

ความล้มเหลวเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย The Failure of Thai Bureaucratic Development Strategy

สัญญา สัญญาวิวัฒน์¹, ยูวัฒน์ ยูเมธี² ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร³

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบราชการไทยหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 มุ่งศึกษาถึงความล้มเหลวเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย โดยพบว่า ระบบราชการไทยมีปัญหาทั้งในเชิงโครงสร้างและกลไกของระบบ ดังนั้น ทิศทางการปฏิรูประบบราชการต้องกระทำทั้งในด้านโครงสร้างและในด้านบุคลากร โดยจำแนกออกเป็นสองระดับคือ ในระดับกระทรวง และกรม กับในระดับจังหวัด อย่างไรก็ตามภายใต้การปฏิรูปที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องตระหนักถึงกลไกในการตรวจสอบร่วมด้วยเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในระบบราชการ ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะการสนับสนุน ส่งเสริม และเสริมพลังให้ประชาชนกลายเป็นภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการเข้าทำหน้าที่ปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง

คำสำคัญ: ความล้มเหลวเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

¹ รองศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัยสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

² ศาสตราจารย์ ดร. หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยสยาม

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

Abstract

The study of the development of Thai bureaucracy after the revolution in 1932 aims to study the failure of Thai bureaucratic development strategy. It found that Thai bureaucracy had both of structural and mechanical problems, which were 2 levels in the ministry and department level and provincial level. However, the reform must concentrate in monitoring to solve corruption problem in the bureaucracy system. So, Thai bureaucratic reform need also political reform by support citizen to be strong civil society to local govern and manage by themselves.

Keywords: the failure of Thai bureaucratic development strategy

สภาพปัญหาและอุปสรรค

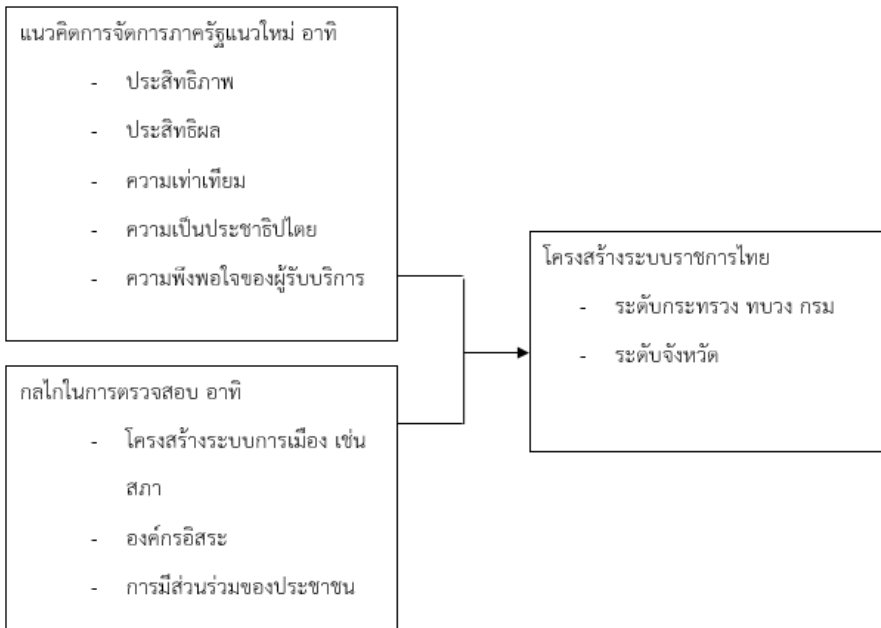
โครงสร้างระบบราชการไทยได้รับการปฏิรูปมาโดยตลอดในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 ขณะเดียวกันก็เกิดการปฏิรูปทางการเมืองเป็นระยะๆ แต่ก็ยังไม่สามารถก้าวพ้นปัญหาในวงจรอุบาทว์ทางการเมือง ซึ่งการปรับโครงสร้างแต่ละครั้งกลับพบว่า ระบบราชการไม่ว่าจะอยู่ในช่วงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ขนาดของระบบราชการยังไม่เปลี่ยนแปลง แม้จะเกิดภาวะทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 และตัวแทนของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้แนะนำให้รัฐบาลในขณะนั้นลดขนาดของระบบราชการลงด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การควบคุมสัดส่วนจำนวนข้าราชการ การปรับลดหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน การลดงบประมาณด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แนวทางเหล่านี้กลายเป็นมาตรการที่เป็นจริงในหลายหน่วยงาน เช่น หน่วยงานราชการและมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งปรับเปลี่ยนสถานภาพการรับบุคลากรจากข้าราชการกลายเป็นอาจารย์อัตราจ้างหรือลูกจ้างชั่วคราวเป็นการทดแทน และผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐกลายเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับของรัฐแทน เป็นต้น

