

บทความวิชาการประจำปี 2532

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ

ดร. สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

NIDA PAPER 1989

**THE NATIONAL INSTITUTE OF
DEVELOPMENT ADMINISTRATION**

จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6
ในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ

เรียบเรียงโดย

ดร. สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี

ศาสตราจารย์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ประกาศสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เรื่อง ผลการคัดเลือกบทความวิชาการดีเด่นประจำปี 2532

ตามประกาศสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2532 ได้ประกาศเชิญชวนให้ข้าราชการของสถาบันส่งบทความวิชาการเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกเป็นบทความวิชาการดีเด่น ประจำปี 2532 ใน 5 สาขาวิชา คือ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ พัฒนาการเศรษฐกิจ สถิติประยุกต์ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ โดยบทความวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับเงินรางวัลในแต่ละสาขาวิชาละ 20,000 บาท นั้น

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้รับบทความวิชาการที่ส่งเข้ารับการคัดเลือกเป็นบทความวิชาการดีเด่นจำนวนทั้งสิ้น 7 บทความ เป็นบทความในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ 3 บทความ สาขาวิชาบริหารธุรกิจ 2 บทความ สาขาวิชาพัฒนาการเศรษฐกิจ 1 บทความ และสาขาวิชาสังคมศาสตร์อื่น ๆ 1 บทความ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินงานคัดเลือกบทความวิชาการดีเด่นได้พิจารณาบทความวิชาการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และปรากฏว่าบทความในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เรื่อง จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการของศาสตราจารย์ ดร. สวัสดิ์ สุคนธ์รังษี เป็นบทความวิชาการที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นบทความวิชาการดีเด่น ประจำปี 2532

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2533

สมศักดิ์ ชูโต

(นายสมศักดิ์ ชูโต)

อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
อารัมภบท	1
ปัญหาเฉพาะตัวของระบบราชการไทย	2
กรณีตัวอย่างของปัญหา	11
สาระของแผนปรับปรุงการบริหารของแผนพัฒนาฯ	15
จุดอ่อนของแผนฯ	18
สรุป	22
บรรณานุกรม	26

จุดอ่อนของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ

สวัสดิ์ สุกนธรังษี, Ph.D.

อารัมภบท

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

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะกระจายไปสู่ประชาชนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างทั่วถึงจะต้องอาศัยองค์กรบริหารของรัฐที่มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจให้ได้ผลอย่างจริงจัง ปัญหาการบริหารงานภาครัฐมีมากมาย ยิ่งถ้ามองปัญหาในแง่มุมต่างกันก็จะเห็นเป็นปัญหานั้นไปการ เช่น อาจเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณ การไม่มีนโยบายที่แน่นอน การทุจริตและประพฤติมิชอบ ความผิดพลาดของกฎระเบียบและข้อบังคับ ความล่าช้าของการปฏิบัติงาน และความหละหลวมของการบังคับบัญชา การขาดการประสานงาน ฯลฯ

เมื่อมองปัญหาที่แท้จริงซึ่งเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ จะเห็นว่าปัญหาตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ คือ รากเหง้าของปัญหาทั้งหมด ข้าราชการคือผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้นโยบายของรัฐสำเร็จผล การปฏิบัติงานในทุกๆ เรื่องที่เป็นปัญหาเป็นความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งหลาย ซึ่งมีข้าราชการประจำทำงานอยู่ ถ้าข้าราชการมีคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติไม่ตรงกับงานที่ตนมีอำนาจหน้าที่ ก็เชื่อได้ว่า ปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้นเพราะข้าราชการแต่ละคนจะไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของตนให้เรียบร้อยไปได้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มิได้พิจารณาด้านเหตุที่แท้จริงของปัญหาการบริหารงานของรัฐ คณะผู้วางแผนมองเห็นแต่ปัญหาของการกำหนดระบบวิธีบริหารองค์การบริหาร และกลไกการบริหารที่จะประสานงานอย่างเป็นระบบครบวงจรในการพัฒนาประเทศ เมื่อมองปัญหาได้เพียงเท่านี้ การพิจารณาแก้ไขก็จำกัดอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มุ่งเน้นการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาในภาคราชการโดยวางกลยุทธ์ในการแก้ไข้ปัญหาโดยตรงไว้ 2 แนวทางคือ แนวทางแรก เป็นแนวทางในการประสานแผนงาน แผนการจัดสรรรายจ่าย แผนการหารายได้

และแผนการจัดสรรกำลังคน อีกแนวทางหนึ่ง เป็นแนวทาง การปรับปรุงกำลังคนภาครัฐบาลในด้านคุณภาพและปริมาณ

ในบทนำของแผน ปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ ได้กำหนดเจตนารมณ์ที่จะแก้ไข้ปัญหาหลัก ๆ 5 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง มุ่งพัฒนาปรับการทำงานของทางราชการให้เข้าสู่ระบบแผนงาน เพื่อให้เกิดการประสานงาน และการทำงานอย่างเป็นระบบ

ประการที่สอง มุ่งพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างให้มีความสามารถที่จะทำงานตามเจตนารมณ์ข้อแรกได้

ประการที่สาม มุ่งปรับปรุงเครื่องมือการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ เครื่องมือที่จะปรับปรุงมี 2 ประเภท คือ กลไกการประชาสัมพันธ์ของรัฐอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่ง เป็นกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ประการที่สี่ มุ่งพัฒนาคุณภาพการให้บริการของส่วนราชการต่าง ๆ

ประการสุดท้าย กำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้ต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5

ปัญหาเฉพาะตัวของระบบราชการไทย

ระบบราชการจะมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางการบริหาร ปัญหาของทางราชการอยู่ที่การติดตามผลงาน และความรับผิดชอบของข้าราชการและหน่วยงานทุกแห่ง เทคโนโลยีใหม่ ๆ จะช่วยให้ประสบความสำเร็จในเรื่องนี้ได้เช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว การคัดสรรระเบียบหรือลดขั้นตอนของระเบียบ แม้การยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่ใช่เป็น

ปัจจัยต้นเหตุที่จะช่วยในการติดตามผลงานและความรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาของการมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทำให้มีผู้กล่าวตำหนิว่า ระบบราชการมีความล้าหลังเมื่อเทียบกับประเทศตะวันตก ความคิดเช่นนี้เป็นการมองปัญหาองค์กรภาครัฐในสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจแท้ที่จริงไม่ควรกล่าวว่ระบบราชการของเราล้าหลังเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาหรืออิตาลี แต่ควรกล่าวว่ระบบราชการของเราเป็นระบบของประเทศที่ล้าหลัง เพราะว่าการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนั้น ต้องเกิดขึ้นไม่ว่าจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างไรดีแล้วหรือไม่ แต่ประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง จะทำให้การมีระเบียบกฎเกณฑ์มากนั้น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ประเทศที่เจริญแล้ว จะมีระบบการเมืองที่มั่นคง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์เหตุผล ประชาชนมีความเชื่อมั่นใจว่า รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงได้ต้องมาจากการออกเสียงเลือกตั้งของตนโดยวิธีเดียวเท่านั้น ระบบราชการของประเทศเหล่านี้ จึงมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และความสามารถที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย เพราะฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายได้¹

ถ้าลองนึกดูว่า สมมติว่าไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์อะไรเลย การปฏิบัติงานทุกอย่างจะขึ้นกับดุลยพินิจของข้าราชการและหน่วยงานนั้น ในกรณีเช่นนี้ ความล้าสมัยย่อมเกิดขึ้นได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีใจบริสุทธิ์ ผุดผ่อง ยุติธรรมเพียงใด ถ้าเจ้าหน้าที่คิดทุจริต การ

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

กลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนยิ่งอาจกระทำได้สะดวกกว่าการมีกฎระเบียบของทางราชการเสียอีก

การมีระเบียบหรือการตัดทอนระเบียบออก จึงไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงของปัญหาในการให้บริการของทางราชการแก่ภาคเอกชน ความคิดที่ว่าระบบราชการเป็นตัวผู้ร้าย ที่ทำให้เกิดปัญหาแก่ภาคเอกชนเป็นสิ่งที่ฝังหัวในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ นับตั้งแต่ Adam Smith เป็นต้นมา

Keynes ถึงกับเคยตักเตือนระบบราชการไว้ว่า “งานสำคัญของรัฐคือ ต้องไม่กระทำสิ่งที่เอกชนกำลังทำอยู่แล้ว ไม่ว่าจะทำให้ดีกว่าหรือเลวกว่าก็ตาม แต่รัฐจะต้องทำสิ่งต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ทำในขณะนี้”²

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

ความคิดเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เพราะว่า การตัดทอนระเบียบที่ดี การยกเลิกระเบียบที่ดี ไม่ใช่ต้นเหตุที่แท้จริงที่ทำให้การทำงานของทางราชการมีปัญหาหรือหมดปัญหาไปได้ แม้ประเทศที่

พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหราชอาณาจักร ก็มีระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยุ่งยากมากมายในระบบราชการ

นักวิชาการหลายคนกล่าวหาว่า ระบบราชการล้าสมัยไม่สามารถไล่ตามการทำงานของภาคเอกชน ซึ่งก้าวหน้าไปกว่ามาก แท้ที่จริงไม่ใช่เป็นปัญหาเรื่องความล้าสมัย แต่เป็นเรื่องการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ เมื่อทางราชการไม่สามารถให้บริการในระดับมาตรฐานที่เอกชนประสงค์จึงเป็นภารกิจของเอกชนที่จะต้องรวมกลุ่มกันบีบบังคับให้ทางราชการมีความเปลี่ยนแปลง เมื่อเอกชนทำเช่นนั้นได้จึงจะเรียกว่าสามารถเข้าสัมพันธ์กับระบอบการปกครองประชาธิปไตย

การมีขั้นตอนมากของทางราชการ จึงไม่ใช่การด้อยพัฒนา การถือว่าด้อยพัฒนาเป็นการมองปัญหาในแง่เศรษฐกิจที่ไม่ควรนำมาปะปนในการพิจารณา ลักษณะของระบบราชการ จริงอยู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว จะมีขั้นตอนในการทำงานภาครัฐน้อยกว่า แต่ความกระฉับกระเฉงรวดเร็วในระบบราชการของประเทศเหล่านั้น เป็นเพราะการสร้างควมรับผิดชอบที่ติดตามตรวจสอบผลงานและภาระหน้าที่เป็นสำคัญ ในประเทศเหล่านี้ ไม่เพียงแต่ข้าราชการการเมืองเท่านั้นที่จะมีความรับผิดชอบสูง แม้สมาชิกวุฒิสภาก็จะมีการสอดส่องความบกพร่อง และความหละหลวมในการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอยู่ตลอดเวลา⁴

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

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

⁴ Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, pp. 321-326.

Alfred R. Oxenfeldt, *Economics for the Citizens*, pp. 4-12, 113.

