



ตัวแบบใหม่ของการจัดการ ระบบราชการไทย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ราชบัณฑิตยสถานได้จัดการแสดงปาฐกถาวิชาการเรื่อง **ตัวแบบใหม่ของการจัดการระบบราชการไทย** เนื่องในโอกาสฉลองการสถาปนาราชบัณฑิตยสถาน ครบ ๗๐ ปี ไตรมาสที่ ๔ ณ ห้องภัตตาคาร ๒ โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช อุปนายกฯ ราชบัณฑิตยสถาน เป็นผู้แสดงปาฐกถา และรองศาสตราจารย์ สิวลี ศิริโสภาคีสมาชิกร เป็นผู้ดำเนินรายการ มีสาระดังนี้

นพัสการพระคุณเจ้า กราบเรียนท่านประธานสำนักธรรมศาสตร์และการเมืองท่านราชบัณฑิตและท่านภาคีสมาชิกร และแขกผู้มีเกียรติทุกท่าน ทุกท่านคงได้ติดตามข่าวในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการไทยที่รัฐบาลชุดนี้ได้พยายามที่จะสนับสนุนหรือผลักดันให้เกิดขึ้นแล้ว ผมอยากเรียนว่า เรื่องการปฏิรูประบบราชการนี้ได้มีการกระทำมาเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา แต่ว่าถ้าจะดูระบบราชการทั้งระบบแล้ว เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทีละน้อยทุกส่วนของระบบราชการไทย เพราะว่าถ้าท่านไปดูระบบราชการไทยแค่ในเรื่องของโครงสร้างของการจัดระบบทั้งหมดคือคู่มือของโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งก็เป็นภาพเพียงส่วนเดียว แต่ถ้าเราจะศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยทั้งระบบ เราก็จะต้องไปดูในภาพรวม ซึ่งผมก็อยากที่จะให้พิจารณาว่าภาพรวมที่สำคัญที่สุดคือ การเปลี่ยนแปลงในกติกากฎการปกครองประเทศ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญนั้นจะให้สิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่าง

ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ รวมทั้งการตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาด้วย เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญก็ต้องถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในกรอบใหญ่ที่สุดที่ใช้กำกับการทำงานของระบบราชการไทย ถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมชั้นในสุดของระบบราชการซึ่งต้องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงไปในทางการเมืองด้วย เราก็จะเห็นว่าในทางการเมืองนั้นก็ยังไม่มีการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี เรามีแต่การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐบาลชุดนี้ก็มาถึง ๑๐ ครั้ง อย่างนี้เป็นต้น อย่างนี้เรียกว่าการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ใช้การปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี ในรัฐบาลนี้ก็ยังมีสิ่งซึ่งแปลกใหม่ขึ้นมาอีกคือ มีการจัดลำดับชั้นของผู้ทำงานการเมืองให้มีผู้ช่วยรัฐมนตรีเกิดขึ้น และมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ลงไปดูแลพื้นที่ และดูแลระเบียบวาระที่สำคัญของรัฐบาลมากขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีแต่ละท่านเวลาประชุมไม่ว่าประชุมใหญ่หรือประชุมย่อยก็จะบ่นเสมอว่าไม่สามารถที่จะผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เพราะว่าไม่มีเม็ดเงิน นอกจากนั้น งานต่าง ๆ กรมก็ทำอยู่แล้ว ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นถ้าจะดูการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการแล้ว เราจะต้องดู ๑. รัฐธรรมนูญ ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลดูว่ารัฐบาลมีแนวทางอย่างไรในการที่จะทำให้ระบบราชการที่ดูแลอยู่สามารถตอบสนองการดำเนินการทางนโยบายของรัฐบาลได้ ยิ่งในสมัยนี้มีการแข่งขันทางนโยบายมากขึ้น ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ละพรรคก็ต้องการที่จะทำให้ระบบราชการ



สามารถที่จะพัฒนานโยบายและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ การเปลี่ยนแปลงในระบบราชการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของงบประมาณ นอกจากทางโครงสร้างแล้วเรื่องเงินก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้นงบประมาณไทยในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมาที่มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ ระบบของการควบคุมงบประมาณ เปลี่ยนแปลงให้มีลักษณะของความคล่องตัวและไปควบคุมในเรื่องของผลการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะเป็นการตรวจก่อนจ่าย นอกจากนี้ก็ยังมี การปรับปรุงในเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ในแง่ของระบบบริหารงานบุคคลเราก็เปลี่ยนมาใช้ระบบที่เรียกว่าระบบการจำแนกตำแหน่ง แต่ว่าในขณะนี้ก็มีการเปลี่ยนแปลงอีก ระบบการจำแนกตำแหน่งนั้นก็จำเป็นแต่ไม่พอเพียงในการที่จะทำให้ข้าราชการสามารถที่จะทำงานได้ ก็เริ่มจะมีการใช้ระบบของการทำสัญญาว่าจะมีการปฏิบัติงาน มอบหมายงาน ผลของงานเป็นอย่างไร นอกจากนั้นก็ยังมี การไปดูเรื่องกฎ ระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ซึ่งกรม กระทรวง เป็นคนก่อให้เกิดกฎระเบียบนั้นมากมายทีเดียว ถึงแม้ว่ากระทรวง ทบวง กรม จะมีพระราชบัญญัติหลัก ๆ ให้อำนาจ อยู่แล้ว ด้วยอำนาจนั้นเองก็ทำให้กระทรวง ทบวง กรม ไปออกพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมที่ให้บริการภาครัฐกิจหรือประชาชน เช่น กรมศุลกากร ก็ออก ระเบียบพิธีการทางศุลกากรมากมาย เพราะฉะนั้นถ้าเราดู ระบบราชการทั้งระบบ เราก็จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดเวลา การปฏิรูประบบราชการที่จะพูดในวันนี้ทำอย่างไร เราถึงจะเข้าใจได้หมด

ถ้าเราสังเกตดูระบบราชการไทยเราจะพบว่า ระบบราชการไทยเป็นสถาบันที่อยู่คู่มา กับสังคมที่เก่าแก่ที่สุด เทียบได้กับสถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้น สถาบันที่อยู่มานาน เรื่องสำคัญที่เราจะดูคือ เรื่องของความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลง ความต่อเนื่องนั้นมีผล สำคัญประการหนึ่งคือ ทำให้สถาบันนั้นได้สร้างคุณค่าและ ปทัสถานที่เป็นของสถาบันนั่นเอง และทำให้คุณค่าและ ปทัสถานนั้นหยั่งรากลงลึกและสามารถจะสืบทอดความเชื่อ ธรรมเนียมปฏิบัติ และความเคยชินขึ้นมาได้ เราเรียกคุณค่า

