

## การบริหารราชการในทศวรรษหน้า

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์\*

### 1. ความนำ

ระบบราชการเป็นกลไกหลักในการบริหารและพัฒนาประเทศ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นสำคัญ สำหรับกรณีของประเทศไทย ระบบราชการได้พยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยและการพัฒนาให้มีความมั่นคงอย่างต่อเนื่องตลอดมา แต่กระนั้นก็ตาม สิ่งที่ปรากฏพบว่า การปรับตัวของระบบราชการไทยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังไม่สามารถเสริมสร้างสมรรถนะในการตอบสนองให้ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังข้อสรุปของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อปลายแผนฯ 7 ว่า ผลการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา คือ “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” เป็นข้อสรุปที่สะท้อนให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดผลการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา คือ “การพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม”

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำเสนอบทวิเคราะห์ถึงความสำคัญ และแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในทศวรรษหน้า เพื่อให้ระบบราชการเป็นพลังสำคัญในการสร้างสรรค์การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่

### 2. พัฒนาการของระบบราชการไทย

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศตลอดมา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการโดยกำหนดไว้ในกฎหมายตรา 3 ดวง อันได้แก่ ตราราชสีห์ หมายถึงมหาดไทย ตราคชสีห์ หมายถึงกลาโหม และตราบัวแก้วน้อย หมายถึง กรมเจ้าท่า หรือกิจการต่างประเทศ ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารราชการของไทยต่อเนื่องกันมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (คึกฤทธิ์ ปราโมช, 2528)

\* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ.2435 โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์และเปลี่ยนมาใช้ระบบกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดียวกับประเทศในตะวันตก โดยแบ่งการปกครองออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อำนาจการปกครองทั้งหมดขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นสำคัญ เป็นผลให้ลักษณะการปกครองประเทศราชสิ้นสุดลง ประเทศไทยจึงเป็นรัฐเดี่ยวที่มีเอกภาพและอธิปไตย อย่างมั่นคงให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกได้อย่างสง่างาม และเป็นรากฐานสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมาจนถึงปัจจุบัน ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบราชการคือ การจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยคณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ.2476 แต่โครงสร้างหลักของระบบราชการยังคงเหมือนเดิม อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา แต่ส่วนใหญ่จะเน้นการปฏิรูปโครงสร้างเป็นสำคัญ ซึ่งกระทำได้ค่อนข้างยาก เพราะหัวหน้าหน่วยราชการระดับสูงไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเกรงจะสูญเสียอำนาจและความนิยมจากผู้ใต้บังคับบัญชา (กระมล ทองธรรมชาติ, 2528)

อุปสรรคสำคัญในการปฏิรูประบบราชการคือ การยึดติดในอำนาจของหัวหน้าหน่วยราชการระดับสูงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางอย่างมั่นคง สาเหตุที่การกระจายอำนาจการบริหารระบบราชการกระทำได้ยาก ก็เพราะข้าราชการชั้นสูงไม่เคยเชื่อว่าประชาชนจะมีความรู้ ความสามารถเพียงพอที่จะดูแลตนเองได้ จำเป็นที่ทางราชการจะต้องดูแลจัดการทุกอย่างให้ประชาชนทั้งหมด (ศีกฤทธิ์ ปราโมช, 2528) แนวคิดเหล่านี้ ยังคงมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน ทำให้ระบบราชการของไทยขยายตัวใหญ่โต เทอะทะมากขึ้นทุกวัน จนกลายเป็นสัญลักษณ์ของความไร้ประสิทธิภาพในสายตาของประชาชนผู้รับบริการ ในขณะนี้ความใหญ่โตของระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดินในขณะนี้ ส่งผลให้งบประมาณในการพัฒนาประเทศต้องถูกจำกัดลงโดยปริยาย (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2539) ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของระบบราชการของไทยมีอัตราสูงมาก แต่ข้าราชการกลับเห็นว่าค่าตอบแทนที่ได้รับอยู่ในขณะนี้มียออัตราต่ำเมื่อเทียบกับภาคเอกชน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของประเทศเกาหลีใต้ ปรากฏว่าของเกาหลีใต้มีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน แต่ข้าราชการเกาหลีใต้กลับได้รับค่าตอบแทนในอัตราใกล้เคียงกับภาคเอกชน แสดงให้เห็นว่าระบบราชการไทยใช้คนมากแต่ประสิทธิภาพต่ำ

