

การบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์

โดย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (กพร.ปค.)

สวัสดีเพื่อนๆ ชาวราชการกรมการปกครอง สมาชิกนิตยสารเทศาภิบาลและผู้อ่านทุกท่าน ในฉบับนี้จะเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการไทยตั้งแต่สมัยในอดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อาจจะเป็นการนำเรื่องเก่ามาเล่าใหม่ไม่ทันยุคไม่ทันเหตุการณ์ เนื่องจากองค์ความรู้ดังกล่าวได้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ตั้งแต่ปี 2549 ที่ผ่านมาแล้ว แต่หน่วยงานของผู้เขียนเพิ่งจะได้รับหนังสือดีๆ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เนื่องในมหามงคลสมัยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี เพื่อแสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ทุกพระองค์ ได้ทรงส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบราชการไทยมาตลอดระยะเวลากว่า 200 ปี ซึ่งจัดพิมพ์เป็นหนังสือ 2 เรื่อง คือ **“9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ”** และ **“พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยพระอัจฉริยภาพในการบริหารจัดการ”** หนังสือทั้งสองเล่มศึกษาค้นคว้าโดย ศ.ดร.ปิยนดา บุนนาค ผู้อำนวยการหอประวัติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะ ซึ่งค้นคว้า วิเคราะห์วิจัย และสังเคราะห์แนวทางที่สมเด็จพระบูรพมหากษัตริย์ไทยแต่ละพระองค์ทรงปกครองบ้านเมือง โดยการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินและสร้างประสิทธิภาพข้าราชการให้สนองงานแผ่นดิน มีผลสัมฤทธิ์บังเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม



“9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ” มีเนื้อหาประกอบด้วย พระราชกรณียกิจสำคัญของพระมหากษัตริย์ที่ทรงริเริ่มไว้ในแต่ละรัชกาล มุ่งเน้นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ ที่แต่ละพระองค์ได้พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในรัชสมัยของพระองค์ ดังนี้

รัชกาลที่ 1 การชำระกฎหมายตราสามดวง การวางระบบกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ, **รัชกาลที่ 2** การวางรากฐานของการปฏิรูประบบราชการ การรักษาวินัย ฯลฯ, **รัชกาลที่ 3** การปกครอง ฯลฯ, **รัชกาลที่ 4** การวางรูปแบบการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ฯลฯ, **รัชกาลที่ 5** การปฏิรูประบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อความอยู่รอดของสยามประเทศ ฯลฯ, **รัชกาลที่ 6** การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม การให้เสรีภาพทางความคิดกับการปฏิรูประบบราชการไทย ฯลฯ, **รัชกาลที่ 7** การจัดตั้งกรม ซึ่งถือเป็นการวางรากฐานของราชการไทยในปัจจุบัน ฯลฯ, **รัชกาลที่ 8** การประสานความสัมพันธ์ของประชาชน ฯลฯ, **รัชกาลที่ 9** การตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปฏิรูประบบราชการ ตั้งหน่วยงานบริหารราชการ 20 กระทรวง ฯลฯ

สำหรับ "พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ด้วยพระอัจฉริยภาพในการบริหารจัดการ" มีเนื้อหาประกอบด้วย พระอัจฉริยภาพในด้านต่างๆ ดังนี้

บทนำ เป็นการกล่าวถึงพระราชประวัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นการปูพื้นให้ทราบถึงการอบรมเลี้ยงดู การศึกษา ความรู้ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่มีผลต่อการเติบโตขึ้นมาเป็น "นักบริหารจัดการ"

บทที่ 1 พระผู้นำแห่งแผ่นดิน กล่าวถึงภาวะความเป็นผู้นำของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกรณียกิจและพระราชจริยวัตรของพระองค์

บทที่ 2 พระราชวิสัยทัศน์ กล่าวถึงพระราชวิสัยทัศน์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่มีความกว้างไกลและลึกซึ้ง โดยมีจุดมุ่งหมายคือ ทำอย่างไรให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่เป็นปัญหาต่อโลกและสังคม

บทที่ 3 พระปรีชาสามารถในการบริหารจัดการ กล่าวถึงการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งเป็นพระราชกรณียกิจที่ทรงปฏิบัติมาโดยตลอด และต่อมาได้มีการนำเรื่องของ "ประโยชน์สุขของประชาชน" มากำหนดไว้ในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดไว้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

บทที่ 4 พระผู้ทรงเป็นแบบอย่างการบูรณาการการทำงาน กล่าวถึงแบบอย่างในการบูรณาการการทำงาน และการทำงานร่วมกันของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เคยมีพระราชดำรัสว่า ในการทำงานนั้นทุกฝ่ายจะต้องฟังฟังกัน จึงจะทำให้งานดำเนินการไปได้

