

6 แนวทางการจัดการบริหารราชการในภูมิภาค ¹

มนุชญ์ วัฒนโกเมร
ก.พ.ร. ผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่ส่วนราชการจะปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบหรือตามอำนาจหน้าที่ของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดผลดีต่อประเทศชาติ ต่อประชาชน บางส่วนราชการอาจต้องมีหน่วยงานในระดับล่างหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ เป็นกลไกช่วยในการทำงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งเกณฑ์การพิจารณาการจัดการบริหารส่วนภูมิกษาค้น คณะกรรมการ ก.พ.ร. และ อ.ก.พ.ร. ที่ดูแลเรื่องนี้ มีกำหนดไว้เป็นกติกาดังนี้

กติกาดะการที่ 1 คือ หลักการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งเป็นหลักการปฏิรูประบบราชการที่ใช้กันทั่วโลก ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ

กติกาดะการที่ 1

หลักการบริหารราชการแนวใหม่

หลักปะการที่ 1	ขนาดองค์กรที่เหมาะสม	
หลักปะการที่ 2	ประสิทธิภาพ	
หลักปะการที่ 3	ประสิทธิผล	
หลักปะการที่ 4	ความคุ้มค่า	
หลักปะการที่ 5	ค่านิยมประชาธิปไตย	
หลักปะการที่ 6	การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี	

"ธรรมาภิบาล"(Good Governance)

¹ เรียบเรียงจากคำชี้แจงของนายมนุชญ์ วัฒนโกเมร ในการประชุมตรวจเยี่ยมการดำเนินงานการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2550 เวลา 9.00-10.30 น. ณ ห้องประชุมศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาล จังหวัดเชียงใหม่

ประการที่ 1 **หลักขนาดองค์กรที่เหมาะสม** องค์กรภาครัฐต้องมีขนาดเหมาะสมไม่ใหญ่หรือเล็กเกินไป เพราะรัฐต้องใช้งบประมาณในการบริหารให้ประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพื่อมีเงินเหลือไปลงทุนพัฒนาประเทศ หลักขนาดที่เหมาะสมเริ่มต้นที่การทบทวนว่าภารกิจนั้นรัฐโดยส่วนราชการจะเป็นผู้จัดทำเอง หรือให้ตลาดทำแทนรัฐ กรณีภารกิจหลักเช่นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม การรักษากฎหมาย แนนอนส่วนราชการต้องทำเอง กรณีภารกิจรองถ้าตลาดทำได้ดีกว่า ก็ใช้กลไกตลาดทำแทน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ งานรักษาความสะอาดและงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งเมื่อสามารถกำหนดภารกิจหลัก ภารกิจรองได้จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม

ประการที่ 2 **หลักประสิทธิภาพ** มีการใช้ทรัพยากรการบริหารให้น้อยลง แต่ให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพมาก

ประการที่ 3 **หลักประสิทธิผล** เมื่อมีการใช้ทรัพยากรการบริหารแล้ว สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ประการที่ 4 **หลักความคุ้มค่า** การดำเนินงานภาครัฐต้องมีผลตอบแทนที่คุ้มค่าต่อการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมาจากภาษีประชาชน

ประการที่ 5 **หลักค่านิยมประชาธิปไตย** การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ประการที่ 6 **หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล** เช่นมีความโปร่งใส ไม่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง

กติกาประการที่ 2 คือบทบาทในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งบทบาทนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ส่วน คือ

กติกาประการที่ 2

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ


หมายถึง บทบาทในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1

- บทบาทของการเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator)

