

วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย

รวบรวม โดย จารุพงษ์สกุล จิณะโชติกุล

อ.ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

วิทยาลัยสงฆ์นครน่าน ฯ

วิวัฒนาการ ของการบริหารราชการไทย

ยุคของระบบราชการไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงเห็นได้ชัดเจนเป็น ๔ ยุค ได้แก่ - การบริหารราชการสมัยสุโขทัย

- สมัยกรุงศรีอยุธยา
- สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
- และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ . ศ .๒๔๗๕

๑.การบริหารราชการสมัยสุโขทัย

“พ่อปกครองลูก” (Paternal Government) ถือเอาลักษณะสกุลเป็นคติ เชื่อว่า “พ่อ” เป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองของ “พ่อบ้าน”

ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า “ลูกบ้าน” หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นที่อยู่ในการปกครองของ “พ่อเมือง” ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็น “ขุน” หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศหรือราชธานีในการปกครองของ “พ่อขุน” ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ได้นามว่า “ลูกขุน”

ลักษณะของการบริหารราชการ

- ๑.รวมการใช้อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารไว้ด้วยกัน ไม่มีการแยกข้าราชการกับประชาชนออกจากกัน

๒. จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เรียบง่าย ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานเป็นการเฉพาะ พ่อขุนจะปฏิบัติภารกิจด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยมีลูกขุนจำนวนหนึ่งคอยช่วยเหลือ

๓. การบริหารราชการนอกราชธานี มีการจำแนก หัวเมืองออกเป็น ๓ ประเภท

ก . เมืองอุปราช เมืองลูกหลวง และเมืองหน้าด่าน เป็นเมืองที่ผู้จะดำรงตำแหน่งพ่อขุนองค์ต่อไปครองอยู่

ข . เมืองพระยามหานคร อาจตั้งเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปครองเมือง หรือมีเจ้านายเชื้อพระวงศ์เป็นเจ้าของเมืองเดิมปกครองอยู่และยอมขึ้นกับกรุงสุโขทัย

ค . เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักรมีชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ มีความสัมพันธ์เพียงส่งเครื่องราชบรรณาการตามกำหนดและส่งทัพหรือเสบียงมาช่วยรบตามคำสั่งพ่อขุนเท่านั้น

การจัดรูปแบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยสุโขทัยจะมี ๒ ลักษณะ คือ

- แบบรวมอำนาจ (Centralization) ในราชธานี (กรุงสุโขทัย) และหัวเมืองขึ้นใน
- และแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ในหัวเมืองขึ้นนอก

๒.การบริหารราชการสมัยกรุงศรีอยุธยา

๑. เปลี่ยน เป็นแบบ “ เจ้า ” กับ “ ข้า ”

๒. พระมหากษัตริย์ คือ สมมติเทพ หรือเทวราชาที่มีฐานะแตกต่างไปจากประชาชนหรือหลักการปกครองแบบ “ เทวสมมติหรือเทวลัทธิ ” (Divine right) การบริหารราชการสมัยต้นกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดตั้งตำแหน่งงาน และแต่งตั้งข้าราชการทำหน้าที่สนองพระเดชพระคุณ เรียกว่า จตุสดมภ์ โดยมีเสนาบดีตำแหน่ง “ ขุน ” บังคับบัญชาและปฏิบัติหน้าที่ช่วยพระมหากษัตริย์

๓. ตำแหน่งงานในราชธานี สมัยพระบรมไตรโลกนาถ

๑) โดยการเกณฑ์ ชายฉกรรจ์ทุกคนเมื่อมีอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สมมีภูมุนายสังกัดเพื่อรับใช้ จนเมื่ออายุ ๒๐ ปี จะย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง และเข้าเวรยามรับราชการปีละ ๖ เดือน โดยไม่มีเงินเดือนค่าจ้างจนอายุครบ ๖๐ ปี จึงปลด

๒) โดยความสมัครใจ ด้วยการถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ต้องฝากตัวให้ขุนนางนายเวรไว้ใช้สอย และฝึกหัดเป็นเสมียนก่อน จนเมื่อมีความชำนาญมากขึ้นจึงจะได้รับเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นตามลำดับ

รูปแบบการบริหารราชการสมัยกรุงศรีอยุธยา ใช้รูปแบบการใช้อำนาจใน ๓ ลักษณะ

๑) แบบรวมอำนาจ (centralization) ในการบริหารราชการในราชธานีและหัวเมืองชั้นใน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงจัดการบริหารราชการด้วยพระองค์เอง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ช่วย

๒) แบบแบ่งอำนาจ (De concentration) ในการบริหารหัวเมืองชั้นนอกโดยการแบ่งแยกอำนาจบริหารจากส่วนกลางมอบให้เจ้าเมืองซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงผู้เป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยให้มีอำนาจบังคับบัญชาการ

๓) แบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการบริหารเมืองประเทศราช โดยให้เจ้านายของชนชาติแห่งเมืองนั้น ๆ ปกครองกันเอง โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปกครอง

๓.การบริหารราชการสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบบเดิม ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้น เนื่องจากระบบราชการอ่อนแอ และอยู่ในยุคล่าเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จึงทรงปฏิรูปการปกครองใหม่

๑) จัดตั้งกระทรวง ๑๒ กระทรวง และจัดเงินเดือนให้ข้าราชการได้รับแบบเดียวกันทุกกระทรวง

๒) แยกราชการทหารกับราชการพลเรือนออกจากกัน ให้กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดเว้นกรุงเทพฯ กับเมืองที่ติดต่อกับใกล้เคียง

๓) การบริหารมณฑลเทศาภิบาล ระบบเทศาภิบาลเป็นระบบที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการของส่วนกลางไปบริหารราชการในหัวเมืองต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดข้าราชการเข้าบริหารงานในเมืองของตนเอง

๔) การบริหารเมือง นอกจากจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลแล้ว ยังจัดการปกครองในเขตมณฑลเทศาภิบาลเป็นเมือง อำเภอตำบล และหมู่บ้านด้วยพนักงานปกครองเมืองจะประกอบด้วย “ผู้ว่าราชการเมือง” ซึ่งถูกเปลี่ยนมาจากคำว่า “เจ้าเมือง” โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำริเลือกสรรแต่งตั้งและโยกย้ายจากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถสูง

๕) การบริหารอำเภอ หน่วยการปกครองที่เรียกว่า “ แขวง ” ที่ประกอบกันเป็นเมือง ได้มีการปรับปรุงให้เป็น “ อำเภอ ” พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยหลักจะมีพนักงานปกครองอำเภอที่เรียกว่า “ กรรมการอำเภอ ” ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอและสมุหบัญชีมีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลกำนัน (ตำบล) และงานราชการอำเภอ

๖) การบริหารตำบลหมู่บ้าน นอกจากอำเภอซึ่งเป็นหน่วยราชการต่ำสุดแล้ว ยังกำหนดให้มีการปกครองท้องที่ในรูปตำบลและหมู่บ้าน โดยมอบหมายให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านซึ่งมิใช่ข้าราชการแต่เป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกขึ้นมาทำเป็นผู้ช่วยเหลือกรรมการอำเภอ

๗) การบริหารสุขาภิบาล ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) เพื่อทำหน้าที่การงานด้านสุขาภิบาลของท้องถิ่น ซึ่งต่อมาได้มีประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครขึ้น และต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรร่วมกันเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วย

๔.การบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ . ศ . ๒๔๗๕

เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย

๑.พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๖ จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางเป็นกระทรวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงจัดเป็นมณฑล จังหวัด และอำเภอตามเดิม

๒.การบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โดยส่วนกลางประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ส่วนภูมิภาคยกเลิคมณฑลเทศาภิบาลให้จังหวัดขึ้นตรงต่อส่วนกลางมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนท้องถิ่นจัดเป็นรูปเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ทั้งนี้ยังคงการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมีกำหนดและผู้อยู่บ้านปกครองตำบล และหมู่บ้านตามรูปแบบเดิม

๕.การจัดระเบียบบริหารราชการของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

- ๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๖.การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ระบบบริหารราชการไทย ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบ และจัดระบบใหม่ เรียกว่า “ปฏิรูประบบราชการ”

สรุปประเด็นหลักวิวัฒนาการระบบราชการไทย

วิวัฒนาการของระบบราชการไทย เริ่มจาก...

๑. ระบบราชการสมัยสุโขทัย
๒. ระบบราชการสมัยกรุงศรีอยุธยา
๓. ระบบราชการสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
๔. ระบบราชการในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๗๑ - พ.ศ. ๒๔๙๙
๕. ระบบราชการในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ - พ.ศ. ๒๕๓๙
๖. ระบบราชการในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - พ.ศ. ๒๕๔๕

๗. ระบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ปัจจุบัน

ระบบราชการสมัยสุโขทัย

อาณาจักรของชนเผ่าไทยในดินแดนสุวรรณภูมิ เมื่อ ๗๐๐ กว่าปี

- รวมกลุ่มกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ แต่ละกลุ่มมีหัวหน้าปกครอง
- คนในชุมชนเดียวกันผูกพันกันด้วยการสืบสายโลหิต
- มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับแนวทางการดำเนินชีวิต
- แต่ละชุมชนเจริญรุ่งเรืองและพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองและสร้างเป็นอาณาจักร
- อาณาจักรสุโขทัยเป็น "ราชธานี" แห่งแรกของประเทศไทย

รูปแบบการปกครองแบบ "พ่อปกครองลูก"

๑. มีลักษณะคล้ายกับการปกครองคนในครอบครัว
๒. กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ให้การดูแลราษฎรได้อย่างทั่วถึง

รูปแบบการปกครองแบบ "ธรรมราชา"

- เริ่มใช้ในสมัยพญาลิไทย รัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงสุโขทัย
- กษัตริย์แบบ "ธรรมราชา" คือผู้ปกครองที่มีคุณสมบัติและมีพฤติกรรมอยู่บนพื้นฐานของธรรมะในพระพุทธศาสนา

การจัดระเบียบบริหารราชการสมัยกรุงสุโขทัย แบ่งเป็น

๑. ราชธานี
๒. เมืองพระยามหานคร

ระบบราชการสมัยกรุงศรีอยุธยา

- * การจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง)

* การจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ

๑. รูปแบบการปกครองในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง)

* ใช้รูปแบบ "เทวสิทธิ์" (Divine rights)

* กษัตริย์ถูกยกย่องเป็นสมมติเทพ

* รวมอำนาจการปกครองให้อยู่ในตัวบุคคลคนเดียว

๒. การจัดโครงสร้างการบริหาร

ราชธานี คือ กรุงศรีอยุธยาและหัวเมืองชั้นใน (เมืองลูกหลวง)

เมืองลูกหลวงด้านเหนือ คือ เมืองลพบุรี

เมืองลูกหลวงด้านตะวันออก คือ เมืองนครนายก

เมืองลูกหลวงด้านใต้ คือ เมืองพระประแดง

เมืองลูกหลวงด้านตะวันตก คือ เมืองสุพรรณบุรี

เมืองพระยามหานคร (หัวเมืองชั้นนอก)

