



วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

ปีที่ ๒ เล่มที่ ๔ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ - มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ISSN 1513-6884

บำบัดทุกข์ บำรุงสุข

เนื้อหาสาระสำคัญในเล่ม

การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

- นโยบายการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร
- การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ร.ต.อ.ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์
- แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์
- แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา
- แนวทางการปรับระบบบริหารของกระทรวงมหาดไทย นายชนะศักดิ์ ยุกบุตรณ์
- การสนับสนุนสำนักงานจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลอง นายมนูญช์ วัฒนโกเมร
- เทคนิคการบริหารราชการแนวใหม่ นายบรรศักดิ์ อวรรณโณ
- ประสบการณ์การบริหารงานแบบ CEO ของภาคเอกชน นายวิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์

การบริหารการปกครอง

- แนวความคิดทางการบริหารการปกครอง นายพีรพล ไตรทศวิทย์
- ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
- ในความเป็นชาติ ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล

กองทุนชุมชน

- ธนาคารหมู่บ้านในโครงการนำพระทัยจาก “ในหลวง” นายสุดจิต นิมิตรกุล
- การทำงานแบบประชารัฐ : หัวใจสู่ความสำเร็จของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเข้มแข็ง นายพีรพล ไตรทศวิทย์
- กองทุนหมู่บ้าน : สร้างเส้นที่และความหวังงามให้ชุมชน นายปรีดี ใจดีช่วง

วารสารดำรงราชานุภาพ
DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย



“ บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพเป็น
วรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย ”

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ สถาบันดำรงราชานุภาพ

คณะที่ปรึกษา นายชนะศักดิ์ ยุกานุรักษ์
 นายไพโรจน์ พรหมสาส์น
 นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร
 นาย योगยพ วิทยดิษฐ์
 นายบัญญัติ จันทน์เสนะ
 นายอนุชา โมกขะเวส
 นายชวัญชัย วศวงศ์
 นายวรวิทย์ เลิศลักษณ์

บรรณาธิการ นายสนธิ เตชานันท์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ นางสดุดีพร กระเนกภิรักษ์
 นางสาวสุตา กาเดอร์

กองบรรณาธิการ นางมิศรา สามารถ
 นางหยาดทิพย์ สุนทรสารทูล
 นางสาวอัจฉรา ไชยาภินันท์
 นายประสิทธิ์ การกลาง
 นายขจร วีระใจ
 นายรักกิจ ศรีสรินทร์
 นายสาธิต ภิรมย์ไชย
 นายปิ่นสกุล มุสิกาวิน

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 02-2224153, 02-2224157
โทรสาร 02-2224157

บทบรรณาธิการ

เวลาผ่านไปรวดเร็วอย่างไม่น่าเชื่อ เพราะวารสารดำรงราชานุภาพครบรอบ 1 ปีแล้ว และฉบับที่อยู่ในมือท่านนี้ นับว่าเป็นฉบับแรกของปีที่สองแล้ว

วารสาร ฯ ฉบับนี้ เนื้อหาสาระสำคัญมุ่งประเด็นไปที่เรื่องดังในระยະนี้ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่า CEO ซึ่งประกอบด้วยนโยบายการบริหารงาน บทบาทที่ควรจะเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด แนวทางการปรับระบบบริหาร ตลอดจนการสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย และต่อท้ายด้วยประสบการณ์การบริหารงานของนักบริหารชั้นยอดจากภาคเอกชนตามแนวความคิดดังกล่าว นอกจากนั้น ยังเน้นในเนื้อหาสาระเกี่ยวกับกองทุนชุมชน และการบริหารการปกครองตามแนวความคิดของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย ที่สิ้นพระชนม์ในวันที่ 1 ธันวาคม 2486 ซึ่งทุกวันที่ 1 ธันวาคมของทุกปี จะเป็นวันสำคัญของกระทรวงมหาดไทยด้วย

อนึ่ง กองบรรณาธิการขอถือโอกาสนี้ สร้างความเข้าใจกับผู้อ่านที่ให้ความสนใจวารสารดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับคำว่า “ยาเสพติด” และ “ยาเสพติด” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ประสานชี้แจงมาว่าตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 พิมพ์ครั้งที่ 6 (พ.ศ. 2539) ที่ได้เก็บทั้งคำว่า “เสฟ” “เสฟย” และ “ยาเสฟยติด” ไว้ จึงทำให้เกิดความสับสนขึ้น และในการปรับปรุงพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น คณะกรรมการชำระพจนานุกรม ได้มีมติให้เก็บแต่คำว่า “เสฟ” ที่เป็นคำกริยาเพียงคำเดียว และให้ใช้คำว่า “ยาเสฟติด” เพียงรูปเดียว ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการใช้ภาษาอีกต่อไป

ดังนั้น เราจึงควร “เขียนให้ถูก พูดให้ถูก เราเป็นลูกคนไทย” และกองบรรณาธิการต้องขอขอบคุณทางสำนักงาน ปปส. ที่กรุณาส่งข้อมูลให้ทราบรวมทั้งผู้ให้การสนับสนุนบทความในวารสารทุกท่าน เพื่อเผยแพร่และเป็นประโยชน์แก่เราคนไทยทั่วไปไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

“วารสารดำรงราชานุภาพ” ปีที่ 2 ฉบับที่ 4

เดือน ธันวาคม 2544-มีนาคม 2545

หน้า

การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

- นโยบายการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	6
- การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์	13
- แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์	19
- แนวทางการปรับระบบบริหารของกระทรวงมหาดไทย	นายชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์	24
- การสนับสนุนสำนักงานจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลอง แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	นายมนูญช์ วัฒนโกเมร	33
- เทคนิคการบริหารราชการแนวใหม่	นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ	36
- ประสบการณ์การบริหารงานแบบ CEO ของภาคเอกชน	นายวิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์	43

การบริหารการปกครอง

- แนวความคิดทางการบริหารการปกครอง ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ	นายพีรพล ไตรทศาวิตย์	48
- ในความเป็นชาติ	ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล	58

กองทุนชุมชน

- ธนาคารหมู่บ้านในโครงการน้ำพระทัยจาก “ในหลวง”	นายสุตจิต นิมิตรกุล	60
- การทำงานแบบประชาธิปไตย : หัวใจสู่ความสำเร็จของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเข้มแข็ง	นายพีรพล ไตรทศาวิตย์	63
- กองทุนหมู่บ้าน : สร้างเสน่ห์และความมั่งคั่งให้ชุมชน	นายปรีดี โชติช่วง	68



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงฉายร่วมกับคณะข้าราชการ
เมื่อครั้งเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร (พ.ศ. ๒๔๔๙)

นโยบายการบริหารจังหวัดทดลอง

แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ฯ พลณ ฯ นายกรัฐมนตรี
(พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร)*

เป็นที่น่ายินดีของการเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะต้องการเห็นระบบบริหารที่เราใช้กันมาแต่เดิม จะได้รับการทดลองเพื่อปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้นอีก ซึ่งผู้บริหารของคณะรัฐบาลได้เห็นพ้องกันในแนวทางที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารเพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้น เพราะเชื่อว่าองค์กรเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไปสภาวะขององค์กรนั้นก็ต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ตามสิ่งแวดล้อม เหมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่ต้องใช้วิธีการดูแลในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงที่ต่างกันไป

ลักษณะภาวะผู้นำในการดูแลสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ต้องเปลี่ยนไปตามขั้นตอนเช่นกัน คนจะใช้ภาวะผู้นำในการดูแลสิ่งมีชีวิตหรือองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบเดียวกันตลอดเวลา นั้นย่อมผิดพลาด อย่างคนเลี้ยงลูก ถ้าคิดว่าลูกยังเป็นเด็กทารกอยู่ตลอดเวลา ก็เป็นการทำร้ายลูก เลี้ยงลูกในทางที่ผิด ขณะเดียวกันเราคิดว่าเราจะดูแลคนป่วยให้เหมือนดูแลคนแข็งแรงก็ผิด ลักษณะการดูแลย่อมเปลี่ยนไป

ขณะนี้เหตุการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนไปมาก การพัฒนาประเทศก็ต้องเปลี่ยนตามไป แต่สิ่งที่เป็นปัญหาลำคัญของประเทศไทยวันนี้คือความไม่เป็นระเบียบ การที่เราเมืองค์กรมามากมายและตามนิสัยมนุษย์นั้น เมื่อเมืองค์กรเกิดขึ้นก็จะสร้างอาณาจักร (Empire) ของตนทำให้การทำงานร่วมกันมีปัญหา

เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กร การปฏิสัมพันธ์ขององค์กรนั้นเป็นไปด้วยความไม่จริงใจและจริงจัง จึงทำให้องค์กรแต่ละแห่งต่างคนต่างทำงาน ลั่นเสียงสูญเสีย ไร้ประสิทธิภาพ และในที่สุดประเทศชาติและประชาชนของเรา ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่เรารอคอย

โดยปรกติไม่เคยมีใครคิดร้ายต่อประชาชนหรือต่อบ้านเมือง แต่การที่มีความประสงค์ต่อเป้าหมายขององค์กรและของตนเองมีมากเกินไปนั่นคือการทำร้ายบ้านเมืองและประชาชนโดยไม่รู้ตัว บางคนเอาเป้าหมายของตนเองเป็นเป้าหมายขององค์กร ก็เป็นความเสียหายระดับแรก ความเสียหายระดับรองลงมา คือการเอาเป้าหมายขององค์กรเหนือกว่าเป้าหมายขององค์กรรวมของประเทศทั้งๆ ที่ตัวเองเป็นองค์กรหนึ่งในองค์กรใหญ่ ฉะนั้น ความเสียหายนี้บางครั้งไม่รู้ตัว เพราะด้วยสัญชาตญาณความเป็นมนุษย์ทั่วไป สัญชาตญาณของการทำงานโดยขาดการเป็นนักบริหารที่ยึดมั่นในแนวความคิดของการบริหารอยู่ตลอดเวลา จะทำให้เฟลอเรอซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องเลวร้าย แต่เราจะแก้ปัญหาได้อย่างไร

แนวความคิดของผู้ว่าฯ CEO ไม่ใช่เรื่องพิเศษ หากแต่เพียงหาบุคคลขึ้นเป็น “เจ้าภาพ” ในเรื่องทุกอย่างให้ได้สักคน เพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์ไม่มีใครอยากเป็น “เจ้าภาพ” เพราะไม่ชอบรับผิดชอบ

*ประมวลจากคำกล่าวมอบนโยบายในการประชุมทิศและพัฒนาศูนย์รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร.

ไม่อยากถูกตำหนิ เนื่องจากภารกิจในการแก้ไข ปัญหาของสังคม และของชาตินั้นเป็นภารกิจที่เรียกว่า เป็นภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด (Endless Job) มีแต่การพัฒนาให้ดีขึ้นและดีขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าถามว่าจบหรือ ยัง ? ก็ตอบได้ว่า ไม่มีวันจบเพราะองค์กรไม่มีคำว่า “ลึนสลาย” ไม่มีวันจบสิ้น ไม่เหมือนกับการดูแล คนไข้ของหมอที่มีวันจบ เพราะเมื่อรักษาหายก็ออกจากโรงพยาบาล หรือถ้าตายก็ส่งห้องดับจิต แต่การทำหน้าที่ของผู้บริหารนั้น คือการทำหน้าที่ไม่มีวันสิ้นสุด จึงหาคนที่ เป็นเจ้าภาพมารับการถูกตำหนิไม่ค่อยได้

โดยธรรมชาติของมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคน เอเชียหรือคนไทย ชอบการทำลาย เป็นมนุษย์ที่ชอบ เสี่ยง ชอบการพนันขึ้นต่อ เพราะฉะนั้น แนวความคิดของ CEO นั้นจะทำลายผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ท่านเป็นนักบริหารจริงหรือเปล่า ? ถ้าเป็นจริงก็ เหมาะสมได้รับการยกย่องสรรเสริญทั้งจากประชาชน จากเพื่อนร่วมงาน และจากครอบครัวของท่าน จาก ส่วนราชการส่วนกลางเพราะจะเห็นความสำเร็จชัดเจน แล้วท่านจะได้รับความชื่นชม ภาษานักธุรกิจเรียกว่า “กำไรอยู่ที่การเสี่ยง” คนที่ไม่เสี่ยงก็จะมีกำไร เพราะฉะนั้นถ้าจะเสี่ยงใช้ความสามารถของท่านในการ แก้ไขปัญหาของชาติ ก็จะได้รับยกย่องรับ แล้วจะภูมิใจว่าสิ่งนี้คือสิ่งที่ทำแล้วมีความสุข

การเป็น “เจ้าภาพ” ไม่จำเป็นต้องเป็น “One Man Show” คำว่า CEO คือ Chief Executive Officer แปลว่า เป็นประธานคณะผู้บริหาร แสดงว่า มีผู้บริหารหลายคนมาอยู่ร่วมกัน แล้วมีท่าน หนึ่งเป็นประธาน นั่นคือ แนวความคิดที่ว่า การเอา หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการเป็นคณะผู้บริหาร แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดคือประธานของทั้งจังหวัด ในอดีตทำไม่สำเร็จเพราะมักมองกันว่าผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นตัวแทนกระทรวงมหาดไทย และหัวหน้า ส่วนราชการต่าง ๆ ก็นึกว่าตนคือตัวแทนของ กระทรวงที่สังกัด เพราะฉะนั้นผู้ว่า ฯ เป็นเพียง ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่ใช่ ที่จริงแล้วปลัด จังหวัดคือตัวแทนกระทรวงมหาดไทยตัวจริง

พัฒนาการจังหวัดนั้นก็คือตัวแทนกระทรวงมหาดไทย แต่ทำหน้าที่ทางด้านพัฒนาชุมชน

เพราะฉะนั้น การกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารแล้วประชุมกันใน ลักษณะของคณะผู้บริหารอย่างแท้จริง เหมือน คณะรัฐมนตรีประชุมรัฐมนตรีทุกวันอังคาร ถ้าการประชุมคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นเสมือน “ตรายาง” (Rubber Stamp) เรื่องของใครของมัน เรื่องเข้ามา ก็ผ่าน ๆ ไป โดยที่ไม่มีการคิด การทำงานร่วมกัน หรือให้บรรลุเป้าหมายของประเทศร่วมกัน นั่นก็ไม่ใช่ การประชุมคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสม เพราะแสดงว่า นายกรัฐมนตรีไม่ได้ทำหน้าที่เป็นประธานของ “คณะกรรมการผู้บริหารกระทรวง”

การเป็นประธานที่ประชุมนั้น ไม่ใช่การทำ หน้าที่เพียงแค่ว่าเป็นประธานของที่ประชุม เพราะจะไม่ เกิดประโยชน์อะไรในการบริหารประเทศ การชี้ให้ ผลัดกันพูดแต่ไม่สามารถจุดประกายความคิด ชักนำ ความคิด หรือจับประเด็นของการประชุมได้ ก็ไม่เกิด ประโยชน์ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ผู้เป็นประธานผู้บริหาร จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ ให้ทุกฝ่ายได้ร่วมกันคิด ช่วยกันทำ เอายุทธศาสตร์ มาวางร่วมกัน ถ้าหากสามารถให้ทุกส่วนราชการคิด ร่วมกัน มีความรู้สึกว่า รับผิดชอบจังหวัดนี้ด้วยกัน จะต้องทำเพื่อประชาชนในจังหวัดนี้ เพื่อเศรษฐกิจใน จังหวัดนี้ เพื่อสังคมในจังหวัดนี้ดีขึ้น แล้วเราจะ ภูมิใจกับงานชิ้นนี้

เหมือนเป็นจิตรกรที่กำลังจะร่วมกันสร้างงาน ชิ้นหนึ่ง คนหนึ่งไปหาวัสดุเครื่องมือ อีกคนหนึ่ง เขียนแบบ แล้วอีกคนหนึ่งช่วยกันติดตั้งส่วนประกอบ สุดท้าย ผลงานที่ออกมาจะเป็นผลงานที่น่าพอใจ

ยิ่งปัญหาของบ้านเมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็จะยิ่งแตกต่างกันไปมาก ยิ่งระบบโลกาภิวัตน์แทรกซึมไปถึงในป่าในดอย เป็นไปไม่ได้เลยที่คนที่มีความรู้ด้านเดียวจะเข้าใจ ปัญหาทุกด้าน โดยข้อเท็จจริงไม่เคยคาดหวังว่าผู้ว่า ราชการจังหวัดจะต้องรู้ทุกเรื่องเพราะมีคนรู้ทุกเรื่อง

เต็มจังหวัดแล้ว แต่จะต้องพยายามเข้าใจทุกเรื่อง ถ้าสามารถจับเอาคนเหล่านั้นมารวมกันแล้วต่อภาพให้ได้ นั่นต่างหากคือศิลปะของการเป็นผู้นำ ทุกครั้งที่มีปัญหาในโลกยุคใหม่นี้ ผู้บริหารจะต้องเข้าไปเจาะปัญหาให้รู้จริง โดยใช้ Operation Research Team หรือ Team OR โดยองค์ประกอบคือเป็นคณะบุคคลที่มีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรู้หลากหลายในวิชาการต่างสาขามารวมกันเป็นกลุ่มเพื่อวิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน หรือ Multidisciplinary คือ วิศวกรจะมองอย่างไร นักสังคมศาสตร์มองอย่างไร นักสาธารณสุขมองอย่างไร แล้วเอาปัญหาของการมองทั้งหมดมาพิจารณาร่วมกัน วิเคราะห์ร่วมกัน แก้ไขปัญหาร่วมกัน นั่นแหละคือ Operation Research Team

การบริหารจังหวัดก็เช่นเดียวกัน ทุกวันนี้มีความสูญเปล่า (Redundant) เต็มไปหมดเพราะต่างคนต่างถือประโยชน์ของหน่วยงานของตัวเองเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่สามารถจะเกื้อกูลกัน ทำงานร่วมกัน ใช้อุปกรณ์ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ นี่คือการจริงของทุกประเทศ ไม่ใช่ประเทศไทยประเทศเดียว เพราะฉะนั้นถ้าแก้ปัญหาระบบนี้ได้ ก็สามารถยืนยันได้ว่า ไทยจะเป็นประเทศเดียวในหลาย ๆ ประเทศที่ใช้ระบบบริหารในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ไม่ได้ใช้แต่ระบบราชการเพียงอย่างเดียว เป็นการผสมผสานกันระหว่างระบบราชการ (Bureaucracy) กับการกลยุทธ์ในการจัดการ (Management Strategy) เข้าหากัน เพราะถ้าเป็นระบบราชการทั้งหมดคือต่างคนต่างทุ่มเทใส่เข้าไป และผลสุดท้ายก็ทำอะไรไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และในที่สุดก็จะก้าวไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน และวันนั้น ความสามัคคีจะเกิดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ อันนำไปสู่ความสามัคคีของคนในจังหวัด

สิ่งที่กล่าวนี้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ภายในระยะเวลาข้ามคืน หรือทันทีทันใด และต้องใช้ “Can-do Attitude” คือ ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานนั้นมีความเป็นไปได้เกินร้อยละ 60 ก็จะลงมือทำเลย อีกร้อยละ 40 ค่อยไปคิดแก้ไขต่อไป แต่พวกที่มี

ทัศนคติตรงกันข้าม ต้องรอให้ครบร้อยละ 100 แล้วค่อยทำ คือ รอให้สมบูรณ์ก่อนแล้วค่อยทำ ก็จะทำไม่ได้ นักวิจารณ์ก็จะมองตรงร้อยละ 40 และวิจารณ์ว่าแย่มาก ทำไม่ได้ ทำแล้วมีปัญหา แต่นักสร้างสรรค์ก็จะมองตรงร้อยละ 60 ว่าน่าจะทำได้ตรงนี้อีกหน่อย ตรงนี้อีกนิด เพราะฉะนั้นอย่าท้อใจ ถ้ามั่นใจว่าสิ่งเหล่านี้ศึกษาแล้ว วิเคราะห์แล้ว พิจารณาความเป็นจริงแล้ว ว่าสิ่งเหล่านี้ทำได้เกินร้อยละ 60 ก็เดินหน้าไปเลย แล้วให้รู้ว่า ร้อยละ 40 ที่เหลือเป็นจุดอ่อนนั่นคืออะไร

ความในใจหรือความรู้สึกในฐานะนักบริหาร คือ การนำหลักบริหารไปสู่การปกครอง เพราะวันนี้แนวความคิดได้เปลี่ยนไปแล้ว เปลี่ยนจากการปกครอง เป็นการบริหารและการบริการ ในอดีตนั้นมีการปกครองในลักษณะของหลักคิดจากข้างในออกไปสู่ข้างนอก หรือ Inside out Approach ที่เป็นความสัมพันธ์ทางเดียว (One way) แต่ปัจจุบันนั้นการเมืองและสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป การปกครองก็เปลี่ยนไปเป็นการบริหารและการบริการ การบริหารต้องเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จทั้งหมด เพราะฉะนั้นหลักทุกอย่างต้องปรับเปลี่ยนไป ระบบราชการต้องลดการค้ำึงถึงแต่ภาระหน้าที่ของหน่วยงานลง การแยกส่วนทั้งหลายต้องลดออกไป เพื่อนำไปสู่การบริหาร คือ การจัดการองค์กร จัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ นำบุคลากรที่มีอยู่มาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ หลักก็คือ ให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดที่สุด

และที่สำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเป็น “เจ้าภาพ” แล้ว อย่า “ตั้งรับ” เพียงอย่างเดียว แต่ต้อง “รุก” ด้วย คนที่มีหน้าที่ “ตั้งรับ” คือ ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องคอยผสมผสานปัญหาให้กลมกลืนกันระหว่างหน่วยงาน เมื่อไหร่องค์กรไหน หรือผู้นำองค์กรเคลื่อนตัวช้ากว่าองค์กรอื่นๆ ในระนาบเดียวกัน เหมือนเรือที่ปล่อยลอยตามน้ำแล้วไม่พายเลย โอกาสไปถึงก็ไม่มี หรืออาจจะคว่ำ ฉะนั้น เมื่อพายเรือก็จะ

เหนื่อย แต่ไปถึงเป้าหมายได้ การไปถึงเป้าหมายโดยไม่เหน็ดเหนื่อยนั้นไม่มี ยิ่งเหนื่อยมากยิ่งมีโอกาสสำเร็จมาก แต่เหนื่อยแล้วอย่าเครียด คือความเป็นเจ้าภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ CEO ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น อยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด เพราะนายกรัฐมนตรีต้องดูทั้งประเทศ ถ้าต้องลงลึกทุกจังหวัดคงยาก และถ้าไม่มีใครรับผิดชอบตรงจุดนั้นเลย เราจะแก้ปัญหาได้อย่างไร ก็ต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนนายกรัฐมนตรีอยู่ในจังหวัดนั้นเลย

ยกตัวอย่างเมื่อครั้งนั่งเฮลิคอปเตอร์จากเมืองเชียงใหม่ไปดอยอ่างขาง เห็นลำน้ำปิงขุ่น ดินเขินและแคบแล้วไม่สบายใจ เมื่อได้มีโอกาสปรึกษารัฐมนตรีว่าการประชุมเกี่ยวกับโครงการหลวง ซึ่งมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ด้วย ได้ให้ความเห็นไปว่าการลอกลำน้ำปิงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุที่ทำให้หาไรก็ไม่จบ เพราะลำน้ำปิงมีความยาวมาก ควรพิจารณาที่ต้นเหตุว่าทำอย่างไรถึงจะให้มียากไม้คลุมดินมากเพียงพอที่จะกันฝนชะเอาดินแดงเทลงมาในน้ำปิงได้ ต้นน้ำอยู่ตรงไหน พื้นฟูป่าเฉพาะจุดนั้นก่อนได้หรือไม่ ปกคลุมป่าแฝกหรือไผ่ได้ไหม ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ฝากไว้ เพราะถ้ารากไม้ปกคลุมดินเพียงพอ ก็จะไม่ชะลงน้ำอย่างนี้ซึ่งในอดีตไม่เคยเป็น แสดงว่ามีอะไรที่ผิดปกติ จะทำฝายที่เป็นตะแกรงเหมือนกับกรองน้ำ กรองซีโคลน แล้วมีเครื่องจักรไว้ประจำตรงนั้นคอยดักโคลนทิ้งไปได้ไหม แก่กันที่ต้นเหตุจนกว่ารากไม้คลุมดินเพียงพอและน้ำก็จะใสได้ แต่เบื้องต้นคงต้องทำทั้ง 2 อย่าง ไม่อยากเห็นน้ำปิงดินเขินแล้วแคบลงอย่างนี้ มิฉะนั้น ต่อไปอาจจะมีความหายน้ำท่วมตามมา ถ้าสิ่งที่พูดกันวันนี้แล้วไม่ลงมือปฏิบัติวันนี้ อีก 10 ปีข้างหน้าจะเห็นว่าเชียงใหม่ทั้งเมืองน้ำจะท่วมเพราะน้ำปิงดินเขิน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่นี้แทนก็จะเป็น “เจ้าภาพ” ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวความคิดเดิม เพราะไม่ได้ระบุภารกิจกันชัดเจน

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ ห้วยแก้ว เดิมนั้นมีแต่

ก้อนหินและไม่มีน้ำเลย ไม่เหมือนที่เคยเห็นในอดีต จึงได้ปรึกษารัฐมนตรีกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนักวิชาการว่า อาจจะแก้ไขโดยการผสมผสานระหว่างธรรมชาติกับสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ (Natural and man-made) เพื่อให้ น้ำตกห้วยแก้วกลับมีน้ำอีกครั้งหนึ่งในอดีตได้ ข้อเสนอพื้นฐานคือระบบนิเวศเปลี่ยนไปพบว่า ป่าวันนี้เขียวชอุ่มมากกว่าเมื่อสิบปีที่แล้ว อุณหภูมิร้อนขึ้น 0.2 องศาเซลเซียส โดยเฉลี่ยฝนตกน้อยลง แสดงว่า มีสิ่งผิดปกติ สรุปรวบยอดว่ามีการผันน้ำตกไปใช้ระหว่างทางมากเกินไปจนทำให้การผันน้ำตกไปใช้ระหว่างทางมากเกินไปจนทำให้ความจำเป็น เพราะต้องการใช้น้ำเพียง 150 ลูกบาศก์เมตร แต่ปรากฏว่าต่อท่อไปใช้ได้น้ำ 3,000 ลูกบาศก์เมตรที่เหลือก็ทิ้งหมด ได้สั่งการให้กรมโยธาธิการ กรมป่าไม้ การประปาส่วนภูมิภาคไปพิจารณาทำประปาภูเขาโดยใช้แรงดึงดูดของโลก ภายในเวลา 9 เดือนก็สามารถเปิดเสร็จใช้ได้ด้วยเงินไม่ถึง 40 ล้านบาท ห้วยแก้วก็มีน้ำตกได้เหมือนเดิม

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “เจ้าภาพ” ก็ต้องสำรวจและทำงานเชิงรุก ต้องไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ “ตั้งรับ” ในยุคนี้ บ้านเมืองกำลังต้องการความช่วยเหลือและการอุทิศตัวโดยละทิ้งความสุขส่วนตัว มาทุ่มเทให้กับบ้านเมือง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลจังหวัด นายกรัฐมนตรีดูแลประเทศ และอย่างน้อยในจังหวัดต้องมีผู้ดูแลแทนนายกรัฐมนตรีเป็น “เจ้าภาพ” ในจังหวัด สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพได้ทุกที่ ถ้ามีความเอาใจใส่ก็มีประสิทธิภาพได้ แต่ถ้าขาดความเอาใจใส่แล้ว ก็จะไม่มีความมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยอยู่ในขั้นการรับรู้ คือ มีข้อมูล มีปัญหา แต่ไม่มีการเอาใจใส่ให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้อง เพราะฉะนั้น เมื่อไม่มีความเอาใจใส่ ก็ไม่ศึกษาอย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหา แล้วไม่เข้าไปมีบทบาท เพราะฉะนั้น วันนี้ถ้าเราตั้งใจกันจริง ๆ เชื่อว่าไม่มีอะไร “เหลือมือ” พวกเราได้เพราะทุกคนล้วนมีประสบการณ์ชีวิตมาอย่างดี ความ

สามารถสูง ในอดีตที่ผ่านมา เป็นเพราะระบบและโครงสร้าง แต่วันนี้จะต้องแก้ไข ต้องกล้าทำ กล้าเปลี่ยนโครงสร้าง แก้ไขกฎหมายไม่พอ จะต้องเปลี่ยนทัศนคติด้วย การปฏิรูปทั้งหลายถ้าไม่สามารถเปลี่ยนทัศนคติของคนที่เกี่ยวข้องได้ การปฏิรูปก็ไม่มี ความหมาย กฎหมายไม่ใช่ไม่ดี แต่ทัศนคติต่างหากที่เป็นตัวกำหนด เมื่อทัศนคติดี การแก้กฎหมายก็เป็นเรื่องที่ย่างมา วันนี่เราต้องคิดนอกกรอบเดิม (Think out of the box) อย่าคิดตามกรอบเดิม อย่าทำวิธีเดิม วันนี้นายกรัฐมนตรีพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ถ้าพวกท่านพร้อม เราจะเปลี่ยนแปลงไปด้วยกัน มาช่วยบ้านเมืองด้วยกัน ช่วยราษฎรด้วยกัน แล้วเมื่อเกษียณออกไปจะจากไปด้วยความสุข เพราะได้ทำสุดฝีมือแล้ว ไม่ใช่เกษียณออกไปแล้วบอกว่าได้ทำตามหน้าที่ แต่ไม่ได้ทำตามฝีมือ เพราะ Job Description กำหนดให้ หรือภูมิใจ เพราะไม่ถูกตั้งกรรมการสอบสวน แต่จะต้องภูมิใจว่าได้แสดงฝีมือแล้ว มีผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สามารถภูมิใจว่าได้สร้างมรดกตกทอดสู่คนรุ่นหลัง (Legacy in life) ลึกซึ้งหนึ่งก็ยังมี จังหวัดนี้เมื่อไปอยู่แล้วไม่มีใครแก้ไขปัญหาคือได้ แต่เมื่อเราแก้ไขได้แล้วก็จะนโยบายที่สุขกับประชาชน นี่คือนโยบายที่มรดกตกทอดที่ต้องการเห็น ฉะนั้นต้องกล้าคิดนอกกรอบเดิม กฎหมายหรือระเบียบใด ๆ เขียนโดยมนุษย์ ถ้าเป็นอุปสรรคต่อความสุขของมนุษย์ต้องแก้ไขได้ อย่างการเปลี่ยนแปลง อย่าให้ธรรมชาติมาเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลง ผู้ที่ประสบความสำเร็จในวันนี้ได้ คือ ผู้ที่กล้าเปลี่ยนแปลงก่อนเหตุการณ์บังคับให้เปลี่ยน ผู้ที่เปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติไม่เคยมีความสำเร็จในชีวิต เพราะฉะนั้นวันนี้เราต้องกล้าเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าแก้กฎหมาย ระเบียบ กติกา ฯลฯ และ ให้ทุกคนมีทัศนคติที่เป็นผู้ชนะ สามารถมองเห็นทางออกได้ในทุก ๆ ปัญหา อย่าเห็นปัญหาในทุกทางออก และอย่าให้เป็นผู้พ่ายแพ้ไป ต้องลุกขึ้นมาสู้ มิฉะนั้นจะเป็นผู้แพ้ทั้งชีวิต

ทุกวันนี้ ทุกจังหวัดต้องยกระดับของจังหวัดให้สูงขึ้นเพราะมีศักยภาพ การยกขึ้นมาเฉย ๆ ไม่พอเพียงเพราะเป็นการปล่อยไปตามธรรมชาติที่ไม่มีการจัดการ แต่ต้องเป็นการจัดการแบบไม่ผิดธรรมชาติ อย่างที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยธรรมชาติแล้วเศรษฐกิจจะโตได้ไม่มากนักเพราะคนเชียงใหม่เป็นคนกินน้อยใช้น้อย เพราะฉะนั้นเชียงใหม่จะเติบโตได้ต้องมีการท่องเที่ยวและการแปรรูปสินค้าการเกษตร ไม่เช่นนั้น จะไม่มีการจ้างงานเพียงพอ แต่ถ้ามีผู้ที่ “อ่าน” ตัวเลขออก ตัวเลขจะชี้ว่าต้องยกระดับ โดยต้องมีเครื่องวัดยกระดับซึ่งมีหลายตัว เช่น

- เครื่องวัดทางเศรษฐกิจ ต้องรู้ GPP ของจังหวัด และมี GPP Growth ใหม่
- เครื่องวัดทางสังคม เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การสาธารณสุข
- เครื่องวัดความพึงพอใจในการบริการประชาชน ปรับลดขั้นตอนการบริการ ประชาชนก็จะพอใจ เหมือน ISO 9002 ควรจะทำอะไรให้สะดวกขึ้น

กรณีตัวอย่างคือ นายอำเภอ 2 คน ซึ่งนำภูมิใจแทนกระทรวงมหาดไทย เพราะเป็นนายอำเภอฝีมือดี ตั้งใจและเอาใจใส่งาน นายอำเภอส่วนใหญ่มีความสามารถ เพราะฉะนั้นก็เหลือแค่การบริหารจังหวัดเท่านั้น ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องเป็นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบ ต้องกล้าใช้ภาวะผู้นำในจังหวัดของท่าน ต้องตระหนักและเข้าใจปัญหาของประเทศ คอยแก้กันในโอกาสต่อไป อย่าหนีความจริง แต่ให้สู้หน้ากับความจริง (Face the Fact) เวลานี้ประเทศไทยไม่ยอมรับความจริง พอพูดความจริงมีปัญหา การอาสาทำหน้าที่ให้ดีที่สุด จะต้องกล้าพูดความจริง กล้าเผชิญความจริง ถ้าไม่เช่นนั้น จะไม่สามารถแก้ไขประเทศในทางที่เหมาะสมได้ ความจริง คือต้องยอมรับข้อมูลที่แท้จริง ถ้าไม่ยอมรับก็จะแก้ปัญหาไม่ได้ต่อไปข้างหน้า เมื่อเป็นระบบผู้ช่วยนายกฯแล้ว จะต้องรายงาน 2 ฉบับ ส่งสำนักนายกฯ และ

กระทรวงมหาดไทยอย่างละเอียด จะได้รู้ปัญหาต่อไปจะมีระบบข้อมูล (Information System) ที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต และเอกอัครราชทูตจะเป็น CEO ในต่างประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO ในประเทศ ข้อมูลทุกอย่างจะมีระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงกัน มีการวิเคราะห์ปัญหาในมหภาคและจุลภาค (Macro - Micro) ตลอดเวลา นายกรัฐมนตรีวิเคราะห์ปัญหาในมหภาคของประเทศ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดวิเคราะห์มหภาคของจังหวัด และเป็นจุลภาคของทั้งประเทศ ขณะเดียวกัน สาธารณสุขจังหวัด วิเคราะห์มหภาคเรื่องสาธารณสุขของจังหวัด แต่เป็นจุลภาคของระบบสาธารณสุขของประเทศ ฯลฯ ต้องรู้ว่าเป็นมหภาคและจุลภาคของอะไร นั่นคือ ทฤษฎีว่าด้วยระบบ (System Theory) ระบบการบริหารประเทศประเทศไทยคือระบบใหญ่ จังหวัดคือระบบย่อยหรือ Sub-system ที่อยู่ในระบบใหญ่ เป้าหมายของจังหวัดต้องมีแต่จะไปขัดแย้งกับเป้าหมายของประเทศไม่ได้ จังหวัดแต่ละจังหวัดต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน เช่น ผลผลิต (output) บางตัวของจังหวัดชัชวาท อาจจะเป็นปัจจัยการผลิต (input) ของจังหวัดพิษณุโลกได้ เป็นต้น เพราะปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงกันระหว่างตัวเลขที่นำมาประกอบการวิเคราะห์ จะทำให้เข้าใจมหภาคและจุลภาคได้ เพราะฉะนั้น จึงต้องมองตัวเลข วัตถุทุกอย่างด้วยตัวเลข ถ้าวัดด้วยความรู้สึกจะไม่เป็นผล เพราะฉะนั้น เมื่อมีการวัดด้วยตัวเลขจะเห็นตัวเลขและเข้าใจ จะง่ายขึ้นมาก

เรื่องของการบริหารบุคคลในจังหวัดเป็นขั้นตอนในที่สุด ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเสมือน “อธิบดีจังหวัด” ต้องมีอำนาจให้คุณให้โทษ เพราะฉะนั้นส่วนราชการอื่น อย่าไปคิดว่าเป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ “ลั่นฟ้า” แต่เป็นการให้ภาวะผู้นำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถนำจังหวัดไปได้ มิฉะนั้นจะไม่ใช้ผู้ช่วย

นายกรัฐมนตรี และไม่ใช่ “เจ้าภาพ” ในการรับรู้และแก้ปัญหาของจังหวัดทั้งหมด

คำว่า แนวราบ (Horizontal) กับ แนวตั้งฉาก (Vertical) ในการใช้ภาวะผู้นำ คือผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจสูงสุดเพื่อภาวะการนำ ถ้าหากใช้ในแนวตั้งฉาก กระทรวงใครกระทรวงมันการมองภาพแบบมหภาคก็จะเป็นเรื่องนั้นของประเทศ ซึ่งในที่สุดก็มาเป็นจุลภาคในคณะรัฐมนตรี เมื่อเรื่องนั้นกระทรวงใดเป็นมหภาค ย่อมสามารถมองไปในแนวตั้งในทุกจังหวัดได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบในแนวราบ ในที่สุด อนาคตส่วนกลางจะเล็กลง ภูมิภาคจะใหญ่ขึ้นเพราะการบริหารประชาชนอยู่ในพื้นที่ ไม่ได้อยู่ที่กระทรวง กระทรวงเป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategist) เป็นผู้อำนวยการความสะดวก (Accommodate) การทำงานของกลไกทั้งหมด ไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติต้องอยู่ที่พื้นที่ ไปอำนวยความสะดวกให้ประชาชน เพราะฉะนั้นระบบที่เหมาะสม คือ ต้องตัวโต หัวเล็ก ไม่ใช่หัวโต ตัวเล็ก บริการประชาชนไม่ทั่วถึงและสร้างความสับสนวุ่นวายทั้งระบบ นี่คือการเปลี่ยนแปลงวิธีการโครงสร้าง ระบบการบริหาร

เพื่อให้มีให้ถูกกล่าวหาว่าเป็นแต่นักทฤษฎี จึงต้องมีการทดลอง แล้วจะรู้ว่าอะไรเป็นอะไร อะไรไม่ดี อะไรต้องแก้ไข กติกาอะไรที่ทำให้ทำงานไม่ได้ ต้องบอกกัน จะได้ช่วยกันแก้ปัญหา

อีกเรื่องหนึ่งคือ การมีส่วนร่วม (Participation) จากภาคประชาชนในท้องถิ่น ความเข้าใจ และการรับรู้ของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในยุคปัจจุบัน คือจะพิจารณาจากภายในออกไป (Inside Out) อย่างเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาจากภายนอกเข้ามา (Outside In) ด้วย คือ ต้องรับฟังประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะฉะนั้น กลไกที่มีอยู่แล้วคือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องให้เข้ามามีส่วนร่วม ต้องพูดปรึกษาหารือกันบ่อย ๆ และการกระจายอำนาจที่มีอยู่ควรทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Piecemeal) ได้อย่างไร กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน

อบต. เทศบาล ฯลฯ มีมากเกินไปไหม Job Description ชัดใหม่ ระบบการจัดสรรงบประมาณมีประโยชน์ไหม ขอให้ทุกคนดูทุกอย่าง ขอให้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อย่าละเลยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน การเป็นผู้นำต้องใจกล้า เด็ดขาด และบางครั้งต้องลงโทษกันเองเพื่อรักษาองค์กรไว้ เพราะฉะนั้นขอให้มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกัน ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 10 ท่านนี้ ช่วยบอก Job Description ของการกระจายอำนาจว่าเป็นอย่างไร ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นอย่างไร จริง ๆ

แล้วเราควรทำแค่ไหน อย่างไรจึงจะเหมาะสม จะได้คิดทบทวน (Rethink)

การตรวจเยี่ยมที่จังหวัดไม่ต้องมีพิธีการ แล้วมีการ"ขันนอต"หาประสิทธิภาพ วันนี้ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดออกไป "ขันนอต" บ้าง ความขัดแย้งในสังคมจะไม่มี การแก้ปัญหาในพื้นที่ แม้จะเหนื่อยบ้างแต่ก็มีความสุข มีความภูมิใจ แล้วกลับไปบ้านเล่าให้คนรอบข้างฟังได้ว่าได้แก้ปัญหาไปอย่างไร ลูกหลานก็จะมีความเข้าใจและได้เรียนรู้กระบวนการทำงาน (Learning Process) ตั้งแต่ยังเด็ก ถ้ารับรู้ปัญหาเร็วก็เป็นประสบการณ์และเป็นกำไรชีวิตต่อไป

การบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ *

แนวคิดอย่างกว้าง ๆ ในเบื้องต้นคือ กระทรวงมหาดไทยได้รับโอกาสที่ดีจากรัฐบาล เพราะการบริหารจัดการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ในการบริหารการจัดการสมัยใหม่คือ Change Agent จำเป็นต้องใช้สิ่งใหม่เข้ามาหรือ Innovation หรือภาษาไทยเรียกว่า “นวัตกรรม” นักบริหารที่ประสบความสำเร็จท่านหนึ่งได้กล่าวไว้ซึ่งเป็นหัวใจว่า ไม่ว่าระบบใดก็ตาม ศัตรูที่ร้ายแรงที่สุดขององค์กรก็คือ การรักษาสถานภาพเดิม(Status quo) ฉะนั้น ความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของผู้บริหารระดับสูงคือ การสร้างบรรยากาศที่กระตุ้นส่งเสริม ให้กำลังใจและรางวัลแก่สมาชิกในองค์กรและนวัตกรรม ก็คือ ศัตรูที่ร้ายแรงขององค์กรทั้งหลายที่ต้องการจะเป็นอยู่อย่างเดิม เคยทำอะไรก็ทำอย่างนั้น เข้าขามเย็นขาม ซึ่งจะทำให้สถานภาพขององค์กรนั้นตกต่ำไปเรื่อย ๆ เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันภายนอกนั้นไม่หยุดนิ่งและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในบางครั้ง แม้เราจะไม่ได้ถอยหลัง แต่การนิ่งอยู่กับที่หรือก้าวไปช้ากว่าที่โลกได้เปลี่ยนแปลงไปก็เหมือนกับว่าได้ถอยหลังแล้ว และถ้าการเปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยความเร็วของรถยนต์ แต่การเปลี่ยนแปลงขององค์กรเป็นไปด้วยความเร็วแบบเดินเท้า ก็เท่ากับถอยหลังเหมือนกัน ยิ่งถ้าการ

เปลี่ยนแปลงเป็นไปด้วยความเร็วของเครื่องบินและองค์กรยังเดินเท้าอยู่ นั่นก็คือถอยหลังนั่นเอง องค์กรทั้งหลายจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะพยายามแสวงหาสิ่งใหม่ ๆ หรือนวัตกรรม(Innovation) เข้ามาซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งของนวัตกรรมก็คือ การเรียนรู้ การบริหารองค์การควรเป็นองค์กรของการเรียนรู้ (Learning Organization) และต้องการให้การทำงานแต่ละวันคือการรับรู้ การเรียนรู้ สิ่งใหม่ ๆ แทนที่จะย่ำเท้าอยู่แบบเดิม การเรียนรู้สิ่งใหม่นอกเหนือจากงานประจำแล้ว ต้องมีงานใหม่เข้ามา “งานใหม่” ก็คือ ลักษณะของการบริหารการพัฒนา นั่นเอง ต้องมีการวางแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติการประเมินผล แล้วต้องไปปรับแผนที่ใช้ให้เป็นวงจร ซึ่งคล้ายกับขดลวด คือ จากวงจรที่หมุนแบบเดิมนั้นจะค่อย ๆ สูงขึ้นเรื่อย ๆ การที่อยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งมานาน 10 ปี และยังคงทำแบบเดิมมาตลอดทุกปี ในวิชาการการบริหาร ถือว่าไม่ได้มีประสบการณ์ตลอด 10 ปี แต่เป็นประสบการณ์แค่เพียงปีเดียวเท่านั้น แต่ถ้าหากจำเจออยู่ถึง 10 ครั้ง ก็คือองค์กรเหมือนเดิม แต่ถ้าอยากจะให้องค์กรนี้ได้ประสบการณ์ 10 ปีจริง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละปี แต่ละขณะจะต้อง

-
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 - บรรยายพิเศษในการประชุมพิเศษและพัฒนาผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

ปรับเปลี่ยนเหมือนขดลวดสปริงที่จะค่อย ๆ สูงขึ้น และไปสู่จุดหมายปลายทาง นั่นคือ การที่เราจะต้องนำสิ่งใหม่ขึ้นมาแล้วเกิดการเรียนรู้ ซึ่งจะเป็นประสบการณ์ที่สำคัญที่ทำให้องค์กรนี้ก้าวไปข้างหน้า และทันต่อการเปลี่ยนแปลงหรือนำการเปลี่ยนแปลง แต่ที่แน่นอน คือ ของใหม่จะต้องมีปัญหาและอุปสรรคในตัวเอง

ปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น มีอะไรบ้าง ?