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอีกครั้ง โดยนำเอาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2535 มาปรับอีกครั้ง ซึ่งสาระสำคัญคือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการใหม่ โดยขัดแย้งกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ เช่น มีการขยายสัดส่วนเพิ่มจำนวนกระทรวงมากขึ้น อันขัดแย้งกับแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ เช่น อังกฤษสมัยรัฐบาลนางมาร์เกริต แทตเชอร์ ที่เน้นการลดขนาดระบบราชการด้วยการปรับโครงสร้างการบริหารออกหลายส่วน หรือของสหรัฐอเมริกาที่เน้นการนำแนวคิดรีเอ็นจิเนียริงมาปรับใช้ ที่มุ่งเน้นการกำกับส่วนงานที่ว่าจ้างจากภายนอกมากกว่าการทำให้ตนเองที่คุ้มทุน อีกทั้งการปรับโครงสร้างระบบราชการที่เกิดขึ้นยังเสริมต่อการสร้างหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ให้ขึ้นตรงสู่รัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นการรวบอำนาจผ่านระบบผู้ว่าซีอีโอ (Chief Executive Organization) แม้แนวทางของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 จะพยายามอ้างอิงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New

Public Management) ก็ตาม ที่ตั้งอยู่บนหลักของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเท่าเทียม ความเป็นประชาธิปไตย และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ผ่านหน่วยงานที่จัดตั้งให้มีบทบาทเหนือและนำคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งผลลัพธ์อันเป็นรูปธรรมที่สำคัญก็คือ การเกิดขึ้นของระบบการประเมินมากมายที่กลายเป็นภาระของผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการ จนเป็นผลให้เกิดภาพสะท้อนของความขัดแย้งระหว่างแนวคิดหรือทฤษฎีการจัดการภาครัฐกับผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติทั้งแก่ตัวผู้ปฏิบัติและประชาชนที่เข้าใช้บริการของระบบราชการ ปัญหาของระบบประเมินที่ขาดความน่าเชื่อถือส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระตุ้นการให้บริการที่ดีเนื่องจากมีการให้โบนัสที่ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งระบบราชการยังคงเผชิญปัญหาการคอร์รัปชันในระบบราชการเช่นเดิม แม้จะมีความพยายามในการเปิดช่องให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบราชการมากขึ้นก็ตาม แต่บทบาทดังกล่าวก็เป็นเรื่องฉิวเฉียดหรือเปลือกของไม้เท่านั้น เนื่องจากภายใต้กระบวนการทำงานว่าจ้างหน่วยงานภายนอกนั้นเป็นเรื่องของการลobbies (Lobby) ภายใต้กระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบของทั้งบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลรับจ้าง เป็นต้น

สภาพปัญหาของระบบราชการไทยจึงยังคงอยู่ในคำเปรียบเปรยเดิมๆ ที่เรียกว่า “หมู เต่า และช้าง” คือ “หมักหมม เชื่องช้า และใหญ่โต” เช่นเดิม ไม่แตกต่างกับก่อนการปฏิรูประบบราชการ สารสำคัญของบทความนี้จึงมุ่งนำเสนอกรอบแนวคิดเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ ซึ่งอาจทำให้ให้ระบบราชการของไทยสามารถรับใช้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศต่อไป

