

การสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๓๙ เรื่อง
ปฏิรูปภาคราชการเพื่อบริการประชาชน

การสัมมนาภาคที่ ๑

ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ

การสัมมนาวิชาการประจำปี ๒๕๓๙ เรื่อง
ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย

ภาคการประชุมที่ ๑

ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ

ฉลองภพ สู้สังกรกาญจน์
อภิชัย พันธเสน



งานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

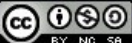


จัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

๑๓-๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๙
โรงแรมแอมบาสเตอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี



 เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา นำมาไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

สารบัญ

	หน้า
สารบัญตาราง	ค
สารบัญรูป	ค
คำนำ	จ
Executive Summary	ช
สรุป	ณ
1. การพัฒนาประเทศในอนาคต	1
1.1 ความสำเร็จของการพัฒนาในอดีต	2
1.2 ภาวะชนเชาในปี 2539	3
1.3 ศักยภาพและวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ	8
1.4 จากศักยภาพสู่การพัฒนา	10
2. บทบาท หน้าที่ และภารกิจของภาคราชการในอนาคต.....	19
2.1 บทบาท หน้าที่ และภารกิจ	20
2.2 ภาพรวมของระบบการบริหารจัดการ	20
2.3 ภารกิจและหน้าที่ที่ภาคราชการจะต้องบรรลุในอนาคต.....	23
2.4 หน้าที่และภารกิจของตัวข้าราชการ	25

3. สภาพปัญหาของภาคราชการในปัจจุบัน.....	29
3.1 ปัญหาของระบบและตัวข้าราชการในปัจจุบัน	29
3.2 ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางปัญญาในภาคราชการ	31
3.3 สรุปภาพรวมของปัญหาของระบบราชการและตัวข้าราชการในปัจจุบัน	40
3.4 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ	41
3.5 สรุปสภาพทั่วไปของภาคราชการในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภารกิจในอนาคต	51
4. ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับเปลี่ยน	53
4.1 วิพากกรรมของการปฏิรูประบบราชการ.....	53
4.2 ขั้นตอนของการแก้ไขปัญา.....	56
บรรณานุกรม.....	71
ภาคผนวก ก. ความเป็นมาจากประวัติศาสตร์	75

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 มูลค่าการส่งออก 2523-2529	5
ตารางที่ 1.2 มูลค่าการส่งออก: 2532-2539 (ล้านบาท)	6
ตารางที่ 1.3 โครงสร้างประชากรตามระดับการศึกษา	12
ตารางที่ 3.1 การมีงานทำแยกตามแหล่งงาน 2520-2527	36
ตารางที่ 3.2 รายได้รัฐบาลและรายจ่ายทางด้านบุคลากรตามปีงบประมาณ (ล้านบาท)	37
ตารางที่ 3.3 รายได้ข้าราชการพลเรือนเทียบกับรายได้ภาคเอกชนในตำแหน่งที่คล้ายกัน (บาทต่อเดือน)	39
ตารางที่ 3.9 สัดส่วนคะแนน GPA ผู้สอบเข้ารับราชการได้ระดับปริญญาตรี	39
ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์การปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่ากับเงินเดือนภาคเอกชน	61-64

สารบัญรูป

รูปที่ 3.1 รายได้ตามอายุ 2528 และ 2538 ภาครัฐและภาคเอกชน	38
รูปที่ 3.2 สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาคราชการในปัจจุบัน	49

คำนำ

รายงานนี้เป็นผลการวิจัยในโครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ในการหาข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานนี้ ผู้วิจัยได้มีโอกาสไปสัมภาษณ์รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ใหญ่ 3 ท่าน คือ

- | | | |
|-------------------------|-------------|-------------------------------|
| 1. คุณอนันต์ ปันยารชุน | ให้สัมภาษณ์ | เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2539 |
| 2. ดร. เสนาะ อุณากรุล | ให้สัมภาษณ์ | เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 |
| 3. ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต | ให้สัมภาษณ์ | เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2539 |

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทั้ง 3 ท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้แก่ผู้วิจัย ทำให้ผลการวิจัยมีสาระมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยปรากฏในรายงานวิจัยนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยโดยลำพัง

Executive Summary

The Thai Public Sector and the Country's Future Development

Thailand's Future Development

In celebration of the Golden Jubilee of His Majesty King Bhumibol Adulyadej the Great's accession to the throne, many activities have been held looking back over Thailand's development over the past half century. It is clear that Thailand has made substantial progress during that period. Even though major problems remain, all Thais can be proud of the country's past development success. At the same time, in 1996, the Thai economy experienced major setbacks, with export almost stagnant, low economic growth, and high current account deficit. The situation in 1996 is a sore reminder that, while the country has been successful in the past, there is no guarantee that success will be automatically forthcoming in the future. In particular, the world economy is ever more competitive, with rapid changes, while at the same time, the Thai public sector, which used to be an important source of underlying strength for the country's development, has become much weaker than in the past.

In spite of the current setbacks, Thailand still has plenty of potential for successful future development. Many factors point to this, such as the country's unique socio-cultural characteristics built upon the precept of the "middle path" and friendship to all; the strategic economic location of the country; the importance attached to the maintenance of economic stability; the diversity and strength of the private sector; and the quality of agricultural resources. Because of these factors, Thailand has set in its Vision 2020 to strive to become a developed country by that time, with per capita GDP expected to reach about US\$ 12,000 (in 1993 dollars), close to New Zealand's current level of development.¹ Five strategies were put forward to achieve the goal. These are 1) educational improvement and reform, 2) prevention of severe social crises, 3) sustainable economic development, 4) political and public sector development, and 5) Thailand's role in the world economy. Supplementing these strategies, this paper suggested five principles to guide the country's future development.

¹ . Thailand Vision 2020. The Sub-Committee to Enhance Thailand's Role in the Global Economy, The Royal Thai Government, October 1996.

1. Market Liberalization and Promotion of Competition. In particular, the public should not hamper the efficiency of markets through unnecessary rules and regulations and the promotion of monopolistic practices, whether by public agencies or concessions given to the private sector.
2. Continued stringent management of macroeconomic stability.
3. Strengthen the Capacity of all Citizen. So that each will be able to create a continually better future for himself/herself within the free market system. This is particularly urgent, given that Thailand's comparative advantage in labor intensive manufacturing is rapidly dwindling.
4. Reduce service subsidies for those with sufficient income to pay for them, while targeting help to those who really need assistance. This will generate more resources for public sector pay and improvement, as well as lead to downsizing of the public sector.
5. Better use of the increasing potential of the people and institutions outside the public sector by creating diverse partnership networks for development. The public sector can no longer act as though it knows best and can do everything. In the end, this will not be accept by the people and can lead to increased social conflicts.

Future Functions and Roles of the Public Sector

While the public sector is only one among many key institutions in the socio-economic and political structure of the country, yet it obviously has a key role to play in shaping the direction of the country's future development. In order to be able to guide the country to meet the future challenges, the public sector should have the following roles and characteristics in line with the above strategies and development principles.

1. Put greater emphasis on the efficiency and quality of public services, and allow the general public to have greater participation in decisions that will affect them directly as much as possible.
2. Needs to be flexible enough in order to able to respond to rapidly changing circumstances.
3. Needs to maximize the efficiency of resource use.
4. Devise rules and regulations for healthy competition as well as for social justice. It must also create incentives (positive and negative) to preserve natural resources and the environment. The regulating body should be ones who have vested interest in performing such function such as non-partisan groups and professional

organizations. Major tasks of the public sector are to supervise and/or license those organizations.

5. Provision of social services such as education and health, as well as develop integrated social safety nets. However, those with ability to pay should absorb the burden of services, while the public sector target assistance to those with low income.

As for each individual public servant the following set of qualities should be emphasized.

1. Has the public's interest at heart.
2. Has professional competence and integrity
3. Well qualified and experienced
4. Has "service-oriented" attitude.

Current Problems in the Public Sector

The public sector is currently facing numerous problems, affecting its ability to perform its roles and functions. One major problem has its root from the fact that the Thai cabinet is too powerful, starting from the transference of power from the monarchy in 1932. This has been reinforced by adoption of some elements of the strong executive approach from the US system, particularly during the early 1960's under the strong military rule of General Sarit Thanarat, the starting point of the development era for Thailand. The two factors result in too much centralization of decision-making power in the cabinet.

Justified by the need accelerated development efforts, the Thai bureaucracy expanded rapidly from the 1960's to the early 1980's, with greater work duplication rapid increase in the number of personnel. By the early 1980's, almost half of all graduates were employed by the public sector, and civil servants' pay amounted to almost 40% of government revenue. The situation had direct impact on the government's ability to raise the salary of its personnel to be comparable with those in the private sector, which went from strength to strength as a result of rapid economic growth, particularly since the mid-1980's. The end result has been the defection from the public sector as well as inability to recruit qualified persons to serve the sector's need. In addition, it can lead to rent seeking behavior on the part of public sector employees, through over-rigid bureaucratic control, leading to higher service costs to the private sector and the public and less efficient economic system overall.

Intervention by politicians has also hampered the effectiveness of the civil service. Constant political intervention in administrative works is partly due to the power given to the cabinet by the constitution that the "Cabinet is responsible for general public administration". So the line between political responsibility and administrative responsibility is unclear. In addition, the amount of works to be scrutinized by each cabinet session becomes

overwhelming, leading to long delays in the decision making process, as well as ineffective policy making and the inability to anticipate and respond to rapid changes in the economic and social environment.

Last but not least, the current budgetary process is not conducive to the promotion of efficiency. This is because the process focus too much on the inputs for administration, while paying too little attention to the outcomes of administration. While it has been argued that this is necessary in order guard against possible corruption in the utilization of the budget, the result has been that, in effect, those who can command the most input are rewarded, irrespective of whether those inputs lead to desired outcome, while there is little incentive to minimize input use and increase efficiency.

Suggested Key to Reform

It is clear that there currently exists a wide gap between the current and desirable roles and functions of the public sector currently. As the public sector is a gigantic system, change is difficult. Without thorough examination and well thought out plan to tackle the problems systematically, together with a tactful approach, attempts to "move" the system in the desired directions can lead to strong internal opposition. Under such circumstance the reform of public sector can take shape only through a sense of crisis by a majority of the civil servants themselves. At the same time, in order to reduce resistance, civil servants must be assured that the proposed reforms are in the spirit of a win-win solution, with almost everyone becoming better off. Apart from the win-win principle, a second principle to ensure a dynamic force for change from within through designing incentive schemes that will be consistent with efficiency improvement is also essential.

Five "keys" that can trigger effective reform are suggested as follows:

1. Equalize public and private sector pay.

The long-term aim must be to make earnings in public sectors comparable to those in the private business sector. Currently, it is found that average pay in the public sector is about 2.66 times less than in private sector for comparable jobs. Unless this is seriously rectified, problems concerning the quality of civil servants, and rent seeking behavior that hamper the efficiency of the economy and put added burden on the people will become ever more serious. From studying the trend in government revenue, and carrying out various simulation exercises, it is concluded that a feasible scenario is to target raising civil service pay to be equivalent to the private sector by the end of the 10th Plan (2011), while at the same time reduce the number of civil servants by about one third by 2011 compared to the current level.

2. Use of budgetary process that stress successful outcomes rather than inputs.

This could be introduced in the relatively short-term (possibly as a pilot project to begin with). The new process stresses rewarding those units within the bureaucracy that can attain effective outcomes, especially if input costs (or personnel) can be reduced. This will lead to rewards that go hand in hand with benefits to the public and the country, rather than

the perverse situation that is often the case at present. At the same, the system that stresses outcomes would be a good foundation for clearly separating the role of the politicians from the role of the bureaucracy. The role of politicians would be to specify the target outcomes that are expected from the various departments or ministries under their control, while civil servants will serve to deliver the targets. In this way, the performance of civil servants becomes more transparent, depending on whether they can attain the set targets. Of course, they must also be given management flexibility rather than be tied down by numerous rules and regulations-as at present. Being more transparent, this will also be a protection for civil servants against political whim.

This system that stresses outcomes, and performance will also serve to develop the political system. Currently, government policies are usually vague, and often inconsistent. Once the policy is formulated, politicians then usually pass the specification of clear performance targets that the various ministry should achieve, and become more interested in the inputs that the ministry can command. With the new system, politicians will need to think harder about policy issues, which targets are feasible, which ones conflict with each other, which ones should have high priorities etc. In fact, by nature, this should precisely be the role of politicians. They represent the people, consisting of numerous groups with diverse and often conflicting interests, and it is part of their role to make clear choices and trade off that balances the needs of the diverse groups that they represent.

3. Decentralization and role reduction through partnership creation.

As the country develops, the capability of the people to understand and shape the development direction that have direct impacts on their lives increase. Under such conditions, the public sector can no longer maintain a know all and do all attitude. The potential of the people and other institutions outside the public sector need to be utilized for effective development. Power needs to be decentralized, as well as partnerships developed between the public sector and grass root organizations, as well as institutions outside the public sector among themselves, whether the private sector, NGOs and various people organizations.

4. Political reform.

While the process of political reform is now taking shape in the form of rewriting the new constitution as well as related organic laws, one should take this opportunity to more clearly distinguish the role of politicians and regular government officials. Instead of stipulation that the "Cabinet is responsible for general administration" as has been the case in past constitutions including the present one, it could state that the "Cabinet is responsible for policy formulation and to regulate public administration according to the stated policies". Another clause could also state that the "civil servants must perform their duties strictly according to the policies under the regulation of the Cabinet, while the Cabinet has no role in direct administration".

5. Smaller and more diverse units within the bureaucracy.

Smaller and more diverse units within the bureaucracy with clearly defined roles will improve the career path of civil servants. Used together with the other keys for change above, this could lead to a momentum for change. Large units will want to reduce their size as it will benefit upward mobility. This can create a force for dynamic change from within the system. Of course, if the public sector remains input bound, this is unlikely to be successful, as size usually imply larger inputs. So other changes must also be introduced, especially the change in the budgetary system suggested earlier.

If these various keys for change can be implemented (obviously with much more detailed specifications), and if the large majority of civil servants see the need for change, for a serious renewal of the civil service, so that it can once again become the pillar of strength for the country's development. Then the future vision that has been specified for the country could be truly realized.