ส่วนที่ 2

- บทบาทการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน

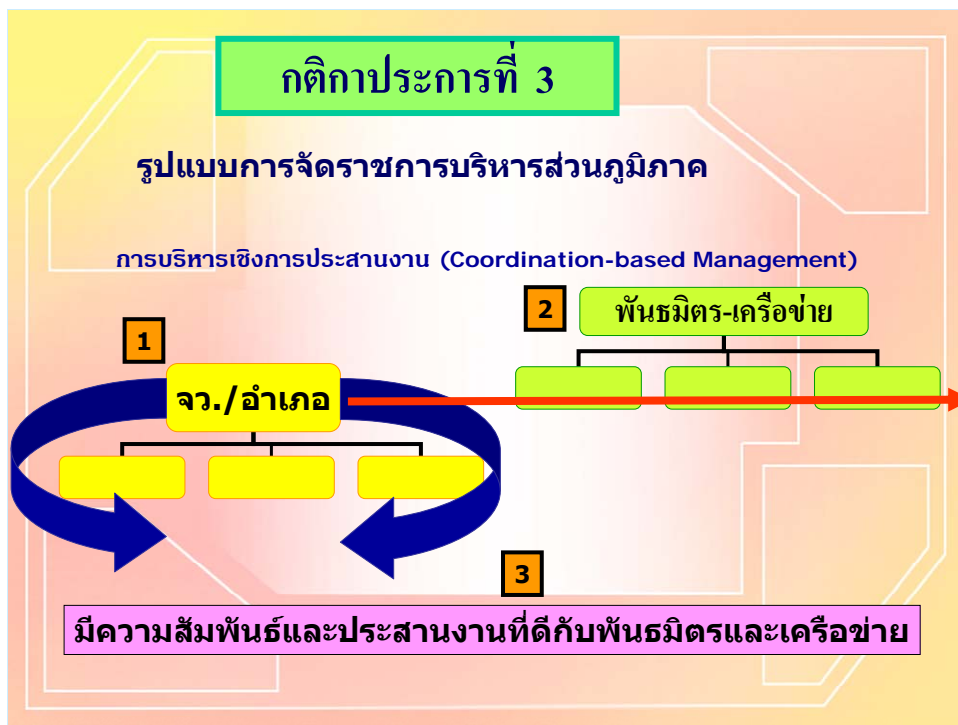


ส่วนแรก คือ บทบาทของการเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) และบทบาทการพัฒนาในสวนรวมให้เป็นที่ไปตามภารกิจที่กฎหมาย เช่น บทบาทในการพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่สอง คือ บทบาทการส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน ซึ่งเป้าหมายคือประชาชน คริวเรือน และพื้นที่ บทบาทการส่งมอบบริการมี 2 ลักษณะ คือ 1) บริการที่เป็นการขออนุมัติ ขออนุญาต แจ่ง และจ่ายค่าธรรมเนียม ซึ่งมีเป้าหมายคือผู้ใช้บริการเป็นรายๆ และ 2) บริการการพัฒนาประชาชน ซึ่งมีเป้าหมายเป็นรายคริวเรือน หรือพื้นที่ตำบล และอำเภอ เป็นต้น

ในเรื่องของพื้นที่ของการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ก็มีมุมมองเกี่ยวกับการจัดสวนราชการเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) พื้นที่ที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำ เขตป่า เขตวนอุทยาน เป็นต้น ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เขตการปกครองหลายจังหวัด ก็จัดเป็นราชการบริหารสวนกลางที่ดูแลเป็นรายพื้นที่ และ 2) พื้นที่ที่ยึดโยงกับเขตการปกครอง คือจังหวัด อำเภอ ตำบล ก็จัดเป็นราชการบริหารสวนภูมิภาค

กติกาประการที่ 3 เป็นเรื่องของรูปแบบการจัดสวนราชการบริหารสวนภูมิภาค ถ้าสวนราชการใดมีความจำเป็นจะต้องจัดสวนราชการบริหารเป็นสวนภูมิภาค เพื่อให้การปฏิบัติเป็นที่ไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ก็มีความจำเป็นในเบื้องต้นที่จะต้องมีส่วนราชการประจำจังหวัด แต่ใช่จะมีทุกจังหวัด แล้วแต่ความจำเป็นและปริมาณงาน



ส่วนการจัดให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ในระดับอำเภอ นั้น มีอย่างน้อย 3 วิธี วิธีแรก คือการจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอ วิธีที่ 2 การบริหารแบบเครือข่าย (networking) มีหลายอย่างที่เรอาจไม่ต้องทำด้วยตนเอง แต่เราอาจไปสร้างเครือข่ายให้คนอื่นทำงานให้เรา เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเครือข่ายของ รัฐบาล และวิธีที่ 3 คือ สร้างพันธมิตร (partnership) เช่น กลุ่มคนรักเชียงใหม่ กลุ่มคนรักสุขภาพ ป่าไม้ เป็นต้น



การจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอ ก็ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าด้วย ตัวอย่าง เช่นสมัยก่อนที่อำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ มีสรรพากรอำเภอ 1 คน ผู้ช่วยสรรพากร 1 คน มีเจ้าหน้าที่อีก 1 คน ทุกคนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยง แต่ทั้งอำเภอเก็บภาษีได้ปีละประมาณ 200,000 บาท ทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรทั้งปีรวมกันแล้วมากกว่าภาษีที่เก็บได้จะเกิดความไม่คุ้มค่า ดังนั้นการที่จะมีเจ้าหน้าที่ไปประจำอำเภอเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ ด้วยเหตุผลเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการ ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) และการพัฒนาในสวนรวมให้เป็นไปตามภารกิจที่กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่พอ ต้องขึ้นอยู่กับปริมาณงาน ปริมาณการให้บริการประชาชนภายในอำเภอนั้นด้วย

หลักพิจารณาของการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอของ ก.พ.ร. มีดังนี้