ประการแรก ทำให้เกิดความเสี่ยง เพราะถ้าไม่เสี่ยงก็จะมีกำไร เกิดความไม่แน่นอน ไม่เหมือนของเดิม เปรียบเหมือนการเดินทางเข้าไปในถ้ำที่เขาสำรวจเรียบร้อยแล้ว เพื่อเป็นถ้ำสำหรับนักท่องเที่ยวยุคใหม่ การติดไฟเพื่อให้แสงสว่าง มีราวกันตก มีบันไดให้เดินเรียบร้อย ทราบได้ว่าจากจุดนี้ให้ถึงจุดนั้นใช้เวลามากเท่าไร เดินไปแล้วจะเจออะไรบ้าง นั่นก็ลักษณะงานที่ทราบกันอยู่แล้ว แต่ถ้าหากเดินเข้าไปในอีกทางหนึ่งก็จะเป็นรูปแบบใหม่

ที่เรียกว่า จังหวัดทดลอง เพื่อจะดูว่าทั้งสองระบบนั้นก่อให้เกิดผลตามดัชนีชี้วัดความสำเร็จจริงหรือไม่ แค่นั้น อย่างไร ในเชิงวิชาการเรียกว่าเป็นการทดลองลักษณะกึ่งทดลอง หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Quasi - Experiment ซึ่งรูปแบบนี้ไม่ได้ทำครั้งแรกในโลก สหรัฐอเมริกาได้ทำมาก่อนหน้านี้กว่า 30 ปีแล้ว กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 1970 ก่อนการปรับเปลี่ยนองค์กรทั้งหลาย สหรัฐอเมริกาได้เริ่มดำเนินการทั้งลักษณะการทดลองแท้จริงและกึ่งทดลอง การทดลองแท้จริงคือการกระจายสุ่ม และที่ใช้กลุ่มทดลองก็คือ การจับคู่ หรือ Matching ขณะนี้ได้จับคู่กันโดยต้องการทดลองจังหวัดลำปาง ก็จะพิจารณาจังหวัดจากข้อมูลที่ได้มาจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อหาว่าจังหวัดใดที่มีความใกล้เคียงกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลทุติยภูมิที่ใกล้เคียงกันมากทั้งในแง่ของรายได้ประชากรต่อคนต่อปี แ่งของผลิตภัณฑ์ต่างๆ เปรียบเทียบได้กับจังหวัดพิษณุโลกซึ่งใกล้เคียงกัน

นอกจากนั้น จะทำการทดลองจังหวัดศรีสะเกษและพบว่า จังหวัดที่ใกล้เคียงกันคือจังหวัด

สุรินทร์ ทดลองที่ชัยนาท จังหวัดที่ใกล้เคียงคือ อ่างทอง ทดลองที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดที่ใกล้เคียงก็คือปัตตานี มีคู่เดียวที่ต่างกันมาก แต่ก็ไม่รู้ว่าจะไปหาจังหวัดใดเทียบเคียงได้คือ ภูเก็ต ซึ่งมีความแตกต่างจากจังหวัดพังงาพอสมควร แต่ก็ยังดีกว่าไม่เปรียบเทียบ ทำไมถึงดีกว่า พบว่า ระหว่างการดำเนินการจะมีปัจจัยภายนอกเข้ามามีผลกระทบพอสมควร บางครั้งจังหวัดที่ทดลองนั้น ถ้าไม่มีคู่เปรียบเทียบ ก็จะไม่ทราบว่าปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อจังหวัดทดลองอาจจะทำให้ดีขึ้นหรือแย่ลง เพราะวิกฤติโลก จึงสามารถบอกได้ว่า เมื่อทดลองไปแล้วผลที่ออกมาค่อนข้างจะแย่ลง อาจจะพบว่า จังหวัดทดลองนั้นแย่ลงไปกว่าปีที่แล้ว แต่ในขณะเดียวกันต้องดูด้วยว่าจังหวัดที่เป็นคู่เปรียบเทียบแย่ลงไปด้วยหรือไม่ บางทีจังหวัดทดลองอาจจะแย่ลงไปไม่มากเท่ากับจังหวัดที่เปรียบเทียบ คือ การขายสินค้าลดต่ำลง แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้ว อาจจะลดต่ำลงไม่มาก

คล้ายกับบีมน้ำมัน ตัวอย่างเช่น เคยขายได้แสนลิตรต่อเดือน ปรากฏว่า บีมน ก. ได้ใช้กลยุทธ์ทั้งแจก-แถมแล้ว ก็สามารถขายได้แค่เพียงหกหมื่นลิตรต่อเดือน แต่อีกบีมนึงคือบีมน ข. ที่เคยขายได้ 1 แสนลิตรต่อเดือนเหมือนกัน โดยไม่ได้แจก ไม่ได้แถม และยอดขายลดลงเหลือแค่ 4 หมื่นลิตรต่อเดือน หรือทั้งสองบีมนขายได้ 1 แสนลิตรต่อเดือนเหมือนกัน และเจอวิกฤติเหมือนกัน แต่ปรากฏว่า บีมน ก. มียอดขายลดลงเหลือ 6 หมื่นลิตร คนที่ไม่เข้าใจจะบอกว่าขนาดแจก-แถมแล้ว ยังทำให้ยอดขายลดลงถึง 4 หมื่นลิตรเหลือแค่ 6 หมื่นลิตร แต่บีมน ข. ที่เคยขายได้ 1 แสนลิตรและไม่ได้แจก ไม่ได้แถม ยอดเหลือ 4 หมื่นลิตร บีมน ข. กลับกลายเป็นลดลง 6 หมื่นลิตรอย่างน้อยที่สุด การแจก-แถมของบีมน ก. อาจจะช่วยให้ได้ตั้ง 2 หมื่นลิตร ถ้าไม่มีจุดเปรียบเทียบก็จะไปปรับว่า การแจก-แถมทำให้การขายลดลง ทั้งๆ ที่ปัจจัยตรงนี้เป็นปัจจัยที่กระทบทั้งระบบเลย เป็นปัจจัยที่ต้องเข้ามาควบคุมปัจจัยภายนอกที่ภาษาราชการอาจใช้ว่า ความแม่นยำภายนอก (External

Validity) และความแม่นยำภายใน (Internal Validity) จึงมีความจำเป็นจะต้องเปรียบเทียบเพื่อจะสรุปปัจจัยภายนอกที่เข้ามา

การเปรียบเทียบลักษณะนี้ การบริหารจัดการ เรียกว่า Hawthorn Effect ตั้งแต่ปี 1920 คือเมื่อ 80 กว่าปีมาแล้ว ที่โรงงาน"ยี่ฮือ"(GE) มีการทดลองในรูปแบบต่างๆ เพื่อพิจารณาถึงผลผลิตของโรงงาน ซึ่งคล้ายกับสูงขึ้น แต่เมื่อจับเวลาทำงาน 40 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ ไม่ว่าจะปรับอย่างไรก็ตาม ให้ทำงาน 4 วัน วันละ 10 ชั่วโมง หรือทำงาน 5 วัน วันละ 8 ชั่วโมง ผลผลิตก็สูงขึ้นทั้งสองรูปแบบ คำถามคือ เกิดอะไรขึ้น ทำไมเมื่อปรับวิธีการทำงาน ยอดรวมคือ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์เท่ากัน ไม่ว่าจะปรับแบบที่หนึ่ง หรือแบบที่สอง ผลผลิตก็สูงขึ้นทั้งคู่ ผลสุดท้ายปรากฏว่าการเฝ้ามองของฝ่ายบริหารทำให้คนงานขยันมากขึ้น ผู้ควบคุมก็ขยันมากขึ้น ปรับอย่างไรผลผลิตก็สูงขึ้น ตลอดเวลา ทำให้ความเข้าใจว่า มนุษย์เกิดความแตกต่างจากการทดลองในสัตว์ทั้งหลาย หรือแตกต่างจากการทดลองในสิ่งที่ไม่มีชีวิต เพราะมนุษย์ นั้นมีผลกระทบ Hawthorn เมื่อถูกจับตามอง จึงมีการเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มการทำงาน ท้ายที่สุด จึงต้องมีพื้นที่เปรียบเทียบเพราะถ้าถูกจับตามองแล้ว ประสิทธิภาพงานเพิ่มขึ้นก็ควรที่จะเพิ่มขึ้นทั้งสองรูปแบบ หรือลดลงก็ลดลงทั้งคู่

ประเด็นนี้คือจำเป็นที่ต้องใช้หลักวิชาการเข้ามาใช้ในการที่มีจังหวัดทดลองและจังหวัดเปรียบเทียบในรูปแบบกึ่งทดลอง ถ้าถามว่า รูปแบบอย่างนี้เคยทำที่อื่นในประเทศไทยไหม ต้องเรียนว่า ความจริงแล้วได้ทำมาตั้งแต่ปี 2526 ในขณะนั้นเป็นการกระทำในระดับของกรุงเทพมหานคร เรียกว่า โครงการสถานีตำรวจนครบาลทดลอง ซึ่งระยะนั้นได้มีการปรับโครงสร้างใหม่เนื่องจากได้มอบภารกิจของตำรวจเทศกิจให้กรุงเทพมหานคร จึงมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเหลืออยู่ แต่เดิมนั้น ตำรวจเหล่านี้ต้องกระจายไปทั่วทั้งนครบาลโดยเป็นสายตรวจทั้งหมด ต่อมา ได้มีการปรึกษาหารือกันว่า ไม่ควรกระจาย

แต่ควรเอาตำรวจสายตรวจไปดำเนินการตรวจท้องที่ ให้เข้มข้นขึ้น จึงมีการทดลองที่สถานีตำรวจนครบาลทองหล่อและสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ โดยสถานีตำรวจนครบาลทองหล่อเปรียบเทียบกับสถานีตำรวจนครบาลลุมพินี สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อเปรียบเทียบกับสถานีตำรวจนครบาลเตาปูน เมื่อดำเนินการไป 6 เดือนและ 12 เดือน พบว่า การป้องกันอาชญากรรมนั้นได้ผลเพราะอาชญากรรมลดลง เนื่องจากการสำรวจอาชญากรรม ไม่ได้สำรวจจากสถิติคดีอาญา ในแง่การปราบปรามไม่แตกต่างกัน แต่ในแง่ความพอใจของประชาชนสูงขึ้น และความพอใจของผู้ปฏิบัติงานกลับแย่ลง เพราะฉะนั้น บางครั้งจะนึกไม่ออกว่า มีอะไรดี มีอะไรที่แตกต่าง บางครั้งการดำเนินการเหล่านี้จำเป็นต้องมีการทดลองในรูปแบบอย่างเดียวกันและในหลายโอกาส

ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ NIDA ก็เคยใช้รูปแบบนี้ ก่อนที่จะเปิดการเรียนการสอนภาคพิเศษตอนเย็นและในภูมิภาคขยายออกไปยังต่างจังหวัด ระหว่างที่ดำเนินการภาคพิเศษในกรุงเทพฯ ทั้งที่มีการสอนมานานกว่า 20 ปีแล้ว แต่พอเปิดสอนตอนเย็นหรือภาคค่ำ ก็เจอปัญหา ปัญหาอย่างหนึ่งที่คาดไม่ถึงคือไฟฟ้าดับ ไม่มีไมค์ ไม่มีแสงสว่าง เครื่องปรับอากาศก็เปิดไม่ได้ และครั้งหนึ่งในวันสอบนักศึกษาตั้งใจมาสอบเต็มที่ ปรากฏว่าวันนั้นไฟฟ้าดับอีก อาจารย์บอกขอให้เลื่อนสอบ แต่นักศึกษาไม่ยอม ยังไงก็ต้องสอบ เพราะเตรียมตัวจะไปฉลองกันแล้ว ปัญหายุติลงตรงที่ต้องซื้อเทียนไขมาจุดปักตรงหน้าแต่ละคนเพื่อให้แสงสว่าง รุ่งนั้นเลยใช้ชื่อว่า "รุ่งแสงเทียน" จะเห็นได้ว่า ปัญหาเหล่านี้บางทีก็คาดไม่ถึง เพราะฉะนั้น สิ่งที่สำคัญของการทดลองคือบางครั้งมีปัญหาคาดไม่ถึง จึงจำเป็นต้องดำเนินการจากจุดเล็กไปหาจุดที่ใหญ่ขึ้น จากเรื่องง่ายไปหาเรื่องยาก จากเรื่องที่ค่อนข้างจะเป็นระดับจุลภาคไปหาระดับที่เป็นมหภาค นี่เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้รูปแบบของการทดลองโดยย่อ

สำหรับ CEO ไม่ได้ไปกระทบต่อท้องถิ่นด้วย

ประการทั้งปวง เพราะหลายคนมีคำถามว่าท้องถิ่น
เองจะถูกลดอำนาจหรือเปล่า ที่จริงแล้ว ท้องถิ่นน่า
จะได้รับประโยชน์เพราะสายการบังคับบัญชา สาย
การตัดสินใจในเรื่องงบประมาณซึ่งน่าจะสิ้นสุดได้ที่
ตรงนี้ ที่กระทบมากที่สุดคือระหว่างส่วนกลางกับ
ส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัดแทนที่จะมอบไป
ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ ณ วันนี้
จังหวัดทดลอง จะให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
มอบอำนาจจากส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรม
ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แทนที่จะมอบตรงไปยัง
หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็น
เรื่องงบประมาณ คน โครงการ และในแต่ละ
จังหวัดก็เป็นภาพรวมของจังหวัดนั้น มีศักยภาพอะไร
มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหารจัดการเป็น
อย่างไร ยุทธศาสตร์ของจังหวัดจะเป็นไปทางด้าน
ไหนแล้วก็ประมวลทั้งหมดขึ้นมา (Intergrate) ซึ่งใช้
คำว่า “ระบบบูรณาการ”ที่จะมุ่งไปข้างหน้า เป็น
ลักษณะการประสานทุกส่วนเข้าด้วยกัน พร้อมกัน
จังหวัดก็สามารถริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ที่อาจจะเหมาะกับ
ยุคสมัย ที่สังคมต้องการได้มากยิ่งขึ้น แทนที่จะต้อง
คิดจากส่วนกลางแล้วมอบหมายให้จังหวัดดำเนินการ
เช่นที่ผ่านมา

ยกตัวอย่าง ฯพณฯ ประธานองคมนตรี พลเอก
เปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้แง่คิดการทำงานวันละ
8 ชั่วโมงคงไม่พอ อาจจะต้องกลายเป็น 15 ชั่วโมง
หรือ 17 ชั่วโมง ไม่ได้ความหมายว่าให้คนคนเดียว
นั่งทำงานอย่างนั้นตลอดเวลา แต่ความหมายว่า อาจ
จะต้องจัดงานในฝ่ายที่ให้บริการในบางจังหวัดเป็น
ผลัดกัน ซึ่งขณะนี้บางงาน เช่น โรงพยาบาล สถานี
ตำรวจ และภาคเอกชนก็เป็นผลัดอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น
บางจังหวัดที่มีความจำเป็นก็อาจจะต้องทำงานเป็น
ผลัดกัน แทนที่ประชาชนจะต้องมารับบริการเฉพาะ
ในช่วงระหว่าง 08.30 - 16.30 น. ก็อาจจะ
ยืดเวลาของการให้บริการออกไปเป็นระหว่างเวลา
08.30 - 20.00 หรือ 21.00 น. และจะเป็นส่วน
หนึ่งที่ทำให้สถานที่ราชการสามารถใช้เวลาได้มากขึ้น

ถ้ามีผู้ขอรับบริการมากพอ อันนี้เป็นความริเริ่มของ
จังหวัดได้ จังหวัดอาจจะแยกงานออกเป็นผลัด ซึ่งได้
ทำอยู่บ้างแล้วที่ระดับอำเภอ และอำเภอก็อาจจะ
ทำงานเชิงรุกออกไปหาประชาชนในท้องถิ่น ในหมู่บ้าน
ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการทำบัตร การให้บริการต่าง ๆ
เราสามารถจะ“รุก”ออกไปได้ นี่คือการทำงานใน
ลักษณะออกไปรับรู้ปัญหาและให้บริการถึงพื้นที่เป็นต้น
นี่คือการที่เอางานเป็นตัวนำ

สำหรับเรื่องงบประมาณ บ่อยครั้งที่มีการออก
กฎหมายไปแล้ว แต่มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร ไม่
มีการติดตามผลกันนัก เหมือนกับการวางแผนแล้วนำ
มาใช้ได้หรือไม่ ไม่ทราบ จนกระทั่งมีคำล้อเลียนว่า
ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Planning แต่กลับเป็น”แผนนิ่ง”
เพราะเขียนแผนแล้วก็ไม่ต้องมาดูกันอีก ถ้าเป็นไปได้
ก็คือเขียนแผนเสร็จก็ต้องนำแผนไปสู่การปฏิบัติ
แล้วประเมินผล เมื่อเสร็จแล้วนำมาปรับแผนเป็น
วงจรไม่รู้จบ ไม่ใช่แผนก็ว่าไป ทำงานก็ทำไป
ประเมินผลก็ไม่เคยมีและการปรับแผนก็ไม่เคยทำ
เพราะฉะนั้นการทำงานก็ไม่ครบวงจร

ในลักษณะของจังหวัดบูรณาการหรือจังหวัด
ระบบใหม่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนที่สำคัญมาก การคิด
ร่วมกัน ตัดสินใจร่วมกัน แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ
ปฏิบัติเสร็จก็นำไปสู่การประเมิน ประเมินเสร็จก็ปรับ
แผนให้ครบวงจร ลักษณะเหมือนวงจรไฟฟ้า
เพราะฉะนั้นจึงเป็นส่วนที่สำคัญ และ ณ วันนี้
จังหวัดจะได้รับอำนาจที่มากขึ้น แทนที่จะแต่งตั้ง
โยกย้ายหรือให้คุณให้โทษได้เพียงแค่ระดับ 7 สำนักงาน
ก.พ. ได้ศึกษาแล้วว่า สามารถจะให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย ตั้งแต่หัวหน้าส่วน
ราชการจังหวัดประจำจังหวัดลงไป โดยเฉพาะ
เป็นการแต่งตั้งโยกย้ายภายในจังหวัด ผู้ว่าราชการ
จังหวัดจะมีอำนาจในประเด็นนั้นมากขึ้น ถามว่าผู้ว่าฯ
จะมีอำนาจล้นฟ้า ใช่หรือไม่ ก็สามารถตอบได้ว่าไม่จริง
เพราะว่า ผู้ว่าฯ เอง ณ วันนี้กำลังถูกจับตามอง
เพิ่มเติมจากระบบตรวจสอบธรรมดา และยังมีคน
บุคคลที่เข้าไปติดตามประเมินผล โดยเฉพาะอย่าง

ยังจะมีการประเมินตั้งแต่ก่อนเริ่ม ณ วันนี้ เชื่อว่าส่วนใหญ่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลไปหมดแล้ว และจะต้องประเมินอะไรบ้าง

การประเมินผลจะดำเนินการตั้งแต่ก่อนเริ่มอย่างย่อ ๆ คือ เช่นจังหวัดลำปางกับจังหวัดพิษณุโลก นั้น คณะจารย์จากมหาวิทยาลัยนเรศวร เป็นคณะผู้ประเมิน จังหวัดศรีสะเกษกับจังหวัดสุรินทร์ มีคณะผู้วิจัยจากสถาบันราชภัฏสุรินทร์ จังหวัดชัยนาทกับจังหวัดอ่างทองมีสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยารับผิดชอบประเมิน จังหวัดภูเก็ตกับจังหวัดพังงา มีสถาบันราชภัฏภูเก็ตเป็นคณะผู้ประเมิน และจังหวัดนราธิวาสกับจังหวัดปัตตานี มีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี เข้าไปดำเนินการประเมินผล โดยการประเมินผลจัดทำเป็น 3 ช่วงใหญ่ ๆ

ช่วงที่ 1. คือก่อนเริ่มโครงการ ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ซึ่งทางจังหวัดเองคงได้รับทราบแล้ว โดยได้ประสานของบกลางซึ่งทางสำนักงานประมาณได้อนุมัติแล้ว ในฐานะที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียแล้ว แต่ในฐานะที่เป็นนักวิชาการตามโครงการสถานีตำรวจนครบาลทดลองซึ่งประเมินให้ฟรีหมด ค่าใช้จ่ายอยู่ที่คณะผู้ประเมินไปเก็บข้อมูล คำนวณมัน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น วันนี้ คณะนักวิชาการนั้น เงินเดือนน้อยอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นต้องประเมินโดยมีค่าตอบแทน จึงของบประมาณไปให้ 19 ล้านบาท สำหรับ 5 สถาบันการศึกษา เพราะให้แบบสอบถามชุดหนึ่งประมาณ 300 บาท แต่ละจังหวัดจะเก็บประมาณ 2,000 ชุด ซึ่งเก็บจาก 3 กลุ่ม คือกลุ่มประชาชน ท้องถิ่น และข้าราชการ เพราะฉะนั้น ผู้ว่า ฯ จะทราบเลยว่าใครเป็นผู้ที่จะประเมิน ถ้ามันลงไปดูแลพี่น้องประชาชนเป็นอย่างดี และในขณะที่เดียวกันประชาชนมีความรู้สึกใกล้ชิดและได้รับความเอาใจใส่ ผลการประเมินก็จะดี และต่อไปอาจจะขยายไปยังทุกจังหวัดถ้ามีงบประมาณ โดยจะใช้ข้อมูลนี้ย้อนกลับในการประเมิน ส่วนที่เก็บข้อมูลจะประเมินจากความพอใจของพี่น้องประชาชนส่วนหนึ่งจากประชาชนในพื้นที่ คือจากท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบจ.

เทศบาล อบต. และนอกจากนั้น ก็ประเมินจากข้าราชการในจังหวัด เป็นการประเมินต่อตัวบุคคล และอีกตัวหนึ่งที่เป็นดัชนีที่บ่งบอกความสำเร็จที่ชัดเจนมากก็คือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล 3 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ 1 คือปัญหาความยากจนก็ไปโยงกับปัญหาเศรษฐกิจ ประเด็นที่ 2 คือปัญหายาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาสังคม และ ประเด็นที่ 3 คือปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารระบบราชการ

เพราะฉะนั้นดัชนีใหญ่ที่จะประเมินความสำเร็จในฐานะข้อมูลปฐมภูมิมีอยู่ 2 ส่วน คือ 1) นโยบายเร่งด่วน 3 ประการ และ 2) ความพึงพอใจของประชาชน ท้องถิ่นและข้าราชการ สถาบันการศึกษาเหล่านี้จะไปเก็บข้อมูลพื้นฐานก่อนเริ่มโครงการซึ่งได้ดำเนินการในช่วงเดือนสิงหาคม - กันยายน 2544 และวันที่ 1 ตุลาคม 2544 ก็เริ่มรูปแบบใหม่กับรูปแบบเดิมเปรียบเทียบกัน

ช่วงที่ 2 คือหลังจากนั้นเมื่อครบ 6 เดือน คือประมาณเดือนเมษายน 2545 จะมีการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามชุดเดียวกัน โดยกลุ่มเดียวกันไปทำการสุ่มอีกครั้งหนึ่งเป็นการประเมินครั้งที่สอง จนกระทั่งประมาณเดือนตุลาคม 2545 ข้อมูลเหล่านี้จะทำการวิเคราะห์ว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยแค่ไหน ซึ่งไม่แน่ เพราะบางที่รูปแบบเดิมอาจจะได้ผลดีกว่ารูปแบบใหม่ก็เป็นไปได้ เพราะรูปแบบใหม่น้อยที่สุดที่เคยเจอปัญหา คือในช่วง 1 เดือนแรกจะมีลักษณะที่สับสนพอสมควร คล้ายกับว่าไม่น่าจะทำรูปแบบใหม่เพราะจะมีปัญหาอุปสรรคมากพอสมควร เพราะรูปแบบใหม่นั้น เป็นรูปแบบที่อาจจะเข้าใจไม่ตรงกันแต่หลังจาก 1 เดือนไปแล้ว เดือนที่ 2 ที่ 3 ที่ 4 น่าจะดีขึ้น คล้าย ๆ กันกับเมื่อรัฐบาลชุดนี้เข้ามารับหน้าที่ใหม่ 3 เดือนแรกเป็น 3 เดือนที่ปั่นป่วนที่สุด ระบบงานก็ยังไม่เข้าที่ ระบบคนก็ยังไม่เข้าที่ งานใหม่ ๆ เข้ามาเต็มไปหมด ความเครียดค่อนข้างสูง แต่หลังจาก 3 เดือนผ่านไปและเข้าสู่เดือนที่ 4 - 5 - 6 - 7 สภาพค่อนข้างจะดีขึ้นและเริ่มเข้าที่

เข้าทาง

ช่วงที่ 3 คือ ช่วงที่จำเป็นต้องมีการประเมิน 12 เดือน เพราะว่าต้องให้ครบหนึ่งวงรอบของงบประมาณแผ่นดิน เพราะฤดูกาลเป็นปัจจัยภายนอกที่เข้ามากระทบเสมอ และนอกจากนั้นประเด็นที่อยากจะดูก็คือ ปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยที่มีความหวั่นไหวเกรงว่า จะเป็นการรวบอำนาจกลับมาซึ่งไม่จริง เพราะไม่ เกี่ยวกัน จริงๆ แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะ ได้รับผลดีจากการประเมินและทดลองครั้งนี้ แต่เนื่องจากว่าเป็นสิ่งใหม่ หลายคนอาจมีความวิตก

มีความไม่สบายใจ จากข้อมูลitudym เมื่อมีการ เปรียบเทียบแต่ละคู่ ยกเว้น ของจังหวัดภูเก็ตและพังงา ก็จะมีรายได้ต่อหัวต่อคน ผลผลิตการเกษตร รวมไปถึง จนถึงปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ที่เก็บอยู่แล้วตาม จปฐ. หรือ กชช. 2 ค. ก็ตาม ข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำมาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบด้วย

ลักษณะรูปแบบของจังหวัดทดลอง และ จังหวัดเปรียบเทียบ จะได้รับการประเมินอย่างต่อเนื่อง สิ่งหนึ่งที่สำคัญก็คือจะเกิดการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัว เป็นการตื่นตัวโดยที่เปรียบเทียบระบบ ไม่ใช่การ เปรียบเทียบ หรือแข่งระหว่างตัวบุคคล

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์*

ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดน่านรองที่ได้รับ
การคัดเลือกขึ้นมา ถือว่าได้รับมอบหน้าที่ที่สำคัญมาก
และน่าท้าทาย สามารถปฏิบัติราชการได้เต็มกำลัง
การประเมินผลไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใด เชื่อแนได้
ว่าจะต้องดีกว่าบทบาทเก่าเพราะในเชิงของการ
บริหารจัดการแล้ว ระบบ CEO จะให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คล่องตัว สามารถ
บริหารจัดการได้ดีกว่าระบบเดิม

ในปัจจุบัน คณะรัฐบาลมีนโยบายหลัก คือการ
สร้างความเข้มแข็งให้กับ 3 ฝ่าย คือ

1. ภาคประชาชน เพราะภาคประชาชนนั้น
เป็นสิ่งที่รัฐบาลชุดนี้ต้องการสร้างให้มีความเข้มแข็ง
มากขึ้น เห็นได้จากหลายนโยบายที่ได้ประกาศออกไป
ไม่ว่าการพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบาย 1 ตำบล 1
ผลิตภัณฑ์ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หรือแม้กระทั่ง
งานของกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งพยายามที่จะช่วย
สนับสนุนในจุดนี้ อาทิ กระทรวงการคลัง จัดให้มี
ธนาคารประชาชน ธ.ก.ส.ซึ่งจากวันนี้ไปจะไม่ใช่
ธนาคารที่มุ่งเฉพาะการปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกร
เท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ที่จะเข้าไปช่วยพัฒนาภาค
เกษตรทั้งภาคให้มีความเข้มแข็งขึ้น สิ่งเหล่านี้ล้วน
แล้วแต่ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับภาค
ประชาชนเป็นสำคัญ

2. ภาคธุรกิจเอกชน ทั้งในส่วนกลางและ
ส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ บสท. การสร้าง SME
สิ่งต่างๆ เหล่านี้คือสิ่งที่ต้องการสร้างพื้นฐานในการผลิต

เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคธุรกิจไทยในระยะ
ยาวข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลกำลังจะออก
กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนในชนบท
ขึ้นมา ซึ่งมีความสำคัญมาก

3. ภาคการเมืองและภาครัฐ โดยจะให้มีการ
ปฏิรูประบบเริ่มตั้งแต่การปรับโครงสร้างราชการ การ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไปจนถึงการปฏิรูประบบกฎหมาย
สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เกิดขึ้นในวันสองวัน แต่ต้องใช้เวลา
เป็นปี

การสร้าง ความเข้มแข็งทั้ง 3 ภาคนี้เป็นไปไม่ได้ที่
นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีไม่กี่คนจะเป็นผู้ผลักดันให้
เกิดความสำเร็จได้ แต่ความสำเร็จจะบังเกิดหรือไม่
นั้นย่อมขึ้นอยู่กับผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีซึ่งก็คือผู้ว่า
ราชการจังหวัด ถ้าในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้อง
“ແ່ງນຳ” ขึ้นมามองส่วนกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มกลไกสั่ง
การทุกอย่าง ความเป็นไปไม่ได้ที่การปฏิรูปราชการให้
บังเกิดผลในเร็ววันก็คงยาก แต่รู้ ๆ จะให้เปลี่ยนจาก
ซ้ายไปขวาเลย หรือหน้ามือเป็นหลังมือในเวลาสั้น ๆ
คงทำได้ยากเหมือนกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงระบบ
วิธีการบริหารนั้นต้องค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากระบบ
เดิมเป็นมานานนับสิบปีแล้ว

เพราะฉะนั้น เป็นสิ่งที่ดีที่กระทรวงมหาดไทยได้
ริเริ่มโครงการน่านรอง เพราะนี่ก็คือ หัวใจของการ
บริหารจัดการเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง หรือ
Management of Change การที่จะทำทีเดียวหมด
นั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ ต้องทำบางแห่งให้เกิดผลเสียก่อน

* - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

- บรรยายพิเศษในการประชุมพิเศษและพัฒนาศูนย์รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

และจากผลอันนั้นก็จะนำไปสู่การขยายผลให้จังหวัดอื่น ๆ จะได้เห็นคุณค่าและปฏิบัติตามในสิ่งเดียวกัน ไม่เช่นนั้นก็ยากที่จะแนะนำ หรือ ทำให้คนอื่นเกิดความเชื่อถือ (Convince) ตามได้ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่คัดเลือกให้เป็นจังหวัดนำร่องในฐานะผู้ว่า ฯ CEO นั้นจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง

ในช่วงเวลา 1 ปีข้างหน้าอยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านทุ่มเทอย่างเต็มที่ในฐานะของผู้ว่า ฯ CEO แต่ก่อนอื่นต้องตอบตัวเองให้ได้ก่อนว่าหน้าที่ของ CEO คืออะไร ถ้าหน้าที่ของ CEO ยังเป็นเหมือนเดิม ๆ ที่เคยทำมา เมื่อถึงเวลาวัดผลความแตกต่างจะมีน้อยมาก แต่ถ้าเริ่มปรับเปลี่ยนตัวเองตั้งแต่จุดเริ่มต้นว่าบทบาทของ CEO นั้นคืออะไร และต้องทำตัวอย่างในบทบาทนั้น ๆ โดยได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง โอกาสที่จะทำให้ทุกอย่างดีขึ้นได้ในเร็ววันนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ไม่ทราบว่าเป็นระบบราชการนั้นให้ความหมายของคำว่า CEO กันอย่างไร แต่ในระบบของการบริหารธุรกิจภาคเอกชนนั้นหมายถึงบทบาท 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ข้อที่ 1 การกำหนดภารกิจว่า ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดคืออะไร อย่างน้อยต้องคิดแล้วว่าบทบาทผู้ว่า ฯ CEO นั้นมีภารกิจคืออะไรบ้าง เป็นสิ่งที่ทำมาแต่เดิม ๆ หรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่รู้แน่นอนว่า 4 ปีข้างหน้าจะกำหนดเส้นทางใดให้กับจังหวัด ข้อเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่อาจจะเป็นแนวทางในการใช้ประโยชน์ ได้แก่

1. การสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้น (Wealth Creation) ภายในจังหวัด นี่ถือเป็นหน้าที่หลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะการที่เศรษฐกิจโลกถดถอย และในภาวะการที่รัฐบาลชุดนี้มีนโยบายกระจายความมั่งคั่งสู่ภูมิภาค สร้างความเข้มแข็งให้กับระดับรากหญ้า ความเข้มแข็งระดับรากหญ้าจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าในระดับจังหวัดไม่สามารถสอดรับนโยบายของรัฐบาลได้ เพราะฉะนั้น การสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้นในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นภารกิจสำคัญ

2. การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัด ในส่วนนี้จะเกี่ยวกับความปลอดภัย ความมั่นคงในชีวิตของเยาวชน การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถระบุบทบาทที่ชัดเจนได้ว่า 2 ตัวนี้คือภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในอนาคตข้างหน้า บทบาทของ CEO ข้อที่ 2 ก็สามารถตอบได้ชัดเจน

ข้อที่ 2. คือการประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategy formulation) ว่า การที่จะบรรลุภารกิจนั้นต้องทำอะไรบ้าง การประมวลการสร้างกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุภารกิจในข้อแรก คือ การสร้างความมั่งคั่งจะอย่างไรให้จังหวัดมีระดับรายได้เพิ่มขึ้น มีการผลิตเพิ่มขึ้น มีการสร้างงานเพิ่มขึ้น มีการกระจายรายได้ภายในจังหวัดดีขึ้น ประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิต ต้องพิจารณาว่าในจังหวัดจะผลิตสินค้าอะไรภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ได้บ้างไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม หรือภายใต้นโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการกระจายความมั่งคั่งสู่ชนบท จังหวัดมีจุดคืออะไรบ้างในการผลิต ไม่ใช่คิดว่าจะผลิตอะไรก็ผลิตกันแบบไม่มีทิศทาง เอาเงินงบประมาณหวานลงไปเท่าไรก็หายหมดในพริบตา แต่การจัดลำดับความสำคัญ(Set priority) ต้องมีอยู่ในใจ

จังหวัดก็เหมือนประเทศ ประเทศไทยในสังคมโลก จะอยู่รอดหรือไม่อยู่รอดขึ้นอยู่กับการวางตำแหน่ง (Position) ของประเทศไทยในสังคมโลกว่า ไทยเรานั้นมีจุดดีจุดเด่นอะไร พยายามใช้จุดเด่น (Strength Matching) นั้นมาประสานกับโอกาสที่เปิดให้ (Opportunity) และพยายามหลบหลีกจุดด้อย (Weakness) จากความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดขึ้น(Threaten) นี่คือการเคล็ดลับของการบริหารธุรกิจ

ฉะนั้น ต้องคิดแล้วว่าในจังหวัดมีอะไรบ้าง ยกตัวอย่าง จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดนำร่อง จะเพิ่มการใช้จ่าย เพิ่มรายได้ เพิ่มการผลิต เพิ่มการท่องเที่ยว ต้องทำอะไร สินค้ามีกี่ตัว ผลิตสินค้าอย่างเดียวเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอทำอะไรจึงจะเพิ่มมูลค่า (Value Added) ให้สินค้าแต่ละตัวมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ทำอย่างไรที่จะให้สินค้าที่มีอยู่สามารถเพิ่มคุณภาพ และมีความหลากหลายขึ้นมา รายได้จากอย่างอื่น ๆ

เช่น จากการท่องเที่ยวจะอย่างไรบ้าง ภูเก็ตเป็น “เพชร” แห่งการท่องเที่ยว แต่ถ้าเป็นเพชรที่ไม่รู้จักกำหนดทิศทางของตัวเองว่าเพชรเม็ดนี้จะอยู่ตรงไหน ภายใต้ภาวะการท่องเที่ยวที่ถดถอยลง ก็จะเป็นเพชรไปก็ไม่มีประโยชน์ เพราะฉะนั้นต้องกำหนดให้ชัดเจนให้ได้ว่าวิธีการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวจะมาจากตรงไหน ถ้าไม่คิด รายได้ก็เป็นเพียงแค่เดินทางมาอยู่ที่โรงแรมแล้วก็จบกันไป แต่ต้องคิดว่าการให้ความหมายของการท่องเที่ยวในภูเก็ตเสียใหม่ว่าจะต้องมีอะไรบ้าง แหล่งท่องเที่ยวอยู่ที่ใดบ้าง ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในภูเก็ตมีอะไรบ้าง แหล่งบันเทิงเรีงรมย์มีไหม สิ่งที่ได้สร้างขึ้นมาแล้วสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศหรือไม่ จุดศูนย์กลางของจังหวัดเป็นอย่างไร บรรดาชนชั้นร่ำรวยทั้งหลายนิยมมาภูเก็ตใช้หรือไม่ อะไรที่ภูเก็ตควรมีใน 4 - 5 ปีข้างหน้า สินค้าที่เขาเข้ามาแล้วต้องจับจ่ายใช้สอยมีอะไรบ้าง กรมการพัฒนาชุมชนต้องมีบทบาทเข้ามาตรงนี้ แล้วในแต่ละจังหวัดที่ต้องการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว ต้องมีสินค้าที่ทำขึ้นมา สินค้าที่มีอยู่แล้วดีหรือเปล่า จะพัฒนาขึ้นมาได้อย่างไร และที่สำคัญต้องมีการโปรโมตสินค้านั้นอย่างไร คือใช้การตลาด(Marketing) เข้ามาช่วย เพราะฉะนั้นถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าใจได้ชัดเจนว่าภารกิจใหม่คือ การสร้างรายได้จากผลผลิตจากการท่องเที่ยว ก็จะสามารถประมวลความคิดได้ และเรียกประชุมหาข้อมูล ถกเถียงกัน ประชุมเป็นแผนขึ้นมาเพื่อสร้างรายได้ สร้างความมั่งคั่ง และต้องถามต่อไปว่าจะทำอะไรให้ความมั่งคั่งเหล่านีกระจ่ายไปทั่วทั้งจังหวัด และจะมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง นั่นคือถามถึง “How To” หรือ วิธีการที่จะทำอะไร เมื่องบประมาณจากส่วนกลางมาที่จังหวัดต้องพิจารณาว่าที่จะใช้งบประมาณลงไปที่กิจกรรม (Activity) อะไรบ้าง นี่คือนโยบายของภาครัฐ ความมั่นคงจะไม่มียั่งยืนเลยถ้าทำลายสิ่งแวดล้อม ถ้าไม่มีแรงงานที่มีความสามารถ มีทักษะ (Skilled Labour) ถ้าไม่มีโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) รองรับความได้เปรียบทั้งหลายก็ไม่สามารถจีรังยั่งยืนได้ งบประมาณบางส่วนต้องเตรียมไว้สำหรับการสร้างฐานตรงนี้ คอยรองรับ เป็นต้น ลำพังภาครัฐเพียง