ประเด็นนี้ได้นำไปสู่ข้อเสนอ ในการปฏิรูประบบราชการไทยว่า ควรเปลี่ยนจุดเน้นจากการปฏิรูปโครงสร้างมาสู่การปฏิรูป “คน” (ทิพชาติ เมฆสวรรค์, 2528) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป้าหมายดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้ คงจะต้องปฏิรูปทั้งโครงสร้างและคนไปพร้อม ๆ กัน ลักษณะระบบราชการของไทย หากพิจารณาในเชิงทฤษฎีจะเห็นว่าเป็นไปตามแนวคิดของ Max Weber กล่าวคือ เป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบเป็นทางการ (bureaucracy) ตามลำดับชั้น (hierarchy) การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้บังคับบัญชาจะปฏิบัติหน้าที่หรือมีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนตามหลักระบบคุณธรรม (merit system) และข้าราชการมีหลักประกันในการทำงานที่มั่นคง (security) ทั้งนี้โดยมุ่งหวังว่าระบบบริหารดังกล่าวจะเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ (Gerth and Mills, 1964) แต่การที่ระบบราชการไม่สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายเชิงทฤษฎี เพราะขาดกลไกการตรวจสอบที่สำคัญจากประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และการบริหารมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจสูง ตามระบอบอำนาจนิยมมากกว่าระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นภายใต้กระแสยุคโลกาภิวัตน์ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารมากยิ่งขึ้น การเรียกร้องให้ระบบราชการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงขยายตัวมากขึ้น อาทิ เรื่องการ Reengineering (Hammer and Champy, 1993) และเรื่อง Reinventing Government (Osborne and Gaebler, 1993) เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยในทศวรรษหน้า

### 3. การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้โลกของเรากลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน ดังนั้นกระแสความก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงส่งผลกระทบต่อสังคมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้ยากที่สังคมใดจะปิดกั้นตนเองอยู่อย่างโดดเดี่ยวเหมือนในอดีต สังคมไทยก็เช่นกัน ปัจจุบันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ได้มีบทบาทต่อการกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศอย่างสำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวโดยสังเขปดังนี้

### 3.1 การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางสังคม

สังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์มุ่งเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคในโอกาส โดยเฉพาะโอกาสที่ประชาชนจะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตอย่างเสมอภาคทำให้สังคมไทยต้องปรับตัวในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนมากขึ้น ปัจจุบันประชาชนไทย 60 ล้านคนมีการศึกษาเฉลี่ยเพียงระดับประถมศึกษา โดยมีประชาชนที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงประมาณ ร้อยละ 12.5 เท่านั้น แต่ภายใต้แผนแม่บทในการพัฒนาการศึกษาของไทย กำหนดไว้ว่า ภายในปี พ.ศ. 2553 จะมีเยาวชนเข้าเรียนในระดับมัธยมปลายร้อยละ 92.7 และระดับอุดมศึกษาร้อยละ 43.7 (คณะอนุกรรมการโครงการเศรษฐกิจไทยในสากล, 2539: 55) แสดงให้เห็นว่า ในทศวรรษหน้าประชาชนไทยจะมีระดับการศึกษาเฉลี่ยสูงขึ้นมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มบทบาทในการควบคุม กำกับและตรวจสอบการให้บริการของระบบราชการ ยิ่งประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงขึ้น การเรียกร้องบริการที่มีประสิทธิภาพจะยิ่งมากขึ้น ระบบราชการจึงต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อรักษาระบบให้ดำรงอยู่ต่อไป