กรอบแนวคิด



วิสัยทัศน์

ระบบราชการไทยมุ่งรับใช้ประชาชนให้เกิดสุข และเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศ
ให้ก้าวไกล

ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

1. การปฏิรูประบบราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม

ด้านโครงสร้างของระบบราชการ

- ปรับบทบาทของระบบราชการส่วนกลางให้แสดงในสนับสนุน ช่วยเหลือการกำกับและควบคุม มากกว่าการดำเนินการผ่านกลไกด้วยตนเอง

- ลดขนาดความซ้ำซ้อนของพันธกิจและภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้กระทรวงต่างๆ

- ยุบหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน และถ่ายโอนภารกิจให้หน่วยงานหลัก

- นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศพื้นฐานที่เข้าถึงง่ายเข้ามาปรับใช้ในการลดความซ้ำซ้อนและล่าช้าของงานเอกสาร

- ปรับลดงบประมาณ

ด้านบุคลากร

- เพิ่มช่องทางการลดอัตรากำลังในระยะยาว เช่น การเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด ยกเลิกและจำกัดจำนวนข้าราชการในระบบราชการ

- ทดแทนอัตรากำลังที่จำเป็นด้วยการจ้างบุคลากรตามภารกิจภายใต้สัญญาการจ้างงานที่เป็นธรรมและได้รับความคุ้มครอง

ด้านกลไกในการตรวจสอบ

- ส่งเสริมและผลักดันให้กลไกทางการเมืองแบบรัฐสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของระบบราชการอย่างจริงจัง

- ส่งเสริมและผลักดันให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบมากกว่าการสร้างแนวทางการประเมินที่ขาดความน่าเชื่อถือหรือเป็นภาระแก่ผู้ปฏิบัติงาน

- สร้างศูนย์ตรวจสอบข้อมูลด้านการใช้งบประมาณกลางของประเทศ

- สร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนควบคู่กับการเมืองแบบตัวแทน

2.การปฏิรูประบบราชการในระดับจังหวัด

ด้านโครงสร้างของระบบราชการ

- ลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนในระดับจังหวัด ปรับสถานภาพจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางการประสานงานร่วม (Local Government Hub) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ยุบและยกเลิก อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

- เสริมพลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นแกนกลางในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

- ผลักดันให้เกิดรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางด้านการเมืองการปกครอง บนรากฐานการขับเคลื่อนภายใต้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

- นำเครื่องมือการจัดการมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ เช่น ความประหยัด ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ ความรวดเร็ว และเกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

- นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศพื้นฐานที่เข้าถึงง่ายจากรัฐสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่นเพื่อลดปฏิสัมพันธ์กับรัฐด้วยตัวบุคคลจริงๆ

ด้านบุคลากร

- ปรับบทบาทตัวแทนส่วนราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับลดจำนวนบุคลากรที่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานประจำเป็นการจ้างบุคลากรตามภารกิจภายใต้สัญญาการจ้างงานที่เป็นธรรมและได้รับความคุ้มครอง

- พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเพื่อเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่

ด้านกลไกในการตรวจสอบ

- เพิ่มบทบาทของสภาท้องถิ่นในการทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารและกลไกระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- จัดตั้งองค์กรอิสระในระดับท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรภาครัฐ โดยเปิดช่องให้ตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
- สร้างและเสริมพลังการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุปท้ายบทความ

ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าทิศทางการปฏิรูประบบราชการต้องกระทำทั้งในด้านโครงสร้างและในด้านบุคลากร โดยจำแนกออกเป็นสองระดับคือในระดับกระทรวง ทบวง และกรม กับในระดับจังหวัด เนื่องจากส่วนราชการทั้งสองระดับต่างมีบทบาทที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามภายใต้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องตระหนักถึงกลไกในการตรวจสอบร่วมด้วยเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในระบบราชการ ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะการสนับสนุน ส่งเสริม และเสริมพลังให้ประชาชนกลายเป็นภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการเข้าทำหน้าที่ปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง