

รถคันเก่ากับเครื่องยนต์ใหม่:
การทำความเข้าใจการปฏิรูประบบราชการไทย
และปัญหาในอนาคต *

Old Car with New Engine: Understanding Bureaucratic
Reform in Thailand and Future Problem

นิติ มณีกาญจน์, และ กฤษฎา พรรณราย

Niti Maneekarn, and Gridsada Pannarai

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี

Prince of Songkla University, Suratthani Campus

Corresponding Author, Email: maneekarnnay@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการอธิบายถึงรูปแบบการปฏิรูประบบราชการไทยและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ พบว่า การปฏิรูประบบราชการมีสองรูปแบบหลัก ได้แก่ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างและการปฏิรูปเชิงวิธีการทำงาน การปฏิรูปเชิงโครงสร้างสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองที่เข้มข้น เป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเชิงโครงสร้างมักจะนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือตัวผู้ปกครอง ส่วนการปฏิรูปเชิงวิธีการทำงาน มักเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอาศัยช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าในการเปลี่ยนแปลง โดยที่ผ่านมานั้นระบบราชการของไทยได้มีการปฏิรูปทั้งในสองรูปแบบ การปฏิรูปเชิงวิธีการทำงานปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และสืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ส่งผลให้การบริการสาธารณะ

* ได้รับบทความ: 8 ธันวาคม 2565; แก้ไขบทความ: 14 กุมภาพันธ์ 2566; ตอรับตีพิมพ์: 17 กุมภาพันธ์ 2566



มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างกลับไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงเน้นไปที่อำนาจของราชการส่วนกลาง ลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เข้มแข็ง การจำกัดบทบาทและควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้ในระยะยาวระบบราชการจะไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างในช่วงแรกและจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการดำเนินตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศในหลายด้าน การปฏิรูปเชิงโครงสร้างจึงมีความจำเป็น เพียงแต่จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งในการเปลี่ยนแปลงและกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเหมือนที่ผ่านมา

คำสำคัญ: การปฏิรูป; ระบบราชการไทย; ปัญหาในอนาคต

Abstract

This article aims to explain reformation patterns in Thai bureaucracy and problem in the future. By analyzing significant bureaucratic reform in Thai history, found that bureaucratic reform had 2 patterns; structural reform and method reform. Structural reform could be occurring promptly and has concrete results but its success depended on strong and unity of political power with no resistant, however, this type of change would lead to centralization of power at the end. While, method reform takes more time to change because of traditional working method familiarity. The main cause of reform in method is economic crisis and change in technologies, in addition, this type of change has been processing since Prime Minister Thaksin Shinawatra period and obviously in National Strategy 2018-2037 resulting in more improvement of public service efficiently and effectively. Opposed to structural reform that has no significant change central administration still has immense power, strong hierarchical control and limited and controlled local administration and civil society, in other words, old bureaucratic structure is incompatible with new method. This will decreasing effective and efficiency of



bureaucratic capacities and obstruct to the success in National Strategy 2018-2037 and National Reform Plan. So, structural reform is necessary in the future, however, this requires strong and unity of political power and must be protect problem of centralized power as well.

Keywords: reform; Thai bureaucracy; future problem

1. บทนำ

ตามแนวคิดของ Max Weber ระบบราชการ (bureaucracy) เป็นลักษณะหนึ่งของการจัดองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายคือการทำให้องค์กรเข้าสู่สถานะความเป็นจักรกล (mechanistic mode) (Visitchaichan, 2004, p. 129) กล่าวคือ มีโครงสร้างที่ชัดเจนเป็นทางการ มีกลไกในการบังคับบัญชา มีระเบียบในการควบคุมพฤติกรรม รวมถึงการนำตัวแปรที่ไม่มีเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมือง เรื่องตัวบุคคล หรือเรื่องอารมณ์ของมนุษย์ ออกไปจากองค์กร (อรุณี สันฐิตวิณัย, 2559, น. 683) ซึ่งสำหรับ Weber แล้ว การจัดองค์กรในรูปแบบดังกล่าวจะทำให้ระบบราชการกลายเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีเหตุผลมากที่สุดเช่นเดียวกับระบบสายการผลิตสินค้าในโรงงานอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (Chowdhury, 1984; Serpa & Ferreira, 2019)

โดยทั่วไปแล้ว หลักในการจัดองค์กรแบบระบบราชการตามที่ Weber ได้กล่าวไว้นั้น ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนักในแต่ละประเทศ จนอาจจะทำให้คิดไปว่าระบบราชการในทุกประเทศก็คงจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่ในความจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น สาเหตุหลักที่ทำให้ระบบราชการของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันก็คือลักษณะการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในลักษณะของการปฏิรูป ทั้งในเรื่องปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูป รูปแบบของการปฏิรูป รวมไปถึงผลอันเกิดจากการปฏิรูป

บทความนี้ต้องการจะวิเคราะห์ถึงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยผ่านเหตุการณ์การปฏิรูประบบราชการ โดยใช้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์เพื่ออธิบายถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง โดยจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2540



เรียบร้อย และสามารถบังคับบัญชาหัวเมืองต่างๆ รวมไปถึงการป้องกันการแข็งเมืองของหัวเมืองขนาดใหญ่ พระองค์จึงได้ปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ระบบราชการในสมัยอยุธยาตอนต้น ก่อนหน้าที่จะเกิดการปฏิรูปนั้น ภายในราชธานีจะประกอบด้วยจตุสดมภ์อันได้แก่ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง กรมนา โดยแต่ละกรมจะมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา มีเมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงรายรอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ มีการส่งพระราชโอรสหรือพระประยูรญาติไปทำการปกครอง มีเมืองชั้นในที่อยู่ถัดออกไปจากเมืองหน้าด่าน โดยมีขุนนางที่กษัตริย์แต่งตั้งไปปกครอง มีเมืองพระยามหานครหรือเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราชที่ปกครองโดยเจ้าเมืองเดิม ครั้นเมื่อถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงขยายอำนาจของราชธานีและลดอำนาจของหัวเมืองโดยการไปผนวกเอาเมืองใกล้เคียงเข้ามา ยกเลิกเมืองหน้าด่าน/เมืองลูกหลวง (เพื่อป้องกันปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติ)

นอกจากนี้ เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ขุนนางคนใดคนหนึ่งหรือเจ้าเมืองใดเจ้าเมืองหนึ่งมีอำนาจ ทรัพยากร กองกำลังมากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายกับพระมหากษัตริย์ จึงได้ทรงตั้งตำแหน่งอัครเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหกลาโหม ที่ดูแลกิจการทางด้านทหาร และ สมุหนายก ที่ดูแลกิจการทางด้านพลเรือนและจตุสดมภ์ ซึ่งการแยกอำนาจและกิจการของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันและนำมาขึ้นไว้ที่ส่วนกลางนั้นทำให้ในโครงสร้างของระบบราชการใหม่นั้นองค์พระมหากษัตริย์ในราชธานีกลายเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจอย่างชัดเจน อีกทั้งยังทำให้เกิดการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างสามฝ่ายคือ สมุหนายก สมุหกลาโหม และองค์พระมหากษัตริย์

ในส่วนของการส่วนภูมิภาค พระองค์ได้ทรงจัดให้ราชธานีมีอำนาจในการบังคับบัญชามากขึ้น มีการยุบเมืองหน้าด่าน เหลือแต่เมืองชั้นในที่มีขุนนางไปปกครองและต้องขึ้นตรงกับกษัตริย์ที่เรียกว่าผู้รั้ง ส่วนเมืองชั้นนอก แต่เดิมให้เจ้าเมืองหรือเชื้อสายเจ้าเมืองเดิมปกครองก็มีการแต่งตั้งข้าราชการที่ขึ้นตรงต่อกษัตริย์ไปปกครองหรือเข้าไปช่วยราชการในเมือง นอกจากนี้ เมืองชั้นนอกก็ถูกจัดระเบียบใหม่ตามความสำคัญ เมืองใดสำคัญมากก็มีสถานะเป็นเมืองเอกหรือเมืองโทที่จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ (หมายถึงเป็นที่ถูกจับตาเพื่อมิให้เมืองเหล่านี้แข็งเมือง) ในขณะที่เมืองประเทศราชต่างๆ เจ้าเมืองจะถูกเรียกเข้ามายังราชธานีเพื่อร่วมในพระราชพิธี การส่งธิดามาเป็นสนม การส่งเครื่องราชบรรณาการ การระดมพลเมื่อเกิดสงคราม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงระบบราชการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นมีจุดประสงค์ก็เพื่อกระชับอำนาจทางการเมืองและจัดระเบียบการบริหารราชการที่ราชธานี



