



วารสารดำรงราชานุภาพ

ปีที่ 4 ฉบับที่ 10 เดือนมกราคม-มีนาคม 2547 ISSN 1513-6884

แนวทางการพัฒนาระบบราชการ

- 1 ปี ของการพัฒนาระบบราชการ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี
- ปลัดกระทรวง CEO เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช
ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ
การบริหารภาครัฐ ดร. ปรีชา ทงษ์ไกรเลิศ
- ระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกา
และออสเตรเลีย รักกิจ ศรีสรินทร์
- จินตนาการใหม่ (Re - imagine) Tom Peters

การพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาค

- ปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการ
และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต คณะทำงานศึกษาปัญหา
ผลกระทบการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาค หลังการปฏิรูป
ระบบราชการ
- บทบาทของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหาร
เชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ประสิทธิ์ การกลาง
- ซีเอฟโอ จังหวัด ทำงานกันอย่างไร ? พรชัย สุริยะเวช
- Logistics กับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จักรทศศักดิ์ โสภณวรรคาน



วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB JOURNAL

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงมหาดไทย



ตราประจำพระองค์
สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏ
ในวารสารดำรงราชานุภาพ
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สถาบันดำรงราชานุภาพและ
บรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

วารสารดำรงราชานุภาพ

DAMRONG RAJANUPHAB

JOURNAL

คณะผู้จัดทำวารสารดำรงราชานุภาพ

เจ้าของ	สถาบันดำรงราชานุภาพ	
คณะที่ปรึกษา	นายเสริมศักดิ์	พงษ์พานิช
	นายศิวัะ	แสงมณี
	นายอนุชา	โมกษะเวส
	นายจิระวัตร	กุลละวณิชย์
	นายชัยฤกษ์	ดิษฐ์อำนาจ

บรรณาธิการ	นายระพี	พ่องบุพกิจ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายสงวน	ธีระกุล
	นางวารุณี	พงษ์ศิวิทย์
กองบรรณาธิการ	นางณิษฐา	แสงทอง
	นางหยาดทิพย์	สุนทรสารทูล
	นายประสิทธิ์	การกลาง
	นางฉัตรพร	ราษฎร์ดุขฎี
	นางรัตนภรณ์	ศรีพยัคฆ์
	นายจักรทัสส์	โสภณวรคาม
	นายรักกิจ	ศรีสรินทร์
	นางสุนทรี	นิ่มลมูล
	นางสาวอจนา	เดชะพันธุ์

สถานที่ติดต่อ

สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัมรินทร์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200
โทร. 0-2222-4153, 0-2221-5958
โทรสาร 0-2222-4157



“ข้าราชการมิใช่เอมิสซิอ์น หากแต่จะต้อง
บำเพ็ญตนให้เป็นแบบอย่างของคนดีแก่สังคม”

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ



บทบรรณาธิการ

วารสารดำรงราชานุภาพ ได้จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่สาระความรู้ให้แก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมทั้งนักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไปมาเป็นเวลา 3 ปีแล้ว

สำหรับวารสารฯ ฉบับแรกของปีที่สี่ กองบรรณาธิการได้นำเสนอบทความ ที่มีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้น 2 ประเด็น คือ **(1) การพัฒนาระบบราชการโดยรวม** และ **(2) การพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาค** ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบ รูปแบบ ปัญหา และผลกระทบในการบริหารราชการ

กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่าน และขอเชิญชวนทุกท่านส่งบทความ ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ ไปยังสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้เผยแพร่ในวารสารฯ นี้ต่อไป

กองบรรณาธิการ



สารบัญ

		หน้า
การพัฒนาระบบราชการ		
○ 1 ปี ของการพัฒนาระบบราชการ	พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี	7
○ ปลัดกระทรวง CEO	เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช ปลัดกระทรวงมหาดไทย	11
○ ยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารภาครัฐ	ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ	16
○ ระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย	รักกิจ ศรีสินทร์	28
○ จินตนาการใหม่ (Re - imagine)	Tom Peters	34
การพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาค		
○ ปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต	คณะทำงานศึกษาปัญหา ผลกระทบการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค หลังการปฏิรูป ระบบราชการ	40
○ บทบาทของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหาร เชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่	ประสิทธิ์ การกลาง	54
○ ซีเอฟโอ จังหวัด ทำงานกันอย่างไร ?	พรชัย ลีระเวช	71
○ Logistics กับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	จักรหัตถ์ โสภณวรคาม	78





1 ปี ของการพัฒนากระบวนการ*

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเนื่องในโอกาสครบรอบ 1 ปีของการพัฒนาระบบราชการ ว่า วันที่ 3 ตุลาคม 2546 นี้ เป็นวันครบรอบ 1 ปี ของการปฏิรูประบบราชการ หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นก้าวแรกและก้าวสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทยเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

การปฏิรูประบบราชการในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา มีผลทำให้ระบบราชการไทยของเรามีความก้าวหน้าขึ้นกว่าเดิมค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระบบและโครงสร้างของหน่วยงานราชการให้สามารถรองรับกับวาระและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการ และวัฒนธรรมการทำงานให้มีลักษณะในเชิงรุก มีการวางยุทธศาสตร์และ

เป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลสำเร็จได้ การจัดวางระบบการทำงานในแบบบูรณาการและเครือข่ายลดลำดับชั้นในการบังคับบัญชา มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบในการทำงาน ตลอดจนการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

ถึงแม้ว่าการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา อาจมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง แต่ทุกฝ่ายก็ได้เข้ามาร่วมมือและช่วยกันแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาของการเปลี่ยนแปลง และช่วยให้เราได้เรียนรู้ประสบการณ์เพื่อนำมาทบทวนและออกแบบใหม่ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ผมได้มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือเรียกว่า ก.พ.ร. ที่ได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ทำหน้าที่เสนอแนะรัฐบาลในเรื่องของการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้ดำเนินการผลักดันการ

* คำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เนื่องในโอกาสครบรอบ 1 ปี ของการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2546 ทางสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยจาก <http://www.thaigov.go.th>



พัฒนาระบบราชการในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญหลายเรื่อง โดยเฉพาะการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการไทยให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์หลักของยุทธศาสตร์ 4 ประการคือ

- 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น
- 2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้เหมาะสม
- 3) ยกระดับความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้เทียบเท่าเกณฑ์สากลและ
- 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบประชาธิปไตย

สำหรับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบบราชการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ ได้มีการนำเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มายกร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง

ที่ดี ซึ่งคาดว่าจะมีผลใช้บังคับในเดือนตุลาคมปีนี้ โดยมีหลักสำคัญ เช่น การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ใช้บริการ รวมทั้ง จัดให้มีการทำความตกลงและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

ในเรื่องการปรับปรุงขั้นตอน ลดระยะเวลา และการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ทุกส่วนราชการพิจารณาและดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลงร้อยละ 30-50 จากที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน และให้มีผลในทางปฏิบัติก่อนเดือนตุลาคมศกนี้ ซึ่งขณะนี้ส่วนราชการต่างๆ ก็ได้เสนอกะบวนงานหลัก ซึ่งเป็นงานที่ประชาชนใช้บริการมาก มีผลกระทบต่อประชาชนและเป็นงานที่ประชาชนร้องเรียนมาก เพื่อดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานในกรณีการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันหลายส่วนราชการ ก็ให้ร่วมกันปรับปรุงการลดขั้นตอนและระยะเวลา รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนในรูปแบบของศูนย์บริการร่วมด้วย

เรื่องสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อีกเรื่องหนึ่ง ก็คือ เรื่องการขยายผลระบบบริหารงานราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO ซึ่งเริ่มดำเนินการในเดือนตุลาคมศกนี้เช่นเดียวกัน โดยรัฐบาลได้เน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง มีการวางยุทธศาสตร์ร่วมกับประชาชน และได้กำหนดแนวทางการมอบ



อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 3 ด้าน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจเพิ่มเติมให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจากที่เคยมอบอำนาจให้เดิมในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ ด้านการ สั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นๆ ให้กระทรวงและกรมมอบอำนาจโดยให้ยึดถือหลักการ คือ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยให้สามารถดำเนินการให้ยุติได้ในระดับจังหวัดและการปฏิบัติงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาระบบบริหารราชการในต่างประเทศภายใต้กรอบนโยบายเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการหรือทูต CEO โดยดำเนินโครงการนำร่องใน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เบลเยียม จีน ลาว และอินเดีย ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นมา และตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายให้ขยายผลการดำเนินการโดยกำหนดให้สถานเอกอัครราชทูตทุกแห่งทั่วโลก นำระบบบริหารงานภายใต้กรอบนโยบายเอกอัครราชทูต CEO ไปปฏิบัติ

จากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของคณะผู้แทนไทย หรือทีมประเทศไทยที่อยู่ในโครงการนำร่องทั้ง 6 แห่ง พบว่าการทำงานมีความก้าวหน้า สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในมิติต่างๆ ในระดับที่น่าพอใจ แนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยให้ก้าวต่อไป จะเป็นการสานต่อ

งานที่ได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วให้บรรลุวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์หลักที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะการที่ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพดีขึ้น และส่วนราชการมีขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานในระดับสูงเทียบเท่าสากล ซึ่งการจะบรรลุตามเป้าประสงค์ดังกล่าวได้นั้น ส่วนราชการจะต้องมีการบริหารงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นระบบ สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการ

นอกจากนี้ เป้าหมายสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ ก็คือการก่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งแน่นอนว่าการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีจะไม่มีทางประสบความสำเร็จได้หากกระบวนราชการยังมีกระบวนการวัฒนธรรม และค่านิยมแบบเดิม ดังนั้นการปรับเปลี่ยนในเรื่องนี้ให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการ ด้วยการบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้ให้ข้าราชการสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบ และมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุ จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาระบบราชการให้ประสบผลสำเร็จ

ผมเองได้ตั้งปณิธานไว้อย่างแน่วแน่มานับตั้งแต่เมื่อวันที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่า “ผมจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง” เพื่อทำให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งและก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมจนถึงการพัฒนาระบบราชการ



ให้มีความเป็นเลิศ และผมมีความมั่นใจว่าใน
สมัยต่อไปประเทศไทยของเราและระบบ
ราชการจะได้รับการพัฒนาให้มีความสมบูรณ์
แบบมากยิ่งขึ้น และกรณีความสำเร็จของ
ประเทศไทยจะเป็นต้นแบบให้ประเทศต่างๆ ได้
เข้ามาศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้ต่อไป

ในโอกาสนี้ ผมขอขอบคุณและให้กำลังใจ
เพื่อนข้าราชการทุกท่านที่ได้ร่วมมือร่วมใจ
กันปฏิบัติงานด้วยความวิริยะอุตสาหะ เพื่อ
ประโยชน์ของประเทศชาติ และความผาสุก
ของประชาชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการ
พัฒนาระบบราชการ

ขอขอบคุณครับ.



ปลัดกระทรวง CEO

เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

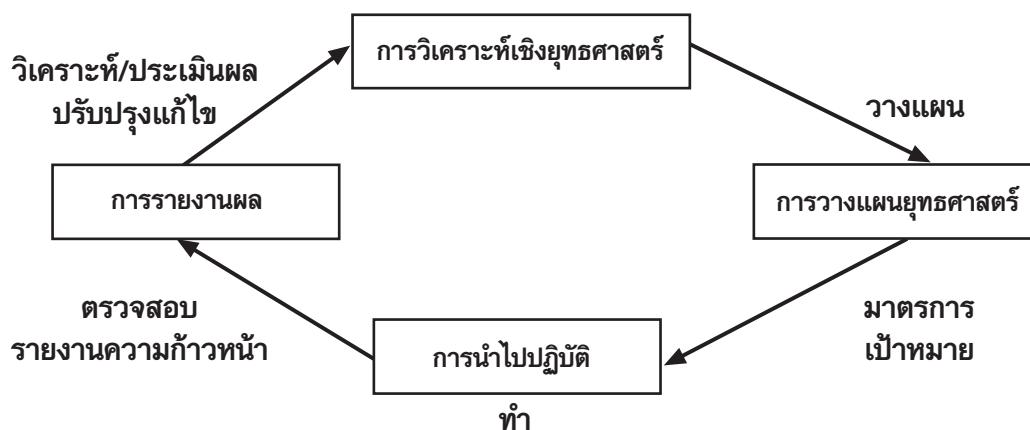
ในอดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยเคยถูกกล่าวหาว่าเป็นมาเฟีย ในข้อเท็จจริงที่ผมได้เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน หาเป็นเช่นนั้นไม่ จริงๆ แล้วผมเป็นปลัดกระทรวง CEO ในฐานะผู้เชื่อมต่อระหว่างภาคการเมืองกับภาคราชการ เพื่อเพิ่มสมรรถนะการดำเนินงานภาครัฐ และเพิ่มความรับผิดชอบต่อภาคราชการที่มีต่อรัฐบาล

ด้วยบทบาทใหม่นี้ปลัดกระทรวง CEO

จึงต้อง

- ให้คำปรึกษาเชิงนโยบายด้านยุทธศาสตร์ การจัดการ และ การดำเนินงานแก่รัฐมนตรี
- ดำเนินงานยุทธศาสตร์ของรัฐบาล
- รับผิดชอบที่จะต้องทำให้วัตถุประสงค์ของกระทรวงบรรลุผล
- มีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐมนตรีบรรลุผล

ปลัดกระทรวงแบบ CEO ต้องมีสไตล์การทำงานแบบ Can-Do Manager ที่มีลักษณะการทำงานตามตัวแบบ ดังนี้





โดยปลัดกระทรวง CEO ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมปัจจัยที่เกี่ยวข้องเชิงยุทธศาสตร์ วางแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงที่สนองต่อนโยบายของรัฐบาล และระเบียบวาระแห่งชาติ นำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการด้านต่างๆ ในการดำเนินการมารองรับ และมีการรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินการ ที่มีการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

ในขณะเดียวกันการวัดผลิตภาพและต้นทุนต่อหน่วยของทุกหน่วยงานและในระดับกระทรวง ก็เป็นเรื่องใหม่ที่จะนำมาพิจารณาผลิตเทียบกับเป้าหมายใน แผนยุทธศาสตร์ และความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของแต่ละกระทรวงและหน่วยงาน โดยบูรณาการหลักทางเศรษฐศาสตร์ และการจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน เป็นความท้าทายใหม่ๆ ที่ปลัดกระทรวง

CEO ต้องบริหารงานที่ตนรับผิดชอบให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุดในทุกด้าน

ปลัดกระทรวง CEO ต้องรู้ถึงสถานการณ์ของกระทรวงอยู่ตลอดเวลาว่า กระทรวงที่ตนรับผิดชอบมีผลการปฏิบัติงานเป็นเช่นไร ต้องวางน้ำหนักการทำงานไปที่ ประชาชนผู้รับบริการจากหน่วยงานของกระทรวง เน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน และรับผิดชอบต่อเป้าหมายตาม “คำรับรองการปฏิบัติราชการ” ที่ได้ลงนามไว้กับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

เช่นเดียวกันการบูรณาการงานบริหารและงานให้บริการประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ จากเดิมที่ต่างคนต่างทำไปสู่การร่วมคิด/ร่วมทำ/ร่วมรับผิดชอบ ระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่เฉพาะภายในกรม/กระทรวงของตน แต่ระหว่างต่างกระทรวง ทั้งนี้รวมไปถึงภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนด้วย สิ่งที่เกิดขึ้นตามมา คือ การจัดการและการทำงานแบบเครือข่าย (Networks) ดังแนวความคิดในตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

**เปรียบเทียบคุณลักษณะของระบบที่มีพื้นฐานจากตลาด (Markets) ช่วงชั้น
การบังคับบัญชา (Hierarchies) และเครือข่าย (Networks)**

ระบบ คุณลักษณะ	ตลาด	ช่วงชั้นการบังคับบัญชา	เครือข่าย
พื้นฐานความสัมพันธ์	สัญญาจ้างและสิทธิบัตรหรือลิขสิทธิ์	กฎหมาย/กฎระเบียบ	การแลกเปลี่ยนทรัพยากร
ระดับการพึ่งพา	อิสระ	พึ่งพาฝ่ายเดียว	พึ่งพาระหว่างกันและกัน
สื่อในการแลกเปลี่ยน	ราคา	อำนาจหน้าที่	การไว้วางใจกัน
วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้ง	โต้แย้งและฟ้องร้องผ่านศาล	ใช้กฎระเบียบและการสั่งการ	ใช้วิธีการทางการทูต
วัฒนธรรม	การแข่งขัน	การขึ้นต่อกันระหว่างลูกน้องกับนาย	การได้รับประโยชน์ร่วมกันทุกฝ่าย

ที่มา : R.A.W. Rhodes and P. Weller, 2001, *The Changing World of Top Officials*, Open University Press, UK, page 241



การประเมินผลการปฏิบัติงานก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญกับ ปลัดกระทรวง CEO ที่จะต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะภาพรวมของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของกรมในสังกัด และในส่วน of กระทรวงมหาดไทยเอง ก็ต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน of ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 75 จังหวัดทั่วประเทศอีกด้วย เรื่องนี้ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เพราะองค์ประกอบภาพรวม of กระทรวงก็มาจากการปฏิบัติงาน of แต่ละหน่วยงานนั่นเอง

ผลการปฏิบัติงานที่จะประเมินผลนี้ คงต้องมีการกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติงาน (Performance Standard) ที่อย่างน้อยก็เป็นมาตรฐานกลางที่ทุกกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐต้องทำให้ได้ตามมาตรฐานนี้ เมื่อมีมาตรฐานการปฏิบัติงานแล้วก็จะมีการจัดแบ่งผลการปฏิบัติงานออกเป็นกลุ่มๆ ซึ่งน่าจะได้แก่ กลุ่มปานกลาง (Average Standard หรือ On Standard) กลุ่มที่สองน่าจะได้แก่กลุ่มสูงกว่ามาตรฐานหรือกลุ่มดีเด่น (Beyond Standard) กลุ่มที่สามได้แก่กลุ่มที่มีผลการปฏิบัติงานยอดเยี่ยม (Best Practice) กลุ่มที่สี่ได้แก่กลุ่มต่ำกว่ามาตรฐาน (Under Standard) และกลุ่มสุดท้ายได้แก่กลุ่มที่มี ผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานมากหรือกลุ่มยอดเยี่ยม (Low Under Standard) หลังจากกำหนดจำแนกกลุ่มได้แล้วว่าจะมีกี่กลุ่ม ก็คงมีการพิจารณารางวัล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Best Practice Awards สำหรับกระทรวงและหน่วยงาน (รวมถึงจังหวัด) ที่มีผลการปฏิบัติงานยอดเยี่ยม

ในฐานะที่ผมเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ได้มีเพียงภารกิจที่ประเมินวัดได้ด้วยวิธีการทางการวิจัยหรือประเมินผลเท่านั้น แต่มิงานอีกมากที่ไม่สามารถประเมินวัดได้ อาทิ

ภารกิจด้านสังคมจิตวิทยา การเข้าถึงมวลชน และการเป็นผู้บริหารแบบ Generalist ไม่ใช่ Specialist ซึ่งต้องเข้าไปนั่งในใจประชาชน นี่ถือได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญควบคู่กัน ไปด้วย

งาน of กระทรวงมหาดไทยมีลักษณะหลากหลาย ต้องรับผิดชอบในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับคนไทยทั่วประเทศ ตั้งแต่เกิดจนตาย อีกทั้งยังต้องรับผิดชอบบริหารราชการภูมิภาคทั่วประเทศ คือ จังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ดังนั้นบทบาทความเป็น CEO of ปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงต่างจากปลัดกระทรวง CEO of กระทรวงอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอำนวยการบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ of รัฐบาล

การบูรณาการต้องทำทั้งในแนวนอน (Horizontal Integration) ระหว่าง หน่วยงานราชการด้วยกันเอง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการบูรณาการในแนวตั้ง (Vertical Integration) ระหว่างปลัดกระทรวง CEO กับ EO (Executive Officer) ได้แก่ รองปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด CEO รวมทั้งกับหัวหน้าหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ โดย ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และ รองปลัดกระทรวง ฝ่ายบริหาร ปฏิบัติราชการแทนในการกำกับดูแลส่วนราชการต่างๆ ในขณะเดียวกันรองปลัดกระทรวง อธิบดี และหัวหน้าหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ ในฐานะ EO ก็ทำหน้าที่เป็น Staff of ปลัดกระทรวงในการอำนวยการแต่ละด้าน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ส่วนราชการเองก็ต้องมอบอำนาจที่จำเป็น ทั้งในเรื่องงาน งบประมาณ และบริหารงานบุคคลที่ตนรับผิดชอบ ในเขตพื้นที่จังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO รายละเอียดตามแผนภูมิหน้าต่อไป



ปลัดกระทรวง CEO

ปฏิบัติ	มอบอำนาจ
	กำกับดูแล

- งานปฏิบัติมีน้อยเฉพาะงานสนับสนุนวิชาการ
- การมอบอำนาจมีมากทั้งการมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง/อธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด
- กำกับดูแลกรม/จังหวัด CEO ด้วยวิธีการส่งเสริมสนับสนุน ไม่ใช้การตรวจสอบ/จับผิด

EO (Executive Officer)

ปฏิบัติ	มอบอำนาจ
	กำกับดูแล

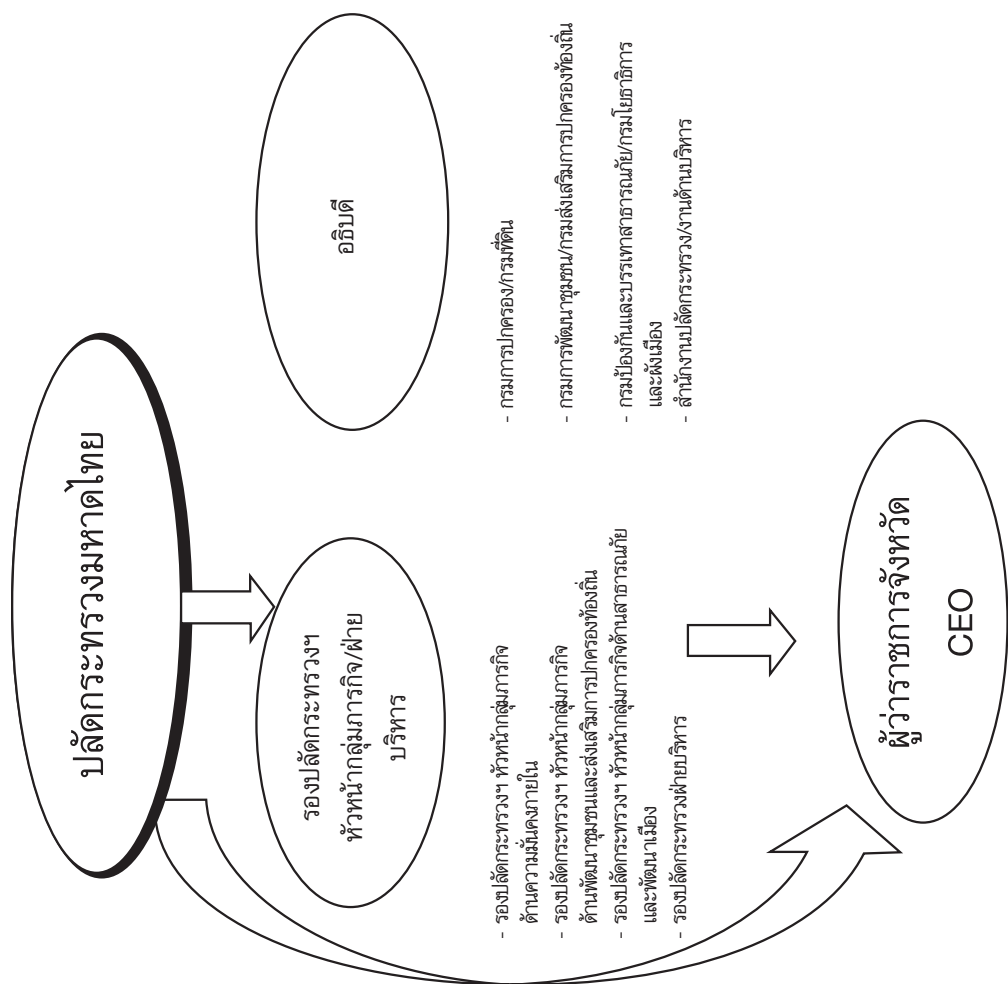
- ได้แก่ รองปลัดกระทรวง/อธิบดี เป็น Staff ของปลัดกระทรวงในการอำนวยความสะดวกในแต่ละด้านให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ทั้งในแต่ละหน่วยงานและผลสัมฤทธิ์ภาพรวมของกระทรวง
- งานปฏิบัติมีมากกว่าปลัดกระทรวง CEO และมีส่วนสนับสนุนทางวิชาการให้กับจังหวัด
- มอบอำนาจให้กับจังหวัดตัดสินใจดำเนินการ
- กำกับดูแลการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดด้วยวิธีการส่งเสริมสนับสนุน ไม่ใช้การจับผิด

CEO จังหวัด

ปฏิบัติ	มอบอำนาจ
	กำกับดูแล

- เป็นกลไกในการดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่จังหวัด
- มีงานปฏิบัติมากเพื่อให้บริการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน/พัฒนาเศรษฐกิจชุมชน/สังคม
- มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด/หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด/นายอำเภอ ไปดำเนินการในแต่ละด้านและในพื้นที่อำเภอ

- กำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอให้เป็นไปตามเป้าหมาย
- บูรณาการการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดให้ประสานสอดคล้องและมีความเป็นเอกภาพ โดยมุ่งไปที่การตอบสนองความต้องการและพึงพอใจของประชาชน



การบูรณาการระหว่างปลัดกระทรวง CEO / EO / ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO



นอกจากนี้ ยังมีเรื่องสำคัญตามนโยบายเร่งด่วนและสำคัญของรัฐบาลอีกหลายเรื่องที่ทำทลายการบริหารงานแบบ CEO ของกระทรวงมหาดไทย อาทิ การทำสงครามกับยาเสพติดและการปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ประจักษ์มาแล้ว และยังคงต้องดำเนินการอย่างจริงจังต่อไป

การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชน ตามนโยบาย “หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์” ของรัฐบาลก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทำทลายความสามารถของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เกิดความหลากหลายของสินค้าตามวัตถุดิบ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น มีคุณภาพมาตรฐานสูง สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศ และตลาดต่างประเทศ เป็นการสร้างความมั่นคงให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอีกด้วย

การจดทะเบียนเพื่อแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ เป็นเรื่องใหม่ที่

กำลังทำทลายกระทรวงมหาดไทย เป็นเรื่องที่ต้องระดมความสามารถอย่างเต็มกำลังจากทุกหน่วยงานและทุกระดับ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลึกซึ้งถูกต้อง เพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม ตรงจุด ครอบคลุมและสามารถจำแนกประชาชนเป้าหมายออกเป็นกลุ่มๆ ตามสภาพสาเหตุของปัญหาอย่างชัดเจน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างบูรณาการเป็นระบบ

การนำระบบ CEO เข้ามาใช้ในระบบราชการไทยเป็นเรื่องใหม่และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง การจะทำให้ระบบ CEO มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสัมฤทธิ์ผลสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลและ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้บริหารหน่วยงาน และข้าราชการทุกระดับต้องมีการปรับตัวเองให้เข้ากับและรับมือกับระบบ CEO ด้วยความชาญฉลาดและสง่างาม มีการปรับกระบวนการ กระบวนวิธีคิด และกระบวนการวิธีทำงาน ที่จะเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลงยุคใหม่ที่ประสบความสำเร็จสูงสุด



ยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารภาครัฐ

ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ*

การเปลี่ยนแปลงของโลกในคริสต์ศตวรรษ ที่ 21

จากการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียต ในปี 2535 ได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศต่างๆ ทั้งโลก กล่าวคือ อดีตสาธารณรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อดีตสหภาพโซเวียต ได้สถาปนาระบบการเมือง (political system) แบบประชาธิปไตย แทนที่ระบบการปกครองแบบเผด็จการและสถาปนาระบบเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic system) แบบเสรีนิยม (liberalism) แทนที่ระบบสังคมนิยม (socialism) ในระยะเวลาไล่เลี่ยกันก็เกิดการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์เกือบทั้งหมด** จึงส่งผลให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย รวมทั้งประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการอื่นๆ ไปด้วย

ผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของโลกในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ก็คือ การที่ 117 ประเทศได้ตกลงเป็นมติเอกฉันท์ให้ยกฐานะของ “ข้อตกลงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า” (General Agreement on Tariffs and Trade /GATT) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นลง ขึ้นเป็น “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization/ WTO) และมีฐานะเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจของ

* ร.บ. (เกียรตินิยม), M.P.A., M.A., Ph.D. ปรินซิพัล อาจารย์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รองศาสตราจารย์และอาจารย์ผู้สอนในหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ในปัจจุบันมีประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เหลืออยู่อีกไม่กี่ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสาธารณรัฐสังคมนิยมคิวบา

การเมือง (politics) หมายถึง ศาสตร์และศิลปหรือธุรกิจของรัฐบาล (art and science or business of government) ภารกิจของรัฐบาลหรือการปกครองจึงเป็นกิจกรรมสาธารณะ (public activity) ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน (people) และปัจเจกชน (individual) โดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) หรือผลประโยชน์ (interest) ของปัจเจกชนและประชาชนโดยส่วนรวมนั่นเอง คณะบุคคล



ที่ได้รับอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งเรียกว่า “นโยบายรัฐบาล” (government policy) เพื่อพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว หรือหลายพรรคที่มีความเชื่อว่าแนวนโยบายของรัฐบาลจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศ นโยบายสาธารณะจะต้องครอบคลุมถึงการพัฒนาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมทุกด้านและจะต้องมีการ “ย่อย” (digest) จากมหภาค (marco) ไปสู่จุลภาค (micro) อีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ (strategy) เพื่อไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของชาติ (national objective) อันเป็นผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ในที่สุดนั่นเอง

การบริหาร (administration) หมายถึง การนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั่นเอง การบริหารจึงเป็นเรื่องของการควบคุม (control) หรือการอำนวยความสะดวก (direction) ของกิจกรรม (affairs) ต่างๆ อันได้แก่ ปัจจัยคน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (materials) และปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้นั่นเอง

อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะให้การบริหารบรรลุความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้บริหารระดับสูง (top administrator)

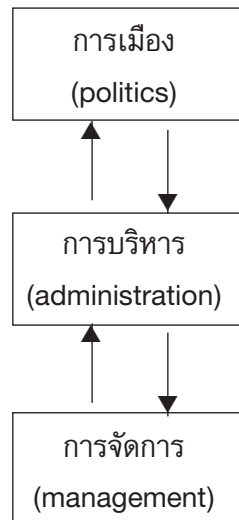
ขององค์การจะต้องกำหนดนโยบาย (policy) และยุทธศาสตร์ (strategy) ขึ้นมา เพื่อไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เช่นกัน แต่เป็นนโยบายหรือยุทธศาสตร์ส่วนย่อยของนโยบายการเมืองหรือยุทธศาสตร์การเมืองตามที่กล่าวข้างต้น แต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และนโยบายการบริหารก็เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารขององค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ทั้งสิ้น ดังนั้น การบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของการเมืองนั่นเอง

การจัดการ (management) หมายถึง ศิลปหรือการปฏิบัติ (art or practice) ของการจัดการต่างๆ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จของการบริหาร ดังนั้น การจัดการจึงเป็นส่วนย่อยของการบริหาร ถ้าจะกล่าวอีกให้เป็นรูปธรรมเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น การบริหารเป็นเรื่องของหลักการ (principle) แต่การจัดการเป็นเรื่องของหลักการปฏิบัติ (practice) เป็นเรื่องของรายละเอียดในทางปฏิบัติว่า จะปฏิบัติอะไร เมื่อใด อย่างไร ที่ไหน เวลาใด ฯลฯ

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของการเมือง (politics) การบริหาร (administration) และการจัดการ (management) จึงมีดังต่อไปนี้



ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ของการเมือง
การบริหาร และการจัดการ

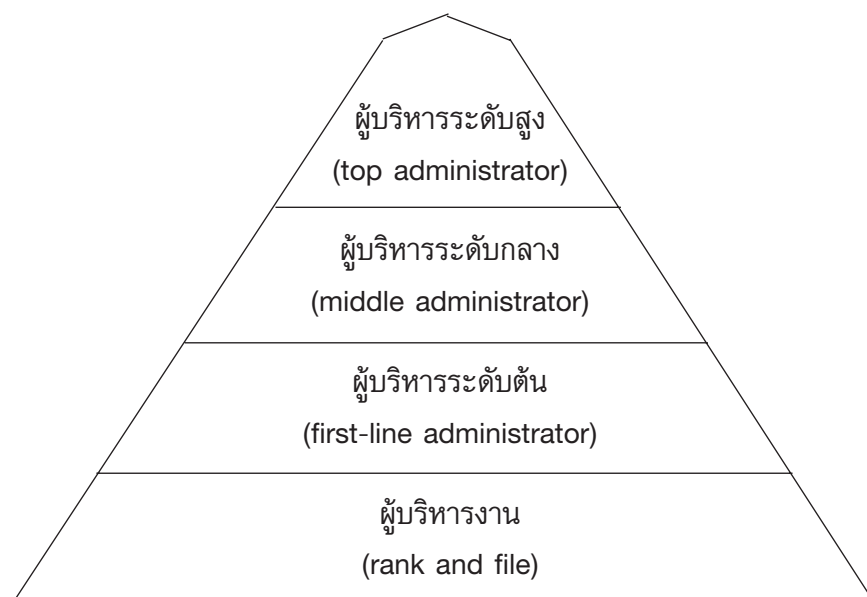


การบริหารและการจัดการ

การบริหารและการจัดการ มีความหมายเหมือนกันและต่างกันในบางลักษณะ แต่ทั้งการบริหารและการจัดการมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมากจนแยกกันไม่ออก ความหมาย

ที่เหมือนกันก็คือ ทั้งการบริหารและการจัดการ เป็นเรื่องของ “การทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้ไปสู่ความสำเร็จ” (to achieve organizational desired goals) แต่ที่ต่างก็เพราะว่า การบริหารเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ศิลปและศาสตร์ (art and science) ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนเพื่อให้มีการปฏิบัติที่เรียกว่า “การจัดการ” ผู้กำหนดนโยบายจึงเรียกว่า “ผู้บริหาร” หรือ “นักบริหาร” (administrator) ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องมีส่วนในการกำหนดนโยบายและการวางแผน (โดยเน้นการวางแผนระยะยาว) ผู้บริหารจึงต้องเป็นผู้มีสายตายาวและกว้างไกล หรือที่เรียกว่า “วิสัยทัศน์ที่กว้างไกล” ในองค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยทั่วไปจะแบ่งการบริหารองค์การออกเป็น 4 ระดับ แต่มีเพียง 3 ระดับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ระดับการบริหารในองค์การ

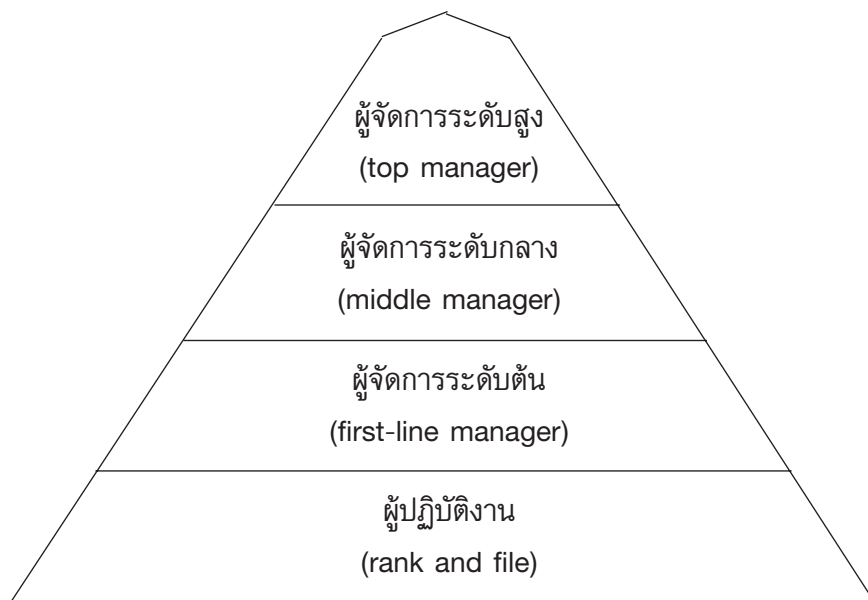




ส่วนการจัดการเป็นเรื่องของการปฏิบัติ การ (practice) เป็นเรื่องของการใช้เทคนิค หรือความรู้ในการปฏิบัติงานที่เรียกว่าเทคโนโลยี รวมทั้งการใช้ความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพ มาประยุกต์เพื่อให้เกิดประสิทธิผลนั่นเอง ดังนั้น การจัดการจึงเป็นเรื่องของการใช้ทักษะ (skill) ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (expertise) และความชำนาญการ (specialization) มากกว่าจะเป็น เรื่องของการกำหนดนโยบายและแผน ซึ่งเป็น เรื่องของใช้ศิลปและศาสตร์

อย่างไรก็ดี ในการบริหารองค์การ ถึงแม้ว่าจะมีผู้บริหารระดับต่างๆ แล้ว ก็จะมี ผู้จัดการ (manager) ในระดับต่างๆ ควบคู่กัน ไปด้วย กล่าวคือ ในแต่ละระดับขององค์การ (ไม่ว่าจะเป็นองค์การของภาครัฐหรือภาคเอกชน) ก็จะต้องมีงานด้านการบริหาร และงานด้านการจัดการควบคู่กันไปด้วย แต่ลักษณะงานจะมีระดับของการบริหารและการจัดการไม่เท่ากัน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป ตารางที่ 3 เป็นการ แสดงระดับของการจัดการในองค์การ (ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน)

ตารางที่ 3 ระดับของการจัดการในองค์การ



ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ทุกระดับของการบริหารองค์การจะต้องมีระดับของการจัดการร่วมด้วย หากแต่ “เนื้อหา” ของการบริหาร และการจัดการจะมีไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับการบริหารองค์การ กล่าวคือ ถ้าเป็นงานในระดับสูงขององค์การก็จะมีเนื้อหาของการ

บริหารมาก และมีเนื้องานการจัดการน้อย และจะค่อยๆ ลดสัดส่วนของแต่ละเนื้อหาไปในทางตรงข้าม กล่าวคือ ถ้าเป็นงานในระดับกลางขององค์การก็จะลดปริมาณเนื้อหาของการบริหารลงมา แต่เพิ่มเนื้อหาของการจัดการมากขึ้น และเมื่อถึงงานในระดับต้น



หรือล่างสุดขององค์การก็จะมีเนื้องานการบริหารน้อยมาก แต่จะเพิ่มปริมาณเนื้องานของการจัดการมากที่สุด สำหรับผู้ปฏิบัติงานนั้นจะเกือบไม่มีทั้งเนื้องานการบริหารและการจัดการเลย หากแต่มี หน้าที่ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย (job description) เท่านั้น ดังนั้น ในการบริหารองค์การสมัยใหม่เราจึงมักใช้

คำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” รวมกันว่า “การบริหารจัดการ” (administrative management) เป็นที่แพร่หลายในปัจจุบัน

ตารางที่ 4 แสดงถึงปริมาณเนื้องานของการบริหารและการจัดการตามระดับของการบริหารองค์การ ซึ่งผู้บริหารแต่ละระดับมีหน้าที่และความรับผิดชอบ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบปริมาณเนื้องานการบริหารและการจัดการในองค์การ

ระดับผู้บริหารองค์การ	เนื้องานการบริหาร (ร้อยละ)	เนื้องานการจัดการ (ร้อยละ)
ผู้บริหารระดับสูง	85	15
ผู้บริหารระดับกลาง	60	40
ผู้บริหารระดับต้น	20	80
ผู้ปฏิบัติงาน	5	95

จากตารางที่ 4 จะเห็นว่า ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่ในการบริหารมากที่สุด ซึ่งได้แก่ งานด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องของการแสดงวิสัยทัศน์ในการบริหาร ส่วนงานด้านการจัดการอันได้แก่ การปฏิบัติงานด้านมนุษยสัมพันธ์ งานแก้ปัญหา งานเทคนิค ฯลฯ จะมีไม่มากนัก ส่วนผู้บริหารระดับกลางถึงแม้ว่าจะมีเนื้องานการบริหารมากอยู่บ้าง แต่จะเป็นการกำหนดนโยบายย่อย หรือการกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการปฏิบัติจัดการเป็นส่วนใหญ่ แต่จะมีงานด้านการจัดการมากขึ้น เช่น การประสานงาน การอธิบายนโยบายหรือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การแก้ปัญหาและมนุษยสัมพันธ์ ฯลฯ ส่วนผู้บริหารระดับต้นจะมีงานเกี่ยวกับ

นโยบายลดลง แต่จะมีงานเทคนิคเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะงานแก้ปัญหา งานช่วยเหลือ งานเสนอแนะ งานสนับสนุน ฯลฯ สำหรับผู้ปฏิบัติงานนั้นจะไม่มียานบริหารหรือการจัดการมากนัก (ไม่เกินร้อยละ 5)

ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการแนวใหม่

ระบบการเมือง มีความสัมพันธ์กับระบบราชการ (government service) เป็นอย่างมาก เพราะระบบราชการหมายถึง ระบบการบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ (national objective) ซึ่งได้แก่เอกราชของชาติ และการอยู่ดีมีสุขของประชาชน ตลอดจนเกียรติภูมิของประเทศชาติในสากล



ระบบราชการตามหลักวิชาการมีอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนที่ไม่ประจำ หรือส่วนการเมือง (non-permanent or political service) และ ส่วนที่ประจำหรือส่วนอาชีพ (permanent or career service) ส่วนแรก เป็นส่วนคณะบุคคลที่เข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เท่านั้น บุคคลที่มีอำนาจในการบริหารประเทศส่วนนี้ เรียกว่า “นักการเมือง” (politician) ถึงแม้ว่าในประเทศไทยจะเรียกว่า “ข้าราชการการเมือง” ก็ตาม แต่ในทางสากลล้วนเรียกว่า “นักการเมือง” ทั้งสิ้น นักการเมืองที่มาเป็นรัฐบาลมีทั้งคณะรัฐมนตรี อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ อาทิ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ฯลฯ นักการเมืองเหล่านี้มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายและกำกับนโยบายของรัฐบาลตามที่แถลงไว้กับรัฐสภา เมื่อหมดวาระตาม