อย่างเดียวไม่พอที่จะสร้างความมั่งคั่ง ต้องใช้การลงทุนภาคเอกชน (Private Investment) ช่วยเสริมด้วย ไม่ต้องรอส่วนกลาง ไม่ต้องรอให้รัฐบาล

ประเทศจีนวันนี้ GDP Growth สูงมาก จริงๆ แล้วตัวเลขนี้อาจมาจากแค่เพียง 2 จังหวัดใหญ่ๆ คือ เซี่ยงไฮ้ กับ เซ็นเจิ้น แต่ผลงานของนายจูหลิงจี ที่สามารถคิดเสียก่อนว่าจังหวัดของเขาต้องระดมนักลงทุนจากต่างประเทศ ไม่ใช่แค่นักลงทุนในประเทศ จะทำอะไรให้นักลงทุนต่างประเทศเข้ามาที่จังหวัดอย่างภูเก็ต จะทำอะไรจึงจะดึงนักลงทุนมาได้ เซี่ยงไฮ้ทำอะไรได้ เขาคิดทุกอย่างในเรื่องที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน กิจกรรมที่ควรจะมีสิ่งอำนวยความสะดวก(Facility)ที่ควรจะมี เพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ จังหวัดนั้นต้องมีความปลอดภัย ต้องไม่มีอันตราย ทุกอย่างต้องดีพอที่จะทำให้คนต่างชาติที่จะมาลงทุนเกิดความรู้สึกที่ดีเหมือนกับได้อยู่บ้านของตนเอง เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ต้องเป็นสิ่งที่ต้องคิดขึ้นมาให้ได้

การท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองพี่เมืองน้องกับจังหวัดเชียงใหม่ ๆ มีโครงการบ้านพี่เมืองน้องกับอีก 20 ประเทศ และได้แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมกัน มีความกระตือรือร้นมาก ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ทีมงานพูดภาษาอังกฤษได้หมด และภาษาอื่นก็ใช้ได้คล่องแคล่ว จึงสามารถเชื่อมกับ 20 ประเทศ จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยจะเป็นอย่างนี้หรือไม่ วันนี้เชียงใหม่ทำอะไรอยู่ นี่คือนโยบายที่ต้องถาม เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นจังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต หรืออื่น ๆ ต้องเริ่มจากตรงนี้ ถ้ายังคิดไม่ออก ต้องใช้นักวิชาการให้เป็นประโยชน์ เชิญเข้ามาในแต่ละพื้นที่ เชิญการท่องเที่ยว ฯ คนโบราณว่า มากคนมากความ อย่างกระจุกตัวอยู่กับไม่กี่คน ต้องให้ผู้รู้เขามาระดมสมองกันก็จะได้เกี่ยวกับการลงทุน (Investment) ในแต่ละจังหวัดจะต้องใช้กลไกทุกอย่างเข้ามาช่วย เช่น หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผู้แทนในท้องถิ่นอยู่แล้ว มีเครือข่ายเชื่อมโยง(Network)ที่มีพลังอยู่แล้ว ในจังหวัดมาช่วยกันระดมพลัง สิ่งเหล่านี้คือสิ่งที่สามารถใช้ทุกอย่างที่อยู่ในจังหวัดเพื่อประมวลเป็นยุทธศาสตร์ว่าด้วยการสร้างความมั่งคั่งให้กับจังหวัด

ความพร้อมมีหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พร้อม สิ่งต่าง ๆ ก็พร้อมได้ยาก เพราะใครจะมีมือไม้เทียบเท่ากระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นก็ควรจะเริ่มคิดจากสิ่งเหล่านี้ขึ้นมา นี่คือการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

เรื่องคุณภาพชีวิต สามารถคิดออกมาได้อยู่แล้วว่าทำอะไรให้มีความมั่นคงปลอดภัย ทำอย่างไรให้ต่างชาติมาอยู่แล้วสบายใจ ทำอย่างไรให้ชีวิตของคนจังหวัดนั้นมีการศึกษาที่ดี มีความรู้ที่ดี มีทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ถูกทำลาย มีระบบสาธารณสุข (Health Care) ที่ดีพอ อาจพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์ของสังคม โดยยังไม่พิจารณาถึงการเมืองในจังหวัด ซึ่งต้องพิจารณาประกอบให้ได้

จากตรงนี้เอง ในปีหน้า แทนที่จะรอส่วนกลางถามมายังจังหวัด จังหวัดอาจจะแสดงให้เห็นชัดได้ว่าต้องทำกิจกรรมกี่ประเภทในปีข้างหน้า และก็กิจกรรมที่ต้องใช้เงินจำนวนเท่าไรโดยมียุทธศาสตร์ ไม่ต้องรอสำนักงานประมาณ ซึ่งจะมากำหนดว่าให้ทำอะไร เพราะใครจะรู้ดีเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดคิดจากยุทธศาสตร์แตกออกมาเป็นกิจกรรม แล้วแตกมาเป็นงบประมาณรวมกันออกมาเป็นงบประมาณที่จะพัฒนาเพื่อการลงทุนในจังหวัดนั้น นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายประจำก็นำเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อดูว่าส่วนกลางตอบสนองอะไรได้บ้างและอย่างไร จะคิดจะเติมอย่างไร ก็มีจุดเริ่มต้นจากภายในจังหวัดที่เกิดขึ้นมา ในจังหวัดเองก็รู้ว่าแต่ละตำบลต้องการอะไร ฉะนั้นระบบงบประมาณก็สามารถขึ้นมาจากกาหนดยุทธศาสตร์ก่อน เพราะฉะนั้นถ้าไม่มียุทธศาสตร์ก็เหมือนกับการเอาเงินไปหว่านโดยที่ไม่รู้จะทำอะไร สุดท้ายก็คือ ถนนลาดยางทุกหมู่บ้านทั้ง ๆ ที่มีงานที่จะต้องทำเต็มไปหมด นี่คือการตอบคำถามข้อที่ 2 ว่าบทบาท CEO คือ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy formulation)

ข้อที่ 3 คือ ข้อที่ยากมากที่จะพิสูจน์ฝีมือผู้ว่าราชการจังหวัดคือ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างได้ผล (Strategy Implementation) ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดกองทัพของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีความยืดหยุ่น ขึ้นตอนที่จำเป็นตัดทิ้งเสีย ทำงานเป็นทีมกระจายงานออกมา คงเคยได้ยินคำว่า “lean and mean” คือ ต้องคล่องแคล่วว่องไว
2. วัฒนธรรมในการบริหารพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด (Culturalization) นี่สำคัญมาก ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเขียนทุกอย่างเสร็จหมด แต่วิธีการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงใช้ระบบดั้งเดิมคือผู้น้อยไม่กล้าทักผู้ใหญ่ ทุกอย่างเป็นชั้นไล่ลงมา ก็คงไม่เป็นผล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถือโอกาสนี้ลองปรับดูว่า จะทำอะไรให้เป็นกระบวนการการเรียนรู้ (Learning Organization) ปรับเปลี่ยนให้มีการระดมพลังระดมสมองขึ้น นี่คือการกำหนดวัฒนธรรมที่มีทีมงานให้ดี ต้องมีสาระสำคัญว่าต้องการเป้าหมายอย่างไร ตรวจสอบอย่างไร ต้องเอาใจใส่ดูแลโดยใช้ระบบพฤติกรรม (Performance Base) เป็นจุดเริ่มต้นในการวัด
3. ที่สำคัญที่สุด คือคำว่า Management of Change แนวความคิดที่ไม่เคยมีมาก่อนในจังหวัด ที่สำคัญที่สุดคือ การสื่อสาร ต้องเรียกประชุมผู้หลักผู้ใหญ่ทุกคนเข้าใจด้วยกันว่า กำลังทำอะไรอยู่ จะมุ่งไปสู่จุดหมายใดร่วมกัน สื่อสารเพื่ออะไร เพื่อระดมพลังให้เข้าใจกัน เดินก้าวไปข้างหน้าด้วยกัน เพื่อลดแรงต้านทาน เพราะการเปลี่ยนแปลงลงย่อมมีการต่อต้านซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่ต้องเข้าใจอย่างหนึ่งว่า การต้านทานความเปลี่ยนแปลง (Resist to Change) นั้นไม่ใช่ความชั่วร้ายมันเป็นธรรมชาติที่มีอยู่

ลองหลับตานึกถึงภาพผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อสมัยอายุ 25 ปี สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายมาก พออายุ 40 ปี เริ่มเปลี่ยนแปลงได้ยาก เริ่มมีหัวง มีเรื่อง

อำนาจวาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง พออายุ 50 กว่าปียิ่งยากใหญ่ เพราะครอบครัวก็มีแล้ว เปลี่ยนแล้วอำนาจอยู่ตรงไหน ลูกน้องอยู่ตรงไหน โต๊ะจะใหญ่ขึ้นหรือเล็กลง มันจะมีสิ่งเหล่านี้เข้ามาเกี่ยวข้องตลอดเวลา เพราะฉะนั้นถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดทำตรงนี้จะทราบเรื่องนี้ได้

ลูกน้องก็เหมือนกัน ต้องทำความเข้าใจกับเขาว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เพื่ออย่างอื่นแต่เพื่อจังหวัดของเราเอง อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้หายไปไหน คือให้เขาสบายใจให้เห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และก็ใช้วิธีนำร่องอย่างทีปัดกระพรวมหาคนไทยเริ่มมา คือเริ่มจากจุดเล็กก่อน ให้เขาเห็นผล แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็เลื่อนระดับ/ตำแหน่งให้ทุกคนก็จะมองว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่มีความเสี่ยง ทุกคนได้ดี เขาก็เริ่มเข้ามามีส่วนร่วม แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่วิธีนี้ คิดอยู่อย่างเดียวว่าคนไหนขวาง คือ ค้าน ค้าน คือย้าย อย่างนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิ์โดนย้ายเหมือนกัน เพราะว่าเมื่อวัดผลออกมาแล้วเป็นในเชิงลบ ก็ต้องมีการเปลี่ยน ผู้บริหาร นี่สำคัญมาก

กล่าวโดยสรุป คือ การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO จะต้อง

1. กำหนดภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด
2. กำหนดยุทธศาสตร์
3. นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จัดทัพให้ดี การบริหารจัดการให้ดี ตรงนี้จะนำไปสู่การพัฒนางบประมาณให้เป็นจริงเป็นจังขึ้นมา และในโอกาสหน้ารัฐบาลพูดอะไร ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเข้าใจหมด

ในระบบมหภาค รัฐบาลจะพูดเสมอว่า GDP นั้นมาจากอะไร มาจาก $C+I+G+X-M$

C คือ การบริโภคของประชาชน

I คือ การลงทุนภาคเอกชน

G คือ รายจ่ายรัฐบาล

X คือ การส่งออก

M คือ การนำเข้า

จังหวัดก็เหมือนกัน GDP ในจังหวัดเกิดขึ้นได้เพราะอะไร

C คือ consumption หรือการบริโภคของประชาชนในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคุ้มครองผู้บริโภค สร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภค ดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค

I คือ Investment หรือ การลงทุน ในอนาคตข้างหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีวิสาหกิจชุมชน มีพ่อค้าในจังหวัด มีนักลงทุนจากต่างประเทศ ถ้าเป็นจังหวัดใหญ่ก็สามารถจัด Road Show ได้เลยโดยไม่ต้องเกรงใจรัฐบาลเพราะบางทีนั้น ไม่ว่าจังหวัดภูเก็ตหรือจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำ Road Show ได้ทันที ระดมทุนต่างชาติเข้ามาร่วมได้ทันที

G คือ งบประมาณ หรือรายจ่ายของรัฐบาล

M คือ สินค้าที่จะสั่งเข้าจากจังหวัดอื่น หรือ Import

X คือ สินค้าที่จะต้องขายออกไปให้กับจังหวัดอื่น หรือ Export ในอนาคตข้างหน้า เมื่อมีสินค้าที่ผลิตขึ้นมาแล้ว จะต้องขายให้จังหวัดข้างเคียง อาจจะขายได้ทั่วประเทศ และขยายในตลาดโลกผ่านทาง Internet ได้

เพราะฉะนั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถบริหารจัดการกับ $C+I+G+X-M$ ได้ในระดับจังหวัด ความมั่งคั่งก็จะเกิดขึ้น และก็กระจายความมั่งคั่งนั้นออกไป สามารถทำให้เป็นตัวอย่างแก่จังหวัดอื่น ๆ ให้เห็นชัด เชื่อว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมที่จะสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว

แนวทางการปรับระบบบริหารของกระทรวงมหาดไทย

นายชนะศักดิ์ ยวบวรณ *

จังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยได้รับทราบนโยบายของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และติดตามมาโดยตลอด นับตั้งแต่การประชุมเชิงปฏิบัติการที่จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 4 - 5 สิงหาคม 2544 ที่ผ่านมา เพราะฉะนั้น จึงมี 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ที่จะต้องกล่าวถึง คือ

1. การปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ กล่าวคือการปรับบทบาทในส่วนกลาง แม้ว่าอันที่จริงก็ยังไม่ค่อยชัด และ จะมีการระดมความคิดเห็นครั้งใหญ่เรื่องการปรับบทบาทภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

2. การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด ทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ใน 5 จังหวัด รวมทั้งจังหวัดเปรียบเทียบกับอีก 5 จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดคงจะเข้าใจดีว่า การดำเนินการเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา กับจังหวัดเปรียบเทียบหรือเทียบเคียงนั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องการแข่งขันของตัวผู้ว่าราชการจังหวัดหรือการบริหารราชการจังหวัด แต่เป็นเรื่องของการดูระบบทั้งสองระบบว่า ระบบไหนดีกว่ากัน และจะเป็นเรื่องของการที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะฉะนั้น ต้องทำความเข้าใจในส่วนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็น “Change Agent” ซึ่งเป็นผู้นำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะลำพังผู้ว่าราชการจังหวัดคงไม่ยาก เพราะแต่ละท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

ที่กระทรวงมหาดไทยได้คัดเลือกมาพอสมควร เพื่อให้จังหวัดทดลองมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้นำ และเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงพอสมควร โดยพิจารณาทั้งความรู้และความสามารถ แต่ปัญหาคือไม่ได้ทำคนเดียว จะต้องเข้าไปทำกับคนอื่นอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการทั้งระดับภูมิภาค หัวหน้าส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลาง รวมทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทำอย่างไรที่จะทำให้พลังนี้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีและมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งอยู่ภายใต้ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก นี่เป็นเรื่องสำคัญมาก

เรื่องที่ 1 การปรับบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของการปรับบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ก่อนข้างมีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า กระทรวงมหาดไทยจะเป็นกระทรวงที่ดูแลเรื่องการรักษาความสงบและความมั่นคง รวมทั้งการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยอมรับว่าเป็นที่แน่ชัด เพราะไม่ว่าจะโดยนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการที่เราจะส่งเสริมการสร้างสังคมหรือชุมชนให้เข้มแข็ง และให้มีวงจรเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยมี 3 ภารกิจใหญ่ บางส่วนอาจมองว่ามีแต่ด้านการรักษาความมั่นคงภายในอย่างเดียวนั้นไม่ใช่ เพราะฉะนั้น สายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ที่หลายฝ่ายได้ศึกษาแล้ว กระทรวงมหาดไทยนอกจาก

* - ปลัดกระทรวงมหาดไทย

- บรรยายพิเศษในการประชุมพิเศษผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่จันทร์ที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

จะเป็นกลุ่มงานด้านการกำหนด เสนอแนะนโยบาย (ซึ่งทุกกระทรวงจะมีเหมือนกัน) โดย สำนักงานปลัด กระทรวงแล้ว ก็จะเป็นการรักษาความสงบและความมั่นคง การส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเข้มแข็งขึ้น และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะที่ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองเป็น เลขาธิการ และผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน แห่งชาติ ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมี กฎหมายรองรับอย่างชัดเจน การสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน รวมทั้งการดำเนินการเรื่องเศรษฐกิจ ยังยืนในระดับรากหญ้า ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่ความสงบ สุขของสังคม นี่คือ สายโซ่แห่งคุณค่า หรือ Value Chain ของกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดออกมาแล้ว

จากสายโซ่แห่งคุณค่านี้ นำไปสู่การจัดกลุ่ม การกิจกรรมงานขึ้นมา โดยกระทรวงมหาดไทยนั้นจะมีกลุ่มภารกิจและโครงสร้าง 3 กลุ่ม

กลุ่มแรกคือ กลุ่มอำนวยการ ได้แก่ สำนักงาน ปลัดกระทรวงเหมือนปัจจุบัน นอกจากนี้ก็มีกองต่างๆ เหมือนเดิม ยกเว้นอาจจะมีในเรื่องของท้องถิ่น ก็คือ สำนักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อาจจะต้อง ไปอยู่กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องของการ ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่สองคือ กลุ่มส่งเสริมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มกิจการความมั่นคงหรือเป็น กลุ่มที่ค่อนข้างจะมีงานซับซ้อนซึ่งต่อไปนี้อาจจะต้อง แยกออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานปลัด กระทรวงซึ่งมีภารกิจหลายเรื่องที่ซ้อนอยู่กับกรมการ ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการข่าว งานสัญญา สือสาร ต้องไปอยู่ในกลุ่มของการส่งเสริมความมั่นคง รวมทั้งงานการปกครองท้องถิ่น งานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน งาน อาสาสมัครติดดิน งานเกี่ยวกับข้อบังคับของ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคดีอาญา กองสอบสวน นิติการ เหล่านี้อาจจะขึ้นอยู่กับอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งอาจ จะเป็นกรมขึ้นมาอีกกรมหนึ่ง นอกจากนั้นก็ยังมีความ กลุ่ม ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ซึ่งค่อนข้างตรงกับ

บทบาทของกรมการปกครองในฐานะกองป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน ซึ่งพยายามจะยกฐานะขึ้นเป็นสำนัก แต่ก็ไม่ได้สักที จุดนี้เอง เป็นจุดที่ค่อนข้างจะดำเนินการ ที่เหมาะสม ในส่วนของหน่วยงานบางหน่วยที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท ภารกิจนี้ แล้วมาสนับสนุนในเรื่องการป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน เช่น กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท คณะ กรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ รวมทั้งกองป้องกัน ภัยฝ่ายพลเรือน ของกรมการปกครองด้วย

อีกกลุ่มหนึ่งจะเป็นกลุ่มที่เกี่ยวกับความมั่นคง ของชุมชน ซึ่งยังมีความจำเป็นในส่วนของพัฒนา ชนบท เพราะฉะนั้นกรมการพัฒนาชุมชนยังคงมีอยู่ แต่เรื่องของสตรี และเด็ก เหล่านี้อาจจะต้องไปอยู่ใน กระทรวงอื่น

กลุ่มงานต่างๆ ทั้งหมดเหล่านี้ ยังมีกลุ่มภารกิจ ที่ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงขึ้นมาใหม่ ผลกระทบ อาจเกิดขึ้นในแง่ที่ว่าหน่วยงานหรือโครงสร้างบาง หน่วยอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยบางหน่วย อาจจะไม่สลายหายไป อย่างน้อยก็ 3 กรมที่หายไป ซึ่งอันนี้ก็ได้เป็นเรื่องที่ซ้ำ ก็คงมีความชัดเจนมาก ยิ่งขึ้น และอาจจะเริ่มในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป

หากกล่าวโดยรวม ต้องยอมรับว่าถ้าการจัดกลุ่ม ภารกิจในลักษณะเช่นนี้ ก็คงจะอยู่เฉยๆไม่ได้ การ ทำงานไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการหมุนของโลก ก็เท่ากับเราถอยหลัง การปรับบทบาทภารกิจของ กระทรวงมหาดไทยในส่วนกลางนี้ อาจจะมองได้ว่ามี ผลกระทบกับส่วนภูมิภาคหรือไม่ ซึ่งจะต้องพูดกัน ต่อไปว่า ในภูมิภาคเองก็มีข้อเสนอที่มีความเห็น ค่อนข้างที่จะไกลไป โดยกล่าวว่าต่อไปนี้จะมีหน่วย งานขึ้นมารับผิดชอบงานการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็ม รูปแบบแล้ว เพราะทุกพื้นที่ที่มีการกระจายอำนาจออกไป มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับทั้งหมด งานบาง แห่งอาจซ้อนกันด้วยซ้ำ ไม่ว่าจะเป็น อบจ. อบต. เทศบาล กรุงเทพมหานคร การปกครองรูปพิเศษ ต่างมีหมดแล้ว เพราะฉะนั้นจังหวัดและอำเภออาจ จะไม่มี โดยอาจจะเป็นศูนย์ / เขตหรืออะไรขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามกันต่อไป แต่ในปัจจุบัน

และในระยะ 5 - 10 ปีข้างหน้า เรายังเห็นว่า จังหวัดและอำเภอยังเป็นศูนย์กลางในการประสาน หรือทำงานในแง่ของการประสานการปฏิบัติ ยังคงเป็นศูนย์กลางการดำเนินงาน การกำกับ ดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แทนที่จะไปตั้งหน่วยงานใหม่ ให้เป็นศูนย์ เป็นเขต เป็นภาคขึ้นมา เพราะจะทำให้ ขอบเขตของการบังคับบัญชา(Span of Control) กว้างขวางมาก จังหวัดและอำเภอก็มากพอสมควรอยู่ แล้ว คงต้องติดตามกันต่อไปเหมือนกัน

เรื่องที่สอง โครงการจังหวัดทดลอง แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

สำหรับจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการ จังหวัดได้สะท้อนความคิดเห็นออกมาให้ปรากฏหลาย อย่างว่ามีความเข้าใจ ทราบและติดตามมาแล้ว มีการเตรียมการมาแล้ว เพียงแต่ยังสงสัยอยู่บ้าง เพราะหลักการสำคัญที่เราพูดกันคือ การสร้างความ เป็นเอกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้พูดกันมา นานแล้ว เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีเอกภาพในการ ปกครองบังคับบัญชาเท่าที่ควร แม้โดยระเบียบการ บริหารราชการแผ่นดิน ปี 2534 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ส่วนภูมิภาค แต่ก็มียกเว้นไว้ 4 - 5 หน่วย ได้แก่ ศาลยุติธรรม อัยการ ทหาร ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่ง ก็ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพราะผู้ว่า ราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบพื้นที่ กับประเด็น ของส่วนราชการส่วนกลาง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ได้มี หน่วยงานปฏิบัติการอยู่ในจังหวัด เพราะฉะนั้นความ สัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ได้ถูกกำหนดโดยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีความมากมายแตกต่างกันไป เช่น การ ควบคุมบังคับบัญชาก็เป็นเรื่องของภูมิภาค การควบคุม ดูแล การประสานงาน การกำกับ ดังนั้น เราก็จะ พิจารณาว่าถ้าจะทำงานให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความเป็นเอกภาพส่วนหนึ่ง กับเรื่องของงบประมาณ

ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณนั้น เคยทำมาแล้วสมัยหนึ่ง ถ้าจำไม่ผิดจะเป็นปี 2524 ซึ่ง ๗๗

ประธานองคมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วทำโครงการพัฒนาพื้นที่ยากจน โดยเน้นพื้นที่ยากจน ใช้การควบคุมการบริหาร งานโดยเฉพาะงบประมาณว่า ต่อไปนี้การจัดทำ งบประมาณจะต้องมีแผนงาน งบประมาณ และ แผนงบประมาณนั้นต้องผ่านความเห็นชอบของ กพจ. โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติเป็น ศูนย์ ในการควบคุม งบประมาณทั้งหมด เพราะฉะนั้นจะมีการตรวจสอบ ได้ชัดเจนว่าโครงการใดไม่ได้ผ่านหรือไม่ได้อยู่ใน แผนที่ได้รับการอนุมัติจาก กพจ. ก็จะไม่ได้รับการ จัดตั้งงบประมาณ การบริหารงานก็ค่อนข้างจะเป็น เอกภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานด้วยความสบายใจ สามารถรับทราบการดำเนินงานในพื้นที่ของตนเองได้ อย่างเต็มที่ แต่ปัจจุบันนี้ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของส่วน ราชการส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาค

อีกเรื่องหนึ่งคือ การมอบอำนาจหรือการ แแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวโน้มแต่เดิมโดยกฎหมายระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินกำหนดไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานใดที่จะมอบ อำนาจโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องทำออก เป็นกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ บางหน่วยงานจัดตั้ง ตามกฎหมายใหม่ แล้วมีการมอบอำนาจโดยไม่ผ่าน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผ่านในลักษณะที่ให้อำนาจ หรือแบ่งมอบอำนาจในส่วนที่สูงเกินขึ้นไปให้แก่ผู้ว่า ราชการจังหวัด ซึ่งในพื้นที่จังหวัดนั้นเองไม่มี โครงการถึงขนาดนั้น เช่น งบประมาณที่ดำเนินงาน ในจังหวัด หน่วยงานหนึ่งมีโครงการที่จะดำเนินการ อย่างมากไม่เกิน 10 ล้านบาท แต่ให้อำนาจการ พิจารณาตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปแก่ผู้ว่าราชการ จังหวัดและมอบอำนาจการพิจารณาที่ต่ำกว่า 10 ล้านบาทให้แก่หัวหน้าส่วนราชการของตัวเอง เท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับรู้อะไรเลย เพราะ เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดที่จะ อนุมัติ อนุญาตไป กว่าที่จะรู้ว่ามีปัญหาที่หลังจากที่มี การเดินขบวน มีการร้องเรียนต่างๆ ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดก็ต้องเข้าไปแก้ปัญหาหมักเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

เพราะฉะนั้นจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ที่ได้รับทราบเกี่ยวกับโครงการทดลอง

แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย โดยครั้งแรกกำหนด 4 จังหวัด และคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้นอีก 1 จังหวัด รวมทั้งสิ้นเป็น 5 จังหวัด และจังหวัดเปรียบเทียบกับอีก 5 จังหวัด

เมื่อวันที่ 17 กันยายนที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการสำคัญ คือ (1) ให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจังหวัดทดลองโดยการมอบอำนาจ และวันที่ 26 หรือ 27 กันยายน 2544 รองปลัดกระทรวง คือ นายมนูญย์ วัฒนโกเมร จะเชิญปลัดกระทรวงทุกกระทรวงมาประชุมกันเพราะจะรอให้กระทรวงต่าง ๆ จัดทำกรอบที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ โครงการนี้ทำกันมานาน ตั้งแต่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ได้เคยมีแนวคิดที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนเป็น "Super" ผู้ว่าราชการจังหวัด และได้มีการดำเนินการกันมาจนต้องถอนเรื่องออกจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ แต่ครั้งนี้อัดออกไปจากเดิม เพราะคณะรัฐบาลให้การรับรู้ และกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีออกอย่างชัดเจน ไม่ใช่ปล่อยให้กระทรวงมหาดไทยดิ้นรนทำกันเอง เป็นแนวความคิดโดยเฉพาะแนวดำริของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะมองเห็นความสำเร็จได้ค่อนข้างมาก ดังนั้น ข้อสังเกตหรือความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้สอบถามไปมีทั้งหมด 4 หน่วย ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้ให้สอบถามความเห็นเพิ่มเติมอีก 2 หน่วย คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นกฎหมาย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โดยหลักใหญ่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นด้วยกับโครงการจังหวัดทดลอง และได้ตั้งข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติยังไม่มีกรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่กล่าวมาทั้งหมด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้ใช้อำนาจตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด นอกจากนั้นในปัจจุบันมีหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละ

หน่วยยังขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาได้

ส่วนการมอบอำนาจ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 9 กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ มีกฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จะเห็นว่าเป็นการเน้นอย่างที่เรารู้ปัญหา คือยังไม่มีกรมมอบอำนาจ แล้วก็มีส่วนราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในพื้นที่ด้วย แต่มองในอีกมุมหนึ่งที่ยากจะฝากไว้ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดเองจะต้องรับรู้ ไม่ใช่รู้แต่สิ่งที่ตัวเองทำเท่านั้น ยังมีกฎหมายอีกจำนวนมากที่เรามอบอำนาจให้ แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเองอาจยังไม่เคยไปสัมผัส เพราะแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน บางจังหวัดยังถือว่าสมบูรณ์แบบทุกอย่าง มีตั้งแต่เรื่องชายแดนไปจนถึงทุกเรื่อง แต่บางจังหวัดไม่มีเรื่องชายแดน มีแต่งานภายในปกติทั่วไปเท่านั้นซึ่งค่อนข้างจะแตกต่าง เพราะฉะนั้นคนไหนที่ผ่านจังหวัดที่มีครบเครื่อง ก็มีความรู้กว้างขวางขึ้น มีโอกาสให้การดำเนินงานต่างๆ ที่ได้มีการมอบอำนาจไว้ น่าจะเป็นคู่มือให้จังหวัดด้วย เพราะแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน

ประเด็นที่สองคืออำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ต้องรู้ว่าตัวเองได้รับมอบอะไรมาบ้าง คงไม่ใช่เฉพาะในส่วนที่ทำเป็นกิจวัตรเท่านั้น ต้องมองว่ามีงานอะไร ส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในเรื่องที่ได้กล่าวไว้ ส่วนราชการใดมีหัวหน้าส่วนราชการอยู่แค่นั้น ก็รู้อยู่แล้วนั้น ส่วนราชการอื่นที่ไม่อยู่ในจังหวัด ก็ไม่รู้เรื่องนั้น ส่วนราชการที่ไม่มีป่าไม้อยู่ในจังหวัด จะไม่รู้เรื่องป่าไม้ จังหวัดไหนมีประมงจะรู้เรื่องประมง ต้องแยกแยะว่าแต่ละจังหวัดมีรูปแบบหลายรูปแบบด้วยกัน

สำนักงานงบประมาณ มีความเห็นว่า คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเรื่องงบประมาณ 19 ล้านบาทในการประเมินผล ทดสอบสอบถามนี้ โดยใช้งบประมาณเหลือจ่ายของกระทรวงมหาดไทย

แนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณสามารถจะปรับปรุงระเบียบการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น คงทราบดีว่า

ปัจจุบันกำลังแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.งบประมาณปี 2502 และการมอบอำนาจให้กว้างขวางขึ้น คือให้จังหวัดมีแผนปฏิบัติการ ซึ่งไม่มีปัญหาเพราะจังหวัดต่าง ๆ มีแผนปฏิบัติการอยู่แล้วสำหรับการบูรณาการแผนต่างๆ ของส่วนราชการ ได้มีการสั่งการไปแล้วยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ตลอดจนใช้เป็นคู่มือในการติดตามประเมินผล และก็มีมอบหมายให้วงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดสูงขึ้น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการได้โดยไม่ต้องโอนกลับส่วนกลาง รายละเอียดเหล่านี้ จะเชิญผู้แทนส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มาชี้แจงโดยยึดกรอบตามข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของหน่วยงานต่างๆ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมาเป็นกรอบ ต้องพิจารณาในรายละเอียดว่า เรื่องใดมอบได้หรือไม่ได้ เพราะเหตุใด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นด้วยอย่างยิ่งว่า การดำเนินการในลักษณะบูรณาการนั้นสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และมีการจัดทำแผนปฏิบัติการอยู่แล้วด้วย มีความเห็นว่า จังหวัดสามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ได้รับจากกรมได้ และสามารถเสนอของงบประมาณโดยตรงได้จากงบกลางซึ่งก้าวหน้ากว่ามาก แต่จะไม่รุกลงถึงขั้นที่จังหวัดสามารถของงบประมาณได้เอง จริงอยู่ตามแนวคิด จังหวัดจะต้องถึงขั้นที่เป็นผู้จัดทำงบประมาณหรือเป็นกรมโดยมีงบประมาณของตนเอง แต่ถ้าทำได้ทั้ง 2 ข้อตามข้อเสนอของ สศช. ก็น่าจะพอใจ โดยที่จะดำเนินการเรื่องการบูรณาการหลังจากผ่านงบประมาณมาแล้ว

งบประมาณที่ผ่านมาแล้วในวันที่ 1 ตุลาคมนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องพิจารณาบูรณาการทั้งจังหวัดว่าจังหวัดได้งบประมาณทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเท่าไร ทำอย่างไรจึงจะทำให้จังหวัดสามารถเสนอของงบประมาณก่อนที่งบประมาณจะออกมาได้ เรื่องนี้สำคัญ บางเรื่องจะไม่สามารถเข้าไปได้เพราะเป็นการวางแผนที่เป็นเครือข่าย ถนนสายใหญ่ๆ เราก็ไม่เข้าไปยุ่ง แต่เราอยากจะเข้าไปในเรื่องที่เราทำได้ นอกจากนั้น ยังมองว่า บทบาทของ

การดำเนินงานในจังหวัดทดลองคงจะมองเฉพาะงานราชการอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีการมีส่วนร่วม (participation) จากทุกฝ่าย ในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ เมื่อก่อนเรายึดจาก กพจ. เป็นหลัก

ความคิดเห็นของ สำนักงาน ก.พ. เห็นด้วยอย่างยิ่ง และมองว่างานควรจะสิ้นสุดที่จังหวัด ส่วนที่สำนักงาน ก.พ. จะสนับสนุนได้คือ การบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน โดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปี 2534 และ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี 2535 มีการเสริมเรื่องการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้คล่องตัว และสำนักงาน ก.พ. ก็กำลังพิจารณาในเรื่องนี้ เท่าที่ประสานงานกันอยู่นั้น เห็นว่าไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมาย เพียงแต่ออกเป็นหนังสือเวียน หรือในส่วน of กระทรวงมหาดไทยก็ได้พิจารณาไปแล้ว อย่างกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัดตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาได้ ถ้าจะพูดกันแล้ว กรมการปกครองควรจะย้ายนายอำเภอได้ภายในจังหวัด หรือการให้ความดีความชอบข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการ นับเป็นข้อยึดอัดใจของผู้ว่าราชการจังหวัดมานาน บางที่หัวหน้าส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม เป็นระดับ 8 ต้องขอความดีความชอบไปที่สังกัดเป็นหลัก ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แนะนำเบื้องต้นให้เสนอมา บางทีขอมา ไม่ได้ แต่บางทีไม่ขอแต่ได้ ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำอะไร นี่เป็นปัญหามันทอนการสร้างความเป็นเอกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่า โดยนัยของกฎหมาย หรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ยกเว้นหน่วยงาน 4 - 5 หน่วยเท่านั้นเอง ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ส่วนราชการต่างๆ เหล่านี้ อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ อธิบดี หรือ ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดได้ ยกเว้น ราชการทหาร อัยการ ศาล ยุติธรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย บางแห่ง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดในการมอบอำนาจไว้ เป็นอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อยู่แล้ว

เหล่านี้เป็นข้อสังเกตหรือแนวความคิดของส่วนราชการที่ให้การสนับสนุน โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คงเหลือเพียงสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น

โครงการทดลองครั้งนี้ นับว่ามีความสำคัญต่อกระทรวงมหาดไทยมาก ขอฝากผู้ว่าราชการจังหวัด และทีมงานที่จะทำงานต่อไปว่า แนวความคิด ขณฯ นายกรัฐมนตรีมองว่า National Agenda หรือวาระแห่งชาติ มี 2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ หน่วยงานภายในกับหน่วยงานภายนอก หน่วยงานภายนอกก็คือ Team Thailand ที่ประกอบด้วยเอกอัครราชทูต และทุกหน่วยงานที่อยู่ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น กระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น จะได้ยินเสมอว่าเอกอัครราชทูตกับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำหน้าที่คล้ายๆ กัน หน่วยงานภายในประเทศ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีม และหน่วยราชการต่างๆ แต่ของกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานมาก ดังนั้นภารกิจหน้าที่ไม่ต่างกันเลยระหว่างเอกอัครราชทูตกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพียงแต่ว่า บทบาทภารกิจภายนอกประเทศและบทบาทภารกิจภายในประเทศ หลักการใหญ่ๆ มี 2 หลักการ คือการพัฒนาจังหวัด การพัฒนาท้องถิ่น ท้องถิ่น กับเรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการทดลองนี้จะเป็นบทพิสูจน์ที่สำคัญว่า กระทรวงมหาดไทยมีขีดความสามารถที่จะเป็นกระทรวงกิจการภายในเป็น Team Thailand ภายในประเทศได้หรือไม่

ในเรื่องที่สอง โครงการทดลอง ขณฯ นั้น นอกจากจะมีความสำคัญต่อภารกิจของกระทรวงมหาดไทยแล้วยังอาจรวมความไปถึงขั้นที่ไม่ต้องรับภารกิจนี้ต่อไป หากล้มเหลว โครงการนี้จึงมีความสำคัญต่อตัวหรือสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด สถานะปัจจุบันของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้มีความสำคัญต่อโครงการนี้ คือ ผู้ว่า

ราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ เป็นตำแหน่งที่บุคคลได้ผ่านการฝึกฝนมาแล้ว ตั้งแต่ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดกว่าจะขึ้นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้นยากเย็นขนาดไหน ต้องยอมรับว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีความพร้อม มีทั้งศิลป์ ทั้งศาสตร์ ปัญหาที่ทำงานไม่สำเร็จอยู่ที่การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ขาดเอกภาพในการบริหารเท่านั้นเอง แต่เมื่อเอกภาพในการบริหารได้รับการแก้ไขแล้ว ความสำเร็จที่เกิดขึ้นก็เสมอตัวเท่านั้น แต่หากไม่สำเร็จก็จะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อไปอาจหลุดไปเลย นี่คือการท้าทายทั้งสองด้าน ความสำเร็จหรือล้มเหลวจะอยู่ที่หาผู้ว่าราชการจังหวัดนี้

แนวทางการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด มี 2 แนวทาง คือ

เรื่องแรก การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดที่ดำเนินการโดยส่วนราชการต่างๆ ในส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทยจะมีบทบาทในส่วนที่ต้องเข้าไปดำเนินการสนับสนุน ประสานกับระบบบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อย่างที่ประชุมกระทรวงทุกกระทรวงในวันที่ 27 กันยายน 2544 เราก็จะวางกรอบ คงไม่สมบูรณ์แบบทั้งหมด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการอะไรก็ทยอยเข้ามา แล้วก็พุดถึงการแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจว่ากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะให้อะไรบ้าง

เรื่องที่สอง การปรับระบบการบริหารภายในจังหวัดเอง คือ การสร้างทีมงาน ทำอย่างไรเมื่อมีฐานะเป็น Change Agent จะมีกลยุทธ์อย่างไร รองผู้ว่าราชการจังหวัดรวมทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่แต่งตั้งไปใหม่นั้น เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกเอง เพราะรู้ว่าการทำงานเป็นทีมนี้สำคัญ และเป็นเรื่องที่จะต้องไปทำความเข้าใจกับส่วนราชการ คล้ายกับว่าคณะกรรมการในระดับจังหวัดหรือข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เราเรียกว่ากรมการจังหวัด เปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องทำ คือ หนึ่ง จะต้องสร้างความเข้าใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แล้วเรื่องนี้เราก็ต้องไปพุดกับกรมอื่นว่า

ให้คัดเลือกข้าราชการเป็นพิเศษใน 5 จังหวัดนี้ด้วย ต้องคัดเลือกที่จะทำงานร่วมกัน ต้องให้เกิดความเข้าใจร่วมกันให้ได้ ถ้าเริ่มต้นด้วยการที่ไม่สามารถสร้างภาวะผู้นำขึ้นมาได้ก็จะมีปัญหา อำนาจนี้ ไม่ใช่เรื่องของการแก้ปัญหาได้อย่างเด็ดขาด แม้ว่าจะได้รับมอบอำนาจมา สามารถลงโทษได้ แต่ไม่ใช่เป็นวิธีการที่จะแก้ปัญหาได้ จะต้องใช้ภาวะผู้นำ ใช้ศาสตร์ ใช้ศิลป์ อย่างที่เราเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเดิมๆ มาเป็นผู้ประสานงาน ใช้ทั้ง “น้ำเย็น น้ำร้อน” ดังที่ทำกันมา เพราะฉะนั้น การปรับระบบบริหารของจังหวัดนั้นเป็นภาระสำคัญของท่าน นอกจากการช่วยอำนวยความสะดวก (Staff) ที่เรากำหนดไปให้แล้ว ระบบการบริหารงานของจังหวัดแบบใหม่จะต้องมีระบบข้อมูลที่ดี ต้องมีระบบ GIS ระบบการวางแผนในการจัดสรรทรัพยากรลงไปให้กับพื้นที่อย่างไร ระบบข้อมูลข่าวสารต่างๆ จะต้องดี ดังนั้น ทีมช่วยอำนวยความสะดวกจะต้องดี มิฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็จะยุ่งยาก

การที่กล่าวว่า นักปกครองต้องเปลี่ยนเป็น“นักบริหาร + นักบริการ” คือต้องให้บริการประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสริมถึงเวลาการทำงานซึ่งเป็นข้อคิดจาก พล.อ. ประธานองคมนตรี การจัดให้บริการ และการพัฒนาความมั่นคงของจังหวัดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอโดยมองภาพรวม ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรู้หมด ความมั่นคง ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ฯลฯ แต่วิธีการแก่นั้น เมื่อก่อนจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือและไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร แต่ต่อจากนี้ไปจะมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น มีการมอบอำนาจ แบ่งอำนาจ ดังนั้น จะสามารถทำให้ดำเนินการได้ดีขึ้นกว่าเดิมมาก อย่างไรก็ตามก็ยังเป็นโครงการทดลองที่จะต้องทำ

