

บทบรรณาธิการ

จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ

อารัมภบท

การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาในระยะเวลา 25 ปี ได้ยกฐานะทางเศรษฐกิจ และได้เพิ่มรายได้ประชาชาติถึง 18 เท่าตัว แต่ก็ได้สร้างปัญหาทางสังคม และการดำรงชีวิตของประชาชนจำนวนมาก เช่นในปี พ.ศ. 2529 มีคนว่างงานนับล้านและประเทศต้องขาดดุลการค้าสูงกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2504 ถึง 26 เท่าตัว จึงทำให้มีการวิจารณ์ว่า การพัฒนาที่ผ่านมาเป็นเพียงการก้าวจุนผู้มีอำนาจในระบบสังคมให้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรที่เพิ่มขึ้นเพื่อรักษาอำนาจต่อไป ประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจนโดยเฉพาะเกษตรกรไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะกระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึง จะต้องอาศัยองค์การบริหารของรัฐที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติการให้ได้ผลอย่างจริงจัง ปัญหาการบริหารงานภาครัฐมีมากมาย ยิ่งถ้ามองปัญหาในแง่มุมมองต่างกันยิ่งจะเห็นเป็นปัญหานั้นๆ เช่น อาจเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณ การไม่มีนโยบายที่แน่นอน การทุจริตและประพฤติมิชอบ ความผิดพลาดของกฎระเบียบและข้อ

บังคับ ความล่าช้าของการปฏิบัติงานและความหละหลวมของการบังคับบัญชา การขาดการประสานงาน ฯลฯ

เมื่อมองปัญหาที่แท้จริงซึ่งเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ จะเห็นว่าปัญหาตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ คือ รากเหง้าของปัญหาทั้งหมด ข้าราชการคือผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้นโยบายของรัฐสำเร็จผล การปฏิบัติงานในทุกๆ เรื่องที่เป็นปัญหาเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งหลายซึ่งมีข้าราชการประจำทำงานอยู่ ถ้าข้าราชการมีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติไม่ตรงกับงานที่ตนมีอำนาจหน้าที่ ก็เชื่อได้ว่าปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น เพราะข้าราชการแต่ละคนจะไม่สามารถปฏิบัติการกิจในความรับผิดชอบของตนให้เรียบร้อยไปได้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มิได้พิจารณาค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการบริหารงานของรัฐ คณะผู้วางแผนมองเห็นแต่ปัญหาของการกำหนดระบบวิธีบริหาร องค์การบริหาร และกลไกการบริหารที่จะประสานงานอย่างเป็นระบบครบวงจรในการพัฒนาประเทศ เมื่อมองปัญหาได้เพียงเท่านั้น การพิจารณาแก้ไขก็จำกัดอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาในภาคราชการ โดยวางกลยุทธ์ในการแก้ไข้ปัญหาโดยตรงไว้ 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก เป็นแนวทางในการประสานแผนงาน แผนการจัดสรรรายจ่าย แผนการหารายได้ และแผนการจัดสรรกำลังคน อีกแนวทางหนึ่ง เป็นแนวทางการปรับปรุงกำลังคนภาครัฐบาลในด้านคุณภาพและปริมาณ

ในบทนำของแผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดเจตนารมณ์ที่จะแก้ไข้ปัญหาหลัก ๆ 5 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มุ่งพัฒนาปรับการทำงานของทางราชการให้เข้าสู่ระบบแผนงาน เพื่อให้เกิดการประสานงาน และการทำงานอย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง มุ่งพัฒนาข้าราชการและลูกจ้าง ให้มีความสามารถที่จะทำงานตามเจตนารมณ์ข้อแรกได้

ประการที่สาม มุ่งปรับปรุงเครื่องมือการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ เครื่องมือที่จะปรับปรุงมี 2 ประเภท คือ กลไกการประชาสัมพันธ์ของรัฐอย่างหนึ่ง และ อีกอย่างหนึ่ง เป็นกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ประการที่สี่ มุ่งพัฒนาคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการต่างๆ

ประการสุดท้าย กำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ให้ต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๖

ปัญหาเฉพาะตัวของระบบราชการไทย

ระบบราชการจะมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่ๆ ทางการบริหาร ปัญหาของทางราชการอยู่ที่การติดตามผลงาน และความรับผิดชอบของข้าราชการและหน่วยงานทุกแห่ง เทคโนโลยีใหม่ๆ จะช่วยให้ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ได้เช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว การคัดค้านระเบียบหรือลक्षणขั้นตอนของระเบียบ แม้การยกเลิกระเบียบ กฎเกณฑ์ ไม่ใช่เป็นปัจจัยต้นเหตุที่จะช่วยในการติดตามผลงานและความรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาของการมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทำให้มีผู้กล่าวตำหนิว่า ระบบราชการ มีความล้าหลังเมื่อเทียบกับประเทศตะวันตก ความคิดเช่นนี้เป็นการมองปัญหาองค์กรภาครัฐในสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจ แท้ที่จริงไม่ควรกล่าวว่าระบบราชการของเราล้าหลังเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาหรืออิตาลี แต่ควรกล่าวว่าระบบราชการของเราเป็นระบบของประเทศที่ล้าหลัง เพราะว่าการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนั้น ต้องเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีการพัฒนา เศรษฐกิจเป็นอย่างดีแล้วหรือไม่ แต่ประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง จะทำให้การมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ประเทศที่เจริญแล้ว จะมีระบบการเมืองที่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นไปตามหลักเกณฑ์เหตุผล ประชาชนมีความเชื่อมั่นใจว่า รัฐบาลจะเปลี่ยนได้ต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของตนโดยวิธีเดียวเท่านั้น ระบบราชการของประเทศเหล่านี้ จึง

มีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และความสามารถที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เพราะฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายได้¹

ถ้าลองนึกดูว่า สมมติว่าไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์อะไรเลย การปฏิบัติงานทุกอย่างจะขึ้นกับดุลพินิจของข้าราชการและหน่วยงานนั้น ในกรณีเช่นนี้ ความลึกลับย่อมเกิดขึ้นได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีใจบริสุทธิ์ผูกฟ่องยุติธรรมเพียงใด ถ้าเจ้าหน้าที่คิดทุจริต การกลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนยิ่งอาจจะทำได้สะดวกกว่าการมีกฎระเบียบของทางราชการเสียอีก

การมีระเบียบหรือการตัดทอนระเบียบออก จึงไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหาในการให้บริการของทางราชการแก่ภาคเอกชน ความคิดที่ว่าระบบราชการเป็นตัวผู้ร้าย ที่ทำให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ฝังหัวในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่ Adam Smith เป็นต้นมา

Keynes ถึงกับเคยตักเตือนระบบราชการไว้ว่า “งานสำคัญของรัฐคือ ต้องไม่กระทำสิ่งที่เอกชนกำลังทำอยู่แล้ว ไม่ว่าจะทำให้ดีกว่าหรือเร็วกว่าก็ตาม แต่รัฐจะต้องทำสิ่งต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ทำในขณะนี้”²

ผู้ที่ติดตามแนวทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การควบคุมใช้อำนาจของทางราชการไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ภาคเอกชน ยิ่งทางราชการพยายามขยายองค์กรให้กว้างใหญ่ไพศาลขึ้นไปเท่าใด อำนาจของทางราชการที่ยังดูเหมือนมีมากขึ้นนั้น หากได้ทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถควบคุมการปฏิบัติงานถูกต้องรัดกุมขึ้นไม่ ดังที่ Downs ได้อธิบายไว้เป็นกฎชื่อว่า Law of Diminishing Control³

ความคิดเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะว่า การตัดทอนระเบียบกติก การยกเลิกระเบียบกติก ไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงที่ทำให้การทำงานของทางราชการมีปัญหา

หรือหมดปัญหาไปได้ แม้ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร ก็มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยุ่งยากมากมายในระบบราชการ

นักวิชาการหลายคนกล่าวหาว่า ระบบราชการล้าสมัยไม่สามารถไล่ตามการทำงานของภาคเอกชน ซึ่งก้าวหน้าไปกว่าเดิม แต่ที่จริงไม่ใช่เป็นปัญหาเรื่องความล้าสมัย แต่เป็นเรื่องการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ เมื่อทางราชการไม่สามารถให้บริการในระดับมาตรฐานที่เอกชน ประสงค์ จึงเป็นภารกิจของเอกชนที่จะต้องรวมกลุ่มกันบีบบังคับให้ทางราชการมีความเปลี่ยนแปลง เมื่อเอกชนทำเช่นนี้ได้จึงจะเรียกว่า สามารถเข้าสมัยกับระบอบการปกครองประชาธิปไตย

การมีขั้นตอนมากของทางราชการ จึงไม่ใช่การค่อยพัฒนา (การถือว่าค่อยพัฒนาเป็นการมองปัญหาในแง่เศรษฐกิจที่ไม่ควรนำมาปะปนในการพิจารณาลักษณะของระบบราชการ จริงอยู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีขั้นตอนในการทำงานภาครัฐน้อยกว่า แต่ความกระฉับกระเฉงรวดเร็วในระบบราชการของประเทศเหล่านั้น เป็นเพราะการสร้างควมรับผิดชอบที่จะติดตามตรวจสอบผลงานและภาระหน้าที่ที่สำคัญ ในประเทศเหล่านั้นไม่เพียงแต่ข้าราชการการเมืองเท่านั้นที่จะมีความรับผิดชอบสูง แม้สมาชิกรัฐสภาจะมีการสอดส่องความบกพร่อง และความหยาบหลวมในการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอยู่ตลอดเวลา

ประเทศไม่ว่าจะล้าหลังหรือพัฒนาแล้ว จะมีปัญหาของระบบราชการตรงกันอย่างน้อย 2 ประการ ปัญหาเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นโรคประจำตัวของระบบราชการไม่ว่าในประเทศใด⁶

ปัญหาแรก คือ การมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทั้งนี้เพราะการทำงานจะให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจโดยคนเดียวอย่างเด็ดขาดเช่นในบริษัทธุรกิจเอกชนเล็กๆ ไม่ได้ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ มิฉะนั้นการทำงานของทางราชการก็จะเกิดความล่าเอียง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนบางกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีความกว้างใหญ่ ข้าราชการ และเจ้าพนักงานมีจำนวนมาก หมายหลายแสนคน ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่หลายอย่างหลายประการ ทั้งจะกล่าวต่อไปเป็นหัวข้อต่างหาก การติดต่อสื่อสารไม่สามารถติดต่อโดยตรงด้วยวาจาแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนตั้งร้านขายข้าวแกงหรือร้านก๋วยเตี๋ยว ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดูแลตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ทุกเรื่อง

ดังนั้น ในทางราชการจึงต้องมีการเก็บหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร จำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์บังคับให้ปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในระบบราชการ เคยมีผู้คำนวณเล่น ๆ ว่า เอกสารทางราชการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาในปีหนึ่ง ๆ เพียงพอที่จะต่อกันให้ยาวจากโลกนี้ ไปจนถึงโลกพระจันทร์ได้

ปัญหาประการที่สอง คือ การตัดสินใจขาดความรอบคอบ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้เพราะเอกชนต้องการได้รับความสะดวก ต้องการสิทธิพิเศษ ในกรณีที่เป็นบริษัทธุรกิจก็ต้องการให้เข้มงวดกับบริษัทคู่แข่งของตน แต่ขอให้ลุ่มมือลุ่มเท้ากับตน