บทที่ 5 จอมปราชญ์ของแผ่นดินกับการจัดการความรู้ กล่าวถึงพระปรีชาสามารถในด้านการจัดการความรู้ อาทิเช่น โครงการจัดตั้งศูนย์การศึกษาและพัฒนาทั้ง 6 แห่ง

บทที่ 6 พระผู้ทรงเป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง กล่าวถึงพระราชกรณียกิจด้านการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยทรงกำหนดสิ่งที่ต้องพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่แนวความคิดไปจนถึงขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงาน

บทที่ 7 พระปรีชาสามารถในการจัดการศึกษาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กล่าวถึงสายพระเนตรอันยาวไกล ในการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนพัฒนาขึ้น

บทที่ 8 พระอัจฉริยภาพในการสื่อสารสร้างความเข้าใจ กล่าวถึงพระปรีชาสามารถในการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับประชาชน โดยมีรูปแบบที่ทรงใช้สื่อสารสร้างความเข้าใจหลักๆ คือ ทรงทำเป็นแบบอย่าง โดยปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรม และทรงสื่อสารผ่านกระแสพระราชดำรัส

บทที่ 9 การทรงกำกับ ติดตาม และประเมินผล กล่าวถึงการติดตามประเมินผลโครงการต่างๆ ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้ เพื่อให้ทรงทราบว่่างานต่างๆ นั้นสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ ซึ่งวิธีการในการติดตามประเมินผลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้ มี 2 วิธี คือ 1) ทรงติดตามประเมินผลด้วยพระองค์เอง 2) ทรงติดตามประเมินผลผ่านหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น

พระอัจฉริยภาพตามที่ได้กล่าวมานั้น สามารถเทียบเคียงได้กับหลักในการบริหารจัดการสมัยใหม่ 9 ด้าน คือ วิสัยทัศน์ (vision) และการวางแผน (planning), ภาวะผู้นำ (leadership), การบริหารจัดการ (organizing), การบูรณาการการทำงานเป็นทีม (integration management), การจัดการความรู้ (knowledge management), การบริหารการเปลี่ยนแปลง (change management), การจัดการศึกษาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-learning study), การสื่อสารสร้างความเข้าใจ (strategy communication) และการกำกับ ติดตาม และประเมินผล (performance evaluation)

ในฐานะที่พระองค์ท่านเป็นหัวใจสำคัญของการเป็น “องค์กรต้นแบบของการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งสอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบันของโลกและสังคมที่เน้นการบริหารการเปลี่ยนแปลง ด้วยพระราชปณิธานอันแน่วแน่ ดังที่พระราชทานพระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่า “เราจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ด้วยพระราชวิสัยทัศน์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าพระองค์ท่านเป็นนักบริหารยุทธศาสตร์พระองค์สำคัญ เห็นได้จากวิธีทำงานของพระองค์ท่าน ทรงเริ่มจากการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างครบถ้วน มีระบบในการเก็บข้อมูลตลอดจนสอบถามจากบุคคล นั่นก็คือ ได้มีการศึกษาจุดอ่อนจุดแข็งต่างๆ เพื่อนำมาวางยุทธศาสตร์ วางโครงการต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นศูนย์กลางอยู่ที่ประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งยังทรงตรวจเยี่ยมงาน ออกพบปะราษฎร หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การเสด็จออกตรวจราชการด้วยพระองค์เอง ทำให้ทรงทราบข้อมูลที่เป็นปฐมภูมิ (first hand information) ทรงใช้วิธีการบริหารงานที่เรียกว่า **วงจรคุณภาพ หรือ PDCA (Plan-Do-Check-Act)** ก่อนที่ทฤษฎีทางด้านนี้จะเกิดขึ้นเสียอีก พระราชกรณียกิจหลายๆ ด้านที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิบัติต่อเนื่องมาตลอดระยะเวลา 60 ปี ที่เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ แสดงให้เห็นแล้วว่า ทรงเป็นองค์กรต้นแบบของการบริหารจัดการสมัยใหม่มาเนิ่นนาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร การทำงานให้เกิดความคุ้มค่า การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานเชิงผลสัมฤทธิ์ หรือการบริหารงานเชิงบูรณาการ