ปทัสถาน และสิ่งที่ดำเนินการจนเป็นหลักปฏิบัติอย่างนี้ว่า เป็น วัฒนธรรมย่อย เพราะฉะนั้นประเด็นแรกที่น่าคิดก็คือว่า เมื่อเราพูดถึงระบบราชการแล้ว ระบบราชการไม่ใช่สถาบัน หรือกลไกทางการบริหาร หรือกลไกที่จะช่วยระบบการเมือง แต่เพียงอย่างเดียว เราน่าจะมองระบบราชการว่าเป็นสถาบัน ที่มีมิติทางวัฒนธรรม ถ้าเพื่อสถาบันข้าราชการมีมิติทาง วัฒนธรรมแล้ว คำถามต่อไปก็คือว่า ในความสัมพันธ์ระหว่าง สังคมกับระบบราชการนั้น คุณค่าหรือปทัสถานจากสังคม หรือจากระบบราชการที่มีส่วนมีอิทธิพลส่งต่อกัน ในบาง ประเทศสังคมมีคุณค่าและปทัสถานทางสังคมที่ไปหล่อหลอม ลักษณะของระบบราชการและเป็นหลักปฏิบัติของข้าราชการ แต่สำหรับสังคมไทยเราจะเห็นว่าระบบราชการในสมัยก่อน เป็นระบบราชการที่มีลักษณะของการจัดการระบบค่อนข้าง จะยึดอยู่กับตัวบุคคล ถึงแม้จะมีการจำแนกตำแหน่งตาม ศักดินา พระอัยการศักดินาของข้าราชการในสมัยพระบาท สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถก็ตามแต่ เราก็จะเห็นการจัด ระบบราชการที่เน้นคุณค่าบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่า ที่เกี่ยวกับความภักดี ความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ แล้วก็มีการลดหลั่นลงไป หลังจากนั้นก็เป็นพระมหากษัตริย์ เจ้านาย ข้าราชการระดับสูง ๆ สมเด็จพระเจ้าพระยา เจ้าพระยา เพราะฉะนั้นความภักดีที่ลดหลั่นลงไปนั้นก็ก่อให้เกิดความ สัมพันธ์ในเชิงสังคม เพราะว่าสังคมไทยโดยทั่วไปเป็นสังคม เกษตรกรรมที่ไม่มีองค์กรจัดตั้งทางสังคม ประชาชนที่อยู่ อย่างกระจัดกระจายรวมตัวเป็นครอบครัวและเป็นชุมชน แต่ ทว่าเหนือครอบครัวและชุมชนนั้นก็มิระบบราชการที่คอย กำหนดวิถีชีวิตว่าอย่างน้อยปีหนึ่งจะต้องไปเป็นไพร่กี่เดือน เพราะฉะนั้น ในชีวิตของคนแต่ละคนระบบราชการที่เข้ามา กำหนดว่าต้องไปเป็นไพร่ เมื่อไปเป็นไพร่แล้วในระยะเวลา ๑-๒ ปี คนที่มาจากหมู่บ้าน คนที่มาจากครอบครัวก็ต้อง ไปเรียนรู้ระเบียบวิธีการของระบบราชการ รวมถึงไปเรียนรู้ ความสัมพันธ์ที่ตนมีอยู่ในฐานะที่ต่ำต่อกว่านาย เราจะต้อง ไม่ลืมว่าลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมนี้ได้มีมาอย่าง ต่อเนื่องแล้วระบบราชการก็เป็นองค์กรเดียวที่มีการจัดตั้ง อย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่สงสัยเลยว่า ไม่ว่าเราจะมี การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษาบริหารธุรกิจ มี ปริญญาโท มี MBA และมีการส่งคนไปฝึกอบรมในเรื่องของ



เทคนิคหรือทักษะการจัดการมามากเพียงใดก็ตาม เมื่อเราไปสำรวจดูปัญหาของการปฏิบัติของระบบราชการแล้ว การศึกษาวิจัยหลายอย่างมักจะลงเอยด้วยข้อสรุป ๒-๓ ข้อด้วยกัน

ข้อแรกคือ ระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจ ถึงแม้ว่ามีความพยายามที่จะกระจายอำนาจก็ตามแต่ ถึงแม้จะมีกฎหมายแล้วก็ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติ แปลว่าระบบราชการเป็นระบบที่ไม่อยากให้มีการมอบอำนาจหรือมีการกระจายอำนาจให้กับส่วนที่แยกออกไป

๒. งานวิจัยจะบอกเสมอว่า หน่วยราชการนั้นถืออำนาจของตัวและถือการปกป้องอาณาเขตของตัวค่อนข้างมาก โดยไม่ค่อยจะยอมเปิดโอกาสให้หน่วยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก ก็จะเกิดปัญหาของการประสานงาน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว

๓. มีข้อค้นพบว่า เกิดการซ้ำซ้อนของงาน

นอกจากนั้นก็มีเรื่องของการทำงานที่ระบบราชการไม่สามารถที่จะใช้งบประมาณเกลี้ยไปได้ ตามแผนงานโครงการที่ตั้งไว้ในปีหนึ่ง ๆ งบประมาณที่ได้รับอนุมัติกับงบประมาณที่จ่ายจริงมักจะเหลื่อมกันเสมอ เช่น อาจจะเหลือประมาณร้อยละ ๒๐ แล้วก็มี ความพยายามที่จะใช้งบประมาณในไตรมาสสุดท้ายให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาในเรื่องของการที่มีการทุจริตมิชอบหรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับตัวเอง พรรคพวกมากกว่าอย่างอื่น ข้อค้นพบอีกอย่างหนึ่งที่มีการพูดกันมากในสมัยนี้ก็ถือว่าไม่มีการแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของพรรคพวกกับผลประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณประโยชน์ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน

ในบรรดาปัญหาของระบบราชการที่ผ่านมานี้ ผมพยายามจะมองว่าแล้วรากลึกที่สุดของระบบราชการที่ความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงนี้ แล้วเรายังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตรงไหน ผมได้กล่าวมาแล้วว่าเราต้องดูระบบราชการทั้งโครงสร้าง ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการดูอยู่ทั้งในแง่ของระบบบริหารงานบุคคล ทั้งในแง่ของระบบงบประมาณ ทั้งในแง่ของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ถ้าเราดูทั้งหมดแล้ว เราจะเห็นว่า ประเด็นปัญหาที่เราพยายามจะขบคิดนั้น แล้วเราพยายามที่จะหา

เครื่องมือมาแก้ไข ซึ่งเครื่องมือที่จะนำมาแก้ไขนั้นก็จะมีเทคนิคหลายอย่างในสมัยนี้ เนื่องจากความคิดทางบริหารธุรกิจเข้ามา มาก เราก็นำเอาเครื่องมือที่เรียกว่า balanced scorecard มาใช้ในระบบราชการ เรานำเครื่องมือที่เกี่ยวกับเรื่องของการตั้งตัวชี้วัดที่ต้องบรรลุผลสำเร็จ Key Performance Indicators หรือ KPI เราได้มีระบบสำรองและเซ็นสัญญา ซึ่งในเดือนพฤศจิกายนก็จะเริ่มต้นขึ้นอีก ก็คือ ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี มาตกลงกันว่า จะให้บริการทางสังคมอะไรบ้าง แล้วถึงปลายปี ก็มีการประเมิน มีการให้โบนัส มีการจัดลำดับความสามารถ เราจะเห็นว่าในการปฏิรูประบบราชการนั้นเรื่องทางเทคนิคนี้ เรามีครบถ้วน เรามีการฝึกอบรมคนซึ่งจะนำเอาเครื่องมือนั้นไปใช้ได้ มีการสัมมนา มีการฝึกอบรมมากมาย แต่ตามว่า ปัญหาที่ผมกล่าว ๕-๖ ประเด็น เมื่อสักครู่นี้จะหมดไปหรือเกิดขึ้นอีก ผมก็ค้นพบว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เคยหมดไปที่ผ่านมา ๓๐ ปี ตอนผมเรียนหนังสืออยู่ก็เป็นปัญหาเหล่านี้ เวลาผมอ่านหนังสือของปรมาจารย์ต่างประเทศเมื่อ ๓๐-๔๐ ปีที่แล้วก็เป็นปัญหานี้ เมื่อผมกลับมาเป็นอาจารย์ทำวิจัยก็พบปัญหานี้ ผมก็อยากจะเตือนให้ระลึกว่า แนวทางที่เรามองระบบราชการแล้วพยายามจะหาวิธีการแก้ปัญหา มันอาจจะผิดไปก็ได้ ปัญหาหลักถึงยังแก้ไขไม่ได้เลย ผมจึงอยากจะเสนอแนวทางในวันนี้ว่า แนวทางที่ผมชี้มองและสร้างตัวแบบใหม่ขึ้นมา นั้น ก็เป็นแนวทางวัฒนธรรม เป็นมิติทางวัฒนธรรม เพราะว่าเราได้ใช้แนวทางรัฐศาสตร์ ทางนิติศาสตร์ ทางนิติศาสตร์ก็คือการแก้กฎหมาย ท่านจะเห็นว่าเวลาไปสัมมนาที่ไหน คนก็จะเอ่ยถึงกฎหมาย แล้วก็บอกว่าเราต้องแก้กฎหมาย กฎหมายเราล้าสมัย กฎหมายเรามีต้องแก้เป็นพัน ๆ ฉบับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติ เรื่อยลงไปถึงกฎ ระเบียบต่าง ๆ นั่นก็เป็นแนวทางนิติศาสตร์เป็น legal approve แนวทางกฎหมาย แนวทางรัฐศาสตร์เราก็ใช้ว่าจะต้องมีการกระจายอำนาจ ตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจขึ้นมา พยายามจะสร้างขั้นตอนของการกระจายอำนาจมา นี่ก็คือแนวทางของรัฐศาสตร์ แต่การกระจายอำนาจก็ยังไม่ไปถึงไหน แล้วก็ใช้แนวทางทางการคลัง การงบประมาณเหมือนกัน ถ้ามองว่าแนวทางทางวัฒนธรรมคืออะไร ก็คือการมองระบบราชการว่าเป็นความต่อเนื่องกับการเปลี่ยนแปลง ถ้าต้องการการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นเกี่ยวข้องกับความสำเร็จ



คุณค่า ทศนคติของคนและกลุ่มคนโดยเฉพาะ ยิ่งสถาบันใด เป็นสถาบันที่มีความแรงในการดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ในระบบ และก็ปฏิบัติตัวตามระบบได้มากเหมือนอย่างระบบราชการ มิติทางวัฒนธรรมยิ่งมีความสำคัญ ถ้ามว่าเราจะแก้ไข เราจะเสนอตัวแบบใหม่ในการเปลี่ยนแปลงระบบราชการอย่างไร ผมก็บอกว่า ผมก็ใช้แนวทางทางวัฒนธรรม เพราะว่า สังคมไทยเราเป็นสังคมที่ทุกคนบอกว่า เราไม่สามารถจะทำงานเป็นทีมได้ เราก็คงหาตัวแบบที่อย่างไรจึงจะทำให้ข้าราชการไทยเราทำงานเป็นทีมได้ เรามีวัฒนธรรมที่ไม่ได้สอนให้เด็กได้รับผิดชอบมาตั้งแต่เด็ก เพราะฉะนั้นเราก็ไม่มีวัฒนธรรมในเรื่องของความรับผิดชอบหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า accountability ไม่ว่าเราจะเอาแนวคิดตะวันตกมาในเรื่อง good governance ว่าต้องมี accountability เราก็ไม่มีวัฒนธรรมในเรื่อง accountability เรามีแต่โยนความผิดให้คนอื่นอยู่ตลอดเวลา เมื่อเป็นอย่างนี้ถ้าเราต้องการการเปลี่ยนแปลง เราก็ต้องเลิกตัวแบบของการตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์ให้คนสามารถโยนรับความผิดชอบไปได้ เช่น ตัวแบบการตัดสินใจของข้าราชการไทยที่ใช้เป็นประจำคือ ตัวแบบของคณะกรรมการ เราอย่าลืมนะว่า การตัดสินใจมีวิธีได้หลายอย่าง และมีได้หลายตัวแบบ ตัวแบบหนึ่งที่เราใช้กันมากคือการตั้งคณะกรรมการ ตั้งคณะกรรมการเพื่ออะไร เพื่อการประสานงาน แต่ถ้ามว่าเราตั้งคณะกรรมการมา ๑,๐๐๐ ชุด

ในขณะที่กรรมการที่รัฐบาลตั้ง แต่ละรัฐบาลพามาเป็นรัฐบาล จะตั้งคณะกรรมการประมาณเก้าร้อยกว่าชุด ผมเนี่ยอยู่กับมากพอสมควรเหมือนกัน และผมก็เป็นประธานอยู่หลายชุด แต่ชุดที่ผมเป็นประธาน ผมไม่ตั้งกรรมการเลย เป็นกรรมการที่แปลกประหลาดที่สุดในโลกคือ ผมเป็นประธานคนเดียว แล้วผมไม่ต้องอนุกรรมการเลย อย่าง ก.พ.ร. ที่ผมเป็นประธาน ฝ่ายสังคม ดูแลกระทรวงเยอะเยอะไปหมด ตั้งแต่กระทรวงกลาโหมถึงกระทรวงศึกษา แต่ว่าผมไม่เคยตั้งอนุกรรมการ แต่ที่อื่นตั้งอนุกรรมการหมด พอมาปีหนึ่งผมเพิ่งไปประชุมมาก็บ่นกันว่าอยากจะทำเปลี่ยนตัวอนุกรรมการ ผมก็ไม่ตั้ง มีปัญหาอะไรมาถึงผม ผมก็ดูว่าเรื่องนี้ น่าจะเกี่ยวข้องกับใครบ้าง แล้วผมก็เชิญมาประชุมกันครั้งเดียวจบเลย ส่วนมากครั้งเดียวผมปิดประชุมเลย เรื่องเสร็จเรียบร้อย ไม่มีปัญหาพอมีอีกเรื่องหนึ่ง ผมก็ตั้งอีกคน แต่ของไทยเรานี้ก็ตั้งไปตั้งมา สมมุติว่า ๑๐ คน พิจารณาทุกเรื่อง ทั้ง ๆ ที่เรื่องบางเรื่องคนเหล่านั้นไม่เกี่ยวข้อง และไม่สนใจ เรื่องที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ผมนับแล้วชุดนี้เรื่องเกี่ยวข้องกับ ๕ คน อีกเรื่องอาจจะเกี่ยวข้องกับอีก ๑๐ คน ซึ่งเป็นคนละคน เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าตัวแบบที่เราใช้อยู่เป็นประจำ ไม่ว่าในเรื่องใด เราต้องทบทวนดู แล้วเราต้องดูมิติทางวัฒนธรรมว่าแล้วเราจะแก้ไขอย่างไร ซึ่งผมจะเริ่มตามเอกสารประกอบ

ตัวแบบใหม่ของการจัดระบบราชการไทย

- | | | |
|---|---|---|
| ๑. จากระบบที่เป็นกรม | ➔ | ระบบ AFP (Area-Function-Participation) |
| ๒. จากระบบงบประมาณแบบเพิ่มทีละน้อย | ➔ | ระบบงบประมาณที่เน้นผลงาน |
| ๓. จากระบบบริหารงานบุคคลแบบการจำแนกตำแหน่ง | ➔ | ระบบบริหารงานบุคคลที่เน้นการวัดและการประเมินความสามารถ |
| ๔. จากระบบการตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการ | ➔ | ระบบการร่วมมือกันลงมือปฏิบัติงาน (Collaborative model) |
| ๕. จากระบบการทำงานแบบราชการที่เน้นลำดับชั้น กฎ ระเบียบ คำสั่ง | ➔ | ระบบความสัมพันธ์แบบเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม |
| ๖. จากระบบที่ไร้ยุทธศาสตร์ และกระจายตัว | ➔ | ระบบที่เน้นการจัดการโดยมียุทธศาสตร์ และมีบูรณาการ |



ระบบราชการไทย ถ้าพิจารณาในแง่โครงสร้างแล้ว ระบบราชการไทยเป็นระบบที่เน้นกรมเป็นหลัก คำถามคือ ประเทศไทยประกอบไปด้วยกรมหรือประกอบด้วยประชาชน ซึ่งอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ คำตอบคือว่า ประเทศไทยไม่ได้ประกอบไปด้วยกรม แต่ประเทศไทยประกอบไปด้วยสังคม ซึ่งอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ สังคมคนที่อยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ นั้นมีความเหมือนกันหรือมีความแตกต่างกัน คำตอบคือมีความเหมือนกันบางส่วน และมีความแตกต่างกันอีกหลายส่วน ซึ่งหมายความว่ามีความหลากหลาย ระบบราชการนั้นเป็นระบบที่ต้องการทำของที่ไม่เหมือนกันให้เหมือนกันหมด เช่น มีหนังสือราชการเวียนไปทางภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก เชียงเหนือก็เป็นหนังสือที่ออกไปในเรื่องเดียวกัน ระบบราชการที่เราได้มาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม การปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้นต้องการทำให้เกิดมาตรฐานเดียว เกิดคุณค่าว่าถ้าอะไรเครื่องจักรสามารถผลิตของตามแบบได้มาก ๆ แล้วตรงตามสเปกเหมือนกันทุกอย่าง เหมือนกันทุกอย่าง นั่นเป็นของดี คำว่ามาตรฐานนั้นหมายถึงของที่เหมือนกันเป๊ะ แต่คำถามที่เราจะต้องถามคือว่า มาตรฐานของดีในภาคใต้ กับของดีในภาคเหนือเป็นมาตรฐานเดียวกันหรือเปล่า ขนาดป่าทองโก้ก็น่าจะไม่เหมือนกันเท่าที่ผมสังเกตดู ทำไมป่าทองโก้ที่ปักขี้ได้อันยาว แต่ที่กรุงเทพฯ อันเล็ก แม้แต่ป่าทองโก้ยังไม่เท่ากัน แม้แต่ของง่าย ๆ ยังไม่เท่ากัน แล้วของอื่นจะไปเท่ากันได้อย่างไร ก็แปลว่าสิ่งที่คิดว่าเป็นดีนั้น ๑. อาจจะไม่เหมือนกันเลย ๒. มีหลายระดับ เช่น เราทำมาตรฐานการศึกษาของชาติในขณะนี้ ถามว่าทำได้หรือไม่ถ้ามีมาตรฐานเดียว คำตอบคือว่าลำบาก เพราะว่าโรงเรียนอย่างที่ผมอยู่กับโรงเรียนบนดอยหรือต่างจังหวัดนั้นเหมือนกันหรือไม่ ไม่เหมือนกันเลย ไม่เหมือนทุกอย่าง เพราะฉะนั้นคุณไม่สามารถที่จะใช้มาตรฐานเดียวกันได้ แต่ว่าระบบราชการเป็นมาตรฐานเดียว ถามว่าทำไมเป็นมาตรฐานเดียว เป็นมาตรฐานเดียวก็เพราะว่ากรมไม่ได้พิจารณาถึงสภาวะแวดล้อม ไม่สามารถที่จะพิจารณาตามพื้นที่ได้ ผมก็บอกว่า ตัวแบบนี้ใช้ไม่ได้ เพราะว่าไปดูเพียงแค่มิติเดียว ต้องดูสามมิติหรือสี่มิติ

ตัวแบบใหม่ก็คือว่า ในขณะที่ขออย่าได้พูดถึงกรม เพราะเวลาพูดถึงกรมแล้วจะพูดถึงมิติภารกิจของกรม เมื่อพูดถึงมิติภารกิจของกรมแล้ว หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า Functions ย่อว่า ตัว F ท่านก็จะเห็นว่าทุกกระทรวง ทุกกรม จะมีภารกิจที่ทุกกรมทำหมดเลย เช่น การดูแลแหล่งน้ำ ก็มีตั้งหลายกรมทำ เพราะอะไร เพราะว่าในสมัยแห่งการพัฒนานั้นคำว่า การพัฒนานั้นเป็นกรอบที่กว้างเกินไป แล้วประเทศไทยก็ใช้กรอบที่กว้างเกินไปเป็นกรอบในการที่จะกำหนดภารกิจและงบประมาณประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม ว่า ถ้าเมื่อแผนงาน โครงการของคุณอยู่ในแผนพัฒนาฯ คุณก็จะได้งบประมาณไป เพราะฉะนั้นเมื่อเราไปตรวจดูแล้ว ถามว่าใครตรวจ ก็สภาพัฒน์ฯ เองมีการประเมินผลหลังจากแผนฯ ๑-แผนฯ ๙ ท่านลองไปอ่านดู จะพบว่ามีการรายงานเหมือนกันทุกปีว่ามีงานเข้าซ้อน ก็งานไม่เข้าซ้อนได้อย่างไร ในเมื่อเวลาจัดสรรงบประมาณ สภาพัฒน์ฯ กับสำนักงบประมาณ เป็นคนละหน่วย เวลาจัดเจ้าหน้าที่ที่สภาพัฒน์ฯ กับเจ้าหน้าที่ที่สำนักงบประมาณแบ่งงานภายใน เจ้าหน้าที่ที่สำนักงบประมาณคนหนึ่งดูแล ๒-๓ กรม แล้วเวลาส่งไปก็ส่งไปที่กองโครงการของสภาพัฒน์ฯ กองโครงการก็ทำการวิเคราะห์โครงการ ทำการวิเคราะห์โครงการก็ไม่เคยเห็นภาพรวมว่า โครงการนี้ที่เสนอมาที่กรมนี้มีอะไรที่ข้างเคียงบ้างในกระทรวงอื่นหรือใครทำบ้างหรือเปล่าหรือในพื้นที่นี้ใครทำบ้าง ก็ปรากฏว่าเสนอมาสร้างสะพานแห่งเดียวกันก็มี สองหน่วยสร้างสะพานแห่งเดียวกัน เพราะไม่มีใครลงไปดูถึงพื้นที่ ที่ผมเสนอขึ้นมาใหม่ตั้งแต่แผนฯ ๘ เวลานี้ก็เริ่มมีการนำร่องเล็กน้อย และต่อมาก็มีการพูดกันหนาหูมากขึ้น ก็คือคำว่า AFP ผมไม่ทำเป็นไทยก็เพราะว่าคนไทยเห่อฝรั่ง ก็คิดกันว่า Professor จาก World Bank จ้างมา เป็นคนให้มาบอก Area-Function-Participation ตัว P ก็สำคัญ เราเริ่มเห็นความสำคัญแล้วในเรื่องของการมีส่วนร่วม เห็นความสำคัญตอนไหน ตอนที่คนมาประท้วงไม่ยอมให้วางท่อแก๊ส คนมาประท้วงเรื่องเขื่อนปากมูลคนมาประท้วงเรื่องเยอะเยอะไปหมด ประชาชนที่มีส่วนได้เสียเขาไม่มีส่วนร่วมก็เกิดปัญหา เพราะฉะนั้น ตัวแบบใหม่ก็ให้ดูง่าย ๆ เลยว่า ดูเฉพาะภารกิจของ



กรมไม่พอเพราะภารกิจของกรมนั้นมีเยอะแยะไปหมด เราไม่สามารถจะจัดลำดับความสำคัญได้ แล้วยิ่งรัฐบาลในอดีตไม่มีนโยบาย ไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ไม่มีระเบียบวาระแห่งชาติที่ชัดเจน รัฐบาลนี้จะดีจะชั่วอย่างไรก็ตาม เราอาจจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายระเบียบวาระแห่งชาติของรัฐบาลได้ แต่เขามีวาระระเบียบวาระเป็นแบบนี้เพื่ออะไร เพื่อดูว่าเรื่องหมิ่นเรื่องแสบเรื่องที่ราชการกำลังจะทำ เรื่องใดบ้างที่มีความสำคัญเหนือเรื่องอื่น เป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นเรื่องเชิงยุทธศาสตร์ เรื่องใดบ้างที่ควรจะมีลำดับความสำคัญ ดังนั้นควรจะได้รับงบประมาณไปมากกว่าส่วนอื่น และถ้าเมื่อเราสามารถจะรู้ในแง่ของระเบียบวาระแห่งชาติได้แล้ว เราก็คงต้องลงไปดูลึกลงไปอีกว่า แล้วกรมใด หน่วยราชการใดเป็นหน่วยที่เป็นหลักและเป็นหน่วยที่เป็นหน่วยนำ เพราะจะมีกรมที่เกี่ยวข้อง อาจจะ ๑๒ กรม ๓๐ กรม เช่น รัฐบาลบอกว่าอยากจะสนับสนุนเรื่อง OTOP ถ้ามามีก็กรมเกี่ยวข้อง ๓๐-๔๐ กรม แล้วใครจะเป็นกรมซึ่งเป็นหลักและเป็นตัวหลักดัน ไม่ใช่กรมอย่างเดียว ยังมีในเรื่องว่า ภาคเอกชนหรือภาครัฐ เพราะว่าเวลานี้โลกได้เปลี่ยนไป โลกในสมัยหนึ่งมีการต่อสู้ทางอุดมการณ์มาก เพราะฉะนั้นตอนนั้นองค์กรของรัฐก็มีความสำคัญ ตอนนี้นั้นโลกสลายตัวอุดมการณ์ไป โลกก็ตั้งมาตรฐานใหม่ ระบบราชการไทยก็มีบางส่วนซึ่งต้องเกี่ยวข้องเอื้อเพื่ออำนวยความสะดวกกับส่วนที่ส่งออกในเรื่องของการค้าที่เราเรียกว่าเป็น GATT เป็นการค้าของตลาดใหญ่ที่สุด องค์การการค้าโลก แล้วก็ยังมีการทำทวิภาคีในเรื่องเขตเศรษฐกิจเสรีระหว่าง ๒ ประเทศเกิดขึ้นมากมาย ไทยกับออสเตรเลีย ไทยกับนิวซีแลนด์ ไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งสิ่งเหล่านี้เราไม่เคยมีประสบการณ์ที่สั่งสมมาก่อนเลย เมื่อไม่มีประสบการณ์ที่สั่งสมมาก่อน ก็ไม่มีความสามารถ ไม่มีทักษะ แถมยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะคิดในแง่ของสิ่งใหม่ ๆ ด้วย เพราะฉะนั้น ในขณะนี้กรมหรือภารกิจของกรมหรือมาตรฐานที่กรมกำหนดไว้ไม่พอเพียงอีกแล้ว สำหรับงานในหลายเรื่อง เพราะงานเรื่องเหล่านี้เป็นงานที่จะต้องใช้มาตรฐานสากล เราก็รู้จักมาตรฐานสากลเฉพาะ ISO ที่เป็นมาตรฐานทางอุตสาหกรรม เนื่องจากเริ่มจากอุตสาหกรรมก่อน แต่เวลานี้มาตรฐานไม่ใช่