### 3.2 การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของโลกปัจจุบันอยู่ภายใต้กระแส Market Economy ทำให้ธุรกิจข้ามชาติขยายตัวอย่างกว้างขวาง การพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศจึงต้องพึ่งพาสถาปัตยกรรมที่สำคัญโดยเฉพาะตลาดที่มีกำลังซื้อสูง ในขณะเดียวกัน ประเทศที่มีอำนาจการซื้อสูงก็จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขการผลิตต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานของตน มิเช่นนั้นจะถูกมาตรการ Sanction ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาต้องพบกับข้อจำกัดในการแข่งขันมากขึ้น สภาพการดังกล่าวเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้ผู้ผลิตภายในประเทศเรียกร้องให้ระบบราชการที่รับผิดชอบด้านการผลิต และการค้าต้องปรับบทบาทในการสนับสนุนการผลิต และการค้าระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะความพยายามของรัฐบาลที่จะเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าออกให้มากขึ้น เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดทำให้ระบบราชการต้องสนองตอบการเรียกร้องของภาคเอกชนในการปรับปรุงบทบาทเพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขันของภาคเอกชนให้สูงขึ้น

นอกจากนี้ ศักยภาพการผลิตภายในประเทศก็มีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมาก กล่าวคือ ในปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในวัยทำการผลิตได้น้อยกว่าประชากรที่อยู่ในวัยต้องพึ่งพา (dependent group) แต่ในปี พ.ศ. 2553 โครงสร้างประชากรของไทยจะ

เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยจะมีประชากรที่อยู่ในวัยทำการผลิตได้ถึงร้อยละ 57.5 ในขณะที่ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี และสูงกว่า 60 ปี จะเหลือเพียงร้อยละ 42.5 ปรัชญาการณเช่นนี้จะยิ่งเร่งเร้าให้ระบบราชการต้องเพิ่มพูนสมรรถนะในการส่งเสริมการผลิตและการค้ามากยิ่งขึ้น และเมื่อพิจารณาจากการคาดการณ์รายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคนต่อปีของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคาดว่าในปี พ.ศ. 2543 และ 2553 จะเพิ่มเป็นประมาณ 85,000 บาท และ 160,000 บาท ตามลำดับ (คณะอนุกรรมการโครงการชูเศรษฐกิจไทยในสากล, 2539: 53-57) สภาพการณ์ดังกล่าวจะยิ่งยืนยันศักยภาพของประชาชนในการควบคุม กำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะความต้องการของประชาชนที่จะได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพจากระบบราชการ ทั้งหมดนี้เป็นกระแสผลักดันให้ระบบราชการต้องปรับบทบาทในการให้บริการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

### 3.3 การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางการเมือง

หลังจากการล่มสลายของจักรวรรดิคอมมิวนิสต์และการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น กระแสหลักของการเมืองโลกที่ปรากฏตัวอย่างโดดเด่นก็คือ กระแสประชาธิปไตย ในทศวรรษที่ผ่านมากระแสประชาธิปไตยได้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองของประเทศต่างๆ อย่างมากมาย แม้กระทั่งประเทศที่เคยปกครองด้วยระบอบเผด็จการ ก็ถูกท้าทายจากพลังประชาธิปไตยของประชาชนในประเทศมากขึ้น ประเทศไทยก็เช่นกัน แม้จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่ในช่วงเวลา 65 ปีที่ผ่านมา ก็เกิดการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาโดยตลอด ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การปกครองของเผด็จการในรูปแบบต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยในประเทศ ได้พยายามลุกขึ้นต่อสู้เพื่อโค่นล้มระบอบเผด็จการจนประสบความสำเร็จมาหลายครั้ง จนกระทั่งปัจจุบันได้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพ และเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มั่นคงต่อไป การปฏิรูปการเมืองโดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงเป็นครั้งแรก จึงนับเป็นก้าวสำคัญในการวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยของไทยให้มีการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ กระบวนการดังกล่าว จะเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนมีความศรัทธาต่อคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยที่มี

ต่อวิถีชีวิตของประชาชน เมื่อพิจารณาในภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในทศวรรษหน้า จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ประชาชนมีความรู้ และฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ปัจจัยดังกล่าวจะส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ประชาชนจะมีอำนาจในการควบคุมกำกับและตรวจสอบทั้งนักการเมืองและข้าราชการมากยิ่งขึ้น เมื่อประชาชนมีอำนาจด้วยความรู้และความเข้าใจในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น สภาพการดังกล่าวจะผลักดันให้ระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจต้องเร่งรัดปรับตัวเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2533: 13-15)