ด้านทิศตะวันตก คือ ตะนาวศรี ทะวาย เชียงกราน

ด้านทิศตะวันออก คือ โคราชบุรี จันทบูรณ

ด้านทิศใต้ คือ ชยา นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ถลาง

๓. การจัดระบบงานในส่วนกลาง คือ ระบบจตุสดมภ์ในสมัยพระเจ้าอู่ทอง

การจัดระบบงานในส่วนกลาง

* กษัตริย์จะเป็นศูนย์กลางการบริหาร

* มีเสนาบดี ๔ คน รับผิดชอบงาน ๔ กลุ่ม ได้แก่

๑. ขุนเวียง มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

๒. ขุนวัง มีหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในพระราชวัง
๓. ขุนคลัง มีหน้าที่ การเงิน การคลัง
๔. ขุนนา มีหน้าที่ การดูแลรักษานาหลวง ทะนุบำรุงการทำนาของราษฎร

๔. การจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้แก่

๑. การบริหารกำลังคน
๒. การจัดระบบงาน
๓. การจัดโครงสร้างการบริหาร

๕. การจัดระบบงาน แบ่งเป็น

๑. สมุหนายก
๒. สมุหพระกลาโหม

๖. การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยของ

พระเจ้าทรงธรรม ได้แก่

๑. ออกกฎหมายชื่อ "พระธรรมนุญ"
๒. สมุหนายกบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ
๓. สมุหกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้
๔. เวียง ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองหลวง

๗. การจัดโครงสร้างการปกครองในสมัยของพระเจ้าทรงธรรม

* ยกเลิกรูปแบบที่มีเมืองลูกหลวง ๔ ด้าน รอบราชธานีและกำหนดเมืองต่าง ๆ ในวงราชธานีเป็นเมืองจัตวา

* หัวเมืองนอกราชธานี จัดเป็นเมืองพระยามหานครชั้นเอก โท ตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง

* เมืองต่างชาติตามชายแดนกำหนดให้เป็นเมืองประเทศราช

* ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชอยู่ภายใต้การควบคุมของสมุหนายก สมุหกลาโหม หรือเสนาบดีกรมท่า

๘. การจัดโครงสร้างการบริหารในสมัยของพระเจ้าทรงธรรม

เมือง ได้แก่ เจ้าเมืองหรือผู้รั้ง

แขวง ได้แก่ หมื่นแขวง

ตำบล ได้แก่ กำนัน หรือพัน

บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน

๙. สาเหตุของการปรับปรุงระบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้แก่

๑. การทำสงครามกับเมืองต่าง ๆ ต้องสร้างระบบการปกครองให้เข้มแข็งมากขึ้น
๒. มีประชากรจำนวนมากและแผ่ราชอาณาจักรออกไปอย่างกว้างขวาง
๓. จัดระเบียบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเกณฑ์กำลังพลได้ทันที่
๔. การใช้การปกครองแบบ "เทวสิทธิ์" สถาบันกษัตริย์ต้องพยายามรวบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

ความเป็นมาของระบบราชการไทย

- ระบบราชการไทยมีกำเนิดมาเมื่อใดเป็นเรื่องที่ยากจะกำหนด
- นับตั้งแต่มีการปกครองประเทศมาถึงปัจจุบัน ระบบราชการได้เป็นกลไกหนึ่งในการปกป้องอธิปไตย ปกป้องสถานะอำนาจของผู้นำ เผชิญภัยคุกคามจากภายนอก รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จัดระเบียบสังคม และริเริ่มผลักดันให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง

- ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นองค์อธิปัตย์ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดพระองค์เดียวก็ตาม ใ้ว่าการปฏิรูประบบราชการจะเป็นไปโดยสะดวกง่ายดาย
- เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ระบบราชการไทยซึ่งเป็นเครื่องมือการปกครองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสาธารณะ
- นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๕ เป็นต้นมา ระบบราชการไทยได้ขยายตัวจนเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่ มีกำลังคนประมาณสองล้านคน และมีหน่วยงานระดับต่างๆจำนวนมากมายกระจ่ายอยู่ทั่วไป

ลักษณะทั่วไปของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยมีบทบาทและภารกิจครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ บทบาทและภารกิจของระบบราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมราชการมีมานานแล้วแต่เริ่มเป็นระบบตั้งแต่ที่ รัชกาลที่ ๕ ส่ง โอรส ธิดาได้เรียน ศาสตร์แขนงต่างๆจากชาติที่เจริญแล้ว กลับมาจึงตั้งกรมกองเป็นระบบราชการ ผู้จัดตั้งก็เป็นเจ้าฟ้า ผู้สำเร็จวิชาที่เกี่ยวข้องกับกิจการเหล่านั้น ระบบราชการจึงถือกำเนิดในรัชกาลที่ ๕ แต่ระบบการเมืองเกิดในสมัยรัชกาลที่ ๗ ถือว่ายังเยาว์วัยและอ่อนแอกว่ามาก อำนาจที่แท้จริงในการบริหารประเทศจึงยังอยู่ในระบบราชการ

หากย้อนไปตรวจสอบประวัติความเป็นมาของระบบราชการไทยใน อดีต ๖๐๐ - ๗๐๐ ปี ที่ผ่านมา ระบบราชการไทยตั้งอยู่บนปรัชญาการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระ มหากษัตริย์ทรงปกครองพระราชอาณาจักร เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเหนือประชาชน ทรงพระราชอาณาสิทธิ และใช้อำนาจเด็ดขาดเป็นหลักการปกครอง พระมหากษัตริย์ของไทยดูแลปกครองราษฎร แบบบิดาปกครองบุตร ข้าราชการคือ ข้าราชการบริพาร ที่ถวายตัวต่อพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ก็เป็น ศูนย์กลางแห่งอำนาจ ระบอบราชการของไทย ก็คือ ระบอบรวมศูนย์อำนาจหรือระบอบอำมาตยาธิปไตย

ระบอบอำมาตยาธิปไตย เกิดจากวิวัฒนาการด้านการปกครองบ้านเมืองของพระเจ้าแผ่นดินไทยแต่โบราณที่ อยู่ภายใต้ ๒ หลักการ คือ พระราชอาณาสิทธิของพระเจ้าแผ่นดิน กับ การบังคับให้ ข้าราชการต้องเป็นทหาร ช่วยรักษาบ้านเมือง เป็นผู้ทำงานให้แก่พระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาเรียกกันว่า

"ข้าราชการ" และจะมีศักดินาเป็น "ยศ" "ราชทินนาม" และ "ตำแหน่ง" ในสมัยโบราณก็ยึดเอาทหารเป็นหลัก ในการรับราชการ ต่อมาก็แยกออกเป็นฝ่ายพลเรือนอีกฝ่ายหนึ่ง

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยาได้แบ่งงานราชการเป็น ๔ กระทรวง คือ เวียง วัง คลัง นา มีเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ให้ทหารเป็น สมุหพระกลาโหม พลเรือนเป็นสมุหนายก และต่อมามีการปฏิรูปการปกครองอีกครั้งหนึ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยจัดระบบราชการเป็น ๑๒ กระทรวง และมีระบบการจัดการปกครองหัวเมืองในส่วนภูมิภาคด้วย

เหตุผลที่ต้องปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ สรุปได้ ๒ ประการ คือ

๑. เกิดจากการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส และการที่ประเทศไทยต้องทำศึกสงครามกับบางประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเวลายาวนานนับร้อยปี มีการขยายอาณาเขตและเสียอาณาเขต ตามผลแห่งสงครามแต่ละครั้ง หากชนกษัตริย์ขยายอาณาเขตออกไป มีเมืองประเทศราช เข้ามาสวามิภักดิ์ ในการบริหารราชการของไทยที่ผ่านมายังขาดหลักวิชาการและกุศโลบาย ให้ประเทศมีความเข้มแข็ง ประกอบกับ ๒ มหาอำนาจตะวันตกออกมาล่าอาณานิคมรอบๆ ประเทศไทย ทำให้หลายหัวเมืองต้องตกอยู่ใต้การยึดครองของอังกฤษและฝรั่งเศส นับเป็นแรงกดดันจากภายนอกที่รุนแรง ชี้เป็นชี้ตายให้กับประเทศชาติ

๒. เกิดปัญหาเกี่ยวกับเอกภาพของชาติในการปกครองบ้านเมือง ที่รัฐบาลกลางไม่สามารถ ควบคุมปกครอง ดูแลประเทศราชต่างๆ แม้แต่เมืองที่ไม่ใช่ประเทศราช ก็ยังแบ่งการปกครองเป็นเมืองชั้นใน และราชธานี กับหัวเมืองชั้นนอก การปกครองทั้ง ๒ หัวเมือง ก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีถึง ๓ กระทรวง ขึ้นกับสมุหนายก ว่าราชการกระทรวงมหาดไทย ส่วนหนึ่ง ขึ้นกับสมุหพระกลาโหม ว่าราชการกระทรวงกลาโหมส่วนหนึ่ง และขึ้นกับโกษาธิบดี ผู้บังคับบัญชาการทำอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความล่าช้าในการปกครองประเทศและความคับแค้นของประชาชน กล่าวคือ ๓ กระทรวงการปกครอง ได้แก่ มหาดไทย กลาโหม พระคลังมหาสมบัติ มีมานานกว่า ๓๐๐ กว่าปี แต่ละกระทรวงต้องทำงานหลายอย่าง สับสน อลหม่าน เช่น การบำรุงความสุขของประชาชน การภาษีอากร การศาสนา การศึกษา การศาล ที่แต่ละกระทรวง ต้องทำเหมือนๆ กันหมด ไม่มีมาตรฐาน

ด้านการคมนาคม ไปสู่หัวเมืองในภูมิภาคต่างๆ ขณะนั้น ก็ยังไม่ดี ความผาสุกของประชาชนที่จะได้รับอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าเมืองแต่ละคน เจ้าเมืองไม่ดี ประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อน และไม่อาจร้องทุกข์กับพระมหากษัตริย์ในส่วนกลางได้ ประชาชนไม่ได้รับความร่มเย็นพอ เมืองที่เจ้าเมืองไม่เข้มแข็งก็จะเกิดเหตุการณ์ผู้ร้ายชุกชุม ประกอบกับรัฐไม่อาจเก็บรายได้ของแผ่นดินด้วยตนเองได้ มอบให้เอกชนรับผูกขาดไปทำ เกิดการร่ำไหล ราษฎรเดือดร้อนจากการค้ำกำไรของผู้ผูกขาด ทำให้หัวเมืองยากจน เมื่ออารยธรรมตะวันตกไหลป่าเข้ามา จึงเกิดแรงกดดันให้ต้องปรับปรุงการปกครองบ้านเมือง การปฏิรูปการปกครองที่สำคัญในสมัยรัชการที่ ๕ คือ การปรับปรุงให้มีกระทรวงแบบตะวันตก ๑๒ กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเมือง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมรุธาธิการ ต่อมามีการโอนงานปกครองหัวเมืองทั้งหมดมาไว้กับกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักในการปกครองหัวเมือง ทำหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้ประชาชน บำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ราษฎร ประสานงานด้านการปกครองในส่วนภูมิภาคคือ ทำงานแทนกระทรวงต่างๆ ที่ยังไม่พร้อมจะบริการราชการในส่วนภูมิภาคได้ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ยังได้จัดรูปแบบการปกครองในส่วนภูมิภาค ออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ลงไปตามลำดับ กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงทางการปกครองที่สำคัญของประเทศ มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕

ในการรวมหัวเมืองต่างๆ เข้ามาแล้ว จัดรูปแบบการปกครองขึ้นเสียใหม่ เป็นการรวบรวมหัวเมืองและประเทศราชทั้งหลายให้เข้ามาเป็นราชอาณาจักร อันหนึ่งอันเดียวกัน และได้วางระเบียบแบบแผนการปกครอง ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็ยังทรงคำนึงถึงขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมพื้นเมือง ที่ยังแตกต่างกันอยู่มาก จึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองเป็นพิเศษไว้ชั่วคราว คือ

๑.จัดการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ หรือมณฑลพายัพขึ้น ให้มีข้าหลวงใหญ่ ข้าหลวงรองอีก ๕ ตำแหน่ง คือข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงสรรพากร ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงการโยธา ข้าหลวงป่าไม้ ปกครองดูแล

๒.จัดการปกครองในบริเวณ ๗ หัวเมืองอิสลามปัตตานี อันได้แก่ เมืองตานี เมืองหนองจิก เมืองยะหริ่ง เมืองสายบุรี เมืองยะลา เมืองรามันห์ เมืองระแงะ ทั้ง ๗ หัวเมือง จะมีหน่วยราชการปกครองเมืองของ

ตนเอง เรียกกองบัญชาการเมือง ประกอบด้วย พระยาเมือง ยกกระบัตเมือง ปลัดเมือง ผู้ช่วยราชการเมือง ทั้ง ๗ หัวเมือง อยู่ภายใต้ "ข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ"

๓. จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญ ตามแนวทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก

นอกจากจะมีการปฏิรูปการบริหารราชการกระทรวง ตามแบบตะวันตก การจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง ยังได้มีการยกเลิก "ระบบกินเมือง"

"ระบบกินเมือง" คือ ระบบการปกครองซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าเมือง ที่ไม่ได้รับเงินเดือน หรือค่าเลี้ยงดู จากรัฐบาล มิได้มีการเลือกจากหลักความรู้ ความสามารถ แต่เลือกจาก ความเป็นผู้มีอิทธิพลกว้างขวางในเมืองนั้นๆ

เมื่อเลิกระบบกินเมืองแล้ว ก็เปลี่ยนฐานะจากข้าราชการปกครองทั้งหมด มาเป็น "ข้าราชการพลเรือน" เลือกให้เข้ารับราชการด้วยหลักความรู้ ความสามารถ มีการจัดตั้ง "โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการ" ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ๒ แห่ง คือ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการอำเภอ ที่มณฑลอยุธยา กับ โรงเรียนมหาดเล็กหลวง หรือโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน

เท่าที่กล่าวมาคือวิวัฒนาการของระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งได้รับการวางรากฐานและพัฒนาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้รับการพัฒนาเข้มแข็งขึ้นมา เพราะความจำเป็นในการปกครองหัวเมืองและการบริหารราชการสมัยดั้งเดิมยังไม่มี ประสิทธิภาพ จนต้องพัฒนาปรับปรุง เพื่อ "รัฐชาติ" ที่มีเอกภาพในบูรณาภาพแห่งดินแดนขึ้น เป็น "พระราชอาณาจักร" อันหนึ่งอันเดียว ภายใต้ปรัชญาการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ได้พระบรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การจัดการปกครองภายใต้ร่มพระมหาเศวตฉัตรของพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการแบ่งซอยพื้นที่การปกครองจนไปสู่มณฑล เมือง หรือจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อำนาจทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นกับส่วนกลางทั้งหมด และระบบราชการพลเรือนก็เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจากการปฏิรูปการบริหารและการ ปกครองสมัยนั้นนั่นเอง ด้วยพัฒนามาจากระบบ "กินเมือง" ที่ใช้บุคลากรผู้กว้างขวางมีอิทธิพลในแต่ละเมือง "ข้าราชการปกครอง" ที่เปลี่ยนเป็น "ข้าราชการพลเรือน" มีรากฐานความคิด

ค่านิยม ปทัสถาน การปกครอง การบริหารราชการ ของระบบราชการไทย จึงเคยชินกับ "การรวมศูนย์อำนาจ" เข้าสู่ส่วนกลาง

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ ที่มีการปฏิวัติยึดอำนาจ จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ลดพระราชอำนาจสถาบันกษัตริย์ลงมา แม้จะอ้างว่าเป็นการนำระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เข้ามาใช้ คณะราษฎรก็ได้ปรับเปลี่ยน ทศนคติ ปทัสถาน ค่านิยม ของการจัดการปกครอง การบริหารราชการของประเทศ และของข้าราชการ ให้เข้าสู่ ทศนคติ วัฒนธรรม ค่านิยม ที่สอดคล้อง สนับสนุน ให้เกิดประชาธิปไตยที่แท้จริงเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะข้าราชการเอง เป็นผู้ปฏิบัติ ยึดอำนาจ จากพระมหากษัตริย์ มาเป็นของพวกเขาเอง จึงมองไม่เห็นความจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ความคิด ปทัสถาน ของพวกตน ทำให้ระบอบอำมาตยาธิปไตยยังแข็งแกร่ง และหยิ่งรากรลึกมากยิ่งขึ้น

ต่อมาก็มีการปฏิวัติยึดอำนาจ แย่งอำนาจในหมู่ข้าราชการด้วยกันเอง อำนาจเปลี่ยนมือจากราชการกลุ่มหนึ่ง ไปสู่ราชการอีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้นเอง ทุกรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติยึดอำนาจ หรือแม้บางชุดจะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็ยังคงตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบอบอำมาตยาธิปไตยอีกต่อไป

ในขณะเดียวกัน สถาบันพระมหากษัตริย์ กลับเป็นสถาบันเดียวที่ได้ปรับวัฒนธรรมการใช้ อำนาจไปอย่างรวดเร็ว จนสถาบันพรรคการเมือง นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชน ตามไม่ทัน

ความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการที่ยาวนานมาหลายร้อยปี การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพแวดล้อมของแต่ละยุคสมัย จึงไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของระบบราชการไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปครั้งสำคัญ ๆ นับตั้งแต่การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันเป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และการเริ่มมีคณะกรรมการแตกต่างกันไปตามยุคสมัยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีการปรับโครงสร้างรูปแบบการบริหารราชการเป็นกระทรวง และกรม ให้มีบทบาท ภาระหน้าที่เฉพาะด้าน พัฒนาประเทศและให้บริการ

สาธารณะด้านต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นทั่วโลก และเพื่อความอยู่รอดจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรับปรุงระบบข้าราชการโดยเน้นระบบคุณธรรมและสร้างอาชีพราชการให้เป็นอาชีพของคนไทย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยและแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น

รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและการพัฒนาประเทศให้เป็นระบบมากขึ้น เพื่อเร่งพัฒนาและกระจายความเจริญสู่ส่วนต่างๆ ของประเทศมีการจัดตั้งองค์การที่ดูแลด้านการวางแผนพัฒนาประเทศและการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และได้จัดทำกฎหมายวิธีการงบประมาณใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ประเทศไทยได้นำระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification - PC) มาประยุกต์และผสมผสานกับระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้อยู่เดิม โดยยึดถือหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นหลัก

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลทุกสมัยพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าปัญหาในระบบราชการจะถูกสะสมมานาน ส่งผลให้ระบบราชการอยู่ในภาวะที่อ่อนแอ จนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่นำพาประเทศไปสู่ภาวะวิกฤติในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงความพยายามในการวางกรอบและทิศทางการพัฒนาระบบราชการใน

มาตรา ๗๐ ระบุว่า บุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน

มาตรา ๗๕ ระบุว่า รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

อันเป็นข้อกำหนดที่สะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐบาล ข้าราชการ ผู้เกี่ยวข้อง และ ประชาชนในทุกภาคส่วนของสังคมต้องให้ความร่วมมือกันในการจัดระบบราชการให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

รัฐบาลสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบ ราชการ (๒๕๔๐-๒๕๔๔)” เพื่อเป็นการวางกรอบทิศทางในการปฏิรูประบบราชการด้านต่าง ๆ ที่ สำคัญขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แปลงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ มาเป็นแผนปฏิบัติการ คือ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการ ดำเนินงาน ซึ่งมีขอบเขตการปฏิรูปภาครัฐ ๕ แผนสำคัญ ดังนี้

- ๑) แผนการปรับบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เป็นแผนงานที่เน้นการจัด บทบาทภารกิจภาครัฐให้เหลือเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ภาคราชการมีขนาดที่กระชับ เน้นการพัฒนาระบบการทำงานให้คล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน
- ๒) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ เน้นการปรับปรุงระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุ ให้ทันสมัยเหมาะสม กับการพัฒนาประเทศและระบบราชการยุคใหม่
- ๓) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล เป็นแผนงานที่เน้นการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาพื้นฐาน ของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อที่ระบบราชการจะมีข้าราชการ และบุคลากรที่มี ความสามารถ มีคุณธรรม ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญในการปฏิบัติราชการ
- ๔) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย เป็นแผนงานที่เร่งปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มี ประสิทธิภาพ รวดเร็วและสร้างระบบการใช้และการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนที่สะดวก และโปร่งใส
- ๕) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เน้นการกำหนดค่านิยมและจรรยาบรรณของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เน้นการวางแนวทางและมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้ข้าราชการมีการ ปรับเปลี่ยนวิถีคิดและพฤติกรรมตามคุณค่าและค่านิยมของราชการแนวใหม่ที่เน้นการบริการประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบต่อสังคมและ ประชาชน

แผนงานทั้ง ๕ ด้านนี้ ได้มีการดำเนินงานเป็นบางส่วนแล้ว และมีผลงานที่ใช้ในการวางกรอบการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมหลายประการ และได้มีการทบทวนเพื่อจัดลำดับความสำคัญให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละปีเป็นระยะ ๆ กิจกรรมและโครงการหลายโครงการมีความก้าวหน้าและมีผลงานที่นำมาใช้เป็นกรอบในการปฏิรูปราชการโดยรวม

รัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ถือว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ซึ่งในช่วงกว่า ๑ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๔) รัฐบาลได้วางแนวทางและเร่งดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ตามแผนงานต่าง ๆ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงปฏิบัติ ซึ่งได้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วหลายประการ ได้แก่ การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดแนวทางในการปฏิรูปวิธีการงบประมาณ และการวางแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งต้องเร่งทำงานเหล่านี้ก่อน เพื่อวางกรอบให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยขนานใหญ่ ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานของระบบราชการเพื่อปรับให้ระบบราชการมีความทันโลก ทันสมัย มีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคุณภาพสูงสามารถปฏิบัติราชการภายใต้ทิศทางใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

แนวคิดการพัฒนาการบริหารระบบราชการไทย

การพัฒนาการบริหารระบบราชการ

โดย...ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ เลขาธิการ ก.พ.ร.

