

มหาดไทยกับการบริหารสมัยใหม่*

นายพงศ์ไพยม วาศภูติ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

บทนำ

การบริหารราชการสมัยใหม่ต้องคำนึงถึง 3 เรื่อง คือ ทำอย่างไรจะให้ราชการเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงหรือเป็นองค์กรที่ทันสมัย ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย และจะบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้อย่างไร

* นางรัตนาภรณ์ ศรีพยัคฆ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สรุปจากการบรรยายพิเศษเรื่อง การบริหารราชการแบบบูรณาการ ของนายพงศ์ไพยม วาศภูติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องในวาระสถาบันดำรงราชานุภาพ ครบ 15 ปี เมื่อวันพุธที่ 11 เมษายน 2550 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 5 อาคาร สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย



องค์กรที่มีสมรรถนะสูง

การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงหรือเป็นองค์กรที่ทันสมัย ถ้าเปรียบเทียบกับเอกชนก็เป็นองค์กรที่มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน เป็นองค์กรที่จะต้องประกอบด้วยคน หรือนักบริหาร ระดับต่างๆ ที่มีความทันสมัย หรือมีสมรรถนะสูง และมีการบริหารจัดการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เช่นกัน

ประสิทธิภาพที่กล่าว คือ ความรวดเร็ว ประหยัด ส่วนประสิทธิผลคือ ได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการ หรือเกินกว่าเป้าหมายที่ต้องการ

วิชาการบริหารบอกว่าองค์กรต้องใช้ Man Money Material และ Management แต่ในการบริหารจัดการสมัยใหม่ จะเน้นที่ Method คือวิธีการบริหารจัดการ เรื่อง ข้อมูลข่าวสาร (Information) และการแข่งขันกับเวลา (Time) ฉะนั้น องค์กรที่ทันสมัยก็ต้องคำนึงถึงเรื่องเหล่านี้

กระบวนการบริหารงานขององค์กร จะประกอบด้วย

- Planning คือ การวางแผน



- Organizing คือ การจัดองค์กรให้เหมาะสมกับเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
- Directing คือ การสั่งการ สมัยใหม่ไม่ได้หยุดถึงการสั่งการอย่างเดียว แต่จะหยุดถึงการเป็นผู้นำด้วย
- Leading คือ การนำ จะต้องมีความ Leadership ของผู้นำด้วย ไม่ใช่สั่งการโดยขาดศิลปะของความ เป็นผู้นำ
- Controlling คือ การควบคุม หมายความว่า
 - * การประเมินผลและการวัดผลงาน (Evaluation)
 - * การติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน (Reporting) เพื่อควบคุมให้วงจรนี้เดินไปได้



ดังนั้น องค์กรที่มีสมรรถนะสูง จะต้องประกอบด้วยผู้บริหารที่ทันสมัยและเก่ง นักบริหารในองค์กร แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง ความแตกต่างของทั้ง 3 ระดับนี้ จะอยู่ที่วิธีคิดและวิธีทำงาน ดังนี้

- **ผู้บริหารระดับสูง** เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy) จึงต้องมีคุณสมบัติที่คิดเก่ง คิดกว้าง คิดลึก คิดไกล และมองเห็นในสิ่งที่คนอื่นมองไม่เห็น โดยจะวัดกันที่การเห็นในสิ่งที่คนอื่นไม่เห็น

ตัวอย่างเช่น มีนักศึกษาที่พ่อแม่ใช้ให้ซักฟอกทุกเดือน จนเกิดความชำนาญ ก็เริ่มคิดหาวิธีที่จะทำให้พรอมสะอาด รวดเร็ว เมื่อแห้งแล้วสวยฟู เมื่อปรับปรุงที่บ้านแล้ว จึงมีความคิดที่จะไปรับจ้างซักฟอก จ้างลูกน้องมาทำ เกิดธุรกิจซักฟอกตามบ้านเล็ก ๆ ขึ้น ในที่สุดธุรกิจได้ขยายตัวขึ้น กลายเป็นเศรษฐีเงินล้าน ก่อนอายุ 20 ปี ที่กล่าวมานี้เป็นสิ่งที่มองเห็นในสิ่งที่คนอื่นมองไม่เห็น



ดังนั้น นักบริหารระดับสูงจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ผู้ที่กำหนดนโยบายได้ต้องมีวิสัยทัศน์และคิดเก่ง

- **ผู้บริหารระดับกลาง** จะเป็นผู้ที่วางโครงการเก่ง คือเมื่อได้รับนโยบายมาแล้วสามารถดำเนินงานต่อได้เลย ถ้าเรามีลูกน้องที่เก่งเรื่องการกำหนดนโยบายคนนี้ต้องให้ไปทำอย่างอื่น เพราะนักบริหารระดับกลางเขาไม่ได้ให้มา กำหนดนโยบาย หน้าที่คือเขียนแผนงานโครงการที่จะพาองค์กรไปสู่จุดมุ่งหมาย

- **ผู้บริหารระดับล่าง** จะเป็นพวก Action, Technical Skill คือผู้ที่มีความชำนาญในการปฏิบัติ แต่ละคนควรจะสำรวจตัวเองว่ามี Skill แบบไหน จัดอยู่ในระดับใด ระดับสูง ระดับกลาง หรือระดับล่าง ตัวอย่างผมลองสำรวจตัวเอง คิดว่าเป็นคนคิดเก่ง แต่ถ้าให้ปฏิบัติก็ละ จะประดิษฐ์ประดิษฐ์อะไรแล้วแก้อีก อย่างนี้เป็นต้น



ดังนั้น Skill ของนักบริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง ก็จะแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ก็สามารถปรับปรุงให้มีระดับสูงขึ้นไป นี่คือนักบริหารที่มีสมรรถนะสูง คิดแบบง่าย ๆ สั้น ๆ

ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย

การยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย (Citizen Focus)
ในการปฏิบัติงาน หรือถ้าจะมองให้ลึกลงไป ก็คือเป้าหมายของบ้านเมือง (State Focus) หรือที่เรียกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของประชาชน ในภาคราชการ เราพยายามจะทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมกับผลของประชาชนเป็นอันเดียวกันหรือไปด้วยกันได้ แต่ถ้าไปด้วยกันไม่ได้และจำเป็นต้องเลือก ขอเรียนว่าในฐานะที่เป็นข้าราชการอยู่ในระบบราชการ ได้รับการสั่งสอนอบรมในเรื่องระเบียบกฎหมาย และวัฒนธรรมประเพณีของข้าราชการ เราจำเป็นจะต้องเลือกผลประโยชน์ส่วนรวมก่อน เช่น ชาวบ้านบุกรุกที่สาธารณะ ราชการก็ต้องเลือกผลประโยชน์ส่วนรวม ต้องขอเชิญออกจากที่สาธารณะนี้ แต่จะด้วยวิธีใดนั้น ต้องพิจารณาจากสภาพแวดล้อมและแรงต่อต้านของผู้บุกรุกด้วย



ซึ่งจะแตกต่างจากความคิดของฝ่ายการเมือง กล่าวคือนักการเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนก่อน เพราะนั่นคือคะแนนเสียง ข้าราชการมีเสียงประมาณ 1 – 2 ล้านคน แต่ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจะมีประมาณ 30 ล้านคน ดังนั้น นักการเมืองต้องคำนึงถึงคะแนนเสียงและประโยชน์สุขของประชาชนควบคู่กันไป ถ้าสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนได้ก็จะนำมาซึ่ง Popularity หรือ Popular vote ที่จะทำให้ชนะการเลือกตั้ง เข้าไปครองอำนาจรัฐ

ในกรณีนี้ ถ้าผมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะเอาชาวบ้านออกด้วยความนุ่มนวลโดยหาที่ใหม่รองรับ ไม่ให้เขาเดือดร้อน หรือตรงไหนที่เป็นป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว ก็จะเจรจาขอเช่าเพื่อให้ประชาชนอยู่ ซึ่งจะเห็นว่าราชการเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เหมือนกับภาคเอกชนที่ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการแข่งขัน แต่ส่วนราชการค่อนข้างจะแข็งกว่าเอกชน เพราะเราต้อง Balance ผลประโยชน์ของราชการ ผลประโยชน์ส่วนรวม และผลประโยชน์บ้านเมือง กับผลประโยชน์ของประชาชน