สรุป

การพัฒนาประเทศในอนาคต

จากการเฉลิมฉลองเนื่องในวโรกาสมหามงคลกาญจนาภิเษก ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชฯ มหาราช ได้ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี เป็นที่ประจักษ์ว่าการพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปี ที่ผ่านมามีผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ายังมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอยู่มากมาย แต่ประเทศไทยก็ได้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ มาด้วยดี อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจไทยในปี 2539 ก็เป็นสิ่งชี้ชัดว่า ผลสำเร็จที่ผ่านมามองไม่สามารถรับประกันว่าประเทศจะพัฒนาไปได้ดีในอนาคตโดยอัตโนมัติได้ จากภาพของระบบเศรษฐกิจเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีความแข็งแกร่งและขยายตัวได้ดีอย่างมีเสถียรภาพ ได้ตกต่ำลงอย่างน่าเป็นห่วง ภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งปี คำถามมีอยู่ว่าประเทศไทยจะสามารถพัฒนาไปได้ดีในอนาคตดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตหรือไม่ โดยเฉพาะในสภาวะที่โลกมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นและเสรี คำตอบนั้นคงขึ้นอยู่กับศักยภาพทางด้านต่างๆ ของประเทศ ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด รวมทั้งภาครัฐ ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญขึ้นนำการพัฒนาประเทศด้วยดีในอดีต จะสามารถทำหน้าที่นำประเทศไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ โดยเป็นส่วนเสริมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยมีปัญหาพอสมควรในช่วงนี้ แต่ศักยภาพของไทยยังมีอยู่อีกมาก ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยมาจากพื้นฐานของสังคมไทย ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของประเทศ การที่ประเทศให้ความสำคัญต่อปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความแข็งแกร่งของภาคเอกชน ตลอดจนศักยภาพของภาคเกษตร ดังนั้นในวิสัยทัศน์ของประเทศ จึงได้ตั้งเป้าให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาในมิติต่างๆ ไปถึงระดับที่ใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบันภายในปี 2563 และได้รับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์ไว้ 5 ด้าน ซึ่งส่วนใหญ่ก็สอดคล้องกับแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 คือ 1) การปรับปรุงและการปฏิรูปการศึกษา 2) การป้องกันมิให้เกิดวิกฤติการณ์ทางสังคมที่รุนแรง 3) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน 4) การพัฒนาการเมืองและภาคราชการ และ 5) บทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก

โดยเป็นการเสริมยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในรายงานได้เสนอแนวคิดเพิ่มเติมไว้ 5 ประการ ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาทและวิธีการทำงานของภาคราชการด้วย คือ 1) การเสริมสร้างความเสรี และการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ โดยภาครัฐเองไม่ควรเป็นส่วนทำให้ประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจด้อยลง 2) การดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด โดยนโยบายต่างๆ ต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน 3) การเสริมศักยภาพของประชาชนให้สามารถสร้างอนาคตที่ดีได้ในระบบเศรษฐกิจเสรี เป็นภาระเร่งด่วนในช่วงที่ขีดความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตลดน้อยลง 4) การให้ประชาชนที่พหุมีรายได้รับการจากบริการของรัฐอย่างเต็มที่ ควบคู่ไปกับการช่วยผู้ที่ยังมีรายได้น้อยอย่างเต็มที่ โดยที่ไม่ควรจุนเจือผู้ที่มีรายได้ดีสามารถรับภาระเองได้ เป็นการช่วยให้ภาครัฐลดขนาดลงได้ง่ายขึ้น และมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่องานอื่นๆ ที่มีความจำเป็น 5) ใช้ประโยชน์จากศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนามากขึ้น โดยรัฐต้องเลิกทำหน้าที่เป็นผู้ที่รู้ดีอยู่แต่ผู้เดียว มีการพินิจกำลังกับส่วนต่างๆ ของสังคมมากขึ้น

บทบาท หน้าที่ และภารกิจของภาคราชการในอนาคต

ในการที่นำประเทศให้สามารถพัฒนาไปได้ดีในอนาคต ภาคราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการและตัวข้าราชการ จะต้องได้รับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ในฐานะที่เป็นกลไกที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับฝ่ายการเมือง นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สังคมและระบบสวัสดิการของสังคม

อย่างไรก็ตาม ภาคราชการนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการรวมของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ภาคราชการ (รวมฝ่ายการเมืองด้วย) ภาคประชาชน และภาคธุรกิจเอกชน โดยที่ทั้งสามภาคนั้นจะต้องทำงานในลักษณะที่เป็นการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน แทนที่จะเป็นการแย่งงานกันทำหรือแข่งกัน ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความสูญเสียแทนที่จะเป็นผลดีต่อส่วนรวม

ภาคราชการควรจะมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ภาพรวมและกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม รวมทั้งไม่สร้างผลกระทบในทางลบให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันภาคราชการก็มีหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านการเงินและกฎระเบียบกติกามาให้แก่ภาคประชาชน ในการผลิตบริการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง การแบ่งงานและการประสานการทำงานในลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารภายในทั้งระบบสูงสุด

โดยสรุป ภาคราชการในอนาคตควรมีลักษณะดังนี้

1. เน้นการให้บริการที่มีคุณภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอน
2. จะต้องมีการสร้างที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ตลอดจนสามารถปรับการทำงานได้รวดเร็ว เพื่อตอบสนองกับสถานการณ์และนโยบายที่ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

3. จะต้องบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดในขณะที่ได้รับผลสำเร็จสูงสุด
4. จะต้องเน้นการออกกฎระเบียบดูแลเพื่อความเป็นธรรมในการแข่งขัน และความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งสร้างระบบจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดมลภาวะน้อยที่สุด โดยที่องค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลควรจะเป็นองค์กรที่มีผลประโยชน์จากการทำหน้าที่นั้นๆ โดยตรง เช่น องค์กรทางวิชาชีพต่างๆ โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำองค์กรเหล่านั้น รวมทั้งเป็นผู้ออกไปรับรองการทำงานขององค์กรเหล่านั้น
5. ให้บริการทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ตลอดจนการสร้างตาข่ายนิรภัยทางสังคมให้แก่ผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ รวมทั้งให้โอกาสเป็นพิเศษแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนผู้ที่พิการทางด้านกายภาพ จิตใจ และสติปัญญา ผ่านหน่วยงานที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือแนะนำให้การสนับสนุนทางการเงิน กำกับดูแล รวมทั้งให้การรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น และประชาชนที่มีรายได้ดีต้องรับภาระต้นทุนในบริการที่ได้รับอย่างเต็มที่ โดยรัฐเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ยังมีรายได้น้อย

ทางด้านตัวของข้าราชการเองนั้น ควรที่จะต้องมีความสมบัติที่พึงประสงค์ดังต่อไปนี้

1. มีทัศนคติที่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก
2. มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณแห่งอาชีพ
3. มีพื้นฐานทางการศึกษาดีประกอบกับการมีประสบการณ์สูง
4. มีทัศนคติเป็นผู้รับใช้ประชาชน

สภาพปัญหาของภาคราชการในปัจจุบัน

ในปัจจุบันระบบราชการยังมีปัญหาอยู่มากมาย เช่น อำนาจในการบริหารและตัดสินใจยังมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าส่วนกลาง หน่วยงานราชการจำนวนมากมีขนาดใหญ่ ทำงานซ้ำซ้อน และมีการบริหารราชการที่ขาดประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบราชการไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รายได้ของข้าราชการห่างจากในภาคเอกชนมาก โดยในระดับ C10-C11 รายได้ภาคราชการน้อยกว่าภาคเอกชนมากกว่า 4 เท่าตัว โดยเฉพาะ ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่นิยมเข้ารับราชการ และยังเป็นแรงจูงใจไปสู่พฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจอีกด้วย ทัศนคติในการทำงานในภาคราชการยังเน้นการควบคุมเป็นหลัก เพราะสอดคล้องกับการมีอำนาจของตัวข้าราชการ และอาจจะนำมาใช้เป็นช่องทางหาผลประโยชน์ได้ ในส่วนของตัวข้าราชการเอง มีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี และจิตวิญญาณในการให้บริการต่อประชาชนยังมีไม่มากเท่าที่ควร

จากระบบที่เป็นอยู่ ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้ภาคราชการและตัวข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามความคาดหวังของสังคมได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเพิ่มเติมที่เกิดจากการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมากเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานทางด้านนโยบาย มีการก้าวก่ายงานระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ และเปิดโอกาสต่อการแทรกแซง

เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และส่งผลให้นโยบายทางเศรษฐกิจไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถบริหารงานได้อย่างฉับไวพอที่จะแก้ไขปัญหา หรือสนองตอบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ระบบการจัดสรรงบประมาณที่เน้นการควบคุมปัจจัยการผลิต (input) อย่างละเอียด โดยไม่ได้เน้นการตรวจวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อความคล่องตัวในการบริหารงานของภาคราชการ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันยังมีความแตกต่างอยู่ค่อนข้างมาก ระหว่างความคาดหวังจากภาคราชการและตัวข้าราชการที่จะให้ทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารประเทศ ในยามที่ต้องการการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางบรรยากาศของการแข่งขันที่สูง ที่สำคัญก็คือจะสามารถลดความแตกต่างระหว่างความคาดหวังเหล่านี้กับสภาพความจริงที่ดำรงอยู่ให้เข้าใกล้กับจุดที่ได้รับการคาดหวังมากที่สุดได้อย่างไร เพราะทางเลือกอีกทางหนึ่งคือลดระดับของความคาดหวังนั้น ซึ่งก็หมายถึงการลดความคาดหวังในผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศในอนาคตลงเป็นอย่างมาก

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับเปลี่ยน

เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่ มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆ ของสังคมอยู่มากมายหลายด้าน มีกฎระเบียบที่หลากหลาย ยุ่งยาก และสลับซับซ้อน และมีปัญหาอุปสรรคอยู่มากมาย การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเรื่องที่ยาก และอาจจะมีกระแสต่อต้านมากถ้าทำอย่างไม่รอบคอบ ดังนั้นจึงได้เสนอหลักการสองประการในการปฏิรูประบบราชการ คือในประการแรก จะต้องพยายามทำให้ทุกคนสามารถได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง (win-win solution) และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงจะต้องเป็นไปในทางที่สร้างแรงจูงใจให้สอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพ หรือที่อาจจะเรียกง่ายๆ คือเป็นระบบที่ทำดีได้ดี

ส่วนกฎเกณฑ์ที่น่าจะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการได้อย่างจริงจังคือ

1. การปรับเงินเดือนภาคราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชน

ปัจจุบันรายได้ของข้าราชการน้อยกว่ารายได้ในภาคเอกชนในตำแหน่งที่คล้ายกันถึง 2.66 เท่าโดยเฉลี่ย ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจะก่อให้เกิดผลเสียมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งทางด้านคุณภาพของบุคลากรที่มีอยู่ในระบบราชการ และทั้งแรงจูงใจสุภฤทธิกรรมของตัวข้าราชการเองที่ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจด้อยประสิทธิภาพลง จากการวิเคราะห์แนวโน้มรายได้ของรัฐในอนาคต มีความเป็นไปได้ในเชิงงบประมาณที่จะปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนภายใน 15 ปี โดยจำนวนข้าราชการในปี 2554 จะต้องน้อยกว่าในปัจจุบันประมาณหนึ่งในสาม

2. การนำระบบการประเมินผลงานมาใช้ควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลงาน

เป็นวิธีการที่ช่วยวัดประสิทธิภาพของหน่วยราชการ และสามารถนำมาใช้เพื่อให้แรงจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักการ “ทำดีได้ดี” ในเวลาเดียวกันจะเป็นกฎเกณฑ์สำคัญในการแยกภาระหน้าที่ระหว่าง

ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายของผลงานที่ต้องการ และฝ่ายข้าราชการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายมีความโปร่งใสดำเนินการโยกย้ายตำแหน่ง “เพื่อความเหมาะสม” หรือเพราะ “ไม่สามารถสนองตอบนโยบาย” มีความชัดเจนขึ้นว่าจริงหรือไม่ ในเวลาเดียวกันจะช่วยให้การพัฒนาฝ่ายการเมืองด้วย โดยฝ่ายการเมืองต้องให้ความสำคัญแก่เรื่องวิชาการมากขึ้น เพื่อสามารถกำหนดเป้าหมายของผลงานที่เหมาะสมและเป็นไปได้ แทนที่จะเขียนนโยบายอย่างลอยๆ และเมื่อถึงเวลาปฏิบัติหน้าที่ก็สนใจอยู่เฉพาะกับปัจจัยการผลิต (input) แทนที่จะสนใจผลสำเร็จของงานอย่างแท้จริง

3. การกระจายอำนาจการบริหาร

เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น รวมทั้งจังหวัดประชาชน และองค์กรต่างๆ นอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วม และมีหุ้นส่วนในการพัฒนามากขึ้น ซึ่งก็เป็นแนวหลักประการหนึ่งในการที่จะนำความคิดที่จะ “พัฒนาคนและสังคม” ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ

4. การปฏิรูปการเมือง

การปฏิรูปการเมืองมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปราชการอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือการที่ธุรกิจการเมืองเข้ามาแทรกแซงข้าราชการประจำ หรือร่วมมือกันเพื่อหาผลประโยชน์ ซึ่งก็นำไปสู่การซื้อเสียงเพื่อเข้ามามีอำนาจทางการเมืองต่อไป ล้วนมีผลต่อพฤติกรรมในระบบราชการทั้งสิ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ควรมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นมาใหม่

5. การปรับเปลี่ยนให้หน่วยราชการมีความหลากหลายและเล็กลง

เป็นการทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวขึ้น และเป็นการสร้างแรงจูงใจในระบบให้ข้าราชการมีโอกาสก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงได้ง่ายขึ้น ถ้านำมาปฏิบัติรวมกับกฎแฉตัวอื่น จะสามารถสร้างกระแสของวงจรพลังผลักดัน การเปลี่ยนแปลงจากภายในได้ (Force for Dynamic Change from Within) แทนที่จะมีพลังขัดขวางจากภายใน ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก

โดยรวม ถ้าสามารถนำเอากฎแฉต่างๆ ไปปฏิบัติ โดยข้าราชการในระบบโดยส่วนใหญ่มีความตื่นตัว มีความต้องการที่จะฟื้นฟูสถานภาพของระบบราชการให้กลับมาเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่ง มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพและคุณธรรมสูง ตลอดจนมีผลตอบแทนที่ทำให้ข้าราชการสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรี ก็เป็นที่เชื่อว่าการปฏิรูประบบราชการจะเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง และประเทศไทยจะยังสามารถพัฒนาต่อไปได้ดี ดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

บทที่ 1

การพัฒนาประเทศในอนาคต

ในช่วงปี 2539 ได้มีกิจกรรมมากมายที่ทบทวนผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งของการเฉลิมฉลองเนื่องในวโรกาสมหามงคลกาญจนาภิเษกที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ มหาราช ได้ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี และเป็นที่ประจักษ์ว่า การพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ายังมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอยู่มากมาย แต่ประเทศไทยก็ได้สามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ มาด้วยดี¹

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจไทยในปี 2539 ก็เป็นสิ่งชี้ชัดว่า ผลสำเร็จที่ผ่านมาคงไม่สามารถรับประกันว่าประเทศจะพัฒนาไปได้ดีในอนาคตโดยอัตโนมัติได้ จากภาพของระบบเศรษฐกิจเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีความแข็งแกร่งและขยายตัวได้ดีอย่างมีเสถียรภาพ ได้ตกต่ำลงอย่างน่าเป็นห่วงภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งปี คำถามมีอยู่ว่าประเทศไทยจะสามารถพัฒนาไปได้ดีในอนาคตดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตหรือไม่ โดยเฉพาะในสภาวะที่โลกมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นและเสรี คำตอบนั้นคงขึ้นอยู่กับศักยภาพทางด้านต่างๆ ของประเทศ ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด รวมทั้งภาครัฐ ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญชี้้นำการพัฒนาประเทศด้วยดีในอดีต จะสามารถทำหน้าที่นำประเทศไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่ โดยเป็นส่วนเสริมความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเองมีปัญหามากมาย ทั้งปัญหาของระบบการเมือง ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการปฏิรูปอยู่ในขณะนี้ และปัญหาของระบบราชการ ซึ่งอ่อนแอลงมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งทางด้านความเหลื่อมล้ำของรายได้เมื่อเทียบกับภาคเอกชน ทางด้านคุณภาพของบุคลากรที่มีปัญหาสมองไหล และผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่นิยมเข้าสู่ระบบ ทางด้านการทำงานในหลายๆ ส่วน ซึ่งแทนที่จะเป็นส่วนเสริมความแข็งแกร่งของประเทศ กลับมีพฤติกรรมที่สวนทางกัน ตลอดจนระบบแรงจูงใจในภาคราชการ ที่ยังไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ผู้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร และอาจจะให้ประโยชน์ต่อผู้ที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจอ่อนแอลงมากกว่า รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง

¹ เช่น ดู Siamwalla (1996)

ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ยังไม่ได้แบ่งภาระหน้าที่กันชัดเจน มีการแทรกแซงการทำงานจากทางฝ่ายการเมืองอยู่มาก รวมทั้งการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ ปัญหาเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง มิฉะนั้นการพัฒนาประเทศในอนาคตคงจะไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเช่นในอดีต

