

ผู้ว่าซีอีโอ-ความสับสนในการบริหารราชการแผ่นดิน

ระหว่าง

การบริหารราชการกับการบริหารราชการ

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยยงค์ พรหมวงศ์

www.chaiyongvision.com

ความแปลกใหม่ของการบริหารงานของรัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร คือ นโยบาย "คิดใหม่ ทำใหม่" เพื่อบริหารประเทศแบบเบ็ดเสร็จ รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก นับเป็นนวัตกรรมแนวคิด การบริหารและการจัดการระดับประเทศ ที่ได้รับการตอบรับอย่างสูง หนึ่งในนวัตกรรมนี้ คือ การบริหารแบบบูรณาการที่ให้อำนาจผู้บริหารสามารถกำหนด กำกับ และควบคุม นโยบาย มาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง ในรูป ประธานบริหารและหัวหน้าผู้บริหาร หรือเป็นหัวหน้าผู้บริหารอย่างเดียว

การบริหารแบบแรก ประธานบริหารและหัวหน้าผู้บริหารเป็นคนเดียวกัน ที่ฝรั่งเรียกว่า "President and CEO" พบในองค์กรขนาดกลางหรือขนาดเล็กที่อยู่ระหว่างดำเนินการ หรือ พัฒนาระบบงานในการกำหนดทิศทาง ระบบ และแนวปฏิบัติ ให้เด่นชัด โดยเจ้าของกิจการมักจะ ลงมา "ลุย" เอง เพื่อให้องค์กรมีระบบการทำงานที่ลงตัวก่อน หลังจากนั้นผู้เป็นเจ้าของก็มักจะ ถอนตัวจากการเป็น ซีอีโอ ไปทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหารอย่างเดียว แล้วหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถทางบริหารและจัดการมาเป็นซีอีโอแทน ข้อดีของการจัดการที่ให้ประธานบริหาร และหัวหน้าผู้บริหารเป็นคนเดียวกัน คือ ความรวดเร็วในการตัดสินใจและการประหยัดทรัพยากร ที่จะต้องจ้างคนสองคนมาดำเนินการ

การบริหารแบบที่สอง เป็นซีอีโอเพียงตำแหน่งเดียว (Chief Executive Officer-CEO) กล่าวคือ ประธานบริหารไม่ลงยุ่งเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการ กล่าวคือ ซีอีโอกับประธาน บริหารเป็นคนละคนกัน พบในกิจการขนาดใหญ่ หรือกิจการขนาดกลางที่มีความมั่นคง ประธาน บริหารในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบาย มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ควบคุม แล้วก็มอบ ให้ซีอีโอไปดำเนินการปฏิบัติและรายงานให้คณะกรรมการนโยบายทราบความก้าวหน้าเป็นระยะๆ

ฯพณฯ นายกทักษิณ ชินวัตร ได้ตัดสินใจใช้แนวคิด "ซีอีโอ" มาใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อให้บริหารและจัดการได้เหมือนธุรกิจเอกชน บทความนี้อาจสายเกินไป แต่ข้อคิดอาจเป็น ประโยชน์ต่อผู้ที่จะมาบริหารประเทศในภายหลั่ง

การบริหารและการจัดการประเทศเป็นเรื่องของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ไม่สามารถ เทียบกับการบริหารธุรกิจเอกชน เพราะประเทศไม่มีเจ้าของเป็นกลุ่มคนหรือนายทุนที่เป็นผู้ถือ หุ่น แต่มีประชาชนทั้งประเทศเป็นเจ้าของ เท่านั้นไม่พอ ยังมีมิติทางวิญญาณบรรพบุรุษอาทิ พระสยามเทวาธิราชที่คอยจับตาดูแลเพื่อช่วยเหลือผู้บริหารประเทศให้ทำดี และขัดขวางเมื่อ ผู้นำประเทศบริหารงานอย่างไม่สุจริตยุติธรรม แน่นอนมิติด้านนี้ ผู้ที่คิดว่าตนมีการศึกษาสูงมักไม่ เชื่อละคิดว่างมงายไร้สาระ ดังนั้นการนำแนวคิดการจัดการแบบซีอีโอมาใช้ ผู้นำ คือ นายกรัฐมนตรี ต้องแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างสองแนวคิด คือ การบริหารราชการ และการบริหาร ราชการ หากแยกแนวคิดไม่ชัดเจน ก็อาจสร้างความสับสน หมิ่นเหม่ต่อการล่วงละเมิดพระราช อำนาจได้โดยไม่รู้ตัว