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ งานนโยบายของรัฐบาลทั้งสามเรื่องสำคัญมาก ไม่ว่าจะเป็นสงครามความยากจน ยาเสพติด และการทุจริตคอร์รัปชัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงแคบเข้ามาเพราะจะทำทุกเรื่องไม่ได้ จะเน้นนโยบายทั้งสามนี้ก่อน ซึ่งจะเป็นการวัดผลในช่วงระยะ 6 เดือน และ 1 ปีนี้

การมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จะหารือกับส่วนราชการต่างๆ ว่าเป็นไปได้มากน้อยขนาดไหน อย่างไร และส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่มาจากส่วนกลางนั้น ก็จะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งในการที่จะแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดย้ายออกจากพื้นที่ได้ด้วย การพิจารณาคำเนินการทางวินัย การสั่งการลงโทษ ซึ่งส่วนราชการจะมอบอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด นี่ก็เป็นการรอบที่เราเตรียมไว้หารือ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านก็ไม่สามารถได้เรื่องเช่นนี้ ก็ต้องรับไป ซึ่งต้องหมายถึงเรื่อง การให้ความดีความชอบ การลงโทษด้วยความคู่กันไป

การบริหารงานงบประมาณ เตรียมไว้ว่า การมอบอำนาจตามระเบียบ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณปี 2502 จะขอให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณได้มอบอำนาจการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจากรายการหนึ่งไปอีกรายการหนึ่งให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ ไม่ใช่เป็นงานหรือโครงการใหม่ การมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณปี 2525 ให้หัวหน้าส่วนราชการและผู้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมอบอำนาจการโอนและเปลี่ยนแปลงงบกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด นี่เป็นตุ๊กตาที่ตั้งไว้ ขอให้หัวหน้าส่วนราชการและผู้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมอบอำนาจการโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการเงินประจำงวดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อนุมัติเงินประจำงวดเอง ไม่ต้องรอส่วนกลาง

การมอบอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ขอให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงมอบอำนาจการสั่งซื้อสั่งจ้างให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันได้รับอำนาจเทียบเท่าแต่อดีต คือ 50 ล้านบาทลงมา มอบให้ไม่เกิน 100 ล้านบาทเท่ากับปลัดกระทรวง เกิน 100 ล้านบาทก็เป็นอำนาจรัฐมนตรี ประเด็นนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณา

ขอให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการสั่ง

ข้อสั่งจ้างทุกรายการของส่วนราชการประจำจังหวัด
ในสังกัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อไปนี้ทั้งหมดทั้ง
ในหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคต้องมอบให้ผู้
ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด

ให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการสั่งข้อสั่ง
จ้างทุกรายการของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในจังหวัด
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

**การมอบอำนาจด้านการสั่งการพิจารณาอนุมัติ
อนุญาต**ให้ทุกส่วนราชการยึดหลักการว่า การดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด ไม่ว่าจะ
ดำเนินการโดยส่วนราชการประจำจังหวัดหรือหน่วย
งานส่วนกลางในสังกัดในจังหวัด ถ้าไม่ได้มีกฎหมาย
หรือข้อห้ามสั่งการเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการ
เฉพาะ ให้ส่วนราชการนั้นมอบอำนาจให้กับผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในการ
วินิจฉัยสั่งการ สั่งอนุมัติ สั่งอนุญาต

เรื่องเหล่านี้ ถ้าผ่านการพิจารณาออกมา ผู้ว่า
ราชการจังหวัดก็ต้องเหนื่อย เพราะ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดจะต้องพิจารณาให้ดีว่าข้อมูลประกอบการ
ตัดสินใจอนุมัติ อนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด
สมบูรณ์หรือไม่ ถ้าไม่สมบูรณ์ก็จะมีปัญหา แต่ใน
หลักการเหล่านี้มีเป้าหมายสูงสุดคือ ต้องเบ็ดเสร็จ
เด็ดขาดที่จังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ยัง
มีความเป็นห่วงที่ว่า เมื่อกระทรวงได้ดำเนินการใน
เรื่องทีกล่าวนำข้างต้น จังหวัดต้องใช้อำนาจที่ได้รับ
มอบดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามโครงการ
ทดลอง คือ การให้บริการประชาชนที่รวดเร็ว การ
แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนที่สำคัญก็คือ
ต้องผลักดันนโยบายทั้งสามด้านของรัฐบาลและของ
กระทรวงมหาดไทยให้ประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป สิ่งที่ต้องการจะเน้นย้ำเป็นพิเศษ
มีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การทำงานของจังหวัดทดลองนี้
กระทรวงมหาดไทยจะทำแต่เพียงให้การสนับสนุน
ตามความจำเป็น และตั้งเป้าหมายความสำเร็จที่
ต้องการจากจังหวัดในประเด็นหลัก ๆ ดังกล่าว คือ

(1) การให้บริการประชาชนที่รวดเร็วและมี
คุณภาพ

(2) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ

ประชาชนที่รวดเร็ว

(3) การนำนโยบาย 3 ด้านไปปฏิบัติเพื่อให้
บรรลุเป้าหมาย

วิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้เป็นวิธีการ
ของแต่ละจังหวัด ตั้งแต่การจัดตั้งทีมงาน วิธีการ
ดำเนินการ ฯลฯ กระทรวงจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง
ยกเว้นเพียงแต่จะเป็นตัวประสานให้ส่วนราชการต่างๆ
ที่จะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น สิ่ง
ที่จังหวัดจะต้องไปคิดและทำให้เกิดขึ้น คือ การสร้าง
ระบบงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาความรู้
และทักษะของเจ้าหน้าที่ให้มีคุณภาพ

ประการที่สอง สิ่งที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความ
สำเร็จและน่าเป็นห่วง คือ “คุณภาพของสำนักงาน
จังหวัด” เพราะเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก(Staff)ที่
สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจะต้องช่วยกัน
ในระบะของการทดลอง ทำอย่างไรจึงจะกระตุ้นให้เกิด
ความรู้สึกที่จะทำงานร่วมกัน คงเป็นบทบาทหน้าที่
ของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าสำนักงานจังหวัดทำงาน
ได้ดีจะช่วยแบ่งเบาภาระให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ประการที่สาม ขอฝากผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้อำนาจที่ได้รับมอบไป
ทางที่ถูกต้อง ไม่ใช่เป็นการสร้างปัญหาให้กับ
หน่วยงานอื่นๆ อีก คือการที่จะให้ส่วนราชการต่างๆ
มอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจไปนั้น เป็นการมองถึง
เป้าหมายในการที่ท่านจะไปสร้างระบบงานให้มีความ
คล่องตัวขึ้น มีความรวดเร็วในการทำงาน แต่ถ้า
ทุกอย่างต้องรอการอนุมัติ อนุญาตของผู้ว่าราชการ
จังหวัด เรื่องติดขัดอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่อนุมัติ
ก็จะเป็นอันตรายมาก เพราะฉะนั้น การทำงานเป็น
ทีมจะต้องคล่องตัว รวดเร็ว

ที่สำคัญอย่าให้ถูกมองได้ว่าเข้าไปก้าวก่ายการ
ทำงานของส่วนราชการอื่น เพราะจะทำให้การ
ทำงานของส่วนราชการอื่นขาดความคล่องตัว จะ
อ้างได้ว่าเข้าไปยุ่งยากกับงานปกติของเขามากเกินไป
ทั้งหมดเป็นเรื่องที่อยากเรียนฝากไว้กับผู้ว่า
ราชการจังหวัด ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทดลองและ
ผู้ว่าราชการจังหวัดเปรียบเทียบ สิ่งที่เป็นห่วง ก็คือ
เรื่องของบทบาทภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ไม่ว่า
โครงการทดลองจะประสบความสำเร็จหรือความ

ล้มเหลวก็จะมีผลกระทบต่อทั้งสถาบันผู้ว่าราชการ
จังหวัดและภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เป็นการ
ทดลอง 6 เดือนหรือ 1 ปี ถ้าไม่ประสบความสำเร็จ
ก็คงกลับมาใช้อย่างเดิม แต่ภาพที่สะท้อนออกมาให้
คนทั้งประเทศเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยจะมีการ

ปรับปรุงใหม่ ก็จะต้องดูและมีเป้าหมายของความ
สำเร็จมากกว่าไม่ประสบความสำเร็จ จุดนี้เป็นจุด
สำคัญ แต่ส่วนกลางจะพยายามให้การสนับสนุน
ช่วยเหลืออย่างเต็มที่ และขอให้จัด Teamwork
ทำงานให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

การสนับสนุนสำนักงานจังหวัด ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

นายมนูญ วัฒนโกเมร*

เพื่อให้เป็นไปตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาและเจตนารมณ์ ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี การสนับสนุนสำนักงานจังหวัด หรือ Back Office ทั้ง 10 จังหวัด คือ ทั้ง 5 จังหวัดทดลอง และ 5 จังหวัดเปรียบเทียบกับเป็นเรื่องที่สำคัญ

ทำไมจึงต้องให้ความสำคัญ เพราะกระทรวงมหาดไทยโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญกับการบริหารงานสมัยใหม่ ซึ่งหมายความว่าต้องเปลี่ยนแนวการบริหารโดยยึดยุทธศาสตร์ของชาติเป็นหลัก จะต้องสร้างวาระแห่งชาติ (National Agenda) ลงไปสู่ภาคปฏิบัติและสร้างให้และสนับสนุนวาระแห่งพื้นที่ (Area Agenda) เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบของ Strategic management จะต้องอยู่ในที่ทำงานให้น้อยที่สุด การมอบอำนาจมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะต้องส่งต่อให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ไปเท่าที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความคล่องตัวได้ อย่าให้อำนาจที่มอบนั้นไปอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจนทำงานอะไรไม่ได้เลย ต้องใช้วิจรรณญาณมอบหมายกันต่อไป และการสนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ (Strategic management) คือเรื่องของ Information Technology ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการสนับสนุนสำนักงานจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีประเด็นชี้แจง 6 ประการ คือ

ประการแรก เอกสารสรุปการบรรยายจากวิทยากรพิเศษจะรีบผลิตส่งให้โดยเร็วที่สุด และหลายเรื่องสามารถเปิดดูได้ใน เว็บไซต์ และ อินเทอร์เน็ต จาก moinet จาก moi.go.th และ mahadthai.com

ประการที่ 2 Growth Provincial Product หรือ GPP มีครบหมดแล้วทั้ง 10 จังหวัด ซึ่งมีอยู่ 2 ชุด ชุดแรก เป็น Constant Price at 1988 ชุดที่ 2 เป็น Market Price at 1999 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายอันจะใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้น คงต้องใช้ Market Price เป็นหลักเพื่อดูแนวโน้มว่าการประเมินถึงการเปลี่ยนแปลงทาง GPP ของจังหวัดเป็นอย่างไร จะต้องไปกำกับดูแลตรงไหนบ้างเพื่อที่จะให้เกิดผลผลิต ผลผลิตทางการเกษตรในส่วนที่ต้องดูแลโดยตรงมีพันธุ์พืชต่างๆ การประมง ป่าไม้ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นขอบเขตในการทำงานเพื่อจะได้เพิ่มประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวเลขเหล่านี้ได้ประมวลให้จังหวัดละชุดเท่านั้น และจะขึ้นบนเว็บไซต์เช่นเดียวกัน

ประการที่ 3 คือ IS (Information System) และ IT (Information Technology) บุคลากรที่จะช่วยปฏิบัติงานด้านนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่ CIO หรือ Chief Information Officer ซึ่งได้ผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวไปแล้ว และจะเป็นกำลังสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่อง IS และ IT นอกจากนั้น ทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และ หัวหน้าฝ่ายข้อมูล ฯ

-
- รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผ่านนโยบายและแผน
 - จากการบรรยายพิเศษในการประชุมพิเศษผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

ก็ได้ผ่านการฝึกอบรมจากกระทรวงมหาดไทยไปแล้ว เช่นกัน โดยมีประเด็นสำคัญ 2 เรื่องคือ 1.) เรื่องการจัดทำและการบริหารจัดการเว็บไซต์ และ 2.) เรื่องการพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐาน (Data Base System) คือเรายังมีข้อมูลพื้นฐานหลัก ก็คือ หน่วยการปกครองระดับหมู่บ้านลงมา การให้รหัสต่างๆ ซึ่งจะมีข้อมูลต่างๆ เช่น การศึกษา เศรษฐกิจ การเกษตร ฯลฯ ซึ่งสามารถสั่งให้รายงานออกมารายหมู่บ้าน รายตำบล รายอำเภอก็ได้ ให้ทำกราฟหรือทำ Histogram ได้ และเน้นให้ทุกจังหวัดไปจัดทำฐานข้อมูลของจังหวัดตามสภาพความจำเป็นและการใช้งานของจังหวัดนั้น เพราะระบบข้อมูลทั้ง 75 จังหวัดนั้นจะไม่เหมือนกัน แต่มีระบบหลัก แล้วทดลองทำจังหวัดทดลองให้ ต้องเอาไปพัฒนาต่อ เพราะฉะนั้น จังหวัดต้องทดลองทำเลยเนื่องจากระบบข้อมูลนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือ วางแผนยุทธศาสตร์ ถ้าไม่มีระบบข้อมูลพื้นฐานก็จะทำอะไรไม่ได้เลย เพราะจะไม่รู้ปัญหาจะไม่มีอะไรช่วยเตือน ไม่มีอะไรที่จะเป็นตัวชี้ว่าปัญหาจะเกิดขึ้นแล้ว

ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องข้าว ถ้ามีข้อมูลพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังก็จะสามารถปลูกข้าวนาปรังได้ การรู้พื้นที่เพาะปลูกล่วงหน้าโดยใช้โปรแกรม Data Base System นี้ใช้งานโปรแกรม Microsoft Access ซึ่งสามารถคำนวณปริมาณข้าวที่จะออกสู่ท้องตลาดใน 3 - 4 เดือนข้างหน้าได้แล้วจะรู้ล่วงหน้าได้ว่าปัญหาอะไรจะเกิดขึ้น เป็นต้น เพราะฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้ช่วยเสริมความรู้

ประการที่ 4 คือการนิเทศ ซึ่งจะมีการออกไปนิเทศใน 10 จังหวัดนี้เป็นกรณีพิเศษ ในทีมที่จะออกไปนี้จะครบวงจร ทั้งด้านสื่อสาร ด้านระบบข้อมูล กองตรวจราชการ และกองการเจ้าหน้าที่ เข้ามาช่วยด้วยเพื่อจะได้เข้าไปช่วยดูแลแก้ไขปัญหาต่าง ๆ สำหรับในเรื่องของที่ว่าทำไมเราให้ความสนใจด้าน IT เพราะตัวชี้วัด 48 ตัวที่ใช้ในการประเมินโครงการนั้น

มีตัวชี้วัดอยู่หนึ่งตัวคือ ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งถ้าระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจไม่เป็นระบบ ก็จะมีปัญหา เพราะฉะนั้นการพัฒนาระบบข้อมูลนี้สำนักงานจังหวัดจะทำฝ่ายเดียวไม่ได้ ต้องสร้างทีมงานขึ้นมาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ศึกษา สาธารณสุข เกษตร ตำรวจ ฯลฯ เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลให้ทันสมัย เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ คือฝ่ายใดเป็นเจ้าของข้อมูล ฝ่ายนั้นต้องเป็นผู้ทำให้เป็นปัจจุบัน (Update) เพราะการจัดทำระบบ IT ของจังหวัดจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกส่วนราชการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะใช้อำนาจ บารมี ถึงเจ้าหน้าที่เหล่านี้เข้ามาช่วยกันทำงาน ถ้าระบบข้อมูลดีจะช่วยเตือนภัยได้ทุกอย่าง ไม่ว่าผลผลิตที่จะเข้าสู่ตลาด แม้กระทั่งระดับน้ำ ปริมาณน้ำฝน อุทกภัยต่าง ๆ หรือ ภัยธรรมชาติ เกี่ยวกับภัยธรรมชาติได้เตรียมข้อมูล GIS หรือ Geographic Information System ไว้ให้แล้ว เพราะฉะนั้น จะได้ระบบซึ่งมีทั้งแผนที่ ทั้งข้อมูล รวมถึงโปรแกรมด้วย ขึ้นอยู่กับว่าสำนักงานจังหวัดแต่ละแห่งจะนำไปใช้ประโยชน์ได้มากน้อยแค่ไหน

ประการที่ 5 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในวันที่ 26 กันยายน 2544 จะมีการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับปลัดกระทรวงหรือผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ เรื่องการมอบอำนาจ จะเป็นการหารือในกรอบของมติของคณะรัฐมนตรี แต่สิ่งที่ฝากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดไปลองทำงานดู ในช่วง 1 - 2 เดือนแรกนี้ คือไปพิจารณาดูว่ามีปัญหาอะไรติดขัดที่ทางส่วนกลางควรจะมอบอำนาจในแต่ละเรื่อง เฉพาะเรื่องของแต่ละจังหวัด แล้วให้รีบทำเรื่องเข้ามายังกระทรวงมหาดไทย จะได้หารือกับกรมที่เกี่ยวข้อง การมอบอำนาจครั้งนี้ไม่ใช่เป็นการผูกพรหม แต่เป็นเรื่องเฉพาะแต่ละพื้นที่เท่านั้น

ประการที่ 6 คือ การให้คำปรึกษาบน Internet หรือทาง Digital เป็นลักษณะของการให้คำปรึกษาผ่านทางสื่อ (Online Consult) เพราะการส่งแฟกซ์

นั้นบางครั้งมีปัญหามาก ให้ใช้ E-mail Address ตามที่ทางกองการสื่อสารแจ้งไปเป็นแบบฟอร์ม แต่ถ้าต้องการปรึกษาโดยตรงก็สามารถใช้ Manoot@thai.com ได้ทุกวัน

เหล่านี้คือประเด็น 6 ประการที่กระทรวงมหาดไทยพร้อมจะเป็นหน่วยงานสนับสนุนสำนักงานจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 10 จังหวัดตามโครงการทดลองนี้

เทคนิคการบริหารราชการแนวใหม่

นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ*

เทคนิคการบริหารจัดการแนวใหม่ของผู้ว่า ฯ CEO ที่จะนำเสนอเป็นทัศนะส่วนตัวในฐานะผู้บริหารองค์การมหาชนอิสระซึ่งต้องใช้เทคนิคการบริหารราชการและเป็นประสบการณ์ที่มาจากการบริหารสถาบันพระปกเกล้า ฯ ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้จากการมีโอกาสได้ร่วมงานทางการเมืองในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และประสบการณ์ในคณะกรรมการชุดต่างๆ ของประเทศ

ในเบื้องต้น เนื่องจากบัดนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโลกขึ้นมากมาย ประการแรกนั้นเกิดสภาพที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ และ ชุมชนท้องถิ่นขึ้นในเมืองไทยนั้น ก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นทั้งระดับการเมือง และระดับการบริหารภาครัฐ

โลกาภิวัตน์ เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่ามีการหลอมรวมทุนโลกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แล้วก็มีการข้ามพรมแดนโดยจะควบคุมด้วยกระบวนการที่ใช้รัฐชาติแบบเดิมนั้น คงเป็นไปได้ยาก จากการศึกษาว่าสินทรัพย์ข้ามพรมแดนของธนาคารทั่วโลกในช่วงระหว่างปี 1983 - 1992 มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น 3 เท่า และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอีกหลายเท่าตัว การแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศนั้น เป็นจำนวนเงินที่สูงวันละประมาณ 4.5 แสนล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนับว่ามหาศาล นอกจากนั้น การสื่อสารและสารสนเทศทั่วโลกก็หลอมรวมกันเป็นหนึ่งเดียวเช่นกัน จะเห็นได้ว่าราคาคอมพิวเตอร์ในปัจจุบันเป็นเพียง 1 % ของราคาเมื่อปี 1970 คือสมมุติว่า ถ้าเมื่อปี 1970 คอมพิวเตอร์เครื่องหนึ่งจะมี

ราคา 100 บาท แต่ปัจจุบันนี้ก็คงเหลือราคาเพียงเครื่องละ 1 บาทเท่านั้น หรือค่าโทรศัพท์ระหว่างประเทศจากมหานครลอนดอนถึงมหานครนิวยอร์กในปี 1973 เราจะต้องเสียเงินค่าใช้จ่ายสูงถึง 245 เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ 12,090 บาทต่อการโทรศัพท์เพียง 3 นาที แต่ทุกวันนี้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการโทรศัพท์ระหว่างมหานครทั้งสองเพียง 45 เซนต์ หรือ 14 บาทเศษ เพราะฉะนั้น การก่อวินาศกรรมที่เกิดขึ้น ณ World Trade Cente ในนาทนีก็สามารถรู้ไปถึงกรุงเทพมหานคร และถึงจังหวัดแม่ฮ่องสอนในวินาทีเดียวกัน เกิดการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคและเกิดความรู้สึกเป็นท้องถิ่นนิยมมากขึ้น เพื่อแสวงหาสิ่งที่เรียกว่า ความเป็นตัวเองในท่ามกลางความเป็นหนึ่งเดียวของโลก

แต่ว่าในสังคมไทย ยิ่งพัฒนายิ่งมีปัญหา เพราะในปี พ.ศ. 2518 ประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีอยู่ร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติร้อยละ 6 พอสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดมีร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศเช่นเดิม แต่กลับเป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติเพียงร้อยละ 4.55 นั่นคือลดลง พอขึ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ประมาณปี พ.ศ. 2539 ประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ และเป็นเจ้าของรายได้ประชาชาติแค่เพียงร้อยละ 3.5 แผนพัฒนา ฯ ฉบับดังกล่าว ระบุไว้โดยสรุปว่า ถึงแม้ว่าการพัฒนา

* ผู้อำนวยการสถาบันพระปกเกล้า

-จากการบรรยายพิเศษในการประชุมนิเทศผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

ประเทศจะบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ว่ากิจกรรมและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็ยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รายได้ต่อหัวของคนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลยังคงสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดประมาณ 12 เท่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรก มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 59 ในปี 2535 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ร้อยละ 20 ต่ำสุด มีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.6 ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2535 (3.5 คือตัวเลขในปี 2539) ช่องว่างระหว่างรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ และการพัฒนาประเทศในระยะยาว เพราะฉะนั้น ยิ่งพัฒนายิ่งมีปัญหา

ในปี พ.ศ. 2540 ก็เกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหม่และมีรัฐธรรมนูญแห่งชาตินฉบับใหม่ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยที่เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ การก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการบ้านเมืองทั้งภาคการเมืองและภาครัฐที่เรียกว่าระบบราชการมากขึ้น เห็นได้ว่า โครงสร้างในระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้เกิดองค์กรใหม่ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิก 99 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน เข้ามาทำหน้าที่ให้ความเห็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และในการอื่นโดยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพราะอำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจของทางฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำอยู่แล้ว นอกจากนั้น ยังมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และในปี พ.ศ. 2549 รายได้ร้อยละ 35 ของรายได้แผ่นดินจะลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนที่จะ

ต้องดำเนินการอีกมากมายในกระบวนการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทั้งฝ่ายการเมืองและภาครัฐด้วยกระบวนการต่างๆ มากขึ้น จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทั้งหมดจะปรากฏขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยผ่านกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกจากนั้น ยังเปิดโอกาสให้มีการให้ความเห็นของภาคประชาชน ของตัวแทนกลุ่มต่างๆ ได้ โดยผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ ให้ร่วมคิดได้ในหลายเรื่อง เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ เรื่องผู้บริโภค ตามมาตรา 57 หรือแม้กระทั่งกรณีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ฯ ให้มีการร่วมตัดสินใจได้ในระดับชุมชนท้องถิ่น ตามมาตรา 46 ซึ่งเวลานี้กฎหมายป้าชุมชนก็กำลังอยู่ในการพิจารณาของรัฐบาล ให้สามารถริเริ่มในการเสนอกฎหมายได้ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เริ่มการตรวจสอบได้นั่นคือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งชาติ พ.ศ. 2540 ที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการเมืองและการบริหารภาครัฐอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ในระบบราชการ จะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างจะมาก การปฏิรูปสิ่งแรกก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการทำงาน ซึ่งก็มีปัญหาอยู่เหมือนกันว่ากระทรวงมหาดไทยจะต้องถูกตัดโอนงานไปเป็นกระทรวงใหม่ แต่งานบางส่วนที่ควรจะต้องเกิดขึ้น เช่น งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนงานต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการก่อการร้าย โครงสร้างการจัดการการก่อการร้ายแบบนี้ที่เป็นอยู่ในเมืองไทยจะต้องมีการปฏิรูป นี่จะเป็นกฎหมายซึ่งจะเปิดให้มีการปฏิรูปทั้งภาพรวมและเฉพาะหน่วย แล้วก็จะเชิญสัมมนาใหญ่อีกครั้งหนึ่ง มีการปฏิรูประบบงบประมาณที่กำลังจะเน้นระบบงบประมาณแบบมุ่ง

เน้นผลงาน กรมบัญชีกลางก็ต้องเปลี่ยนระบบบัญชีจากระบบบัญชีเงินสด ที่เรียกว่า Cash Accounting ไปสู่ระบบพึงรับพึงจ่าย นอกจากนั้นก็ยังมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบภาคราชการขึ้น มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการในกระทรวงต่างๆ มีการตั้งกรมการตรวจสอบภาครัฐวิสาหกิจขึ้นในรัฐวิสาหกิจ เพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาลในภาครัฐ”

ส่วน CEO เป็นนโยบายของคณะรัฐบาลที่มุ่งให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดของตน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดก็คือ มุ่งเน้นตัวลูกค้า ซึ่งหัวใจก็คือประชาชน ให้ได้รับบริการที่ดีกว่า มีคุณภาพดีกว่าเร็วกว่า ตรงกับความต้องการของประชาชนมากกว่า เพราะว่าผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่อาจจะตัดสินใจเรื่องของจังหวัดชัยนาท หรือศรีสะเกษ หรือภูเก็ต หรือนราธิวาส หรือลำปางได้

คาดว่ารัฐบาลได้ตระหนักดีว่า การกำหนดเพียงนโยบาย คงไม่เพียงพอ เพราะการที่จะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดได้นั้น เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ ต้องถูกกฎหมายประกอบ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิมที่มีอยู่โดยหลักในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงอยู่ แต่สิ่งที่จะต้องทำให้มีขึ้นก็คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการส่วนกลางซึ่งเป็นอำนาจบริหารตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต การให้สัมปทาน การเพิกถอน ประการที่สองก็คืออำนาจอนุมัติเงินที่เรียกว่างบประมาณ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินรายได้ที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน แล้วก็อำนาจบริหารงานบุคคล ซึ่งหมายถึงอำนาจที่รวมทั้งการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโยกย้าย การลงโทษวินัย เป็นการให้คุณให้โทษแบบเบ็ดเสร็จ จะต้องโอนไปยังท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด อำนาจของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นอำนาจ

ในทางการบริหารบริการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ของการประสาทส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ ต้องโอนไป รวมทั้งอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ มิฉะนั้น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดก็จะเป็นผู้บริหารสูงสุดไม่ได้

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2544 พยายามที่จะให้มีการมอบอำนาจทั้งการบริหาร การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลลงไปยังองค์กรใดก็ตามในข้อสรุปของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง พณฯ นายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เป็นข้อความซึ่งต้องไปทำต่อ โดยสรุปคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นควรนำความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ และสมควรมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ นำความเห็นดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการว่าจะสมควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ CEO ได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520

การที่จะเชิญปลัดกระทรวงทั้งหลายมาประชุมหารือเกี่ยวกับการมอบอำนาจคงไม่พอ ควรจะมีบัญชีตารางการมอบอำนาจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวง แต่ต้องใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามความในพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 38 วรรคสุดท้าย ที่กำหนดว่า “คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ได้” ซึ่งเป็นอำนาจคณะรัฐมนตรีเบ็ดเสร็จ ปลัดกระทรวงจะไม่มอบไม่ได้ รัฐมนตรีจะไม่มอบไม่ได้ อธิบดีจะไม่มอบไม่ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ตามมาตรา 38 แล้วต้องยอมเพื่อจะให้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดบรรลุผลสำเร็จได้ เจ็อนโซ่ข้อแรกคือ การมอบอำนาจจะ

ขึ้นกับความสมัครใจของผู้มอบไม่ได้อีกต่อไป ต้องเป็นบัญชี ต้องเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการมอบ ยกตัวอย่าง ที่ท้ายกฎกระทรวงว่า “อำนาจในการบริหารงบประมาณสำหรับโครงการหรืองบประมาณที่ต้องใช้จ่ายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างอยู่แล้ว สำหรับราชการส่วนกลางให้หน่วยงานขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเสนอหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณให้ความเห็นชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ข้อ 10 ถ้าเป็นงบประมาณของราชการส่วนกลาง สมมุติว่าของกรมการพัฒนาชุมชน การขอก็ขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ก็ต้องให้อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนหรือปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่จำนวนวงเงิน เห็นชอบอีกที ก็จะเป็น CEO ไม่ได้ เพราะฉะนั้น ก็ต้องแก้ให้เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ในระดับจังหวัดนั่นเอง นี่คือตัวอย่างเดียวที่คิดว่าเป็นเงื่อนไขความสำเร็จข้อแรกของการมอบอำนาจ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการมอบอำนาจระดับสูงลงไปตั้งแต่อำนาจของรัฐมนตรี อำนาจของปลัดกระทรวง อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายอีกมากมาย อ.ก.พ.ที่จะลงโทษใคร ถ้าไม่มอบลงไปให้อ.ก.พ.จังหวัดแล้วยุติในชั้น อ.ก.พ.จังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ก็จะไม่เป็นผล เพราะฉะนั้น ต้องศึกษาให้ละเอียดทีละเรื่อง พิจารณากฎหมายทีละมาตรา ทีละบท จะทำตารางคร่าวๆ ไม่ได้ มิฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดตาม CEO จะทำงานไม่ได้ และจะเสียเวลาข้อสำคัญที่สุดคือฝ่ายการเมือง คือรัฐมนตรีจะมอบอำนาจหรือไม่ คิดว่าจะต้องมอบ

อีกประการหนึ่งในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารสูงสุดต้องมีความสามารถอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องขอเป็นมติคณะรัฐมนตรีเอาไว้ เหมือนกับพระอานนท์เวลาจะไปเป็นพระพุทธรูปจาก ได้ขอพรพระพุทธเจ้าว่าต้องให้

สัญญาดังต่อไปนี้ ข้าพระพุทธเจ้าถึงจะยอมรับเป็นพุทธรูปจาก มิฉะนั้นจะไม่รับ ก็คือผู้ว่า ฯ CEO ต้องสามารถยกหูโทรศัพท์ถึงนายกรัฐมนตรีได้ตลอดเวลา ถึงรัฐมนตรีทุกกระทรวง ถึงปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ถึงอธิบดีได้หมดรวมทั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติด้วย มิฉะนั้นจะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดไม่ได้ เพราะโครงสร้างอำนาจในกฎหมายไทยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมดแล้ว

ในเรื่องบทบาทไม่ใช่เรื่องอำนาจหน้าที่ แต่เป็นการใช้ดุลยพินิจ เลือกใช้อำนาจหน้าที่ เพราะฉะนั้นบทบาทที่เรียกว่า “Role” จึงต่างจาก “Power” ที่เป็นอำนาจหน้าที่ และต่างจาก “Function” เป็นการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ไว้สร้างอะไรให้เกิดขึ้น คิดว่าบทบาทของผู้บริหารสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO คงจะมีบทบาทสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

บทบาทแรก เป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) CEO การจะบริหารงานวันต่อวัน คงไม่ได้แล้ว CEO ของบริษัทเอกชนจะไม่ “วิ่ง” อย่างนายกรัฐมนตรีไทย อย่างข้าราชการชั้นสูงของไทยเวลานี้ แต่ต้องมีเวลานั่งคิด ใครครวญ ไตร่ตรอง แล้วก็เป็นผู้ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Strategic Plan แผนพัฒนาจังหวัดต้องแปรเปลี่ยนจากแผนปัจจุบันเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นแผนที่กำหนดเวลา 4 หรือ 5 ปี ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดที่เรียกว่า ผลผลิต เป็นขั้นที่นับได้ จะให้บริการเรื่องนั้นแก่คนกี่คน จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ให้เสร็จอย่างไร มีผลลัพธ์ที่เรียกว่า Outcome ให้ชัดเจน สิ่งนั้นเมื่อทำไปแล้ว เป็นขั้นเป็นอันแล้วก่อให้เกิดอะไรรวมทั้งผลกระทบด้วย ทั้งหมดนี้จะต้องถูกนำไปพิจารณาเพื่อของงบประมาณ แผนกลยุทธ์รายปีของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจะต้องเกิดขึ้น ไม่ใช่เป็นแผนกลยุทธ์ของกระทรวง ต้องเป็นแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานที่เรียกว่าคลังจังหวัด แผนกลยุทธ์ของหน่วยงานที่เรียกว่าพัฒนาชุมชนจังหวัด ฯลฯ เป็นแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานที่สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แต่เป็นแผนกลยุทธ์รายปีที่ถอดเอาตัวแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นเองมาทอนเป็นรายปี ซึ่งที่สถาบันพระปกเกล้า ฯ ดำเนินการอยู่คือตั้งว่าในเวลากาการบริหาร 4 ปี จะทำอะไรให้เกิดขึ้นบ้าง เป็นกี่ขั้นกี่อันในแต่ละปี และต้องให้ผู้ได้บังคับบัญชาคือผู้อำนวยการสำนักและวิทยาลัยทั้งหลายถอดตัวนั้นมาลงเป็นขึ้นมาลงเป็นผลให้เห็นชัดเมื่อวางแผนกลยุทธ์หรือวางแผนยุทธศาสตร์แล้ว

บทบาทที่ 2 หน้าที่หรือบทบาทที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาทั้งหมดเป็น **ผู้สร้างแรงจูงใจ (Inspiration)** และเป็น**ผู้ให้กำลังใจ (Encourage)**กับบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชายังคงเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมาย แต่ในทางการบริหารผู้ใต้บังคับบัญชาต้องสามารถเลื่อนขึ้นมาเป็นเพื่อนร่วมงานที่สามารถแสดงความเห็นค้านกันได้ ดึงกันได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดบทบาทที่ต้องลงมือทำเองจะต้องน้อยที่สุด ต้องสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำ ลงไปให้กำลังใจ ความเป็นแบบอย่างเป็นตัวแบบดีที่สุด เพราะหลักที่ว่าสอนสิ่งใดต้องทำสิ่งนั้น ถ้าทำไม่ได้อย่าสอน ถ้าไม่เชื่อในสิ่งที่พูดอยู่อย่าพูด เพราะฉะนั้นความเป็นแบบอย่างจะสำคัญมาก เพราะว่าถ้าผู้นำพูดอย่างทำอย่าง เพื่อนร่วมงานจะไม่เชื่อถือ ส่วนการให้ความเชื่อใจและการให้อำนาจ (Empowerment) สำคัญมากที่สุดและเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของระบบราชการ เพราะมักไม่ยอมมอบอำนาจไปให้แก่ผู้บริหารระดับรองๆ ถ้าให้อำนาจเขาแล้ว แล้วต้องคอยให้กำลังใจ สร้างแรงจูงใจ แล้วคอยฝึกสอนหรือ “Coach” ให้ แก้ปัญหาให้ คนก็จะมิจิตใจทำงาน แทนที่จะเซ็นผ่านเรื่องเป็นบัญชีทางว่าว แล้วพอลงไปถามปรากฏว่าคนที่รู้คนเดียวคือซี 3 ที่เขียนร่างขึ้นมาตอนแรกเพราะคนอื่นผ่านเรื่องหมด อย่างนี้เป็นต้น เพราะฉะนั้น การให้อำนาจแล้วก็ให้ความเชื่อใจ จะลดภาระงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารระดับสูง แล้วจะสามารถถอนตัวออกจากผู้ปฏิบัติที่เรียกว่า Operator มาเป็นผู้วางแผนแทน การฝึกสอนนี้สำคัญ เพราะบางทีให้

อำนาจไปแล้ว เขาอาจจะไม่แน่ใจ ไปไม่ถูกทิศ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุด เพราะมีประสบการณ์สูง

บทบาทที่ 3 คือ **ต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership)** ให้เกิดขึ้นในการบริหารจังหวัด เพราะว่าการบริหารภาครัฐและภาคการเมืองแนวใหม่ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ในการบริหารแบบสร้างความเป็นหุ้นส่วนนี้ สิ่งแรกที่สุดคือจะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียที่เรียกว่า Stakeholder Analysis ต้องรู้ว่าเขาอยากได้อะไร แล้วรู้ว่าเขามีจุดอ่อนจุดแข็งตรงไหน รู้ว่าจะเชื่อมเขาอย่างไร ซึ่งมีมากมาย สิ่งแรกที่สุดคือ รัฐบาล ต้องวิเคราะห์รัฐบาลให้ได้ว่าต้องการอะไรในเวลานี้ แล้วท่านจะติดต่อกับเขาอย่างไร สามารถโทรศัพท์ถึงนายกรัฐมนตรีตอนสองยามได้ไหม โทร.ไปหารัฐมนตรีนั้นแล้วได้ข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกันไหม ส.ส. ส.ว. ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนย่อมมีสิทธิมีเสียงที่จะพูดอะไรอยู่เหมือนกัน ภาคธุรกิจเอกชนที่อยู่ในจังหวัดซึ่งจะเป็นตัวจักรสำคัญอีกอันหนึ่ง ภาคประชาสังคม NGO ทั้งหลายซึ่งมีสัมพันธ์ และไม่ค่อยลงรอยกับภาครัฐ เราต้องทำงานกับเขาให้ได้ เพราะจะเป็นกลไกตัวหนึ่งที่จะตรวจสอบ ที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับภาครัฐเหมือนกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระแล้ว แต่ยังอยู่ในเขตจังหวัด ย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องทำงานร่วมกับเขาอย่างเพื่อนร่วมงานที่ใกล้ชิด ผู้นำระดับจังหวัดอื่นๆ สถาบันวิชาการ เป็นต้น รวมทั้งองค์กรตรวจสอบทั้งหลายที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น สตง. ปปช. เป็นต้น แต่จะทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียแล้ว จะเป็นไปไม่ได้ถ้าผู้บริหารระดับสูงสุดยังคิดแบบเดิม ผู้ใต้บังคับบัญชายังคิดแบบเดิม คิดแบบแนวตั้ง บริหารแบบสั่ง ถ้าบริหารในลักษณะการสร้างความเป็นหุ้นส่วนจะต้องบริหารแบบเพื่อนร่วมงานเท่ากัน บริหารแบบที่ตัวเองฟังมากกว่าพูด ถ้าไม่มีคนอื่นพูดถึงค่อยพูด กระตุ้นให้เขาพูด ตัวเองพูดให้น้อยที่สุด เป็นต้น

เทคนิคการบริหารเครือข่ายที่เรียกว่า Network

Management จึงเป็นหัวใจสำคัญที่สุด กรมการ
จังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
จะต้องเป็นตัวอย่างให้เห็นเลยว่า บัดนี้ไม่ใช่เฉพาะ
หัวหน้าส่วนราชการที่มีผู้ว่า ฯ รองผู้ว่า ฯ ปลัดจังหวัด
เท่านั้น การประชุมกรมการจังหวัดจะต้องเป็นการ
ประชุมที่กว้างขึ้นมีการวิเคราะห์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
(Stakeholder Analysis) ทั้งหลายเข้าประชุมร่วมกัน
หาทางแก้ไขร่วมกัน ซึ่งไม่ใช่ การประชุมกรมการ
จังหวัดในความหมายเดิมตามพ.ร.บ. ระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดินอีกต่อไป การบริหารแบบนี้ จะต้อง
เกิดความขัดแย้งเชิงความคิด เชิงผลประโยชน์ อาจ
จะจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการฝึกทักษะของผู้ที่
เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบสันติวิธี และป้องกัน
ความขัดแย้งที่เรียกว่า Conflict Avoidance ซึ่ง
ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนอยู่มาก และจะต้องศึกษา
ติดตามกันอยู่พอสมควร

บทบาทที่ 4 คือ มีหน้าที่ติดตาม (Follow Up)
และช่วยแก้ปัญหา (Problem Solving) ระบบการ
รายงานผลงานและงบประมาณรายเดือนจำเป็นต้อง
คิดขึ้น ที่สถาบันพระปกเกล้า ฯ ทุก ๆ เดือนทุก ๆ
สำนักจะต้องบอกว่าโครงการที่ขอเงินงบประมาณมา
ได้ดำเนินการไปถึงไหนแล้ว ต้องรายงานเพราะได้ทำ
ข้อตกลงการได้เงินมาจากสถาบัน ได้เงินจากสำนัก
งบประมาณ 100 ล้านบาทจากการเสนอโครงการ
จำนวน 10 โครงการเข้าสู่สภาสถาบันพระปกเกล้า ฯ
ซึ่งให้ความเห็นชอบ ก็ทำข้อตกลงบริหารทรัพยากร
กับผู้อำนวยการสำนักทั้ง 6 สำนัก กำหนดเวลาที่ต้อง
แล้วเสร็จ ถ้าไม่เสร็จจะมีผลต่อการขึ้นเงินเดือนให้
น้อยกว่าปกติ ถ้าเสร็จก่อนหรือเสร็จมากกว่า ก็จ
หาเงินนั้นเพิ่มเติมให้ เมื่อมีการทำข้อตกลงการใช้
ทรัพยากรอย่างนี้แล้ว การรายงานจะต้องรายงานทุก
เดือน แต่การรายงานของราชการเป็นรายงานเชิง
เอกสารที่ไม่น่าสนใจ แต่จะมีผลขึ้นต่อเมื่อมีการกล่าว
ถึงกัน ปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้รายงานและผู้รับรายงาน
แล้วปฏิสัมพันธ์ไม่ใช่เชิงจับผิด ต้องดูว่าที่ใช้ไม่ได้
เพราะมีปัญหาอะไรงบประมาณตรงนี้ถึงติดขัด จะ