ประเทศไม่ว่าจะล้าหลังหรือพัฒนาแล้ว จะมีปัญหาของระบบราชการตรงกันอย่างน้อย 2 ประการ ปัญหาเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นโรคประจำตัวของระบบราชการไม่ว่าในประเทศใด⁵

ปัญหาแรกคือ การมีระเบียบกฎเกณฑ์มาก ทั้งนี้เพราะการทำงานจะให้ผู้นั่งผู้ใดมีอำนาจโดยคนเดียวอย่างเด็ดขาด เช่น ในบริษัทธุรกิจเอกชนเล็กๆ ไม่ได้ เนื่องจากเป็นผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ มิฉะนั้นการทำงานของทางราชการก็จะเกิดความล่าเอียง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนบางกลุ่ม

องค์กรของรัฐมีความกว้างใหญ่ ข้าราชการและเจ้าพนักงานมีจำนวนมากหลายแสนคน ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่หลายอย่างหลายประการ ดังจะกล่าวต่อไปเป็นหัวข้อต่างหาก การติดต่อสื่อสารไม่สามารถติดต่อโดยตรงด้วยวาจาแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนดังร้านขายข้าวแกงหรือร้านก๋วยเตี๋ยวผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดูแลตรวจสอบสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ทุกเรื่อง

ดังนั้น ในทางราชการจึงต้องมีการเก็บหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร จำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์บังคับให้ปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในระบบราชการ เคยมีผู้คำนวณเล่น ๆ ว่า เอกสารทางราชการที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาในปีหนึ่ง ๆ เพียงพอที่จะต่อกันให้ยาวจากโลกนี้ไปจนถึงโลกพระจันทร์ได้

ปัญหาประการที่สองคือ การตัดสินใจขาดสินบน และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้เพราะเอกชนต้องการได้รับความสะดวก ต้องการสิทธิพิเศษ ใน

กรณีที่บริษัทธุรกิจก็ต้องการให้เข้มงวดกับบริษัทคู่แข่งของตน แต่ขอให้อะลุ่มอล่วยกับตน

ยิ่งในประเทศที่มีระบบการเมืองล้าหลัง ขาดความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการบางส่วนจะมีการวางอำนาจข่มขู่ประชาชน ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มีการประจบสอพลอเพื่อสร้างบารมี ประชาชนต้องเสียประโยชน์จากการใช้อำนาจไม่เป็นธรรม โดยข้าราชการกลั่นแกล้ง หรือแสวงทำลายเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ทำให้การตัดสินใจและการฉ้อโกงในวงราชการเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ปัญหาที่หนึ่งกับปัญหาที่สองช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน เมื่อมีระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้มีการจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชาเพื่อความรวดเร็ว ข้าราชการมีอำนาจจากระเบียบของทางการ ทำให้สามารถใช้อำนาจนี้รีดนาทาเร้นประชาชนได้ ถ้าเป็นบริษัทธุรกิจอาจได้รับการกลั่นแกล้งตะถ่วงให้เสียเวลาโดยไม่จำเป็น

ปัญหาทั้งสองหรือโรคประจำตัวสองอย่างของระบบราชการนี้ ทำให้เป็นหนทางเกิดความยุ่งยากและอุปสรรคมากมายในการบริหารองค์กรภาครัฐ ความล่าช้ายุ่งยากและความลำบากที่ประชาชนและบริษัทธุรกิจได้รับจากการติดต่อกับทางราชการมีเหลือคณา จนถึงกับมีการประณามแข่งด่าบ่อย ๆ

ในการพิจารณาลักษณะของระบบราชการในประเทศหนึ่ง จำเป็นต้องยอมรับโรคประจำตัวสองอย่างนี้เสียก่อน กล่าวคือ ระบบราชการต้องมีโรค เช่นนี้เพราะภารกิจของทางราชการมีมากมาย โรคประจำตัวเช่นนี้จะทำให้หายขาดไปไม่ได้ แต่อาจทำให้ทุเลาเบาบางลงได้

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

การแก้ไขโรคประจำตัวของระบบราชการให้เบาลงอาจช่วยผ่อนคลายความล่าช้า และความลำบากในการติดต่อกับทางราชการไปได้บ้าง แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาดันเหตุ ก่อนที่จะวิเคราะห์ไปถึงต้นเหตุ จะขออภิปรายถึงภารกิจของทางราชการเสียก่อน

ประเทศหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก มีประชากรเพียง 50 ล้านคน หรือเป็นจำนวนหลายร้อยล้านคน จะต้องมีการกิจการทำนองเดียวกันในการให้บริการแก่ประชาชน มิใช่ว่าประเทศใหญ่จะมีหน้าที่ต่างจากประเทศเล็ก ฉะนั้นภารกิจของผู้นำในการบริหารประเทศเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องง่ายกว่าผู้นำในการบริหารประเทศใหญ่

ทุกประเทศต้องมีการผลิตและผู้บริโภค ปัญหาการควบคุมผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานไม่ให้โกงประชาชน ให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันกันระหว่างพ่อค้านักธุรกิจ ขณะเดียวกันก็ไม่ให้มีการกักตุนฉวยโอกาส ทำให้ผู้บริโภคเดือดร้อน เป็นภาระหน้าที่ของทางราชการ

ทางราชการจะต้องมีบทบาทในการส่งเสริมธุรกิจใหม่ ๆ วางมาตรฐานในการตั้งโรงงานและกิจการธุรกิจ มีหลักการและกฎเกณฑ์ในการปล่อยสินเชื่อ และกิจการธนาคาร ควบคุมมลภาวะและความปลอดภัยในการทำงาน

เพื่อให้ภารกิจเหล่านี้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยกระทรวงหลายกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมี

บทบาทในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมเหล่านี้ เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ แต่ภารกิจของทางราชการไม่ใช่มีแต่เฉพาะในแง่เศรษฐกิจ ภารกิจทั้งหมดของทางราชการอาจแบ่งอย่างหยาบๆ ได้ 6 ประการ⁶

ประการแรก การควบคุมบางอย่างในการดำเนินชีวิต เช่น การเกณฑ์ทหาร แม้ว่าบางประเทศอาจยกเลิกการเกณฑ์ทหาร แต่ในบางประเทศก็มีการเกณฑ์ทหารทั้งหญิงและชาย นอกจากนี้ ถ้าหากเป็นบุคคลต่างด้าว รัฐอาจมีการจำกัดสิทธิบางอย่าง

ประการที่สอง การดำเนินการสงเคราะห์แก่บุคคลบางประเภท เช่น คนชรา เด็กกำพร้าและหญิงโสเภณี เป็นต้น ในยามที่มีอุทกภัย หรือवादภัย ทางราชการจะต้องมีการดำเนินการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ประการที่สาม การเป็นเจ้าของทรัพย์สินสาธารณะ และกิจการด้านการคลังทางราชการเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ ป่าไม้ และสวนสาธารณะ ในด้านการคลังมีหน้าที่เก็บภาษี และกั้ยืมหนี้สาธารณะ

ประการที่สี่ การให้บริการด้านเศรษฐกิจแก่ประชาชน โดยตั้งสถาบันคอยดูแลการปล่อยสินเชื่อขององค์กรภาคเอกชน ตลอดจนการดำเนินงานของบริษัทธุรกิจที่จะเป็นผลเสียหายต่อประชาชน นอกจากนี้ รัฐยังอาจก่อตั้งสหกรณ์ หรือสถานชานุกเคราะห์ของทางราชการเองได้

ประการที่ห้า การให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชน ทางราชการต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้ประชาชน

⁶ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเทศอื่นๆ 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.

ที่ประกอบอาชีพโดยสุจริต สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย มีสุขภาพแข็งแรง เช่น ต้องมีตำรวจคอยป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม มีเรือนจำไว้คุมขังนักโทษไม่ให้ไปก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบสัมมาชีพ และมีโรงพยาบาล เป็นต้น

ประการที่หก ทางราชการอาจมีการดำเนินการหลายอย่างผ่านองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น จัดให้มีทางหลวงจังหวัด พัฒนาชนบท ในท้องที่ต่าง ๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่างานของทางราชการมีกว้างขวางไม่ว่าในประเทศใด ไม่ว่าจะประเทศใหญ่ พัฒนาทางเศรษฐกิจแล้วหรือไม่ก็ตาม ลักษณะของงานจะครอบคลุมอยู่ในเนื้อหาทั้ง 6 ประการเหล่านี้จะต่างกัน แต่ว่า ทรัพยากรของประเทศไม่เหมือนกัน และระบบการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีความผิดแผกกันไป ทำให้กิจกรรมบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และกิจกรรมหลายอย่างอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่ต่าง ๆ กันไป

แต่สำหรับประชาชนแต่ละคน และบริษัทธุรกิจแต่ละแห่ง การติดต่อกับทางราชการ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นสิทธิผลประโยชน์ของตน แต่ละคนจะมองแต่ประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากทางราชการ

ทุกคนรู้สึกว่าไม่ได้รับความสะดวกจากทางราชการ ทั้ง ๆ ที่มีข้าราชการในประเทศเป็นจำนวนหลายแสนคน แม้ในหน่วยงานที่ตนมีธุรกิจไปติดต่อก็ จะเห็นข้าราชการเป็นจำนวนมากนั่งหน้าสลอนคล้าย ๆ กับคนว่างงาน ยิ่งไปกว่านั้น อาจเห็นข้าราชการหลายคนไม่ได้ทำงานนอกจากอ่านหนังสือพิมพ์หรือหาเบิ่งแตงตัว

ความรู้สึกที่ว่าข้าราชการจำนวนมากไม่ทำงานไม่จำกัดอยู่แต่ในหมู่ประชาชน ในบรรดาข้าราชการด้วยกันเอง ก็มีความรู้สึกเช่นนั้น มีข้าราชการระดับปลัดกระทรวงผู้หนึ่ง ซึ่งเกษียณอายุไปแล้ว เล่าให้ผู้เขียนฟังว่า แทบทุกวันที่านผู้นี้ต้องเดินตรวจตราว่าข้าราชการผู้ใดไปใช้ห้องน้ำบ่อยหรือเปล่า ถ้าผู้อ่านสนใจความจริงเรื่องนี้ ผู้เขียนยินดีให้ชื่อข้าราชการผู้นี้ได้

แม้ในหมู่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน ก็มีกำหนดว่าจะต้องกำหนดจำนวนข้าราชการทั้งประเทศไม่ให้เพิ่ม หรือในบางหน่วยงานอาจเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 2

แต่ถ้าฟังจากหน่วยราชการหลายแห่งที่ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างกะปรองกะแพรง จะได้ยินข้ออ้างเรื่องการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ว่า เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ได้ไม่ครบถ้วน ทั้ง ๆ ที่ได้พยายามแล้วอย่างสุดความสามารถ

ทางด้านตำรวจซึ่งมีหน้าที่ป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม ปราบกฏว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่กับจำนวนประชาชนต่ำมาก จึงไม่มีตำรวจพลที่จะป้องกันโจรผู้ร้ายที่เกิดขึ้นอย่างชุกชุม ระบบการจราจรในนครหลวงกลายเป็นอัมพาต เพราะตำรวจมีน้อยเมื่อเทียบกับผู้ฝ่าฝืนกฏจราจรจึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกันดูแลด้วย

สำหรับการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งมีความสำคัญต่อประชาชนในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต ปราบกฏว่าจำนวนเจ้าพนักงานที่ดินมีน้อยมาก ไม่สามารถออกโฉนดให้ครบถ้วนได้ แม้จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้ง ๆ ที่กรมที่ดินก็เร่งระดมงานในด้านนี้

ส่วนในด้านขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร
ปรากฏว่ามีการทิ้งสกปรกมากมายหลายแห่งในเขตต่าง ๆ
ทั้งนี้เพราะขยะมูลฝอยมีจำนวนหลายตันในวันหนึ่ง แต่
เจ้าหน้าที่มีน้อยและประชาชนเองก็ทิ้งขยะเกลื่อนกลาด
จึงต้องขอให้ประชาชนช่วยกันรักษาความสะอาดเพื่อ
เป็นการให้ของขวัญแก่บ้านเมืองด้วย

นอกจากนี้ ยังมีโรงงานอุตสาหกรรมมากมายที่
ทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำความเดือดร้อนให้แก่
ประชาชนข้างเคียง และสร้างปัญหามลภาวะ แต่กรม
โรงงานอุตสาหกรรมขาดกำลังเจ้าหน้าที่ ยังไม่สามารถ
ตรวจสอบได้ทั่วถึง

สำหรับอาหารและยา ซึ่งเป็นอันตรายต่อประชา-
ชนที่บริโภคอยู่ทุกวันนี้มีหลายอย่าง เช่น อาหาร
หลายอย่างมีสารเป็นพิษต่อผู้บริโภค ยาหลายชนิดที่
เป็นโทษวางขายให้คนซื้อได้ตามใจชอบ สำนักงาน
คณะกรรมการอาหารและยามีกำลังคนน้อยมาก ได้
พยายามจับกุมผู้กระทำผิดมาปรับโทษแล้วหลายราย
แต่ทางราชการก็ยังมีควมร้อนใจ จึงประกาศวิฑูยอยู่
เสมอให้ประชาชนทุกคนระมัดระวังตัวเอาเอง