รายงานนี้แยกออกเป็น 4 บท บทแรกจะเสนอข้อคิดกว้างๆ เกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งจะมีผลต่อภาระหน้าที่ของภาครัฐในอนาคตด้วย บทที่ 2 เป็นการขยายความถึงบทบาท หน้าที่ และภารกิจของภาคราชการในอนาคต บทที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาของภาคราชการในปัจจุบัน และบทสุดท้ายเป็นข้อเสนอเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบราชการให้มีประสิทธิภาพพอที่จะนำการพัฒนาประเทศไปสู่ความสำเร็จในอนาคตได้

1.1 ความสำเร็จของการพัฒนาในอดีต

เนื่องจากได้มีการทบทวนผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศในช่วง 50 ปีที่ผ่านมาอยู่มาก ทั้งการวิจัยและบทความต่างๆ ในอดีต รวมทั้งที่เป็นส่วนของกิจกรรมในการเฉลิมฉลองปีกาญจนาภิเษกด้วย ไม่มีความจำเป็นต้องกล่าวถึงความสำเร็จของการพัฒนาประเทศในอดีตมากนัก ในเอกสารวิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย² ได้สรุปผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศไว้หลายประการคือ

1. ประเทศมีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคง โดยที่ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการรวมประชากรหลายเชื้อชาติ ศาสนา มาเป็นหนึ่งเดียวกันได้ และสามารถฝ่าฟันอุปสรรคที่อาจจะบั่นทอนความมั่นคงของชาติมาได้ โดยเฉพาะภัยคุกคามที่มาจากการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในอดีต

2. ระบบการปกครองพัฒนามาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถึงแม้ว่ายังมีความไม่พอใจในระบบการเมืองอยู่มาก จนเกิดการตื่นตัวและมีการชุมนุมการที่จะปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง แต่ระบบการเมืองในปัจจุบันก็นับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าในอดีตมาก และมีความตื่นตัวจากประชาชนที่จะพัฒนาระบบการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสากลให้ได้ โดยเฉพาะในส่วนของการประพุดิตตนของผู้ที่เข้ามาสู่ระบบการเมือง

3. ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากกว่า 17 เท่าในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา โดยสามารถรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไว้ได้ดี ไม่เคยประสบกับวิกฤติทางด้านเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจที่รุนแรงจนถึงขั้นที่ทำให้ประเทศต้องตกอยู่ในภาวะถดถอยต่อเนื่องนานๆ ดังเช่นหลายประเทศในโลกเคยประสบมาแล้ว ปัจจุบันเศรษฐกิจไทยมีระดับการพัฒนาอยู่ในระดับปานกลางและใกล้ที่จะเข้าสู่กลุ่มประเทศที่มีการพัฒนาในระดับสูงปานกลาง (Upper-Middle Income Country) ตามการแบ่งกลุ่มของธนาคารโลก

² คณะอนุกรรมการโครงการเศรษฐกิจไทยในสากล “วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย” พฤษภาคม 2539

4. ภาวะความยากจนลดลงเป็นอย่างมาก เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่ดีในอดีต ผู้ที่มีชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าขีดเส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505 มาเป็นร้อยละ 13.7 ในปี 2535
5. มีการกระจายบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อย่างกว้างขวาง ประชาชนเกือบทั้งประเทศได้รับการการศึกษาและสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน มีระดับของการอ่านออกเขียนได้ที่สูง และอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการกระจายโครงข่ายการขนส่ง ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม ไปสู่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศอย่างกว้างขวาง
6. ประเทศมีบทบาทในสังคมและเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ประเทศไทยได้พัฒนามาเป็นแหล่งธุรกิจที่สำคัญของภูมิภาคและของโลก มีการเชื่อมโยงทางธุรกิจกับนานาประเทศอย่างมาก เป็นแหล่งลงทุนที่สำคัญของบริษัทต่างชาติ และในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยก็ได้มีบทบาทมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในเวทีต่างๆ ของสังคมโลก

ความสำเร็จต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้เกิดขึ้นด้วยปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเอกลักษณ์ต่างๆ ของสังคมไทย คุณภาพของทรัพยากรของชาติ และความหลากหลายและความแข็งแกร่งของภาคเอกชน แต่เป็นที่แน่ชัดว่าความสำเร็จต่างๆ นั้น ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบราชการของไทยในอดีตเป็นอย่างมาก ในช่วง 64 ปี หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 ได้มีรัฐบาลทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งมาแล้ว 53 รัฐบาล อายุของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคือประมาณ 1 ปี 3 เดือน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งเช่นนี้ ถ้าไม่มีระบบราชการที่จะสามารถให้ความต่อเนื่องในทิศทางการพัฒนาประเทศ และแนวทางปฏิบัติที่จะช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชน คงยากที่ประเทศไทยจะสามารถพัฒนามาถึงจุดนี้ได้ โดยทั่วไปแล้ว ในอดีต ภาควิชาการประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพสูง เป็นอาชีพที่มีศักดิ์ศรี สามารถถึงปัญญาชนในระดับแนวหน้าเข้าสู่ระบบได้ สามารถทำหน้าที่ในการยกระดับการพัฒนาประเทศ จากระดับที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ช่วยตนเองได้น้อย มาจนประเทศมีความเจริญอยู่ทุกวันนี้

1.2 ภาวะชนเขาในปี 2539

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศในอดีตย่อมสร้างความมั่นใจว่า ประเทศไทยจะสามารถพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้เป็นอย่างดี ระหว่างปี 2529-2538 เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 9.8 ต่อปี ถึงแม้ว่าในระยะหลังการขยายตัวได้ชะลอลงบ้าง แต่ก็สามารถขยายตัวได้โดยเฉลี่ยร้อยละ 8.2 ต่อปีระหว่างปี 2533-2538 ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 มีผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำอย่างกว้างขวาง ถือว่าเป็นแผนฯ ที่มีส่วนร่วมจากกลุ่มต่างๆ มากที่สุดในประวัติศาสตร์ของการทำแผนชาติ และการระดมความคิดจากคนกลุ่มต่างๆ โดยทั่วไปมองในแนวเดียวกันว่าเศรษฐกิจไทยคงยังจะสามารถขยายตัวได้ดีในช่วงแผนฯ 8 จนได้สู่ในแผนฯ ว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน” อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจในปี 2539 ได้เปลี่ยนแปลง

อย่างรวดเร็ว การส่งออกเกือบจะไม่ขยายตัวเลย ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ระบบเศรษฐกิจซบเซาลงมาก และธุรกิจต่างๆ ถูกกระทบมาก และบางกลุ่มมีปัญหาหนี้สินที่รุนแรง

การที่ระบบเศรษฐกิจได้พลิกโฉมมาสู่ภาวะซบเซาภายในเวลาไม่ถึง 1 ปีนี้ เป็นสิ่งเตือนสติที่ดีว่า ความสำเร็จในอดีตนั้นคงไม่สามารถรับประกันว่าการพัฒนาต่อไปในอนาคตจะดำเนินการไปได้ดีโดยอัตโนมัติ ภาวะการแข่งขันในโลกเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทุกประเทศในโลกพยายามที่จะใช้ศักยภาพของตนเองในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ โดยศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในอดีต ไม่ว่าจะเป็นประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (NICS) หรือแม้กระทั่งของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลายประเทศเน้นการพัฒนาโดยใช้อุตสาหกรรมส่งออกเป็นตัวนำ และสำหรับประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าประเทศไทย ก็เน้นการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิต (Labor Intensive Products) โดยมุ่งที่จะแย่งตลาดของไทยและประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับไทย เหตุการณ์ในปี 2539 ชี้ให้เห็นว่าหลายประเทศที่อยู่ในระดับการพัฒนาต่ำกว่าไทยได้ประสบผลสำเร็จในการแย่งชิงตลาดของไทยไปไม่น้อย

การแข่งขันในตลาดโลกที่รุนแรงขึ้น ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ถ้าย้อนหลังกลับไปในอดีต ก่อนปี 2528 การส่งออกของไทยส่วนใหญ่ยังเป็นสินค้าภาคเกษตร (ดูตารางที่ 1.1) ปี 2528 เป็นปีที่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรและในช่วงนั้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวเร็วมาก โดยที่เมื่อถึงปี 2533 การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมีมูลค่าสูงกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรถึงเกือบ 4 เท่าตัว (ตารางที่ 1.2) ในช่วงแรกที่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว สินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิต ในปี 2532 มูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตจะมีมูลค่าสูงกว่าสินค้าเทคโนโลยีระดับปานกลางและสูงถึงเกือบสองเท่าตัว แต่ระหว่างปี 2532-2538 การส่งออกสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก จนในปี 2536 มูลค่าการส่งออกสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงแซงมูลค่าการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตเป็นครั้งแรก ในปี 2538 มูลค่าการส่งออกสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงจะมากกว่ามูลค่าสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตประมาณ 1.38 เท่า และถ้าดูการส่งออกในช่วง 7 เดือนแรกของปี 2539 มูลค่าการส่งออกสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงจะมากกว่ามูลค่าสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตถึง 1.75 เท่า

ในปี 2539 สินค้าส่งออกของไทยที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตถูกแย่งชิงตลาดจากประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าไทย รวมกับปัญหาในการส่งออกสินค้าประมงของไทย ทำให้การขยายตัวของการส่งออกในช่วง 9 เดือนแรกเกือบจะไม่ได้ขยายตัวจากช่วงเดียวกันของปี 2538 เลย ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด

ตารางที่ 1.1 มูลค่าการส่งออก 2523-2529

หน่วย : ล้านบาท

	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529
1. เกษตร	62,506	72,998	73,150	66,484	78,292	73,398	79,397
2. ประมง	5,547	6,632	7,636	8,225	8,684	10,590	14,853
3. ป่าไม้	70	143	102	109	104	365	620
4. เหมืองแร่	15,420	11,814	9,824	6,806	7,588	10,126	6,283
5. อุตสาหกรรม	43,065	54,743	63,025	61,358	76,095	95,615	127,012
6. อื่นๆ	6,589	6,671	5,811	3,490	4,474	3,272	3,060
รวมการส่งออก	133,197	153,001	159,728	146,472	175,237	193,366	231,255
สัดส่วน (%)							
1. เกษตร	46.93	47.71	45.80	45.39	44.68	37.96	34.33
2. ประมง	4.16	4.33	4.78	5.62	4.96	5.48	6.42
3. ป่าไม้	0.05	0.09	0.06	0.07	0.06	0.19	0.27
4. เหมืองแร่	11.58	7.72	6.15	4.65	4.33	5.24	2.72
5. อุตสาหกรรม	32.33	35.78	39.46	41.89	43.42	49.45	54.92
6. อื่นๆ	4.95	4.36	3.64	2.38	2.55	1.70	1.33
รวมการส่งออก	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย Monthly Bulletin, มิถุนายน 2529.

ตารางที่ 1.2 มูลค่าการส่งออก: 2532-2539 (ล้านบาท)

	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2538 7 เดือนแรก	2539 7 เดือนแรก
กลุ่ม 1									
สินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิต	177,527	184,554	223,449	239,351	257,203	300,660	343,154	195,976	175,492
อัตราการขยายตัว (%)		3.96	21.08	7.12	7.46	16.90	14.13		-10.45
กลุ่ม 2									
สินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูง	90,182	130,294	176,314	224,169	281,443	379,145	473,142	254,468	306,247
อัตราการขยายตัว (%)		44.48	35.32	27.14	25.55	34.71	24.79		20.35
สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ	86,445	125,547	153,425	170,866	213,911	242,986	335,074	183,860	188,664
อัตราการขยายตัว (%)		45.23	22.21	11.37	25.19	13.59	37.90		2.61
รวมสินค้าอุตสาหกรรม	354,154	440,395	553,244	634,420	752,590	922,843	1,151,409	634,304	670,413
อัตราการขยายตัว (%)		24.35	25.62	14.67	18.63	22.62	24.77		5.69
สินค้าเกษตร	118,508	100,003	109,278	123,810	110,695	129,559	160,312	98,246	100,023
อัตราการขยายตัว (%)		-15.61	9.27	13.30	-10.59	17.04	23.74		1.81
สินค้าประมง	28,538	32,507	43,704	48,793	55,689	67,903	71,190	39,260	34,586
อัตราการขยายตัว (%)		13.91	34.44	11.64	14.13	21.93	4.84		-11.91
อื่นๆ	15,115	16,908	19,459	17,655	16,921	17,347	23,439	13,447	16,589
อัตราการขยายตัว (%)		11.86	15.09	-9.27	-4.16	2.52	35.12		23.37
รวมสินค้าส่งออก	516,315	589,813	725,755	824,718	935,917	1,137,713	1,406,403	785,257	821,606
อัตราการขยายตัว (%)		14.24	23.05	13.64	13.48	21.56	23.62		4.63

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย Monthly Bulletin ฉบับต่างๆ

สิ่งที่เกิดขึ้นในปี 2539 นี้ ทำให้ต้องคิดกันอย่างมากถึงศักยภาพของเศรษฐกิจไทย ที่จะสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ถ้าประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าไทยสามารถผลิตสินค้าที่ไทยขายในต่างประเทศได้ ในคุณภาพและความแน่นอนใกล้เคียงกับไทย ต้นทุนของประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าไทยน่าจะถูกกว่าต้นทุนของไทยมาก โดยเฉพาะประเทศเหล่านั้นมีค่าแรงที่ถูกกว่าค่าแรงของไทยมาก ถ้าเป็นเช่นนั้น คงแน่นอนว่าผู้ซื้อจะหันไปซื้อจากประเทศที่ถูกกว่าไทยแน่นอน ซึ่งสิ่งนี้ก็ได้ปรากฏชัดในปี 2539 แล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นไม่ได้หมายความว่าประสิทธิภาพในการผลิตของไทยต่ำ แต่หมายความว่าประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศอื่นก็ใกล้เคียงกับไทย แต่ต้นทุนเขาถูกกว่าเนื่องจากประเทศเหล่านั้นยังจนกว่าประเทศไทย ในสภาพเช่นนี้ เป็นที่แน่ชัดว่า ประเทศไทยจะต้องลงไปหาลูกค้าที่ประเทศที่ครองตลาดอยู่ในปัจจุบันเป็นประเทศที่มีระดับรายได้สูงกว่าไทย ถ้าไทยสามารถผลิตสินค้าประเภทนั้นได้ในคุณภาพที่ใกล้เคียงกับประเทศเหล่านั้น โอกาสที่ไทยจะได้เปรียบทางด้านราคามีอยู่มาก เนื่องจากประเทศไทยยังอยู่ในระดับการพัฒนาที่ต่ำกว่า ถ้าพิจารณาการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการส่งออกสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูง (เช่น คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน เครื่องใช้ไฟฟ้า แผงวงจรไฟฟ้า และเครื่องยนต์ไฟฟ้า) ก็คงเป็นเพราะไทยสามารถแย่งตลาดบางส่วนจากประเทศที่มีระดับความเจริญสูงกว่า

ถึงแม้ว่าสินค้าส่งออกเทคโนโลยีระดับกลางและสูงยังพอที่จะขยายตัวได้ดี แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาวะการแข่งขันในตลาดโลก ทำให้ต้องระมัดระวังและติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ความได้เปรียบของไทยในการส่งออกสินค้าที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตได้หมดไปในระยะเวลาเพียงแค่ 10 ปี ถ้าไม่ระมัดระวังให้ดี ความเป็นไปได้ที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกจะทำให้ความได้เปรียบของไทยในสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงบางชนิดที่มีอยู่ในปัจจุบันหมดไปภายในเวลาไม่ถึง 10 ปี และถ้าการส่งออกของไทยไม่สามารถเป็นตัวนำการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจได้ในอนาคต จะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเมืองการทำหรือเรื่องเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศอีกมาก ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ สำหรับการยกระดับเทคโนโลยีของประเทศ หรือสำหรับการขยายฐานการผลิต ถ้าการส่งออกไม่สามารถขยายตัวได้ดีในอนาคต ปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่จะนำมาใช้สำหรับการนำเข้าจะทวีความรุนแรงขึ้น

ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี 2539 เป็นสิ่งที่มาสมทบกับปัญหาอื่นๆ ของประเทศที่มีอยู่มากมายหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการพัฒนาคน ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน หรือแม้กระทั่งปัญหาความเป็นวัตถุนิยมของสังคม และเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดและรวดเร็ว เพราะถ้าเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะที่ตกต่ำหลายปีติดต่อกัน ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหของสังคม และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะมีจำกัดมากขึ้น ถ้าเป็นเช่นนั้น คำกล่าวในแผนฯ 8 คงจะต้องเปลี่ยนมาเป็น “เศรษฐกิจไม่ดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืนแน่”

1.3 ศักยภาพและวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศ

ถ้าถามกลุ่มคนต่างๆ ว่าประเทศไทยมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปได้ดีในอนาคตดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีตหรือไม่ เชื่อว่าคนส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่าประเทศไทยน่าจะทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทยที่สามารถรักษาเอกราชไว้ได้มากกว่า 700 ปี และผลสำเร็จของการพัฒนาในอดีต ทำให้คนไทยมีความภูมิใจในความเป็นไทย และไม่รู้สึกล้นหน้าชนชาติใด

ศักยภาพของไทยที่จะสามารถนำประเทศไปสู่ความสำเร็จในอนาคตมีอยู่หลายด้าน เช่น

1. พื้นฐานของสังคมไทยที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติความสร้างสรรค์ของคนไทยและสังคมไทย ที่มีประวัติศาสตร์เป็นจุดเชื่อมระหว่างวัฒนธรรมตะวันตกกับตะวันออก โดยผสมผสานกับวัฒนธรรมดั้งเดิมและประยุกต์เข้าด้วยกันอย่างสร้างสรรค์ ประวัติศาสตร์ความเอื้ออาทรและปรองดองกันในสังคมเป็นประสบการณ์ที่น่าจะช่วยป้องกันภาวะวิกฤติจากการขัดแย้งกันในสังคมในอนาคต ไม่ได้มีผลบานปลายอย่างรุนแรง นิสัยของคนไทยที่มีความอ่อนน้อมและมีความเกรงใจทำให้มีความได้เปรียบทางด้านภาคบริการ และความภูมิใจในความเป็นไทยทำให้สามารถมีความสัมพันธ์ที่ดีกับชาวต่างชาติ เป็นสิ่งดึงดูดชาวต่างชาติให้อยากมาท่องเที่ยวและทำงานในประเทศไทย ถึงแม้ว่าภาวะรอบด้านอาจจะยังไม่อำนวยเท่าที่ควร เช่น ปัญหาการจราจร หรือปัญหาสิ่งแวดล้อม
2. ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีความได้เปรียบหลายด้านที่จะทำให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค มีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางบกและทางอากาศของภูมิภาค ซึ่งจะช่วยให้ไทยเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ในเวลาเดียวกัน ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีอัตราการขยายตัวในระดับที่สูง ทำให้เป็นแหล่งดึงดูดการลงทุนจากภายนอกเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ การพัฒนาเขตการค้าเสรีของกลุ่มประเทศอาเซียนก็เป็นแรงจูงใจการลงทุนที่สำคัญอีกทางหนึ่ง และประเทศไทยก็จะได้รับประโยชน์จากการไหลเข้ามาของการลงทุนในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย
3. ประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เน้นความสำคัญของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้มีวัฒนธรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเศรษฐกิจมหภาค ให้ความสำคัญและมีความภูมิใจที่ให้ความสำคัญต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีกระแสสังคมที่เสริมทางด้านนี้พอสมควร จะเป็นการถ่วงการใช้จ่ายเกินตัวของประเทศในภาวะที่มีปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การถ่วงดุลเช่นนี้ถือว่ามีความสำคัญ เนื่องจากภาวะในการลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศยังมีอยู่อีกมากมาย ซึ่งง่ายที่จะทำให้เกิดกระแสการใช้จ่ายที่เกินตัวขึ้นได้ และถ้าไม่ระวังอาจจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างรุนแรง

4. ความหลากหลายและความแข็งแกร่งของภาคเอกชน ภาคเอกชนเป็นส่วนสำคัญทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถขยายตัวในอัตราที่สูง โดยเฉพาะในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในอนาคตประเทศไทยยังจำเป็นต้องอาศัยการร่วมทุนกับต่างชาติอยู่มาก เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีเทคโนโลยีสูง ทั้งนี้เพราะไทยเองมีขีดจำกัดทางด้านเทคโนโลยีมาก ความแข็งแกร่งและหลากหลายของภาคเอกชนจะเป็นสิ่งที่สามารถรองรับการร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติได้ดี ตลอดจนเป็นผู้ไปแสวงหาหุ้นส่วนทางธุรกิจจากภายนอก

5. ศักยภาพของภาคเกษตรยังมีอยู่อีกมาก โดยเฉพาะพืชเมืองร้อนของไทยหลายชนิดมีคุณภาพที่สูงในระดับต่างๆ ของโลก เช่น ข้าวหอมมะลิ กล้วยไม้ และผลไม้ต่างๆ มากมาย ผลผลิตทางการเกษตรเหล่านี้ยังมีอนาคตที่ดี การเปิดเสรีทางการค้าทางด้านสินค้าเกษตรก็จะช่วยเพิ่มตลาดให้แก่ไทยด้วย

ถ้าประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากศักยภาพต่างๆ เหล่านี้ ประเทศก็น่าจะพัฒนาไปได้ดีในอนาคต ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศในช่วง 25 ปีข้างหน้า จึงได้มีการตั้งเป้าหมายไว้ค่อนข้างสูง คือ ภายในปี 2563 ประเทศไทยควรมีสภาพคล้ายกับประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน โดยมีคุณลักษณะ 9 ประการคือ³

1. ประเทศไทยมีความเป็นปึกแผ่น มีความภูมิใจในความเป็นไทย และดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ
2. ประเทศไทยมีความมั่นคงสงบสุขสันติกับนานาประเทศ เป็นที่ยกย่องและเป็นประเทศระดับแนวหน้าของประชาคมโลก
3. คนไทยทุกคน มีโอกาสพัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม มีสุขภาพพลานามัยที่ดี มีความใฝ่รู้ เรียนรู้ด้วยตนเองเป็น และมีความสร้างสรรค์ มีจิตใจที่ตั้งงามและมั่นคง สามารถแยกความดีความชั่วได้ รู้สิทธิและหน้าที่ของตนเองในสังคมประชาธิปไตย เคารพในสิทธิของผู้อื่น มีวินัย และสามารถร่วมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติในภาระหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. คนไทยทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ปลอดภัยจากความยากจน และดำเนินวิถีชีวิตที่มีความสมดุลระหว่างความเจริญทางวัตถุ จิตใจ และการเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. คนไทยทุกคนมีส่วนร่วมอย่างเต็มภาคภูมิ ในการตัดสินใจและรับผิดชอบในเรื่องที่กระทบความเป็นอยู่ของตน ไม่ว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
6. สังคมไทยเป็นสังคมแห่งความเป็นมิตร มีความเอื้ออาทรต่อกัน สามารถรวมพลังกันในการแก้ไขปัญหาของชาติโดยสันติวิธีอย่างสร้างสรรค์ เป็นสังคมที่มีครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง มีความปลอดภัย

³ คณะอนุกรรมการโครงการเศรษฐกิจไทยในสากล “วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย” พฤษภาคม 2539

ในชีวิตและทรัพย์สิน ปกป้องต่อสิทธิมนุษยชน ตั้งอยู่ในกรอบของจริยธรรมและความยุติธรรม มีความยึดมั่นในคุณธรรมตามหลักธรรมของศาสนา และเป็นสังคมที่ผู้ด้อยโอกาสทุกคนได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง

7. เศรษฐกิจไทยตั้งอยู่บนรากฐานของความสร้างสรรค์ มีระบบการค้าขายแบบเสรีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ท้นโลกทางด้านเทคโนโลยี และนำโลกในมิติที่ประเทศไทยมีความเป็นเลิศ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ โดยมีความสมดุลกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการกระจายความเจริญไปสู่ประชาชนทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง
8. ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญในภูมิภาค ทั้งทางด้านการผลิต การคมนาคม การเงิน การท่องเที่ยวและการบริการ มีความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศอย่างหลากหลาย โดยอาศัยศักยภาพของความเป็นไทย ทั้งทางด้านความสงบสุขและความเป็นมิตรกับสังคมโลก และความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์
9. มีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ โดยมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีภาควิชาการที่มีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐจะต้องมีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม มีนักการเมืองและข้าราชการที่มีคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถสูง และยึดผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก เป็นที่พึ่งและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทั้งชาติได้อย่างแท้จริง

สิ่งที่ต้องเข้าใจคือวิสัยทัศน์ต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้นั้นคงไม่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ภาวะตกต่ำของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปี 2539 ชี้ชัดว่า ถ้าประเทศไทยยังคงดำเนินแนวทางการพัฒนาดังที่ได้ทำกันอยู่ โดยที่ส่วนใหญ่เป็นการรอให้เกิดปัญหาและตั้งรับ เป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า มากกว่าการวางยุทธศาสตร์ล่วงหน้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น หรือบรรเทาผลกระทบจากปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คงเป็นการยากที่วิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้จะเป็นจริง โดยเฉพาะการที่จะพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์นั้น ภาครัฐจะต้องมีความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพ เพื่อสามารถเข้ามาสะสมปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดของประเทศอยู่ในขณะนี้ ตลอดจนขึ้นนำการพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมด้วย

1.4 จากศักยภาพสู่การพัฒนา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีศักยภาพที่ดีหลายด้าน ซึ่งน่าจะสมารถนำการพัฒนาประเทศไปสู่วิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ได้ แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากที่ต้องได้รับการแก้ไข ตลอดจนภาวะของกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันและในอนาคต ทำให้ภาวะการแข่งขันรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านความคิด หรือ

ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม คำถามคือประเทศไทยจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว และใช้ศักยภาพของประเทศอย่างเต็มที่เพื่อนำประเทศไปสู่วิสัยทัศน์ได้หรือไม่ คำถามนี้คงจะตอบไม่มากนัก เพราะประเทศมีปัญหาคอขวดอยู่หลายด้าน และองค์กรที่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ ภาคการเมืองและภาคราชการ ต่างก็มีปัญหาใหญ่หลวงที่ต้องได้รับการแก้ไขเช่นกัน (ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป) กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองอยู่ในขั้นที่กำลังเริ่มดำเนินการ แต่การปฏิรูปนั้นจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองอย่างจริงจังหรือไม่ หรือเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนกฎกติกาที่อยู่บนกระดาษ โดยไม่สามารถมีผลทางด้านพฤติกรรมมากนัก เป็นสิ่งยากที่จะเดาได้ ส่วนการปฏิรูประบบราชการก็เป็นภาระหนักหน่วงไม่น้อยไปกว่าการปฏิรูปการเมือง เพราะระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่ มีวัฒนธรรมขององค์กรที่ยาวนาน จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร ความกล้าหาญ และความอดทนอย่างมาก เพื่อที่จะทำให้มีการปรับเปลี่ยนได้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ถ้าดูประวัติศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา จะเห็นว่าเมื่อมีอุปสรรคใหญ่ๆ ที่จะมากระทบการพัฒนาประเทศอย่างรุนแรง ประเทศไทยมักจะหาทางออกอย่างกลางๆ ได้ ถึงแม้ว่าวิธีการในการแก้ไขปัญหามิอาจไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุด แต่ก็สามารถบรรเทาปัญหาไปได้ ดังนั้น ถึงแม้ว่าภาคการเมืองและภาคราชการจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงอย่างมาก ก็คงไม่ใช่เรื่องสิ้นหวังเสียทีเดียว และเป็นที่เชื่อว่า ในที่สุดคงสามารถหาทางออกที่พอจะบรรเทาปัญหาต่างๆ ลงได้บ้าง

สิ่งที่น่าจะเป็นส่วนช่วยทำให้การพัฒนาประเทศในอนาคตยังคงสามารถดำเนินไปได้ดีคือ กระแสการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่ปรากฏชัดอยู่แล้ว โดยเฉพาะการที่ระดับการศึกษาของประชากรมีแนวโน้มที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตามแนวโน้มที่เป็นอยู่ เป็นที่คาดได้ว่าในปี 2563 (ค.ศ. 2020) ประชากรของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นเป็น 70.5 ล้านคน โดยความต้องการการศึกษาจะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงระดับที่คล้ายกับที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน ภายในปี 2563 การเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของประชากรจะทำให้สัดส่วนของประชากรที่มีการศึกษาเพียงในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าลดลงอย่างต่อเนื่อง (ดูตารางที่ 1.3) ในปี 2563 ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (อายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ที่มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาจะลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 44.6 เทียบกับร้อยละ 79.2 ในปี 2538 เช่นเดียวกัน แรงงานของไทยที่มีพื้นฐานการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะลดลงอย่างมากเหลือสัดส่วนเพียงร้อยละ 39.9 เทียบกับในปัจจุบันซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 79.1 แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของประเทศไทยน่าจะเป็นปัจจัยช่วยผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในประเทศหลายด้านในทางที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการพัฒนาทางการเมือง การเรียกร้องให้ภาคราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเพิ่มศักยภาพของประเทศในการแข่งขัน หรือการเห็นคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางด้านการศึกษานี้ เป็นเพียงการทำให้ประเทศมีโอกาสมากขึ้นที่จะพัฒนาไปสู่ความคาดหวังได้ สำคัญว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจะต้องใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางด้านนี้ ตลอดจนศักยภาพต่างๆ ของประเทศที่มีอยู่ให้มากที่สุด การพัฒนาประเทศจึงจะสามารถบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้ได้

ตารางที่ 1.3 โครงสร้างประชากรตามระดับการศึกษา

โครงสร้างผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษา (สัดส่วน : ร้อยละ)

	2538	2543	2553	2563
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	79.16	74.38	57.93	44.56
มัธยมศึกษา	13.32	16.43	26.41	33.14
อุดมศึกษา	7.52	9.19	15.65	22.30
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

โครงสร้างกำลังแรงงานแยกตามระดับการศึกษา (สัดส่วน : ร้อยละ)

	2538	2543	2553	2563
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	79.07	72.23	55.90	39.92
มัธยมศึกษาตอนต้น	8.05	11.58	14.73	14.62
มัธยมศึกษาตอนปลาย (สามัญ)	3.32	4.36	8.68	14.34
อาชีวศึกษา	3.17	3.96	6.58	8.65
อุดมศึกษา	6.40	7.88	14.11	22.47
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย, 2539

สำหรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศวิสัยทัศน์ในอนาคตนั้น มีรายละเอียดระบุไว้ในเอกสาร “วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย” แล้ว และแนวทางต่างๆ ส่วนใหญ่ก็สอดคล้องกับแนวทางในแผนฯ 8 ไม่จำเป็นต้องขยายความมากนัก โดยสรุปได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ 5 ด้าน คือ 1) การปรับปรุงและการปฏิรูปการศึกษา ทั้งการปรับปรุงวิธีการเรียนการสอน และการจัดภาวะการด้อยโอกาสทางการศึกษาของประชาชนทุกกลุ่มให้หมดไปจากสังคม 2) การป้องกันมิให้เกิดวิกฤติการณ์ทางสังคมที่รุนแรง ทั้งวิกฤติจากความขัดแย้งทางสังคม และวิกฤติที่อาจจะกระทบประชาชนแต่ละคนด้วย โดยต้องสร้างความรู้สึกสามัคคีให้เกิดขึ้นในสังคม เริ่มจากการรู้จักทางสายกลางคือการประนีประนอม และเน้นการยุติความขัดแย้งตั้งแต่เบื้องต้น พยายามลดหรือขจัดปัจจัยที่เป็นมูลเหตุของความขัดแย้ง รวมทั้งการจัดระบบประกันสังคมที่ดีพอสำหรับภาวะวิกฤติที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนแต่ละคน เป็นต้นว่า ความเจ็บไข้ การทุพพลภาพทางร่างกาย การตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม และการว่างงาน เป็นต้น ในเรื่องเหล่านี้ทั้งครอบครัวและชุมชนจะต้องมีบทบาทที่สำคัญด้วย โดยที่สถาบันดังกล่าวจะต้องได้รับการส่งเสริมให้ทำหน้าที่เหล่านี้ได้อย่างเข้มแข็ง 3) การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญสี่ประการ คือ ขจัดปัจจัยมูลเหตุที่อาจจะ

ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์อย่างร้ายแรงทางเศรษฐกิจ พยายามใช้โอกาสจากความได้เปรียบอย่างแท้จริงของประเทศให้มากที่สุด การสร้างดุลยภาพระหว่างความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและจัดปัญหาความยากจน 4) การพัฒนาการเมืองและภาคราชการ โดยเสริมสร้างให้คนกลุ่มต่างๆ เป็นแกนนำและเป็นพลังก่อดันการพัฒนาทางการเมือง การบริหารการจัดการ ให้ระบบและองค์กรต่างๆ ของรัฐพัฒนาไปสู่มาตรฐานสากล และมีกระบวนการตรวจสอบการเมืองการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพและหลากหลาย 5) บทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลก โดยรักษาเอกลักษณ์เด่นของประเทศคือเป็นมิตรกับทุกประเทศ มีการร่วมเป็นหุ้นส่วนกับประเทศต่างๆ และธุรกิจต่างๆ อย่างหลากหลาย และในเวลาเดียวกันต้องทำตนเองให้เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคมโลก

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กล่าวมานี้ แนวทางดำเนินการในหลายเรื่องมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาทและวิธีการทำงานของภาคราชการ ตลอดจนเป็นแนวที่ชี้ว่าภาครัฐจะต้องปรับปรุงอย่างไรด้วย ในส่วนนี้จะเสนอแนวคิดไว้ 5 ประการ คือ

1. การเสริมสร้างความเสรี และการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในอนาคต จะต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ จากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏชัดในปี 2539 และความรุนแรงของการแข่งขันในปัจจุบันและในอนาคต ระบบเศรษฐกิจของไทยจะต้องเอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและการลดต้นทุนในการผลิต เพื่อเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน ระบบเศรษฐกิจของไทยจะยังพึ่งระบบตลาดเสรีเป็นหลัก โดยใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งของภาคเอกชน ตลอดจนความได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ สิ่งที่สำคัญคือ ภาครัฐจะต้องลดกฎระเบียบและขั้นตอนต่างๆ ลง เพื่อไม่ให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นต่อภาคเอกชน ดังเช่นปัญหาในกรณีการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม การคืนภาษีภายใต้มาตรา 19 ทวิ หรือการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่ยุ่งยาก ในเวลาเดียวกัน ต้องพยายามกำจัดกาผูกขาดที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจให้เหลือน้อยที่สุด เพราะการผูกขาดมักจะนำไปสู่ต้นทุนต่อผู้รับบริการที่สูง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือธุรกิจอื่นๆ ที่ต้องใช้บริการ

การลดขั้นตอนของกฎระเบียบต่างๆ และการลดการผูกขาด ก็คือการเสริมสร้างความเสรีและการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ แต่ทั้งสองเรื่องเป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อน ในหลายกรณี กฎระเบียบต่างๆ ที่ภาครัฐสร้างขึ้น มา มีความจำเป็นที่จะควบคุมภาคเอกชนไม่ให้เอาเปรียบภาครัฐหรือเอาเปรียบประชาชน แต่ในหลายกรณี การสร้างกฎระเบียบต่างๆ ขึ้นมาจนเกินความจำเป็นกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ ทำให้ภาคเอกชนหรือประชาชนต้องซื้อความสะดวก ซึ่งปัญหาส่วนหนึ่งมาจากการที่รายได้ของข้าราชการต่ำกว่ารายได้ในภาคเอกชนมาก (ดูบทที่ 3) ดังนั้น การเข้าไปแก้ปัญหาโดยไม่รู้ต้นตอของปัญหา โดยอาจจะไปลอกเรียนวิธีการมาจากต่างประเทศ จึงมักจะไม่ได้ผล เช่นเดียวกัน การผูกขาดก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินขึ้น ซึ่งแน่นอนว่ามีกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการผูกขาดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น

หน่วยงานภาครัฐที่มีการผูกขาด บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานผูกขาดจากภาครัฐ และผู้ที่มีอำนาจในการให้การผูกขาด และที่แน่ชัดต้นทุนที่สูงขึ้นสำหรับผู้ที่ต้องใช้บริการจากผู้ที่มีการผูกขาด ทั้งเรื่องกฎระเบียบที่มากเกินไป ความจำเป็น และการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ จำเป็นต้องลดลงในอนาคต สิ่งที่น่าสังเกตคือ ผลประโยชน์ที่ได้จากวิธีการดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ที่ได้จากการทำให้ขีดความสามารถของระบบเศรษฐกิจลดลง ยิ่งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจมากเท่าใด ก็จะมีผลประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น⁴ ด้วยเหตุนี้ ต้องพยายามลดการแสวงหาผลประโยชน์จากวิธีการดังกล่าวให้เหลือน้อยที่สุด เพราะมีเช่นนั้นเศรษฐกิจไทยคงจะแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ยาก การที่จะทำได้นั้นจะต้องมีการปฏิรูปการทำงานของภาครัฐในหลายด้าน ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

2. การดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลับมาเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศอีกครั้งหนึ่ง จะต้องมีการประสานเครื่องมือการเงิน และการคลังอย่างเป็นระบบ มิใช่ต่างองค์กรต่างทำ เพราะในโลกที่มีการเชื่อมต่อกันอย่างใกล้ชิด กระแสข้อมูลข่าวสารไหลเวียนอย่างรวดเร็ว ประสิทธิภาพของเครื่องมือต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงได้เร็ว มีความจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือใหม่ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนข้อมูล ข้อคิดเห็น ข่าวสารต่างๆ ที่ออกมาสู่สาธารณะ กระจายออกไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ดังนั้นสิ่งที่ปรากฏออกมาจากทางฝ่ายภาครัฐ จะต้องเป็นในแนวทางที่สอดคล้องกัน มิฉะนั้นจะทำให้เกิดความสับสนได้มาก และทำให้เกิดการขาดความมั่นใจจากตลาดเงิน ตลาดทุนได้ง่าย ในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนี้ ดูว์สธร์ค ธนะพรพันธุ์ (2539)

3. การเสริมศักยภาพของประชาชนให้สามารถสร้างอนาคตที่ดีได้ในระบบเศรษฐกิจเสรี

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี จะต้องเสริมศักยภาพของประชาชนให้สามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ประชาชนส่วนใหญ่ต้องสามารถเห็นอนาคตของตนเองจะดีขึ้นได้เรื่อยๆ ถ้ามีคนจำนวนมากที่มองว่าตนเองหมดอนาคต จะเป็นอันตรายต่อสังคมอย่างยิ่ง ในช่วงนี้ ตลาดแรงงานกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยที่งานในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตจะขยายตัวช้า หรือลดลง และความต้องการแรงงานจะหันมาเป็นความต้องการแรงงานที่มีฝีมือ และมีการศึกษาดีมากขึ้น ในสถานการณ์เช่นนี้ มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องนำการศึกษาเข้าถึงประชาชนที่ยังด้อยการศึกษาอย่างรวดเร็วที่สุด และแรงงานไทยส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาเพียงแค่ระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าในปัจจุบัน (ดูตารางที่ 1.3) เรื่องนี้ได้มีการนำเสนอมาหลายปีแล้ว (ดู Sussangkarn, 1991) และกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ขยายการศึกษานอกโรงเรียนให้กับประชาชนได้ตีพอสมควร แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับ

⁴ แต่ก็มีขอบเขตจำกัดอยู่บ้าง เนื่องจากถ้าประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจลดลงมากจนทำให้ภาวะเศรษฐกิจถึงขั้นชงเคา ผลประโยชน์ก็ลดลง



อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ใช้แรงงานเป็นหลักในการผลิตในปี 2539 นี้ ทำให้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งเพิ่มทรัพยากรทางด้านนี้ นอกจากนั้น ถึงแม้การเพิ่มทักษะและความสามารถทางสติปัญญาจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างอนาคตที่ดีให้กับประชาชน แต่สติปัญญาและทักษะมิใช่เป็นเพียงปัจจัยเดียว การเข้าถึงแหล่งทุนและทรัพยากรที่จำเป็นในการผลิตอื่นๆ (สำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพส่วนตัว) รวมทั้งการทำลายเครื่องกีดขวางการเข้าถึงโอกาส ตลอดจนมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมเป็นพิเศษแก่ผู้ด้อยโอกาสนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น เหตุผลสนับสนุนการกระทำเช่นนี้ ถ้าหากพิจารณาให้ถึงที่สุดแล้ว มิใช่เป็นเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม แต่เป็นเหตุผลของการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวม เพราะตราบได้ทีภายในสังคมส่วนรวม มีส่วนหัวและส่วนกลางที่พร้อมจะเผชิญกับการแข่งขันจำนวนหนึ่ง แต่ยังมีส่วนล่างหลังที่ถ่วงรั้งความสามารถในการแข่งขันอยู่มาก ก็จะเป็นการลดสมรรถนะของการแข่งขันโดยรวมลงไป ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากทุกส่วนมีความพร้อมที่จะช่วยตัวเองได้ ย่อมไม่มีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงส่วนที่ล้าหลังอีกต่อไป การเพิ่มโอกาสในลักษณะดังกล่าวจึงควรพิจารณาว่าเป็นการลงทุนของสังคม เพื่อผลตอบแทนที่ยั่งยืนในระยะยาว

4. การให้ประชาชนที่พหุมีรายได้รับภาระจากบริการของรัฐอย่างเต็มที่ ควบคู่ไปกับการช่วยผู้ที่ยังมีรายได้น้อยอย่างเต็มที่

เมื่อ 35 ปีที่แล้ว ประชากรของไทยยังมีความยากจนอยู่มาก กว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งประเทศมีความจำเป็นอยู่ต่ำกว่าขีดเส้นความยากจน ในสถานการณ์เช่นนั้น เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐต้องเน้นการให้บริการที่สำคัญต่อประชาชน โดยให้ประชาชนรับภาระต่ำ แต่ในปัจจุบัน โลกเปลี่ยนแปลงไปแล้ว และถ้ามองไปในอนาคต รายได้ของประเทศไทยจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ถ้าเป็นไปตามวิสัยทัศน์ของประเทศ ภายในปี 2563 รายได้ที่แท้จริงเฉลี่ยต่อหัวของไทยจะอยู่ในระดับประมาณ 12,000 ดอลลาร์ สรอ. (ในราคาปี 2536) หรือใกล้เคียงกับประเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน เมื่อรายได้ของประชากรมากขึ้นเรื่อยๆ เหตุผลที่รัฐจะต้องเข้าไปจุนเจือให้บริการต่อประชาชนส่วนใหญ่โดยค่าบริการที่ต่ำกว่าต้นทุนก็หมดไป

ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ที่รับบริการจากรัฐสามารถรับภาระได้อย่างเต็มที่ จะเป็นการลดภาระทางด้านงบประมาณของรัฐลงเป็นจำนวนมาก และในเวลาเดียวกัน องค์กรของรัฐที่ให้บริภักนั้น ก็น่าที่จะแปรสภาพออกไปจากระบบราชการได้ เช่นในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งที่มีความพร้อม (โดยอาจจะไม่ใช่ระบบเอกชนเต็มตัว แต่ต้องมีการเก็บรายได้เองมากขึ้นจากผู้รับบริการที่สามารถรับภาระค่าบริการได้)⁵ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมหาวิทยาลัยหลายแห่งก็มีการดำเนินกิจกรรมที่อยู่นอกกฎเกณฑ์ของระเบียบราชการอยู่แล้ว เช่น การสอนหลักสูตรพิเศษ หรือการฝึกอบรมที่สามารถให้คำตอบแทนต่ออาจารย์ได้ในระดับที่สูงมาก ในอนาคต รายได้ของประเทศไทยแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐไม่ควรจะต้องให้การช่วยเหลือผู้ที่เรียนอยู่ในมหาวิทยาลัยทุกคนโดยกำหนด

⁵ ดูเช่น ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2539)

ค่าเล่าเรียนไว้ในอัตราที่ต่ำ แต่ควรให้นักศึกษาส่วนใหญ่จ่ายค่าเล่าเรียนอย่างเต็มที่ และมีการให้ทุนการศึกษาอย่างเต็มที่แก่นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งจะเป็นส่วนน้อยของผู้ที่เรียนอยู่ในมหาวิทยาลัย ในเวลาเดียวกัน รัฐควรจะทำให้การสนับสนุนเป็นพิเศษต่อสาขาการเรียนที่ไม่ค่อยมีความต้องการในตลาดเอกชน แต่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติ เช่น สาขาประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี เป็นต้น สำหรับระบบการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา ก็มีความเป็นไปได้เช่นกันที่บางส่วนอาจจะแยกออกไปจากระบบราชการ โดยรัฐต้องลดกฎระเบียบต่างๆ ลง โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดค่าเล่าเรียน และทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานการศึกษา และให้ทุนต่อเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ

ในเรื่องสาธารณสุขก็เช่นกัน ปัจจุบันมีปัญหาสมองไหลจากภาคราชการเป็นจำนวนมาก ในอนาคตโรงพยาบาลของรัฐบางส่วนควรแยกออกไปจากระบบราชการ โดยหน้าที่ของรัฐคือการจัดระบบประกันสุขภาพให้ทั่วหน้า โดยมีการประกันอย่างเพียงพอ และให้บริการต่อผู้ที่มีภาวะยากจนเกินกว่าที่จะเข้าสู่ระบบประกันได้ และในเวลาเดียวกัน รัฐต้องมีมาตรการที่จะดูแลไม่ให้ค่าบริการทางด้านสาธารณสุขสูงขึ้นจนเกินเหตุ ดังที่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นเดียวกัน มีบริการของรัฐอีกมากมายซึ่งควรจะผ่องถ่ายไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งลดความซ้ำซ้อนของงานของส่วนราชการต่างๆ ลงด้วย⁶ ส่วนรัฐก็ควรมีมาตรการพิเศษที่จะช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้ต่ำ

โดยหลักการก็คือ เมื่อประเทศพัฒนาไป ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น รัฐไม่ควรที่จะจุนเจือช่วยเหลือผู้ที่สามารถจะจ่ายค่าบริการได้ แต่การช่วยเหลือประชาชนที่ยังมีรายได้ต่ำ ควรจะเป็นการช่วยเหลือที่เจาะจงไปถึงกลุ่มเป้าหมายจริงๆ มากขึ้น ไม่ใช่ให้การสนับสนุนจุนเจือทุกคนเพื่อที่จะมั่นใจว่าผู้ที่รัฐจะต้องช่วยเหลือจริงๆ จะได้รับการช่วยเหลือ โดยเฉพาะเมื่อสัดส่วนของประชาชนที่สามารถช่วยตนเองได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะระดับรายได้ของประเทศสูงขึ้น การช่วยทุกคนจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินอย่างมหาศาลโดยใช้เหตุ ถ้าเจาะจงช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจริงๆ จะช่วยลดภาระทางการเงินของรัฐลงมาก ตลอดจนจนสามารถทำให้ภาครัฐเล็กลงได้ด้วย การลดภาระของรัฐในสิ่งที่ประชาชนควรจะได้รับภาระโดยตรง ตลอดจนการลดขนาดของภาครัฐลง ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในการที่จะปฏิรูประบบราชการให้มีความแข็งแกร่งพอที่จะสามารถนำการพัฒนาประเทศในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ใช้ประโยชน์จากศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนามากขึ้น