จะมีแต่เฉพาะมาตรฐานทางอุตสาหกรรม มีมาตรฐานความปลอดภัยทางด้านอาหารอีก ซึ่งต่อไปจะต้องระบุไว้เลยว่าอาหารที่ส่งไป สมมุติว่าคุณส่งเนื้อไก่ไปขายในสหภาพยุโรป เขาจะต้องให้ระบุเลยว่าไก่นี้กินอาหารอะไรบ้าง หรือหมูที่ส่งไป เนื้อหมูนี้กินอาหารอะไรบ้าง ต่อไปอาจจะต้องระบุว่าพืชที่ส่งไปปลูกในดินอะไร มีการฉีดยาฆ่าแมลงหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นมาตรฐานใหม่ มาตรฐานของการคิดว่าอะไรเป็น NPL หรือธนาคารใดเป็นธนาคารที่ดีหรือไม่ดี สมัยก่อนดูว่าลูกค้าที่กู้ยืมเงินธนาคารไปผิदनัดในการชำระดอกเบี้ยหรือเปล่า ก็บอกว่าเป็นเงินกู้ที่ไม่มีปัญหา เป็นสินเชื่อที่ไม่มีปัญหา แต่ในสมัยนี้ไม่พอเพียง เขาไปดูว่าบริษัทนี้มีการหมุนเวียนของกระแสเงินสดดีหรือเปล่านั้น คือมี cash flow ดีหรือเปล่านั้น ไปดู cash flow ซึ่งเป็นคนละมาตรฐานเลย ถ้า cash flow ไม่ดี พวกนี้อาจจะหมุนเงินอาจไปยืมเงินมาอีกต่อในการมาชำระดอกเบี้ยไม่เคยผิदनัดชำระดอกเบี้ย แต่ว่า cash flow ไม่ได้เกิดจากการผลิต และไม่ได้เกิดจากการส่งสินค้าที่จะได้มาในอัตราส่วนที่มากกว่าสิ่งที่ตัวเป็นหนี้ได้ และก็ยังมีความมาตรฐานอื่น ๆ อีกมากมาย เราจะเห็นได้ว่าในประการแรก การที่ให้กรมเป็นศูนย์กลางของทุกอย่างมันเป็นไปได้ เราก็ต้องเอาเหมือนกับติมอีก ๒ อันมาบีบไว้ ติมทางซ้ายก็คือระเบียบวาระของรัฐบาล ลำดับความสำคัญเพื่อจะมาดูว่าในปีหนึ่ง ๆ หรือใน ๓ ปี ใน ๕ ปี เรื่องอะไรจะเป็นความสำคัญ แล้วหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานหลัก คงไม่ใช่ให้งบประมาณไปทุกหน่วยงานเหมือนอย่างที่ทำมาแต่ก่อน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็ได้ไปทุกหน่วยงาน แต่ผลงานไม่ได้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระที่สำคัญ ติมอีกอันหนึ่งก็คือพื้นที่ พื้นที่เพื่ออะไร เพื่อดูว่าแล้วงบประมาณที่ลงไปให้กรมทำภารกิจที่กรมทำนั้นอยู่ในพื้นที่ใด พื้นที่นั้นมีลักษณะอย่างไร พื้นที่ชายแดนมีปัญหาละเอียดอ่อนหลายอย่าง ไม่ใช่คุณลงไปที่ตาก คุณต้องถามว่าตาก ผังไหน ถ้าผังแม่สอด แม่ระมาด ทำสองยาง ปัญหาคุณต้องคิดใหม่เลย อาจจะต้องสร้างระบบราชการเฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวกับระบบราชการอื่น ๆ เลย มีลักษณะพิเศษเฉพาะไปเลย เพราะว่าจริง ๆ แล้ว คุณเท่ากับเกี่ยวข้องกับสังคมไทยส่วนหนึ่ง สังคมพม่าส่วนหนึ่ง ตั้งแต่เรื่องลักษณะพื้นที่ ข้อมูลข่าวสาร



ข้อมูลข่าวสารคนที่แม่ระมาด ทำสองอย่าง แม่สอดต้องสดับ
 ตรีบฟังคือ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองว่าใครจะเป็น
 รัฐมนตรีไทย ต้องดูว่าระหว่างขึ้นยันกับหมองเฮขัดแย้งกัน
 อย่งไร สมุนของคนทั้งสองเป็นอย่งไร อะไรต่ออะไรเหล่านี้
 เพราะฉะนั้นความต้องการข้อมูลข่าวสารก็จะเป็นอีกประเภท
 หนึ่ง ทักษะที่ต้องการก็เป็นอีกประเภทหนึ่ง กฎระเบียบที่คุณ
 จะต้องรู้ คุณก็ต้องรู้ว่าในพม่ามีกฎระเบียบอะไร แล้วของ
 ไทยจะทำอย่งไรถ้าเผื่อคนทะเลักเข้ามาในไทยต่อ ๆ กันมาก
 เพราะฉะนั้นสิ่งที่เปลี่ยนไปมีผลกระทบอย่งไร แล้วคำถาม
 ที่ยิ่งใหญ่ไปกว่านั้นคือว่า แล้วใน ๓ จังหวัดภาคใต้ที่เป็นเรื่อง
 ของวัฒนธรรม แล้วไม่ใช่วัฒนธรรมที่อยู่หนึ่งด้วย วัฒนธรรม
 ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่งชานานใหญ่ในเรื่องความเชื่อของคน
 ใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เป็นมุสลิม ที่แม้แต่ปัญหา
 เรื่องความคิดหัวรุนแรง ความเชื่อหัวรุนแรง อียิปต์ยังเอาไม่อยู่
 อียิปต์ซึ่งเป็นประเทศศาสนาเดียวกันทั้งหมดก็ยังไม่อยู่
 สำหรับกลุ่มพวกหัวรุนแรงบางกลุ่ม แต่ไทยเราใช้มาตรการ
 อะไร เราใช้แนวทางอะไร เราใช้แนวทางทางกฎหมาย บ้าน
 เมืองต้องอยู่ในกฎหมาย เราใช้แนวทางอะไร เรารู้ว่าคนเอา
 ปืนไปให้คนอื่นผิดกฎหมายก็ต้องจับตัวมา เมื่อจับตัวมา
 ที่สถานีตำรวจ ไประบบประกันตัว ต้องทำประกันตัวให้เสร็จ
 ที่โรงพักเสียก่อนถึงปล่อยไปได้ เป็นผมนะ ผมเห็นมา ๑๐๐ คน
 ผมปล่อยกลับบ้านเลย ผมไม่สนหรอกเพราะผมรู้ว่าเดี๋ยวม
 อีกเป็นพัน เห็นหรือไม่ว่าระบบราชการไทยแก้ปัญหาว่า ฉัน
 ต้องดำเนินการตามกฎหมาย แต่ถ้าเผื่อเฉพาะหน้า จวนตัว
 คุณไม่มีความยืดหยุ่นพอ คุณก็รู้ว่าพวกนี้บ้านอยู่ที่ไหน คุณ
 ก็ใช้วิธีแบบไทย เหมือนคนจะกระโดดตึกตายก็ให้พ่อแม่มา
 อ้อนวอน หรือคนกำลังเอาปืนจะยิงตัวตาย คุณก็ให้พ่อแม่
 คนสนิทมาอ้อนวอนก่อนแบบในหนัง ถ้าผมเกี่ยวข้องกับพวกนี้
 ผมจะสั่งไว้เลย สถานีตำรวจทุกสถานี ถ้าเผื่อใครจะมายึด
 หนีให้หมดเลย อย่าไปต่อสู้วพวกนี้ ต้องวิ่งหนีไป ไม่ว่าจะใครมา
 ให้มันยึดไปทั้งสถานี จะได้ว่าพวกนี้ยึดไป ประชาชนก็รู้เวลา
 นี้โดนด่าทั้งขึ้นทั้งล่อง เยอะแยะไปหมด เพราะฉะนั้นสรุป
 ในข้อแรกก็คือว่ากรมเป็นที่ตั้งต้องเปลี่ยน เวลาที่พูดมา ๒๐ ปี
 คนก็เริ่มพูดแล้วว่ากรมไม่ใช่ศูนย์กลาง ควรจะดูทั้ง Area-