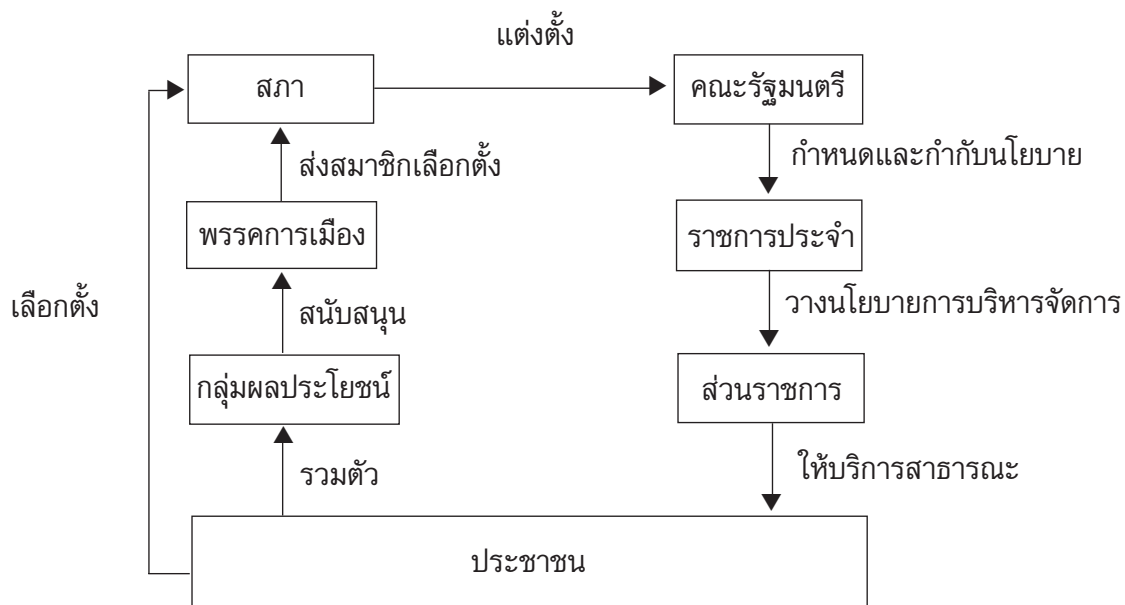
รัฐธรรมนูญก็จะสิ้นสุดหน้าที่ รอให้คณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลได้ทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายของรัฐบาลใหม่ต่อไป

ระบบราชการส่วนที่สอง หรือระบบราชการประจำจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เกิดผลอย่างจริงจัง เพราะข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติราชการให้บริการสาธารณะกับประชาชนผู้เป็น “เจ้าของประเทศ” ตลอดเวลาจนเกษียณอายุราชการเมื่อครบอายุ 60 ปี และถึงแม้ข้าราชการผู้นั้นจะเกษียณอายุราชการไปก็จะมีข้าราชการผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน ระบบข้าราชการประจำหรือเรียกสั้นๆ ว่า “ระบบราชการ” จึงมีความสำคัญที่จะต้องได้รับการปฏิรูปให้เกิดประสิทธิภาพภายใต้สภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก ตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีผลกดดันให้ประเทศไทยจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตารางที่ 5 แสดงสถานะและความสัมพันธ์ของระบบราชการระหว่างส่วนต่างๆ ในระบบการเมืองและประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย



ตารางที่ 5 แสดงสถานะของคณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำ



จะเห็นได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดย่อม กลุ่มสตรี กลุ่มนักกีฬา ฯลฯ โดยอาจรวมตัวก่อตั้งเป็นองค์การนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ อาทิ มูลนิธิ สมาคม บริษัท กระทรวง ทบวง กรม มหาวิทยาลัย ฯลฯ และกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจสนับสนุนนโยบายพรรคการเมือง (แต่ไม่ได้กลายเป็นพรรคการเมือง เพียงแต่ให้การสนับสนุนตามสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น) โดยการเสนอปัญหาและความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ของตนในการผลักดันให้พรรคการเมืองใดนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมืองนั้น เพื่อหวังว่าเมื่อพรรคการเมืองนั้นชนะการเลือกตั้ง และมี

จำนวนที่นั่งมากเกินกว่าครึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ กลุ่มผลประโยชน์ของตนก็ได้รับประโยชน์ เมื่อพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล (หรือร่วมเป็นพรรครัฐบาล) มีโอกาสบริหารประเทศก็จะนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศต่อไป คณะรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้กำกับและดูแลให้นโยบายของรัฐบาลไปสู่การให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพผ่านระบบราชการประจำของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ โดยมี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (แล้วแต่กรณี) เป็นผู้ช่วยในการกำกับดูแล สำหรับภาคเอกชนนั้นถือว่าเป็น



ส่วนของประชาชนที่จะต้องได้รับการอย่างมีประสิทธิภาพจากระบบราชการ ดังนั้น การพัฒนาให้องค์กรภาคเอกชนมีความเข้มแข็งและพร้อมที่จะแข่งขันในเวทีการค้ากับนานาประเทศภายใต้กติกาขององค์การการค้าโลกจึงจำเป็นต้องมีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐจะต้องปฏิรูปยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารให้สนองตอบภาคประชาชน

ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการประจำจะต้องปรับเปลี่ยนให้มีขนาดเล็กและกะทัดรัดลง แต่มีคุณภาพมากขึ้น เข้าทำนองที่ว่า “จ๊วแต่แจ๋ว” (small is beautiful) ราชการประจำควรมีหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่เฉพาะงานที่มีลักษณะงานที่เป็นของราชการประจำโดยตรงเท่านั้น ถ้าเป็นงานที่มีลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศชาติโดยตรงแล้วก็สมควรที่จะมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยอาจพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะงานที่เป็นของราชการประจำโดยตรง

งานประเภทนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ อันได้แก่ งานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานในกระบวนการยุติธรรมที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง งานการภาษีอากร ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร การป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต ศาลยุติธรรม การข่าวกรองแห่งชาติ การผลิตเงินตรา การตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ งานลักษณะนี้จะต้องเป็นงานราชการเท่านั้น เอกชนจะไม่มีอำนาจ

2. ลักษณะงานที่ทั้งราชการประจำและปัจเจกชนประกอบการได้

งานประเภทนี้จะมีลักษณะงานของการพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตามที่กำหนดสิทธิของบุคคลเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม งานในลักษณะนี้ราชการก็สามารถประกอบการได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นงานบริการประชาชนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น และประเทศชาติมีความเจริญมากยิ่งขึ้น เช่น งานที่เกี่ยวกับการศึกษา การรักษาพยาบาล การคมนาคม การสื่อสาร การพาณิชย์ การผลิต ภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การประกันชีวิต การธนาคาร การบริการ สื่อสารมวลชน ฯลฯ รวมสรุปก็คืองานประเภทนี้ทั้งภาคราชการและภาคเอกชนสามารถประกอบการได้โดยรัฐจะต้องออกกฎหมายให้ความเสมอภาคในการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม

3. ลักษณะงานที่ปัจเจกชนเป็นผู้ประกอบการ

งานประเภทนี้ควรให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการเอง ราชการไม่พึงเป็นคู่แข่งกับภาคเอกชน เพราะนอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรของประชาชนแล้ว ยังไม่คุ้มค่าคุ้มทุนอีกด้วย นอกจากนี้งานราชการยังมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมากมายจนทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ในประเทศเสรีประชาธิปไตยจึงนิยมให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการโดยเฉพาะรัฐจะไม่เข้าไปแข่งขัน หากแต่ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนช่วยเหลือเพื่อให้ภาคเอกชนของเขา มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจปัจจุบัน ภายใต้การเป็นสมาชิกภาพขององค์การการค้า



โลก ซึ่งจะต้องเข้าสู่กฎกติกาของการแข่งขันอย่างเสรี (free trade) และยุติธรรม (fair trade) ได้แก่ งานการผลิตสินค้าและบริการ การค้าภายในประเทศและต่างประเทศ การสื่อสาร การคมนาคม การขนส่ง การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การรักษาพยาบาล ฯลฯ ถ้ารัฐจะร่วมเป็นผู้ประกอบการก็ควรจะเป็นการให้บริการที่จำกัดเพื่อบริการกับประชาชนในระดับที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก และไม่ควรมีลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน

แนวทางการพัฒนาระบบข้าราชการประจำ

เมื่อมีการวิเคราะห์ลักษณะงานว่างานใดควรเป็นงานราชการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วก็จะทำให้องค์การราชการมีขนาดเล็กลง จำนวนข้าราชการก็จะลดลงด้วย จึงเป็นโอกาสดีที่รัฐจะดำเนินนโยบายการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการประจำ รวมถึงการปรับปรุงเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการให้สูงขึ้น จนสามารถทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะต้องเน้นความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ความรวดเร็ว และความกระตือรือร้น แนวทางการพัฒนาระบบราชการ จึงควรมีดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาระบบการจำแนกตำแหน่ง (development of position classification) กล่าวคือ ระบบการจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนยังขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ข้าราชการในสายงานเดียวกันแต่อยู่ต่างสังกัดไม่สามารถโยกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งตามสายงานเดียวกันแต่อยู่ต่างกระทรวงหรือหน่วยงาน

กันได้ ยกตัวอย่างเช่น สายการแพทย์ บัญชีการเงิน กฎหมาย งานสายการบริหาร เป็นต้น ดังนั้น การปฏิรูปและการพัฒนาให้ระบบการจำแนกตำแหน่งมีความเหมาะสมจะช่วยให้เกิดการพัฒนากระบวนการและความเชี่ยวชาญและชำนาญการในงานลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้น การพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) หรือเรียกย่อว่า “PC” ต้องจำแนกตำแหน่ง PC ให้ถูกต้อง การที่ประเทศไทยรับเอา PC เข้ามาแต่เรายังคงยึดมั่นอยู่กับบรรทัดฐาน (norm) แบบสังคมไทยดั้งเดิมมาใช้ก็จะเป็นการยากในการปรับเปลี่ยนให้เกิดความถูกต้องได้ สมมติตัวอย่างเช่น นาย ก เป็นแพทย์ อยากจะใช้วิชาชีพที่เรียนมาไปรับราชการที่กองแพทยกรมราชทัณฑ์ พอถึงระดับ 8 ตำแหน่งผู้อำนวยการกองแพทย์ แต่ไม่สามารถเลื่อนขึ้นเป็นนายแพทย์ระดับ 9 ได้ ตามคุณวุฒิในวิชาชีพของตัวเอง นาย ก ก็ต้องวิ่งเต้นหาทางให้ตนเองได้ขึ้นตำแหน่งรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อวิชาชีพแพทย์ที่เล่าเรียนมา กล่าวคือ ความเป็นวิชาชีพจะค่อยๆ หดไป การเรียนวิชาชีพแพทย์ลงทุนสูงมาก

2. การพัฒนาระบบการสรรหาข้าราชการประจำ (development of civil service recruitment) กล่าวคือ ควรมีระบบการสรรหาทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมในลักษณะเดียวกับภาคเอกชน เป็นต้นว่ามีระบบการสืบเสาะหาแหล่งที่อยู่ของผู้มีศักยภาพในลักษณะของวิธีการ “แมวมอง” (scouting) เพื่อมาเข้ารับราชการ เช่น นิสิตหรือนักศึกษาในมหาวิทยาลัย (ทั้งในและต่างประเทศ) ที่มีผลการเรียนดีในระดับ “เกียรตินิยม” จากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง อาจพิจารณาให้เข้ารับราชการโดยมีวิธีการสอบพิเศษ แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องไม่ใช่วิธีการของ



ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) หรือระบบเล่นพรรคเล่นพวก (spoiled system) หากแต่ใช้ระบบคุณความดี (merit system) มาใช้ในการสรรหา นอกจากนี้ ควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการสรรหาจากระบบปิด (close career recruitment) มาเป็นระบบเปิด (open career recruitment) ในทุกระดับของราชการ แต่จะต้องมีระบบคณะกรรมการสรรหาที่มีความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพในการสรรหา การเปลี่ยนแปลงระบบการสรรหาให้เกิดประสิทธิภาพย่อมจะช่วยให้ราชการประจำได้คนที่มีคุณภาพเข้ามารับราชการได้ การพัฒนาระบบการสรรหาข้าราชการประจำระบบที่เคยใช้ประกาศรับสมัครเมื่อมีตำแหน่งว่างลง ควรต้องยกเลิก ตัวอย่างเกิดขึ้นในเร็วๆ นี้ จากการที่รัฐบาลสรรหาจากเด็กไทย 4 คน ที่ไปแข่งขันวิทยาศาสตร์โอลิมปิก ได้ 3 เหรียญทอง 1 เหรียญเงิน ทั้ง 4 คน ให้ได้รับทุนไปศึกษาต่อในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก รัฐบาลชุดปัจจุบันจึงมีนโยบายส่งนักเรียนและนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาผู้ซึ่งเรียนดีไปศึกษาปริญญาในระดับสูงในต่างประเทศ ขณะนี้มีหลายส่วนราชการได้ขอทำความตกลงกับ ก.พ. ที่จะขอสรรหาและคัดเลือกผู้เข้ารับราชการบางตำแหน่งโดยตรงเอง โดยที่จะไม่เปิดสอบเป็นการทั่วไป แต่จะต้องไม่มีการเล่นพวก ซึ่งจะส่งผลดีกับประเทศชาติในการที่จะได้บุคคลที่มีคุณภาพสูงมารับราชการ

3. การพัฒนาคุณภาพของข้าราชการประจำ (development of civil servants' quality) ข้าราชการประจำจะต้องได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีใหม่ๆ หรือ

มีปัญหาสำคัญๆ เกิดขึ้นอันจะมีผลกระทบต่อ งานในหน้าที่ นอกจากนี้การเปลี่ยนสายงาน การเตรียมเข้าสู่ตำแหน่งบริหารและวิชาการที่สูงขึ้น การสร้างแบบจำลองในการแก้ปัญหาทางงาน (model for solving problems) ควรมีการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมกลางขึ้นในส่วนราชการระดับกระทรวง โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่นส่งข้าราชการของตนมาร่วมรับการฝึกอบรมด้วย โดยให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งในและต่างประเทศที่มีชื่อเสียงมาร่วมจัดหลักสูตรการฝึกอบรม และหลักสูตรการฝึกอบรมแต่ละหลักสูตร ควรมีการปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยจะต้องมีการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพด้วย โดยเฉพาะการสร้างวิสัยทัศน์ความเป็นสากลกับข้าราชการทุกระดับ

4. การพัฒนาอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติราชการ (development of equipment for effective service) หมายถึง การนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีเทคโนโลยีที่เหมาะสม (appropriate technology) มาใช้ในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ และตรวจสอบได้ ถึงแม้ว่าจะต้องเพิ่มงบประมาณในการจัดซื้อสูงขึ้น แต่ก็คุ้มค่า การนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้จะทำให้ข้าราชการเป็น “นักปฏิบัติเชิงวิชาการ” (technocrat) ที่มีคุณภาพ และในขณะเดียวกันก็ย่อมมีผลทำให้การแทรกแซงของนักการเมืองกระทำได้อย่างขึ้นอีกด้วย

การพัฒนาการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติราชการก็มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำไปพร้อมกันอีกด้วย ในอนาคตราชการ



หลายประเภทอาจจะต้องทำงานที่บ้าน เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับข้าราชการนั้น ท้องค์กรอาจจะต้องให้เอาไปใช้ที่บ้านได้ด้วยและผู้บริหารระดับสูงก็ควรสามารถสั่งงานได้ตลอด 24 ชั่วโมง ผ่านการสั่งงานทาง internet เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะทำให้พนักงานการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ยาก ในอดีตการเมืองเข้ามาแทรกแซงและใช้อิทธิพลกับข้าราชการได้ง่าย แต่เดี๋ยวนี้กระทำได้ยาก ถ้าข้าราชการประจำเป็นผู้ชำนาญการหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ ก็จะลดการแทรกแซงของนักการเมืองลงไปอีกด้วย

5. การพัฒนาวิสัยทัศน์และทัศนคติของข้าราชการ (development of civil servants' vision and attitude) จะต้องสร้างทัศนคติที่ดีและวิสัยทัศน์ที่เป็นสากลให้ข้าราชการประจำให้มีความรอบรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การสร้างความร่วมมือระหว่างนานาชาติ ความเป็นวิชาชีพ การพัฒนาวิชาชีพ ความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน การสร้างความเชี่ยวชาญและความชำนาญการในวิชาชีพ

การพัฒนาวิสัยทัศน์และทัศนคติของข้าราชการ เป็นสิ่งจำเป็นมาก โดยเฉพาะข้าราชการตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เพราะถือว่าการรู้มากเห็นมากสามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานได้ เพราะสามารถดูแบบอย่างที่ดีของประเทศที่เจริญกว่ามาประยุกต์ให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยได้

6. การพัฒนารายได้ของข้าราชการประจำให้เหมาะสม (development of civil servants' income) เมื่อราชการประจำมีขนาดลดลงแต่มีคุณภาพ รัฐบาลจะต้องปรับปรุงให้ข้าราชการทุกตำแหน่งมีเงินเดือนที่สูงเพียงพอ

แก่สภาพการครองชีพและการดำรงเกียรติยศของข้าราชการ เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการหลักสำคัญในการพัฒนาในเรื่องนี้ก็คือ รายได้ซึ่งเป็นเงินเดือนของข้าราชการไม่ควรจะแตกต่างจากภาคเอกชนในตำแหน่งงานที่คล้ายคลึงกันมากนัก รวมทั้งผลประโยชน์เกื้อกูลและบริการด้วย

การพัฒนารายได้ของข้าราชการประจำให้เหมาะสมให้สูงให้สมกับศักดิ์ศรีเป็นสิ่งสำคัญ แต่จะให้สูงเลยทันทีทันใดยังไม่ได้ แต่จะต้องทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการเสียก่อน เงินประจำตำแหน่งควรยกเลิกให้หมด แต่ให้เป็นเงินค่าใช้จ่ายเหมาเพื่อประโยชน์สำหรับการบริหารแทน ในขณะเดียวกันควรปรับเงินเดือนข้าราชการให้เหมาะสม สมมุติว่าถ้าตำแหน่งอธิบดีได้รับเงินเดือนๆ ละ 300,000 บาท แต่ไม่มีเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้นอีก แต่มีเงินรับรอง (entertainment) เพื่อใช้จ่ายเพื่อการปฏิบัติงาน ก็จะทำให้อธิบดีท่านนั้นสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว

สรุป

ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบข้าราชการประจำเพื่อความพร้อมในการพัฒนาประเทศ เพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันกับนานาชาติภายใต้กฎกติกาขององค์การการค้าโลก ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก ข้าราชการประจำจะเป็นส่วนสำคัญและมีบทบาทในการกระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเอกชน อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมในที่สุด



ระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย

รักกิจ ศรีสรินทร์*

ในขณะที่บ้านเรากำลังนำระบบ CEO เข้ามาใช้ในการบริหารราชการนั้น คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจในการบริหารงานแบบ CEO โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบการบริหาร CEO ภาครัฐ ที่จะช่วยให้เราเข้าใจเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจน ดังนั้นในวารสารดำรงราชานุภาพฉบับนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ที่จะเป็ประโยชน์กับท่านผู้อ่านไม่มากนัก

ระบบ CEO ภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

ก่อนเข้าสู่สาระสำคัญของเรื่องผู้เขียนขอสรุปสภาพสถานการณ์ของสหรัฐอเมริกา ก่อนหน้าที่จะมีการนำระบบ CEO เข้าใช้กับภาครัฐ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นกับเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องนี้

หลังสิ้นสุดสงครามอินโดจีนราวกลางทศวรรษที่ 1970 (หลัง 2518) สหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศในยุโรปเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย หลายบริษัทและโรงงานต้องปิดกิจการลง อันเนื่องมาจากก่อนหน้านี้บริษัทและโรงงานต่างๆ จำนวนมาก ได้หันมาผลิตและทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาวุธยุทโธปกรณ์และสินค้าเพื่อป้องกันการบริโภคของฝ่ายพันธมิตรตะวันตกในสงครามอินโดจีน ดังนั้นการสิ้นสุดลงของสงครามนี้จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในโลกตะวันตก ประชาชน นักวิชาการ และ NGOs จึงพากันตั้งคำถามว่า รัฐบาลของตนอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ปล่อยปละละเลย ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น ระบบราชการเองก็อาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งด้วยเช่นกัน

ประเด็นเรื่องการปฏิรูประบบราชการจึงกลายมาเป็นระเบียบวาระเร่งด่วนแห่งชาติ

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ของประเทศเหล่านี้ รวมถึงสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน

คนที่ที่ประธานาธิบดี Jimmy Carter เข้ารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 39 ของสหรัฐอเมริกาในปี 1977 (2520) ก็ได้ทำการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ระบบ CEO นำมาใช้กับระบบบริหารราชการของสหรัฐอเมริกา รัฐสภาของสหรัฐได้ผ่านพระราชบัญญัติปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 1978 (2521) และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 กรกฎาคม 1979 (2522) สารสำคัญประการหนึ่งในหมวดที่ 4 ของกฎหมายนี้ก็คือ การนำระบบ CEO มาใช้ในระบบบริหารราชการ

ปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีข้าราชการทั้งสิ้น 1.8 ล้านคน มีผู้บริหารแบบ CEO รวมประมาณ 7,000 คน มีผู้บริหารแบบ CEO เพียงร้อยละ 6 ที่มาจากบุคคลภายนอกกระบวนราชการ และมีผู้บริหารแบบ CEO ที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง 17 คนในระหว่างทดลองปฏิบัติงาน ผู้บริหาร CEO มีอายุโดยเฉลี่ย 52 ปี และมีประสบการณ์มาแล้วประมาณ 23 - 24 ปี

ระดับการศึกษาของผู้บริหารแบบ CEO นั้น มีผู้จบต่ำกว่าปริญญาตรีร้อยละ 4.4 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 26.4 จบปริญญาโทร้อยละ 34 จบปริญญาเอกร้อยละ 17.8 โดยเป็นแพทย์หรือที่ศึกษาด้านกฎหมายร้อยละ 17.4

ผู้บริหารแบบ CEO คือ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในการนำความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยทักษะทางการบริหารและการมีวิสัยทัศน์ร่วมกับรัฐบาลที่มุ่งมั่นให้บริการประชาชน เป็นตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบการบริหารงาน บริหารคน และบริหารทรัพยากร ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ปรัชญาของระบบ CEO ของสหรัฐอเมริกา คือ

1. มีค่านิยมสร้างสรรค์ร่วมกัน มีทักษะในการเป็นผู้นำสูง และมีวิสัยทัศน์เดียวกันกับรัฐบาล
2. การเลือกสรรและสรรหาอีตหลักทักษะการเป็นผู้นำเป็นสำคัญ ไม่ใช่การมีทักษะเฉพาะทางหรือเทคนิคใดเทคนิคหนึ่ง
3. ให้รางวัลกับผู้มีผลการปฏิบัติงานเป็นที่ประจักษ์ และถอดถอนผู้ที่ไม่มีการปฏิบัติงาน
4. ผู้บริหารแบบ CEO มีอิทธิพลมากต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของรัฐบาล

ระบบ CEO ของสหรัฐอเมริกามีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. หน่วยงานต้องการความเป็นเลิศ (Excellence) จากการปฏิบัติงานของผู้บริหารแบบ CEO
2. หน่วยงานต้องบอกให้ผู้บริหารแบบ CEO รู้ถึงความคาดหวังของหน่วยงานว่าผลงานต้องชัดเจนและวัดได้
3. หน่วยงานต้องให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้มีผลงานดีเด่น

วัตถุประสงค์ของระบบ CEO ของสหรัฐอเมริกา คือ เพื่อให้มีหลักประกันว่าผู้บริหารระดับสูงต้องรับผิดชอบต่อความต้องการนโยบาย และเป้าหมายของประเทศเป็นสำคัญ โดยมีการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพสูงที่สุด และมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล

ดังนั้น การคัดเลือกผู้บริหารแบบ CEO จึงพิจารณาจากคุณสมบัติสำคัญ คือ **ความเป็นผู้นำ** ไม่ยึดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นหลัก



การแต่งตั้งผู้บริหารแบบ CEO มีอยู่ 4 แบบ ได้แก่

1. การแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต้องเป็นข้าราชการประจำ หรือจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากกระบวนการสรรหาและเลือกสรรจากหน่วยงานนั้นๆ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติ (Qualification Review Board)

2. การแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอก ราชการ โดยได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานจัดการบุคลากร (Office of Personnel Management) เป็นรายชื่อ ไป การแต่งตั้งบุคลากรจากภายนอกมาเป็นผู้บริหารแบบ CEO นี้ มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนผู้บริหารทั้งหมด

3. การว่าจ้างตามกำหนดระยะเวลา อาจมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากภายนอกก็ได้ โดยมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปี และสามารถต่อสัญญาจ้างใหม่ได้ มักนิยมใช้ในโครงการพิเศษของรัฐ

4. การว่าจ้างกรณีเร่งด่วน เมื่อมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนกะทันหัน ก็สามารถว่าจ้างบุคคลเข้ามาเป็นผู้บริหารได้เป็นกรณีพิเศษ สามารถว่าจ้างได้ไม่เกิน 18 เดือน แต่เมื่อหมดสัญญาจ้างแล้วไม่สามารถต่อสัญญาได้

ตำแหน่งประเภทที่ 3 และ 4 ว่าจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของผู้บริหารทั้งหมด

คุณสมบัติสำคัญของผู้บริหารแบบ CEO มี 5 ประการ ดังนี้

1. สามารถนำความเปลี่ยนแปลง ได้แก่ เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีความคิดสร้างสรรค์ และความคิดริเริ่ม มีความตื่นตัวอยู่เสมอ

ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ดี ยินดีในการให้บริการ คิดเชิงยุทธศาสตร์ และมีวิสัยทัศน์

2. มีความเป็นผู้นำที่ดี ได้แก่ จัดการกับความขัดแย้งได้ ใส่ใจกับวัฒนธรรม มีความซื่อสัตย์และหยิ่งในศักดิ์ศรีของตนเอง และมีความสามารถในการสร้างทีมงาน

3. มุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ให้บริการแก่ลูกค้า มุ่งมั่นแน่วแน่ ความเป็นผู้ประกอบการ รู้จักแก้ปัญหา และมีความน่าเชื่อถือ

4. มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ มีความสามารถในการจัดการทางการเงิน การจัดการทางเทคโนโลยี และการจัดการทรัพยากรบุคคล

5. สามารถสร้างทีมงาน แนวร่วม และสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ดี ได้แก่ รู้จักใช้อิทธิพลและการเจรจาต่อรอง ทักษะในการเข้าสมาคม สามารถพูดทำความเข้าใจกับผู้อื่น แสวงหาหุ้นส่วนในการทำงานได้ดี และมีความสามารถในการเขียนสื่อความหมาย

ทั้งนี้ต้องอาศัยประวัติโดยรวมของผู้สมัคร ในด้านความเป็นมืออาชีพ ประสบการณ์ การศึกษาและฝึกอบรม รางวัลที่เคยได้รับ งานที่ทำสำเร็จ และศักยภาพ ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความรู้ ทักษะและความสามารถที่จำเป็นต่องานในตำแหน่งผู้บริหารแบบ CEO

จากการวิจัยเรื่อง CEO ทั้งของภาครัฐและเอกชน แสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำเป็นทั้งสมรรถนะทางวิชาชีพและสมรรถนะส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามประสบการณ์และการฝึกอบรมที่เป็นตัวเพิ่มพูนขีดความสามารถนั้น ก็ช่วยให้คุณสมบัติของคนๆ นั้นมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ในตำแหน่งผู้บริหารแบบ CEO



ในด้านการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารแบบ CEO นั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง คือ **คณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติ** (Qualification Review Board) ประกอบด้วย ผู้บริหาร CEO จำนวน 3 คน มีหน้าที่ในการพิจารณาเอกสารต่างๆ ของผู้สมัคร กรรมการ แต่ละคนต้องเป็นผู้เคยมีประสบการณ์ในการประเมินคุณสมบัติมาก่อน และดำรงตำแหน่งผู้บริหาร CEO มาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี **จุดเน้นการพิจารณา คือ สมรรถนะในการเป็นผู้นำของผู้สมัครแต่ละคน**

ส่วนการสัมภาษณ์นั้นเป็นหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานโดยจะคัดเลือกให้เหลือเพียง 1-3 ชื่อ เพื่อเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้คัดเลือก และแต่งตั้ง โดยมีระยะเวลาในการสรรหาประมาณ 3 เดือน และมีระยะเวลาทดลองงาน 1 ปี

รางวัลตอบแทนการปฏิบัติงานจะมี 2 ระดับ คือ ระดับหน่วยงาน โดยหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจะกำหนดรางวัลสำหรับผู้บริหาร CEO เป็นเงินรางวัลระหว่างร้อยละ 5-20 ของเงินเดือน **ระดับประเทศ** เป็นรางวัลจากประธานาธิบดี ให้แก่ผู้บริหาร CEO ที่ให้บริการที่ดีเลิศ สนับสนุนเพื่อนร่วมงาน และเห็นแก่ประโยชน์สุขของชุมชน มีการคัดเลือกที่เข้มข้น แต่ละหน่วยงานจะเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสม ให้คณะทำงานที่มีผู้แทนจากภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย พิจารณาตรวจสอบโดยมีเกณฑ์หลักอยู่ที่ภาวะผู้นำของผู้บริหารในการทำงานจนประสบความสำเร็จ เสนอรายชื่อให้ประธานาธิบดีอนุมัติ รางวัลระดับประเทศนี้มี 2 ประเภท ได้แก่

1. รางวัลนักบริหารที่ดีเลิศ (Distinguished Executive) จะได้รับเงินก้อนเป็นรางวัล

จำนวนร้อยละ 35 ของเงินเดือน เชื้อมกลัดทองและใบประกาศเกียรติคุณที่ลงนามโดยประธานาธิบดี

2. รางวัลนักบริหารที่มีคุณความดี (Meritorious Executive) ที่ให้แก่ผู้บริหารที่รับผิดชอบโครงการระยะยาวได้สำเร็จ โดยได้รับเป็นเงินก้อนจำนวนร้อยละ 20 ของเงินเดือน เชื้อมกลัดเงิน และใบประกาศเกียรติคุณที่ลงนามโดยประธานาธิบดี

ระบบ CEO ภาครัฐของออสเตรเลีย

ระบบ CEO ภาครัฐของออสเตรเลียเริ่มนำมาใช้เมื่อปี 1984 (2527) เพื่อให้ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเปิดกว้าง ยืดหยุ่น และมีการแข่งขันกันมากขึ้นที่จะทำให้เกิดความเป็นผู้นำ การจัดการในการพัฒนาและบรรจุแต่งตั้งผู้บริหาร และสร้างความรับผิดชอบเชิงนโยบาย และ ความเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงที่ว่างจะเปิดให้บุคคลภายนอกสมัครเข้ามาแข่งขันได้มีการจัดระบบการคัดเลือก การพัฒนา การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการว่าจ้าง

สถิติเมื่อเดือนมิถุนายน 2002 (2545) มีจำนวนผู้บริหารแบบ CEO ทั้งสิ้น 1,763 คน ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 40 - 54 ปี ผู้ที่อายุต่ำกว่า 40 ปีมี 10% แต่มีผู้บริหารที่เป็นผู้หญิงเพียง 28% หากเทียบกับเมื่อ 10 ปีที่แล้วก็ถือว่าเพิ่มขึ้นเท่าตัว

ผู้บริหารแบบ CEO เป็นบุคลากรที่สำคัญในระบบราชการของออสเตรเลีย เป็นผู้ให้คำปรึกษาเชิงนโยบายกับรัฐบาล นำนโยบายและโครงการของรัฐบาลไปปฏิบัติ และบริหารการให้บริการแก่ประชาชนและชุมชน โดยต้องมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ให้มั่นใจว่าจะดำเนินงาน



ให้ได้ผลผลิตและบริการที่บรรลุผลลัพธ์ (Outcomes) ที่รัฐบาลคาดหวังและตั้งเป้าไว้ ทั้งนี้ต้องมุ่งเน้นที่ผลผลิตและบริการเฉพาะของหน่วยงานตน และเชื่อมโยงผลผลิตและบริการเหล่านั้นกับเป้าหมายของรัฐบาลโดยรวมที่ตั้งไว้ ซึ่งผู้บริหารแบบ CEO ต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) และเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งต้องกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานสูง (High Performance)

ตำแหน่งที่ว่างต้องประกาศเป็นทางการทางสื่อของรัฐต่างๆ และในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นๆ คณะกรรมการคัดเลือกแต่ละคณะต้องมีผู้แทนจากคณะกรรมการราชการแห่งออสเตรเลีย (Australian Public Service Commission) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกด้วย กรรมการท่านนี้ต้องรายงานผลการคัดเลือกให้คณะกรรมการราชการแห่งออสเตรเลียทราบ และต้องลงนามรับรองผลการคัดเลือกก่อนที่จะประกาศผลและบรรจุแต่งตั้ง การคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้บริหารแบบ CEO มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก คือ จาก 14 % เมื่อปี 1992-1993 เป็น 25% ในปี 2000-2001

การประเมินผู้สมัครเป็น CEO ในภาครัฐของออสเตรเลีย ใช้เกณฑ์สำคัญในการคัดเลือก CEO ที่มาจากกรอบความสามารถในการเป็นผู้นำของผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Leadership Capability Framework) และได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่เดือนกันยายน 1999 (2542)

เกณฑ์การคัดเลือก CEO ได้แก่

1. การคิดเชิงกลยุทธ์ที่แหลมคม ประกอบด้วยความสามารถ ดังนี้

- การผลักดันเป้าหมายและทิศทางขององค์กร
- มุ่งเน้นยุทธศาสตร์
- ความสามารถในการแสวงหาโอกาสและและข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการนำองค์กรสู่เป้าหมายทางยุทธศาสตร์
- แสดงให้เห็นถึงความรอบรู้ เฉลียวฉลาด และสามัญสำนึก

2. ผลการปฏิบัติงานที่ประสบความสำเร็จ ประกอบด้วยความสามารถ ดังนี้

- การบริหารองค์กร
- ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ
- สร้างสรรค์ความเปลี่ยนแปลง
- ทำให้สิ่งที่เคลือบแคลงกำกวมเกิดความชัดเจน
- บริหารงานสู่ความสำเร็จและมอบหมายและส่งมอบงานต่อได้

3. ความมีศักดิ์ศรีและทำตนเป็นแบบอย่าง ประกอบด้วยความสามารถ ดังนี้

- เป็นมืออาชีพและซื่อสัตย์
- มีความกล้าหาญและกล้าเผชิญความเสี่ยง
- มุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติงาน
- ยืดหยุ่น และปรับตัว
- ระมัดระวังตน
- มุ่งมั่นพัฒนาตนเอง

4. ความสัมพันธ์ในการทำงานที่ก่อให้เกิดผลผลิต ประกอบด้วยความสามารถ ดังนี้

- สร้างเสริมความสัมพันธ์ทั้งภายในภายนอก
- อำนวยให้เกิดความร่วมมือและหุ้นส่วนในการทำงาน



- เห็นความสำคัญของความแตกต่างและความหลากหลาย

- ให้แนวทาง คำปรึกษา และพัฒนาคนในองค์กร

5. การสื่อความเข้าใจที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น ประกอบด้วยความสามารถ ดังนี้

- สื่อความเข้าใจที่ชัดเจน

- รับฟัง ทำความเข้าใจ และปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นที่แตกต่างกัน

- เจจาะต้อรองผู้อื่นคล้อยตามได้

กรอบความสามารถในการเป็นผู้นำของผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Leadership Capability Framework) ส่งผลให้ต้องมีการสร้างความเข้าใจร่วมกันในปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors) ในการปฏิบัติงาน กรอบดังกล่าวเกิดจากการทำวิจัยอย่างจริงจัง ลึกซึ้ง และการปรึกษาหารือกับผู้บริหารระดับสูงอย่างกว้างขวาง การจะเน้นเกณฑ์ด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านเป็นพิเศษขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของหน่วยงานนั้นๆ

การพัฒนาความเป็นผู้นำของผู้บริหารแบบ CEO มี 2 มิติ คือ หน่วยงานจัดหลักสูตรฝึกอบรมเอง โดยมีเนื้อหาสาระเฉพาะที่จะเป็นประโยชน์กับผู้บริหารและการบริหารเฉพาะองค์กรของตนเป็นหลัก และคณะกรรมการราชการแห่งออสเตรเลียจัดหลักสูตรฝึกอบรม โดยมุ่งเน้นความเป็นผู้นำที่เหมาะสมกับทุกหน่วยงาน โดยหน่วยงานต่างๆ สามารถเลือกได้ว่า จะส่งผู้บริหารของตนมาอบรมในหลักสูตรของ

คณะกรรมการ หรือจะจัดฝึกอบรมเอง

หลักสูตรฝึกอบรมหรือพัฒนาผู้บริหาร CEO มีหลายหลักสูตรหลายระดับ ทั้งที่เป็นหลักสูตรสำหรับผู้ที่จะประสงค์จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้บริหาร CEO เป็นหลักสูตรเตรียมความพร้อมกว้างๆ ปูพื้นเตรียมความพร้อมที่จะเข้าสู่ผู้บริหาร CEO หลักสูตรผู้นำการบริหาร มีเนื้อหาที่เข้มข้นสำหรับผู้บริหาร CEO ที่มีประสบการณ์อย่างน้อย 2-3 ปีขึ้นไป และหลักสูตรที่ทำงานได้ด้วยอบรมไปด้วย อาทิ อบรมระหว่างรับประทานอาหารเช้า อาหารกลางวัน ลัมมนา วันเดียวหรือ 2-3 วัน รวมทั้งมีการพิมพ์จดหมายข่าวเป็นสื่อความรู้และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ ผู้บริหาร CEO นอกจากนี้ยังมีเว็บไซต์เผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารสำหรับผู้บริหารและ ผู้สนใจทั่วไป

นอกจากนี้รัฐบาลออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีความร่วมมือกันในการพัฒนาผู้บริหาร CEO โดยจัดตั้ง Australia and New Zealand School of Government ขึ้น โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยหลายแห่งทั้งในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ จัดหลักสูตร 2 ระดับ ได้แก่ หลักสูตรระดับปริญญาโทด้านบริหารรัฐกิจสาขาผู้บริหารระดับสูง เพื่อพัฒนาผู้บริหารรุ่นใหม่ที่จะเข้ามาเป็นผู้นำภาครัฐในอนาคต และหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะเฉพาะด้านสำหรับผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารระดับสูง



จินตนาการใหม่ (Re-imagine)*

Tom Peters

คำนำ : ผมบ้าสุดๆ

ธุรกิจไปได้อย่างราบรื่น หรืออย่างน้อยที่สุดก็น่าจะเป็นเช่นนั้น แต่แล้ว “การดำเนินธุรกิจ” ที่ล้มเหลว กลับจุดรั้งความมุ่งมั่นของเราที่จะก้าวไปสู่การปฏิวัติการทำงานซึ่งเกิดอยู่ในขณะนี้ ในระบบเศรษฐกิจใหม่ เราต้องฉวยคว้าอำนาจที่จะมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อชีวิตการทำงานของตน เรื่องนี้นับว่าเป็นข่าวร้าย (แม้จะน่าตื่นเต้น) เพราะเราไม่มีสิทธิ์เลือก

บทนำ : สงครามใหม่ ธุรกิจใหม่

เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 พวกเครื่องบินรบกลุ่มเล็กๆ ที่เชี่ยวชาญในอินเทอร์เน็ตก็ทำให้มหาอำนาจหนึ่งเดียวในโลกต้องสั่นสะเทือน ผู้ก่อการร้ายกลุ่มนี้ก่อตัวขึ้นเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด รวดเร็ว แยกย่อย ยืดหยุ่น เด็ดขาด และที่สำคัญสามารถทะลุทะลวงองค์กรราชการขนาดใหญ่ที่ขวาง

ทางได้อย่างราบคาบ เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้เกี่ยวกับสงครามต่อต้านการก่อการร้ายหรือไม่ใช่แน่นอน เป็นหนังสือเกี่ยวกับความล้มเหลวขององค์กรที่มีได้สร้างมาสำหรับยุคสมัยนี้

ตอนที่ 1 ธุรกิจใหม่ บริบทใหม่

บทที่ 1 จินตนาการโลกเสียใหม่ : สิ่งที่ดีที่สุดทั้งหมดผ่านพ้นไปแล้ว

เราอยู่ในยุคที่กำลังมีการปรับแนวคิดพื้นฐานใหม่ ในเรื่องวิสาหกิจ องค์กร และแม้แต่มนุษย์เองคืออะไร ? มูลค่าสร้างขึ้นได้อย่างไร ? และเส้นทางงานอาชีพเป็นอย่างไร ? ขอต้อนรับสู่โลกที่ “มูลค่า” เกิดขึ้นจากสิ่งที่เป็นนามธรรม จับต้องไม่ได้เหมือนวัตถุ นั่นคือจินตนาการทางเศรษฐกิจ เราอยู่ในสถานการณ์ทะเลาะวิวาทที่ไร้กฎเกณฑ์ เราจะทำอย่างไรดี ? ขอให้เฝ้าระวังกับความยุ่งยาก ! สนุกสนานกับการทะเลาะก็แล้วกัน !