ยิ่งในประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง ขาดความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการบางส่วนจะมีการวางอำนาจข่มขู่ประชาชน ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มีการประจบสอพลอเพื่อสร้างบารมี ประชาชนต้องเสียประโยชน์จากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม โดยข้าราชการกลั่นแกล้ง หรือสร้างท่าละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การตัดสินใจและการฉ้อโกงในวงราชการเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ปัญหาที่หนึ่งกับปัญหาที่สองช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน เมื่อมีระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้มีการจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาเพื่อความรวดเร็ว ข้าราชการมีอำนาจจากระเบียบของทางการ ทำให้สามารถใช้อำนาจนี้รีดนาทาเร้นประชาชนได้ ถ้าเป็นบริษัทธุรกิจอาจได้รับการกลั่นแกล้งเตะถ่วงให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็น

ปัญหาทั้งสองหรือโรคประจำตัวสองอย่างของระบบราชการนี้ ทำให้เป็นหนทางเกิดความยุ่งยากและอุปสรรคมากมายในการบริหารองค์กรภาครัฐ ความล่าช้ายุ่งยากและ

ความล้มเหลวที่ประชาชนและบริษัทธุรกิจได้รับจากการติดต่อกับทางราชการมีเหลือคณาจนถึงกับมีการประท้วงแย่งคำบ่อย ๆ

ในการพิจารณาลักษณะของระบบราชการในประเทศหนึ่ง จำเป็นต้องยอมรับโรคประจำตัวสองอย่างนี้เสียก่อน กล่าวคือ ระบบราชการต้องมีโรคเช่นนี้ เพราะภารกิจของทางราชการมีมากมาย โรคประจำตัวเช่นนี้จะทำให้หายขาดไปไม่ได้ แต่อาจทำให้ทุเลาเบาบางลงได้

การแก้ไขโรคประจำตัวของระบบราชการให้เบาลงอาจช่วยผ่อนคลายความล่าช้า และความล้มเหลวในการติดต่อกับทางราชการไปได้บ้าง แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาค้นเหตุ ก่อนที่จะวิเคราะห์ไปถึงต้นเหตุ จะขออภิปรายถึงภารกิจของทางราชการเสียก่อน

ประเทศหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีประชากรเพียง 50 ล้านคน หรือเป็นจำนวนหลายร้อยล้านคน จะต้องมีภารกิจทำนองเดียวกันในการให้บริการแก่ประชาชน มิใช่ว่าประเทศใหญ่จะมีหน้าที่ต่างจากประเทศเล็ก ฉะนั้นภารกิจของผู้นำในการบริหารประเทศเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องง่ายกว่าผู้นำในการบริหารประเทศใหญ่

ทุกประเทศต้องมีการผลิตและผู้บริโภค ปัญหาการควบคุมผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานไม่ให้โกงประชาชน ให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันกัน ระหว่างพ่อค้า นักธุรกิจ ขณะเดียวกันก็ไม่ให้มีการกักตุนฉวยโอกาส ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน เป็นภาระหน้าที่ของทางราชการ

ทางราชการจะต้องมีบทบาทในการส่งเสริมธุรกิจใหม่ ๆ วางมาตรฐานในการตั้งโรงงานและกิจการธุรกิจ มีหลักการและกฎเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อ และกิจการธนาคาร ควบคุมมลภาวะและความปลอดภัยในการทำงาน

เพื่อให้ภารกิจเหล่านี้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยกระทรวงหลายกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมเหล่านี้เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่ภารกิจของทางราชการไม่ใช่มีแต่เฉพาะในแง่เศรษฐกิจ ภารกิจทั้งหมดของทางราชการอาจแบ่งอย่างหยาบๆ ได้ 6 ประการ^๑

ประการแรก การควบคุมบางอย่างในการดำเนินชีวิต เช่น การเกณฑ์ทหาร แม้ว่าบางประเทศอาจยกเลิกการเกณฑ์ทหาร แต่ในบางประเทศก็มีการเกณฑ์ทหารทั้งหญิงและชาย นอกจากนี้ ถ้าหากเป็นบุคคลต่างตัว รัฐอาจมีการจำกัดสิทธิบางอย่าง

ประการที่สอง การดำเนินการสงเคราะห์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนชรา เด็กกำพร้าและหญิงโสเภณี เป็นต้น ในยามที่มีอุทกภัย หรือวาทภัย ทางราชการจะต้องมีการดำเนินการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ประการที่สาม การเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะ และกิจการด้านการคลัง ทางราชการเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ ป่าไม้ และสวนสาธารณะ ในด้านการคลังมีหน้าที่เก็บภาษี และกั๊ยมหนี้สาธารณะ

ประการที่สี่ การให้บริการด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน โดยตั้งสถาบันคอยดูแลการปล่อยสินเชื่อขององค์กรภาคเอกชน ตลอดจนการดำเนินงานของบริษัทธุรกิจที่จะเป็นผลเสียหายต่อประชาชน นอกจากนี้รัฐยังอาจก่อกองสหกรณ์ หรือสถานธนานุเคราะห์ของทางราชการเองได้

ประการที่ห้า การให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชน ทางราชการต้องดำเนินการต่างๆ ให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพโดยสุจริต สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย มีสุขภาพแข็งแรง เช่น ต้องมีตำรวจคอยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม มีเรือนจำไว้คุมขังนักโทษไม่ให้ไปก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบสัมมาชีพ และมีโรงพยาบาล เป็นต้น

ประการที่หก ทางราชการอาจมีการดำเนินการหลายอย่างผ่านองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น จัดให้มีทางหลวงจังหวัด พัฒนาชนบทในท้องที่ต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่างานของทางราชการมีกว้างขวางไม่ว่าในประเทศใด ไม่ว่าจะในประเทศใหญ่ พัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วหรือไม่ก็ตาม ลักษณะของงานจะครอบคลุมอยู่ในเนื้อหาทั้ง 6 ประการเหล่านี้ จะต่างกันแต่ว่าทรัพยากรของประเทศไม่เหมือน และระบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความผิดแผกกันไป ทำให้กิจกรรมบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และกิจกรรมหลายอย่างอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่ต่าง ๆ กันไป

แต่สำหรับประชาชนแต่ละคน และบริษัทธุรกิจแต่ละแห่ง การติดต่อกับทางราชการ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นสิทธิผลประโยชน์ของตน แต่ละคนจะมองแต่ประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากทางราชการ

ทุกคนรู้สึกที่ไม่ได้รับความสะดวกจากทางราชการทั้ง ๆ ที่มีข้าราชการในประเทศเป็นจำนวนหลายแสนคน แม้ในหน่วยงานที่ตนมีธุรกิจไปติดต่อกัน ก็เห็นข้าราชการเป็นจำนวนมากนั่งหน้าสदनคล้าย ๆ กับคนว่างงาน ยิ่งไปกว่านั้น อาจเห็นข้าราชการหลายคนไม่ได้ทำงานนอกจากอ่านหนังสือพิมพ์หรือหาเบื่องาน

ความรู้สึกที่ว่าข้าราชการจำนวนมากไม่ทำงานไม่จำกัดอยู่แต่ในหมู่ประชาชน ในบรรดาข้าราชการด้วยกันเอง ก็มีความรู้สึกเช่นนั้น มีข้าราชการระดับปลัดกระทรวงผู้หนึ่งซึ่งเกษียณอายุไปแล้วเล่าให้ผู้เขียนฟังว่า แทบทุกวันท่านผู้นี้ต้องเดินตรวจตราว่าข้าราชการผู้ใดไปใช้ห้องน้ำบ่อหรือเปล่า ถ้าผู้อ่านสนใจความจริงเรื่องนี้ ผู้เขียนยินดีให้ชื่อข้าราชการผู้นี้ได้

แม้ในหมู่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน ก็มีกำหนดว่าจะต้องกำหนดจำนวนข้าราชการทั้งประเทศไม่ให้เพิ่ม หรือในบางหน่วยงานอาจเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 2

แต่ถ้าฟังจากหน่วยราชการหลายแห่งที่ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างกะปรองกะแพรงจะได้ยินข้ออ้างเรื่องการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ว่า เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ปฏิบัติการงานหน้าที่ได้ ไม่ครบถ้วนทั้ง ๆ ที่ได้พยายามแล้วอย่างสุดความสามารถ

ทางด้านตำรวจซึ่งมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ปรากฏว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่กับจำนวนประชาชนต่ำมาก จึงไม่มีตำรวจพอที่จะป้องกันโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นอย่างชุกชุม ระบบการจราจรในนครหลวงกลายเป็นอัมพาต เพราะตำรวจมีน้อย เมื่อเทียบกับผู้ฝ่าฝืนกฎจราจรจึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกันดูแลด้วย

สำหรับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชนในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ปรากฏว่าจำนวนเจ้าพนักงานที่ดินมีน้อยมาก ไม่สามารถออกโฉนดให้ครบถ้วนได้ แม้จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้ง ๆ ที่กรมที่ดินก็เร่งระดมงานในตำแหน่งนี้

ส่วนในค่านิยมมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่ามีกรทั่งสกปรกมากมายหลายแห่งในเขตต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะขยะมูลฝอยมีจำนวนหลายตันในวันหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่มีน้อยและประชาชนเองก็ทิ้งขยะเกลื่อนกลาด จึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกันรักษาความสะอาดเพื่อเป็นการให้ของขวัญแก่บ้านเมืองด้วย

นอกจากนี้ ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมมากมายที่ทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนข้างเคียง และสร้างปัญหามลภาวะ แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ยังไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึง

สำหรับอาหารและยา ซึ่งเป็นอันตรายต่อประชาชนที่บริโภคอยู่ทุกวันนี้มีหลายอย่าง เช่น อาหารหลายอย่างมีสารเป็นพิษต่อผู้บริโภค ยาหลายชนิดที่เป็นโทษวางขายให้คนซื้อได้ตามใจชอบ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีกำลังคนน้อยมาก ได้พยายามจับกุมผู้กระทำผิดมาปรับโทษแล้วหลายราย แต่ทางราชการก็ยังไม่มีความร้อใจ จึงประกาศวิทย์อยู่เสมอให้ประชาชนทุกคนระมัดระวังตัวเอาเอง

การที่ฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่ารัฐราชการมีมาก และทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม และอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างว่า ขาดกำลังเจ้าหน้าที่จึงทำงานได้ไม่เต็มที่ทั้ง ๆ ที่พยายามอย่างดีที่สุดแล้ว จะถือว่าฝ่ายใดถูก

สำหรับผู้ที่มีความเห็นเป็นอย่างแรก จำนวนมีมากกว่ามาก เพราะบุคคลที่ต้องขอรับบริการจากทางราชการต่างก็มีความรู้สึกทำนองเดียวกันที่จะบอกต่อกันไป

แต่ความรู้สึกเช่นนี้ ไม่ควรจะถือเป็นภาพรวมที่ถูกต้องของระบบราชการ เพราะเป็นการมองเฉพาะในแง่การรับบริการของ ประชาชนในค้ำันที่แต่ละคนมีธุรกิจจำเป็น เท่านั้น

แม้จะอ้างตัวเลขให้ดูเป็นหลักเป็นฐานว่า จำนวนข้าราชการที่มีถึงหลายแสน คนนั้นมีมากเหลือเกิน ก็อาจเข้าใจไขว้เขวได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วมีข้าราชการเป็น จำนวนล้าน ฉะนั้น จะจำกัดลงไปว่าข้าราชการทั่วประเทศไม่ควรจะเพิ่มเกินร้อยละ 2 เป็นการคิดที่ง่ายเกินไป ถ้าคิดเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขการทำงานทั้งหมดของทางราชการให้ดีขึ้นได้