ช่วยแก้ปัญหาได้อย่างไร

ยกตัวอย่าง การตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม
กรมคุมประพฤติขอเงินสร้างสถานพินิจมหาศาล เมื่อ
ได้เงินไปแล้ว สามารถใช้เงินไปเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น
ถามว่าทำไม ก็บอกว่า ก.พ.ไม่ให้อัตรากำลัง ผู้บริหาร
ก็ต้องรีบไปเจรจากับสำนักงาน ก.พ.แล้วว่าเวลานี้
งบประมาณเป็นอย่างไร แต่ไม่ต้องรอให้ถึงเดือน
กันยายนเพื่อจะรู้ว่างบประมาณเราใช้ไปเพียงร้อยละ 1
แต่จะรู้ได้ทันทีโดยระบบรายงานแบบเดือนต่อเดือน
การแก้ไขปัญหาาร่วมกันเป็นคณะอย่างกรมการจังหวัด
ต้องเปลี่ยนเป็นที่ประชุมของหุ้นส่วนทุกฝ่าย

บทบาทที่ 5 คือ เป็นผู้รับฟังผู้รับบริการหรือ
ประชาชน ที่เขาเรียกว่า Customer Oriented มีระบบ
ปรับทัศนะข้าราชการในการให้บริการและตอบคำถาม
ตัวเลขจากสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา พบว่า
ในเรื่องร้องเรียน 100 เรื่องนั้น มีจำนวน 10 เรื่องที่
เกิดจากการที่ประชาชนไม่เข้าใจ แล้วส่วนราชการ
และรัฐวิสาหกิจไม่สนใจที่จะตอบ พอเขาซักก็ชัก
สีหน้าใส่เขา พอเขาแย้งก็ทำให้ไปฟ้อง เรื่องก็มาถึง
ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา แล้วปรากฏว่า ร้อยละ 10
นั้นพอผู้ตรวจการฯ ลงไปตามส่วนราชการ และ
รัฐวิสาหกิจแล้วเขาอธิบายมา ส่งกลับไปยังประชาชน
บอกว่าถ้ารู้อย่างนี้ตั้งแต่ต้นก็ไม่ต้องเสียเวลามาอย่าง
นี้หรอก นี่เจ็บใจเพราะไปโดนพูดมาอย่างนี้
เพราะฉะนั้นระบบที่ให้ประชาชนร้องทุกข์และตอบข้อ
ร้องทุกข์ทุกข้อร้องทุกข์ น่าจะมีขึ้น

ตัวอย่างหนึ่ง จากประเทศโปรตุเกส ไปที่ไหน
ถ้าไม่พอใจหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เขาจะมี
ฟอร์มให้กรอก บังเอิญไปมีปัญหาที่สนามบิน ก็กรอก
ฟอร์มเป็นชาวต่างประเทศ พอกรอกเสร็จส่งให้หัวหน้า
หัวหน้าก็เซ็นรับทันทีเดี๋ยวนั้นเลย นึกว่าจะไม่ส่งเรื่อง
ตามกลับมา พอเดินทางมาถึงเมืองไทยแล้ว มีหนังสือ
แจ้งมาเลยว่าที่ร้องเรียนนั้น บัดนี้หน่วยราชการชี้แจง
ว่าอย่างนี้ แล้วก็ขอภัย ก็มีความสุข เพราะฉะนั้น
ระบบอย่างนี้ต้องมีขึ้น ความจริงรัฐธรรมนูญก็เขียน
ไว้ในมาตรา 70 ว่าเรามีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนได้ แต่ว่า

ระบบยังไม่เห็นชัด มีระบบรับฟังความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ จะออกคำสั่งจังหวัด การปรึกษาหารือที่ฝรั่งเรียกว่า Consultation กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ไม่ใช่เรื่องเสียหาย เพราะอำนาจตัดสินใจยังเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด คือยังมีอำนาจตัดสินใจอยู่เต็ม ตามกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่จะได้ข้อมูล จะได้ความคิดเห็นของกลุ่มต่างๆ เพื่อเตรียมการประกอบการตัดสินใจไปทางหนึ่งแล้วอะไรจะเกิดขึ้น แล้วจะแก้ปัญหาได้อย่างไร มีระบบการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ต่างจากการวิจัยที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเพราะเป็นการสำรวจความพึงพอใจว่าระบบ CEO ในระดับจังหวัดดีหรือไม่ดี แต่นี่หมายถึง การที่ CEO เองลงไปตั้งระบบการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน หรือ Customer Satisfaction เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับความดีความชอบที่จะให้ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารแล้ว

บทบาทสุดท้ายคือ การส่งเสริมการตรวจเชิงสร้างสรรค์ จะเป็นประเด็นสุดท้ายที่ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดต้องมีขึ้น ขอเสนอให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัดในคณะกรรมการนี้

องค์ประกอบให้หลากหลายแต่ไม่ต้องมาก และให้นั้นระบบการตรวจสอบแบบ PMA คือดูผลงาน ไม่ใช่ดูตัวบุคคล อย่าไปดูว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบุคลิกส่วนตัวอย่างไร ต้องดูผลงานว่าทำตามแผนกลยุทธ์ได้หรือไม่ มีกระบวนการบริหารจัดการอย่างไร กระจายอำนาจยังไร สร้างความเข้มแข็งยังไร เป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Management) ไหม แล้วทั้งหมดนี้ต้องทำแบบ Positive Mental Attitude ไม่ใช่เพื่อจับผิด แต่เพื่อปรับปรุงให้ระบบการบริหรานั้นดียิ่งขึ้น ข้อเสนอแนะจึงเป็นหัวใจ การตรวจสอบในระบบนี้จะไม่ได้มุ่งอย่าง สดง. ที่ไปดูย้อนหลังเพื่อหาความผิด แต่มุ่งในอนาคตว่าเมื่อเกิดสภาพอย่างนี้ขึ้นควรจะทำอย่างไรในอนาคตอย่างไร แล้วก็ไม่ได้ไปดูที่บุคลิกลักษณะของผู้บริหาร แต่ดูที่ผลงานและวิธีการที่ใช้บริหาร

ทั้งหมดนี้คือสิ่งที่ทำอยู่ในสถาบันพระปกเกล้า ฯ จะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ ไม่ทราบ เพราะไม่สามารถวัดผลสำเร็จของตนเองได้แต่ถ้าหากว่าทำได้อย่างที่ว่านี้ทุกฝ่ายจะมีความสุข รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดด้วย

“ประสบการณ์การบริหารงานของ CEO ภาคเอกชน”

นายวิเชาวน์ รักพงษ์ไพโรจน์*

ระยะเวลาที่ผ่านมาถือว่าการบริหารงานในช่วงวิกฤติ (crisis management) คือ ช่วงที่ผ่านมา เมืองไทยต้องประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงิน (financial crisis) บริษัทเทเลคอมเอเชียก็ประสบปัญหาด้วย ต้องคิดแก้ไขปัญหากันหนักมากเพราะว่ามีหนี้เป็นแสนล้านบาท ที่ค่อนข้างชั้ก็คือว่าถ้าเจอกับวิกฤติการณ์แบบที่ลึกมากเช่นนี้ สิ่งสำคัญที่สุดคืออย่าตื่นกลัว (Panic)

เมื่อครั้งอยู่สหรัฐอเมริกาประมาณ 20 ปีเศษ ๆ ได้มีโอกาสทำงานที่นั่นมา 10 กว่าปีก่อนที่จะกลับมาเมืองไทย และก็เคยผ่านเหตุการณ์ล้มละลาย เหตุการณ์ที่เกิดวิกฤติทางการเงินมาเหมือนกัน ซึ่งขณะนั้นจะตื่นกลัวไม่ได้ และเหมือนกับการขับเรือที่เจอพายุ จะต้องค่อยๆ ทำ อย่ารีบร้อน และต้องเพิ่มความระมัดระวังด้วย ครั้งหนึ่ง ได้นำเสนอต่อที่ประชุมซึ่งมีดร.อาจันต์ เติลตัน กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทเทเลคอมเอเชียในขณะนั้น เป็นประธานที่ประชุม ว่าถ้าจะตัดค่าใช้จ่าย ก็ควรจะตัดไปทั้งกระดูกเลย (cut to the bones) คือถ้าตัดอะไรก็ตัดไป อย่าไปตัดงบประมาณ ที่ละนิดทีละหน่อย เพราะขวัญจะเสียไปหมด และสื่อให้ทราบทั่วกันทีเดียวเลย ซึ่งก็ได้มีการตัดค่าใช้จ่ายกันตอนนั้นเลย และตัวที่สำคัญก็คือ ต้องรักษาขวัญกำลังใจ (preserve moral) ของพนักงานไว้ด้วย คือขวัญกำลังใจของทีมงาน แม้แต่ในปี 1998 ที่ต้องประสบกับวิกฤติทางการเงิน

ยังตัดสินใจให้เงินปันผลกำไร(bonus)แก่พนักงานทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ต้องถกเถียงกับบรรดาเจ้านายอย่างหนักเรื่องการแบ่งปันผลกำไรนี้ แต่ได้บอกกล่าวกันล่วงหน้าว่าหลังจากนี้จะต้องช่วยกัน ทำงานและฟันฝ่าวิกฤตินี้โดยผู้บริหารระดับสูงต้องทำเป็นตัวอย่าง เช่น คืนรตเบนซ์ให้กับบริษัท เป็นต้น

ตอนนั้น ผู้บริหารระดับสูงหลายคน ก็รู้สึกหงุดหงิดเหมือนกัน ก็ได้เรียนชี้แจงไปว่า จำเป็นที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องทำเป็นตัวอย่าง คือ The leader has to take the lead. ใช้เวลา 2 ปีกว่าๆ ในการปรับโครงสร้างงบประมาณใหม่ (financial restructuring) ภาษาอังกฤษมีวลีหนึ่งว่า ถ้าจะปรับระบบโครงสร้างงบประมาณให้สำเร็จได้นั้น ทุกส่วนหรือทุกฝ่าย ต้องยากลำบากเท่า ๆ กัน นั้นหมายถึงว่าถ้าในการปรับโครงสร้างนี้ ถ้าทุกคนจะไม่พูดความจริงไม่ได้ จะบอกว่าตนจะไม่เจ็บตัวนะ แต่คนอื่นจะเจ็บตัวมากกว่า ร้อยเปอร์เซ็นต์ไม่สำเร็จ สิ่งหนึ่งที่มีการวัดความสำเร็จก็คือว่า ต้องเจ็บตัวพร้อมๆ กัน ถ้ามีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เจ็บตัว หมายถึงว่า จะเกิดความไม่เป็นธรรม และในครั้งนั้นบริษัทเทเลคอมเอเชียก็มีแรงจูงใจของเยอรมันที่ยินดีเข้าช่วยเหลือโดยการเปลี่ยนหนี้เป็นทุน แต่จะซื้อราคาหุ้นแค่ 8 บาท ซึ่งราคาหุ้นของบริษัทในช่วงนั้นสูงสุดตั้งร้อยกว่าบาท แต่ประธานกรรมการก็เข้าใจ และกล่าวว่าถ้าผู้ร่วมถือหุ้นไม่ยอมผ่อนลงอย่างบางบริษัท ในที่สุดท้าย

* - ผู้บริหารบริษัทเทเลคอมเอเชีย

- บรรยายพิเศษในการประชุมพิเศษผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เมื่อวันจันทร์ที่ 24 กันยายน 2544 ณ โรงแรมสยามซิตี้ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร.

บริษัทก็จะหายไปหรือล้มไป ดังนั้น แม้จะยินดีให้เข้ามาช่วยเหลือทางการเงิน แต่มีเงื่อนไขประการหนึ่งก็คือ บริษัทขอมีสิทธิซื้อหุ้นคืน โดยจะให้มูลค่าของเงินทุน(cost of funds)และค่าธรรมเนียมพิเศษ (premium)ด้วย นี่เป็นหลักหนึ่งในการดำเนินธุรกิจได้ต่อไป รายละเอียดมีอีกมากมาย แต่ว่าสิ่งที่รู้ก็คือว่า เมื่อบริษัทต้องประสบกับ “มรสุม” อย่างนี้ แม้จะผ่านพ้นมาได้แล้ว ก็ต้องอยู่ในสภาพ “โศก” เมื่อปีที่แล้วบริษัทเทเลคอมเอเชียเพิ่งปรับโครงสร้างหนี้เสร็จ ในช่วงที่อยู่ระหว่างการปรับโครงสร้างหนี้ ได้มีการวางแผนล่วงหน้าว่าจะทำอะไรบ้าง ต้องบอกได้ว่าในช่วงห้าปีข้างหน้าของบริษัท ฯ จะเป็นอย่างไรบ้าง ก็ต้องเริ่มเตรียมตัว และช่วงนั้นมีระดับเงินทุนจำกัดมาก เพราะเพิ่งปรับโครงสร้างหนี้ และยังยืมตื๋งทุนเป็นหลายสิบล้านจางบริษัทที่ปรึกษาที่เก่งๆ มาวางแผนระยะห้าปี และดูว่าตำแหน่งของบริษัทเทเลคอมเอเชียควรจะเป็น อย่างไร เป็น metro net provider หรือ triple play หรือ nation wide provider หรืออะไรต่างๆ ซึ่งจุดนี้ต้องทำใจและต้องลงมือเลย เพราะฉะนั้น จะน้อยไปเรื่อย ๆ และถ้าสมมุติว่าปรับตัวไม่ได้ก็จะยิ่งลำบากกันมากขึ้น

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งเสมือนว่าเป็นแพชชั่น คือ บรรษัทภิบาล (corporate governance) ถือว่าเป็นเรื่องที่ใช้งานได้จริง หน้าที่ของคณะกรรมการบริษัท จะต้องดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ต้องกำกับดูแลบริษัทต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่สารพัดอย่าง แต่ปัจจุบันถ้าบริษัทที่จะประสบความสำเร็จได้จริง และยิ่งเป็นบริษัทที่ต้องการเงินทุนมาก ซึ่งตลาดทุน (capital market) จริงๆ ไม่ได้อยู่ในเมืองไทยและแม้แต่ในภูมิภาคนี้ แต่มีอยู่ที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งพวกนายทุนและกลุ่มนักลงทุน(investment community) ต่างก็คาดหวังว่าบริษัทต้องมีระบบธรรมาภิบาลที่ดีด้วย

สิ่งที่เมืองไทยส่วนใหญ่มักถูกตำหนิก็คือ ผู้ถือหุ้นใหญ่จะไม่ดูแลผู้ถือหุ้นน้อย ยกตัวอย่างเช่น แม่ยายพ่อตาตั้งบริษัทแล้วก็จ้างมาทำงานในราคาค่าจ้างที่แพง และเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ เพราะนี่คือ การ

จัดการธุรกิจแบบเครือญาติ (related transactions) เพราะฉะนั้น บรรษัทภิบาลในบริบทระดับผู้บริหาร สำคัญก็คือว่า minority tailed interest ต้องพิจารณาให้ดีว่าเป็นแบบระบบเครือญาติ หรือว่าความขัดแย้งของผลประโยชน์ (conflict of interest) นอกเหนือจากนั้น ต้องทำตามกฎหมาย ต้องถูกตามกฎหมายของตลาดหลักทรัพย์ ฯลฯ ซึ่งเป็นส่วนเสริมซึ่งในปัจจุบันที่บริษัทระดับสากลจะต้องให้ความสำคัญประเทศอื่นยึดถือเป็นหลักกันมาเป็น 10 - 20 ปีแล้ว และบริษัทเทเลคอมเอเชีย ก็ยึดถือเป็นหลักการสำคัญเลย

บรรษัทภิบาล หรือ corporate governance จะอยู่ในระดับของคณะกรรมการ หรืออยู่ในระดับของการบริหารจัดการ คือต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตามนโยบายที่กำหนด และจุดที่น่าสนใจคือ เจ้าหน้าที่ของบริษัท (corporate officer) ต้องยอมรับจุดหนึ่งว่าบริษัทไม่ได้ดำเนินไปโดยระบอบประชาธิปไตยของบริษัท แต่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (absolute power) และ “Executives serve at the pressure of the president.” กล่าวคือ ผู้บริหารจะต้องสนองตอบความต้องการของกรรมการผู้จัดการใหญ่ ผู้บริหารสูงสุดต้องทำตัวเป็น ถ้าไม่เป็นหรือทำไม่ได้ ก็จะถูกคณะกรรมการปลดออก

อีกประเด็นหนึ่งก็คือ ระบบการทำงานที่มีมาตรฐานระดับโลก (practice world class) ตัวอย่างก็คือ บริษัทเทเลคอมเอเชีย ที่ผ่านมามีการใช้เงินทุนและเปลี่ยนระบบบัญชี ระบบบัญชีเป็น IAS (International Accounting Standard) ทำไมจะต้องเปลี่ยนระบบทั้ง ๆ ที่ระบบบัญชีซึ่งทำตามความต้องการของตลาดก็ได้อยู่แล้ว แต่บางทีก็หลงตัวเอง คือ คิดค่าเสื่อมตามสัมปทาน 25 ปี ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ ไม่สามารถทนทานได้ถึง 25 ปี ผลประกอบการก็ดี แต่ในระยะสั้น มูลค่าการลงทุนก็จะลดค่าลงตามค่าเสื่อมที่เป็นจริง เพราะฉะนั้น ก็ตัดสินใจว่า ให้เปลี่ยนระบบบัญชีเสียใหม่ ไม่ใช่ระบบบัญชีของไทยไม่ดี แต่เพราะต้องการให้มีความ

เป็นจริงและเป็นที่ยอมรับนับถือ การปฏิบัติงานของผู้บริหารมีหลายอย่าง แต่สิ่งหนึ่งคือต้องโปร่งใส เช่น ถ้าผู้รับเหมาขายของให้บริษัทเทเลคอมเอเชีย และเชิญไปดูงานที่ต่างประเทศ ถ้าจะไปตามคำเชิญก็ต้องออกเงินค่าตัวเครื่องบินเอง เป็นต้น

อีกประเด็นหนึ่ง คือ จิตวิญญาณของบริษัท การเป็นผู้นำและการอบรมหรือปลูกฝัง ผู้บริหารมักจะถูกตำหนิตลอด แต่ผู้บริหารต้องตัดสินใจได้ ต้องคาดคะเนทิศทางของธุรกิจออกต้องทำการตลาดเป็น ต้องคุมทีมงานเป็น ฯลฯ แต่มีจุดหนึ่งที่อยากและเปลี่ยนความคิดเห็นกันคือคุณสมบัติพิเศษ หรือภาวะผู้นำ (charisma) และในจุดนี้จะมีสองส่วนซึ่งค่อนข้างจะพิเศษ หนึ่งคือ ต้องมีอารมณ์ขัน (a sense of humor) อีกส่วนหนึ่งก็คือ ก็คือทักษะในการสื่อสาร (oratorical skill) ได้ในสภาพต่างๆ สามารถเอาแนวความคิดที่สลับซับซ้อน มากๆ มาอธิบายหรือสื่อแบบง่ายๆ ให้กับทีมงานได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากและต้องฝึกฝน มีหลายเรื่องที่สามารถเรียนรู้จากหนังสือได้ มีการสอนในสถาบันการศึกษาด้านธุรกิจให้ทำอย่างโน้นทำอย่างนี้ แต่อารมณ์ขันและทักษะในการสื่อสารเป็นสิ่งที่สอนกันได้ยาก ต้องพยายามสำนึกและแสวงหา เพราะคน “software” ของบริษัท และในปัจจุบันทรัพยากรที่มีค่าสำหรับบริษัท นอกจากเรื่องเงินเรื่องคนแล้วก็คือเวลาซึ่งมีค่ามาก ถ้าต้องการปรับเปลี่ยนก็ทำเลย ทำมากก็ผิดมาก เพราะฉะนั้น ควรมีการปลูกฝังการทำงานที่กล้าทำแต่ไม่กลัวผิด ต้องมองโลกในแง่ดี (optimistic) และต้องอดทน และจะทำในลักษณะ one man show แบบ “เข้าเก่งคนเดียว” ไม่ได้เด็ดขาด

ตัวที่สำคัญคือ ความฉลาดไม่ใช่สิ่งที่สำคัญที่สุด แม้ว่าความฉลาดจะเป็นสิ่งที่ดีแต่ไม่ใช่สิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์กร เพราะองค์กรสมัยใหม่ต้องเป็นความปรารถปรือร่วมกัน (collective wisdom) ต้องเป็นปรารถปรือของหมู่คณะทั้งหมดจึงจะเกิดเป็นพลัง ไม่ใช่ 1 บวก 1 เป็น 2 แต่อาจจะเป็น 5 เป็น 10

อีกส่วนหนึ่งก็คือ การอบรมหรือปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กร (culture) ของบริษัท ถ้าจะสื่อที่หนึ่ง 10 หรือ 15 อย่าง ไม่มีใครรู้หรอก ต้องสื่อแบบนับหนึ่งในมือห้าเกิน 5 จุดจะสื่อได้ง่ายกว่า จึงต้องมีฝ่ายที่จะบอกว่าต้องเอาใจใส่ทั้งลูกค้า ทั้งพนักงานในบริษัททั้งบริษัท ทั้งผู้ถือหุ้น ทั้งสังคม และต้องเชื่อถือได้ เชื่อถือได้ก็คือว่ามีความรู้ในส่วนตัว บริการแล้วต้องมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ จึงจะทำให้ชาวบ้านเขาเชื่อถือได้ ต้องสร้างสรรค์ ไม่ใช่ติดอย่างเดียว และต่อทั้งบริษัท ครอบครัว พนักงาน สังคม และลูกค้า

นี่คือ 3 C ได้แก่ Charisma, Collective Wisdom และ Culture ที่บริษัทเทเลคอมเอเชียสามารถร่วมกันทำได้

อีกแง่หนึ่ง คือ พลวัตขององค์กร (organization dynamics) คือ ระบบกลไก (mechanisms) ขององค์กร บริษัทจะต้องมีการเคลื่อนไหวที่ค่อนข้างจะสอดคล้องกับโครงสร้างของบริษัทนั้นๆ ด้วย ถ้าในบริษัทเทเลคอมเอเชีย เชื่อว่าองค์กรต้องมีโครงสร้างที่บาง ไม่ใช่เหมือนกับธนาคารที่แยกแยะมากมาย เมื่อเกิดปัญหา กว่าจะสื่อไปถึงผู้บริหารระดับสูงได้ต้องใช้เวลา บริษัทเทเลคอมเอเชีย ต้องการให้องค์กรมีลักษณะแบนราบ (flat) จึงแบ่งระดับการบริหารไว้แค่ 5 ระดับ แต่ยังไม่สำเร็จเพราะมีอยู่ 6 ระดับ และพยายามทำต่อไปให้เหลือแค่ 5 ระดับ

ข้อหนึ่งคือ “กลองเล็ก” ต้องเลือกคนที่ทำงานจริงดูแลเพื่อให้งานเดิน ถ้าเกรงใจกันแล้ว บรรจุนกลงไปผิดที่ จะเกิดอะไรขึ้น หัวหน้าก็ต้องบริหารแทน ถ้าจ้างบุคลากรแพงๆ ก็ไม่มีประโยชน์ และองค์กรที่แบนราบนั้นการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) จะกว้าง คือไม่ใช่ 2 คนรายงานต่อหัวหน้า 1 คน แต่จะให้คน 10-20 คน รายงานต่อหัวหน้า 1 คน ผู้บริหารระดับกลางอาจจะมี 10 คน และรายงานต่อผู้บริหารระดับสูงเพียง 1 และมันจะทำให้เรื่องสื่อกันได้รวดเร็ว และต้องมีการให้อำนาจ (empowerment) ทุกคนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ

เพราะผู้บริหารที่สามารถรู้ได้ทุกอย่าง(The boss knows all) นั้นเป็นไปได้ เจ้านายจะรู้อยู่คนเดียว ไม่ได้โดยเฉพะอย่างยิ่งในสภาพเช่นปัจจุบันนี้ ต้องพยายามผลักดันให้เกิดการตัดสินใจในระดับล่างลงไป แม้ว่าทุกอย่างจะต้องเลือกคนได้ถูกต้อง และต้องพยายามฝึกให้บุคลากรสามารถทำงานได้สำเร็จด้วยระบบคุณธรรม (practice meritocracy) ก็คือ ด้วยผลงาน (by performance) ไม่ใช่ด้วยระบบอาวุโส (by seniority) เพราะถ้าเป็นไปด้วยระบบอาวุโส อย่างเดียว ตัวอย่างเช่น มีพนักงานอยู่สองคน ซึ่งดีพอๆ กัน แต่คนหนึ่งอาวุโสกว่า ก็จะเลือกคนที่อาวุโสกว่า แต่ถ้ามีความแตกต่างกันราวกับดินกับฟ้า แล้วพิจารณาความอาวุโสขึ้นก่อน ผลข้างเคียงก็คือ คนที่ทำได้ก็จะไม่ทำ เพราะทำได้ก็ไม่มีอะไรดีขึ้น และทุกคนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ เพราะเมื่อตัดสินใจทำงานอะไรลงไป ถ้าไม่มีประโยชน์ มีแต่"โทษ" ก็จะเป็นเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้น การวัดความสามารถของบุคคลจึงเป็นสิ่งสำคัญ เท่ากับบังคับว่า ต้องวางบุคลากรให้ตรงกับลักษณะงานที่รับผิดชอบหรือ get the right person for the right job

การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (pay by performance) ก็เป็นสิ่งสำคัญ ไม่ใช่จ่ายค่าตอบแทนตามเวลาการทำงาน คนเราต้องรู้ตัวเองและต้องมี "ภาพ" ที่ค่อนข้างชัดเจน ที่สำคัญคือต้องรู้สภาพความเป็นจริงของตนเอง มีภาพในอนาคตอีก 10 ปีข้างหน้าของตนอยู่ในใจ แต่เมื่อเวลา 10 ปีผ่านไป ไม่สามารถไปถึง "ภาพ" นั้นได้ ก็จะทำไม่ได้

ที่บริษัทเทเลคอมเอเชีย เปลี่ยนไปเร็วมาก เหมือนขับเครื่องบิน คือ อย่ายับเครื่องบินไปอย่างคนตาบอด (not piloting blindly) แต่ต้องรู้ว่าเป้าหมายคืออะไร ในระยะยาว 5 ปีควรจะเป็นอะไรบ้าง เมื่อปีที่แล้วได้ตกลงว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาและร่วมพิจารณากันว่า บริษัท ฯ จะทำอย่างไรจึงจะอยู่รอดได้ ไม่ใช่กำไร แต่พิจารณาประเด็นความอยู่รอดของบริษัทเป็นสำคัญ สุดท้ายก็กำหนดว่าถ้าจะไปมุ่งไปที่ Metronet เป็นทางเลือกทางหนึ่งก็ต้องมุ่งเป้าไปที่

กรุงเทพมหานครอย่างเดียว บริษัทจะอยู่รอดไหม ตอบว่าไม่รอด แต่ถ้าจะเป็น triple play ทั่วประเทศ บริษัทก็จะอยู่ไม่รอดเหมือนกันเพราะเงินลงทุนสูงมาก และถ้าไม่มีขีดความสามารถ ประกอบกับแนวโน้มของตลาดคือโทรศัพท์มือถือจะเป็นที่นิยม ก็ต้องเป็นผู้นำทางธุรกิจโทรศัพท์ไร้สาย (wireless business leadership) หมายความว่า ต้องจัดทำโทรศัพท์มือถือทั่วประเทศ บริการประสานกันโดยกรุงเทพมหานครเป็นฐาน และต้องเป็นผู้นำทางธุรกิจในต่างจังหวัดด้วย ต้องให้บริการแก่สังคมธุรกิจ เพราะฉะนั้นต้องรู้ว่าตำแหน่งของบริษัทอยู่ที่ไหน ต้องเตรียมอย่างไร ไม่ใช่กำหนดฐานป็นี่ไว้ และปีหน้าก็บวกไปอีกร้อยละ 5 หรือ 10 แต่ในข้อเท็จจริง แทนที่จะได้ร้อยละ 10 อาจจะติดลบถึงร้อยละ 50 ก็ได้ เพราะว่าอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระหว่างนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมาก แต่ถ้าสามารถรู้ข้อเท็จจริงได้ก็จะดี

การดำเนินธุรกิจต้องผลักดันว่าต้องมีเป้าหมาย ไม่ใช่เป้าหมายที่เป็นเพียงการกล่าวถึงหรือพูดลอย ๆ (wind by mention) แต่เป็นเป้าหมายที่มี 4 องค์ประกอบ (four quadrants) คือทั้งผลงานทางการเงิน (financial performance) และพฤติกรรมของการพัฒนาองค์กร วิธีการดำเนินธุรกิจ หรือการตลาด และการปฏิบัติ (operation) พวกนี้ คือเป็น balance score card ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากกว่า จะทำได้ การพัฒนาการบริหาร (management development) ก็ต้องทำเท่าที่ทำได้ ไม่หยุด ต้องทำไปเรื่อยๆ เหมือนกับเป็นเด็กคือเอาหัวชนฝาผนัง ชนไปเรื่อยๆ ไม่ยอมแพ้

แผนงานธุรกิจ (business plan) จะต้องดีไปเรื่อยๆ แต่จากวิกฤติทางการเงิน เมืองไทยจะถอยหลังไปอย่างต่ำ 5 ปี เพราะก่อนการวิกฤติ มีรายได้ต่อหัว คือ 2,600 กว่าเหรียญต่อปี แต่ปัจจุบันเหลือเพียง 1,900 กว่าเหรียญต่อหัวต่อปี เพราะฉะนั้นเท่ากับแผนงานธุรกิจของบริษัทเทเลคอมเอเชียหายไปเลย 7 ปี (have a vacuum for 7 years)

สิ่งที่ต้องทำ คือต้องบริการลูกค้า เพราะถือว่าลูกค้าคือพระราชา (Customer is the king) และทุกวันนี้ลูกค้าไม่ใช่พระราชาแล้ว แต่ลูกค้าเป็นพระเจ้า (Today the customer is no longer the king, the customer is GOD) จึงกำหนดให้ทีมงานและหน่วยงานทุกหน่วยต้องมีกฎยึดถืออยู่ 2 ข้อ คือ

- 1) ลูกค้าเป็นฝ่ายถูกเสมอ (The customer is always right.) และ
- 2) ถ้าลูกค้าเป็นฝ่ายผิดให้กลับไปดูข้อ 1 คือลูกค้าเป็นฝ่ายถูกเสมอ (If the customer is wrong, refer to rule number 1.)

อีกส่วนหนึ่งก็คือ การให้บริการเป็นพื้นฐาน และมีคำ 3 คำที่ต้องใช้พูดเสมอ คือ Hello Thank you และ Sorry ซึ่งในประเทศไทยทำได้ดีมาก เพราะคนไทยโดยนิสัยและโดยชนบประเพณีจะมีจิตสำนึกในการให้บริการ (service mind)

อีกส่วนหนึ่งคือต้องมีกฎที่เป็นหลักเบื้องต้นง่ายๆ (rule of thumb) คือ อย่าถือว่าไม่ใช่หน้าที่ความรับผิดชอบของตน แต่ต้องมีระบบความคิด (mind set) ที่ดี

อีกประการหนึ่ง คือ การปิดงานอย่างมีคุณภาพ (quality closing) หมายถึง ถ้ามีลูกค้ามาถามแต่ไม่ใช่หน้าที่ของตน ก็ส่งต่อให้อีกทีมหนึ่ง แล้วต้องติดตามด้วยว่าทำเสร็จแล้วหรือยัง ถ้าเขาทำเสร็จแล้วต้องไปถามลูกค้าว่าพอใจไหม ถ้าพอใจปิดงานได้ คือปิดงานโดยมีประสิทธิภาพ คือไม่ต้องเก่ง พื้นฐานทั้งนั้นต้องทำให้ได้

สิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ การแบ่งส่วนในตลาด ถ้าใช้ตามคู่มือเพราะมีด้วยกันหลายลักษณะ มี horizontal market (แบ่งตามภาคและรูปแบบเป็นทหารราบ) vertical market (จัดแบ่งส่วนที่มีลักษณะเฉพาะออกมา) และ diagonal market คำนี้ถึงผลผลิตและบริการเป็นหลัก (product หรือ service-based) ทุกครั้งจะย้ำกับทีมงานชายเสมอว่า ต้องทำทุกอย่างเหนือองค์การโทรศัพท์อย่างต่ำ 2-3 ขั้นตอน ล่วงหน้า ไม่จำเป็นต้องเหนือกว่า 10 ก้าว

และเป็นสิ่งที่ต้องเตรียมพร้อมที่จะแข่งขันในปี 2006 คุณภาพอีกอย่างหนึ่งคือต้องเป็น mind set ต้องเปลี่ยน โดยเริ่มจาก 5 ส สุดท้ายก็เป็น 7 ส เป็นการสร้างนิสัย นานเข้ามันก็จะซึมเข้าไปเอง และต้องทำการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) บริษัท ฯ จะมีการปรับองค์กรโดยเฉลี่ยปีละ 2 ครั้ง อะไรไม่พอใจก็ปรับเลย ปรับจนเกิดความเคยชินไปแล้ว การทำงานควรจะต้องมีระบบ แต่สิ่งที่ยอมไม่ได้คือ การพึ่งบุคคล (individual based) แต่ต้องจัดแบ่งส่วนที่มีลักษณะเฉพาะออกมา ต้องพึ่งระบบ ถ้าทีมงานไหนเขาบอกว่าปีนั้นเขาพักผ่อนไม่ได้เพราะงานมันเยอะ อันนี้ไม่ใช่ข้ออ้างเพราะยังไปบริษัท ฯ ก็ยังอยู่ได้ ต้องมีตัวตายตัวแทน (delegate) ส่วนของเทคโนโลยีนั้น ถ้าสามารถมาทดแทนส่วนนั้นได้ถือว่าประสบความสำเร็จ ต้องสามารถวัดได้

สุดท้ายก็คือ ข้อสังเกตที่ฝากไว้ คือ

1. ในช่วงวิกฤติจะต้องนิ่ง ไม่ตื่นกลัว และทำแบบสม่ำเสมอไปเรื่อย ๆ
2. บรรษัทภิบาล (corporate governance) ไม่ใช่แฟชั่น แต่เป็นเสมือนประภาคารที่ส่องแสง (guiding light) นำองค์กรไปสู่ระดับที่สูงขึ้น
3. จิตวิญญาณและ ภูมิปัญญาขององค์กรจะอยู่ที่ผู้นำ คน และวัฒนธรรมขององค์กร
4. การเคลื่อนไหวขององค์กร ขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กรกับวิธีการจัดการภายใน
5. ต้องเตือนตัวเองตลอดว่า อย่าขับเครื่องบินแบบตาบอด ต้องรู้ว่าสภาพความเป็นจริงห้ามหลอกตัวเอง และมองไปข้างหน้าอย่างคร่าวๆ ไม่มีการตรัสรู้
6. เป้าหมาย คือการบริการลูกค้า เพราะสิ่งที่ตามมาคือผู้ถือหุ้นได้กำไร/ได้ประโยชน์ พนักงานได้รับเงินเดือนมากขึ้น ผู้บริหารทำงานแล้วมีความสุข
7. จุดสำคัญอื่นๆ คือ การตลาด คุณภาพระบบและการประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีให้ถูกต้อง

แนวความคิดทางการบริหารการปกครอง ของสมเด็จพระยาธำรงราชานุภาพ

นายพีรพล ไตรทศวิทย์ *

1. ความนำ

การศึกษาถึงบทบาทและแนวความคิดของ สมเด็จพระยาธำรงราชานุภาพ องค์พระปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้นำทางรัฐประศาสนศาสตร์ผู้ได้ทรงบำเพ็ญคุณประโยชน์อันใหญ่หลวงให้แก่ชาติบ้านเมืองนั้นมีความน่าสนใจยิ่ง เพราะทรงเป็นอัจฉริยบุรุษและเอตทัคคะในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง พระองค์ทรงเป็นนักปราชญ์ที่ทรงเชี่ยวชาญในวิทยาการหลายสาขา ทรงเป็นนักประวัติศาสตร์ นักโบราณคดี นักวรรณคดี นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ เป็น “นักบริหารการปกครอง” สมกับพระนาม “เพชรน้ำเอก ประดับมงกุฎสำนักสยาม” (แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) ดังปรากฏได้จากพระกรณียกิจที่ได้ทรงปฏิบัติระหว่างเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึง 23 ปี ทรงปฏิบัติทำนุบำรุงกิจการบ้านเมืองสำคัญน้อยใหญ่ ยังผลให้ประเทศเจริญไพบูลย์สถาพรนานาประการ ทรงศึกษาค้นคว้าวิชาการหลายประเภท ที่ได้สร้างสรรค์ดำรงไว้สำหรับประเทศและเยาวชนมาจนประมาณค่ามิได้ จนได้รับสมญานามว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” การศึกษาแนวคิดของพระองค์ท่านแล้วมาประยุกต์ใช้อธิบายเป็นข้อสะท้อนในการปฏิบัติราชการปัจจุบัน จึงน่าจะบังเกิดประโยชน์ต่อชนรุ่นหลัง ๆ ลืบไป

ด้วยพระปรีชาญาณอันล้ำเลิศที่ทรงบำเพ็ญ

คุณอนงกอนันต์ให้แก่ชาวไทยทั้งชาติ จึงได้รับยกย่องพระเกียรติคุณทั้งในบรรดาชาวไทยและชาวต่างประเทศว่าเป็นบุคคลสำคัญของโลกคนหนึ่ง ดังปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ.2505 องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ประกาศเทิดพระเกียรติคุณจัดงานวันประสูติครบรอบ 100 ปีถวาย ซึ่งยังความภาคภูมิใจแก่ชาวไทยทั้งมวล

2. พระกรณียกิจและพระจริยวัตร

ณ กระทรวงมหาดไทย ทรงดำรงตำแหน่งปฐมเสนาบดีเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2535 ทรงวางรากฐานการจัดการปกครองแบบเทศาภิบาลและสุขาภิบาลอันเป็นต้นเค้าของระบอบประชาธิปไตย ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เพื่อกำหนดหน้าที่มหาดไทย คือ ปกครอง ป้องกัน บำบัดทุกข์ บำรุงสุขปราบปรามอาชญากรรมบรรเทาภัยพิบัติ ได้แบ่งเขตท้องที่ปกครองเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทรงริเริ่มงานเทศบาล สุขาภิบาลไว้เป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นในโอกาสต่อมา ทรงแบ่งส่วนราชการมหาดไทยออกเป็น 12 กรม คือ กรมมหาดไทยกลาง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ กรมพลช้าง กรมสำรวจ กรมปลัดบัญชา กรมทะเบียน กรมตำรวจกรม กรมตำรวจภูบาล กรมพยาบาล กรมป่าไม้ กรมราชโลหกิจและภูมิวิทยา

* รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

กรมสรรพากรนอก หน่วยงานเหล่านี้ได้เจริญวัฒนา
สืบมา ปัจจุบันหลายกรมขยายกิจการและย้ายไป
สังกัดหน่วยงานอื่น มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงชื่อ
และภารกิจตามกาลสมัยของการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับ

โดยที่ทรงเป็นปราชญ์ของแผ่นดิน จึงเป็น
ตัวแบบของผู้ทรงคุณวุฒิ พระจริยวัตรส่วนพระองค์นั้น
ได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ฝึกฝน ฝึกหาความรู้ในสาขา
วิชาการต่าง ๆ อยู่เสมอ นับแต่เมื่อได้ทรงจบการ
ศึกษามาแล้ว “เสด็จในกรม” ทรงไม่เคยหยุดนิ่ง
และเป็นอุปนิสัยที่สำคัญประจำพระองค์อย่างหนึ่ง
ซึ่งทำให้พระองค์ทรงประสบความสำเร็จเสมอไม่ว่า
จะปฏิบัติงานชนิดใด จะเห็นได้จากกระหว่างที่ตาม
เสด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฯ
ระหว่างการเดินทางอยู่บนเรือเมื่อไปตรวจราชการ
หัวเมือง ทรงถือคติว่า “เข้าเขียนเป็นวิทยาทาน คำ
ต่อหาความรู้ต่อ มิฉะนั้นมันจะหมด คนที่นึกว่าตัว
พอรู้พอแล้วนั้น เป็นคนตายแล้วเป็น ๆ เพราะโลก
หมุนอยู่ทุกนาที เราต้องเรียนตามมันไป จึงจะอยู่กับ
โลกโดยไม่โง่ได้” เป็นต้น

นโยบาย “มหาดไทย” สมัยที่ทรงดำรง
ตำแหน่งเสนาบดีนั้น ได้เร่งรัดกวัดขันการปกครอง
ท้องที่ให้มั่นคง พระองค์ได้เสด็จออกไปตรวจราชการ
ท้องที่เกือบทุกแห่งด้วยพระองค์เองอย่างเข้มแข็งจาก
จำนวน 71 จังหวัด ได้เสด็จถึง 70 จังหวัด ขณะที่
การคมนาคมยังไม่มีถนนและทางรถไฟ ทางน้ำก็มี
เพียงเรือโบราณ กล่าวได้ว่า เสด็จเคลื่อนย้ายไม่หยุด
นิ่ง แบบรอนแรมในภูมิประเทศเป็นเวลาถึง 6 ปี

ด้านพระจริยวัตรนั้น พระองค์ยังทรงเป็นนัก
ประชาธิปไตยโดยแท้ ทั้งวิชีวิต วิธีการให้ทุกคนมี
ส่วนร่วม ฟังเสียงของพลเมืองเป็นสำคัญด้วย
แม้ว่าขณะนั้นเป็นยุคสมัยของการปกครองระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงมีพระปรีชาสามารถใน
การวินิจฉัยสั่งการ การเลือกคนมาปฏิบัติราชการ
อันเป็นหัวใจสำคัญของนักบริหารนักปกครอง

พระองค์ทรงรอบรู้สรรพวิชาหลายสาขา
กอปรด้วยพระวิจรรณญาณลุ่มลึก กร่างไกล
แบบแผนการปกครองและระบบราชการทั้งปวงยังตั้ง
อยู่ด้วยหลักการและปรัชญาที่ทันสมัยอยู่จวบ
จนกระทั่งทุกวันนี้ แม้จะได้มีการปรับปรุงระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดินครั้งทลวยหนก็ตาม ก็ยังมีอาจ
จะเลื่อนลืมนปรัชญาและแนวทางการบริหารการ
ปกครองซึ่งพระองค์ได้ทรงมีวินิจฉัยไว้แต่เดิมได้ ซึ่ง
บทความนี้ จักได้นำมาขยายความเป็นลำดับต่อไป

ในความเป็นปราชญ์รอบด้านนั้น จึงต้องเป็น
ผู้ใฝ่รู้ ใฝ่ศึกษา สร้างตำรา และวางกรอบ เป็น
ระบบด้วยความทุ่มเทเสมอ ฉะนั้น เมื่อเข้ารับหน้าที่
ราชการในตำแหน่งใด “เสด็จในกรม” มักจะทรง
ศึกษาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องเสียก่อนอย่างละเอียด
ก่อนที่จะทรงดำริแก้ไขงานนั้น ๆ ทำให้พระองค์ทรง
เกิดความคิด รู้ นอกจากนี้พระองค์ยังมีคุณสมบัติอีกหลาย
ประการซึ่งเหมาะสมกับการเป็นผู้นำคน พิจารณา
จากพระชัตติยมานะ ความวิริยะอุตสาหะ ความ
ซื่อสัตย์สุจริต ความเด็ดเดี่ยวกล้าหาญ ความ
เฉลียวฉลาด และการวางพระองค์ได้เหมาะสม ก็มี
อยู่ในตัวพระองค์

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้
ทรงเน้นถึงหลักสำคัญประจำพระทัยอยู่เสมอว่า ใน
การปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องราชการ หรือเรื่อง
ส่วนตัว พระองค์ทรงเคร่งครัดต่อหลักธรรมะของ
พระพุทธเจ้าอยู่เสมออันเป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่
ทำให้พระองค์ทรงถือเหตุผลใหญ่ มีความเยือกเย็นใน
พระทัย แสดงออกซึ่งความเมตตาปรานีต่อผู้ได้
บังคับบัญชาและคนอื่น ๆ

นอกจากความสามารถในตัวของพระองค์ใน
การทำงานแล้ว “เสด็จในกรม” ยังทรงมีความสามารถ
ในการติดต่อ ในพฤติกรรมที่แสดงออก ในการวาง
พระองค์ให้เหมาะสมแก่กาละเทศะได้เป็นอย่างดีด้วย
ดังที่ชาวต่างชาติเอ่ยชมต่อพระบิดาอยู่เป็นเนืองนิจ

3. แนวความคิดและข้อเสนอแนะการบริหารการปกครองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ

ไม่เพียงแต่การบริหารราชการแผ่นดินที่ทรงได้วางรากฐานการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาจนทุกวันนี้ พระอัจฉริยภาพทางความคิดอ่าน ข้อปฏิบัติของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในยุคสมัยที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นสมบัติที่เหล่านักวิเคราะห์ศึกษาได้นำมาเป็นข้อสอนและประยุกต์ใช้กับการงาน เป็นปรัชญาชาติลึกลับซึ่งเป็นนักบริหารที่มองการณ์ไกล บทความนี้ จึงได้หยิบแนวคิดปรัชญาทางการปกครอง คติธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจ และคุณธรรมในการบริหารปกครองลักษณะผู้นำและการบังคับบัญชา การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน วิธีการปฏิบัติราชการในหัวเมืองที่ตีเหล่านี้นำศึกษาทบทวน เพื่อเชื่อมโยงกับการบริหารการปกครองแห่งยุคสมัยปัจจุบัน ว่าข้อสอนแนะนำดังกล่าวซึ่งผ่านมาเป็นเวลาร้อยหรือเกือบร้อยปีแล้วยังเป็นอมตะ เป็น “ครู” ที่สอนนักปกครองให้สำนึกและสำนึกถึงหลักราชการ หลักประชาชน หลักพลเมืองอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางตัว การดำรงตน มนุษยสัมพันธ์ ซึ่งในยุคใหม่ วิชาการบริหารได้แตกแขนงออกเป็นวิชาย่อย ๆ ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ และบริหารศาสตร์ ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันได้นำหลักเหล่านี้นำมาสร้างกรอบความคิดให้ราชการทุกกระทรวงยึดปฏิบัติด้วย

3.1 ความคิดเกี่ยวกับปรัชญาการปกครอง

ปรัชญาการปกครองที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงยึดมั่นคือ ความผาสุกของราษฎรเป็นที่ตั้ง สิ่งที่ทรงปฏิบัติอย่างสำคัญในระยะเวลาอันเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ ก็คือการเปลี่ยนอุดมการณ์ทางการปกครองที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนโดยยึดถือการทำนุบำรุงประชาชนให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้นและพยายามให้มีส่วนร่วมในการปกครองบางประการ ประกอบกับการคุ้มครองปกป้องประชาชน

ด้วยการปราบปรามโจรผู้ร้าย และรักษาศีลธรรมอันดีของสังคม จากปรัชญาการปกครองดังกล่าว ทำให้สามารถสรุปภารกิจความรับผิดชอบราชการของกระทรวงมหาดไทยได้อย่างสั้น ๆ ตามคำของพระองค์อย่างรัดกุมว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของราษฎร ซึ่งถือเป็นคำขวัญของฝ่ายปกครอง และกระทรวงมหาดไทยมาจนทุกวันนี้

ด้วยสายพระเนตรที่ยาวไกลเกี่ยวกับการมอบและกระจายอำนาจออกไปตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีแนวคิดนี้ในสยามประเทศ พระองค์ได้ทรงให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นด้วยความเหมาะสม รู้ประมาณการถึงผลที่เป็นจริงและสถานการณ์ ความพร้อมต่าง ๆ โดยทรงเห็นว่า

“...จะจัดโดยรวดเร็วไม่ได้ เพราะราษฎรของเรายังไม่เข้าใจประโยชน์และลักษณะการจัดขึ้น ถ้าตั้งกฎหมายบังคับบัญชาขึ้นประการใด บางทีจะพากันตื่นตื่น รู้สึกกลายเป็นความเดือดร้อน การก็จะกลับเป็นการยาก...”