การที่ฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึก ว่า ข้าราชการมีมาก
และทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม และอีกฝ่ายหนึ่งกล่าว
อ้างว่า ขาดกำลังเจ้าหน้าที่จึงทำงานได้ไม่เต็มที่ทั้ง ๆ ที่
พยายามอย่างดีที่สุดแล้ว จะถือว่าฝ่ายใดถูก

สำหรับผู้ที่มีความเห็นเป็นอย่างแรก จำนวนมี
มากกว่ามาก เพราะบุคคลที่ต้องขอรับบริการจากทาง
ราชการต่างก็มีความรู้สึกทำนองเดียวกันที่จะบอกต่อ ๆ
กันไป

แต่ความรู้สึกเช่นนี้ ไม่ควรจะต้องเป็นภาพรวมที่
ถูกต้องของระบบราชการ เพราะเป็นการมองเฉพาะใน
แง่การรับบริการของประชาชนในด้านที่แต่ละคนมี
ธุรกิจจำเป็นเท่านั้น

แม้จะอ้างตัวเลขให้ดูเป็นหลักเป็นฐานว่า จำนวน
ข้าราชการที่มีถึงหลายแสนคนนั้นมีมากเหลือเกิน ก็
อาจเข้าใจไขว้เขวได้ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว มีข้าราชการ
เป็นจำนวนล้าน ฉะนั้น จะจำกัดลงไปว่าข้าราชการ
ทั่วประเทศไม่ควรจะเพิ่มเกินร้อยละ 2 เป็นการคิดที่
ง่ายเกินไป ถ้าคิดเช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะแก้ไขการ
ทำงานทั้งหมดของทางราชการให้ดีขึ้นได้

ปัญหาเรื่องจำนวนข้าราชการ จะต้องแก้ไขโดย
นำข้อมูลจากการประเมินค่างาน การประเมินค่างาน
และการกำหนดระดับตำแหน่งที่รัดกุม จะชี้ลงไปได้ว่า
หน้าที่งานใดบ้าง จะต้องต้องมีผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนเท่าใด
และกรมกองใดบ้างควรทอนกำลังอัตราลงไปเป็นจำนวน
เท่าใด

การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในระบบราช-
การตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2518 ควรจะทำให้ทางราชการสามารถกำหนด
ตำแหน่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่ก็น่าเสียดายว่า สำนั-
กงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหาได้ปฏิบัติ
ภารกิจของตนอย่างรัดกุมไม่ ความหละหลวมในการ
กำหนดระดับตำแหน่ง และการประเมินค่างานที่ขาด
หลักวิชา ทำให้ตำแหน่งงานของข้าราชการมีความ
สับสนยุ่งเหยิงในปัจจุบัน หลังจากที่ประกาศบังคับใช้
พระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วกว่า 10 ปี

การแก้ปัญหาจำนวนข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญ
มาก จะต้องมีการกวัดขันการทำงานของสำนักงาน ก.พ.
ให้ตระหนักว่า เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ
ที่จะมีคนทำงานมากกว่าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ แต่ถึง
แก้ปัญหานี้ได้ ก็มีใช้ว่าจะหมดปัญหาเรื่องการทำงาน
ล่าช้า เพราะมีระเบียบขั้นตอนมาก และเรื่องการติด
สินบาทคาดสินบน

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นในหัวข้อก่อนแล้วว่า ปัญหา 2 ประการนี้ เป็นปัญหาที่คล้ายโรคประจำตัวของระบบราชการ คือไม่ว่าประเทศพัฒนาแล้ว หรือเร่งพัฒนา ก็ตาม จะต้องมีปัญหาทั้งสองนี้ จะต่างกันแต่เพียงความรุนแรงของโรคเท่านั้น

การแก้ไขปรับปรุงระบบราชการด้วยการวิเคราะห์ แต่ปัญหาที่เป็นโรคประจำตัว จะไม่ช่วยให้การบริหารของไทยมีคุณภาพเท่าประเทศเจริญแล้วได้ จึงควรต้องวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในระบบราชการของเรา เพราะปัญหาประเภทนี้ เป็นคล้ายโรคเฉพาะตัวที่ประเทศเจริญแล้ว ไม่แสดงอาการ ถ้าแก้โรคนี้ได้จึงจะทำให้ระบบราชการมีโอกาสมีคุณภาพเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

การวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวของระบบราชการหนึ่ง ๆ จะต้องกลับไปพิจารณาว่า ในการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการทั้ง 6 ประการที่กล่าวมาแล้ว ประชาชนต้องการได้รับการสนองตอบจากทางราชการอย่างไร

ในการติดต่อกับทางราชการ เพื่อการประกอบธุรกิจ และทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต ประชาชนโดยส่วนรวมต้องการให้การปฏิบัติงานของทางราชการมีลักษณะเข้าเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย⁷

ประการแรก ให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนต้องการเห็นทางราชการทำงานได้อย่างรัดกุมเหมือนภาคเอกชน ไม่ประสงค์ที่จะเห็นการทำงานอย่างสิ้นเปลืองของหน่วยราชการทั้งหลาย กรมกองต่างๆ จะเรียกได้ว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อสามารถใช้งบประมาณ

แผ่นดิน และทรัพยากรทั้งหมดคุ้มกับผลงานที่ได้ตามเป้าหมาย

ประการที่สอง ให้มีความเที่ยงธรรมและมีมาตรฐานในการทำงาน ประชาชนต้องการให้การปฏิบัติตามกฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ ของทางราชการเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่ต้องการให้ทางราชการมีความลำเอียง หรือทำงานเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

ประการที่สาม ให้มีความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนต้องการเห็นข้าราชการมีความซื่อตรงต่อความรับผิดชอบและตำแหน่งหน้าที่การงานของตน ไม่ต้องการเห็นการทะเลาะเพิกเฉยในการทำงาน หรือการใช้อำนาจของตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ต้องการข้าราชการที่วางอำนาจเอาข้างเข้าดู โดยอ้างกฎเกณฑ์มาก หรือแก่งัดงานให้สับสนเพื่อหวังจะได้ค่าน้ำร้อนน้ำชา

ประการที่สี่ ให้ข้าราชการทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกันทำงานร่วมมือกัน ประชาชนต้องการให้ส่วนราชการต่างๆ ทำงานประสานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่มีการปิดความรับผิดชอบ ไม่รู้ว่าหน่วยใดเป็นผู้ทำผิด เวลามีปัญหาข้อบกพร่องเกิดขึ้น ไม่ต้องการเห็นงานล่าช้า โดยการบิดพลิ้วว่า หน่วยงานของตนไม่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึง และที่สำคัญก็คือประชาชนไม่ประสงค์ที่จะเห็นหน่วยงานต่างๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน

ถ้าจะนำเกณฑ์ 4 ประการนี้ มาเป็นมาตรฐานในการวิเคราะห์ หาโรคเฉพาะตัวของระบบราชการไทย จะเห็นว่า การทำงานของทางราชการยังต่ำกว่าเกณฑ์อยู่มาก

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

จากสื่อมวลชน จะปรากฏข่าวมากมายที่แสดงถึงการขาดประสิทธิภาพของการทำงานเช่นซื้อต้นไม้พันธ์บ้านไปปลูกที่พุทธมณฑล ราคาต้นละหลายพันบาทซื้อตะเกียงเจ้าพายุไปใช้ในสถานศึกษาของทางราชการด้วยราคาที่สูงกว่าอัตราท้องตลาดหลายเท่าตัว ทำการประมูลขายทะเบียนรถยนต์เป็นปีแล้วยังไม่ได้รับมอบของ

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

สำหรับปัญหาความเที่ยงธรรม และความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปไม่สงสัยเลยว่า ข้าราชการมีน้อยมาก แต่ไม่มีผู้ใดหาหลักฐานที่แน่ชัดมาพิสูจน์ความผิดที่เกิดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เองยังจนมุมต้องอาศัยการประกวดคำขวัญชิงรางวัลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามการทุจริตในวงราชการ

ทั้งนี้เพราะ การปฏิบัติงานที่ไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในเรื่องทั่วไป ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องแสดงการทุจริตออกมาให้เห็น ข้าราชการเพียงแค่เพิกเฉยหรือเตะถ่วงรอเวลา หรืออ้างความเหมาะสมของทางราชการ ที่จะเลือกดำเนินการแต่เพียงบางอย่างก่อน ก็อาจทำให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนได้

ตัวอย่างเช่น มีการประกาศว่า อาหารกึ่งสำเร็จรูปมีสารที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค แต่ไม่มีการประกาศซื้อสินค้านั้น ครั้นต่อมาเมื่อประกาศซื้อทางสื่อมวลชน ผู้ผลิตก็แถลงว่าสินค้าที่มีสารพิษนั้นได้ปรับปรุงแล้ว มีการโฆษณาว่า การไม่ประกาศซื้อเสียแต่ต้นเป็นการช่วยเหลือเจ้าของบริษัทให้ขายสินค้าเก่าได้หมดเสียก่อน แต่ไม่มีผู้ใดพิสูจน์ได้เพราะแม้แต่สำนักงาน ป.ป.ป. เอง ก็คงไม่มีเวลาที่จะมาดูเรื่องนี้

ความสงสัยในความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมของหน่วยราชการ เป็นการสร้างความรู้สึกขมขื่นแก่ประชาชน และเมื่อพิสูจน์ยาก จำต้องอาศัยข้าราชการการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อผู้ที่เลือกตั้งให้มาเป็นผู้กำกับนโยบายการบริหาร เมื่อประชาชนไม่พอใจก็มีสิทธิที่จะไม่ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งให้ผู้นั้น

ความปรารถนาอีกข้อหนึ่งของประชาชน คือ การประสานงานกัน ระหว่างส่วนราชการทั้งหลายสำหรับในระบบราชการไทย มีแต่เสียงบ่นตำหนิในเรื่องนี้ ในกรุงเทพมหานครมีการขุดถนนแทบตลอดปี แต่ไม่ทราบว่าเป็นข้อบกพร่องของส่วนราชการใด ทางหลวง สะพาน และสิ่งก่อสร้างสาธารณะที่ชำรุดในจังหวัดต่าง ๆ หาดตัวผู้รับผิดชอบไม่ได้ ข่าวสารเช่นนี้ปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันแทบทุกวัน

เพื่อที่จะแก้ไขการโยนลูกบอล และการไม่ประสานงานกัน รัฐบาลได้พยายามตั้งคณะกรรมการระดับประเทศเป็นจำนวนมากเพื่อหวังจะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีโอกาสมาพิจารณาปัญหาของการทำงานร่วมกัน คณะกรรมการเหล่านี้เป็นคณะกรรมการแห่งชาติทั้งนั้น เช่น คณะกรรมการนโยบายข้าว คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาล คณะกรรมการกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน

คณะกรรมการทรัพยากรชายเลน คณะกรรมการป้องกันการค้าลักลอบแร่ออกนอกประเทศและคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดิน เป็นต้น

แต่ความหวังที่จะแก้ปัญหาการไม่ประสานงานด้วยคณะกรรมการนี้ แทนที่จะแก้ปัญหา กลับทำให้เสียคุณภาพการบริหารมากขึ้นไปอีก เพราะหน่วยงานที่ควรเป็นเจ้าของเรื่องกลับไม่ต้องรับผิดชอบในการติดตามผลงาน โดยถือว่าคณะกรรมการที่มีตัวแทนมาจากส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆ อยู่แล้ว

คณะกรรมการเองไม่สามารถที่จะควบคุมให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาได้ครบถ้วน เพราะคณะกรรมการมีเวลาทำงานแต่เวลาประชุม และยังขาดความเชี่ยวชาญที่กระทรวงและกรมต่างๆ มิโดยเฉพาะ ยิ่งไปกว่านั้นส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องร่วมเป็นกรรมการในคณะต่างๆ อีกหลายชุด ย่อมไม่อาจมุ่งทุ่มเทความรับผิดชอบให้แก่คณะกรรมการแต่เพียงคณะเดียวได้