ปัญหาเรื่องจำนวนข้าราชการ จะต้องแก้ไขโดยนำข้อมูลจากการประเมินค่า งาน การประเมินค่างานและการกำหนดระดับตำแหน่งที่ร้คกม จะชี้ลงไปได้ว่า หน้าที่งาน ใดบ้าง จะต้องมีผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนเท่าใด และกรมกองใดบ้างควรทอนกำลังอัตราลงไป เป็นจำนวนเท่าใด

การนำระบบจําแนกตำแหน่งมาใช้ในระบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ควรจะทำให้ทางราชการสามารถกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ได้ อย่างถูกต้อง แต่ก็น่าเสียดายว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหาได้ปฏิบัติ ภารกิจของตนอย่างรัดกุมไม่ ความหละหลวมในการกำหนดระดับตำแหน่ง และการ ประเมินค่างานที่ขาดหลักวิชา ทำให้ตำแหน่งงานของข้าราชการมีความสับสนยุ่งเหยิงใน ปัจจุบันหลังจากที่ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาแล้วกว่า 10 ปี

การแก้ปัญหานี้จำนวนข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญมาก จะต้องมีการกวัดขัน การทำงานของสำนักงาน ก.พ. ให้ตระหนักว่า เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศที่ จะมีคนทำงานมากกว่าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ แต่ถึงแก้ปัญหานี้ได้ ก็มิใช่จะหมดปัญหา เรื่องการทำงานล่าช้า เพราะมีระเบียบชั้นตอนมาก และเรื่องการติดสินบาทคาดสินบน

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นในหัวข้อก่อนแล้วว่า ปัญหา 2 ประการนี้ เป็นปัญหาที่คล้ายโรคประจำตัวของระบบราชการ คือไม่ว่าประเทศพัฒนาแล้ว หรือเร่งพัฒนาก็ตาม จะต้องแก้ปัญหาทั้งสองนี้ จะต่างกันแต่เพียงความรุนแรงของโรคเท่านั้น

การแก้ไขปรับปรุงระบบราชการด้วยการวิเคราะห์แต่ปัญหาที่เป็นโรคประจำตัว จะไม่ช่วยให้การบริหารของไทยมีคุณภาพเท่าประเทศเจริญแล้วได้ จึงควรต้องวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในระบบราชการของเรา เพราะปัญหาประเภทนี้ เป็นคล้ายโรคเฉพาะตัวที่ประเทศเจริญแล้วไม่แสดงอาการ ถ้าแก้โรคนี้ได้จึงจะทำให้ระบบราชการมีคุณภาพเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

การวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวของระบบราชการหนึ่ง ๆ จะต้องกลับไปพิจารณาว่า ในการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาแล้ว ประชาชนต้องการได้รับการสนองตอบจากทางราชการอย่างไร

ในการติดต่อกับทางราชการเพื่อการประกอบธุรกิจ และทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต ประชาชนโดยส่วนรวมต้องการให้การปฏิบัติงานของทางราชการมีลักษณะเข้าเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

ประการแรก ให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องการเห็นทางราชการทำงานได้อย่างรัดกุมเหมือนภาคเอกชน ไม่ประสงค์ที่จะเห็นการทำงานอย่างสิ้นเปลืองของหน่วยราชการทั้งหลาย กรมกองต่างๆ จะเรียกได้ว่า ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อสามารถใช้งบประมาณแผ่นดิน และทรัพยากรทั้งหมดคุ้มกับผลงานที่ได้ตามเป้าหมาย

ประการที่สอง ให้มีความเที่ยงธรรมและมีมาตรฐานในการทำงาน ประชาชนต้องการให้การปฏิบัติตามกฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ ของทางราชการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ต้องการให้ทางราชการมีความลำเอียง หรือทำงานเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ประการที่สาม ให้มีความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนต้องการเห็นข้าราชการมีความซื่อตรงต่อความรับผิดชอบและตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ไม่ต้องการ

เห็นการละเลยเพิกเฉยในการทำงาน หรือการใช้อำนาจของตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ต้องการข้าราชการที่วางอำนาจเอาข้างเข้าหู โดยอ้างกฎเกณฑ์มาก หรือแกล้งทำงานให้ลำบากเพื่อหวังจะได้ค่าน้ำร้อนน้ำชา

ประการที่สี่ ให้ข้าราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกันทำงานร่วมมือกัน ประชาชนต้องการให้ส่วนราชการต่างๆ ทำงานประสานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่มีการขัดขวางความรับผิดชอบ ไม่รู้ว่าหน่วยใดเป็นผู้ทำผิด เวลามีปัญหาข้อบกพร่องเกิดขึ้น ไม่ต้องการเห็นงานล่าช้า โดยการบดสวะว่า หน่วยงานของตนไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึง และที่สำคัญก็คือประชาชนไม่ประสงค์ที่จะเห็นหน่วยงานต่างๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน

ถ้าจะนำเกณฑ์ 4 ประการนี้ มาเป็นมาตรฐานในการวิเคราะห์ หาโรคเฉพาะตัวของระบบราชการไทย จะเห็นว่า การทำงานของทางราชการยังต่ำกว่าเกณฑ์อยู่มาก

จากสื่อมวลชน จะปรากฏข่าวมากมายที่แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพของการทำงานเช่นซื้อต้นไม้พื้นบ้านไปปลูกที่พุทธมณฑลราคาตันละหลายพันบาท ซื้อตะเกียงเจ้าพายุไปใช้ในสถานศึกษาของทางราชการด้วยราคาที่สูงกว่าอัตราท้องตลาดหลายเท่าตัว ทำการประมูลป้ายทะเบียนรถยนต์เป็นปีแล้วยังไม่ได้รับมอบของ

การจราจรที่เป็นอัมพาตและน้ำที่ท่วมกรุงเทพมหานครเป็นเวลานานหลายเดือน เป็นผลงานที่ประทับใจประชาชนเนิ่นอันมาก ประชาชนในส่วนภูมิภาคนั้นอาจมีความประทับใจการทำงานของทางราชการยิ่งไปกว่าในเมืองหลวงเสียอีก แผนพัฒนาจังหวัดแต่ละปีเป็นการลอกเลียนแผนเก่าของปีที่ผ่านมาบางจังหวัดถึงกับเขียนแผนใหม่โดยเปลี่ยนแต่ปี พ.ศ. เท่านั้น แม้ได้เปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดมาแล้วหลายคน และรัฐบาลก็ปรับปรุงมาหลายชุด แต่ชาวชนบทก็ยังไม่ได้รับบริการของรัฐอย่างทั่วถึง

สำหรับปัญหาความเที่ยงธรรม และความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปไม่สงสัยเลยที่ว่าข้าราชการมีน้อยมาก แต่ไม่มีผู้ใดหาหลักฐานที่แน่ชัดมาพิสูจน์ความผิดที่เกิดในส่วนราชการต่างๆ เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เองยังจนมุมต้อง

อาศัยการประกวดคำขวัญชิงรางวัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ

ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานที่ไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในเรื่องทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องแสดงการทุจริตออกมาให้เห็น ข้าราชการเพียงแต่เพิกเฉย หรือเตะถ่วงรอเวลา หรืออ้างความเหมาะสมของทางราชการ ที่จะเลือกดำเนินการแต่เพียงบางอย่าง ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนได้

ตัวอย่างเช่น มีการประกาศว่า อาหารกึ่งสำเร็จรูปมีสารที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค แต่ไม่มีการประกาศชื่อสินค้านั้น ครั้นต่อมาเมื่อประกาศชื่อทางสื่อมวลชน ผู้ผลิตก็แถลงว่าสินค้าที่มีสารพิษนั้นได้ปรับปรุงแล้ว มีการโฆษณาว่า การไม่ประกาศชื่อเสียแต่ต้นเป็นการช่วยเหลือเจ้าของบริษัทให้ขายสินค้าเก่าได้หมดเสียก่อน แต่ไม่มีผู้ใดพิสูจน์ได้เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เอง ก็คงไม่มีเวลาที่จะมาดูเรื่องนี้

ความสงสัยในความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมของหน่วยราชการ เป็นการสร้างความรู้สึกขมขื่นแก่ประชาชน และเมื่อพิสูจน์ยาก จำต้องอาศัยข้าราชการการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ที่เลือกตั้งให้มาเป็นผู้กำกับนโยบายการบริหาร เมื่อประชาชนไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะไม่ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งให้ผู้นั้น

ความปรารถนาอีกข้อหนึ่งของประชาชน คือ การประสานงานกันระหว่างส่วนราชการทั้งหลาย สำหรับในระบบราชการไทย มีแต่เสียงบ่นคำเหน็บในเรื่องนี้ ในกรุงเทพมหานครมีการชุกตอนนแทบตลอดปี แต่ไม่ทราบว่าเป็นข้อบกพร่องของส่วนราชการใด ทางหลวง สะพาน และสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ชำรุดในจังหวัดต่างๆ หากผู้รับผิดชอบไม่ได้ ชาวสารเช่นนี้ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันแทบทุกวัน

เพื่อที่จะแก้ไขการโยนกลอง และการไม่ประสานงานกัน รัฐบาลได้พยายามตั้งคณะกรรมการระดับประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อหวังจะให้ส่วนราชการต่างๆ ได้มีโอกาสมาพิจารณาปัญหาของการทำงานร่วมกัน คณะกรรมการเหล่านี้เป็นคณะกรรมการแห่งชาติ

ทั้งนี้ เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าว คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน คณะกรรมการทรัพย์สินทางปัญญา คณะกรรมการป้องกันการลักลอบแร่ออกนอกประเทศและคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน เป็นต้น

แต่ความหวังที่จะแก้ปัญหาการไม่ประสานงานด้วยคณะกรรมการนี้ แทนที่จะแก้ปัญหากลับทำให้เสียคุณภาพการบริหารมากขึ้นไปอีก เพราะหน่วยงานที่ควรเป็นเจ้าของเรื่องกลับไม่ต้องรับผิดชอบในการติดตามผลงาน โดยถือว่าคณะกรรมการที่มีตัวแทนมาจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ อยู่แล้ว

คณะกรรมการเองไม่สามารถที่จะควบคุมให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาได้ครบถ้วน เพราะคณะกรรมการมีเวลาทำงานแค่เวลาประชุม และยังขาดความเชี่ยวชาญที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ มีโดยเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้นส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ อีกหลายชุด ย่อมไม่อาจมุ่งทุ่มเทความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการแต่เพียงคณะเดียวได้

ปัญหาต่าง ๆ แทบทุกเรื่องจะมีหน่วยราชการที่เป็นหลักในการทำหน้าที่รับผิดชอบ การแบ่งออกเป็นกระทรวงกรมกองต่าง ๆ เพื่อจะให้ มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่อง เช่น เรื่องราคาสินค้ามีกระทรวงพาณิชย์ การตั้งโรงงานมีกระทรวงอุตสาหกรรม การประมง การเกษตร มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การจัดส่วนราชการมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายแห่ง แต่หน่วยงานที่เป็นหลักควรจะต้องเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบ ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของแต่ละกระทรวงจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จในนโยบายของตนด้วยการกวัดจั้นความรับผิดชอบของข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงาน หากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ จะต้องให้พ้นจากตำแหน่งไปตามวितีทางการเมือง

แต่ปัจจุบันแทนที่จะมีหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวเป็นหลักในการรับผิดชอบ ปัญหา กลับมีคณะกรรมการจากกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบแทน เช่นในเรื่องการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ มีสำนักงาน ก.พ. ซึ่งควรจะเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ก็มีคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดินขึ้นมา ความจริงคณะกรรมการ ก.พ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน น่าจะพิจารณาปัญหาได้กว้างไกลกว่าคณะกรรมการปฏิรูปฯ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