แต่อย่างไรก็ตาม สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ก็ได้ทรงเริ่มทดลองที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เช่น การจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ความจริงก็ดูเหมือนจะเป็นอย่างที่ “เสด็จในกรม” ทรงคาดเช่นกัน เพราะพลเมือง ข้าราชการของแผ่นดินยังไม่รับกับการฟังความเห็นจากชาวบ้าน และชาวบ้านก็ยังไม่พร้อมจะออกความเห็นใด ดังเช่นคำกล่าวที่สะท้อนนี้

“...เมื่อให้นายอำเภอเรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาประชุมทุกครั้ง และให้ไต่ถามว่าจะต้องการสะพานถนน ตรงไหน และมีอะไรอีกบ้างที่จะต้องการคำตอบ โดยมากก็มีแค่ว่า ขอรับแล้วแต่ได้ทำจะเห็นควรเท่านั้น ประชาธิปไตยจึงคงเป็นไปไม่ได้ เพียงเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เองเท่านั้น...”

ปรัชญาการบริหารการปกครองที่ลึกซึ้งนั้น พินิจได้จากข้อคิดสะท้อนมีต่อพลเมืองเป็นสำคัญ พระองค์ทรงแสดงออกซึ่งความเมตตาปรานี และ

สวดสวดทุกซุซของประชาชนอยู่เสมอ ยิ่งทรงเดือน
ผู้ได้บังคับบัญชาของพระองค์ไว้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ของ
รัฐถือเอากฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎรอย่างเคร่งครัด
ตายตัวนั้น จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน
โดยไม่มีเวลาทำกิจเต็มกำลัง ได้กำชับให้ข้าหลวง
เทศาภิบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจดูแลประชาชนใน
มณฑลต่าง ๆ ควรเอาใจใส่ในเรื่องการทำมาหากิน
ให้ได้ผลดีอยู่เสมอ

พระองค์ยังทรงแสดงออกซึ่งแนวคิดแห่ง
ความเสมอภาค ไม่เคยถือประชาชนพลเมืองเป็นข้า
ทาสตั้งที่เคยตรัสแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลว่า

“...ราชาธิปไตยย่อมเป็นหน้าที่ที่จะต้อง
ปกครองไพร่บ้านพลเมือง โดยมุ่งหมายจะให้มีความ
เจริญทั้งทรัพย์สินสมบัติและคุณสมบัติ การอย่างใดถึง
จะได้ประโยชน์แก่ราชาธิปไตย ถ้าหากว่าได้ด้วย
ความประพฤติชั่วของราษฎร เช่นการเสพสุราเป็นต้น
ราชาธิปไตยไม่ควรจะทำนุ บำรุงอย่างนั้นให้เจริญ...”

ดังนั้น เมื่อพระองค์ทรงเป็นเสนาบดี
กระทรวงมหาดไทย จึงได้ทรงพยายามที่จะเลิก
อบายมุขหลายอย่าง เช่น ป่อนเบี้ยการพนันที่มีอยู่
ดาษดื่นโดยเปิดทั่วไป ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่า
ทำความเดือดร้อนแก่ครอบครัวและบ้านเมืองได้
เป็นต้น

การควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม
นโยบายของรัฐบาลหรือของกระทรวงมหาดไทย
“เสด็จในกรม” ทรงมีความเชื่อมั่นอย่างยิ่ง ตามคำ
พังเพยที่ชาวมหาดไทยและนักปกครองใช้มาจนถึง
ทุกวันนี้ มีการพูดเสมอ ๆ ว่า “การเป็นนักปกครองนั้น
ต้องให้รองเท้าขาดก่อนกางเกง” คือต้องออก
ตรวจตราพื้นที่เยี่ยมราษฎรจนรองเท้าขาด ตามหลัก
โบราณที่ว่า “จงคิด จงสั่ง จงตรวจ” พระองค์ท่านได้
เสด็จออกตรวจราชการตามท้องที่ต่างหัวเมือง พร้อม
กับทรงให้คำแนะนำต่อข้าราชการปกครองทั้งหลายว่า

“...ที่จะรู้ได้ว่า ที่ใดเรียบร้อยหรือไม่เรียบร้อย
นั้น ไม่มีอะไรดียิ่งกว่าฟังเสียงราษฎรถ้าราษฎรมีเสียง
ร้องเดือดร้อนอยู่แล้ว ถึงแม้การออฟฟิศจะเรียบ

หรือการอื่นจะดี ก็ไม่เชื่อว่าเรียบร้อย...”

การให้ความสำคัญในคุณค่าของมนุษย์เป็น
ปรัชญาที่สูงสุดของพระองค์อย่างยิ่ง เป็นผลที่
สืบเนื่องมาจากความเป็นผู้มีศีลธรรมในจิตใจอย่าง
เคร่งครัด ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัดจากคำปรารภ
ของพระองค์ที่ทรงดัดเตือนข้าราชการฝ่ายปกครอง
และเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจที่มีหน้าที่ปราบปรามโจร
ผู้ร้ายตอนหนึ่งว่า

“...ขอให้เข้าใจว่า ชีวิตมนุษย์จะเป็นชีวิตของ
ผู้ใดก็ตาม จะเป็นชาติใดก็ตาม ภาษาใดก็ตาม เป็น
ของมีราคาเหมือนชีวิตของตนเอง ธรรมะในศาสนาที่ดี
กฎหมายบ้านเมืองที่ดี ย่อมถือเอาความซื่อนี้เป็นอย่าง
เดียวกัน คือ ต้องระวังชีวิตมนุษย์ อย่าให้เสียไปด้วย
ใช้เหตุ...”

ที่หยิบยกมากล่าวอ้างถึงปรัชญาของพระองค์
ท่านเหล่านี้ ล้วนอธิบายถึงวิสัยทัศน์ของพระองค์ที่
ยาวไกลสุดประมาณ สามารถจะมองการบริหาร
จัดการแผ่นดินได้อย่างลึกซึ้ง เป็นจริง บางเรื่อง
โครงสร้างสังคมและพลเมืองยังไม่พร้อม ก็ทรงให้
ชะลอไว้ มีข้อเตือนสติข้าราชการ ทั้งความประพฤติ
การวางตนอย่างสำรวม ที่สำคัญทรงมองประชาชน
ฟังเสียงราษฎรเป็นที่ตั้ง เท่ากับได้พร่ำสอนคน
มหาดไทยให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตยในเบื้องต้นแรกมา
นานแล้ว

3.2 คติธรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจและ คุณธรรมในการบริหารราชการ

แก่นหลักของอุดมการณ์การใช้อำนาจบริหาร
ราชการของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ
เป็นไปในลักษณะที่ว่า ความสำเร็จในการครองใจคน
ตั้งอยู่บนรากฐานของศรัทธา มิใช่เป็นการบีบบังคับ
โดยอาศัยแต่อำนาจตามกฎหมาย ต้องอยู่ที่ศรัทธา ที่
จะก่อให้เกิดความเคารพเชื่อถือ ดังที่พระองค์ทรง
กล่าวให้โอวาทแก่ข้าหลวงเทศาภิบาลคนหนึ่ง เมื่อเข้า
มาทูลลาไปรับราชการในหัวเมือง ว่า

“...เจ้าคุณ อำนาจอยู่ที่ราษฎรเชื่อถือ ไม่ใช่
อยู่ที่พระแสงราชสัตรา จะไปที่ไหนก็ตาม ถ้าเจ้าคุณ

ทำให้ราษฎรเชื่อถือด้วยความศรัทธาแล้ว ไม่มีใคร
ถอดเจ้าคุณได้แน่นอนนายหลวงเพราะท่านก็ทรง
ปรารถนาให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขเช่นเดียวกัน...”

ความท่อนี้นับเป็นปรัชญาการปกครองที่
นำมาใช้กล่าวอ้างถึงการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจว่า
“พลังอำนาจของชาติ” หรือของผู้มีพลัง มีใช้อยู่ที่
อาวุธยุทธโธปกรณ์ มีอำนาจกำลังรบขนาดใหญ่
แต่เมื่อใดที่ความเห็นพ้อง ความร่วมมือกลมเกลียวใน
องค์กรไม่มี หรือประชาชนไม่เลื่อมใสร่วมมือศรัทธา
ในตัวผู้นำ แม้มีอำนาจวาสนาเพียงใด ท้ายที่สุดแล้วก็
อยู่ไม่ได้ จะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อราษฎรรักศรัทธา เมื่อนั้น
ใครจะแตะต้องถอดถอนไม่ได้ เพราะผู้จะกระทำเช่น
นั้นย่อมจะสูญเสียเสียเอง ซึ่งสะท้อนกลับมาถึง
การบ้านการเมืองในระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน
ได้อย่างชัดเจนมากทีเดียวที่ต้องฟังเสียงสวรรค์คือ
เสียงประชาชนไม่เหิมเกริมในอำนาจ รวมทั้ง
เหตุการณ์ด้านระหว่างประเทศด้วย ที่แม้ชาติ
มหาอำนาจที่ยุทธโธปกรณ์สมัยใหม่ แต่หาก
สาธารณชนคัดค้านไม่เห็นด้วยก็ขาดพลังอำนาจในชาติ
เหตุการณ์ภายในอ่อนแอ การไปส่งกำลังสู้รบนอก
บ้านก็มีรั้งแต่จะแพ้พ่าย เป็นต้น

“เสด็จในกรม”ทรงมีแนวคิดคุณธรรมใน
ระบบราชการอย่างเหนียวแน่น การจะช่วยเหลือบุคคล
ที่ไม่มีความสามารถเข้ารับราชการเป็นสิ่งไม่ควรกระทำ
จะทำให้ราชการเสีย พระองค์จึงทรงวางรากฐานของ
ระบบคุณความดีไว้ พระองค์ถือว่า “ถ้ามีพวกเรา จะ
ต้องมีพวกเขาเกิดขึ้น และมากกว่าเสมอ” ทรงเลือก
บุคคลที่มีความสามารถเข้าสู่ตำแหน่งที่เหมาะสม
นับเป็นข้อคิดเชิงระบบคุณธรรมในการบริหารบุคคลที่
ให้ตั้งอยู่บนความสามารถ มีหลักแห่งความเที่ยงตรง
เป็นเกณฑ์ ไม่แบ่งเขาแบ่งเรา เป็นก๊กเป็นเหล่า ข้อ
คิดเตือนของพระองค์สั้นๆ จึงมีความหมายลึกซึ้ง

คำพูดที่สะท้อนคติการทำงานเป็นสำคัญอีก
ประการหนึ่งที่ทรงกล่าวอยู่เสมอว่าให้ข้าราชการ
ประจันงานไปเถอะ อย่ามาประจบพระองค์เลย หาก
ทำงานดี ก็จะมีเกียรติยศเอง ทรงแถลงอย่างเป็น

ทางการอยู่หลายครั้งว่า ราชการจะรับแต่บุคคลที่มี
ความสามารถ และความขยันหมั่นเพียรเข้าทำงาน
เท่านั้น ทั้งยังได้กล่าวถึงบุคคลที่ประพฤติตัวเป็น
“กาฝาก” ไว้ด้วยเช่นกัน

“...ฝ่ายเจ้าเมือง ๆ หนึ่ง ไปรับราชการแห่ง
อื่น มักจะมีกรมการผู้น้อยเสมือนพนักงานซึ่งคุ้นเคย
ชอบอรรถาศัยกับเจ้าเมือง ลากอกคิดตามไปรับ
ราชการใหม่ เห็นว่าเพราะข้าราชการจะบกพร่อง
และพวกกาฝากก็ไม่มีตำแหน่ง ต้องรบกวนผู้ว่า
ราชการเมืองให้ตำแหน่งใหม่ เสียความยุติธรรม คือ
อย่าให้ทุกคนประพฤติ และอย่ายอมให้เข้ารับราชการ
ในเมืองใหม่เป็นอันขาด...”

3.3 ลักษณะผู้นำและการวินิจฉัยสั่งการ

แม้พระองค์ฯ จะทรงมีพระราชอำนาจมาก
ในการบริหารราชการ แต่ด้วยความตระหนักในความ
รับผิดชอบของพระองค์ พระองค์ทรงปฏิบัติภารกิจ
ต่างๆ ด้วยความรอบคอบเสมอมา ลักษณะผู้นำของ
พระองค์จะมีใช้ใช้อำนาจอย่างเดียว ทรงเคยตรัสว่า
“ความรับผิดชอบกับอำนาจเป็นของคู่กัน เมื่ออำนาจ
อยู่ที่ไหน ความรับผิดชอบก็อยู่ที่นั่นด้วย” เห็นได้ว่า
ทรงเป็นนักบริหารที่เข้าพระทัยถึงสัดส่วนของอำนาจ
กับความรับผิดชอบ

พระองค์ยังได้ทรงปรับปรุงเกี่ยวกับวิธีการ
สั่งราชการและอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีได้รวบ
อำนาจไว้ที่พระองค์แต่ผู้เดียว แต่ได้มอบหมายให้
ข้าราชการรอง ๆ มีอำนาจการวินิจฉัยสั่งการในเรื่อง
ต่าง ๆ ได้มากขึ้น เช่น ได้ทรงมอบอำนาจให้ข้าหลวง
เทศาภิบาล มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและคิดรับปัญหา
และเรื่องราวทั่วไปได้ด้วยตนเอง ทำให้ข้าราชการใน
กระทรวง และในส่วนภูมิภาคเป็นไปโดยรวดเร็ว

พระกรณียกิจประจำในการทำงานนั้น
พระองค์เสด็จมาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในศาลา
ว่าการกระทรวงมหาดไทย มิได้ว่าการอยู่แต่ที่บ้าน
เช่นเสนาบดีท่านอื่นหรือก่อน ๆ ซึ่งเป็นการแก้ข้อ
กล่าวหาของชาวต่างประเทศที่ว่ายังมีเสนาบดีจำนวน
มากถือว่าตำแหน่งเสนาบดีเป็นงานสบาย บางคน

ขอบงานรื่นเริงและงานเฉลิมฉลองมากกว่าหน้าที่ใน
การทำงาน ซึ่งเรื่องนี้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ของ
สังคมในปัจจุบันนี้ได้ บางส่วนเช่นกัน

การวินิจฉัยสั่งการประจำวันนั้น นับว่าเป็น
วิธีการแบบมีส่วนร่วมและนับว่าทันสมัยเช่นในยุค
ปัจจุบันทีเดียว พระองค์ทรงจัดให้มีห้องประชุมใน
ศาลาลูกขุนห้องหนึ่ง มีการประชุมวันละครั้ง เป็นการ
ประชุมสั่งการ หรือหากมองในปัจจุบัน ไม่นานนี้
กระทรวงมหาดไทยมีการประชุมสภากาแฟ เป็นการ
พบปะอย่างไม่เป็นทางการ เรียกว่า “Morning
Briefing” หรือบางกรมอาจเรียกชื่อใกล้เคียงกัน โดย
ให้ผู้บริหารระดับกรมมาพบปะกันเกือบทุกเช้า เพื่อ
หารือการทำงานร่วมกัน ชักซ้อม ชักไซร์ไล่เรียงงานที่
ต้องทำพร้อม ๆ ระหว่างหน่วย สำหรับการประชุม
ของพระองค์กำหนดช่วงบ่าย 2 โมงตรง มีปลัดทูลฉลอง
อธิบดีและเจ้ากรมทุกคน ราชการของกรมใดก็เสนอ
พร้อมบอกความเห็น เมื่อตกลงได้ความเห็นร่วมกันแล้ว
กรมจะกลับไปทำต้องตราหรือ คำสั่งมาให้เสนานิติ
สั่งไปยังหัวเมือง

ในส่วนของการวินิจฉัยของ“เสด็จในกรม”
เอง พระองค์ได้ทรงแสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำที่
ทันสมัยแบบ Democratic Leader พระองค์ได้ทรง
สดับรับฟังความเห็น และรับเอาข้อมูลข้อเสนอแนะ
จากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเครื่องพิจารณาประกอบ
ความรอบรู้ส่วนพระองค์ ซึ่งวิธีการดังกล่าว
ประกอบด้วยประสิทธิภาพของพระองค์ที่ทรงมี
ประสิทธิภาพในการสั่งการอย่างสมเหตุสมผล กอปร
กับการเฝ้าหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
เวลาเสด็จหัวเมือง จึงเสริมส่งให้ทรงเป็นผู้ที่สามารถยิ่ง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรง
เป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ถือเอาอำนาจตัวเองเป็นใหญ่
พระองค์ได้ทรงถือว่า ความสำเร็จในการปฏิบัติ
ราชการต้องอยู่ที่ความร่วมมือร่วมใจกันทำงาน
(Teamwork) ดังนั้น พระองค์จึงทรงให้ผู้น้อยมีส่วน
ในการบริหารงานด้วยเสมอ

3.4 คำแนะนำสำหรับข้าราชการหัวเมือง

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้
แต่งคำแนะนำความประพฤติสำหรับข้าราชการ
หัวเมืองขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2445 ไว้เป็นแบบสำหรับ
สั่งสอนมหาดเล็กนักเรียนเพื่อจะไปรับราชการหัวเมือง
เป็นคำแนะนำที่สอนให้ข้าราชการมีความประพฤติอยู่
ในกรอบของความดีงาม แม้มีสติปัญญา วิชา ความ
รู้เท่าใด ถ้าไม่ประพฤติตนให้อยู่ในอรรถาัยที่ดี
สมควรแก่ตำแหน่งแล้ว จะไม่ได้ดี และบางทีอาจ
เสื่อมเสียสิ้นวาสนา

พระองค์ทรงชี้ให้เห็นถึงอรรถาัยสำคัญของ
ข้าราชการหัวเมือง 3 ประการ คือ **ความซื่อตรง ความ
อดสาหัส และความอารี** สามอย่างนี้จะทำให้ราชการ
มีเกียรติยศ และคำสอนของพระองค์เมื่อเกือบ 90 ปี
คือ “คุณธรรมนักปกครอง” ที่มีคุณค่ายิ่ง ซึ่งยังมีการ
สอนปมกันเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในสถาบันของ
ฝ่ายปกครองจนทุกวันนี้

ในประการแรก พระองค์ฯ จำแนก
ความซื่อตรง ไว้ 3 ประการ คือ ซื่อตรงต่อราชการ
ซื่อตรงต่อหน้าที่ และซื่อตรงต่อตำแหน่งของตน

ความซื่อตรงต่อ **ราชการ** ยังทรงจำแนกอีก
3 ประการ คือ

- ที่จะให้คนทั้งหลายในพระราชอาณาจักรอยู่
เย็นเป็นสุข และเป็นปกติ มิให้เบียดเบียน
ซึ่งกันและกัน ซึ่งในปัจจุบันเราใช้คำว่า
การรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง
ที่เป็นนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่
สำคัญ
- ที่จะให้พระราชอาณาจักรเจริญบริบูรณ์ด้วย
โภคทรัพย์และเกื้อกูลความสุขสำราญแก่
ผู้คน ซึ่งก็คือ ความเจริญผาสุกของบ้านเมือง
- และการป้องกันรักษาความเป็นอิสรภาพ มิ
ให้เป็นข้าของชาติอื่น ซึ่งก็คือ หลักความ
มั่นคงปลอดภัย ที่ใช้เป็นนโยบายของ
กระทรวงอยู่ขณะนั้นนั่นเอง

ความซื่อตรงต่อ **หน้าที่** ให้ตั้งใจทำหน้าที่ให้
ดีที่สุด แม้ลำบากเหนื่อยยากก็ไม่ละทิ้ง ซึ่งเป็นหน้าที่

ในตำแหน่งหน้าที่ เป็นข้าราชการ และข้าแผ่นดิน

ขณะที่ความเชื่อตรงต่อ **ตำแหน่ง** ให้มีความ
สัตย์ พูดทำอะไรให้เป็นที่ยึดถือแน่นอน อยู่ในความ
สุจริต ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงคดโกง พร้อมทั้งต้อง
ประพฤติกริยาวาจาให้เป็นผู้ดีอันสมควรแก่ตำแหน่ง

ประการที่สอง เกี่ยวกับ**ความอดสาหะ**
จำแนกเป็น**อดสาหะ** แสวงหาความรู้ ทำการงาน
และระวังการงาน

พระองค์สอนให้แสวงหาความรู้ 3 เรื่อง
ซึ่งสอนให้รู้ทองที่ที่จะไปรับราชการ ให้รู้จักคนเคยผู้คน
รู้ทุกข์สุขของพลเมือง และรู้จักฐานะอันเป็นหน้าที่ของตน
แบบแผนหรือกฎหมายต่างๆ

อดสาหะการทำงาน ต้องทำให้ดี และเร็ว
ในสุระหน้าที่ ไม่มีความมั่งง่าย อย่าผัดผ่อนตนเอง

ความอดสาหะระวังการงาน คือ หมั่น
ตรិตรองคิดอ่านการงานในหน้าที่ของตน จะทำ
อย่างไรให้ดีขึ้น หมั่นไปตรวจตราการอันอยู่ในปกครอง
ตระเตรียมไว้ก่อน

ประการที่สาม ความอารี คือ ความประพฤติ
ตนโดยไม่ตรีจิตให้เป็นที่ชอบพอของผู้อื่น ซึ่งใน
ปัจจุบันก็คือหลักว่าด้วยมนุษยสัมพันธ์ และการ
สมาคมที่ฝ่ายปกครองมีการศึกษาอบรมในสถาบันการ
ศึกษาอยู่เป็นสำคัญ เพราะต้องใช้ทักษะเหล่านี้สร้าง
ความอารีอารอบกับภาคีประชาคมในชุมชนอยู่เสมอ

พระองค์ทรงสอนให้มีความอารี 3 ประการ
คือ ต่อผู้ใหญ่ ต่อผู้เสมอกัน และต่อผู้น้อย

ต้องเคารพ ต่อผู้ใหญ่ ตั้งใจช่วยเหลือกิจธุระ
พยายามทำให้ผู้ใหญ่ยกย่องสรรเสริญ

ต่อผู้เสมอกัน เพื่อนฝูงที่คบหาสมาคมให้มี
เพื่อนฝูงมาก ๆ ซึ่งไม่สำคัญเท่าระวังอย่าให้เป็น
ที่เกลียดชังของเพื่อนข้าราชการ

และต่อผู้น้อย ให้ผู้ใต้ปกครองได้นิยมนับถือ
ไม่ดูร้ายหยาบคาย เอาใจใส่ทุกข์สุข ต้องเป็นธุระ
แนะนำ สั่งสอนให้เข้าใจรู้จักการงาน ไม่มีอุปายอื่น
จะดีกว่าเอาที่ตัวเราออกหน้า ทำงานให้เขาเห็นเป็น
ตัวอย่าง เราต้องการให้เขาทำงานมากเท่าใด ตัวเรา

เองก็ยอมทำงานมากเท่านั้น ที่สำคัญ ยอดของความ
อารีทั้งปวง คือ ความอารีต่อราษฎรในความปกครอง
ต้องให้เป็นที่ยอมรับนับถือ

คติคำสอนแนะเป็นคุณธรรมสำหรับ
นักปกครองเหล่านี้ไม่ล้าสมัยเลยแม้แต่น้อย
ข้าราชการฝ่ายปกครองในภูมิภาค เช่น นายอำเภอ
ปลัดอำเภอ ยังต้องนำไปใช้ในการทำงาน กับคน กับ
ประชาชน และ สร้างสรรค์ “ประชาคม” ที่กระทรวง
มหาดไทยอยู่ในระหว่างเป็นผู้นำร่วมกับภาคีในชุมชน
ร่วมกันเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ฉะนั้น
ก่อนที่จะไปอยู่ทำงานในภูมิภาค หากได้ศึกษาข้อ
แนะนำในการครองตนนี้ก่อน ก็จักเป็นนักปกครองที่มี
แต่คนศรัทธาเลื่อมใส

นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงฝาก
ข้าราชการหัวเมืองถึง **ความประพฤติอันเป็นข้อห้ามที่**
ควรระวัง ซึ่งข้อห้ามเหล่านี้ เป็นสติเตือนใจข้าราชการ
ปัจจุบันทั้งหมดได้อย่างดี ในวิธีการทำงาน การครองตน
ครองคน ครองงาน ได้แก่

- 1) การเสียสัตย์ จงใจแสดงความคิดเห็น ถ้า
ปดผู้ใหญ่ พูดไม่จริงในราชการ เขา
จับได้ ต้องโทษถึงออกจากราชการ ถ้า
ปดผู้น้อย ไม่มีใครนับถือเชื่อฟัง
- 2) ความประพฤติผิด ถ้าผู้ใดประพฤติผิด
จะหมดช่องทางที่จะได้ดีในราชการต่อไป
- 3) ความเกียจคร้าน ละเลยราชการในหน้าที่
ของตน ดึงดันไปชั่วเล่นแล้วก็เนือยไป
มั่งง่าย
- 4) ทำการรุนแรงไป คือตั้งใจจะทำให้
ราชการดี แต่ไม่พิจารณาถึงประโยชน์
ของราชการที่จะได้เสียโดยตรง
- 5) ถือเขาถือเรา ชอบถือเป็นก๊ก เป็นเหล่า
ชอบทำการแต่กับคนซึ่งเป็นพวกของตน
รังเกียจคนอื่น ๆ ความประพฤติเช่นนี้
ทำการกับใครไม่ได้ยึด
- 6) ใจเบา คือ เชื่อง่าย ๆ ไม่หนักแน่น ความ
ประพฤติเช่นนี้ ตัวมักทำตัวเองให้

ได้รับความเดือดร้อนเพราะคนที่ทำราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่มีตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่นั้นคนพาลมักชอบประจบประแจง ยุยงส่งเสริมให้ทำการโดยไกรธบัง โดยชอบบ้าง ความปรารถนาของเขา บางทีเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์ในทางลับลี้ หรือบางทีเพื่อจะให้ผู้นั้นถึงความเสียหายลงไปเอง

- 7) ใช้ทรัพย์สินเกินกำลัง ไม่ระวังการใช้จ่าย ทรัพย์สินของตน จะเกิดความทุกข์ เป็นช่องที่จะพาไปสู่ความเสื่อมเสีย เพราะถ้าต้องเป็นหนี้สิน คนจะมีตำแหน่งในอำเภอ ในราชการก็จะต้องตกอยู่ในอำนาจของเจ้าหนี้

หลักข้อห้าม 7 ประการ เหล่านี้เป็นเสมือนหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้มีจริยธรรม คุณธรรม มีการใช้และบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ฯลฯ และหากพิจารณาข้อสอนทั้งหมดแล้ว ไม่เพียงเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองเท่านั้น เป็นสมบัติของข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะสนองงานแผ่นดินตามแนวทางเช่นนี้

4. สรุป

จากที่ได้ศึกษาแนวความคิด ปรัชญา คติสอนแนะของสมเด็จพระพุทธเจ้า ๙ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเพียงบางส่วนที่หยิบยกมานี้ จักได้ตระหนักถึงคุณค่าของสายพระเนตรที่ยาวไกลจากเกือบ 100 ปีก่อนจนถึงปัจจุบันนี้ ความคิดในการบริหารการปกครอง ปรัชญาสอนใจชาวมหาดไทย มิได้ล้าสมัยเสมอ ความคิดเหล่านี้สะท้อนมาเป็นวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ ในสภาวะการณ์ปัจจุบันได้ดี พระองค์ท่านจึงทรงเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่ปราดเปรื่อง มองสถานการณ์ยุคสมัยนั้น และวางรากฐานการบริหารการปกครองที่จะเกิดขึ้นจริงในอีก 50 ปี 100 ปี ข้างหน้าต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับไว้สานการปฏิบัติ เช่น

หนึ่ง หลักของการปกครองและการใช้อำนาจ ทรงเป็นนักประชาธิปไตยในทางความคิด การฟังเสียงพลเมืองเป็นสำคัญ แม้จะยังอยู่ในระบอบราชาธิปไตย การหยั่งประมาณศักยภาพของพลเมืองและราชการ การวางแผนถ่ายเทอำนาจไปสู่พลเมืองอย่างเป็นขั้นตอน ความพร้อม และจังหวะเวลาจึงมาเป็นการบริหาร ราชการแผ่นดินวันนี้ได้ ทรงมีสายพระเนตรที่จะให้กระทรวงมหาดไทยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนถึงสุขทุกข์อย่างแท้จริง ปรัชญาที่ทรงเสนอแนะ คำวินิจฉัยปรารภ จึงถูกกล่าวขานอ้างอิงต่อเนื่องมา โดยเฉพาะคำขวัญของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

สอง หลักของการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะนอกจากเรื่องอำนาจแล้ว ในส่วนของการจัดการปกครอง การวางแผน การมอบอำนาจกับความรับผิดชอบ การปฏิบัติราชการในหัวเมืองที่ดี การวางตัวในฐานะนักปกครองสะท้อนได้ถึงแนวคิดเรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (Good Governance) ที่รัฐบาลปัจจุบันให้มระเปียบสำนึกนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2542 ให้ส่วนราชการและข้าราชการพึงปฏิบัติ ตรงกับหลักการของพระองค์ท่านเมื่อเกือบ 100 ปีโดยแท้จริง ทั้ง 6 หลักของความคิดนี้ เกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักของความโปร่งใส หลักของความรับผิดชอบ หลักของความคุ้มค่า ปราบกฏในวิธิตัด วิถีปฏิบัติราชการ และวิธีสอนให้ผู้คนดำรงตน ล้วนแต่ปรากฏอยู่ใน 6 หลักนี้ทั้งสิ้น

สาม หลักธรรมะของพระราชา หรือ ทศพิธราชธรรม เป็นหลักที่จรรโลงแผ่นดิน ในส่วนของพระจริยาวัตร และหลักในการครองพระองค์ ทรงยึดถึงความซื่อสัตย์สุจริต การสนองงานของพระพุทธรเจ้าหลวง ทั้งงานมหาดไทยงานด้านการศึกษา การศาสนา คำสอนแนะทั้งหมดนี้ คือสิ่งที่รัฐบาลและราชการในยุคนี้ได้ปฏิบัติ คือ การปฏิบัติตามรอยเบื้องยุคลบาท และว่าด้วย “จรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน” ได้มีโครงการเรียนรู้ตามรอยเบื้องยุคลบาท

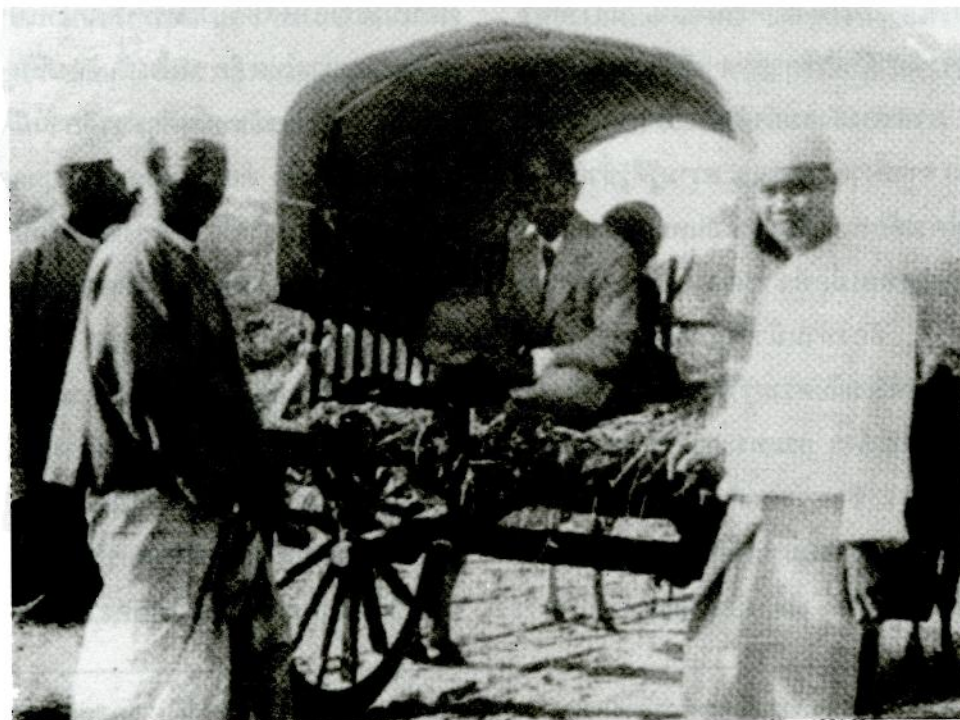
เป็นหลักสูตรในสถาบันการศึกษาอบรมของข้าราชการ
ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ โดยจัดเป็นโครงการที่ทุก
กระทรวง ทบวง กรมต้องปฏิบัติ เพื่อขยายผลให้
กว้างขวางสำหรับข้าราชการ ซึ่งเป็นข้าแผ่นดินใน
องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ณ ปีศักราช 2544 กระทรวงมหาดไทยได้
เจริญวิวัฒนาการมาถึง 109 ปีแล้ว ชาวมหาดไทย

ได้ปฏิบัติงานสนองพระประสงค์ขององค์สมเด็จพระ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในการบำบัดทุกข์ บำรุง
สุข ยังความเป็นศักดิ์ศรี เป็นเกียรติยศแก่แผ่นดิน
จึงควรที่ทุกหมู่เหล่าจักได้ร่วมดำรงรักษา
ประวัติศาสตร์ในเวลาอันสำคัญแห่งสยามประเทศไว้
ยังความสุขความเจริญจะมีขึ้นกับตนเป็นนิรันดร์



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ประทับนั่งบนระแทะ
เมื่อครั้งเสด็จตรวจราชการมณฑลอุดร (พ.ศ. ๒๔๔๙)



สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสด็จขึ้นเกวียนไปสวนอัมพวัน เมืองสารเขต

ในความเป็นชาติ

ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล*

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้รับสั่งกับหม่อมราชวงศ์สังขดิศ ดิศกุล¹ ผู้เป็นหลานชายใหญ่ เมื่อแรกเริ่มต้นเข้ารับราชการว่า “ในความเป็นชาติ เอกลักษณะของคนไทย คือ ความนอบน้อมถ่อมตน ความขยันหมั่นศึกษา ความกตัญญู รู้คุณบุพการีชน ครูอาจารย์ โดยยึดมั่นในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นหัวใจแห่งการดำรงตน ปฏิบัติได้เช่นนี้ ความสุข ความเจริญ ย่อมจักบังเกิดขึ้นแก่ตนและครอบครัวอยู่เป็นนิจ”

ข้อเท็จจริงประการนี้ จึงควรที่จะได้มีการขยายผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในหมู่ประชาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนผู้ล้วนจะเป็นกำลังสำคัญในการดำรงประเทศชาติของเราในวันข้างหน้า

ที่จะจะต้องมีการขยายผล ก็ด้วยเหตุที่ว่าในทุกวันนี้ ภาพของสังคมกำลังบังเกิดความสับสนค่อนข้างมาก ขาดทั้งวุฒิภาวะและความรู้ที่รู้ชั่วอันควร ครูอาจารย์ผู้ต่างต้องแบกรับภาระอันหนักหน่วงและมีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อพิจารณาในเชิงประชากรเปรียบเทียบ ต้องทำหน้าที่อบรมปณิธานให้แก่เยาวชนควบคู่ไปพร้อมกับความรู้วิทยาการอื่น ๆ ด้วยว่าพระโอวาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพนั้นไม่ล้าสมัย ซึ่งพระองค์ท่านทรงได้รับการพระราชทานอบรมสั่งสอนมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จักเป็นพลังสำคัญในการ

ขับเคลื่อนสังคมของคนในชาติให้ดำเนินไปสู่ในทิศทางที่ควรจะเป็น และมีความถูกต้อง คือ