Function-Participation ตัว P ยังอ่อนมากเกินไป เพราะฉะนั้น
 ผมก็เอาอีกตัวมาพูดก่อนเอาระเบียบวาระของรัฐบาลก็แล้วกัน
 ยังพอจะช่วยแก้ไขได้ การมองการจัดโครงการของรัฐบาล
 ต้องพิจารณาทั้ง ๓ มิติ

๑. Participation นั้น หมายถึงว่าผู้มีส่วนร่วม อาจจะ
 เป็นเอกชนก็ได้ หรืออาจจะประชาชนก็ได้ ของบางอย่ง
 ราชการไม่จำเป็นต้องทำเองหมด ให้ประชาชนทำเองได้
 เหมือนอย่งเวลานี้ก็ดีนะ ราชบัณฑิตยสถานมีคนผลิต
 พจนานุกรมใหม่ ๆ มา จะได้ว่ายังเป็นย่ง เอกชนมีส่วนร่วม
 หรือประชาชนมีส่วนร่วมนี้ก็เป็นหัวข้อแรกซึ่งผู้สนใจก็ควรดู
 ต่อไปว่าจริง ๆ เรื่องนี้ทำเป็นวิทยานิพนธ์ได้ว่า Area-Function-
 Participation น่าจะเป็นแนวทาง น่าจะเป็นกรอบใหญ่ในการ
 พิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องแรก

๒. ได้มีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแบบเพิ่มขึ้นทีละ
 น้อย มาเป็นระบบที่จะพิจารณาถึงตัวผลลัพธ์มากขึ้น ระบบที่
 เพิ่มขึ้นทีละน้อยหมายถึงว่าไม่ต้องทำอะไรมากเท่าไร เวลา
 คนที่ทำงานงบประมาณ คนที่อยู่กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้ง
 ราชบัณฑิตยสถานด้วย ไม่ต้องคิดอะไรมากเท่าไร ปีที่แล้วได้
 ๑๐ ล้าน ปีนี้ขอ ๑๑ ล้าน เพิ่มขึ้น ๑ ล้าน คนตรวจก็ไม่ต้อง
 ตรวจอะไรมากเท่าไร เพราะว่าเป็นหน้าเพิ่มขึ้นเป็น ๑๒ ล้าน
 เป็น incremental เพิ่มขึ้นทีละน้อย นี่ก็เป็นการตัดสินใจ
 ประเภทหนึ่งคือการตัดสินใจประเภทเพิ่มขึ้นทีละน้อย ไม่มี
 ก้าวกระโดด แต่งบประมาณที่ดูผลลัพธ์อาจเป็นงบประมาณ
 ที่เป็นก้าวกระโดดได้ ถ้าสามารถแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ได้
 แต่เมื่อดูเฉลี่ยงบประมาณทั้งประเทศ ก็ยังเป็นงบประมาณ
 เพิ่มขึ้นทีละน้อยเหมือนเดิม แต่เอาเรื่องผลลัพธ์มาจับมากขึ้น
 อย่งราชบัณฑิตยสถานปีหนึ่งเขาให้บอกว่าทำอะไรได้ ก็
 บอกว่าคิดคำศัพท์ได้กี่ร้อยคำ ก็พันคำ มีการประชุมก็ครั้ง ก็
 ว่ากันไป ก็ต้องมีทางด้านคุณภาพด้วย การคิดคำศัพท์คำหนึ่ง
 แปลว่าอะไร บางทีใช้เวลา ๓ ชั่วโมง บางที ๓ วัน หรือบางที
 ๓ เดือน นี่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่งที่ ๒

๓. ระบบบริหารงานบุคคล เวลานี้ก็เริ่มระบบสัญญา
 มากขึ้น แต่ระบบราชการก็ยังไม่ค่อยไปไหน ยังไม่เป็นระบบ
 สัญญา ยังไม่มีการทำสัญญา มีแต่การทำสัญญารวมว่าหน่วย



นี้จะผลิตอะไร จะบริการอะไร แต่ยังไม่มีการทำสัญญารายบุคคล ซึ่งบางแห่งใช้แล้วทั้งระบบ เหมือนอย่างวชิราวุธวิทยาลัย ระบบแบบวชิราวุธวิทยาลัย มี plan A plan B plan A ก็คือจะให้ครูดูว่า ถ้าเมื่อเข้ามาทำสัญญา ๓ ปี ได้เงินไปเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท แต่ ๓ ปีนะ ไม่มีเงินเดือนขึ้น คุณเซ็นสัญญา ๓ ปี ถ้าปีแรกผ่านก็เซ็นสัญญาปีที่ ๒ คุณก็เงินเดือน ๒๐,๐๐๐ บาท ปีที่ ๓ ก็เงินเดือน ๒๐,๐๐๐ บาท เพราะค่าของงานที่คุณจะทำมีค่า ๒๐,๐๐๐ บาท เป็นการคิดค่าของงานในระยะ ๓ ปี ไม่มีการเปลี่ยนค่า plan B คุณเข้ามาคุณได้ ๑๕,๐๐๐ บาท ปีต่อไปถ้าคุณได้ ๒ ชั้น ก็เพิ่มไปขึ้นละ ๕๐๐ บาท ๓๐๐ บาท ถ้าคุณได้ ๒ ชั้นคุณก็ได้ไปเรื่อย ๆ ทำเป็นกระเช้าให้คนได้มีโอกาสเลือก อย่างรัฐวิสาหกิจก็จะคิดว่าคนหนึ่งคนสามารถทำรายได้ต่อหัวได้เท่าไร แต่ระบบราชการยังไม่มีผลิตภัณฑ์หรือสินค้าที่ชัดเจน การหาหลักเกณฑ์มาใช้ต้องพิจารณาให้ชัดเจน