สามารถควบคุมบังคับบัญชาได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปครั้งนี้สำเร็จลงได้ก็คือการที่องค์พระมหากษัตริย์มีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็ง เป็นเอกภาพ ปราศจากการต่อต้าน ประกอบกับตัวของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้นเป็นเชื้อสายของราชวงศ์สุพรรณบุรีและราชวงศ์พระร่วง (เนื่องจากเป็นพระราชโอรสของสมเด็จพระบรมราชาธิเบศที่ 2 (เจ้าสามพระยา) แห่งอยุธยา กับ พระราชธิดาของพระมหาธรรมราชาที่ 2 แห่งสุโขทัย) ทำให้พระองค์เป็นบุคคลสำคัญในการผนวกรวมอาณาจักรสุโขทัยเข้ากับอยุธยา และก่อนที่จะทรงครองราชย์ พระองค์ได้มีประสบการณ์ในการควบคุมดูแลหัวเมืองทางเหนือเพื่อคานอำนาจกับอาณาจักรล้านนามาก่อน นอกจากนี้ พระองค์ยังเป็นกษัตริย์อยุธยาที่ครองราชสมบัติเป็นเวลานานที่สุด (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2559) คุณสมบัติเหล่านี้ขององค์พระมหากษัตริย์มีส่วนอย่างยิ่งในการทำให้การปฏิรูประบบราชการสำเร็จลงได้ อย่างไรก็ตามควรจะต้องตั้งเป็นข้อสังเกตว่าผลจากการปฏิรูปครั้งนี้ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไว้ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความเป็นระเบียบและความมั่นคงของอาณาจักรเป็นสำคัญ

3. การปฏิรูปสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปฏิรูปเพื่อ ความเข้มแข็งของกษัตริย์

เฉกเช่นเดียวกับรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ บริบททางการเมืองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เต็มไปด้วยความไร้เสถียรภาพทางการเมือง แต่อาจต่างตรงที่นอกจากจะมีความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในแล้วพระองค์ยังต้องเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายนอกอันเกิดจากมหาอำนาจโลกในขณะนั้นด้วย สำหรับความไร้เสถียรภาพภายใน ได้เกิดสภาวะความไม่มั่นคงของพระราชอำนาจ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในขณะที่ยังเสด็จขึ้นครองราชย์นั้นทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเพื่อปฏิบัติภารกิจแทนพระองค์นั้นคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว อำนาจการเมืองในราชสำนักได้กระจุกตัวอยู่ที่ขุนนางตระกูลบุนนาคตั้งแต่สมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พิรติพย์ สุคันธเมศวร์, 2549) ครั้นเมื่อถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์จึงต้องเผชิญกับกลุ่มอำนาจเก่า ซึ่งก็ได้มีเพียงตระกูลบุนนาคเท่านั้น David K Wyatt กล่าวว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกลุ่มชนชั้นนำสยามในยุคนั้นได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มด้วยกันได้แก่ 1) กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) มีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า



เจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้นำ พร้อมด้วยพระเจ้าน้องยาเธอ และขุนนางในวัยหนุ่ม รวมทั้งเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ซึ่งเป็นน้องชายของสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โดยกลุ่มสยามหนุ่มนั้นเป็นผู้ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดหรือได้รับการศึกษาจากตะวันตก ต้องการที่จะให้สยามมีการปฏิรูปสังคมทัดเทียมกับอารยประเทศ 2) กลุ่มสยามอนุรักษ์ (Conservative Siam) มีสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ กลุ่มนี้ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็ว แต่ต้องการคงสภาพเดิมของขนบธรรมเนียมประเพณีสยามไว้ให้มากที่สุด จะเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะสิ่งที่เป็นความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น 3) กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) กลุ่มนี้มีกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญทรงเป็นผู้นำและมีขุนนางในระดับต่างๆ ที่เกรงกลัวความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เพราะมองว่าจะมีผลกระทบถึงฐานะและตำแหน่งของตน กลุ่มนี้จึงต้องการแยกตัวอยู่ลำพัง ซึ่งโดยปกติจะไม่แสดงท่าทีสนับสนุนหรือไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด โดยกลุ่มนี้ต่อต้านอารยธรรมจากตะวันตกมากกว่ากลุ่มสยามอนุรักษ์ (Wyatt, 1969)