#### 4. เป้าหมายหลักของระบบทางราชการ

ในอดีตเป้าหมายหลักของระบบราชการคือ การสนองพระเดชพระคุณเจ้านาย การยึดถือเป้าหมายดังกล่าวจะทำให้ข้าราชการประสบความสำเร็จและความก้าวหน้าในชีวิตการรับราชการ ยิ่งปฏิบัติตนให้เป็นที่รักใคร่ชอบพอของเจ้านายมากเพียงใด ตนเองก็จะยิ่งได้รับผลประโยชน์และความรุ่งเรืองก้าวหน้ามากเท่านั้น ทั้งนี้เพราะความสำเร็จและความก้าวหน้าของข้าราชการไทยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพระเดชพระคุณและความเมตตาของเจ้านายทั้งสิ้น อิทธิพลดังกล่าวได้รับการปลูกฝังสืบทอดต่อเนื่องกันมาโดยตลอด แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงระบอบการปกครองของไทยยังคงลักษณะอำนาจนิยมไว้อย่างมั่นคง โดยเฉพาะในยุคที่เผด็จการปกครองประเทศ แม้กระทั่งในยุคปัจจุบันที่กระแสประชาธิปไตยเริ่มจะขยายตัวกว้างขวางขึ้นก็ตาม แต่อิทธิพลของความเชื่อในหมู่ข้าราชการที่ได้รับการปลูกฝังมาแต่อดีตยังคงอิทธิพลอย่างเหนียวแน่น นั่นคือ ความสำเร็จและความก้าวหน้าในอาชีพราชการขึ้นอยู่กับพระเดชพระคุณของนายเป็นสำคัญ ด้วยความเชื่อที่ได้รับการยืนยันจากการปฏิบัติว่าเป็นจริงดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการไทยยังคงมุ่งเป้าหมายในการรับใช้ “นาย” เป็นสำคัญอันดับแรก มีใช้การให้บริการประชาชนเป็นสำคัญอันดับแรก ตามเป้าหมายของข้าราชการในระบอบประชาธิปไตย และด้วยความเชื่อดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดการปฏิบัติมิชอบ ทั้งการส่งส่วย การเล่นเส้นเล่นสายจนเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไป ผลจากพฤติกรรมดังกล่าวจึงทำให้การพัฒนาประเทศไทยเกิดสภาพ “รวบกระจุก จนกระจาย” ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ กลุ่มคนมั่งคั่งร้อยละ 20 เป็นเจ้าของความมั่งคั่งของประเทศร้อยละ 59.6 ในขณะที่กลุ่มคนยากจนร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศเป็นเจ้าของความ

มั่งคั่งเพียงร้อยละ 3.8 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539) ดังนั้นการปรับบทบาทของระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจของไทยจึงต้องมุ่งเน้นในการปรับเปลี่ยนเป้าหมายการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นสำคัญ โดยปรับให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการสร้างชีวิตที่ดีและมีความสุขให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เป้าหมายที่จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ได้แก่ (Osborne and Gaebler, 1993)

#### **4.1 ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องมุ่งเน้นในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นภารกิจแรก**

โดยธรรมชาติของมนุษย์ในการทำงานนั้น ย่อมประสงค์ที่จะสร้างความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าให้แก่ตนเอง แต่ภายใต้สังคมประชาธิปไตยความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าของข้าราชการจะต้องขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการให้บริการประชาชน มิใช่การสนองพระเดชพระคุณ “นาย”

ภายในทศวรรษหน้า ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำกับให้ระบบราชการต้องมุ่งเน้นความสำเร็จในการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ

#### **4.2 การมุ่งเน้นในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานโดยเร่งรัด ขจัดระบบความล่าช้า (red tape) ให้หมดไป**

