



# ปฏิรูปราชการ เพื่ออนาคต

ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์  
ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน



คำขวัญของการปฏิรูป

‘ระบบราชการปฏิรูปได้ เมื่อทุกฝ่ายร่วมผลักดัน’



# ปฏิรูปราชการ เพื่ออนาคต

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีชญา เวสารัชช์  
ศาสตราจารย์ ดร. อภิชัย พันธเสน

---

คำขวัญของการปฏิรูป

“ระบบราชการปฏิรูปได้ เมื่อทุกฝ่ายร่วมผลักดัน”

# ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต

ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

บรรณาธิการ : ธรรมเกียรติ กันอริ

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 974-89979-2-8

พิมพ์ครั้งแรก ๓,๐๐๐ เล่ม

กรกฎาคม ๒๕๕๐

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ปรัชญา เวสารัชช์.

ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต.--กรุงเทพฯ : ธารวิมล, 2540.  
64 หน้า.

1. การบริหารรัฐกิจ. 2. การจัดการองค์การ.

I. อภิชัย พันธเสน, ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

351.593022

ISBN : 974-89979-2-8

พิมพ์ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ ไทร. ๔๓๓-๐๐๒๖

จัดจำหน่าย : บริษัทชนนิยม จำกัด

๒๔๔/๕๓๙๙ หมู่บ้านเขียวสวน ถนนรามอินทรา

เขตบางเขน กรุงเทพฯ ๑๐๒๒๐

โทรศัพท์ ๕๕๒-๔๐๗๐

โทรสาร ๙๗๐-๕๗๕๕

ChangeFusion



เครือข่ายจิตอาสา  
Volunteer Spirit Network

# คำนำ

เอกสารเรื่องปฏิรูปราชการเพื่ออนาคตเล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ดูแล โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) การดำเนินการวิจัยดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวม วิเคราะห์ เสนอแนะและผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย

จากการติดตามการดำเนินการของรัฐผ่านระบบราชการที่เป็นอยู่เป็นเวลาหลายปีต่อเนื่องกัน รวมทั้งได้ติดตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่ครอบงำชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยโดยถ้วนหน้า และได้สังเกตการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ผู้เขียนตระหนักถึงความจำเป็นยิ่งยวดที่ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง เพราะสำหรับแต่ละวันแต่ละชั่วโมงหรือแต่ละนาทีที่ผ่านไป ความล่าช้าย่อมเป็นอุปสรรคต่อโอกาสสำหรับการพัฒนาประเทศ และการยกระดับความกินดีอยู่ดีของประชาชนคนไทยทุกคน

ผู้เขียนหวังว่า เอกสารฉบับนี้ จะเป็นส่วนน้อยส่วนหนึ่งที่จะสร้างความเข้าใจพื้นฐาน และกระตุ้นประชาชนคนไทยที่รักชาติทั้งหลาย ให้ตระหนักถึงภัยที่จะเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ และร่วมมือร่วมใจกันเรียกร้อง ส่งเสริมสนับสนุนให้รัฐบาลทุกรัฐบาลดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปราชการอย่างจริงจัง เพื่อประโยชน์ของคนไทยทุกคน เพื่อประกันโอกาสของการอยู่รอดและพัฒนาของประเทศไทยที่รักของเรา

ศาสตราจารย์ ดร. ปรัชญา เวสารัชช

ศาสตราจารย์ ดร. อภิชัย พันธเสน

กรกฎาคม ๒๕๔๐

## คำนำบรรณาธิการ

ระบบราชการไทยนับแต่ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อร้อยกว่าปีเศษ ได้มีวิวัฒนาการตามลำดับมา โดยเฉพาะการจัดแบ่งส่วนราชการครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่ออภิวัฒน์การปกครอง ๒๔๗๕ กระนั้น ความผันแปรของบ้านเมืองและสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนไป ระบบราชการไทยโดยโครงสร้างและบุคลากรเริ่มขาดประสิทธิภาพและขาดความเหมาะสม เป็นปัจจัยความขัดแย้งชั้นมูลฐานในระดับที่แน่นอน ต่อการบริการรับใช้ประชาชน ต่อการสนับสนุนพลังที่ก้าวหน้าของสังคม อาทิ พลังทางเศรษฐกิจของเอกชนในอันที่จะปฏิบัติการเชิงรุก ท่ามกลางสภาวะโลกไร้พรมแดน ใช้แต่เท่านั้น ต่อข้าราชการที่ซื่อสัตย์สุจริต มีพลังวิริยภาพและจิตใจรับใช้ประเทศชาติและประชาชน ข้าราชการดังกล่าวนี้ก็รู้สึกขัดแย้งแปลกแยกกับระบบราชการรวมทั้งระเบียบพิธีการของตน ขวัญเสีย กำลังใจตก เกิดรอยศดักต์ศรีที่เคยเป็นเครื่องบำเรอใจก็ถดถอยจนเกิดความท้อแท้ ประชาชนนั้นก็ไม่พอใจต่อระบบราชการ และข้าราชการที่ทุจริตประพฤติผิดคิดมิชอบ เป็นพลังที่เกาะกินสังคมไทยอย่างเลือดเย็น

การปฏิรูประบบราชการจึงมิใช่เพียงการจัดข้อขัดข้อง อันเป็นอุปสรรคต่อการยกเครื่องสังคมไทยเพื่อก้าวหน้าโลก แต่เป็นภารกิจที่ทุกคนจะต้องร่วมประสานความร่วมมือ เช่นเดียวกับเชื่อมโยงการปฏิรูปการเมือง, ปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูประบบราชการให้เข้ากัน เสมือนหนึ่งจักรกลและเฟืองแต่ละตัว ที่จะต้องหมุนไปในทิศทางเดียวกัน มิใช่ป็นเกลียวหรือเป็นพลังฉุดถ่วง

เรื่องปฏิรูประบบราชการมีผู้พูดและเขียนไว้มิใช่น้อย แต่งานเรื่องนี้เป็นผลงานวิจัยที่ศึกษาอย่างเป็นระบบ และเลือกเฉพาะส่วนที่เป็นครีมแห่งความคิด

จากงานวิจัยของสำนักงาน ก.พ. อันได้ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เรามีอาจ “เดินสายขายความคิดได้ทั่วทุกหัวระแหง” แต่วิริยภาพประกอบกับความปรารถนาดีของสองนักวิชาการ และผู้มีส่วนร่วมท่านอื่นๆ เป็นสิ่งควรศึกษาชื่นชมในฐานะสร้างคู่มือเรื่องปฏิรูประบบราชการขึ้น การปฏิรูปนั้นอาจจะช้า แต่ทำได้อย่างสันติ กระนั้นถ้าไม่ทันการณ์ ความสูญเสียและความรุนแรงที่จะทะลวงทางตันย่อมเกิดขึ้น การร่วมใจผลักดันการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นการสร้างสันติอย่างหนึ่งด้วยความรับผิดชอบต่อแผ่นดิน หนังสือนี้มีได้เสนอเพื่อพิจารณา และท่านลงนามพร้อมคำว่า “ทราบ” ด้วยความระมัดระวังในจิตสำนึกของท่านผู้อ่าน และโดยเฉพาะผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ท่านย่อมตระหนักดีว่าควรมีบทบาทอย่างไร

**ขอแสดงความนับถือ  
ธรรมเกียรติ กัณเริ**

# สารบัญ

## ภาคที่ ๑

ปฏิรูประบบราชการ โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ	๔
ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ	๑๒
การปฏิรูประบบราชการเกิดจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป	๑๗
ทำไมจึงไม่ปฏิรูประบบราชการ	๑๙
ถ้าไม่ปฏิรูประบบราชการจะเกิดการเสียหายหรือไม่	๒๓
จะปฏิรูปราชการกันอย่างไร	๒๔
ใครจะเป็นผู้ปฏิรูประบบราชการ	๒๘

## ภาคที่ ๒

การปฏิรูประบบราชการ เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ	๓๑
วิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศในอนาคต	๓๔
แนวทางพัฒนาไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนา	๓๕
กุญแจที่จะนำไปสู่วิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศ	๓๗
ปัญหาของระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบัน	๓๘
การปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาปัจจุบันและเตรียมพร้อม สำหรับภารกิจในอนาคต	๔๐
ถ้าต้องการปฏิรูปจะเริ่มต้นที่ใด	๔๓
ประเด็นที่เป็นจุดเน้นในการปฏิรูปของรัฐบาลปัจจุบัน	๔๖
หลักการที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูป	๔๘
ประเด็นที่ควรรับการปรับปรุงแก้ไขจากสภาพปัจจุบัน	๕๐
ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูป	๕๑
ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการปฏิรูป	๕๔
ลักษณะของภาคราชการหลังการปฏิรูป	๕๕
ใครเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูป	๕๖
อุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่ใด	๕๘
ผู้เขียน	๖๐

ภาค ๑

# ปฏิรูประบบราชการ

โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ





ในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ เริ่มรุนแรงมากขึ้นทุกที ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มธุรกิจซึ่งต้องพึ่งพาการพิจารณาหรือต้องข้องแวะกับหน่วยราชการ เห็นว่าระบบราชการไทยยังทำงานล่าช้า ไม่สนองความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบจากราชการ ซึ่งผู้ติดต่อราชการหลายหน่วยงานจำเป็นต้องยอมเสียค่าอำนวยความสะดวกโดยไม่จำเป็น อันที่จริง การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่พูดกันมานานแล้ว ถึงกับมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น และตั้งมาต่อเนื่องมาทุกรัฐบาล แต่ยังไม่เคยปรากฏผลอันใดที่สามารถเรียกได้อย่างแท้จริงว่ามีการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นในประเทศไทย

เสียงเรียกร้องให้ปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาที่รวดเร็วของภาคธุรกิจ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การที่ประชาชนได้รับการศึกษาดีขึ้น และที่สำคัญคือกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเปิดโลกให้เป็นสากล ได้สร้างแรงกดดันในการแข่งขันระหว่างประเทศ เพื่อการอยู่รอดของแต่ละ

# ปฏิรูประบอบราชการ

๑๑

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

สังคม ความจำเป็นต้องแข่งขันระหว่างประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปรับตัวให้รวดเร็วซึ่งต้องการการสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพจากส่วนราชการ ผู้เรียกร้องให้ปฏิรูปราชการให้เหตุผลว่า ในกระแสโลกาภิวัตน์เช่นนี้ ระบบราชการไทยที่เป็นอยู่นับว่าล้าสมัยเกินไปแล้ว ต้องปรับเปลี่ยนใหม่ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสำหรับการสนับสนุนการประกอบการภาคเอกชนให้ เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาประเทศ และสามารถแก้ไขคลี่คลายปัญหาในรูปแบบใหม่ๆ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายให้ลุล่วงไปโดยเร็ว ”

การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบราชการนั้น สอดประสานกับ ตัวอย่างของความพยายามปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ ที่สำคัญทั่วโลก เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา ออสเตรเลีย หรือแม้แต่ต่างประเทศเพื่อนบ้านของไทยอย่างเช่นสิงคโปร์ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ประเทศเหล่านี้ต่างได้เร่งรัดปรับปรุงระบบราชการของตนขนานใหญ่ในลักษณะที่เรียกว่าการปฏิรูประบบราชการ และได้กล่าวอ้างถึงความสำเร็จในการดำเนินการของตนจนเป็นที่รับรู้กันทั่วโลก ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการนั้น ยังสอดคล้องกับความพยายามของภาคเอกชนซึ่งต้องเพิ่มสมรรถนะในการแข่งขันของตนอย่างรวดเร็ว ดังนั้นแนวคิดและยุทธวิธีการปรับรื้อองค์กรหรือที่เรียกว่ารีเอ็นจิเนียริงนั้นจึงเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงการธุรกิจทั่วโลก ภาคเอกชนต่างหวังว่าภาครัฐจะนำกระบวนการปฏิรูปราชการมาใช้ให้ทันที่ด้วย ในขณะที่กระแสการเปลี่ยนแปลงในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และกว้างขวางเช่นนี้ \* หากระบบราชการไทยไม่ปรับให้ทันการณ์แล้ว จะยิ่งทำให้การทำงานของระบบราชการไทยยุ่งงำม ล้าสมัย จนกลายเป็นตัวถ่วงความเจริญของประเทศมากกว่าจะเป็นองค์กรที่นำการพัฒนาและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ หากปล่อยไว้เช่นนี้ ประเทศไทยจะเกิดภาวะถดถอย และต้องเผชิญปัญหาต่างๆ นานาตามสภาวะของการเป็นประเทศที่ล้าหลังทั่วไป การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวในระยะหลังจึงเป็น กระแสผลึกตัน ซึ่งพรรคการเมืองทุกพรรคนำเสนอเป็นนโยบายในการหาเสียง

# ปฏิรูประบอบราชการ

๑๒

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ของตน และเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในปลายปี ๒๕๓๔ การปฏิรูประบบราชการได้ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล เป็นที่คาดว่านโยบายทำนองนี้จะปรากฏอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ในเมื่อการปฏิรูประบบราชการกลายเป็นเรื่องใหญ่สำคัญอันกระทบต่อโอกาสการอยู่รอดและการพัฒนาของประเทศไทยแล้ว จึงสมควรทำความเข้าใจกันเสียให้ชัดเจนว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นคืออะไร เพื่อที่จะได้ไม่สับสนหรือหลงทางไปกับศัพท์ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางแต่มิได้สะท้อนความถูกต้องตามความหมายที่แท้จริง

### 1. ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

โดยทั่วไป เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการ มักไม่มีการทำความเข้าใจถึงความหมายแก่นแท้ของศัพท์คำนี้ แต่จะเน้นไปที่วิธีการ เช่น การปฏิรูปราชการต้องมีการกระจายอำนาจ ต้องทำให้ราชการเล็กลง ต้องลดจำนวนข้าราชการ ต้องลดบทบาทส่วนราชการ ต้องยกงานให้ภาคเอกชนทำ ต้องลดความรัดกุมของบรรดากฎระเบียบที่รุงรังและล้าสมัยต่าง ๆ เป็นต้น คำอธิบายข้างต้นนั้นไม่ผิดเสียทีเดียว แต่ก็มีใช้ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ อันที่จริงก็เป็นเพียงกรรมวิธีต่างๆ ในการปฏิรูประบบราชการ ไม่ใช่ประเด็นพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการ หากยึดวิธีการเป็นสาระสำคัญเสียแต่แรกย่อมทำให้เกิดความสับสน อาจทำให้ผู้ผลักดันการปฏิรูประบบราชการก้าวไปสู่วิสัยที่เร็วเกินไป โดยหันไปเน้นมาตรการดำเนินการก่อนพิจารณาสาระสำคัญอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ หากเป็นเช่นนั้น ความพยายามดำเนินการใดใดในการปฏิรูประบบราชการก็จะเป็นไปโดยไร้ทิศทาง ไม่ได้ผลตามที่ควรจะเป็น

