

กรอบความคิดเบื้องต้น ในการปรับปรุงระบบบริหารราชการไทย

(Early Thoughts on Thai Administrative Reforms)

การปรับปรุงสมรรถนะในเชิงการบริหารงานของระบบราชการไทย ยังคงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนประการหนึ่งที่ผู้นำทางการเมืองผู้มีสายตายาวไกล น่าจะได้ให้ความสนใจและริเริ่มดำเนินการโดยไม่ชักช้าและไม่ทอดทิ้งต่อปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่อาจยังมีพียงเกิดขึ้นได้จากการปรับปรุงนี้

หากจะพิจารณากันในเชิงศักยภาพและคุณภาพของความสัมพันธ์ เมื่อเปรียบเทียบกับท่านอื่นๆ ในสังคมไทยแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างช้าและก้าวไม่ทันกันกับความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จนเกือบจะกล่าวได้ว่าความมีคุณภาพระหว่างประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบราชการกับความมุ่งมาดปรารถนาและความต้องการของสังคมส่วนรวม อันมีที่มาจากสภาพของปัญหาต่างๆ ที่รุมล้อมชาติบ้านเมืองอยู่ในขณะนี้ ขาดความสัมพันธ์ในเชิงบวก (positive correlation) อย่างสิ้นเชิง อีกทั้งส่วนแต่จะเพิ่มการขาดคุณภาพมากขึ้น หากยังมีได้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งกันอย่างจริงจัง เพื่อให้ระบบราชการมีขีดสมรรถนะในการแก้ไขปัญหาที่สูงขึ้น และมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกประการหนึ่ง แม้ว่าในขณะนี้สังคมไทยจะเป็นสังคมที่กำลังเฉลิมฉลองการเวียนมาบรรจบครบรอบสองร้อยปีของการจัดตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ แต่โครงสร้างของระบบราชการไทย (administrative structures) อันถือกันว่าเป็น “ชิ้นแข็ง” (hardware) ของรัฐบาลนั้น แทบจะกล่าวได้ว่ามิได้แตกต่างไปจากพื้นฐานเดิมที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูป

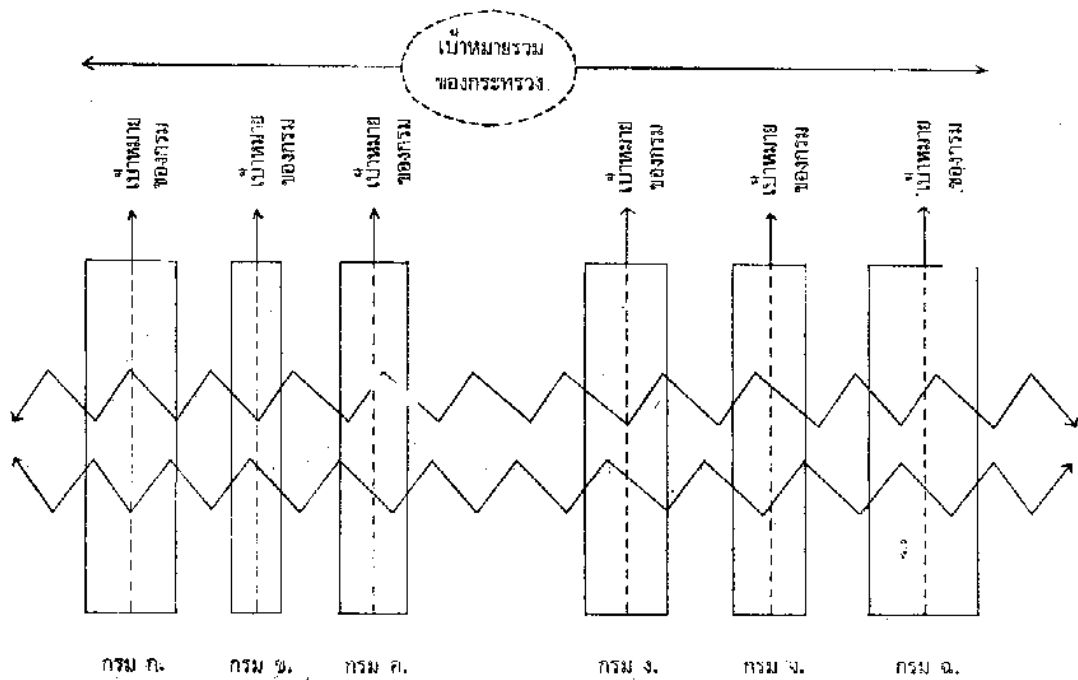
ระบบราชการครั้งยิ่งใหญ่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความแตกต่างอันจะพึงมีอยู่บ้างคงจะอยู่ที่ขนาดและการขยายตัว ดังนั้นการปรับปรุงสมรรถนะของระบบราชการในขณะที่ยังคงส่วนรวมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเช่นในขณะนี้ จึงไม่ควรที่จะไปมุ่งเจาะจงอยู่แต่เฉพาะ “ชิ้นแข็ง” แต่เพียงด้านเดียว น่าที่จะได้มีการทบทวนใคร่ครวญวิเคราะห์และเสนอทางออกอย่างจริงจังไปพร้อม ๆ กันกับในด้านที่เกี่ยวกับ “ชิ้นนุ่ม” (software) อันหมายถึง การปรับปรุงสัมพันธภาพระหว่างระบบราชการกับประชาชนให้ดีขึ้น การปกป้องรักษาความมั่นใจ ที่สาธารณชนพึงมีต่อระบบการทำงานของรัฐบาลให้ดำรงคงอยู่อย่างมั่นคง รวมไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่สาธารณชนพึงทราบ การกำหนดให้ระเบียบวิธีปฏิบัติงานของราชการ กระชับและลดขั้นตอนลง และการกำหนดให้วิธีการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมในการใช้อำนาจของระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าวเพียงว่าในช่วงเวลากว่าเก้าทศวรรษที่ระบบราชการยุคปัจจุบันดำรงคงอยู่ควบคู่กับระบบการเมืองไทยตลอดมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยมิได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใดๆ ขึ้นเลย ก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นคำกล่าวที่เป็นความจริงและให้ความเป็นธรรมกับระบบราชการแต่ประการใด เพราะในช่วงเวลาที่กล่าวเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบราชการอย่างหลากหลายหลายเช่นเดียวกัน แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นไปได้ในขั้นต้นปริมาณที่เกี่ยวกับหน่วยงาน พฤติกรรม และวิธีการปฏิบัติงานและจำนวนเจ้าหน้าที่มากกว่าการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพการเปลี่ยนแปลงที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพนั่นเองที่ทำให้ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปรับปรุงสมรรถนะของระบบบริหารยังคงเป็นข้อโต้แย้งที่มีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา

ความสืบเนื่องของระบบราชการน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการขาดกลไกและความเข้าใจที่ถูกต้องในการประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเอง (self-evaluating mechanism) อีกทั้งยังนำไปสู่การใช้อำนาจกึ่งตุลาการเกินขอบเขตอย่างหลากหลายและยากยิ่งที่จะถูกควบคุมโดยปัจจัยภายนอกระบบราชการ นอกจากนั้นแล้วเมื่อพิจารณาในเชิงสัมพันธภาพระหว่างระบบราชการกับระบบการเมือง ความสืบเนื่องของระบบราชการในขณะที่ยังคงมีการเมืองอื่น ๆ ขาดความคงที่และความสืบเนื่อง เป็น

ปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่ทำให้กลไกทางสังคมและการเมืองเกิดความอ่อนแอและหวั่นไหวอย่างเห็นได้ชัด เมื่อใดก็ตามที่กลไกเหล่านั้น มีการกิจโดยตรงที่จะต้องควบคุมพฤติกรรมของระบบราชการ หรืออาจจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ระบบราชการจะไม่เปิดโอกาสให้กลไกทางการเมืองและทางสังคมมีความเจริญเติบโตและพัฒนาอย่างกล้าแข็งมากพอที่จะเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของตนเองอย่างมีคุณภาพได้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ ในระบบราชการยุคปัจจุบันมิใช่ว่าโครงการแผนงาน และแนวการดำเนินงานของหน่วยราชการเหล่านั้นจะขาดหลักเหตุผลหรือขาดความสำคัญต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติบ้านเมืองเสียเลยทีเดียว ต้องนับว่าต่างก็พยายามที่จะทำให้โครงการ แผนงาน และแนวการดำเนินงานเหล่านั้นมีสารัตถะประโยชน์อย่างแท้จริง แต่ดูเหมือนว่าต่างฝ่ายต่างหน่วยจะมุ่งหน้าเฉพาะความสำเร็จของงานของตนเองมากกว่าที่จะประสานและสร้างสัมพันธ์ภาพข้ามหน่วยเพื่อมุ่งหวังความสำเร็จและเน้นการดำเนินงานที่เป้าหมายรวมเป็นหลัก เพราะฉะนั้นลักษณะการดำเนินงานที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ พอดีอธิบายให้เห็นได้โดยภาพต่อไปนี้

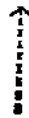


คำอธิบายภาพ : 1



= หน่วยงานระดับกรม มีความสำคัญทางการบริหาร (administrative significance) ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความเก่าแก่ ขอบเขตของอำนาจ งบประมาณ จำนวนเจ้าหน้าที่ และความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับอำนาจทางการเมือง

: 2



= การกำหนดโครงการ แผนงาน และแนวการทำนินงานของหน่วยงานระดับกรมจะเป็นไปตามแนวแกนตั้ง (vertical relations) ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขของสัมพันธ์ภาพตามสายการบังคับบัญชา (hierarchy) อันเป็นลักษณะของวิวัฒนาการแบบดั้งเดิม (primitive) ในระบอบราชการไทย

: 3



= ขอบเขตของเป้าหมายรวมของกระทรวงซึ่งเพียงแต่แผ่กระจายครอบคลุมเป้าหมายของหน่วยราชการระดับกรมต่างๆ โดยขาดมาตรการทางการบริหาร (administrative measures) ที่จะให้เป้าหมายของแต่ละกรม เกาะกระจุกรวมตัวกันเข้า (consolidate) เป็นเป้าหมายรวมของกระทรวง การขาดมาตรการเช่นนี้ ไม่เพียงทำให้เป้าหมายของแต่ละหน่วยงานขาดการเสริมต่อและสนับสนุนซึ่งกันและกันเท่านั้น แต่ยังทำให้เป้าหมายของแต่ละหน่วยงานและเป้าหมายรวมขาดคุณสมบัติของเอกภาพแห่งภารกิจ (unifunctionalism) โดยสิ้นเชิงอีกด้วย

: 4



= มาตรการทางการบริหาร เป็นต้นว่า มาตรการทางงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การควบคุมและการบริหารโครงการ การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนการ

ประสานงาน ฯลฯ เพื่อใช้เป็นมาตรการเพื่อการควบคุมให้ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยคล่องจง สันับสนุนซึ่งกัน และกัน และนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ (effectivity) ของ เป้าหมายรวม มาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นได้จากสัมพันธ์ภาพตาม แนวแกนนอน (horizontal relations) เท่านั้น มาตรการ ทางการบริหารที่กล่าวถึงข้างต้นน่าจะเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ สำคัญที่สุด (prerequisite) ในการปรับปรุงสมรรถนะของ ระบบบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้าน “ชั้นแข็ง” ของ รัฐบาล อันหมายถึง โครงสร้างทางการบริหารนั่นเอง