*นายรักกิจ ศรีสินทร์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 ว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ แปลและเรียบเรียง จากเนื้อหาสรุปของหนังสือ Re-imagine แต่งโดย Tom Peters ซึ่งเป็นหนังสือเล่มล่าสุดที่ฯพณฯ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แนะนำให้ผู้บริหารได้อ่าน



บทที่ 2 เริ่มต้นใหม่ : การทำลายที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

“การทำลาย” ลองกลืนคำๆ นี้ลงไป ดูสิว่ารสชาติเป็นอย่างไร มันคงยอมรับไม่ได้ง่ายๆ อย่างน้อยก็ในช่วงแรกๆ แต่ในที่สุดท่านก็ต้องยอมรับมันจนได้ เพราะการทำลายเป็นสิ่งที่ต้องทำในวันนี้ สร้างขึ้นมา “เพื่อให้คงอยู่ตลอดไป” จั๊นหรือ? ทั้งๆ ที่หยิ่งยะโสแถมยังก้าวร้าว ขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ โง่เง่า ซึ่งแม้แต่ “การจัดการที่ดี” ก็ยังกำจัดการไม่ได้ บริษัทใหญ่ๆ ที่แม้จะดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี มักล้มเหลวที่จะเริ่มสิ่งใหม่ๆ เพราะมัวแต่ระมัดระวังตัว แก้ไขแต่สิ่งเล็กๆ ทั้งๆ ที่วันนี้ถึงเวลาแล้วที่ต้อง “ทุบทิ้ง แล้วสร้างใหม่”

ตอนที่ 2 ธุรกิจใหม่ เทคโนโลยีใหม่

บทที่ 3 ในเส้นผมที่ยุ่งเหยิง : กลียุคของพนักงาน

มีการคาดการณ์ว่า ภายใน 15 ปีข้างหน้า อย่างน้อย 80% ของพนักงานในสำนักงานต่างๆ อาจหายไป หรือเปลี่ยนภาระหน้าที่ใหม่ อย่างที่คาดไม่ถึงถึงการจ้างพนักงานในสำนักงานจบลงแล้ว ความมั่นคงในอาชีพจบสิ้นลงแล้วโดยสนิท คุณพร้อมหรือยัง ? ขอให้สนุก (ช่างสายเกินคาดคิด)

บทที่ 4 เทคโนโลยีสารสนเทศเปลี่ยนทุกสิ่ง: “ขึ้นรถมา” (on the Bus) ไม่งั้นก็ “ตกรถ” (off the Bus)

อินเทอร์เน็ตช่วยให้เราฝันในสิ่งที่เมื่อก่อนฝันไปไม่ถึง ความฝันถึงเงินฝากก้อนใหญ่ของลูกค้า การทำธุรกรรมที่ไร้พรมแดน ชุมชนแบบใหม่ๆ Web และเทคโนโลยีใหม่ด้านอื่นๆ จะโยกย้ายอำนาจการควบคุมจากผู้จัดการไปยังพนักงานธรรมดาๆ และจากบริษัทไปยังลูกค้า

บ่อยครั้งที่ความกลัวที่จะสูญเสียอำนาจการควบคุม ทำให้ไม่สามารถไปให้ถึงจุดสุดยอดของ Web ได้ แต่สำหรับผู้ที่ยืนรถมา ยอมรับการปรับเปลี่ยนการใหม่ทั้งหมด จะได้รับประโยชน์จากการเรียนรู้บทเรียนแห่งอำนาจ นั่นคือ “Web คือทุกสิ่ง”

ตอนที่ 3 ธุรกิจใหม่ มูลค่าใหม่

บทที่ 5 จาก “ศูนย์ต้นทุน” (Cost Center) สู่การเป็นดารา (Stardom) : การแปลงรูปไปเป็นธุรกิจให้บริการแบบมืออาชีพ (Professional Service Firm Transformation : PSF)

คุณทำงานด้านจัดซื้อจัดจ้าง ด้านการลำเลียงสินค้า ด้านการเงิน ด้านบุคลากร หรือด้านระบบสารสนเทศ ไม่ว่าคุณคือใคร ? เป็นผู้บริหารหรือไม่? เป็นโชคของชีวิตคุณหรือที่จะได้เป็น “ศูนย์ต้นทุน”? ไม่ใช่แน่นอน ! คุณเป็นซูเปอร์สตาร์เพลงร็อค เป็นนักปฎิวัติ เป็นแชมป์การเปลี่ยนแปลงที่ห้าวหาญ เป็นนักสร้างจินตนาการใหม่ (Re-imagineer) ต่างหาก หรืออย่างน้อยคุณก็อาจเป็นสิ่งนี้ได้ แต่แรกสุดคุณต้องจินตนาการงานของคุณเสียใหม่ให้เป็นธุรกิจให้บริการมืออาชีพ (PSFs) คุณต้องเปลี่ยนบทบาทการแสดงของตัวเองใหม่ ให้เป็นผู้จัดการทุนทางปัญญาที่สร้างสรรค์ (Creative Intellectual Capital)

บทที่ 6 ธุรกิจบริการแบบมืออาชีพ : Solutions สิ่งที่ยั่งยืนไม่ได้

เราวิ่งวนไปวนมา เราตามหลังซึ่งกันและกัน สิ่งดีๆ จึงกลายเป็นเรื่องสามัญหมายความว่า กำแพงที่ขวางกั้นเราไว้นั้นสูงขึ้นทุกทีๆ แต่มีบางอย่างเกิดขึ้น บางอย่างที่ยิ่งใหญ่ นั่นคือ “ผลผลิต” และ “บริการ” เปลี่ยน



ไปเป็น “Solutions” แทน ผู้นำอุตสาหกรรม
ทุกแห่งกำลังบ่นหาไปในทิศทางเดียวกัน
จากการขายสินค้า ไปเป็นการขายระบบและ
บริการแบบบูรณาการครบวงจร

บทที่ 7 ขอต้อนรับสู่โลกที่ตัดข้าม ภารกิจ : Solutions 50

จะเศรษฐกิจเก่า เศรษฐกิจใหม่ ขาย
บริการ หรือขาย Solutions เรื่องที่มักเกิดขึ้น
ซ้ำๆ เสมอคือ ไม่ว่า “หากเราแค่สามารถพูดกัน
อย่างเป็นกันเองได้” “จินตนาการกิจการใหม่--
ในรูปแบบยุทธศาสตร์ “on the bus” ตัวแบบ
บริการมืออาชีพ หรือการขาย “ Solutions
แบบบูรณาการ” สิ่งเหล่านี้จะเป็นจริงได้ก็ต่อ
เมื่อได้ทำลายกำแพงที่กั้นเราลงไปแล้ว ด้วย
50 แนวคิดในการทำลายกำแพงกัน (50 Barrier-
Breaking Ideas)

ตอนที่ 4 ธุรกิจใหม่ ยี่ห้อใหม่

บทที่ 8 เหนือกว่า Solutions : เสนอ ประสบการณ์ที่น่าจดจำ

การขับเคลื่อนห่วงโซ่มูลค่าทำให้เกิด
สิ่งต่างๆ มากกว่าที่เคย นั่นคือการมุ่งเน้น
คุณสมบัติเชิงนามธรรมของสินค้าและบริการ
อาทิ ความสะดวก ความอบอุ่น ความเป็นมิตร
ความงาม ความน่าเชื่อถือ และต้องตาตรงใจ
มีคำหนึ่งที่สรุปคุณสมบัติเหล่านี้ได้ดีที่สุดคือ
ประสบการณ์ นี่ไม่ใช่การเล่นคำ ประสบการณ์
เป็นแก่นสาระของชีวิตในระบบเศรษฐกิจใหม่
ซึ่งมีเงินจำนวนนับพันๆ ล้านดอลลาร์เป็น
เดิมพัน

บทที่ 9 มากกว่าประสบการณ์ : จับ “ธุรกิจความฝัน”

แนวคิดเรื่อง “ประสบการณ์” ช่วย
ขยายขอบเขตให้แก่ผู้คนที่อยู่ในแวดวงธุรกิจ

เป็นอย่างมาก เราต้องเปิดกว้างทั้งด้านจิตใจ
และภาษา บ่ายต่อไปของขบวนการแห่งมูลค่าคือ
ความฝัน เมื่อนำความฝันมาใส่ไว้ในวิสัยทัศน์
ของบริษัท ต้องให้เป็นความฝันที่จะเป็น “โอกาส
ช่วยให้ลูกค้าได้สมปรารถนา” ด้วย ไม่ใช่เป็น
ฝันลมๆ แล้งๆ ผลผลิต “ความฝัน” นำมา
ซึ่งผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้น มหาศาลกว่าผล
ตอบแทนจากผลผลิตธรรมดา คุณพร้อมหรือยัง
ที่จะก้าวสู่ธุรกิจความฝัน

บทที่ 10 การออกแบบ: “จิตวิญญาณ” ของกิจการแนวใหม่

คนส่วนมากรู้ที่จะออกแบบเปลือกนอก
ให้ดูงดงามเหมือนการแต่งหน้าด้วยเครื่องสำอาง
แต่ที่ถูกต้องแล้ว การออกแบบที่ยิ่งใหญ่ เป็น
เรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตวิญญาณ สิ่งนี้จำเป็นต่อการ
บริการที่ยิ่งใหญ่ เหมือนกับที่จำเป็นต่อผลผลิต
ที่ยิ่งใหญ่ จำเป็นต้องมีทั้งในสินค้าปกติที่ใช้
ประจำวัน และสินค้าหรูหราพิเศษ จัดเป็นระเบียบ
วาระสำคัญสุดของบริษัทยิ่งใหญ่ทุกแห่ง และ
เช่นเดียวกัน เงินจำนวนนับพันๆ ล้านดอลลาร์
คือเดิมพันที่จะได้รับ เช่นเดียวกับผลตอบแทน
ทางจิตวิญญาณที่จะมีร่วมกัน

บทที่ 11 เลื้อยสูงทางยาว : ระบบที่ งดงาม

เวลาเราคิดถึงระบบและบริการ เรามัก
คิดถึง “น็อต” และ “สกรู” (Nuts and Bolts)
ซึ่งเป็นเรื่องทางวิศวกรรมที่สร้างสิ่งต่างๆ ขึ้น
เพื่อให้ “งานเสร็จ” ความยากลำบากส่วนใหญ่ที่
ธุรกิจต้องเผชิญ เกิดจากความน่าเกลียดของระบบ
และกระบวนการนั่นเอง ลองดูที่องค์ประกอบ
ของระบบต่างๆ ในบริษัทสิ ไม่ว่ากระบวนการ
คัดเลือก หรือหลักสูตรฝึกอบรมดูว่ามันเป็นเรื่อง
ง่ายๆ ไหม ชัดเจนหรือไม่ สง่างามหรือเปล่า
สวยงามไหม ? ถ้าไม่ เป็นเพราะอะไรเล่า !



บทที่ 12 ข้อเสนอมูลค่าสูงสุด: หัวใจของการตั้งยี่ห้อ

ทุกคนรู้ว่าการตั้งยี่ห้อนั้นสำคัญกว่าเรื่องอื่น สินค้าหรือบริการชิ้นเลิศไม่ใช่แค่จุดเริ่มต้น จะไปยังจุดสุดท้ายของเกมได้ต้องสร้างเอกลักษณ์ที่ดึงดูดใจคน ไม่ทุกคนที่เข้าใจว่าการตั้งยี่ห้อเกี่ยวข้องกับความหมาย ไม่ใช่เรื่องการตลาด แต่เกี่ยวกับตรรกะที่ลึกซึ้งของบริษัท ไม่ใช่ตราสัญลักษณ์ที่หวือหวา คุณเป็นใคร ? ทำไมจึงอยู่ที่นี้ ? นี่เป็นหัวใจของการตั้งยี่ห้อ

ตอนที่ 5 ธุรกิจใหม่ ตลาดใหม่

บทที่ 13 แนวโน้มมูลค่าล้านล้านดอลลาร์ I : อำนาจของสตรี

นักการธนาคาร ผู้ผลิตรถยนต์ เจ้าของโรงแรม และเจ้าของสถานเสริมสุขภาพ (รวมถึงผู้นำธุรกิจอื่นๆ อีกนับไม่ถ้วน) ไม่เข้าใจสิ่งนี้ สตรีสหรัฐสร้างมูลค่า GDP มากกว่าครึ่งหนึ่ง พวกเธอเป็นผู้อยู่เบื้องหลังที่ผลักดันการซื้อขายของผู้บริโภคส่วนใหญ่ รวมถึงการซื้อขายธุรกิจต่างๆ ส่วนใหญ่อีกด้วย ถ้าไม่ปฏิบัติต่อสตรีราวกับตลาดที่ทรงคุณค่า ก็เท่ากับว่าเมินเฉยให้กับตลาดนั่นเอง สตรีเป็นเกมหลัก เพราะ - Willie Sutton โจรปล้นธนาคาร กล่าว - “เธอคือกระเป๋าสตางค์”

บทที่ 14 แนวโน้มมูลค่าล้านล้านดอลลาร์ II : ขุมทรัพย์มหาศาล (Boomer Bonanza)

เราแก่ลงทุกที ประชากรในประเทศอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มผู้สูงอายุมากขึ้น อย่างรวดเร็ว ความหมายของคำว่า “คนแก่” และ “ผู้สูงอายุ” กำลังเปลี่ยนไปอย่างพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ ตรรกะทางธุรกิจดูถูกไม่ได้ “ผู้ใหญ่กลุ่มใหม่” เหล่านี้มีจำนวนมากและกำลังเพิ่ม

ขึ้นเรื่อยๆ คนเหล่านี้ร่ำรวยอย่างมหาศาล และยังมีเวลาเหลืออีกหลายทศวรรษที่จะให้จับจ่ายใช้สอย แถมยังคุ้นเคยกับการปรนนิบัติอย่างดีเยี่ยมจากกิจการพาณิชย์ต่างๆ อีกด้วย แต่ขณะนี้คนเหล่านี้กลับได้รับการปรนนิบัติที่แย่มาก แนวโน้มนี้ยิ่งใหญ่ ดังนั้นเราต้องตอบสนอง

ตอนที่ 6 ธุรกิจใหม่ งานใหม่

บทที่ 15 ทำให้งานมีความหมาย : โครงการที่มีสีสัน (The WOW Project)

“โครงการ” คือ ภารกิจที่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด “โครงการที่มีสีสัน” คือภารกิจซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กระตุ้นใจคุณดึงดูดผู้อื่นให้ทำอะไรที่แตกต่างออกไป โครงการที่มีสีสันไม่ใช่ความสำเร็จสามัญๆ อีกชิ้นหนึ่ง แต่โครงการที่มีสีสันเริ่มต้นด้วยเป้าหมายที่กล้าหาญ พร้อมเผชิญความเสี่ยง และจบลงโดยทิ้งมรดกอันมีค่าไว้ให้

บทที่ 16 ไรซ์ดจักษ์ : โครงการที่มีสีสันเพื่อคนที่ไร้อำนาจ

การทำงานให้สำเร็จไม่เกี่ยวกับอำนาจที่เป็นทางการ หรือช่วงชั้นตำแหน่ง แต่เกี่ยวกับอารมณ์ความรู้สึก จินตนาการ และความวิริยะอุตสาหะ นี่แหละคือคุณ คนต่ำต้อยในองค์กรราวกับไรซ์ซึ่งอำนาจที่จะสร้างโครงการที่มีสีสันขึ้นมาได้ แต่ถ้ามีความคิดอันบรรเจิดเกิดขึ้นมาละก็ ต้องทำอย่างนี้ หากคนที่มีความคิดประหลาดๆ ที่จะสนับสนุนความพยายามของคุณแล้วจึงหาทางที่จะทำให้ความคิดดังกล่าวเกิดเป็นต้นแบบ (Prototype) จากนั้นก็ทำสิ่งนั้นไปจนกว่าความคิดดังกล่าวจะขยายวงไปสู่คนในตำแหน่งที่เหนือกว่า แต่เหนืออื่นใดคือ คุณต้องลงมือทำอะไรบ้างสักอย่าง



**บทที่ 17 ภารกิจของผู้บังคับบัญชา :
หาผู้กล้า สาธิต และถ่ายทอดเรื่องราว**

หากไม่คำนึงถึงตำแหน่งที่เป็นทางการแล้ว การสั่งให้เปลี่ยนแปลงมักเสียเวลาเปล่า เป้าหมายของงานผู้บริหารต้องเป็นสิ่งที่ปรับปรุงบริษัทให้สิ่งดีที่ตาเห็นใจแทรกซึมไปทั่วองคาพยพ ทำได้อย่างไร มีเพียงทางเดียว หาผู้กล้า (ผู้ที่สร้างแบบอย่างของวิธีการทำงานใหม่ๆ ที่น่าตื่นตะลึง) ให้เจอ สาธิตให้เห็น (ว่าหนทางใหม่ที่น่าตื่นตะลึงนี้ทำได้) เล่าเรื่องราว (ที่จับประกายจินตนาการว่ากำลังรอผู้กล้าอีกจำนวนมาก)

**บทที่ 18 นำงานที่มีสีสันให้ออกดอก
ออกผล : การขาย 25**

ไม่ว่าคุณจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้น้อยในการจัดซื้อ หรือเป็นผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน หรือประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา การทำงานให้สำเร็จก็เหมือนกับงานขาย เป็นเรื่องของการทำให้ผู้คนเร้าร้อนกับความคิดของคุณ แนะนำพวกเขาให้ลงนามกับคุณ และเกาะติดคุณเรื่อยไป คุณอาจเป็นปรมาจารย์ในสาขาที่คุณเลือก แต่ตอนนี้ถึงเวลาแล้วที่ต้องลับทักษะศิลปะของคุณให้คม และเป็นผู้ควบคุมกฎของการขายและการเมือง ในบทนี้ จะมีข้อคิดอยู่ 25 ประการเพื่อใช้กระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น

ตอนที่ 7 ธุรกิจใหม่ คนใหม่

**บทที่ 19 จินตนาการบุคคลใหม่ : ชีวิต
ในโลกที่คุณกำหนดเอง**

งานสำนักงานกำลังหายไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นคุณต้องหาหนทางใหม่ที่จะสร้างมูลค่าทางเลือกเพียงทางเดียว คือ ก้าวข้ามกิจกรรมที่น่าเบื่อซ้ำซาก มายังระดับที่มีการสร้างสรรค์ เราต้องแปลงร่างของเราเป็นนักธุรกิจที่แท้จริง (Genuine Businesspeople) เลิกตกเป็นทาส

เสียที ไม่ว่าเรายังเป็นลูกจ้างอยู่ในบริษัทหรือไม่ก็ตาม เราต้องประพาดตัวราวกับว่าเราเป็น CEO ในบริษัทของตนเอง เลือกเอาว่าจะ “แตกต่าง” (Distinct) หรือ “สูญพันธุ์” (Extinct)

**บทที่ 20 งานอันดับแรกของผู้บริหาร :
ความฉลาด 25**

เราก้าวมาสู่ยุคของความฉลาด ผู้คน (ความคิดสร้างสรรค์ ต้นทุนทางภูมิปัญญา แรงกระตุ้นที่จะเป็นผู้ประกอบการ) คือความฉลาดเหล่านี้ กิจการที่เป็นผู้นำตลาดด้านความฉลาด จะทำได้ดีกว่า แต่การจะดึงดูดและรักษาความฉลาดให้ได้นั้น องค์กรต้องเสนอสิ่งที่เหมาะสมที่จะทำงาน ที่ที่ผู้คนไม่แต่เพียงได้รับการจ่ายเงินเดือน แต่ได้รับสิ่งที่ดีเยี่ยม ในบทนี้ จะให้ข้อคิด 25 ประการในการจัดลำดับความสำคัญของคน

**บทที่ 21 พบผู้บริหารคนใหม่ : ผู้หญิง
ปกครอง**

ความฉลาดที่ยิ่งใหญ่มีอย่างจำกัด เราจะเพิกเฉยต่อความฉลาดอีกครั้งหนึ่ง (ที่จริงมากกว่าครึ่ง) ที่เรามีอยู่ได้หรือ ผู้หญิงยังคงเป็นแหล่งความฉลาดที่ถูกกละเลยมานาน ยิ่งกว่านั้นพวกเธอยังมีความเข้มแข็งที่เหมาะสมเป็นผู้นำในเศรษฐกิจใหม่อีกด้วย การเร่งสนับสนุนให้ผู้หญิงได้ก้าวมาเป็นผู้นำจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ในยุทธศาสตร์ลำดับต้นๆ

**บทที่ 22 ทำให้ถูกเสียตั้งแต่เริ่ม : การ
ศึกษาเพื่อยุคสร้างสรรค์และช่วยตัวเองได้**

ระบบโรงเรียนของเราจำกัดอยู่ในวงแคบและไม่ส่งเสริมการสร้างสรรค์ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ทุกยุคสมัย แต่ขณะนี้ เรามาถึงจุดเปลี่ยนแล้ว เป็นช่วงเวลาที่เราต้องจินตนาการทุกสิ่งใหม่ ทุกวันนี้โรงเรียนกำลังถูกขับเคลื่อนด้วยวัฒนธรรม



ประเพณีของยุคอื่น และเพื่อระบบเศรษฐกิจแบบอื่น กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนให้ทันสมัยเป็นสิ่งจำเป็นมากเพื่อมิให้ก้าวถอยหลังไปไกล

ตอนที่ 8 ธุรกิจใหม่ อาณัติใหม่

บทที่ 23 รากฐานที่มีมูลค่าเพิ่มสูง : คิดแปลกๆ

นวัตกรรมใหม่เป็นของง่าย มาด้วยความแปลก และคุณก็จะยิ่งแปลกมากขึ้น มาด้วยความทึม และคุณก็จะทึมยิ่งขึ้น นวัตกรรมที่แท้จริงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบังคับ การบังคับให้ตัวคุณไปหาคนที่จะดึงคุณไปสู่ทิศทางที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากอดีต ในยุคของความแปลกที่มีมาตรฐานสูงนี้ การตอบสนองที่เป็นไปได้ต่อความแปลก คือ ทำตัวให้แปลก

บทที่ 24 แสวงหาความเป็นเลิศ : การ์ดรายงาน 3 รุ่น

ในปี 1982 หนังสือ In Search of Excellence กลายเป็นหนึ่งในหนังสือขายดีที่สุดที่นำเสนอความคิดที่แปลกแนวออกไปว่าสิ่งที่แยกผู้ชนะออกจากผู้แพ้ทางธุรกิจ ไม่ใช่ความยอดเยี่ยมของแผนยุทธศาสตร์ แต่เป็นหนทางที่บริษัทจัดการและจูงใจผู้คน ยี่สิบปีต่อมา ความจริงและหลัก 8 ประการเหล่านั้นก็พิสูจน์ให้เห็นว่าถูกต้อง

บทที่ 25 การขยายตัวของยุคที่แตกเป็นเสี่ยงๆ : ภาวะผู้นำ 50

ภาวะผู้นำ คือ ความร่าเริง ร่าเริงจากโดดเดี่ยว นอกจากนี้ยังเป็นอาณัติใหม่สูงสุดเป็นปริซึมที่เหมาะสมที่จะใช้สรุปหนังสือเล่มนี้นั่นคือ การผจญภัยผ่านยุคที่แตกเป็นเสี่ยงๆ โครงการที่ไม่มีวันสิ้นสุดซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือ จินตนาการใหม่ ประกอบด้วยข้อคิด 50 ประการเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง



ปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังการปฏิรูประบบราชการและข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*

คณะทำงานศึกษาปัญหาผลกระทบการบริหาร
ราชการส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการ

1. ภาพการณ์

1.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การปรับเปลี่ยนกระทรวงและกรมในส่วนกลาง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการในส่วนภูมิภาคดังนี้

1.1.1 การยุบหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและจัดตั้งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ในภารกิจหน้าที่เดิม เช่น ยุบสรรพากรจังหวัด สรรพากรอำเภอ จัดตั้งเป็นสรรพากรพื้นที่ สรรพากรสาขา ยุบสรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตอำเภอ จัดตั้งเป็นสรรพสามิตพื้นที่ เป็นต้น

1.1.2 ยุบเลิกส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ เหลือเพียงส่วนราชการ

ส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด เช่น ป่าไม้อำเภอ ประมงอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ สหกรณ์อำเภอ

1.1.3 ยุบรวมหน่วยงานบางหน่วย ยุบเลิกหน่วยงานบางหน่วยและเปลี่ยนแปลงสังกัดบางส่วนราชการ เช่น รวมสำนักงานโยธาธิการจังหวัดกับสำนักงานผังเมืองจังหวัด เป็นโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ยุบเลิกสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด โอนสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดไปสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเปลี่ยนชื่อเป็นพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด

1.1.4 จัดตั้งหน่วยงานใหม่ หน่วยงานเดิมโอนไปสังกัดกระทรวงใหม่ เช่น จัดตั้งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด กระทรวงวัฒนธรรม

* บทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการศึกษา เรื่อง ปัญหาผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังการปฏิรูประบบราชการ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต ของคณะทำงานศึกษาปัญหาผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังการปฏิรูประบบราชการ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2546. (นายสุวัฒน์ ตันประวัติ รองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ช.ร.ก.ส.ป.มท. เป็นหัวหน้าคณะทำงาน)



โดยแยกจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โอนสำนักงานการกีฬาจังหวัด (รัฐวิสาหกิจ) จากสำนักนายกรัฐมนตรีและศูนย์พลศึกษาและกีฬาจังหวัด (ราชการส่วนกลาง) กระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

1.2 การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการ

สืบเนื่องมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าว เป็นผลให้ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานเปลี่ยนแปลงไป เช่น สำนักงานป่าไม้จังหวัด ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากโอนไปเป็นหน้าที่ของกระทรวงพลังงาน ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานระดับจังหวัด

2. ปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการ

2.1 ปัญหาด้านการบริหารราชการ

2.1.1 จังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ปรับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และ/หรือหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค (เช่น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย) ดังจะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด เป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ สำนักงานสรรพากรจังหวัด เป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่ การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1-2 (ยุบสำนักงานสหกรณ์

อำเภอในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์) และการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ (ขึ้นกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนกลาง) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ไม่ได้กำหนดให้กระทำได้ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ ที่มาตั้งสำนักงานอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัด อยู่ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการอยู่ก่อนแล้ว หน่วยงานเหล่านี้อยู่ในรูปศูนย์ภาค เขต แขวง ฯลฯ โดยบางหน่วยงานทำหน้าที่ทั้งด้านวิชาการและด้านบริหาร (ปฏิบัติ) ด้วย การให้ระดมสรรพกำลังเพื่อทำงานร่วมกันหรือการบูรณาการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดกระทำได้ค่อนข้างยาก ได้เพียงแต่ขอความร่วมมือเท่านั้น แต่การสั่งการ การบังคับบัญชา การให้ความดีความชอบ การให้คุณให้โทษ กระทำไม่ได้

การปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนภูมิภาคมาขึ้นตรงต่อส่วนกลางดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ามีผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยรวม เป็นการเพิ่มอำนาจและภารกิจของราชการส่วนกลาง (กระทรวง-กรม) แทนที่จะช่วยเสริมสร้างเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคลดลง เป็นอุปสรรคในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินและการแก้ไขปัญหาของจังหวัด อันขัดแย้งกับแนวคิดของนายกรัฐมนตรีที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี



ผลกระทบในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด จากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างบทบาทภารกิจของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคดังกล่าว แม้จะพิจารณาเห็นว่าเป็นเพียงระยะเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการเท่านั้นก็ตาม แต่หากจะพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับปัญหาพื้นฐานของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีอยู่โดยตลอดมา และยังไม่ได้รับการแก้ไข นั่นคือ ปัญหาเอกภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1.2 ขาดบุคลากรในระดับปฏิบัติ ผลของการปฏิรูประบบราชการทำให้บุคลากรระดับปฏิบัติในอำเภอ/กิ่งอำเภอ ลดจำนวนลง โดยเปลี่ยนเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลางหรือยุบเลิกอัตรา ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยนายอำเภอ/ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีส่วนราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาสำคัญที่อยู่ในบังคับบัญชาเพียง 6 หน่วย คือ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ทำการสัสดีอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานที่ดินอำเภอ (ยกเว้นอำเภอที่มีการจัดตั้งเป็นสาขาแล้ว) และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเท่านั้น ทำให้อำเภอไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลได้ นอกจากนี้การถ่ายโอนบุคลากรของอำเภอไปยังหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ก็มีผลทำให้การบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของอำเภอไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ดังกรณีการถ่ายโอนข้าราชการสังกัดกรมการปกครองไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ที่จัดตั้ง

ขึ้นใหม่) ก็มีผลทำให้เกิดปัญหาการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนของการทำการปกครองอำเภอ เป็นต้น

2.1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไม่สามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 38 (9) (10)) ได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้กระทำได้ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว และเป็นภาระแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดเกินไป ซึ่งแต่เดิมที่ยังเป็นส่วนราชการภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ และคอยกำกับดูแลให้หัวหน้าส่วนราชการใช้อำนาจโดยถูกต้อง

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ไว้ดังนี้

“มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้”



(1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

(9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(10) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(11) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(12) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(13) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) ถึง (12) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

ดังนั้น เมื่อหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ได้ปรับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจึงไม่สามารถมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ตามมาตรา 38(9) และ (10) ได้ทำให้การบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอขาดความคล่องตัว

2.1.4 มีความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ ข้าราชการบางส่วนยังไม่มีความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ข้าราชการบางหน่วยไม่ยอมรับในสังกัดใหม่ของตน เช่น ข้าราชการของหน่วยงานที่โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีการเปลี่ยนแปลงบุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติในหลายหน่วยงานมีประสบการณ์ ความรู้ความสามารถไม่ตรงกับภารกิจหน้าที่ ทำให้ต้องศึกษาและทำความเข้าใจใหม่ ทำให้เกิดภาวะชะงักงันในการปฏิบัติงาน และรวมถึงการปรับตัวของข้าราชการด้วย เช่น การถ่ายโอนข้าราชการของกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (ศูนย์พลศึกษาและกีฬาจังหวัด) ไปเป็นข้าราชการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกีฬาระดับจังหวัด) การถ่ายโอนข้าราชการส่วนภูมิภาค



สังกัดสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปเป็นข้าราชการกรมทางหลวงชนบท หรือพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

2.1.5 ระเบียบกฎหมายยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการกิจและโครงสร้างใหม่ เนื่องจากการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ แต่ระเบียบกฎหมาย คำสั่ง ยังไม่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกัน ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ กำหนดให้สรรพากรอำเภอเป็นกรรมการ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งนี้ไม่มีหรือในกรณีหน่วยงานภูมิภาคโอนไปสังกัดราชการส่วนกลาง การปฏิบัติตามระเบียบเดิมก็ยังไม่มีการแก้ไข โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน เป็นต้น

2.2 ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน

2.2.1 การให้บริการประชาชนของส่วนราชการเกิดข้อขัดข้องและไม่ทั่วถึง เนื่องจากส่วนราชการหลายส่วนในระดับอำเภอที่มีหน้าที่บริการประชาชนได้ยุบเลิกไป เช่น ป่าไม้อำเภอ สรรพสามิตอำเภอ ประมงอำเภอ และปศุสัตว์อำเภอ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการมาติดต่อขอรับบริการจากเจ้าหน้าที่ ดังเช่น การขออนุญาตฆ่าสัตว์ (โค กระบือ สุกร และไก่) หรือเคลื่อนย้ายสัตว์ ประชาชนต้องเดินทางมาติดต่อขออนุญาตที่จังหวัด (ปศุสัตว์จังหวัด) หรือกรณีการเคลื่อนย้ายไม้ ชักลากไม้ก็ต้องเดินทางมาติดต่อที่จังหวัด (ป่าไม้จังหวัด) บางครั้งก็ไม่ได้รับบริการตามที่ต้องการ เพราะหน่วยงานขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในลักษณะหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อทดแทนหน่วยงานที่ถูกยุบเลิกไป (เช่น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตร

และสหกรณ์) หรือการปรับเปลี่ยนจากอำเภอมาเป็นสาขา (เช่น สรรพสามิตอำเภอ เปลี่ยนเป็นสรรพสามิตสาขา) ก็ไม่สามารถทดแทนบริการที่เคยมีอยู่ที่อำเภอได้ เพราะหน่วยเคลื่อนที่ที่ตั้งขึ้นมาไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึงหรือในเวลาที่ต้องการ ดังเช่นเมื่อมีสัตว์เจ็บป่วย ฯลฯ จังหวัด (ปศุสัตว์จังหวัด) ก็ไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้ทันทั่วถึง

ผลกระทบจากการที่หน่วยราชการระดับอำเภอหลายหน่วยได้ยุบเลิกไปแล้วจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในลักษณะเคลื่อนที่ (Mobile Unit) เพื่อให้บริการประชาชนทดแทนหน่วยราชการที่ยุบเลิกไปดังกล่าวข้างต้นนั้น น่าจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์สำคัญของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้ใน **มาตรา 3/1** ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้ทั่วถึงกัน การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

2.2.2 ประชาชนเกิดความสับสนในการขอรับบริการจากหน่วยงานราชการ ทั้งนี้ อันเป็นผลเนื่องมาจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภารกิจของหน่วยงาน และความไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่ตั้งขึ้น



ใหม่กับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม เช่น การกิจของ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้เกิด
ความสับสนในการปฏิบัติงานและการมอบ
หมายความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ส่วนราชการ
ประจำอำเภอหลายส่วน ที่มีหน้าที่ในการให้
บริการประชาชน และได้ยุบเลิกไป ได้มีการตัด
โอนอัตรากำลังให้มาปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่
ส่วนราชการประจำจังหวัด ทำให้ประชาชน
ผู้ใช้บริการต้องมาติดต่อขออนุญาต อนุมัติที่
จังหวัด ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการ
เดินทาง ดังกรณีการยุบป่าไม้อำเภอ ทำให้การ
ขออนุญาตประกอบกิจการแปรรูปไม้ การค้าไม้
ต้องไปขอที่จังหวัด บางจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ให้
บริการ (เขต/พื้นที่) อยู่ห่างไกล ประชาชนต้อง
เสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเป็นอันมาก
ขณะที่เจ้าหน้าที่ก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายใน
การย้อนกลับไปตรวจสอบสถานที่ในพื้นที่อีกเช่นกัน

นอกจากนี้ ความสับสนใน
การมาขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐยัง
เห็นได้จากกรณีสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด
และสำนักงานสรรพสามิตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
ปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่
สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา สำนักงาน
สรรพสามิตภาค สังกัดกรมสรรพสามิต ประชาชน
ที่มาติดต่อก็ได้รับความเดือดร้อนในการมาขอ
รับบริการจากหน่วยงานซึ่งอยู่ต่างพื้นที่ เช่น
จังหวัดนครปฐมแบ่งเป็น 2 สาขา ได้แก่
สรรพสามิตพื้นที่นครปฐม 1 สำนักงานตั้งที่
อำเภอเมือง รับผิดชอบงานพื้นที่อำเภอเมือง
และอำเภอนครชัยศรี และสรรพสามิตพื้นที่
นครปฐม 2 สำนักงานตั้งที่อำเภอสามพราน
รับผิดชอบงานพื้นที่อำเภอสามพราน อำเภอ

พุทธมณฑล อำเภอบางเลน อำเภอดอนตูม
และอำเภอกำแพงแสน ดังนี้ เป็นต้น

2.2.3 หลายกระทรวงยังไม่ได้จัด
ตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ทำให้ประชาชน
ไม่สามารถรับบริการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ (เช่น
กระทรวงพลังงาน) และหลายหน่วยงานยังไม่มี
หน่วยงานในระดับจังหวัด แต่มีหน่วยงานใน
ระดับภาคหรือศูนย์ที่มีสำนักงานตั้งอยู่นอกพื้นที่
ทำให้เกิดปัญหาในด้านการขออนุญาต การ
พิจารณาอนุญาต และยากต่อการประสานงาน
เช่น การกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำมัน
เชื้อเพลิงและก๊าซปิโตรเลียม และการดำเนินงาน
ด้านการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น

ผลกระทบจากการจัดตั้ง
หน่วยงานใหม่ แต่ไม่มีหน่วยงานในสังกัดส่วน
ภูมิภาค (เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กรมป้องกัน
และบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย)
ทำให้ประสิทธิภาพการบริหารงานของจังหวัด
ลดลง ในกรณีของกระทรวงวัฒนธรรม มีการ
จัดตั้งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขึ้นกับส่วน
กลาง ขณะทำงานในระดับพื้นที่มีปริมาณมาก
โดยโอนงานมาจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
และมีหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบว่าด้วยการ
จัดตั้งสภาวัฒนธรรมจังหวัดตามรัฐธรรมนูญอีก
ด้วย ขณะที่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบน้อย ส่วน
กรณีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็
ไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกัน โดย
ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น
อยู่กับเขตพื้นที่ เมื่อเกิดกรณีฉุกเฉิน เร่งด่วน
การสั่งใช้ทรัพยากรไม่คล่องตัว ส่วนกรม
ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมีการ
จัดตั้งกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด



และอำเภอ แต่ขึ้นกับส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้ผลเท่าที่ควร

2.2.4 จังหวัดขาดแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากหน่วยงานในส่วนกลางต้นสังกัดของหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่มีการสั่งการหรือขวงกรอบแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะกระทรวงที่ตั้งใหม่ และไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค แต่มีการตั้งเป็นศูนย์/สำนักงานเพื่อปฏิบัติงานแทนส่วนกลางในจังหวัด เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้จัดตั้งศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัดขึ้น เป็นหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในแต่ละจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางในการส่งเสริม สนับสนุน และประสานกับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนากีฬาและนันทนาการในระดับจังหวัด ทั้งนี้ โดยตัดโอนอัตรากำลังมาจากกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ล้วนไม่เคยปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยวมาก่อน ประกอบกับส่วนกลางก็ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติหรือข้อสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทราบ ทำให้การดำเนินงานในเรื่องนี้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน หรือกรณีกระทรวงวัฒนธรรมก็เช่นเดียวกัน กระทรวงวัฒนธรรมได้มีการจัดตั้งสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยงานส่วนกลาง โดยตัดโอนภารกิจและอัตรากำลังมาจากสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ยังไม่ทราบเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจของหน่วยงาน ตำแหน่งหน้าที่

การงาน รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของหน่วยงานอยู่ในสภาวะชะงักงัน การตัดโอนอัตรากำลังขณะนี้ก็ยังไม่แล้วเสร็จ ความไม่ชัดเจนต่างๆ ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารโดยรวมของจังหวัด

2.3 ปัญหาด้านอื่นๆ

2.3.1 การประสานการดำเนินงานของจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากมีหน่วยงานส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอปรับขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมาก ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดให้ได้ผลอย่างแท้จริง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาการสั่งการต่างๆ ได้ นอกจากขอความร่วมมือเท่านั้น ดังเช่น การแก้ไขปัญหาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังขาดหน่วยงานที่จะลงไปกำกับ ตรวจสอบดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากติดขัดด้วยข้อกฎหมายและอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอำนาจเฉพาะตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดและของอำเภอตามกฎหมายของท้องถิ่นเท่านั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่เดิมคือ สำนักงานผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นกับกรมการปกครอง ปัจจุบันหัวหน้าหน่วยงาน (ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น) สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) ซึ่งไม่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยตรง



และเป็นหน่วยงานส่วนกลาง จึงจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดลงไปกำกับดูแลหน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทำให้เกิดช่องว่างในการที่ไปบูรณาการความร่วมมือกับท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ช่างต้นได้ผลอย่างสมบูรณ์ เนื่องจากมีข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าว

2.3.2 การแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับมอบอำนาจในเรื่องนั้นๆ จากส่วนกลาง และไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา หน่วยงานต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนภูมิภาคเดิม ที่ปรับเปลี่ยนมาเป็นส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนกลางที่จัดตั้งหน่วยงาน ณ ที่ตั้งจังหวัด ในรูป ศูนย์ เขต แขวง ฯลฯ อยู่ก่อนแล้ว โดยหน่วยงานลักษณะดังกล่าวนี้ บางหน่วยทำหน้าที่ทั้งในทางวิชาการและในเชิงบริหารด้วย ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของจังหวัดในระบบบริหารส่วนภูมิภาคลดลง

2.3.3 การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีฉุกเฉิน แรงด่วน หรือเมื่อมีภัยพิบัติต่างๆ จังหวัดขาดความคล่องตัวในการสั่งใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ขึ้นกับส่วนกลาง และเครื่องมือเครื่องใช้ หรือเครื่องจักรกลต่างๆ ก็อยู่ต่างพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งใช้ได้ทันที ดังกรณีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ขึ้นกับส่วนกลาง สังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ (โดยยุบสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และรวมงานของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย เข้ามา

ไว้ด้วยกัน) โดยศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนี้จะขึ้นกับเขต ซึ่งตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่จังหวัดออกไป และเครื่องจักรกลต่างๆ จะมารวมอยู่ที่เขต ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการสั่งใช้เครื่องจักรกล เครื่องมือเครื่องมือต่างๆ ของจังหวัดจะขาดความคล่องตัวเมื่อเกิดภัยพิบัติ หรือภัยสาธารณะต่างๆ ที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเป็นการเร่งด่วน หรือเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ประกอบกับปัจจุบันศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดก็ยังไม่มีความพร้อม และงานบางส่วนก็ฝากไว้ที่ป้องกันจังหวัด (สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) การที่หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ไม่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับจังหวัดและอำเภอ ตามลำดับ ไม่สามารถสั่งการควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรง อันส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะเร่งด่วน

3.1.1 กรณีหน่วยงานราชการซึ่งสังกัดราชการส่วนกลางไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค แต่มีภารกิจต้องดำเนินการ หรือราชการบริหารส่วนกลางที่ยังไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคในขณะนี้ ควรดำเนินการดังนี้

(1) กระทรวงและกรมต้นสังกัดควรพิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอแล้วแต่กรณี ให้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ในระดับพื้นที่ได้ผลอย่างสมบูรณ์ ส่วนราชการซึ่ง



สังกัดราชการส่วนกลาง ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค แต่มีภารกิจต้องดำเนินการ (เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพลังงาน) จำเป็นต้องมีการจัดสรรบุคลากร รวมถึงอุปกรณ์ให้จังหวัดเพิ่มเติม โดยให้เป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบ

(2) สำหรับการจัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคของราชการส่วนกลาง ที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ (เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กรมต้นสังกัดควรจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบและปฏิบัติงานแทนหน่วยงานดังกล่าวไปพลางก่อน จนกว่าจะสามารถจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวได้

(3) รัฐควรเร่งขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยควรขยายผลไปทุกจังหวัดทั่วประเทศภายในปีงบประมาณ 2547 ทั้งนี้เพราะจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัดซีอีโอ) ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการทดลองใน 5 จังหวัด คือ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วนั้นมีผลการดำเนินการที่ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานได้ผลดีมีประสิทธิภาพกว่าจังหวัดซึ่งมีการบริหารงานตามระบบปกติ (จังหวัดเทียบเคียง) เมื่อเปรียบเทียบทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของจังหวัด รวมทั้งความพึงพอใจของประชากรทุกกลุ่มในจังหวัด ทั้งนี้ เป็นผลเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางเพิ่มเติม