๔. ระบบการตัดสินใจในรูปแบบคณะกรรมการ สำหรับประเทศไทยควรใช้ในระดับคณะกรรมการใหญ่ ส่วนการดำเนินงานในระดับอื่น ๆ ควรใช้ระบบการร่วมมือกันลงมือปฏิบัติงานเพราะการเน้นยุทธศาสตร์อย่างเดียวไม่มีประโยชน์ เพราะว่ายุทธศาสตร์ของเราที่วางขึ้นมานั้นวางอยู่บนโครงสร้างที่สับสนและกระจายกระจาย วางอยู่บนกรมเป็น ๑๐๐ กรม ๒๐๐ กรม วางอยู่บนองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีหลายรูปแบบ วางอยู่บนคณะกรรมการอีก ๙๕๗ ชุด มันไม่มีประโยชน์หมายความว่าอย่างไร หมายความว่าทำให้ระบบไม่มีพลัง เพราะว่าการกระจายตัวแบบไร้พลัง บางระบบมีการกระจายตัวแต่มีพลัง เพราะว่าส่วนที่ได้รับการกระจายอำนาจไปนั้นเขาสามารถจะเป็นหน่วยที่จะปฏิบัติได้ก็ไม่มีปัญหา เช่นระบบ federal ของสหรัฐอเมริกา เป็นระบบที่มีพลัง เพราะว่าเขาบอกชัดเจนว่าอะไรที่มลรัฐทำไม่ได้ซึ่งมีอยู่ไม่กี่เรื่อง นอกนั้นมลรัฐทำได้หมดหรือเกือบหมด เพราะฉะนั้นระบบเขาก็มีพลัง ของเราเป็นระบบกระจายตัวที่ไร้พลัง เพราะฉะนั้นการมียุทธศาสตร์อย่างเดียวก็ไม่สามารถจะทำให้องค์กรนั้นเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนโดยยุทธศาสตร์ได้ ทุกคนก็เขียนวิสัยทัศน์ (vision) ทุกคนเขียนยุทธศาสตร์ เมื่อเป็นเช่นนี้เราจึงเสนอ

และผลักดันเรื่องบูรณาการ คนก็ยังไม่เข้าใจ วันนี้ผมก็จะมาอธิบายว่าบูรณาการ มีความจำเป็นในระบบที่ไร้ระเบียบ กระจัดกระจาย และไร้พลัง ถ้ามว่าบูรณาการคืออะไร บูรณาการก็คือการเชื่อมโยงส่วนที่กระจัดกระจายและไร้พลังนั้นให้มาทำงานร่วมกัน สู่เป้าหมายเดียวกัน โดยมี Collaborative model เพราะฉะนั้นตัวแบบใหม่ของระบบราชการไทยที่ผมเสนอนี้มีหลายตัวแบบ จะเห็นได้ในงานของผมจะเห็นว่า ๑. มีตัวแบบใหญ่ ๒. มีตัวแบบย่อย ถ้าใช้ตัวแบบ network ก็ไม่ควรจะมีคณะกรรมการ ควรจะมีระบบ collaborative ถ้าเผื่ออยากจะมียุทธศาสตร์ก็ต้องมีบูรณาการด้วย ถ้าจะมีการบูรณาการก็หมายความว่าต้องมีการจัดกลุ่มที่เรียกว่า cluster เราจะเห็นว่าโดยธรรมชาติ ร้านแว่น หรือร้านตัดเสื้อ ก็จะอยู่ใกล้ ๆ กัน ก็เป็น cluster หรือเราจะไปดูเครื่องจักรสานก็มีเป็น cluster แต่มารวมกลุ่มกันเฉย ๆ ก็ไม่มีประโยชน์ เมื่อรวมกลุ่มกันก็ต้องมารวมกันอย่างเอื้อประโยชน์ต่อกัน อย่างน้อยที่สุดก็ในแง่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอาจจะไม่ได้แลกเปลี่ยนโดยมากุยกั๊กกันได้ อาจจะแลกเปลี่ยนโดยการสังเกตกันว่าใครมาร้านนี้มาก เป็นการสังเกตเขาก็ได้ เป็นการได้ข้อมูลข่าวสารโดยที่เราไม่ต้องเดินทางไปเสาะหามากนัก เพราะว่าข้อมูลข่าวสารอยู่ใกล้ ๆ เรา โรงงานนี้มี best practice วิธีการที่ดีที่สุดเขาทำอย่างไร อะไรแบบนี้ เพราะฉะนั้นเรื่องบูรณาการจะช่วยให้เราสามารถที่จะทำลายกำแพงซึ่งตามวัฒนธรรมเรามีมากเลยระหว่างสาขา แต่ว่าในโลกปัจจุบันนี้เราต้องอาศัยศาสตร์อื่นมากขึ้น เพราะฉะนั้นบูรณาการก็สอดคล้องกับไทยมาก เราบูรณาการของแขกกับจีน เราก็บูรณาการมาแล้ว แต่เป็นการบูรณาการแบบไม่ชัดช้อยันกัน แค่ ๒ อารยธรรม ๒ ชาติ เราก็มีก๊วยเตี๋ยแขกบะหมี่ แกงหลาย ๆ อย่างที่เห็นกันอยู่ เราเป็นยอดของบูรณาการอยู่แล้ว และวัฒนธรรมไทยที่แข่งขันได้และความ เป็นไทย หน้าที่ชื่อแขกมีชัดเจนเพราะบูรณาการ เพราะฉะนั้นแปลว่าคนไทยมีจุดแข็งทางเรื่องของบูรณาการ ในเรื่องของการผสมชาติไทยเป็นชาติผสม เราผสมแขกกับจีน ตอนนั้นเราผสมฝรั่งด้วย เพราะฉะนั้นในที่สุดผมก็อยากสรุปว่า ปัจจัยหรือมิติที่สำคัญมากของระบบราชการไทย ถ้าจะแก้



ปัญหาได้ก็ต้องใช้มิติทางวัฒนธรรม เพราะว่า model ของฝรั่งเยอะเยอะไปหมด เราใช้ model ของฝรั่งก่อให้เกิด conflict ความขัดแย้ง ปักขีไต้ถามว่าเราใช้แนวทางอะไร มันคนละเรื่องกับที่เหตุความเชื่อของเด็กรุ่นใหม่มุสลิมรุ่นใหม่ซึ่งเชื่อในการสละชีพเพื่อพระเป็นเจ้า ของเราศาสนาพุทธไม่มี สละชีพเพื่อพระพุทธรเจ้าไม่มี อย่างดีฟังสละอวัยวะเพื่อรักษาธรรมะ แต่ทางปักขีไต้ไปอีกแบบหนึ่ง เพราะฉะนั้นมิติทางวัฒนธรรมเป็นมิติที่ไม่ได้พูดกันโก้ ๆ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ของเราก็อย่าไปท่องตำราฝรั่งมากนัก เราต้องทะเล่พูดานเชิงทฤษฎีให้ได้ แล้วถ้าใครไปอ่านตำราของสำนักบริหารธุรกิจในขณะที่ก็เริ่มเห็นว่าเขาสนใจมิติทางวัฒนธรรมมากขึ้น ผมก็อ่านตำราทางบริหารธุรกิจด้วยผมก็พบว่าในยุโรปเขามีการศึกษามิติทางวัฒนธรรมยิ่งเรื่องของ CRM หรือ Customers Relation Management ที่พูดกันมาก็ยังต้องดูมิติทางวัฒนธรรม แม้กระทั่งพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินไทย ผมก็ให้ตั้งสถาบันภาษา ผมบอกไม่ได้ต้องเติมเป็นสถาบันภาษาและวัฒนธรรม เพราะว่าคุณพูดภาษาอย่างไรให้วัฒนธรรมเขา รู้ เช่น คนมาสอนภาษาญี่ปุ่นให้แอร์ไทย แอร์ไทยก็ไปพูดภาษาญี่ปุ่นกับเขา แต่ว่าอาหารหมดไปถามคนญี่ปุ่นว่าเอาอีกไหม คนญี่ปุ่นถือว่าหยาบคายมาก เขาไม่ใช่ ผมก็ไม่รู้เขาพูดว่าอย่างไร แต่เอาเป็นว่าอย่าไปถามว่าเอาอีกไหม ก็ต้องใช้ภาษาอื่น ต้องมีความแนบเนียนทางวัฒนธรรม ในเรื่องระบบราชการก็เหมือนกัน เราไม่เคยมองระบบราชการว่าเป็นสถาบันเชิงวัฒนธรรมเลย