เมื่อหน่วยงานที่ควรจะเป็นหลักไม่ต้องรับผิดชอบเต็มที่ และคณะกรรมการเองก็ไม่สามารถควบคุมการแก้ไขปัญหาได้อย่างใกล้ชิด ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมแก้ไขไม่ได้ จำต้องเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลงมติจะได้มีระเบียบปฏิบัติ ทั้งๆ ที่บุคคลในคณะรัฐมนตรีเองก็ไม่ได้รอบรู้ในรายละเอียดของทุกเรื่องอย่างกว้างขวาง

แทนที่คณะรัฐมนตรีจะได้ใช้เวลาที่มีน้อยพิจารณาปัญหาที่สำคัญโดยส่วนรวม กลับต้องมาพิจารณาปัญหาเฉพาะ ที่กระทรวงแต่ละกระทรวงไม่สามารถชี้ขาดได้ เช่น ปัญหาจำนวนรถแท็กซี่ใน กทม. ควรเพิ่มหรือไม่ เรื่องการปล่อยปลาบึกในแม่น้ำโขง การกำหนดบัญชียาหลักแห่งชาติ เป็นต้น

จริงอยู่จะมีปัญหาบางเรื่องที่ไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใด รับผิดชอบเป็นหลักโดยตรงได้ เช่น ปัญหาเรื่องการพัฒนาชนบท และน้ำมัน เป็นต้น

การที่มีปัญหาชนิดนี้เกิดจากลักษณะ 3 ประการ คือ ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ มีองค์กรหลายแห่งทำหน้าที่คล้ายกันหรือซ้ำซ้อนกัน และมีองค์กรที่ขาดความชำนาญ หรือมีบุคลากรไม่เพียงพอ

ดังนั้น แม้จะไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดรับผิดชอบเป็นหลักโดยตรง การแก้ไขปัญหารูปการตั้งคณะกรรมการก็ควรจะทำเป็นการชั่วคราว เมื่อพิจารณาวิเคราะห์จนทราบแล้วว่าปัญหาชนิดนี้เกิดในลักษณะใด ก็ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการต่อไป

เช่นในกรณีที่ไม่มีองค์กรประจำ ก็อาจตั้งขึ้นมาให้สังกัดในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ถ้ามีองค์กรหลายแห่งอยู่แล้ว อาจมีการยุบรวมจัดเสียใหม่ หรือถ้าองค์กรที่มีอยู่ยังทำงานแก้ปัญหาไม่ได้ก็ต้องมีการปรับปรุงบุคลากรเสียใหม่

ถ้ามองตามแนวนั้นแล้ว จะเห็นว่าควรจะมีการจัดองค์กรที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งกระจัดกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ เสียใหม่ เพื่อที่จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้เต็มที่ คือว่าจะใช้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือแทนที่จะมีคณะกรรมการนโยบายน้ำมันในสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ควรจะมีการขยายบุคลากรและขอบเขตหน้าที่ของการปฏิบัติงานแห่งชาติให้สามารถทำงานรับมือกับปัญหาเรื่องนี้

ความเข้าใจผิดว่า การประสานงานที่ดีจะเกิดจากการตั้งคณะกรรมการ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการมีความยุ่งยากล่าช้า ความเข้าใจผิดในเรื่องนี้อาจแก้ยาก เพราะแม้แต่ข้อเขียนทางวิชาการบริหารในภาษาไทยหลายแห่งก็ยืนยันว่า การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานเป็นความจำเป็น เพราะจะได้ทำงานกันเป็นกลุ่ม

นอกจากจะแก้ไขเรื่องการมีคณะกรรมการแล้ว จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการการเมืองรับผิดชอบนโยบาย และกวัดขั้นข้าราชการประจำที่เป็นผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอย่างมีผล ในกรณีที่ผู้บริหารไม่มีผลงานก็ต้องมีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ไว้หน้า

การโยกย้ายข้าราชการระดับบริหารทุก ๆ 4 ปี ควรจะใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลงาน การย้ายสลับกันดังที่ถือปฏิบัติไม่ได้ช่วยปรับปรุงคุณภาพของการบริหารเลย กลับทำให้เสียเวลาที่จะต้องมาค้นข้ออ้างในการต่ออายุตำแหน่ง

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควรมีกฎเกณฑ์สมบูรณ์ในการแต่งตั้งถอดถอนคณะรัฐบาลเมื่อรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถควบคุมกระทรวงของตนให้ทำงานสำเร็จตามนโยบาย ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีจึงต้องพยายามทำงานให้ได้ผลโดยการกวัดขั้นข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับการกวตขันให้ต้องมีผลงานตามแผนงานและโครงการ ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นในระบบราชการ ความรับผิดชอบนี้เป็นทางแก้โรคประจำตัวที่สำคัญ ซึ่งมักเป็นอยู่ทั่วไปในประเทศที่ยังไม่พัฒนา

ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจะมีเวลาในการสอคล้องดูแลนโยบายหลักที่เป็นผลประโยชน์สำคัญโดยส่วนรวมของประเทศให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพราะเมื่อกระทรวงต่าง ๆ สามารถรับผิดชอบตักสินชีชาติแก้ปัญหาของตนได้ เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี จะเหลือแต่เรื่องที่สำคัญ ๆ อย่างแท้จริงเท่านั้น

กรณีตัวอย่างของปัญหา

ที่กล่าวมาแล้ว โดยการเน้นปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวในระบบราชการของประเทศ ไม่ได้หมายความว่าปัญหาที่เป็นโรคประจำตัวจะไม่มีคามสำคัญ แต่ผู้เขียนมีสมมติฐานว่า การแก้ไขโรคประจำตัวนั้นจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงการผ่อนคลายปัญหาเท่านั้น เพราะปัญหาที่เป็นโรคประจำตัวจะต้องเป็นกันอยู่ในระบบราชการไม่ว่าของประเทศใด จะต่างกันแต่ความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

ส่วนปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวเป็นปัญหาที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่มีรุนแรงหรืออาจมีแต่เป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่อง แต่ปัญหาประเภทนี้มีเรื้อรังในระบบราชการของเรา ถ้าแก้ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวได้ จะเป็นหนทางเยียวยาโรคประจำตัวไม่ให้รุนแรงได้

กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ สำหรับประเทศไทยถ้ามีกลไกทางการเมืองที่จะให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบนโยบายอย่างจริงจัง และเลิกอาศัยคณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องการลดขั้นตอนและการให้เงินใต้โต๊ะ จะสามารถทำต่อหลังจากนั้นได้และจะได้ผลดีกว่า เพราะการแก้ปัญหาประเภทแรกจะเป็นเครื่องประกันการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของข้าราชการ เท่ากับมีकुญแจที่จะไขไปแก้ปัญหาอื่น ๆ

ในที่นี้จะยกกรณีการขอมรณบัตรจากเขตแห่งหนึ่ง และกรณีอื่นเรื่องราวเพื่อขอส่งสินค้าออกนอกประเทศมาประกอบการพิจารณาว่าการลดชั้นตอนและการตัดทอนระเบียบให้น้อยลงจะช่วยปรับปรุงระบบราชการให้มีคุณภาพได้อย่างแท้จริงเพียงใด

กรณีมรณบัตร เรื่องมีอยู่ว่า บ่ายวันหนึ่ง ชายวัย 66 ปี รับประทานขนมชั้นแล้วหายใจไม่ออก ชายผู้นี้เป็นโรคอัมพาตที่คอมาหลายปีแล้วด้วย บุตรชายและบุตรสะใภ้จึงรีบนำส่งโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งใน กทม. นายแพทย์ได้ตรวจฟังหัวใจ บอกว่าเสียชีวิตแล้ว ได้ให้นำศพกลับบ้าน หนุ่มสาวคู่นี้ขอฝากศพไว้ ทางโรงพยาบาลไม่ยอมรับ อ้างว่าต้องนำไปชันสูตรศพที่โรงพยาบาลตำรวจ หนุ่มสาวคู่นี้จึงจำใจนำศพกลับมาบ้าน ซึ่งมีบุตรเล็ก ๆ หนึ่งคนอาศัยอยู่ด้วย

สภาพของปัญหาคือ ความกลัวที่จะต้องอยู่กับศพตลอดทั้งคืน และเมื่อนึกถึงบุตรเล็กด้วยแล้วยังเกิดความสับสนทรมานไม่รู้จะจับต้นชนปลายอย่างไรดี การนำศพไปโรงพยาบาลตำรวจเพื่อชันสูตรเท่ากับนำไปทิ้งขว้างไว้ เพราะรู้อยู่แก่ใจว่าบิดาเสียชีวิตไปแล้ว แต่จะนำศพไปบำเพ็ญกุศลที่วัดก็ไม่ได้เพราะวัดไม่ยอมรับเนื่องจากไม่มีใบมรณบัตร แต่จะไปขอใบมรณบัตรจากเขตที่มีภูมิลำเนาอยู่ ก็เป็นเวลาบ่ายมากแล้ว ไม่สามารถเตรียมเอกสารของทางราชการให้ทันได้

ใบมรณบัตรเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าทางราชการได้รับรองมรณกรรมของบุคคล การที่จำเป็นต้องมีใบมรณบัตรเพื่อประโยชน์ในค่านบริการสังคมแก่ประชาชน เพราะถ้าหากไม่มีการออกหลักฐานนี้ บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตโดยวิธีการไม่สุจริต จะสามารถทำตัวเป็นภัยต่อสังคมโดยไม่ต้องรับการลงโทษ ผู้ที่ถูกฆาตกรรมอาจถูกฉวยไปแล้วสาบสูญไปจากโลกโดยไว้วางใจ แพทย์อาจทำให้คนไข้ตายโดยประมาทแล้วไม่ต้องรับความผิด บุคคลอาจอ้างมรณกรรมของผู้อื่นเพื่อประโยชน์อันมิชอบแก่ตนเช่นเอาเงินค่าประกันชีวิตไป นำมรณกรรมไปอ้างบอกบุญเก็บเงินเรียไรเป็นของตน หรือสวมรอยการสิ้นชีวิตของผู้อื่นเพื่อใช้สิทธิในบัตรประจำตัว หรือหนังสือเดินทาง เป็นต้น

งานทะเบียนราษฎร เป็นงานหลักที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ความหละหลวมในเรื่องนี้กระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ หลักฐานทะเบียนสำมะโนครัวที่คลาดเคลื่อน ทำให้รัฐไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับประชาชน และยังถ้ามีการปลอมแปลงทะเบียน บุคคลต่างตัวที่ลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรืออพยพผิดภัยเข้ามาจะสามารถแทรกซึมเป็นคนไทย เข้าบ่อนทำลายได้ทั้งในแง่เศรษฐกิจและการทหาร