ปัญหาต่างๆ แทบทุกเรื่องจะมีหน่วยราชการที่เป็นหลักในการทำหน้าที่รับผิดชอบ การแบ่งออกเป็นกระทรวงกรมกองต่างๆ เพื่อจะให้มีความเชี่ยวชาญที่เป็นเจ้าของเรื่อง เช่น เรื่องราคาสินค้ามีกระทรวงพาณิชย์ การตั้งโรงงานมีกระทรวงอุตสาหกรรม การประมง การเกษตร มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การจัดส่วนราชการมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้น แม้จะมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหลายแห่ง แต่หน่วยงานที่เป็นหลักควรจะต้องเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบ ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของแต่ละกระทรวงจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จในนโยบายของตนด้วยการกดดันความรับผิดชอบ

ผิดชอบของข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงาน หากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ จะต้องให้พ้นจากตำแหน่งไปตามวิธิต่างทางการเมือง

แต่ปัจจุบันแทนที่จะมีหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวเป็นหลักในการรับผิดชอบปัญหา กลับมีคณะกรรมการจากกระทรวงต่างๆ รับผิดชอบแทน เช่น ในเรื่องการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการ มีสำนักงาน ก.พ. ซึ่งควรจะเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ก็มีที่ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดินขึ้นมา ความจริงคณะกรรมการ ก.พ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน น่าจะพิจารณาปัญหาได้กว้างไกลกว่า คณะกรรมการปฏิรูปฯ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

เมื่อหน่วยงานที่ควรจะเป็นหลักไม่ต้องรับผิดชอบเต็มที่ และคณะกรรมการเองก็ไม่สามารถควบคุมการแก้ไขปัญหาได้อย่างใกล้ชิด ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมแก้ไม่ได้ จำต้องเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ลงมติจะได้มีระเบียบปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่บุคคลในคณะรัฐมนตรีเองก็ไม่ได้รอบรู้ในรายละเอียดของทุกเรื่องอย่างกว้างขวาง

แทนที่คณะรัฐมนตรีจะได้ใช้เวลาที่มีน้อยพิจารณาปัญหาที่สำคัญโดยส่วนรวม กลับต้องมาพิจารณาปัญหาเฉพาะ ที่กระทรวงแต่ละกระทรวงไม่สามารถชี้ขาดได้เช่นปัญหาจำนวนรถแท็กซี่ใน กทม. ควรเพิ่มหรือไม่ เรื่องการปล่อยปลาบึกในแม่น้ำโขง การกำหนดบัญชียาหลักแห่งชาติ เป็นต้น

จริงอยู่จะมีปัญหาบางเรื่องที่ไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดรับผิดชอบเป็นหลักโดยตรงได้ เช่น ปัญหาเรื่องการพัฒนาชนบท และน้ำมัน เป็นต้น

การที่มีปัญหาชนิดนี้เกิดจากลักษณะ 3 ประการ คือ ไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ มีองค์กรหลาย

แห่งทำหน้าที่คล้ายกันหรือซ้ำซ้อนกัน และมีองค์กรที่ขาดความชำนาญ หรือมีบุคลากรไม่เพียงพอ

ดังนั้น แม้จะไม่สามารถกำหนดให้หน่วยงานแห่งหนึ่งแห่งใดรับผิดชอบเป็นหลักโดยตรงการแก้ไขปัญหาก็ควรพิจารณาถึงองค์ประกอบที่ควรจะทำเป็น การชั่วคราว เมื่อพิจารณาวิเคราะห์จนทราบแล้วว่า ปัญหาชนิดนี้เกิดในลักษณะใด ก็ไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการต่อไป

เช่นในกรณีที่ไม่มีองค์กรประจำ ก็อาจตั้งขึ้นมาให้สังกัดในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ถ้ามีองค์กรหลายแห่งอยู่แล้ว อาจมีการบูรรวมจัดเสียใหม่ หรือถ้าองค์กรที่มีอยู่ยังทำงานแก้ปัญหาไม่ได้ก็ควรจะมีการปรับปรุงบุคลากรเสียใหม่

ถ้ามองตามแนวโน้มแล้ว จะเห็นว่าควรจะมีการจัดองค์กรที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งกระทรวงจะกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ เสียใหม่ เพื่อที่จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้เต็มที่ดีกว่าที่จะใช้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ หรือแทนที่จะมีคณะกรรมการนโยบายน้ำมันในสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ควรจะมีการขยายบุคลากรและขอบเขตหน้าที่ของการพลังงานแห่งชาติให้สามารถทำงานรับมือกับปัญหาเรื่องนี้

ความเข้าใจผิดว่า การประสานงานที่ดีจะเกิดจากการตั้งคณะกรรมการ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการมีความยุ่งยากล่าช้า ความเข้าใจผิดในเรื่องนี้อาจแก้ยาก เพราะแม้แต่ข้อเขียนทางวิชาการบริหารในภาษาไทยหลายแห่งก็ยืนยันว่า การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานเป็นความจำเป็น เพราะจะได้ทำงานกันเป็นกลุ่ม

นอกจากจะแก้ไขเรื่องการมีคณะกรรมการแล้ว จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการการเมืองรับผิดชอบนโยบาย และกวัดขั้นข้าราชการประจำที่เป็นผู้บังคับบัญชา

ให้ปฏิบัติงานอย่างมีผล ในกรณีที่ผู้บริหารไม่มีผลงาน ก็จะต้องมีการให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ไว้วางใจ

การโยกย้ายข้าราชการระดับบริหารทุก ๆ 4 ปี ควรจะใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลงาน การย้ายสลับกันดังที่ถือปฏิบัติไม่ได้ช่วยปรับปรุงคุณภาพของการบริหารเลย กลับทำให้เสียเวลาที่จะต้องมาค้นหาข้ออ้างในการต่ออายุตำแหน่ง

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนควรมีกฎเกณฑ์สมบูรณ์ในการแต่งตั้งถอดถอนคณะรัฐบาลเมื่อรัฐมนตรีคนใดไม่สามารถควบคุมกระทรวงของตนให้ทำงานสำเร็จตามนโยบาย ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง รัฐมนตรีจึงต้องพยายามทำงานให้ได้ผลโดยการกวัดขั้นข้าราชการประจำระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับการกวัดขั้นให้ต้อง มีผลงานตามแผนงานและโครงการ ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นในระบบราชการ ความรับผิดชอบนี้เป็นทางแก้โรคประจำตัวที่สำคัญ ซึ่งมักเป็นอยู่ทั่วไปในประเทศที่ยังไม่พัฒนา

ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจะมีเวลาในการสอดส่องดูแลนโยบายหลักที่เป็นผลประโยชน์สำคัญโดยส่วนรวมของประเทศให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพราะเมื่อกระทรวงต่าง ๆ สามารถรับผิดชอบตัดสินใจขาดแก้ปัญหาของตนได้ เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี จะเหลือแต่เรื่องที่สำคัญ ๆ อย่างแท้จริงเท่านั้น

กรณีตัวอย่างของปัญหา

ที่กล่าวมาแล้ว โดยการเน้นปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวในระบบราชการของประเทศ ไม่ได้หมายความว่าปัญหาที่เป็นโรคประจำตัวจะไม่มี ความสำคัญ แต่ผู้เขียนมีสมมติฐานว่า การแก้ไขโรคประจำตัวนั้น

จะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง เป็นเพียงการผ่นคล้ายปัญหาเท่านั้น เพราะปัญหาที่เป็นโรคประจำตัวจะต้องเป็นกันอยู่ในระบบราชการไม่ว่าของประเทศใด จะต่างกันแต่ความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

ส่วนปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวเป็นปัญหาที่ประเทศพัฒนาแล้ว ไม่มีความรุนแรงหรืออาจมีแต่เป็นครั้งคราวไม่ต่อเนื่อง แต่ปัญหาประเภทนี้มีเรื้อรังในระบบราชการของเรา ถ้าแก้ปัญหาที่เป็นโรคเฉพาะตัวได้ จะเป็นหนทางเยียวยาโรคประจำตัวไม่ให้รุนแรงได้

กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ สำหรับประเทศไทย ถ้ามีกลไกทางการเมืองที่จะให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบนโยบายอย่างจริงจัง และเลิกอาศัยคณะกรรมการเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องการลดขั้นตอน และการให้เงินได้ไ้จะ สามารถทำต่อหลังจากนั้นได้และจะได้ผลดีกว่า เพราะการแก้ปัญหาประเภทแรกจะเป็นเครื่องประกันการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของข้าราชการ เท่ากับมีกุญแจที่จะไขไปแก้ปัญหาอื่น ๆ

ในที่นี้จะยกกรณีการขอมรณบัตรจากเขตแห่งหนึ่ง และการยื่นเรื่องราวเพื่อขอส่งสินค้าออกนอกประเทศ มาประกอบการพิจารณาว่าการลดขั้นตอน และการตัดทอนระเบียบให้น้อยลงจะช่วยปรับปรุงระบบราชการให้มีคุณภาพได้อย่างแท้จริงเพียงใด

กรณีมรณบัตร เรื่องมีอยู่ว่า บ่ายวันหนึ่ง ชายวัย 66 ปี รับประทานขนมชั้นแล้วหายใจไม่ออก ชายผู้นี้เป็นโรคอัมพาตที่คอมาหลายปีแล้วด้วย บุตรชายและบุตรสะใภ้จึงรีบนำส่งโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งใน กทม. นายแพทย์ได้ตรวจฟังหัวใจ บอกว่าเสียชีวิตแล้ว ไล่ให้นำศพกลับบ้าน หนุ่มสาวคูนี่ขอฝากศพไว้ ทาง

โรงพยาบาลไม่ยอมรับ อ้างว่าต้องนำไปชันสูตรศพที่โรงพยาบาลตำรวจ หนุ่มสาวคูนี่จึงจำใจนำศพกลับมาบ้าน ซึ่งมีบุตรเล็ก ๆ หนึ่งคนอาศัยอยู่ด้วย

สภาพของปัญหาคือ ความกลัวที่จะต้องอยู่กับศพตลอดทั้งคืน และเมื่อนึกถึงบุตรเล็กด้วยแล้วยิ่งเกิดความสับสนทวนทวนไม่รู้จะจับต้นชนปลายอย่างไรดี การนำศพไปโรงพยาบาลตำรวจ เพื่อชันสูตรเท่ากับนำไปทิ้งขว้างไว้ เพราะรู้อยู่แก่ใจว่าบิดาเสียชีวิตไปแล้ว แต่จะนำศพไปบำเพ็ญกุศลที่วัดก็ไม่ได้ เพราะวัดไม่ยอมรับ เนื่องจากไม่มีใบมรณบัตร แต่จะไปขอใบมรณบัตรจากเขตที่มีภูมิลำเนาอยู่ ก็เป็นเวลาบ่ายมากแล้ว ไม่สามารถเตรียมเอกสารของทางราชการให้ทันได้

ใบมรณบัตรเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าทางราชการได้รับรองมรณกรรมของบุคคล การที่จำเป็นต้องมีใบมรณบัตรเพื่อประโยชน์ในด้านบริการสังคมแก่ประชาชน เพราะถ้าหากไม่มีการออกหลักฐานนี้ บุคคลที่ทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตโดยวิธีการไม่สุจริต จะสามารถทำตัวเป็นภัยต่อสังคมโดยไม่ต้องรับการลงโทษ ผู้ที่ถูกฆาตกรรมอาจถูกมาปนกิจแล้วสาบสูญไปจากโลกโดยไร้ร่องรอย แพทย์อาจทำให้คนไข้ตายโดยประมาทแล้วไม่ต้องรับความผิด บุคคลอาจอ้างมรณกรรมของผู้อื่นเพื่อประโยชน์อันมิชอบแก่ตนเช่นเอาเงินค่าประกันชีวิตไป นำมรณกรรมไปอ้างบอกบุญเก็บเงินเรียไรเป็นของตน หรือสวมรอยการสิ้นชีวิตของผู้อื่นเพื่อใช้สิทธิในบัตรประจำตัว หรือหนังสือเดินทาง เป็นต้น

งานทะเบียนราษฎร เป็นงานหลักที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ความหละหลวมในเรื่องนี้ กระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศ หลักฐานทะเบียนสำมะโนครัวที่คลาดเคลื่อน ทำให้รัฐไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับประชาชน และยังถ้ามีการ