การบริหารราชการ (ผู้เขียนใช้เอง เพราะไม่แน่ใจว่าจะใช้คำใดจึงจะเหมาะสม) เป็นการ บริหาร "ต่างประเทศพระกรรณ" เป็นการบริหารเชิงจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาหลายพันปี เพราะถือว่า พระมหากษัตริย์ (นักรบ ผู้ปกป้องเขตเกษตร) ทรงเป็นผู้จะยังความร่มเย็นเป็นสุขให้ ประชาชน และทำให้พสกนิกรพอใจจึงเรียกว่า พระราชา (ผู้ยังความพอใจในปวงชน) ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงทรงพระราชอำนาจ และเป็นเจ้า(ของ)แผ่นดินที่พระองค์และเหล่าทหารหาญ ได้ปกป้องรักษาแผ่นดินให้พสกนิกรได้มีที่ท่ามาหากินและดำรงชีวิตอย่างมีความสุข พระมหากษัตริย์ก็ได้ถือพระองค์ว่า เป็นผู้สูงสุด เพราะยังมี พระพุทธเจ้า อยู่เหนือเศียรเกล้า พระมหากษัตริย์จึงถือพระองค์ว่า เป็น "พระพุทธเจ้าอยู่หัว" หรือ "พระเจ้าอยู่หัว"¹ ดังนั้นการ

¹ ดังที่มีการอ้างอิงเรียกขานในพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา ที่นับเนื่องมากกว่าสองพันห้าร้อยปี เช่น เมื่อฝรั่งเศสประสงค์จะ ให้พระองค์หันไปนับถือ ศาสนาคริสต์ สมเด็จพระนารายณ์มหาราชตรัสว่า "...บรรพบุรุษและกษัตริย์ไทยนับถือ พระพุทธศาสนา มา ๒๐๓๓ ปีแล้ว จะให้เปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่นนั้นเป็นไปไม่ได้...." ทรงตรัสแต่เจ้าพระยาวิ ชาयมนตรี ในวาระที่นำคณะทูตจากฝรั่งเศสเข้าเฝ้า แสดงว่า ประเทศไทยนับถือพระพุทธศาสนาแต่ครั้งพระ พุทธกาล มิใช่เพิ่งรับพระพุทธศาสนาเพียง ๘๐๐ ปีอย่างที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน

บริหารต่างพระเนตรพระกรรณ จึงเป็นหน้าที่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้บริหารประเทศและบ้านเมืองแทนพระองค์ ได้แก่ เอกอัครราชทูต และผู้ว่าราชการ บุคคลเหล่านี้ต้องปฏิบัติราชการสนองพระเดชพระคุณพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระคุณอันประเสริฐ ไม่บังควรที่ใครจะเอาใจเอื้อม ละเมิดพระราชอำนาจส่วนนี้

ส่วนการบริหารราชการ หมายถึง การบริหารประเทศตามนโยบายของคณะรัฐบาลที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และข้าราชการระดับ ๑๐ ขึ้นไป ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น การบริหารส่วนนี้ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ตาม*อำนาจบริหาร* ที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ โดยมีอีกสองฝ่ายคานอำนาจ คือ *อำนาจนิติบัญญัติ* และ *อำนาจตุลาการ* ที่จะต้องมีเส้นขีดกันการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันการก้าวล้ำ ก้าวล้ำ ล้นไหล (Overflow) และครอบงำ เช่น หากฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายตุลาการก็จะทำให้เสียกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ฝ่ายบริหารก็ไม่ควรก้าวล้ำอำนาจนิติบัญญัติ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายบริหารอาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และจะต้องทำตามมติพรรคที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรค ความต้องการของหัวหน้าพรรคก็คือความต้องการของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเพราะเป็นคนๆ เดียวกัน และความต้องการนั้นๆ ก็จะกลายเป็นกฎหมายในที่สุด เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนในพรรคก็จะต้องยกมือสนับสนุนตราเป็นกฎหมาย จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ไม่ยากนัก

นี่อาจจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรค เช่น ในมาเลเซียหรือบางประเทศ เพราะการบังคับให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จะทำให้การดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และนิติบัญญัติเกิดขึ้นไม่ได้

ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีข้าราชการสองกลุ่มที่ต้องทำหน้าที่ทั้งสองอย่าง คือ ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในราชกิจที่เป็นการปฏิบัติต่างพระเนตรพระกรรณ และทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีโดยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ

ในอดีต การบริหารราชการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาบริหารกิจการของกระทรวงต่างๆ ของจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหารจังหวัด และมอบหมายผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเป็นเรื่องๆ ไป ได้แก่ พาณิชยจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด ฯลฯ บุคคลเหล่านี้ ก็ทำหน้าที่ซีอีโอใจกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง เทียบได้กับซีอีโอของบริษัทลูกในกลุ่มบริษัทของเอกชน

