

ระบบราชการ : ปัญหาความสัมพันธ์กับภาคเอกชน

สวัสดิ์ สุกนธรังษี*

ท่านเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความวิตก หุนระอาใจต่อการทำงานของระบบราชการ และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะติดต่อกับทางราชการให้น้อยที่สุด ใช่หรือไม่ ความรู้สึกว่า การทำงานของทางราชการมีความล่าช้า ทำให้ประชาชนต้องเสียเวลามากอย่างแทบจะอดทนไม่ได้ เป็นสิ่งที่บังเกิดกับบุคคลทั่วไป

ทุกคนต้องการความสะดวก ไม่ต้องการเสียเวลา แต่เมื่อไปติดต่อกับสถานทีราชการ จะพบว่ามีการเคร่งระเบียบ ต้องกรอกแบบฟอร์มต่างๆ มาก หากไม่อยากจะเสียเวลาก็ต้องติดต่อกับ "หน้าม้า"

บางครั้งท่านอาจพบข้าราชการที่ว่างอำนาจ อ่างกฎเกณฑ์มากมาย ทำให้ต้องยุ่งยาก ไม่สามารถรับเอกสารหรือหลักฐานของทางราชการไปใช้ได้ทันเวลา ทั้งๆ ที่ท่านจะรีบร้อนทำงานของท่านให้เสร็จ แต่ข้าราชการที่ทำหน้าที่ที่รับเรื่องไว้ก็ดูเหมือนว่าจะทำทองไม่รู้ร้อน

ถ้าหากท่านไปติดต่อกับการค้าธุรกิจ ท่านอาจพบว่า เรื่องของท่านต้องรอการอนุมัติของหัวหน้าส่วนราชการ ครั้นท่านจะเร่งเรื่องของท่านให้เร็วขึ้น ก็ปรากฏว่ามี การโยนงานกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายหนึ่งอ้างอีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นผู้ทำให้งานชักช้า

*สวัสดิ์ สุกนธรังษี Ph.D., ศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บางครั้งท่านอาจรู้สึกว่่า เจ้าหน้าที่ของทางราชการโยกโย้ เล่นแง่กับท่าน เมื่อท่านชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของหน่วยราชการ เจ้าหน้าที่งานก็จะพูดเอาข้างเข้าถู่ เพราะข้าราชการเหล่านี้มีทัศนคติและแนวคิดที่ผิด คิดว่่าเอกชนจะต้องรับภาระจ่ายอม ในโอกาสหลายครั้ง ประชาชนผู้ไปติดต่ออกรรทนต์ไม่ได้ ก็จะต้องมีการติดสินบาทคาคสินบน ทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. กลายเป็นเสือกระดาษไป

ถ้าหากท่านมีความคุ้นเคยกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในหน่วยงานนั้น ๆ ท่านจะได้รับความสะดวก แต่การวิ่งเต้นโดยอาศัยเส้นสายเช่นนี้ ในสายตารของประชาชนทั่วไปมองเห็นว่่าเป็นการใช้อภิสิทธิ ถ้าหากเป็นการติดต่อกับทางราชการในส่วนภูมิภาคท่านก็อาจได้ชื่อว่่าเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

ความล่าช้าเคร่งระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการและการติดสินบาทคาคสินบน ฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นสิ่งทีเกี่ยวข้องพันกัน เพราะว่่ามีระเบียบมาก ทำให้ประชาชนได้รับบริการล่าช้า จึงจำเป็นต้องมีการจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาเพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็ว

ด้วยเหตุนี้ จึงมีบุคคลจำนวนมากในขณะนี้เชื่อว่า ถ้าหากตัดขั้นตอนของระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เสีย จะเป็นผลดีต่อการท่งานของทางราชการให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและธุรกิจภาคเอกชน เพราะว่่า นอกจากจะทำให้เอกชนได้รับความสะดวกรวดเร็วแล้ว ยังเป็นการคัดทอนอำนาจของข้าราชการในการทีจะสร้างความทุจริตได้อีกด้วย

ถ้าลองนึกคู้ว่่า สมมติว่่าไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์อะไรเลย การปฏิบัติงานทุกอย่างจะขึ้นกับดุลพินิจของข้าราชการและหน่วยงานนั้น ในกรณีเช่นนี้ ความลักลั่นย่อมเกิดขึ้นได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีใจบริสุทธิ์ผุดผ่องยุติธรรมเพียงใด ถ้าเจ้าหน้าที่คิดทุจริตการกลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนยังอาจกระทำทีสะดวกกว่าการมีกฎระเบียบของทางราชการเสียอีก

การมีระเบียบหรือการคัดลอกระเบียบออก จึงไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหาในการให้บริการของทางราชการแก่ภาคเอกชน ความคิดที่ว่าระบบราชการเป็นตัวผู้ร้ายที่ทำให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ฝังหัวในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่ Adam Smith เป็นต้นมา

Keynes ถึงกับเคยทักเตือนระบบราชการไว้ว่า “งานสำคัญของรัฐคือ ต้องไม่กระทำการที่เอกชนกำลังทำอยู่แล้ว ไม่ว่าจะทำให้ดีกว่าหรือเลวกว่าก็ตาม แต่รัฐจะต้องทำสิ่งต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ทำในขณะนี้”¹

ผู้ที่คิดตามแนวทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การควบคุมใช้อำนาจของทางราชการไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ภาคเอกชน ยิ่งทางราชการพยายามขยายองค์กรให้กว้างใหญ่ไพศาลขึ้นไปเท่าใด อำนาจของทางราชการที่ยังคงเหมือนมีมากขึ้นนั้น หากได้ทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถควบคุมการปฏิบัติงานถูกต้องรัดกุมขึ้นไม่ ดังที่ Downs ได้อธิบายไว้เป็นกฎชื่อว่า Law of Diminishing Control²

ความคิดเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะว่า การคัดลอกระเบียบกิติ การยกเลิกระเบียบกิติ ไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงที่ทำให้การทำงานของทางราชการมีปัญหาหรือหมดปัญหาไปได้ แม้ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร ก็มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยุ่งยากมากมายในระบบราชการ

นักวิชาการหลายคนกล่าวหาว่า ระบบราชการล้าสมัยไม่สามารถไล่ตามการทำงานของภาคเอกชนซึ่งก้าวหน้าไปกว่ามาก แท้ที่จริงไม่ใช่เป็นปัญหาเรื่องความล้าสมัย แต่เป็นเรื่องการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ เมื่อทางราชการไม่สามารถให้บริการในระดับมาตรฐานที่เอกชนประสงค์ จึงเป็นภารกิจของเอกชนที่จะต้องรวมกลุ่มกันบีบบังคับให้ทางราชการมีความเปลี่ยนแปลง เมื่อเอกชนทำเช่นนี้ได้จึงจะเรียกว่า สามารถเข้าสมัยกับระบอบการปกครองประชาธิปไตย

โรคประจำตัวของระบบราชการ

ระบบราชการจะมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางการบริหาร ปัญหาของทางราชการอยู่ที่การติดตามผลงาน และความรับผิดชอบของข้าราชการและหน่วยงานทุกแห่ง เทคโนโลยีใหม่ ๆ จะช่วยให้ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ได้เช่น ประเทศที่พัฒนาแล้ว การคัดทอนระเบียบหรือลดขั้นตอนของระเบียบ แม้การยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่ใช่เป็นปัจจัยต้นเหตุที่จะช่วยในการติดตามผลงานและความรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาของการมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทำให้กล่าวกันว่า ระบบราชการมีความล้าหลังเมื่อเทียบกับประเทศตะวันตก เป็นการมองปัญหาองค์กรภาครัฐในสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจ แท้ที่จริงไม่ควรกล่าวว่าระบบราชการของเราล้าหลังเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาหรืออิตาลี แต่ควรกล่าวว่า ระบบราชการของเราเป็นระบบของประเทศที่ล้าหลัง เพราะว่าการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนั้น ต้องเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างดีแล้วหรือไม่ แต่ประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง จะทำให้การมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ประเทศที่เจริญแล้วจะมีระบบการเมืองที่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์เหตุผล ประชาชนมีความเชื่อสนิทใจว่า รัฐบาลจะเปลี่ยนได้ต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของตนโดยวิธีเดียวกันนั้น ระบบราชการของประเทศเหล่านี้จึงมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และความสามารถที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เพราะฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายได้

การมีขั้นตอนมากของทางราชการจึงไม่ใช่การถ้อยพัฒนา การถ้อยพัฒนาเป็นการมองปัญหาในแง่เศรษฐกิจที่ไม่ควรนำมาปะปนในการพิจารณาลักษณะของระบบราชการ จริงอยู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีขั้นตอนในการทำงานภาครัฐน้อยกว่า แต่ความกระฉับกระเฉงรวดเร็วในระบบราชการของประเทศเหล่านั้นเป็นเพราะการสร้าง ความรับผิดชอบที่จะติดตามตรวจสอบผลงานและภาระหน้าที่ที่สำคัญ ในประเทศ

เหล่านี้ไม่เพียงแต่ข้าราชการการเมืองเท่านั้นที่จะมีความรับผิดชอบสูง แม้สมาชิกรัฐสภา ก็จะมีการสอดส่องความบกพร่องและความหละหลวมในการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการ อยู่ตลอดเวลา

ประเทศไม่ว่าจะล้าหลังหรือพัฒนาแล้ว จะมีปัญหาของระบบราชการตรงกันอย่างน้อย 2 ประการ ปัญหาเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นโรคประจำตัวของระบบราชการไม่ว่าในประเทศใด

ปัญหาแรกคือ การมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทั้งนี้เพราะการทำงานจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจโดยคนเดียวอย่างเด็ดขาดเช่นในบริษัทธุรกิจเอกชนเล็กๆไม่ได้ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ มิฉะนั้นการทำงานของทางราชการก็จะเกิดความล่าเอียง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนบางกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีความกว้างใหญ่ ข้าราชการ และเจ้าพนักงานมีจำนวนมากมายหลายแสนคน ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่หลายอย่างหลายประการ ทั้งจะกล่าวต่อไปเป็นหัวข้อต่างหาก การติดต่อดสื่อสารไม่สามารถติดต่อกันโดยตรงด้วยวาจาแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนดังร้านขายข้าวแกงหรือร้านก๋วยเตี๋ยว ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดูแลตรวจสอบสิ่งต่างๆ ด้วยตนเองได้ทุกเรื่อง

ดังนั้น ในทางราชการจึงต้องมีการเก็บหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร จำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์บังคับให้ปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในระบบราชการ เคยมีผู้คำนวณเล่นๆว่า เอกสารทางราชการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาในปีหนึ่งๆเพียงพอที่จะต่อกันให้ยาวจากโลกนี้ไปจนถึงโลกพระจันทร์ได้

ปัญหาประการที่สองคือ การติดสินบาทคาตสินบนและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้เพราะเอกชนต้องการได้รับความสะดวก ต้องการสิทธิพิเศษ ในกรณีที่เป็นบริษัทธุรกิจก็ต้องการให้เข้มงวดกับบริษัทคู่แข่งของตน แต่ขอให้ละม่อมล่วยกับตน

*ยิ่งในประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง ชาติความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการบางส่วนจะมีการวางอำนาจข่มขู่ประชาชน ใช้

อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการประจบสอพลอเพื่อสร้างบารมี ประชาชนต้องเสียประโยชน์จากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม โดยข้าราชการกลั่นแกล้งหรือแสวงทำลายผลประโยชน์ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การตัดสินใจและการฉ้อโกงในวงราชการเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ปัญหาที่หนึ่งกับปัญหาที่สองช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน เมื่อมีระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้มีการจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาเพื่อความรวดเร็ว ข้าราชการมีอำนาจจากระเบียบของทางการ ทำให้สามารถใช้อำนาจนี้รีดนาทาเร้นประชาชนได้ ถ้าเป็นบริษัทธุรกิจอาจได้รับการกลั่นแกล้งเตะถ่วงให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็น

ปัญหาทั้งสองหรือโรคประจำตัวสองอย่างของระบบราชการนี้ ทำให้เป็นหนทางเกิดความยุ่งยากและอุปสรรคมากมายในการบริหารองค์กรภาครัฐ ความล่าช้ายุ่งยากและความลำบากที่ประชาชนและบริษัทธุรกิจได้รับจากการติดต่อกับทางราชการมีเหลือคณา จนถึงกับมีการประณามแข่งค่าบ่อยๆ

ภารกิจของทางราชการ

ในการพิจารณาลักษณะของระบบราชการในประเทศหนึ่ง จำเป็นต้องยอมรับโรคประจำตัวสองอย่างนี้เสียก่อน กล่าวคือ ระบบราชการต้องมีโรคเช่นนี้เพราะภารกิจของทางราชการมีมากมาย โรคประจำตัวเช่นนี้จะทำให้หายขาดไปไม่ได้ แต่อาจทำให้ทุเลาเบาบางลงได้

การแก้ไขโรคประจำตัวของระบบราชการให้เบาบางอาจช่วยผ่อนคลายความล่าช้าและความลำบากในการติดต่อกับทางราชการไปได้บ้าง แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาค้นเหตุ ก่อนที่จะวิเคราะห์ไปถึงต้นเหตุ จะขออภิปรายถึงภารกิจของทางราชการเสียก่อน

ประเทศหนึ่งๆไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีประชากรเพียง 50 ล้านคน หรือเป็นจำนวนหลายร้อยล้านคน จะต้องมีการจัดทำนองเดียวกันในการให้บริการแก่ประชาชน มิใช่ว่าประเทศใหญ่จะมีหน้าที่ต่างจากประเทศเล็ก ฉะนั้นภารกิจของผู้นำในการบริหารประเทศเล็กจึงไม่จำเป็นต้องง่ายกว่าผู้นำในการบริหารประเทศใหญ่

ทุกประเทศต้องมีการผลิตและผู้บริโภค บัญชาการควบคุมผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานไม่ให้โกงประชาชน ให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันกันระหว่างพ่อค้านักธุรกิจ ขณะเดียวกันก็ไม่ให้มีการกักตุนฉวยโอกาสทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อนเป็นภาระหน้าที่ของทางราชการ

ทางราชการจะต้องมีบทบาทในการส่งเสริมธุรกิจใหม่ๆ วางมาตรฐานในการตั้งโรงงานและกิจการธุรกิจ มีหลักการและกฎเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อและกิจการธนาคาร ควบคุมมลภาวะและความปลอดภัยในการทำงาน

เพื่อให้ภารกิจเหล่านี้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยกระทรวงหลายกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมเหล่านี้เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่ภารกิจของทางราชการไม่ใช่มีแต่เฉพาะในแง่เศรษฐกิจ ภารกิจทั้งหมดของทางราชการอาจแบ่งอย่างหยาบ ๆ ได้ 6 ประการ

ประการแรก การควบคุมบางอย่างในการดำเนินชีวิต เช่น การเกณฑ์ทหาร แม้ว่าบางประเทศอาจยกเลิกการเกณฑ์ทหาร แต่ในบางประเทศก็มีการเกณฑ์ทหารทั้งหญิงและชาย นอกจากนี้ถ้าหากเป็นบุคคลต่างตัวรัฐอาจมีการจำกัดสิทธิบางอย่าง

ประการที่สอง การดำเนินการสงเคราะห์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนชรา เด็กกำพร้า และหญิงโสเภณี เป็นต้น ในยามที่มีอุทกภัย หรือวาทภัย ทางราชการจะต้องมีการดำเนินการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ประการที่สาม การเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะ และกิจการด้านการคลัง ทางราชการเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ บำไม้ และสวนสาธารณะ ในด้านการคลังมีหน้าที่เก็บภาษีและกู้ยืมหนี้สาธารณะ

ประการที่สี่ การให้บริการด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน โดยตั้งสถาบันคอยดูแลการปล่อยสินเชื่อขององค์กรภาคเอกชน ตลอดจนการดำเนินงานของบริษัทธุรกิจที่จะเป็นผลเสียหายต่อประชาชน นอกจากนี้รัฐยังอาจก่อตั้งสหกรณ์หรือสถานธนานุเคราะห์ของทางราชการเองได้

ประการที่ห้า การให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชน ทางราชการต้องดำเนินการต่างๆ ให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพโดยสุจริต สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย มีสุขภาพแข็งแรง เช่น ต้องมีตำรวจคอยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม มีเรือนจำไว้คุมขังนักโทษ ไม่ให้ไปก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบสัมมาชีพ และมีโรงพยาบาลเป็นต้น

ประการที่หก ทางราชการอาจมีการดำเนินการหลายอย่างผ่านองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น จัดให้มีทางหลวงจังหวัด พัฒนาชนบทในท้องที่ต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่างานของทางราชการมีกว้างขวางไม่ว่าในประเทศใด ไม่ว่าจะในประเทศเล็กประเทศใหญ่ พัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วหรือไม่ก็ตาม ลักษณะของงานจะครอบคลุมอยู่ในเนื้อหาทั้ง 6 ประการเหล่านี้ จะต่างกันแต่ว่า ทรัพยากรของประเทศไม่เหมือนและระบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความผิดแผกกันไป ทำให้กิจกรรมบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และกิจกรรมหลายอย่างอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่ต่าง ๆ กันไป

แต่สำหรับประชาชนแต่ละคนและบริษัทธุรกิจแต่ละแห่ง การติดต่อกับทางราชการจะจำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นสิทธิผลประโยชน์ของตน แต่ละคนจะมองแต่ประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากทางราชการ

ทุกคนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความสะดวกจากทางราชการ ทั้ ๆ ที่มีข้าราชการในประเทศเป็นจำนวนหลายแสนคน แม้ในหน่วยงานที่ตนมีธุรกิจไปติดต่อก็ จะเห็นข้าราชการเป็นจำนวนมากนั่งหน้าสออนคล้าย ๆ กับคนว่างงาน ยิ่งไปกว่านั้นอาจเห็นข้าราชการหลายคนไม่ได้ทำงานนอกจากอ่านหนังสือพิมพ์หรือหาเบื่องาน

ความรู้สึกที่ว่าข้าราชการจำนวนมากไม่ทำงานไม่จำกัดอยู่แต่ในหมู่ประชาชน ในบรรดาข้าราชการด้วยกันเองก็มีความรู้สึกเช่นนั้น มีข้าราชการระดับปลัดกระทรวง ผู้หนึ่งซึ่งเกษียณอายุไปแล้วเล่าให้ผู้เขียนฟังว่า แทบทุกวันท่านผู้นี้ต้องเดินตรวจตราว่า ข้าราชการผู้ใดไปใช้ห้องน้ำบ่อยหรือเปล่า ถ้าผู้อ่านสนใจความจริงเรื่องนี้ ผู้เขียนยินดี ให้ชื่อข้าราชการผู้นี้ได้

แม้ในหมู่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน ก็มีการกำหนดว่าจะต้องกำหนดจำนวนข้าราชการทั้งประเทศไม่ให้เพิ่ม หรือในบางหน่วยงานอาจเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 2

แต่ถ้าฟังจากหน่วยราชการหลายแห่งที่ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างกระปรองกระปรัง จะได้ยินข้ออ้างเรื่องการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ว่า เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ไม่ครบถ้วนทั้ง ๆ ที่ได้พยายามแล้วอย่างสุดความสามารถ

ทางก้นตำรวจซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปรากฏว่า อัตรากำลังเจ้าหน้าที่กับจำนวนประชาชนต่ำมาก จึงไม่มีตำรวจพอที่จะป้องกันโจรผู้ร้าย ที่เกิดขึ้นอย่างชุกชุม ระบบการจราจรในนครหลวงกลายเป็นอัมพาต เพราะตำรวจมีน้อย เมื่อเทียบกับผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร จึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกันดูแลด้วย

สำหรับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชนในการประกอบ อาชีพและการดำรงชีวิต ปรากฏว่าจำนวนเจ้าพนักงานที่ดินมีน้อยมาก ไม่สามารถออก โฉนดให้ครบถ้วนได้ แม้จนถึงสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้ง ๆ ที่กรมที่ดินก็เร่งระดมงานในทันที

ส่วนในค้ำขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่ามีการทิ้งสกปรก มากมายหลายแห่งในเขตต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะขยะมูลฝอยมีจำนวนหลายตันในวันหนึ่ง แต่ เจ้าหน้าที่มีน้อยและประชาชนเองก็ทิ้งขยะเกลื่อนกลาด จึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกัน รักษาความสะอาดเพื่อเป็นการให้ของขวัญแก่บ้านเมืองด้วย

นอกจากนี้ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมมากมายที่ทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนข้างเคียงและสร้างปัญหามลภาวะ แต่กรมโรงงาน อุตสาหกรรมขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ยังไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึง

สำหรับอาหารและยา ซึ่งเป็นอันตรายต่อประชาชนที่บริโภคอยู่ทุกวันนี้ มีหลายอย่าง เช่น อาหารหลายอย่างมีสารเป็นพิษต่อผู้บริโภค ยาหลายชนิดที่เป็นโทษ วางขายให้กันซื้อได้ตามใจชอบ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีกำลังคนน้อยมาก ได้พยายามจับกุมผู้กระทำผิดมาปรับโทษแล้วหลายราย แต่ทางราชการก็ยังคงมีความรังเกียจประกาศวิทอยู่เสมอให้ประชาชนทุกคนระมัดระวังตัวเอาเอง

การที่ฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่า ข้าราชการมีมาก และทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม และอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างว่าชาตกำลังเจ้าหน้าที่จึงทำงานได้ไม่เต็มที่ทั้ง ๆ ที่พยายามอย่างดีที่สุดแล้ว จะถือว่าฝ่ายใดถูก

สำหรับผู้ที่มีความเห็นเป็นอย่างแรก จำนวนมีมากกว่ามาก เพราะบุคคลที่ต้องขอรับบริการจากทางราชการต่างก็มีความรู้สึกทำนองเดียวกันที่จะบอกต่อ ๆ กันไป

แต่ความรู้สึกเช่นนี้ ไม่ควรจะถือเป็นภาพรวมที่ถูกต้องของระบบราชการ เพราะเป็นการมองเฉพาะในแง่การ รับบริการ ของประชาชนในค้ำันที่แต่ละคนมีธุรกิจ จำเป็นเท่านั้น