สามารถบังคับบัญชาส่วนราชการได้ทุกส่วนในจังหวัด (ยกเว้นครู อัยการ ทหาร ศาล) ด้านการบริหารงานบุคคล สามารถให้ความดีความชอบ ให้คุณให้โทษข้าราชการในระดับที่สูงกว่าเดิม (ระดับ 8) ได้ และด้านการบริหารงบประมาณ สามารถใช้งบประมาณเหลือจ่ายของหน่วยงานได้ รวมถึงด้านการอนุมัติ อนุญาต ต่างๆ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จังหวัดสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

อนึ่ง เมื่อมีการขยายผลระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปยังจังหวัดต่างๆ แล้วกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องมีกรอบในเรื่องการมอบอำนาจให้จังหวัดที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย กล่าวคือ ใน**ประการแรก** ควรยึดถือพื้นที่เป็นหลัก (Area Approach) การมอบอำนาจใดๆ จะต้องเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นๆ เป็นสำคัญ เช่น จังหวัดที่มีพื้นฐานทางด้านการเกษตร ก็ควรมอบอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาทางด้านการเกษตรของพื้นที่ได้ โดยอาจมอบให้เป็นกลุ่มจังหวัด หรือเป็นรายพื้นที่ ประการที่สอง ควรให้จังหวัดบูรณาการงบประมาณเหลือจ่ายของแต่ละหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ได้ด้วยโดยไม่ต้องส่งกลับคืนส่วนกลาง เงินที่เหลือจ่ายจากทุกหน่วยงานที่อาจประหยัดได้จากการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการทุกโครงการในจังหวัด ควรนำมาคลุกรวมเข้าด้วยกันเป็นก้อน (Lump Sum) เพื่อที่จังหวัดจะสามารถนำไปใช้ได้ตามแผนงาน โครงการ ตามนโยบายของจังหวัด และตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การ

¹ ดู สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะที่ 3 การดำเนินงานระยะ 12 เดือน (1 ต.ค. 44 - 30 ก.ย. 45) . กุมภาพันธ์ 2456



แก้ไขปัญหาหาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นต้น

3.1.2 กรณีประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการขอรับบริการจากหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนกลาง ควรมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) รัฐควรปฏิรูประบบการให้บริการประชาชนของจังหวัดในลักษณะการบริการ ณ จุดเดียว (One Stop Service) หรือจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูล (Call Center) ให้บริการตอบข้อซักถามปัญหา และบริการข้อมูลข่าวสารต่างๆ แก่ประชาชน (เช่นเดียวกับศูนย์บริการข้อมูลผู้ใช้ไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง) ให้มากขึ้น เพื่อบรรเทาปัญหาการให้บริการประชาชน อันเนื่องมาจากการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน นอกจากนี้ก็ควรขยายระยะเวลาการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้นด้วย ดังเช่นที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายในการขยายเวลาในการบริการประชาชนในวันราชการ และวันหยุดราชการ โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน 2545 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่ง และเพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับบริการจากราชการที่สะดวกรวดเร็วมากขึ้นอีกทางหนึ่ง

(2) รัฐควรพิจารณาทบทวนในเรื่องโครงสร้างหน่วยงาน กรอบภารกิจและอัตราากำลังของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่สัมผัสและใกล้ชิดกับประชาชน เนื่องจากการที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคบางหน่วยได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นราชการบริหารส่วนกลาง หรือบางส่วนยุบเลิกไป

ทำให้มีผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่โดยตรง (เช่น หน่วยงานสรรพากร ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ภาษีอากร หรือกรณีหลายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น)

ทั้งนี้ การที่หน่วยงานส่วนภูมิภาค (เดิม) บางหน่วยได้รวมงานมาไว้ที่จังหวัด หรือปรับเปลี่ยนเป็นเขต /เป็นพื้นที่ /เป็นสาขากิติ หรือมีการจัดตั้งหน่วยให้บริการในลักษณะหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ขึ้นก็ดี ย่อมไม่อาจทดแทนการบริการระดับอำเภอ ซึ่งหน่วยบริการอยู่ ณ จุดที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ ฉะนั้น หากการปฏิรูประบบราชการมุ่งเน้นเป้าหมายเพื่อประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญแล้ว ก็ควรคงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการบริการประชาชนไว้ในระดับอำเภอเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเพื่อมิให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่จะมีช่องว่างมากขึ้น อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบราชการในครั้งใหม่ของรัฐบาล

(3) รัฐบาลควรเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของรัฐไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยเร็ว และให้ทันต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพื่อลดช่องว่างในการให้บริการประชาชนและการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาในด้านการให้บริการประชาชนและการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม หรือยังไม่อาจจัดดำเนินการได้ในขณะนี้ ก็ควรให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค



ดำเนินการไปพลางก่อน จนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อม

3.2 ข้อเสนอระยะยาว 4 กรณี ดังนี้

3.2.1 กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่โอนมาสังกัดราชการส่วนกลางได้ ควรมีการ ปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

รัฐควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานส่วนกลางที่ปรับเปลี่ยนมาจากราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ก่อนปี 2545 เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการได้ด้วย แทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเพียง กำกับดูแล ตามมาตรา 57(4) เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการบางท่าน² เมื่อปี 2534 ที่เคยเสนอให้หน่วยงานส่วนราชการในส่วนกลางและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไปตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัด ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร และมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ตลอดจนส่งผลในการประสานงานที่ดีขึ้น ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้บังเกิดผลสมบูรณ์ และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับการบริหารงานแนวใหม่ที่ให้ยึดประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญตามพระราช

บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (มาตรา 3/1)

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันจะพบว่า มีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มาประจำอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัดอยู่ ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการมากกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคอยู่แล้วในทุกจังหวัด ตัวอย่างเช่น จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด 249 หน่วยงาน แต่มีราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเพียง 42 หน่วยงาน จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดกลาง มีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด 83 หน่วยงาน แต่มีราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเพียง 33 หน่วยงาน จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดเล็ก มีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด 54 หน่วยงาน แต่มีราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเพียง 38 หน่วยงาน และจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดเล็ก มีสภาพพื้นที่เป็นเกาะ มีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด 68 หน่วยงาน แต่มีราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเพียง 33 หน่วยงานเท่านั้น³

ครั้นเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 หน่วยงานราชการที่สังกัดส่วนกลางก็เพิ่มขึ้นอีก ขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังกรณี จังหวัดเพชรบุรี ก่อนการปฏิรูปมีหน่วยงาน

² ประทาน คงฤทธิศึกษากร. “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” ใน พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม 2534). หน้า 121 - 122.

³ วุฒิสาร ตันไชย รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ (อัสตานา) เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กันยายน 2544. หน้า 154-155.



สังกัดราชการส่วนกลาง 68 หน่วยงาน สังกัดราชการส่วนภูมิภาคเพียง 33 หน่วยงาน หลังการปฏิรูปฯ พบว่า มีหน่วยงานส่วนกลางเพิ่มขึ้นเป็น 76 หน่วยงาน สังกัดราชการส่วนภูมิภาคเหลือเพียง 28 หน่วยงาน⁴ เป็นต้น

ดังนั้น หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการที่ทุกหน่วยงานจะต้องบริหารงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แล้ว การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องเอกภาพในการบริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังจะเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอีกด้วย

อนึ่ง ในการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดของหน่วยงานด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง

3.2.2 กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้แผนกำกับ และบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามแผน แผนงาน โครงการ และงบประมาณให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ ควรมีการแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

(1) กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ควรกระจายอำนาจทางการบริหารให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหาร

แผนของหน่วยงานที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดได้อย่างครบวงจร ตั้งแต่การพิจารณาการตัดสินใจ และอนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณปัจจุบัน งบประมาณของส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะผ่านมาทางกรมต้นสังกัด โดยที่จังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่า ในแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดจะได้รับอนุมัติ หรือได้รับจัดสรรเงินงบประมาณในวงเงินเท่าใด และ/หรือได้รับจัดสรรสำหรับการดำเนินการตามแผนงาน โครงการใดบ้าง ทำให้จังหวัดไม่สามารถบูรณาการแผนงาน โครงการในระดับจังหวัดได้

การที่จังหวัดไม่มีอำนาจในการพิจารณา ตัดสินใจและอนุมัติแผนงาน โครงการ งบประมาณที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ อันเป็นผลเนื่องมาจากระบบงบประมาณที่ลงมาสู่จังหวัด ตามกระทรวง ทบวง กรม (ตามสายงาน) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การพิจารณาอนุมัติในขั้นตอน หรือกระบวนการสุดท้ายก็เป็นหน้าที่ของสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติตัดทอนแผนงาน โครงการบางอย่าง หรือบางประเภทได้ ซึ่งอาจเป็นไปได้เช่นกันที่สำนักงบประมาณจะตัดงบประมาณสำหรับดำเนินการของแผนงาน โครงการลงทั้งหมด หรือตัดลดงบประมาณดำเนินการในบางส่วน ซึ่งการดำเนินการในทั้ง 2 กรณีดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินการในระดับพื้นที่ (จังหวัด) ไม่ประสบสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

(2) รัฐควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้ จังหวัดเป็น “ส่วนราชการ” ที่สามารถ

⁴ ฝ่ายข้อมูลและติดตามผล สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี (มกราคม 2546)



จัดทำคำขอตั้งงบประมาณของจังหวัดได้เอง และรับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณได้โดยตรง โดยยึดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการจัดสรร และให้จังหวัดเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดแทนส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลาง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานของจังหวัดในแนวทางใหม่ที่ยึดประชาชนเป็นเป้าหมาย ทั้งจะเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล และการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ โดยที่ปัจจุบันงบประมาณของจังหวัดส่วนใหญ่ตั้งไว้ในส่วนกลาง (แม้ว่าส่วนหนึ่งจะต้องถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม) ทำให้จังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ ดังกรณีการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับการเดือดร้อนอยู่เป็นประจำจากน้ำท่วมหรือน้ำทะเลรุกล้ำท่วมบ้านเรือนราษฎร ตลอดจนถนนหนทางในจังหวัดสมุทรปราการ หรือสมุทรสาคร เป็นต้น ในกรณีนี้จังหวัดมีงบประมาณเพียงน้อยนิดที่จะนำมาใช้แก้ปัญหา และไม่สามารถดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างถาวรได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ตั้งไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งการแก้ไขปัญหาของส่วนกลางก็ไม่ตรงกับความต้องการในพื้นที่

อนึ่ง คำนี้ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ในอนาคตราชการบริหารส่วนกลางจะต้องมีขนาดเล็กลงตามทิศทางการปรับบทบาทภารกิจของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเติบโตขึ้นตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองท้องถิ่นดังกล่าว การปรับปรุงแก้ไขให้จังหวัดเป็น “ส่วนราชการ” ที่สามารถจัดทำคำขอของงบประมาณได้เองก็ไม่ขัดต่อกรอบทิศทางดังกล่าว เพราะเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือระหว่างการจัดแบ่งภารกิจของรัฐ (ส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค) ด้วยกันเอง ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเท็จจริงที่ว่า ยังมีภารกิจของรัฐบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ (เช่น โครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม) ก็เกินขีดความสามารถของท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐก็จำเป็นต้องเข้ามาจัดดำเนินการ โดยตัวแทนของรัฐที่อยู่ในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากกว่า ซึ่งข้อเสนอนี้จะเป็นการเสริมแนวคิดการบริการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งรัฐบาลต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเสมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีเป็น “อธิบดี” ของจังหวัด และเป็นเจ้าภาพในการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุผล

3.2.3 กรณีปัญหาระเบียบกฎหมายที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับโครงการและภารกิจใหม่ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงดังนี้

(1) กระทรวงและกรมต้นสังกัดควรเร่งปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ และมีให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนและเพื่อให้เป็นไปในคราวเดียวกัน ก็ควรเร่งทบทวนกฎหมาย ระเบียบต่างๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งควรจะต้อง



ตรากฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกมาเป็นการเฉพาะ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ชัดเจน หรือกำหนดภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน โดยวางกรอบภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่ามีบทบาทอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง โดยที่ไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ในกรณีที่รัฐได้ขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาไปยังจังหวัดอื่นๆ ตามข้อ 3.1.1(3) แล้วกระทรวงและกรมต้นสังกัดในส่วนกลางควรจะพิจารณากฎหมายของหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับพื้นที่ให้เป็นปัจจุบันด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มอบอำนาจของส่วนกลางได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ ดังที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยประสานไปยังหน่วยงานในส่วนกลาง ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่กล่าวมา เพื่อขอให้ส่วนกลางมอบอำนาจในเรื่องการอนุมัติ อนุญาต

ต่างๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้อย่างคล่องตัว

3.2.4 กรณีการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษ

รัฐจะต้องจัดให้มีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการ สั่งใช้บุคลากร สั่งใช้งบประมาณได้โดยเฉพาะอย่างเดียวกับพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 (มาตรา 32) ที่กำหนดให้ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบสามารถสั่งให้ข้าราชการ สมาชิกหน่วยอาสาสมัคร และบุคคลใดๆ ในเขตท้องที่ให้ปฏิบัติตามการอย่างใดอย่างหนึ่งในการป้องกัน และบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายในกรณีภัยสาธารณะ ภัยทางอากาศ หรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งรวมถึงการสั่งใช้สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น เป็นต้น



บทบาทของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหาร เชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

ประสิทธิ์ การกลาง*

1. กล่าวนำ

จังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด จังหวัดนับเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน ทั้งยังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด จังหวัดในฐานะการบริหารส่วนภูมิภาค จึงมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายของรัฐ (National Agenda) ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ (Area

Agenda) ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งการบริการประชาชนและการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

รัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมี ฯพณฯ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ตั้งแต่เข้ามาบริหารประเทศเมื่อต้นเดือนมีนาคม 2544 และมีผลในทางปฏิบัติเมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม 2545 หลังจากการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมาย

*เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8ว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



ดังกล่าว การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวทำให้มีการปรับโครงสร้างและการกิจของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง มีการยุบ เลิก รวมของหน่วยงานทั้งของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การปฏิรูประบบราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เห็นอย่างชัดเจนในขณะนี้ คือ การขยายผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการทดลองในปีงบประมาณ 2545 (ระหว่างเดือน ตุลาคม 2544 - กันยายน 2545) ใน 5 จังหวัด คือ ศรีสะเกษ ลำปาง ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส และพบว่าได้ผลดีกว่าระบบปกติ โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ให้ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป และต่อมารัฐบาลได้ออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 โดยปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง ในการริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่

2. ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ : ที่มาและการขยายผล

ในช่วงที่รัฐบาลได้ดำเนินการตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการในปีงบประมาณ 2545 นั้น รัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้จังหวัดมีฐานะเป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit-SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง ในการดำเนินการตามโครงการจังหวัดทดลองดังกล่าว มุ่งที่จะทดสอบว่า ระบบบริหารงานจังหวัดแบบใหม่ (การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา) ที่ส่วนกลางจะต้องให้การสนับสนุนจังหวัดในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มขึ้นใน 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาตต่างๆ จะทำให้จังหวัดสามารถปฏิบัติการกิจการน่านโยบายของรัฐบาล 3 สงคราม คือ การแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหายาเสพติด และการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ผลดีกว่าระบบปกติ (ที่ไม่มีการมอบอำนาจให้เพิ่มเติม) หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัด 48



ตัวชี้วัด ซึ่งผลจากการประเมินโดยสถาบันการศึกษาที่อยู่ในพื้นที่หรือจังหวัดใกล้เคียงได้บ่งชี้ว่าระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความพึงพอใจของประชาชนได้มากกว่าระบบปกติ รัฐบาลจึงได้ขยายผลระบบดังกล่าว และมีการออกระเบียบต่างๆ ติดตามมา เพื่อให้ระบบนี้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

ทั้งนี้ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 ด้วย

2.1 หลักการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้วางหลักการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไว้ ดังนี้

(1) การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการ

แข่งขัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนความล่าช้า และความสิ้นเปลือง

(3) ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์กรบุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

(4) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

(5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหาร และติดตามประเมินผล

(6) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

2.2 องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

องค์กรการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มี 3 ระดับ ดังนี้

ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เรียกโดยย่อว่า “กสจ.” มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีทุกคน เป็นรองประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีว่าการ



กระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู อธิบดี
กรมบัญชีกลาง ประธานกรรมการ หอการค้าไทย
ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากภาคเอกชน
ไม่เกินสามคน และนักวิชาการอีกไม่เกินสามคน
เป็นกรรมการ และปลัดกระทรวงมหาดไทย
เป็นกรรมการและเลขานุการ รองปลัดกระทรวง
มหาดไทย ฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและผู้ช่วย
เลขานุการ

คณะกรรมการสนับสนุนระบบการ
บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) มี
อำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ
แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการ
แปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับ
จังหวัด

(2) อำนวยการและประสานการดำเนิน
งาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน
ให้การสนับสนุน

(3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้
การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

(4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ
หัวหน้าของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้
ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุง
ระบบการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคล
ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือ
ระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่นๆ ให้

สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ
บูรณาการ

(5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตาม
ประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และ
ทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชนและ
ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับระบบการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการ

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและ
เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็น
สมควร โดยมี ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็น
ประธานคณะอนุกรรมการ

(8) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี
หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

**ระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการ
ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** เรียกโดยย่อว่า “กกจ.”
ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายก
รัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็น
รองประธานกรรมการ มีผู้ว่าราชการจังหวัดใน
กลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการ
ส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาค
หรือเขต ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากส่วน
ราชการที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน
แต่ไม่เกินเจ็ดคน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน
ซึ่งประธานกรรมการ แต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า
ห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และผู้ทรงคุณวุฒิจาก
ภาคประชาชน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้ง
จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน เป็น
กรรมการ และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและ
เลขานุการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและผู้ช่วย
เลขานุการ



คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาค การพัฒนา

(2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพใน การแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกัน และ แก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่าง กลุ่มจังหวัด

(3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และ ประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่ รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการ สนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร มอบหมาย

(5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ สนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการมอบหมาย

ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เรียกโดยย่อ ว่า “กบจ.” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรอง ประธาน มีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจาก ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความ เหมาะสมของภารกิจจังหวัด เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการ และเลขาธิการ

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ (กบจ.) มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมี ส่วนร่วม ของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์ การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสาน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(3) บูรณาการการจัดทำแผนงานและ โครงการพัฒนา โดยการประสานงานกับส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน

(4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

(5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้า ร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือ ส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะ ทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหาร งานจังหวัดแบบบูรณาการ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ชี้แจงนำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่ นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบ วาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความ



ต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และกระตือรือร้นเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

3. จังหวัด : ในฐานะหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

3.1 แนวคิดในการบริหารจัดการ

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การปรับระบบบริหารราชการจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่

หน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ หมายถึง

● องค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติงานสูง (High Performance Organization)

ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพ และสมรรถนะสูง

● องค์กรที่ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (Holistic Administration) ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่

ในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการที่ผ่านมามุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญดังนี้

1) บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda)

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามด้านการต่อสู้ปัญหาความยากจน สงครามด้านการต่อสู้กับปัญหายาเสพติด และสงครามด้านการต่อสู้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ต่อมาเมื่อมีการขยายผลการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปทุกจังหวัดแล้ว การบูรณาการในระดับพื้นที่ได้ขยายครอบคลุมในเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด และให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย

2) การริเริ่มแก้ไขปัญหและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่



มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

3) ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) สู่ความสำเร็จ

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถต้นยุคศาสตร์ของชาติด้านการสร้างความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่น ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่นเข้ากับ ความมั่งคั่งในระดับชาติ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

4) ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไข ปัญหาในระดับพื้นที่

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการบริหารจัดการยุคศาสตร์ของชาติในระดับมหภาค

เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ทุกจังหวัดใช้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เช่นเดียวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ รัฐบาลกำหนดให้ทุกจังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ ก็โดยที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้จังหวัดใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อย่างแท้จริง โดยให้ความสำคัญตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำแผน ซึ่งกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและภาคีการพัฒนาต่างๆ ทั้งจัดให้มีการเตรียมความพร้อมสำหรับการดำเนินการ

ในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้ว่าในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ของสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดีกรมต่างๆ ตลอดจนผู้บริหารภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการจัดประชุมเมื่อวันที่ 16 - 17 สิงหาคม 2546 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี และเมื่อวันที่ 8 - 21 กันยายน 2546 ณ โรงแรมไฮแอท รีเจนซี่ หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในช่วงเดือน พฤศจิกายน 2546 ที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยหากเห็นชอบแล้ว จะเป็นการลงนามบันทึกข้อตกลงการปฏิบัติงาน หรือคำรับรองการปฏิบัติราชการ (Public Service Agreement : PSA) ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับรัฐบาลต่อไป จากนั้น ก็จะมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในรอบปี 2547

เมื่อจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์ชาติ ก็เท่ากับว่าจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยงานบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจชาติด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการตั้งแต่ระดับรากหญ้าขึ้นมา โดยแผนยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะให้เป็นฐานในการสร้างขีดความสามารถในการ



แข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.2 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ได้ นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด 19 กลุ่ม เพื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นกรอบซึ่งจังหวัดต่างๆ จะต้องไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดต่อไป ยุทธศาสตร์ฯ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ในการนี้คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติงบประมาณจำนวนทั้งสิ้น 3,000 ล้านบาท จัดสรรให้จังหวัด

เพื่อการบริหารแบบบูรณาการ โดยแบ่งเป็น 1. งบกลาง จำนวน 750 ล้านบาท จัดสรรให้ทุกจังหวัดๆ ละ 10 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินสำรองจ่ายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหา เเร่งด่วนของจังหวัด เสริมการดำเนินการที่สนับสนุนนโยบายเร่งด่วนของรัฐ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแบบบูรณาการภายในจังหวัด 2. งบโครงการ จำนวน 2,250 ล้านบาท เพื่อให้จังหวัดดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

เพื่อที่จะให้เห็นภาพยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดอย่างคร่าวๆ ในที่นี้จึงจะขอยกตัวอย่างยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดบางกลุ่มที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไปแล้ว เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ดังนี้



(ตัวอย่าง)

สรุปแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด*

กลุ่มที่ 4.2 ภาคกลางตอนล่าง

(จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์)

วิสัยทัศน์ เป็นกลุ่มจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการผลิต และแปรรูปสินค้าประมงและเกษตร เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญสู่ภาคใต้ ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน

- เป้าประสงค์**
1. เพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าแปรรูปด้านประมงและเกษตรเพื่อเสริมบทบาทประเทศไทยในฐานะครัวของโลก
 2. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวจากแหล่ง และรูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ที่เน้นสิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ
 3. สร้างและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมระหว่างจังหวัดให้มีมาตรฐานเดียวกันเพื่อเป็นประตูสู่ภาคใต้และประเทศเพื่อนบ้าน
 4. พัฒนาระบบนิเวศน์เพิ่มปริมาณสัตว์น้ำ และลดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเล
 5. สร้างและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อมเมือง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์/ยุทธศาสตร์	แผนงาน/โครงการที่สำคัญ
1. การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางการผลิต และแปรรูปสินค้าประมงและเกษตร - เพิ่มขีดความสามารถการส่งออกจากผลิตภัณฑ์แปรรูปประมงและเกษตรและผลิตภัณฑ์หลักที่เป็นจุดแข็งของกลุ่มจังหวัด - พัฒนาคุณภาพสินค้าส่งออกให้อยู่ในระดับมาตรฐาน - สร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก	1. โครงการเพิ่มผลผลิตและพัฒนาคุณภาพการผลิตด้านการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล 2. โครงการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มมูลค่าส่งออกสัตว์ประด 3. โครงการส่งเสริมการขยายกำลังผลิตหลักและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง 4. โครงการพัฒนาสมรรถนะการตรวจรับรองสินค้าประมง 5. โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าทะเลแปรรูป 6. โครงการพัฒนาคุณภาพวัตถุดิบสินค้าประมงต้นทาง 7. โครงการสร้างมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์จากมะพร้าว

*ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สรุปสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 44/2546 วันจันทร์ที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.



ประเด็นยุทธศาสตร์/ยุทธศาสตร์	แผนงาน/โครงการที่สำคัญ
2. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสุขภาพ - ส่งเสริมเส้นทางท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ - ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสุขภาพ	1. โครงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสื่อประชาสัมพันธ์ และบริการแก่นักท่องเที่ยว 4 จังหวัด 2. โครงการศึกษาความเป็นไปได้การท่องเที่ยว สองฝั่งทะเลอ่าวไทย 3. โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวทางแม่น้ำ ลำคลอง สองทะเล
3. การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัด - สร้างมาตรฐานเส้นทางคมนาคมหลัก ระหว่างจังหวัดและระหว่างประเทศ - สร้าง/ปรับปรุงเส้นทางคมนาคมเพื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยวและผลิตภัณฑ์ ท้องถิ่น	1. โครงการปรับปรุงเส้นทางมาตรฐานเดียว สมุทรสาคร- ประจวบคีรีขันธ์ 2. โครงการป้องกันน้ำท่วมถนนเพชรเกษม ช่วงเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ 3. โครงการขยายท่าเรือเพื่อการพาณิชย์และ อุตสาหกรรม 4. โครงการปรับปรุงเส้นทางสายคลองโคน- บางตะบูน
4. การพัฒนาสภาพแวดล้อมชายฝั่งและ สิ่งแวดล้อมเมือง - การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ ปัญหานิเวศน์ - การเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง	1. โครงการฟื้นฟูและบำรุงรักษาพื้นที่ ป่าชายเลนเพื่อการอนุรักษ์ 2. โครงการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำชายฝั่งทะเล 4 จังหวัด 3. โครงการจัดทำผังภาค 4 จังหวัด

สำหรับในส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนา พัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัดด้วย
จังหวัด จังหวัดจะต้องจัดทำยุทธศาสตร์การ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร*

วิสัยทัศน์

“เป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารทะเลเพื่อความเป็นหนึ่งในฐานะครัวของโลก เป็นแหล่งท่องเที่ยว
ทางเลือกใหม่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัย”

* ที่มา : สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร, ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร, 30 พฤศจิกายน 2546 (ัดสำเนา)



เป้าประสงค์การพัฒนา

1. เพิ่มมูลค่าสินค้าแปรรูปด้านประมง โดยให้จุดเน้นที่การพัฒนาคุณภาพสินค้าเพื่อการส่งออกและการบริโภคภายในประเทศ
2. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวจากแหล่งและรูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ที่เน้นธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม
3. พัฒนาให้เป็นแหล่งเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่ได้มาตรฐาน
4. เป็นเส้นทางคมนาคมสายหลักและเป็นชุมทางเชื่อมต่อกองทัพฯ และภาคใต้ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว และผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น
5. พัฒนาระบบนิเวศน์ชายฝั่งทะเล เพื่อสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน
6. เพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนเพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่

ประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

1) พัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองที่มีศักยภาพทางการประมงครบวงจรและผลิตอาหารเพื่อการส่งออก และการบริโภคภายในประเทศ

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยสร้างความร่วมมือจากผู้ประกอบการโรงงานร้านค้า และส่วนราชการ ในการจัดทำกิจกรรมการพัฒนาสินค้าทะเลแปรรูป การเฝ้าระวังตรวจสอบคุณภาพสินค้าตั้งแต่ต้นทางการผลิตจนถึงปลายทางผู้บริโภค โดยเน้นในเรื่องอาหารปลอดภัย (Food Safety) ความสะอาด และคุณภาพของสินค้าในระดับมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ

2) พัฒนาให้เป็นเมืองน่าท่องเที่ยวจากแหล่งและรูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ที่เน้นธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชน ราชการ และเอกชน ในการพัฒนาเส้นทางท่องเที่ยวใหม่ การสร้างระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สนับสนุนการท่องเที่ยว และสร้างกิจกรรมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

3) การพัฒนาศักยภาพของเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมขนาดย่อมของเอกชนที่มีศักยภาพทางการตลาดและเป็นจุดแข็งของจังหวัด

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยมุ่งวิจัยพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมศักยภาพการผลิตของสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมที่มีศักยภาพ ยกกระดับมาตรฐานการผลิตและสร้างโอกาสทางการตลาดเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชนในระดับท้องถิ่นและเพิ่มมูลค่าการส่งออกของประเทศ

4) การพัฒนาโครงข่ายเส้นทางเชื่อมโยงภายในจังหวัดเพื่อเป็นเส้นทางคมนาคมสำคัญสู่ภาคใต้และเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยการเลือกปรับปรุงเส้นทางคมนาคมที่เป็นหัวใจของการคมนาคมที่สำคัญ ทั้งในด้านการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและการเชื่อมโยงสู่ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญและแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐในด้านการท่องเที่ยวและโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์



5) การฟื้นฟูระบบนิเวศของแม่น้ำลำคลอง ทะเล และลดการกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเล เพื่อสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึก ร่วมกันรณรงค์ เฝ้าระวัง และฟื้นฟูระบบนิเวศ การจัดทำระบบฐานข้อมูล ที่ทันเหตุการณ์ และสร้างระบบการลดการกัดเซาะชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

6) การสร้างสภาพแวดล้อมเมืองที่ดีให้เป็นเมืองน่าอยู่อาศัย

● กำหนดแนวทางการพัฒนาโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เอกชน ในการร่วมมือกับราชการในรณรงค์ ป้องกัน และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม โดยเน้นในด้านการฟื้นฟูแม่น้ำสายหลักของจังหวัด การเร่งรัดการจัดทำผังเมืองเพื่อความเป็นระเบียบในการจัดสรรการใช้ประโยชน์พื้นที่ เพื่อให้จังหวัดเป็นเมืองน่าอยู่อาศัย

แผนงาน/โครงการ (ที่สำคัญ)

- (1) โครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าทะเลแปรรูป
- (2) โครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทางแม่น้ำลำคลอง และทะเล
- (3) โครงการส่งเสริมการผลิตกล้วยไม้ปลอดภัยจากโรคแมลงเพื่อการส่งออก
- (4) โครงการเฝ้าระวังสารปนเปื้อน
- (5) โครงการพัฒนาร้านอาหารทะเลสะอาด อร่อย ปลอดภัย
- (6) โครงการจัดตั้งศูนย์บริการข้อมูลการท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสาคร
- (7) โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิม

(8) โครงการส่งเสริมการผลิตอาหารปลอดภัยจากสารพิษ

(9) โครงการปรับปรุงเส้นทางท่องเที่ยวเข้าสู่ศาลพันท้ายนรสิงห์

4. การปรับปรุงระบบการมอบอำนาจ เพื่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

รัฐบาลมุ่งเน้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีการวางยุทธศาสตร์ร่วมกับประชาชน และเพื่อสนับสนุนระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจึงกำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 3 ด้าน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจเพิ่มเติมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจากที่เคยมอบอำนาจให้เดิมในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ

ด้านการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นๆ ให้กระทรวงและกรม มอบอำนาจ โดยให้คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ความรวดเร็ว และการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนประสิทธิภาพและความประหยัดโดยรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 (ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป) และได้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้” (ข้อ 14) และ “การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด



และของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด” (ข้อ 16) ด้วย

ด้านการบริหารงานบุคคล คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้มีการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” เพื่อใช้ในการบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อเพิ่มความสามารถการบริหารกำลังคนของจังหวัด ดังนี้

1. การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพิ่มเติม

2. การกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด มีหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินสถานภาพจังหวัด การวางแผนกำลังคนและการพัฒนากำลังคน

3. การแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด รวมทั้งภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

4. การส่งเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันเป็นทีม และเน้นการทำงานตามพันธกิจ

5. การส่งเสริมประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่

อนึ่ง อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะครอบคลุมตั้งแต่การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ กล่าวคือ (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1009.5/986-1195

ลงวันที่ 10 กันยายน 2546)

● ผู้ว่าฯ มีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการระดับ 8 ในจังหวัด ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

● ผู้ว่าฯ เป็นผู้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและเงิน ออกจากฐานการคำนวณโควตาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของส่วนราชการ ในกรณีที่ต้นสังกัดออกคำสั่งต่างจากความเห็นของผู้ว่าฯ ให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลด้วยสำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าฯ ประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งให้ต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ส่วนข้าราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาค ผู้ว่าฯ อาจเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของต้นสังกัดได้

● ผู้ว่าฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป

กรณีข้าราชการส่วนกลาง ผู้ว่าฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สั่งพักหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน รวมทั้งดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และสั่งลงโทษข้าราชการทุกระดับ

● ผู้ว่าฯ มีอำนาจดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับ



ชนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรจบุคคลเข้ารับราชการ

ด้านการบริหารงบประมาณ

เพื่อให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในจังหวัดมีเอกภาพคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รัฐบาลจึงออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” ขึ้น กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจ กรณีที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ตั้งในจังหวัด และให้มอบตามความเหมาะสมกับระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ กรณีที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในจังหวัด และให้ทำเป็นหนังสือ และกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ดังนี้ (1) พัฒนาบุคลากรในจังหวัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน (2) สมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ (3) นำไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด”

นอกจากนี้รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 3,000 ล้านบาท ให้จังหวัดไปใช้จ่ายในการบริหารแบบบูรณาการ และดำเนินกิจกรรมแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

5. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า การที่จะเป็นผู้ว่าฯ CEO จะต้องมียอดประกอบการทำงาน 6 ขั้นตอน ดังนี้*

1. ป มีเป้าหมายของรัฐเป็นตัวตั้ง คือจะต้องตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและการทำให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน คือ การเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centered)

2. ก ুক্তโลบาย (Methodology) วิธีการต่างๆ ที่ผู้ว่าฯ CEO จะได้นำไปใช้คือ ให้คิดทั้งแบบ Outside in & Inside out กล่าวคือ

Outside in คือ การคิดถึงข้างนอกว่าเขาคิดกันอย่างไร และนำเข้ามาสู่ข้างใน และ Inside out คือ คนในคิดอย่างไร ต้องสื่อออกไปให้คนภายนอกทราบด้วย

ুক্তโลบายที่สำคัญที่นายฯ ทักษิณได้ปฏิบัติที่ผู้ว่าฯ CEO สามารถนำมาปฏิบัติได้ เช่น

1) หลักการการมอบอำนาจ (Delegate) การทำงานโดยยึดหลักการมอบอำนาจให้มากที่สุด จะทำให้ผู้ว่าฯ สามารถนำเวลาที่เหลือมาใช้ในการวางแผน คิดสิ่งใหม่ๆ ในการพัฒนางานต่อไปได้

*สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สรุปประเด็นการบรรยาย เรื่อง การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2546.



2) หลักการประหยัด ตัวอย่างเช่น การยกเลิกการใส่เสื้อสูทในการเข้าประชุม ครม. โดยให้ใส่เสื้อพระราชทานแทน ทำให้เกิดความสะอาดสบายและเป็นการประหยัดพลังงานได้ด้วย

3) ไม่ยึดติดกับตำแหน่งและหน่วยงาน จนขาดการร่วมมือ เช่น การเรียกชื่อรัฐมนตรีในการประชุม ครม. แทนการเรียกตำแหน่ง เพื่อให้มีความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ใช่เป็นตัวแทนกระทรวงนั้นๆ ในการแสดงความคิดเห็น

4) มีการติดต่อสื่อสารกับประชาชน และผู้ร่วมงาน เช่น นายกฯ ทักซิณ ใช้วิธีการสื่อสาร เพื่อสร้างความเข้าใจผ่านการออกวิทยุในรายการนายกฯ พบประชาชน ทุกวันเสาร์ เพื่อสื่อให้ประชาชนทราบว่า รัฐบาล คิดอย่างไร

5) การทำงานทุกเรื่องต้องคิดก่อนลงมือว่า จะใช้กลยุทธ์เพื่อแสดงให้คนเข้าใจถึงเหตุและผลในการดำเนินงานเรื่องนั้นๆ อย่างไร กล่าวคือ ทุกเรื่องต้องมีต้นสายและปลายเหตุ เช่น การใช้พระที่นั่งอนันตสมาคมประชุม APEC เพื่อให้มี story to tell แก่ผู้เข้าร่วมงาน เป็นต้น

3. ค ความคาดหวัง สังคมคาดหวังว่าสิ่งที่เกิดขึ้นในจังหวัด ผู้ว่าฯ CEO จะต้องทราบและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ แต่ที่ผ่านมาผู้ว่าฯ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะขาดอำนาจในการสั่งงานในหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

4. ร ความรับผิดชอบ ผู้ว่าฯ จะต้องรับผิดชอบสิ่งที่เกิดขึ้นในจังหวัดของตนเอง จะปิดความรับผิดชอบไม่ได้

5. อ อำนาจ ผู้ว่าฯ จะต้องมียอำนาจเพียงพอในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดได้ ในการนี้มีการออกกระเบียบให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ มากขึ้น โดยผู้ว่าฯ ต้องมอบต่อให้ผู้ปฏิบัติด้วย

6. ง งบประมาณ ผู้ว่าฯ จะต้องมียงบประมาณเพียงพอที่จะพัฒนาจังหวัดได้

6. บทสรุป

หลังการปฏิรูประบบราชการ จังหวัดจะมีสถานภาพและบทบาทที่แตกต่างไปจากอดีต จังหวัดในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากจะเป็นหน่วยการปกครองแล้ว ยังมีสถานะเป็นหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ด้วย แผนพัฒนาจังหวัดซึ่งแต่เดิมไม่ได้รับความสำคัญและไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ได้ถูกกำหนดให้เป็นแผนยุทธศาสตร์หรือเป็นแผนเชิงรุกมากขึ้น มีการปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบแผน แผนพัฒนาจังหวัดที่เคยถูกมองจากหน่วยงานภายนอกกว่า เป็นแผนของภาครัฐหรือแผนของภาคราชการ ก็ให้มีการบูรณาการแผนของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน ระบบงบประมาณของส่วนราชการที่ส่งมาที่จังหวัดที่เคยเป็นไปในลักษณะ “แต่ละท่อ” ของแต่ละส่วนราชการที่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบูรณาการแผนงาน แผนคน และแผนเงินเข้าด้วยกันได้ เพราะขาดอำนาจในการบริหารจัดการ ที่ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ไม่ได้ผลอย่างแท้จริง ก็กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณาการงบประมาณได้

การที่รัฐบาลนำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นและให้ความสำคัญกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่สำคัญทั้งเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้อง



กับสภาวะแวดล้อมภายนอก เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และคล่องตัวมากขึ้น

ความสำคัญของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ ก็โดยที่จังหวัดต้องใช้แผนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเป็นตัวขับเคลื่อนให้จังหวัดเกิดการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ การที่รัฐบาลกำหนดให้จังหวัดมีการรวมกันเป็นกลุ่มจังหวัด (Cluster) ก็เพื่อเสริมสร้างจุดแข็งให้แกกันในแต่ละจังหวัด ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นการสร้างจุดแข็งให้แก่ประเทศในภาพรวม ที่เป็นการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อันนับเป็นมิติใหม่ของจังหวัดที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้เอง เพื่อที่จะรุกไปข้างหน้าก้าวไปให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะทำให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริงตามที่รัฐบาลมุ่งหวัง มีข้อควรพิจารณา 3 ประการ คือ **ประการแรก** ทำอย่างไรจะทำให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้อย่างแท้จริง และไม่ใช้เป็นแผนของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่เป็นแผนของประชาชนในจังหวัดที่มีการบูรณาการแผนของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันตั้งแต่ต้น ตั้งแต่กระบวนการจัดทำ การบริหารแผน การกำกับการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และการติดตามและประเมินผลแผน ซึ่งตามความเป็นจริงในระเบียบว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการก็กำหนดไว้อยู่แล้ว แต่ในแง่ของ

การปฏิบัติจำเป็นจะต้องมีการทำความเข้าใจให้ตรงกัน รวมถึงการเรียนรู้ไปด้วยกันของทุกๆ ฝ่าย เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์ฯ นั้นๆ เป็นเครื่องชี้วัดมาตรฐานการพัฒนาของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการเพิ่มศักยภาพเจ้าหน้าที่วางแผนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง รับผิดชอบ

ประการที่สอง ทำอย่างไรจะพัฒนาคนในพื้นที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้พร้อมรับกับระบบบริหารงานในแนวใหม่นี้ และชี้ให้เห็นว่าประเทศชาติและประชาชนจะได้ประโยชน์จากระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนี้โดยไม่ขัดแย้งกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งจะต้องมีการประสานร่วมมือกันจากทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง การนำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ที่มีการกำหนดให้มีการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicator : KPIs) มาใช้ในวงราชการอยู่ในขณะนี้ จะต้องมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในระดับพื้นที่ด้วย เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับทุกภาคส่วนโดยภาครัฐจะต้องมีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นแก่ภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย

ประการสุดท้าย ระบบฐานข้อมูลจังหวัด ทำอย่างไรจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงและใช้ข้อมูลร่วมกันทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานในจังหวัดอย่างกว้างขวาง ตลอดจนมีการจัดเก็บและพัฒนาข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดสามารถเรียกใช้ได้ทันที เพื่อประโยชน์ในการวางแผน และการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ ทั้งนี้เพราะ



ระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้องจะเป็นตัวบ่งชี้ประการหนึ่งของความมีประสิทธิภาพของระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการนี้จะเป็นเครื่องช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานข้อมูลของจังหวัด

จะต้องพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดผลการพัฒนาระดับพื้นที่ในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของพื้นที่อยู่เสมอ โดยนำแนวคิดการเทียบงาน (Benchmarking) ที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของจังหวัดอย่างสอดคล้องกัน

บรรณานุกรม

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, **สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะที่ 3 การดำเนินการระยะ 12 เดือน** (1 ต.ค.44 - 10ก.ย.45) เอกสารวิชาการ สดร. ที่ 08/2545 , กุมภาพันธ์ 2546.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, **คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 1 ความรู้ทั่วไปในการบริหารราชการจังหวัด**

แบบบูรณาการ สปจ.9/2546, กรกฎาคม 2546.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, **สรุปสาระสำคัญยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 44/2546** เมื่อวันจันทร์ที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล , (อัดสำเนา).