ดังนั้น การออกมรณบัตรจึงจำเป็นต้องมีระเบียบที่เคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดความหละหลวมอันจะก่อปัญหาร้ายแรงดังกล่าว ถ้าหากจะมีผู้ตามว่าในกรณีของบุตรชายและบุตรสะเทิงที่ยกมาจะผ่อนผันหรือผ่อนปรนบ้างไม่ได้หรือ ค่าตอบก็คงจะเป็นว่า การผ่อนผันอะลุ่มอล่วย อาจทำให้เกิดความหละหลวมของระเบียบราชการ เพราะการให้อำนาจเจ้าพนักงานเช่นนี้จะทำให้สามารถแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ได้ แต่ถ้าจะตัดทอนระเบียบเรื่องนี้ให้น้อยที่สุดหรือไม่มีเลย รัฐก็จะมีอำนาจในการควบคุมทะเบียนราษฎร ทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการทหารของประเทศ อย่างไรก็ตามในกรณีตัวอย่างที่ยกมาเฉลยว่าบุตรของชายวัย 66 ปี ได้ไปหาเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในที่ทำงานของตน ซึ่งคุ้นเคยกับหัวหน้าฝ่ายทะเบียนราษฎรของเขต แล้วได้ใบมรณบัตรไปในบ่ายวันเดียวกันนั้น

กรณีการส่งสินค้าออก เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการส่งสินค้าออก ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่รัฐบาลชุดปัจจุบันพยายามให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์ สินค้าส่งออกที่ทำเงินตราต่างประเทศมากที่สุดคือ ข้าวและผลิตภัณฑ์เกษตรต่างๆ ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการส่งออกข้าวและพืชไร่ที่ทางราชการได้ประกาศแก้ไขระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนที่ประกอบธุรกิจ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527

พืชไร่ที่อยู่ในข่ายได้รับประโยชน์จากการแก้ไขระเบียบของทางการ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล กากน้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่ไม่รวมแป้งมันสำปะหลัง ตามระเบียบซึ่งใช้อยู่ผู้ส่งออกจะต้องกรอกแบบฟอร์มและยื่นคำร้อง ซึ่งมีอยู่ประมาณ 40 แบบ และจะต้องเข้าใจระเบียบการตรวจสินค้าส่งออก ซึ่งมีคำอธิบายโดยสังเขปยาว 229

หน้า ในการนี้จะต้องยื่นหลักฐานและเอกสารที่สมบูรณ์ผ่าน กองต่าง ๆ ของกรมศุลกากร 4 กอง คือ กองพิธีการและประเมินอากร กองป้องกันและปราบปราม 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 เป็นเลขานุการ ได้มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังควรตัดทอนระเบียบการส่งออกให้ลดลง เพื่อให้เกิดความสะดวกรู้แก่ธุรกิจ กรมศุลกากรจึงได้มีประกาศที่ 29/2527 และคำสั่งทั่วไปที่ 20/2527 ทั้งสองฉบับ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ว่าด้วยเรื่องการลดขั้นตอนการตรวจปล่อยพืชไร่ทั้งกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงระเบียบการส่งออก ทำให้ไม่ต้องยื่นหลักฐานและเอกสารผ่านกองป้องกันและปราบปราม และหน่วยงานของกองตรวจสินค้าขาออก ตามระเบียบใหม่นี้ สารวัตรและนายตรวจของส่วนราชการทั้งสอง ไม่ต้องมาตรวจสอบสินค้าเพื่อป้องกันการทุจริตอีกต่อไป ผู้ส่งออกสามารถส่งมอบใบขนสินค้าขาออกประกอบเอกสารที่สมบูรณ์ก่อนนายตรวจประจำเรือที่กองควบคุมยานและสินค้าได้เลย เพื่อสลับรายการบรรทุก และตรวจสอบปริมาณสินค้าที่ส่งออกกับใบขนสินค้าขาออก ใบอนุญาต และเอกสารประกอบ และรับบรรทุก

หน้าที่สำคัญของกรมศุลกากรในการควบคุมการส่งออกนอกประเทศคือการตรวจตราป้องกันการลักลอบส่งสิ่งของที่จำกัดหรือต้องห้าม ดำเนินการจัดเก็บเงินอากรขาออก มีหน้าที่เกี่ยวกับพิธีการส่งออก เช่น พิจารณาอนุญาตเบิกระวางเรือและบัญชีสินค้าผ่านแดน อนุญาตให้มีการขนถ่าย เป็นต้น มีหน้าที่ตรวจตราและจัดทำสถิติของที่ส่งออก และพิจารณาศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร

การควบคุมการส่งออกนั้น มีอิทธิพลสำคัญต่อการค้าขายกับต่างประเทศ การเดินทางออกนอกประเทศ และการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ สิ่งของที่ส่งออกไม่ใช่มีแต่เพียงสินค้าที่ส่งไปขายเท่านั้น แต่ยังมีเงินตรา หลักทรัพย์ และสิ่งของที่มีราคาสูงที่ผิดกฎหมาย เช่น ฝิ่น เฮโรอีน เป็นต้น การนำของออกนอกประเทศไม่ใช่กระทำได้โดยเพียงแต่การขนถ่ายทางเรือ ทางบก และทางอากาศเท่านั้น ผู้ที่เดินทางออกนอกประเทศอาจนำสิ่งของที่มีราคาสูงซุกซ่อนติดตัวไปได้ในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ก็อาจลักลอบส่งของมีค่าบางอย่างออกนอกประเทศได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาข้อบ่งชี้หน้าที่และความสำคัญของงานทั้งหมดดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าความบกพร่องในการควบคุมการส่งออกไม่เพียงแต่ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากอากรขาออก แต่ยังทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ เมื่อมีการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศ สิ่งของเหล่านี้อาจเป็น ศิลปวัตถุอันล้ำค่าของชาติ ยุทธปัจจัย ธนบัตรปลอม หรือยาเสพติดชนิดหนึ่งชนิดใดก็ได้

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

ข่าวเป็นผลิตผลทางเกษตรที่สำคัญที่สุดที่ส่งออกไปขายต่างประเทศ การให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ส่งออกย่อมเป็นผลดีต่อการบริหารงานคลังของประเทศ เพราะจะสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้เป็นจำนวนมาก แต่ผลได้ในเรื่องนี้จะทำให้เกิดความเสียหายในการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศหรือไม่

เรื่องนี้เฉลยว่า เพื่อทดแทนการตรวจสอบ กรมศุลกากรได้วางระเบียบบังคับให้ผู้ส่งออกพืชไร่เหล่านี้ต้องมีหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทฯ กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ และทำสัญญาและประกันที่แนบไว้กับทางราชการว่า ถ้ามีการฝ่าฝืนกฎหมายจะชดใช้ให้เป็นเงินสี่เท่าของราคาของที่ส่งออกรวมกับค่าภาษีอากรทุกประเภท

การลดขั้นตอนการตรวจสอบสินค้าส่งออกนี้ ใช้กับพืชไร่บางชนิดซึ่งที่ระบุไว้แล้วเท่านั้น การกำหนดประเภทพืชไร่ไว้เช่นนี้ เป็นการแสดงว่ากรมศุลกากรมีความหวังว่าความหละหลวมคงจะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กรมฯ ยังมีความเห็นอีกว่า ผู้ที่เคยมีประวัติการส่งออกจะช่วยให้ควบคุมได้รัดกุม กรมฯ จึงระบุว่า ผู้ที่มีหลักฐานแสดงการส่งออกพืชไร่ไม่น้อยกว่า 3 ปีแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดขั้นตอนการตรวจสอบ

ความหวังที่สำคัญของกรมฯ อยู่ที่หนังสือรับรองของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่า มีการตรวจสอบของจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้จากพนักงาน หลายฝ่ายแล้ว ได้แก่ ตัวแทนผู้ซื้อในต่างประเทศ พนักงานตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และพนักงานของหอการค้าแห่งประเทศไทย

แต่ความหวังนี้อาจพังทลาย ถ้าหากว่าข้าราชการกรมศุลกากรเพียงแต่ขอคู่มือหนังสือรับรองและเอกสารหลักฐานว่าครบถ้วนหรือไม่ โดยไม่สนใจที่จะสืบสวน สอดส่อง สืบค้นรับฟังและติดตามพฤติกรรมที่อาจผิดกฎหมายในเรื่องนี้ ในขณะเดียวกันความรับผิดชอบในการควบคุมการส่งออกที่ผิดกฎระเบียบได้ถูกแบ่งไปให้กระทรวงพาณิชย์ เพราะการใช้หนังสือรับรองของกระทรวงนี้ เป็นหลักฐานสำคัญในการพิจารณาเอกสาร

ความผิดหวังอาจเลวร้ายขึ้นไปอีก ถ้าหากเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการตรวจเอกสารเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดในการปลอมแปลงหลักฐานเอกสารเสียเอง จริงอยู่การกระทำเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย ๆ แต่ความคลาดเคลื่อนของหลักฐานเอกสารในระบบราชการมีตัวอย่างเห็นมากมาย ขนาดอดีตของอธิบดีกรมตำรวจคนหนึ่ง ยังมีข่าวในหนังสือพิมพ์

ยืนยันแล้วซ้ำอีกว่าหลักฐานทะเบียนวันเดือนปีเกิดของท่านที่แจ้งไว้กับทางราชการไม่ตรงกับความเป็นจริง

สาระของแผนปรับปรุงการบริหารของแผนพัฒนาฯ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งได้เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 มีสิ่งแปลกใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในแผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมา เพราะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดให้มีแผนปรับปรุงการบริหารและบทบาทบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาฯ ที่ประกาศใช้มาใน 25 ปี ไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของรัฐอย่างจริงจังเลย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับแรกที่ได้เริ่มประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งสิ้นสุดใน พ.ศ. 2529 มุ่งเน้นการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา กล่าวคือ มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้มีการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน พยายามเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และมุ่งกระจายรายได้ และความเจริญไปสู่ภูมิภาคเพื่อสร้างความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การที่แผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมา ได้ละเลยปัญหาการบริหารงานของรัฐ เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่า การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง เป็นเพียงแต่การสร้าง ความทันสมัย และค้ำจุนผู้มีอำนาจในระบบสังคมให้สามารถรักษาสถานะอำนาจเดิมให้คงอยู่ต่อไป

สาเหตุที่สำคัญที่สุดของความบกพร่องของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา อาจอยู่ที่การวิเคราะห์แผนและทิศทางของการพัฒนา ผู้มีอำนาจกำหนดแผนพัฒนาฯ ได้เน้นการลงทุนของรัฐก้ำนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และเน้นแนวทางการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแบบส่งเสริมการส่งออกที่ปรับจากหลักการทดแทนการนำเข้า ความผิดพลาดในการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นผลจากความ

พยายามที่จะเลียนแบบความคิดของการพัฒนาแบบประเทศตะวันตก ลักษณะของการพัฒนา จึงเป็นแบบขอความสงเคราะห์จากประชาชาติของประเทศต่างๆ ทั้งในรูปเงินกู้ และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ความบกพร่องในการวิเคราะห์เรื่องเหล่านี้ จะต้องศึกษาเป็นเรื่อง ท่างหากในแง่ของหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ แต่ที่นำมากล่าวนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ความ สำเร็จและความล้มเหลวของแผนพัฒนาฯ ต้องอาศัยการวิเคราะห์ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านการบริหารงานภาครัฐควบคู่กันไป จะพิจารณาแต่เพียงด้านหนึ่งด้านใดเท่านั้นไม่ได้

ในการกำหนดแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ไม่ได้ถือว่าการบริหารงานภาครัฐเป็น บัญหาจริงจัง เมื่อมีการวางแนวทางพัฒนาในสาขาต่างๆ ก็กำหนดไว้เลยว่า รัฐบาลจะมี บทบาทส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี แต่ที่จริงการที่ตลาดจะมีการแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองได้ ถ้ารัฐไม่มีระบบการบริหารงานที่มีความรับผิดชอบและมีความ สามารถกำกับดูแลให้บุคคลทุกฝ่ายได้รับความเสมอภาคและความเป็นธรรมในกรอบของกฎ- หมายอย่างทั่วถึง และรัฐจะมีระบบบริหารเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติ บัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ที่มีอำนาจสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้องและสมดุล

