

การเมืองการบริหารของไทยใน ทศวรรษ 1980 : ปัญหาและแนวทางพัฒนา

ทินพันธุ์ นาคะตะ

ระบบการเมืองไทยทั่วไปถือได้ว่าเป็นระบบที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดเป้าหมาย และนำสังคมไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ โดยมีระบบบริหารเป็นกลไกในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผล ทั้งนี้ความสำเร็จในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไม่ว่าจะเป็นปัญหาในค้ำนเศรษฐกิจ สังคม หรือในค้ำนการเมืองเองก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองการบริหารเป็นสำคัญ ถ้าระบบและโครงสร้างทางการเมืองการบริหารมีปัญหาอยู่ในตัวเองเสียแล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่จะหวังให้เกิดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติได้

ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบการเมืองการบริหารของไทยต้องประสบกับปัญหาสำคัญ ๆ อยู่หลายประการ ซึ่งหากยังไม่มีการแก้ไขก็คงจะมีความรุนแรงมากขึ้นในทศวรรษหน้า ในทศวรรษ 1980 ระบบการเมืองการบริหารไทยยังมีแนวโน้มที่ต้องประสบกับปัญหาเหล่านั้นอยู่อีก ดังนี้

1. การขาดระบบการเมืองในลักษณะที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคหส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีไว้สำหรับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ มักจะถูกสะกັดกัน ชนชั้นปกครองส่วนมากยังไม่ค่อยยอมรับหลักความชอบธรรมของการปกครองระบบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกัน ประชาธิปไตยกลับถูกใช้เป็นข้ออ้างในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ยิ่งกว่านั้นยังจะมีการร่วมมือกันแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้มั่งมี ตลอดจนมีแนวโน้มที่การปกครองของไทยจะเป็นไปในลักษณะเผด็จการดังที่เคยเป็นมาในอดีต

2. ระบบการเมืองถูกรอบงำโดยระบบราชการ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญๆ จะถูกรอบงำโดยระบบราชการ ได้แก่ การมองปัญหาสังคม การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ข่าวสาร และความคิดเห็นต่างๆ แก่สาธารณชน รวมทั้งการกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมไปปฏิบัติ และการตีความในข้อบัญญัติเมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ทั้งหมดนี้ได้ทำให้เกิดการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ เพื่อข้าราชการขึ้น

3. การขาดความรับผิดชอบ และขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ ระบบราชการไทยยังขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน และยังขาดประสิทธิภาพ ข้าราชการไทยส่วนมากยังสนใจที่จะสนองต่อความต้องการของผู้บังคับบัญชา มากกว่าจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือสนองต่อความต้องการของประชาชน ยิ่งกว่านั้น ระบบราชการไทยยังมีขาดการประสานงานกันในทุกระดับ และนิยมการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและหน่วยเหนือ มีการเล่นพรรคเล่นพวก ขาดการใช้เทคนิคในการวางแผนและประเมินโครงการ อีกทั้งผู้บริหารเองก็ไม่ค่อยมีความรู้ทางการบริหาร

4. การขยายตัวขององค์กรในระบบราชการ การขยายตัวขององค์กรในระบบราชการมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ต้องมีการแก้ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหาร และต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมามากไม่สิ้นสุด โดยมุ่งสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเอง มากกว่าจะมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของสังคม

5. บทบาทของคณะกรรมการในทางการเมือง คณะทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเมืองไทยตลอดมา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และคงจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในทศวรรษหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเข้ามารับผิดชอบต่ออนาคตของประเทศ ทั้งนี้ สู้แต่ว่าจะเลือกมีบทบาทในทางบวกหรือในทางลบ คือเพื่อคนส่วนใหญ่หรือคนกลุ่มน้อย

๕. ความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาพรรคการเมือง ประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาของการพัฒนาพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนมาจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองของไทยมักจะถูกขูดรีดต่อเนื่อง ขาดอุดมการณ์ ชาติวินัย และยึดตัวบุคคลมากเกินไป

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ควรจะได้มีกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาการเมืองการบริหารของไทยในทศวรรษ 1980 ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาสถาบันการเมืองระดับชาติ

* เพื่อให้รัฐสภากับรัฐบาลมีเสถียรภาพและมีความต่อเนื่องในการแก้ปัญหาคำคัญๆ ของประเทศ จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างแห่งอำนาจ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองทั้งสอง ซึ่งอาจจะทำได้โดยการปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไปจากโครงสร้างที่มีอยู่ หรือโดยการใช้ระบอบรัฐสภาเต็มรูปแบบ หรือโดยให้การแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่ละแบบย่อมมีข้อดีและปัญหาอยู่ในตัวทั้งสิ้น สำหรับการแยกอำนาจนั้นจะช่วยให้มีหลักประกันได้ว่า สถาบันทั้งสองจะอยู่ในตำแหน่งได้ครบวาระ เพื่อทำหน้าที่หลักของตน ในการแก้ปัญหของตน และในการแก้ปัญหของชาติ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการระดมทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ โดยให้กลุ่มอาชีพต่างๆ ได้มีผู้แทนของตนที่ได้รับเลือกตั้งมาตามสัดส่วนที่เหมาะสมในวุฒิสภาด้วย

* ปรับปรุงระบบการทำงานของสภานิติบัญญัติ ให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งอยู่เสมอ สมาชิกสภาจะต้องยึดมั่นในนโยบายและมติแห่งพรรคการเมืองของตน การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจะต้องอาศัยระบบคณะกรรมการและคณะทำงานให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้กลุ่มอาชีพต่างๆ ได้มีช่องทางเข้ามาช่วยชี้ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหามากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ควรจะได้มีการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ ในด้านการบ่อน

ข้อมูลและการศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับการตัดสินใจของสมาชิกสภา เกี่ยวกับการตรา กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- ปรับปรุงระบบการทำงานของคณะรัฐมนตรี ในลักษณะที่จะทำให้ เกิดหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี เสียงข้างมากในรัฐสภา จะต้องเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดในขั้นสุดท้าย ในขณะเดียวกันก็ควรมี การมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่รัฐมนตรีวงในและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงตามความเหมาะสม สำหรับการประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ควรเป็นเรื่องระดับนโยบายหรือการแก้ปัญหา สำคัญๆ ของชาติ ยิ่งกว่านั้น ควรจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ เพื่อเชิญเชิญให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมใน การแก้ปัญหาของประเทศด้วย

2. การปฏิรูประบบราชการ

- ส่งเสริมความคล่องตัวในระบบการจัดองค์การให้สามารถหมุน- เวียนสับเปลี่ยนเพิ่มหรือลดองค์การ หรือกลุ่มงานในทุกระดับในกระทรวงเดียวกัน ให้มา รวมกลุ่มกันปฏิบัติงานตามพันธกิจหลักของชาติ

- ปรับปรุงให้กระทรวงเป็นหน่วยราชการที่เข้มแข็ง โดยถือว่าส่วน ราชการทุกระดับภายใต้สังกัดเป็นองค์ประกอบ มิใช่มีอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างค่อนข้าง เป็นเอกเทศ อย่างเช่นกรมต่างๆ ในปัจจุบัน

- เพิ่มระดับการแบ่งส่วนราชการภายใต้สังกัดกรมในแนวตั้งระดับ ส่วนงานหรือสายงานขึ้นมา ความพยายามในการตั้งกรมกองใหม่อาจจะลดลง

- ไม่ให้มีการแบ่งส่วนราชการต่ำกว่าระดับกอง สำหรับในหน่วย งานบางประเภทที่อาจมีพันธกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการจัดองค์การ เช่น หน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งจะต้องใช้เจ้าหน้าที่ต่างระดับ ต่าง สาขาความชำนาญมาร่วมทำงานตามโครงการต่าง ๆ

- ควรมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสมกับระดับงานสำหรับทางด้านการเครื่องมือช่วยในการบริหารนั้น จะต้องมีการพัฒนาระบบการวางแผนทุกระดับและระบบงบประมาณให้มีความสัมพันธ์กัน ส่วนทางด้านระบบการบริหารงานบุคคลก็ต้องปรับปรุงให้มีลักษณะเอื้ออำนวยต่อการหมุนเวียน สับเปลี่ยนและปรับเปลี่ยนหรือลดจำนวนและระดับ ตามการเปลี่ยนแปลงของพันธกิจ โดยยึดหลักการต่างๆ ทางด้านการจัดองค์การเป็นสำคัญ

3. การกระจายอำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

- ส่งเสริมให้สภาตำบลเป็นสถาบันหลักของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และเป็นสถาบันพื้นฐานสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท

- ปรับปรุงโครงสร้างการปกครองตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายและโครงการพัฒนาชนบท

- ยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลเพื่อเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะต้องทำเป็นขั้นตอนตามความสามารถของแต่ละสภาตำบล เมื่อท้องถิ่นใดได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคลแล้วจะต้องปลอดจากความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- พยายามเร่งกระจายความเจริญไปสู่สภาตำบลที่ด้อยความเจริญ

- เจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจะต้องส่งเสริมการปกครองตนเองของสภาตำบลอย่างจริงจัง

- ควรให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกๆ 5 ปี

- จะต้องมียุทธศาสตร์ย่อยในระดับหมู่บ้านเป็นรากฐานรองรับการพัฒนาของสภาตำบล

- ในระดับหมู่บ้านจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการแก้ปัญหาในโครงการพัฒนาของตนเป็นกลุ่มๆ