โจทย์ใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการรับมือกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในคือทำอย่างไรจึงจะสามารถลดทอนความเข้มแข็งของกลุ่มการเมืองอื่นและสร้างความเข้มแข็งให้กับพระราชอำนาจและกลุ่มสยามหนุ่ม และสิ่งที่พระองค์ทรงกระทำคือการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตัวพระองค์เอง โดยระบบราชการที่พระองค์ทรงตั้งขึ้นใหม่และประสบผลเป็นอย่างมาก ได้แก่ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of state) อันประกอบด้วยพระราชวงศ์ ข้าราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธาน ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาและลงมติก่อนจะประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ และ สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ซึ่งมีจำนวนสมาชิกไม่จำกัด ขึ้นกับพระราชประสงค์ สภาดังกล่าวนี้ขึ้นตรงต่อกษัตริย์ มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ที่จะทรงนำเข้าเสนอต่อสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และมีหน้าที่พิจารณาหรือปฏิบัติราชการไปตามที่ทรงรับสั่ง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2554, น. 116)

แน่นอนว่าเมื่อพระองค์ได้วางโครงสร้างใหม่และได้ดำเนินการผ่านกลไกการเมืองที่สำคัญ เช่น สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of state) โดยได้ดึงเอาเจ้านายระดับเจ้าพระยาเข้ามาร่วมทั้งจากกลุ่มสยามเก่า สยามอนุรักษ์ และกลุ่มอื่นๆ ก็ย่อมที่จะทำให้การตัดสินใจได้ก็ตามที่เกิดขึ้นในสภาแห่งนี้เท่าๆ กับเป็นมติที่ผ่านการยอมรับของกลุ่มการเมืองทั้งหลายด้วย หรือการตั้งส่วนราชการใหม่อย่างหอรัษฎากรณพิพัฒน์ ในแง่หนึ่งก็เป็นการลดทอนรายได้จากกลุ่มอำนาจเดิมลงอย่างได้ผล ทำให้สามารถดึงทรัพยากรและอำนาจทางการเมืองเข้าสู่ตัวพระองค์ เป็นต้น



สภาพดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่ค่อนข้างมากดังที่ ลิขิต อีรวะคิน ได้อธิบายว่า “การตั้งอำนาจทางการเมืองซึ่งจะต้องกระทำด้วยการปฏิรูปย่อมกระทบต่อผู้นำอีกสองกลุ่ม...การที่จะตั้งอำนาจทางการเมืองเข้ามาสู่เงื้อมพระหัตถ์ของพระองค์เพื่อจะได้สะดวกต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ นั้น กระทำได้ก็โดยการปฏิรูปโครงสร้าง...” (ลิขิต อีรวะคิน, 2554, น. 112)

ส่วนการรับมือกับความไร้เสถียรภาพภายนอก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการบริหารและระบบราชการแบบจารีตไม่อาจทำให้สยามเป็นที่ยอมรับของอารยประเทศได้ ประกอบกับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมทั้งจากอังกฤษและฝรั่งเศสต่างก็ต้องการขยายอิทธิพลของตน สยามถูกบีบให้ทำสนธิสัญญาต่างๆ ส่งผลให้สยามต้องมีการปรับปรุงระบบการค้าพาณิชย์ การจัดเก็บภาษี กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (สยามในขณะนั้นมีสถานะเป็นรัฐชาติ (Nation-state) แล้ว) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของสังคมทำให้ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้างโดยการยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และตั้งกระทรวงจำนวน 12 กระทรวงในวันที่ 1 เมษายน 2435 เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังได้ทรงปฏิรูปราชการส่วนท้องถิ่น โปรดเกล้าให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในปีพ.ศ. 2448 รวมไปถึงตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (อลงกต สารกาล, 2563)

จะเห็นได้ว่าเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองภายในและเสถียรภาพทางการเมืองภายนอก พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงใช้การปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา โดยมีเป้าหมายคือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและการปรับระบบราชการให้เกิดความทันสมัย ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวสำเร็จได้เพราะการวางยุทธศาสตร์ของกลุ่มสยามหนุ่มและการสลายไปของกลุ่มการเมืองอื่นรวมถึงวิเทโศบายที่ชาญฉลาดอย่างใดก็ตาม ผลจากการปฏิรูประบบราชการในสมัยนี้ได้กลายเป็น “การรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด (over-centralization)” (ลิขิต อีรวะคิน, 2549 : 243) จนทำให้หลังจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โครงสร้างระบบราชการแทบจะไม่มีปรับเปลี่ยนมากนัก อำนาจยังคงถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและยังคงลักษณะดังกล่าวสืบเนื่องต่อมา เพียงแค่เปลี่ยนศูนย์อำนาจจากองค์พระมหากษัตริย์มาเป็นกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น การปฏิรูประบบ