ฉะนั้น โครงสร้างระบบราชการบางอย่างต้องปรับเปลี่ยนให้เป็นแบบเครือข่ายมากขึ้น ระบบการตัดสินใจหรือระบบการทำงานร่วมกันยกเลิกคณะกรรมการไป เว้นไว้ระดับเดียวระดับยอดสุด ระดับอื่นใช้เป็นการปรึกษาหารือเชิงปฏิบัติการ การร่วมมือลงมือทำ ซึ่งในวัฒนธรรมไทยเราการร่วมมือเพื่อลงมือทำก็มีในระดับชุมชนทั่วไป ไม่เคยมีการประชุมคณะกรรมการในการทำเรื่องเหมือนฝ่าย เรื่องการทำงานบุญ ส่วนมากก็มาคุยกัน ผมอยู่โรงเรียนวชิราวุธตอนหลัง ๆ เริ่มมีการตั้งคณะกรรมการมากขึ้น แต่ตั้งมา

แล้วผมก็ไม่ค่อยได้ใช้ ตั้งมาอย่างนั้น ให้คนรู้สึกว่าได้ก็เป็นกรรมการกัน ผมก็ใช้วิธีคุยกัน เข้าเดินมาพบกันบนหอประชุมทุกคนต้องขึ้นหอประชุม พอสวดมนต์เสร็จ เรื่องนี้เป็นอย่างไร เรื่องนั้นเป็นอย่างไร ก็ไม่เห็นต้องมีการเรียกประชุมคณะกรรมการเลย จะทำอะไรก็บอก เราว่าคนไหนเป็นอย่างไร เหมือนกับชุมชน งานก็เกิด การเปลี่ยนแปลงก็เกิด แต่ในโรงเรียนอีกหลายโรงเรียนประชุมกันมาก เราสามารถใช้ Collaborative model ได้ แทนที่จะตั้งกรรมการ แล้วคนที่เป็นกรรมการก็ไม่ถูกกันไม่สามารถที่จะทำงานร่วมกันได้ ผมก็ถือว่าคนที่ไม่ถูกกับคนนี้ได้แต่ห้ามก่อความเดือดร้อนให้แก่ส่วนรวม คุณถูกกับคนนี้ผมก็จับให้ ๒ คนนี้ไปทำงานร่วมกัน เพราะฉะนั้นในโรงเรียนก็อาจจะจะมี ๘ กลุ่ม สมมุติมี ๘ factions คนที่พอกันก็ได้ก็มาทำงานร่วมกัน แบบนี้เรียกว่าเป็น Collaborative model แต่เราต้องรู้ว่าใครเป็น hub ใครเป็น node ใครเป็นตัวการในเรื่องนี้ ในเรื่องนี้ใครเป็นคนปล่อยข่าวลือเราก็ปล่อยข่าวลวงบ้างก็ลือกันไป เพราะฉะนั้นเราไปคิดว่าระบบราชการเราเป็นผลิตผลของตะวันตก เราอย่าไปคิดอย่างนั้น เราคิดถึงการร่วมมือร่วมใจกันทำอะไรในสังคมไทย นั่นคือ management แต่ว่าระบบฝรั่งที่ฝรั่งทำแล้วประสบความสำเร็จก็เพราะว่าคุณค่าของฝรั่งเขาเห็นแก่เงิน เป็นสังคมค้ากำไร วัดคนโดยรายได้และคำกำไร แล้วทำไมฝรั่งที่รวย ๆ แก่ ๆ ถึงชอบมาเมืองไทย เราสังเกตบ้างไหม เพราะเขาหาความสุขในชีวิตไม่ได้ ชีวิตมันปลายบางคนมานอนอยู่ภูเก็ตเป็นเดือน บางคนบวชพระ เราไม่ตั้งคำถามว่าเพราะอะไร เพราะฉะนั้น สังคมต่างสังคมย่อมมีคุณค่าที่ต่างกัน มีวิธีการแสวงหาความสุขต่างกัน เราไปแสวงหาความสุขอย่างจ่อมปลอมด้วยความงี่เง่าของเราเอง เช่น เราแสวงหาความสุขด้วยการซื้อกระเป๋าใบละ ๕ แสน เราหาว่าไม่ว่ากระเป๋าใบละ ๕ แสนนั้นมันเกิดขึ้นในสังคมซึ่งระบบทุนนิยมมันเต็มที่แล้ว มันไม่รู้จะผลิตอะไร มันถึงเอา branding ต้องเอาแบรนด์มาเป็น value added เราก็เอารายได้ต่ำ ๆ ของเราไปใช้เพื่อซื้อแบรนด์ของเขามาซึ่งเป็นเรื่องที่ผิด ทั้ง ๆ ที่เรามีของเรเหมือนกัน เพราะฉะนั้นขอให้เราคิดถึงเรื่องการจัดการในแง่ของการร่วมมือกันทำสิ่งซึ่งคนเดียวทำไม่ได้



เพื่อให้เกิดผล และผลนั้นเป็นผลดีสำหรับคนอื่นด้วย ไม่ใช่เป็นผลดีเฉพาะตัวเรา เป็นความคิดง่าย ๆ เราสอนเด็กได้ เราทำ Collaborative model ในโรงเรียนก็ได้ อย่าไปบ้าแบบพอเขามีประชาธิปไตยก็ตั้งสถานักเรียน ผมก็เป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ ก็ไม่ได้มีจิตใจที่จะไปว่าเขา แต่เพราะไม่มีใครบอกเขาให้ลึกซึ้งว่า เราสามารถที่จะทำอย่างอื่นได้เพื่อโรงเรียน ถ้าบอกว่าเป็นชุมชน คุณก็คิดแล้ว คุณต้องไปสัมพันธ์กับชุมชนรอบ ๆ โรงเรียนอย่างไร คุณก็หาไม่รู้ไม่ว่า การที่ฝรั่งบอกว่า โรงเรียนต้องสัมพันธ์กับชุมชนนั้นก็เพราะว่าเราเอามาจากสหรัฐอเมริกา ที่สหรัฐอเมริกา โรงเรียนเขามีเป็น zone อยู่ zone นี้คนก็ส่งลูกไป แต่โรงเรียนไทยอย่างของผมอยู่ชิวราษฎร์มีคนที่ส่งลูกมาจากต่างจังหวัด ถ้าคุณเถรตรงอีกหน่อยคนมาประเมินโรงเรียนผมก็จะให้คะแนนโรงเรียนสัมพันธ์กับชุมชนต่ำ เพราะผมไม่ค่อยได้เกี่ยวข้องกับชุมชนแถบเขตดุสิตมากนัก มีแต่ทำบุญตักบาตรตามวัดแถวนั้น ระบบราชการก็เหมือนกัน เราเอา

อะไรมา มี good governance มีธรรมาภิบาลมากก็ทำมันทุกอย่างเลย ก็ลูปหน้าปะจุมุกกันทุกแห่ง หลอกกันทุกแห่ง วิ่งเต้นทั้งนั้น รัฐวิสาหกิจก็เหมือนกัน มีเส้นกันทั้งนั้น ปัญหาอันยิ่งใหญ่ของไทยคือทำอะไรระบบเส้นสายจึงจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพผมก็มีเหมือนกันคนไหนเป็นเส้นผมเกี่ยวข้องกับผมถ้าทำผิดโดนมากกว่าคนอื่นสิบเท่า คนถึงไม่ค่อยอยากมาเกี่ยวกับผม คอยอยู่ห่าง ๆ ผมดีกว่า เพราะฉะนั้นที่กล่าวมาก็เพื่อจะไม่ให้ท่านคิดว่ามาฟังปาฐกถาที่ราชบัณฑิตยสถานแล้วนำเบื้อ เพราะเป็นทางการเกินไป ก็ขอฝากไว้เพียงแค่นี้ และขอให้มีการถามได้

นางสาวจินดารัตน์ โพธิ์นอก
ผู้บันทึกการแสดงปาฐกถา