ภาคเอกชนจะเอาใจประชาชนเพื่อให้จับจ่ายมากๆ เอกชนที่มีจริยธรรมจะพยายามทำสินค้าให้มีคุณภาพ ตั้งราคาให้เหมาะสม Reasonable price แต่สำหรับราชการ ไม่มี Reasonable price จะมีถูกกับผิด และเทาๆ บ้าง ตรงนั้นก็ เป็นความยากของทางราชการ ดังนั้น Citizen Focus จะต้อง Balance กับผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Management) เป็นการเอาทรัพยากรใส่เข้าไปในกระบวนการบริหารแล้วก็มีผลผลิต (Output) ออกมา แต่ขณะนี้เราจะพูดแค่ผลผลิตที่ออกมานั้น ไม่พอแล้ว จะต้องพูดเรื่อง Outcome ด้วย เช่น เอาทรัพยากรใส่เข้าไปในกระบวนการผลิต ผลิตออกมาเป็นแก้ว แต่ Outcome อาจจะต้องมองให้กว้างกว่าแค่แก้ว โดยจะต้องมองไปถึงกระบวนการผลิตว่ามีผลกระทบอะไรหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าแก้วที่มาจากทรายจะมีผลกระทบแบบหนึ่ง แต่แก้วที่ทำจากพลาสติกก็จะมีผลกระทบอีกอย่างหนึ่ง



เพราะพลาสติกเป็นวัสดุที่จะคงอยู่อีก 500 ปี กว่าจะย่อยสลาย เว้นแต่เราจะนำไปเผาหรือแปรรูป เป็นต้น

Outcome มีผลกระทบต่อการบริหารราชการค่อนข้างสูง จึงต้องคำนึงถึงเรื่องของความรับผิดชอบ (Responsibility) ตรวจสอบได้ (Accountability) อำนาจ (Authority) และหน้าที่ (Duty)

ถ้าในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) จะต้องคำนึงถึงความสมดุล 3 อย่าง คือ

- Authority (อำนาจตามระเบียบและกฎหมาย)
- Duty (หน้าที่)
- Responsibility (ความรับผิดชอบ)

ทั้ง 3 อย่างที่กล่าวมาจะต้อง Balance กัน โดยราชการจะประสบปัญหาในเรื่องอำนาจ (Authority) โดยเฉพาะในสายของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีหน้าที่ (Duty) เยอะ ความรับผิดชอบก็เยอะ แต่



อำนาจ (Authority) จะแบ่งกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน Authority ยังไม่พอ ต้องมีทั้งความโปร่งใส (Transparency) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนด้วย

นอกจากนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเชื่อมโยงผลสัมฤทธิ์กับการจัดการทรัพยากรและรางวัล (Reward) ด้วย ซึ่งเป็นแนวคิดจากภาคเอกชน มีทั้งรางวัล (Reward) และการลงโทษ (Punishment) ที่เรียกว่า Stick and Carrot

การปรับองค์กรให้เหมาะสม

การปรับองค์กรให้เหมาะสมกับขนาดและภารกิจ (Rightsizing) บางภารกิจอาจจำเป็นต้องทำงานในลักษณะให้เอกชนร่วมดำเนินการ (Privatization) เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชน คืออะไรที่ราชการไม่จำเป็นต้องทำ ก็มอบให้เอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทำ ส่วนราชการก็พยายามลดขนาดองค์กรให้เล็กลง



ข้าราชการประจำก็จะเหลือน้อยลง ลูกจ้างประจำก็ต้องเลิกไป เว้นแต่ที่มีอยู่แล้ว ให้เปลี่ยนไปใช้ชื่อว่าพนักงานราชการ ซึ่งเป็นพนักงานชั่วคราว

การแข่งขันและการเปรียบเทียบ

ส่วนราชการ แม้จะไม่ใช่ออกชน แต่ก็ต้องคำนึงถึงการแข่งขันและการเปรียบเทียบด้วย ว่าออกชนล้าหน้าไปถึงไหนแล้ว ในขณะที่เดียวกัน ต้องคำนึงถึงประเทศที่อยู่ในเวทีภูมิภาคเดียวกันและในโลก ซึ่งได้แบ่งไว้เป็น 3 โลก คือ