ราชการในยุคหลังจากนั้นเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงวิธีการทำงานมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง

4. การปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ.2540 วิกฤตเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปวิธีการทำงาน

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการเป็นอย่างมาก นั่นคือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการในเชิงวิธีการทำงาน และ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้าง กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

4.1 การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่เรียกว่าวิกฤติต้มยำกุ้ง จุดกำเนิดของวิกฤติเกิดขึ้นมาตั้งแต่ก่อนหน้าปี พ.ศ.2540 และมาปรากฏชัดเจนในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ การดำเนินการของรัฐบาลโดยตัดการผูกค่าเงินบาทกับเงินสกุลดอลลาร์สหรัฐหรือการลอยตัวค่าเงินนั้นส่งผลให้ค่าเงินบาทลดลงอย่างมาก ประกอบกับก่อนหน้านี้ไทยมีภาระหนี้สาธารณะในระดับสูง จึงทำให้สัดส่วนหนี้กับ GDP เพิ่มขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อให้เกิดการรักษาเสถียรภาพของสกุลเงิน อย่างไรก็ตาม การเข้าช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวได้มีการวางเงื่อนไขบางประการที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมา นั่นคือ “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” อันเป็นหลักการที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศนำมาใช้กับประเทศที่ยืมเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ

ดังจะเห็นได้ว่า “หลักธรรมาภิบาล” ได้เข้ามาเปลี่ยนระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก โดยเริ่มปรากฏในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เนื่องจากก่อนหน้านี้ระบบการทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมากและส่วนราชการต่างๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขาดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กันจนทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการทำงานของระบบราชการทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ การปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่สัมพันธ์กันในเชิงการปฏิบัติงานรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย และทิศทางการปฏิบัติงาน



ของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกันอีกด้วย (อลงกต สารกาล, 2563)

นอกจากนี้ การใช้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบบราชการยังได้ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562) โดยได้วางแนวทางและหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้ 1) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้ปรากฏขึ้นหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในแง่ของกระบวนการและวิธีการทำงานเป็นอย่างมาก

4.2 การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬซึ่งได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง (ความจริงแล้ว กระแสการปฏิรูปการเมืองมีความรุนแรงอย่างมากหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีการผลักดันกฎหมายที่เป็นหน่ออ่อนของการปฏิรูปเช่นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แต่มาปรากฏชัดเจนและเป็นระบบในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540) โดยมีเจตนารมณ์สามประการในการยกร่างรัฐธรรมนูญ นั่นคือ การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล การตรวจสอบใช้อำนาจอธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้หากพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น มาตรา 78 รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และตั้งแต่มาตรา 282-290 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเพียงทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)



แต่ถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยเอาไว้ ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร (ทั้งที่ความจริงแล้วสามารถจะทำให้สำเร็จได้เนื่องจากอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น พรรคไทยรักไทย มีความเข้มแข็งอย่างมาก) ข้อมูลจากงานวิจัยพบว่าเมื่อเทียบกับรัฐบาลชุดก่อนหน้านั้นที่ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและมีนโยบายการกระจายอำนาจที่ไม่ชัดเจน รัฐบาลในสมัยนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีความเป็นไปได้มากสุดในการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการจากการรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่าอำนาจยังคงตกอยู่ในมือข้าราชการและนักการเมืองในระดับชาติ ประกอบกับการใช้กลไกนโยบายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรเป็นไปตามความสมัครใจเพื่อจะลดแรงต้านทางการเมือง โดยไม่ได้เกิดการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีบทลงโทษ ไม่มีการจูงใจ ส่งผลให้การปรับเปลี่ยนระบบราชการในเชิงโครงสร้างในยุคนั้นจึงไม่สำเร็จ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557)

ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ การขับเคลื่อนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร กลับส่งผลต่อการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ “ให้มีก้าวหน้าที่ซาลงไปได้” (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2556 : 77) ดังที่ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2556) กล่าวว่า “เรากลับจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดก็ตาม พลังจากการเมืองระดับชาติก็ยังคงสามารถยึดกุมกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการต่อสู้ในเกมการเมืองของการกระจายอำนาจ...” ดังนั้น เหตุผลทางการเมืองระดับชาติยังคงมีอิทธิพลทำให้การปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้างที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปได้ยาก (นักวิชาการบางคนถึงกับมองว่าการปฏิรูประบบราชการนั้น แท้จริงเป็นเรื่องของการเมืองและความพัวพันเชิงอำนาจด้วยซ้ำ ซึ่งสังคมไทยยังไม่พร้อมจะปรับเปลี่ยน (Bowornwathana & Poochareon, 2010) นอกจากนี้แล้ว อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าการที่รัฐบาลในขณะนั้นใช้นโยบายประชานิยมและส่งเสริมการปฏิรูปในเชิงวิธีการทำงานได้ ทำให้ประชาชนพึงพอใจกับบริการสาธารณะมากขึ้นกว่าเดิมอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีความจำเป็นในการที่จะไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการอีก



5. การปฏิรูประบบราชการภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานสู่ดิจิทัล

แนวทางเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังคงเป็นการปฏิรูปในเชิงวิธีการทำงาน โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการจัดการข้อมูล ดังที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ที่ 6 ว่า ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและแหล่งข้อมูลต่างๆ นำไปสู่การวิเคราะห์การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อการพัฒนา นโยบายและการให้บริการภาครัฐ เป็นต้น (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561)

นอกจากการเสนอให้ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในกระบวนการทำงานของภาครัฐแล้ว ในรายละเอียดหลายส่วนของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังคงพบแนวคิดธรรมาภิบาล (good governance) ปรากฏอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น หลักการมีส่วนร่วม ปรากฏอยู่ในข้อที่ 4.3.2 ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) หรือในข้อที่ 4.3.3 ที่กล่าวถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง และตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) เป็นต้น

แม้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จะมีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบราชการในเชิงโครงสร้างปรากฏอยู่บ้าง เช่น ในข้อที่ 4.3 ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) หรือในข้อที่ 4.3.1 ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ตรวจสอบความซ้ำซ้อนและปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ โดยยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ รวมถึงการจัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานผู้ให้บริการ เพื่อเพิ่ม



ประสิทธิภาพการดำเนินงานและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) ก็ตาม

แต่จะเห็นว่าการตั้งเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิรูป เนื่องจากไม่ได้มีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างองค์กรภาครัฐ ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่แบบใหม่ ไม่ได้ยุบเลิกองค์กรเดิมที่ทรงอำนาจ แต่มีลักษณะเป็นการปรับองค์กรเพื่อให้การทำงานบรรลุผลได้ดีขึ้นรวมไปถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ดังนั้น จึงเป็นการปรับเปลี่ยนแต่เพียงในหน่วยงานหรือองค์กรย่อยโดยไม่ได้แตะโครงสร้างใหญ่ ซึ่งนัยดังกล่าวปรากฏอย่างชัดเจนในข้อที่ 4.4.1 องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ ปรับโครงสร้าง และระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบ ได้ตามสถานการณ์ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ไม่ได้มุ่งปรับโครงสร้างใหญ่ของระบบราชการ แต่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนแค่ภายในระดับหน่วยงานมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติราชการ การทำให้ภารกิจมีความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลนวัตกรรม แอปพลิเคชันต่างๆ เพื่อที่จะทำให้การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหรือการบริหารภายในหน่วยงานทำได้รวดเร็ว คล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบอีกว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีนั้นยังคงใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารควบคุมกำกับการทำงานภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎระเบียบ มีความรับผิดชอบ ฯลฯ ไม่แตกต่างจากแนวทางก่อนหน้านี้

สภาพของระบบราชการในปัจจุบันจึงมีลักษณะที่เน้นการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานโดยไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กล่าวคือ การตัดสินใจยังคงถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง การจัดสรรทรัพยากร การวางกฎระเบียบต่างๆ ในการบริหารจัดการ การกำหนดมาตรฐานก็ยังคงมาจากส่วนกลาง การควบคุมและประเมินจากส่วนกลาง เป็นต้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2556) ซึ่งสภาวะดังกล่าวจะทำให้ระบบราชการต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญในอนาคต เพราะแม้จะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานในการให้บริการประชาชนได้รวดเร็วและ