ในประเทศตะวันตก สภาวะของตลาดมีการแข่งขันกันถึงระดับที่จะเอื้ออำนวย ในการพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ เป็นไปตามกลไกของตลาดได้ ทั้งนี้เพราะประเทศ เหล่านี้ ไม่มีปัญหาในเรื่องความสมดุลของอำนาจระหว่างองค์กรสูงสุดของประเทศทั้งสาม ฝ่าย สำหรับประเทศไทยนั้น ปัญหาเรื่องนี้เป็นโรคเรื้อรัง นับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลง การปกครองมากกว่า 50 ปีแล้ว สภาพเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่รัฐจะมีระบบบริหารงานที่มี ความรับผิดชอบต่อผู้กำกับดูแลความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หกได้แสดงเจตน์จำนงค์อันแน่วแน่ที่จะแก้ปัญหา การบริหารงานภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้มองปัญหาเรื่องนี้ให้กว้างไกลไปอย่างที่กล่าวมา ปัญหาที่ อดระผู้วางแผนเห็นไม่ได้ครอบคลุมปัญหาที่แท้จริงทั้งหมดของระบบราชการ เพราะเป็น การมองแต่เพียงว่าจะต้องแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน การขาดการประสานงานภายในภาค

รัฐบาล การขาดประสิทธิภาพของเครื่องมือการพัฒนาและคุณภาพบริการของรัฐ ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

รายละเอียดของการกำหนดกลยุทธ์และแผนการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ ปรากฏในระหว่างหน้า 171—190 ของแผนพัฒนาฯ โดยได้แยกวิเคราะห์ไว้ถึง 5 บท ซึ่งผู้วิจารณ์จะนำมาเสนอในสาระสำคัญโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หก เห็นว่าปัญหาที่สำคัญ คือปัญหาการขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และผลจากการนี้ทำให้การดำเนินงานของระบบราชการขาดพลังและในหลายกรณีไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในภาคเอกชนอีกด้วย แนวทางสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการประสานงานได้มีอยู่ 2 ประการ คือ ใช้ระบบแผนงานเป็นหลักในการดำเนินการ และปรับปรุงกำลังคนภาครัฐบาลให้เหมาะสมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณเพื่อให้สนับสนุนการทำงานในระบบแผนงานดังกล่าว

นอกจากการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาในภาคราชการโดยตรงดังกล่าวในย่อหน้าก่อน การพัฒนาประเทศโดยระบบแผนงาน จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานลุล่วงไปด้วยดี ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเครื่องมือสนับสนุนต่างๆ ยังมีได้มีการให้ความสำคัญอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เครื่องมือสนับสนุนของรัฐที่ควรได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มี 2 ประการคือ การประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นกลไกในการสื่อความเข้าใจและกระตุ้นให้เกิดการเข้าร่วมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการฉีกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศและการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของราชการเพื่อการพัฒนา เนื่องจากในระยะที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับธุรกิจเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปยังมีปัญหาอันเกิดจากกฎ ระเบียบต่างๆ ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการฉีกกำลังเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การปรับปรุงกฎและระเบียบจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง

ในการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและประชาชน และจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่หก กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนากลไกการให้บริการของรัฐไว้เป็น 3 แนวทาง คือ

ประการแรก ให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐตามแนวทางการปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการ การปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการและการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกิจการบางส่วนของภาครัฐบาล โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละหน่วยงาน และให้มีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้น

ประการที่สอง มอบหมายให้องค์กรกลาง เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามดูแลให้หน่วยราชการต่าง ๆ มีแผนปฏิบัติการในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ประการสุดท้าย ให้หน่วยงานกลางสนับสนุนหน่วยงานที่มีแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยถือว่าแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นแผนงานที่มีลำดับความสำคัญสูง

คณะผู้วางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หก เน้นความสำคัญของการที่จะระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แผนระบุว่าภาครัฐจำเป็นต้องปรับกลไกตัวเองเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจของเอกชนสามารถขยายตัวไปได้รวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องลดบทบาทด้านการลงทุนของรัฐและสนับสนุนให้เอกชนลงทุนแทนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ โดยยึดหลักการแข่งขันเสรี และความเป็น

ธรรมแก่สังคม อย่างไรก็ตาม ในภาคเอกชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นด้วย ความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนควรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ไขปัญหาบุคลากร การว่างงานและการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ การที่จะสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวจำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางหลักของรัฐในเรื่องการขยายความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนให้ชัดเจนดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐจะดำเนินการต่อเนื่องจากแนวทางที่ดำเนินการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมากกว่าการควบคุมและจะพิจารณาแก้ไขอนุบัญญัติต่างๆ ที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสม

ประการที่สอง รัฐจะส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการบริหารเศรษฐกิจ เช่น การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่บางส่วนให้กับองค์กรภาคเอกชนและการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารงานรัฐวิสาหกิจตามรายละเอียดในแผนรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สาม รัฐจะพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนากระบวนการประสานงานและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนต่อไป

ประการที่สี่ รัฐจะเสริมสร้างและพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้เข้มแข็งขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อให้กลุ่มเอกชนแต่ละกลุ่มสามารถดูแลรับผิดชอบกิจกรรมและสมาชิกภาคเอกชนด้วยกันเองอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า รัฐจะสนับสนุนให้มีการกระจายการประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนไปสู่สาขาการพัฒนาต่างๆ ทั้งในส่วนกลาง และในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน

จุดอ่อนของแผน ฯ

การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ ซึ่งได้แยกประเด็นไว้ถึง 5 บทกึ่งที่กล่าวมา นอกจากจะไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมดในระบบการทำงานของประเทศไทยแล้ว ยังขาดการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของระบบราชการไทยขณะนี้ คือ คุณสมบัติและคุณภาพของข้าราชการและพนักงานของรัฐ

ขณะนี้ ไม่มีผู้ใดบอกได้ว่าข้าราชการและลูกจ้างทั้งหลายมีคุณสมบัติและคุณภาพตรงกับตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่หรือไม่ ข้าราชการในส่วนกลางนับตั้งแต่ปลัดกระทรวงและอธิบดีลงมา และข้าราชการในส่วนภูมิภาคนับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมา ไม่มีหลักฐานว่ามีคุณสมบัติและคุณภาพตรงกับตำแหน่ง ท่านเหล่านี้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นมาตามระบบการพิจารณาความเหมาะสมของทางราชการ บรรดาเจ้ากระทรวงทั้งหลาย หรือแม้แต่ ก.พ.เอง ก็ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แต่ละคน มีคุณภาพคุณสมบัติและความสามารถตรงกับงานในหน้าที่จริง ๆ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเรื่องคุณภาพของตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเรื่องนี้ให้ชัดเจน เพียงแต่ชี้ว่า การพัฒนาคุณภาพของชนในภาครัฐยังขาดทิศทางและนโยบายที่แน่ชัด การพัฒนาตัวข้าราชการขึ้นอยู่กับพิจารณาตำแหน่งการของแต่ละส่วนราชการเอง ทำให้มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ตรงกับความต้องการและไม่ประหยัด

การที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเรื่องตัวบุคคลในระบบราชการ เป็นการแสดงว่าคณะผู้กำหนดแผนไม่ได้วิเคราะห์เรื่องคุณภาพของระบบราชการอย่างถึงรากถึงโคน การที่จะแก้ไขปัญหานั้นให้สำเร็จได้นั้น จะต้องมีการวิเคราะห์รากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาให้ถูกต้องจึงจะแก้ไขปัญหานั้นได้ตรงจุด สำหรับระบบบริหารราชการของไทยในขณะนี้ มีปัญหามากมายแทบจะรู้สึกว่า แม้เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 6 ในปี พ.ศ.2534 แล้ว ปัญหาการบริหารต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ เพราะปัญหาเหล่านี้ได้เกิดเรื้อรังมาในระบบราชการของเราหลายสิบปีแล้ว

ลักษณะการจัดลำดับความสำคัญของสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานภาครัฐบ่งชี้ว่า คณะผู้กำหนดแผนนำภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วมาเปรียบเทียบกับภาพของประเทศไทย แล้วจึงจับส่วนที่อยู่ในภาพของประเทศไทยมาพิจารณาหาสาเหตุของปัญหา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ กำหนดกลยุทธ์ทางตรง 2 แนวทาง คือ การประสานแผนงาน และการปรับปรุงกำลังคนภาครัฐ เมื่อมองจากภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศเหล่านั้นสามารถบริหารงานทั้งสองด้านนี้ได้อย่างราบรื่น ฉะนั้น โดยหลักของเหตุและผลก็อาจจะลงความเห็นได้ว่า ถ้าประเทศไทยสามารถดำเนินกลยุทธ์ทั้งสองแนวทางนี้สำเร็จ น่าจะทำให้เราเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่า การมองเป็นภาพว่าระบบบริหารงานภาครัฐที่ปฏิบัติได้ผลในประเทศพัฒนา แต่ยังมีขาดประสิทธิภาพในประเทศของเรา ไม่ใช่แนวทางที่จะช่วยขจัดสาเหตุของปัญหาการทำงานของไทย ถ้าจะเทียบปัญหาการบริหารเป็นเหมือนโรคร้ายไข้เจ็บขององค์กรของรัฐ ปัญหาเรื่องการประสานแผนงาน และการปรับปรุงกำลังคนเป็นเพียงอาการของโรค เป็นเสมือนกับผู้ที่ได้รับเชื้อโรคอย่างหนึ่ง จึงได้เกิดแผลหรือไม่สบายใน 2 ลักษณะนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ปัญหาทั้งสองนี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยดีที่ว่า ชื่อของปัญหาคือสาเหตุที่จะต้องแก้ไข ปัญหาเรื่องการประสานแผนงานไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดการประสาน และปัญหาเรื่องกำลังคนภาครัฐไม่ใช่เป็นเพราะข้าราชการขาดคุณธรรม แต่เป็นเพราะข้าราชการขาดความรับผิดชอบและฝีมือทำงาน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดวิธีแก้ปัญหาคือการประสานแผนงาน โดยระบุว่า จะต้องปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการคลังเพื่อให้เกิดการประสานงานแผนต่าง ๆ

ให้สอดคล้องเป็นกระบวนการเดียวกัน การกำหนดเช่นนี้ เท่ากับเป็นการสั่งให้หน่วยงาน ทั้งสี่ทำงานประสานกันให้ได้ แต่ที่จริงสาเหตุของการขาดการประสานงานในเรื่องนี้ เป็น เพราะไม่มีองค์กรของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่จะติดตามประเมินผลงานของข้าราชการ ประจำให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ฉะนั้น ถึงแม้จะสั่งไว้ในแผนอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจ แก้ไขปัญหาเรื่องการประสานแผนงานได้

สำหรับปัญหาคำณคุณภาพข้าราชการนั้น คณะผู้กำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 วิเคราะห์แต่เพียงทิศทางและนโยบายของการพัฒนาบุคคลว่า ส่วนราชการแต่ละแห่ง ต่างคนต่างทำ ขาดความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ ขาดการประสานงานและความร่วมมือ ระหว่างหน่วยฝึกอบรมต่างๆ ทำให้ไม่ตรงกับความต้องการและไม่ประหยัด ในขณะเดียวกัน ผู้รับการอบรมไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงกับสาขาวิชาที่ฝึกอบรมปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจริง แต่ไม่ใช่ต้นเหตุของปัญหาที่ทำให้ข้าราชการขาดความรับผิดชอบ หรือทำให้ข้าราชการขาด คุณสมบัติในการทำงาน