การพัฒนาการบริหารระบบราชการที่ผ่านมาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนส่งผลทำให้ต้องมีการปรับวิธีคิดกระบวนการทำงานในรูปแบบใหม่เพื่อหาองค์ความรู้ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งมีส่วนในการเตรียมคน ให้เข้าสู่ระบบราชการยุคใหม่ให้เข้าสู่องค์กรได้อย่างเหมาะสม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารระบบราชการ

การพัฒนาการบริหารระบบราชการในช่วงที่ผ่านมา ได้มีความพยายามปฏิรูประบบราชการไทยและทั่วโลก เชื่อว่ามีปัจจัย ๒ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และ ภาวะผู้นำ โลกมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็วถ้าไม่มีการปรับตัวก็จะไม่สามารถอยู่ในโลกโลกาภิวัตน์ได้ ทำให้จะต้องมีการปรับตัวแนวความคิดที่จะปฏิรูประบบราชการ โดยอาศัยกรอบแนวคิด อย่างน้อย ๔ กระแส คือ

๑ เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

๒ การบริหารจัดการสมัยใหม่

๓ รัฐศาสตร์

๔ กฎหมายมหาชน

เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยนักเศรษฐศาสตร์จะมองความคุ้มค่าของเงินภาษีอากรที่จะต้องมาก่อน และประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการสมัยใหม่เชื่อว่าเป็นศาสตร์สากล โดยเน้นประสิทธิผลในการทำงาน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและเน้นคุณภาพ โดยผู้รับบริการจะเป็นผู้ตอบคำถามนี้ได้ โดยมองจากoutside in คือการตรวจสอบได้ (และมีเจ้าภาพ) การบริหารจัดการสมัยใหม่จะต้องอาศัย องค์ประกอบสองสิ่ง คือ อำนาจรัฐและเงินแผ่นดิน แต่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการนำความคิดของเอกชนเข้ามาใช้ แนวความคิดนี้ นำโดยนางมากาเร็ต แทตเชอร์ ในอังกฤษ แล้วขยายต่อในกลุ่มเครือจักรภพ ภายหลังกวีวิชาการได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ทำให้ และเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า New Public Management

รัฐศาสตร์จะมีความคิดคู่ขนานกับ Business คือ นักรัฐศาสตร์มองว่าระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ จึงทำให้เกิดแนวความคิดแบบประชารัฐเกิดขึ้น สำหรับไทยเกิดในช่วงแผนฯ ๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เน้นเรื่อง

๑ สร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ

๒ มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุล โดยจัดตั้งองค์กรอิสระ และมี ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง

๓ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเน้นหลักการนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน ความโปร่งใส และเปลี่ยนค่านิยม โดยให้ระบบราชการตอบสนองความต้องการของประชาชน คืนอำนาจให้ประชาชน มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองโดย ให้ประชาชนเป็นผู้จัดการชุมชนของตนเอง ตัดสินใจ ได้มากขึ้น และมีความคิดริเริ่ม เช่นนโยบาย SML

กฎหมายมหาชน หลักนิติรัฐ ให้ผู้ปกครอง รัฐบาลใช้อำนาจตามกฎหมาย และเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิ่งที่ประกันคือความยุติธรรมที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (ทำให้เกิดศาลปกครอง) ป้องกันราชการให้อำนาจโดยมิชอบ

จากแนวคิดทั้ง ๔ ทำให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี คือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้นำหลักการทั้งหมดมาใช้ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติ กระทรวง กรม การปฏิรูประบบราชการเกิดจากแนวคิดจะต้องมีความรู้ทั้ง ๔ (เศรษฐศาสตร์ การบริหารจัดการสมัยใหม่ รัฐศาสตร์ และ กฎหมายมหาชน) โดยต้องผสมผสานแนวคิดทั้ง ๔

ในหลักสูตร รปศ. และต้องนำมาจัดหมวดหมู่ใหม่

สิ่งที่นายกรัฐมนตรีคาดหวัง ต้องมีการขับเคลื่อนระบบราชการยุคใหม่ซึ่งไปไกลจากความคิดของ

Max Webber โดย

- ๑.ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง
- ๒.มีความคิดเชิงกลยุทธ์
- ๓.บริหารบนฐานขององค์ความรู้
- ๔.องค์กรทำงานเชิงรุก
- ๕.ยึดการบูรณาการ
- ๖.มีเป้าหมายในการทำงาน
- ๗.เน้นความรวดเร็ว
- ๘.เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
- ๙.แสวงหาและให้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่

ขณะนี้ไทยอยู่ในช่วงการบริหารยุคใหม่ คือ อยู่ในกลไกของ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐ โดยรัฐต้องเล็กลงและมีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ สร้างวิธีการจัดการบ้านเมืองแบบใหม่

ปัจจุบันมีการบริหารบ้านเมืองแบบใหม่ ซึ่งมีการสร้างแนวคิดใหม่ Good Governance โดยให้ประชาสังคม และกลไกตลาดเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งตอนนี้เราอยู่ในช่วงปรับเปลี่ยน โดยลดขนาดและบทบาทของรัฐ เพื่อให้อีกสองส่วนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องหาส่วนผสมที่ดี ทำให้ระบบราชการต้องมีpartnerใหม่เข้ามา ภาคเอกชน และประชาชน จะต้องมีการเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมกันทั้งสามฝ่าย ซึ่งแต่ละพื้นที่จะต้องมีแนวทางของตนเองไม่มีสูตรสำเร็จ ต้องมีระบบของตนเอง ใช้ร่วมกันไม่ได้ โดยกฎระเบียบจะต้องมีการยืดหยุ่น

เนื้อหาวิชาการ : การปฏิรูประบบราชการ

เศรษฐศาสตร์ – พื้นฐานของมนุษย์มีเหตุผลต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ดังนั้นระบบราชการจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองมากกว่าประชาชน

การบริหารจัดการสมัยใหม่ เป็นเรื่องของรัฐกิจแท้ๆ แต่พวก MBA นำมาใช้ และเขียนตำรา ซึ่งทำให้นักรัฐศาสตร์ต้องไปใช้ตำราของ MBA โดยเน้นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และมีการประเมินผล

รัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน จะเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วม เน้นชุมชนนิยมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เครื่องมือในการบริหารแต่และแนวคิดต่างกัน โดย

เศรษฐศาสตร์- งบประมาณ และการไล่คนออก privatization market-testing contestability เชื่อว่าที่ไหนมีการแข่งขันที่นั่นมีประสิทธิภาพ กลไกตลาดจะโตขึ้น แต่เป็นไปได้ยากในไทย

รัฐศาสตร์-เน้นประชาชน ความโปร่งใส เน้นข้อมูลข่าวสาร และการกระจายอำนาจ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

ก.พ.ร. ได้วางเป้าหมายของการบริหารระบบราชการไว้ ๔ ประการ คือ

- ๑ เน้นคุณภาพการให้บริการประชาชนให้ดีขึ้น
- ๒ ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดภาครัฐให้เหมาะสม
- ๓ ยกระดับขีดความสามารถของข้าราชการ
- ๔ ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

ยุทธศาสตร์ ๑ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

มีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ดัชนีชี้วัด และ กลยุทธ์ ในการพัฒนา โดยผู้ว่าCEO – จะต้องมี Dream Define Drive ให้เกิด Action ทำยที่สุดทุกกลุ่มจัดหัวัด จะต้องทำให้เกิดความมั่งคั่ง และมั่นคง และเพื่อที่จะรองรับกับการตรวจสอบทำให้ทุกฝ่ายจะต้องมี ตัวชี้วัด โดยต้องต้องทำแผนที่ (Strategy Map) เพื่อรองรับการตรวจสอบ ทำงานได้ และมีการนำหลัก BSC ซึ่ง ๔ มิติ คือ มิติทางการเงิน มิติทางด้านคุณภาพ มิติประสิทธิภาพการทำงาน และมิติด้านอำนาจ การพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างระบบราชการที่ตรวจสอบและวัดผลได้ ทำให้เกิดคำรับรองการปฏิบัติ ราชการ แล้วนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผล แต่การจะบรรลุจะต้องมีหลายสิ่งที่จะต้องปรับ กระบวนการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โดยต้องปรับกระบวนการบริหารจัดการ ปรับการดูแล ประชาชน ปรับการสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้(ทรัพย์สินทางปัญญา) สิ่งเหล่านี้จะให้นำไปสู่การบรรลุ ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ ๒ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องมีตัวประสานงาน ระหว่าง ๒ matrix ส่วนที่สำคัญในการ ปรับโครงสร้าง โดยต้องปรับงานของกระทรวง มาเป็นงานของจังหวัด โดยกระทรวง ทบวง กรม จะต้อง ไม่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นทำงานทางวิชาการ ส่วนจังหวัดจะต้องโตขึ้นในเรื่องภารกิจหน้าที่

ยุทธศาสตร์ ๓ การปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

เป็นนโยบายขนมชั้นของนายก โดย แบ่งเป็น ภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และประชาชนมีการจัดสรรงบประมาณแผนใหม่ โดยจะมียุทธศาสตร์ระดับชาติ

ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ทบวง กรม ยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และมีการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น และมีการจัดทำงานประมาณเพื่อประชาสังคม เช่น SML

ยุทธศาสตร์ ๔ การทบทวนระบบบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

การบริหารงานบุคคลจะมีการปรับระบบ PC ทำให้เกิดข้าราชการวิสามัญ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติ โดยเน้นลงมาจุดที่มีความสำคัญ เน้นการบริหารงานบุคคลแบบคู่ขนาน สร้างนักบริหารรุ่นใหม่ โดยสร้าง TENA เข้าสู่ระบบราชการ สรรหาหัวกะทิเข้าสู่ระบบราชการ เพิ่มผลิตภาพของข้าราชการ

ยุทธศาสตร์ ๕ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ

สร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ เพื่อจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ ๖ การเสริมสร้างความทันสมัย

เสริมสร้างไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-government)

ยุทธศาสตร์ ๗ การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกับข้าราชการ การนำยุทธศาสตร์เข้าไปสู่การปฏิบัติโดยนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ จากมาตรา ๓/๑ ทำให้เกิดกฎหมายลูกรัฐบาลจะต้องมีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี ว่ารัฐจะทำอะไร เป้าหมายคือ ตัวชี้วัดคือ ทำให้เกิดแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี (รัฐ กระทรวง กลุ่มจังหวัด) และตามมาตรา ๑๕ ทำให้เกิดแผนนิติบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

การดูแลประชาชน จะต้องมีบริการที่เชื่อมโยงกัน (Service Link) แทนการบริการแบบ One stop Service ทำให้เกิดจุดบริการประชาชนมากขึ้น คือทุกหน่วยงานต้องให้บริการประชาชนได้ทุกอย่าง การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามหมวดที่ ๘ โดยมีการจัดสรรเงินรางวัลตอบแทน

Next step of Public Sector Reform ประกอบด้วย

Agenda ๑ สิ่งที่ไม่สำเร็จต้องทำต่อ

Agenda ๒ การบริหารทุนที่จับต้องไม่ได้ (ทรัพย์สินทางปัญญา) สร้างความพร้อม สร้างคน

Agenda ๓ ใช้ระบบMetric มีความเชื่อมโยงกัน

Agenda ๔ การยกเลิกและปรับปรุงกฎหมาย

“หัวใจของการปฏิรูประบบราชการคือประชาชน” ทำงานเพื่อรอยยิ้มของประชาชน

การบริหารราชการแผ่นดิน : ภาคปฏิบัติ

โดย...นายวิจิตร วิชัยสาร ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ในมุมมองการพัฒนาของจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นอาศัยนักวิชาการในการพัฒนา ซึ่งมองปรากฏการณ์จาก ๒ ด้าน

๑.ภายนอก (Outside In) อาศัยสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงจากภายนอกจังหวัด เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฯลฯ

๒. ภายใน (Inside Out) อาศัยสถาบันการศึกษาในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานีประชาสังคม เช่น อบต . อบจ.