สะดวกขึ้น แต่สิ่งที่ยังไม่สามารถตอบสนองได้คือการทำให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการตนเองหรือพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจจะกลายมาเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติเองด้วยซ้ำ

ทั้งนี้ เนื่องจากเป้าหมายหลายประการที่ปรากฏในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นั้น ไม่สามารถพึ่งพาเพียงระบบราชการที่ทรงประสิทธิภาพ มีความสะดวกรวดเร็ว หรือการดำเนินการโดยภาครัฐเป็นหลัก แต่จำเป็นจะต้องอาศัยการบริหารจัดการโดยตัวประชาชนเองหรือการออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่ต้องอาศัยตัวชุมชนเองในการบริหารจัดการ (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) หรือการให้ชุมชนสร้างเครือข่ายการพัฒนาเมืองทั้งในมิติทางสังคมและมิติทางเศรษฐกิจก็จำเป็นต้องอาศัยการสร้างกลไกของภาคประชาชนหรือภาคท้องถิ่นมากกว่ากลไกของระบบราชการแบบเดิมดังในข้อที่ 4.4.5 พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) เป็นต้น

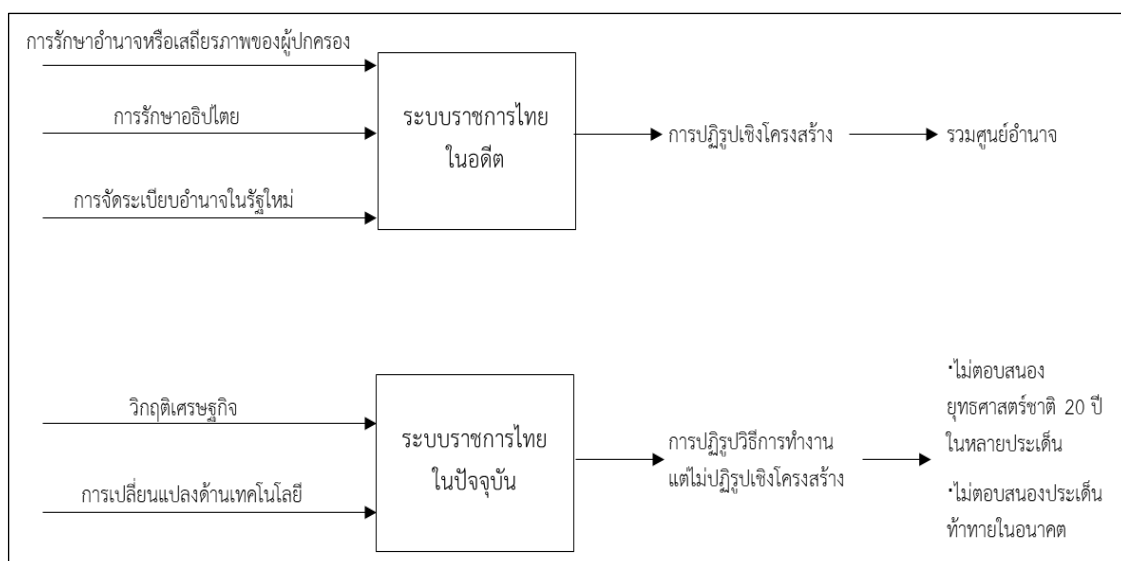
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ที่กล่าวถึงการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การจัดการตนเอง การพึ่งตนเอง การพึ่งพากันเอง รวมไปถึงการสร้างประชาธิปไตยชุมชน ดังปรากฏในข้อที่ 4.4.2 การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง โดยสนับสนุนการรวมกลุ่มของสมาชิกในชุมชนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนได้บริหารจัดการและมีส่วนร่วมในกิจการที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) หรือ ในข้อที่ 4.4.3 สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน โดยสนับสนุนให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มและมีเวทีกลางเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและเพื่อปรึกษาหารือกิจการที่เป็นประเด็นสาธารณะ สร้างข้อตกลงร่วมกันที่สามารถผูกพันและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนปรับบทบาทภาครัฐให้เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ชุมชนจัดการตนเองได้มาก (ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580, 2561) เป็นต้น