การปฏิรูประบบราชการคืออะไร ตามหลักการแล้วการปฏิรูประบบราชการเป็นความพยายามเพื่อปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยคำนึงถึง

# ปฏิรูประบบราชการ

๑๓

## เอกสารสืบอาคตของชาติ

หลักการดังต่อไปนี้

**หลักการแรก** เน้นผลงาน การปฏิบัติภารกิจของรัฐจะต้องเน้นผลงานมากกว่ารูปแบบและกระบวนการ หมายความว่า การปฏิรูประบบราชการจะต้องนำไปสู่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบและกระบวนการน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิรูประบบราชการเน้นประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ และไม่พยายามสร้างรูปแบบทางการหรือกระบวนการที่เป็นมาตรฐานใช้ทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมเฉพาะด้าน หากการปฏิรูประบบราชการเน้นที่ผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก ความสำเร็จของระบบราชการ ของผู้บริหารในภาคราชการ หรือความสำเร็จของตัวข้าราชการเอง ไม่อาจวัดแต่เพียงการดำเนินการถูกต้องตามกฎระเบียบ การทำตามขั้นตอนที่กำหนดเท่านั้น แต่ต้องวัดว่าการดำเนินการดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อสังคมและประชาชน ผลที่เกิดขึ้นตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่สามารถชี้วัดหรือประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ อีกนัยหนึ่ง การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป้าหมายนั้นต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม และต้องสามารถวัดหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

**หลักการที่สอง** เน้นประชาชนและสังคม ระบบราชการจะต้องเป็นเครื่องมือของรัฐที่นำไปสู่ประโยชน์สุขของสังคมและประชาชนโดยส่วนรวม หลักการของการปฏิรูประบบราชการในประการที่สองนี้ จึงเป็นการผลักดันให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม หลักการนี้เป็นหลักการทำนองเดียวกันกับหลักการปรับรื้อองค์กรในภาคธุรกิจซึ่งเน้นความสำคัญของลูกค้า การเร่งรัดพัฒนาบริการเพื่อประชาชนจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งถือว่าสอดคล้องกับความพยายามในการปฏิรูปตามหลักการนี้ รัฐบาลและส่วนราชการทั้งหลายต้องทบทวนบทบาทหน้าที่ของตนว่า เป็นบทบาทหน้าที่ซึ่งยังมีความสำคัญเป็น

ประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนอีกหรือไม่ มีหน้าที่อื่นใดหรือไม่ที่ส่วนราชการพึงกระทำแทนที่งานในปัจจุบัน โดยทั่วไป ในภาพรวมระบบราชการจะต้องดำเนินการสองประการ **ประการแรก**คือระบบราชการต้องผลักดันสังคมไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการพัฒนาที่คงสภาพอยู่ได้และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อไปได้โดยผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้รับประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าวตัวอย่างเช่น ชุมชนต้องสามารถบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากบ่อน้ำบาดาลต่อไปได้ถึงแม้ข้าราชการจะไม่รับผิดชอบดูแลอีกต่อไป **ประการที่สอง** ระบบราชการต้องส่งเสริมและผลักดันประเทศให้มีความสามารถระดับสูงในการแข่งขันระหว่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะในสังคมโลกาภิวัตน์ดังเช่นที่เป็นอยู่นี้ ประชาชนของประเทศใดจะสามารถอยู่ดีกินดีได้ ประเทศนั้นก็จะต้องสามารถแลกเปลี่ยนค้าขายหรือรับประโยชน์ตอบแทนจากการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศได้ในระดับสูงเช่นกัน

**หลักการที่สาม** เป็นหลักการแห่งสามัญสำนึก หลักการนี้ดูเผินๆ แล้วอาจเห็นว่าไม่น่าจะมีความสำคัญแต่เป็นหลักการพื้นฐานจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการ เป็นการมองการบริหารราชการที่ผสมผสานจากแง่มุมของบุคคลธรรมดาทั่วไป เช่น การซื้อของของทางราชการก็ไม่น่าจะทำให้ยุ่งยากกว่าการที่เอกชนหรือประชาชนทั่วไปกระทำ และควรได้ราคาไม่สูงกว่าที่เอกชนซื้อ เป็นต้น หลักการแห่งสามัญสำนึกนี้จึงเป็นกรอบในการปรับแก้การติดขัดกับกฎระเบียบขั้นตอนหรือพิธีการ จนสร้างความยุ่งยากในการทำงาน และทำให้ผลงานไม่ตรงกับความเป็นจริงหรือความต้องการของประชาชนและสังคม การบริหารงานตามหลักการสามัญสำนึกจึงเป็นการบริหารที่มองจากแง่มุมที่บุคคลธรรมดาสามัญสามารถเข้าใจได้ เรียบง่าย ไม่ซับซ้อนจนเกินความจำเป็น แต่ได้ผล

หลักการของสามัญสำนึกดังกล่าวนี้นำไปสู่การบริหารราชการจากกลไกตลาด กล่าวคือประชาชนต้องมีทางเลือกในการรับบริการ องค์กรของรัฐต้องได้รับการตรวจสอบจากทุกฝ่าย คือต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ต้องใช้คนจำนวนน้อย ทำงานเป็นทีม ต้องไม่มีกฎระเบียบที่ยุ่งยากซับซ้อนจนไม่มีใครเข้าใจ

กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับต้องปรากฏในลักษณะที่สามัญชนสามารถอ่านและเข้าใจได้ หรืออย่างน้อยต้องมีคู่มือหรือคำชี้แจงเพียงพอที่จะทำความเข้าใจด้วยตนเองได้ ขั้นตอนในการทำงานต้องเรียบง่าย มีการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาสนับสนุนการทำงานให้เกิดความถูกต้อง สะดวก แบบฟอร์มต่างๆ ต้องไม่ยุ่งยาก การทำงานอย่างสามัญสำนึกจึงเป็นการปลด “ความเหนือกว่า” ที่ข้าราชการมีอยู่เหนือประชาชนให้สิ้นไป

**หลักการที่สี่** ใช้ภาษีอากรให้คุ้มค่า ในขณะที่ระบบราชการที่เป็นอยู่ดูเหมือนไม่มีใครเป็นเจ้าของ การใช้จ่ายในภาครัฐจึงเป็นไปตามแบบแผนมากกว่าจะเป็นไปตามอรรถประโยชน์หรือวัตถุประสงค์หลักของการใช้งาน ซึ่งส่งผลให้มีการใช้จ่ายในภาครัฐเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ บ่อยครั้งราชการต้องซื้อของแพงกว่าที่ซื้อได้โดยทั่วไป และบ่อยครั้งที่ราชการต้องใช้ของที่มีคุณภาพต่ำไม่สามารถใช้งานได้คุ้มกับค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อผลงานของข้าราชการจึงสูงกว่าที่ควรจะเป็น หลักการนี้จึงเน้นความใส่ใจในการประหยัด ความคุ้มค่า ความรับผิดชอบในการจัดการ และประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย

การดำเนินการตามหลักการใช้ภาษีอากรให้คุ้มค่าจึงมีความหมายตามมาหลายประการ ได้แก่การที่ภาคราชการต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าภาระงานที่ทำนั้นคุ้มค่าเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปได้อีกหรือไม่ หากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ในทำนองเดียวกับภาคราชการ แต่สามารถทำได้ถูกกว่าก็ควรยกให้เอกชนทำ งานของภาคราชการต้องได้รับการประเมินในแง่ความคุ้มค่าต่อหน่วยดำเนินการ ซึ่งเท่ากับเป็นการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินการของส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่นักเรียนระดับประถมศึกษาหนึ่งคนควรจะอยู่คงที่หรือลดลงในขณะที่คุณภาพของนักเรียนดังกล่าวเพิ่มขึ้น ในลักษณะเช่นนี้ ระบบราชการจำเป็นต้องทบทวนการใช้จ่ายด้านต่างๆ ของตนอย่างจริงจัง หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการเองก็ต้องรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

# ปฏิรูประบบราชการ

๑๖

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

งบประมาณของภาคราชการเป็นเงินของหลวงซึ่งไม่มีใครรับผิดชอบจริงจังในความคุ้มค่าของการใช้จ่ายแต่ประการใด

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ก่อนจะผลักดันการปฏิรูประบบราชการ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นผู้นำรัฐบาลที่ต้องออกคำสั่งและกำกับดูแล ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้น้อยที่ต้องผลักดันให้เกิดการปฏิรูปฯ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะช่วยชี้แนะ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนซึ่งต้องคอยจับตารายงาน หรือไม่ว่าประชาชนผู้รับบริการและนักธุรกิจซึ่งเป็นผู้รับผลของการปฏิรูปฯ ทุกฝ่ายที่กล่าวนี้ต้องเข้าใจตรงกัน ยึดมั่นในหลักการเดียวกัน ส่วนวิธีการอาจแตกต่างกันออกไป

ดังนั้น หลักการของการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นพื้นฐานที่ผู้เรียกร้องผู้ผลักดัน นักวิชาการ หรือประชาชนต้องตั้งคำถามสำหรับความพยายามใดๆ ที่อ้างว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการ

คำถามดังกล่าวอาจยกเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

**เน้นผลงาน** - การปฏิรูประบบราชการหรือแม้แต่ความพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีดำเนินการได้ก่อให้เกิดเป็นผลอะไรบ้าง ผลดังกล่าวเป็นรูปธรรมหรือเป็นเพียงการกล่าวอ้าง ส่วนราชการสามารถระบุผลงานของตนได้หรือไม่ นอกจากผลที่เกิดจากการทำงานโดยตรง เช่น จำนวนหนังสือเดินทางที่ผลิตได้ หรือ จำนวนสินค้าที่ปล่อยจากท่าเรือต่อวันแล้ว ผลกระทบที่เกิดต่อประชาชนและสังคมเป็นอย่างไร เช่น ประชาชนยังมีภาวะทุโภชนาการเท่าเดิมหรือน้อยลง มีอาชญากรรมเกิดขึ้นมากขึ้นหรือน้อยลง ระดับการแข่งขันระหว่างประเทศของประเทศไทยโดยรวมลดลงหรือเพิ่มขึ้น จริงอยู่ผลงานบางเรื่องไม่อาจประเมินได้โดยตรง หรือไม่อาจโยงได้ว่าผลที่เกิดขึ้นมีสาเหตุจากการปฏิรูประบบราชการ แต่อย่างน้อย ผู้ปฏิรูประบบราชการก็ควรกำหนดเป้าหมายบางอย่างที่สามารถวัดได้ประเมินได้ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่มีวันทราบได้ว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่

**เน้นประชาชนและสังคม** - การปฏิรูปหรือความพยายามเปลี่ยนแปลง

# ปฏิรูประบอบราชการ

๑๗

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ใดๆ นั้นไม่เพียงจะส่งผลเป็นรูปธรรมเท่านั้น แต่ผลที่เกิดขึ้นต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมด้วย มิใช่เกิดประโยชน์เพียงอำนวยความสะดวกต่อภาคราชการเท่านั้น คำถามที่ต้องถามตลอดเวลา คือ การลงแรงหรือความพยายามในการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้นหรือไม่ ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ดีหรือไม่ เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหรือไม่เพียงใดเกิดการริดไถประชาชนหรือไม่ นักเรียนมีความฉลาดและมีทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตหรือไม่ เป็นต้น

**สามัญสำนึก** - การปฏิรูประบอบราชการทำให้เกิดวิธีการที่ดีกว่าสะดวกกว่าแล้(5ประสิทธิภาพกว่าที่ทำหรือไม่ ประชาชนได้รับความสะดวกกว่าเดิมหรือยุ่งยากกว่าที่เป็นอยู่ วิธีการที่ใช้ซับซ้อนยุ่งยากกว่าที่เคยเป็นหรือไม่ ถ้าคนปกติธรรมดาทำเรื่องเช่นนี้ จะใช้วิธีที่เรียบง่ายกว่าและรวดเร็วกว่าหรือไม่

**คัมค่า** - การปฏิรูประบอบราชการนำมาซึ่งการประหยัดงบประมาณกว่าที่เคยเป็นหรือไม่ เมื่อเทียบกับผลงานเดิมหรือผลงานที่ภาคเอกชนดำเนินการ ภาคราชการเสียค่าใช้จ่ายแพงกว่าหรือถูกกว่า เมื่อนำผลงานที่ปรากฏมาหารจำนวนเงินที่ใช้ไป ผลที่ได้ถูกกว่าเดิมหรือไม่ วิธีดำเนินการช่วยลดความรั่วไหลในการใช้จ่ายภาครัฐเพียงใด เป็นต้น

## 2. การปฏิรูประบอบราชการ เกิดจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

ระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบซึ่งได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อเผชิญกับการบริหารองค์การหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ลักษณะเด่นของระบบราชการเช่นนี้ได้แก่การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง การจัดรูปแบบการบังคับบัญชาลดหลั่นในลักษณะคล้ายรูปปิรามิด การแบ่งงานกันทำตามความถนัดชัดเจน มีการแบ่งหน่วยงานตามลักษณะภารกิจหรือความชำนาญเฉพาะด้าน การบริหารงานเป็นไปโดยมีกฎระเบียบขั้นตอนที่รัดกุม การทำราชการถือเป็นงาน



# ปฏิรูประบอบราชการ

๑๘

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

อาชีพ มีเงินเดือนประจำ มีการประกันความมั่นคง ใช้ระบบคุณธรรม แยกเรื่องส่วนตัวออกจากงานราชการ เป็นต้น

การปฏิรูประบอบราชการของไทยครั้งแรกในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดเป็นการปรับระบบราชการครั้งใหญ่ โดยเป็นไปสอดคล้องกับการจัดระบบราชการในตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการปฏิวัติอุตสาหกรรมดังที่ได้กล่าวแล้ว ลักษณะของระบบราชการดังที่เป็นอยู่ในขณะนั้นนับว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นไปในอดีต แต่ปัจจุบัน โลกได้ปรับเปลี่ยนไปอันเป็นผลจากการปฏิวัติครั้งที่สาม ได้แก่การปฏิวัติด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อิเล็กทรอนิกส์ และโทรคมนาคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรโลกและสังคมโลกถ้วนทั่วกัน

ผลที่เกิดขึ้นคือ โลกเริ่มมีลักษณะไร้พรมแดนมากขึ้นทุกที ได้รับผลกระทบจากการประกอบการ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นจากการเกิดระเบียบเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นสากล ประชาชนมีความรู้ มีการศึกษามากขึ้น มีความต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐบาลมากขึ้น องค์กรภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ภาคเอกชนพัฒนามากขึ้น เรื่องราวของการเปลี่ยนแปลงพัฒนา การดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชาติต่างๆ เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางผ่านสื่อสารโทรคมนาคมสมัยใหม่ นอกจากนี้พัฒนาการของเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้การทำงานด้านต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น มนุษย์หันมาพึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้น พร้อมกันนั้น การทำงานของมนุษย์ที่ยังเน้นรูปแบบเก่าที่ล้าช้ำก็ไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไป

ในสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ระบบราชการดังที่เป็นอยู่ย่อมไม่สามารถรองรับความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อีกต่อไป การทำงานแบบผูกขาด ใช้แรงงานมนุษย์ การรวมอำนาจอยู่ศูนย์กลาง หรือการแบ่งหน่วยงานตามความชำนาญเฉพาะด้านก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานและการไร้ประสิทธิภาพ สภาพเช่นนี้ทำให้ราชการถูก

เพ่งเล็งว่าเป็นระบบงานที่ล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนอง และขัดขวางต่อความเจริญของประเทศโดยส่วนรวม ระบบราชการจำเป็นต้องได้รับการปรับให้เข้าสู่สภาวะใหม่ การปรับเช่นนี้อาจทำได้ในลักษณะการปรับปรุง แต่ยอมเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรวดเร็ว ไม่สามารถเผชิญปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และที่สำคัญไม่เป็นที่พอใจสำหรับประชาชนจำนวนมากขึ้น ซึ่งเริ่มเรียกร้องจากรัฐบาลด้วยวิธีการที่รุนแรง นอกกรอบแบบมากขึ้นทุกขณะ

### 3. กำโบบจจงไปปฏิรูประบบราชการ

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยพยายามผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบราชการ เช่น มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินทุกยุคทุกสมัย ภาคราชการเองก็พยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของตนอย่างต่อเนื่อง แต่ความพยายามที่เกิดขึ้นก็เป็นเพียงปรับแต่งเล็กน้อย ยังไม่เป็นการปฏิรูปตามความหมายที่แท้จริงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่เป็นเช่นนี้ ก็ด้วยเหตุผลต่างๆ คือ

๑) **ไม่มีแรงกดดันเพียงพอ** - การปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ จนประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมอยู่ไม่น้อย เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นั้น ส่วนใหญ่เกิดจากแรงกดดันจากสถานการณ์การเงินรัดตัว จนกลายเป็นแรงกดดันทางการเมืองซึ่งทำให้รัฐบาลและนักการเมืองรู้สึกว่าจะต้องริบเร่งดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป มิฉะนั้นเศรษฐกิจของประเทศจะเกิดความเสียหาย และผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองจะไม่สามารถได้รับความนิยม การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นทางออกที่เสี่ยงไม่ได้ ผู้นำของประเทศที่มีการปฏิรูปราชการจึงจำเป็นต้องผลักดันมาตรการที่เชื่อว่าจะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่าย เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วเป็นที่น่าพอใจ เพื่อปรับ

ปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาประเทศให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด และเพื่อให้ระบบราชการสามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลอย่างได้ผลตามที่ได้ประกาศต่อสาธารณชน สำหรับประเทศไทยในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการเติบโตที่ขาดทิศทางเป้าหมายชัดเจน เป็นการเติบโตที่ไม่มีหลักประกันถึงความสามารถในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจโลกเป็นระบบที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว คู่แข่งทางการค้าของไทยเพิ่มมากขึ้นและมีความสามารถเพิ่มขึ้น หากโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยไม่มั่นคงเพียงพอ เศรษฐกิจที่เป็นอยู่ก็จะเป็นเพียงเศรษฐกิจฟองสบู่ เป็นความสวยงามวูบวาบ แต่อาจพลิกผันได้โดยง่าย ดังที่ปรากฏชัดในช่วงปี ๒๕๓๙ เป็นต้นมา ในอดีตรัฐบาลและระบบราชการขาดแรงกดดันเพียงพอที่จะปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง แต่ในปี ๒๕๕๐ แรงกดดันทางเศรษฐกิจปรากฏชัดเจน รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการประหยัดโดยลดค่าใช้จ่ายบางอย่างลง หรือชะลอการลงทุนบางอย่างในภาครัฐ ก่อนหน้านี้ รัฐบาลได้พยายามจำกัดจำนวนข้าราชการแล้ว และตั้งแต่ ปี ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ภายใต้แรงกดดันทางการเงิน รัฐบาลอาจต้องลดจำนวนข้าราชการ หรืออาจต้องริเริ่มปฏิรูประบบราชการตามความหมายที่ควรจะเป็นอย่างแท้จริง หรือ หากความเสียหายที่จะเกิดต่อความเป็นอยู่และความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นที่ประจักษ์อย่างรุนแรง จากประชาชนหรือกลุ่มผู้ที่เดือดร้อนจำนวนมากอาจเป็นแรงกดดันที่มีความรุนแรง และมีความสำคัญสำหรับการปฏิรูประบบราชการให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ถึงจุดนั้น การปฏิรูประบบราชการอาจมิใช่เป็นเพียงความจำเป็นเท่านั้น แต่ยังเป็นทางออกเดียวสำหรับการอยู่รอดของประเทศด้วย

๒) **ไม่มีแรงจูงใจเพียงพอ** - นอกจากขาดการกดดันจากวิกฤตการณ์เพียงพอแล้ว การปฏิรูประบบราชการยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน เนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขาดแรงจูงใจเพียงพอ ทั้งนี้เพราะแม้แต่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการ หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพภายในส่วน

## ปฏิรูประบบราชการ

๒๑

### โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ราชการของแต่ละหน่วยงานเองนั้น ปรากฏว่าไม่มีแรงจูงใจนอกเสียจากความสนใจหรือความเอาใจใส่เฉพาะตัวของผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองไม่เอื้อ หรือไม่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ไม่มีผลตอบแทนสำหรับผู้ที่ยพยายามผลักดันการปฏิรูป ยิ่งกว่านั้น ผู้บริหารระดับสูงซึ่งพยายามปฏิรูปในส่วนราชการของตน ยังอาจต้องเสี่ยงกับการถูกลงโทษ หากไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่รัดรี้งต่างๆ และหากทำงานสำเร็จก็ไม่มีอะไรตอบแทนที่เป็นรูปธรรม นอกจากความภูมิใจส่วนตัว เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิรูประบบราชการจึงเกิดได้ยากมากในปัจจุบัน เพราะนอกจากจะไม่ได้ผลรางวัลเป็นที่น่าพอใจแล้ว ยังต้องเผชิญความยากลำบากในการเปลี่ยนแปลง คนซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และหากความพยายามที่ทุ่มเทลงไปเกิดเป็นผลดี แทนที่ตนเองจะได้รับประโยชน์ ผลงานนั้นยังอาจจะตกกับผู้อื่นที่เข้ามาแทนอีก เพราะผลการปฏิรูปนั้นต้องมุงระยะยาว ไม่อาจเห็นผลได้ในระยะสั้น

๓) **ขาดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และรับผิดชอบ** - การปฏิรูประบบราชการต้องกระทำโดยผู้นำระดับนโยบายของประเทศ เช่น ประธานาธิบดี ในกรณีการปฏิรูปของสหรัฐอเมริกา หรือนายกรัฐมนตรีในกรณีสหราชอาณาจักร เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการปฏิรูประบบราชการเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก ต้องมีการปรับแก้กฎหมาย ปรับปรุงระบบการเงินและงบประมาณ ระบบบริหารบุคคล ระบบพัสดุ ฯลฯ และต้องหวังผลระยะยาว ผู้นำการเมืองซึ่งมิได้เข้าใจและมิได้มีความสนใจการปฏิรูประบบราชการ แต่มุ่งผลการเมืองระยะสั้นย่อมไม่สนใจและไม่สามารถผลักดันการปฏิรูประบบราชการได้ ประเด็นที่น่าสังเกตสำหรับประเทศอื่นที่ปรับระบบราชการได้อย่างหนึ่งคือ ประเทศเหล่านี้มีเสถียรภาพทางการเมืองสูง ตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซียหรือสิงคโปร์นั้นพรรคการเมืองอยู่ในอำนาจนาน ผู้นำเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ เห็นการณ์ไกล มีทัศนคติที่เน้นการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ไม่กอบโกย สนใจและเข้าใจความหมาย และวิธีการปฏิรูประบบราชการอย่างถ่องแท้ ประเทศเหล่านี้จึงประสบความสำเร็จ

# ปฏิรูประบบราชการ

๒๓๒

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

สำเร็จในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ และสามารถนำให้การปฏิรูประบบราชการเกิดผลสำเร็จได้

๔) กลัว และไม่แน่ใจ - ความกลัวและความไม่แน่ใจเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการปฏิรูประบบราชการ จะเห็นได้ว่าเมื่อก้าวถึงการปรับหรือ การรีเอ็นจิเนียริง หรือการปฏิรูปปฏิวัติดระบบการทำงาน ข้าราชการก็มักจะระแวง กลัว ล้มเหลว กลัวว่าตนเองจะต้องถูกปลดออกจากงาน กลัวว่าต้องทำงานหนักมากขึ้น กลัวว่าตนเองไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะทำงานตามระบบใหม่ คือมักมองการปฏิรูประบบราชการไปในทางเสียหาย หรือคำนึงถึงความเดือดร้อนที่ตนจะได้รับเสียเป็นประการแรก รวมทั้งไม่แน่ใจว่าจะตนได้รับประโยชน์คุ้มค่าจากการปฏิรูประบบราชการด้วย

ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความกลัวคือความไม่รู้ โดยทั่วไปการปฏิรูประบบราชการเป็นการริเริ่มจากเบื้องบน และบ่อยครั้ง ผู้ผลักดันไม่สามารถกำหนดได้ว่ายุทธศาสตร์ที่ดำเนินไปนั้นจะส่งผลได้ตามที่คาดหรือไม่ ในหลายกรณีจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามผลหรือสถานการณ์ ดังนั้นจึงไม่สามารถแถลงได้ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร เกิดผลอะไร นอกจากนี้ บ่อยครั้งผู้ผลักดันไม่สนใจเพียงพอที่จะให้ข้อเสนอ อธิบายกระจายข่าว หรือใช้ความพยายามทำความเข้าใจกับคนส่วนใหญ่ ผลคือข้าราชการขาดความเข้าใจที่ชัดเจนว่าการปฏิรูประบบราชการที่จะผลักดันนั้นมีลักษณะอย่างไร ตนจะต้องมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องอย่างไร การปฏิรูประบบราชการนั้นจะส่งผลต่อข้าราชการอย่างไร ผู้ใดจะได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างไร ข้าราชการต้องปรับตัวอย่างไร จึงเกิดกระแสข่าวลือ มีผู้เสียประโยชน์หรือไม่เห็นด้วยจัดตั้งกลุ่มต่อต้านคัดค้าน เกิดกระแสต่อต้าน จนไม่สามารถผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการเกิดเป็นผลได้

๕) แรงต่อต้านและผลประโยชน์ - ปัญหาที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นได้ยาก คือแรงต่อต้านที่เกิดจากความกลัวสูญเสียผลประโยชน์ของคนในระบบ ทั้งนี้เพราะว่าในระบบราชการบางหน่วยงานนั้น มีเรื่องของ

# ปฏิรูประบบราชการ

๒๓  
โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ผลประโยชน์แอบแฝงอยู่มากมาย ทั้งประโยชน์ที่ข้าราชการเพียงไม่กี่คนได้รับ และประโยชน์ที่บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย หากยึดหลักการของการปฏิรูประบบราชการที่จะให้ข้าราชการทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว การปฏิรูประบบราชการก็ต้องอาศัยมรรควิธีต่างๆ เช่น การสร้างความโปร่งใส การจัดระบบประเมินที่ชัดเจน การตรวจสอบโดยหวังผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง การเน้นคุณภาพผลงาน วิธีการเหล่านี้ถึงแม้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชน คือได้บริการที่รวดเร็ว เป็นธรรมมากขึ้น หรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ได้งานที่มีคุณภาพมากขึ้น แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อเป็นการตัดทอนผลประโยชน์ของคนจำนวนหนึ่ง ซึ่งเคยได้ประโยชน์จากระบบดังที่เป็นอยู่ จึงเกิดการต่อต้านการปฏิรูประบบราชการทุกวิถีทาง ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่มเป็นสำคัญ

## 4. ถ้าปฏิรูประบบราชการ จะเกิดความเสียหายหรือไม่

คำตอบในเรื่องนี้ก็คือในเมื่อโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมไทยเปลี่ยนไปมาก ความต้องการของประชาชนและสังคมก็เปลี่ยนไป ระบบราชการซึ่งได้รับการออกแบบให้เชิดกับสถานการณ์ในอดีตซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์ปัจจุบันแทบจากหน้ามือเป็นหลังมือ ย่อมไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป เปรียบเสมือนเครื่องมือที่ได้รับการออกแบบให้ใช้งานอย่างหนึ่ง ย่อมไม่สามารถใช้กับงานอีกอย่างหนึ่งได้เป็นอย่างดี ถึงแม้จะมีการปรับปรุงอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ก็เป็นเพียงการปรับผู่ซ่อมแซมพอประทังไปได้แต่ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือหากไม่มีการปฏิรูประบบราชการ สังคมไทยก็จะเป็นสังคมล้าหลัง ตามประเทศอื่นไม่ทัน หรือประเทศที่ล้าหลังกว่าประเทศไทยจะแซงหน้าไป ประชาชนในสังคมที่มีการบริหารจัดการที่ล้าหลังย่อมเสียเปรียบ ในสังคมระหว่างประเทศซึ่งไร้พรมแดนมากขึ้นทุกที หากจะ

# ปฏิรูประบอบราชการ

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ระบุให้เฉพาะเจาะจง ในโลกยุคใหม่ อะไรจะเกิดขึ้นถ้าประเทศไทยไม่ปรับระบบราชการ ความเป็นไปได้มีหลายประการ และหลายเรื่องได้เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน

๑. ประเทศไทยจะตามความก้าวหน้าทางวิทยาการ เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาในโลกสากลไม่ทัน เราจะเริ่มกลายเป็นประเทศล้าหลังเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

๒. คุณภาพชีวิตของคนไทยจะตกต่ำลง ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมของคนไทยจะห่างมากขึ้น เมื่อเทียบกับประชากรโลกแล้ว คุณภาพของประชากรไทยส่วนใหญ่จะด้อยลง

๓. ประชาชนจะไม่ได้รับบริการที่ดี ยุติธรรม และเพียงพอจากรัฐ

๔. ระดับความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของไทยจะลดลง

๕. จะเกิดปัญหาสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และบรรดาภัยพิบัติที่ก่อความเสียหายโดยปราศจากการป้องกันล่วงหน้า หรือแก้ปัญหาค้นหาหนทางที่โดยปราศจากการสูญเสียหรือสูญเสียน้อยที่สุด