- 1) โลกก้าวหน้า
- 2) โลกในระดับกลาง
- 3) โลกล้าหลัง

มีคนบอกว่าประเทศไทย Modernization Without Development ขอให้ท่านพิจารณาดูว่าจริงหรือไม่ เราเจริญแต่ไม่ได้พัฒนา เช่น ประเทศอื่นมีบันไดเลื่อน เราก็มีเหมือนกัน แต่ผู้คนยังไม่ได้พัฒนาและมีปัญหาค่อนข้างมาก คือ เราชักความสะดวกสบาย หาเงินง่าย ๆ อยากรวยแต่ไม่



ต้องลำบาก เมื่อพูดถึงการแข่งขันสมัยก่อนเราแข่งกับมาเลเซีย ตอนนั้นก็ไม่ทันแล้ว หันมาแข่งกับเวียดนามซึ่งมองว่าเป็นประเทศที่ล้าหลังจากเรามาก แต่เนื่องจากประเทศเวียดนามมีการพัฒนาในลักษณะก้าวกระโดด ดังนั้น การแข่งขันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคจึงเป็นสิ่งที่น่ากลัว ตัวอย่างเช่น ที่ประเทศเวียดนาม เวลาหกโมงเช้าจะเห็นผู้คนอยู่ในท้องนาแล้ว ส่วนของเราให้เทวดาเลี้ยง ปลูกแล้วก็ทิ้งไว้

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยต้องทำงานกับคน ได้ค้นพบว่า ปัญหาของประเทศไทยเราอยู่ที่การต่อสูระหว่างคนกับระบบ เราพยายามจะไปแก้ระบบ โดยสร้างระบบที่ทันสมัย แต่ไม่ว่าจะแก้ไขระบบ ระเบียบ หรือกฎหมายอย่างไร คนไทยมักจะเก่งกว่าระบบเสมอ และสามารถเอาชนะระบบได้ตลอดเวลา เพราะฉะนั้น อย่าไปแก้ที่ระบบ ถ้าคนดี ไม่มีระบบก็สามารถดำรงอยู่ได้ คนไทยมีข้อดีเยอะ แต่บางส่วนก็มีข้อสังเกตที่จะขอเสนอ ดังนี้

- 1) ไม่ชอบระเบียบวินัย
- 2) ไม่มีวิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์ เชื่อข่าวลือ มีการปลุกกระแสได้อย่างมาก



3) ไม่ยกย่องคน คนไทยเรายกย่องคนไม่เป็น มักจะมองคนอื่นไม่ดีไปเสียหมด

4) ไม่กล้าในสิ่งที่ควรกล้า และกล้าในสิ่งที่ไม่ควรกล้า เช่น เมื่อมีการเกณฑ์ทหารก็จะไปบ่นไม่ให้ถูกเป็นทหาร ครั้นเมื่อจับฉลากไม่ได้เป็นทหาร กลับมาเลี้ยงจนเมา มีเรื่องก็ทะเลาะวิวาทกัน เป็นความกล้าในสิ่งที่ไม่ควร และไม่ถูกต้อง

5) ไม่ค่อยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น ตู้โทรศัพท์ถูกทุบจะไม่มีใครสนใจ หรือกรณีมีผู้ตัดไม้ยูงริมถนน มีคนเห็น แต่ก็ไม่มีใครไปแจ้งตำรวจ ไม่ได้สนใจว่ามันเป็นของส่วนรวม

6) จะเอาแต่ประโยชน์ของตัวเอง เช่น สื่อบางคนในการสัมภาษณ์ก็พยายามถามคำถามให้ตึงกัน และบางครั้งจะมีการเขียนข่าวให้เป็นกระแส

เป็นสังคมที่ไม่ร่วมมือกัน ไม่รักชาติบ้านเมืองก็ได้ ผมอยู่ภูเก็ต 3 ปี เหนื่อยมากเพราะต้องคอยต่อสู้รักษา



เกาะไว้ แต่คนที่อยู่ที่นั่นบางราย ไม่เคยคิดจะรักษา อยากจะสร้าง อยากจะเอาเงินฝรั่งอย่างเดียว เอาสั้นไม่เอายาว เอารวยไม่เอาพอเพียง จะเป็นอย่างไรก็ช่าง มีข้อคิดว่า “หมาตายแต่เห็บไม่ตาย เห็บจะหนีไม่อยู่ที่อื่น”