การได้อ่านหนังสือทั้งสองเล่มนี้ ยิ่งเป็นการเน้นย้ำคำตอบที่ชัดเจนมากขึ้นว่า ภาพของมหาชนที่ไปรวมตัวกันอยู่เบื้องหน้าพระพักตร์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ประทับอยู่หน้าสีหบัญชรของพระที่นั่งอนันตสมาคม และเสียงที่พลกนิกรเปล่งถวายพระพรเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2549 ที่ผ่านมานั้น เกิดจากการได้เห็นภาพพระราชจริยวัตร พระราชกรณียกิจมาโดยตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี จนเป็นคำตอบที่ว่า เหตุใดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงอยู่ในหัวใจของประชาชนชาวไทยในทุกหมู่เหล่า ตลอดจนข้าราชการ (ผู้ทำงานเพื่อพระราชฯ) จะได้ดำเนินรอยตามพระองค์ท่าน ซึ่งเป็นองค์กรต้นแบบในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน สำหรับคุณค่าของหนังสือเฉลิมพระเกียรติเล่มนี้ **ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม** อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงพระอัจฉริยภาพในการบริหารจัดการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ว่า จากประสบการณ์การรับราชการ ทำให้มีโอกาสได้เห็นพระราชจริยวัตรอันวิเศษ พระบรมราชวินิจฉัย ได้รับฟังกระแสพระราชดำรัส บางครั้งเป็นเรื่องที่ทรงดี ทรงเตือน ทรงแนะนำ ทรงสอน ซึ่งล้วนแล้วแต่มีประโยชน์อย่างมหาศาล อีกทั้งยังทรงแนะนำ และให้แรงบันดาลใจกับรัฐบาลในการแก้ไขวิกฤติการณ์ต่างๆ ให้สามารถผ่านลุล่วงไปได้ รวมความแล้วก็คือ ทรงลงมาเติมเต็มในส่วนที่ยังขาด ทรงบูรณาการในส่วนที่กระจัดกระจายหรือแตกเป็นเสี่ยงๆ ทรงนำในส่วนที่ยังล้าหลัง และทรงตามหรือดึงกลับในส่วนที่เดินหน้าเร็วและมากเกินไป และหนังสือเฉลิมพระเกียรตินี้ คือบทสรุปว่าพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน ต้องทรงลงมาทำงานต่างๆ เพราะอะไร และพระองค์ “**ทรงทำราชการ**” เหมือนกับข้าราชการทุกคน ยกตัวอย่างเหตุการณ์หนึ่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้าเฝ้าเพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณในวันเสาร์ หลังจากที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องรอให้ถึงวันจันทร์ ซึ่งทรงให้เหตุผลว่า พระองค์ทรงเป็นข้าราชการ แต่แตกต่างจากข้าราชการอื่นตรงที่ “**พระองค์ทรงเป็นข้าราชการที่ไม่มีวันหยุด**” นอกจากไม่มีวันหยุดแล้ว ยังไม่มีเวลาหยุดด้วย ซึ่งตัวอย่างหนึ่งที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้คือ มีครั้งหนึ่งทรงประชวรพระหนต์ ก็ได้มีการตามหมอมาเพื่อถวายการรักษา ในขณะที่ทรงทราบข่าวว่าเกิดเหตุการณ์น้ำท่วม ก็ทรงให้เลื่อนการรักษาออกไป เพื่อไปช่วยเรื่องน้ำท่วมก่อน นอกจากนี้ในระหว่างที่รักษาพระหนต์อยู่นั้น หมอได้ทำการเจาะเพื่อให้หนองไหลออกมา ก็ทรงนึกวิธีแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้ในเวลานั้นว่า เวลาที่น้ำท่วมน้ำขังก็ต้องมีการเจาะเป็นโพรงเพื่อให้ น้ำระบายออก หรือแม้แต่การที่ทรงคิดวิธีแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้ ในระหว่างที่เสด็จพระราชดำเนินกลับจากการไปเยี่ยมสมเด็จพระบรมราชชนนีที่โรงพยาบาลศิริราช โดยทรงให้มีการตรวจสอบจนแน่ใจว่าสามารถทำได้ จึงได้รับสั่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่มีวันและเวลาในการหยุดพักทำราชการ ซึ่งถือเป็นแบบอย่างข้าราชการทั้งหลายควรนำไปไตร่ตรอง