1. ความนอบน้อมถ่อมตน ถือเป็นลักษณะเด่นที่มีควบคู่กับอุปนิสัยคนไทยมาช้านาน คนไทยจะชอบถ่อมตน สุขุม และซื่อเกรงใจ จนชาวต่างชาติยากที่จะบัญญัติศัพท์มาใช้ให้ตรงกับคำเหล่านี้ได้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเคยมีรับสั่งว่า ความนอบน้อมถ่อมตน ยิ่งทำให้ตนเองสูงในสายตาคู่อื่น นอกจากคนโง่เขลาที่ดูไม่ออก นึกไปเองว่าเขาไม่มีอะไร และชอบมีค่านิยมเพียงแก่คนขี้อี๋ขี้อู๋ หรือถนัดสร้างภาพ หากเป็นเช่นนั้น ต้องถือเป็นเวรเป็นกรรม เพราะคนมีอะไรดี เขามักซ่อนใน เสมือนสีด้าของนักปราชญ์อินเดีย ที่ทรงเลือกให้เป็นสีประจำกระทรวงมหาดไทย คือ คนเรานั้นต้องดีใน มิใช่ดีนอก

2. ความขยันหมั่นศึกษา คือ แม้ศึกษาจบมาสูงส่งเพียงใดแล้ว ต้องไม่ล้าพองตน บุคคลจะไม่หยุดศึกษาตราบนิจนิรันดร์ ต้องเพียรขวนขวายมุ่งหาวิชาความรู้สืบต่อ เรียนรู้ประวัติศาสตร์ พระศาสนา ถิ่นถิ่นที่ประสพการณ์จากผู้อาวุโส และมีน้ำใจเป็นนักกีฬา ไม่หยุดอยู่นิ่ง ทั้งการติดตามข่าวสารของวันทรงสอนว่า คนตกข่าวครวความเปลี่ยนแปลงผันแปรของโลก ก็คือคนที่ตายไปแล้วเท่านั้น ภาษาต่างประเทศก็เป็นข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง และเป็นกำไรชีวิตแก่นักบุคคล โดยไม่ต้องวิตกที่จะพูดให้ได้

* หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรรมการพิทักษ์รักษาหอสมุดดำรงราชานุภาพ กรมศิลปากร และ เลขาธิการมูลนิธิสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

¹ หม่อมราชวงศ์สังขดิศ ดิศกุล ข้าราชการบำนาญ อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศมาเลเซีย สวิตเซอร์ และ สำนักราชบัณฑิต ปัจจุบันเป็นประธานกรรมการพิทักษ์รักษาพิพิธภัณฑ์วังวรดิศ และหอสมุดดำรงราชานุภาพ กรมศิลปากร

เสมือนเขา เก่งเหมือนเขา ด้วยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เคยมีพระราชดำรัสสอนว่า เขียน - พูด ให้ถูก แม้ต้องช้าไว้ก่อน แต่ดีกว่าเร่งรีบแล้วผิดพลาด เพราะถ้าพูดแล้ว คำพูดจะสั่งการแทนเรา (words would be our commanders) ความบกพร่อง เพียงพลั่ว ย่อมไม่เกิด ถ้ามีความรอบคอบ รู้จักการประมาณตน เป็นเกราะป้องกันตัว

3. ความกตัญญูรู้คุณบุพการีชนและครูอาจารย์
ข้อนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะท่านเป็นผู้มีพระคุณใหญ่หลวง และเป็นรูปแบบของความเป็นคนดี ความเป็นคนดีจึงมีความหมายที่ไพศาล แต่สามารถกล่าวได้โดยย่อว่า จะกระทำการอะไรก็ตามแต่ ต้องนึกถึงคำสอนของบิดามารดา ครูอาจารย์ ผู้มีพระคุณที่จะไม่ทำให้ท่านโสโครกเศร้าเสียใจเป็นอันขาด เช่น การไม่เสพยาเสพติด ไม่กล่าวคำเท็จ ไม่ทุจริตคดโกง แผ่นดิน เคารพต่อกฎระเบียบและไม่ดูหมิ่นดูแคลนเพื่อนมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิ์ทำผิดได้ ความผิดกับความชั่วนั้นไม่เหมือนกัน หากแต่ความผิด จะต้องเป็นอุทาหรณ์สอนใจ

4. ความจงรักภักดีในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประการนี้มีความหมายสูงสุดในความเป็นชาติ นักการทูตต่างประเทศวิจารณ์ว่า “เด็กไทย

บางคนคงไม่ทราบกระมัง ถึงความหมายในเพลงสรรเสริญพระบารมี อันถือเป็นเพลงของแผ่นดินที่มีความไพเราะมาก ว่าตนจะต้องถวายความเคารพอย่างที่สุด คือ การยืนตรง ไม่คุย ไม่เล่น ไม่ใช้โทรศัพท์มือถือ ในหลายประเทศเขาถึงกับเอามือกุมหัวใจแล้วขับร้องตาม” ความกตัญญูรู้คุณในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะนำความไพบูรณ์รุ่งเรืองมาสู่ตนเอง ครอบครัว และชาติบ้านเมือง ทรงสอนไว้ว่า คนไทยนั้นรัก “ในหลวง” สุดพรรณนา จะกระทำการสิ่งใดก็นึกถึงท่าน เลียนแบบท่านในคุณความดี ความรักที่มีถวายแด่พระองค์ท่าน จึงไม่สามารถเปรียบเทียบกับความรักอื่นใดในโลกได้ ยังผลให้บังเกิดความร่มเย็นเป็นสุข และความสมัครสมานสามัคคี ประเทศชาติปราศจากภัยอันตรายร้ายแรงใด ๆ ตรายจนทุกวันนี้ด้วยพระบุญญาบารมี

พระโอวาท 4 ประการข้างต้นนี้ น่าจะมีส่วนช่วยเป็นกรอบกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีใช้แนวความคิดแปลกใหม่ที่เพิ่งมีเกิดขึ้น แต่ได้มีการปฏิบัติสืบสานกันมาหลายช่วงคนแล้วบนผืนแผ่นดินนี้ ขอเพียงพรั้งคิดว่า อย่าได้พลีผลามกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยปราศจากสติรอบคอบในความเป็นชาติ

ธนาคารหมู่บ้าน ในโครงการน้ำพระทัยจากในหลวง

นายสุตจิต นิमितกุล*

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแนวทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาวชนบท แก่ข้าราชการจังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2528 ดังนี้

“...การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจให้ราษฎรในชนบทนั้น สมควรจัดให้มีระบบเงินทุนหมุนเวียนขึ้น และให้ความสนับสนุนการเพิ่มพูนความสามารถ ตั้งแต่การซื้อ การจำหน่าย รวมทั้งด้านวิชาการต่างๆ ในลักษณะที่เป็น การสาธิตการบริหารด้านการเงิน เพื่อเป็นตัวอย่างให้ราษฎรนำไปปฏิบัติ เพราะเท่าที่ผ่านมาเมื่อราษฎรได้ผลผลิตแล้ว ส่วนใหญ่รายได้นำไปใช้หนี้สินจนหมด ถ้ามีเงินเหลือก็นำไปใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยหรือเล่นการพนันจนหมด “ไม่รู้จักออม” แล้วก็ไปกู้หนี้ยืมสินใหม่ต่อไปอีก จึงทำให้ราษฎรมีหนี้สินตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องหาทางในการแก้ปัญหาหนี้สินของราษฎรให้ได้ หากมีการสาธิตบริหารด้านการเงินประสบผลสำเร็จ ก็ควรจะนำไปใช้เป็นตัวอย่างต่อไปและส่งเสริมให้ราษฎรนำไปใช้ปฏิบัติในลักษณะส่งเสริมเศรษฐกิจหมู่บ้านให้เข้มแข็ง และจะได้พัฒนาไปสู่ระบบหมู่บ้านสหกรณ์ต่อไปในอนาคต...”

คณาจารย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยอาจารย์จำนงค์ สมประสงค์ ได้น้อมนำแนวพระราชดำริดังกล่าวใส่เกล้าฯทดลองจัดระบบเงินทุนหมุนเวียน

ภายใต้ชื่อ “โครงการธนาคารหมู่บ้าน” เพื่อสนับสนุนโครงการน้ำพระทัยจากในหลวง หรือโครงการอีสานเขียว ระหว่างปี 2532 - 2534 โดยจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน ในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ผลจากการทดลองการจัดระบบเงินทุนหมุนเวียนตามรูปแบบธนาคารหมู่บ้าน ปรากฏว่าสามารถทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมการใช้จ่ายแบบฟุ่มเฟือยมาเป็นการรู้จักประหยัดและอดออม ได้มีการสะสมเงินออมไว้กับธนาคารหมู่บ้านทุกปี

รพช. กับการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน

กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการพัฒนาชนบทอย่างครบวงจรทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน(ถนน แหล่งน้ำ) และด้านคุณภาพชีวิต (ส่งเสริมอาชีพและพัฒนาเยาวชนด้านช่าง)

รพช.สนับสนุนงานส่งเสริมอาชีพและธุรกิจในรูปแบบของโครงการส่งเสริมด้านการเพาะปลูกด้านการเลี้ยงสัตว์ และด้านหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครัวเรือน นอกจากนี้ยังได้ส่งเสริมกิจกรรม เพื่อเป็นเวทีการเรียนรู้และประสบการณ์ด้านธุรกิจชุมชน ในรูปแบบร้านค้าชนบท เพื่อให้ชาวชนบทได้เรียนรู้การบริหารจัดการด้านการเงินขึ้น

* อธิบดีกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย.

พื้นฐาน โดยการบริหารเงินกองทุนของกลุ่ม ฯ
สำหรับให้สมาชิกกู้ยืมนำไปลงทุนเพื่อสร้างรายได้
ทางเลือกใหม่ : โครงการเศรษฐกิจพอเพียง

ท่ามกลางวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี 2540 ปวงชนชาวไทยได้รับพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแนวพระราชดำริ “เศรษฐกิจแบบพอเพียง” และ “ทฤษฎีใหม่” เพื่อเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพให้กับประชาชน รพช. ได้น้อมนำแนวพระราชดำริดังกล่าว มาปฏิบัติในการส่งเสริมอาชีพ พร้อมสนองนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย โดยได้ส่งเสริมการขุดสระน้ำประจำไร่นาให้ชาวชนบททำการเกษตรผสมผสาน ได้แก่ โครงการส่งเสริมการใช้น้ำเพื่อเศรษฐกิจพอเพียง โครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เพื่อเศรษฐกิจพอเพียง โครงการส่งเสริมการแปรรูปผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน พร้อมทั้งสนับสนุนกิจกรรมธุรกิจชุมชน ได้แก่ ร้านค้าชนบท รพช. และ ตลาดชนบท : ริมทาง รพช. เพื่อให้ชาวชนบทมีอาชีพมีรายได้ และมีวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงอย่างแท้จริง

งานส่งเสริมอาชีพ ที่ รพช. สนับสนุน จึงเป็นกิจกรรมในระดับรากหญ้าของชุมชน ที่มุ่งให้ชาวชนบทเกิดการเรียนรู้ผ่านกระบวนการพัฒนาชนบทอย่างต่อเนื่องและครบวงจร สอดคล้องตามแนวพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงและทฤษฎีใหม่ ทำให้ชาวชนบทสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน ประการสำคัญ คือ รพช. ตระหนักถึงประโยชน์ของการออมในรูปแบบธนาคารหมู่บ้าน จึงได้ร่วมกับอาจารย์จำนงค์ สมประสงค์ ส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มอาชีพ รพช. ที่สามารถพึ่งตนเองได้ ร่วมกันออมเงินจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนของชุมชนตั้งแต่ ปี 2537 เป็นต้นมา

การสนับสนุนโครงการธนาคารหมู่บ้าน

• วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ร่วมกันและป้องกันการกู้ยืมเงินนอกระบบ เพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สมาชิกกู้ยืมนำไปประกอบอาชีพตามความจำเป็น และเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจหมู่บ้านให้เข้มแข็ง

• ขั้นตอนการดำเนินงาน

รพช. ได้สนับสนุนการฝึกอบรมหลักสูตรอาสาเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยคัดเลือกผู้นำกลุ่มอาชีพเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรส่งเสริมอาชีพ โดยบรรจุเนื้อหาวิชาการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน เพื่อให้อาสา รพช. ได้นำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปถ่ายทอดให้ชาวชนบทในท้องถิ่นของตนเอง อาสา รพช. ถือว่าเป็นตัวแทนของ รพช. และเป็นผู้นำกลุ่มที่ได้รับการยอมรับในท้องถิ่น อาสา รพช. จึงมีบทบาทสูงมากในการผลักดันโครงการธนาคารหมู่บ้านที่ รพช. สนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกกลุ่มส่งเสริมอาชีพที่สามารถพึ่งตนเองได้จัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน รพช. โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

(1) จัดให้มีการฝึกอบรมอาสาเร่งรัดพัฒนาชนบท รพช. เพื่อให้ความรู้ด้านวิชาการแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมอาสาฯ วิชาการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน

(2) อาสาพัฒนาชนบท และเจ้าหน้าที่ รพช. แนะนำการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านให้กับเกษตรกรในพื้นที่

(3) เกษตรกรที่สนใจร่วมประชุม พร้อมพิจารณาคัดเลือกสมาชิกที่มีความประพฤติดีเข้าร่วมโครงการ พร้อมทั้งเลือกตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ได้แก่ ประธาน เลขานุการ เหรัญญิก สมุห์บัญชี ประชาสัมพันธ์ ทำหน้าที่บริหารธนาคารหมู่บ้าน

(4) ประชุมสมาชิกเพื่อกำหนดรายละเอียดได้แก่ บทบาทหน้าที่ของกรรมการและสมาชิก ข้อบังคับธนาคาร รวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ฯลฯ

(5) เปิดทำการธนาคารหมู่บ้าน โดยให้สมาชิกชำระเงินค่าหุ้น ตามข้อบังคับและจัดให้มีการประชุม

สมาชิกประจำเดือนพร้อมเปิดทำการธนาคารทุกเดือน
ๆละ 1 ครั้ง เพื่อรับค่าหุ้นเพิ่มจากสมาชิกเดิมอย่าง
น้อยคนละหุ้นและพิจารณาให้กู้ยืมเงิน

(6) แบ่งเงินปันผลเมื่อครบสิ้นปี หรือตามระยะ
เวลาที่กำหนด และนำเงินทุนที่ได้จากการ ออม
ทรัพย์ไปลงทุนกิจกรรมธุรกิจชุมชน เช่น ร้านค้าชุมชน
และตลาดชุมชน : ริมทาง รพช.

● **ปรัชญาธนาคารหมู่บ้าน : ออมเงินร่วมกัน
เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มุ่งให้ทุกคนพึ่งตนเองได้**

โดยที่การออมเป็นการฝึกนิสัยให้รู้จักการ
ประหยัด และเป็นพื้นฐานของการสร้างตนเอง
ธนาคารหมู่บ้าน จึงเป็นกระบวนการคัดสรรคนดีและมี
คุณภาพ ให้มาอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของความเอื้อ
อาทรและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บรรยากาศของ
ความร่วมมือที่ดีจะส่งผลให้องค์กรมีความเข้มแข็ง
และพึ่งตนเองได้ ทำให้การขับเคลื่อนขององค์กร
ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

“ ออมเงินร่วมกัน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกัน
และกัน มุ่งให้ทุกคนพึ่งตนเองได้” จึงเป็นแนวคิดเชิง
ปรัชญาของธนาคารหมู่บ้าน ที่สะท้อนให้เห็นการปลูก
สร้างนิสัยการประหยัด ซึ่งเป็นรากฐานของความ
มั่นคงในชีวิต รวมทั้งการระดมเงินทุนมาช่วยเหลือ
สมาชิกด้วยกัน ทำให้ครอบครัวและชุมชนสามารถพึ่ง
ตนเองได้ อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของธนาคาร
หมู่บ้านในที่สุด

● **ผลการดำเนินงาน**

จากการที่ รพช.ได้สนองตามแนวพระราชดำริใน
การจัดตั้งธนาคารหมู่บ้านตั้งแต่ปี 2537 จนถึงปี 2544
สรุปผลสำเร็จของธนาคารหมู่บ้านในภาครวม ได้ว่า
มีการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน รวมทั้งสิ้น 1,037 แห่ง
จำนวนสมาชิก 82,717 คน จำนวนเงินทุน
147,247,664 บาท ทั้งนี้ รพช. มีแผนการสนับสนุน

โครงการธนาคารหมู่บ้านให้สอดคล้องกับความต้องการ
ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนด
เป้าหมายดำเนินการปีละไม่น้อยกว่า 1,000 แห่ง
บทสรุป

ธนาคารหมู่บ้าน เป็นกิจกรรมต่อเนื่องจาก
โครงการส่งเสริมอาชีพ ภายใต้การดำเนินกิจกรรม
อย่างต่อเนื่องและครบวงจร ทำให้ครอบครัวชาว
ชนบทมีอาชีพและรายได้สามารถพึ่งตนเองได้ และ
ชุมชนมีความเข้มแข็ง ธนาคารหมู่บ้านเป็นกิจกรรมที่
สามารถแก้ปัญหาความยากจนตามนโยบายของ
รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนเป็นแหล่ง
เงินทุนสนับสนุนให้กับประชาชนในชนบทได้กู้ยืมไป
ลงทุนเพื่อประกอบอาชีพและสร้างรายได้ ซึ่งเป็นการ
เตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการด้านการเงิน
เพื่อรองรับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและหนึ่งตำบล
หนึ่งผลิตภัณฑ์ของรัฐบาล นอกจากนี้ ทำให้ชาว
ชนบทมีวินัยในการออมซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการ
สร้างตนเอง รวมทั้งความมั่นคงของชุมชน ภายใต้
การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ธนาคารหมู่บ้าน
จะเป็นแหล่งปมเพาะระบบคุณธรรมทั้งความซื่อสัตย์
ความโปร่งใสให้กับชาวชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะ
เป็นเวทีการเรียนรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ท่วมกลาง
บรรยากาศแห่งความร่วมมือและความเอื้ออาทร
ระหว่างสมาชิกภายในชุมชน

จะเห็นได้ว่า โครงการจัดตั้งธนาคารหมู่บ้าน
กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท สามารถสนับสนุนระบบ
“เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง” โดยการเสริมสร้าง
เศรษฐกิจฐานราก คือครอบครัวและหมู่บ้าน
ให้มีความมั่นคงพร้อมไปกับการเกิดขึ้นของ
“ชุมชนเข้มแข็ง” อันเป็นพลังสำคัญในการ “พัฒนา
ชนบท” ของประเทศไทย โดยมีเป้าหมายสุดท้าย คือ
ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืน

การทำงานแบบประชาธิปไตย : หัวใจสู่ความสำเร็จ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเข้มแข็ง

นายพีรพล ไตรทศาวิทย์ *

ในระยะนี้ผู้ที่ติดตามข่าวการพัฒนาของบ้านเมืองคงจะได้ยินได้ฟังการสัมมนาเพื่อชักจูงหรือรวมพลังเครือข่ายประชาธิปไตยทั่วประเทศ เพื่อร่วมกันทำงานในโครงการกองทุนหมู่บ้าน แต่ทุกครั้งที่มีการสัมมนาจะต้องใช้เวลาพอสมควรในการทำความเข้าใจกับคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องแรก ทั้ง ๆ ที่เป็นคำที่ใช้กันตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมา จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่า หากแนวทางการทำงานนี้จะสืบหน้าไปได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนทั่วไปถึงแนวทางการทำงานแบบนี้ให้ชัดเจนเสียก่อน

อะไรคือการทำงานแบบประชาธิปไตย?

การทำงานแบบประชาธิปไตย คือ การทำงานที่พนักกำลังร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ของฝ่ายต่าง ๆ หรือพหุภาคีต่าง ๆ 4 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายประชาชนในชุมชน และฝ่ายประชาสังคมหรือเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน เช่น เครือข่ายของกองทุนเพื่อสังคม เป็นต้น การพนักกำลังวิธีนี้เป็นแนวทางที่เป็นคำตอบแก่นโยบายหลาย ๆ ด้านด้วยกัน คือ

1. นโยบายการทำงานแบบรวมพลังแผ่นดิน เพื่อประกาศสงครามกับยาเสพติด ความยากจน และ

การทุจริตทุกประเภทของท่านนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร

2. จุดเน้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ที่ให้ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และยึด “การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคม” ทุกระดับ ทั้งในชนบทและเมือง” ในการพัฒนาชนบท

3. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นฉบับประชาชน และได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ด้าน เช่น สิทธิการขอทราบข้อมูลและคำชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ การเข้าชื่อกัน เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การเข้าชื่อกันเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนคือชาวบ้านในชนบทจะสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างน้อยก็ต้องมีเงื่อนไข 3 ประการ คือ มีความตื่นตัวอยู่บ้าง มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องราวต่าง ๆ รอบตัวพอควร และมีการรวมตัวคิดทำอะไรร่วมกันมาบ้างแล้ว ดังนั้นชาวบ้าน ณ ที่ใดก็ตาม หากยังไม่ผ่านเงื่อนไข ทั้ง 3 ประการข้างต้นก็คงจะยังเล่นบทให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากจะมีการรวมพลังกันในบางกรณี ก็ต้องเป็นเรื่องที่เดือดร้อนจริง ๆ หรือไม่ ก็อาจจะถูกบิดเบือนไปเป็นพลังที่ใช้ทำลายล้างกันทาง

* รองอธิบดีกรมการปกครอง และที่ปรึกษาคณะทำงานประชาธิปไตย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

การเมืองก็ได้ ดังนั้น การจัดระบบการทำงานแบบ **ประชาธิปไตยในระดับอย่างต่อเนื่อง** เพื่อสนับสนุน ชุมชนให้เข้มแข็งโดยเร็ว จึงน่าจะเป็นแนวทางให้ บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

จากความหมายของการทำงานแบบประชาธิปไตย ช่างต้น น่าจะพอกำหนดลักษณะของการทำงานได้ดังนี้

- 1) การผึกกำลังกันทำงานทั้ง 4 ฝ่าย ดังกล่าวข้างต้น
- 2) การผึกกำลังดังกล่าวต้องเริ่มตั้งแต่ระดับ ชาติลงไปถึงระดับจังหวัด และอำเภอ
- 3) ต้องมีกลไกหรือองค์กรที่จะผึกกำลัง 4 ฝ่าย
- 4) แต่ละฝ่ายต้องลดการคิดเอง และทำเอง ด้วยตนเองเพียงคนเดียว มาสู่การฟังซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟังชาวบ้านที่รู้ปัญหาและความต้องการในพื้นที่ และยึดความเห็นส่วนใหญ่เป็นข้อสรุป
- 5) แต่ละฝ่ายต้องปรับวิธีการทำงานเข้าหากัน พยายามเข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดของฝ่ายอื่น ๆ ด้วย
- 6) ต้องมีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่มีขั้นตอนมากเหมือนระบบราชการ

สภาพภาพของงานชุมชนเข้มแข็ง

การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนนั้นเริ่มมีการ ดำเนินการที่ชัดเจนขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยคณะกรรมการนโยบายสังคม โดยได้มีการทำความเข้าใจกับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของราชการ มีการสร้างวิทยากรจากทุกส่วนราชการ เพื่อไปเป็น พี่เลี้ยงในการรวมตัวของชาวบ้าน นอกจากนี้ กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานแกนกลาง ก็ได้รับ นโยบายไปกำหนดแนวทางในปี พ.ศ. 2543 ให้ทุก อำเภอจัดทีมวิทยากรจากส่วนราชการต่าง ๆ ลงไป กระตุ้นให้เกิดการรวมตัวของชาวบ้านเป็นประชาคม หมู่บ้าน โดยมีผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เป็นสมาชิกของประชาคม และให้มีการประชุม ประชาคมหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ โดยข้าราชการ ระดับตำบลต่าง ๆ ร่วมประชุมด้วย เพื่อนำปัญหา

ของชาวบ้านมาแก้ไขให้ทันทั่วทั้งที่ หากเป็นปัญหา ระยะกลาง ระยะยาว ก็ให้นำมาจัดเป็นแผนพัฒนา อำเภอเพื่อของงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ มา แก้ไข ซึ่งจากการดำเนินการมาเป็นระยะเวลาเพียง 1 ปี พบว่ามีประชาคมหมู่บ้านที่เริ่มเข้มแข็ง เริ่มช่วยตัวเองได้เพียงประมาณร้อยละ 30 เนื่องจากข้อจำกัดทั้ง ฝ่ายตัวผู้ไปกระตุ้นชาวบ้าน (ข้าราชการ) และฝ่ายผู้ ถูกกระตุ้น (ชาวบ้าน) ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย สามารถแบ่ง ประเภทได้เป็น ก้าวหน้า ปานกลาง ล้าหลัง (อ่อนแอ) ดังนั้น ชุมชนที่อยู่ในประเภทปานกลางหรือ อ่อนแอ หรือมีผู้กระตุ้นที่คุณภาพปานกลาง หรือล้าหลัง งาน พัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งก็จะไม่ค่อยก้าวหน้า จึงเป็น ปัญหาที่จะต้องวางกลยุทธ์แก้ไขกันโดยเร่งด่วน ซึ่ง การทำงานแบบประชาธิปไตยนี้ก็เป็แนวทางหนึ่งที่จะ สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ในส่วนของภาคประชาสังคมนั้น ในระยะที่ ผ่านมาได้มีการรวมพลังกันทำงานผ่านสำนักงาน กองทุนเพื่อสังคมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในตำบล ทั่วประเทศ และได้สร้างเครือข่ายนักพัฒนาไว้ในทุก จังหวัด ทั้งที่เป็นประชาชนและเป็นข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนคือ คนน้อยงบประมาณน้อย จึงทำได้เพียงบางพื้นที่เท่านั้น ในขณะที่ในภาคราชการก็มีบุคลากรประเภทหัว ก้าวหน้าอยู่จำนวนหนึ่ง ประเภทปานกลาง ซึ่ง สามารถกระตุ้นให้ทำงานดีขึ้นได้ด้วยนโยบายที่ ชัดเจนของผู้บังคับบัญชาอีกจำนวนหนึ่ง และมี งบประมาณเพียงพอที่จะทำงานทั่วประเทศได้ ดังนั้น หากมีการรวมพลัง 2 ภาคนี้เข้ากับพลังประชาชนหัว ก้าวหน้าให้ดี คือ นำจุดแข็งมารวมกันทำงานอย่าง เป็นระบบและต่อเนื่อง ก็พอจะเห็นทางช่วยให้ชุมชน เข้มแข็งขึ้นได้รวดเร็วขึ้น

กองทุนหมู่บ้านกับการทำงานแบบ ประชาธิปไตย

นโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้นตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ ว่า การสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจในระดับ

ฐานรากของสังคมมีความสำคัญมากที่สุด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการกระจายงบประมาณลงสู่ระดับฐานรากเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนหมู่บ้านโดยด่วน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็วพร้อม ๆ กับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนฐานรากไปในขณะเดียวกันด้วย นโยบายนี้ในทางรัฐศาสตร์ถือเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและกระจายงบประมาณลงสู่ประชาชนโดยตรง โดยไม่ผ่านภาคราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง (กรม) ภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) หรือท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ อบต.) เลย จึงนับเป็นมิติที่ใหม่จริง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวชาวบ้าน ภาคราชการ และภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เสริมซึ่งกันและกันให้กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีความยั่งยืนถาวร และเพิ่มพูนขึ้นตลอดไป

การกระจายเงินลงสู่หมู่บ้านโดยรวดเร็วเพื่อเร่งกระตุ้นเศรษฐกิจทั่วประเทศนั้น ถ้าเป็นหมู่บ้านที่ก้าวหน้าพอควร เคยร่วมกันทำงานแบบพึ่งตนเองมาบ้างไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชีพที่ดี กลุ่มสตรีอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ก็ดี ก็จะมี ความเข้าใจได้รวดเร็ว สามารถเลือกกรรมการกองทุนได้ถูกคน สามารถวางระเบียบกองทุนได้เอง สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของชาวบ้าน สามารถรู้ว่าผู้ใดควรให้กู้ สามารถประเมินโครงการของผู้มาขอกู้ได้ว่า อาชีพนี้มีความเป็นไปได้หรือไม่ มีประชาคมหมู่บ้านหรือการรวมตัวหลวม ๆ ในหมู่บ้านเป็นแกนกลางในการสร้างกระแสหรือกติกาสังคม เพื่อบังคับไม่ให้มีการเบี่ยงหนี เช่น คนในหมู่บ้านจะไม่ร่วมมือไม่คบค้ากับบ้านที่เบี่ยงหนี เป็นต้น ดังนั้นในหมู่บ้านประเภทนี้ปัญหาก็จะน้อย แต่ในหมู่บ้านประเภทปานกลาง และอ่อนแอ คือไม่ค่อยได้ทำกิจกรรมร่วมกันเองบ่อยนัก บริหารเงินกองทุนนี้ไม่เป็น นอกจากเงินจะสลายไปแล้ว ยังอาจนำไปสู่การติดนิสัยที่คอยคิดแต่จะพึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก และซ้ำร้าย

หากดำเนินการแบบเลือกที่รักมักที่ชังอาจนำไปสู่การแตกความสามัคคีในหมู่บ้านขึ้นอีกด้วย เว้นแต่ในหมู่บ้านประเภทนี้จะได้พึงเลี้ยงทั้งที่เป็นปราชญ์ชาวบ้าน เครือข่ายประชาสังคมหรือข้าราชการประเภทก้าวหน้าลงไปช่วยแนะนำสม่ำเสมอเท่านั้น จึงจะผ่านพ้นปัญหาไปได้ ดังนั้น การวางระบบักทอ การทำงานของข้าราชการ ก้าวหน้า ประชาชนทั่วก้าวหน้า เครือข่ายประชาสังคม และการสนับสนุนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในทุกจังหวัด ให้เป็นแนวทางเดียวกันหรือเสริมกัน เพื่อสนับสนุนการทำงานของชาวบ้าน จึงเป็นปัจจัยแพ้ - ชนะ อย่างแท้จริงของนโยบายนี้

โครงสร้างการทำงานของกองทุนหมู่บ้านและบทบาทของภาครัฐ

โครงสร้างการทำงานของกองทุนหมู่บ้านสามารถแบ่งได้หลัก ๆ เป็น 5 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงาน การจัดหาเงินทุนและการจัดสรรเงินกองทุนแก่หมู่บ้าน
2. คณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน และพัฒนาการจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน ให้ความเห็นในผลการประเมินความพร้อมของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (เทศบาล) ซึ่งผ่านขึ้นมาจากอนุกรรมการระดับอำเภอ สนับสนุนการเตรียมความพร้อม ตรวจสอบและสนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการแก่คณะกรรมการกองทุน
3. คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธาน มีหน้าที่ประเมินความพร้อม สนับสนุนการเตรียมความพร้อม สร้างความเข้มแข็งของชุมชน และติดตามการดำเนินกิจกรรมของกองทุน

4. คณะทำงานเครือข่ายชุมชนระดับอำเภอ ประกอบด้วย ผู้แทนกลุ่ม หรือองค์กรประชาชน เครือข่ายชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำธรรมชาติในท้องถิ่น มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการระดับอำเภอ

5. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ บริหารงานประจำให้กับคณะกรรมการกองทุนฯ

ปัจจุบันสำนักงานกองทุนฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะทำงานพระราชรัฐ และ ศูนย์ประสานงาน พระราชรัฐ โดยมีนายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ซึ่งเป็น ผู้ที่เป็นทั้งข้าราชการและเครือข่ายประชาสังคม เป็น ประธาน และประกอบด้วย คณะที่ปรึกษาและคณะ ทำงานที่พัฒนากำหนดทั้ง 4 ฝ่ายดังกล่าว มีหน้าที่ ประสานองค์กรและเครือข่ายพหุภาคีทุกระดับเพื่อ ทำงานเสริมความเข้มแข็งของชุมชนระดับหมู่บ้าน ตำบล โดยอาศัยนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชน เมืองเป็นเครื่องมือเริ่มต้น

จากโครงสร้างการทำงานดังกล่าวข้างต้นจะ สังเกตได้ว่าในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ทุกระดับได้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชา สังคมเข้าร่วมอยู่แล้ว และยังได้มีการวาง การทำงานของเครือข่ายชุมชนถึงในระดับอำเภออีกด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดในระยะเริ่มต้นโครงการนั้น เป็นการกำหนดเพียงหลวม ๆ จึงเกิดการเข้าร่วมบ้าง ไม่เข้าร่วมบ้างของฝ่ายต่าง ๆ บ้างก็เข้าร่วมเฉพาะใน ช่วงก่อนการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนเท่านั้น หลังจากนั้นก็ห่างไป ดังนั้นในขั้นต่อไป ซึ่งเป็น ระยะวิกฤติ คือ ระยะการสร้างความเข้าใจและเป็น ที่เลื่อมเยียงอย่างต่อเนื่องแก่คณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง (เทศบาล) ก่อนที่จะมีการ ปลดปล่อยเงินก้อนออกไป ซึ่งจะเป็นช่วงระยะเวลา ระหว่าง เดือนกันยายน 2544 ถึงมกราคม 2545 เท่านั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินกิจกรรมโดย เร่งด่วนตามลำดับคือ :-

1. การประเมินสถานการณ์ ปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อน และสรุปบทเรียน จากการปฏิบัติงานด้าน กองทุนในระยะที่ผ่านมา โดยการสัมมนาแกนของ ประชากรรายภาค จำนวน 5 ภาค ซึ่งระดมมาจาก บุคลากรในสายพัฒนาการจังหวัด สายปกครอง และ สำนักงานจังหวัด สายองค์กรพัฒนาเอกชน และสาย ชุมชน เพื่อวางแผนปฏิบัติการในช่วงต่อไป พร้อมทั้ง ค้นหาตัวบุคคลที่มีความสามารถระดับวิทยากร กระบวนการ (วิทยากรที่เข้าใจวิธีทำงานกับชาวบ้าน และรู้ขั้นตอนการกระตุ้นชาวบ้านให้พัฒนาไปสู่การ พึ่งตนเอง) ซึ่งปัจจุบันกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มา ประมาณ 20 คน/จังหวัด และบุคคลที่มีความ สามารถในการจัดรายการวิทยุหรือมีรายการวิทยุของ ตนเองอีกจังหวัดละ 3 คน เพื่อนำมาฝึกอบรมต่อไป

2. ฝึกอบรมทีมวิทยากรพระราชรัฐและนักจัด รายการวิทยุชุมชน แต่ละจังหวัดเพื่อทำความเข้าใจ ในนโยบายของกองทุนหมู่บ้าน ระเบียบ และ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนกระบวนการและขั้นตอน ในการพัฒนากรรมการกองทุนและพัฒนาชุมชนให้ เข้มแข็งตามลำดับ

3. หลังผ่านการฝึกอบรมแล้ว สำนักงาน กองทุนจะแต่งตั้งวิทยากรที่สมัครใจและมีความพร้อม เป็นวิทยากรพระราชรัฐจังหวัด ตลอดจนจะต้องมีการ กำหนดสถานที่ทำงานของสำนักงานพระราชรัฐจังหวัด เพื่อให้มีความสะดวกในการประสานงานของพหุภาคี ต่าง ๆ พร้อมกับกำหนดบทบาทในการทำงานเพื่อ เสริมการทำงานของอนุกรรมการระดับจังหวัดและ อำเภอ อาทิเช่น การร่วมกับฝ่ายราชการในการให้คำ ปรึกษากับเครือข่ายระดับอำเภอ ตอบปัญหาของคณะ กรรมการบริหารกองทุน เป็นศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสานการระหว่างวิทยากรและกรรมการ กองทุน ประสานกับศูนย์ประชารัฐกลางในการ ตอบปัญหาชาวบ้าน ตลอดจนเสนอปัญหาใน การดำเนินงานกองทุนให้อนุกรรมการระดับจังหวัดและ ศูนย์ประชารัฐกลางรับไปปรับระบบหรือแก้ไข เป็นต้น

4. หลังจากเตรียมวิทยากรพระราชรัฐจังหวัด

แล้ว จะต้องทำความเข้าใจกับระดับนโยบาย คือ หัวหน้าส่วนราชการ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และ นายอำเภอ ในระบบการทำงานของประชารัฐจังหวัด อำเภอ ตลอดจนให้สนับสนุนข้าราชการในสังกัดที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นวิทยากรประชารัฐจังหวัด อำเภอด้วย นอกจากนี้ ในแต่ละจังหวัดจะต้องวางระบบให้มีการฝึกกำลัง 4 ฝ่าย ทำงานในรูปประชารัฐจังหวัด โดยมีวิทยากรประชารัฐที่จะแต่งตั้งเป็นแกนกลางประสาน ซึ่งอาจทำได้โดยการบูรณาการ หรือ ผสมผสานประชารัฐจังหวัดเข้ากับฝ่ายเลขานุการของอนุกรรมการจังหวัด และให้มีการประชุมทบทวนปัญหาในการทำงานของระบบกองทุนหมู่บ้าน ภายในจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ และเสนอแนวทางแก้ไขให้ทันท่วงที โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้การสนับสนุนในทุกรูปแบบ อาทิเช่น จัดเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการสนับสนุนการทำงานของประชารัฐจังหวัด สนับสนุนในการประสานงานกับหน่วยราชการ การสั่งการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่ชุมชนยังไม่เข้มแข็ง การบูรณาการงบประมาณอื่นเพื่อต่อยอดกับโครงการในกองทุนหมู่บ้าน การบูรณาการการปฏิบัติงานสนับสนุนของทุกส่วนราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น

5. เพื่อให้มีการรับทราบถึงปัญหา อุปสรรคในการทำงานระบบนี้ จึงจำเป็นต้องมีการประเมินการทำงานของระบบประชารัฐโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการทำงานของกองทุนหมู่บ้านด้วย เพื่อให้ทราบสถานการณ์ของการดำเนินงานแบบประชารัฐในทุกจังหวัด และมีจังหวัดใด อำเภอใด และวิทยากรประชารัฐจังหวัด อำเภอใด ที่มีผลการทำงานที่ควรยกย่อง ยึดถือเป็นแบบอย่างได้ ตลอดจน

ปัญหาอุปสรรคของการทำงานเพื่อนำไปปรับปรุงต่อไป

สรุป

การทำงานแบบประชารัฐ เป็นการทำงานที่ ถักทอหรือผสมผสานพลังของ 4 ภาค คือ ฝ่ายการเมือง ข้าราชการ ประชาชน และประชาสังคม เข้าด้วยกัน ให้ครอบคลุมไปทั่วประเทศ เพื่อเร่งเตรียมความพร้อมของประชาชนและกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ให้สามารถร่วมคิด ร่วมทำ ในกิจกรรมพัฒนาของหมู่บ้านและชุมชน โดยใช้เงินกองทุน 1 ล้านบาทเป็นเครื่องมือและตัวกระตุ้นจนสามารถค่อย ๆ พัฒนาดตนเองและกลุ่มไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็งขึ้น สามารถร่วมพัฒนาในขอบเขตที่ใหญ่ขึ้น เช่น การพัฒนาตำบล อำเภอ และจังหวัดเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาคีอื่น ๆ ได้ในที่สุด

การทำให้ชุมชนเข้มแข็งนี้เองเป็นการน้อมนำพระบรมราโชวาทที่ว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดี ไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้” มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เพราะชุมชนที่เข้มแข็งแล้วเท่านั้น ที่จะสามารถคัดสรรคนดีมีคุณภาพมาสู่วงการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติสามารถกำกับการทำงานของนักการเมืองทุกระดับ นอกจากนั้น ยังเป็นกระจุกเงาสะท้อนคุณภาพของข้าราชการ ปกป้องข้าราชการดี ๆ ในพื้นที่ไม่ให้ถูกรังแกและอาจส่งเสียงสนับสนุนให้ข้าราชการดี ๆ ให้ได้รับการเหลียวแลจากหน่วยงาน จะได้เติบโตก้าวหน้าขึ้น มาบริหารหน่วยงานได้ในที่สุด

กองทุนหมู่บ้าน : สร้างเสน่ห์และความมั่งคั่งให้ชุมชน

นายปรีดี โชติช่วง*

ส่วนที่ 1 บทนำ

1. เรากำลังมีชีวิตอยู่ในเหตุการณ์ที่น่าตื่นตัวกับกระแสคลื่นเสรีธรรมของมนุษย์อย่างไร้พรมแดนในการสื่อสารผ่านข้อมูล เหตุการณ์ ความคิด วัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นระบบทางการเมือง ระบบทางเศรษฐกิจ ระบบทางสังคมและระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระบบเทคโนโลยีการสื่อสารทุกรูปแบบ เป็นการยากอย่างยิ่งที่ไม่มีใครอาจจะต้านทานกระแสดังกล่าวได้ เราจะเห็นพลังประชาธิปไตยในประเทศหลายประเทศที่ได้ถูกเก็บกดเอาไว้เป็นระยะเวลาอันยาวนานได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ เรียนรู้ และมีการกำหนดชะตาชีวิตของประชาชนในหลายเผ่าพันธุ์ได้ด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณอันดีเตือนให้คนภาครัฐได้ทราบว่า ประชาชนมีจิตวิญญาณรับรู้และตระหนักว่า “ตนคือที่พึ่งแห่งตน” นั่นเอง

2. นับตั้งแต่การริเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 8 และกำลังก้าวไปสู่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้สะท้อนภาพผลการพัฒนาให้เห็นว่า การพัฒนาได้ช่วยส่งเสริมความมั่งคั่ง ร่ำรวยให้กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งได้ดึงดูดทรัพยากรจำนวนมากสาละวนไปใช้อย่างไม่ยั้งคิด จนกระทั่งในที่สุดวิกฤติการณ์กับประเทศไทยตอนปลายปี 2541 ซึ่งตกต่ำที่สุด มีการเลิกจ้างงาน ครอบครัวยาก ชุมชน

ล่มสลาย ป่าไม้ลดลง น้ำท่วม น้ำเน่าเสีย ชะลันเมือง สารเคมีตกค้าง ยาเสพติดแพร่ระบาดอย่างกว้างขวาง บางคนหมดกำลังใจ ท้อแท้ สิ้นหวัง ทำร้ายตนเอง ลูกเมียและคนรอบข้าง จนกระทั่งเป็นข่าวครึกโครมทางด้านวิทยุโทรทัศน์และหน้าหนังสือพิมพ์แทบทุกวัน