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป้าหมายหลายประการที่ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ต้องการจะผลักดันให้เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ อนุรักษ์ ปันฟู ปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต อัตลักษณ์ หรือการให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถสร้างเครือข่าย จัดการตนเอง พึ่งพาตนเอง สร้างประชาธิปไตยขึ้นในชุมชน การ



สร้างความสมานฉันท์ สร้างการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะอย่างแท้จริง ไปจนถึงการตรวจสอบการทำงานของระบบราชการ และอีกหลายเรื่องย่อมจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถบรรลุผลได้เลยหากเปลี่ยนแปลงเพียงวิธีการทำงานโดยไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการ

6. สรุปผล



ภาพที่ 1. การเปรียบเทียบการปฏิรูประบบราชการไทยในอดีตและปัจจุบัน

การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนั้นยังคงอิทธิพลสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นจากบทวิเคราะห์ข้างต้นว่าการปฏิรูประบบราชการของไทยในช่วงหลังจากรัชสมัยของพระองค์เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของวิธีการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการใช้หลักธรรมาภิบาลสำหรับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ หรือ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานราชการ และอย่างที่วิเคราะห์ไปแล้วว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการอาศัยอำนาจที่เข้มแข็ง เป็นเอกภาพ ปราศจากการต่อต้าน (ดังที่พบในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) อย่างไรก็ตาม แม้ในระยะหลังประเทศไทยจะมีรัฐบาลที่มีอำนาจเข้มแข็งปรากฏอยู่



บ้าง แต่ก็เห็นได้ว่ารัฐบาลที่มีอำนาจที่เข้มแข็งหรือมีเอกภาพมากพอ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่เกิดจากการยึดอำนาจหรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้าง แต่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานมากกว่า

7. องค์ความรู้ใหม่

จากการวิเคราะห์พบว่าการปรับเปลี่ยนระบบราชการเพียงแค่วิธีการทำงานนั้นไม่สามารถทำให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีบรรลุผลได้ในหลายประเด็น รวมถึงไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือจัดการกับปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับประเด็นท้าทายในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภัยธรรมชาติ การก่อการร้าย ปัญหาขยะ ยาเสพติด ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความขัดแย้งในชุมชน การเรียกร้องเข้าไปมีส่วนในการออกแบบองค์กรและวิธีการแก้ปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ การสร้างระบบบริหารเฉพาะพื้นที่ ซึ่งการทำงานภายใต้โครงสร้างระบบราชการแบบเดิมไม่สามารถจะรับมือได้อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการจึงมีความจำเป็นอย่างมาก แต่ก็ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างที่ผ่านมา ทางออกที่พอจะเป็นไปได้มากที่สุดคือการระบุประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะกำหนดเป็นขั้นตอนภายใต้กรอบเวลาที่ชัดเจนเพื่อให้รัฐบาลทุกชุดสามารถผลักดันไปได้อย่างต่อเนื่อง

เอกสารอ้างอิง

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์. (2557). รายงานโครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. สืบค้นจาก <https://peaceresourcecollaborative.org/theories/political-structure-government/monitordecentralisation>
- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. (2559). จตุสดมภ์. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=จตุสดมภ์>
- พีรติพย์ สุกันธเมศวร์. (2549). การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพฯ.



- ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. (2561, 31 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก, หน้า 1-71.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2549). *การเมืองการปกครองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2554). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสด์ ชัชวาล. (2556). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. *วารสารธรรมศาสตร์*, 32(1), 77.
- อรุณี สันฐิตวณิชย์. (2559). ฐานปรัชญาของระบบราชการในอุดมคติ. *วารสารวิทยาลัยบริหารศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์*, 38(2017), 679-688.
- อลงกต สารกาล. (2563). บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน. *วารสารพระปกเกล้า*, 47(3), 47-78.
- Bowornwathana, B. & Poocharoen, O. (2010). Bureaucratic politics and administrative reform: why politics matters. *Public Organization Review*, 10(2), 303-321.
- Chowdhury, M. (1984). Weber's ideal type of bureaucracy. *Indian Journal of Public Administration*, 30(1), 177-183.
- Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2019). The concept of bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2), 12-18.
- Visitchaichan, S. (2004). Revisiting Weber's theory of bureaucracy and its usefulness for analyzing organizational structures and issues. *Thai Journal of Public Administration*, 2(2), 127-146.
- Wyatt, D. K. (1969). *The Politics of Reform in Thailand: Education in the Reign of king Chulalongkorn*. New Haven: Yale University Press.