ระดับของการพัฒนาประเทศนั้น ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงระดับรายได้ของประเทศ หรือระดับความเป็นอยู่ของประชาชนเท่านั้น แต่หมายถึงศักยภาพของประชาชนด้วย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนทางด้านปัญญา เมื่อประเทศพัฒนาไป ศักยภาพของประชาชนเพิ่มขึ้น (ซึ่งส่วนหนึ่งก็มาจากการจัดระบบเครือข่ายการเรียนรู้

⁶ สำหรับการวิเคราะห์การให้บริการต่างๆ เพื่อให้หลักประกันทางสังคม ดู มัทนา พนาภิรมย์ และสมชาย สุขสิริเสรีกุล (2539)

โดยภาครัฐ) รัฐบาลยังทำหน้าที่เป็นผู้รู้อยู่แต่ฝ่ายเดียวไม่ได้ ในกรณีของธุรกิจเอกชนนั้นเป็นที่ชัดเจนว่า ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจต่างๆ ถ้าไม่มีการรับฟังข้อคิดเห็นของภาคเอกชนเสียเลย การแก้ไขปัญหาคงยากที่จะตรงจุด (แต่แน่นอนว่าภาครัฐจะเข้าไปหมดทุกอย่างก็ไม่ได้) ในขณะเดียวกัน ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น เพราะจะทำให้ทิศทางการพัฒนาสอดคล้องกับปัญหาความเป็นจริงมากขึ้น ดังนั้น จะต้องพัฒนาเครือข่ายของการมีส่วนร่วม หรือมีหุ้นส่วนในสังคมอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากศักยภาพของประชาชนทั้งประเทศ รวมทั้งองค์กรต่างๆ ที่หลากหลาย

แนวทางนี้หมายถึงการลดภาระของภาครัฐลง ไม่ว่าทางด้านการผลิต ทางด้านบริการ ทางด้านการควบคุมดูแล และแม้กระทั่งทางด้านการวางแผนบางส่วน เช่นเดียวกัน แนวทางนี้หมายถึงการกระจายอำนาจและกระจายการรับผิดชอบออกไปสู่ประชาชน สู่ท้องถิ่น สู่ชุมชน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เป็นจุดเน้นที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเป็นกระแสที่ต้องได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ ถ้าประชาชนยังมีศักยภาพมากขึ้น แต่ภาครัฐยังควบคุมอำนาจภารกิจของตนเองไว้เช่นเดิม โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาลจะมีสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแน่นอนว่า คงไม่เป็นผลดีต่ออนาคตการพัฒนาประเทศ สำหรับเรื่องการสร้างหุ้นส่วนในสังคม ดู อรพินท์ สพฤกษ์ชัย (2539)

ในส่วนของทั้ง 5 ประเด็นที่ได้กล่าวมานั้น สองประเด็นแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพและเสถียรภาพของระบบ ส่วนสามประเด็นต่อมาเป็นเรื่องของประชาชน คือ ศักยภาพของประชาชน ความรับผิดชอบของประชาชนที่ต้องรับภาระเองโดยตรงมากขึ้น ตลอดจนการดูแลผู้ที่ยังต้องได้รับการช่วยเหลือ และการใช้ศักยภาพของประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น ถ้าการพัฒนาในอนาคตสามารถยึดแนวทางเหล่านี้ ก็จะช่วยเสริมศักยภาพการพัฒนาประเทศในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม ในยุคที่มีการแข่งขันระหว่างประเทศรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และกฎกติกาของโลกมีความเป็นเสรีมากขึ้น การดำเนินการตามแนวทางทั้ง 5 นั้น อาจจะยังไม่เพียงพอ จะต้องมีการติดตามสถานการณ์การแข่งขันในโลกอย่างใกล้ชิด และดำเนินการเพื่อปกป้องความได้เปรียบของประเทศ ตลอดจนหาช่องทางสร้างความได้เปรียบเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในสิ่งเหล่านี้ จะหวังพึ่งความแข็งแกร่งของภาคเอกชนเพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะถ้าภาครัฐกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในแนวทางที่จะนำไปสู่จุดที่ไทยมีความอ่อนแอ หรือเสียเปรียบคู่แข่งของประเทศในการเจรจาต่อรองทางการค้าและความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่เรื่อยๆ ในที่สุดภาคเอกชนก็ก็จะไม่สามารถแข่งขันได้เช่นกัน ดังนั้น มีความจำเป็นที่ภาครัฐ ทั้งในส่วนของการเมือง และทางราชการ จะต้องมีความรู้สูงในการเป็นผู้นำทิศทางการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งต้องรวมไปถึงการพัฒนาประสิทธิภาพของภาครัฐเองด้วย ทั้งในส่วนที่จะทำหน้าที่นี้ และเพื่อการดำเนินการตามแนวทางทั้ง 5 ประการที่ได้กล่าวไปแล้ว ปัญหา อุปสรรค และความเป็นไปได้ในเรื่องนี้จะเสนอในบทต่อไป

บทที่ 2

บทบาท หน้าที่ และภารกิจของภาคราชการในอนาคต

เศรษฐกิจและสังคมไทยในอนาคตจะมีการแข่งขันสูงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่ภาวะการแข่งขันส่วนใหญ่จะดำเนินไปตามกลไกของตลาดในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ในการก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้ มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความพร้อมสำหรับการแข่งขันดังกล่าว มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็งพร้อมที่จะเผชิญกับภาวะการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ดีอย่างเพียงพอทั่วประเทศ มีการกระจายรายได้ภายในประเทศที่มีความเป็นธรรมและทั่วถึง มีการดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดการทางสังคมที่สอดคล้องกับการเสริมสมรรถนะในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ มีประชากรที่มีสุขภาพพลานามัยดี มีการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นอย่างดี และมีระบบตาข่ายนิรภัยทางสังคม (social safety net) ที่ดีสำหรับผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ สำหรับแนวทางในการดำเนินการ ควรเสริมสร้างความเสรีและการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัด เสริมศักยภาพของประชาชนให้สามารถสร้างอนาคตที่ดีได้ในระบบเศรษฐกิจเสรี ให้ประชาชนที่พอมีรายได้รับภาระจากการให้บริการของรัฐควบคู่ไปกับการช่วยผู้ที่ยังมีรายได้น้อยอย่างเต็มที่ และใช้ประโยชน์จากศักยภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนามากขึ้น ดังที่ได้เสนอในบทที่ 1

ในการที่จะบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะดังกล่าว จะต้องมีการเมืองที่เข้มแข็ง โปร่งใส และมีคุณธรรมที่ตรวจสอบได้โดยสาธารณะ (accountability) ส่วนกลไกสำคัญที่จะทำหน้าที่เชื่อมต่อการเมืองเข้ากับการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีประสิทธิภาพ คือระบบราชการ ซึ่งนอกจากจะช่วยทำหน้าที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการภาคเศรษฐกิจและสังคมให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมที่จะตอบสนองสถานการณ์แข่งขันแล้ว ยังจะช่วยปรับระบบการเมืองให้สามารถตอบสนองความต้องการในการแข่งขันได้ด้วย ขณะเดียวกันก็ตอบสนองต่อความต้องการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการของประชาชนโดยรวมด้วย

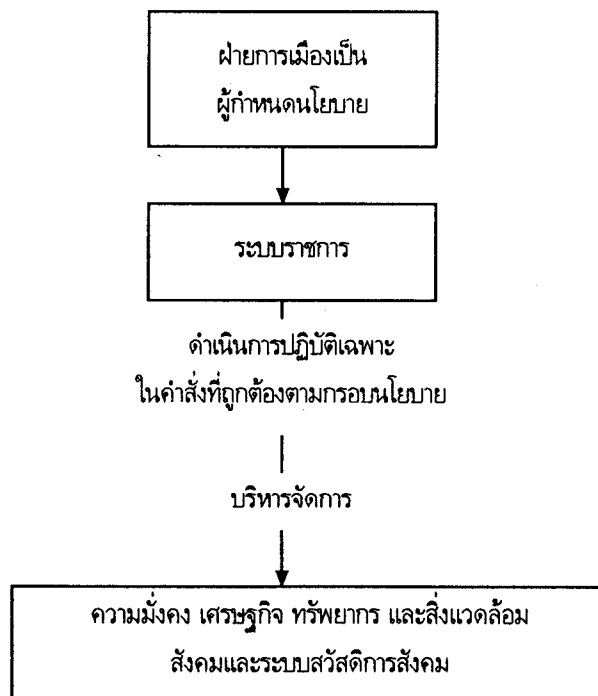
2.1 บทบาท หน้าที่ และภารกิจ

เพื่อให้ภาคราชการสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่เชื่อมโยงกับภาคการเมือง ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศ โดยภาคราชการทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ บริหารจัดการภาคเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนทั้งประเทศ จะต้องมีการกำหนดบทบาท หน้าที่ และภารกิจของระบบราชการที่ชัดเจน โดยที่บทบาทหลักของระบบราชการนั้นก็คือ การเป็นกลไกที่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมือง ในการสร้างสมรรถนะในการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็สร้างความมั่นคงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย พร้อมกันนั้นก็อาจจะมีบทบาทที่สำคัญในการป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองสามารถสั่งให้มีการดำเนินการในลักษณะที่ไม่เป็นการสอดคล้องกับกรอบนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว

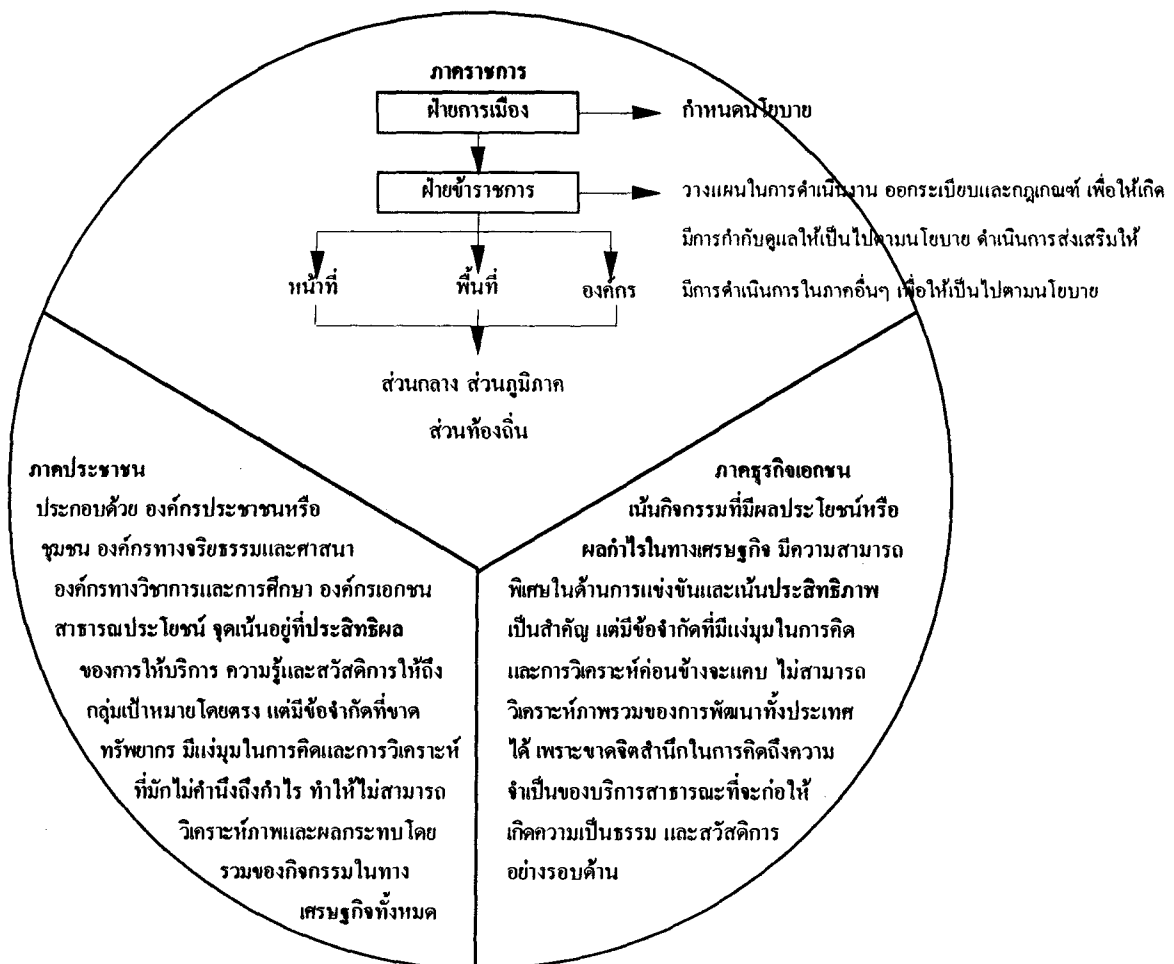
ส่วนหน้าที่นั้นคือสิ่งที่ภาคราชการจำเป็นจะต้องดำเนินการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุภารกิจหลักที่ฝ่ายการเมือง (ซึ่งในทางทฤษฎีก็คือ ภาพสะท้อนของเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศ) ที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น นั่นก็คือการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างสมรรถภาพในการแข่งขันพร้อมทั้งบรรลุเป้าหมายของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งหมดของประเทศ

2.2 ภาพรวมของระบบการบริหารจัดการ

ในการบริหารจัดการของระบบราชการนั้น ถ้าจะอธิบายโดยแผนภูมิง่าย ๆ จะมีลักษณะดังนี้



สำหรับกลไกในการจัดการทั้งหมดประกอบด้วยจัดการในภาครัฐ ซึ่งอาจจะแยกได้เป็นกลไกจัดการตาม **หน้าที่** **พื้นที่** และ**องค์กร** การจัดการตามหน้าที่ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม การจัดการตามพื้นที่ได้แก่ ตำบล อำเภอ จังหวัด กลุ่มจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และการปกครองท้องถิ่นในลักษณะพิเศษอื่นๆ การจัดการตาม**องค์กร**ได้แก่ องค์กรของรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา องค์กรจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ ในการบริหารกิจการทั้งหมด นอกจากจะพิจารณาองค์กรของรัฐแล้วจำเป็นจะต้องพิจารณาองค์กรนอกภาครัฐ ซึ่งจำแนกออกได้เป็น องค์กรของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงหาผลกำไรเป็นหลัก เป็นต้นว่า องค์กรประชาชนหรือชุมชน องค์กรทางจริยธรรมและศาสนา องค์กรทางวิชาการและการศึกษา องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ เป็นต้น (ไพฑูริย์, 2539: 1-2) โดยที่ส่วนแรกอาจจะเรียกรวมกันไปว่าภาคธุรกิจเอกชน ส่วนหลังนั้นอาจจะเรียกรวมว่าภาคประชาชน ดังนั้นถ้าหากจะพิจารณาภาพรวมของระบบบริหารจัดการทั้งหมดอาจจะแสดงได้เป็นแผนภูมิดังนี้



ในการแสดงแผนภูมินี้เพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการจัดการทั้งหมดนั้น ภาคราชการเป็นแต่เพียงส่วนเดียวของภาพทั้งหมดในสังคม ดังนั้นภาคราชการจึงไม่จำเป็นจะต้องลงมือปฏิบัติในทุกเรื่อง ควรมีการแบ่งหน้าที่