## 5. ๖-ปฏิรูปราชการกันอย่างไร

ยุทธวิธีและรูปแบบวิธีการในการปฏิรูประบบราชการนั้น แต่ละแห่งถือปฏิบัติไปต่างกัน ขึ้นกับสภาพของการบริหารและสภาพของปัญหาที่ต่างกัน แต่ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักการของการปฏิรูประบบราชการดังที่ได้กล่าวไว้แล้วอย่างใดก็ดี มีข้อสรุปบางประการที่อาจใช้เป็นแนวในการดำเนินการดังนี้

๑. การลดบทบาทที่ไม่จำเป็นของภาคราชการ - รัฐและส่วนราชการจำเป็นต้องทบทวนบทบาทภารกิจของตนเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในกระแสโลกาภิวัตน์ ภาระงานที่ล้าสมัย งานที่เอกชนหรือท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรืองานที่ไม่จำเป็นต้องทำโดยหน่วยราชการประจำตามปกติ ก็ควรมอบหรือกระจายให้เอกชนและท้องถิ่นรับไปดำเนินการเอง หรือสร้างหน่วย

ราชการแบบใหม่ที่มีใช้ราชการปกติประจำ

๒. ลดความยุ่งยากในเรื่องของกฎระเบียบ - เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเน้นที่ผลงานเป็นหลัก ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐบาลและส่วนราชการต้องลดความรัดกุมของบรรดากฎระเบียบต่างๆ ให้เป็นเครื่องมือเสริมประสิทธิภาพและความเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติงานของรัฐ แต่ต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางประสิทธิภาพ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริการประชาชน การดำเนินการในเรื่องนี้จะหมายถึงการเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย การแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนหรือขัดแย้ง การประมวลกฎหมาย การเขียนกฎหมายในลักษณะที่คนธรรมดาสามัญพอเข้าใจได้ หรือจัดทำคู่มือที่เข้าใจง่าย การลดความยุ่งยากของกฎระเบียบยังรวมถึงการปรับปรุงขั้นตอนการดำเนินงานให้เรียบง่าย มีแบบฟอร์มและพิธีการที่ไม่ยุ่งยาก

๓. การให้อิสระในการบริหารและการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง - การบริหารยุคใหม่ถือว่าผู้บริหารหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติงานแต่ละระดับต้องมีอำนาจและดุลยพินิจในการจัดการภาระงานในหน้าที่ของตนให้ลุล่วง เนื่องจาก การประเมินผลสัมฤทธิ์จะพิจารณาจากผลงานเป็นหลัก ดังนั้น การบริหารราชการจึงมิใช่เป็นการบริหารระเบียบอีกต่อไป ผู้บริหารและข้าราชการต้องได้รับมอบอำนาจ ความไว้วางใจ และต้องรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานของตน ในการบริหารงานลักษณะนี้ การมีคณะกรรมการเป็นการช่วยระดมความคิด แต่คณะกรรมการจะมีใช้เหตุผลที่ผู้บริหารจะใช้ในการปิดความรับผิดชอบอีกต่อไป

๔. การปรับปรุงรูปแบบ โครงสร้างการทำงานให้เกิดความคล่องตัว - เพื่อขจัดการติดขัดอยู่กับระเบียบและกฎเกณฑ์การบริหารงานที่ยุ่งยากรัดกุม โครงสร้างการบริหารงานแบบใหม่จะต้องเป็นโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ และในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการลดขนาดหน่วยงาน การลดระดับชั้นการบังคับบัญชาหรือที่เรียกว่าองค์กรแนวราบ การจัดองค์กรแนวเมตริกซ์ การแยก



หน่วยงานของราชการบางหน่วยออกเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับรัฐบาล หรือ การสร้างเครือข่ายประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหล่านี้จึงเป็นวิธีการที่สามารถเลือกใช้ให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร

**๕. การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและมีการประเมินผลตามเป้าหมาย และผลงานที่ปรากฏ** - วิธีการที่ใช้กันมากขึ้นทุกทีคือการให้แต่ละหน่วยงาน กำหนดเป้าหมายและวิธีการในการทำงานของตนให้ชัด เช่น มีการกำหนด วิสัยทัศน์ ทบทวนบทบาทที่จำเป็น เลิกภาระงานที่ไม่จำเป็น กำหนดนโยบาย และทิศทาง กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วัดได้ประเมินได้ ดำเนินการประเมินผลว่าการทำงานเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์หรือแผนดำเนินการ การประเมินประสิทธิผลหน่วยงานก็เป็น ตัวอย่างของความพยายามในทิศทางนี้

**๖. การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ** - เนื่องจาก ต้องการเน้นประสิทธิภาพในการทำงานโดยหวังผลงานและประโยชน์ต่อ ประชาชนเป็นหลัก ส่วนราชการจำต้องอาศัยการสนับสนุนจากเทคโนโลยี สารสนเทศและเครื่องมืออุปกรณ์ในการทำงานซึ่งทำให้งานเร็วขึ้น ถูกต้อง แม่นยำมากขึ้น มีการฉ้อฉลน้อยลง อีกนัยหนึ่งคือ การใช้กำลังคนในภาครัฐ ต้องลดการใช้คนในฐานะที่เป็นแรงงาน แต่ต้องใช้คนที่มีคุณภาพ สามารถ จัดการกับเทคนิควิทยาการทันสมัยได้เป็นหลัก

**๗. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลผลประโยชน์ของตน** - โดยเฉพาะในเรื่องบริการที่ต้องโปร่งใส หลายประเทศได้เน้นการพัฒนา ประสิทธิภาพของบริการ โดยให้ความสำคัญกับความต้องการและประโยชน์ ของประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนต้องมีบทบาทในการร่วมดูแลการให้บริการ ของรัฐ โดยมีวิธีการต่างๆ เช่น มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจาก ประชาชนเพื่อให้ข้อเสนอแนะในเรื่องความต้องการและข้อเสนอแนะในการ ปรับปรุงบริการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการประเมินระดับความพอใจในการ ต้องเปิดให้มีช่องทางร้องเรียนเมื่อไม่ได้รับบริการที่ดี หรือมีการเรียกร้อง

# ปฏิรูประบอบราชการ

๒๓๑

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ผลประโยชน์ บางประเทศตั้งหน่วยงานอิสระที่มีประชาชนเข้าร่วมในการ  
ประเมินบริการของรัฐ หรือตรวจสอบการบริการของหน่วยงานของรัฐด้วย

๘. การปลอดจากการแทรกแซงโดยมิชอบ - เนื่องจากกำหนดเป้าหมาย  
ภาระงานและกำหนดให้ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบ ผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นหัวหน้า  
ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงาน  
รัฐบาลต้องป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงก้าวก่ายหรือควบคุมการทำงาน  
ของข้าราชการประจำ ในแง่นี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดเส้นแบ่งที่ชัดเจน  
ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำ การเมืองจะเป็นผู้ดูแลกำหนดนโยบาย  
เป้าหมาย ทิศทาง หรือวัตถุประสงค์ ให้ความเห็นชอบในแผนยุทธศาสตร์  
และแผนปฏิบัติการ แต่ต้องไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการบริหาร หากผู้บริหารไม่สามารถ  
ผลักดันผลงานให้เกิดผลหรือหากกระทำการเสียหายหรืออาจจะเสียหาย ต้อง  
รับผิดชอบ ในกรณีนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงได้ แต่การเมืองไม่สามารถ  
แทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายหรือดำเนินการใดในเชิงบริหาร โดยเหตุผลว่า  
เพื่อความเหมาะสมไม่ได้

๙. การพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพ - เนื่องจากระบบราชการที่ได้  
รับการปฏิรูปต้องการผลงานคุณภาพ ต้องการการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ  
และคุ้มค่า ข้าราชการจึงต้องเป็นคนที่มีความรู้ มีความซื่อสัตย์ เป็นมืออาชีพ  
ที่มีประสิทธิภาพสำหรับหน่วยงานอย่างแท้จริง ดังนั้น การพัฒนาข้าราชการ  
อย่างต่อเนื่อง การกำหนดมาตรฐานผลงาน การกำหนดระดับคุณสมบัติของ  
ข้าราชการ และการกำหนดเป้าหมายผลงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยต้องมี  
การประเมินผลอย่างจริงจัง ขณะเดียวกัน ข้าราชการที่มีคุณภาพก็ต้องได้รับ  
การตอบแทนที่คุ้มค่า ได้รับการปกป้องจากการกลั่นแกล้งโดยปราศจาก  
ความผิด

## 6. ใครจะเป็บฉุปฏิรูประบอบราชการ

ถ้าเราเชื่อว่าประเทศไทยเป็นของคนไทยทุกคน การปฏิรูประบบราชการก็ต้องเป็นเรื่องของคนไทยถ้วนหน้า การปฏิเสธว่าไม่ใช่ภาระหน้าที่ของตนนั้นก็คือการยอมรับผลที่จะเกิดจากการกระทำของคนอื่น อย่างไรก็ตามดีแต่ละคนแต่ละกลุ่มก็ต้องมีบทบาทต่างกันตามฐานะของตนในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

๑. **รัฐบาลและฝ่ายการเมือง** เป็นผู้กำหนดนโยบายและทิศทาง การปฏิรูปราชการ ต้องแสดงและอธิบายวิสัยทัศน์ของตนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการประเทศ ต้องกำหนดทิศทางและนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมาย มอบหมายผู้รับผิดชอบผลักดัน เร่งรัด ติดตามและสนับสนุนให้ส่วนราชการดำเนินการ โดยมีเป้าหมายระยะเวลาและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน สำหรับพรรคฝ่ายค้านก็ต้องให้ข้อเสนอแนะ สอดส่องติดตาม และตำหนิติติงหากรัฐบาลไม่ดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการของการปฏิรูประบบราชการ

๒. **ผู้บริหารภาครัฐ** ไม่ว่าจะอยู่ในภาคราชการหน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งหมด ต้องกำหนดยุทธศาสตร์เป้าหมาย แผนปฏิบัติการ ตั้งทีมประสิทธิภาพเพื่อเร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานภายในกรอบอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ติดตามประเมินผลการดำเนินการให้รางวัลหรือลงโทษ พัฒนาคน สร้างบรรยากาศ สร้างความเข้าใจ รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยเน้นผลงานเป็นหลัก

๓. **ข้าราชการทุกคน** ต้องศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อให้ความร่วมมือ สนับสนุน และผลักดันมาตรการการปฏิรูประบบราชการให้เกิดผล ปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานและการบริการประชาชน ขณะเดียวกันต้องถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตนที่จะต้องพัฒนาทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำงานในองค์กรสมัยใหม่

๔. **นักวิชาการ** ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ

# ปฏิรูประบอบราชการ

๒๕

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

และปัญญาชนทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น ต้องช่วยกันแสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะ ทักท้วง เผยแพร่ความคิดเห็น และที่สำคัญต้องช่วยกันสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูประบอบราชการให้จงได้ ทั้งนี้ต้องระวังว่าการเพียงแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ ตำหนิติเตียน แต่ไม่สร้างสรรค์ และไม่สนับสนุนความพยายามในการปฏิรูประบอบราชการนั้น ย่อมเป็นการอวดโอ้เพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยปราศจากความรับผิดชอบ

๕. **สื่อมวลชน** ต้องทำความเข้าใจความหมายและความพยายามในการปฏิรูประบอบราชการ ต้องติดตาม เผยแพร่ความคิดเห็น ตั้งคำถาม กระตุ้นแรงจูงใจ ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมให้กำลังใจ เสนอแนะ เผยแพร่ผลงานที่ประสบความสำเร็จ ทักท้วงเมื่อความพยายามในการปฏิรูปไม่สอดคล้องกับหลักการ และผิดเป้าหมาย รวมทั้งเสนอแนะให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดให้เกิดการปฏิรูประบอบราชการในทางปฏิบัติ

๖. **ประชาชนทุกคน** ไม่ว่าจะเป็กลุ่มอาชีพใด เยาวชน พระภิกษุ องค์กรเอกชน ต้องมีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะ ทักท้วง เรียกร้อง ดูแลและเข้าร่วมในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริการของรัฐ ติดตามและสนับสนุนให้กำลังใจ และปกป้องเจ้าหน้าที่ผู้ประพฤติดีประพฤติชอบ

การปฏิรูประบอบราชการมิใช่เรื่องที่สามารถทำให้เกิดผลได้ภายในชั่วคืน แต่เป็นเรื่องที่ต้องมีการคิด การตระเตรียม ต้องมีความตั้งใจดำเนินการอย่างจริงจัง ต้องมีความต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องมีการริเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา

เนื่องจากการปฏิรูประบอบราชการมิใช่ภาระงานของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นของทุกคน เพราะผลกระทบของการปฏิรูปจะส่งผลถึงประชาชนคนไทย และประเทศโดยส่วนรวม ดังนั้นจึงต้องเป็นกระบวนการที่มีการสืบทอด ซึ่งไม่มีผู้ใดสมควรกล่าวอ้างเป็นผลงานของตนเพียงผู้เดียว ผลสำเร็จของการปฏิรูป

# ปฏิรูประบอบราชาธิปไตย

๓๐

โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ระบอบราชการเป็นเรื่องระยะยาว แต่ในเส้นทางที่ยาวไกลนั้น ประโยชน์จะเริ่มเกิดและสั่งสมขึ้นทุกขณะ หากทุกฝ่ายร่วมมือกันผลักดัน สังคมไทยก็จะสามารถพัฒนาได้ทันกับกระแสโลก คนไทยทุกคนก็จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

การปฏิรูประบอบราชการเป็นโอกาสหนึ่งที่สำคัญสำหรับการอยู่รอดและพัฒนาของประเทศไทย

ภาค ๒

# การปฏิรูประบบราชการ

เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ



## เกริ่นนำ

ตราบโดที่สมาชิทของสังคคในระดบประเทศยังมืความเห่นพ้องดองกันว่ประเทศจ่าเป็นดองมืรัฐบาลเพื่อท่าหน้าที่ในกระบรหการประเทศ เพื่อสร่างความม่นคงและควมผาสูกให้ประชชน โดยจัดการบองกันมืให้ประเทศถูกรุกรานจากข่าศึกศตรู และรกษากฎระเบียบกตทกในสังคคเพื่อควมสงบสุขและยุดิธรรมรวมท่งรกษาควมเป็นธรรมในกระบ่งชนทงเศรชฐกิจ ก่าหนดทิตทงในกระบพัฒนาประเทศที่จจะชวยให้เกดควมสมบอรณพูนสุขแก่คนในชาติ ให้การสนบสนนส่งเสริมสงเคราะห่แก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคค เพื่อลดควมแตกด่างทงเศรชฐกิจและสังคคให้มกที่สุด เพื่อควมสงบสุข ดูแลการใช้ทรพยการของประเทศอย่งมืประลธิทภพเพื่อการพัฒนาที่ย่งยืน ตราบนั้ระบบรชการที่มีประลธิทภพยอมเป็นลิ่งจ่าเป็น คู่กับกระบมืรัฐบาลที่ดีมืควมสมบอรณ และมืวิลยทศน่ที่กว้างไกลในกระบรหการประเทศ และถ่าจะให้น่าหนักของควมล่าคคณในกระบรหการประเทศแล้ว ระบบรชการที่มีขนาดกะทัดรัด ตลอดจนมืขีดควมสมบอรณในกระบรหการประเทศสูง ย่อมมืควมล่าคคณย่งกว่าตัวรัฐบาล