ความล่าช้าของระบบราชการเกิดจากระบบการรวมศูนย์ อำนาจการบริหาร (centralization of authority) เป็นสำคัญ เพราะระบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การตัดสินใจทั้งหมดอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงในส่วนกลาง ข้าราชการในพื้นที่หรือหน่วยปฏิบัติไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ทันต่อเหตุการณ์ ผลลัพธ์จึงทำให้การพัฒนาอยู่ในลักษณะ “รวบกระจุก จนกระจาย” ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้น การขจัดความล่าช้าในการบริหารงานของระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งจะกระทำได้โดยการกระจายอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างเพียงพอในการพิจารณาแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและทันท่วงที การกระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานในพื้นที่หรือหน่วยปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเพียงพอ จะเป็นกลไกสำคัญการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการ

## 5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหาร

วัฒนธรรมการบริหารของระบบราชการนับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการในการให้บริการประชาชน ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

**5.1 วัฒนธรรมการบริหาร (administrative culture)** ดั้งเดิมของระบบราชการไทยที่ปลูกฝังสืบทอดต่อเนื่องกันมายาวนาน คือ “การบริหารระเบียบเป็นสรวง” พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ระบบราชการของไทยไม่สนใจความสำเร็จหรือการบรรลุเป้าหมายของโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศ แต่ข้าราชการมุ่งจะใช้ระเบียบทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งตนหรือพวกพ้อง ถ้าหากการดำเนินงานจะขัดต่อประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ก็จะพยายามหาข้ออ้างจากระเบียบราชการว่า ไม่สามารถจะกระทำได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากการกระทำใด ๆ ที่จะทำให้ตนเองและพวกพ้องได้ประโยชน์ ข้าราชการก็จะพยายามหาช่องว่างของระเบียบมาตีความให้สอดคล้องกับสิ่งที่ตนกระทำ ระเบียบราชการจึงเป็นเสมือนคัมภีร์ที่ข้าราชการจะนำมาเป็นข้ออ้างในการทำงานหรือไม่ทำงาน โดยยึดถือประโยชน์ของตนเป็นหลัก จริงอยู่การปฏิบัติราชการจำเป็นจะต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ เพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและน่าเชื่อถือ แต่ระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าว จะต้องไม่นำมาใช้เพื่อมุ่งแสวงหาประโยชน์แห่งตน หรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น ระบบบริหารราชการจะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารเสียใหม่ จากการบริหารระเบียบเป็นสรวงไปสู่การบริหารเพื่อการบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ นั่นหมายความว่า กฎระเบียบที่ใช้ในระบบราชการต้องเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย หากมีกฎระเบียบใดของราชการที่เป็นอุปสรรคและไม่เหมาะสม จะต้องเร่งรัดแก้ไขโดยด่วนเพราะมนุษย์เป็นผู้เขียนระเบียบขึ้นมา เมื่อระเบียบไม่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายของทางราชการก็สมควรจะแก้ไขโดยเร่งด่วน มิใช่นำมาเป็นข้ออ้างที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อประโยชน์แห่งตน ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการจะต้องไม่ทำตนเป็นทาสระเบียบ หรือนำระเบียบมาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์มิชอบ (สมบัติ ชำรงรัฐวงศ์, 2537 : 111-113)

**5.2 ค่านิยมเจ้าขุนมูลนาย** ระบบราชการไทยเป็นมรดกตกทอดมาจากระบบศักดินาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้ข้าราชการยึดถือค่านิยมแบบขุนนางสืบทอดมาถึงปัจจุบัน โดยจะเห็นได้จากการปลูกฝังข้าราชการชั้นผู้น้อยว่า หากต้องการจะเจริญก้าวหน้า



ในอาชัพราชการจะต้องรู้จักการปรนนิบัติรับใช้เจ้านาย ให้เป็นที่โปรดปรานของเจ้านาย จึงจะได้รับการส่งเสริมจากเจ้านาย ในทางตรงกันข้ามหากข้าราชการผู้ใดไม่เป็นที่โปรดปรานหรือถูกใจเจ้านาย ไม่ว่าจากสาเหตุใด ๆ ย่อมคาดหมายได้ว่าจะไม่ประสบความสำเร็จในชีวิตราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาจำนวนไม่น้อยที่ประพฤติปฏิบัติดังกล่าว กระบวนการเหล่านี้ได้ถ่ายทอดปลูกฝังสืบต่อกันมาช้านานจนกลายเป็นวิถีปฏิบัติ และค่านิยมในการปฏิบัติของข้าราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้านายหรือผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และทั้งการเล่นพรรคเล่นพวก การซื้อตำแหน่ง และการส่งส่วย ซึ่งเป็นลักษณะของการทุจริต คอรัปชั่นทั้งสิ้น

