

การพัฒนาระบบการบริหารในราชกิจวัฒนภาก

นายชูเกียรติ มุทนาภรณ์

อดีตรองอธิบดีกรมการปกครอง

ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

แม้ว่าจะมีการยึดอำนาจจากการปกครองโดยคณะ “ดสช.” เมื่อปี 2557 และปัจจุบัน กำลังมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองโดยสถาปัตยกรรมแห่งชาติ ดูจากข้อเสนอของกรมการคุ้มครองฯ แล้วก็พอสรุปได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือ แบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนจะมีการลดตรงไหน เพิ่มตรงไหนใน 3 ส่วนนี้ ก็คงต้องรอคุณสมบูรณ์อีกรอบ

มีบางข้อเสนอว่าจะให้มีการยกฐานะท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นจังหวัดปกครองตนเอง ถ้าโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินยังแบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ก็อาจมีผลกระทบในเรื่องหลักอยู่ 3 ประการ คือ

- รายได้ของจังหวัดปกครองตนเอง และท้องถิ่นอื่น ๆ
- ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ต้องโอนไปอยู่ท้องถิ่น
- ข้าราชการในส่วนกลางที่ตั้งในภูมิภาค ต้องทำความสะอาดตกลงกับจังหวัดปกครองตนเอง ก่อนเข้าไปทำงาน

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อสรุปในเรื่องเหล่านี้ว่าจะลงเอยอย่างไร ดังนั้น ในขณะนี้จึงต้องพิจารณาในบริบทของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไป

ส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการของจังหวัด ส่วนนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการลูกจ้างของอำเภอ อาศัยการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางลงมาส่วนภูมิภาค

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือ

- บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระบุนัยน์ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระบุนัยน์ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำการใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระบุนัยน์ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้ว รายงาน กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณูป

6. เสนองงบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการ หรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ดังนั้น ส่วนภูมิภาคจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเพียงพอต่อการบริหาร การกำกับดูแล

บุคลากรภาครัฐของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สำหรับข้าราชการภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งในภูมิภาค จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ มักจะพิจารณาจากงานงบ ระบบ คน แม้ว่าคนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด แต่เรื่องอื่น ๆ ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน

ปัญหาระบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคได้ ซึ่งข้าราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาคนับจำนวนหน่วยแล้วมีมากกว่าหน่วยงานของข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่นที่จังหวัดพิษณุโลกมีหน่วยราชการสังกัดส่วนกลางจำนวน 96 หน่วยงาน ส่วนภูมิภาคจำนวน 37 หน่วยงาน (ยังไม่รวมอำเภอ) หลายเรื่องจำเป็นต้องมีการบูรณาการร่วมกัน เช่น การขายเหล้าปั่นข้างสถานศึกษา หลักเลี้ยงคำว่าสถานบริการ แต่อำนาจจริงอยู่ที่สรรพสามิต ต้องให้ความร่วมมือในการออกมาตรการ

จังหวัดใช้การประสานงานกับราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นหลัก จังหวัดไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือประเมินการเลื่อนขั้นเงินเดือน การประสานงานไม่ทราบรื่น ในระดับเขตบางแห่ง เช่น ป่าไม้เขต หรืออุทยานไม่ว่างมาประชุม การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ล่าช้า ไม่ทันความต้องการ ประชาชนเสียประโยชน์

เมื่อมีปัญหาตัวบุคคลจังหวัดขอส่งคืนต้นสังกัด ในส่วนกลางก็ไม่สามารถเปลี่ยนตัวคนได้ บางครั้งใช้เวลานาน ทำให้เกิดปัญหาช้าช่อนเพิ่มขึ้นมาอีก

2. ข้าราชการย้ายบ่อย รวมทั้งตัวผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ควรอยู่ให้นานเพื่อให้เกิดการต่อเนื่องในการพัฒนา

3. ขาดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเชิงพื้นที่ให้จังหวัดพยายามสร้างคนขึ้นมาซึ่งขณะนี้ยังไม่มี ข้าราชการหลายพื้นที่ไม่รู้งาน ไม่รู้พื้นที่ บางครั้งไปดำเนินโครงการ เช่น สร้างฝายน้ำล้นให้ประชาชนในเขตอุทยานโดยไม่ขอนอนญาต หรือในเขต สปก. โดยไม่ขอนอนญาต แม้เจตนาดีแต่ก็ผิดขั้นตอน บางคนถูกให้ออกจากราชการก็มี

