก่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งมีแนวคิดที่จะแบ่งงานออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับที่ 1 วางนโยบาย (Policy) โดยอาจให้นายกรัฐมนตรีมาเป็นประธาน โดยดูในเรื่อง science และ technology ระดับที่ 2 การจัดหาเงินมาดำเนินการ (Funding) ระดับที่ 3 ระดับค้นคว้าและวิจัย (Research) และระดับที่ 4 การแปรรูปงานวิจัยออกมาเป็นผลผลิต (Industry)

นอกจากนั้น มีบางกระทรวงที่อาจแบ่งเป็นทบวงภายใน เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อาจจะมี ทบวงดิน ทบวงน้ำ เป็นต้น

การจัดกลุ่มภารกิจ (Cluster) ในกระทรวง จะจัดให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจทัดเทียมเท่ากับปลัดกระทรวง ในเรื่องการบริหารงานบุคคลและการอนุมัติงบประมาณ โดยตัดโอนมาเป็นของรองปลัดกระทรวง(หัวหน้ากลุ่มภารกิจ) รองปลัดกระทรวง(หัวหน้ากลุ่มภารกิจ)จะมีอำนาจหน้าที่เท่ากับปลัดกระทรวง ตัวอย่างเช่น กรมศุลกากร กรมสรรพากร และกรมสรรพสามิต ซึ่งอยู่ในกระทรวงการคลัง มีการจัดเก็บรายได้เหมือนกัน จะนำมารวมเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกัน

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างจังหวัด การเป็นซีอีโอของผู้ว่าราชการจังหวัด จะไม่เป็นซีอีโอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จะนำมากำหนดฐานะการเป็นซีอีโอไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะมีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ในกฎหมาย ให้อำนาจนั้นถ่ายโอนลงมาสู่ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งมีแนวคิดที่จะมีการมอบอำนาจจากล่างขึ้นบนในบางสถานการณ์ด้วย

การปฏิรูปโดยการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติราชการ หรือปฏิรูปวัฒนธรรม หรือที่นายกรัฐมนตรีเรียกว่าการปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ซึ่งการปฏิรูปในเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์มากกว่าการปฏิรูปโครงสร้าง และท่านจะต้องเป็นผู้ที่จะต้องนำการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ ในประเทศมีบุคลากรที่ทำงานให้กับรัฐประมาณสองล้านห้าแสนคน ต่อประชากร 62 ล้านคนซึ่งมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาด้านการขึ้นเงินเดือนข้าราชการ จะเห็นได้ว่าเมื่อจำนวนคนมากเกินไป ก็จะทำให้การปฏิรูปเป็นไปได้ยาก ดังนั้นเราจะต้องสร้างผู้นำที่จะไปกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอ และให้ลงไปถึงรองผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้มาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้วย และในอนาคตจะให้ลงไปถึงระดับนายอำเภอ ซึ่งกำลังจะปรับตำแหน่งให้นายอำเภอเป็นระดับ 9 แต่อาจจะต้องเลิกตำแหน่งปลัด





จังหวัด หรือหากยังให้มีตำแหน่งปลัดจังหวัด อาจให้นายอำเภอเมืองเป็นปลัดจังหวัดควบไปด้วยซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษา ส่วนข้าราชการทุกคนที่ไปปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างประเทศ จะต้องสังกัดกระทรวง การต่างประเทศทั้งหมด และอยู่ใต้บังคับบัญชาของเอกอัครราชทูต เมื่อกลับมาจากปฏิบัติหน้าที่แล้วค่อยกลับสังกัดเดิม

ต่อไปนี้เราจะไม่ทำอะไรใหม่อีกแล้ว แต่จะเอาหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) มาทำให้จริงจังและเคร่งครัดขึ้น และนี่คือก้าวต่อไป ในรัฐบาลที่แล้วได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อขึ้นรัฐบาลใหม่ทันทีที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสร็จภายใน 120 วัน รัฐบาลจะต้องทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน หรือสิ่งที่เราเรียกว่า แผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) สมัยก่อนนั้นสิ่งที่แถลงต่อสภาเรียกว่านโยบาย (Policy) และเราไม่เคยทำแผนการปฏิบัติงาน แต่เดี๋ยวนี้จะต้องบอกว่่านโยบายแต่ละข้อใครเป็นคนทำ ใช้เวลาเท่าไร ใช้งบประมาณจำนวนเท่าไร และดัชนีที่จะวัดความสำเร็จ (Key performance index หรือ KPI) คืออะไร ถ้าเรื่องใดไม่อยู่ในแผนจะไม่มีการจัดงบประมาณให้และแผนนั้นเป็นแผนที่ทำครั้งเดียวใช้สี่ปี เมื่อได้แผนปฏิบัติการแล้วยังไม่พอ เพราะแผนนี้เป็นแผนปฏิบัติการของชาติ พระราชกฤษฎีกาบอกอีกว่า ให้กระทรวงแต่ละกระทรวงทำแผนปฏิบัติราชการรายกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของชาติ และจังหวัดจะต้องทำแผนปฏิบัติราชการจังหวัดด้วย นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดทำแผนนิติบัญญัติ เพื่อให้การเสนอกฎหมายเป็นไปอย่างมีระบบด้วย เพราะที่ผ่านมามีบางหน่วยงานที่มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานแล้ว แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้เพราะยังไม่มี การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเป็นต้น

เรื่องสุดท้าย คือการปฏิรูปกำลังคนภาครัฐ ที่ผ่านมารัฐบาลได้ทำไปพอสมควรแล้วเรื่องอัตรากำลังคนภาครัฐ คือค่อยๆ ลดอย่างเป็นระบบอย่างไรไม่รู้ตัว โดยคิดไว้ 3 มาตรการ มาตรการที่ 1 คือ การให้เกษียณก่อนอายุ (Early Retire) ซึ่งมีคนขอออกไปประมาณห้าหมื่นคน มาตรการที่ 2 คือการกำหนดให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ถูกยุบรวม หรือถูกเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูประบบราชการรอบแรก และในมาตรการที่ 3 คือการกำหนดมาตรการร้อยละ 5 คืออยู่ในกลุ่ม 5% ที่ได้คะแนนต่ำในหน่วยงาน อาจขอลาออกจากราชการเพื่อรับเงินจูงใจ หรืออาจเลือกอยู่ปฏิบัติงานต่อเพื่อประเมินให้ผ่านในรอบต่อไปก็ได้ แต่ปรากฏว่าเมื่อนามามาตรการที่ 3 มาใช้กลับพบปัญหาว่า มีผู้ร้องเรียนมาว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม ใช้คะแนนที่ต้องประเมินมาเป็นข้อต่อรองกับผู้ใต้บังคับบัญชา ประการต่อมาพบว่าเกณฑ์การให้คะแนนแตกต่างกันในแต่ละสังกัด ทำให้มาตรการนี้ถูกยกเลิกไป สิ่งที่ยากเห็นคือ ให้นำเทคนิคไปใช้ในการนำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในจังหวัดของท่าน สิ่งที่ได้ ๓ วันนี่ เป็นปรัชญาและหลักการต่างๆไป ส่วนวิธีการท่านต้องไปประยุกต์ใช้เอง