ลักษณะค่านิยมดังกล่าว นอกจากจะไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพการให้บริการของข้าราชการต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์อีกด้วย

ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภารกิจหลักของข้าราชการคือ การให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การจะบรรลุภารกิจเจ้าขุนมูลนายมาเป็นนักบริหารสมัยใหม่ที่ยึดถือความสำเร็จในการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ และจะต้องให้ความเอาใจใส่ในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาหรือข้าราชการชั้นผู้น้อยให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความกล้าหาญอย่างชัดเจนว่า ความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการทุกคนขึ้นอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้รับการประเมินผลความดีความชอบภายใต้เกณฑ์มาตรฐานอย่างยุติธรรม หากผู้บังคับบัญชาไม่ริเริ่มในสิ่งเหล่านี้ เมื่อถึงวันที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในอำนาจของการที่สามารถควบคุม กำกับและตรวจสอบข้าราชการได้ตามสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ ข้าราชการทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติการก็ไม่สามารถจะดำรงค่านิยมแบบดั้งเดิมได้อีกต่อไป เพราะความมั่นคงของข้าราชการย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจในการตรวจสอบของประชาชน

## 6. แนวทางการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจในทศวรรษหน้า

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจในทศวรรษหน้าสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตามเป้าหมายดังกล่าวมาแล้ว ประสบความสำเร็จในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาจพิจารณาจากแนวทางดังต่อไปนี้ (Osborne and Gaebler, 1993; Hammer and Champy, 1993)

**6.1 เสริมสร้างสำนึกที่ชัดเจนต่อภารกิจของตน** ข้าราชการจะต้องยึดมั่นในเป้าหมายการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นภารกิจแรกโดยมุ่งปฏิบัติงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**6.2 มุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย** โดยถือว่าการมีชีวิตที่ดีและมีความสุขของประชาชนคือ เป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการ และจะต้องขจัดความล่าช้าหรือการเตะถ่วงใด ๆ ให้หมดสิ้นไป

**6.3 ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการให้มีขนาดกะทัดรัด** มีความคล่องตัวและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย โดยยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นทั้งหมด เพื่อนำบุคลากรไปเสริมให้แก่หน่วยงานที่ขาดแคลน หลักความซ้ำซ้อนโดยยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกันเข้าด้วยกัน ส่วนงานใดที่เอกชนรับผิดชอบได้ให้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการทั้งในลักษณะของ Privatization และ Contract Out

**6.4 นำเทคโนโลยีระบบสารสนเทศมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล** การวิเคราะห์ข้อมูลการตัดสินใจและการสั่งการเพื่อให้เกิดความเที่ยงตรง รวดเร็วมีประสิทธิภาพและประหยัด

**6.5 เร่งรัดกระจายอำนาจการบริหารและความรับผิดชอบ** โดยให้หน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่

**6.6 สร้างสิ่งจูงใจให้ข้าราชการมุ่งมั่นสร้างความก้าวหน้าแก่ตนบนพื้นฐานของความสำเร็จในการให้บริการประชาชน** โดยจัดระเบียบที่มุ่งควบคุมการประพฤติชอบของข้าราชการ แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ

**6.7 ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตน** การพัฒนาโครงการต่าง ๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย และร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน เพื่อเสริมสร้างวินัยให้ประชาชนเกิดความสำนึกต่อประโยชน์ของส่วนรวมก่อนประโยชน์ตนเอง

**6.8 จัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ประสบความสำเร็จ** หน่วยงานใดสร้างสรรคความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย จะมีโอกาสได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหน่วยงานใดที่ประสบความสำเร็จล้มเหลว จะไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน มาตรการดังกล่าวจะทำให้ทั้งข้าราชการและประชาชน ตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นจะไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนในปีต่อไป