เรื่องการบริหารงานนั้นไม่ยาก จะปฏิบัติโดยศึกษาจากตำราของฝรั่งมาก็ได้ หรือจะเชิญฝรั่งมาบรรยายก็ได้ ไปดูงานก็ได้ แต่สิ่งหนึ่งคือ ชีวิตจิตใจ และวิธีคิดในการดำเนินชีวิตของเรา ที่เราไม่รู้จะแก้อย่างไร เพราะดูแล้วรู้สึกว่าคุณคนไทยไม่รักเมืองไทย ไม่รักกันและกัน ท่านเชื่อหรือไม่ว่าถ้าปราศจากสถาบันพระมหากษัตริย์แล้ว ผมว่าเลือดท่วมท้องช้าง นั้นเป็นไปได้

กระทรวงมหาดไทยกับการทำงานแบบบูรณาการ

กระทรวงมหาดไทยมีการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในส่วนกลางจะมีกระทรวงทบวงกรมต่างๆ บางแห่งจะหวงอำนาจไว้และแบ่งอำนาจบางส่วนให้ภูมิภาคและท้องถิ่น เช่น การปิดโรงงาน ให้ส่วนภูมิภาคสามารถทำได้แต่การขออนุญาต



ตั้งหรือยกเว้น ต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดี เป็นต้น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเหนื่อยในการทำงาน

ต่อมา มีการแก้ไขการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจให้เหมาะสม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้จบภายในจังหวัด จะได้ไม่ต้องมีการเดินขบวนไปส่วนกลาง และไม่ใช่เฉพาะแก้ปัญหาเท่านั้น ผู้ว่าฯ ต้องพาจังหวัดเดินไปข้างหน้า คือสร้าง Wealth ด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องหาเงินเข้าจังหวัด ทั้งเรื่องการท่องเที่ยว การค้าพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการต่างประเทศ ต้องเดินทางไปเจรจาการค้าในต่างประเทศ

ถ้าถามว่าคนกระทรวงมหาดไทยอยู่ในระดับใด ขอบอกว่าอยู่ในระดับล่างเป็นพวก Action เราไม่ใช่พวกคิด policy แต่เราปฏิบัติเก่ง เพราะเราอยู่กับประชาชนมา 115 ปี แล้วในอดีตกระทรวงมหาดไทยจะเป็นฝ่ายพลเรือน หรือที่เรียกว่าสมุหนายก และฝ่ายทหารเรียกว่า สมุหกลาโหม ภายหลังจึงมีการแบ่งแยกงานออกไปจากกระทรวง



มหาดไทยหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข กรมตำรวจ กรมอัยการ

ถามว่าในหลักของการบริหารองค์กรให้อยู่รอดและเจริญเติบโต (Survival and Growth) ขณะนี้คิดว่ากระทรวงมหาดไทยเหมือนหนุมนาน หลังจากชนะศึกกรุงลงกาแล้ว หมดความจำเป็น เขาก็จะไล่ออก แต่แท้จริงแล้วศึกกรุงลงกาได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นการรบในหลายรูปแบบ เช่น การรบทางเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านความมั่นคง และด้านความสงบเรียบร้อย เพราะฉะนั้น ในความคิดของผมก็ยังจำเป็นที่จะต้องมีการกระทรวงมหาดไทยอยู่ เพื่อช่วยประสานการดำเนินงานต่างๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น การดำเนินการแก้ปัญหาโรคซาร์ โรคไข้หวัดนก เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการร่วมกับตำรวจในเรื่องการปราบปรามยาเสพติด อีกทั้งได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกควันพิษในภาคเหนือ โดยได้มอบหมายให้นายอำเภอและจังหวัดดำเนินการอย่างเคร่งครัด



มหาดไทยกับการบริหารสมัยใหม่

กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยก็คือหน้าที่
จะประสานให้ทุกอย่างลงตัว ซึ่งดูเหมือนจะไม่จำเป็น แต่
ขอเรียนว่า “ถ้าขาดมันแล้วเธอจะรู้สึก”