# ปฏิรูประบอบราชการ

๓๓๓

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในชาติ ที่เลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะไม่ว่าทิศทางการบริหารประเทศจะเป็นไปในทางใด ธรรมชาติที่กลไกของการบริหารมีประสิทธิภาพสูง ก็ย่อมจะช่วยให้การดำเนินนโยบายของรัฐและบรรลุเป้าหมาย ถึงแม้รัฐบาลจะได้รับการคัดเลือกจากกระบวนการที่มีข้อบกพร่อง หากมีกลไกการบริหารที่เข้มแข็งก็ย่อมช่วยประคับประคอง มิให้รัฐบาลที่ได้รับการเลือกสรรจากกระบวนการดังกล่าว สร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติมากนัก

ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นปัญหา ทำให้การบริหารราชการด้อยประสิทธิภาพ ถึงแม้จะมีรัฐบาลที่ดีเพียงใดถ้าหากไม่มีการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีประสิทธิภาพก่อนแล้ว ย่อมไม่สามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่น ยิ่งถ้าหากประเทศชาติได้รับรัฐบาลที่มาจากการบวนการคัดสรรที่มีข้อบกพร่อง ประกอบกับมีระบบบริหารราชการที่ด้อยประสิทธิภาพ จะมีปัญหาไม่เฉพาะแต่การบริหารประเทศให้เกิดความมั่นคงและผาสุกแก่สมาชิกของประเทศเท่านั้น ในยุคที่ประเทศกำลังเผชิญการแข่งขันอย่างรุนแรงจากภายนอกและจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมเป็นภัยคุกคามต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตอย่างแน่นอน ดังนั้นการมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นในสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

ในเมื่อเป้าหมายของการมีรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ก่อนที่จะพิจารณาสภาพการณ์ในปัจจุบันของระบบราชการของไทย ตลอดทั้งประเด็นที่เป็นจุดอ่อนสมควรได้รับการแก้ไข จำเป็นที่จะต้องสร้างวิสัยของการพัฒนาประเทศร่วมกันในระยะยาว เพื่อให้เกิดทิศทางของการพัฒนาที่ชัดเจน อาศัยจุดเด่นที่มีอยู่ของประเทศเป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนา ทั้งนี้เพราะเป็นปัจจัยที่เป็นคุณในระยะยาวจักทำให้ประเทศดำรงความได้เปรียบตลอดไป



### วิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศไทย

ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันในทางเศรษฐกิจที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อันสืบเนื่องมาจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร ประกอบกับแนวโน้มระเบียบเศรษฐกิจใหม่ของโลกที่เน้นความเป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาคักยภาพของประเทศไทย รวมทั้งข้อเด่นและข้อด้อยในสังคมไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้อาจกำหนดวิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนาของประเทศในอนาคตที่พร้อมจะพัฒนาให้เต็มศักยภาพได้ดังนี้

๑. รักษาความเป็นผู้นำในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมภาพ ความสงบสุขของสังคม ความยั่งยืนของทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เอาไว้ให้ได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องพัฒนาสมรรถนะการแข่งขันของประเทศให้สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจะต้องมีวิธีการที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ เน้นขีดความสามารถการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างรอบด้าน ผ่านกระบวนการปฏิรูประบบการจัดการศึกษาให้มีรูปแบบที่หลากหลาย ในลักษณะที่เป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากภูมิปัญญาและองค์ความรู้เดิมที่ดีที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย ทั้งในชุมชนหมู่บ้านในชนบทและสังคมเมือง เน้นการเพิ่มขีดความรู้ความสามารถทางด้านเทคโนโลยีในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศ เน้นขีดความสามารถในการเพิ่มทักษะการจัดการซึ่งจะต้องประกอบด้วยความรู้รอบพร้อมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาในมิติต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดเงื่อนไขปัญหาที่ก่อนที่จะลุกลามเป็นภัยคุกคามได้ ตลอดจนปรับเปลี่ยนจากสภาพภัยคุกคามให้กลายเป็นโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นได้

๒. รักษาจุดเด่นของวัฒนธรรมที่ตีมงามของประเทศเอาไว้ให้มั่นคง นั่นก็คือหัวใจไมตรี ความสามารถในการลดความขัดแย้งและข้อพิพาท ความสามารถในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ เพื่อเปลี่ยนจากสภาพคุกคามหรือ

# ปฏิรูปประเทศไทย

๓๘

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

หายนะให้กลายเป็นโอกาส โดยมีวิธีการที่สำคัญในการรักษาคุณภาพที่ตั้งามเหล่านี้เอาไว้ให้ได้ คือการไม่ยึดติดกับการพัฒนาทางวัตถุและให้คุณค่าแก่เงินเป็นหลัก จะต้องเน้นคุณค่าด้านจริยศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ สร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัวและชุมชน

๓. พื้นฟูตลอดจนปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศ อันประกอบด้วย ดิน น้ำ ป่า ให้อยู่ในสภาพที่ยั่งยืนและมีความอุดมสมบูรณ์ พร้อมกับความสามารถในการป้องกันการเสื่อมสลายของสภาพแวดล้อมเป็นอย่างดี เพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งเป็นการรักษามาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชากรที่ดีให้คงไว้ต่อไปในอนาคต

## แนวทางพัฒนาไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนา

ในการผลักดันสังคมไทยให้พัฒนาไปสู่เป้าหมายหลักสามประการ โดยวิธีการที่ได้กำหนดไว้แล้ว จำเป็นจะต้องจัดตั้งแผนแม่บทแห่งปัญหาที่สำคัญให้หมดไป พร้อมกับการเน้นการพัฒนาที่จะนำไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนาดังนี้

๑. จะต้องเน้นการแก้ไขความยากจนในชนบท ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศให้ได้เด็ดขาดเป็นอันดับแรก เพื่อลดปัญหาทรัพยากรและสภาพแวดล้อมในชนบทที่ถูกทำลาย ปัญหาการล่มสลายของสถาบันครอบครัวและชุมชนในชนบท รวมทั้งแนวโน้มของการฝูกร่อนของสถาบันครอบครัวในเมือง

๒. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างรอบด้านทั้งทางด้านสติปัญญา ทักษะและความสามารถทางเทคโนโลยี โดยมีจุดเน้นอยู่ที่การปฏิรูปการจัดการศึกษาให้มีความหลากหลาย อันเป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากภูมิปัญญา หรือองค์ความรู้ที่ดีที่มีอยู่แล้วในสังคมชนบทและสังคมเมือง พร้อมทั้งเน้นความเป็นสากลในการสื่อสาร เพิ่มพูนความรู้ความสามารถเพื่อเสริมสมรรถภาพในการแข่งขัน เน้นการพัฒนาขีดความสามารถในด้านภาษา เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยี

ในการจัดการ ตลอดจนเทคโนโลยีในการผลิต โดยจะต้องเพิ่มจุดเน้นในประเด็นเหล่านี้ให้มากเป็นพิเศษสำหรับชนบท

๓. เสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันครอบครัว เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ชุมชนและสังคม ให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและสามารถดูแลตัวเองได้ ซึ่งจะเป็นการลดบทบาทในการเข้ามาดูแลของภาคราชการลง องค์ประกอบที่สำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งดังกล่าว จะต้องเน้นการส่งเสริมการกีฬา ศิลปะและวัฒนธรรม ตลอดจนสถาบันทางศาสนาและจริยธรรม ให้เกิดเป็นกระบวนการขัดเกลาทางสังคมอย่างต่อเนื่อง

๔. ลดปัญหาคอขวดของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการคมนาคมขนส่ง โดยพิจารณาถึงทางเลือกของการพัฒนาในหลายรูปแบบที่ประสานเชื่อมโยงกันเป็นจุดเน้น แทนการขยายในเชิงปริมาณของรูปแบบ เช่น กรณีของการแก้ปัญหาการจราจร โดยขยายพื้นผิวการจราจรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยไม่พิจารณาทางเลือกอื่นๆ ประกอบ ในลักษณะที่เป็น การสร้างปัญหาคอขวดของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพให้เกิดซ้ำขึ้นมาอีกอีกให้เกิดขึ้นที่มีปัญหาในลักษณะเดิมและต้องตามแก้ไขโดยไม่มีที่สิ้นสุด

๕. ลดปัญหาคอขวดโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองและการบริหารของประเทศ อันเนื่องจากการมีรัฐบาลที่ได้มาจากกระบวนการคัดสรรที่ไม่โปร่งใส ไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีพอ ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเทียบกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทางแก้ไขในกรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองและระบบราชการของไทย ให้สอดคล้องกับกระแสการพัฒนาในด้านต่างๆ ของประเทศ ที่ต้องการความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้นตามลำดับ เน้นความเป็นเสรีของการดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ โดยระบบราชการจะต้องมีส่วนสำคัญ ในการสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาชน ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีความสามารถเต็มศักยภาพที่พร้อมแข่งขัน พร้อมทั้งจัดให้มีระบบประกันความมั่นคงทางสังคม

# ปฏิรูปประเทศไทย

๓๗

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ซึ่งมีคุณภาพดีอย่างเพียงพอ ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยังตกอยู่ในภาวะวิกฤติ

### กฎเกณฑ์ที่จะนำไปสู่วิสัยทัศน์ของการพัฒนาประเทศ

กฎเกณฑ์สำคัญที่จะใช้เปิดประตูการพัฒนา ไปสู่วิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะต้องประกอบด้วยปฏิรูปที่สำคัญทั้งสามด้านพร้อมกันไป นั่นก็คือ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เพื่อสร้างการเมือง ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การปฏิรูปการศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์อย่างรอบด้านนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญอยู่ที่การจัดการศึกษาให้มีรูปแบบที่หลากหลาย โดยเน้นการพัฒนาต่อเนื่องจากองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมในสังคมไทยทั้งในชุมชนชนบทและชุมชนเมือง เน้นความเป็นสากลในการสื่อสาร เน้นความสามารถในการใช้ภาษา เทคโนโลยีสารสนเทศ เพิ่มทักษะด้านเทคนิคในการผลิต และการจัดการ โดยจะต้องมียุทธศาสตร์ของการเพิ่มขีดความสามารถเหล่านี้ในชนบท ให้เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่เหมาะสม และไม่จำเป็นต้องผ่านรูปแบบการศึกษาที่เป็นทางการเสมอไป

การปฏิรูปการเมือง เพื่อขยายขอบเขตของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลทำให้การกำหนดนโยบายของประเทศ สะท้อนความต้องการของประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิม และตอบสนองการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน มีการประกันเสรีภาพขั้นต่ำให้แก่ประชาชนอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถดูแลตัวเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ระหว่างนักการเมือง และข้าราชการประจำอย่างชัดเจน โดยนักการเมืองจะเน้นการกำหนดนโยบาย

# ปฏิรูประบบราชการ

๓๕

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ส่วนข้าราชการประจำจะเน้นการบริหารนโยบาย เพื่อให้การบริหารงานในภาคราชการโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**การปฏิรูประบบราชการ** จะต้องมีจุดเน้นอยู่ที่การยกระดับประสิทธิภาพของการดำเนินกิจกรรมของประเทศในภาพรวม โดยลดบทบาทและหน้าที่ของภาคราชการ แทนแนวโน้มของการขยายตัวอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต ทั้งนี้เนื่องจากภาคราชการจะต้องทำหน้าที่ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้มีความเข้มแข็งในทางเศรษฐกิจ และภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งในทางการเมือง อีกทั้งสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับการเน้นความเป็นเสรีของการดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น โดยที่ภาคราชการจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสาน กำหนดทิศทาง และสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนก้าวเดินคู่กันไป เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนาของสังคมไทยดังกล่าว

เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูปทางการเมือง ได้กำลังดำเนินไปแล้วตามครรลองของกระบวนการ โดยองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในข้อเสนอนี้จึงจะเน้นการปฏิรูประบบราชการเป็นหลัก ซึ่งเป็นกุญแจที่สำคัญที่สุดดอกหนึ่งในบรรดากุญแจทั้งสามดอกที่ได้กล่าวถึง และชี้ให้เห็นปัญหาประกอบกับแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวของการปฏิรูปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต ดังนั้นประเด็นที่จะนำเสนอต่อจากนี้ไป จึงจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องการปฏิรูประบบราชการแต่เพียงประการเดียว

## ปัญหาของระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบัน

ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นการปฏิรูป จำเป็นจะต้องเข้าใจปัญหาที่มีอยู่ปัจจุบันในระบบราชการและตัวข้าราชการ เพื่อให้เข้าใจว่าทำไมจึงต้องปฏิรูปและควรจะปฏิรูปอย่างไร

# ปฏิรูปประเทศไทย

๓๙

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

### ปัญหาของระบบราชการ

๑. อำนาจในการบริหารและตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบัน ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดเกือบทุกเรื่อง

๒. การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคพัฒนาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึงกลางทศวรรษ ๒๕๒๐ เป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมากทำหน้าที่ซ้ำซ้อน เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการปรับเงินเดือน

๓. โครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัว และไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต

๔. ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในภาคเอกชน รายได้ของข้าราชการลดลงอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดปัญหาความหย่อนยานในทางคุณธรรมของข้าราชการ และนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ มีการสร้างกฎระเบียบที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนต่อภาคธุรกิจเอกชนและประชาชน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือแม้แต่เข้าไปมีส่วนร่วมพัวพันในธุรกิจนอกกฎหมาย

### ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ

๑. ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีรายได้ต่ำ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

๒. ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการสูญเสียบุคลากรให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน อีกทั้งผู้ที่เข้ารับราชการใหม่ในปัจจุบัน มีคุณภาพการศึกษาเฉลี่ยที่ต่ำกว่าในอดีตมาก ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อขีดความสามารถ ในการพัฒนาความรู้ความสามารถของข้าราชการในระยะยาว

๓. ข้าราชการมีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เนื่องจากต้องปฏิบัติหน้าที่ ในสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดความภูมิใจในอาชีพและเกียรติศักดิ์แห่งตน

ลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ดังกล่าวของระบบราชการและตัวข้าราชการย่อมเป็นปัจจัยผลักดันให้ระบบราชการทั้งระบบเคลื่อนไปสู่จุดเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว จนกล่าวได้ว่าก้าวไปสู่ภาวะวิกฤติของปัญหาแล้วในปัจจุบัน

### การปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน และเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับการปฏิรูปในอนาคต

ความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องมีการปฏิรูปภาคราชการก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาอันเป็นภาวะวิกฤติของระบบราชการและตัวข้าราชการในขณะนี้ อีกทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมให้ภาคราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาในอนาคต เพื่อที่จะบรรลุเงื่อนไขดังกล่าว ภาคราชการต้องมีขนาดกะทัดรัด พร้อมทั้งจะตอบสนองต่อปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในทุกด้าน ข้าราชการมีขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสามารถในการเจรจาต่อรองผลประโยชน์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อเสริมสมรรถภาพในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจทางการคลัง ไปอยู่ในระดับใกล้ชิดกับปัญหาที่ต้องแก้ไขให้มากที่สุด ขณะเดียวกันภาคราชการจะต้องสร้างหลักประกันทางสังคม ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากอยู่ในภาวะวิกฤติ โดยจะต้องไม่เป็นผู้เข้าไปจัดการโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคเอกชนที่มีได้แสวงหากำไรมีความสามารถจัดการได้ดีกว่า ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสการขยายตัวของความขัดแย้งภายในประเทศช่วยให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการดูแลตัวเองได้เพิ่มมากขึ้น และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของประเทศ

ในภาพรวม โดยสรุปในขนาดมาตรการและตัวข้าราชการจะต้องมีบทบาท  
ในลักษณะดังนี้

### มาตรการ

#### บทบาททั่วไป

๑. เน้นการให้บริการที่มีคุณภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม  
ร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอน

๒. จะต้องมีการสร้างที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ตลอดจน  
จนสามารถปรับการทำงานเพื่อตอบสนองกับสถานการณ์ และนโยบายที่จะ  
ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๓. จะต้องบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือใช้ทรัพยากรให้  
น้อยที่สุดโดยได้รับผลสำเร็จสูงสุด

๔. เน้นบทบาทของการออกกฎระเบียบในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการ  
สร้างระบบจูงใจ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเป็น  
ธรรมทางด้านโอกาสในสังคม ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนและ  
มีปัญหามลภาวะน้อยที่สุด ส่วนหน้าที่ในการกำกับดูแลควรจะมีมอบให้แก่  
หน่วยงานที่มีแรงจูงใจสอดคล้องกับการทำหน้าที่ดังกล่าวโดยสุจริต โดยที่ภาค  
ราชการควรจะทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นๆ อีกต่อหนึ่ง ในรูปของการ  
ออกใบอนุญาตให้หน่วยงานเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสในการแสวงหา  
ผลประโยชน์จากการใช้อำนาจของข้าราชการในหน่วยงานนั้นๆ จากการทำ  
หน้าที่ในการกำกับดูแลโดยตรง

๕. ให้บริการทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัยแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย  
และด้อยโอกาส ตลอดจนสร้างตาข่ายนิรภัยทางสังคมสำหรับผู้ตกอยู่ใน  
ภาวะวิกฤติ โดยรัฐทำหน้าที่ในการช่วยเหลือแนะนำ ให้การสนับสนุนทางการเงิน  
ผ่านหน่วยงานที่สามารถหน้าที่เหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### บทบาทการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ

๑. พยายามใช้ประโยชน์จากกลไกระบบเศรษฐกิจเสรีให้มากที่สุด แสวง



หาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภาพรวมจากความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน โดยไม่ออกกฎระเบียบในทางบั่นทอนสมรรถนะในการแข่งขัน ดูแลการผูกขาดรวมทั้งสร้างการผูกขาดโดยรัฐในเฉพาะกรณีที่จำเป็น อันมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการโดยรวมของประเทศ สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้สอดคล้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเพื่อสนับสนุนการแข่งขัน

๒. ดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างเคร่งครัด

๓. เพิ่มสมรรถภาพให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองได้ อย่างมีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจเสรี ขณะเดียวกันก็จะต้องสร้างความมั่นคงทางสังคม ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสและผู้ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ

๔. เน้นการจัดบริการที่สะท้อนต้นทุนการผลิตทั้งหมด ให้แก่ผู้มีความสามารถรับภาระค่าบริการอย่างเต็มที่ เพื่อลดภาระทางด้านงบประมาณ ส่งเสริมให้ถ่ายโอนงานบริการไปสู่องค์กรนอกภาครัฐ จัดระบบพันธะในการให้บริการทางสังคมสำหรับบริการที่รัฐต้องจ่าย เพื่อให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ไม่ต้องแบกรับภาระสังคมเอง อันเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานนั้น

๕. ใช้ประโยชน์จากศักยภาพขององค์กรนอกภาครัฐให้มากขึ้นในกระบวนการพัฒนา โดยการสร้างหุ้นส่วนในการพัฒนากับองค์กรนอกภาครัฐ กระจายอำนาจทางการคลังและการตัดสินใจไปอยู่ในระดับที่ใกล้ชิดปัญหามากที่สุด

๖. เน้นการแก้ปัญหาด้วยมาตรการในการส่งเสริม สร้างระบบจูงใจหรือพัฒนาโครงสร้างระบบจูงใจขึ้นมาใหม่ เพื่อให้กลไกภายในระบบปรับตัวเองในทิศทางของการแก้ปัญหา แทนการควบคุมโดยใช้กฎระเบียบ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการหาผลประโยชน์ในภาคราชการ โดยลักษณะที่เป็นการทำลายสมรรถภาพของการผลิตในภาพรวม

### ตัวข้าราชการ

๑. มีทัศนคติที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

๒. มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณแห่งอาชีพ

๓. มีพื้นฐานทางการศึกษาประกอบกับมีประสบการณ์สูง

## ก. ต้องการปฏิรูปจากระดับใด

ในปัจจุบันพบปัญหาที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงแก้ไขนั้นอยู่ในกลุ่มปัญหาเพียงบางกลุ่ม

กลุ่มที่หนึ่ง การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไป เนื่องจากอำนาจคณะรัฐมนตรีของไทยในปัจจุบัน เกิดจากการโอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อครั้งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้งไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีการถ่วงดุลอำนาจโดยข้าราชการประจำเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับเวลาได้ผ่านมานั้นนานแล้วจนกลายเป็นประเพณีของการปฏิบัติราชการความปกติ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมทั้งฉบับปี ๒๕๓๔ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันโดยได้ให้อำนาจอย่างมากแก่คณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นการนำเอาระบบการให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหาร (strong executive) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประธานาธิบดีของอเมริกา มาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นยุคอำนาจนิยม โดยที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว และไม่มีระบบการคานอำนาจที่ดีพอเหมือนเช่นในประเทศสหรัฐฯ ผลก็คือถึงแม้ในปัจจุบันจะมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง แต่กลับมีโครงสร้างการบริหารที่เป็นอำนาจนิยม และมีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารดังกล่าวประกอบกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยอันเกิดจากพระราชบัญญัติพรรคการเมืองมีผลทำให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกได้อย่างเด็ดขาด โดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในพรรคคือหัวหน้าพรรคและเลขาธิการพรรค การขยายตัวอย่างรวดเร็วของทุนนอกระบบราชการในยุคของการพัฒนาโดยมีความลำเอียงในลักษณะให้ประโยชน์แก่กลุ่มทุนผูกขาดในเมือง ทำให้ทุนเหล่านี้ขยายตัวขึ้น

อย่างรวดเร็ว เมื่อโอกาสทางการเมืองเปิดกว้างอันเป็นผลจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กลุ่มทุนเหล่านี้จึงได้พัฒนาไปเป็นธุรกิจการเมือง ชื่อพรรคการเมือง ชื่อเสียงเลือกตั้ง แล้วคุมอำนาจรัฐที่มีโครงสร้างอำนาจนิยม ร่วมมือกับข้าราชการ หรือบีบบังคับให้ข้าราชการร่วมมือในการหาผลประโยชน์ อันเป็นต้นเหตุของปัญหาทุจริตประพตติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนการหย่อนสมรรถภาพของตัวข้าราชการและระบบราชการ เนื่องจากระบบคุณธรรมความดี ถูกแทนด้วยระบบผลประโยชน์และพรรคพวก

การแก้ปัญหาให้ตรงจุดในประเด็นนี้จะต้องลดอำนาจของนักการเมืองจากที่มี "หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน" เป็นต้นต่อของที่มาซึ่งผลประโยชน์อันมิชอบทั้งปวง เนื่องจากมีอำนาจสิทธิขาดที่ไม่ถูกคานอำนาจภายในระบบมาเป็นมี "หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกำกับดูแลข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบาย" ส่วนอำนาจในการ "บริหารนโยบาย" ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของนักการเมืองควรจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ จึงควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความพยายามแก้ไขเพื่อการปฏิรูปการเมืองขณะนี้ ให้ความชัดเจนกว่าที่เป็นมาในอดีต ถ้าหากมีการแบ่งอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ หรือมีการวางระบบการทำงานใหม่ ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว รวมทั้งการมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพดีเพียงพอ ประกอบกับความพยายามในการยกระดับให้ข้าราชการมีรายได้จากเงินเดือนพอที่จะเทียบได้กับภาคธุรกิจเอกชน จะทำให้ข้าราชการสามารถดำรงชีพได้โดยมีเกียรติภูมิพอสมควร ข้าราชการก็จะสามารถคานอำนาจนักการเมืองได้ และเมื่อนักการเมืองถูกบังคับโดยโครงสร้างของการบริหารราชการ ให้จำเป็นต้องหันมาสนใจในด้านนโยบายมากกว่า "โครงการ" เหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็จะเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยผลักดันการปฏิรูปการเมืองให้ดีขึ้นด้วยพร้อมกันไป

กลุ่มที่สอง ปัญหาในกลุ่มนี้มีต้นเหตุมาจากการจัดสรรงบประมาณ โดยเน้นกระบวนการและการตรวจสอบอย่างเข้มงวดของปัจจัยนำเข้า (inputs)

เป็นหลัก แทนที่จะเห็นผลของการปฏิบัติงาน (results) เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะการเน้นกระบวนการใช้จ่ายเงินและปัจจัยนำเข้า เป็นวิธีที่สะดวกในการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณชั้นผู้น้อยซึ่งมีอำนาจมาก เพราะเป็นเรื่องที่ง่ายแก่การทำงาน และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้ ในขณะที่การเน้นผลงานมีปัญหาความยุ่งยากในการวัดผลงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่เน้นคุณภาพของบริการ ที่มีได้ผลออกมาเป็นรูปธรรม นอกจากนั้นกระบวนการตรวจสอบปัจจัยการนำเข้าอย่างเข้มงวด ยังได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองในระบบธุรกิจการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณได้ง่าย และสะดวกต่อนักการเมืองจะใช้เป็นเครื่องมือในการตัดลดงบประมาณ เพื่อแปรญัตติเอาไปเพิ่มงบประมาณที่สามารถนำไปใช้จ่ายในเขตเลือกตั้งของตน เป็นการช่วยการหาเสียงของตนไปในตัวพร้อมกัน นอกจากนั้นประชาชนโดยทั่วไป ก็ยังมุ่งหวังให้สำนักงานประมาณป้องกันมิให้มีการใช้เงินไปในทางทุจริต โดยการควบคุมกระบวนการใช้จ่ายเงินอย่างเข้มงวด ผลก็คือเป็นการลงโทษผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ส่วนผู้ที่ทุจริตก็ยังสามารถดำเนินการได้อย่างถูกกฎหมาย เพราะสามารถอ้างได้ว่าดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ทุกอย่าง

การแก้ไขปัญหานี้ในประเด็นนี้อย่างเร่งด่วน จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการพิจารณางบประมาณโดยเน้นผลงาน เพราะสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายสำคัญๆ นอกจากนั้น การแก้ไขในประเด็นนี้ยังเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยป้องกันการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำโดยนักการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฝ่ายการเมืองไม่สามารถจะเข้ามาควบคุมรายละเอียดในการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำได้ แต่จะต้องใช้ผลงานซึ่งจะต้องมีการตกลงล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลข้าราชการประจำ ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้

ประเด็นที่สำคัญอื่น ๆ นอกจากประเด็นที่เป็นปมปัญหาสำคัญที่กล่าวมา

# ปฏิรูปประเทศไทย

โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

แล้วปัญหาหายได้จากเงินเดือนที่ต่ำกว่าภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นปัจจัยเสริมที่สำคัญ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากขนาดของภาคราชการที่ใหญ่เกินไปจนมีการทำงานซ้ำซ้อน นอกจากนี้ภาคราชการยังทำงานที่เกี่ยวกับการผลิตและให้บริการประจำ อันเป็นกิจกรรมที่อาจจะให้ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรอาสาสมัครที่ไม่หวังกำไรไปดำเนินการได้ ปัญหาต่อไปได้แก่การรวบอำนาจในการตัดสินใจ และอำนาจทางการคลังเข้าไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ยังมีปัญหาอันเกิดจากกฎระเบียบที่ซับซ้อนของหน่วยงานกลาง อันเป็นอุปสรรคในการทำงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาภาคราชการเน้นบทบาทในการควบคุมมากเกินไป ซึ่งควรจะลดบทบาทเหลือเพียงกำกับดูแลและส่งเสริมเป็นหลัก ปัญหาข้าราชการขาดคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ความสามารถในการบริหารจัดการ ตลอดจนปัญหาด้านคุณภาพบริการที่ให้กับประชาชน

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาประกอบที่ควรได้รับการแก้ไขเช่นกัน ถ้ามีการจัดการแก้ไขในปัญหาดังกล่าวดีพอ อาจจะมีส่วนช่วยในการคลายปมปัญหาสำคัญๆ จากสองกลุ่มที่กล่าวแล้ว แต่ถ้าหากจัดการไม่ดีและขาดความจริงจัง จะทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาล้มเหลวทั้งหมดประสบความล้มเหลว เป็นการสูญเสียเวลาและทรัพยากรเพิ่มขึ้นโดยที่ไม่มีสามารถแก้ไขปัญหาหลัก ดังนั้นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป จึงมิได้มีเพียงความสามารถในการระบุปัญหาและการแก้ปัญหาในแต่ละเรื่อง แต่อยู่ที่ขั้นตอนของการแก้ปัญหา ต้องเน้นจุดที่จะนำไปสู่การคลายปมปัญหาที่สำคัญๆ พร้อมกันด้วย มิฉะนั้นความพยายามในการปฏิรูปจะประสบความล้มเหลว