แม้จะอ้างตัวเลขให้ดูเป็นหลักเป็นฐานว่า จำนวนข้าราชการที่มีถึงหลายแสนคนนั้นมีมากเหลือเกิน ก็อาจเข้าใจไขว้เขวได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีข้าราชการเป็นจำนวนล้าน ฉะนั้น จะจำกัดลงไปว่าข้าราชการทั่วประเทศไม่ควรจะเพิ่มเกินร้อยละ 2 เป็นการคิดที่ง่ายเกินไป ถ้าคิดเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขการทำงานทั้งหมดของทางราชการให้ดีขึ้นได้

ปัญหาเรื่องจำนวนข้าราชการ จะต้องแก้ไขโดยนำข้อมูลจากการประเมินค่างาน (job evaluation) ที่กระทำอย่างรัดกุมตามหลักวิชาการศึกษาจัดระบบตำแหน่งให้ถูกต้อง การประเมินค่างานและการกำหนดระดับตำแหน่งที่รัดกุม จะชี้ลงไปได้ว่า หน้าที่งานใดบ้างจะต้องมีผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนเท่าใด และกรมกองใดบ้างควรทอนกำลัง อัตรารองไปเป็นจำนวนเท่าใด

การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในระบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ควรจะทำให้ทางราชการสามารถกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่ก็น่าเสียดายว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหาได้ปฏิบัติภารกิจของตนอย่างรัดกุมไม่ ความหละหลวมในการกำหนดระดับตำแหน่งและการประเมินค่างานที่ขาดหลักวิชา ทำให้ตำแหน่งงานของข้าราชการมีความสับสนยุ่งเหยิงในปัจจุบันหลังจากที่ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วถึง 10 ปี

การแก้ปัญหาจำนวนข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญมาก จะต้องมีการทบทวนการทำงานของสำนักงาน ก.พ. เป็นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรของประเทศที่จะมีคนทำงานมากกว่าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ แต่ถึงแก้ปัญหานี้ได้ ก็มีใ้ว่าจะหมดปัญหาเรื่องการทำงานล่าช้า เพราะมีระเบียบขั้นตอนมาก และเรื่องการตัดสินใจขาดความรับผิดชอบ

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นในหัวข้อก่อนแล้วว่า ปัญหา 2 ประการนี้ เป็นปัญหาที่คล้ายโรคประจำตัวของระบบราชการ ก็ไม่ว่าประเทศพัฒนาแล้วหรือเร่งพัฒนาก็ตาม จะต้องมีปัญหาทั้งสองนี้ จะต่างกันแต่เพียงความรุนแรงของโรคเท่านั้น

โรคเฉพาะตัวของระบบราชการไทย

การแก้ไขปรับปรุงระบบราชการด้วยการวิเคราะห์แต่ปัญหาที่เป็นโรคประจำตัว จะไม่ช่วยให้การบริหารของไทยมีคุณภาพเท่าประเทศเจริญแล้วได้ จึงควรต้องวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในระบบราชการของเรา เพราะปัญหาประเภทนี้ เป็นคล้ายโรคเฉพาะตัวที่ประเทศเจริญแล้วไม่แสดงอาการ ถ้าแก้โรคนี้ได้จึงจะทำให้ระบบราชการมีโอกาสมีคุณภาพเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

*การวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวของระบบราชการหนึ่ง ๆ จะต้องกลับไปพิจารณาว่า ในการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาแล้ว ประชาชนต้องการได้รับการสนองตอบจากทางราชการอย่างไร

ในการติดต่อกับทางราชการเพื่อการประกอบธุรกิจและทำงานหาเลี้ยงชีพ โดยสุจริต ประชาชนโดยส่วนรวมต้องการให้การปฏิบัติงานของทางราชการมีลักษณะเข้าเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

ประการแรก ให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องการเห็นทางราชการทำงานได้อย่างรัดกุมเหมือนภาคเอกชน ไม่ประสงค์ที่จะเห็นการทำงานอย่างสิ้นเปลืองของหน่วยราชการทั้งหลาย กรมกองต่างๆ จะเรียกได้ว่า ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อสามารถใช้งบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรทั้งหมดคุ้มกับผลงานที่ได้ตามเป้าหมาย

ประการที่สอง ให้มีความเที่ยงธรรมและมีมาตรฐานในการทำงาน ประชาชนต้องการให้การปฏิบัติตามกฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ ของทางราชการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ต้องการให้ทางราชการมีความลำเอียง หรือทำงานเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ประการที่สาม ให้มีความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนต้องการเห็นข้าราชการมีความซื่อตรงต่อความรับผิดชอบและตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ไม่ต้องการเห็นการทะเลาะเพิกเฉยในการทำงาน หรือการใช้อำนาจของตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ต้องการข้าราชการที่วางอำนาจ เอาข้างเข้าถู่ โดยอ้างกฎเกณฑ์มาก หรือแก่งัดงานให้สับสนเพื่อหวังจะได้ค่าน้ำร้อนน้ำชา

ประการที่สี่ ให้ข้าราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกันทำงานร่วมมือกัน ประชาชนต้องการให้ส่วนราชการต่างๆ ทำงานประสานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่มีการปิดความรับผิดชอบ ไม่รู้ว่าหน่วยใดเป็นผู้ทำผิดเวลามีปัญหาข้อบกพร่องเกิดขึ้น ไม่ต้องการเห็นงานล่าช้า โดยการบักสวะว่า หน่วยงานของตนไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึง และที่สำคัญก็คือประชาชนไม่ประสงค์ที่จะเห็นหน่วยงานต่างๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน

ถ้าจะนำเกณฑ์ 4 ประการนี้มาเป็นมาตรฐานในการวิเคราะห์ หาโรคเฉพาะตัวของระบบราชการไทย จะเห็นว่า การทำงานของทางราชการยังต่ำกว่าเกณฑ์อยู่มาก

จากสื่อมวลชน จะปรากฏข่าวมากมายที่แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพของการทำงาน เช่น ชื้อคันไม้ฟันบ้านไปปลูกที่พุทธมณฑลราคาตันละหลายพันบาท ชื้อ

ตะเกียงเจ้าพายุไปใช้ในสถานศึกษาของทางราชการด้วยราคาที่สูงกว่าอัตราท้องตลาดหลายเท่าตัว ทำการประมูลบ้ายทะเบียนรถยนต์เป็นปีแล้วยังไม่ได้รับมอบของ

การจราจรที่เป็นอัมพาตและน้ำที่ท่วมกรุงเทพมหานครเป็นเวลานานหลายเดือน เป็นผลงานที่ประทับใจประชาชนเป็นอันมาก ประชาชนในส่วนภูมิภาคนั้นอาจมีความประทับใจการทำงานของทางราชการยิ่งไปกว่าในเมืองหลวงเสียอีก แผนพัฒนาจังหวัดแต่ละปีเป็นการลอกเลียนแผนเก่าของปีที่ผ่านมา บางจังหวัดถึงกับเขียนแผนใหม่โดยเปลี่ยนแต่ปี พ.ศ. เท่านั้น แม้ได้เปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วหลายคน และรัฐบาลก็ปรับปรุงมาหลายชุด แต่ชาวบ้านก็ยังไม่ได้รับบริการของรัฐอย่างทั่วถึง

สำหรับปัญหาความเที่ยงธรรม และความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปไม่สงสัยเลยว่า ข้าราชการมีน้อยมาก แต่ไม่มีผู้ใดหาหลักฐานที่แน่ชัดมาพิสูจน์ความผิดที่เกิดขึ้นในส่วนราชการต่างๆ เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เองยังจนมุม ต้องอาศัยการประกวดยุติธรรมจึงรางวัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ

ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานที่ไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในเรื่องทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องแสดงการทุจริตออกมาให้เห็น ข้าราชการเพียงแค่เพิกเฉย หรือเตะถ่วงรอเวลา หรืออ้างความเหมาะสมของทางราชการที่จะเลือกดำเนินการแต่เพียงบางอย่างก่อน ก็อาจทำให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนได้

ตัวอย่างเช่น มีการประกาศว่า อาหารกึ่งสำเร็จรูปมีสารที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค แต่ไม่มีการประกาศชื่อสินค้านั้น ครั้นต่อมาเมื่อประกาศชื่อทางสื่อมวลชนผู้ผลิตก็แสดงว่า สินค้าที่มีสารพิษนั้นได้ปรับปรุงแล้ว มีการโฆษณาว่า การไม่ประกาศชื่อเสียแต่ต้นเป็นการช่วยเหลือเจ้าของบริษัทให้ขายสินค้าเก่าได้หมดเสียก่อน แต่ไม่มีผู้ใดพิสูจน์ได้เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เอง ก็คงไม่มีเวลาที่จะมาดูแลเรื่องนี้

ความสงสัยในความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมของหน่วยราชการ เป็นการสร้างความรู้สึกขมขื่นแก่ประชาชน และเมื่อพิสูจน์ยาก จำต้องอาศัยข้าราชการการเมือง

ที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ที่เลือกตั้งให้มาเป็นผู้กำกับนโยบายการบริหาร เมื่อประชาชนไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะไม่ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งให้ผู้นั้น

ความปรารถนาอีกข้อหนึ่งของประชาชน คือ การประสานงานกันระหว่างส่วนราชการทั้งหลาย สำหรับในระบบราชการไทย มีแต่เสียงบ่นตำหนิในเรื่องนี้ ในกรุงเทพมหานครมีการชุกถอนนแทบตลอดปี แต่ไม่ทราบว่าเป็นข้อบกพร่องของส่วนราชการใดทางหลวง สะพาน และสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ชำรุดในจังหวัดต่างๆ หากตัวผู้รับผิดชอบไม่ได้ ข่าวสารเช่นนี้ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันแทบทุกวัน

เพื่อที่จะแก้ไขการโยนกลอง และการไม่ประสานงานกัน รัฐบาลได้พยายามตั้งคณะกรรมการระดับประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อหวังจะให้ส่วนราชการต่างๆ ได้มีโอกาสมาพิจารณาปัญหาของการทำงานร่วมกัน คณะกรรมการเหล่านี้เป็นคณะกรรมการแห่งชาติทั้งนั้น เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าจ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน คณะกรรมการทรัพยากรชายเลน คณะกรรมการป้องกันการลักลอบแ่วออกนอกประเทศ และคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน เป็นต้น

แต่ความหวังที่จะแก้ปัญหการไม่ประสานงานด้วยคณะกรรมการนี้ แทนที่จะแก้ปัญหกลับทำให้เสียคุณภาพการบริหารมากขึ้นไปอีก เพราะหน่วยงานที่ควรเป็นเจ้าของเรื่องกลับไม่ต้องรับผิดชอบในการติดตามผลงาน คณะกรรมการที่มีตัวแทนมาจากส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆ อยู่แล้ว

คณะกรรมการเองไม่สามารถที่จะควบคุมให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาได้ครบถ้วน เพราะคณะกรรมการมีเวลาทำงานแค่เวลาประชุม และยังขาดความเชี่ยวชาญที่กระทรวงและกรมต่างๆ มีโดยเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้นส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะต่างๆ อีกหลายชุด ย่อมไม่อาจมุ่งทุ่มเทความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการแต่เพียงคณะเดียวได้