สำนักงาน ก.พ. **คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์** (พิมพ์ครั้งที่ 5) (กรุงเทพฯ : บริษัท พี เอ ลิฟวิ่ง จำกัด), 2546.



ซีเอฟโอ จังหวัด ทำงานกันอย่างไร?

พรชัย จีระเวช*

บทนำ

ปัจจุบัน เมื่อพูดถึงคำว่า “ผู้ว่า ซีอีโอ” น้อยคนนักที่จะไม่รู้จัก ในขณะเดียวกัน คำว่า “ซีเอฟโอ” เริ่มได้ยินและได้รับการกล่าวถึงบ้างพอสมควร แต่ยังคงมีคำถามที่ถูกละเลยอยู่ เช่น ซีเอฟโอ มีที่มาที่ไปอย่างไร ทำงานเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันอย่างไรกับผู้ว่า ซีอีโอ บ้าง เป็นต้น

ในทางธุรกิจ คำว่า ซีเอฟโอ หรือ CFO มักจะหมายถึง หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเงิน ที่มีหน้าที่สำคัญในการวางแผนด้านการเงิน และกำหนดกลยุทธ์ที่สำคัญทางธุรกิจ การวางแผนรายได้-รายจ่ายของบริษัท ดูแลเรื่องการเจรจาการค้ากับบริษัทคู่ค้า การติดตามพยากรณ์ภาวะทางเศรษฐกิจ การจัดหาข้อมูลและวิเคราะห์แนวโน้มทางการเงิน การดูแลบัญชีสินทรัพย์ และการเบิกจ่าย ช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงิน และในบางกรณียังสามารถให้คำปรึกษาแนะนำ ทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ส่วนคำว่า ซีเอฟโอ ที่เกี่ยวข้องกับการราชการในต่างประเทศ เช่น CFO ใน Treasury Department ของสหรัฐอเมริกา คือ ผู้ที่ให้

คำแนะนำด้านนโยบายหลักแก่อธิบดีในการบริหารการวางแผนประจำปีและกระบวนการงบประมาณ และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภายในกรม รวมทั้งการดูแลการบริหารงานภายในกรม การบริหารจัดการการเงิน การจัดทำระบบข้อมูล การบริหารทรัพย์สิน การจัดซื้อจัดจ้าง การทำสัญญา รวมทั้งด้านบุคลากร และการฝึกอบรม

ความเป็นมาและบทบาทของซีเอฟโอ จังหวัดในประเทศไทย

แนวคิดเรื่อง ซีเอฟโอ จังหวัด เป็นกระบวนการปรับตัวของกรมบัญชีกลางให้มีความสอดคล้องกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเบิกจ่ายรายจ่ายของส่วนราชการ และปรับวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับการบริหารราชการจังหวัดรูปแบบใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2545 มีมติรับทราบแผนการปฏิรูปกระทรวงการคลัง ซึ่งมีแนวทางประการหนึ่งให้ดำเนินการสร้างความเข้าใจและอบรมเจ้าหน้าที่การ

*ผู้อำนวยการส่วนนโยบายรายได้และการบริหารทรัพย์สิน สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



คลังของกรมบัญชีกลางให้เป็น Chief Financial Officer (CFO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสนับสนุนให้มีการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product - GPP) อันจะทำให้เศรษฐกิจไทยโดยรวม (GDP) ขยายตัวเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่การคลังของกรมบัญชีกลางตามจังหวัดต่างๆ อยู่ที่สำนักงานคลังจังหวัดและคลังจังหวัด ณ อำเภอ กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารเงินคลัง บริหารและควบคุมงบประมาณ จัดทำบัญชีและรายงานการเงินของแผ่นดิน รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ตั้งแต่ปลายปี 2545 เป็นต้นมาจนถึงเดือนกันยายน 2546 กระทรวงการคลังได้ดำเนินการจัดหลักสูตรอบรมทั้งภาคทฤษฎีและการฝึกปฏิบัติภาคสนามให้แก่คลังจังหวัดและทีมงานในจังหวัดน่าน 10 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง พิชญ์โลก ชัยนาท อ่างทอง สุรินทร์ ศรีสะเกษ ภูเก็ต พังงา นราธิวาส และปัตตานี รวมทั้งได้ดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดหน้าที่และการกิจที่จำเป็นต่อการเป็น ซีเอฟโอ จังหวัดควบคู่กันไปด้วย

เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2546 กระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการการปรับบทบาทและภารกิจคลังจังหวัดในฐานะ “**นักบริหารเศรษฐกิจการคลังจังหวัด**” หรือซีเอฟโอ พร้อมทั้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและเอกสารอื่นๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยสรุปว่า คลังจังหวัดจะปรับบทบาทเป็นนักบริหารเศรษฐกิจการคลังจังหวัด ระดับ 9 ทำหน้าที่เสมือนกระทรวงการคลังในทุกจังหวัด และ

เป็นกลไกที่จะสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง ซึ่งมีภาระหน้าที่ที่สำคัญ เช่น

- **ด้านเศรษฐกิจ** จัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด แบบ FAST TRACK ประสานงานเกี่ยวกับโครงการของรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ประสานด้านการบริหารและประเมินมูลค่าทรัพย์สินภาครัฐ การพัฒนาการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด ร่วมกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน และการประชาสัมพันธ์ภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด รวมทั้งการร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ของจังหวัด

- **ด้านการคลัง** ประเมินฐานะรายได้และเพิ่มศักยภาพการจัดเก็บในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การจัดทำแผนรายได้ แผนการใช้จ่ายงบประมาณและงบประจำ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจการเงินการคลังของจังหวัด

- **ด้านบัญชีและการเงิน** วางระบบบัญชีของส่วนราชการในจังหวัด จัดทำงบแสดงฐานะทางการเงินของจังหวัด อนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้กับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **ด้านข้อมูลและตรวจสอบ** เป็นศูนย์ข้อมูลทางการเงิน ด้านเศรษฐกิจการคลัง และการบัญชีของจังหวัด และการวางระบบการตรวจสอบภายใน

ความสัมพันธ์ของ ซีเอฟโอ จังหวัด กับการบริหารงานในจังหวัด

การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ของการทำงานภายในจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา เช่น การใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบฐานรากเพื่อสร้างความแข็งแกร่งจากระดับเล็กที่สุดในจังหวัด



ขึ้นมา การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และรูปแบบการบริหารราชการสมัยใหม่ เช่น ระบบผู้ว่า ซีอีโอ การเบิกจ่ายงบประมาณโดยตรงผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการทำงานและบทบาทของ ซีเอฟโอ จังหวัด ดังนั้น เพื่อแสดงกระบวนการทำงานที่ชัดเจนของซีเอฟโอ จังหวัด ในฐานะผู้ที่บริหารเศรษฐกิจ การคลังจังหวัดอย่างเป็นระบบแล้ว จึงขอแยกอธิบายบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์กับจังหวัดด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์โครงสร้างและภาวะเศรษฐกิจจังหวัด

ในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ ซีเอฟโอ ต้องรู้จักโครงสร้างของเศรษฐกิจในจังหวัดและทิศทางของเศรษฐกิจในจังหวัดจากภาพที่แท้จริงของเศรษฐกิจจังหวัด ซึ่งหลายต่อหลายครั้ง การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวอาศัยความเชื่อและการใช้ข้อมูลเพียงบางส่วน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการจัดเก็บข้อมูลที่สำคัญและจำเป็น ไม่ใช่เรื่องที่ย่างรวมทั้งยังมีข้อมูลบางอย่างที่การจัดเก็บอย่างไม่ต่อเนื่องและเป็นระบบสม่ำเสมอ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศแล้วพบว่า มักจะกล่าวถึงคำว่า “GDP” หรือ Gross Domestic Product ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพื่อใช้ในการอธิบายโครงสร้างและ

ทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ ว่ามีภาคเศรษฐกิจใดเป็นตัวขับเคลื่อน เศรษฐกิจมีการขยายตัวเป็นอย่างไรเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ในจังหวัดแต่ละจังหวัด ก็มีตัวชี้วัดเศรษฐกิจในลักษณะเดียวกันกับ GDP ของประเทศเช่นกัน คือ มีการจัดทำ “GPP” หรือ Gross Provincial Product ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ซึ่ง GPP ประกอบด้วยภาคเศรษฐกิจในจังหวัด เช่น ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคการค้าส่งและค้าปลีก เป็นต้น แต่เนื่องจากต้องใช้ข้อมูลที่ละเอียดทำให้ข้อมูล GPP ปัจจุบันที่ใช้กันอยู่เป็นข้อมูลของปี 2543 (ในขณะนี้ข้อมูลปี 2544 ใกล้เสร็จเรียบร้อยแล้ว)

ดังนั้น บทบาทที่สำคัญประการแรกของ ซีเอฟโอ คือ การรู้จักโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดโดยใช้การวิเคราะห์ GPP เป็นองค์ประกอบสำคัญ เพื่อให้ทราบสถานะที่แท้จริงของภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดว่าเป็นอย่างไร เพราะ GPP สามารถบอกองค์ประกอบและโครงสร้างการผลิตที่ชัดเจนของจังหวัดได้ดีที่สุด ยกตัวอย่าง เช่น การพิจารณาภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ทางการเกษตรที่มีชื่อเสียง แต่เมื่อนำ GPP มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจของอ่างทองแล้ว กลับพบว่าในปี 2543 (ซึ่งเป็นปีล่าสุดที่มีข้อมูล GPP) การผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงที่สุด ในขณะที่การผลิตในภาคเกษตรอยู่ในลำดับที่ 3 (ดูตารางประกอบ)



ตารางแสดงสัดส่วนการผลิตในภาคต่างๆ
ปี 2543 จังหวัดอ่างทอง

ภาคการผลิต	ร้อยละ
อุตสาหกรรม	25.7
ค้าส่งและค้าปลีก	20.4
การเกษตร	15.4
บริการ	11.5
ขนส่งและติดต่อสื่อสาร	6.3
การบริการภาครัฐ	6.3
อื่นๆ (ที่อยู่อาศัย ธนาคาร และอื่นๆ)	14.4
รวม	100.0

จากข้อเท็จจริงข้างต้น พบว่า ภาคเศรษฐกิจสำคัญที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดอ่างทอง ที่แท้จริง คือ ภาคอุตสาหกรรม และภาคการค้าส่งและค้าปลีก ส่วนภาคเกษตรกรรมอยู่ในลำดับที่สาม ซึ่งค่อนข้างจะขัดกับสายตาและความเชื่อของผู้คนโดยทั่วไป แต่อย่างน้อยที่สุด การใช้ GPP เป็นกรอบในการกำหนดกลยุทธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจที่น่าเชื่อถือและเป็นมาตรฐานและสามารถเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆได้ อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจโดยใช้ GPP ดังกล่าว จะมีประโยชน์ในการวิเคราะห์ภาพรวม แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องความทันสมัยของข้อมูลเช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว เมื่อต้องวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจโดยอาศัย GPP แล้ว ซีเอฟโอ ยังต้องทราบสาเหตุของการขยายตัวของเศรษฐกิจจังหวัด โดยการวิเคราะห์ผ่านผลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ “ภาษี”

ที่ถือว่าเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดที่บริสุทธิ์และเกิดขึ้นเป็นประจำทุกครั้งที่เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถนำมาศึกษาและวิเคราะห์เพื่อใช้อธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจในจังหวัดได้เป็นอย่างดี เช่น ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของภาษีมูลค่าเพิ่ม สามารถใช้อธิบายทิศทางการบริโภคในจังหวัดได้ว่าดีขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา เป็นต้น

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจโดยอาศัยความสัมพันธ์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและภาษี สามารถจำลองที่มาของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศจากการบริโภค หรือ C (Consumption) การลงทุน หรือ I (Investment) การใช้จ่ายภาครัฐ หรือ G (Government Spending) และดุลการค้าระหว่างประเทศ หรือ X-M (Trade Balance) ซึ่งมีสมการทางเศรษฐศาสตร์ที่จำลองมาใช้กับเศรษฐกิจจังหวัด เป็น $GPP = C + I + G + (X-M)$

ขั้นตอนที่ 2 การวางแผนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ

การวางแผนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดต้องประกอบด้วยการกำหนดทิศทางของโครงสร้างเศรษฐกิจจังหวัดและการวางแผนวิธีการใช้องค์ประกอบของรายจ่ายในจังหวัด ซึ่งในขั้นแรกต้องมีการเลือกภาคเศรษฐกิจใดภาคเศรษฐกิจหนึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัด และคิดหากลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนภาคเศรษฐกิจดังกล่าว เช่น จังหวัดอ่างทอง หากยังต้องการรักษาโครงสร้างองค์ประกอบของเศรษฐกิจเดิมที่มีภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจคงต้องใช้กลยุทธ์การสนับสนุนให้ภาค



อุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับความสะดวก หรือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานรองรับ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่สะดวกและได้รับการบริการ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น หรือหากต้องการใช้ภาคการเกษตรเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ คงต้องใช้กลยุทธ์ที่แรงพอสมควรเพื่อที่จะขยับจากอันดับที่สามขึ้นมาเป็นอันดับหนึ่ง

- การกำหนดกลยุทธ์ในลักษณะดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการจัดสรรทรัพยากรในจังหวัดที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายของภาครัฐ โดยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายภายในจังหวัดของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งต้องมีการวางแผนและชี้แนะทิศทางที่จังหวัดต้องการ มากกว่าที่ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องการ เพราะจะกระจุกกระจาย และไม่มีพลังเพียงพอที่จะผลักดันเศรษฐกิจของจังหวัดไปในทิศทางเดียวกันได้ นอกจากนี้แล้วยังต้องมีการวางแผนให้ภาคเศรษฐกิจอื่นมีกิจกรรมเพิ่มขึ้น ดังนั้น กรอบในการวางแผนเศรษฐกิจจังหวัดต้องคำนึงตัวแปรในสมการของ $GPP = C + I + G + (X-M)$ ที่จำลองมาใช้กับเศรษฐกิจจังหวัดและทิศทางของโครงสร้างเศรษฐกิจจังหวัดที่ประกอบขึ้นเป็น GPP โดยมีแนวทางกว้างๆในการวางแผนดังนี้

- การวางแผนใช้รายจ่ายภาครัฐ เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจหรือเพื่อสร้างโครงสร้างรองรับภาคเศรษฐกิจอื่นที่จะใช้เป็นตัวขับเคลื่อน

- การวางแผนเพื่อให้เกิดความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อเพิ่มการลงทุนในจังหวัด

- การวางแผนเพื่อให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่เอกชนในการลงทุนในจังหวัด

- การวางแผนเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของประชาชนในจังหวัด

- การวางแผนเพื่อให้เกิดกิจกรรมการค้าระหว่างจังหวัด

ซึ่งทิศทางของการวางแผนในจังหวัดสรุปได้ว่ามีทั้งที่ภาครัฐการเป็นผู้นำและบางกรณีเป็นผู้สนับสนุน บางกรณีเป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

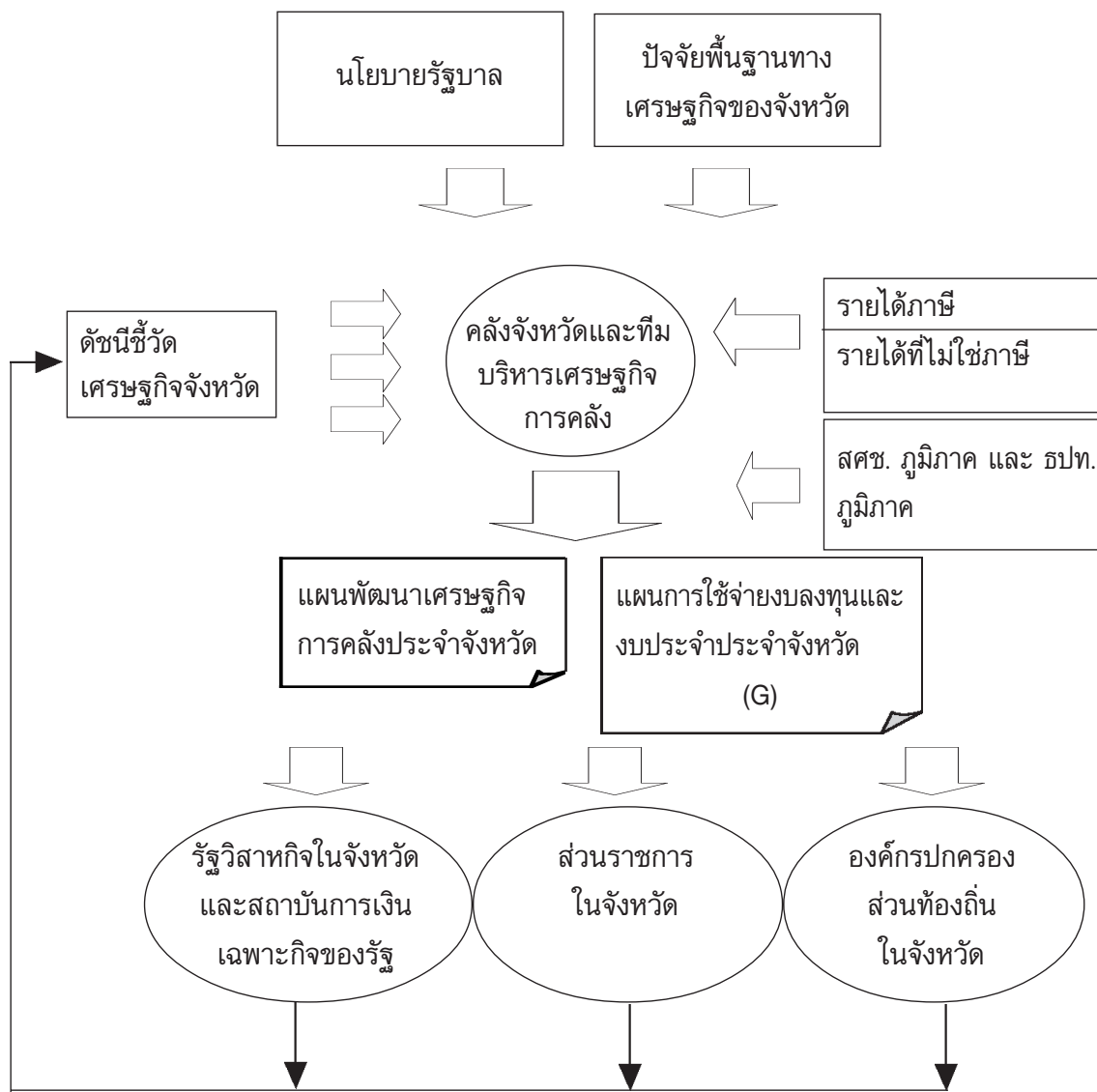
ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินการและประเมินผล

ผู้ว่า ซีอีโอ สามารถใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด ประกอบกับแผนการใช้จ่ายภาครัฐ เป็นกลไกในการผลักดันให้เกิดการดำเนินงานตามแผนในเวทีต่างๆ โดย ซีเอฟโอ เป็นผู้ช่วยในการวางแผนตามที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงที่ 1 และ 2 ข้างต้น สำหรับในเรื่องการประเมินผล ซีเอฟโอ สามารถใช้ผลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นตัวชี้วัดความคืบหน้าและความสำเร็จที่สำคัญ เช่น GPP แบบ FAST TRACK โดยจัดทำเป็นรายงานเศรษฐกิจการคลังเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และประชาสัมพันธ์ความคืบหน้าและภาวะเศรษฐกิจภายในจังหวัดด้วย รวมทั้ง รายงานต่อกระทรวงการคลังเพื่อรวบรวมภาพรวมของทุกจังหวัดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์การดำเนินนโยบายและความมั่งคั่งของจังหวัดได้ทันต่อเวลา

ทั้งนี้ การทำงานในลักษณะดังกล่าวของ ซีเอฟโอ จังหวัด จะต้องมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการในจังหวัด รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นวงจรการทำงานของซีเอฟโอ จังหวัด ดังนี้



วงจรการทำงานของ ซีเอฟไอ จังหวัด





เรื่องที่ท้าทาย ซีเอฟโอ จังหวัด

จากบทบาทของ ซีเอฟโอ จังหวัดและความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด สรุปได้ว่า ภารกิจหลักๆ ของ ซีเอฟโอ จังหวัด คือ การวางแผนเพื่อกำหนดเงินที่จะได้รับ การวางแผนเพื่อใช้จ่ายเงิน และการวางแผนทิศทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้ตอบสนองต่อภารกิจหลักที่สำคัญดังกล่าว จึงมีเรื่องท้าทาย ซีเอฟโอ จังหวัด อยู่ 3 ประเด็น คือ

- ประเด็นความพร้อมของฐานข้อมูลในแง่ความครบถ้วน ความเร็วและความถูกต้อง
- ประเด็นความรู้และเชี่ยวชาญในแง่ของการวิเคราะห์ความสัมพันธ์และการวางแผน
- ประเด็นการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

ในประเด็นแรก ขณะนี้ คลังจังหวัดที่เตรียมตัวเป็น ซีเอฟโอ สำหรับจังหวัดนำร่อง 10 จังหวัด ได้รับการอบรมฝึกฝนในการประสานงาน รวบรวม และจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน รวดเร็ว และถูกต้องเพื่อใช้ในการคาดการณ์ GPP เบื้องต้น การ

วิเคราะห์เศรษฐกิจ และการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ในระดับหนึ่งแล้ว

สำหรับในประเด็นที่สอง กระทรวงการคลังได้จัดอบรมและฝึกปฏิบัติภาคสนามให้แก่ ซีเอฟโอ สำหรับจังหวัดนำร่อง 10 จังหวัด ให้มีความรู้ด้านเศรษฐกิจ ดัชนีเศรษฐกิจจังหวัด และ GPP ความรู้ด้านการประมาณการรายได้ด้านรายจ่ายและงบประมาณแบบใหม่ ความรู้ด้านการบริหารทรัพย์สินและหนี้สิน และงบดุลจังหวัดบางส่วนแล้วเช่นกัน

สำหรับประเด็นสุดท้าย การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นการปลูกฝังวัฒนธรรมในการทำงานสมัยใหม่ที่จะต้องมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ซึ่งเชื่อได้ว่าไม่ได้เป็นประเด็นท้าทายเฉพาะผู้ที่ เป็น ซีเอฟโอ จังหวัด เท่านั้น แต่เป็นประเด็นที่ท้าทายข้าราชการทุกคนในยุคปัจจุบันที่เป็นยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ในการคิดและการทำงานราชการในครั้งนี้อย่าง



Logistics กับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

จักรหัตถ์ โสภณวรรค*

การนำเสนอยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ต่อคณะกรรมการกลั่นกรองยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในระหว่างวันที่ 4 - 6 พฤศจิกายน 2546 ณ ห้องประชุมกระทรวงการต่างประเทศ โดยรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธาน มีประเด็นสำคัญน่าสนใจ ดังนี้

ประธานคณะกรรมการกลั่นกรอง⁽¹⁾ได้ให้ความเห็นในภาพรวมว่า มีการเสนอยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว การเกษตร การพัฒนาสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัดติดแนวชายแดน เสนอยุทธศาสตร์เป็นประตู (Gateways) เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน การทำงานเชิงบูรณาการโดยแบ่งเป็นกลุ่ม (Clusters) อาทิเช่น

ภาคเหนือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง แม่ฮ่องสอน ร่วมพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำโขง (Greater MaeKong Areas) พัฒนานิคมอุตสาหกรรม เชียงราย ท่าเรือ เชียงใหม่เป็น HUB การบิน เชื่อมโยงจีนตอนใต้ และพม่า การพัฒนาวิสาหกิจ

ขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) ในลำปาง พัฒนาวัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เสนอแผนเกษตรอินทรีย์ การค้า การท่องเที่ยว เชื่อมโยงกับประเทศอินโดจีน

ภาคใต้ กลุ่มจังหวัดทางด้านปัตตานี เสนอการพัฒนาอาหารฮาลาล กลุ่มจังหวัดสงขลาเป็นเมืองศูนย์กลางยางพารา กลุ่มจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ คัดยุทธศาสตร์ด้านท่องเที่ยว Greater Phuket Areas พัฒนาธุรกิจสปา ร่วมกันผลักดันภูเก็ตเป็นเมืองไอทีสมบูรณ์แบบ เป็นต้น

รัฐบาลจะดำเนินการผลักดัน 5 เรื่องใหญ่ (Global Niche) คือ สร้างประเทศไทยเป็นเมืองท่องเที่ยว แฟชั่น อาหาร รถยนต์ และ Software กิจกรรมที่จะตามมาในประเด็นอาหารคือเรื่องครัวไทยสู่ครัวโลก สินค้าเกษตร กุ้ง ไก่ ผลไม้ มังคุด เงาะทุเรียน ลำไย และพืชผักปลอดภัย จะโกอินเตอร์

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

⁽¹⁾ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 7 พฤศจิกายน 2546 หน้า 1-2



การติดต่อค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้าน และต่างประเทศทั่วโลก เพื่อซื้อขายสินค้าและบริการเกี่ยวกับ 5 เรื่องใหญ่ดังกล่าว จะมีวิธีจัดการระบบอย่างไรตั้งแต่การหาวัตถุดิบ การผลิต การหีบห่อ การจัดเก็บสินค้า การกระจายสินค้าไปจนถึงมือผู้บริโภค หรือผู้สั่งซื้ออย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำ คุณภาพสินค้าไม่เสียหาย ในเวลาที่รวดเร็วซึ่งหลายกลุ่มจังหวัดได้เล็งเห็นความสำคัญและมีการนำเสนอระบบการจัดการสินค้าและบริการดังกล่าว หรือที่เรียกกันว่า “Logistics” ต่อที่ประชุมคณะกรรมการข้างต้นไว้แล้ว

ความสำคัญและความหมายของ Logistics⁽²⁾

ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการ WTO ให้ความเห็นว่า เป็นกระบวนการที่สามารถสร้างมูลค่าได้ระหว่างทางจากโรงงานไปสู่ที่เก็บโกดัง หรือว่าจะเป็นเรือ ท่าเรือ ลงเรือไปขึ้นน้ำ ขึ้นบกให้ตัวแทนที่เป็นเอเยนต์ ไปสู่ดีลเลอร์ท้องถิ่น ไปสู่ลูกค้า การผลิตสินค้าแล้วไปถึงลูกค้า ตามที่ลูกค้าต้องการ ในเวลาที่ลูกค้าต้องการ หีบห่อที่ลูกค้าต้องการ ไปที่ที่ลูกค้าสั่ง ทุกอย่างเป็นไปตามที่ลูกค้ากำหนด ด้วยต้นทุนที่ถูกกว่าเวลาที่เร็วกว่า ตอบสนองต่อความต้องการลูกค้านี้คือแต้มต่อที่มากขึ้น

ดร.สมพงษ์ ศิริโสภณศิลป์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อุปนายกสมาคมไทยโลจิสติกส์ และการผลิตให้ความเห็นว่าโลจิสติกส์ เป็นกระบวนการวางแผน การปฏิบัติการ การควบคุม

งานเรื่องการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ ข้อมูลข่าวสาร จากต้นทางไปยังปลายทางตามความต้องการของลูกค้า

นายกิตติเดช สุตรสุคนธ์ ที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวว่า ปัจจุบันโลกต้องการสินค้าแฮนด์เมด นิยมของธรรมชาติ ต้องการของที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การแข่งขันทางการค้า จะต้องมีการบริการจัดการวัตถุดิบ การผลิตใหม่ เพื่อรับกับตลาดที่ต้องการผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องในเรื่องการบริหารจัดการว่าด้วยคลังสินค้า การบริหารพื้นที่คลังสินค้าให้เกิดประโยชน์สูงสุด การไหลเวียนเข้าของสินค้าอย่างรวดเร็ว การเน้น Logistics คือ ความถูกต้องมาแล้วไม่ผิด ความรวดเร็ว ตรงเวลา ต้นทุนต่ำ เรื่องอุปกรณ์ในการจัดการ

อาจกล่าวได้ว่า Logistics เป็นระบบที่จัดการเกี่ยวกับการนำสินค้าและบริการที่ลูกค้าต้องการไปยังสถานที่ที่ถูกต้องในเวลาที่เหมาะสม สร้างความพึงพอใจสูงสุดให้ลูกค้าด้วยบริการที่ดีที่สุด โดยที่กิจการได้รับผลกำไร มีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด กิจกรรมทาง Logistics จึงประกอบไปด้วย การขนส่ง การวางแผนการจำหน่าย การบริหารสินค้าคงคลัง การคาดหมายยอดขาย การสั่งซื้อ และกิจกรรมเสริมเกี่ยวกับการบรรจุหีบห่อ การกำหนดทำเลที่ตั้งของคลังสินค้า การใช้เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำงาน การจัดซื้อวัตถุดิบ และการประสานกับฝ่ายผลิต

เพื่อให้มองเห็นภาพของ Logistics ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมทุกประเภท จึง

⁽²⁾ อรุณ บริรักษ์, Logistics Case Study in Thailand, พฤษภาคม 2546.



จะขอยกตัวอย่างงานมหกรรม “**โอท็อป แพนชั่นอาหาร**⁽³⁾ **ท่องเที่ยว**” ซึ่งรัฐบาลมีแนวคิดจัดงานส่งท้ายปลายปี 2546 โดยมีกรอบการดำเนินงานคือ ต้องการทำแพ็คเกจทัวร์ดึงเงินนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ในงานจะมีสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ งานอาหารไทย งานแพชั่น โดยเฉพาะเรื่องครัวไทย⁽⁴⁾สู่ครัวโลก ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันอาหารยอดนิยมของโลกมี 5 ชนิดคือ อาหารจีน อาหารฝรั่งเศส อาหารอิตาลี อาหารญี่ปุ่น และอาหารไทย โดยอาหารไทยเป็นน้องใหม่อยู่รั้งท้ายของความนิยม นอกนั้นเป็นที่ยอมรับกันมานานแล้ว หันกลับมามองยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ปรากฏว่าแนวคิดสอดคล้องเชื่อมโยงกับครัวไทยสู่ครัวโลกอย่างยิ่ง การผลิตและแปรรูปอาหารของไทยได้เปรียบไม่ว่าจะเป็นข้าว ไก่ กุ้ง หมู พืชผัก ผลไม้ ขนมไทย ล้วนเป็นจุดแข็งผลักดันยุทธศาสตร์ข้างต้นครัวไทยไปสู่ครัวโลก และคาดว่า อาจจะช่วงชิงลำดับต้นๆ ได้ไม่เกินหนึ่งในสามของอาหารยอดนิยม หากประสบความสำเร็จสิ่งที่จะเกิดประโยชน์กับคนไทย คือ การผลิตวัตถุดิบในการทำอาหารไทย การผลิตอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องถ้วย จานชาม ศิลปะตกแต่งร้านอาหารไทยที่เป็นเอกลักษณ์ แต่อาหารไทยมีเอกลักษณ์

พิเศษเฉพาะตนเอง เพราะวัตถุดิบในการปรุงอาหารไม่สามารถหาได้ในต่างประเทศ อาทิเช่น ใบยี่หระ ข่า ตะไคร้ พริกสวน โดยเฉพาะกะทิ กำลังเป็นปัญหาเพราะเกี่ยวเนื่องด้วย **ระบบการขนส่งไปต่างประเทศ** การจะส่งมะพร้าวสดไปทำกะทิ ในต่างประเทศคงจะลำบาก **ต้นทุนสูง** การแก้โดยการผลิตกะทิถู ก็มีปัญหในเรื่องรสชาติ กลิ่นทำให้รสชาติอาหารเปลี่ยนแปลงไป บางครั้งอาจเพิ่มปัญหาเรื่องสารกันบูดอีกด้วย ประเด็นใหญ่เรื่องครัวไทยสู่ครัวโลกที่ยกขึ้นมาเพียงเรื่องเดียวจะมองเห็นเรื่อง Logistics ได้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดหาวัตถุดิบ การหีบห่อ การขนส่ง การรักษาคุณภาพ ระยะเวลา ดังนั้นเพื่อความสมบูรณ์ของแผนงาน/โครงการ จึงต้องจัดระบบ Logistics ให้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่ครัวโลก ขณะนี้กลุ่มซีพี กำลังแปรขบวนครั้งใหญ่เพื่อจัดการส่งวัตถุดิบ อาหารแปรรูปที่มีมาตรฐานสูง ไปยังครัวไทยทั่วโลก เช่น ทอดมันปลา แกงลัม และอาหารสารพัดต่างๆ ในกลุ่มอาหารยังมีผลไม้ไทยที่ขึ้นชื่อและทำเงินเข้าประเทศจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันต้องดูที่ระบบ logistics เช่นกัน ว่ามีต้นทุนอย่างไร

(3) ประชาชาติธุรกิจ, 29 กันยายน - 1 ตุลาคม 2546 หน้า 17

(4) นสพ. ผู้จัดการรายวัน, 5 ตุลาคม 2546 หน้า 8



สถิติผลไม้ที่ญี่ปุ่นนำเข้าปี 2545 - 2546⁽⁵⁾

ที่	ผลไม้	ไทย/ส่วนแบ่งการตลาด	ฟิลิปปินส์	อื่นๆ
1.	มังคุด	ไทยครองตลาดโดยไม่มีคู่แข่ง		
2.	ทุเรียน	95%		
3.	มะม่วง	-	ฟิลิปปินส์ / เม็กซิโก	
4.	สับปะรด	0.11%	94.71%	ไทย 0.31%
5.	กล้วยหอม	0.31%	77.24%	เอกวาดอร์ 1.326%
6.	มะพร้าว	82.19 %	10.65 %	จีน 6.15%

5 เรื่องใหญ่ที่รัฐบาลกำลังผลักดัน (Global Niche) จะต้องเชื่อมโยงกับจังหวัดท้องถิ่น และกลุ่มผู้ประกอบการทั้งหลาย Logistics จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเพราะจะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันมีสูงขึ้น Logistics ในภาคเอกชนมีการพัฒนามานานแล้ว และ ณ ปัจจุบันยังทวีความสำคัญอย่างมากเพราะการแข่งขันมีสูง

โลจิสติกส์ในภาคเอกชน⁽⁶⁾

ซีเมนต์ไทย โลจิสติกส์

ผู้นำการกระจายสินค้าครบวงจร

เครือข่ายซีเมนต์ไทยมีธุรกรรมการค้าที่เกิดการซื้อขายระหว่างประเทศ เช่น เวียดนาม เขมร พม่า มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับเอมิเรต บังคลาเทศ บริษัทซีเมนต์ไทยโลจิสติกส์ จำกัด

(CTL) ดูแลธุรกิจในการรับหน้าที่กระจายสินค้า การจัดส่ง การบริหารคลังสินค้า

การให้บริการ คือ กระจายสินค้า จัดส่งในประเทศ รวมถึงการไปขับพอร์ตต่างประเทศ ถ้าเป็นกรณีการขนส่งทางเรือ

การแสวงหารายได้ เดิมจะให้บริการส่งอย่างเดียว แต่ต่อมาจะเข้าไปบริการในเรื่องการรับกระจายสินค้าอุตสาหกรรม ปูน เหล็ก กระดาษ บีโตร์เคมี การบริหารเคหะภัณฑ์ที่ส่งต่อให้กับซีเมนต์ไทยโฮมมาร์ท การกระจายสินค้าจะไม่เน้นพีชผล แต่จะเน้นสินค้ากล่องจะต้องดีไซน์ให้เขาจะส่งของไปที่ไหน ของเขาอยู่ไหนอย่างไร จะวางแผนทำยังไงให้ต้นทุนถูกที่สุด แต่มีประสิทธิภาพสูงสุด

การดำเนินการ

1. ด้านบริการกระจายสินค้า มีการนำระบบ TMS (Transportations Management

⁽⁵⁾ นสพ. ประชาชาติธุรกิจ, 2 - 5 ตุลาคม 2546, หน้า 13

⁽⁶⁾ อรุณ บริรักษ์ Logistics Ease Study in Thailand, พฤษภาคม 2546



System) มาช่วยดำเนินงาน เป็นโปรแกรมสำเร็จรูป ถ้ามีคอมพิวเตอร์เข้ามาเครื่องจะทำหน้าที่ทันทีว่าควรจะจัดรถหรือใช้ของลงเท่าไร ควรใช้รถวิ่งเส้นทางใด รถที่ใช้มีประสิทธิภาพ ก็เปอร์เซ็นต์ รวมถึงบริหารเส้นทางจัดส่ง การจัดระบบสินค้า อัตราค่าขนส่ง ประเภทของรถ และการบรรทุก การรับสินค้า

2. การติดตามสถานะในการส่ง นำระบบ GPS (Global Positioning System) หรือการติดตาม รถบรรทุกด้วยดาวเทียมมาใช้

3. การบริการคลังสินค้า นำระบบ WMS (Warehouse Management System) นำระบบบาร์โค้ดมาใช้ ทำให้รู้ตำแหน่งวางสินค้า ลำดับการหยิบ ปริมาณการเก็บสินค้า

นอกจากนั้นยังมีระบบ Call Center หรือ Customer Service Center (CSC) บริการตอบคำถามทางโทรศัพท์ 24 ชั่วโมง

Logistics ในอนาคตจะทำให้การบริการด้านนี้ขยายตัวไปอีกมาก ขั้นตอนต่อไปคือ การทำ Supply Chain Management ทำลูกโซ่ต่างๆ ให้ครบถ้วน ตั้งแต่ความต้องการของลูกค้า โรงงานและวัตถุดิบ เพื่อให้ต่อเนื่องสมบูรณ์แบบโรงงานก็วางแผนเรื่องการผลิต การขาย มีตารางเครือข่ายเพื่อไปถึงขั้นสุดท้ายการเชื่อมเข้าด้วยกันหรือ Link เพื่อให้สมบูรณ์แบบข้อมูลจะประสานกับ Supplier ทั้งที่อยู่ในเครือข่ายและนอกเครือข่าย จากนั้นกิจการก็สามารถนำข้อมูลทั้งหมดออนไลน์ไปยังโรงงาน เพื่อให้ทราบว่าเป็นเดือนหน้าจะเป็นอย่างไร ความต้องการอย่างไร และข้อมูลนี้สามารถส่งไปยังซัพพลายของโรงงานรวมทั้งทำเรื่องโลจิสติกส์ บริษัท HUB ที่ทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ขอนแก่น และลำปาง เป็นต้น

บริษัทจะรับหน้าที่จัดการให้ทั้งระบบในลักษณะการมีเครือข่ายรองรับทุกจุด เช่น ถ่ายสินค้าจากเรือใหญ่ไปเรือเล็กไปรถบรรทุก กรณีลูกค้าไม่ต้องการสินค้าครั้งละมาก ๆ จะต้องควบคุมปริมาณ การกระจายสินค้า อาจเป็นวันละ 2 เที่ยว ซึ่งจะบริหารจัดการกระจายสินค้าและจัดส่งให้

7-ELEVEN

ศูนย์กระจายสินค้า

การสั่งซื้อสินค้าทางโทรศัพท์ Call Center หรือสั่งซื้อทางคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจะถูกส่งไปยังศูนย์ประมวลผล ณ อาคารซีพีทาวเวอร์ ออร์เดอร์สินค้าจะถูกส่งไปยังแผนกจัดส่งและกระจายสินค้า (Distribution Center) แผนกจัดส่งต้องดำเนินการว่าเป็นคำสั่งซื้อจากไหนเพื่อส่งไปเซเว่น-อีเลฟเว่น สาขาที่ใกล้กับลูกค้า มีระบบข้อมูลอย่างรวดเร็วในแง่คลังสินค้า ซัพพลายเออร์ และผู้ผลิต

การบริหารงานของเซเว่นจะเป็นลักษณะรวมศูนย์ เมื่อสำนักงานใหญ่ได้รับข้อมูลขายจากร้านค้าทั้งหมดแล้ว ศูนย์คอมพิวเตอร์ที่สำนักงานใหญ่จะทำหน้าที่ประมวลผล (Processing) ข้อมูลนับล้านใบ คำสั่งซื้อทันทีฝ่ายจัดซื้อจะนำข้อมูลคำสั่งซื้อสินค้าที่ถูกประมวลแล้ว ส่งผ่านไปยังศูนย์กระจายสินค้าใหญ่ (Distribution) เพื่อป้อนสินค้าให้ร้านเซเว่น-อีเลฟเว่นทั่วประเทศ มีคลังสินค้าย่อยอีกแห่งเพื่อเก็บสินค้าประเภทหลัก หนังสือ ร้านที่อยู่ใกล้จะได้รับสินค้าภายในวันเดียว สำหรับที่ไกลออกไปจะได้รับในวันรุ่งขึ้น คำสั่งซื้อบางส่วนจะจัดส่งไปยังผู้ผลิตโดยตรงด้วยระบบอีดีไอ (Electronic Data Interchange : EDI) คำสั่งซื้อจะอยู่ในแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์



การบริหารสต็อกนับได้ว่าอยู่เหนือมาตรฐาน เนื่องจากมีสินค้าในสต็อกจำนวนน้อยกว่ากำหนดโดยปกติ การนำระบบ Supply Chain Management หรือการบริหารกระบวนการของสินค้า ตั้งแต่การผลิต การจัดส่งไปจนถึงมือลูกค้าให้มีประสิทธิภาพ ทันตามเวลาที่ต้องการรวดเร็ว แม่นยำมีสินค้าเหลืออยู่ในสต็อกน้อยมาก

บริษัท “Davids”

Logistics Service Improving Supply Chain

เดวิดส์ โฮลดิ้ง (ออสเตรเลีย) ได้เข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยตั้งแต่ปี 1995 ในนามชื่อบริษัท เดวิดส์ ดิสทริบิวชั่น (ประเทศไทย) จำกัด การทำงานในระยะเริ่มต้นเป็นฐานะคนกลางในการซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ผลิตกับร้านค้าปลีก โครงสร้างตลาดกำหนดให้การเป็นผู้ขายส่ง หรือพ่อค้าคนกลาง (Wholesaler) มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการเป็นผู้ส่งหรือผู้กระจายสินค้า (Logistics Provider) ในปี 2542 ได้พยายามเปลี่ยนบทบาทจากพ่อค้าคนกลางมาเป็นผู้ให้บริการ ด้านการกระจายสินค้าอย่างแท้จริงซึ่งหมายความว่ารายได้จะมา จากค่าบริการในการกระจาย และดูแลคลังสินค้า บริษัทได้ลงนามในสัญญาฉบับบริษัท บิ๊กซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน) เพื่อร่วมพัฒนาธุรกิจให้บริการด้านโลจิสติกส์ต่อไปอีก 10 ปี