ปลอมแปลงทะเบียน บุคคลต่างด้าวที่ลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรืออพยพผิดกฎหมายเข้ามาจะสามารถแทรกซึมเป็นคนไทย เข้าบ่อนทำลายได้ทั้งในแง่เศรษฐกิจและการทหาร

ดังนั้น การออกมรณบัตรจึงจำเป็นต้องมีระเบียบที่เคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดความหละหลวมอันจะก่อปัญหาร้ายแรงดังกล่าว ถ้าหากจะมีผู้ถามว่าในกรณีของบุตรชายและบุตรสะใภ้ที่ยกมาจะผ่อนผันหรือผ่อนปรนบ้างไม่ได้หรือ คำตอบก็คงจะเป็นว่า การผ่อนผันอะลุ่มอล่วย อาจทำให้เกิดความหละหลวมของระเบียบราชการ เพราะการให้อำนาจเจ้าพนักงานเช่นนี้จะทำให้สามารถแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ได้ แต่ถ้าจะตัดทอนระเบียบเรื่องนี้ให้น้อยที่สุดหรือไม่มีเลยรัฐก็จะไม่มีอำนาจในการควบคุมทะเบียนราษฎร ทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและการทหารของประเทศ อย่างไรก็ตามในกรณีตัวอย่างที่ยกมาเฉลยว่าบุตรของชายวัย 66 ปี ได้ไปหาเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในที่ทำงานของตน ซึ่งคุ้นเคยกับหัวหน้าฝ่ายทะเบียนราษฎรของเขต แล้วได้ใบมรณบัตรไปในบ่ายวันเดียวกันนั้น

กรณีการส่งสินค้าออก เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับ การส่งสินค้าออก ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่สุดที่รัฐบาลชุดปัจจุบันพยายามให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์ สินค้าส่งออกที่ทำเงินตราต่างประเทศมากที่สุดคือ ข้าวและผลิตผลทางเกษตรต่าง ๆ ในที่นี้จะพิจารณาปัญหาการส่งออกข้าว และพืชไร่ที่ทางราชการได้ประกาศแก้ไขระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนที่ประกอบธุรกิจ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527

พืชไร่ที่อยู่ในข่ายได้รับประโยชน์จากการแก้ไขระเบียบของทางการ ได้แก่ ข้าว ข้าวโพด น้ำตาล กากน้ำตาล และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง แต่ไม่รวมแป้งมันสำปะหลังตามระเบียบซึ่งใช้อยู่ ผู้ส่งออกจะต้องกรอกแบบฟอร์มและยื่นคำร้องซึ่งมีอยู่ประมาณ 40 แบบ และจะต้องเข้าใจระเบียบการตรวจสินค้าส่งออก ซึ่งมีคำอธิบายโดยสังเขปยาว 229 หน้า ในกรณีนี้จะต้องยื่นหลักฐานและเอกสารที่สมบูรณ์ผ่านกองต่าง ๆ ของกรมศุลกากร 4 กอง คือกองพิธีการและประเมินอากร การป้องกันและปราบปราม กองตรวจสินค้าขาออก และกองควบคุมยานและสินค้า⁸

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 เป็นเลขาธิการ ได้มีความเห็นว่า กระทรวงการคลังควรตัดทอนระเบียบการส่งสินค้าออกให้น้อยลง เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่นักธุรกิจ กรมศุลกากรจึงได้มีประกาศที่ 29/2527 และคำสั่งทั่วไปที่ 20/2527 ทั้งสองฉบับ ลงวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2527 ว่าด้วยเรื่องการลดขั้นตอนการตรวจปล่อยพืชไร่ดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร

การเปลี่ยนแปลงระเบียบการส่งออก ทำให้ไม่ต้องยื่นหลักฐานและเอกสารผ่านกองป้องกันและปราบปราม และหน่วยงานของกองตรวจสินค้าขาออก ตามระเบียบนี้ สารวัตรและนายตรวจของส่วนราชการ

⁸ ล้วน ปางสุข, รวบรวม, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร, หน้า 134-137.

กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร, สมุดคู่มือเจ้าหน้าที่ขาออก กองสารวัตร กรมศุลกากร, หน้า 314-357.

ทั้งสอง ไม่ต้องมาตรวจสอบสินค้าเพื่อป้องกันการทุจริต
อีกต่อไป ผู้ส่งออกสามารถส่งมอบใบขนสินค้าขาออก
ประกอบเอกสารที่สมบูรณ์ต่อนายตรวจประจำเรือที่
กองควบคุมยานและสินค้าได้เลย เพื่อสลักรายการ
บรรทุก และตรวจสอบปริมาณสินค้าที่ส่งออกกับใบ
ขนสินค้าขาออก ใบอนุญาต และเอกสารประกอบ
และรับบรรทุก

หน้าที่สำคัญของกรมศุลกากรในการควบคุม
การส่งออกนอกประเทศคือ การตรวจตราป้องกันการ
ลักลอบส่งสิ่งของที่จำกัดหรือต้องห้าม ดำเนินการ
จัดเก็บเงินอากรขาออก มีหน้าที่เกี่ยวกับพิธีการส่งออก
เช่น พิจารณาอนุญาตเบิกระวางเรือและบัญชีสินค้า
ผ่านแดน อนุญาตให้มีการขนถ่าย เป็นต้น มีหน้าที่
ตรวจตราและจัดทำสถิติของที่ส่งออก และพิจารณา
ศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำหนด
พิกัดอัตราศุลกากร⁹

การควบคุมการส่งออกนี้ มีอิทธิพลสำคัญต่อ
การค้าขายกับต่างประเทศ การเดินทางออกนอกประ-
เทศ และการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ สิ่งของที่
ส่งออกไม่ใช่มีแต่เพียงสินค้าที่ส่งไปขายเท่านั้น แต่
ยังมีเงินตรา หลักทรัพย์ และสิ่งของที่มีราคาสูงที่ผิด
กฎหมาย เช่น ฝิ่น เฮโรอีน เป็นต้น การนำของ
ออกนอกประเทศไม่ใช่กระทำได้โดยเพียงแต่การขน
ถ่ายทางเรือ ทางบก และทางอากาศเท่านั้น ผู้ที่เดิน
ทางออกนอกประเทศอาจนำสิ่งของที่มีราคาสูงซุกซ่อน
ติดตัวไปได้ ในการติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ก็อาจ
ลักลอบส่งของมีค่าบางอย่างออกนอกประเทศได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาข้อบ่งชี้หน้าที่และความสำคัญ
ของงานทั้งหมดดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าความ

⁹ โครงการฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร,
หน้า 2-3, 9-21, 66-70, กองตรวจสินค้าขาออก กรมศุลกากร

บกพร่องในการควบคุมการส่งออกไม่เพียงแต่ทำให้รัฐ
ต้องสูญเสียรายได้จากอากรขาออก แต่ยังทำให้เกิดผล
เสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ เมื่อมีการลักลอบนำ
สิ่งผิดกฎหมายออกไปนอกประเทศ สิ่งของเหล่านี้อาจ
เป็น คิวพัสดุอันล้ำค่าของชาติ ยุทธปัจจัย ธนบัตร
ปลอม หรือยาเสพติดชนิดหนึ่งชนิดใดก็ได้

การที่กรมศุลกากรได้ประกาศลดขั้นตอนการ
ตรวจปล่อยพิธีการออกนอกประเทศ เมื่อวันที่ 8
สิงหาคม พ.ศ. 2527 ดังกล่าว จะทำให้เกิดความ
หละหลวมในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในการควบคุม
การส่งออกหรือไม่ การที่ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบ
ของหน่วยงาน 2 กอง คือ กองป้องกันและปราบปราม
และกองตรวจสินค้าขาออก หมายความว่า มีแต่การ
ตรวจเอกสารเท่านั้น ผู้ส่งออกก็สามารถส่งมอบสินค้า
แก่นายตรวจประจำเรือ และสลักรายการบรรทุกที่กอง
ควบคุมยานและสินค้าได้เลย ตามข้อ 7 ของคำสั่ง
ทั่วไปที่ 20/2527 ดังกล่าว ระบุว่า “ในกรณีที่มีข้อ
สงสัย.... ให้ (นายตรวจประจำเรือ) ใช้ดุลยพินิจสุ่ม
ตรวจได้” ย่อมหมายความว่า ไม่จำเป็นต้องมีการ
ตรวจในการรับบรรทุกเลยก็ได้

ข่าวเป็นผลิตผลทางเกษตรที่สำคัญที่สุดที่ส่ง
ออกไปขายต่างประเทศ การให้ความสะดวกเร็ว
แก่ผู้ส่งออกย่อมเป็นผลดีต่อการบริหารงานคลังของ
ประเทศ เพราะจะสามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้า
มาได้เป็นจำนวนมาก แต่ผลได้ในเรื่องนี้ จะทำให้
เกิดความเสียหายในการลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายออก
ไปนอกประเทศหรือไม่

เรื่องนี้เฉลยว่า เพื่อทดแทนการตรวจสอบ
กรมศุลกากรได้วางระเบียบบังคับให้ผู้ส่งออกพิธีการ

การฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจศุลกากร 16 ส.ค.—26 ก.ย. 27,
op. cit., หน้า 1-94.

เหล่านี้ต้องมีหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ และทำสัญญาและประกันหลักทรัพย์กับทางราชการว่า ถ้ามีการฝ่าฝืนกฎหมายจะชดเชยให้เป็นเงินสี่เท่าของราคาของที่ส่งออกรวมกับค่าภาษีอากรทุกประเภท

การลดขั้นตอนการตรวจสอบสินค้าส่งออกนี้ใช้กับพืชไร่บางชนิดตั้งที่ระบุไว้แล้วเท่านั้น การกำหนดประเภทพืชไร่ไว้เช่นนี้ เป็นการแสดงว่ากรมศุลกากรมีความหวังว่าความหละหลวมคงจะไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กรมฯ ยังมีความเห็นอีกว่า ผู้ที่เคยมีประวัติการส่งออกจะช่วยให้ควบคุมได้รัดกุม กรมฯ จึงระบุว่า ผู้ที่มีหลักฐานแสดงการส่งออกพืชไร่ไม่น้อยกว่า 3 ปีแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการลดขั้นตอนการตรวจสอบ

ความหวังที่สำคัญของกรมฯ อยู่ที่หนังสือรับรองของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่า มีการตรวจสอบของจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้จากพนักงานหลายฝ่ายแล้ว ได้แก่ ตัวแทนผู้ซื้อในต่างประเทศ พนักงานตรวจสอบมาตรฐานสินค้า และพนักงานของหอการค้าแห่งประเทศไทย

แต่ความหวังนี้อาจพังทลาย ถ้าหากว่าข้าราชการกรมศุลกากรเพียงแต่ขอดูหนังสือรับรองและเอกสารหลักฐาน ว่าครบถ้วนหรือไม่ โดยไม่สนใจที่จะสืบสวนสอดส่องระดับรับฟังและติดตามพฤติกรรมที่อาจผิดกฎหมายในเรื่องนี้ ในขณะที่เดียวกัน ความรับผิดชอบในการควบคุมการส่งออกที่ผิดกฎหมายได้ถูกแบ่งไปให้กระทรวงพาณิชย์ เพราะการใช้หนังสือรับรองของกระทรวงนี้ เป็นหลักฐานสำคัญในการพิจารณาเอกสาร

ความผิดหวังอาจเลวร้ายขึ้นไปอีก ถ้าหากเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบการตรวจเอกสารเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดในการปลอมแปลงหลักฐานเอกสารเสียเอง จริงอยู่ การกระทำเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้ง่าย ๆ แต่ความคลาดเคลื่อนของหลักฐานเอกสารในระบบราชการมีตัวอย่างให้เห็นมากมาย ขนาดอดีตรองอธิบดีกรมตำรวจคนหนึ่ง ยังมีข่าวในหนังสือพิมพ์ ยืนยันแล้วซ้ำอีกว่าหลักฐานทะเบียนวันเดือนปีเกิดของท่านที่แจ้งไว้กับทางราชการไม่ตรงกับความเป็นจริง