## ประเด็นที่เป็นจุดเน้นในการปฏิรูปของรัฐบาล

รัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ กำหนดแนวทางของการปฏิรูประบบราชการ โดยเน้นการลดขนาดของภาคราชการในส่วนกลางให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด

โดยจะต้องปรับรื้อระบบ ๒ ด้าน ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างและองค์กร ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างนั้นจะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า ส่วนใดเป็นงานของราชการส่วนกลาง ส่วนใดควรเป็นงานของราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนใดควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานนอกภาครัฐบาลกลาง ควรจะมีหน้าที่ดำเนินกิจการเองเพียง ๔ ประการคือ การป้องกันประเทศ การศาล และกระบวนการยุติธรรม การต่างประเทศ และการคลัง ส่วนงานในด้านอื่น ๆ นั้นรัฐบาลควรจะมีหน้าที่เพียงการวางแผนและกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผน แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะต้องเข้าไปช่วยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถจัดการเองได้

ต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งทางด้านกายภาพและสังคม เป็นต้นว่า โครงการก่อสร้างและบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ตลอดจนการบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข โดยส่วนราชการทั้งหมดต้องร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการกระจายอำนาจดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเด็ดขาด แต่จะมีอิสระในการดำเนินการมากขึ้น กว่าเดิมในกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาโดยรวมของชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กร จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเพื่อเตรียมรองรับการกระจายอำนาจอันเกิดจากการปฏิรูประบบราชการ อาจจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่คล้ายคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน หรือคณะกรรมการข้าราชการครู เพื่อช่วยให้หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งและพิจารณาการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้เองตามความเหมาะสม โดยสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับอาชีพราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนเอกชนนั้นควรส่งเสริมให้เข้ามาดำเนินการในกิจการสาธารณูปโภค เช่น การขนส่ง คอมพิวเตอร์และโทรทัศน์ ควรจะให้เอกชนเป็นผู้เข้าดำเนิน

# ปฏิรูปประเทศไทย

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

กิจการในระยะยาว เพื่อลดปัญหาการทุจริตจากการบำรุงรักษาและการจัดซื้อ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติจำหน่ายรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนทั้งหมด และนำรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการที่ดีเข้าสู่ตลาดหุ้น เพื่อให้มหาชนได้มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ

ส่วนการบริหารจัดการภายในขององค์กรท้องถิ่นจะต้องปรับเปลี่ยนใหม่จากการทำหน้าที่ปกครองสู่การให้บริการเป็นหลัก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปี ๒๕๔๐ เป็นปี "รัฐบริการ" เพื่อสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งหมายถึงข้าราชการมีหน้าที่จะต้องบริการประชาชนให้ดีกว่าเดิม ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้รวดเร็วยิ่งขึ้นและเอาใจใส่ต่อประชาชน โดยการออกกฎหมายกำหนดหลักการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของข้าราชการ ๕ ประการ รวมทั้งการให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลของราชการมากยิ่งขึ้น ประชาชนมีสิทธิจะร้องเรียน ในกรณีที่ได้รับการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลปัจจุบันมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะให้ภาคราชการมีขนาดเล็กลงและมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เน้นการให้บริการโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นคุณภาพของการให้บริการและยกเลิกการควบคุม ทั้งหมดนี้ถ้าสามารถทำได้ย่อมเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแน่นอน ประเด็นมีอยู่ว่าจะอย่างไรจึงจะบรรลุเป้าหมาย โดยที่ยังมีบุคลากรในภาคราชการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงพร้อมกันไปด้วย ปัญหาที่แท้จริงของนโยบายดังกล่าวจึงอยู่ที่ขั้นตอนในการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

## หลักการที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูป

ในอดีตได้มีการระบุประเด็นปัญหาจากภาคราชการ พร้อมกับข้อเสนอที่ให้มีการปฏิรูปมากมาย แต่ในที่สุดข้อเสนอที่ดีส่วนมาก มักมิได้รับการผลักดันให้บังเกิดผลได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะความคิดที่ดีส่วนมาก มิได้คิดถึงรูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นขั้นตอนและเป็นระบบ และสำคัญที่มีได้

# ปฏิรูปประเทศไทย

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

คำนึงถึงคือวิธีการที่จะจัดการลดแรงต่อต้านจากภายในระบบที่สำคัญ อันเกิดจากความไม่มั่นใจว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ตัวข้าราชการจะได้รับประโยชน์หรือไม่ หรือจะต้องเป็นฝ่ายที่เสียประโยชน์โดยการถูกออกจากราชการ และเมื่อมีความเข้าใจไม่ชัดเจนเช่นนี้ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันผลตอบแทนจากการปฏิบัติราชการจะไม่สามารถจูงใจได้มากนัก แต่ผู้ที่อยู่ในราชการนั้นยังต้องการความมั่นคงต่ออาชีพ ถ้าหากแนวคิดการปฏิรูปภาคราชการ กลับกลายเป็นการสร้าง ความไม่มั่นใจแก่การประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเพียงที่พึ่งหลักเดียวที่ยังพอมีเหลือ อยู่ของข้าราชการ การต่อต้านจากภายในระบบย่อมเกิดเป็นธรรมดา ดังนั้น การปฏิรูปภาคราชการ ถ้าหากจะสามารถดำเนินการอย่างสัมฤทธิ์ผล จะต้องประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ๒ ประการคือ ทุกฝ่ายจะต้องได้ประโยชน์ (win-win solution) และหลักทำดีได้ดี

### ๑. ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win solution)

ปัจจุบันอันตรายเป็นอย่างแท้จริงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการทั้งระบบ ข้าราชการขาดขวัญ และกำลังใจ ขาดเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากมีผลตอบแทนต่ำกว่าภาคเอกชนมาก จนอาจจะกล่าวได้ว่าข้าราชการซึ่งรับราชการ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นกลไกสำคัญในยุคนการพัฒนาตลอดเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา กลับเป็นผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนาที่ตนเองมี ทุนส่วนด้วย ยกเว้นผู้ที่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่และข้อมูล ที่สามารถหาผลประโยชน์เพิ่มให้แก่ตัวเอง ดังนั้นการปฏิรูปในทุกด้านที่จะเกิดขึ้นจะต้อง แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ทุกฝ่ายซึ่งรวมทั้งตัวข้าราชการเองต้องได้ประโยชน์ จึง จะไม่มีการต่อต้าน โดยหลักการแล้วการปรับปรุงระบบที่อยู่ในจุดที่ต่ำกว่าจุด ที่ดีที่สุดนั้น การปรับเปลี่ยนแล้วทำให้ทุกคนดีขึ้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ต้อง อาศัยความสามารถของผู้ที่ค้นคิดวิธีการเปลี่ยนแปลง มากกว่าใช้อำนาจเข้า จัดการกับปัญหาอย่างตรงไปตรงมา โดยไม่มีพิจารณาผลดีผลเสียอย่างรอบคอบ อันนำไปสู่ความล้มเหลวของความพยายามในการแก้ไขปัญหาในอดีตที่ผ่านมา



ด้วยเหตุนี้หลักการที่ทุกฝ่ายต้องได้รับประโยชน์ จึงควรเป็นหลักการที่ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปจะต้องยึดถือให้มั่น ถ้ามุ่งหวังผลสำเร็จของการปฏิรูปอย่างแท้จริง

### ๒. ทำดีได้ดี

หลักการนี้เป็นหลักสามัญสำนึกธรรมดา แต่มีความสำคัญมากในระบบปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ของข้าราชการต่ำมากเมื่อเทียบกับภาคธุรกิจเอกชน ผู้ที่ทำหน้าที่โดยสุจริตและไม่มีครอบครัวฐานะดีแต่เดิมของตนเอง หรือของคู่สมรสสนับสนุน จะประสบกับความลำบากมากทางด้านรายได้ ตรงกันข้ามผู้ที่สามารถสร้างเงื่อนไขในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยอาศัยเงื่อนไขต่างๆ และช่องโหว่ของระดับอันมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมด้อยประสิทธิภาพลง แต่กลับเป็นโอกาสในการสร้างฐานะตนเอง เมื่อสังคมไทยปัจจุบันให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความร่ำรวยในการครอบครองวัตถุ ก็จะเป็นแรงสนับสนุนการได้ดีของผู้ที่ก่อความเสียหายต่อประเทศอีกทางหนึ่งด้วยประเด็นนี้จึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง มิฉะนั้นประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจจะต้องด้อยลงเรื่อย ๆ

เช่นเดียวกับการบริหารงานที่เน้นปัจจัยนำเข้า (inputs) เป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ (results) ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพอาจจะไม่ได้รับประโยชน์สอดคล้องกับความดีที่ทำ โดยที่โครงการต่างๆ ที่ได้รับปัจจัยนำเข้ามากแต่ให้ผลประโยชน์ต่อประชาชนน้อยกลับได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากไม่มีการประเมินผลความสำเร็จ กลับไปเน้นกระบวนการในการปฏิบัติราชการว่า ได้ทำถูกต้องตามขั้นตอนและกฎระเบียบแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบกับผลดีที่ไม่ดีเท่าที่ควร และยังคงได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เรื่องเหล่านี้จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง มิฉะนั้นแรงจูงใจในระบบที่ส่งผลในทางลบ จะนำไปสู่ความเสียหายอย่างมาก

## ประเด็นที่ควรรับการปรับปรุงแก้ไข จากสภาพปัจจุบัน

๑. มีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมือง ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย กับข้าราชการประจำที่มีหน้าที่บริหารนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

๒. พัฒนาคุณภาพและขีดความสามารถของหน่วยราชการ ให้สามารถรับผิดชอบต่อการบริหารงานโดยมีอิสระมากขึ้น ซึ่งจะต้องจัดระบบเงินเดือน สวัสดิการ และระบบการผลิตให้สามารถดึงดูดมันสมองชั้นนำเข้าสู่ระบบราชการให้ได้ เน้นการทำงานในลักษณะงานวิชาการซึ่งต้องใช้ความสามารถทางปัญญา มากกว่าการปฏิบัติตามคำสั่ง ตลอดจนยกเลิกการดำเนินการในลักษณะที่เป็นผลิตสินค้าและบริการโดยตรง

๓. ปรับแก้กฎหมายตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง อันเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง

๔. ปรับเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณและบริหารงานบุคคล จากที่เคยยึดหลักตรวจสอบปัจจัยการนำเข้า รวมทั้งการเน้นความถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของกระบวนการ มาเป็นการเน้นการวัดผลโดยพิจารณาสัมฤทธิ์ผลหรือผลงานเป็นหลัก แล้วจัดสรรงบประมาณรวมทั้งมีการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกัน

๕. ลดการควบคุมชี้แนะและกำกับดูแลจากหน่วยงานระดับบน ไม่ว่าระดับการเมืองหรือระดับหน่วยงานกลาง มาเป็นการกำกับดูแล ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจตามลำดับ

๖. กระจายอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจทางการคลัง ให้ไปอยู่ในหน่วยงานระดับล่างและหน่วยงานนอกภาครัฐให้มากที่สุด

## ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูป

ประเด็นที่นำเสนอข้างบนนี้เป็นแต่เพียงจุดเริ่มต้นของการดำเนินการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เป็นปมปัญหาใหญ่สองปัญหาของการปฏิรูปคือ จะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้ชัดเจน ขณะเดียวกันก็ต้องพัฒนาคุณภาพและขีดความสามารถของหน่วยราชการให้สามารถรับผิดชอบในการบริหารงานโดยมีอิสระมากขึ้น และต้องช่วยให้ข้าราชการมีเกียรติและศักดิ์ศรีในการทำงานมากขึ้น โดยได้รับรายได้ตามหน้าที่ความรับผิดชอบสามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคม

อีกปมประเด็นหนึ่งนั้นจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่เน้นปัจจัยนำเข้ามาเป็นการวัดผลงานเป็นหลัก

ในสองประเด็นหลักนี้ ในส่วนแรกจะต้องมีการเริ่มโดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ ตลอดจนคำสั่งและมติของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นในลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการทางการเมืองอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีมาตรการในการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งจะต้องมีมาตรการในการปรับปรุงเงินเดือนของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ผลตอบแทนในภาคธุรกิจเอกชนเป็นเป้าหมาย โดยควรตั้งเป้าหมายว่าจะทำให้สำเร็จภายในระยะเวลา ๑๕ ปี

ในขณะเดียวกันจะต้องมีการทดลองวางรูปแบบหน่วยงานในลักษณะพิเศษในลักษณะที่นักการเมืองเป็นผู้ทำสัญญากับข้าราชการ โดยระบุผลของการปฏิบัติงานในสัญญาให้ชัดเจน และจะไม่มีการแทรกแซงการบริหารภายในของข้าราชการประจำอีกหลังจากที่ได้มีการลงนามในสัญญาข้อตกลงร่วมกันแล้ว พร้อมกันนี้ก็ต้องปรับระบบการทำงานให้หน่วยงานพิเศษเหล่านั้น สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว โดยไม่ถูกรองรับโดยกฎระเบียบจากหน่วยงานกลาง

# ปฏิรูปประเทศไทย

๔๓

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

วิธีการเช่นนี้จะช่วยให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองกับการบริหารนโยบายของฝ่ายข้าราชการประจำได้อย่างชัดเจนเช่นกัน

ในส่วนที่สอง จะต้องเริ่มมีการศึกษาอย่างจริงจัง พร้อมกับลงมือดำเนินการทันทีในส่วนที่ทำได้ โดยปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณที่เน้นผลงานอย่างจริงจัง ทั้งนี้อาจจะเริ่มดำเนินงานในโครงการและหน่วยงานที่สามารถวัดผลงานได้ชัดเจนเป็นอันดับแรกก่อน แล้วจึงค่อยๆ ขยายออกไปสู่หน่วยงาน ที่จะต้องอาศัยวิธีการวัดผลที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ พร้อมกันนี้ ควรจัดให้มีการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในทางวิชาการ วิจัย วิเคราะห์ และวางแผน ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ออกมาในรูปหน่วยงานบริหารลักษณะพิเศษ (executive agency) กล่าวคือ ให้หน่วยงานเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานโดยได้รับงบประมาณเป็นก้อน (block grant) โดยมีสัญญาผูกพันกับหน่วยงานหลัก ที่จะต้องผลิตผลงานตามข้อตกลง (terms of reference) ไว้กับหน่วยงานหลักดังกล่าว โดยมีผู้ทำหน้าที่ในการประเมินผลงานจากภายนอกเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานประมาณหรือหน่วยงานประเมินผลของสถาบันที่เป็นอิสระ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ อันเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ในครั้งต่อไป โดยผู้บริหารระดับสูงเช่น ระดับผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการของหน่วยงานบริหารลักษณะพิเศษเหล่านี้ จะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำและมีสัญญาจ้างจำกัดระยะเวลา เช่น ครั้งละ ๔ ปี เป็นต้น