ที่สำคัญ เจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สูงงาน จะขอรับยกเว้นภูมิลำเนาเท่านั้น ขาดความกระตือรือร้น

4. ขาดการกดขัน คุณธรรม จริยธรรม ในข้าราชการพลเรือน แม้ว่าในจังหวัดจะมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด คณะกรรมการจริยธรรมจังหวัด ปปช. จังหวัด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน น่าจะมีการรวมพลังกันทำงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากกว่าปัจจุบัน ควรยกย่องคนดี สนับสนุนให้คนดีมีความก้าวหน้าในอาชีพราชการ ซึ่ง กพ.จะเป็นตัวขับเคลื่อนที่ดี

5. ระบบงบประมาณที่ส่วนกลางตั้ง ยังไม่มีการนำเอาปัญหาของจังหวัดมาเป็นตัวตั้ง สมควรพัฒนาระบบงบประมาณที่มีการนำเอาแผนพัฒนาจังหวัดมาเป็นตัวตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม พิจารณา แต่ละกระทรวง ทบวง กรม มักตั้งงบประมาณของตนโดยไม่ได้นูรณาการกับกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ดังนั้น บางครั้งจึงเกิดความซ้ำซ้อนกัน เช่น บุคลอกรหองน้ำขนาดใหญ่เพื่อรองรับน้ำแก่ปัญหาน้ำท่วม มี 2 หน่วยงานตั้งงบประมาณในพื้นที่เดียวกัน คือ กรมชลประทาน และกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งคุณภาพในการบุคลอกรกีแทกต่างกัน กรมชลประทานบุคลอกขึ้นมาแล้วอาศัยน้ำดอดำตอนเลี้ยบหนองน้ำ แต่กรมทรัพยากรน้ำบุคลอกรรรมดา ไม่มีการทำน้ำดอด้ำทึ่งที่บุคลอกที่เดียวกันแต่มี 2 มาตรฐาน จังหวัดต้องเชิญ 2 หน่วยงานมาปรับแผนและนูรณาการร่วมกัน

6. การมองอนาคตจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด บางอย่างเป็นการมองอนาคตแบบมีเงื่อนไข และจำกัดแนวทางในการดำเนินการมากเกินไป จนผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้เลย ต้องส่งให้ส่วนกลางวินิจฉัย ซึ่งบางครั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่และเสียโอกาสในการพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น การสานสัมพันธ์กับต่างประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสถาปนาความสัมพันธ์บ้านพี่เมือง น้องหรือลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับจังหวัดของต่างประเทศได้ จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศ ทำให้เกิดความล่าช้าและเสียโอกาส

7. การข้ายा�ยเจ้าหน้าที่จากอำเภอไว้ที่จังหวัด แต่งานยังคงอยู่ที่อำเภอ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการรับบริการ จึงควรข้ายा�ยข้าราชการที่ต้องทำหน้าที่บริการประชาชนลงไปประจำที่อำเภอเพื่อให้บริการประชาชน

การวางแผนทรัพยากรบุคคลในภาครัฐไทย ผลกระทบ

สาเหตุหลักที่ทำให้ภาครัฐของไทยตื่นตัว และเห็นความสำคัญของการวางแผนทรัพยากรบุคคลก็คือ จำนวนข้าราชการที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นการสร้างภาระหนักให้รัฐบาลในการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน ให้ข้าราชการมากขึ้น ทำให้ขาดแคลนงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศ

นับจากพระราชนบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ปี 2531 หรือ 60 ปีหลังจากนั้น ไทยมีข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็น 980,000 คน ทั้งที่ได้มีมติ กรม. เมื่อปี 2523 กำหนดให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกิน 2% ต่อปี ต่อมา พ.ศ. 2540 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็น 1,234,120 คน ทั้งที่มีมติ กรม. ไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการจนกว่าจะสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535 - 2539) และในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทยมีบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือน สำรวจ ทหาร รวมกันประมาณ 2,000,000 คน พนักงานรัฐวิสาหกิจ 320,000 คน ลูกจ้างประจำ/ลูกจ้างชั่วคราวอีกประมาณ 300,000 คน รวมทั้งสิ้นประมาณ 3,000,000 คน ซึ่งยังไม่รวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกประมาณ 300,000 คน ปี 2543 งบประมาณเกี่ยวกับบุคคลทั้งสิ้น 366,315 ล้านบาท เท่ากับ 42.6% ของงบประมาณทั้งหมด ทำให้รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศได้มาก