วิสัยทัศน์ของการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางขนส่งสินค้าการเกษตรครบวงจร และผู้นำการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพที่ยั่งยืนในภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

๑.ศูนย์กลางการขนส่งสินค้า

๒.ศูนย์กลางการเกษตรครบวงจร

๓.มุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพที่ยั่งยืนในภูมิภาค

ซึ่งทั้ง ๓ ประการนี้จะเป็นตัวกำหนดให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในภาคปฏิบัติของการบริหารราชการ แบ่งเป็น ๒ ส่วน

๑. ยุคก่อน แต่ละจังหวัดจะรับนโยบายการบริหารงานจากส่วนกลาง โดยเริ่มจากนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการแต่ละส่วน ทำหน้าที่รับผิดชอบงานของตนเอง แต่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ กำจัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน

๒. ในยุคผู้ว่าบูรณาการ (CEO) กล่าวถึงอำนาจของผู้ว่า CEO ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ความรับผิดชอบ : ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบทุกเรื่อง หากมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ว่าจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ถ้าไม่เกิดปัญหาภาพลักษณ์ของจังหวัดที่ปรากฏก็จะดีตามไปด้วย

ส่วนที่ ๒ งบประมาณ : ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารงบประมาณทั้งหมดของจังหวัด ส่วนงบประมาณอื่น ๆ เป็นงบผูกติดแผนงานและโครงการ

ส่วนที่ ๓ การมอบอำนาจ : ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีกระบวนการในการทำงาน โดยอาศัย **หลักการและเหตุผล สามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้**

สรุป

กล่าวโดยสรุปในการบริหารงานราชการของผู้ว่า CEO ดังนี้ทำงานอย่างมีแบบแผน มีเป้าหมายที่ชัดเจนมีความรอบคอบในการปฏิบัติงาน การทำงานสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม มองปัญหา และสามารถแก้ไขปัญหาได้

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค

โดย...นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร

ในช่วงสองปีที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีเปลี่ยนแปลงไปตามระบบราชการ ยังคงมีความจำเป็นต้องการปรับให้ไปในทิศทางเดียวกับการปฏิรูประบบราชการ

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแม้ว่าจะมีกระแสในประเทศที่พัฒนาแล้วว่าจะไม่มีความจำเป็นต้องมีการบริหารส่วนภูมิภาค โดยในการร่างรัฐธรรมนูญก็มีการพูดคุ้ยว่าควรจะมีการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไปหรือไม่ โดยมีความเห็นว่าควรมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต่อไป แม้แต่ในประเทศ

แถบยุโรป เช่น ฝรั่งเศส ยังคงมีระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคแต่แตกต่างกันตรงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งมาจากประธานาธิบดี

ปลายทศวรรษ ๑๙๘๐ ในประเทศอังกฤษ ได้มีการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาค (Regional Government) คือ การรวมพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น อังกฤษ สก๊อตแลนด์ และไอร์แลนด์ เป็น Grand British ในสมัยของนายกรัฐมนตรีมากาเร็ต แทตเชอร์ ในอังกฤษประสบปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ทำให้รัฐบาลกลางต้องตั้งหน่วยงานเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าวโดยตั้ง Child Runway โดยในพื้นที่ England ได้แบ่งเป็นภูมิภาค และได้ตั้ง office ในแต่ละ Region โดยมีผู้อำนวยการ (Director) ในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และมี Co-General Office ดูแลในส่วนภูมิภาค

ต่อมาในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโทนี่ แบลร์ได้ตั้ง GEO ตาม Region ต่างๆ เพื่อไปดูแลและแก้ปัญหาสังคม ปัญหาเรื่องเด็ก และการศึกษา โดยร่วมกับท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาสภาภูมิภาคขึ้น โดยแบลร์บอกว่าอีกประมาณ ๕-๖ ปีจะพัฒนาให้ Region office เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่

จากแนวความคิดนี้ ทำให้พบว่าการบริหารจัดการประเทศเริ่มเปลี่ยนกระบวนทัศน์ไปเน้นการตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติมากขึ้น โดยให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ และยุทธศาสตร์ชาติ

ในไทยช่วงปี ๒๓๓๕-๒๕๔๐ ได้มีการพัฒนาการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมี paradigm ในเรื่องความเป็นเอกภาพ เพื่อต่อสู้กับลัทธิจักรวรรดินิยม และเพื่อเสริมสร้างอำนาจของรัฐ ให้สามารถเข้าไปดูแลทุกพื้นที่ได้ ทำให้การบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผลผลิตจากกรอบมโนทัศน์นี้ โดยแบ่งการปกครองเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และเมื่อมีการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ก็ยิ่งเสริมแนวความคิดเรื่องเอกภาพ

ในช่วง ๒๕๒๐ กรอบมโนภาพก็เริ่มเปลี่ยนโดย UNDP ซึ่งได้ตระหนักว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีการฟื้นฟูประเทศในส่วนรวมได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เกิดความไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท จึงได้มีโครงการการพัฒนาความสมดุลระหว่างเมืองกับชนบทโดยเริ่มในประเทศญี่ปุ่น และได้นำตัวแบบนั้นมาทดลองกับ ฟิลิปปินส์ และไทย โดยในประเทศไทยได้ทดลองในจังหวัดนครราชสีมา โดยในกระบวน

ทัศนนี้ได้ส่งผลให้เกิดความสำนึกว่า การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเมืองและชนบท แต่โครงสร้างก็ยังคงเป็นโครงสร้างเดิมคือนั้นความเป็นเอกภาพให้แก่รัฐ

ในปี ๒๕๑๖ กระแสประชาธิปไตย ทำให้เกิดการมองว่าภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดมีการร่างกฎหมายให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และได้ยกเลิกไป

แต่ในช่วง ๒๕๑๙ การปกครองในระดับภูมิภาคก็ยังคงดำเนินไป แต่มีการผสมผสานระหว่างกรอบ มโนทัศน์เดิมและกรอบมโนทัศน์ใหม่ คือนั้นเรื่องความเป็นเอกภาพ การพัฒนา และเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่โครงสร้างยังคงเป็นแบบเดิมซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ช่วงปี ๒๕๔๐ ในยุคเศรษฐกิจถดถอยได้มีแนวคิดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนจะต้องมีการพัฒนาที่ใช้โดยใช้นโยบายยุควิถีคือ การพัฒนาเพื่อการส่งออก ลดการนำเข้า เป็นการมองเรื่อง GDP และต้องมีการพัฒนาเพื่อให้เกิดการบริโภค การจ้างงานภายในประเทศ ซึ่งเน้นในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นตัวช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ยืนอยู่บนขาของตนเองได้

ในรัฐบาลของทักษิณ ได้ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ ๑๐ ด้าน และ ๓ สงคราม ซึ่งต้องอาศัยศักยภาพของพื้นที่ทุกจังหวัด ทำให้เกิดยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด โดยหวังว่าจังหวัดจะตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ ได้มีการนำระบบการปกครองแบบ CEO มาใช้โดยให้จังหวัดจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ดังนั้นมโนทัศน์ของการปกครองส่วนภูมิภาคจะเป็นกรอบที่ว่าด้วยการพัฒนา ยุทธศาสตร์ แต่โครงสร้างก็ยังคงเป็นโครงสร้างเดิม คือนั้นความเป็นเอกภาพ อำนาจอธิปไตย ซึ่งโครงสร้างเดิมจะเป็นตัวกำหนดกรอบของข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งยังคงมีปัญหาเกิดขึ้น เนื่องจากข้าราชการยังไม่เปลี่ยนวัฒนธรรมแบบเดิมๆ ดังนั้น จึงต้องมีการความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและกรอบมโนทัศน์ในการปกครองส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกัน เมื่อมีการวิเคราะห์เรื่องการคงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคพบว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงต้องดำรงอยู่ เพราะจังหวัดมีขนาดเล็กใน

การแก้ปัญหา และการปกครองส่วนภูมิภาคก็เป็นจุดเชื่อมโยงกับส่วนกลาง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนภูมิภาคมากขึ้น

หลักการในการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค คือการสร้าง Paradigm ขึ้นมาเพื่อพัฒนา แทนการบริหารพื้นที่ โดยต้องยอมรับกระแสโลกาภิวัตน์ และกระแสประชาธิปไตย โดยใช้หลัก Good Governance และ Participation

แนวความคิดการปฏิรูประบบราชการไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นประเทศแรก การปฏิรูปมีวิวัฒนาการมาจากทั่วโลก เช่น ในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ จากการสำรวจในการปฏิรูประบบราชการในแต่ละประเทศพบว่าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นได้ผลที่เหมือนกันคือ

- การเน้นในเรื่องประสิทธิภาพ
- การปรับปรุงบทบาทภาครัฐ โดยลดบทบาทภาครัฐ แล้วหันไปให้กลไกตลาดมีส่วนร่วม มากขึ้น ทำให้องค์กรของรัฐเล็กลง และมีขนาดที่เหมาะสม รวมถึงบทบาทของภาครัฐมีน้อยลง
- การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายความว่า ต้องมองไปสู่จุดที่เรียกว่า Outcome ไม่ใช่ Output โดยต้องมองไปที่ Outcome ซึ่งคือสิ่งที่ประชาชนและภาครัฐจะได้
- นอกจากนั้นเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนต้อง

ยึดหลัก AFP (Area, Function, Participation)