ปัญหาต่างๆแทบทุกเรื่องจะมีหน่วยราชการที่เป็นหลักในการทำหน้าที่รับผิดชอบ การแบ่งออกเป็นกระทรวงกรมกองต่างๆ เพื่อให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง เช่น เรื่องราคาสินค้ามีกระทรวงพาณิชย์ การตั้งโรงงานมีกระทรวงอุตสาหกรรม การประมงการเกษตรมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การจัดส่วนราชการมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายแห่ง แต่หน่วยงานที่เป็นหลักควรจะต้องเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบ ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของแต่ละกระทรวง จะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จในนโยบายของตนด้วยการกดดันความรับผิดชอบของข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงาน หากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ จะต้องให้พ้นจากตำแหน่งไปตามวิถิต่างการเมือง

แต่ปัจจุบันแทนที่จะมีหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวเป็นหลักในการรับผิดชอบปัญหา กลับมีคณะกรรมการจากกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบแทน เช่น ในเรื่องการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ มีสำนัก ก.พ. ซึ่งควรจะเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ก็มี การตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดินขึ้นมา ความจริงคณะกรรมการ ก.พ. มีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน น่าจะพิจารณาปัญหาได้กว้างไกลกว่าคณะกรรมการปฏิรูปฯ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

เมื่อหน่วยงานที่ควรจะเป็นหลักไม่ต้องรับผิดชอบเต็มที่ และคณะกรรมการเองก็ไม่สามารถควบคุมการแก้ไขปัญหาได้อย่างใกล้ชิด ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมแก้ไขไม่ได้ จำต้องเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลงมติจะได้มีระเบียบปฏิบัติ ทั้งๆ ที่บุคคลในคณะรัฐมนตรีเองก็ไม่ได้รอบรู้ในรายละเอียดของทุกเรื่องอย่างกว้างขวาง

แทนที่คณะรัฐมนตรีจะได้ใช้เวลาที่มีน้อยพิจารณาปัญหาที่สำคัญโดยส่วนรวม กลับต้องมาพิจารณาปัญหาเฉพาะ ที่กระทรวงแต่ละกระทรวงสามารถชี้ขาดได้ เช่น

ปัญหาจำนวนรถแท็กซี่ใน กทม. ควรเพิ่มหรือไม่ เรื่องการปล่อยปลาบึกในแม่น้ำโขง การกำหนดบัญชียาหลักแห่งชาติ เป็นต้น

จริงอยู่จะมีปัญหาบางเรื่องที่ไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดรับผิดชอบเป็นหลักโดยตรงได้ เช่น ปัญหาเรื่องการพัฒนาชนบทและน้ำมัน เป็นต้น

การที่มีปัญหาชนิดนี้เกิดจากลักษณะ 3 ประการ คือไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ มีองค์กรหลายแห่งทำหน้าที่คล้ายกันหรือซ้ำซ้อนกัน และมีองค์กรที่ขาดความชำนาญ หรือมีบุคลากรไม่เพียงพอ

ดังนั้น แม้จะไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดรับผิดชอบเป็นหลักโดยตรงได้ การแก้ไขปัญหาในรูปการตั้งคณะกรรมการก็ควร จะกระทำเป็นการชั่วคราว เมื่อพิจารณาวิเคราะห์จนทราบแล้วว่าปัญหาชนิดนี้เกิดในลักษณะใดก็ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการต่อไป

เช่นในกรณีที่ไม่มีการประจำ ก็อาจตั้งขึ้นมาให้สังกัดในกระทรวงใด กระทรวงหนึ่ง ถ้ามีองค์กรหลายแห่งอยู่แล้ว อาจมีการยุบรวมจัดเสียใหม่ หรือถ้าองค์กรที่มีอยู่ยังทำงานแก้ปัญหานี้ไม่ได้ก็ต้องมีการปรับปรุงบุคลากรเสียใหม่

ถ้ามองตามแนวนี้แล้ว จะเห็นว่าควรจะมีการจัดองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ซึ่งกระจัดกระจายตามกระทรวงต่างๆ เสียใหม่ เพื่อที่จะแก้ปัญหาระเบิดได้เต็มที่ ดีกว่าที่จะใช้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือแทนที่จะมีคณะกรรมการนโยบายน้ำมันในสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ควรจะมีการขยายบุคลากรและขอบเขตหน้าที่ของกรมพลังงานแห่งชาติให้สามารถทำงานรับมือกับปัญหาเรื่องนี้

ความเข้าใจผิดว่า การประสานงานที่ดีจะเกิดจากการตั้งคณะกรรมการ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการมีความยุ่งยากล่าช้า ความเข้าใจผิดในเรื่องนี้อาจแยก เพราะแม้แต่ข้อเขียนทางวิชาการบริหารในภาษาไทยหลายแห่งก็ยืนยันว่า การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานเป็นความจำเป็น เพราะจะได้ทำงานกันเป็นกลุ่ม

นอกจากจะแก้ไขเรื่องการมีคณะกรรมการแล้ว จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการการเมืองรับผิดชอบนโยบาย และกวัดขั้นข้าราชการประจำที่เป็นผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอย่างมีผล ในกรณีที่ผู้บริหารไม่มีผลงานก็ต้องมีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ไว้วางใจ

การโยกย้ายข้าราชการระดับบริหารทุก ๆ 4 ปี ควรจะใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลงาน การย้ายสลับกันทั้งที่ถือปฏิบัติไม่ได้ช่วยปรับปรุงคุณภาพของการบริหารเลย กลับทำให้เสียเวลาที่จะต้องมาค้นหาข้ออ้างในการต่ออายุตำแหน่ง

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควรมีกลไกที่สมบูรณ์ในการแต่งตั้งถอดถอนคณะรัฐบาล เมื่อรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถควบคุมกระทรวงของตนให้ทำงานสำเร็จตามนโยบาย ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีจึงต้องพยายามทำงานให้ได้ผลโดยการกวัดขั้นข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่างๆ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับการกวัดขั้นให้ต้องมีผลงานตามแผนงานและโครงการความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นในระบบราชการ ความรับผิดชอบนี้เป็นทางแก้โรคประจำตัวที่สำคัญ ซึ่งมักเป็นอยู่ทั่วไปในประเทศที่ยังไม่พัฒนา

ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจะมีเวลาในการสอดส่องดูแลนโยบายหลักที่เป็นผลประโยชน์สำคัญโดยส่วนรวมของประเทศให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพราะเมื่อกระทรวงต่างๆ สามารถรับผิดชอบตัดสินใจชี้ขาดแก้ปัญหาของตนได้ เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีจะเหลือแต่เรื่องที่สำคัญ ๆ อย่างแท้จริงเท่านั้น

กรณีเมรณบัตรและการส่งออก

ที่กล่าวมาแล้ว โดยการเน้นปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวในระบบราชการของประเทศไม่ได้หมายความว่าความบ่อนทำลายที่เป็นโรคประจำตัวจะไม่มีผลสำคัญ แต่ผู้เขียนมีสมมติฐานว่า การแก้ไขโรคประจำตัวนั้นจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงการผ่อนคลายนโยบายเท่านั้น เพราะปัญหาที่เป็นโรคประจำตัวจะต้องเป็นกันอยู่ในระบบราชการไม่ว่าของประเทศใด จะต่างกันแต่ความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

ส่วนปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวเป็นปัญหาที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่มีรุนแรงหรืออาจมีแต่เป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่อง แต่ปัญหาประเภทนี้มีเรื้อรังในระบบราชการของเรา ถ้าแก้ปัญหาก็เป็นโรคเฉพาะตัวได้ จะเป็นหนทางเยียวยาโรคประจำตัวไม่ให้รุนแรงได้

กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ สำหรับประเทศไทย ถ้ามีกลไกทางการเมืองที่จะให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบนโยบายอย่างจริงจังและเลิกอาศัยคณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องการลดขั้นตอนและการให้เงินใต้โต๊ะ จะสามารถทำต่อหลังจากนั้นได้และจะได้ผลดีกว่า เพราะการแก้ปัญหประเภทแรกจะเป็นเครื่องประกันการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของข้าราชการ เท่ากับมีกุญแจที่จะไขไปแก้ปัญห่อื่น ๆ

ในที่นี้จะยกกรณีการขอมรณบัตรจากเขตแห่งหนึ่ง และการยื่นเรื่องราวเพื่อขอส่งสินค้าออกนอกประเทศมาประกอบการพิจารณาว่าการลดขั้นตอนและการคัดทอนระเบียบให้น้อยลงจะช่วยปรับปรุงระบบราชการให้มีคุณภาพได้อย่างแท้จริงเพียงใด

กรณีมรณบัตร เรื่องมีอยู่ว่า บ่ายวันหนึ่งชายวัย 66 ปี รับประทานขนมชิ้นแล้วหายใจไม่ออก ชายผู้นี้เป็นโรคอัมพาตที่กอมมาหลายปีแล้วด้วย บุตรชายและบุตรสะใภ้จึงรีบนำส่งโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งใน กทม. นายแพทย์ได้ตรวจฟังหัวใจ บอกว่าเสียชีวิตแล้วได้ให้นำศพกลับบ้าน หนุ่มสาวคู่นี้ขอฝากศพไว้ ทางโรงพยาบาลไม่ยอมรับ อ้างว่าต้องนำไปชันสูตรศพที่โรงพยาบาลตำรวจ หนุ่มสาวคู่นี้จึงจำใจนำศพกลับบ้าน ซึ่งมีบุตรเล็ก ๆ หนึ่งคนอาศัยอยู่ด้วย

สภาพของปัญหาคือ ความกลัวที่จะต้องอยู่กับศพตลอดทั้งคืน และเมื่อนึกถึงบุตรเล็กด้วยแล้ว ยิ่งเกิดความสับสนทุนทุรายไม่รู้จะจับต้นชนปลายอย่างไรดี การนำศพไปโรงพยาบาลตำรวจเพื่อชันสูตรเท่ากับนำไปทิ้งขว้างไว้ เพราะรู้อยู่แก่ใจว่าบิดาเสียชีวิตไปแล้ว แต่จะนำศพไปบำเพ็ญกุศลที่วัดก็ไม่ได้ เพราะวัดไม่ยอมรับเนื่องจากไม่มีใบ

มรดกบัตร แต่จะไปขอใบมรดกบัตรจากเขตที่มีภูมิลำเนาอยู่ ก็เป็นเวลานานมากแล้ว ไม่สามารถเตรียมเอกสารของทางราชการให้ทันได้

ใบมรดกบัตรเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าทางราชการได้รับรองมรดกกรรมของบุคคล การที่จำเป็นต้องมีใบมรดกบัตรเพื่อประโยชน์ในค่านับบริการสังคมแก่ประชาชน เพราะถ้าหากไม่มีการออกหลักฐานนี้ บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตโดยวิธีการไม่สุจริต จะสามารถทำตัวเป็นภัยต่อสังคมโดยไม่ต้องรับการลงโทษ ผู้ที่ถูกฆาตกรรมอาจถูกฉ้อโกงไปแล้วสาบสูญไปจากโลกโดยไร้ร่องรอย แพทย์อาจทำให้คนไข้อย่างไรก็ตามแล้วไม่ต้องรับความผิด บุคคลอาจอ้างมรดกกรรมของผู้อื่นเพื่อประโยชน์อันมิชอบแก่ตน เช่น เอาเงินค่าประกันชีวิตไป นำมรดกกรรมไปอ้างบอกบุญเก็บเงินเรียไรเป็นของตน หรือสวมรอยการสิ้นชีวิตของผู้อื่นเพื่อใช้สิทธิในบัตรประจำตัวหรือหนังสือเดินทาง เป็นต้น