รูปแบบที่ 1 ถ้าบริการประชาชนมีปริมาณมาก ก็ให้มีการจัดตั้งเป็นรายอำเภอ
รูปแบบที่ 2 ถ้าปริมาณงานบริการประชาชนมีน้อย ให้จัดเป็นส่วนราชการระดับอำเภอหนึ่ง แต่ให้รับผิดชอบในพื้นที่กลุ่มอำเภอ โดยอาจจัดให้มีหน่วยเคลื่อนที่ลงไปให้บริการประชาชนตามอำเภอที่อยู่ในกลุ่มนั้นด้วย ดังนั้นการจัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอของส่วนราชการหนึ่ง อาจมีลักษณะคละกันไป คือ มีส่วนราชการประจำอำเภอตามรูปแบบที่ 1 ในบางอำเภอ และมีการจัดตามรูปแบบที่ 2 ในลักษณะกลุ่มอำเภอควบคู่กันไปด้วย และ**รูปแบบที่ 3** คือ การให้หน่วยอื่นทำแทน (outsourcing) ซึ่งอาจใช้วิธีการบริหารแบบเครือข่าย (networking) หรือการสร้างพันธมิตร (partnership) ตัวอย่าง ได้แก่

- 1) ให้อำเภอทำแทน ให้บริการประชาชนแทนส่วนราชการ
- 2) การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น หรือการมอบหมายท้องถิ่นทำแทน

3) ให้เอกชน เช่น งานบริการวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าเป็นของกรมปศุสัตว์ ในพื้นที่อำเภอที่ไม่มีงานปศุสัตว์ ไม่ต้องตั้งปศุสัตว์อำเภอ แต่ควรมีข้อตกลงร่วม ให้สาธารณสุขอำเภอให้บริการแทน หรือถ้าในพื้นที่มีโรงพยาบาลสัตว์ ก็แจกคูปองให้คนเลี้ยงสุนัข สัตวแพทย์ที่ให้บริการรักษาคูปลองแล้วมารับเงินจากปศุสัตว์จังหวัด เป็นต้น

ดังนั้น ส่วนราชการหนึ่งๆ อาจใช้ทั้ง 3 รูปแบบ ในแต่ละจังหวัดก็ได้ การให้อำเภอให้บริการประชาชนแทนส่วนราชการนั้น ก.พ.ร. ร่วมกับกรมการปกครองจัดทำโครงการอำเภอยืมเพื่อส่งมอบบริการให้ประชาชนแทนส่วนราชการอื่น โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการทำงานตามโครงการในอนาคต อำเภอยืมจะส่งมอบบริการให้ประชาชนแทนหลายส่วนราชการ เช่น การชำระค่าเช่าที่ดินราชพัสดุ ประชาชนไม่ต้องเดินทางมาเสียที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ซึ่งอยู่ที่ศาลากลางจังหวัด แต่ไปจ่ายเงินที่อำเภอ อำเภอออกใบเสร็จให้ ส่วนการบริหารหลังสำนักงาน (back office) อำเภอจะส่งเงินให้ธนารักษ์อย่างไรนั้น เป็นไปตามข้อตกลงร่วม

ขณะนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังไม่ได้จัดเป็นราชการส่วนบริหารภูมิภาคอย่างเป็นทางการ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ทั้ง 2 กรมทดลองจัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดตั้งแต่วันที่ 2547 ครบ 3 ปี ให้ประเมินผลเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งเมื่อทั้ง 2 กรมทดลองครบกำหนดแล้ว ได้จ้างบุคคลที่สาม (third party) เช่น นิติศาสตร์และธรรมศาสตร์ มาทำการศึกษาและประเมินเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ถ้ากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอเรื่องขอจัดให้มีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอำเภอไป คณะรัฐมนตรีคงมีมติเช่นเดียวกับทั้งสองกรมดังกล่าว จึงขอเสนอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการดังนี้

1. เลือกจังหวัดตัวอย่างอย่างน้อย 3 จังหวัด ใน 3 ภาค เพื่อทดลองจัดตั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอำเภอ

2. กำหนดภารกิจของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอำเภอ เป็นรายกิจกรรม และหาข้อมูลประมาณงาน โดยเฉพาะงานส่งมอบบริการให้ประชาชน ย้อนหลังอย่างน้อย 3-5 ปี

3. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลตาม 2 เพื่อกำหนดตัวแบบว่า ถ้าอำเภอใดงานบริการประชาชนมีปริมาณมาก ก็ให้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานระดับอำเภอ ถ้าปริมาณงานบริการประชาชนมีน้อย ให้มีสำนักงานประจำอำเภอหนึ่ง แต่ให้รับผิดชอบในพื้นที่กลุ่มอำเภอ อาจจะให้มีหน่วยเคลื่อนที่ลงไปให้บริการประชาชนตามอำเภอที่อยู่ในกลุ่ม

4. นอกจากนี้ให้พิจารณาว่า กิจกรรมใดที่สมควรให้หน่วยอื่นทำแทน (outsourcing) ซึ่งอาจใช้วิธีการบริหารแบบเครือข่าย (networking) หรือการสร้างพันธมิตร (partnership) ซึ่งได้แก่ การให้อำเภอให้บริการประชาชนแทน หรือการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น หรือการมอบหมายท้องถิ่นทำแทน เป็นต้น

5. จัดหาบุคคลที่สาม (Third party) เช่น สถาบันการศึกษา ให้เข้ามาทำการศึกษาออกแบบตาม 1-4 และทำการประเมินผล แล้วจึงเสนอเรื่องไปคณะรัฐมนตรี