การมองโครงสร้างการบริหารส่วนที่ภูมิภาคเดิมจะมองในส่วนของจังหวัด อำเภอ หรือตำบล แต่เมื่อมีการปรับ paradigm ใหม่แล้ว จังหวัดเป็นพื้นที่เล็กเกินไปทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาบางปัญหาได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากในหลายๆ พื้นที่ ทำให้การแก้ปัญหาเพียงอยู่จังหวัดเดียวไม่สามารถแก้ไขได้หมดสิ้น เช่น ปัญหาลุ่มน้ำ ปัญหายาเสพติด เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องมีการรวมกันเป็นกลุ่มจังหวัด โดยได้มีการทดลองแบ่งกลุ่มเป็น ๑๙ กลุ่ม ซึ่งมีความผูกพันกัน ที่มีปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ร่วมกัน และในขณะเดียวกันก็ยังมีอีกกลุ่มจังหวัดที่มีความเชื่อมโยงเพื่อสนองยุทธศาสตร์ชาติ เช่น การค้าชายแดน การท่องเที่ยว การจัดกลุ่มจังหวัดจะให้รัฐมนตรีเป็นคนจัด เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เพื่อ

ความคล่องตัวโดยจะไม่มีแบ่งที่ตายตัว อาจมีการเปลี่ยนแปลง และสามารถมีการปรับเปลี่ยนได้ตาม ยุทธศาสตร์ และปัญหาที่เกิดขึ้น

โครงสร้างใหม่ในการบริการราชการส่วนภูมิภาคจะมีโครงสร้างเป็น

กลุ่มจังหวัด จังหวัด

อำเภอ

โดยกลุ่มจังหวัดไม่ใช่เรื่องเดียวกับมณฑลเทศาภิบาลหรือภาค เพราะภาคมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลจังหวัดและอำเภอ แต่กลุ่มจังหวัดมีภารกิจในการประสาน และบูรณาการ ไม่ได้มีหน้าที่กำกับดูแลจังหวัด และมีศูนย์ประสานงานราชการแผ่นดินมีหน้าที่เพื่อประสานงานระหว่างส่วนราชการ กระทรวง ต่างประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด

กลุ่มจังหวัดจะมีอำนาจระดับเดียวกับจังหวัด ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงกระทรวงที่ทำหน้าที่สนับสนุนแต่ละจังหวัด แต่จะมีสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ประสานงานกลุ่มจังหวัด

สถานะของจังหวัด

- จังหวัดเป็นเขตพื้นที่ที่ชัดเจน
- ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ปัจจุบันไทยมีการปกครองแบบกรมภายใต้ มีกรมเป็นใหญ่ คือทุกอย่างอยู่ที่กรม มีการตั้งงบประมาณ ทำให้มีปัญหาในการโยกย้ายทรัพยากร ก.พ.ร. ได้มีการศึกษาเรื่องการเป็นนิติบุคคล พบว่า ใน สหรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส พบว่าไม่มีประเทศไหน ที่มี กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลแต่รัฐจะเป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงตัวแทนของรัฐเท่านั้นดังนั้นได้มีการยกเลิกระบบกรมภายใต้ เพราะมีปัญหาในเรื่องการประสานงาน ทำให้เกิดความเป็นเจ้าข้าเจ้าของ ยากต่อการโยกย้าย ทำให้ต้องสลายสถานะนิติบุคคลของกรม โดยให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลเอง

สิ่งที่มีการพูดกันต่อมาคือว่า กระทรวง กรม จังหวัด หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่ทำงานในเชิงปฏิบัติ เดิมกรม เป็นผู้ปฏิบัติ แต่ต่อมาปรับให้ กระทรวง และกรม เป็นเพียงฝ่ายส่งเสริมทางวิชาการ โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ทำให้กรมเล็กลง แต่จังหวัดมีขนาดโตขึ้น ทำให้เกิดปัญหา กระบวน

ทัศน์ของบุคคลทั้งระดับกรม และจังหวัด ส่งผลให้เกิดปัญหา ดังนั้นจึงกำหนดให้ จังหวัดมีบทบาทในการปฏิบัติ ส่วนกรมจะยังคงทำหน้าที่ทั้งทางวิชาการและปฏิบัติ

การที่จังหวัดเป็นนิติบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการกระทำการแทน โดยจะมีกฎหมายที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานแทนกระทรวง ทบวง กรม โดยอัตโนมัติ โดยนำทฤษฎีแนวความคิดในเรื่องตัวการและตัวแทนมาใช้

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดราชการจังหวัด

จังหวัดมีลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีหลายหัว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารในจังหวัด แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ทำให้จังหวัดจะต้องปรับเป็นองค์กรหัวเดียว (Holistic Organization) ทำให้อำนาจหน้าที่ทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัด เน้นกรอบมโนทัศน์ แบบยุทธศาสตร์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำแผนยุทธศาสตร์กำกับดูแลส่วนราชการของรัฐ ประสานงานกับข้าราชการทุกประเภท เพื่อการพัฒนาหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ กำกับดูแลส่วนราชการที่ไม่ใช่ส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมาย สามารถรายงานข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายเก่าจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้

อำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัด

- เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค สามารถแต่งตั้งและย้ายข้าราชการที่อยู่ในระดับและสังกัดเดียวกัน ภายในจังหวัดได้ และสามารถเลื่อนขั้นเงินเดือน (มีวงเงินเลื่อนขั้น)
- การย้ายข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัด สามารถส่งย้ายตามผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ และต้องสอบถามความเห็นผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนย้าย

การบริหารจังหวัดในภาวะวิกฤติ

ในสภาพปัจจุบันเมื่อจังหวัดไม่ใช่ Holistic Organization ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอาศัยความสามารถเฉพาะตัว ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการบริหารในภาวะวิกฤติ ดังนั้นจึงมีแนวทางในการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยถ้ามีเหตุความไม่ปลอดภัยในพื้นที่ รัฐมนตรีจะมีมติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีอำนาจในการสั่งการต่างๆ ได้

แผนยุทธศาสตร์และงบประมาณ

ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาจังหวัดที่เริ่มมาตั้งแต่ ปี ๒๕๒๒ แต่แผนการเงินกลับเป็นเรื่องของกรมที่จะจัดสรรให้จังหวัด ทำให้เกิดปัญหาที่ทำให้จังหวัดหลายจังหวัดไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ได้ ดังนั้นจึงมีการปรับเปลี่ยนเรื่องงบประมาณใหม่ คือ เมื่อจังหวัดทำแผนยุทธศาสตร์แล้ว กระทรวง กรม ต้องทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทดูแลเรื่องงบประมาณมากขึ้น และมีอีกแนวทางหนึ่ง คือ ให้จังหวัดเสนองบประมาณโดยไม่ผ่านกรม แต่ทำให้เกิดปัญหาคือกรมยังคงเป็นหน่วยงานปฏิบัติด้วยมิใช่ทำงานด้านวิชาการ และขีดความสามารถของจังหวัดในการจัดตั้งงบประมาณ เช่น เรื่องราคากลาง สภาวะเศรษฐกิจ แต่ถ้าจะเสริมความเข้มแข็งก็ต้องใช้งบประมาณ ทำให้ประเด็นนี้อยู่ในชั้นการพิจารณาอยู่

การมอบอำนาจ

ปัจจุบันอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่อย่างจำกัด เพราะการมอบอำนาจอยู่ที่กระทรวง กรม อธิบดี จึงควรจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ๔ ด้าน เพื่อความคล่องตัว คือ อำนาจการบริหารงบประมาณ อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการบริการประชาชน และการติดตามผลการปฏิบัติงาน

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีการติดตามผลพบว่ามีปัญหา เพราะยังตอบไม่ได้ว่ามาตรฐานอยู่ตรงไหน ได้ให้สถาบันปกเกล้า ไปสำรวจว่าหลังจากการมอบอำนาจไปแล้วมีมาตรฐานหรือไม่ อย่างไร การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีประเด็นอยู่ว่าให้มอบอำนาจตั้ง เช่นเดิม หรือการมอบอำนาจตามกฎหมาย และเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจลงมายังผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดการปัญหาได้ครบถ้วน หรือไม่ ทำให้ยังไม่มีข้อยุติในเรื่องนี้

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมอบต่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง เพราะคาดหวังว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็น CEO เพราะ CEO มีอำนาจ สองส่วน คืออำนาจในการบริหารงานในอนาคต และอำนาจการบริหารงานในปัจจุบัน หรืองานประจำ ซึ่ง CEO ไม่ควรทำ เพราะตามทฤษฎีแล้วผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ต้องมอบอำนาจด้านการบริหารงานประจำให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานอย่างนั้นแล้วก็ไม่สามารถที่จะมีเวลาในการทำงานเชิงนโยบายได้ แต่ผลการสำรวจพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้มอบงาน

ให้ผู้อื่น การมอบอำนาจโดยสรุปคือผู้ว่าราชการจังหวัดCEOควรมีอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยการถ่ายโอนอำนาจ โดยไม่กระทบต่อประเทศชาติ

แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจก็จะเกิดปัญหาเรื่องการยอมรับจากองค์กรต่างๆ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากกรมการปกครอง และเมื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปมีอำนาจมากขึ้น ทำให้เห็นว่าอาจเกิดความไม่โปร่งใส ความลำเอียง ดังนั้นจึงเกิดความคิดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากระบบเดิมหรือระบบใหม่ โดยจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือจะเปลี่ยนมาเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี ปัญหาทั้งหมดอยู่ที่ว่าการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดเปิดโอกาสให้ข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม อื่นเข้ามามีส่วนในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดราชการจังหวัดของแผ่นดิน

การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด

มีสองแนวคิดคือระบบเดิมใช้ไม่ได้ โดยเปลี่ยนระบบใหม่คือระบบเปิด คือ Senior Executive System - SCS คือการที่เอาคนในระดับ ๙ หรือ ๑๐ จากทุกกระทรวงมาสรรหา แต่ระบบนี้เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้เฉพาะข้าราชการเท่านั้น ทำให้มีอีกแนวคิดหนึ่ง คือการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารอาจมีใช่คนที่เป็ข้าราชการเท่านั้น โดยจะต้องทำ Gap Analysis โดยดูยุทธศาสตร์ชาติ สภาพแวดล้อม ซึ่ง Gap Analysis เราจะต้องดูว่าคนขององค์กรมีสมรรถนะในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุสิ่งที่คาดหวังหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องสรรหามืออาชีพ ซึ่งอาจมาจากนอกระบบราชการ โดยจะต้องมีการกำหนดเป็นจังหวัดๆ ไป ว่าจังหวัดใดเหมาะสมจะใช้ระบบใด โดยต้องมาวิเคราะห์ Gap Analysis ร่วมด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเปลี่ยนจากนักปกครองเป็นนักบริหารเป็นตัวแทนของรัฐบาลมีใช่กระทรวงมหาดไทย

กลไกสร้างพันธะความรับผิดชอบระดับจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้นไม่ว่าจะสรรหามาจากระบบใดจะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อป้องกันการให้อำนาจไปสู่ทางที่มีชอบจะต้องมีกลไกในการสร้างพันธะความรับผิดชอบโดยแบ่งเป็น ความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ และการมีพันธะความรับผิดชอบ โดยความสำนึกในหน้าที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของ Day to Day คือมีความสำนึกตลอดเวลา และคณะกรรมการตรวจสอบจะมีลักษณะ Independent Audit Committee