บริษัทมองว่าในอนาคตหาก E-Business และ E-Commerce ในประเทศเกิดขึ้น พฤติกรรมของผู้บริโภคจะเปลี่ยนไป ร้านค้าปลีกก็ต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ คือ ผู้บริโภคมีทางเลือกสั่งซื้อทางอินเทอร์เน็ต ผู้ผลิตก็สามารถขายของผ่านเว็บไซต์ของตนเองได้

Thailand Plaza Distribution Center

“ศูนย์กระจายสินค้าแบบครบวงจร”

ศูนย์กระจายสินค้าแบบครบวงจร หรือ Distribution Complex มีความหมายกว้างกว่า Distribution Center กล่าวคือผู้ประกอบการจะนึกถึง คลังสินค้า เพื่อเก็บสินค้าก่อนส่งมอบให้ลูกค้า ซึ่งอาจจะใช้พาหนะของคลังสินค้า ใช้ขนส่งสาธารณะ ทิปท่อนในสภาพเดิม หรือขนาดเล็กตามความต้องการของลูกค้า แต่การกระจายสินค้าแบบครบวงจรนั้นได้รวมเอาความหมายของการจัดจำหน่าย (Distribution) ไว้ด้วย จึงเป็นเรื่องของการทำหน้าที่เกี่ยวกับ Place ปัจจัยหนึ่งในเรื่องส่วนผสมทางการตลาด หรือ Marketing Mix ทั้งหมดคือ ทำหน้าที่ในเรื่องการจัดจำหน่าย (Distribution Channels) และเรื่องการจัดแจกจ่าย (Physical Distribution) และการปรับปรุงควบคุมคุณภาพสินค้าการออกแบบพัฒนาสินค้า ส่งเสริมการตลาด การจัดหาวัตถุดิบให้หน่วยผลิต เป็นต้น

การนำเสนอยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ที่ผ่านมามีประเด็นเกี่ยวข้องกับ Logistics อาทิเช่น จังหวัดทางภาคกลางจะเชื่อมโยงการคมนาคม มีศูนย์กลางรับส่งและกระจายสินค้า รวมถึงศูนย์กระจายสินค้าส่งออกแบบเบ็ดเสร็จซึ่งประเด็นนี้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นว่าอนาคต **ต้นทุน** จะเป็นเรื่องสำคัญในการแข่งขัน หากดำเนินการได้จะช่วยลดต้นทุนได้จำนวนมหาศาล จังหวัดที่มีพื้นที่ปลูกข้าวมากเสนอกลยุทธ์ลดต้นทุนการผลิตโดยใช้การขนส่งทางน้ำและทางบก สินค้าด้านการเกษตรไม่ว่าจะเป็นพืช ผัก ผลไม้ สินค้าหัตถอุตสาหกรรม



ล้วนแล้วแต่ต้องมีระบบ Logistics สนับสนุน ทั้งสิ้นเพื่อให้ต้นทุนในการผลิตต่ำ และเป็นการ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

การกล่าวเรื่อง Logistics มาข้างต้น ก่อนข้างมากก็เป็นศาสตร์ของฝรั่งตะวันตก ลองมองให้ใกล้ตัวแบบไทยดูบ้างไม่แน่ว่า เหมือนคำพูดโบราณที่ว่า “ดวงตามักมองเห็น ทุกสิ่งยกเว้นขนตา” ชีวิตจริงของเกษตรกร และผู้ประกอบการในจังหวัดทุกวันนี้เป็นอย่างไร การจัดหาพันธุ์พืชเามาจากไหนจากพันธุ์พืช ที่เกษตรกรเก็บไว้หรือนำมาจากศูนย์พันธุ์พืช ของทางราชการ ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงซึ่งเป็น ปัจจัยสำคัญ ขั้บรดิไปซื้อเองต่างคนต่างซื้อ หรือ รวมกันไปซื้อครั้งละหลายๆ คนขายก็มาส่งครั้งละ หลายๆ ราคา ก็จะแตกต่างกันหากผู้ประกอบการ เก็บสินค้าไว้มากต้นทุนเขาก็สูง แต่ถ้าเก็บ ไว้่น้อยเกษตรกรสั่งซื้อจำนวนมากก็ไม่เพียงพอ ต่อความต้องการ ต่อมาเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิต แล้วเก็บไว้ที่ใดในยังฉางเกษตรกร โรงสี โกดัง และเมื่อแปรรูปเป็นสินค้าแล้วจะเก็บสินค้าไว้ มากหรือน้อยให้เหมาะสมกับความต้องการ ของตลาด สินค้าโอท็อป หลายตัวเคยโด่งดัง ผลิตแทบไม่ทัน แต่พอวันหนึ่งผลิตจนเกินความ ต้องการสินค้าค้างสต็อกจำนวนมากก็เกิดความ เสียหาย นายกรัฐมนตรีกล่าวไว้ในที่ประชุม

ตอนหนึ่งว่า ปัญหาของเกษตรกรคือไม่ทราบผล กำไรขาดทุน เนื่องจากไม่เคยจัดทำบัญชีลงทุน ด้านการเกษตร ค่าจ้าง แรงงาน ค่าปุ๋ย ค่ายา ต่อปีเท่าใดก็คงเป็นการบ้านที่สำคัญข้อหนึ่ง ที่ทุกฝ่ายต้องหาคำตอบเพื่อขจัดความยากจน ของเกษตรกรให้หมดสิ้นไปภายใน 6 ปี

ก่อนจบเรื่อง Logistics จังหวัดคงจะ เข้าไปช่วยเหลือเพื่อให้กระบวนการผลิตสินค้า และบริการถึงมือผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ ต้นทุนต่ำ และเพิ่มขีดความสามารถในการ แข่งขัน สินค้าไทยโกอินเตอร์ไปหลายตัว และ กำลังออกสู่ตลาดโลกอีกมาก แต่สินค้าหลัก บางอย่างกำลังมีปัญหา เช่นข้าวที่นายกรัฐมนตรี กล่าวไว้ คงจะต้องอยู่ถึงชั่วลูกชั่วหลาน ราคา ข้าวไทยในตลาดโลกค่อนข้างสูง ปัจจุบันเวียดนาม แย่งตลาดไปส่วนใหญ่ กลยุทธ์การลดต้นทุน เรื่องการขนส่งก็เป็นวิธีที่ดีที่จะดึงราคาข้าว ให้สามารถแข่งขันได้ การทุ่มเทของจังหวัด เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน คนไทย โดยมียุทธศาสตร์ในการทำงานจนเป็น ที่ประจักษ์ ซึ่งนายกรัฐมนตรีให้การประเมิน อยู่ในระดับ เกรด A ก็เป็นเรื่องน่ายินดีและ หายเหนื่อยไปบ้าง และสถาบันดำรงราชานุภาพ ก็สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ทาง ด้านวิชาการตลอดไป



















































การบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำ

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำ
กรมทรัพยากรน้ำ

1. หลักการและเหตุผล

จากนโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นโยบายน้ำแห่งชาติ และนโยบายของทรัพยากรน้ำที่กำหนดให้ดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการในลักษณะการผสมผสาน ประกอบด้วย กรมทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ที่อยู่ในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (เดิม) เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมีงานในเรื่องการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการลุ่มน้ำอยู่ด้วย ดังนั้น กรมทรัพยากรน้ำจึงดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 25 ลุ่มน้ำหลักทั่วประเทศต่อไป

2. ความเป็นมา

ในอดีตกว่า 700 ปี มาแล้ว ทางภาคเหนือของประเทศไทยมีองค์กรที่รวมตัวกันโดยชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อดำเนินภารกิจในเรื่องการจัดหาน้ำและจัดสรรการใช้น้ำเพื่อการทำนาปลูกพืช โดยช่วยกันก่อสร้างเหมืองฝาย และบริหารจัดการระบบชลประทานของตน กลุ่ม

ชาวบ้านที่พร้อมใจกันรวมตัวขึ้นในแบบเหมืองฝายราษฎร และมีระเบียบในการบริหารจัดการน้ำซึ่งได้ร่วมกันร่างขึ้นมาใช้งานที่เรียกว่า “สัญญาเหมืองฝาย” สมาชิกทุกคนยอมรับและปฏิบัติตาม แต่ปัจจุบันองค์กรในลักษณะดังกล่าวมีเหลืออยู่น้อยมากไม่แพร่หลายเช่นในอดีต

ปัจจุบันมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในเรื่องการจัดหาและพัฒนาการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ในรูปแบบต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งภาคราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค รวมทั้งองค์กรเอกชนและองค์กรประชาชนที่รวมตัวกันขึ้น แต่การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวจะเป็นไปตามภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นด้าน เช่น การจัดการน้ำเพื่อการเกษตร หรือเพื่ออุปโภคบริโภค หรือตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ได้กำหนดไว้ การวางแผนการพัฒนา และการบริหารจัดการมักจะคำนึงถึงการแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ตามขอบเขตพื้นที่การปกครอง เช่น เขตอำเภอ จังหวัด



หรือรายภาค โดยไม่ได้ดูภาพรวมเป็นระบบลุ่มน้ำ อีกทั้งหน่วยงานในพื้นที่ลุ่มน้ำเดียวกันไม่มีการประสานงานที่ดีพอ จึงทำให้เกิดการวางแผนและก่อสร้างโครงการที่อาจจะซ้ำซ้อน หรือไม่สอดคล้องเกือหนุนซึ่งกันและกัน ประกอบกับมีความต้องการใช้น้ำมากขึ้น จึงมีแนวคิดที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการยึดหลักการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพธรรมชาติของทรัพยากรน้ำ อันจะก่อให้เกิดความสมดุลทั้งด้านการพัฒนาการใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในแต่ละลุ่มน้ำ

กลไกและองค์ประกอบที่สำคัญ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานจัดการลุ่มน้ำ คือ จะต้องมียอดิศรที่จะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการ โดยองค์การดังกล่าวจะต้องมีระบบข้อมูลที่ดี มีนโยบายและแผนการดำเนินงานในภาพรวมของลุ่มน้ำ และกฎหมายหรือระเบียบเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการ โดยประเด็นหลักของแนวทางการจัดการระบบลุ่มน้ำ คือ การใช้ประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำมีส่วนร่วมในขบวนการจัดการ ซึ่งก็ได้มีการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ หลายรูปแบบ รวมทั้งได้มีการพัฒนาการของแต่ละรูปแบบถึงปัจจุบัน ได้แก่

2.1 การจัดการน้ำในระดับพื้นที่โครงการ ได้เริ่มมีการจัดการน้ำในระดับพื้นที่โครงการมากกว่า 700 ปี ในพื้นที่ภาคเหนือเรียกว่า “สัญญาเหมืองฝาย” และต่อมาเมื่อหน่วยงานราชการต่างๆ ได้มีโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดต่างๆ ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ภายหลังการก่อสร้างเสร็จก็จะส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ใช้ประโยชน์จากโครงการ

รวมกลุ่มกัน เรียกว่า “กลุ่มผู้ใช้น้ำ สมาคมผู้ใช้น้ำหรือสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ” เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดสรรการในน้ำร่วมกัน

2.2 การจัดการพื้นที่ต้นน้ำ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานการบริหารงานลุ่มน้ำเขื่อนลุ่มน้ำแม่แตง และลุ่มน้ำคลองยัน ขึ้นเมื่อปี 2534 เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงหลักการของระบบนิเวศ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3 การบริหารจัดการลุ่มน้ำ สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา โดยได้พิจารณาเห็นว่าลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้เลือกลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นพื้นที่นำร่องที่จะให้มีการศึกษาทดลอง “จัดตั้งองค์การบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา” เป็นพื้นที่แรกโดยมีความเป็นมาโดยสรุป คือ

1) ลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ ประกอบด้วย 8 ลุ่มน้ำย่อย คือ ลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน สะแกกรัง ป่าสัก เจ้าพระยา และท่าจีน มีพื้นที่ลุ่มน้ำประมาณ 160,000 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในระยะที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำอย่างกว้างขวาง ทั้งเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค แต่เนื่องจากการใช้ทรัพยากรน้ำเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังกล่าว เกิดจากความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากร สภาพทางเศรษฐกิจและทางสังคม รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้



ประโยชน์จากที่ดิน ทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่อง เป็นการใช้ที่มีได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะยาว จึงเป็นผลให้ลุ่มน้ำเจ้าพระยาประสบปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่าการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ปัญหาคุณภาพน้ำที่เสื่อมโทรมลง ปัญหาการนำน้ำบาดาลมาใช้โดยการสูบน้ำอย่างมากมายปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด ปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนเนื่องจากการระบายน้ำไม่ทัน การรุกรานของน้ำเค็ม รวมไปถึงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในการใช้น้ำซึ่งปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้ตระหนักและพยายามดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาโดยส่วนรวมขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบ

นอกเหนือจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำดังกล่าว ประเด็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแต่ละพื้นที่อันเนื่องมาจากการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำซึ่งปัจจุบันอยู่ในลักษณะการจัดการที่หลากหลายขาดการดำเนินงานที่เป็นทางเดียวกัน เป็นปัญหาที่สำคัญและจำเป็นต้องให้ความสนใจและเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวควบคู่ไปกับปัญหาด้านการใช้น้ำ

2) จากความสำคัญของลุ่มน้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นลุ่มน้ำหลักของประเทศและสภาพปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรน้ำที่ทวีความรุนแรงขึ้นดังกล่าว ธนาคารโลกได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศไทย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นให้การสนับสนุนด้านการเงิน (Japanese Policy and Human Resources

Development Fund) ภายใต้โครงการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ในวงเงินประมาณ 1 ล้านเหรียญสหรัฐ ระยะเวลาโครงการ 3 ปี (2538 - 2540) โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2537 เห็นชอบให้จัดสรรงบประมาณสมทบในวงเงิน 8 ล้านบาท โดยฝ่ายไทยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานประสานโครงการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นไปเพื่อหารูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาอย่างเป็นระบบในระยะยาวแทนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยรูปแบบที่ใช้ในลุ่มน้ำเจ้าพระยา คาดว่าจะสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการลุ่มน้ำอื่นได้ต่อไป

ธนาคารโลกได้ว่าจ้างบริษัท Binnie & Partners (Overseas) ร่วมกับ W.S. Atkins International บริษัท Macro Consultants และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ทำการศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์การจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปรากฏว่าผลการศึกษาได้นำเสนอกลยุทธ์เพื่อการจัดการไว้ 6 กลยุทธ์โดยลำดับ กลยุทธ์ที่สำคัญประการแรกที่ต้องเร่งรัดให้เกิดขึ้นก่อนได้แก่ กลยุทธ์ในการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ส่วนกลยุทธ์ในด้านอื่นที่ต้องดำเนินการต่อไป ได้แก่ การจัดการด้านอุปทาน ด้านคุณภาพน้ำ ด้านน้ำท่วม และด้านการจัดการด้านกฎหมาย



3) รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ จึงได้กำหนดกลยุทธ์ดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 บทที่ 4 ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน การดูแลคุณภาพน้ำ และมลพิษทางน้ำและการระบายน้ำ รายละเอียดประการสำคัญที่ระบุคือ ให้มีกลไกในการกำกับ ดูแล และการประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำโดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประสานงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกันอย่างต่อเนื่อง และจัดระบบการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรน้ำระหว่างการใช้ในกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสมโดยยึดหลักความจำเป็น ลำดับความสำคัญและเป็นธรรม โดยมีองค์กรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการ

4) เพื่อให้กลยุทธ์ดังกล่าวได้นำไปสู่แนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ในฐานะเป็นองค์กรรัฐบาลที่มีบทบาทในการดูแลด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ได้พิจารณารายงานผลการศึกษากลยุทธ์ดังกล่าวแล้ว และเห็นชอบให้มีการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมต่อไป โดยประธานกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย รูปแบบรายละเอียดและขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินงานจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา

รวมทั้งกำกับ ดูแล ติดตามประเมินผล ตลอดจนแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคในการดำเนินงาน

คณะอนุกรรมการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา รวบรวมข้อมูลและผลสรุปจากการประชุมเชิงปฏิบัติเพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ จากนั้นจึงได้วิเคราะห์และกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำในลักษณะการจัดทำเป็นโครงการนำร่องในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาใน 3 พื้นที่ คือ ลำน้ำปิงตอนบน ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และลุ่มน้ำป่าสัก และได้มีรายละเอียดการจัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้ง 3 แห่งเสนอที่ประชุมคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2542 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2542 ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบให้มีการทดลองดำเนินงาน โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2532 จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ 3 คณะดังกล่าว เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก

3. สภาพปัญหาและสถานการณ์

การดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องน้ำที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญด้านการก่อสร้างหรือการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าการบริหารจัดการน้ำ แม้ว่าจะมีการบริหารจัดการแต่ก็ดำเนินการโดยส่วนราชการ ไม่เปิดโอกาสให้เกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การวางแผนการก่อสร้าง การดูแลบำรุงรักษาและการจัดการน้ำ ดังนั้นในขบวนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจึงเกิด



การแยกเป็นกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรน้ำ (Stakeholders) ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ทั้งในด้านที่เป็นประโยชน์และเสียประโยชน์จะโดยเต็มใจหรือไม่เต็มใจก็ตาม และจากการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทรัพยากรน้ำมีเป็นจำนวนมาก จำแนกออกเป็นกลุ่มได้ 5 กลุ่ม ประกอบด้วย

1) ส่วนราชการและข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการระดับชาติ หน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) พรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น

3) ผู้มีสิทธิ รวมทั้งประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานตามโครงการ

4) กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มมวลชนจัดตั้ง และกลุ่มพลังมวลชน

5) นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาและสมาคมธุรกิจ หรือวิชาชีพ ที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินงานใดๆ เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ จึงย่อมทำให้เกิดผลกระทบทั้งผู้ที่มีส่วนได้ประโยชน์ และผู้เสียผลประโยชน์อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งในทางตรงกันข้าม หากสามารถทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีความเข้าใจและร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ เช่น การพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำ การควบคุมคุณภาพน้ำ การป้องกันภัยแล้งและน้ำท่วม การจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ตลอดจนความร่วมมือในการประสานงานและปฏิบัติตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำก็จะเกิดการดำเนินงานด้านทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

การสร้างองค์กรในระดับลุ่มน้ำขึ้นเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม มีบทบาทในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล ก็จะทำให้ข้อขัดแย้งลดน้อยลง เกิดความร่วมมือเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะประสานการดำเนินการไปสู่เป้าหมายได้สำเร็จรวดเร็วขึ้น

4. แนวคิดและปรัชญาการดำเนินงาน

4.1 แนวคิดในการดำเนินงาน การกำหนดกรอบ แนวทางและรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำ ได้ยึดหลักแนวที่สำคัญ เช่น

1) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแบบผสมผสาน Integrated Water Resources Management (IWRM) ซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ข้อมูลเพื่อประเมินศักยภาพและความต้องการพื้นฐาน มีนโยบาย และกลยุทธ์ในทุกระดับ มีกฎหมาย มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในทุกระดับควรมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและบริหารจัดการ

2) นโยบายน้ำแห่งชาติ (คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ 31 ตุลาคม 2543) ข้อ 2 กำหนดให้องค์กรเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำ



และระดับท้องถิ่น โดยมีกฎหมายรองรับ และให้องค์กรระดับลุ่มน้ำและระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม

3) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เน้นความสำคัญ 2 เรื่อง คือ การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืน โดยเร่งรัดการสร้างกลไกให้เกิดความสมดุลของการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ ที่มีประชาชน ชุมชน องค์กรในท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าร่วมกำกับ ดูแล และกำหนดรูปแบบในการบริหารจัดการ

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงการสารสนเทศในท้องถิ่น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

มาตรา 284 องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร และการบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

4.2 ปรัชญาการดำเนินงาน เน้นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลักษณะการ

จัดการแบบผสมผสานเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยการนำการพัฒนาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์มาพิจารณาร่วมกัน โดยการพิจารณาทั้งระบบลุ่มน้ำ และคำนึงถึงทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกันภายใต้หลักการจัดสรรทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด และให้ความสำคัญกับการพัฒนาการจัดการด้านองค์กรและกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ในพื้นที่ โดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานจัดการทรัพยากรน้ำบรรลุเป้าหมายสูงสุดและลดความขัดแย้งในทุกระดับ เป็นไปตามเป้าประสงค์หลัก เพื่อให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไปสู่ท้องถิ่น ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 290

5. โครงการนำร่อง

เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำยังไม่มีรูปแบบที่เป็นรูปธรรมที่จะใช้เป็นแนวทางเพื่อนำไปดำเนินการได้ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเห็นชอบให้เลือกลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นพื้นที่เป้าหมายสำหรับการศึกษาทดลอง เพราะเป็นลุ่มน้ำที่มีความสำคัญ และมีปัญหาในด้านต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก โดยได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา รับผิดชอบดำเนินการลุ่มน้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วย 8 ลุ่มน้ำย่อย ซึ่งแต่ละลุ่มน้ำมีความแตกต่างกันทั้งสภาพปัญหาและลักษณะทางกายภาพอื่นๆ ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงได้



รวบรวมข้อมูลประกอบกับผลสรุปจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ กำหนดให้การดำเนินงานขององค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับพื้นที่ลุ่มน้ำในลักษณะเป็น “โครงการนำร่อง” ในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยของพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา 3 พื้นที่ คือ ลุ่มน้ำปิงตอนบน ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และลุ่มน้ำป่าสัก โดยมีวัตถุประสงค์ให้ทำการศึกษาทดลองดำเนินการและเก็บรวบรวมปัญหาอุปสรรค ข้อดีข้อเสีย เพื่อนำมาวิเคราะห์หารูปแบบและแนวทางที่เหมาะสม สำหรับที่จะนำไปใช้ในการจัดตั้งองค์กรในลุ่มน้ำที่เหลืออีก 6 ลุ่มน้ำ ของลุ่มน้ำเจ้าพระยา และสำหรับลุ่มน้ำอื่นๆ ของประเทศต่อไปตามความเหมาะสม

6. แนวทางและขั้นตอนการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

6.1 แนวทางการจัดตั้ง

การศึกษารูปแบบการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำนั้น จากการศึกษาทดลองและการปรับปรุงการดำเนินงานมาจนสิ้นปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.) ได้ข้อสรุปตามแผนภูมิ คือ จำนวนคณะกรรมการฯ ประมาณ 35-45 คน โดยสัดส่วนของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ควรจะประกอบด้วย กรรมการลุ่มน้ำที่เป็นภาคราชการควรเป็นผู้แทนจากหน่วยราชการที่มีความสำคัญและมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและสามารถร่วมแก้ไขปัญหาให้กับพื้นที่ได้ และส่วนที่ไม่ใช่ภาคราชการ ควรเป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้ น้ำหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ในพื้นที่ เช่น ตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกรต่างๆ จากภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ภาคชุมชนเมือง และ

ควรจะมีตัวแทนจากกลุ่ม NGO กลุ่มนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ประกอบด้วย ซึ่ง สทช. ได้จัดส่วนของคณะกรรมการลุ่มน้ำไว้โดยประมาณว่า ควรมีสัดส่วนภาคราชการ : ผู้ทรงคุณวุฒิ : NGO เป็น 15 : 15 : 5 สำหรับคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีขนาดเล็กและควรมีสัดส่วนเป็น 18 : 18 : 6 สำหรับคณะกรรมการลุ่มน้ำที่มีขนาดใหญ่

สทช. ได้เสนอรูปแบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำในรูปของคณะกรรมการลุ่มน้ำ โดยคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) เป็นผู้แต่งตั้งและให้กรรมการลุ่มน้ำไปพิจารณา กำหนดรูปแบบการดำเนินงานภายในแต่ละลุ่มน้ำของตนเอง ซึ่งคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 3 คณะ ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการในลักษณะของคณะทำงานขึ้นมาช่วยดำเนินงาน โดยคณะทำงานจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) คณะทำงานตามภารกิจ จะแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านแผนงาน ด้านข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการด้านประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมของมวลชน

2) คณะทำงานตามพื้นที่ จะแบ่งออกเป็นคณะทำงานในระดับต่างๆ คือ คณะทำงานระดับตำบล คณะทำงานระดับอำเภอ คณะทำงานระดับลุ่มน้ำสาขา

การทำงานในลักษณะคณะกรรมการลุ่มน้ำและคณะทำงานนี้ จำเป็นจะต้องมีฝ่ายเลขานุการและเจ้าหน้าที่ช่วยดำเนินงาน ในรายละเอียดต่างๆ เสนอคณะกรรมการลุ่มน้ำ ในการนี้ สทช. ได้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำขึ้น และเพื่อให้การบริหารจัดการในสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สทช. จึงได้กำหนดให้มีโครงสร้างและผู้บริหารงานใน



สำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำฯ ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำและแบ่งงานในสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

1) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย งานเลขานุการ งานสารบรรณ งานการเงิน และบัญชี งานบริหารทั่วไป งานเลขานุการ และงานอื่นๆ (ตามที่มอบหมาย)

2) ฝ่ายแผนงาน ข้อมูลและวิชาการ ประกอบด้วย งานแผนงานและงานงบประมาณ งานข้อมูลและงานวิชาการ

3) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ประสานมวลชนและติดตามประเมินผล ประกอบด้วย งานประชาสัมพันธ์และงานประสานความเข้าใจมวลชน งานประสานการปฏิบัติการและติดตามประเมินผล

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำ ฝ่ายเลขานุการจะหารือร่วมกันและเสนอให้ประธานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ มีคำสั่งแต่งตั้งต่อไป

6.2 ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการลุ่มน้ำ

ขั้นตอนการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ

1) ศึกษาข้อมูลด้านกายภาพ เช่น ขอบเขตพื้นที่ลุ่มน้ำและกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะใช้สำหรับการบริหารจัดการ

2) ศึกษารวบรวมข้อมูลด้านสังคม เช่น กลุ่มผู้ใช้น้ำ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่ม NGO กลุ่มนักวิชาการ ผู้นำท้องถิ่น สส. สว.

3) จัดสัมมนาตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นกับผู้แทนกลุ่มต่างๆ ตามข้อ 2 เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารจัดการน้ำแบบใหม่ และหาข้อยุติในการจัดองค์ประกอบและสัดส่วนของคณะกรรมการ

4) ยกร่างคำสั่ง กทช. ตั้งกรรมการลุ่มน้ำตามผลการสัมมนา

5) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

6) ได้สรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งวิธีการสรรหา

- ภาคราชการ ทำหนังสือแจ้งให้กรมต้นสังกัดเป็นผู้แต่งตั้ง
- ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้แทน NGO/ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จังหวัดพิจารณานำเสนอ โดยการคัดเลือกผ่านมาจากตัวแทนของกลุ่มหรือตัวแทนของหมู่บ้าน (ภาคการเกษตร)



การบริหารการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน*

กรมทรัพยากรน้ำ

กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ระหว่างเวลา 9.00-12.00 น. ณ อาคารวิเทศโมสส กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมฯ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการประชุมสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ในฐานะประธานกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้กล่าวถึงสถานการณ์ทรัพยากรน้ำในประเทศไทยว่า มีปริมาณน้ำฝนตกแต่ละปี 800,000 ล้าน ลบ.ม. มีปริมาณน้ำท่าผิวดินไหลตามห้วย คลอง

แม่น้ำ เพียงร้อยละ 25 หรือประมาณ 200,000 ล้านลบ.ม. ประชากรของประเทศไทย ร้อยละ 60 หรือประมาณ 40 ล้านคน มีอาชีพทำเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตร ขณะเดียวกันการเพิ่มความต้องการในการใช้น้ำจึงมีอัตราเพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มของประชากร แต่เนื่องจากการพัฒนาแหล่งน้ำยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการใช้น้ำยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ ทั้งเพื่อการอุปโภค บริโภคและเพื่อการเกษตร ในพื้นที่เขตชลประทาน 29 ล้านไร่ และนอกเขตชลประทาน แนวทางการแก้ไขปัญหาลำดับต้นมีข้อเสนอสรุปได้ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาคงต้องมองในลักษณะองค์รวม (Holistic Approach) และมองในหลายส่วน เช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

2. ก่อสร้างระบบส่งน้ำหรือระบบกระจายน้ำที่มีประสิทธิภาพในการส่งน้ำในระบบคลองเปิดและระบบท่อเป็นระบบเครือข่าย

*สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2546 ระหว่างเวลา 9.00-12.00 น. ณ อาคารวิเทศโมสส กระทรวงการต่างประเทศ



การส่งน้ำ (Water Grid System) ให้ครอบคลุมพื้นที่การเกษตรทั้งหมด 132 ล้านไร่ และปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพในพื้นที่ชลประทานที่มีอยู่แล้ว

3. การบริหารจัดการน้ำจะต้องมีตั้งแต่ระดับชาติ และระดับลุ่มน้ำ ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลในแต่ละลุ่มน้ำหลักของประเทศ ประกอบด้วยทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ การวางแผน การตรวจสอบคุณภาพน้ำ การป้องกันน้ำท่วม และการแก้ไขปัญหาฝนทิ้งช่วง

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการน้ำร่วมกัน

5. การจัดการของประเทศจะต้องมีศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติดูแลในภาพรวมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแห้งแล้ง อุทกภัย และคุณภาพน้ำ

6. การแก้ไขบรรเทาอุทกภัย จะต้องมีการควบคุมการพัฒนาเมืองและการใช้ที่ดิน การรักษาสภาพแม่น้ำ คูคลอง พื้นฟูป่าต้นน้ำ และระบบนิเวศ

7. การผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำภายในประเทศและจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่ได้ศึกษาไว้หลายโครงการ การผันน้ำจะเป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มน้ำต้นทุน

8. ระยะเวลาการดำเนินการตั้งเป้าหมายให้แล้วเสร็จภายใน 5 ปี ดำเนินการศึกษาแผนหลักและสำรวจออกแบบในปี 2546-2547 และดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในปี 2551 ผลประโยชน์ที่จะได้รับคือ

เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียง มีน้ำกินน้ำใช้ บรรเทาปัญหาอุทกภัย

นายกรัฐมนตรีได้มอบนโยบายและแนวคิด การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน สรุป ดังนี้

1. ขอให้ดำเนินการตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการมีน้ำใช้ การแก้ไขปัญหามลพิษ และภัยแล้ง

2. การแก้ไขปัญหาน้ำเป็นเรื่องใหญ่ และเป็นปัญหาของประเทศ เนื่องจากพื้นที่การใช้น้ำเท่าเดิม แต่แหล่งน้ำถูกทำลาย การใช้น้ำมีมากขึ้น มีการขยายกำลังการผลิตในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม จึงขอให้มองปัญหาในภาพรวมทั้งระบบ ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือกัน และแก้ไขปัญหามาพร้อมๆ กัน วัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาความยากจน โครงการพัฒนาพื้นที่การเกษตรให้มีระบบชลประทานครอบคลุม เพราะถือว่าจะเป็นการขยายโอกาส สร้างรายได้ของประชาชน และใช้จ่ายงบประมาณแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยแล้ง ต้องทำให้คุ้มค่า จะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

3. เป้าหมายของการแก้ไขเรื่องน้ำ คือ การแก้ไขปัญหามลพิษ สิ่งที่ต้องการเห็นพร้อมกันไป คือ การฟื้นฟูป่าไม้ ฟื้นฟูธรรมชาติของประเทศให้คืนความสมบูรณ์ การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ

4. การบริหารจัดการน้ำ จะต้องกระจายน้ำจากจุดที่มีปริมาณน้ำมาก ไปยังจุดที่มีปริมาณน้ำน้อยหรือไม่มีเลย ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การเกษตร อุตสาหกรรม และการนำไปใช้จะต้องจัดทำระบบการกระจายที่



เชื่อมโยงกัน มีคลองเปิด คลองปิด และมีระบบเก็บกักและพักน้ำ สำหรับแหล่งน้ำต้นทุนให้พิจารณาการผันน้ำจากภายนอกหรือภายใน รวมทั้งการพิจารณาแหล่งน้ำจากใต้ดิน และถ้ามีความจำเป็นซื้อน้ำจากต่างประเทศก็ต้องทำ ซึ่งเรื่องนี้ต้องมีการศึกษากันอย่างจริงจัง

5. การบริหารจัดการ รัฐบาลต้องเร่งจัดโครงสร้างองค์กรให้ส่วนกลางมีขนาดเล็กลง โดยให้ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่รู้ปัญหามากที่สุด มีบทบาทในการปฏิบัติมากขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้ว่า CEO สำหรับการลงทุนจากรัฐบาลนั้นได้ประมาณการงบประมาณไว้จำนวน 200,000 ล้านบาท ซึ่งขณะนี้งบประมาณรองรับอยู่แล้ว

สรุปข้อคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมการประชุม ดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน ควรกำหนดเป็นแผนแม่บทในแต่ละพื้นที่ในลักษณะของ Area Approach กำหนดแผนงานให้ครอบคลุมการพัฒนา การใช้ การอนุรักษ์ต้นน้ำ การป้องกันชะล้างพังทลายของดิน และการจัดการคุณภาพน้ำ

2. ควรดำเนินการเร่งด่วน โดยดูความต้องการในทุกกิจกรรม และดูน้ำต้นทุนในแต่ละพื้นที่ที่มีการศึกษาไว้แล้ว ออกแบบระบบเชื่อมโยงระดับพื้นที่ ลุ่มน้ำและประเทศ สำรวจออกแบบระบบการกระจายน้ำ ดำเนินการพร้อมกันทุกเรื่องทั้งลุ่มน้ำ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

3. ควรมีการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการน้ำของประเทศ และสนับสนุนให้มีการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากร

4. การเพิ่มพื้นที่ชลประทานอีก 132 ล้านไร่ จะนำน้ำต้นทุนมาจากไหน มีวิธีการกักตุนอย่างไร เป็นธรรมชาติหรือไม่ จะต้องศึกษาและบริหารอย่างไร

5. บทบาทของหน่วยงานในเรื่องน้ำ ควรมีการทบทวน เช่น กรมทรัพยากรน้ำจะทำหน้าที่เป็น Regulator หรือ Operator

6. ควรมีกฎหมายทรัพยากรน้ำควบคู่กับการดำเนินการในด้านอื่นๆ

7. ข้อมูลงานวิจัย และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ควรนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม

นายกรัฐมนตรีได้ตอบข้อซักถามความคิดเห็นต่างๆ ดังกล่าวจากผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

1. การปฏิรูปราชการ ในปีเดียวยังถือว่าไม่สมบูรณ์ ยังมีขั้นตอนต่างๆ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ แม้จะมีการปฏิรูปแล้วแต่โครงสร้างต่างๆ รวมถึงขอบเขตภารกิจ หน้าที่ อาจยังซ้ำซ้อน จำเป็นต้องปรับวัฒนธรรมการทำงาน เป็นกระบวนการซึ่งกำลังดำเนินการ รวมถึงการลดจำนวนบุคลากร การปฏิรูปต่างๆ จะต้องอาศัยเวลาอย่างน้อยประมาณ 3-5 ปี ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมกันโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน

2. การดำเนินการตามแนวคิด สว. ปราโมทย์ ไหมกัสด์ นั้น จะต้องมีการศึกษาในระดับต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ในเรื่องลุ่มน้ำ ป่าต้นน้ำ เส้นทางน้ำ ระดมนักวิชาการทั้งด้านธรณีวิทยา และอุทกวิทยา ศึกษาสำรวจจัดทำ 2 ระดับ ในระดับ Macro ให้ใช้เทคโนโลยีระบบ GIS และการสำรวจทางอากาศ และในระดับ Micro ส่งทีมนักวิชาการสำรวจพื้นที่ คุยกับประชาชนในแต่ละท้องที่ เพื่อสำรวจความ



ต้องการและจัดระบบการบริหารจัดการน้ำ การดำเนินการทั้งหมดจะต้องแก้ไขปัญหให้เสร็จภายในปี 2552 หรืออย่างน้อยก็ทำให้สามารถสานต่อเสร็จในปีต่อไป เมื่อหมดสมัยรัฐบาลนี้

3. การบริหารจัดการน้ำจะต้องดำเนินการโดยการเชื่อมเป็นระบบเปรียบได้กับระบบไฟฟ้า จุดไหนขาดก็ต้องเชื่อมต่อ จุดไหนติดอยู่แล้วก็ไม่ต้องทำอะไร แต่ต้องเป็นระบบที่สมบูรณ์และยั่งยืน ธรรมชาติที่สูญเสียไปต้องฟื้นกลับมา

4. ให้จินตนาการจากภาพใหญ่ที่เราต้องการเห็นอะไร ที่มีอยู่ ที่ใช้ได้ให้ใช้ ที่ปรับปรุงก็ปรับปรุง แบ่งหน้าที่กันทำ แล้วนำภาพส่วนต่างๆ มาต่อรวมกัน (Jigsaw) ให้ได้ภาพ เมื่อทำแล้วต้องสามารถอธิบายให้เข้าใจ NGO's ก็ต้องช่วยกันด้วยว่าจะทำอย่างไร จึงจะทำให้ระบบน้ำของประเทศสมบูรณ์ และประโยชน์ต้องถึงประชาชนมากที่สุด

5. เรื่องน้ำต้นทุนต้องทำให้ได้มากที่สุด ดูความเป็นจริง เพิ่มความสมบูรณ์ของธรรมชาติ และเก็บน้ำฝน เก็บกักให้มากที่สุด บางครั้งจำเป็นต้องซื้อน้ำจากเพื่อนบ้านก็ต้องทำขอแต่ให้ทุกคนหาวิธีการใช้น้ำให้น้อยลงกว่าเดิมโดยอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วยในการเกษตร

ต้องมีระบบส่งน้ำลงไปในพื้นที่ของประชาชนให้มากที่สุด

6. ให้มีการ Distribute ในเขตชลประทานให้ทั่วถึงสำหรับ 30 ล้านไร่ และให้นำความรู้ต่างๆ มาเขียน Conceptual Design

7. การปฏิบัติงานของกรมทรัพยากรน้ำจะทำทั้ง Facilitator Regulator และ Operator ซึ่งต่อไปภาครัฐจะลดการ Regulator ไปเป็น Facilitator ให้คลองตัวมากกว่าและปัญหาอุปสรรคจะน้อยกว่า

นายกรัฐมนตรี ได้สรุปก่อนการปิดประชุมว่า ขอให้ที่ประชุมนำความเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ จากที่ประชุมไปพิจารณา หรือหากผู้ใดต้องการให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม ขอให้ส่งข้อมูลต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ แก่รองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) และขอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาจัดทำ Conceptual Design ให้ออกมาเป็นภาพรวม แล้วนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิก่อนที่จะศึกษาจัดทำรายละเอียด (Detail Design) เพื่อเสนอของบประมาณ ตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน (Priority) เท่าที่มีงบประมาณและให้จัดทำทั่วประเทศ สิ่งเหล่านี้จะเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยความร่วมมือทุกฝ่าย



รูปแบบพนักกันน้ำ ที่ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมริมแม่น้ำ คู คลอง

รัชวดี ศรีประพัทธ์*

ท่านทราบหรือไม่ว่าแม่น้ำแต่ละสาย คู คลอง แต่ละเส้นมีช่วงอายุของความเป็นมา แห่งสายน้ำนั้นยาวนานเพียงใด จากกระยะทาง ที่แม่น้ำ คู คลอง ไหลไปในแต่ละพื้นที่ย่อมมี ความเกี่ยวพันกับวิญญานแห่งวิญญชนที่ สัมพันธ์กับสายน้ำเหล่านั้น และมีเรื่องราว กล่าวขานกลายเป็นตำนานสืบสานต่อเนื่องกัน มาไม่รู้จบ ความเชื่อมโยงของสายน้ำกับสาย วัฒนธรรมได้มีการผสมผสานกันเป็นวิถีชีวิต ชุมชนและได้สร้างคุณประโยชน์ไว้เหลือคณานับ ความสวยงามตามธรรมชาติริมฝั่งน้ำเป็นสิ่ง ล้ำค่าเหนือฝีมือจิตรกรคนใดที่จะถ่ายทอดและ สามารถใส่วิญญานที่สวยงามของลำน้ำ ไว้ได้อย่างครบถ้วน จากวันวานถึงวันนี้สภาพ ธรรมชาติของลำน้ำหลายสาย ถูกทำลายจน สูญเสียความงดงามไปแล้วหลายแห่งหลายพื้นที่

สาเหตุของการทำลายสภาพแวดล้อม และทัศนียภาพริมแม่น้ำ คู คลอง มีอยู่หลาย ประการที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงลักษณะ และรูปแบบการใช้พื้นที่ริมน้ำ การก่อสร้างแนว ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและการกัดเซาะ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมีผล ทำให้เกิดการทำลายส่วนที่เป็นธรรมชาติ ดั้งเดิมของพื้นที่ริมฝั่งน้ำ จนหมดสภาพไปทีละ น้อย ปัจจุบันอาจจะยังไม่สายจนเกินไปที่จะ กลับมาทบทวนการกระทำในสิ่งที่เป็น การทำลายสภาพธรรมชาติให้เสียหายน้อยที่สุด

สิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นริมน้ำเพื่อป้องกัน น้ำท่วมและการกัดเซาะตลิ่ง มีชื่อเรียกที่ต่าง กันไป บางที่เรียกกันว่า “เขื่อน” บาง “กำแพง กันดิน” บาง ทั้ง 2 ชื่อ ที่กล่าวมาฟังแล้วอาจ คาดเดาไปว่าน่าจะเป็นรูปแบบที่แข็งแรงและ

* หัวหน้ากลุ่มงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ใหญ่โตเกินไป แต่ยังมีชื่อเรียกที่ฟังแล้วอาจจะคาดเดาไปว่าน่าจะเป็นรูปแบบที่เล็กและเบากว่า 2 ชื่อแรก คือ **“พนัก้าน้ำ”** แต่วัตถุประสงค์ในการสร้างเช่นเดียวกัน จะต่างกันที่รูปแบบ ปัจจุบันมีรูปแบบของสิ่งก่อสร้างดังกล่าวหลากหลาย มีการเลียนแบบและลอกแบบไปสร้างในที่อื่นๆทั่วประเทศ โดยขาดการพิจารณาและวิเคราะห์อย่างละเอียดทั้งทางด้านกายภาพของตลิ่ง ระบบนิเวศ รูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตชุมชน

โดยสภาพตามธรรมชาติของตลิ่งจะมีสันตลิ่ง และพื้นที่ริมตลิ่งหรือชายตลิ่ง ตามลักษณะของ ลำน้ำ บางลำน้ำอาจจะเป็นหาดโคลน หรือหาดเลน หรือหาดทราย ซึ่งเป็นพื้นที่ออกมาจากตัวตลิ่งเห็นได้ชัดเจนในเวลาทีน้ำลด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับน้ำขึ้นน้ำลงในแต่ละพื้นที่ สภาพของตลิ่งจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ที่เห็นกันอยู่ทั่วไปจะเป็นตลิ่งตรงและตลิ่งเอียง ริมตลิ่งจะมีพืชพันธุ์ไม้ตามธรรมชาติขึ้นปกคลุมตลิ่งแตกต่างกันไป นอกจากนั้นยังมีระบบนิเวศของพืชและสัตว์ที่แตกต่างกันบ้างเหมือนกันบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องอ่อนและต้องทำความเข้าใจให้ดีกว่านี้ จะตัดสินใจทำอะไรลงไปในพื้นที่แต่ละแห่งเนื่องจากสภาพความเป็นธรรมชาติที่มีอยู่ในแต่ละแห่งแต่ละที่ล้วนแล้วแต่มีความละเอียดอ่อนและซับซ้อน มีวิวัฒนาการที่ต้องอาศัยกาลเวลาก่อนที่จะก่อให้เกิดวัฏจักรแห่งความเป็นธรรมชาติของแต่ละพื้นที่มาจนถึงทุกวันนี้ การนำสิ่งแปลกปลอมเข้าไปทดแทนหรือแทรกอยู่ในความเป็นธรรมชาติของแม่น้ำ คู คลอง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่สร้างความสูญเสีย

และความเสียหายขึ้นได้ในหลายระดับจนอาจถึงขั้นวิกฤต ผู้ที่ต้องรับภาระคือ ชุมชนที่อยู่ริมน้ำ

ความวิกฤตที่เกิดขึ้นกับพื้นที่ริมตลิ่งคือการพังทลายของตลิ่งที่ทำให้เกิดการสูญเสียมีทั้งแบบค่อยเป็นค่อยไปและแบบที่รุนแรง **สาเหตุของการพังทลาย**มีหลายสาเหตุ **ประการแรกคือกระแสน้ำ ปริมาณการไหลของน้ำกับสภาพของลำน้ำและความลาดเอียงของตลิ่ง** เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ระดับความรุนแรงของการพังทลายของตลิ่งแตกต่างกัน **ประการที่ 2 คือการกระทำของมนุษย์**ที่ชอบสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก รุกล้ำลงไปในพื้นที่ริมน้ำ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติโดยขาดความเข้าใจและรับผิดชอบ เช่น การขุดลอกแม่น้ำ คู คลอง หรือการสร้างสิ่งกีดขวางไม่ว่าจะเป็นเสาตอม่อ สะพาน เสาไฟ เขื่อน กำแพงกันดิน หรือพังก้าน้ำ สิ่งก่อสร้างลงไปในพื้นที่ทั้งหลายเหล่านั้นล้วนแล้วแต่ทำให้กระแสน้ำเปลี่ยนทิศทาง และเพิ่มแรงปะทะกับตลิ่งมากขึ้นกว่าเดิมได้ การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น อาคาร สะพาน ที่สร้างอยู่ริมฝั่งน้ำ รวมทั้งการเดินเรือที่มีปริมาณการสัญจรในลำน้ำ และการใช้เรือเร็ว ทำให้เกิดคลื่นเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการกัดเซาะตลิ่งได้ตลอดเวลา **ประการที่ 3 คือการทำลายพืชที่อยู่ริมน้ำทั้งที่อยู่บนตลิ่งและในน้ำ** โดยขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบนิเวศและสภาพธรรมชาติของพื้นที่ชายตลิ่ง ชายน้ำที่เปรียบเสมือนแนวกำแพงป้องกันคลื่นลมและการกัดเซาะที่ธรรมชาติสร้างไว้พื้นที่ใดที่มีการทำลายแนวป้องกันธรรมชาติที่มีความมั่นคงแข็งแรงอันเกิดจากกลุ่มพืชพันธุ์ รวมทั้งไม้ที่ขึ้นอยู่ริมตลิ่งและเป็นตัวยึดตลิ่งไว้ กระแสน้ำ กระแสน้ำก็จะปะทะเข้าถึงตลิ่ง



ได้โดยตรงโดยปราศจากแรงต้านทาน ไม่นานนักตลิ่งชายน้ำก็จะถูกกัดเซาะและพังทลายในที่สุด นอกจากกระแสลม กระแสน้ำแล้วยังมีแรงดันของน้ำในมวลดิน ที่สามารถเซาะเข้าไปในเนื้อของดิน สามารถทำให้ดินอ่อนตัวและยุบลงเกิดเป็นโพรง และทำให้ตลิ่งพังได้ ดังนั้นไม่ว่าจะนำโครงสร้างที่แข็งแรงประเภทใดมาทดแทนแนวป้องกันที่ธรรมชาติได้สร้างไว้ ก็ไม่สามารถต้านแรงของกระแสน้ำ กระแสน้ำได้ บทเรียนนี้สอนให้รู้ว่า “ธรรมชาติต้องรักษาไว้ด้วยธรรมชาติ ไม่มีสิ่งใดที่จะฝืนความเป็นธรรมชาติได้”

สถานการณ์ของปัญหาดินตลิ่งพังอันเนื่องมาจากน้ำท่วมและการกัดเซาะ เริ่มขยายผลไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ บางพื้นที่จะประสบกับปัญหาดินตลิ่งพัง บางพื้นที่จะพบในบางช่วงบางตอนของลำน้ำ จึงมีการแก้ไขปัญหานี้เฉพาะหน้าขึ้นในหลายพื้นที่ สิ่งที่น่าเป็นห่วงในหลายๆพื้นที่ก็คือ ได้มีการสร้างสิ่งป้องกันน้ำท่วมและกัดเซาะตลิ่งแล้ว แต่ก็ยังต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปอย่างไม่รู้จบ และสิ่งที่สร้างขึ้นกลับกลายเป็นต้นเหตุของการสร้างปัญหาให้กับพื้นที่อื่นโดยไม่รู้ตัว บางแห่งสร้างแล้วมีสภาพเป็นกำแพงขนาดใหญ่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติและใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เนื่องจากโครงสร้างไม่สามารถต้านกระแสน้ำกระแสน้ำได้ ต้องมีการซ่อมบำรุงทุกปี หรือไม่ก็ปล่อยให้พังทลายจนหมดสภาพไปเป็นแห่งๆ เนื่องจากขาดงบประมาณซ่อมบำรุง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อน หรือกำแพงกันดินหรือพนังกั้นน้ำกว่าจะเห็นปัญหาได้ชัดเจน ต้องใช้เวลาพิสูจน์เป็นปี เมื่อพิสูจน์ได้ว่าปัญหามีความรุนแรงมากขึ้นก็ยังไม่ทราบสาเหตุว่าเกิดจากอะไร ไม่มีใครทบทวนสิ่งที่ตนเองได้ทำให้เกิดขึ้น ปัญหาจึง

ขยายผลไปเกือบทุกพื้นที่ การแก้ไขปัญหายังใช้วิธีการแก้ไขเฉพาะหน้า เฉพาะพื้นที่กันเรื่อยไป

ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องหยุดคิดและทบทวนว่าการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการสร้างปัญหาที่ไม่รู้จบ และควรยอมรับว่าสิ่งที่ได้ทำขึ้นแล้วอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาแก่พื้นที่ของเราและพื้นที่อื่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนร่วมกันทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับรูปแบบการก่อสร้างเขื่อน หรือกำแพงกันดิน หรือพนังกั้นน้ำริมแม่น้ำ คู คลอง ให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายอย่างแท้จริง รวมทั้งไม่สร้างปัญหาให้เกิดความรุนแรงมากขึ้นต่อวิถีชีวิตของชุมชนริมน้ำ และเป็นความช่วยเหลืองบประมาณของประเทศ รวมไปถึงการใช้งบประมาณให้คุ้มค่ากับผลผลิตที่ได้รับเพื่อสามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ชุมชนได้อย่างยาวนาน

ขั้นตอนการพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนหรือกำแพงกันดินหรือพนังกั้นน้ำที่ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมริมแม่น้ำ คู คลอง จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานทั้งในระดับ ภูมิภาคและท้องถิ่นจะต้องทำความเข้าใจกับปัญหา ข้อจำกัด และสภาพพื้นที่ที่จะจัดทำแผนงานหรือโครงการป้องกันน้ำท่วมและกัดเซาะตลิ่งให้มากยิ่งขึ้นและควรรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในด้านต่างๆ ให้ครบถ้วนเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงก่อนที่จะนำไปพิจารณารูปแบบสิ่งก่อสร้างใดๆ ขึ้นในบริเวณพื้นที่ตลิ่งริมแม่น้ำ คู คลอง ตัวอย่างข้อมูลด้านต่างๆ ที่จะต้องรวบรวม เช่น



- ตำแหน่งที่ตั้งโครงการ
- ลักษณะพื้นที่
- เส้นทางเข้า-ออกถนน
- อาคารสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ริมน้ำในบริเวณใกล้เคียง
- ระดับน้ำสูงสุด ต่ำสุด รายวันและรายปี
- ตำแหน่งสะพาน ฝายเขื่อนทดน้ำในบริเวณใกล้เคียง
- สภาพธรรมชาติ ความสำคัญของชายน้ำ
- ลักษณะลำน้ำ (ตรงคดเคี้ยว โค้ง)
- การใช้ประโยชน์ที่ดินริมน้ำ
- ศิลปกรรม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน
- ข้อมูลอุทกวิทยา/ปฐพีวิทยา
- การไหลเวียนของน้ำและกระแสน้ำ
- ฯลฯ

หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นแล้ว จำเป็นจะต้องมีการคัดเลือกแบบโครงการสร้างเขื่อนที่ตอบสนองความต้องการผู้รับผิชอบหรือเจ้าของโครงการ จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ เช่น

- การแก้ปัญหาหน้าท่วม
- การแก้ปัญหาการกัดเซาะ
- ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นจะต้องน้อยที่สุด
- สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชนริมน้ำ
- มีรูปแบบสวยงามกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติให้มากที่สุด
- เหมาะสมกับสภาพการใช้ที่ดินริมน้ำแต่ละประเภท เช่นในพื้นที่ที่มีโบราณสถาน หรือประวัติศาสตร์สถานที่อยู่ริมน้ำ

- ความเป็นไปได้และความเหมาะสมของวัสดุที่จะนำมาใช้

หลังจากที่ได้พิจารณาเลือกรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การออกแบบโครงการเขื่อนหรือกำแพงกันดิน หรือพนังกั้นน้ำ ผู้ที่รับผิดชอบหรือวิศวกรโครงสร้างจะต้องเป็นผู้ออกแบบ ดังนั้นจึงควรขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่างๆ เช่น ด้านปฐพีกลศาสตร์ ด้านแหล่งน้ำ และด้านภูมิสถาปัตย์ เป็นต้น เพื่อให้สามารถทำการคำนวณเพื่อออกแบบโครงสร้างที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เพื่อความสวยงาม แข็งแรง ปลอดภัยและใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า ในขั้นตอนการออกแบบจะต้องศึกษารายละเอียดประกอบ ดังนี้

- ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมด้านต่างๆ ที่จำเป็นในการออกแบบโครงสร้าง เช่น แรงดันดิน แรงดันน้ำ น้ำหนักบรรทุกที่จะเกิดขึ้นจากการใช้งานบนพื้นที่หลังเขื่อน

- ศึกษาคุณสมบัติของวัสดุก่อสร้างที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสม

- เลือกวิธีที่จะใช้ในการคำนวณออกแบบเพื่อให้ได้โครงสร้างที่สวยงาม เหมาะสม แข็งแรง และปลอดภัย ถูกต้องตามหลักวิชาการและมีมาตรฐานตามข้อกำหนดต่างๆ

- พิจารณาข้อกำหนด กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

- ตรวจสอบและติดตาม ประเมินผลด้านเสถียรภาพของโครงสร้างที่นำมาใช้ประกอบด้วย

- ตรวจสอบเสถียรภาพทั้งระบบ (Overall Stability)

- ตรวจสอบเสถียรภาพในทางราบ (Sliding Stability)



- ตรวจสอบเสถียรภาพต่อการหมุนของระนาบ (Overturning Staletility)

- ศึกษาพืชพันธุ์ไม้ในท้องถิ่นและบริเวณใกล้เคียง เช่น ปัญหารากต้นไม้กับโครงสร้าง พันธุ์ไม้ท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ได้แก่ พืชบนฝั่ง พืชชายน้ำ และพืชน้ำ รวมทั้งสัตว์น้ำที่มีอยู่ในพื้นที่

- ศึกษากิจกรรมรูปแบบการใช้ประโยชน์ริมน้ำ รวมทั้งประเพณี วิถีชีวิตชุมชน และความเชื่อ

การสร้างเขื่อน หรือกำแพงกันดิน หรือพนังกั้นน้ำที่พบในประเทศไทย สามารถจำแนกประเภท ตามวิธีก่อสร้างและการใช้งานได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. เขื่อนมีโครงสร้าง
2. เขื่อนไม่มีโครงสร้าง
3. เขื่อนธรรมชาติ

หากกรณีที่ต้องแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหรือการกัดเซาะตลิ่ง โดยใช้รูปแบบ **เขื่อนที่มีโครงสร้าง** จำเป็นต้องนำความรู้ทางด้านวิศวกรรม มาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้มีเสถียรภาพที่มั่นคง แข็งแรง และสามารถตอบสนองการใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามที่ต้องการมีรูปแบบที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) **เขื่อนที่มีโครงสร้างแบบถาวร**

ตัวเขื่อนจะไม่สามารถขยับได้และทำการสร้างรื้อถอนยาก เหมาะกับบริเวณที่ต้องการเขื่อนที่มีความคงทน แข็งแรง ถาวร มีราคาค่าก่อสร้างสูง มีหลายรูปแบบที่ควรนำมาพิจารณา ดังนี้

ก. เขื่อนโครงสร้างตรง คือ เขื่อนริมตลิ่งที่ตัวเขื่อนตั้งฉากกับระนาบของผิวน้ำ มีลักษณะเป็นกำแพงกันดินด้วยในตัว จำเป็นจะต้องคำนึงถึง แรงดันของดิน

ข้อดี

- พื้นที่ก่อสร้างตัวเขื่อนใช้น้อย
- ตัวเขื่อนไม่ยื่นล้ำเข้าไปในลำน้ำ เพราะแนวเขตพื้นที่ริมน้ำเป็นแนวตรงกับสันเขื่อน

ข้อเสีย

- ตัวเขื่อนดูไม่สวยงามแข็งแรงกระด้าง เป็นกำแพงทึบโดยเฉพาะในระดับน้ำในลำน้ำลด
- การเชื่อมต่อระหว่างพื้นดินกับพื้นน้ำถูกตัดขาดจากกันมาก

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณที่มีตลิ่งตรงเป็นแนวตั้งหรือสูงชัน
- เหมาะกับบริเวณที่มีพื้นที่จำกัดในการก่อสร้างต้องใช้พื้นที่น้อยที่สุดในการก่อสร้าง
- เหมาะกับบริเวณที่ต้องการใช้ที่ดินริมน้ำ เช่น พื้นที่ในเขตเมืองที่ต้องการพื้นที่ใช้สอยและที่ดินมีราคาแพง
- เหมาะกับลำน้ำที่มีระดับน้ำสูงสุด และต่ำสุด ต่างกันน้อย
- เหมาะกับลำน้ำที่แคบ

ข. เขื่อนโครงสร้างเอียง คือ เขื่อนที่มีระนาบของตัวเขื่อนตั้งเอียงกับผิวน้ำ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความลาดเอียงที่เหมาะสม ความ



ลาดเอียงที่ใช้ทั่วไปคือประมาณ 1:2.5 ถึง 1:3 โดยจะต้องพิจารณาจากลักษณะของดินเป็นหลัก

ข้อดี

- ราคาถูกกว่าเขื่อนโครงสร้างตรง เพราะไม่ต้องทำโครงสร้างเพื่อกันดิน แต่จะต้องทำการปรับระดับความลาดเอียงของตลิ่งให้พอเหมาะ ที่จะทำให้เกิดความเสถียรแก่ตลิ่ง

- ให้ความรู้สึกเชื่อมต่อระหว่างพื้นดินกับพื้นน้ำมากกว่าระบบโครงสร้างตรง

ข้อเสีย

- เสียพื้นที่ไปกับตัวเขื่อนมาก โดยเฉพาะในกรณีที่ตลิ่งสูงก็ต้องใช้พื้นที่ในแนวราบมากตามไปด้วย

- ทำให้เกิดการยื่นล้ำเข้าไปในลำน้ำเพราะความลาดเอียงของตัวเขื่อน

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับแม่น้ำที่มีความกว้างมากพอเมื่อเกิดการยื่นล้ำเข้าไปในลำน้ำแล้วไม่ส่งผลกระทบต่อการระบายน้ำ

ค. เขื่อนโครงสร้างขั้นบันได คือ เขื่อนที่มีการแบ่งระดับของเขื่อนออกเป็นหลายๆ ระดับคล้ายขั้นบันได โดยระนาบทางตรงของเขื่อนชนิดนี้จะต้องมีลักษณะเป็นกำแพงกันดิน เช่นเดียวกับเขื่อนโครงสร้างตรง

ข้อดี

- มุมมองของเขื่อนสวยงามตลอดเวลาทั้งในช่วงหน้าแล้งและช่วงหน้าน้ำ

- ให้ความรู้สึกที่ต่อเนื่องระหว่างพื้นบกกับพื้นน้ำ

ข้อเสีย

- ต้องยินยอมเสียพื้นที่บางส่วนเพื่อให้หน้าทวมในช่วงหน้าน้ำ

- ต้องการพื้นที่ด้านหลังเขื่อนมากกว่าเขื่อนโครงสร้างตรง

- ต้องระวังการติดตั้งสิ่งก่อสร้างที่ไม่แข็งแรงถาวรในพื้นที่ที่ถูกน้ำทวม เพราะอาจถูกน้ำพัดพาไปได้

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณตลิ่งที่มีพื้นที่ด้านหลังเขื่อนมาก

- เหมาะกับพื้นที่ที่สามารถยอมให้น้ำทวมพื้นที่ด้านหน้าเขื่อนได้ในบางฤดูกาล

- เหมาะกับลำน้ำที่มีระดับน้ำสูงต่ำ ต่างกันมาก เพราะจะไม่ทำให้เกิดมุมมองที่ไม่สวยงาม

ง. เขื่อนโครงสร้างยกลอย สำหรับป้องกันน้ำทวมโดยยกพื้นขึ้นเป็น Platform มีเสากะทะพื้นที่ในแม่น้ำ คู คลอง ให้น้อยที่สุด มี 2 รูปแบบ ได้แก่ โครงสร้างยกลอยและโครงสร้างยกลอย พร้อมคาตป้องกันตลิ่ง

จ. คันป้องกันน้ำทวม คือ ระบบป้องกันน้ำทวมโดยการก่อสร้างคันซึ่งจะมีความสูง ไม่มากนัก ใช้กับบริเวณที่มีระดับน้ำไม่สูงมาก

ข้อดี

- ใช้เสริมเขื่อนป้องกันตลิ่งเดิมเหมือนเขื่อนป้องกันน้ำทวมเดิม ให้สามารถรองรับระดับน้ำที่สูงขึ้นจากเดิมได้

- ใช้ประโยชน์บนคันป้องกันน้ำทวมได้ เช่น ทางเท้า ถนน



ข้อเสีย

- ไม่สามารถก่อสร้างได้สูงมากนัก
- ตัดขาดพื้นดินกับพื้นน้ำออกจากกัน

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับตลิ่งที่มีโครงสร้างเดิมอยู่ก่อนแล้ว

ฉ. โครงสร้างในลำน้ำ มีลักษณะเป็นคันยื่นออกมาจากริมฝั่ง ทำมุมทะแยงขึ้นเหนือน้ำเล็กน้อย คุณสมบัติจะดักเอาตะกอนให้มาตกทับถมในร่องระหว่างโครงสร้างในลำน้ำ (groin) เป็นการเพิ่มความแข็งแรงให้ตลิ่งและลดการกัดเซาะทำลาย

ข้อดี

- สามารถป้องกันการกัดเซาะได้โดยสร้างสิ่งก่อสร้างเป็นช่วงๆ
- ให้ความรู้สึกเชื่อมต่อกับพื้นดินและพื้นน้ำ
- ทำให้ตลิ่งมีพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อเสีย

- เป็นการรุกราล้ำลำน้ำ
- เป็นจุดตกขยะ สิ่งสกปรกต่างๆ
- ทำให้เสียสมดุลของระบบนิเวศธรรมชาติ

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- ใช้กับช่วงของแม่น้ำที่ถูกกัดเซาะ

2) เขื่อนที่มีโครงสร้างแบบชั่วคราว

คือเขื่อนโครงสร้างที่สามารถรื้อถอนออกได้ง่าย สามารถทำการขนย้ายได้ และใช้กับบริเวณที่ต้องการแก้ปัญหาน้ำท่วมเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวได้แก่

- **เขื่อนแบบนำวัสดุมาติดตั้ง** คือเขื่อนป้องกันน้ำท่วมที่สามารถทำการรื้อถอนและติดตั้งได้อย่างรวดเร็ว โดยอาจทำเป็นโครงสร้างของราง และเสาสำหรับน้ำ แพนสำเร็จรูปมาเสียบ หรือให้เกิดความแข็งแรงและกันไม่ให้น้ำรั่วซึม

ข้อดี

- ไม่บังคับสภาพตลอดเวลาโดยเฉพาะบริเวณพิเศษ เช่น หน้าวัด ใช้เฉพาะช่วงหน้าน้ำ
- สามารถกันน้ำได้ดินได้ หากก่อสร้างในบริเวณที่เตรียมไว้ เช่น มีการเตรียมกำแพงคอนกรีตไว้ได้ดิน
- การติดตั้งเร็วกว่าการใช้กระสอบทรายมาก

ข้อเสีย

- เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการทุกปี
- มีความยุ่งยากในการหาสถานที่เก็บวัสดุ
- สามารถป้องกันน้ำท่วมได้ 80-90% ทำให้ต้องทำการสูบน้ำออกตลอดเวลา

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณที่พิเศษ เช่น วัด ประวัติศาสตร์สถานที่ต้องการป้องกันน้ำท่วมและน้ำได้ดิน



เนื่องจากรูปแบบเขื่อนที่โครงสร้างส่วนใหญ่เมื่อสร้างแล้วก่อให้เกิดผลกระทบทางสายตา (Visual Pollution) ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติ แข็งกระด้าง เสียพื้นที่ลำนํ้า เกิดปัญหาการกัดเซาะในพื้นที่อื่น โดยเฉพาะในลำนํ้าที่มีกระแสน้ำ กระแสน้ำจะก่อให้เกิดความรุนแรงของปัญหามากขึ้น จึงมีรูปแบบเขื่อนหรือกำแพงกันดิน หรือพังกั้นน้ำที่เป็นทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่ง คือ เขื่อนไม่มีโครงสร้างคือเขื่อนที่มีรูปแบบหรือโครงสร้างทางวิศวกรรมที่ไม่ซับซ้อนสามารถทำให้เกิดเสถียรภาพ มีความมั่นคงแข็งแรงได้ มีรูปแบบที่ควรนำมาพิจารณา ดังนี้

1) เขื่อนไม่มีโครงสร้างแบบถาวร คือ เขื่อนที่ใช้แก้ปัญหาการกัดเซาะและปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นประจำโดยตัวเขื่อนจะไม่สามารถขนย้ายได้และทำการก่อสร้างเรือดอนยาก เหมาะกับบริเวณที่ต้องการเขื่อนที่มีความคงทน แข็งแรง ถาวร ได้แก่

เขื่อนหินทิ้ง คือ เขื่อนป้องกันการกัดเซาะที่ทำการปรับความลาดเอียงแล้วถมด้วยวัสดุที่คัดเลือกให้เหมาะสมกับการใช้งาน

ข้อดี

- ทำได้ง่ายไม่ต้องใช้ช่างฝีมือโดยปรับความลาดเอียงของพื้นดินให้อยู่ระหว่าง 1:2.5 ถึง 1:3 เพื่อให้ตลิ่งมีความมั่นคงไม่พังทลาย

ข้อเสีย

- จะเสียพื้นที่ไปกับตัวเขื่อนมาก หากตลิ่งสูง และเสียพื้นที่ทางแนวนอนมากตามไปด้วย ทำให้ย่นลำนํ้าเข้าไปในลำนํ้ามาก

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับแม่น้ำที่มีความกว้างเนื่องจากลักษณะของเขื่อนยื่นลำนํ้าเข้าไปในลำนํ้า
- เหมาะกับตลิ่งที่ตื้นและมีความลาดชันน้อยกว่า 1:3

ก. คันดิน คือ ระบบป้องกันน้ำท่วมโดยการก่อกั้นดินขึ้นมาให้สูงกว่าระดับน้ำสูงสุด

ข้อดี

- ดูเป็นธรรมชาติ กลมกลืนกับภูมิประเทศเดิม
- ราคาไม่แพง
- สามารถใช้ประโยชน์เหนือคันดินได้ เช่น ถนน ทางเท้า

ข้อเสีย

- เสียพื้นที่ไปกับตัวเขื่อนมาก เนื่องจากความลาดเอียงของดินที่ต้องควบคุมให้อยู่ระหว่างประมาณ 1:2.5 ถึง 1:3
- การเข้าถึง เช่น การจอดเรือต้องทำเป็นจุด

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณที่ต้องการป้องกันน้ำท่วมและต้องการความเป็นธรรมชาติสูง
- เหมาะกับลำนํ้าที่มีปริมาณน้ำในช่วงหน้าน้ำน้อย

ลักษณะคันดินยังแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ คันดินแบบชิดตลิ่ง และคันดินแบบไม่ชิดตลิ่ง

ข. เขื่อนแบบแพ เป็นเขื่อนที่ทำเป็นลักษณะแพลอยน้ำ ส่วนมากทำด้วยไม้ไผ่



ข้อดี

- ราคาไม่แพง

ข้อเสีย

- ป้องกันการกัดเซาะได้ไม่เต็มที่
- มีอายุการใช้งานจำกัด

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับลำน้ำแคบ
- เหมาะกับลำน้ำที่ระดับน้ำ

เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2) เขื่อนไม่มีโครงสร้างแบบชั่วคราว

คือ เขื่อนไม่มีโครงสร้างที่สามารถรื้อถอนออกได้ง่าย สามารถทำการขนย้ายได้และใช้กับบริเวณที่ต้องการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว

ก. เขื่อนกระสอบทราย

คือการนำกระสอบทรายมาก่อให้สูงเป็นแนว โดยจะต้องทำการบรรจุทรายแค่ครึ่งกระสอบ เพื่อให้สามารถก่อแล้วสามารถป้องกันน้ำท่วมได้

ข้อดี

- ราคาถูก
- ขนย้ายง่าย
- ไม่บังทิวทัศน์ตลอดเวลาโดยเฉพาะบริเวณพิเศษ เช่น หน้าวัด หรือประวัติศาสตร์สถาน ใช้เฉพาะในช่วงหน้าน้ำ

ข้อเสีย

- เสียค่าใช้จ่ายในการจัดการทุกปี
- มีความยุ่งยากในการหาสถานที่

จัดเก็บวัสดุ

- ไม่สามารถก่อกำแพงสูงมาก ทำได้

เพียงประมาณ 1-2 เมตร

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณที่มีน้ำท่วมทุกปี
- เหมาะกับลำน้ำที่มีระดับน้ำไม่สูงมาก
- เป็นการป้องกันน้ำท่วมมากกว่าการป้องกันการกัดเซาะ

ข. เขื่อนแบบสูบน้ำเข้าภายในตัว

เขื่อน คือเขื่อนป้องกันน้ำท่วมที่อาศัยการบรรจุน้ำเข้าไปภายในเขื่อน เพื่อให้เขื่อนพองตัวแล้วนำมาวางซ้อนกันเพื่อให้ได้ความสูงตามต้องการ

ข้อดี

- ขนย้ายง่ายเพราะเบา
- การติดตั้งได้ง่ายเพียงสูบน้ำ

เข้าไป

ข้อเสีย

- มีปัญหาการรั่วซึมจากตัวเขื่อนและปากท่อกวาล์วของเขื่อน

ความเหมาะสมในการใช้งาน

- เหมาะกับบริเวณพิเศษ เช่น วัดหรือประวัติศาสตร์สถานที่ที่ต้องการป้องกันทั้งน้ำท่วมและป้องกันน้ำใต้ดิน
- เหมาะกับบริเวณที่ไม่ได้มีปัญหา น้ำท่วมบ่อยครั้ง

นอกจากเขื่อน หรือกำแพงกันดิน หรือพนังกั้นน้ำที่มีโครงสร้าง และไม่มีโครงสร้าง



ซึ่งมีหลายรูปแบบที่ได้นำเสนอให้พิจารณาแล้ว
นั้น ยังมีรูปแบบเชื่อนธรรมชาติ ที่เป็นรูปแบบ
ที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เนื่องจากการช่วย
รักษาสภาพตลิ่งที่เป็นสภาพธรรมชาติเดิมไว้
ไม่จำเป็นต้องใส่โครงสร้างใดๆ ลงไปก็สามารถ
ป้องกันการกัดเซาะได้ในระดับที่น่าพอใจ หรือ
เป็นการเก็บรักษาพื้นที่ริมตลิ่งไว้ แต่ถ้าหาก
สภาพตลิ่งเดิมไม่สามารถป้องกันการกัดเซาะได้
ดีพอก็จำเป็นต้องเสริมโดยการปลูกพืชช่วย
ป้องกันการกัดเซาะตลิ่งให้ดียิ่งขึ้น

ข้อดี

- รักษาสภาพธรรมชาติเดิม
- ค่าใช้จ่ายน้อยเพราะไม่ต้อง
ทำการก่อสร้างสิ่งใด
- สวยงาม
- รักษาระบบนิเวศของธรรมชาติ
ให้เหมือนเดิม

ข้อเสีย

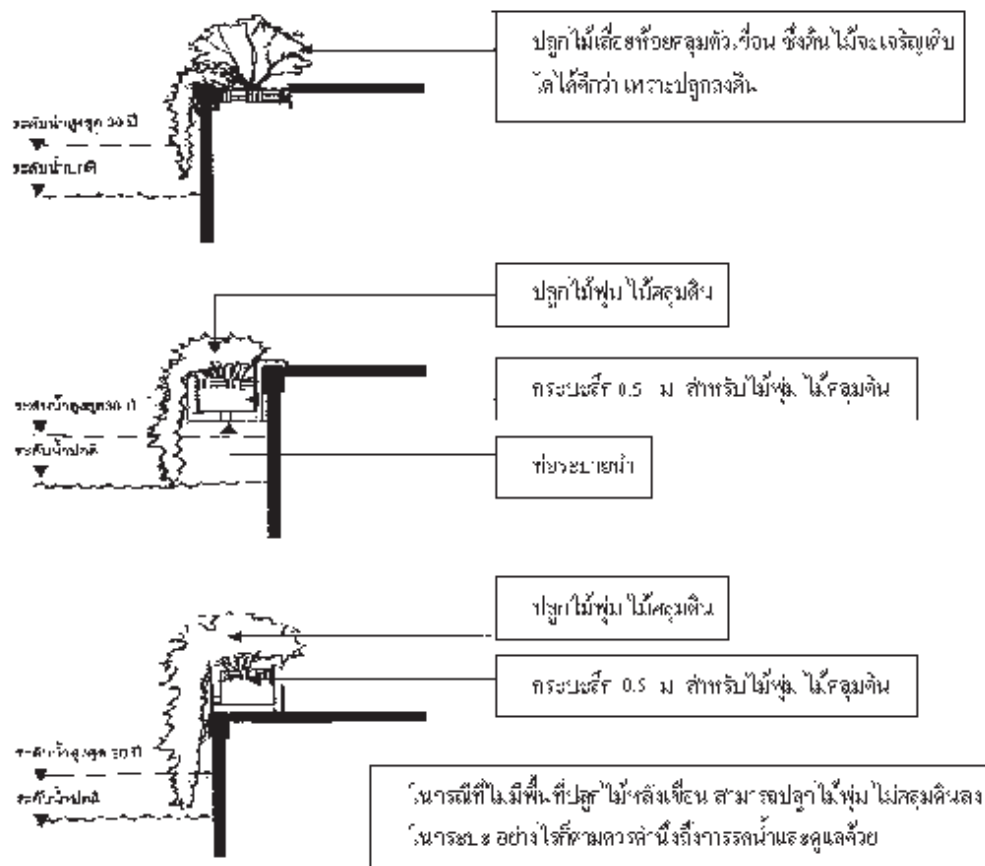
- สามารถใช้งานพื้นที่ริมน้ำได้ใน
บางลักษณะการใช้งานเท่านั้น เช่น พื้นที่ศึกษา
ระบบนิเวศ

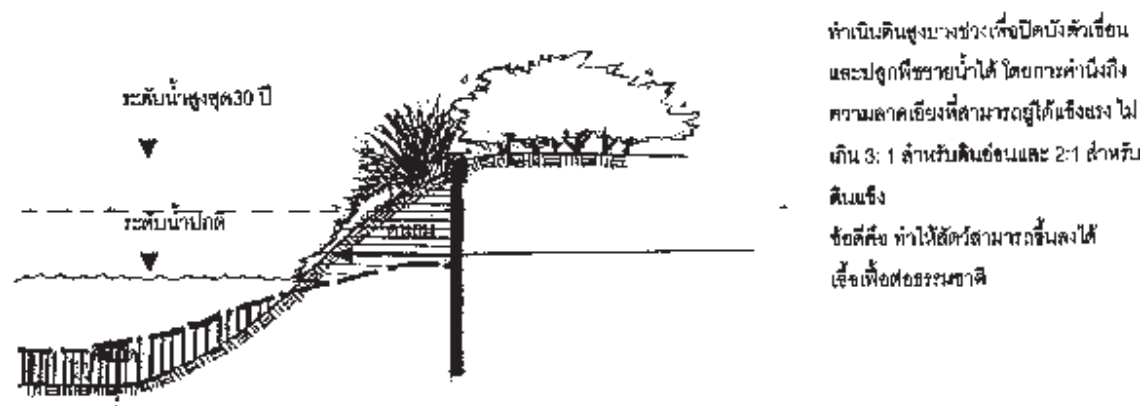
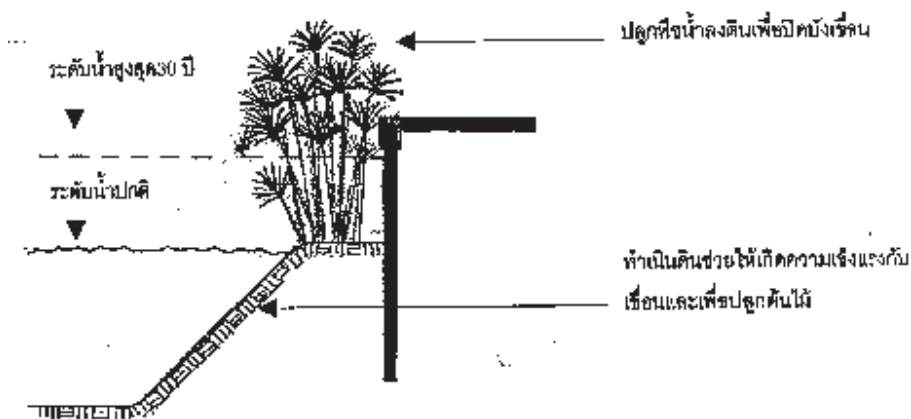
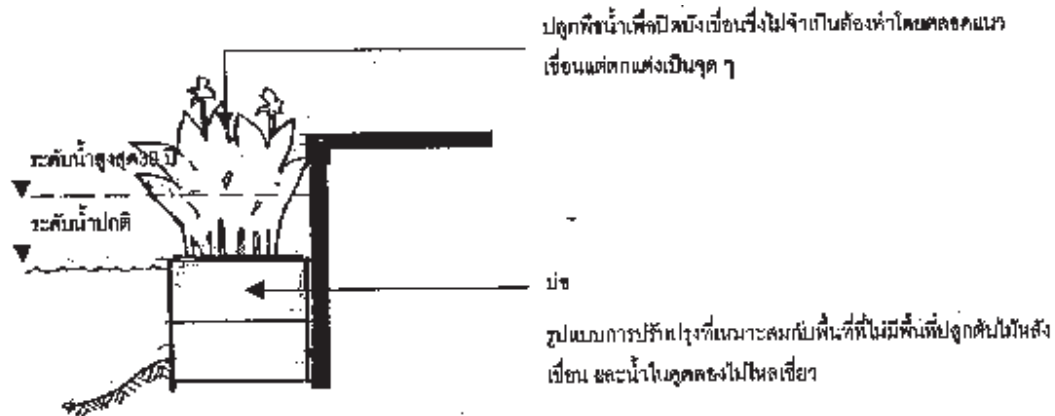
ความเหมาะสมในการใช้งาน

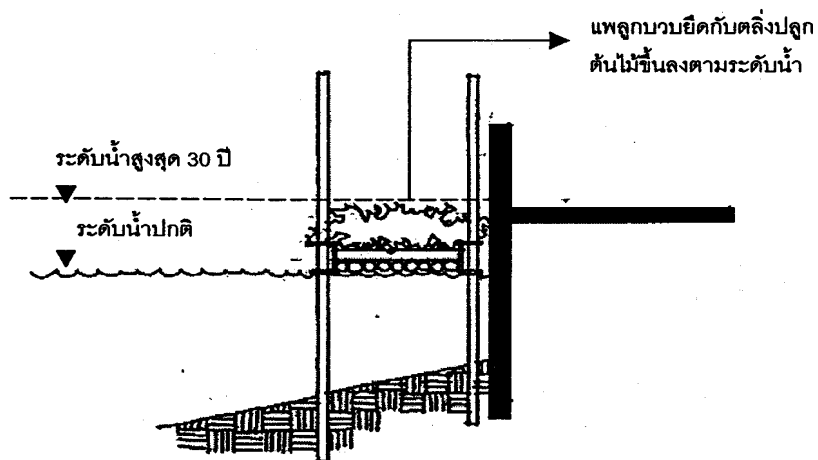
- เหมาะสมกับพื้นที่ที่ต้องการเก็บ
รักษาสภาพธรรมชาติไว้
- หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์
ข้อมูลทุกๆ ด้านก่อนการพิจารณารูปแบบเชื่อน
หรือกำแพงกันน้ำหรือพนังกั้นน้ำ ยังมีปัจจัย
ที่สำคัญ ที่ควรนำมาพิจารณาก่อนการเลือก
รูปแบบที่เหมาะสม ดังนี้
- การรักษาสภาพลำน้ำให้ใกล้เคียง
สภาพเดิมให้มากที่สุด
- การอนุรักษ์ระบบนิเวศของ
ลำน้ำที่มีความเป็นธรรมชาติทั้งระบบนิเวศของ
พืชและสัตว์ที่อยู่บนบกและในน้ำ
- สภาพพื้นที่ในการก่อสร้าง
โครงการตามสภาพตลิ่ง
- ประโยชน์ใช้สอยที่จะต้องตอบ
สนองความต้องการของชุมชน
- การอนุรักษ์วิถีชีวิตริมน้ำ เพื่อ
มิให้ปิดกั้นความสัมพันธ์ของประชาชนกับ แม่น้ำ
คู คลอง
- การรักษาภูมิทัศน์ที่ดีริมฝั่ง
แม่น้ำ คู คลอง เพื่อให้มีมุมมองที่กว้างไกล
- ความสอดคล้องและกลมกลืน
กับสภาพแวดล้อมทั้งธรรมชาติและศิลปกรรม



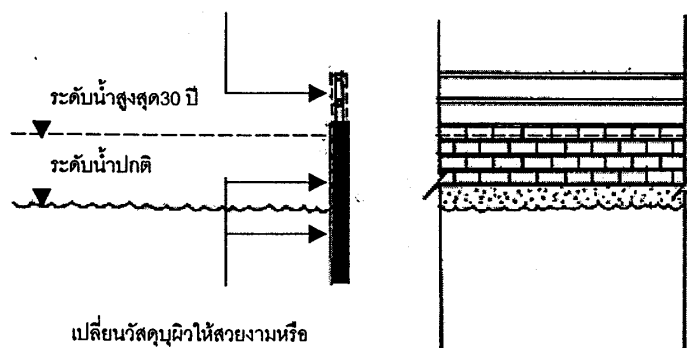
ตัวอย่างแนวทางการออกแบบและปรับปรุงเขื่อนให้สวยงามและดูเป็นธรรมชาติ
และเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่