สาระของแผนปรับปรุงการบริหารของแผนพัฒนาฯ

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

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

การที่แผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมา ได้ละเลยปัญหาการบริหารงานของรัฐ เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่า การดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ไม่ได้ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง เป็นเพียงแต่การสร้างความทันสมัย และค้ำจุนผู้มีอำนาจในระบบสังคมให้สามารถรักษาสถานะอำนาจเดิมให้คงอยู่ต่อไป

สาเหตุที่สำคัญที่สุดของความบกพร่องของแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา อาจอยู่ที่การวิเคราะห์แผนและทิศทางของการพัฒนา ผู้มีอำนาจกำหนดแผนพัฒนาฯ ได้เน้นการลงทุนของรัฐด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และเน้นแนวทางการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแบบส่งเสริมการส่งออกที่ปรับจากหลักการทดแทนการนำเข้า ความผิดพลาดในการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นผลจากความพยายามที่จะเลียนแบบความคิดของการพัฒนาแบบประเทศตะวันตก ลักษณะของการพัฒนาจึงเป็นแบบขอความสงเคราะห์จากประชาชาติของประเทศต่าง ๆ ทั้งในรูปเงินกู้ และเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ความบกพร่องในการวิเคราะห์เรื่องเหล่านี้ จะต้องศึกษาเป็นเรื่องต่างหาก ในแง่ของหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ แต่ที่น่ามากกว่านั้น เพื่อชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของแผนพัฒนาฯ ต้องอาศัยการวิเคราะห์ทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านการบริหารงานภาครัฐควบคู่กันไป จะพิจารณาแต่เพียงด้านหนึ่งด้านใดเท่านั้นไม่ได้

ในการกำหนดแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ไม่ได้ถือว่าการบริหารงานภาครัฐเป็นปัญหาจริงจัง เมื่อมีการวางแนวทางพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ก็กำหนดไว้เลยว่า รัฐจะมีบทบาทส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี แท้ที่

จริงการที่ตลาดจะมีการแข่งขันกันได้อย่างเต็มที่ ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เกิดเองได้ ถ้ารัฐไม่มีระบบการบริหารงานที่มีความรับผิดชอบและมีความสามารถกำกับดูแลให้บุคคลทุกฝ่ายได้รับความเสมอภาคและความเป็นธรรมในกรอบของกฎหมายอย่างทั่วถึง และรัฐจะมีระบบบริหารเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ที่มีอำนาจสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้องและสมดุล

ในประเทศตะวันตก สภาพของตลาดมีการแข่งขันกันถึงระดับที่จะเอื้ออำนวยให้การพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ เป็นไปตามกลไกของตลาดได้ ทั้งนี้เพราะประเทศเหล่านี้ ไม่มีปัญหาในเรื่องความสมดุลของอำนาจระหว่างองค์กรสูงสุดของประเทศทั้งสามฝ่ายสำหรับประเทศไทยนั้น ปัญหาเรื่องนี้ยังเป็นโรคเรื้อรัง นับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมากกว่า 50 ปีแล้ว สภาพเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่รัฐจะมีระบบบริหารงานที่มีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม

แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้แสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะแก้ปัญหาการบริหารงานภาครัฐ แต่ก็ไม่ได้มองปัญหาเรื่องนี้ให้กว้างไกลไปอย่างที่กล่าวมา ปัญหาที่คณะผู้วางแผนเห็น ไม่ได้ครอบคลุมปัญหาที่แท้จริงทั้งหมดของระบบราชการ เพราะเป็นการมองแต่เพียงว่าจะต้องแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อน การขาดการประสานงานภายในภาครัฐบาล การขาดประสิทธิภาพของเครื่องมือ การพัฒนาและคุณภาพบริการของรัฐ ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน

รายละเอียดของการกำหนดกลยุทธ์และแผนการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ ปรากฏในระหว่าง

หน้า 171-190 ของแผนพัฒนาฯ โดยได้แยกวิเคราะห์ไว้ถึง 5 บท ซึ่งผู้วิจารณ์จะนำมาเสนอในสาระสำคัญโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เห็นว่าปัญหาที่สำคัญคือปัญหาการขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และผลจากการนี้ทำให้การดำเนินงานของระบบราชการขาดพลังและในหลายกรณีไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในภาคเอกชนอีกด้วย แนวทางสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการประสานงานได้มีอยู่ 2 ประการ คือ ใช้ระบบแผนงานเป็นหลักในการดำเนินการ และปรับปรุงกำลังคนภาครัฐบาลให้เหมาะสมทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณเพื่อให้สนับสนุนการทำงานในระบบแผนงานดังกล่าว

นอกจากการปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาในภาคราชการโดยตรงดังกล่าวในย่อหน้าก่อน การพัฒนาประเทศโดยระบบแผนงาน จำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานลุล่วงไปด้วยดี ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเครื่องมือสนับสนุนต่าง ๆ ยังมีได้มีการให้ความสำคัญอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เครื่องมือสนับสนุนของรัฐที่ควรได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มี 2 ประการ คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อการพัฒนา ซึ่งเป็นกลไกในการสื่อความเข้าใจและกระตุ้นให้เกิดการเข้าร่วมและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศและการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของราชการเพื่อการพัฒนา เนื่องจากในระยะที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับธุรกิจเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปยังมีปัญหาอันเกิดจากกฎ ระเบียบต่าง ๆ

ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการผนึกกำลังเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การปรับปรุงกฎและระเบียบจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐและประชาชน และจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาการให้บริการของรัฐไว้เป็น 3 แนวทางคือ

ประการแรก ให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงกลไกการให้บริการของรัฐตามแนวทางการปรับปรุงกลไกและอัตราค่าบริการ การปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการและการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการในกิจการบางส่วนของภาครัฐบาล โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ของแต่ละหน่วยงาน และให้มีการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้น

ประการที่สอง มอบหมายให้องค์กรกลาง เช่น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามดูแลให้หน่วยราชการต่าง ๆ มีแผนปฏิบัติการในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ ตลอดจนติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

ประการสุดท้าย ให้หน่วยงานกลางสนับสนุนหน่วยงานที่มีแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มคุณภาพการให้บริการประชาชน โดยถือว่าแผนปฏิบัติการดังกล่าวเป็นแผนงานที่มีลำดับความสำคัญสูง

คณะผู้วางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เน้นความสำคัญของการที่จะระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน เข้ามาร่วมกระบวนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แผนระบุว่าภาครัฐจำเป็นต้องปรับกลไกตัวเองเพื่อช่วยให้ภาคธุรกิจของเอกชนสามารถขยายตัวไปได้รวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันรัฐจะต้องลดบทบาทด้านการลงทุนของรัฐและสนับสนุนให้เอกชนลงทุนแทนเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ โดยยึดหลักการแข่งขันเสรี และความเป็นธรรมแก่สังคม อย่างไรก็ตาม ในภาคเอกชนจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นด้วย ความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนควรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะแก้ไขปัญหาดุลการค้า การว่างงานและการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศ การที่จะสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดแนวทางหลักของรัฐในเรื่องการขยายความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนให้ชัดเจนดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง รัฐจะดำเนินการต่อเนื่องจากแนวทางที่ดำเนินการไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่จะให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนมากกว่าการควบคุมและจะพิจารณาแก้ไขอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสม

ประการที่สอง รัฐจะส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในกระบวนการบริหารเศรษฐกิจ เช่น การมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่บางส่วนให้กับองค์กรภาคเอกชนและการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารงานรัฐวิสาหกิจตามรายละเอียดในแผนรัฐวิสาหกิจ

ประการที่สาม รัฐจะพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนากระบวนการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนต่อไป

ประการที่สี่ รัฐจะเสริมสร้างและพัฒนาองค์กรภาคเอกชนให้เข้มแข็งขึ้นอย่างกว้างขวางเพื่อให้กลุ่มเอกชนแต่ละกลุ่มสามารถดูแลรับผิดชอบกิจกรรมและสมาชิกภาคเอกชนด้วยกันเองอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ประการที่ห้า รัฐจะสนับสนุนให้มีการกระจายการประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนไปสู่สาขาการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง และในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน

จุดอ่อนของแผนฯ

การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการ ซึ่งได้แยกประเด็นไว้ถึง 5 บทตั้งที่กล่าวมา นอกจากจะไม่ครอบคลุมปัญหาทั้งหมดในระบบการทำงานของประเทศไทยแล้ว ยังขาดการศึกษวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของระบบราชการไทยขณะนี้ คือ คุณสมบัตินี้ และคุณภาพของข้าราชการและพนักงานของรัฐ ขณะนี้ไม่มีผู้ใดบอกได้ว่าข้าราชการ และลูกจ้างทั้งหลาย มีคุณสมบัตินี้ และคุณภาพตรงกับตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่หรือไม่ ข้าราชการในส่วนกลางนับตั้งแต่ปลัดกระทรวงและอธิบดีลงมา และข้าราชการในส่วนภูมิภาคนับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมา ไม่มีหลักฐานว่ามีคุณสมบัตินี้ และคุณภาพตรงกับตำแหน่ง ท่านเหล่านี้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นมาตามระบบการพิจารณาความเหมาะสมของทางราชการ บรรดาเจ้ากระทรวงทั้งหลาย หรือแม้แต่ ก.พ. เอง ก็ยังไม่สามารถยืนยัน

ได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แต่ละคน มีคุณภาพ คุณสมบัตินั้น และความสามารถตรงกับงานในหน้าที่จริง ๆ

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเรื่องคุณภาพของตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเรื่องนี้ให้ชัดเจน เพียงแต่ชี้ว่า การพัฒนาคุณภาพของคนในภาครัฐยังขาดทิศทางและนโยบายที่แน่ชัด การพัฒนาตัวข้าราชการขึ้นอยู่กับการศึกษาดำเนินการของแต่ละส่วนราชการเอง ทำให้มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ตรงกับความต้องการ และไม่ประหยัด

การที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเรื่องตัวบุคคลในระบบราชการ เป็นการแสดงว่า คณะผู้กำหนดแผนไม่ได้วิเคราะห์เรื่องคุณภาพของระบบราชการอย่างถึงรากถึงโคน การที่จะแก้ไขปัญหาทุกอย่างให้สำเร็จได้นั้น จะต้องมีการวิเคราะห์รากเหง้าที่แท้จริงของปัญหาให้ถูกต้องจึงจะแก้ไขปัญหามาได้ตรงจุด สำหรับระบบบริหารราชการของไทยในขณะนี้ มีปัญหามากมายแทบจะรู้สึกได้ว่า แม้เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในปี พ.ศ. 2534 แล้ว ปัญหาการบริหารต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ เพราะปัญหาเหล่านี้ได้เกิดเรื้อรังมาในระบบราชการของเราหลายสิบปีแล้ว

ลักษณะการจัดลำดับความสำคัญของสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานภาครัฐบ่งชี้ว่า คณะผู้กำหนดแผนนำภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วมาเปรียบเทียบกับภาพของประเทศไทย แล้วจึงจับส่วนที่อยู่ในภาพของประเทศไทยมาพิจารณาหาสาเหตุของปัญหา ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดกลยุทธ์ทางตรง 2 แนวทาง คือ การประสานแผนงาน และการปรับปรุงกำลังคนภาครัฐ เมื่อมองจากภาพของประเทศที่

พัฒนาแล้วจะเห็นได้ว่า ประเทศเหล่านั้นสามารถบริหารงานทั้งสองด้านนี้ได้เป็นอย่างดี ฉะนั้น โดยหลักของเหตุและผลก็อาจจะลงความเห็นได้ว่า ถ้าประเทศไทยสามารถดำเนินกลยุทธ์ทั้งสองแนวทางนี้สำเร็จ น่าจะทำให้เราเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่า การมองเป็นภาพว่าระบบบริหารงานภาครัฐที่ปฏิบัติได้ผลในประเทศพัฒนา แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในประเทศของเรา ไม่ใช่แนวทางที่จะช่วยขจัดสาเหตุของปัญหาการทำงานของไทย ถ้าจะเทียบปัญหาการบริหารเป็นเหมือนโรคภัยไข้เจ็บขององค์กรของรัฐ ปัญหาเรื่องการประสานแผนงาน และการปรับปรุงกำลังคน เป็นเพียงอาการของโรค เป็นเสมือนกับผู้ที่ได้รับเชื้อโรคอย่างหนึ่ง จึงได้เกิดแผล หรือไม่สบายใน 2 ลักษณะนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ปัญหาทั้งสองนี้ไม่สามารถแก้ไขได้โดยถือว่า ชื่อของปัญหาคือสาเหตุที่จะต้องแก้ไข ปัญหาเรื่องการประสานแผนงานไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดการประสาน และปัญหาเรื่องกำลังคนภาครัฐไม่ใช่เป็นเพราะข้าราชการขาดคุณธรรม แต่เป็นเพราะข้าราชการขาดความรับผิดชอบและมีมือทำงาน