ศ.ดร.วิษณุ กล่าวเพิ่มเติมว่า เคยมีคำกล่าวถึงพระเจ้าแผ่นดินในอดีตว่า แผ่นดินรัชกาลที่ 1 ใครเป็นนักรบ ก็จะโปรด แผ่นดินรัชกาลที่ 2 ใครเป็นคนดีก็จะโปรด แผ่นดินรัชกาลที่ 3 ใครใญ่บุญสุนทาน ทำบุญ เข้าวัด สร้างวัด ก็จะโปรด แผ่นดินรัชกาลที่ 4 ใครพูดภาษาอังกฤษได้ มีความรู้ทางตะวันตก ก็จะโปรด วันหนึ่งได้มีคนถามหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ว่าแผ่นดินรัชกาลที่ 9 ทำอะไรจึงจะโปรด ซึ่งหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ กล่าวว่า **“ใครที่ช่วยเหลือประชาชน พัฒนาประชาชน แก้ปัญหาให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ด้วยการบริหารจัดการให้บ้านเมืองมีความสุข มีความสงบ มีความเรียบร้อย ก็จะเป็นที่โปรดปราน”** ทั้งนี้ คำทั้งหมดที่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์กล่าวนั้น ปัจจุบันมีคำ 1 คำที่สั้น กระชับ ใช้แทนคำทั้งหมดได้ นั่นคือ **“การบริหารจัดการ”** ซึ่งเป็นการรวมคำว่า **“บริหาร”** คือ การให้คนอื่นทำ และคำว่า **“จัดการ”** คือ การทำเอง เข้าด้วยกัน ดังนั้น **“การบริหารจัดการ”** จึงเป็นการทำงานที่บางครั้งต้องเนะให้คนอื่นทำ บางครั้งก็ต้องทำเอง หรือทำให้ดูเป็นตัวอย่าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นแบบอย่างของการบริหารจัดการที่เยี่ยมยอดที่สุด และในหนังสือเฉลิมพระเกียรติเล่มนี้ ได้มีการพูดถึงการพัฒนา โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเคยรับสั่งว่า การพัฒนาต้องทำอย่างมีสติ รอบคอบ และนำผลที่เกิดขึ้นมาประมวลและนำไปใช้ ซึ่งควรนำมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนาระบบราชการ นอกจากนี้ การพัฒนาควรมีการนำไปทดลองนำร่องให้เห็นผลก่อน และนี่จึงเป็นที่มาของศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริขึ้น เพื่อให้การพัฒนานั้นเหมาะสมกับแต่ละภูมิภาค และกลุ่มเป้าหมายที่จะพัฒนา รวมความแล้วสรุปได้ว่า ศิลปะแห่งการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนานั้น ต้องใช้หลักที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสสอนไว้ว่า **หัวใจของการทำงาน ประกอบด้วย 3 ป.** ได้แก่ 1) **ปฏิบัติ** คือ ทำให้เห็นเป็นแบบอย่าง 2) **ปรียัติ** คือ ศึกษาอย่างถ่องแท้ สอนและอธิบายได้ 3) **ปฏิเวธ** คือ เมื่อทำแล้วนำมาไตร่ตรองและคิดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าดีก็ทำต่อ ถ้าไม่ดีก็เลิกทำไป หลักธรรมทางพุทธศาสนาดังกล่าว เป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้มาโดยตลอดการครองสิริราชสมบัติ ครั้งหนึ่ง มีคนถามพระพุทธเจ้าว่า **คุณสมบัติของข้าราชการ** คืออะไร ซึ่งพระพุทธเจ้าได้ตรัสสอนไว้อย่างชัดเจนว่า ข้าราชการที่ดีควรมีคุณสมบัติที่ประกอบด้วย 1) เป็นผู้มียัญญา 2) มีความรอบรู้ 3) มีความสามารถในการบริหารจัดการ และ 4) รู้กาลเทศะอันควรไม่ควร เพราะเรื่องบางเรื่องไม่ควรทำทุกอย่างหรือทุกเวลา ต้องจัดความสำคัญว่าทำอะไรก่อน – หลัง

หนังสือเฉลิมพระเกียรติเล่มนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงแนวทางของการเป็นนักบริหารจัดการที่ดีว่าจะต้องทำอะไรบ้าง โดยได้กล่าวถึง **แนวทางการบริหารจัดการ** ที่ประกอบด้วย 1) การบริหารจัดการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 2) ห่วงผลสัมฤทธิ์ 3) ไม่ติดกตึก 4) ห่วงความคุ้มค่าในทุกประการ ทั้งหมดนี้ประกอบกันเป็น **ศาสตร์ของการบริหารจัดการ** ซึ่งมีเทคนิควิธีการที่จะดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว พร้อมทั้งตัวอย่างในแต่ละหัวข้อ ตามที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเฉลิมพระเกียรติเล่มนี้ เช่น ทรงจัดการกับองค์ความรู้ ความเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีการสื่อสาร การติดตามประเมินผล เป็นต้น **“9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ” กับ “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ด้วยพระอัจฉริยภาพในการบริหารจัดการ”** หนังสือ 2 เล่มนี้ ...อ่านแล้วยิ่งจะทำให้ข้าราชการรักในหลวง และอยากทำงานให้สมกับที่เป็นผู้รับงานของพระราชมามาทำ...

ที่มา : หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, พรณดาว รัตชะถาวร กรมวิทยาศาสตร์บริการ, กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมทรัพยากรน้ำ และสำนักงาน ก.พ.ร. (http://www.opdc.go.th/english/9rama/main_book.html)