บัดนี้ผู้คนตัวเล็ก ๆ ความคิดน้อย ๆ แต่มีจิตวิญญาณอันยิ่งใหญ่ มีความมุ่งมั่น ทำงานกอบกู้หมู่บ้านและชุมชนของตนเองอย่างเข้มแข็ง ด้วยความสำนึกคุณแผ่นดินเกิด ซึ่งได้พยายามหลอมรวมจิตวิญญาณเข้าด้วยกันเชื่อมโยงร้อยรวมใจ ขยายผลเป็นหน่ออ่อนพลังปัญญาในการระดม ประสพการณ์ และเรียนรู้ร่วมกัน หวังได้ว่าจะขยายและกระจายต้นพันธุ์พลังปัญญาให้เติบโตแข็งแรง และสามารถขยายผลในชุมชนหลากหลายให้เป็น “พลังแผ่นดิน” ในการกอบกู้ภูมิปัญญาไทยของชุมชนรากฐานให้เข้มแข็งและยั่งยืน

3. หมู่บ้านหลายแห่งมีทุนดั้งเดิม หรือที่เรียกกันว่า “ต้นทุนทางสังคม” ซึ่งกำลังได้รับการฟื้นฟู ปรับปรุงนำมาเป็นบทเรียน และเป็นต้นทุนของชุมชนได้แก่

3.1 ความเชื่อ ความศรัทธา ค่านิยม ที่วางอยู่บนพื้นฐานของการเคารพขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ความเชื่อเรื่องสิ่งศักดิ์สิทธิ์ปกป้องธรรมชาติ ทำให้ชุมชนหลายแห่ง

* นักวิชาการ 8 ว. กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

รักษารัฐธรรมนูญไว้อย่างแน่นแฟ้น ความสมณะ สันโดษ จิตสำนึกความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่อันเป็นรากฐานทาง พุทธศาสนา เช่น การรวมตัวช่วยกันของกลุ่มฮักเมือง น่าน กลุ่มอินแปง สกกลนคร กลุ่มทะเลน้อยพัทลุง กลุ่มไทยพวนภาคกลาง กลุ่มเครือข่ายไทยทรงดำ ฯลฯ เป็นต้น

3.2 ภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสังสรรค์กัน เพื่อการดำรงชีพ เช่น ภูมิปัญญาด้านเกษตรกรรม การแพทย์แผนโบราณ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัตถกรรม วิถีชีวิตการอยู่อาศัย เป็นต้น นับได้ว่าเป็นประสบการณ์ ความเจ็บปวดและความชื่นชมในการแก้ไขปัญหาของ หมู่บ้านได้ลุล่วงมายาวนาน ก็ถือได้ว่าเป็นต้นทุนของ หมู่บ้านได้เช่นกัน เช่น ปะหรัน หมัดเหล็ก ประชาญ์ การเกษตรจากสงขลา อาศัยธาตุดิน น้ำ ลม ไฟ ปลูก พืช 4 ชนิด ในหลุมเดียวกัน เครือข่ายควน นาเลของ เกษตรชาวสวน ชาวประมง และชาวนา จ.นครศรีธรรมราช ที่ร่วมกันสานสายใยห่วงใยกัน กลุ่มฮักเมืองน่านถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรม ทรัพยากร และการแพทย์พื้นบ้าน กลุ่มอินแปง สกกลนคร รู้กินรู้ ใช้ ไม่ตกเป็นทาสบริโภคนิยม หันกลับฟื้นฟูวิถีชีวิต ดั้งเดิมอยู่แบบเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

3.3 ประชาชนชาวบ้าน ผู้นำทางปัญญาของ ชุมชนหรือหมู่บ้านที่มีภูมิปัญญาในการดำรงชีพ ตาม วิถีพื้นฐาน ได้แก่ ผู้อาวุโส พระสงฆ์ หมอพื้นบ้าน ผู้นำอาชีพ ผู้นำอาสาพัฒนา ผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำทางการศึกษา ศิลป วัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งมี บทบาทอย่างสูงยิ่งในการดำรงอยู่ของหมู่บ้าน เช่น พ่อเล็ก ดุจดวงแก้ว สกกลนคร กลุ่มอินแปง คุณประยงค์ วรรณรงค์ จากชุมชนไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช คุณวิโรจน์ คงปัญญา จากชุมชนบ้านดอนคา อ.พรหมคีรี จังหวัดนครศรีธรรมราช กำนันสมศิลป์ จากโคกเจริญ จ.ลพบุรี ลุงแกละ จากชมรมอาสาพัฒนา จ.ลพบุรี คุณประจวบ แต่งทรัพย์ จากบ้านโนนสาม จ.ชัยภูมิ กำนันสนอง เนียมเหลื่อม เครือข่ายกลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อการผลิต พรหมพิราม พิชญ์โลก เป็นต้น

3.4 ความสัมพันธ์ทางสังคมในหมู่บ้าน ได้ จากครอบครัว เครือญาติ พี่ ป้า น้า อา ผู้อาวุโส ครู กับศิษย์ การช่วยเหลือ เอามื้อ เอาแรงกัน การขอมือ กันในทุกภาค การผูกเสี่ยวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ เป็นต้น

3.5 กลุ่มชาวบ้าน องค์การเครือข่ายชุมชนที่ ดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชน เช่น กลุ่ม ออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มทอผ้า กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มจักสาน กลุ่มท่องเที่ยวเกษตร กลุ่มรักษาป่าไม้ กลุ่มขอแรง กลุ่มหมอลำ กลุ่มฮัก บ้านแปงเมือง กลุ่มหยาดฝน กลุ่มควานนาเล นครศรีธรรมราช กลุ่มอนุรักษ์ประมงชายฝั่งทะเล เป็นต้น

3.6 การจัดการกรรมสิทธิ์ร่วมกันในชุมชน เช่น สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม สิทธิในการดำเนินวิถีชีวิตชุมชน เช่น การประกอบกิจกรรมทางประเพณีและวัฒนธรรม ของต่างชาติต่างภาษา เป็นต้น

3.7 สถาบันทางสังคมของชุมชน เช่น กฎเกณฑ์ จารีตประเพณี วัฒนธรรม จิตสำนึกร่วม คุณค่าเกียรติภูมิปัญญา การเรียนรู้แพทย์แผนไทย การละเล่นพื้นเมืองภาคต่าง ๆ ภาษาถิ่นของตนเอง เป็นต้น

3.8 ความหลากหลายทางชีวภาพและทาง วัฒนธรรม อันเป็นที่มาของภูมิปัญญา และวิถีคิดที่ แตกต่างไปตามระบบนิเวศและเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์และความเข้มแข็งทางสังคมโดยรวม เช่น กลุ่มการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์คีรีวง จังหวัด นครศรีธรรมราช กับกลุ่มท่องเที่ยวถ้ำลอด อ.ปางมะผ้า จ.แม่ฮ่องสอน ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับกลุ่มท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์บ้านโพงพาง จ.สมุทรสงคราม หมู่บ้าน ปลาสวยงาม อ.นครชัยศรี และกลุ่มการท่องเที่ยวเชิง อนุรักษ์เทือกเขาหลวง จ.นครศรีธรรมราช เป็นต้น

4. กระบวนการชุมชนเข้มแข็ง เป็นผลพวง ประสบการณ์จากกระบวนการพัฒนาให้คน”คิดได้

ทำเป็น” โดยอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน รู้จักเก็บข้อมูลชุมชน รู้จักวางแผนงาน รู้จักการทำงานตามแผนงานของตนด้วยตนเอง นำมาทำให้รู้จักการวิเคราะห์ขีดความสามารถของตนและชุมชน ฉะนั้นกระบวนการชุมชนเข้มแข็งเป็นกระบวนการที่ผู้คนร่วมกันใช้ “ปัญญา” นำหน้ามากกว่า “เงิน” นำหน้า จึงต้องอาศัยการใช้เวลาต่อเนื่องยาวนานในการค้นหาศักยภาพความสามารถ ค้นพบภูมิปัญญาของตนเอง ค้นพบการพัฒนาทุนเดิม เพื่อเป็นแนวทางการขยายผลการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการประสาน/เครือข่ายเป็นเครือข่ายให้ร้อยรวมใจช่วยกันหลาย ๆ ชุมชน จึงก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาเข้มแข็งอย่างแน่นอน นี่คือวิถีชีวิตประชาธิปไตยรากฐานนั่นเอง

รัฐบาลปัจจุบันเปิดใจกว้างยอมรับกระบวนการภาคประชาชนหรือชุมชนเข้มแข็ง รัฐบาลไทยทุ่มเงินแปดหมื่นล้านบาท เป็นกองทุนสำหรับแต่ละหมู่บ้าน จำนวน 1 ล้านบาท นับได้ว่าเป็นการคืนภาษีและปันผลกำไรให้ชุมชนชนบทไทยอย่างยิ่งใหญ่ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน ถือได้ว่า “หัวใจ” และ “ศรัทธา” ของการเมืองภาคประชาชนที่กระจายอำนาจ”การตัดสินใจ”ในการใช้ทรัพยากรให้กับชุมชน นับได้ว่าเป็นการพัฒนาชุมชนฐานล่างให้เข้มแข็งโดยแท้จริง และโดนใจคนทั้งประเทศ

ดังนั้น เงินกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท เป็นการเพิ่มขีดความสามารถหลังปัญญาของประชาชนในชุมชน ในการฟื้นฟูทุนเดิมเสริมทุนนอกให้แข็งแรง และมั่นคง

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกองทุนหมู่บ้าน อยู่ที่ความสามารถของภาคประชาชนในชุมชนใช้หรือไม่ และมีวิธีการอย่างไรในการกำหนดทิศทางร่วมกันกับประชาชน คงเป็นคำถามและคำตอบสุดท้ายอย่างแน่นอน

ส่วนที่ 2 ข้อเด่นและข้อด้อยของกองทุนหมู่บ้าน

กองทุนหมู่บ้าน คือ ผลิตภัณฑ์ใหม่ที่รัฐบาล

ปัจจุบันได้นำเสนอให้กับลูกค้า คือ ประชาชนได้บริโภคหรือใช้บริการ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความต้องการทั้งโดยตรงและโดยอ้อมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม จึงไม่น่าแปลกใจที่ทุกสังคม ทุกกลุ่มเป้าหมาย จัปตาตุ เจียหูฟัง ชุบชิบ วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในแง่ที่เป็นจุดเด่นจุดด้อย และโอกาสในการใช้สถานการณ์ เหล่านี้ให้เกิดกระบวนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็งได้เป็นอย่างดี

จุดเด่นของกองทุนหมู่บ้าน

1. เป็นนโยบายของรัฐบาลที่เอาจริงเอาจังกับการแก้ไขความยากจนของประชาชน จนกระทั่งเกิดกระแสการสร้างแรงจูงใจค่อนข้างสูงมากในการก่อพันธมิตรสัญญาระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่จะต้องดำเนินการให้เป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว

2. เป็นการกระตุ้นให้เกิดการ “พัฒนาคน” พลังเครือข่าย ภูมิปัญญาเดิมแต่ละชุมชนเชื่อมโยง และมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และปฏิบัติการร่วมกัน

3. “เงิน” เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นกำลังการผลิต กำลังซื้อ กำลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างวิถีชีวิต การทำมาหากิน การประกอบอาชีพ ตลอดจนกำลังต่อยอดขยายกิจกรรม ขยายภูมิปัญญาเดิมให้เข้มแข็งและขยายผลแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

4. สมาชิก ครัวเรือน องค์กรเครือข่ายมีการฝึกกำลังเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในความคิด ในการลงมือทำ ในการตัดสินใจ ในการรับผลประโยชน์และส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนให้ยั่งยืน

5. ประชาชนมีต้นทุนองค์ความรู้ ภูมิปัญญา และประสบการณ์เดิมในกิจกรรมหลายกิจกรรม เช่น โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน(กขคจ) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท(สพช.) โครงการธนาคารหมู่บ้าน โครงการศูนย์ส่งเสริมกระจายการจำหน่ายหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งสามารถในการถอดบทเรียน ประสบการณ์เหล่านี้มาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้มีคุณภาพได้อย่างแท้จริง

6. การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการทำงาน พัฒนา คือใช้หมู่บ้านและกลไกของประชาชนเป็น ศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การบริหารการจัดการและประสาน เชื่อมโยงพลังความสามัคคีในการบูรณาการจัดการ อย่างมีคุณภาพและทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

7. กลไกของประชาชนซึ่งเป็นจุดเล็กๆ ที่มีความพร้อม มีวินัยทางการเงิน ใช้จ่ายเงิน บริหารจัดการ เงินให้เพิ่มต้นทุนหรือมูลค่าเพิ่มให้ยิ่งใหญ่ได้ โดยเริ่ม จากจุดเล็กๆ จากสมาชิกแต่ละคนมีวินัย นำเงินมา ชำระคืนแก่กองทุนและนำกลับไปให้สมาชิกผู้อื่นได้ใช้ ประโยชน์ หมุนเวียนกันเป็นลูกโซ่ ทำให้เกิดต้นทุน ใหม่ใหญ่กว่าเดิม ไปเรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด

8. ประชากรหรือ 4 ประสานได้ฝึกกำลัง สนับสนุน บูรณาการเรียนรู้การบริหารจัดการกองทุน หมู่บ้านให้ยั่งยืนและผลักดันให้เกิดธนาคารของชุมชน ในอนาคตให้ได้

จุดอ่อนของกองทุนหมู่บ้าน

1. มิติของการใช้ “เงินนอก” เป็นศูนย์กลางของ การพัฒนา เป็นการทำลายความเชื่อมั่น ความศรัทธา ทำลายความเข้มแข็งของชุมชนโดยแท้จริง

2. เป็นการกระตุ้น “ความยากจน” คนไม่ดี ของสังคมที่เห็นแก่ตัว เอาเปรียบเปรี้ยว คนประมาท ไม่รู้คุณค่าของเงิน ไม่มีวินัย ไม่รู้จักคิดการใช้จ่ายเงิน ให้คุ้มค่า เพราะถือว่าเป็น “เงินหลวง” ก็จะทำให้เกิด การสูญเสียที่ประมาณค่ามิได้

3. โครงสร้างการบริหารงาน มีวิธีการหลาย ขั้นตอนมาก เอกสารกระดาษมากมาย งานซับซ้อน และองค์กระด้างในการบริหารจัดการมีการ เตรียมความพร้อมน้อย จะทำให้ชุมชน ยุ่งยากมาก ขึ้นในการบริหารจัดการ

4. การมีส่วนร่วมและการเตรียมความพร้อม ของประชาชนมีน้อย หรือมีแต่ไม่มีคุณภาพเพียงพอ จะทำให้ประชาชนคิดง่าย ๆ ท่าง่าย ก่อให้เกิดสิ่ง ผิดงามและไม่ดีงาม มีความเสี่ยงสูง ต้องระมัดระวังมาก

5. การแยกแยะกลุ่มคนเป้าหมาย พื้นที่

เป้าหมาย ที่มีสถานการณ์ ประเพณีและวัฒนธรรม ของชุมชน ภูมิศาสตร์ ภาษา ที่แตกต่างกันไม่ชัดเจน เพียงพอที่จะยังมีปัญหา

6. การปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิธีคิด วิธีปฏิบัติ ของข้าราชการ ขององค์กรพัฒนาเอกชนของภาคอื่นๆ ทุกระดับ ขาดความเป็นเอกภาพ ยึดหลักอยู่กับหน่วย ต้นสังกัดและมีพนักงานเป็นศูนย์กลางในการทำงาน ทำให้ไม่เกิดการยอมรับนับถือและเชื่อมั่นในคุณค่า ของประชาชน

7. การมีส่วนร่วมในการเริ่มต้นคิด เริ่มต้นทำ ของภาคีต่างๆ ที่มีส่วนในการจัดหาเงินกองทุน ผู้รับ เงินกองทุนไปบริหารจัดการ ผู้นำเงินกองทุนไปใช้จ่าย การรับผิดชอบในการรักษาดูแลกองทุนและการ ติดตามผล มีบ้างแต่ไม่เพียงพอจึงทำให้เพียง “รอคำสั่ง” อย่างเดียว ก่อให้เกิดอุปสรรคในการทำงานและคิด ริเริ่มเชิงรุก

ส่วนที่ 3 เป้าหมายของกองทุนหมู่บ้าน

กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท เป็นนโยบายที่ เร่งด่วนของรัฐบาลปัจจุบันที่ได้ให้สัญญาประชาคม กับประชาชนร่วมกันว่า จะช่วยกันประสานและสร้าง พื้นให้เป็นรูปธรรมที่แท้จริง ประกอบกับหมู่บ้านมี ต้นทุนเตรียมและประสบการณ์ภูมิปัญญาเดิมใน การแก้ไขความยากจนในชุมชนหลาย ๆ โครงการ ได้แก่ การดำเนินงานกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตโดยชุมชน กองทุนแก้ไขปัญหาค่าความยากจน มีกรมการพัฒนา ชุมชนเป็นพี่เลี้ยง กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่ม ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะกร กองทุนสินเชื่อเพื่อการ พัฒนาชนบท (สพช.) เงินทุนประชาเศรษฐกิจ สงเคราะห์ 2 และ 3 เป็นต้น บัดนี้บทเรียนเหล่านี้ ได้ “ตกผลึกทางปัญญา” และกำลังใช้กระบวนการ ขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารจัดการของกองทุน หมู่บ้านอย่างเข้มข้น เอาจริงเอาจังจนประสบความสำเร็จ ในการกระจายเงิน กระจายโอกาสได้ระดับ หนึ่งแล้วโดยสิ้นเชิง

กองทุนหมู่บ้านมีเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่

เป้าหมายที่หนึ่ง คือ การกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากแก้วให้มี “ทุน” หมุนเวียนในการจับจ่ายใช้สอยในด้านอุปโภค บริโภค การลงทุน การแปรรูปผลผลิต การสนับสนุนด้านการตลาด การต่อยอดภูมิปัญญาชาวบ้าน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำมาหากิน การประกอบอาชีพตามความเหมาะสมและสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ตลอดจนทรัพยากรในชุมชนเท่าที่มีอยู่อย่างจำกัด

เป้าหมายที่สอง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการใช้กระบวนการปัญญา พัฒนาการเรียนรู้ การเชื่อมโยงเพื่อนพ้องพนักำลึงกันถ่ายทอดภูมิปัญญาและประสบการณ์เพื่อร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผลประโยชน์ และร่วมกันดูแลรักษาให้ยั่งยืน

เป้าหมายที่สาม คือ การกระจายอำนาจกระจายโอกาส กระจายทุน และ การกระจายรายได้ให้แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ และประชาชนได้ใช้กระบวนการพัฒนาชุมชนส่งผลถึงวิถีชีวิตประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง

เป้าหมายที่สี่ คือ การพัฒนา “คน” ให้มีการรักษาวินัยทางการเงิน รู้คุณค่าของเงิน รู้คุณค่าน้ำใจดีของผู้ที่เดือดร้อน อุ่มชูช่วยเหลือกันและกันได้ อย่างสมบูรณ์

เป้าหมายที่ห้า คือ การส่งเสริมความเข้มแข็งของ “กลไก” การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้รู้จักใช้ปัญญาเดิม หรือทุนเดิมที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้หรือปรับใช้และเรียนรู้ในการ “คิดได้ ทำเป็น” ทำให้เกิดความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เป้าหมายที่หก คือ การปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ของกลไกรัฐบาลในการประสานพลังเชื่อมโยงกับภาคอื่น ๆ เพื่อร่วมกันบูรณาการกับทุนเดิมของชุมชนให้เป็นเอกภาพ ทำงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง

เป้าหมายที่เจ็ด คือ การส่งเสริมบทบาทหญิงชายในการมีส่วนร่วมการบริหารจัดการการเงินทุน ควบคู่

กันกับการพัฒนาสังคม โดยริเริ่มจากจุดประกายเล็ก ๆ ที่มีความพร้อมแล้วจึงค่อยขยายผลการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง อันเป็นการเพิ่มมูลค่าทางสังคม มูลค่าของเงินมูลค่าของการใช้พลังปัญญาให้เป็นพลังอันยิ่งใหญ่อย่างเสมอภาคกัน

เป้าหมายที่แปด คือ การส่งเสริมการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้รู้จักสร้างผู้นำการบริหารธุรกิจชุมชน การส่งเสริมสินเชื่อ การส่งเสริมนักลงทุนรายย่อย (ผู้ประกอบการ) การส่งเสริมนักบัญชี การส่งเสริมผู้นำ การส่งเสริมนักประชาสัมพันธ์ นักประสานงาน วิทยากรถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ และนักการตลาด นั่นเอง

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์ของกองทุนหมู่บ้าน

1. ยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมต่อเป้าหมาย

1.1 การเตรียมความพร้อมด้านระบบข้อมูลพื้นที่ เพราะหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน แต่ละภูมิภาคไม่เท่าเทียมกัน โดยจัดระดับความสามารถในการจัดการกองทุนหมู่บ้านไว้ ได้แก่

1) หมู่บ้านที่มีความพร้อมสูง คือ หมู่บ้านที่มีประสบการณ์และกระบวนการเรียนรู้ในบริหารจัดการทุนประเภทต่าง ๆ มาก่อนสูง สามารถจัดการกองทุนหมู่บ้านได้ทันที

2) หมู่บ้านที่มีความพร้อมปานกลาง คือ หมู่บ้านที่มีกระบวนการจัดการเงินทุนประเภทอื่น ๆ มาบ้างแล้ว แต่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ต้องปรับปรุงและพัฒนาในบางส่วน

3) หมู่บ้านที่มีความพร้อมน้อย คือ หมู่บ้านที่ไม่มีประสบการณ์ และการเรียนรู้ การจัดการทุนประเภทอื่น ๆ น้อย ต้องดูแลและพัฒนาอย่างใกล้ชิดในด้านความรู้ความเข้าใจ และกระบวนการจัดการการเงินทุน เป็นต้น

1.2 การเตรียมความพร้อมประชาชนเป้าหมาย

1) ความรู้ความเข้าใจวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท

2) การใช้วิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน

การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น ประสบการณ์ และการวางแผนงานของกองทุนด้วยตนเอง

3) การพัฒนาทีมงานของคณะกรรมการ กองทุนให้เป็นทีมงานที่แข็งแกร่ง บริหาร จัดการได้ดี

4) การส่งเสริมให้มีความโปร่งใสเรื่อง ข้อมูลข่าวสาร จัดไว้ในที่สาธารณะ

1.3 การเตรียมความพร้อมกลไกองค์กรชุมชน ในด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมขีดความสามารถในการบริหารจัดการ ให้แก่คณะกรรมการ กองทุน ได้แก่

1) การจัดเตรียมระบบเอกสาร บัญชี ประเภทต่าง ๆ

2) การฝึกอบรมด้านการจัดการ การบริหารสินเชื่อ การบริหารระบบบัญชี การจัดทำ ระบบการติดตามสินเชื่อ การส่งเสริมความรู้ด้าน หนี้สินอาชีวะแก่สมาชิก การวางแผนการลงทุน เป็นต้น

3) การส่งเสริมเครือข่ายกลุ่มผู้ประกอบการ กิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน เช่น กองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มแปรรูปผลผลิตทางการ เกษตร ธนาคารหมู่บ้าน กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ เป็นต้น

4) จัดทำคู่มือกลยุทธในการบริหารจัดการ กองทุนหมู่บ้านเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติการ

5) จัดทำแผนงานการบริหารกองทุนให้มี ประสิทธิภาพ

1.4 การเตรียมความพร้อมในการให้คำปรึกษา และการเป็นที่เลี้ยง

1) การสำรวจผู้นำเกษตรกรกร้าวหน้า ที่ ประสบความสำเร็จด้านอาชีพ เพื่อเป็นทีมที่ปรึกษา/ ที่เลี้ยง

2) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการแก่ผู้ให้คำ ปรึกษาและที่เลี้ยง เพื่อกำหนดแผนงานและทิศทาง การส่งเสริมสมาชิกให้บรรลุเป้าหมาย และ วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้าน

3) การเขียนแผนการลงทุนของสมาชิก และเทคนิคในการให้คำปรึกษาที่มีประสิทธิภาพ

4) การส่งเสริมสมาชิกตัวอย่างของความ สำเร็จเพื่อเป็นศูนย์การเรียนรู้แก่สมาชิกอื่น ๆ

1.5 การเตรียมความพร้อม คณะทำงาน เครือข่ายชุมชนในการติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผล

1) การแต่งตั้งคณะทำงานเครือข่ายชุมชน

2) การฝึกอบรม/สัมมนา คณะทำงาน เครือข่ายฯ

3) การวางแผนงานติดตาม ตรวจสอบ

4) การแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือใน หน่วยงานอื่น ๆ มาสนับสนุนการติดตามผล

5) การประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสมาชิก กองทุนฯ

2. ยุทธศาสตร์สหมิตรร่วมใจช่วยกองทุน

2.1 ด้านการวิจัยและพัฒนา

1) การส่งเสริมการตลาดกับภาคเอกชน เกี่ยวกับหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตามนโยบายของ รัฐบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับการบริหาร จัดการถึงการส่งเสริมการขายในหลากหลายรูปแบบ ตามสถานการณ์

2) ส่งเสริมความเข้มแข็งในการแข่งขัน ทางการตลาด เช่น การแสวงหาสถาบันวิชาชีพที่มี ความเชี่ยวชาญในการออกแบบบรรจุภัณฑ์ การใช้ เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการผลิต การแปรรูป มา ร่วมมือกัน

3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการตลาดร่วมกับสถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจ เอกชน หรือผู้ประกอบการรายย่อยที่มีความ เชี่ยวชาญเฉพาะ

4) ส่งเสริมการจัดทำระบบฐานข้อมูล ผลิตภัณฑ์ ภูมิปัญญาการผลิต แปรรูปรวม กับภาคี อื่น ๆ

5) ด้านการเชื่อมโยงเครือข่าย การวางแผน การบริหารจัดการ การส่งเสริมความสามารถของ องค์กรเครือข่าย

2.2 การส่งเสริมความเข้มแข็งของกลไกระดับ

หมู่บ้านบริหารจัดการ

- 1) การสัมมนาเชิงกลยุทธ์การบริหารกิจกรรมการกองทุนฯ
- 2) การเสริมเชี่ยวชาญในการบริหารสินเชื่อ
- 3) การเสริมเชี่ยวชาญในการวางแผนงานกองทุนหมู่บ้าน
- 4) การส่งเสริมการแนะนำอาชีพขั้นสูง
- 5) การส่งเสริมเครือข่ายปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำอาชีพก้าวหน้า

2:3 การส่งเสริมความร่วมมือในการส่งเสริมงานประชาสัมพันธ์และการตลาด

- 1) แสวงหาภาคีด้านการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ที่มีศักยภาพในการสนับสนุนกระจายเผยแพร่ข่าวสารในช่องทางของสื่อประเภทต่าง ๆ
- 2) การประกวดผลิตภัณฑ์ภูมิปัญญาไทยร่วมกับภาคีอื่น ๆ ในการจูงใจให้รางวัลที่มีมูลค่าทางเกียรติภูมิ และทางการเงินอย่างเหมาะสม
- 3) การจัดทำเว็บไซต์ทางด้านอินเทอร์เน็ตร่วมกันกับภาคีอื่น ๆ ที่มีศักยภาพทางด้านการเงินเทคโนโลยี และเครือข่ายเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร
- 4) การจัดงานมหกรรมผลผลิตสมาชิกกองทุนหมู่บ้านร่วมกับภาคีอื่น ๆ ที่มีศักยภาพและเครือข่ายเนื่องในเทศกาลต่าง ๆ ทั้งในจังหวัดและภูมิภาค และระดับประเทศ เป็นต้น
- 5) การสนับสนุนศิลปินและการแสดงพื้นบ้านในการให้ความรู้ชุมชน

3. ยุทธศาสตร์ประชารัฐบูรณาการแผนงานให้เกื้อหนุนต่อชุมชน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้เริ่มปฏิบัติการภายในขอบเขตที่กว้างขวางและยิ่งใหญ่มากครอบคลุมไปทุกหมู่บ้านและชุมชนเมือง การดำเนินงานสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว จึงต้องใช้ยุทธศาสตร์ประชารัฐ คือ ภาคประชาสังคม ภาคราชการ ท้องถิ่น และส่วนนโยบายการเมืองทุกระดับ ดำเนินการเป็นพลังแผ่นดิน ทำงานผสมผสานบูรณาการ ภูมิปัญญาเดิม บทเรียน ประสบการณ์ในการเรียนรู้การบริหาร

จัดการกองทุนไปสู่เป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล และ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้งได้แก่

3.1 การจัดทีมประชารัฐระดับภูมิภาค เพื่อดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดแผนงานและเป้าหมายในการสนับสนุนการพัฒนาทีมประชารัฐระดับจังหวัดอำเภอ
- 2) การสนับสนุนระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ
- 3) การส่งเสริมเครือข่ายประชารัฐในการเชื่อมโยงการเรียนรู้กับคณะกรรมการบริหารกองทุนและสมาชิก
- 4) การสนับสนุนความเข้มแข็งของประชารัฐตำบล หรือประชาคมตำบลในการพัฒนาคุณภาพสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน
- 5) การสนับสนุนศิลปินพื้นบ้านเพื่อเป็นสื่อการถ่ายทอดการเรียนรู้ด้านต่าง ๆ สู่กลุ่มเป้าหมาย เช่น สมาชิกกองทุน และคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นต้น

3.2 การศึกษาเฉพาะกรณีที่มีคณะกรรมการกองทุนสามารถบริหารจัดการได้ประสบผลสำเร็จ และกรณีศึกษาที่มีอุปสรรคไม่สามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ ถือได้ว่าเป็นการสรุปบทเรียนและนำมาสนับสนุนการจัดทำแผนงานเชิงกลยุทธ์ในอนาคตได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่ 5 สถานการณ์ความก้าวหน้าการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน

การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระยะเวลา 5 เดือนที่ผ่านมามีความก้าวหน้าในการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานระดับพื้นที่

การดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผล	%
1. การขอขึ้นทะเบียน กองทุนหมู่บ้าน	74,881	70,670	94.4
- หมู่บ้าน	71,364	70,077	98.2
- ชุมชนเมือง	3,517	593	16.8
2. ผ่านการพิจารณา ความพร้อมระดับอำเภอ	74,881	69,262	92.5
- หมู่บ้าน	71,364	68,908	96.5
- ชุมชนเมือง	3,517	354	10.1
3. ผ่านการพิจารณา ความพร้อมระดับจังหวัด	74,881	67,609	90.3
- หมู่บ้าน	71,364	67,405	94.5
- ชุมชนเมือง	3,517	204	5.8

2. การดำเนินงานของส่วนกลาง

การดำเนินงาน	เป้าหมาย	ผล	%
1. ผ่านการพิจารณา ของ สทบ.	74,881	56,346	95.2
- หมู่บ้าน	71,364	56,268	98.8
- ชุมชนเมือง	3,517	78	2.2
2. การจัดสรรและ โอนเงิน	74,881	56,346	95.2
- หมู่บ้าน	71,364	56,268	98.8
- ชุมชนเมือง	3,517	78	2.2

3. การเบิกจ่ายเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3.1 การเบิกจ่ายเงินกองทุนหมู่บ้านเพื่อนำเงิน
ไปให้สินเชื่อแก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านแล้ว ทั้งสิ้น
จำนวน 29,154.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 51.7

3.2 วัตถุประสงค์ในการให้สินเชื่อ ได้แก่

กิจกรรม	ร้อยละ
1. ภาคการเกษตร	
- ทำนา	73.6
- ทำไร่	25.0
- ทำสวน	21.3
- เลี้ยงสุกร	7.9
- เลี้ยงสัตว์	6.1
- เลี้ยงโค, กระบือ	17.7
- เลี้ยงกิ้ง	0.9
- อื่น ๆ	7.8
2. อุตสาหกรรมครัวเรือน	5.1
3. ค้าขาย	14.4
4. การบริการ (ช่างซ่อม, ช่างเสริมสวย เป็นต้น)	4.0
5. บรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็น	1.1
6. กิจกรรมกลุ่ม	1.8

3.3 ในการปล่อยสินเชื่อของกองทุนมีการ
กำหนดให้สมาชิกคืนเงินกู้ ดังนี้

กิจกรรม	ร้อยละ
1. ก่อน 3 เดือน	1.0
2. ระหว่าง 3-5 เดือน	2.3
3. ระหว่าง 6-8 เดือน	3.0
4. ระหว่าง 9-11 เดือน	16.6
5. 1 ปี	71.1

4. หมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ยังไม่ผ่านการประเมิน ความพร้อมในทุกระดับ

4.1 ชุมชนเมือง จำนวน 1,644 ชุมชน คิดเป็น
ร้อยละ 66.71

4.2 หมู่บ้าน จำนวน 1,534 แห่ง คิดเป็นร้อยละ
2.15

(ข้อมูลจากการประชุม สทบ. ดึกัญชาการ
ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 15 พฤศจิกายน 2544)

ส่วนที่ 6 สรุปผลการศึกษาการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน

กรมการพัฒนาชุมชน ในฐานะหน่วยงานที่มีพัฒนาการจังหวัดและพัฒนาการอำเภอปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ ระดับจังหวัดและอำเภอ ได้ตระหนักถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการกองทุนฯ ของหมู่บ้านหลังจากที่ได้รับการจัดสรรโอนกองทุน 1 ล้านบาทไปแล้ว จึงได้ทำการศึกษากระบวนการดำเนินงานของกองทุน หมู่บ้านฯ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเชิงลึกระดับหมู่บ้าน ใน 4 ภาคของประเทศ รวมจำนวน 13 หมู่บ้าน
2. การติดตามผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ ของจังหวัดในพื้นที่ความรับผิดชอบของศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต จำนวน 12 เขต
3. การศึกษากระบวนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ ในพื้นที่เป้าหมายทั้งสิ้น 75 จังหวัด (ข้อมูล ณ วันที่ 7 พฤศจิกายน 2544 ได้ผลการศึกษาแล้ว จำนวน 52 จังหวัด) รวม 286 อำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 572 หมู่บ้าน

6.1 ปัจจัยที่สนับสนุนและมีผลต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ในการบริหารจัดการเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ได้มีประสิทธิภาพ

- (1) คณะกรรมการฯ มีประสบการณ์ในการดำเนินงานกองทุนอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และสามารถประยุกต์แนวทางไปใช้กับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ ได้
- (2) คณะกรรมการฯ มีที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีภูมิสำเนาอยู่ในหมู่บ้าน เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานกองทุนฯ เป็นอย่างดี
- (3) มีระเบียบกองทุนที่ชัดเจน ทุกคนเข้าใจ ยอมรับและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

- (4) สมาชิกมีความสามัคคีและกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการดำเนินงาน
- (5) มีการจัดทำแผนและขั้นตอนในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ที่ชัดเจน
- (6) มีการประชาสัมพันธ์ และประชุมคณะกรรมการฯ และสมาชิกเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการโอนเงินกองทุนอยู่ตลอดเวลา โดยมีจัดลำดับการกู้ยืมเงินของสมาชิกและเอกสารต่าง ๆ พร้อมแบบตัวอย่างเพื่อเป็นแนวทางแก่สมาชิก
- (7) คณะกรรมการฯ จัดให้มีการสนับสนุนแนวทางการประกอบอาชีพ โดยการจัดฝึกอบรม สัมมนา ศึกษาดูงาน และเสนออาชีพที่สามารถสร้างรายได้ เป็นจุดสาธิตแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป
- (8) คณะกรรมการฯ มีวัสดุ อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายที่เอื้อทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว
- (9) คณะกรรมการฯ ใช้มติที่ประชุมเวทีคณะกรรมการฯ และสมาชิกกองทุนในการตัดสินใจดำเนินงาน เพื่อให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

6.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและมีผลต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ในการบริหารจัดการเงินกองทุนหมู่บ้าน

- (1) คณะกรรมการฯ มีประสบการณ์ในการดำเนินงานกองทุนอื่น ๆ ในหมู่บ้านน้อย ทำให้ไม่สามารถกำหนดวิธีการ และขั้นตอนเพื่อเตรียมพร้อมรองรับการโอนเงินกองทุนไว้ล่วงหน้าได้
- (2) คณะกรรมการฯ มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในการกำหนดแนวทาง วิธีการ รูปแบบการบริหารงานและขาดความมั่นใจหรือลังเลในการพิจารณาอนุมัติเงินกู้
- (3) การบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ โดยหลักการต้องการให้คณะกรรมการฯ สามารถ

บริหารจัดการได้ด้วยตนเอง แต่คณะกรรมการฯ บางส่วนยังยึดติดกับรูปแบบการทำงานที่เคยชินกับระบบการพึ่งพาภาครัฐทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ

- (4) คณะกรรมการฯ บางหมู่บ้านมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้มีภูมิสำเนาอยู่ในหมู่บ้าน ทำให้เป็นอุปสรรคในการติดต่อประสานขอคำแนะนำปรึกษาได้อย่างสม่ำเสมอ
- (5) ระเบียบกองทุนหมู่บ้านฯ บางส่วนขาดความชัดเจนและครอบคลุม ทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม
- (6) สมาชิกบางส่วนยังมีการหนี้สินอยู่กับกองทุนอื่น ๆ ในหมู่บ้าน ทำให้ไม่มั่นใจว่าหากกู้เงินกองทุนหมู่บ้านแล้วจะสามารถใช้คืนเงินยืมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ภายใน 1 ปี
- (7) คณะกรรมการฯ มีแผนการปฏิบัติงานและขั้นตอนการทำงานไม่ชัดเจน
- (8) คณะกรรมการฯ บางหมู่บ้านมีประสบการณ์ในการดำเนินงานกองทุนน้อย ทำให้ขาดความเชื่อมั่นต้องรอการอบรมด้านการบัญชีก่อนจึงค่อยดำเนินการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ
- (9) สมาชิกเสนอโครงการล่าช้า เพราะไม่สามารถตัดสินใจเลือกอาชีพที่จะใช้เงินลงทุนได้ และบางอาชีพต้องรอช่วงฤดูกาลที่เหมาะสมประกอบกับคณะกรรมการยังไม่มีแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพของสมาชิกกองทุน
- (10) คณะกรรมการฯ มีวัสดุ อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการไม่เพียงพอ
- (11) ธนาคารสาขาบางแห่ง ต้องรับผิดชอบกองทุนหมู่บ้านฯ จำนวนมาก และต้องบริการลูกค้าของธนาคารทั่วไปด้วย ทำให้ไม่สามารถโอนเงินให้สมาชิกผู้กู้ได้อย่างรวดเร็ว

ส่วนที่ 7 ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ

7.1 ด้านคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด/อำเภอ

- 1) ควรมีการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมในช่วงที่รอรับการโอนเงินกองทุน หรือก่อนอนุมัติเงินกู้ในรอบต่อไปแก่คณะกรรมการฯ และสมาชิกกองทุน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านการวิเคราะห์สินเชื่อ การติดตามสนับสนุน และการแนะแนวทางในการประกอบอาชีพ
- 2) ควรจัดให้มีการสัมมนาเพิ่มพูนประสิทธิภาพทีมพลังประชารัฐในด้านการส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน และการติดตามประเมินผลเพื่อศึกษาถึงผลความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางปรับปรุงแก้ไข
- 3) ควรมีการประเมินผลในภาพรวมเพื่อจัดระดับกองทุนหมู่บ้านเป็นระดับดี ระดับปานกลาง และระดับต้องปรับปรุง ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย เพื่อค้นหารูปแบบและพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 4) ควรให้มีการรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานเป็นประจำทุกเดือน โดยทีมพลังประชารัฐ และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

7.2 ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรมีการส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านฯ และเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานฯ ในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม สัมมนา เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารจัดการของคณะกรรมการฯ การพัฒนาอาชีพของสมาชิกกองทุน และการสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นต้น

7.3 ด้านคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ

- 1) ควรมีการจัดเก็บข้อมูลด้านอาชีพ เพื่อสนับสนุนแนะแนวทางประกอบอาชีพแก่สมาชิกกองทุน และควรให้มีการนำข้อมูลจปฐ. เรื่อง เกณฑ์รายได้ของครัวเรือนประกอบการจัดทำทะเบียนการจัดลำดับสมาชิกกองทุน เพื่อใช้ในการวางแผนการบริหารเงินทุนและการพิจารณาอนุมัติเงินกู้
- 2) ควรมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการกองทุนหมู่บ้านฯ ทุกหมู่บ้าน เพื่อเป็นที่ทำการกองทุนหมู่บ้านฯ และเป็นศูนย์การเรียนรู้

ในด้านการบริหารจัดการกองทุนฯ

- 3) ควรมีการสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 4) ควรมีการคัดเลือกสมาชิกกองทุน ที่ประสบความสำเร็จด้านการประกอบอาชีพ เพื่อช่วยเหลือแนะนำสมาชิกกองทุนในหมู่บ้าน และสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มสมาชิกในการประกอบอาชีพเพื่อเชื่อมต่อการดำเนินงานตามโครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์”

“..... บรรดาผู้ที่ทำหน้าที่ราชการโดยมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความดี
มีชื่อเสียงเกียรติยศในบ้านปลายของชีวิต
จักต้องเอาใจใส่ในความประพฤติตนด้วยจงมาก
ให้มีความสัตย์ซื่อ อุตสาหะ แสวงหาความรู้ ใช้อำยर्थพรมิให้เกินตัว
ด้วยจะเป็นช่องทางนำไปสู่การทุจริตเสื่อมเสีย
และรักอุปถัมภ์ครัวเรือนให้เป็นตัวอย่างเพื่อบุคคลทั่วไป
กับอีกประการสำคัญ คือ จงมีความจริงใจเอื้ออารีต่อประชาราษฎร.....”

๓๑ ๒๖ พฤษภาคม



สัมเด็จพระยาธำรงราชานุภาพ ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย
 เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ทรงปฏิรูปจัดระเบียบการปกครองและการบริหาร
 ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 พระรูปนี้ทรงฉายเมื่อประชุมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