4. การพัฒนาพรรคการเมือง

* ส่งเสริมให้มีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค หรือระบบพรรคการเมืองใหญ่ น้อยพรรค หรือระบบพรรคเด่นพรรคเดียวขึ้นมาก็ได้ แต่ละหนทางเลือกย่อมจะมีข้อดีและปัญหาในตัวสำหรับแบบหลังสุดนั้นจะต้องจัดตั้งพรรคการเมืองแห่งชาติขึ้นมา โดยผ่านการลงประชามติเสียก่อน โครงสร้างของพรรคจะประกอบด้วยสมาชิกเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ และคณะกรรมการ คณะกรรมการตามสาขาต่าง ๆ ที่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัดทั่วประเทศ กับที่ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ของสาขาพรรคในแต่ละระดับมาจากการเลือกตั้ง สำหรับที่ประชุมใหญ่ประจำปีของพรรคระดับชาติประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จำนวน 100 คนที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้แทนจากสาขาพรรคระดับจังหวัด ๆ ละ 2 คน ผู้แทนเหล่านี้จะเลือกตั้งคณะกรรมการกลางของตนฝ่ายละ 20 คน พรรคการเมืองแห่งชาติมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้แก่สังคม เลือกตั้งรัฐบาลแห่งชาติ ทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติในระยะ 4 ปีแรก ส่วนสาขาของพรรคทั่วประเทศจะทำหน้าที่บอกกล่าวเรื่องนโยบายของพรรคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค สำหรับในขั้นตอนที่สองได้แก่การจัดตั้งระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ซึ่งอาจปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติหรือทำเป็นขั้นตอนที่ก็ได้ โดยเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองอื่น ๆ ส่งสมาชิกเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะค่อยทำค่อยไป ทั้งนี้ จะต้องสามารถประกันได้ว่าพรรคการเมืองแห่งชาติยังคงได้เสียงข้างมากอยู่

5. การส่งเสริมบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ

* เปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการวินิจฉัยปัญหาสำคัญ ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจ

* สภาควรมีคณะกรรมการประสานงานกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลโดยให้สำนักงานเลขาธิการจัดตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าวขึ้น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ และขึ้นทะเบียนกลุ่มเหล่านั้น กลุ่มจะมีสิทธิขอร้องให้มีการหยิบยกเรื่องราวขึ้นพิจารณาและเรียกตัวแทนไปให้ข้อมูลและความเห็น ประกอบ

การพิจารณาของคณะกรรมการต่าง ๆ ได้ หลังจาก 1-2 ปีผ่านไป ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือเรื่องที่คณะกรรมการทั้งหลายจะหยิบยกขึ้นมาประชุมปรึกษา หลังจากนั้นอีก 1-2 ปี ควรส่งเสริมให้กลุ่มต่างๆ มีตัวแทนเข้าไปอยู่ในวุฒิสภามากขึ้น

- * พรรคการเมืองควรดึงกลุ่มต่างๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพรรค หรือโดยการสร้างพันธมิตรก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้กลุ่มเป็นตัวกลางในการระดมความสนับสนุนของประชาชน และเป็นตัวแทนในการให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน

- * ส่งเสริมให้กลุ่มมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของกลุ่มอาชีพ มีการปรับทัศนคติของกลุ่มผู้นำและประชาชนที่ต่อต้านให้มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อกลุ่ม

6. การพัฒนาอุดมการณ์และวัฒนธรรมทางการเมือง

- * พัฒนาอุดมการณ์แห่งชาติให้เกิดขึ้น ในลักษณะที่จะถือเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศ โดยยึดมั่นในการเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม และจะต้องให้ประชาชนสามารถมองเห็นแนวทางและวิธีแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน จากอุดมการณ์ทางการเมืองทั่วไป คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ เช่น พัฒนาสถาบันการเมืองให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มุ่งรับใช้ประชาชน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยกย่องสังคมและวัฒนธรรมให้มีชีวิตที่เรียบง่าย ประหยัด ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม และมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงรวมทั้งใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่อาศัยความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เป็นต้น

- * พัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่การยึดมั่นในการปกครองแบบมี การเคารพในความสำคัญ ในศักดิ์ศรี และความ

เสมอภาคของบุคคล การเคารพในกติกาของการปกครอง การมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การมีความสำนึกในหน้าที่พลเมือง และมีความเชื่อมั่นตนเอง การมองโลกในแง่ดีและมีความไว้วางใจในผู้อื่น การรู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ และการไม่มีจิตใจแบบอำนาจนิยม ทั้งนี้ โดยการเผยแพร่และปลูกฝังอุดมการณ์และวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวในระหว่างชนชั้นนำและประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยครอบครัว สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และระบบการเมืองโดยส่วนรวม

(จากรายงานของผู้เขียนในหนังสือ **ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรคและแนวโน้ม** และ **ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา**)