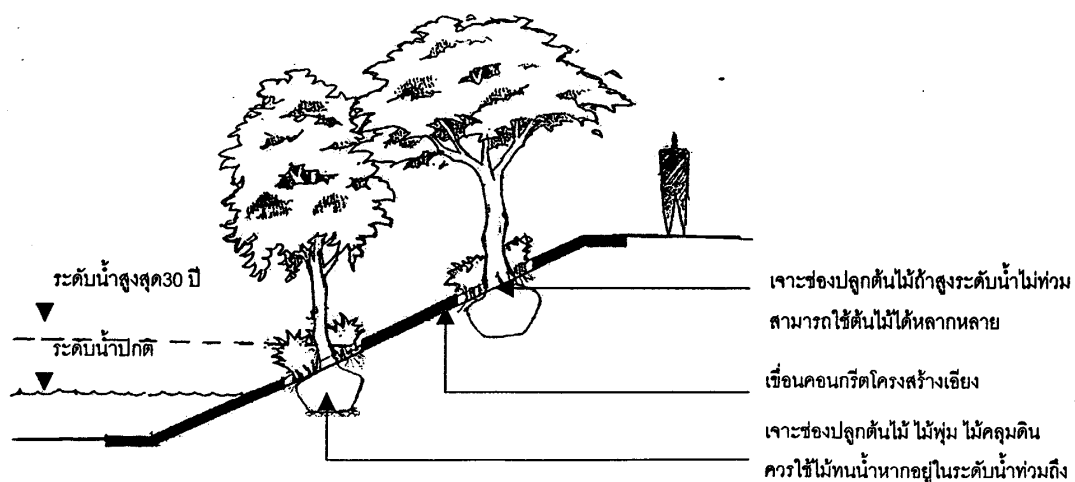


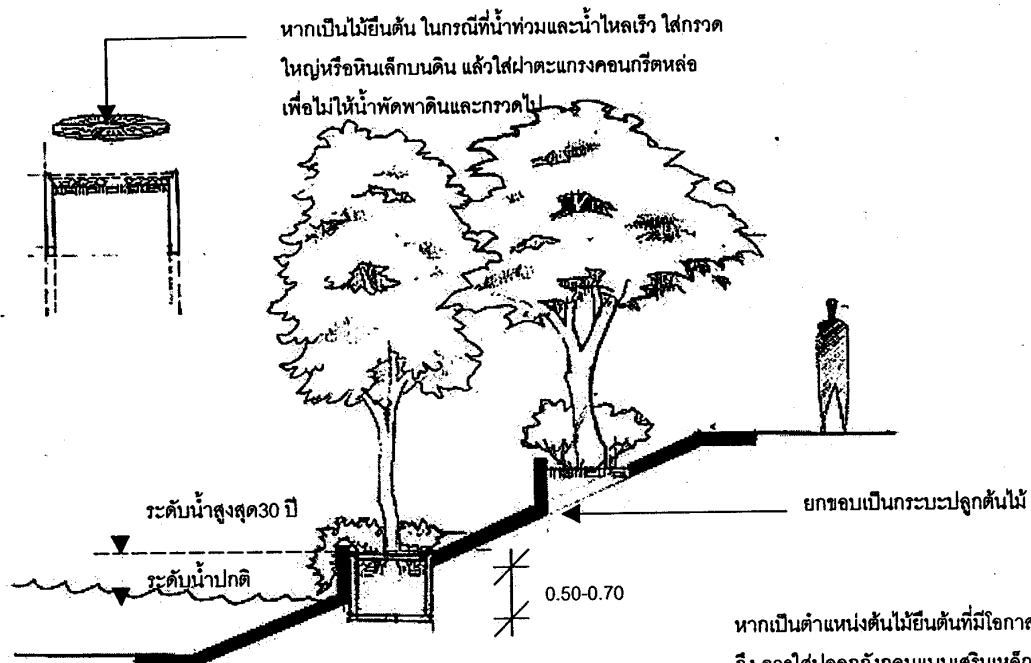
เปลี่ยนเป็นลูกกรงหรือรั้วโปร่ง



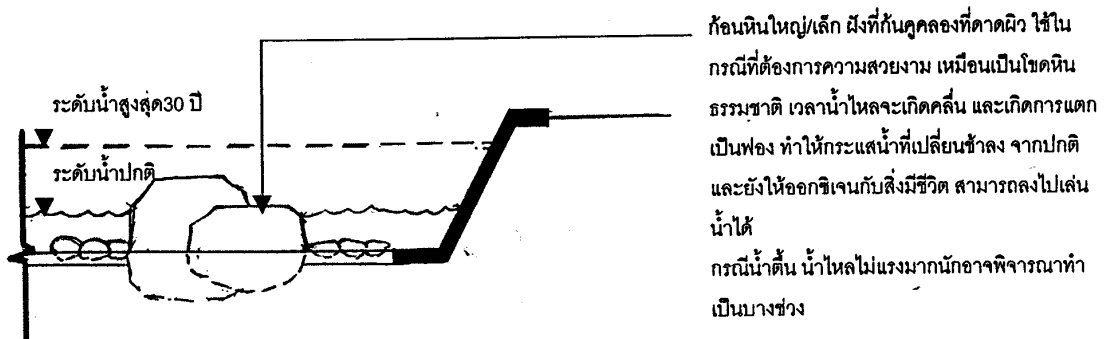
เปลี่ยนวัสดุผิวให้สวยงามหรือ
เปลี่ยนเป็น 2 วัสดุ

2. เชื้อนโครงสร้างเอียงแบบถาวร



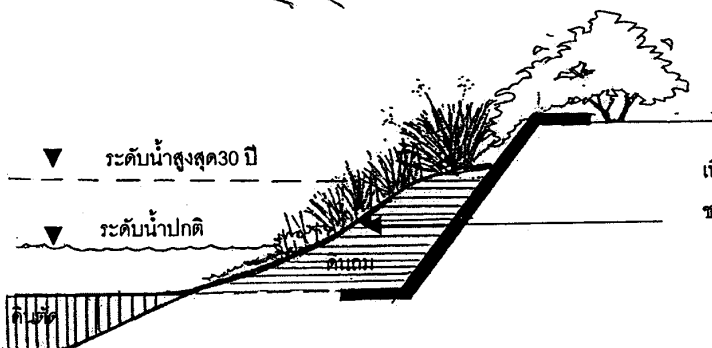
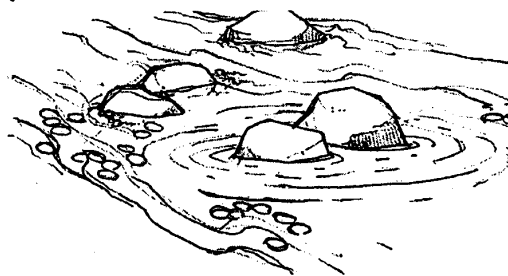


หากเป็นตำแหน่งต้นไม้ยืนต้นที่มีโอกาสน้ำท่วมถึง ควรใส่ปลอกถังกลมแบบเสริมเหล็ก เพื่อกันการกัดเซาะของน้ำ

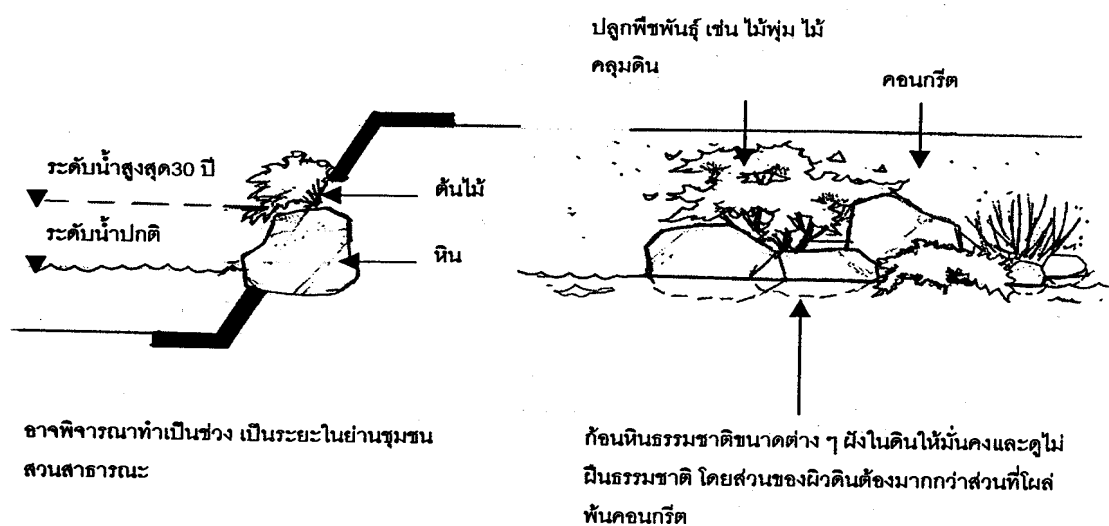


ก้อนหินใหญ่/เล็ก ผึ่งที่กันตุลคลองที่คาดผิว ให้อากาศที่ต้องการความสวยงาม เหมือนเป็นโชดหินธรรมชาติ เวลานั้นน้ำไหลจะเกิดคลื่น และเกิดการแตกเป็นฟอง ทำให้กระแสน้ำที่เปลี่ยนช้าลง จากปกติ และยังให้ออกซิเจนกับสิ่งมีชีวิต สามารถลงไปเล่นน้ำได้

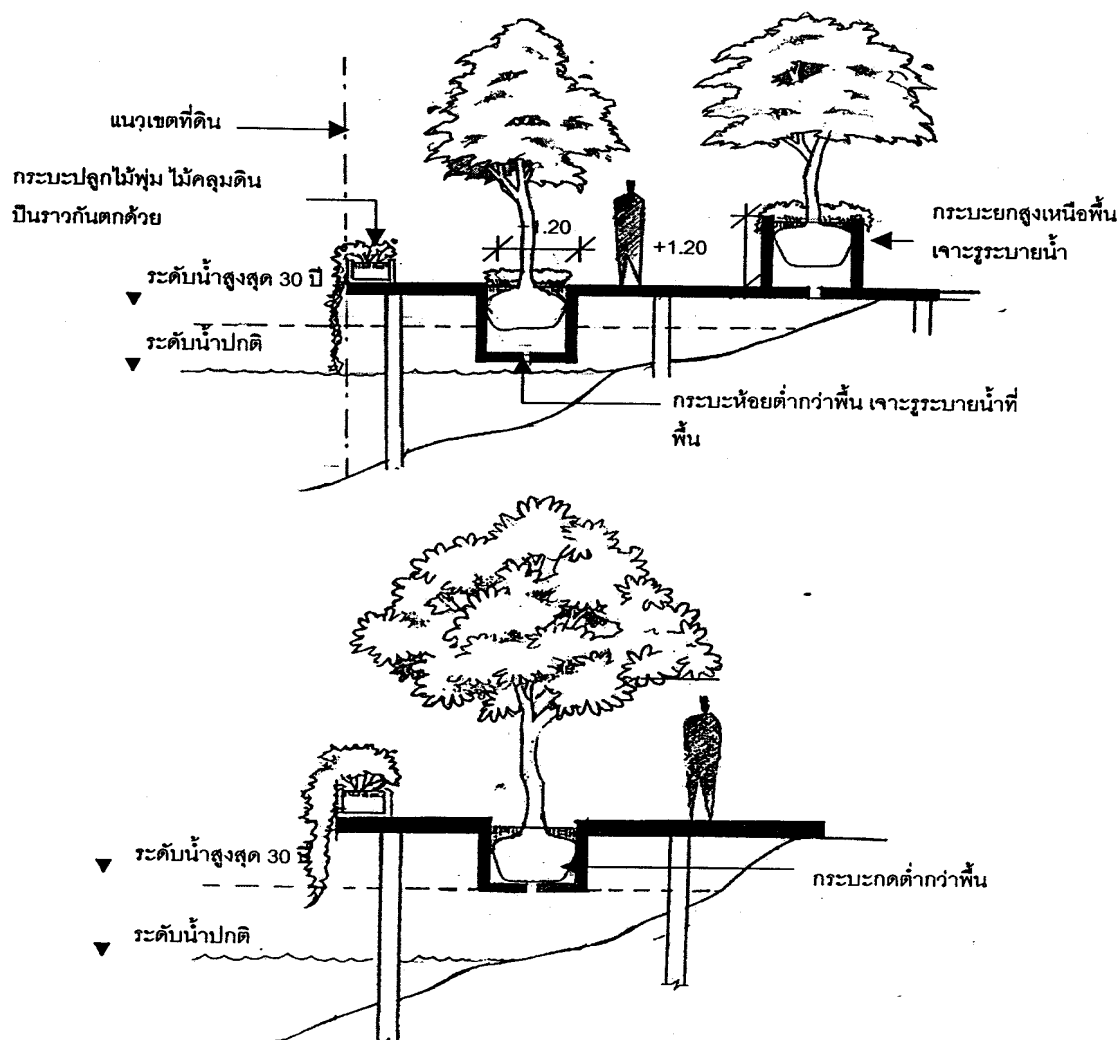
กรณีน้ำตื้น น้ำไหลไม่แรงมากนักอาจพิจารณาทำเป็นบางช่วง



เนินดินสูงเพื่อบังเขื่อนและปลูกพืชน้ำ พืชชายน้ำ และยังเอื้อเพื่อต่อธรรมชาติ



3 เชื้อนโครงสร้างยกลอย

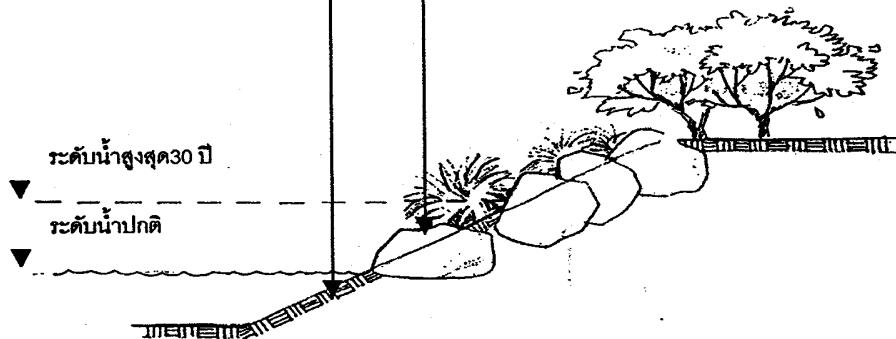




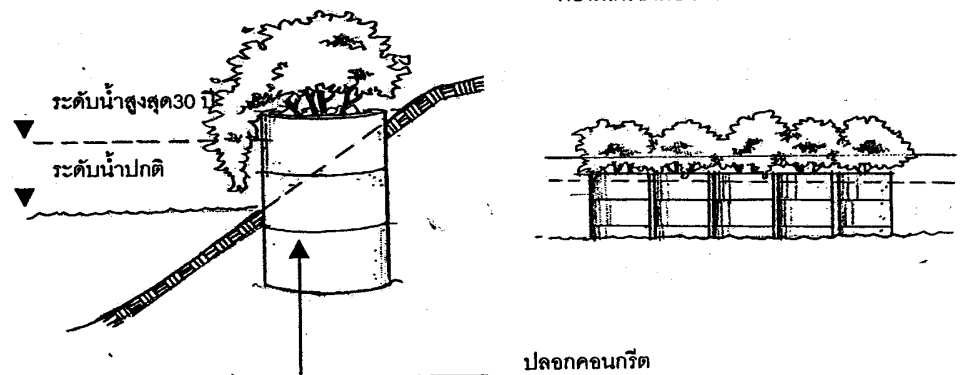
4 เขื่อนไม่มีโครงสร้าง

ความลาดของตลิ่งไม่ควรเกิน 3:1 สำหรับดินอ่อนและ ไม่ควรเกิน 2:1 สำหรับดินแข็ง ใช้ในกรณีที่ไม่มียางปริมาณสูงมากนัก ไม่ต้องมีอุปกรณ์เครื่องมือหรือถอนได้

ใช้หินธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อกัน
การกัดเซาะพังทลาย



ในกรณีต้องการกันการกัดเซาะของตลิ่งสามารถทำได้ไม่ยาก ไม่
ต้องมีเครื่องมือ สามารถรื้อถอนได้

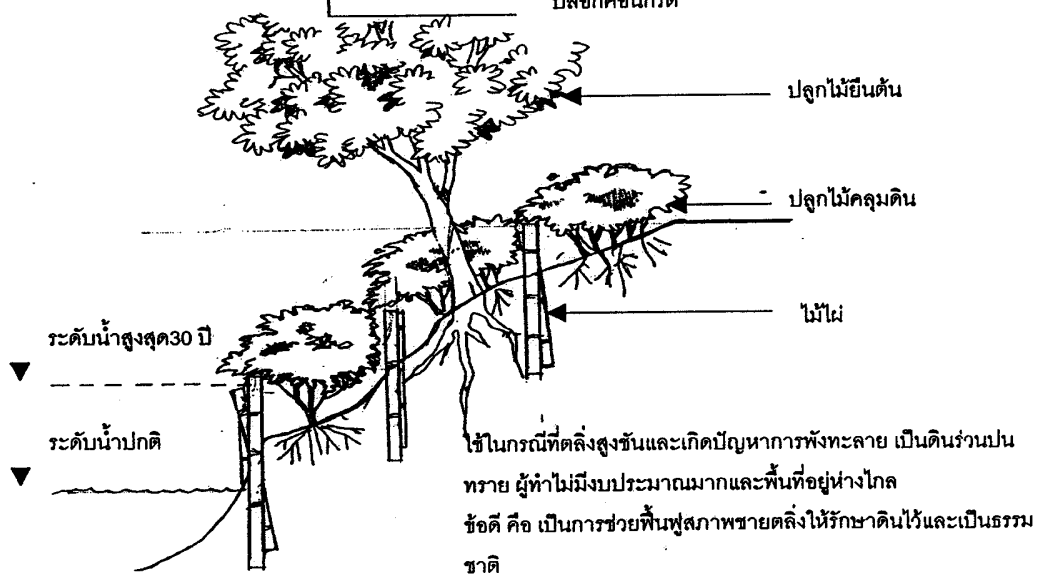


ปลอกคอนกรีต

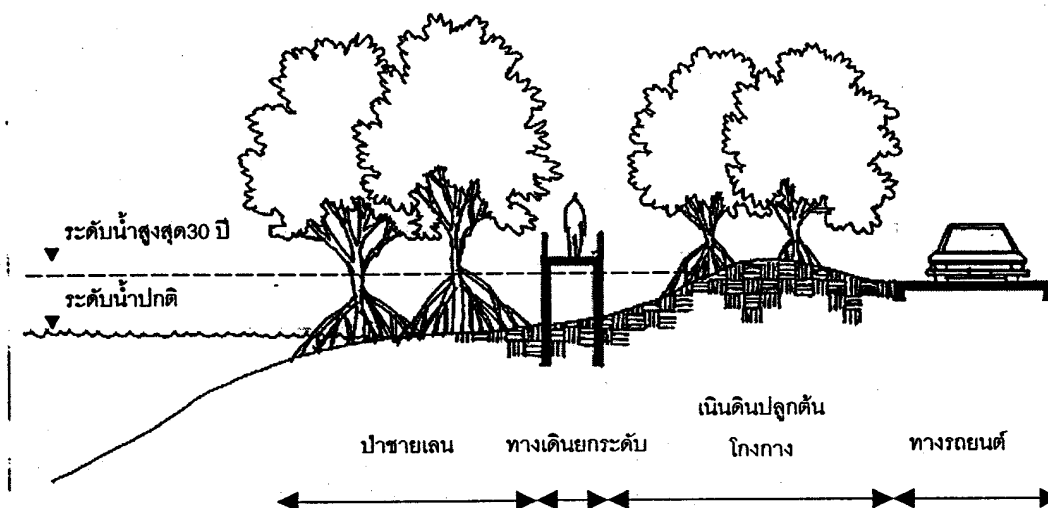
ปลูกไม้ยืนต้น

ปลูกไม้คลุมดิน

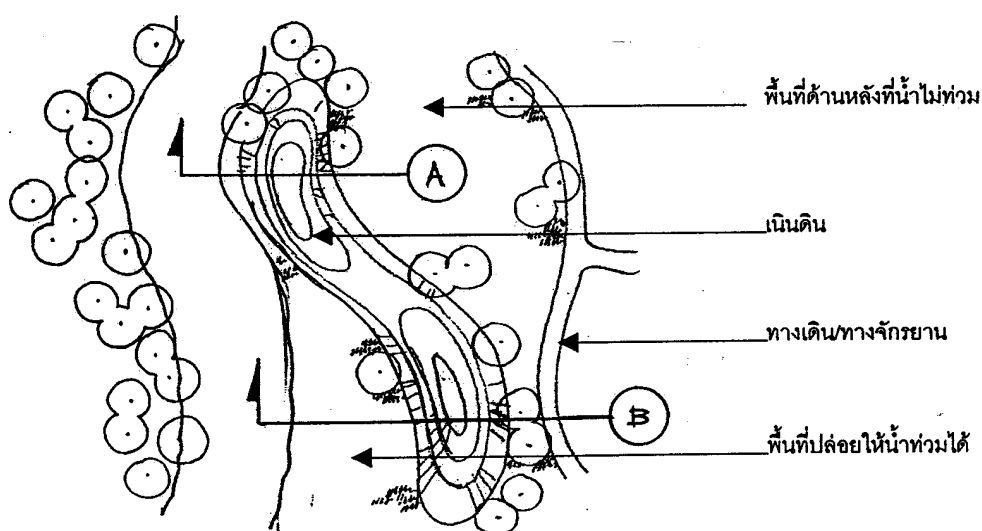
ไม้ไผ่



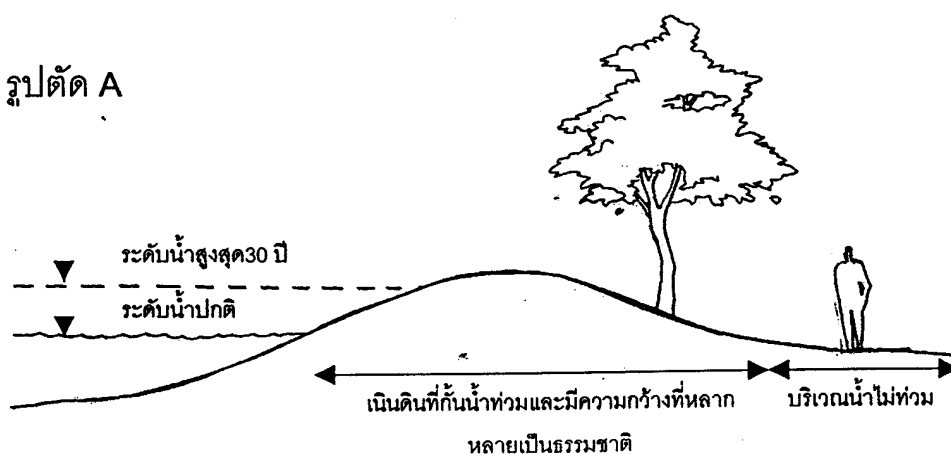
ใช้ในกรณีที่ตลิ่งสูงชันและเกิดปัญหาการพังทลาย เป็นดินร่วนปน
ทราย ผู้ทำไม่มียางปริมาณมากและพื้นที่อยู่ห่างไกล
ข้อดี คือ เป็นการช่วยฟื้นฟูสภาพชายตลิ่งให้รักษาดินไว้และเป็นธรรม
ชาติ



การใช้เนินดิน Ditch-Dike

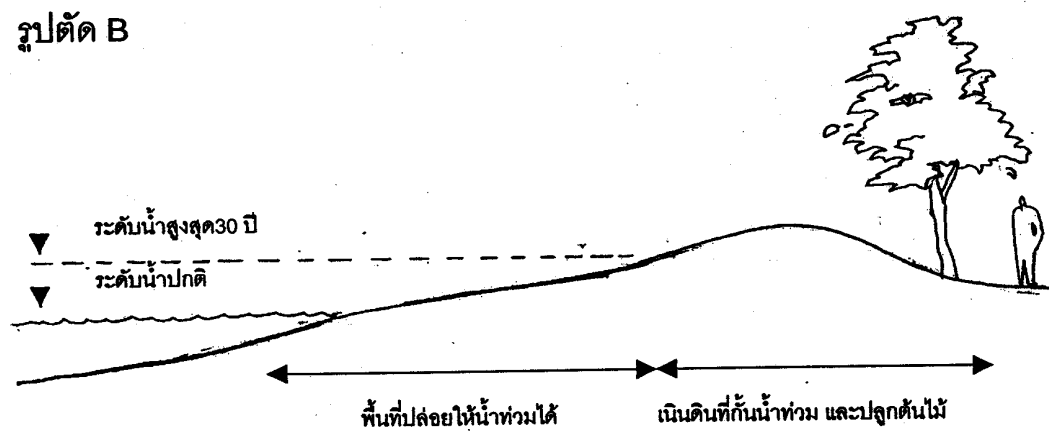


รูปตัด A





รูปตัด B



การใช้เนินดินควรคำนึงถึงปริมาณดินที่ตัดหรือถมให้มีความพอดี หรือการหาแหล่งดินได้



การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง... ต้องอาศัยพลังชุมชนเป็นสำคัญ

กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในอดีตสมัยที่ผู้คนและชุมชนส่วนใหญ่มีชีวิตยึดติดอยู่ริมแม่น้ำ คู คลอง สายน้ำอยู่ที่ไหน ผู้คน ชุมชน และหมู่บ้านจะอยู่ที่นั่น เป็นเสมือนสายใยแห่งชีวิต เกิดเป็นวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนอยู่ริมน้ำ มีการใช้ประโยชน์จากสายน้ำได้อย่างคุ้มค่าตลอดทั้งปี ทั้งอุปโภค บริโภค สัตว์จร ขนส่ง บันทึบไฟ และใช้จีปาดะ สภาพน้ำ ชุมชน ชุมชนบางเป็นไปตามฤดูกาลน้ำแล้ง น้ำหลาก ถึงแม้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำ คู คลอง จะมีน้อย แต่ผู้คนที่อาศัยอยู่ริมน้ำก็ยังคงปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการที่ประกาศใช้ในยุคนั้นอย่างเคร่งครัดชาวบ้านที่มีวิถีชีวิตอยู่ริมน้ำ หรือแม้แต่ชาวเมืองก็ยังต้องใช้แม่น้ำ คู คลอง เป็นเส้นทางสัญจร ติดต่อค้าขายระหว่างกันเป็นเนืองนิจ สภาพความเป็นธรรมชาติที่สวยงามและร่มรื่นของชายน้ำ ชายตลิ่ง ตลอดเส้นทางที่เรือแล่นผ่าน มีบ้านเรือนกระจายตัว กระจุกตัวอยู่เป็นระยะๆ สลับกับวัดบ้าง ป่าอ้อ กอแขม เข้มด้วยป่าจากและโกกทาง เว้นระยะห่างออกไปมีต้นลำพู ลำแพน แสม กก พงหญ้าปรกริมตลิ่ง จึงชุกชุมด้วย

หิ้งห้อยเป็นร้อยเป็นพัน ผู้คนไม่ต้องเสียเวลาไปล่องเรือหรือแสวงหาที่เที่ยวชมธรรมชาติของแม่น้ำ คู คลอง เหมือนคนสมัยนี้

ปัจจุบันคุณค่าและความสำคัญของแม่น้ำ คู คลอง ที่มีต่อวิถีชีวิตของชาวบ้าน ชาวเมืองลดน้อยลงไปเรื่อยๆ คนส่วนใหญ่จะอพยพเข้าสู่เมืองเพราะความสะดวกสบาย มีถนนหนทางมากมาย อยากมีชีวิตสุขสบายมากขึ้นจะได้ไม่ต้องแจวไม่ต้องถ่อเรือให้เสียเวลาแม่น้ำ คู คลอง จึงถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นพื้นที่สำหรับการระบายถ่ายเททิ้งขยะ สิ่งปฏิกูลของเน่าเสีย ทั้งจากชุมชน โรงงาน โรงแรมที่ใดก็ตามที่มีผู้คนเข้าไปอยู่อาศัย ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อแม่น้ำ คู คลอง ได้ทุกรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม

ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมาชุมชนเมืองมีการขยายตัวมากเป็นหลายเท่า ปริมาณขยะ สิ่งปฏิกูลของเน่าเสีย จึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณ สถานการณ์ทางด้านคุณภาพของแม่น้ำ คู คลอง ต่ำลงไปเรื่อยๆ บางเส้นทางสายถึงขั้นวิกฤตเน่าเสีย จนสัตว์น้ำตายอาศัย



อยู่ไม่ได้ จะนำไปใช้ประโยชน์ก็ไม่ได้
สายน้ำสายใดที่พอจะใช้สัญจรได้บ้างก็มี
อุปสรรค เรือแล่นไปติดกอผักตบ บางช่วงบาง
ตอนแคบลงและตื้นเขิน ความเน่าเสียของ
น้ำส่งกลิ่นเหม็น และเต็มไปด้วยขยะ ตลิ่งริม
น้ำถูกทำลายจนหมดสภาพความงามที่เป็น
ธรรมชาติ และถูกกัดเซาะ ในที่สุดผู้ที่อยู่ริมน้ำ
ก็ต้องลุกขึ้นมาป้องกันไม่ให้ที่ดินของตนหายไป
โดยการถมดิน สร้างเขื่อนริมตลิ่งอย่างถาวร
เป็นระยะๆ แต่ก็ไม่ได้เป็นการยุติปัญหาโดย
สิ้นเชิง จุดใดที่มีการสร้างเขื่อนหรือกำแพงจะถูก
กระแสน้ำกระแสน้ำทำลายให้พังลงมา ถึง
ช่วงเวลาหนึ่งก็จะต้องมีการซ่อมใหม่ นั่นหมายถึง
วิถีชีวิตของชุมชนที่อยู่ริมน้ำก็ต้องเปลี่ยน
รูปแบบไป เมื่อมีการสร้างเขื่อนปิดกั้นสูงหลาย
เมตรเพื่อป้องกันน้ำท่วมหรือริมฝั่งน้ำถูกกัดเซาะ
สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ บ้านที่เคยอยู่ติดกับน้ำก็ต้อง
กลับกลายเป็นบ้านที่อยู่หลังกำแพง ทำให้ปิด
กั้นมุมมองที่เคยเห็นภาพทิวทัศน์ในมุมกว้างได้
ตลอดสายน้ำ การสัญจรทางน้ำที่เคยใช้อยู่ไม่
สะดวกสบายเหมือนเดิม เพราะไม่มีท่าหน้า
บ้านเหมือนก่อนอีก ไม่นานชายตลิ่ง ชายน้ำที่
เคยมีพืชพันธุ์ไม้ขึ้นเป็นกอเป็นพุ่มเกาะกลุ่มอยู่
ริมน้ำ รวมทั้งพืชที่ขึ้นปกคลุมชายน้ำก็ต้องถูก
ทำลายหายไปตามนโยบายป้องกันน้ำท่วม และ
การป้องกันการกัดเซาะตลิ่ง ในอีกไม่กี่ปีวิถีชีวิต
ของชุมชนริมน้ำในสภาพเดิมๆ จะค่อยๆ ถูกลบ
เลือนไป รูปแบบของเขื่อนหรือกำแพงก็จะเกิด
ขึ้นมาแทนที่ จนกลายเป็นภาพที่ชินตาของผู้คนที่
เล่นเรือผ่านไป-มาในแม่น้ำ คู คลอง กฎหมาย
ที่มีอยู่ก็ไม่ถูกนำมาใช้บังคับอย่างเข้มงวด จึง
ทำให้มีการระบายปล่อยทิ้งน้ำเสียจากชุมชน
โรงงาน บ้านพักอาศัย มีการรุกราลำน้ำ ทิ้งขยะ
สิ่งปฏิกูล มูลฝอย ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ถูกปล่อย

ปลະละเลยมาโดยตลอด จึงยังเป็นปัญหาที่ถูก
ทิ้งไว้

การแก้ปัญหาเรื่องหนึ่ง แต่ไปกระทบ
กับอีกเรื่องหนึ่ง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปกติสำหรับ
ยุคโลกาภิวัตน์ เนื่องจากผลของการพัฒนา
เมืองที่ขาดการวางแผน ขาดการมองภาพรวม
ทั้งภาพเล็ก และภาพกว้าง ดังนั้น ผู้ที่รับผิดชอบ
แผนงานและโครงการทั้งหลายควรวิเคราะห์ให้
ถ่องแท้ถึงข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบทั้งด้านบวก
และด้านลบของกิจกรรมที่เกิดขึ้น ทั้งใน
โครงการขนาดใหญ่ และขนาดย่อย ในพื้นที่ใด
พื้นที่หนึ่ง หากผู้ที่รับผิดชอบโครงการพิจารณา
แล้วเห็นว่า รายละเอียดของโครงการนั้นมี
ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมก็ควร
พิจารณาไปถึงการลดผลกระทบให้น้อยลงเท่าที่
จะทำได้ เพื่อป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อม
ทางธรรมชาติ สภาพแวดล้อมทางสังคม
วัฒนธรรมประเพณี และวิถีชีวิตชุมชนที่อยู่ใน
พื้นที่นั้น ควรให้ชุมชนได้มีโอกาสได้รับรู้ และ
เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นตั้งแต่ระยะแรกก่อน
จะเริ่มโครงการ จะทำให้สามารถลดความขัดแย้ง
และความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นได้

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำ
คู คลอง ได้โยงใยเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันมาหลาย
ช่วงอายุคน จนทำให้ลดคุณค่าและความสำคัญ
ของแม่น้ำ คู คลอง จนเป็นปัญหาขั้นวิกฤต
มีผลสัมฤทธิ์จนมาถึงปัจจุบันโดยไร้ผู้รับผิดชอบ
และถูกหมกเม็ดในการแก้ไขปัญหายังจริงจัง
แต่ก็ถือว่าเป็นโชคดีของประเทศ เมื่อ 2-3 ปี
ที่ผ่านมารัฐบาลยอมรับและเข้าใจสถานการณ์
และปัญหาที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำ คู คลอง อาจเป็น
เพราะเมืองไทยได้รับสมญานามว่า “เมืองเวนิส
ตะวันออก” เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของ
ไทยมีแม่น้ำ คู คลอง มากมาย และมีความสำคัญ



ต่อประเทศชาตินานัปการ หากรัฐบาลยังปล่อยปละละเลยต่อไป ชื่อเสียงของประเทศไทยอาจจะเสียหายได้ และเป็นการทำลายตัวเองโดยสิ้นเชิง ดังนั้น จึงยังไม่สายจนเกินไปที่จะเร่งรีบดำเนินการโดยระดมความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทุกภาคทั่วทั้งประเทศให้ใส่ใจในการควบคุมดูแลรักษาความใสสะอาดและสภาพแวดล้อมของแม่น้ำ คู คลอง ทั่วประเทศ ในที่สุดนโยบายและแผนงานการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแม่น้ำ คู คลอง ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 โดยกำหนดให้วันที่ 20 กันยายนของทุกปี เป็น “วันอนุรักษ์และพัฒนาแม่น้ำ คู คลอง แห่งชาติ” และให้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อเป็นองค์กรหลักในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแม่น้ำ คู คลอง

จุดเริ่มต้นของการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนงานอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง เริ่มขึ้นหลังจากวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเป็นต้นไปในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาแม่น้ำ คู คลอง แห่งชาติ จะต้องมีการดำเนินงานตามแผนงานการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีแผนงานเร่งด่วนในปี 2544 - 2546 ได้มีกิจกรรมที่สำคัญที่ดำเนินการไปแล้ว คือ การฟื้นฟูแม่น้ำ คู คลอง ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม โดยเน้นให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย และได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในเขตกรุงเทพมหานครและทุกภูมิภาค ซึ่งจะต้องมีการคัดเลือกเป็นพื้นที่โครงการนำร่องในการ

อนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง ผลงานที่เกิดขึ้นในช่วง 3 ปีแรก ของแผนงานเร่งด่วน ได้คัดเลือกพื้นที่ 3 พื้นที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี และจัดกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ จังหวัดนนทบุรี ได้แก่ คลองอ้อมนนท์ - คลองบางกอกน้อย - คลองบางกรวย จังหวัดสมุทรสงคราม ได้แก่ คลองอัมพวา และกรุงเทพมหานคร ได้แก่ คลองด่าน - คลองบางขุนเทียน - คลองสนามชัย

พื้นที่ที่ได้รับคัดเลือกเป็นโครงการนำร่องฯ ทั้ง 3 พื้นที่ จะเน้นที่ประวัติความเป็นมาของคลองที่อยู่ในพื้นที่นั้น เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร **คลองบางขุนเทียน** และ **คลองด่าน** เป็นคลองโบราณมีมาช้านานตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ คลองทั้ง 2 คลอง ได้มีขื่อบันทึกไว้ในบัญชีคลองแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาคคลองรัตนโกสินทร์ ศก 121 พุทธศักราช 2485 ส่วน**คลองสนามชัย** เป็นคลองขุดสมัยโบราณ มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา และมีวัดเก่าแก่เรียงรายอยู่ตามลำคลอง รวมทั้ง **คลองบางกรวย คลองอ้อมนนท์** และ**คลองบางกอกน้อย** ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีด้วย ส่วน**คลองอัมพวา**ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นคลองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ตั้งแต่สมัยอยุธยา และมีส่วนเกี่ยวข้องกับต้นราชวงศ์จักรี ดังนั้น คลองต่างๆ ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นพื้นที่โครงการนำร่องฯ นอกจากจะมีศักยภาพเป็นคลองที่มีการใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของชุมชนในอดีตที่ยาวนานแล้ว ยังมีเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ที่มีการบันทึกเหตุการณ์ไว้ ทำให้คลองดังกล่าวมีความสำคัญที่โดดเด่น สมควรที่จะได้รับการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม อาคารบ้านเรือน



วัดวาอารามที่เก่าแก่ รวมทั้งวิถีชีวิตชุมชนริม 2 ฝั่งคลองดังกล่าวไว้เพื่อให้มีคุณภาพน้ำที่ได้มาตรฐาน และมีสภาพแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และวิถีชีวิตชุมชนที่ดีตลอดไป โดยเน้นกิจกรรมที่ชุมชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้อง ดูแล และรักษาแม่น้ำ คู คลอง ที่เป็นสายใยแห่งชีวิตของตนไว้ให้ใช้ประโยชน์ ได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

ผลงานที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานทั้ง 3 พื้นที่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้สนับสนุนให้ 3 จังหวัดเป็นเจ้าของโครงการ เพื่อดำเนินการโครงการนำร่องฯ ภายใต้การอุดหนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยได้กำหนดกิจกรรมหลักไว้ 3 กิจกรรม ด้วยกันคือ

1. กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้นำชุมชนในพื้นที่ ในการดำเนินการระดมความเห็นและเสนอแนะแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแม่น้ำ คู คลอง ได้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง ปัญหาของพื้นที่ และกำหนดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในทิศทางเดียวกัน

2. ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานของเครือข่าย ได้มีการคัดเลือก อาสาสมัครและฝึกอบรมอาสาสมัคร เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการตรวจสอบคุณภาพน้ำ การเฝ้าระวังแหล่งกำเนิดมลพิษ การรณรงค์ตรวจสอบสาธารณประโยชน์ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของวัด ชุมชน และนักท่องเที่ยวในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำหน้าวัด สร้างจิตสำนึกความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชน

เช่น รณรงค์ให้ประชาชนที่มีบ้านอยู่ริม 2 ฝั่งคลอง ปรับปรุงภูมิทัศน์ริมคลองให้สวยงาม และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ

3. กิจกรรมกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับในการใช้ประโยชน์แม่น้ำ คู คลอง และการใช้ที่ดินริมฝั่ง โดยให้ท้องถิ่นทำการศึกษาสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลทุกด้านในพื้นที่ เพื่อนำมาจัดทำแนวทางแผนงานการอนุรักษ์และพัฒนาแม่น้ำ คู คลอง จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุม ดูแลกิจกรรมที่ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำ คูคลอง รวมทั้งแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินริมแม่น้ำ คู คลอง การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อประสานแผนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ และการแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. กิจกรรมเฝ้าระวังสภาพแวดล้อมของแม่น้ำ คู คลอง และที่สาธารณประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบ ได้แก่ การตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำ คู คลอง และจัดทำป้ายแสดงคุณภาพน้ำตามจุดที่ตรวจวัด ติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษทุกระยะ รายงานผลการติดตาม ตรวจสอบอย่างเป็นระบบต่อสาธารณชน รณรงค์ให้มีการกำจัดผักตบชวา และวัชพืชอื่นๆ ตรวจสอบสภาพการใช้งานของสะพาน เขื่อนและสาธารณูปการอื่นๆ ปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์บริเวณริมฝั่งคลองให้สวยงามด้วยพันธุ์ไม้ท้องถิ่น ให้มีการบำรุงรักษาและขุดคลองตามความจำเป็นและมีการเก็บขยะในคลองเป็นประจำสม่ำเสมอ

5. กิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ได้จัดทำแนวทางการพัฒนาส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงเกษตร จัดทำแนวทางการ



อนุรักษ์ระบบนิเวศของแหล่งท่องเที่ยวริมน้ำ กำหนดข้อปฏิบัติมาตรฐานความปลอดภัยและการให้บริการท่องเที่ยวทางน้ำ รวมทั้งการจัดทำแนวทางการส่งเสริมอาชีพจากการท่องเที่ยว และจัดทำเอกสารเผยแพร่แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ธรรมชาติ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ผลที่ได้รับจากการดำเนินงานตามแผนเร่งด่วนในพื้นที่โครงการนำร่องฯ ทั้ง 3 พื้นที่ ทำให้สามารถประเมินความพร้อมในการบริหารโครงการของแต่ละท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในพื้นที่ที่มีวิถีชีวิตอยู่ริมฝั่งแม่น้ำ คู คลอง และการกระตุ้นจิตสำนึกให้ชุมชนเห็นคุณค่าความสำคัญของสายใยแห่งชีวิตใน 3 พื้นที่ได้อย่างชัดเจน การดำเนินงานตามนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง มิได้หยุดอยู่เพียงการดำเนินงานตามแผนระยะเร่งด่วนที่ผ่านมาเท่านั้น นับจากปี 2546 เป็นต้นไปจนถึงปี 2549 ยังมีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง ที่จะต้องดำเนินการในแต่ละภาค ซึ่ง

ได้เริ่มดำเนินการในภาคตะวันตก แล้วเสร็จในปี 2545 ภาคกลาง แล้วเสร็จในปี 2546 และจะดำเนินการในพื้นที่ภาคเหนือ ในปี 2547 จากนั้นจะดำเนินการในพื้นที่ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับการที่จะผลักดันให้การอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมแม่น้ำ คู คลอง มีการปกป้องดูแลและรักษาได้อย่างยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างเครือข่ายและความเข้มแข็งให้กับชุมชนในพื้นที่โดยเฉพาะชุมชนที่อาศัยอยู่ริมฝั่งน้ำ โดยผลักดันให้องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มจัดกิจกรรมด้านการอนุรักษ์และดูแลแม่น้ำ คู คลอง เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าและแนวทางการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสม รวมทั้งการสร้างโอกาสในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลระหว่างองค์กรชุมชน ประชาชนและองค์กรเอกชน โดยรัฐเป็นผู้ให้ความร่วมมือและสนับสนุนในการรณรงค์สร้างจิตสำนึก และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงทั้งชุมชนในพื้นที่และชุมชนใกล้เคียง



สมเด็จพระยาตวันวรางษานุภาพ นลองค์เครื่องแบบเต็มยศราชตระกูล
ทรงได้รับพระราชทานตรารัฐมจุลจอมเกล้าพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๓๓