โครงสร้างการบริหารงานส่วนจังหวัด

กลุ่มภารกิจของจังหวัด คือ การรวมงานที่มีความเกี่ยวเนื่อง และสัมพันธ์กันมาไว้กลุ่มเดียวกัน มีหัวหน้าในแต่ละกลุ่ม กฎหมายจะเปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งกลุ่มภารกิจให้โดยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ทำให้แต่ละจังหวัดมีการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจที่ต่างกัน

สถานะของอำเภอ

เน้นเรื่องการบริหารจัดการเพื่อการบริการประชาชน จะเน้นทำงานบริการมากขึ้น จะมีการดูแลความสงบเรียบร้อย รักษากฎหมายความเป็นธรรม โดยอำเภอจะถูกพัฒนาเป็นศูนย์กลางบริการประชาชน มีแนวคิดทำให้อำเภอมีความรับผิดชอบในการดูแลประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการบริการระดับอำเภอ

เน้นให้อำเภอจะเป็นผู้จัดการจุดให้บริการของรัฐเป็นศูนย์บริการร่วม โดยมีหน่วยบริการในสำนักงาน และมีหน่วยบริการประจำพื้นที่ ซึ่งเหมือนสาขาย่อยของหน่วยบริการในพื้นที่ที่เป็นจุดที่มีประชากรมาก นอกจากนี้ยังมีหน่วยบริการนอกสำนักงาน เป็นหน่วยที่มีลักษณะพิเศษ เช่น ปศุสัตว์ และเกษตร

สรุป

ในการบรรยายวันนี้เพื่อที่จะหาแนวทางว่าระบบราชการส่วนภูมิภาคควรมีทิศทางและการปรับปรุงอย่างไร? และต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมใหม่ เพราะถ้ายังไม่มีการปรับเปลี่ยนก็จะยากต่อการบริหารราชการให้มีผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงได้

แนวคิดในการบริหารราชการยุคใหม่: ในระดับปฏิบัติการ

โดย...ดร. วิพุธ อ่องสกุล

ทิศทางการบริหารราชการปัจจุบันนำไปสู่การปฏิบัติ โดยแนวคิดมีกรอบกว้าง ๆ คือ เป็นการนำแนวความคิดทางธุรกิจมาผสมกับรัฐกิจ ถ้าเรามองจากรัฐบาลชุดนี้ คือการที่มองประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประชาชนมีความพอใจในการเข้ามาใช้บริการของรัฐ ซึ่งการเข้ามาใช้บริการจะมองได้ **สองทาง คือ**

๑ การที่ประชาชนมีความต้องการเข้ามาใช้บริการ

๒ กฎหมายเป็นตัวบังคับให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการ (ความจำเป็น) ซึ่งต่างจากภาคเอกชนที่ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้ามาใช้บริการ

ในอดีตระบบราชการจะเน้นในเรื่องการให้บริการเท่านั้น แต่ลืมนึกถึงผลลัพธ์ที่ภาครัฐจะให้กับประชาชนซึ่งเป็นเรื่องของความพึงพอใจ โดยจะมองแต่ผลผลิตไม่ใช่ผลลัพธ์ (สิ่งที่ประชาชนต้องการ) เพราะฉะนั้นระบบราชการยุคใหม่ต้องให้ประชาชนได้รับทั้งผลลัพธ์และผลผลิต ซึ่งเป็นตัวนำไปสู่การปฏิรูป โดยมีการตั้ง ก.พ.ร. ให้เป็นผู้ทำการประเมิน

ในการเริ่มต้นพัฒนาระบบราชการ สิ่งที่รัฐบาลได้เริ่มต้นทำคือการทำกรประเมิน โดยการประเมินเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งต้องมุ่งเน้นการประเมินเพื่อพัฒนา โดยต้องมีการวิเคราะห์ไปในแนวทางที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ผลการประเมินต้องถูกส่งไปให้ผู้บริหารทราบ ซึ่งหมายถึงผู้บริหารในหลาย ๆ ระดับ เพราะทำให้ผู้บริหารได้รับทราบอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น และผู้บริหารจะเป็นคนแก้ไขและพัฒนาซึ่งจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้ง่าย และสะดวกขึ้น ทำให้องค์กรมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ แต่ต้องการมีการทำงานการประเมินซ้ำ ซึ่งการประเมินไม่จำเป็นต้องทำให้เป็นเรื่องที่ยากโดยถ้าต้องการรู้เรื่องของผลลัพธ์อาจจะมีคำถามเพียงแค่เรื่องความพึงพอใจเพียงข้อเดียว โดยถ้าเกิดวงจรเหล่านี้ขึ้นองค์กรก็จะหลุดพ้น เพื่อออกไปสู่คุณภาพ และมีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

ถ้าถามว่าการพัฒนาควรเริ่มที่ไหน ขอตอบว่าควรเริ่มที่การประเมิน ซึ่งจะส่งผลให้มีองค์กรมีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ในอดีตแนวทางที่ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพจะเน้นที่ตัวคน (Operator) อาจจะถูกเกิดจาก Work simplification, Time and Motion Study and Ergonomics แต่จะส่งผลน้อย

โดยในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นการเน้นที่ตัวกระบวนการ ซึ่งคนก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ เช่นเรื่อง การทำ ISO ถ้าถามว่าทำไปทำไม ก็คงต้องตอบว่าการทำไปเพื่อรับรองประสิทธิภาพว่ามีกระบวนการที่ดีนำไปสู่ผลที่ดี ซึ่งก็น่าจะดีกว่าไม่ทำอะไร เพราะเป็นการเน้นให้กระบวนการทำงานมีมาตรฐาน โดยมีเครื่องมือ เช่น การประกันคุณภาพที่กระบวนการ TQM, ๖ Sigma

ในการบรรยายในวันนี้จะเน้นที่การเชื่อมโยงจากปัจจุบันไปสู่อนาคต ซึ่งในต่างประเทศได้เริ่มไปแล้ว คือการเน้นที่ตัวกระบวนการบวกกับองค์กร (การพัฒนาบุคลากรและการมีส่วนร่วม เน้นความเป็นผู้นำ) เพราะแม้ว่าจะมีกระบวนการที่ดี แต่ถ้าบุคคลไม่เข้าใจ ผลลัพธ์ที่ได้ก็อาจไม่ดี ดังนั้นจึงเกิดความคิดให้รวมทั้งสองด้านจึงทำให้เกิด Lean Government

Lean หมายถึง กระบวนการที่มีแต่ประสิทธิภาพ โดยแนวคิด Lean เน้น ๓ มิติ คือ เน้นประชาชนเป็น เป็นศูนย์กลาง เน้นกระบวนการ (ซึ่งเป็นเพียง ๑ ใน ๓ ของทั้งหมด ลดความสูญเสีย) และเน้นความเป็นปัจเจกของผู้ปฏิบัติราชการ โดยให้เขามีความคิด มีใจทำแค่หน้าที่ตั้งไว้ โดยขอบเขตการทำงานต้องมีความยืดหยุ่น ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลกำลังทำ คือการมอบอำนาจ (ใช้คนให้มากขึ้น ใช้คนให้มีความคิดมากขึ้น) โดยทั้งสามส่วนจะมีน้ำหนักที่เท่ากัน ดังนั้นแนวความคิด Lean คือ แนวคิดที่จะลดความสูญเสียของภาครัฐ และประชาชน ให้เหลือแต่เนื้อแท้

ความสูญเสีย คือ กิจกรรมหรืองานที่เพิ่มค่าใช้จ่ายให้กับรัฐและประชาชน โดยไม่เพิ่มประโยชน์ให้กับประชาชน เช่น การที่ภาครัฐขอสำเนาเอกสารของรัฐในกรณีที่ต้องไปติดต่อบริการ ในปัจจุบันการทำ Passport นำเพียงบัตรประชาชนเพียงใบเดียวเท่านั้น เป็นการลดการสูญเสียเป็นแนวคิดที่มีสำคัญ

ถ้าลดความสูญเสียทำให้การตอบสนองมากขึ้น ความรอบคอบมากขึ้น เกิดงานมากขึ้น โดยความสูญเสียในทางทฤษฎีมี ๗ ประการ คือ

๑. ความสูญเสียเนื่องจากการรอนาน เกิดการรอคอยเกิดความสูญเสีย
๒. ความสูญเสียที่เกิดจากเคลื่อนย้ายงาน ถ้าจัดได้ประสิทธิภาพของงานก็จะเพิ่มขึ้น
๓. ความสูญเสียที่เกิดจากการแก้ไขข้อผิดพลาด เพราะจะต้องมีการตรวจสอบซ้ำ ถ้าการทำงานมีความผิดพลาด
๔. ความสูญเสียที่เกิดจากการทำงานซ้ำซ้อน เช่น การตรวจสอบแล้วตรวจสอบอีก โดยต้องทำให้ถูกต้องตั้งแต่ครั้งแรก
๕. ความสูญเสียจากการเก็บงานเอาไว้ทำ คือ ควรทำในสิ่งที่ควรทำ
๖. ความสูญเสียที่เกิดจากการเคลื่อนไหวที่ไม่จำเป็น ต้องมองไปที่การวางแผนให้ถูกต้อง

๗. ความสูญเสียที่เรียกว่าเกิดจากการทำงานมากเกินไป (Over producing) คือ การทำงานอนาคตมาทำก่อน

ถ้ามองกระบวนการทำงานของภาครัฐ ถ้าสามารถตัดความสูญเสียได้ ก็จะทำให้การทำงานสั้นลง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เครื่องมือที่ใช้ลดการสูญเสีย

การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ต้องเป็น Information Technology เป็นการใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน นอกจากนี้จะช่วยลดการคอร์รัปชัน และทำให้เกิดการลดอำนาจ (Deregulation) เช่น บางเรื่องที่ฐานข้อมูลตรวจสอบได้ ก็ไม่จำเป็นต้องข้าราชการระดับสูงเป็นผู้รับรอง และการเกิด Privatization – Self Service เช่น ประชาชนสามารถค้นคว้าหาข้อมูลด้วยตนเอง E-Government เป็นส่วนหนึ่งของ Lean-Government ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบราชการยุคใหม่จำเป็นต้องใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร

เครื่องมือที่ใช้ลดการสูญเสียโดยไม่ใช้เทคโนโลยี ประกอบด้วย

๑. เครื่องมือในวิเคราะห์ระบบกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วย

- แผนผังการไหล เป็นเครื่องมือที่ทำให้คนที่ทำงานเข้าใจกระบวนการทำงาน เช่น แผนภาพแผนที่ แผนผัง เพื่อจะได้มองว่าการให้บริการควรเป็นอย่างไร ทำให้ผู้ใช้บริการสามารถสัมผัสได้ด้วยตนเองถึงขั้นตอนที่จะเข้ามาใช้บริการ มีสะดวกรวดเร็วขึ้น สามารถลดภาระงานได้จะทำให้เกิด Lean นอกจากนี้การพัฒนาต้องมองในเรื่องประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นการสอนในเรื่องรัฐกิจจำเป็นต้องปลูกฝังเรื่องเหล่านี้ลงไปให้นักศึกษา

- แผนภูมิกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม ๕ ประเภท คือ

๑) กิจกรรมที่เกิดจากการทำงานจริง

๒) กิจกรรมที่เกิดจากการเคลื่อนย้าย

๓) กิจกรรมที่เกิดจากการรอคอย

๔) กิจกรรมการตรวจสอบ

๕) กิจกรรมการเก็บพัก

โดยที่กิจกรรมที่หนึ่งเท่านั้นที่เป็นกิจกรรมที่เกิดประโยชน์ นอกจากนั้น คือ กิจกรรมที่ทำให้เกิดความสูญเสีย ต้องแยกให้กระจ่างว่า Operation หรือ Inspection จำเป็นต้องลด Inspection ซึ่งมีความซ้ำซ้อน จะต้องมีการ Plot กราฟ แล้วพยายามลดกิจกรรมที่เกิดความสูญเสียลง

๒. เครื่องมือลดเวลาทำงาน เป็นเรื่องที่สำคัญ คือ เมื่อประชาชนเข้ามาใช้บริการ ถ้าลดเวลาลงได้ก็จะทำให้การใช้เวลาต่อคนน้อยลง ความสูญเสียก็ไม่เกิดขึ้น เพราะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกัน จะแบ่งเป็นสองกิจกรรม คือกิจกรรมภายในคือต้องทำในเวลา และกิจกรรมภายนอก คือ กิจกรรมที่ทำนอกเวลา ทำเมื่อไหร่ก็ได้ โดยต้องลดกิจกรรมภายในให้เป็นกิจกรรมภายนอก ซึ่งจะช่วยให้ลดเวลาทำงานได้ ซึ่งจะไม่มีการสูญเสียชีวิต ต้องให้คนในองค์กรช่วยกันคิด หรืออาจจะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย

๓. เครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขความผิดพลาด เป็นเครื่องมือที่ง่าย โดยต้องทำให้ถูกต้องตั้งแต่ครั้งแรก (Do it right the first time) เน้นการป้องกันและการแก้ไขที่ต้องเริ่มที่ต้นเหตุ เครื่องมือในการป้องกันและแก้ไข คือ

Pokayoke ป้องกันที่เกิดจากความหลงลืม มีเข้าใจคลาดเคลื่อน ขาดประสบการณ์ และความผิดพลาดที่เกิดจากความไม่รู้ เป็นการป้องกันที่ไม่ให้ความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ เช่น SIM Card ฝาถังน้ำมัน อ่างล้างหน้า การส่งจดหมายการแจ้งค่าใช้บริการโทรศัพท์ที่เป็นซองหน้าต่าง ซึ่งถือว่าเป็น Pokayoke เพื่อการป้องกันความผิดพลาด

หลักการของ Visual Management การบริหารด้วยสายตา เป็นการควบคุมโดยใช้สิ่งที่สายตามองเห็น เช่น การใช้สีตามวันที่รับเรื่อง ของสำนักงาน BOI การใช้รูปภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐควรนำไปใช้ และจะช่วยในการควบคุม

Check Sheet ปัญหาในการให้บริหาร คือ การทำเครื่องหมายโดยการ Check เป็นการรวบรวมปัญหาของการทำงาน โดยการทำเครื่องหมายซึ่งสามารถเก็บเป็นสถิติและวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างถูกต้อง

หลักการของ Pareto ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลี แก้ปัญหาให้ตรงจุดโดยเน้นปัญหาส่วนใหญ่

การแก้ปัญหา PDCA โดยการวางแผน ทดลองทำ ตรวจสอบ และขยายผลการวัดผล และตัวชี้วัดในการเพิ่มประสิทธิภาพ จะต้องคำนึงถึง

๑. อัตราการทำงาน (Throughput)
๒. รอบเวลา (Cycle time)
๓. อัตราความผิดพลาดจากการทำงาน (Defective rate)

นอกจากนี้ยังมีอีกกิจกรรมที่เป็นความสูญเสียประการที่ ๘ คือ พฤติกรรม (Behavior) เป็นพฤติกรรมที่ลดได้ยาก โดยพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการสูญเสีย คือ

๑. พฤติกรรมที่ไม่เกิดความคิดเห็นซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่ได้เพิ่มคุณค่าให้กับงาน
๒. พฤติกรรมที่ไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน
๓. พฤติกรรมการวางเฉย การไม่มีส่วนร่วม

พฤติกรรมเป็นกิจกรรมที่ลดยากที่สุด โดยการลดความสูญเสียจำเป็นต้องไปลดความสูญเสีย ทั้ง ๗ ประการ ข้างต้นก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงมาลดความสูญเสียที่เกิดจากพฤติกรรม

ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐกับการปฏิรูประบบราชการ

โดย...รศ. รุ่งสรรค์ เนียมสนิท

การปฏิรูประบบราชการส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ให้เกิดการบริหารราชการแนวใหม่ ในส่วนของการบริหารงานบุคคลโดยมองที่ทุนมนุษย์เป็นสำคัญ ในการปฏิรูประบบราชการ เมื่อ ๑๑๐ ก่อน มีกระแสตะวันตก ทำให้ระบบราชการต้องมีความเข้มแข็ง เพื่อต้านทานอำนาจจากตะวันตก ปัจจุบันมีกระแสโลกาภิวัตน์ การตั้งรับกระแสโลกาภิวัตน์จะต้องมีการกระจายอำนาจ และมีหัวใจที่สำคัญคือการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีอยู่ในทุกรัฐบาล จนปัจจุบันเริ่มเป็นจริงเป็นจังมากขึ้น

ในส่วนของ ก.พ.ร. มีวิสัยทัศน์ ที่จะพยายามเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมีเป้าประสงค์หลัก คือ พัฒนาให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น ปรับ

บทบาท และภารกิจ ยกระดับขีดความสามารถ และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การเปลี่ยนไปสู่ภาวะการณ์การเป็นผู้นำ คือ การสร้างจิตสำนึก โดยทุกคนต้องเห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง และต้องสำนึกว่าต้องมีการปรับตัว มีการสร้างทีมงานและเครือข่าย ราชภัฏจะต้องมีการเกาะเกี่ยวภายใน ต้องตั้งเป้าหมายให้ชัดเจน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ เน้นเรื่องการสื่อสารเนื่องจากเป็นจุดอ่อนขององค์การภาครัฐ เน้นการกระจายอำนาจ ต้องมีการกำหนดโครงการจากสิ่งที่ย่างๆ ก่อน ผลของการสำเร็จจะทำให้เกิดการเรียนรู้ โดยต้องมองเรื่องการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินจะมีเรื่องของระบบ คน โครงสร้าง เทคโนโลยี และงบประมาณ

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารองค์การราชการจะต้องมีเรื่องการบูรณาการ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

เรื่องขีดความสามารถขององค์กรจะต้องทำงานเป็นเครือข่าย ต้องยึดประชาชนเป็นหลัก ทำงานเป็นทีม เน้นความรวดเร็ว ดังนั้นแนวคิดต่างๆ ทำให้ทุกส่วนต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงบางเรื่องต้องอาศัยเวลา สิ่งที่สำคัญในยุคของโลกแห่งการเรียนรู้ เพราะภาคส่วนของราชการต้องการความรู้ในการจัดการปัญหามากขึ้นซึ่งความรู้มาจากแหล่งที่สร้างองค์ความรู้ (มหาวิทยาลัย) การผลักดันสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย การทำงานอย่างต่อเนื่อง เน้นการประกันคุณภาพ แก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรค มีการเชื่อมโยงและบูรณาการ และมีการจัดสรรงบประมาณ

ระบบงานบุคคลและค่าตอบแทน จะต้องมีการออกแบบใหม่ ข้าราชการต้องมีหลายมุมมอง เรื่องค่าตอบแทน ต้องมีการปรับให้เกิดความเหมาะสม

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีหน่วยงานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เสมอ และการจัดการเรื่องคนเป็นเรื่องที่ยากที่สุด การจะผลักดันแนวคิดต่างๆ คนเป็นหน่วยที่สำคัญ ไม่ว่าจะมีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีมากแค่ไหน ซึ่งคนส่วนใหญ่ใช้เทคโนโลยีไม่ถูกทาง ขาดการชี้แนะที่ถูกต้องและชี้แนะให้ใช้สื่ออย่างสร้างสรรค์

การวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้

ทุนมนุษย์ โดยอาศัยทักษะ องค์ความรู้ การสร้างคุณค่าของมนุษย์ การเพิ่มขีดความสามารถของมนุษย์ ทุนข้อมูลสารสนเทศและทุนความรู้ ควรให้มีการจัดการและสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าโดยอาศัยระบบฐานข้อมูล และเครือข่าย ทุนองค์การ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร สร้างภาวะผู้นำ ทำงานเป็นทีม และรู้จักการถ่ายทอด

การบริหารจัดการทุนมนุษย์

๑. กำหนดแผนการพัฒนาทุนมนุษย์
๒. การฝึกอบรม และพัฒนาเพิ่มทักษะ
๓. สับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่อยู่เสมอ
๔. ให้ความสำคัญวัฒนธรรมขององค์กร
๕. โครงสร้างขององค์กรต้องมีความยืดหยุ่น
๖. ต้องมีระบบการตอบแทน ปันผลให้กับผู้ทำงาน

การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สามารถพิจารณาได้จากทักษะความรู้ พฤติกรรมการทำงาน และหน้าที่รับผิดชอบหลัก การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งให้ใช้ระบบ Grading Structure โดยอาศัยกระบวนการสังเคราะห์ มีการจัดกลุ่มและเส้นทางของตนเอง

ระบบการบริหารงานบุคคล เน้นการตอบแทนและการสร้างแรงจูงใจ มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพข้าราชการ แต่งตั้งเลื่อนระดับตามหลักคุณธรรม เปลี่ยนข้าราชการข้ามหน่วยงาน จัดให้มีระบบ Lateral entry จัดทำคำบรรยายลักษณะงานทุกตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้มีการเกษียณก่อนกำหนด

การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานของระบบราชการ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างและพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้ มีการเพิ่มความรู้ใหม่ในการทำงาน และสร้างเทคนิคใหม่ ๆ

ช่องทางการพัฒนาข้าราชการ จัดให้มีหลักสูตรเสริมทักษะ ซึ่งสามารถเรียนได้โดยผ่านทางอินเทอร์เน็ต

กรณีศึกษาการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จากการศึกษาพบว่า ขาดความรู้ความ
เข้าใจที่ตรงกันในการบริหารงาน ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน
ท้องถิ่น ขาดการกระจายและการมอบอำนาจขาดการมีส่วนร่วมและการทำงานอย่างต่อเนื่องขาดข้อมูล
และข้อมูลที่มีอยู่ไม่ตรงกัน

.....

ข้อความจากคุณ :พีร์ วันที่ :๑๓/๐๑/๐๘ ๐๙:๕๙:๐๙ IP : ๑๓๖.๘.๑.๑๐๐

บทความ ประมวล รุจนเสรี

แหล่งข้อมูล ข่าวสาร บทความ ท่องเที่ยวชลบุรี

ที่มา : ความรู้เกี่ยวกับราชการไทยและการเป็นข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.