**6.9 ส่งเสริมการแข่งขันเพื่อการบรรลุเป้าหมายในทุกกิจกรรมของรัฐบาล** ข้าราชการจะต้องสร้างความสำเร็จและความก้าวหน้าแก่ตนโดยการแข่งขันกันทำงานให้บรรลุเป้า

หมาย มาตรการนี้จะต้องกระทำให้ประจักษ์ชัดเจน เพื่อจัดระบบการส่งส่วยและการเล่นพรรคเล่นพวก

**6.10 การส่งเสริมการผลิตสินค้าและบริการของประชาชน** จะต้องคำนึงถึงการแสวงหาตลาดเป็นสำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนจะให้ความเชื่อมั่นต่อแนวทางและนโยบายของทางราชการ

**6.11 ประเมินความสำเร็จของงานจากความพอใจของประชาชนผู้รับบริการ** เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบอย่างยุติธรรม การประเมินความสำเร็จในการปฏิบัติงานจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยยึดถือความพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ

## 7. สรุป

เพื่อให้แนวทางการปรับปรุงการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจในทศวรรษหน้าดังกล่าวข้างต้นประสบผลสำเร็จในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ระบบราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องให้ความสนใจเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (Benveniste, 1983)

**ประการแรก** ต้องมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยการวางแผนที่มีประสิทธิภาพให้มากยิ่งขึ้น (more planning)

**ประการที่สอง** จะต้องลดความซ้ำซ้อนให้น้อยลง (less complexity) เพื่อขจัดความล่าช้าให้หมดไป รวมทั้งการยุบหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

**ประการที่สาม** การกระจายอำนาจบริหารไปสู่หน่วยปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น (more decentralization) เพื่อให้การบริหารราชการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการบริหารงานของข้าราชการอย่างใกล้ชิด

**ประการสุดท้าย** จะต้องสร้างความเชื่อถือศรัทธาในหมู่ประชาชนให้มากขึ้น (more trust) เพื่อให้ประชาชนสนใจเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของทางราชการอย่างกว้างขวาง เพราะความศรัทธา คือรากฐานของพลังแห่งความสำเร็จ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมพล ทงธรรมชาติ. 2528. "การปฏิรูประบบราชการไทย: นโยบายและผลงานของรัฐบาล" ในวาระ  
จันทร์ และวินิต ทรงประทุม. บรรณาธิการ ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอ  
จากฝ่ายวิชาการการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และนักธุรกิจเอกชน. กทม.: คณะ  
รัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- คณะอนุกรรมการโครงการเศรษฐกิจไทยในสากล. 2539. วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย.  
คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2528. "การปรับตัวของระบบราชการไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง" ใน  
วาระ จันทร์ และวินิต ทรงประทุม. บรรณาธิการ. ระบบราชการไทย : สภาพปัญหา และ  
ข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการและธุรกิจเอกชน. กทม.: คณะรัฐ  
ประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2528. "ความหมาย จุดอ่อน และแนวทางของการปฏิรูประบบราชการไทย." ใน  
วาระ จันทร์ และวินิต ทรงประทุม. บรรณาธิการ. ระบบราชการไทย : สภาพปัญหา และ  
ข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน. กทม.: คณะ  
รัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2537. "มติใหม่การตรวจราชการแผ่นดิน" วารสารการบริหารและการจัดการ.  
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน).
- มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539. "การเมืองกับการ  
บริหาร". พัฒนบริหารศาสตร์. ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539. สรุปผลการพัฒนาครึ่งแผนฯ 7.

### ภาษาอังกฤษ

Benveniste, Guy

1983. *Future Bureaucracy*. CA: Boyd & Fraser Publishing Co.

Gerth, M.M. and C. Wright Mills.

1964. (trans). *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

Hammer, Michael and James Champy

1993. *Reengineering the Corporation*. New York: Harper Business, a division of  
HarperCollins Publishers.

Osborne, David and Ted Gaebler

1993. *Reinventing Government*. MA: Wesley Publishing Company, Inc.