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กำหนดวิธีแก้ปัญหามาประสานแผนงาน โดยระบุว่าต้องปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของหน่วยงานกลาง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกระทรวงการคลัง เพื่อให้เกิดการประสานแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องเป็นกระบวนการเดียวกัน การกำหนดเช่นนี้ เท่ากับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทั้งสี่ทำงานประสานกันให้ได้ แท้ที่จริงสาเหตุของ

การขาดการประสานงานในเรื่องนี้ เป็นเพราะไม่มีองค์
กรของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่จะติดตามประเมินผล
งานของข้าราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ
จะเห็น ถึงแม้จะสั่งไว้ในแผนอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจ
แก้ไขปัญหาเรื่องการประสานแผนงานได้

สำหรับปัญหาด้านคุณภาพข้าราชการนั้น คณะ
ผู้กำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 วิเคราะห์แต่เพียงทิศ
ทาง และนโยบายของการพัฒนาบุคคลว่า ส่วนราชการ
แต่ละแห่งต่างคนต่างทำ ขาดความต่อเนื่องอย่างเป็น
ระบบ ขาดการประสานงานและความร่วมมือระหว่าง
หน่วยฝึกอบรมต่างๆ ทำให้ไม่ตรงกับความเป็นและ
ไม่ประหยัด ในขณะเดียวกัน ผู้รับการอบรมไม่ได้เป็น
ผู้รับผิดชอบโดยตรงกับสาขาวิชาที่ฝึกอบรมปัญหาเหล่านี้
เกิดขึ้นจริง แต่ไม่ใช่ต้นเหตุของปัญหาที่ทำให้ข้าราชการ
ขาดความรับผิดชอบ หรือทำให้ข้าราชการขาด
คุณสมบัติในการทำงาน

การที่กลยุทธ์ทางตรงทั้งสองแนวทางไม่ได้วิเคราะห์
สาเหตุที่แท้จริง จึงทำให้แผนหลักในการปรับปรุงการ
บริหาร 3 แผนงาน ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ไม่ได้มุ่ง
ที่จะแก้ต้นเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาทั้งหมด แผน
การปรับเครื่องมือสนับสนุนของรัฐกิจ หรือแผนการ
ประสานความร่วมมือระหว่างภาคีรัฐบาลและเอกชนก็
ล้วนเป็นแผนงานที่จะแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับการบริหาร
แต่ไม่ใช่เป็นแผนการแก้ไขปัญหของการบริหารโดย
ตรง

แผนการปรับเครื่องมือสนับสนุนของรัฐเน้นกล
ยุทธ์เรื่องการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
เป็นแนวทางนำ การแก้ไขระเบียบข้อบังคับของทาง
ราชการเป็นสิ่งที่ต้องกระทำแน่นอน แต่ปัญหาเรื่อง

นี้ไม่ควรเน้นการแก้ไขในแง่นิติศาสตร์และไม่ใช่เป็น
การปรับปรุงโครงสร้างของอนุบัญญัติ* เพราะอาจทำ
ให้เกิดความหละหลวมในการปฏิบัติราชการได้ เพื่อให้
การแก้ไขเรื่องนี้ถูกต้องจะต้องนำหลักการบริหารรัฐกิจ
มาใช้ โดยมุ่งเน้นแก้แต่เพียงอนุบัญญัติที่ขัดต่อการ
ปฏิบัติ ในเรื่องนี้จะต้องกวาดขันให้กระทรวงทบวงกรม
ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการเอง โดยได้รับคำปรึกษาจากผู้
สันักปัญหาการบริหารรัฐกิจไม่ใช่ตั้งระบบองค์กรขึ้น
มาใหม่เพื่อศึกษาเรื่องนี้ เพราะหากผู้ศึกษาปรับปรุงมิได้
เป็นผู้เผชิญปัญหาในการปฏิบัติอย่างแท้จริง ระเบียบ
ที่แก้ไขก็จะไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้ต้องยอมรับ
ว่าแม้จะแก้ไขระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ให้รัดกุม
สมบูรณ์เพียงใดก็หาได้เป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติ
ราชการจะดีเลิศด้วยไม่

ส่วนแผนการประสานความร่วมมือระหว่างภาค
รัฐบาลและเอกชน เป็นการวิเคราะห์ปัญหาตรงจุด
ปลายของกระบวนการบริหาร กล่าวคือองค์กรบริหาร
ของรัฐจะต้องให้บริการและกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ
ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ การ
แสวงหารายได้และการดำรงชีวิตของประชาชนทุก ๆ คน
เมื่อรัฐบริหารงานดี ประชาชนจะสามารถประกอบ
อาชีพของตนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็จะได้
รับการสนับสนุนจากกลไกของรัฐให้ดำเนินไปได้ตาม
วิถีทางของมัน การที่นักธุรกิจสามารถลงทุนในกิจ
กรรมสาขาต่าง ๆ และไม่รู้สึกรู้สีกว่ากลไกของรัฐเป็นเครื่อง
ถ่วงหรือกีดขวางการดำเนินงานและการขยายงานของ
ตน จึงเป็นผลของการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ
และประสิทธิผล

* คำ "อนุบัญญัติ" เป็นศัพท์ที่ใช้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่ไม่มีในพจนานุกรมไทย

แต่ที่จริงการมุ่งเน้นปรับปรุงการบริหารราชการ โดยดึงความร่วมมือจากภาคเอกชนมามีส่วนร่วมกับภาค รัฐบาล เป็นดาบสองคมที่จะต้องระวัง การมอบหมาย งานบางอย่างให้องค์กรเอกชนรับไปดำเนินการหรือการ ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หรือร่วมลงทุน กับองค์กรระดับท้องถิ่นของรัฐ และกับรัฐวิสาหกิจบาง ประเภท เป็นสิ่งที่มิใช่ประโยชน์ในแง่ของการประหยัด ทรัพยากรภาครัฐและเป็นผลดีในแง่เศรษฐกิจ แต่อาจ มีผลกระทบเป็นการก่อความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ เอกชน เพราะเอกชนที่จะมีโอกาสเช่นนั้น จะต้อง เป็นนักธุรกิจที่มีฐานะระดับหนึ่งเท่านั้นไม่ใช่ประชาชน ทุกคน ยิ่งถ้ามีการแก้ไขอนุบัญญัติ ระเบียบขั้นตอน ของทางราชการเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการประกอบกิจการ และการขยายธุรกิจของเอกชน ก็อาจทำให้บุคคล บางกลุ่ม บางพวก ซึ่งมีความสามารถในระบบเศรษฐกิจ และวงการสังคมเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้ ย่อมทำให้ประชาชนกลุ่มอื่น ๆ เสียประโยชน์ เพราะมีความสามารถต่ำกว่า มีฐานะทางการเงินและสังคม ต่ำกว่า เป็นการกระทบกระเทือนต่อความเสมอภาค ของประชาชน

ปัญหาเรื่องผลกระทบต่อความเสมอภาคเป็นเรื่อง ใหญ่และสำคัญ ควรมีการศึกษาอภิปรายกันให้กว้าง ขวางเพื่อความรอบคอบ สำหรับในที่นี้จะกลับมาถึง สาเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาการบริหารงาน ของรัฐ คือ ตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับ ที่ 6 มองเห็นว่าคุณภาพของข้าราชการยังเป็นปัญหา ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนการปรับปรุงเครื่องมือสนับสนุน ของรัฐ แต่คณะผู้กำหนดแผนเห็นแค่เพียงว่า ปัญหา นี้ เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนและการพัฒนาเทคโนโลยี ไม่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่แท้จริงของตัวบุคคลที่ปฏิบัติงาน

ความจริงปัญหาเรื่องตัวบุคคลในระบบราชการ ได้มีการให้ความสนใจอย่างเด่นชัดมาเป็นเวลาหลายปี แล้ว ก่อนที่จะมีแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่การมอง ปัญหาเรื่องนี้ได้พากันเน้นความสำคัญของจริยธรรม คุณธรรม และวินัย ว่าจะจะเป็นสิ่งที่ทำให้ข้าราชการไทย มีคุณภาพ ถึงกับมีการรณรงค์อย่างกว้างขวางที่จะชักจูง ให้ข้าราชการมีจริยธรรม คุณธรรม และวินัยให้ครบ ถ้วน เพราะเชื่อว่าเมื่อข้าราชการมีวินัย และมีคุณธรรม ดีแล้ว จะต้องปฏิบัติงานได้สำเร็จเป็นผลดี

การอบรมกวดขันให้ข้าราชการมีคุณธรรมและ จริยธรรมนั้น เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ การดำเนินการเรื่องนี้เป็น การเปลี่ยนจิตใจของบุคคล ต้องใช้เวลามาก และยากที่จะทำสำเร็จ ทรัพยากรที่จะ ใช้ในการชักจูงโน้มน้าวความคิดความเชื่อจึงไม่คุ้ม กับผลความเปลี่ยนแปลงที่จะได้ เพราะองค์กรบริหาร ประเทศไม่มั่งบประมาณและเวลามากมายพอที่จะมารอ คอยให้ข้าราชการยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมของ ตน

องค์กรบริหารของประเทศต้องการบุคคลที่มีคุณ- วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวง ลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่ธุรการในระดับต่ำสุด งานที่ปฏิบัติ จะต่างกันไปอย่างมากมาย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูต อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการศาสนา สรรพสามิตจังหวัด และสรรพากรจังหวัด เป็นต้น ความแตกต่างของหน้าที่การงานของผู้ดำรงตำแหน่ง ต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องได้ผู้ที่มีคุณสมบัติต่างกัน ให้ เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบของงาน

เมื่อได้ตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสมกับ งานในหน้าที่ที่จะต้องกระจายกันไปปฏิบัติตามกระทรวง

ทบวงกรม และหน่วยงานส่วนภูมิภาคในจังหวัด อำเภอ ต่าง ๆ แล้ว ต่อจากนั้นจึงดำเนินการกวาดล้างผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความรับผิดชอบตามหน้าที่ของตำแหน่ง การมีความรับผิดชอบนี้ ไม่ได้หมายความว่าแต่เพียงการมีวินัย เท่านั้น แต่หมายความว่านอกจากจะไม่ทำงานให้ผิดระเบียบวินัยแล้ว ยังจะต้องมีความกระตือรือร้น สนอกสนใจ และร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานให้สำเร็จ เป็นผลดีกับองค์กรเป็นส่วนรวม แนวความคิดเรื่องการเข้มงวดกวาดล้างเรื่องวินัยของข้าราชการจึงเป็นแนวทางคิดที่แคบ ไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความคิดใหม่ๆ ในการทำงาน มีความเข้มแข็งอดทนต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน พยายามชวนช่วยศึกษาความผิดพลาดเก่า ๆ เพื่อนำมาแก้ไขงานในหน้าที่ของตนพยายามที่จะปรับปรุงวิธีการทำงานให้ทันกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลง และพยายามชวนช่วยหาความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หากเน้นแต่เพียงการอบรมกวาดล้างระเบียบวินัยให้เคร่งครัดเป็นหลักใหญ่ ก็จะไม่มีการริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดใหม่ๆ ที่จะใช้ในการทำงานตามหลักของเทคโนโลยีการบริหารงานสมัยใหม่ได้เลย