เมื่อลักษณะของสัมพันธ์ภาพระหว่างเป้าหมายของหน่วยงานต่างๆ ในระบบ บริหารเป็นเช่นที่แสดงเป็นภาพไว้ข้างต้น ความสัมพันธ์ของโครงการ แผนงาน และ วิธีดำเนินงาน นอกจากจะขาดการประสานงานและบูรณาการ (integration) แล้ว ยังเป็น เสมือนหนึ่งแท่งแก้วนิรมิติที่แยกกันอยู่อย่างตั้งฉาก ขาดทั้งสมานฉันท์และความสามารถ ที่จะเชื่อมถึงติดต่อกันได้ กรณีเช่นนี้ทำให้ข้อความเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่าง ไม้ไผ่ปล้องเดียว กับไม้ไผ่ที่มีตรวมกันหลายๆ ปล้อง ว่ามีความแข็งแรงแตกต่างกัน ยังคงเป็นสังขรณ์ที่เห็นได้ชัดเจน เมื่อใดก็ตามที่นำมาเปรียบเทียบกับสัมพันธ์ภาพ ระหว่างเป้าหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น

อาจจะมีข้อโต้แย้งต่อความคิดข้างต้นได้ประการหนึ่งว่า ระบบราชการไทยมี ประสิทธิภาพตรงกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นเวลากว่า สองทศวรรษ น่าจะเพิ่มขีดสมรรถนะของตนเองขึ้นได้ เพราะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผน พัฒนา ข้อโต้แย้งเช่นนี้จะลดน้ำหนักความสำคัญลงทันที เมื่อพิจารณาว่ามีได้มีการ กำหนดแผนในการพัฒนาการบริหารของชาติให้คล้องจองกับเป้าหมายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมเลย ไม่ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายของแผนพัฒนาให้วิวิธมาหราสัก

เพียงใด การปฏิบัติตามแผนนั้น ๆ ยังคงต้องอาศัย “ชั้นแข็ง” ของรัฐบาลอันเป็นกลไก กระบวนการและวิธีการดั้งเดิมอยู่นั่นเอง ดังนั้นประสบการณ์จากการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมิได้มีส่วนเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหารให้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นชัดส่วนกับความจำเป็นในการแก้ปัญหและความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง การวางแผนพัฒนาการบริหารให้คล่องจงและเป็นปัจจัยสืบเนื่องกับเป้าหมายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับต่าง ๆ จึงยังคงเป็นเพียงความฝันที่เลื่อนลอยโดยไร้สัมฤทธิ์ผลอย่างสิ้นเชิงเหมือนเช่นเดิม สมมติฐานเก่าแก่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ว่า “การบริหารราชการเกิดขึ้นไม่ได้ภายใต้สัญญาภาพทาง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม” ดูเหมือนจะมีผู้นำมาประยุกต์ใช้วิเคราะห์ระบบบริหารและความสัมพันธ์ที่ระบบบริหารมีอยู่กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ น้อยลงทุกวันในสังคมไทย

ข้อพิจารณาทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้น มิได้มุ่งหวังที่จะโจมตีระบบการบริหาร ว่าปราศจากผลงาน (administrative performance) และไร้ขีดความสามารถเพียงแต่มีเจตนาที่จะชี้ให้เห็นถึงปัจจัยบางประการที่ครอบงำและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสมรรถนะของระบบบริหาร การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยเหล่านี้แม้ว่าจะมีความเป็นนามธรรมอยู่มากสักเพียงใดก็ตาม น่าจะเป็นความจำเป็นรีบด่วนและเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นยิ่งสำหรับการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารของชาติที่จะส่งผลออกมาเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว ความพยายามในการหวังผลเลิศจากการปฏิรูปและพัฒนาสมรรถนะของระบบบริหาร ก็จะเป็นเพียงความล้มเหลวอันไม่รู้จบของคณะกรรมการหลายร้อยชุดเท่าที่ผ่านพบกันมาในช่วงเวลากว่าสามทศวรรษ

ธวัช วิชัยดิษฐ