ก. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2540

“แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ”

1. ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ลดขนาดกำลังคนอย่างน้อยร้อยละ 10 หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน

2. ภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ลดขนาดกำลังคนอย่างน้อยร้อยละ 20 หรือเพิ่มความสามารถของกำลังคนให้ได้ในระดับเดียวกัน

ข. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

“มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ”

1. ระงับข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง สวัสดิการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดสำหรับตำแหน่งที่กำหนดขึ้นใหม่

2. ระงับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานในกรม
3. ควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้อยู่ในกรอบของงบประมาณปี พ.ศ. 2541

ค. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541

“มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ข้าราชการ”

1. ไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541

2. ให้ยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างจากการเกษียณอายุราชการ ร้อยละ 80 ที่เหลือร้อยละ 20 ให้นำมาร่วม และคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คป.) พิจารณาจัดสรร หากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก

ก. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2541, 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ขยายเวลา

บังคับใช้

“มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ” ถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

ข. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2542, 7 มีนาคม พ.ศ. 2543,

1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544

“โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด” โดยให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งที่ว่างลงจากโครงการฯ ที่เหลืออีกร้อยละ 20 ให้นำมาร่วมกัน และให้ คป. พิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็น หากจัดสรรไม่หมดให้ยุบเลิก

ก. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545

“มาตรการกำหนดอัตรากำลังภาครัฐ”

การวางแผนทรัพยากรบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรัฐบาล ซึ่งส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงาน กพ. กพร. หรือสถาบันนี้ ร่วมกับกรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ เพราะจะมองเห็นในระดับมหาภากกว่ามองเห็นแยกเป็นส่วน ๆ ในระดับจังหวัด

องค์กรกลางมีหลายองค์กรในการดูแลข้าราชการ จะต้องมีความเป็นเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ลักลั่นเหลือมล้ำกัน ภายใต้มาตรฐานการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งสำนักงาน กพ. ถือเป็นกฎเหล็ก ต้องดำเนินการตามมติ กรม. แต่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลบางองค์กรเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ครั้งละมาก ๆ เช่น 3,000 คน ในคราวเดียว แต่ กพ. ให้เพิ่มได้เล็กน้อยเท่านั้น จึงมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ

นอกจากนี้ มาตรฐานความก้าวหน้า ระดับตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน เงินประจำตำแหน่ง แต่ละองค์กรไม่เหมือนกัน

ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล และความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะปัญหาที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ พยายามแปร่งขัน เรียกร้อง หรือแสวงหาประโยชน์ให้กับข้าราชการในความรับผิดชอบของตน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ ความก้าวหน้า การเพิ่มอัตราบุคลากร หลักเกณฑ์การจัดสรรอัตราบุคลากรภาครัฐ ไม่มีหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานของแต่ละหน่วยงาน

เมื่อเกิดการเปรียบเทียบย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อขั้นตอนกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการได้

การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การประเมินผล การพั้นสภาพการเป็นบุคลากรของรัฐ

กิจกรรมที่กล่าวถึงข้างบนเป็นกระบวนการที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้ได้คนดีและคนเก่งเข้ามาทำงานในระบบราชการ ซึ่งแน่นอน ในส่วนภูมิภาคอาจได้รับเกียรติให้ทำงาน กิจกรรม และบางตำแหน่งหรือบางระดับ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว แน่นอนว่าองค์กรกลางอย่าง กพ. มีความเชี่ยวชาญในการสรรหาและคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบอย่างมีมาตรฐาน หากจะมองกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ไปให้ภูมิภาคมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ก็อย่าลืม คำว่า “มาตรฐาน” ด้วย ต้องพัฒนาหน่วยงานในการดูแลมาตรฐานอย่าง “HR Unit” ที่สถาปนาขึ้นแล้วในทุกจังหวัด ให้เป็นมืออาชีพ เป็นระบบต่อเนื่องตามโ炬รงการ “HR Professional”

ของ กพ. และอนาคตขยายไปยังกลุ่มที่ได้รับมอบหมายงาน HR แต่ไม่ได้เป็นนักทรัพยากรบุคคล

นอกจากนี้ยังต้องทบทวนหนังสือ กพ. ที่ นร. 1009.5/986 - 1195 ลงวันที่ 10 กันยายน 2546 เรื่อง การมอบอำนาจงานบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นมาตรฐานและเป็นปัจจุบัน และให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

.....