สรุป

งานทุกอย่างของสังคมและของประเทศจะสำเร็จได้ต้องมีการบริหารงานที่ดี ไม่ว่างงานใด ๆ ก็ตาม ถ้าปล่อยให้ต่างคนต่างทำไปตามบุญตามกรรมย่อมไม่มีทางสำเร็จได้ผล เพราะงานทุกอย่างของสังคมและของประเทศจะต้องอาศัยการทำงาน ร่วมมือกันเป็นทีมจึงจะเกิดประสิทธิภาพ การทำงานเป็นทีมจะต้องมีการสร้างองค์กร องค์กรที่ดีจะต้องมีบุคคลที่มีคุณสมบัติและความสามารถในการคิดริเริ่มปฏิบัติงานสร้างสรรค์

และปรับปรุงวิธีการทำงานให้ทันกับปัญหาที่เปลี่ยนแปลง องค์กรจะมีผู้ปฏิบัติงานได้ดีเช่นนี้ จะต้องมีการบริหารที่สามารถจัดบุคคลให้ตรงกับงาน และมีการติดตามประเมินผลการทำงานให้สอดคล้องกับทรัพยากรขององค์กรตลอดเวลา

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นงานสำคัญของประเทศ หลังจากแผนพัฒนาฯ ทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมาถูกวิจารณ์อย่างมากมายว่า ไม่สามารถบริหารงานพัฒนาให้ได้ผล เพราะในเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังยากจน และประชาชนที่ด้อยความสามารถกว่าผู้อื่นโดยเฉพาะเกษตรกรไม่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชนส่วนน้อยซึ่งแสวงสุขความทันสมัยและผลการพัฒนาของประเทศ

งานพัฒนาจะสำเร็จได้ต้องมีการบริหารงานที่ดี เช่นเดียวกับงานอื่น ๆ ปัญหาของแผนพัฒนาฯ ที่เกิดขึ้นทั้ง 5 ฉบับ ไม่ใช่เป็นเพราะว่าคณะผู้กำหนดแผนได้ตั้งใจไว้ว่า จะต้องกดขี่เกษตรกรและคนยากจน หรือจะพยายามส่งเสริมผู้มีอำนาจในระดับสังคมให้ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงกลุ่มเดียว แต่เป็นเพราะว่ากลุ่มผู้วางแผนพัฒนาฯ ได้ละเลยประเด็นของการบริหาร เพิ่งจะมาเห็นความสำคัญของปัญหาบริหารในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

การมองไม่เห็นความสำคัญของการบริหาร เป็นความคิดที่ฝังหัวในหมู่นักเศรษฐศาสตร์นับตั้งแต่ Adam Smith เป็นต้นมา นักเศรษฐศาสตร์ถือว่า ระบบราชการเป็นตัวผู้ร้าย ซึ่งคอยแต่สร้างปัญหาต่อการขยายตัวทางธุรกิจของเอกชน Keynes ถึงกับสอนระบบราชการว่า แม้ธุรกิจต่างๆ จะดำเนินการไม่ดี ก็ไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานของรัฐเข้าไปก้าวก่าย Downs

ได้วางกฎไว้ว่า ยิ่งรัฐมีองค์กรบริหารมากเท่าใด ความรัดกุมของการควบคุมการปฏิบัติงานจะยิ่งลดลงเท่า
๕ 10
นั้น

ในกรณีที่องค์กรฝ่ายบริหารของรัฐ มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน และมีอำนาจไม่สมดุลกับองค์กรสูงสุดของประเทศอีกสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ปัญหาการบริหารงานของรัฐก็ยิ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางธุรกิจและอุตสาหกรรมได้เสมอ เช่นบางครั้งอาจมีการสกัดกั้นการรวมกลุ่มของธุรกิจ ทำให้เป็นการขัดขวางการระดมความรู้ทางเทคโนโลยีจากหลาย ๆ ฝ่าย หรืออาจมีการลงทุนโดยรัฐมากเกินไป ทำให้เอกชนขาดความริเริ่มในการขยายงาน หรือบางครั้งรัฐอาจพยายามสนับสนุนแต่ธุรกิจ ขนาดใหญ่บางประเภทเท่านั้น ทำให้ธุรกิจรายย่อยในสาขาที่สำคัญต่อเอกชนต้องซบเซาลง เป็นต้น แต่ปัญหาเหล่านี้ จะได้รับการแก้ไขได้ในระยะเวลาไม่นานนักด้วยอำนาจที่สมดุลกันระหว่างองค์กรทั้งสามฝ่าย

สำหรับประเทศที่ยังไม่สามารถพัฒนาทางการเมืองให้องค์กรสูงสุดทั้งสามฝ่ายนี้มีอำนาจสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้องสมดุล ปัญหาการบริหารงานของรัฐจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะร่วมกับฝ่ายบริหารในการรักษาความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างทั่วถึง สังคมที่ขาดความเสมอภาคและความเป็นธรรม ย่อมไม่สามารถเอื้ออำนวยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความพยายามของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในการที่จะปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐใน

การพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นไป จึงเป็นสิ่งที่น่าชื่นชมและเป็นความหวังของคนทั้งชาติว่า จะทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

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

ปัญหาตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการ ไม่ใช่เป็นเรื่องการขาดคุณธรรม จริยธรรม หรือวินัย แต่เป็นเพราะขาดคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับภารกิจที่จะได้รับผิดชอบงานของรัฐ บุคคลที่มีคุณสมบัติและความสามารถตรงกับงานต้องเป็นผู้ที่มีความพยายามสนใจร่วมมือทำงานให้ยกองค์กรเป็นส่วนรวม มีกำลังใจเข้มแข็งต่อความลำบาก และความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน พยายามปรับปรุงวิธีการทำงานให้ทันกับปัญหาและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถแก้ไขระบบงานของทางราชการให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ปัจจุบันไม่เพียงประชาชนทั่วไปจะขาดความเชื่อถือตัวข้าราชการ แม้แต่องค์กรต่างประเทศ ก็มิได้มีความรู้สึกไว้วางใจต่อความสามารถของระบบบริหารราชการของเรา เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ บุคคลทั่วไปจะต้องรู้สึกว่ ข้าราชการคงจะฉวยโอกาสด้กตวงผลประโยชน์ส่วนตัวจากการ

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

ดำเนินงานในเรื่องเหล่านั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความปวดร้าวเมื่อมีข่าวว่า แม้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ก็ยังไม่ยอมให้ทางราชการของไทยเป็นผู้จัดซื้อข้าวให้แก่ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัยของเราเอง เพราะไม่ไว้ใจความสามารถในการบริหารงานของไทย

ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้าง กระบวนการทำงานและระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ แต่รากเหง้าของปัญหาทั้งหมดคือ ข้าราชการซึ่งมีอำนาจที่ปฏิบัติกรให้นโยบายและภารกิจของรัฐสัมฤทธิ์ผล เมื่อข้าราชการไม่มีความสามารถและคุณสมบัติตรงกับงานปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งสิ้น เพราะขาดผู้ที่จจะรับผิดชอบงานให้สำเร็จเรียบร้อย ความพยายามในการแก้ปัญหาต่าง ๆ แม้ว่าจะทำให้สภาวะการณ์หลายอย่างดีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถทำให้ระบบราชการมีความสามารถดีขึ้นทัดเทียมกับประเทศตะวันตกได้ เพราะไม่ได้แก้ต้นเหตุของปัญหาที่ตัวบุคคล ถ้าเทียบปัญหาของการบริหารงานภาครัฐกับโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวินัย ตลอดจนกระบวนการทำงานที่วิเคราะห์ไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นเพียงอาการของโรค ไม่ใช่สมุฏฐานของโรค ซึ่งถ้ารักษาแต่เพียงอาการป่วยก็ไม่มีวันที่โรคจะหาย

ถ้าหากแก้สมุฏฐานของโรคคือ จัดคนให้ตรงกับงานได้ ก็จะมีทางแก้ปัญหาอื่น ๆ ต่อไป ปัญหาใหญ่ ๆ ที่ควรพิจารณาในขณะนี้ มี 3 ประการ คือ ประการแรก ได้แก่ ความร่วมมือประสานงานกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่าง ๆ ประการที่สอง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และประการที่สาม คือ บทบาทของหน่วยราชการในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การที่จะแก้ปัญหาทั้งสามนี้ได้ จะต้องเริ่มจากการปฏิรูปโครงสร้างและองค์กรของหน่วยราชการในส่วนกลางทั้งหมด ให้มีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานเป็นทีม ไม่ใช่ทำงานด้วยการตั้งคณะกรรมการรับงานต่าง ๆ อยู่เรื่อย ๆ ดังที่นิยมปฏิบัติในขณะนี้ สำหรับในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จะต้องมีการมอบอำนาจที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดเป้าหมายของตนเอง โดยสนองวัตถุประสงค์ และนโยบายของประเทศที่การบริหารราชการส่วนกลางรับผิดชอบ และในขณะเดียวกัน ส่วนกลางก็ต้องรับผิดชอบในการกำกับดูแลให้งานทั้งหมดสนองเป้าหมายของส่วนท้องถิ่น เรื่องนี้จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ส่วนกลางเสียอำนาจหรือท้องถิ่นได้อำนาจ ส่วนปัญหาเรื่องรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องแก้ไขไม่ให้ข้าราชการบางกลุ่มเข้าไปแสวงสุขและกอบโกยผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจโดยอ้างว่าเพื่อควบคุมการบริหาร แต่แท้ที่จริงแล้ว ไม่ได้รับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เลย มิฉะนั้นแล้วถึงจะแก้ไขโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจไปอย่างใดก็ไม่มีความหวังทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีประสิทธิภาพดีขึ้นได้

เรื่องทั้งสามนี้จะแก้ไขไม่ได้ ถ้าไม่แก้ตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการเสียก่อน สภาพของข้าราชการในปัจจุบันเป็นที่น่าเห็นใจของบุคคลทุก ๆ ฝ่ายว่า มีรายได้น้อยไม่พอยังชีพ แต่ทั้งรัฐบาล และประชาชนทั่วไปก็เห็นตรงกันว่า ข้าราชการเองทำงานน้อย เมื่อเทียบกับพนักงานลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในธุรกิจ และสถานประกอบการของเอกชน ประชาชนต้องอดทนรอระอาใจต่อความล่าช้าเสียเวลาเมื่อไปติดต่อกับทางราชการ ต้องยุ่งยากลำบากเมื่อพบข้าราชการที่วางอำนาจ อ้างกฎเกณฑ์ระเบียบมากมาย ต้องเดือดร้อนเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของตน

เมื่อประชาชนจะต้องติดต่อกับทางราชการ จำเป็นต้อง แสวงหากันรู้จักเพื่อให้มี “เส้นสาย” หรือ “หน้าม้า” ความรู้สึกของประชาชนส่วนมาก ว่าไม่สามารถพึ่งการ ทำงานของข้าราชการได้ จะสะท้อนให้เห็นได้เป็น อย่างดีจากคำให้สัมภาษณ์ของหญิงสาวนา ซึ่งเป็นข่าว ในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับหนึ่งว่า การที่หมู่ที่เธอ เลี้ยงคลอดลูกออกมาหน้าเป็นยายแก่ทำให้เธอโชคดี สามารถขายข้าวได้ตามราคาประกัน ทั้ง ๆ ที่เปลี่ยน รัฐมนตรีมาหลายคนแล้วก็ยังไม่เคยขายได้ราคาเช่นนี้

องค์กรบริหารของรัฐจะต้องให้บริการแก่ประ-
ชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีความสามารถ

อย่างสูงในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุก สาขาโดยเสมอหน้าในกรอบของนโยบายและระเบียบ กฎหมาย ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วย ราชการ มิได้มีคุณสมบัติและความสามารถตรงกับงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบ ผลเสียที่เกิดขึ้นจะคาด การณ์ไม่ได้เลยว่าจะเป็นอย่างไร แต่เป็นที่แน่ชัดว่า จะทำให้ระบบการทำงานของประเทศขาดคุณภาพอย่าง รุนแรง ไม่เพียงแต่ประชาชนจะต้องรับผลกระทบของ การทำงานที่ควรถูกตำหนิ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งหลายก็ไม่ได้ให้ความไว้วางใจในฝีมือการทำงาน ของระบบราชการไทย

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*, 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.
- 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 สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534, โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, กทม., 2530, 382 หน้า.