แต่ในปัจจุบัน เมื่อมีนโยบายการบริหารที่มี "ผู้ว่าซีอีโอ" มีข้อสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกลดบทบาทจากการปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรรณแทนพระมหากษัตริย์ มาเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการการเมืองเพียงอย่างเดียวหรือไม่ เพราะผู้บริหารระดับสูงไม่ไต่เกียรติดูว่าราชการจังหวัดเท่าที่ควร เช่นในบางกรณีในระหว่างที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอรายงานราชการ ก็มักจะถูกตัดบท เป็นระยะเพราะผู้บริหารใจร้อนไม่อยากรับฟังอะไรที่เป็นทางการ เหมือนครูที่ชอบพูดตบตบหนักเรียน เมื่อนักเรียนพูดไม่ถูกใจไม่ทันใจ

การบริหารแบบซีอีโอ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก การบริหารแบบซีอีโอ เป็นการบริหารเอกชนที่มุ่งผลกำไร แต่การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารงานบริการของรัฐที่มุ่งประโยชน์สันติสุขและความร่มเย็นเป็นสุขของประชาชน โดยไม่มุ่งกำไรด้านวัตถุคือตัวเงิน แต่มุ่งกำไรนามธรรม คือความสุขของราษฎร ดังนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ "ทำเป้า" ตามที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายรูปธรรมไว้ ผู้ว่าซีอีโอก็ไม่มีโอกาสดูแลมิติทางนามธรรมคือความสงบสุขของราษฎร จึงทำให้เกิดความรุ่มร้อนใจก็เกิดขึ้นเพราะต้องแข่งขันกันทุกรูปแบบ

ประการที่สอง ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคนจะมีคุณลักษณะและความสามารถเป็นซีอีโอได้ การคัดเลือกผู้ที่จะเป็นผู้ว่าซีอีโอ จะต้องแตกต่างจากเกณฑ์การคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดที่ใช้ในปัจจุบัน จึงเห็นได้ว่า ธุรกิจเอกชนทุ่มเทเงินทองมหาศาลเพื่อซื้อคนที่มีความสามารถมาเป็นซีอีโอ เกณฑ์การคัดเลือกคนมาเป็นซีอีโอ ก็มีลักษณะแตกต่างจากเกณฑ์การคัดเลือกผู้ที่จะได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องคำนึงถึงอาวุโส อายุราชการ และประสบการณ์การบริหาร มิใช่เห็นใครเหมาะสมในสายตารัฐบาล ก็แต่งตั้งข้ามหัวข้าราชการที่มีอายุราชการเป็นเวลายาวนาน ดังนั้นจึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่ในปัจจุบัน

จะมี “หัวธุรกิจ” และเป็นซีอีโอได้สักกี่คน และมีความจำเป็นด้วยหรือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน จะต้องเป็นผู้ว่า ซีอีโอ เพราะที่ผ่านมาผู้ว่าราชการจังหวัดก็ทำหน้าที่ประธานบริหารอยู่แล้ว

ประการที่สาม การบริหารแบบซีอีโอ เกิดจากแนวคิดของนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว หรือกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไม่กี่คน การตัดสินใจนี้น่าจะมีผลต่อการบริหารกิจการในแต่ละจังหวัด ดังนั้นจึงควรมี*การจัดระบบ* ที่จะต้องมีขั้นตอน ๔ ขั้นตอน คือ (๑) การวิเคราะห์ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (๒) การสังเคราะห์ระบบใหม่ด้วยการกำหนดองค์ประกอบ ทิศทาง วิธีทาง ขั้นตอน และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ (๓) การสร้างแบบจำลองระบบเพื่อการสื่อสารอย่างชัดเจน และ (๔) การทดสอบระบบเพื่อให้แน่ใจว่ามีประสิทธิภาพได้ผลดีเสียก่อน แล้วจึงค่อยประกาศใช้ในวงกว้าง แต่นี่กลับเป็นความคิด การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีกับคนแวดล้อมเพียงไม่กี่คน โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบ คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะถูกบังคับให้เป็นผู้ว่าซีอีโอและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบแต่เริ่มแรก ผลที่เกิดขึ้นแล้วก็คือ มีผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนไม่น้อยไม่สามารถสนองนโยบายได้

โดยสรุปแล้ว การบริหารราชการที่ก้าวล้ำการบริหารราชกิจได้สร้างความสับสนทำลายศักดิ์ศรีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนพระมหากษัตริย์ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการต่างพระเนตรพระกรรณเพื่อยังความสงบร่มเย็นแก่พสกนิกรของพระองค์ มาทุ่มเทเวลาเพื่อทำหน้าที่สนองเป้าหมายของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งคำนึงถึงผลงานและผลประโยชน์ของคนในรัฐบาล มากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด คือความสงบสุขของประชาชน หากดำเนินต่อไปบ้านเมืองก็คงเจริญรุ่งเรืองทางวัตถุ และมีทิศทางจริยธรรมคุณธรรมอาจขาดหายไป

ความสับสนนี้ อาจเกิดขึ้นกับความพยายามที่จะให้เอกอัครราชทูต เป็น “ทูตซีอีโอ” ด้วย.

ปทุมวัน

๖ มีนาคม ๒๕๕๙ ๑๒.๕๐ น.