งานทะเบียนราษฎร เป็นงานหลักที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ความหละหลวมในเรื่องนี้กระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ หลักฐานทะเบียนสามโนครวัที่กลาดเคลื่อน ทำให้รัฐไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับประชาชน และยังถ้ามีการปลอมแปลงทะเบียน บุคคลต่างก้าวที่ลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรืออพยพลี้ภัยเข้ามาจะสามารถแทรกซึมเป็นคนไทย เข้าบ่อนทำลายได้ทั้งในแง่เศรษฐกิจและการทหาร

ดังนั้น การออกมรดกบัตรจึงจำเป็นต้องมีระเบียบที่เคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดความหละหลวมอันจะก่อปัญหาร้ายแรงดังกล่าว ถ้าหากจะมีผู้ถามว่าในกรณีของบุตรชายและบุตรสะใภ้ที่ยกมาจะผ่อนผันหรือผ่อนปรนบ้างไม่ได้หรือ คำตอบก็คงจะเป็นว่า การผ่อนผันอะลุ่มอล่วยอาจทำให้เกิดความหละหลวมของระเบียบราชการ เพราะการให้อำนาจเจ้าพนักงานเช่นนี้ จะทำให้สามารถแสวงหาประโยชน์จกตำแหน่งหน้าที่ได้ แต่ถ้าจะตัดทอนระเบียบเรื่องนี้ให้น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย รัฐก็จะไม่มีอำนาจในการควบคุมทะเบียนราษฎร ทำให้เกิดผลเสียหอยร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการทหารของประเทศ อย่างไรก็ตามในกรณีตัวอย่างที่ยกมาเฉลยว่า บุตรของชายวัย 66 ปี ไ้ไปหาเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในที่

ทำงานของตน ซึ่งคุ้นเคยกับหัวหน้าฝ่ายทะเบียนราษฎรของเขต แล้วได้ใบมรณบัตรไปในวันเดียวกันนั้น

กรณีการส่งสินค้าออก เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับกาการส่งสินค้าออก ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่รัฐบาลชุดปัจจุบันพยายามให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์ สินค้าส่งออกที่ทำเงินตราต่างประเทศมากที่สุดคือ ข้าวและผลิตผลทางเกษตรต่าง ๆ ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการส่งออกข้าวและพืชไร่ที่ทางราชการได้ประกาศแก้ไขระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนที่ประกอบธุรกิจ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527

พืชไร่ที่อยู่ในข่ายได้รับประโยชน์จากการแก้ไขระเบียบของทางการ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล กากน้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่ไม่รวมแป้งมันสำปะหลัง ตามระเบียบซึ่งใช้อยู่ ผู้ส่งออกจะต้องกรอกแบบฟอร์มและยื่นคำร้อง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 40 แบบ และจะต้องเข้าใจระเบียบการตรวจสินค้าส่งออก ซึ่งมีคำอธิบายโดยสังเขปยาว 229 หน้า ในการนี้จะต้องยื่นหลักฐานและเอกสารที่สมบูรณ์ผ่านกองต่างๆ ของกรมศุลกากร 4 กอง คือ กองพิธีการและประเมินอากร กองบ่อน้ำเงินและปราบปราม กองตรวจสินค้าขาออก และกองควบคุมยานและสินค้า

ระเบียบนี้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480 และ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482 และคำสั่งและประกาศของกรมศุลกากร พ.ศ. 2513 เมื่อมาถึง พ.ศ. 2527 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการได้มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังควรตัดทอนระเบียบการส่งสินค้าออกให้น้อยลง เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่นักธุรกิจ กรมศุลกากรจึงได้มีประกาศที่ 29/2527 และคำสั่งทั่วไปที่ 20/2527 ทั้งสองฉบับ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ว่าด้วยเรื่องการลดขั้นตอนการตรวจปล่อยพืชไร่คังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงระเบียบการส่งออก ทำให้ไม่ต้องยื่นหลักฐานและเอกสารผ่านกองบ่อน้ำเงินและปราบปราม และหน่วยงานของกองตรวจสินค้าขาออก ตามระเบียบ

ใหม่นี้สารวัตรและนายตรวจของส่วนราชการทั้งสอง ไม่ต้องมาตรวจสอบสินค้าเพื่อป้องกันการทุจริตอีกต่อไป ผู้ส่งออกสามารถส่งมอบใบขนสินค้าขาออกประกอบเอกสารที่สมบูรณ์ก่อนนายตรวจประจำเรือที่กองควบคุมยานและสินค้าได้เลย เพื่อลดรายการบรรทุกและตรวจสอบปริมาณสินค้าที่ส่งออกกับใบขนสินค้าขาออก ใบอนุญาตและเอกสารประกอบ และรับบรรทุก

หน้าที่สำคัญของกรมศุลกากรในการควบคุมการส่งของออกนอกประเทศคือการตรวจตราป้องกันการลักลอบส่งสิ่งของที่จำกัดหรือต้องห้าม ทำเนิการจับเก็บเงินอากรขาออก มีหน้าที่เกี่ยวกับพิธีการส่งออก เช่น พิจารณาอนุญาตเบิกระวางเรือและบัญชีสินค้าผ่านแดน อนุญาตให้มีการขนถ่าย เป็นต้น มีหน้าที่ตรวจตราและจัดทำสถิติของที่ส่งออก และพิจารณาศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำหนดคพิภกอัตราศุลกากร

การควบคุมการส่งออกนี้ มีอิทธิพลสำคัญต่อการค้าขายกับต่างประเทศ การเดินทางออกนอกประเทศ และการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ สิ่งของที่ส่งออกไม่ใช่มีแต่เพียงสินค้าที่ส่งไปขายเท่านั้น แต่ยังมีเงินตรา หลักทรัพย์ และสิ่งของที่มีราคาสูงที่ผิดกฎหมาย เช่น ฝิ่น เฮโรอีน เป็นต้น การนำของออกนอกประเทศไม่ใช่กระทำได้โดยเพียงแต่การขนถ่ายทางเรือ ทางบก และทางอากาศเท่านั้น ผู้ที่เดินทางออกนอกประเทศอาจนำสิ่งของที่มีราคาสูงซุกซ่อนติดตัวไปได้ ในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ก็อาจลักลอบส่งของมีค่าบางอย่างออกนอกประเทศได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาขอบข่ายหน้าที่และความสำคัญของงานทั้งหมดดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าความบกพร่องในการควบคุมการส่งออกไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากอากรขาออก แต่ยังทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ เมื่อมีการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศ สิ่งของเหล่านี้อาจเป็นศิลปวัตถุอันล้ำค่าของชาติ ยุทธปัจจัย ธนบัตรปลอมหรือยาเสพติดชนิดหนึ่งชนิดใดก็ได้

การที่กรมศุลกากรได้ประกาศลดขั้นตอนการตรวจปล่อยพืชไร่ออกนอกประเทศ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ดังกล่าว จะทำให้เกิดความหุละหลวมในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการควบคุมการส่งออกหรือไม่ การที่ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของหน่วยงาน 2 กอง คือ กองป้องกันและปราบปราม และกองตรวจสินค้าขาออก หมายความว่า มีแต่การตรวจเอกสารเท่านั้น ผู้ส่งออกก็สามารถส่งมอบสินค้าแก่นายตรวจประจำเรือ และสลักรายการบรรทุกที่กองควบคุมยานและสินค้าได้เลย ตามข้อ 7 ของคำสั่งทั่วไปที่ 20/2527 ดังกล่าว ระบุว่า “ในกรณีที่มีข้อสงสัย.....ให้ (นายตรวจประจำเรือ) ใช้ดุลพินิจส่งตรวจได้” ย่อมหมายความว่า ไม่จำเป็นต้องมีการตรวจในการรับบรรทุกเลยก็ได้

ข่าวเป็นผลผลิตทางเกษตรที่สำคัญที่สุดที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ การให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ส่งออกย่อมเป็นผลดีต่อการบริหารงานคลังของประเทศ เพราะจะสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้เป็นจำนวนมาก แต่ผลได้ในเรื่องนี้ จะทำให้เกิดความเสียหายในการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศหรือไม่

เรื่องนี้เฉลยว่า เพื่อทดแทนการตรวจสอบ กรมศุลกากรได้วางระเบียบบังคับให้ผู้ส่งออกพืชไร่เหล่านี้ต้องมีหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ และทำสัญญาประกันที่แนบไปกับทางราชการ ว่าถ้ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย จะชดใช้ให้เป็นเงินสี่เท่าของราคาของที่ส่ง ออกรวมกับค่าภาษีอากรทุกประเภท

การลดขั้นตอนการตรวจสอบสินค้าส่งออกนี้ ใช้งบพืชไร่บางชนิดตั้งแต่ที่ระบุไว้แล้วเท่านั้น การกำหนดประเภทพืชไร่ไว้เช่นนี้เป็นการแสดงว่ากรมศุลกากรมีความหวังว่าความหุละหลวมคงจะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กรมฯ ยังมีความเห็นอีกว่า ผู้ที่เคยมีประวัติการส่งออกจะช่วยให้ควบคุมได้รัดกุม กรมฯ จึงระบุว่า ผู้ที่มีหลักฐานแสดงการส่งออกพืชไร่ไม่น้อยกว่า 3 ปีแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดขั้นตอนการตรวจสอบ

ความหวังที่สำคัญของกรมฯ อยู่ที่หนังสือรับรองของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่า มีการตรวจสอบของจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้จากพนักงานหลายฝ่ายแล้วได้แก่ ทั่วแทนผู้ซื้อในต่างประเทศ พนักงานตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และพนักงานของหอการค้าแห่งประเทศไทย

แต่ความหวังนี้อาจพังทลาย ถ้าหากว่าข้าราชการกรมศุลกากรเพียงแต่ขอคู่มือหนังสือรับรองและเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนหรือไม่ โดยไม่สนใจที่จะสืบสวนสอดส่อง สืบค้นรับฟังและติดตามพฤติกรรมที่อาจผิดกฎหมายในเรื่องนี้ ในขณะเดียวกัน ความรับผิดชอบในการควบคุมการส่งออกที่ผิดกฎระเบียบได้ถูกแบ่งไปให้กระทรวงพาณิชย์ เพราะการใช้หนังสือรับรองของกระทรวงนี้ เป็นหลักฐานสำคัญในการพิจารณาเอกสาร

ความผิดหวังอาจเลวร้ายขึ้นไปอีก ถ้าหากเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการตรวจเอกสารเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดในการปลอมแปลงหลักฐานเอกสารเสียเอง จริงอยู่การกระทำเช่นนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย ๆ แต่ความคลาดเคลื่อนของหลักฐานเอกสารในระบบราชการมีตัวอย่างเห็นมากมาย ขนาดรองอธิบดีกรมตำรวจคนปัจจุบันยังมีข่าวในหนังสือพิมพ์ ยืนยันซ้ำแล้วซ้ำอีกว่าหลักฐานทะเบียนวันเดือนปีเกิดของท่านที่แจ้งไว้กับทางราชการไม่ตรงกับความเป็นจริง

ปัญหาเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการบริหารราชการ

กรณีตัวอย่างของกรมศุลกากรชี้ให้เห็นส่วนคี่ส่วนเสียของการตัดทอนระเบียบ และลดขั้นตอนการทำงานของทางราชการ ในขณะที่เอกชนอาจได้รับประโยชน์จากความรวดเร็วของการได้รับบริการ ปัญหาอาจเกิดขึ้นอีกหลายอย่างที่ทำให้ผลงานของส่วนราชการนั้น ๆ ขาดความรัดกุม และเป็นช่องโหว่ให้เกิดปัญหาที่โยงใยไปถึงปัญหาอื่น ๆ อีก

ความผิดพลาดของกระทรวงพาณิชย์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในการออกหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทฯ จะต้องทำให้เกิดความหละหลวมในการ

ควบคุมการส่งออกทั้ง ๆ ที่กระทรวงพาณิชย์ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศ เมื่อมีการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศ

ปัญหาที่สมมติขึ้นมาี้ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นจริง เป็นแต่เพียงตัวอย่างของช่องโหว่ที่เกิดจากการลดขั้นตอนการตรวจสอบ คำถามสำคัญที่น่าจะพิจารณา คือ การส่งข้าวและพืชไร่ที่กำหนดไปขายต่างประเทศมีความสำคัญมากจนยอมให้เกิดความ หละหลวมในการส่งออกได้ใช่หรือไม่ ถ้าหากว่ายอมก็ไม่จำเป็นต้องเสียเวลาพิจารณาวิเคราะห์ว่า มีความเสียหายในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง

แต่ถ้าไม่ยอมพิจารณาปัญหาว่า จะเกิดความหละหลวมหรือไม่ เพราะมีความมั่นใจว่า การลดขั้นตอนการตรวจสอบไปสองขั้นนี้ จะไม่เกิดความหละหลวม ก็จะต้องตั้งคำถามใหม่ว่ามีความมั่นใจเช่นนั้น เป็นเพราะชนิดของพืชไร่ที่กำหนดไว้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กำหนดได้ว่า จะสามารถตรวจสอบได้อย่างรัดกุมใช่หรือไม่ ถ้าหากตอบว่าใช่ก็อาจจะได้แต่รอเวลาที่กรมศุลกากรจะขยายจำนวนชนิดของพืชไร่ที่กำหนดให้มากขึ้น และหวังว่าต่อไปคงจะครอบคลุมสินค้าส่งออกประเภทอุตสาหกรรมทั้งหมดด้วย

การตัดทอนระเบียบและลดขั้นตอนของทางราชการยอมช่วยให้เอกชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้น เป็นสิ่งที่แน่นอน แต่สิ่งที่ไม่แน่นอนก็คือ ความหละหลวมที่อาจมีขึ้นจากช่องโหว่และปัญหาโยงใยที่อาจตามมา ทำให้เกิดความสงสัยว่า จะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อส่วนรวมหรือไม่ คงได้สมมติคำถามต่างๆไว้ข้างบนนี้

การตัดทอนระเบียบและลดขั้นตอนของทางการจึงไม่ใช่การแก้ปัญหาก็แท้จริงในการทำงานของส่วนราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและธุรกิจภาคเอกชน ได้กล่าวไว้แล้วแต่ตอนต้นว่า ปัญหาเรื่องระเบียบของทางราชการมีด้วยกันทั้งนั้น ไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่เร่งพัฒนา การแก้ปัญหในการทำงานเพื่อประชาชนของทางราชการ จะต้องเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในระบบราชการของเรา ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว เมื่อแก้ปัญหเหล่านี้ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นโรคเฉพาะตัว จึงจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหที่เป็นโรคประจำตัวของระบบราชการทั้ง

หลายต่อไป สำหรับผู้อ่านที่ยังสับสนในแนวสมมติฐานนี้ ขอให้พลิกกลับไปอ่านข้อความในหัวข้อแรก ๆ เสียใหม่

แนวทางที่จะแก้ปัญหาโรคเฉพาะตัว ให้ระบบราชการไทยมีคุณภาพในการทำงานที่ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยทางการบริหาร หลักของการบริหารที่ดีคือ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดโดยมีการเอาใจใส่ควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย ในกรณีเทคโนโลยีการบริหารที่ทันสมัยในเรื่องการวางแผนและบริหารทรัพยากรสามารถนำมาใช้ได้

การศึกษาหลักวิชาของเทคโนโลยีใหม่ๆ นี้ มีรายละเอียดมากมาย มีเทคนิคหลายอย่างในการวางแผนและติดตามผลงาน เช่น Gantt Chart, Work Breakdown Schedule (WBS), Network Analysis (PERT and CPM), Management by Objectives (MBO), Quality Control Circle (Q.C.C.) เป็นต้น

แต่การนำเทคนิคต่างๆ เหล่านี้ ไปใช้โดยตรงไม่แน่ว่าจะทำให้เกิดผลดีถึงประสงค์เสมอไป เพราะการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ แม้จะมีเป้าหมายสูงส่ง แต่อาจไม่เกื้อหนุนกันในการที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยส่วนรวมในประเทศ (Pareto-optimum) ในวงราชการได้มีการบรรยายฝึกอบรมเรื่องเหล่านี้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ทำให้บุคคลหลายคนเกิดความสงสัยว่า หลักวิชาเหล่านี้ไม่ได้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ที่จะช่วยให้ระบบราชการไทยทำงานมีคุณภาพดีขึ้น ในที่นี้ จึงจะอภิปรายแนวคิดพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องว่าเทคนิคต่างๆ เหล่านี้ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับระบบราชการได้จริง

หน่วยของค่าใช้จ่ายและการวัดภารกิจ การบริหารงานทุกอย่างต้องมีค่าใช้จ่าย จึงต้องมีการวัดผลงานว่าคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ วิธีการวัดอย่างง่าย ๆ คือ วัดหน่วยของค่าใช้จ่าย (unit cost) และวัดภารกิจ (workload measure)

ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน แบ่งได้เป็น 5 อย่าง คือ ค่าแรงและค่าจ้างเงินเดือน ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าทรัพย์สินและครุภัณฑ์ ค่าซื้อบริการจากหน่วยงานอื่น และค่าใช้จ่ายทางอ้อมอื่น ๆ (เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าเช่า)

การวัดหน่วยของค่าใช้จ่าย (unit cost) เพื่อให้ทราบว่า จะได้ผลงานคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ กระทำโดยนำค่าใช้จ่ายทั้งหมดมาคำนวณเทียบกับหน่วยของผลงาน ค่าใช้จ่ายของผลงานแต่ละหน่วยจะเป็นตัวชี้ว่า การบริหารนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่

การคำนวณหน่วยของค่าใช้จ่ายนี้ อาจกระทำได้ลำบากในกรณีที่ทางราชการไม่มีตัวเลขครบถ้วน วิธีกรออีกวิธีหนึ่งซึ่งอาจกระทำได้สะดวกกว่าในระบบราชการคือ การวัดภารกิจ (workload measure) ซึ่งกระทำโดยเปรียบเทียบเวลาที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานแต่ละหน่วยให้มีคุณภาพในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ถือเกณฑ์เวลาของผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เป็นหลัก

การวัดภารกิจ (workload measure) นี้ใช้กันแพร่หลายในส่วนราชการระดับท้องถิ่นในสหรัฐ¹⁰ ปัญหาของการวัดตามวิธีกรนี้ อยู่ที่การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลงาน และมาตรฐานการทำงาน (work standard) จะต้องใช้ข้อมูลจากหลายแห่งเพื่อให้เกณฑ์การวัดเชื่อถือได้ ผลของการวัดจะทำให้ทราบว่า หน่วยราชการหนึ่ง ๆ มีผลงานเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง ประสิทธิภาพของฝ่ายใดเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และควรจะมีการวางแผนกำลังคนในหน่วยงานเสียใหม่อย่างไร

การวางแผนและค่าความสิ้นเปลือง การที่จะวางแผนไม่ให้เกิดความสูญเสียนหรือสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ จะต้องมีการดำเนินงาน 4 ขั้นตอนคือ ขั้นแรก กำหนดมาตรฐานเพื่อจะวัดให้ได้ว่า การทำงานอย่างไรจึงจะเรียกว่านอกเหนือไปจากแผนการที่กำหนด ขั้นที่สอง กำหนดวิธีการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการดำเนินงานทั้งหมด ขั้นที่สาม เปรียบเทียบข้อมูลจากการติดตามผลว่าห่างจากแผนการที่กำหนดไว้เพียงใด และขั้นสุดท้าย ดำเนินงานแก้ไขการดำเนินงานที่เบี่ยงเบนไปจากแผน

การวางแผนกับการประเมินผลงานเป็นสิ่งที่แยกจากกันไป การวางแผนเป็นการตัดสินใจว่า จะมีแนวทางดำเนินการตามเป้าหมายอย่างไร ภายใต้กรอบของสภาวะแวดล้อมและเทคโนโลยี ส่วนการประเมินผลงานเป็นการติดตามผลของการปฏิบัติเพื่อ

ให้ทราบว่า จะแก้ไขสิ่งที่ตัดสินใจไปแล้วให้ดีขึ้นในอนาคตต่อไป แต่การที่จะวางแผนงาน และประเมินผลได้อย่างต่อเนื่องจะต้องอาศัยการพิจารณาวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย และการควบคุมติดตามการใช้จ่ายเป็นสะพานเชื่อมโยง กล่าวคือ นักบริหารจะตัดสินใจในการวางแผน ได้ถูกต้องก็ต่อเมื่อทราบค่าใช้จ่าย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่หวังจะได้รับ และเมื่อกำหนดแผนงานและโครงการลงไปแล้ว ก็จะต้องเอาใจใส่ควบคุมติดตาม (monitor) การปฏิบัติงานเพื่อให้แน่ใจว่าได้ใช้จ่ายไปอย่างเหมาะสม

ค่าใช้จ่ายที่สำคัญประเภทหนึ่งในการวางแผน คือ ค่าความสิ้นเปลือง (opportunity cost)¹¹ ค่านี้คือค่าใช้จ่ายในการสูญเสียโอกาสที่ไม่ได้ทำสิ่งที่มีประโยชน์มากกว่าสิ่งที่กำลังกระทำอยู่ตามแผนงาน ค่าความสิ้นเปลืองเป็นผลประโยชน์สูงสุดที่ควรจะได้รับ ถ้าหากใช้ทรัพยากรไปปฏิบัติงานในเรื่องอื่น แทนที่จะกระทำเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่

การใช้ทรัพยากรเพื่อดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการหนึ่งๆ เป็นการตัดโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรนี้เพื่อกิจการอื่น เงินงบประมาณแผ่นดินที่ทางราชการได้ใช้ไปในเรื่องต่างๆ ทำให้ไม่สามารถนำเงินนี้ไปใช้ในเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่า การที่จะทราบว่า ค่าความสิ้นเปลือง (opportunity cost) ของกิจการหนึ่งเป็นเท่าใด จะต้องมีการเปรียบเทียบทางเลือกที่อาจดำเนินการได้ในการใช้ทรัพยากรหนึ่งๆ ให้ครบถ้วน นักบริหารจะต้องวิเคราะห์หาผลประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับหากนำทรัพยากรไปใช้ในทางอื่น จึงจะทราบได้ว่าผลประโยชน์ที่เสียไปเนื่องจากการดำเนินการตามที่กระทำอยู่เป็นเท่าใด

ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการตามโครงการหนึ่งๆ อาจใช้ดำเนินงานในเรื่องที่เป็นประโยชน์มากกว่าได้ การใช้ที่ดิน เงินงบประมาณ และเวลาในโครงการที่หนึ่ง ทำให้ไม่สามารถมีทรัพยากรที่จะใช้สำหรับโครงการที่สองได้ ทั้งๆ ที่โครงการที่สองอาจมีประโยชน์มากกว่า การวิเคราะห์ค่าความสิ้นเปลือง (opportunity cost) นี้ จึงจะช่วยให้ทราบความสูญเสียอีกทางหนึ่งของการบริหาร

ประสิทธิผลกับความสูญเสีย ในการวิเคราะห์ความสูญเสียในการทำงานของทางราชการ อาจเน้นเกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) มากเกินไป ทำให้ละเลยเกณฑ์ประสิทธิผล (effectiveness) ทั้งนี้เพราะเกณฑ์ประสิทธิภาพสามารถชี้ให้เห็นได้ชัดกว่าว่าการทำงานในเรื่องหนึ่งๆ นั้นมีความสูญเสียเป็นค่าเท่าใด

หลักของประสิทธิภาพคือ การเปรียบเทียบต้นทุน (input) กับผลงานหรือผลผลิต (output) ถ้าจะทำงานให้มีประสิทธิภาพจะต้องใช้ต้นทุนสร้างผลงานหรือผลผลิตให้ได้มากที่สุด ถ้าหากทำงานโดยมีผลผลิตน้อย ก็เรียกว่าขาดประสิทธิภาพ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าประสิทธิภาพคือ การใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด¹²

แต่การทำงานให้มีประสิทธิภาพโดยไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ หรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อาจทำให้ประสิทธิผลของงานเสียไปได้ เช่น เมื่อพยายามลดหน่วยของค่าใช้จ่าย (unit cost) ให้ต่ำลง ทำให้ได้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น แต่คุณภาพของบริการที่ให้แก่ประชาชนอาจลดลง

เกณฑ์ประสิทธิผล (effectiveness) เน้นผลกระทบ (impact) ของกิจการงานที่ปฏิบัติมากกว่าความประหยัด (economy) ผลกระทบนี้คือ มาตรการที่จะวัดว่าผลงานของทางราชการได้บรรลุเป้าหมายหรือไม่ แทนที่จะถือเรื่องการประหยัดเป็นสำคัญที่สุด งานของรัฐบาลจะต้องเน้นความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประชาชนให้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน กิจการงานของทางราชการจะถือว่ามีประสิทธิผล ก็ต่อเมื่อปฏิบัติได้สำเร็จตามเป้าหมาย ทำงานได้ผลอย่างจริงจัง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่จะได้บริการจากรัฐ

การประหยัดในระบบราชการอาจทำให้เกิดความสูญเสียในบางเรื่องได้ ถ้าหากนักบริหารละเลยเกณฑ์ประสิทธิผล (effectiveness) ตัวอย่างง่ายๆ เช่น ถ้าจะลดจำนวนรถยนต์ขะลงเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายสิ่งปฏิภูลในเมืองอาจเพิ่มมากขึ้น บางครั้งรัฐบาลอ้างว่าทำเพื่อเป้าหมายอย่างหนึ่ง เป็นการแสดงว่ามีความสำเร็จในการทำงาน แต่แท้ที่จริงเป้าหมายนั้นหาได้สนองความต้องการและความจำเป็นที่สำคัญของประชาชนไม่ เช่น โกรง

การ ก.ส.ช. แทนที่จะมีเป้าหมายเพื่อการสร้างงานในฤดูที่ว่างจากการทำนา ควรจะมุ่งสร้างความรู้ที่ทันสมัยด้านการเกษตรแก่ชาวชนบท ซึ่งจะคุ้มกับจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ไปปีละหลายพันล้าน เมื่อกำหนดเป้าหมายไว้ไม่สนองการแก้ปัญหาหลักของประชาชนส่วนใหญ่ การปฏิบัติงานที่อ้างว่ามีประสิทธิภาพก็อาจขาดประสิทธิผลได้

ผลกระทบของกิจการงานภาครัฐ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยรวม รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบทางอ้อมที่อาจเกิดขึ้นในทางไม่ได้ตั้งใจ¹³ เช่น สร้างเงื่อนไขชลประทาน ทำให้ต้องทำลายป่า และอาจทำให้สัตว์บางชนิดสูญพันธุ์ การพิจารณาประสิทธิผลในระบบราชการจึงเป็นเรื่องยุ่งยากไม่เหมือนกับการบริหารธุรกิจภาคเอกชน เป้าหมายสำคัญของธุรกิจคือการได้รับผลกำไร การที่จะได้กำไรต้องใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพที่สุด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของวงการบริหารภาคเอกชนจึงมีความเชื่อมโยงกันอย่างสนิท ส่วนในระบบราชการถ้าเพิ่มประสิทธิภาพ อาจลดประสิทธิผลลงได้

ในการวัดประสิทธิผล (effectiveness measures) อาจดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอนคือ¹⁴ ขั้นแรก กำหนดเป้าหมายโดยแบ่งกิจการงานที่ต้องกระทำออกเป็นประเภทให้ชัดเจน และระบุว่ากิจการแต่ละอย่างมีความสัมฤทธิ์ผลในขณะนั้นเป็นอย่างไร ขั้นที่สองศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบ (impact) ของการใช้ทรัพยากรของทางราชการ เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้น และขั้นที่สาม กำหนดระดับความสัมฤทธิ์ผลที่ประสงค์และความพยายามที่ต้องใช้ในการทำงานให้เกิดผลกระทบตามที่ต้องการ

ปัญหาสำคัญของการวัดประสิทธิผลคือ เป้าหมายของกิจการต่างๆ มักจะหลวมกันไม่สามารถแยกจากกันได้โดยเด็ดขาด เมื่อมีความหลวมของเป้าหมาย การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบจึงเป็นสิ่งที่ยุ่งยาก ดังนั้น การวัดประสิทธิผลจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์การเพิ่มของหน่วยสุดท้าย (marginal approach) คือเป็นการเปรียบเทียบในสถานการณ์ปัจจุบันเท่านั้น

การปรับปรุงเพื่อลดความสูญเสีย จะทำให้เกิดกระบวนการทำงานใหม่ที่ กระตุ้นให้ทุกคนต้องมีความรู้สึกรับผิดชอบในหน้าที่ของตนมากขึ้น การปรับปรุงเช่นนี้ หมายถึง ความเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะต่อต้าน เพราะบุคคล ส่วนใหญ่แม้จะมีการบ่นตำหนิระบบงานปัจจุบัน แต่ก็ยังพอใจที่จะทำงานตามวิธีการที่ตน ทำอยู่

การที่จะปรับปรุงได้จึงต้องอาศัยนักบริหาร ซึ่งมีทัศนคติที่ถูกต้องในการ ทำงาน ความเข้าใจในระบบทั้งหมด ประกอบกับการที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ ต่อประชาชน การที่จะนำหลักวิชาทั้งหมดมาใช้ให้ครบถ้วนทีเดียวเลยย่อมเป็นไปได้ แต่จะต้องมีการริเริ่มค่อยๆ เปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ เพื่อให้ระบบราชการของเรามีความ กระฉับกระเฉง และความคล่องตัวในการทำงานเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

ความสงสัย

ความเข้าใจผิดที่ว่า การทำงานในระบบราชการปัจจุบันล้าหลังกว่าการ ทำงานของภาคเอกชนมากควรจะต้องปรับปรุงเสียให้ถูกต้อง ความเป็นจริงคือ แม้ขั้นตอนการ บริหารในภาครัฐและภาคเอกชนมีกระบวนการทำนองเดียวกัน แต่ความสอดคล้อง ระหว่างประสิทธิภาพ (efficiency) กับประสิทธิผล (effectiveness) ในสองระบบงานนี้ไม่ เหมือนกัน

ในขณะที่ธุรกิจภาคเอกชนสามารถเพิ่มประสิทธิผลได้ด้วยการเพิ่มประสิทธิ ภาพ ระบบราชการไม่สามารถทำเช่นนั้น เมื่อทางราชการต้องการเพิ่มประสิทธิภาพใน การทำงาน อาจจำเป็นต้องลดประสิทธิผล ในขณะที่เดียวกันจะมุ่งสร้างประสิทธิผล ก็ไม่ สามารถทำได้ถนัดเหมือนอย่างเอกชน เพราะมีความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และกลไก ทางการเมืองในประเทศเป็นตัวแปรสำคัญต่อการกำหนดเป้าหมายของการบริหาร

ธุรกิจเอกชนสามารถสร้างประสิทธิผลได้ เพราะมีเป้าหมายที่แน่ชัดว่าจะ ต้องแสวงหาผลกำไร จะให้กำไรต้องบริหารทรัพยากรอย่างประหยัดได้ นั่นคือเอกชนจะ

ได้ประสิทธิผลต้องอาศัยประสิทธิภาพประสานกันไป แต่ในการทำงานของทางราชการ เป้าหมายต้องเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพราะกลไกการต่อรองทางการเมือง และความผันผวนของสังคม จะทำให้เกิดผลกระทบนอกแผน (spillover effects) อยู่ได้ตลอดเวลา

ปัญหาของระบบราชการไทยจึงไม่ได้อยู่ที่การทำงานล่าช้ากว่าภาคเอกชน การวิเคราะห์ปัญหานี้จะต้องพิจารณาว่า สิ่งใดเป็นต้นเหตุให้ระบบราชการของเรามีประสิทธิภาพน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เรื่องนี้อาจเทียบได้กับการเป็นโรคร้ายไข้เจ็บ โดยตั้งคำถามว่าระบบราชการไทยมีโรคอะไรบ้างซึ่งระบบราชการของต่างประเทศที่เจริญแล้วไม่เป็นโรคที่ระบบการทำงานของเราเป็นนี้อาจเรียกว่า โรคเฉพาะตัว

ความพยายามที่จะแก้ไขระบบราชการให้มีคุณภาพไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเริ่มกระทำในประเทศไทย นับตั้งแต่ก่อนถึงพุทธกาลในสมัยรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ทางราชการได้พยายามอย่างจริงจังที่จะศึกษาปรับปรุงการทำงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพทันสมัยไม่มีวัน แต่ละปีที่จะมีการทำหนังสืออย่างรุนแรงในสื่อมวลชนว่า จะต้องมีการแก้ไขระบบราชการให้ถูกต้องเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

แต่การมองปัญหาที่จะแก้ไขเท่าที่ผ่านมาไม่น้อยกว่า 30 ปี เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ความรุนแรงของความเสียหายจากความบกพร่องในเรื่องต่างๆ ของทางราชการ เรื่องที่ถือว่าร้ายแรงที่สุดคือ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ความพยายามที่จะแก้ไขเรื่องนี้ทำให้เกิดการตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อบ้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่หลังจากตั้งมาหลายปีแล้ว บุคคลส่วนใหญ่ก็รู้สึกว่าได้แก้ปัญหอะไรมาหนัก

ในการแก้ไขปัญหของระบบราชการนี้ จึงไม่ควรพิจารณาว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องของทางราชการเรื่องใดมีความรุนแรงกว่ากัน แล้วพยายามแก้ไขปัญหที่รุนแรงมาก่อน แทนที่จะพิจารณาเช่นนี้ ควรจะศึกษาวิเคราะห์จากสมมติฐานว่า สิ่งที่เป็นต้นเหตุให้ระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพและคุณภาพน้อยกว่าการทำงานในภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นคนละอย่างกับสิ่งที่เป็นปัญหาทำให้เกิด

ความบกพร่องในระบบราชการในประเทศต่าง ๆ และปัญหาความบกพร่องของระบบราชการในประเทศต่าง ๆ จะสามารถผ่อนคลายนลงได้ ถ้าหากว่า แก้ไขปัญหาต้นเหตุที่ทำให้คุณภาพของระบบราชการไทยต่ำกว่าประเทศที่เจริญก้าวหน้าแล้วเสียก่อน

➤ ปัญหาที่ระบบราชการไม่ว่าในประเทศใดจะต้องประสบอยู่แล้วคือ การมีระเบียบพิธีการและขั้นตอนมากในการทำงาน และการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วยังมีปัญหานี้ ไม่สามารถขจัดให้หมดไปโดยสิ้นเชิงได้ ปัญหาประเภทนี้อาจเปรียบเทียบได้ว่าเป็นโรคประจำตัวของระบบราชการ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีปัญหาเหล่านี้ไม่รุนแรงเท่าประเทศเร่งพัฒนา เพราะมีกลไกทางการเมืองที่เป็นระเบียบเรียบร้อยในการควบคุมข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำให้มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างสอดคล้อง และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ผู้เขียนได้ศึกษารวบรวมหลักฐานข้อมูลมาเพื่อชี้ให้เห็นว่า สมมติฐานที่ถูกตั้งคือจะต้องแก้โรคเฉพาะตัวก่อนจึงค่อยแก้โรคประจำตัว ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวของระบบราชการในประเทศเร่งพัฒนาโดยเฉพาะประเทศไทย คือการขาดประสิทธิภาพ ขาดมาตรฐานในการทำงาน ขาดความสุจริต และขาดการประสานงาน ผู้เขียนได้รวบรวมหลักฐานตัวอย่างมาชี้ในการอธิบายรายละเอียดของปัญหาเหล่านี้แล้ว

ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวนั้น มิใช่ว่าจะเป็นเฉพาะในประเทศไทย แม้ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวหลายอย่าง แต่ในการศึกษาเรื่องนี้ไม่ได้มีการพิจารณาพาดพิงไปถึง ในที่นี้จึงจะยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นว่า การที่ระบบราชการมีปัญหาเป็นสิ่งที่ต้องบังเกิดในทุกประเทศ ปัญหาเฉพาะที่เกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น การเข้มงวดกับมาตรฐานและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ในภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค และเป็นการแก้ไขปัญหามลภาวะ การมีระเบียบและกฎเกณฑ์มากในการขยายกิจการ และการรวมกลุ่มลงทุนธุรกิจของบริษัทเอกชน เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนของภาคเอกชนต้องสูงขึ้น และมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างสหพันธ์แรงงานกับฝ่ายบริหารของธุรกิจต่าง ๆ

การแก้ไขโรคเฉพาะตัวของประเทศไทยต้องอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการบริหารมาช่วย ผู้เขียนไม่ได้อธิบายรายละเอียดของเทคนิคแต่ละอย่าง แต่ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าการสร้างความเข้าใจพื้นฐานที่ถูกต้องจะทำให้สามารถนำเทคนิคต่างๆ มาช่วยปรับปรุงคุณภาพการบริหารราชการได้ เทคโนโลยีใหม่ๆ เหล่านี้จะสามารถสร้างความเอาใจใส่ในหมู่ข้าราชการให้เกิดความรับผิดชอบในการควบคุมติดตาม การปฏิบัติให้ได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นผลถูกต้อง เพื่อความสำเร็จของงานราชการทั้งระบบโดยส่วนรวม (Pareto—optimum)

อย่างไรก็ดี มีบุคคลจำนวนมากในปัจจุบันเชื่อว่า การแก้ไขระบบราชการต้องแก้ด้วยการปรับปรุงคุณภาพของตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ บ้างก็ว่าจะใช้หลักจริยธรรมและศาสนาмаกล่อมเกล้าให้มีคุณภาพ งานราชการก็จะดีขึ้นเอง บ้างก็ว่าจะเข้มงวดกวาดขันระเบียบต่างๆ ที่จะทำให้ข้าราชการมีคุณภาพ ระบบราชการทั้งระบบจึงจะดี

การแก้ไขคนแต่ละคนที่เป็นข้าราชการให้มีคุณภาพจะไม่ช่วยให้ระบบราชการดีขึ้นเองโดยอัตโนมัติ ลองนึกว่าถ้าเอาชิ้นส่วนของเครื่องกลียี่ห้อที่ดีที่สุดมาวางเรียงกัน จะทำให้เกิดเครื่องจักรที่มีความสามารถในการผลิตสิ่งต่างๆ ได้หรือไม่ ย่อมเป็นไปได้ เพราะเครื่องจักรแต่ละอย่างต้องนำชิ้นส่วนต่างๆ มาประกอบกันอย่างสนิท เพื่อให้ทำงานอย่างสัมพันธ์กันโดยไม่ขาดตอน ความเข้าใจในการประกอบเครื่องจักรเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่ามีชิ้นส่วนของเครื่องจักรครบทุกชิ้น แต่ถ้าไม่สามารถประกอบได้ ก็หาเครื่องจักรนั้นใช้ไม่ได้

การทำงานของระบบราชการต้องอาศัยกลไกที่ส่งเสริมการปฏิบัติของข้าราชการทุกคนให้สอดคล้องสนับสนุนกัน การมีจริยธรรมดี มีคุณธรรมสูง มีส่วนช่วยในการทำงานให้ดี แต่ถ้าขาดกลไกการบริหารงานที่ดี ถึงจะมีจริยธรรมและคุณธรรมสูงสักเท่าใด ก็ทำได้ทำให้ระบบงานดีขึ้นได้ไม่ ส่วนการกวาดขันระเบียบวินัยของข้าราชการ

เป็นการสกัดกั้นความประพฤติในบางเรื่องเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการส่งเสริมให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

เทคนิคการบริหารเท่านั้น ที่จะช่วยให้เกิดการดำเนินงานของราชการที่มีผลงานเข้าขั้นมาตรฐาน เกิดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองความต้องการของประชาชน การที่จะบังเกิดสิ่งเหล่านี้ได้ ต้องมีนักบริหารที่เอาใจใส่ควบคุมติดตามผลการปฏิบัติราชการ ไม่ใช่กับบริหารที่คอยนั่งเก้าอี้คนตรีครวละ 4 ปี

เชิงอรรถ

1. แปลจาก "The important thing for Government is not to do things which individuals are already doing, and to do it a little better or a little worse, but to do those things which at present are not being done at all." Quoted in Jones, Leroy P., and Sakong, Il, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, p. 7.
 2. Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, pp. 143, 162-163.
 3. มีคำอธิบายอย่างชัดเจนถึงบทบาทของนักธุรกิจภาคเอกชนในกระบวนการทางการเมือง ใน Weidenbaum, Murray L., *Business, Government and the Public*, pp. 273-284
 4. Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, pp. 321-326
Oxenfeldt, Alfred R., *Economics for the Citizens*, pp. 4-12, 113
 5. ให้เปรียบเทียบความเห็นในเรื่องนี้กับ Dunsire, Andrew, *Implementation in a Bureaucracy*, pp. 125-149; Hood, Christopher C., *The Limits of Administration*, pp. 3-28
 6. อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ ได้ใน Redford, Emmette S., *Administration of National Control*, pp. 8-9; Herring, E. Pendleton, *Public Administration and the Public Interest*, pp. 3-6, 377-399
 7. ให้เปรียบเทียบความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในประเทศเร่งพัฒนา และการยกระคับคุณภาพของระบบราชการ ใน Bubanakis, Michael, *Budget Reform for Government*, pp. 90-100; Steiss, Alan Walter, *Management Control in Government*, pp. 135-162
-

8. ล้วน ปางสุข, รวบรวม, *คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร*, หน้า 134 - 137 กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, *สมุดคู่มือเจ้าหน้าที่ขาออก กองสารวัตร กรมศุลกากร*, หน้า 314 - 357
 9. โครงการฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร, *การฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร 16 ส.ค. - 26 ก.ย. 27*, หน้า 2-3, 9-21, 66-70; กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, *op.cit.*, หน้า 1-94
 10. Steiss, *op. cit.*, p. 142
 11. อ่านเพิ่มเติมได้ใน *Ibid.*, pp. 88-89
 12. Musgrave, Richard A., and Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, pp. 62-63
 13. Anderson, James G., *Public Policy Making*, p. 11
Haveman, Robert H., and Margolis, Juhues, *Public Expenditure and Policy Analysis*, pp. 7-10
 14. Uveges, Joseph A., *Public Administration*, pp. 7-8, 49-51;
Steiss, *op. cit.*, p. 105
-

บรรณานุกรม

- Anderson, James G., *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, N.Y., 1979, 200 pp.
- Babunakis, Michael, *Budget Reform for Government*, Quorum, N.Y., 1982, 231 pp.
- Burkhead, Jesse, *Government Budgeting*, John Wiley and Sons, N.Y., 1956, 498 pp.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, and Company, Boston, 1967, 292 pp.
- Dunsire, Andrew, *Implementation in a Bureaucracy*, st. Martin's, N.Y., 1978, 260 pp.
- Haveman, Robert H., and Margolis, Julius, *Public Expenditures and Policy Analysis*, Markham, Chicago, 1970, 596 pp.
- Herring, E. Pendleton, *Public Administration and Public Interest*, McGraw-Hill, N.Y., 1936, 416 pp.
- Hood, christopher C., *The Limits of Administration*, John Wiley, London, 1976, 213 pp.
- Jones, Leroy P. and Sakong II, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, Harvard U., Mass., 1980, 434 pp.
- Musgrave, Richard A., and Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Tokyo, 1980, 841 pp.
- Oxenfeldt, Alfred R., *Economics for the Citizen*, Rinehart, N.Y., 1954, 746 pp.
- Redford, Emmette S., *Administration of National Control*, Macmillan, N.Y., 1952, 403 pp.
- Steiss, Alan Walter, *Management Control in Government*, Lexington, Mass., 1982, 339 pp.
- Uveges, Joseph A., *Public Administration*, Marcel Dekker, N.Y., 1982, 134 pp.
- Weidenbaum, Murray L., *Business, Government, and the Public*, Prentice-Hall, N.Y., 1977, 336 pp.
- กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, *หนังสือคู่มือกองตรวจสินค้าขาออก*, กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, กทม., 2520, 357 หน้า
- โครงการฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร, *การฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร 16 ส.ค. - 26 ก.ย. 27*, กรมศุลกากร, กทม., 2527, 94 หน้า
- ล้วน ปางสุข, รวบรวม, *คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร*, โรงพิมพ์อักษรสมัย กทม., 2525, 386 หน้า