การที่กลยุทธ์ทางตรงทั้งสองแนวทางไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริง จึงทำให้ แผนหลักในการปรับปรุงการบริหาร 3 แผนงาน ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้มุ่งที่จะแก้ต้นเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาทั้งหมด แผนการปรับเครื่องมือสนับสนุนของรัฐกิจ หรือแผนการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนก็ดี ล้วนเป็นแผนงานที่จะแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบริหาร แต่ไม่ใช่เป็นแผนการแก้ไขปัญหของการบริหาร โดยตรง

แผนการปรับเครื่องมือสนับสนุนของรัฐเน้นกลยุทธ์เรื่องการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการเป็นแนวทางนำ การแก้ไขระเบียบข้อบังคับของทางราชการเป็น สิ่งที่จะต้องกระทำแน่นอน แต่ปัญหาเรื่องนี้ไม่ควรเน้นการแก้ไขในแง่นิติศาสตร์และไม่ใช่ เป็นการปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติ เพราะอาจทำให้เกิดความหละหลวมในการปฏิบัติ ราชการได้ เพื่อให้การแก้ไขเรื่องนี้ถูกต้องจะต้องนำหลักการบริหารรัฐกิจมาใช้ โดยมุ่งเน้น

* คำ "อนุบัญญัติ" เป็นศัพท์ที่ใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่ไม่มีในพจนานุกรมไทย

แก้แค่เพียงอนุบัญญัติที่ขัดต่อการปฏิบัติ ในเรื่องนี้จะต้องกวาดชั้นให้กระทรวงทบวงกรมผู้ปฏิบัติงานดำเนินการเอง โดยได้รับคำปรึกษาจากผู้สันทัดปัญหาการบริหารรัฐกิจ ไม่ใช่ตั้งระบบองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อศึกษาเรื่องนี้ เพราะหากผู้ศึกษาปรับปรุงมิได้เป็นผู้เผชิญปัญหาในการปฏิบัติอย่างแท้จริง ระเบียบที่แก้ไขก็จะเป็นไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้จะต้องยอมรับว่าแม้จะแก้ไขระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ให้รัดกุมสมบูรณ์เพียงใดก็ทำได้เป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติราชการจะดีเลิศด้วยไม่

ส่วนแผนการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เป็นการวิเคราะห์ปัญหาตรงจุดปลายของกระบวนการบริหาร กล่าวคือองค์กรบริหารของรัฐจะต้องให้บริการและกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ การแสวงหารายได้และการดำรงชีวิตของประชาชนทุกคน เมื่อรัฐบริหารงานดี ประชาชนจะสามารถประกอบอาชีพของตนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากกลไกของรัฐให้ดำเนินไปได้ตามวิถีทางของมัน การที่นักธุรกิจสามารถลงทุนในกิจกรรมสาขาต่าง ๆ และไม่รู้สึกลัวกลไกของรัฐเป็นเครื่องถ่วงหรือกีดขวางการดำเนินงานและการขยายงานของตน จึงเป็นผลของการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

แท้ที่จริงการมุ่งเน้นปรับปรุงการบริหารราชการโดยดึงความร่วมมือจากภาคเอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาล เป็นควาบสองคมที่จะต้องระวัง การมอบหมายงานบางอย่างให้องค์กรเอกชนรับไปดำเนินการหรือการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือร่วมลงทุนกับองค์กรระดับท้องถิ่นของรัฐและกับรัฐวิสาหกิจบางประเภท เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ ในแง่ของการประหยัดทรัพยากรภาครัฐและเป็นผลดีในแง่เศรษฐกิจ แต่อาจมีผลกระทบเป็นการก่อความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการเอกชน เพราะเอกชนที่จะมีโอกาส เช่นนี้ จะต้องเป็นนักธุรกิจที่มีฐานะระดับหนึ่งเท่านั้นไม่ใช่ประชาชนทุกคน ยิ่งถ้ามีการแก้ไขอนุบัญญัติ ระเบียบขั้นตอนของทางราชการเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบกิจการและการขยายธุรกิจของเอกชน ก็อาจทำให้นักคณบางกลุ่มบางพวก ซึ่งมีความสามารถในระบบเศรษฐกิจและวงการสังคมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชน

กลุ่มอื่น ๆ เสียประโยชน์ . เพราะมีความสามารถน้อยกว่า มีฐานะทางการเงินและสังคมต่ำกว่า เป็นการกระทบกระเทือนต่อความเสมอภาคของประชาชน

ปัญหาเรื่องผลกระทบต่อความเสมอภาคเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ ควรมีการศึกษาอภิปรายกันให้กว้างขวางเพื่อความรอบคอบ สำหรับในที่นี้จะกลับมาถึงสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาการบริหารงานของรัฐคือตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มองเห็นว่าคุณภาพของข้าราชการยังเป็นปัญหา ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนการปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุนของรัฐ แต่คณะผู้กำหนดแผนเห็นแต่เพียงว่า ปัญหานี้เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและการพัฒนาเทคโนโลยี ไม่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน

ความจริงปัญหาเรื่องตัวบุคคลในระบบราชการ ได้มีการให้ความสนใจอย่างเด่นชัดมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ก่อนที่จะมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่การมองปัญหาเรื่องนี้ได้พากันเน้นความสำคัญของจริยธรรม คุณธรรม และวินัย ว่าจะจะเป็นสิ่งที่ทำให้ข้าราชการไทยมีคุณภาพ ดังกับการรณรงค์อย่างกว้างขวางที่จะชักจูงให้ข้าราชการมีจริยธรรม คุณธรรม และวินัยให้ครบถ้วน เพราะเชื่อว่าเมื่อข้าราชการมีวินัย และมีคุณธรรมดีแล้ว จะต้องปฏิบัติงานได้สำเร็จเป็นผลดี

การอบรมกวาดล้างให้ข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ การดำเนินการเรื่องนี้เป็น การเปลี่ยนจิตใจของบุคคล ต้องใช้เวลามาก และยากที่จะทำสำเร็จ ทรัพยากรที่จะใช้ในการชักจูงโน้มน้าวความคิดความเชื่อจึงไม่คุ้มกับผลความเปลี่ยนแปลงที่จะได้ เพราะองค์กรบริหารประเทศไม่มีงบประมาณและเวลามากมายพอที่จะมารอคอยให้ข้าราชการยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมของตน

องค์กรบริหารของประเทศต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงมาถึงเจ้าหน้าที่ธุรการในระดับต่ำสุด งานที่ปฏิบัติจะต่างกันไปอย่างมากมาย เช่น ผู้ว่าราชการ

จังหวัด เอกอัครราชทูต อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการศาสนา สรรพสามิตจังหวัด และสรรพากรจังหวัด เป็นต้น ความแตกต่างของหน้าที่การงานของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องได้ผู้ที่มีคุณสมบัติต่างกัน ให้เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบของงาน

เมื่อได้ตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสมกับงานในหน้าที่ที่จะต้องกระจายกันไปปฏิบัติตามกระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัด อำเภอต่างๆ แล้ว ต่อจากนั้นจึงดำเนินการกวาดชั้นผู้ปฏิบัติงานให้มีความรับผิดชอบตามหน้าที่ของตำแหน่ง การมีความรับผิดชอบนี้ ไม่ได้หมายความว่าแค่เพียงการมีวินัยเท่านั้น แต่หมายความว่านอกจากจะไม่ทำงานให้ผิดระเบียบวินัยแล้ว ยังจะต้องมีความกระตือรือร้น สนอกสนใจ และร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานให้สำเร็จเป็นผลดีกับองค์กรเป็นส่วนรวม แนวความคิดเรื่องการเข้มงวดกวาดชั้นเรื่องวินัยของข้าราชการจึงเป็นแนวทางคิดที่แคบ ไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความคิดใหม่ๆ ในการทำงาน มีความเข้มแข็งอดทนต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน พยายามชวนขวยศึกษาความผิดพลาดเก่าๆ เพื่อนำมาแก้ไขงานในหน้าที่ของตน พยายามที่จะปรับปรุงวิธีการทำงานให้ทันกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลง และพยายามชวนขวยหาความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากเน้นแต่เพียงการอบรมกวาดชั้นระเบียบวินัยให้เคร่งครัดเป็นหลักใหญ่ ก็จะไม่มีการที่เริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดใหม่ๆ ที่จะใช้ในการทำงานตามหลักของเทคโนโลยีการบริหารงานสมัยใหม่ได้เลย

สรุป

งานทุกอย่างของสังคมและของประเทศจะสำเร็จได้ต้องมีการบริหารงานที่ดีไม่ว่างานใดๆ ก็ตาม ถ้าปล่อยให้ต่างคนต่างทำไปตามบุญตามกรรมย่อมไม่มีทางสำเร็จได้ผล เพราะงานทุกอย่างของสังคมและของประเทศจะต้องอาศัยการทำงาน ร่วมมือกันเป็นทีมจึงจะเกิดประสิทธิภาพ การทำงานเป็นทีมจะต้องมีการสร้างองค์กร องค์กรที่ดีจะต้องมีบุคคลที่มีคุณสมบัติและความสามารถในการคิดริเริ่มปฏิบัติงานสร้างสรรค์ และปรับปรุงวิธีการ

ทำงานให้ทันกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลง องค์การจะมีผู้ปฏิบัติงานได้ดีเช่นนี้ จะต้องมีการบริหารที่สามารถจับบุคคลให้ตรงกับงาน และมีการติดตามประเมินผลการทำงานให้สอดคล้องกับทรัพยากรขององค์การตลอดเวลา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นงานสำคัญของประเทศ หลังจากที่แผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมาถูกวิจารณ์อย่างมากมายว่า ไม่สามารถบริหารงานพัฒนาให้ได้ผลเพราะในเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังยากจน และประชาชนที่ค้ำยความสามารถกว่าผู้อื่นโดยเฉพาะเกษตรกรไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชนส่วนน้อย ซึ่งเสวยสุขความทันสมัยและผลการพัฒนาของประเทศ

งานพัฒนาจะสำเร็จได้ต้องมีการบริหารงานที่ดีเช่นเดียวกับงานอื่นๆ ปัญหาของแผนพัฒนาฯ ที่เกิดขึ้นทั้ง 5 ฉบับ ไม่ใช่เป็นเพราะว่าคณะผู้กำหนดแผนได้ตั้งใจไว้ว่า จะต้องกชชีเกษตรกรและคนยากจน หรือจะพยายามส่งเสริมผู้มีอำนาจในระดับสังคมให้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงกลุ่มเดียว แต่เป็นเพราะว่ากลุ่มผู้วางแผนพัฒนาฯ ได้ละเลยประเด็นของการบริหาร เพิ่งจะมาเห็นความสำคัญของปัญหาบริหารในแผนพัฒนาฉบับที่ 6

การมองไม่เห็นความสำคัญของการบริหาร เป็นความคิดที่ฝังหัวในหมู่นักเศรษฐศาสตร์นับตั้งแต่ Adam Smith เป็นต้นมา นักเศรษฐศาสตร์ถือว่า ระบบราชการเป็นท้าวผู้ร้าย ซึ่งคอยแต่สร้างปัญหาต่อการขยายตัวทางธุรกิจของเอกชน Keynes ถึงกับสอนระบบราชการว่า แม้ธุรกิจต่างๆ จะดำเนินการไม่ดี ก็ไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานของรัฐเข้าไปก้าวก่าย Downs ได้วางกฎไว้ว่า ยิ่งรัฐมีองค์กรบริหารมากเท่าใด ความรัดกุมของการควบคุมการปฏิบัติงานจะยิ่งลดลงเท่านั้น¹⁰