พร้อมกันนี้จะต้องมีการศึกษาร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้มีการปรับแก้กฎระเบียบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง เพื่อที่จะช่วยสนับสนุนให้หน่วยปฏิบัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น

ดำเนินการกระจายอำนาจในด้านการตัดสินใจและการคลัง โดยยึดเอาพื้นที่เป็นเป้าหมาย ชั้นแรกนั้นควรจะเริ่มจากการใช้จังหวัดเป็นเป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยจัดให้จังหวัดมีหน่วยงานกลางระดับจังหวัดในฐานะที่เป็น

# ปฏิรูประบอบราชการ

โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานกลางของราชการส่วนกลาง หน่วยงานดังกล่าวได้แก่ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลจัดสรรงบประมาณ หน่วยงานที่ดูแลในด้านแต่งตั้งถอดถอนและพิจารณาความดีความชอบของกำลังคน หน่วยงานเกี่ยวกับการประเมินผลการใช้เงิน รวมทั้งอาจจะต้องมีหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับระเบียบอย่างกว้างๆ ในการจัดการพัสดุและจัดซื้อจัดจ้าง โดยที่ หน่วยงานกลางระดับจังหวัดควรจะรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ไม่ต้องแยก ส่วนเหมือนหน่วยงานระดับประเทศ เพื่อประสิทธิภาพในการประสานงาน ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าสำนักงานทำหน้าที่รับผิดชอบในทุกด้าน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารราชการในระดับจังหวัด โดยที่จังหวัดจะต้องมี อำนาจหน้าที่ในการหารายได้จากภาษีอากรในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางพอสมควร รวมทั้งจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในโครงการที่รัฐบาลให้การ สนับสนุนกรณีพิเศษด้วย ทั้งนี้ จะต้องเริ่มทดลองปฏิบัติการในระดับจังหวัด ที่มีความพร้อมสูงก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัด ที่มีรายได้ต่อหัวของ ประชากรค่อนข้างสูง ประชากรโดยเฉลี่ยมีพื้นฐานทางการศึกษาสูง มีสถาบัน การศึกษาระดับอุดมศึกษา และมีประชาคมจังหวัดที่ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถ ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็ง

## จตุริบผิดชอบใการดำเนิการปฏิรูป

ในการดำเนินการปฏิรูปให้ได้ผลอย่างจริงจัง ควรส่งเสริมให้มีการเสนอความคิดเห็นเพื่อการปฏิรูปจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยที่ คณะกรรมการปฏิรูปมีหน้าที่เพียงกำหนดกรอบของการปฏิรูปอย่างกว้างๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการทุกหน่วยมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปอย่างแท้จริง เพื่อที่หน่วยงานนั้นๆ จะได้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบที่จะต้องผลักดันข้อเสนอในการปฏิรูป พร้อมกับลงมือปฏิบัติให้เห็นผลเพื่อผลประโยชน์ร่วมของ หน่วยงานและตัวข้าราชการในหน่วยงานนั้น เพื่อให้กระบวนการปฏิรูปดังกล่าว

# ปฏิรูประบอบราชการ

๘๘

โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมึหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการให้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพสูงและสามารถ ทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากตัวคณะกรรมการปฏิรูปอาจมีการเปลี่ยนแปลง ได้ตลอดเวลา เพราะส่วนหนึ่งจะมาจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เพราะงานปฏิรูป ระบบราชการเป็นงานที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน มีความละเอียดอ่อนทางด้านเทคนิคซึ่งจะต้องอาศัยการจัดการอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ การจะให้หน่วยงานกลางหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐในปัจจุบันทำหน้าที่ดังกล่าว ไม่น่าจะมีผลดี เนื่องจากหน่วยงานกลางแต่ละแห่งในปัจจุบันมีงานประจำอยู่ มากแล้ว นอกจากนั้นหน่วยงานกลางเองก็จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเช่นกัน ดังนั้น งานเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานใหม่ แต่อาจจะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้ามาทำงานร่วมกันในหน่วยงานนี้ เช่น เจ้าหน้าที่บางส่วนจากสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

องค์กรธุรกิจเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนโดยทั่วไป จะต้องมีส่วนร่วมเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปอย่างจริงจัง โดยการรายงาน ความคืบหน้าของการปฏิรูป รับฟังความคิดเห็นข้อเสนอของประชาชนและ ธุรกิจเอกชน ที่จะช่วยผลักดันให้การปฏิรูปดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะ บรรลุผลที่ชัดเจน

## ลักษณะของภาคราชการหลังการปฏิรูป

ภายหลังจากผ่านการปฏิรูปภาคราชการ ควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ ในส่วนของรัฐบาลกลางควรมีขนาดที่กะทัดรัด มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยน

# ปฏิรูประบอบราชการ

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

และสามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา ตลอดจนการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ หรือให้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขัน ภาค ราชการจะต้องทำหน้าที่ ที่เน้นการให้บริการมากกว่าการควบคุม โดยเปลี่ยน บทบาทจากการควบคุมมาเป็นการสร้างระบบจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อให้ภาคราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการในกรอบของทิศทาง ที่พึงประสงค์ โดยมีแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบทำหน้าที่เป็นกลไกในการ ผลักดันแทน ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอันเป็นที่นิยมปฏิบัติของข้าราชการใน อดีตและยังยากต่อการปรับเปลี่ยนในปัจจุบัน มักไม่ได้ผลตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากข้าราชการสามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัย เพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ อันเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ ในวงราชการ ราชการส่วนกลางควรจะปฏิบัติหน้าที่เองในเรื่องใหญ่ๆ เพียง ๔ ประเภทคือ การป้องกันประเทศ การศาลและกระบวนการยุติธรรม การต่าง ประเทศ และการคลัง รวมทั้งการวางแผน กำหนดทิศทางพัฒนาประเทศ และการจัดสรรงบประมาณในภาพรวมเท่านั้น ที่เหลือเป็นเรื่องของการกำหนด นโยบายและวางกรอบกติกาให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดหลัก ประกันให้ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ได้รับการคุ้มครองและได้ รับโอกาสในการดำรงชีวิตในสังคมอย่างดีพอ

ราชการส่วนท้องถิ่นจะเน้นหนักในการให้บริการต่อประชาชน ในด้าน บริการโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพและด้านสังคม โดยหลักการ ราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่ทำหน้าที่ผลิตบริการเองโดยตรง แต่จะให้ธุรกิจ เอกชนตลอดจนหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่ไม่แสวงหากำไร รวมทั้ง หน่วยงานอาสาสมัคร องค์กรประชาชนและชุมชน ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต และส่งมอบบริการให้ถึงมือกลุ่มเป้าหมายโดยตรง โดยที่ราชการส่วนท้องถิ่น จะเน้นการส่งเสริมและให้การอุดหนุนทางการเงินเป็นหลัก ด้วยเป้าหมาย ที่สำคัญคือ ให้ประชาชนได้รับบริการของรัฐอย่างทั่วถึงเป็นธรรม และมี คุณภาพของบริการที่ดี

### ใครจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูป

ประเทศไทยโดยส่วนรวม ตัวข้าราชการเอง ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชน จะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการปฏิรูปดังกล่าว การที่ประเทศไทยมีระบบราชการที่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทุกชนิดได้อย่างฉับไว และสามารถแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้องต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว ย่อมสามารถช่วยเพิ่มสมรรถนะในการบริหารกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ ช่วยให้การเมืองดำเนินไปในลักษณะที่ถูกทำนองคลองธรรมมากขึ้นกว่าเดิม และช่วยลดปัญหาของสังคมก่อนที่จะขยายตัวเป็นปัญหาใหญ่ และอาจจะต้องสูญเสียทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อตามแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ข้าราชการเองก็น่าจะได้ทำงานที่ท้าทายความสามารถมากขึ้นกว่าเดิม ที่สำคัญกว่านั้น คือ จะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม เพราะระบบเปิดโอกาสให้ใช้ความสามารถของตนเองได้มากขึ้น และสุดท้ายควรจะมีสถานภาพในทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าเดิม เพราะจะได้รับผลตอบแทนไม่ด้อยไปกว่า หรืออาจจะสูงกว่าภาคธุรกิจเอกชน เพราะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมสูงกว่า

ภาคธุรกิจเอกชนก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก ในฐานะที่นอกจากภาคราชการจะไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของภาคธุรกิจเอกชนแล้ว ยังจะช่วยส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งจะเผชิญการแข่งขันจากภายนอกประเทศได้เป็นอย่างดี

ส่วนประชาชนนั้น ควรจะได้รับผลโดยตรงจากการที่ประเทศมีระบบการเมืองที่ดีกว่าเดิม มีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและปัญหาทางสังคมได้รับการแก้ไขจากต้นเหตุ ก่อนที่จะลุกลามเป็นปัญหาใหญ่ ประชาชนควรจะได้รับบริการที่ดีและมีคุณภาพ จากภาคราชการและตัวข้าราชการมากกว่าแต่ก่อน ผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ ควรจะได้รับบริการและหลักประกันจาก



# ปฏิรูปประเทศไทย

## โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ

รัฐบาลมากกว่าเดิม เนื่องจากที่ผ่านมาภาคราชการมักจะพยายามให้การสนับสนุนทางด้านสวัสดิการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะด้านการศึกษาหรือบริการสาธารณสุขและการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มักจะเป็นผู้ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากกลไกในระบบราชการไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรงได้ ทำให้ผลประโยชน์ที่แท้จริงมักไม่ตกถึงผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยังตกอยู่ในภาวะวิกฤติอย่างแท้จริง

## อุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่ใด

อุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูปอยู่ที่ว่าทุกคนในสังคมเข้าใจประเด็นการปฏิรูป ตลอดจนขั้นตอนของการปฏิรูปตรงกันหรือไม่ ที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐบาลต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนที่จะต้องดำเนินงาน เพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบและเกิดแรงต่อต้านเลย นอกจากนั้น ยังมีประเด็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาคราชการมากน้อยเพียงใด คณะรัฐบาลในฐานะที่เป็นนักการเมืองมีความจริงจังและจริงใจเพียงใด ในการที่จะจำกัดขอบเขตหน้าที่ของตนให้เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลข้าราชการให้ปฏิบัติตามนโยบาย โดยไม่เข้ามาก้าวร้าวในลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์ในนามของการ “ดำเนินการตามนโยบาย”

ในการลดประเด็นปัญหาที่อาจจะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป ก่อนอื่นทุกฝ่ายในสังคมจะต้องมีความเข้าใจและมีข้อตกลงร่วมกัน ถึงกรอบและทิศทางของการปฏิรูปอย่างกว้างๆ หลังจากนั้นจึงต้องช่วยกันเฝ้าติดตามและผลักดัน ให้รัฐบาลได้ลงมือดำเนินการปฏิรูปไปในทิศทางดังกล่าวทุกขั้นตอน ถ้ามีปัญหาลูกอุปสรรคขัดข้องที่จุดใด จะต้องช่วยกันระดมความคิดหาทางแก้ไข ปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดี พยายามหาทางออกในทิศทางที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ และหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในลักษณะที่เป็นการเผชิญหน้า อันเป็นการทอนกำลังของการปฏิรูป จะช่วยให้การปฏิรูปภาคราชการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้

คำขวัญของการปฏิรูป  
“ระบบราชการปฏิรูปได้ เมื่อทุกฝ่ายร่วมผลักดัน”

## ประวัติผู้เขียน

### ประวัติย่อ

ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช

การศึกษา : ร.บ. (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ท.ม. (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

M.A. (International Relations) Georgetown University

### ตำแหน่งปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

หัวหน้าโครงการวิจัยปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

ผู้อำนวยการ คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา

ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาประชารัฐ

### ดร.อภิชัย พันธเสน

ศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษา : ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๕

ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวนเดอร์บิลท์ สหรัฐอเมริกา ๒๕๑๐

ปริญญาเอก เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวนเดอร์บิลท์ สหรัฐอเมริกา ๒๕๑๖

### ประสบการณ์การทำงาน

กรรมการวางแผนพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา ๒๕๑๗-๒๕๑๘

อาจารย์รับเชิญภาควิชาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยเมลเบิร์น

ออสเตรเลีย ๒๕๑๙-๒๕๒๐

นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยเศรษฐศาสตร์และสังคมประยุกต์

มหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ออสเตรเลีย ๒๕๒๐-๒๕๒๗

นักวิจัยรับเชิญ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยพริยูนิเวอร์ซิตี

แห่งนครเบอร์ลิน เยอรมนี ๒๕๓๑

นักวิจัยรับเชิญ ศูนย์วิจัยนานาชาติวัฒนธรรมเซตร้อน

คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกียวโต ประเทศญี่ปุ่น ๒๕๓๕

ศาสตราจารย์รับเชิญ มหาวิทยาลัยอิโรซิม่า ประเทศญี่ปุ่น ๒๕๓๗-๒๕๓๘

### ตำราและงานวิจัย

ตำรา : พัฒนาการชนบทไทย : สมุทัยและมรรค (รวม ๓ เล่ม)

ได้รับการสนับสนุนจากสกว. จัดพิมพ์โดยมูลนิธิภูมิปัญญา ๒๕๓๙

งานวิจัย : การดูแลรักษาป่า และเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

จัดพิมพ์โดย มูลนิธิภูมิปัญญา ๒๕๔๐







“กุญแจสำคัญที่ใช้เปิดประตูการพัฒนาสู่วิสัยทัศน์แห่ง  
โลกาภิวัตน์ จะต้องประกอบด้วยการปฏิรูปที่สำคัญทั้งสามด้าน  
พร้อมกัน คือ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง และการ  
ปฏิรูประบบราชการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากร  
มนุษย์ เพื่อสร้างเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่า  
ปัจจุบัน และเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น”

ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

ปฏิรูประบบราชการเป็นภาระของทุกคน ผลจากการปฏิรูป  
จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไทยและประเทศไทยโดยรวม  
จึงต้องเป็นกระบวนการที่มีการสืบทอด ไม่มีผู้ใดสมควรกล่าว  
อ้างว่าเป็นผลงานของตนตามลำพัง ความสำเร็จของการปฏิรูป  
ระบบราชการเป็นที่หวังผลเลิศในระยะยาว และต้องอาศัย  
เส้นทางที่ยาวไกล แต่ระหว่างทางจะเกิดประโยชน์ล้นสมทุกขณะ  
เมื่อทุกฝ่ายร่วมกันผลักดัน

หากสังคมไทยพัฒนาทันกระแสโลก คนไทยจะได้รับ  
ประโยชน์จากการพัฒนานั้น การปฏิรูประบบราชการเป็นโอกาส  
หนึ่ง เพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาประเทศ”

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญา เวสารัชช์