ในกรณีที่องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐ มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน และมีอำนาจไม่สมดุลกับองค์กรสูงสุดของประเทศอีกสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

ปัญหาการบริหารงานของรัฐก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางธุรกิจและอุตสาหกรรมได้เสมอ เช่นบางครั้งอาจมีการสกัดกั้นการรวมกลุ่มของธุรกิจ ทำให้เป็นการขัดขวางการระดมความรู้ทางเทคโนโลยีจากหลายๆ ฝ่าย หรืออาจมีการลงทุนโดยรัฐมากเกินไป ทำให้เอกชนขาดความริเริ่มในการขยายงาน หรือบางครั้งรัฐอาจพยายามสนับสนุนแต่ธุรกิจขนาดใหญ่บางประเภทเท่านั้น ทำให้ธุรกิจรายย่อยในสาขาที่สำคัญต่อเอกชนต้องซบเซาลงเป็นต้น แต่ปัญหาเหล่านี้จะได้รับการแก้ไขได้ในระยะเวลาไม่นานนักด้วยอำนาจที่สมดุลกันระหว่างองค์กรทั้งสามฝ่าย

สำหรับประเทศที่ยังไม่สามารถพัฒนาทางการเมืองให้องค์กรสูงสุดทั้งสามฝ่ายนี้มีอำนาจสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้องสมดุล ปัญหาการบริหารงานของรัฐจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะร่วมกับฝ่ายบริหารในการรักษาความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างทั่วถึง สังคมที่ขาดความเสมอภาคและความเป็นธรรม ย่อมไม่สามารถเอื้ออำนวยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความพยายามของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการที่จะปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นไป จึงเป็นสิ่งที่น่าชื่นชมและเป็นความหวังของคนทั้งชาติว่า จะทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

แต่แผนปรับปรุงการบริหารงานของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็มีได้วิเคราะห์สาเหตุที่จริงของปัญหาเรื่องนี้ ความจริงนั้นหลักที่ว่าจะต้องจัดคนให้ตรงกับงาน จึงจะทำให้งานสำเร็จ เป็นหลักการที่ทุกคนยอมรับว่าถูกต้อง แต่การจัดให้เป็นไปตามหลักการนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ดังได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า สำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างสลับซับซ้อนเพียงใด

ปัญหาตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ ไม่ใช่เป็นเรื่องขาดคุณธรรม จริยธรรม หรือวินัย แต่เป็นเพราะขาดคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับภารกิจที่จะได้รับผิดชอบงานของรัฐ บุคคลที่มีคุณสมบัติและความสามารถตรงกับงานต้องเป็นผู้ที่มีความพยายามสนใจร่วมมือทำงานให้กับองค์กรเป็นส่วนรวม มีกำลังใจเข้มแข็งต่อความลำบาก และความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน พยายามปรับปรุงวิธีการทำงานให้ทันกับปัญหาและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถแก้ไขระบบงานของทางราชการให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ปัจจุบันไม่เพียงประชาชนทั่วไปจะขาดความเชื่อถือตัวข้าราชการ แม้แต่องค์การต่างประเทศ ก็มีได้มีความรู้สึกไว้วางใจต่อความสามารถของระบบบริหารราชการของเรา เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในกิจการต่างๆ บุคคลทั่วไปจะต้องรู้สึกว่าการจะฉวยโอกาสสกัดกั้นผลประโยชน์ส่วนตัวจากการดำเนินงานในเรื่องเหล่านั้น เป็นเรื่องที่ไม่ดี ความปวศรัญเมื่อมีข่าวว่า แม้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ก็ยังไม่ยอมให้ทางราชการของไทยเป็นผู้จัดซื้อข้าวให้แก่ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัยของเราเอง เพราะไม่ไว้วางใจความสามารถในการบริหารงานของไทย

ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง กระบวนการทำงานและระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ แต่รากเหง้าของปัญหาทั้งหมดคือข้าราชการซึ่งมีอำนาจที่ปฏิบัติการให้นโยบายและภารกิจของรัฐสัมฤทธิ์ผล เมื่อข้าราชการไม่มีความสามารถและคุณสมบัติตรงกับงานปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น เพราะขาดผู้ที่รับผิดชอบงานให้สำเร็จเรียบร้อย ความพยายามในการแก้ปัญหาต่างๆ แม้ว่าจะทำให้สภาวะการณ์หลายอย่างดีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้ระบบราชการมีความสามารถดีขึ้นทัดเทียมกับประเทศตะวันตกได้ เพราะไม่ได้แก้ต้นเหตุของปัญหาที่ตัวบุคคล ถ้าเทียบปัญหาของการบริหารงานภาครัฐกับโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวินัย ตลอดจนกระบวนการทำงานที่วิเคราะห์ไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นเพียงอาการของโรค ไม่ใช่สมมติฐานของโรค ซึ่งถ้ารักษาแต่เพียงอาการป่วยก็ไม่มีวันที่โรคจะหาย

ถ้าหากแก้สมมติฐานของโรคคือ จัดคนให้ตรงกับงานได้ ก็จะมีทางแก้ปัญหาคืออื่น ๆ ทยอยไปปัญหาใหญ่ ๆ ที่ควรพิจารณาในขณะนี้มี 3 ประการ คือ ประการแรก ได้แก่ความร่วมมือประสานงานกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่างๆ ประการที่สอง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และประการที่สาม คือ บทบาทของหน่วยราชการในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จะต้องเริ่มจากการปฏิรูปโครงสร้างและองค์กรของหน่วยราชการในส่วนกลางทั้งหมด ให้มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานเป็นทีม ไม่ใช่ทำงานด้วยการตั้งคณะกรรมการรับงานต่าง ๆ อยู่เรื่อย ๆ ดังที่นิยมปฏิบัติในขณะนี้ สำหรับในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จะต้องมีการมอบอำนาจที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของตนเอง โดยสนองวัตถุประสงค์และนโยบายของประเทศที่การบริหารราชการส่วนกลางรับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ส่วนกลางก็ต้องรับผิดชอบในการกำกับดูแลให้งานทั้งหมดสนองเป้าหมายของส่วนท้องถิ่น เรื่องนี้จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ส่วนกลางเสียอำนาจหรือท้องถิ่นได้อำนาจ ส่วนปัญหาเรื่องรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องแก้ไขไม่ให้ข้าราชการบางกลุ่มเข้าไปแสวงสุขและกอบโกยผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจโดยอ้างว่าเพื่อควบคุมการบริหาร แต่แท้ที่จริงแล้ว ไม่ได้รับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เลย มิฉะนั้นแล้วถึงจะแก้ไขโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจไปอย่างไรก็ตามก็ไม่มีทางทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้

เรื่องทั้งสามนี้จะแก้ไขไม่ได้ ถ้าไม่แก้ตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการเสียก่อน สภาพของข้าราชการในปัจจุบันเป็นที่น่าเห็นใจของบุคคลทุก ๆ ฝ่ายว่า มีรายได้ไม่น้อยไม่พอ ยังชีพ แต่ทั้งรัฐบาล และประชาชนทั่วไปก็เห็นตรงกันว่า ข้าราชการเองทำงานน้อย เมื่อเทียบกับพนักงานลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในธุรกิจ และสถานประกอบการของเอกชน ประชาชนต้องอดทนระอาใจต่อความล่าช้าเสียเวลาเมื่อไปติดต่อกับทางราชการ ต้องยุ่งยากลำบากเมื่อพบข้าราชการที่วางอำนาจ อ้างกฎเกณฑ์ระเบียบมากมาย ต้องเดือดร้อนเมื่อ

เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน เมื่อประชาชนจะต้องติดต่อกับทางราชการ จำเป็นต้องแสวงหากันรู้จักเพื่อให้มี "เส้นสาย" หรือ "หน้ามัว" ความรู้สึกของประชาชนส่วนมากว่าไม่สามารถพึ่งการทำงานของข้าราชการได้ จะสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีจากคำให้สัมภาษณ์ของหญิงสาวนา ซึ่งเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับหนึ่งว่า การที่หมูที่เธอเลี้ยงกลอดลูกออกมาหน้าเป็นยายแก่ทำให้เธอโชคดี สามารถขายข้าวได้ตามราคาประกัน ทั้ง ๆ ที่เปลี่ยนรัฐมนตรีมาหลายคนแล้วก็ไม่เคยขายได้ราคาเช่นนั้น

องค์กรบริหารของรัฐจะต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีความสามารถอย่างสูงในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ให้เกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุกสาขาโดยเสมอหน้าในกรอบของนโยบายและระเบียบกฎหมาย ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยราชการ มิได้มีคุณสมบัติและความสามารถตรงกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ ผลเสียที่เกิดขึ้นจะคาดการณไม่ได้โดยว่าจะเป็นอย่างไร แต่เป็นที่แน่ชัดว่า จะทำให้ระบบการทำงานของประเทศขาดคุณภาพอย่างรุนแรง ไม่เพียงแต่ประชาชนจะต้องรับผลกระทบของการทำงานที่ควรถูกตำหนิ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายก็ไม่ได้ให้ความไว้วางใจในฝีมือการทำงานของระบบราชการไทย

สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี*

*ศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เชิงอรรถ

¹มีคำอธิบายอย่างชัดเจนถึงบทบาทของนักธุรกิจภาคเอกชนในกระบวนการทางการเมือง ใน Murray L. Weidenbaum, *Business Government and the Public* pp. 273-284.

²แปลจาก "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 Leroy P. Jones, and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, p. 7.

³Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 143, 162-163.

⁴Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, pp. 321-326; Alfred R. Oxenfeldt, *Economics for the Citizens*, pp. 4-12, 113.

⁵ให้เปรียบเทียบความเห็นในเรื่องนี้กับ Andrew Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy* pp. 125-149; Christopher C. Hood, *The Limits of Administration* pp. 3-28.

⁶อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเทศอื่น ๆ ได้ใน Emmette S. Redford, *Administration of National Control* pp. 8-9; E. Pendleton Herring, *Public Administration and the Public Interest*, pp. 3-6, 377-399.

⁷ให้เปรียบเทียบความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในประเทศเร่งพัฒนา และการยกระดับคุณภาพของระบบราชการ ใน Michael Bubanakis, *Budget Reform for Government*, pp. 90-100; Alan Walter Steiss, *Management Control in Government*, pp. 135-162.

⁸ล้วน ปางสุข, รวบรวม, *คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร*, หน้า 134-137
กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, *สมุดคู่มือเจ้าหน้าที่ขาออก กองตรวจศุลกากร*, หน้า 314-367.

⁹โครงการฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร, *การฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร 16 ส.ค. - 26 ก.ย. 27*, หน้า 2-3, 9-21, 66-70, กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร *op.cit.*, หน้า 1-94

¹⁰Anthony Downs, *op. cit.*, pp. 143, 162-3

บรรณานุกรม

- 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.
- Herring, E. Pendleton, *Public Administration and Public Interest*, McGrawHill, 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.
- 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.
- Weidenbaum, Murray L., *Business, Government, and the Public*, Prentice-Hall, N.Y., 1977, 336 pp.
- กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, *หนังสือคู่มือกองตรวจสินค้าขาออก*, กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, 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
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534*, โรงพิมพ์ยูไนเท็ดโปรดักชั่น, กทม., 2530, 382 หน้า