ในการปฏิบัติในลักษณะที่ในบางครั้งอาจจะเป็นการแข่งขันกับภาคกิจกรรมอื่นๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ แต่ส่วนใหญ่ควรจะเป็นลักษณะของการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญและความเฉพาะของแต่ละภาคกิจกรรม เน้นความร่วมมือระหว่างภาคกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงานในภาพรวมสูงสุด กล่าวคือ ในภาคราชการนั้นอาจจะมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและวางแผน เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแผนให้บรรลุภารกิจที่ได้รับมอบหมายในภาคราชการ นอกจากนั้นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในฐานะที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการของทั้งสามภาคให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด พร้อมทั้งดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ส่วนรวม หน้าที่ดังกล่าวก็คือ การกำกับดูแลหรือมีเจตนาเป็นเพียงแต่การสร้างกฎกติกา รวมทั้งสร้างระบบจูงใจทั้งในทางบวกและลบ เพื่อให้องค์กรที่เป็นกลางหรือมีผลประโยชน์จากการรักษากฎกติกา เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจากการดำเนินการดังกล่าวสูงสุด หรือหาวิธีการสร้างระบบจูงใจให้มีการปฏิบัติตามกฎกติกาโดยสมัครใจ โดยที่ภาคราชการไม่จำเป็นต้องเป็นผู้กำกับดูแลหรือลงมือปฏิบัติเองทั้งหมดในทุกเรื่อง เป็นต้นว่าในเรื่องที่เน้น**ประสิทธิภาพ**ในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและผลกำไรเป็นหลัก ควรให้เป็นหน้าที่ของภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้จัดการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าว ส่วนในเรื่องที่ต้องการ**ประสิทธิผล**ของการให้บริการและ**เน้นการเข้าถึง** (reach out) กลุ่มเป้าหมายโดยตรง ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรที่เหมาะสมในภาคของประชาชน โดยภาคราชการเป็นผู้ให้คำแนะนำรวมทั้งให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากรด้วยเป็นต้น ส่วนการผลิตและส่งมอบบริการนั้นปล่อยให้เป็นที่ขององค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่โดยตรง ภาคราชการควรทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการเท่านั้น

นอกจากนี้ภายในภาคราชการเองจะต้องมีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมือง ที่มีบทบาทและความสามารถในการ**กำหนดนโยบายที่ชัดเจน** จนสามารถแปลงจากนโยบายมาสู่การปฏิบัติได้ มีการกำหนดระดับความสำคัญของนโยบายดังกล่าว เพื่อสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินการและพิจารณาข้อจำกัดของทรัพยากรได้อย่างชัดเจน โดยที่ฝ่ายการเมืองจะต้องไม่ลงไปก้าวก่ายในการปฏิบัติ โดยใช้ข้ออ้างว่าเป็น “นโยบาย” เพื่อหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มหรือพรรคพวกของตน ฝ่ายราชการมีบทบาทในการแปลงนโยบายมาเป็นแผนงานเพื่อลงมือปฏิบัติ ซึ่งมีขั้นตอนในการ “ปฏิบัติ” มากมาย ตั้งแต่ส่วนกลางเป็นผู้ลงมือดำเนินการเอง หรือจะมอบหมายให้ส่วนภูมิภาค (ถ้าหากยังคงมีต่อไปในอนาคต) เป็นผู้ดำเนินการ หรืออาจจะให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในที่สุด การที่มอบให้ส่วนต่างๆ เหล่านี้ “ดำเนินการ” มิได้หมายความว่าข้าราชการจะต้องเป็นผู้ “ลงมือกระทำการเอง” ในบางเรื่องอาจจะมอบให้ภาคธุรกิจเอกชนไปดำเนินการ ถ้าหากเป็น**กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เน้นประสิทธิภาพ** และอาจจะมอบให้ภาคประชาชนรับไปดำเนินการ ถ้าต้องการ**เน้นประสิทธิผลในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง**

ทั้งหมดนี้เพื่อให้ภาพของการบริหารจัดการโดยรวมมีความชัดเจน สร้างสมรรถนะในการแข่งขันให้กับประเทศชาติโดยส่วนรวมพร้อมทั้งสร้างประสิทธิภาพภายในระบบสูงสุดด้วย

2.3 การกิจและหน้าที่ที่ภาคราชการจะต้องบรรลุในอนาคต

เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจะจำแนกภารกิจออกเป็นภารกิจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทางด้านการเมืองนั้น ภารกิจที่ภาคราชการจะต้องบรรลุนั้นจะต้องเน้นคุณภาพในการบริการประชาชน ซึ่งหมายถึงความสุภาพ ความรวดเร็ว และความสะดวก ตลอดจนจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในทุกระดับให้มากที่สุด มีความโปร่งใส และมีคุณธรรมที่ตรวจสอบได้โดยสาธารณะ (accountability)

ทางด้านเศรษฐกิจนั้น ภาพโดยรวมคงจะเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีที่เน้นขีดความสามารถในการแข่งขัน และเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันอาจจะต้องมีส่วนหนึ่งที่จะต้องมีการสร้างวิสัยทัศน์ เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันระยะยาว โดยจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายของขั้นตอนการพัฒนาในระดับต่างๆ ซึ่งจะต้องอาศัยการประสาน รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการปฏิบัติในการที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งจะต้องมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนนโยบาย เป้าหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากในอนาคตปัจจัยที่เป็นตัวแปรจะมีมากยิ่งขึ้น ประกอบกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรเหล่านั้นจะเปลี่ยนไปในอัตราที่เร็วขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ความสามารถในการปรับเปลี่ยนนโยบาย แผนงาน และมาตรการในการปฏิบัติอย่างมีเอกภาพในระยะเวลาสั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคต ขณะเดียวกันจะต้องป้องกันมิให้เกิดปัญหามลภาวะ ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

จากลักษณะสภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว ระบบราชการจำเป็นจะต้องมีโครงสร้างที่ค่อนข้างจะอ่อนตัว สามารถปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการทำงาน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายได้อย่างรวดเร็ว นั่นก็คือจะต้องมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยน ซึ่งจะต้องมีโครงสร้างที่กระตือรือร้นต่อการปรับเปลี่ยน ขณะเดียวกันจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือจะต้องมีต้นทุนในการบริหารต่ำที่สุด ขณะเดียวกันจะต้องมีขีดความสามารถในการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันเป็นไปอย่างกว้างขวาง เป็นธรรม และมีลักษณะที่สร้างสรรค์ รวมทั้งสร้างแรงจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบในทางที่รักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้คงไว้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หน้าที่หลักของภาคราชการในเรื่องเหล่านี้คือการสร้างกฎระเบียบ ตลอดจนมาตรการในการสร้างแรงจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบ โดยมอบหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบให้องค์กรกลางที่มีผลประโยชน์โดยตรงจากการรักษากฎระเบียบ รวมทั้งมีแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อลดโอกาสในการหาผลประโยชน์จากค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจให้แก่ตัวข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลดังกล่าว โดยที่หน้าที่หลักที่สำคัญของภาคราชการคือการให้คำแนะนำตลอดจนให้การรับรองหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานเหล่านั้นแทน

ในส่วนของการสร้างพื้นฐานทางกายภาพซึ่งจะต้องเร่งสร้างความพร้อมเช่นกัน ภาครัฐทำหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายตลอดจนวางแผนพัฒนา เพื่อให้มีการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพทั่วประเทศ โดยมีการเน้นลำดับความสำคัญก่อนหลังตามความพร้อมของศักยภาพในการพัฒนาในแต่ละภูมิภาค และพยายามดึงเอกชนมาทำการลงทุนในโครงการต่างๆ ให้มากที่สุด

ทางด้านสังคม รัฐจะต้องเน้นประเด็นการยกระดับคุณภาพของการศึกษา เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการพัฒนาคุณภาพบุคลากรของชาติเป็นการเร่งด่วน โดยจะต้องเน้นประเด็นการกระจายโอกาสและสร้างความเท่าเทียมกันในด้านคุณภาพของการศึกษาในพื้นที่ที่ล้าหลัง ขณะเดียวกันจะต้องมีการดูแลทางด้านสุขภาพอนามัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพของบริการสาธารณสุข ตลอดจนเวชศาสตร์ป้องกันในพื้นที่ที่ล้าหลังเป็นหลัก โดยเน้นการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง โดยประชาชนที่มีรายได้ดีควรต้องรับภาระทางด้านค่าบริการอย่างเต็มที่ ประกอบกับการให้ความช่วยเหลือเจาะจงไปที่กลุ่มที่มีรายได้น้อย พร้อมกันนั้นจะต้องมีการวางแผนให้มีการให้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณค่าตลอดชีวิต นั่นก็คือเน้นความสามารถทางด้านสติปัญญาเป็นหลัก พร้อมกับวางแผนให้เกิดมีการใช้ในลักษณะที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาวจนถึงขีดจำกัดของอายุขัย ที่จะต้องมีการวางแผนการใช้อย่างเหมาะสมก็เพื่อให้ประชากรที่สูงอายุเป็นปัจจัยในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้มากที่สุด แทนที่จะเป็นต้นทุนของสังคมอย่างที่เคยเข้าใจกันในอดีต รัฐจะต้องจัดให้มีตาข่ายนิรภัยทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (Social Safety Net) เพื่อผ่อนคลายนความทุกข์ยากของผู้ที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤติทางด้านต่างๆ ตลอดจนจะต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งผู้ที่มีความพิการทางกายภาพให้สามารถใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงกับผู้มีสภาพร่างกายปกติ โดยจะต้องเน้นการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

หน้าที่ของภาคราชการในส่วนนี้ก็คือ การส่งเสริมให้มีการจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการเข้าถึงบริการของกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ซึ่งจะต้องสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วยองค์กรประชาชนหรือชุมชน องค์กรทางจริยธรรมและศาสนา องค์กรทางวิชาการและการศึกษา รวมทั้งองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์เป็นหลัก ซึ่งได้พิสูจน์มาแล้วว่าสามารถจัดบริการที่มีคุณภาพ ถึงตัวของกลุ่มเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินงานโดยภาคราชการ โดยที่ภาคราชการจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ตลอดจนเป็นผู้ให้คำปรึกษาในด้านเป้าหมายและแนวทางในการทำงานเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำ ตรวจสอบ หรือให้การรับรองแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เหล่านั้นแล้วแต่กรณี เป็นหลัก

โดยสรุปหน้าที่ของภาคราชการในอนาคตจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. เน้นการให้บริการที่มีคุณภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอน
2. จะต้องมีโครงสร้างที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ตลอดจนสามารถปรับการทำงานได้รวดเร็ว เพื่อตอบสนองกับสถานการณ์และนโยบายที่ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

3. จะต้องบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพนั่นคือ ใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดในขณะที่ได้รับผลสำเร็จสูงสุด
4. จะต้องเน้นการออกกฎระเบียบดูแลเพื่อความเป็นธรรมในการแข่งขัน และความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งสร้างระบบจูงใจทั้งในทางบวกและทางลบ เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและก่อให้เกิดมลภาวะน้อยที่สุด โดยที่องค์กรที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลควรจะเป็นองค์กรที่มีผลประโยชน์จากการทำหน้าที่นั้นๆ โดยตรง เช่น องค์กรทางวิชาชีพต่างๆ โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำองค์กรเหล่านั้น รวมทั้งเป็นผู้ออกไปรับรองการทำงานขององค์กรเหล่านั้น
5. ให้บริการทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ตลอดจนการสร้างต่ายนรภัยทางสังคมให้แก่ผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ รวมทั้งให้โอกาสเป็นพิเศษแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนผู้ที่พิการทางด้านกายภาพ จิตใจ และสติปัญญา ผ่านหน่วยงานที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโดยตรงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือแนะนำให้การสนับสนุนทางการเงิน กำกับดูแล รวมทั้งให้การรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น และประชาชนที่มีรายได้ดีต้องรับภาระต้นทุนในบริการที่ได้รับอย่างเต็มที่ โดยรัฐเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ยังมีรายได้น้อย

โดยภาพรวมหน้าที่หลักของภาคราชการนั้นคือเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย จัดทำแผนงาน ตลอดจนออกกฎระเบียบรวมทั้งมาตรการในการจูงใจ ทั้งในทางบวกและทางลบ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยที่หลีกเลี่ยงการลงมือปฏิบัติเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนการปฏิบัติจริงนั้นควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ได้ผ่านการพิสูจน์ตัวเองแล้วว่าสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกว่าการทำงานของภาคราชการแท้จริง ซึ่งอาจจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของภาคประชาชนแล้วแต่ละกรณี ภายในภาคราชการนั้นจะต้องมีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว ข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่อยู่บนหลักของความถูกต้องอย่างเคร่งครัด ภายในภาคราชการควรจะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยงานของส่วนกลางจะเน้นนโยบายและเป้าหมายรวมเป็นหลัก ส่วนงานของท้องถิ่นจะเน้นลักษณะความจำเพาะเจาะจงของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก (Silverman: 1992: 25) ขั้นตอนในการทำงานในทุกระดับจำเป็นจะต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอก นอกจากนั้น ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจของภาคราชการ ประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวให้มากที่สุดเท่าที่จะปฏิบัติได้จริง

2.4 หน้าที่และภารกิจของตัวข้าราชการ

เพื่อที่จะให้ภาคราชการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ ข้าราชการในฐานะที่มีส่วนในการให้ข้อมูล และให้ความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจทางด้านนโยบายของนักการเมือง รวมทั้งเป็นผู้ที่มีหน้าที่แปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

เป็นผู้ออกกฎระเบียบและมาตรการในการสร้างระบบจิตใจทั้งในทางบวกและลบ เพื่อช่วยดูแลให้มีการใช้กฎกติกาอย่างเป็นธรรม ช่วยจิตใจให้มีการรักษากฎกติกาเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมในระยะยาว และในหลายกรณีอาจมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการที่มีคุณภาพต่อประชาชนโดยตรง การที่ระบบราชการจะสามารถบรรลุภารกิจเหล่านี้ได้ ตัวข้าราชการเองจะต้องมีลักษณะที่เด่นๆ ดังต่อไปนี้ ก่อนอื่นข้าราชการจะต้องเป็นบุคคลที่มีทัศนคติในการคิดถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ตัวข้าราชการต่างกับนักธุรกิจที่คำนึงถึงผลได้ของการประกอบการเป็นหลัก และจะต้องต่างกับผู้ปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ของภาคประชาชน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประสิทธิผลและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะให้ความสนับสนุนช่วยเหลือสงเคราะห์โดยตรงมากที่สุดเป็นหลัก โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงภาพรวมว่าจะเป็นอย่างไร

ลักษณะต่อไปของการเป็นข้าราชการที่ดีก็คือการเป็นมืออาชีพ คือมีความรู้ความสามารถในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ลักษณะดังกล่าวคงจะเป็นลักษณะที่เด่นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในภาคธุรกิจเอกชนและผู้ปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ของภาคประชาชนด้วย ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น จะต้องรักษาจรรยาบรรณของอาชีพ (professional ethics) ไว้เป็นอย่างดี (สัมภาษณ์คุณอานันท์ ปันยารชุน, 21 ตุลาคม 2539) ประเด็นในเรื่องนี้มีความสำคัญสำหรับตัวข้าราชการเป็นอย่างมาก ยิ่งกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคอื่นๆ ทั้งนี้เพราะผลการทำงานของข้าราชการย่อมมีผลกระทบต่อสาธารณชนในขอบเขตปริณิณที่กว้างขวาง มากกว่านักธุรกิจและผู้ให้บริการโดยตรงแก่ประชาชนเป็นรายๆ ไป

ลักษณะประการต่อมาที่สำคัญและเป็นผลต่อเนื่องจากความเป็นมืออาชีพก็คือ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งเกิดจากพื้นฐานทางการศึกษาและประสบการณ์สูง ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวางแผน รวมทั้งการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ และเพื่อที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีลักษณะดังกล่าว นอกจากจะต้องมีการไหลเวียนอย่างสะดวกของบุคลากรระดับสูงในแวดวงของภาคราชการด้วยตนเองแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์จากภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้ามาร่วมด้วย ทั้งในฝ่ายของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับกลางและระดับสูง

ประการสุดท้ายที่มีความสำคัญมากที่สุดเช่นกันก็คือ ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติเป็นผู้รับใช้และให้บริการแก่ประชาชน โดยต้องถือเสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นลูกค้าที่สามารถเรียกร้องบริการที่ดีจากข้าราชการ (สัมภาษณ์คุณอานันท์ ปันยารชุน, 21 ตุลาคม 2539) คุณสมบัติข้อนี้เป็นคุณสมบัติที่ผู้ทำหน้าที่ในภาคธุรกิจเอกชนและส่วนต่างๆ ของภาคประชาชนจำเป็นต้องมีเช่นกัน แต่สำหรับบุคคลในสองกลุ่มหลังนั้นมีความจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันในการให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้ที่ต้องการบริการความช่วยเหลือ แต่ที่ต้องเน้นเป็นพิเศษสำหรับข้าราชการ ก็เนื่องจากข้าราชการอาจจะไม่จำเป็นต้องมีความคิดเช่นนี้ เพราะหน้าที่ในการให้บริการนั้นเป็นเพียง

ส่วนหนึ่งของหน้าที่ของข้าราชการเท่านั้น ดังนั้นถ้าหากไม่มีการย้าเตือนเป็นพิเศษ ลำนึกในลักษณะดังกล่าวในตัวข้าราชการอาจจะมีไม่มากนัก

โดยสรุป เพื่อที่จะช่วยให้ภาคราชการได้ทำหน้าที่ครบถ้วนตามความคาดหมายในอนาคต ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ตัวข้าราชการจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ดังต่อไปนี้

1. มีทัศนคติที่ค่านึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก
2. มีความเป็นมืออาชีพและมีจรรยาบรรณแห่งอาชีพ
3. มีพื้นฐานทางการศึกษาดีประกอบกับการมีประสบการณ์สูง
4. มีทัศนคติเป็นผู้รับใช้ประชาชน

ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนี้คือบทบาทหน้าที่และภารกิจของภาคราชการ รวมทั้งคุณสมบัติที่พึงประสงค์ของตัวข้าราชการในอนาคต เพื่อเตรียมความพร้อมในสถานะที่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะปรับเปลี่ยนอย่างมาก เพื่อพร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคต ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในบทที่ 3 ต่อไปก็คือ ในปัจจุบันภาคราชการของไทยมีลักษณะเช่นใด ถ้าหากภาคราชการมีลักษณะเช่นนั้นแล้ว จะมีวิธีการที่จะปรับภาคราชการของไทยให้ทำหน้าที่และภารกิจที่จะมีต่อไปในอนาคตได้อย่างไร ซึ่งจะเป็นส่วนที่กล่าวต่อไปในบทที่ 4

บทที่ 3

สภาพปัญหาของภาคราชการในปัจจุบัน

การที่ระบบราชการและตัวข้าราชการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้ภารกิจตามที่คาดหวังจากสังคมในอนาคตได้มากน้อยเพียงใด จะต้องวิเคราะห์จากสภาพข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เพื่อที่จะช่วยให้สามารถประเมินได้ว่า สภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความใกล้เคียงหรือห่างไกลจากเป้าหมายที่ต้องการเห็นในอนาคตเพียงใด ถ้าหากมีสภาพใกล้เคียงกับสภาวะที่พึงประสงค์แล้ว การปรับเปลี่ยนก็คงเป็นเรื่องที่ไม่ยากนัก แต่ถ้าหากสภาพในปัจจุบันยังมีความห่างไกลจากสภาวะที่พึงประสงค์มาก จะต้องศึกษาต่อไปว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อจะได้หาทางที่จะขจัดอุปสรรคหรือปัญหานั้นๆ ออกไป ซึ่งจะทำให้เป็นการแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

สำหรับในบทที่ 3 นี้จะแบ่งการวิเคราะห์ปัญหาออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนที่เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวระบบราชการ และตัวข้าราชการ อันเป็นผลจากการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์ของภาคราชการ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งถูกกำหนดโดยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และสภาพแวดล้อมอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนที่สองเป็นสภาวะวิกฤติอันเนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรทางปัญญาในภาคราชการ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของภาคราชการ ประกอบกับปัจจัยเกี่ยวข้องที่มีผลกระทบโดยตรง ซึ่งส่วนสำคัญก็เป็นผลพวงของวิวัฒนาการของภาคราชการเองประกอบกับปัจจัยเสริมจากภายนอก และส่วนสุดท้ายที่จะมีผลสำคัญต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.1 ปัญหาของระบบและตัวข้าราชการในปัจจุบัน

ภาคราชการของไทยที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลจากวิวัฒนาการเฉพาะตัวในประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตามมาด้วยการปกครองภายใต้ระบบอำนาจนิยม ที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้วิวัฒนาการมาสู่

การเมืองที่ได้รับการขนานนามว่าเป็น “ธุรกิจการเมือง” ในปัจจุบัน โดยมีรูปแบบของการเปิดโอกาสให้มีเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง เพียงในช่วงสั้นๆ เป็นระยะๆ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เท่านั้น ลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบที่สำคัญต่อวิวัฒนาการของภาคราชการไทย ซึ่งมีฝ่ายการเมืองเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของภาคนี้ด้วย

ยุคของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของภาคราชการไทย นับเริ่มจากการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะนอกจากจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง และยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ บริหารประเทศด้วยการออกประกาศ “คณะปฏิวัติ” ถึง 57 ฉบับ มีการใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว ซึ่งมีมาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาด มุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐ คือระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการปกครองประเทศ โดยอ้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวในนามของการ “เร่งรัดพัฒนา” ประเทศเป็นสำคัญ ในปี 2502 ได้นำระบบที่เน้นการสร้างคามเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร (strong executive) โดยมีการรวบรวมอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา การพลังงานของประเทศ การจัดสรรและพัฒนากำลังคน รวมทั้งระบบการตรวจสอบการทำงานของหน่วยราชการอื่นๆ ทั้งในด้านการบริหารงานและการบริหารเงิน ซึ่งทำให้ตัวนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมากภายในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐตามปกติ เป็นการนำเอารูปแบบการบริหารและระบอบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาซ้อนไว้ในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการไทย (ชัยอนันต์, 2538: 94) ซึ่งมีพื้นฐานของการเมืองในระบอบรัฐสภาที่นำมาจากอังกฤษภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ลักษณะดังกล่าวช่วยส่งเสริมสภาพความเป็น “ธุรกิจการเมือง” ให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายในภายหลัง เพราะ “ความเข้มแข็ง” ของฝ่ายบริหารเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ได้มีการปรับเปลี่ยนมาเป็นนักการเมืองสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากระบบที่ดำรงอยู่ โดยการร่วมมือของข้าราชการประจำได้โดยง่าย โดยไม่มีมาตรการในการถ่วงดุลและตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก

ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้มีการขยายตัวของหน่วยงานในภาคราชการเพื่อสนองนโยบาย “การพัฒนา” ประเทศ โดยปราศจากกลไกในการตรวจสอบที่ดีพอ นอกจากการตรวจสอบภายในระบบราชการด้วยตนเอง เป็นผลทำให้ภาคราชการมีขนาดใหญ่ มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน เป็นการบริหารราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนำไปสู่การจำกัดขีดความสามารถในการปรับเงินเดือนและผลตอบแทนในภาคราชการให้ทันกับความสามารถในการแข่งขันจากภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเริ่มขยายตัวอย่างชัดเจนเป็นระบบตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา จนมีปัญหาดุลการค้าระดับกลางและระดับสูงในภาคดังกล่าว

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีผลกระทบสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยในระยะยาว เนื่องจากได้เปิดโอกาสอย่างเป็นทางการในครั้งแรกให้กลุ่มทุน ซึ่งแต่เดิมตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายอำนาจนิยมที่ได้รับการสนับสนุนโดยภาคราชการ ได้เข้าสู่เวทีการเมืองของไทยอย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรก นับเป็นจุดเริ่มต้นของ

การเมืองในรูปแบบใหม่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” อย่างแท้จริง การก้าวเข้าสู่การเมืองอย่างเปิดเผยของกลุ่มการเมืองดังกล่าว เป้าหมายหลักก็คือต้องการที่จะลดค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมต้องแบ่งให้นักการเมืองและข้าราชการในสัดส่วนที่สูง ให้มาอยู่กับกลุ่มทุนมากขึ้น

การให้อำนาจในการบริหารประเทศที่ตกอยู่กับคณะรัฐมนตรี อันมีผลจากการถ่ายโอนพระราชอำนาจซึ่งเดิมอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ทำให้ในทางกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางสามารถแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งควรเป็นภารกิจของข้าราชการประจำได้ ซึ่งต่างกับคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภาที่สมบูรณ์แบบ ที่มีหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น การที่กรณีของประเทศไทยนำโครงสร้างการบริหารในระบอบประธานาธิบดีสหรัฐฯ มาซ้อนเอาไว้ ยิ่งทำให้ตัวนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากยิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้การใช้อำนาจในทางการเมืองไปสร้างค่าเช่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจทำได้ง่ายขึ้น

ผลของโครงสร้างเช่นนี้ก็คือ ทำให้นักการเมืองแทรกแซงข้าราชการประจำได้ง่าย สามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันได้ง่าย โดยฝ่ายการเมืองจะได้ผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่เพราะมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำ ประกอบกับรายได้ที่ไม่สอดคล้องต่อการดำรงสถานภาพทางสังคมของข้าราชการประจำ ทำให้แรงจูงใจจากปัจจัยทางเศรษฐกิจอาจนำไปสู่ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์และประพฤติมิชอบในวงราชการ มีผลส่งผลกระทบต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพของระบบราชการทั้งระบบ ก่อให้เกิดผลเสียต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งจะต้องหาทางบรรเทาให้ลดลงเพื่ออนาคตของประเทศ รายละเอียดของข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่นำมาใช้ในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงในภาคราชการจนถึงปัจจุบันได้กล่าวไว้ในภาคผนวก ก.

3.2 ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางปัญญาในภาคราชการ

ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางปัญญาในภาคราชการ มีปัญหาวิกฤติที่มีที่มาจากสององค์ประกอบส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการขาดแคลนบุคลากรที่เป็นสมองในระดับกลางและระดับสูงของประเทศโดยรวม เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวเร็วมากในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ในอีกด้านหนึ่งนั้นเกิดจากความนิยมของผู้ที่จะเป็นกำลังสำคัญของระบบราชการในอนาคตได้ลดลงเป็นอันมาก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของบุคลากรในระบบราชการในระยะยาว

ปัญหาทั้งสองปัญหาเริ่มทวีความรุนแรงจนถึงขั้นวิกฤติ ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524-2529) เป็นช่วงหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะตกต่ำ และอัตราเงินเฟ้อสูง ประเทศไทยถูกกระทบเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยยังคงสามารถรักษา

ระดับการขยายตัวอยู่ในระดับที่สูงกว่าร้อยละ 5 ต่อปีโดยเฉลี่ย แต่ในช่วงนั้นมีปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่รุนแรง โดยเฉพาะการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาใหญ่ และกองทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่ในระดับที่ต่ำ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทลงสองครั้ง คือในปี 2524 และ 2527

ส่วนหนึ่งของปัญหาในช่วงนั้นคือการขาดดุลของภาครัฐ โดยที่ความซบเซาของระบบเศรษฐกิจทำให้การจัดเก็บภาษีต่ำกว่าเป้า และการใช้จ่ายของภาครัฐขยายตัวอย่างต่อเนื่องถึงแม้ว่าได้มีความพยายามที่จะลดอัตราการขยายตัวของการใช้จ่ายลงบ้าง ภาระการใช้จ่ายที่สำคัญคือการใช้จ่ายสำหรับบุคลากรของภาครัฐ ระหว่างปี 2520-2527 การจ้างงานในภาครัฐขยายตัวเร็วมาก จากข้อมูลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า การจ้างงานของภาครัฐ (รวมรัฐวิสาหกิจด้วย) ขยายตัวโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 9.5 ต่อปีระหว่างปี 2520-2527 ในขณะที่กำลังแรงงานรวมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.6 ต่อปีโดยเฉลี่ย (ดูตารางที่ 3.1) ในช่วงนั้นประมาณครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานของประเทศที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทำงานอยู่ในภาครัฐ และระหว่างปี 2520-2527 กำลังแรงงานในภาครัฐที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก คือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 17 ต่อปีโดยเฉลี่ย⁷ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการจ้างงานในภาครัฐทำให้มีภาระทางงบประมาณรายจ่ายที่สูงสำหรับการจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการต่างๆ ในปี 2528 งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้าง และค่าตอบแทนอื่นๆ เทียบเท่ากับประมาณร้อยละ 38.6 ของรายรับของรัฐบาลทั้งสิ้น ถ้ารวมการใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการต่างๆ ด้วย งบประมาณรายจ่ายสำหรับบุคลากรทั้งสิ้นสูงถึงร้อยละ 48.0 ของรายรับของรัฐบาล

เนื่องจากภาวะการขาดดุลของรัฐบาล และสัดส่วนการใช้จ่ายสำหรับบุคลากรที่สูง รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่จะชะลอการเพิ่มขึ้นของข้าราชการ โดยพยายามจำกัดการเพิ่มของข้าราชการให้อยู่ในระดับร้อยละ 2 ต่อปี เริ่มตั้งแต่ประมาณปี 2527 และในเวลาเดียวกันก็ได้พยายามลดสัดส่วนของงบประมาณทางด้านบุคลากรลง นโยบายที่จะชะลอการเพิ่มของจำนวนข้าราชการลงมีผลชัดเจนทำให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการลดลงเป็นอย่างมาก ระหว่างปีงบประมาณ 2528-2533 จำนวนข้าราชการรวมทั้งลูกจ้างประจำ (รวมตำรวจ ทูลาการ และอัยการ แต่ไม่รวมทหาร) เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.37 ต่อปีโดยเฉลี่ย และเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.48 ต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2533-2538 (ดูข้อมูลในตารางที่ 3.2) สำหรับงบประมาณการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะจำนวนข้าราชการยังเพิ่มขึ้น มีการเลื่อนขั้นกันตามอายุราชการ และมีการปรับอัตราเงินเดือนในปีงบประมาณ 2532 2533 2535 และปี 2538 ระหว่างปีงบประมาณ 2528-2533 ค่าใช้จ่ายทางด้านเงินเดือน ค่าจ้างลูกจ้างประจำ และเงินตอบแทนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.75 ต่อปี และเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 15.75 ต่อปีระหว่างปีงบประมาณ 2533-2538 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของงบประมาณทางด้านบุคลากรเทียบกับรายได้รวมของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี 2531 ถ้าเทียบกับประมาณการรายได้ของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ สัดส่วนของรายจ่ายสำหรับเงินเดือนค่าจ้างและค่าตอบแทนลดลงจากร้อยละ 38.03 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 33.61 ในปี 2533 และร้อยละ 30.28 ในปี 2538 ส่วน

⁷ ดู Sussangkarn (1987)

รายจ่ายสำหรับบุคลากรทั้งสิ้น (รวมสวัสดิการต่างๆ ด้วย) ลดลงจากร้อยละ 47.38 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 39.76 ในปี 2533 และร้อยละ 36.71 ในปี 2538 (ดูตารางที่ 3.2)

ช่วงปลายแผนฯ 5 เศรษฐกิจไทยยังอยู่ในภาวะซบเซา แต่หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลหลักของโลกอย่างใหญ่หลวงในปี 2528-2529 โดยข้อตกลง Plaza Accord จากการประชุมกลุ่มประเทศ G-5 (ในขณะนั้น) ทำให้เงินดอลลาร์ สรอ. ปรับค่าลดลงมากเมื่อเทียบกับเงินเยน และเงินสกุลหลักบางสกุลของประเทศในยุโรปตะวันตก ส่งผลให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมาก ประเทศ NIC ในเอเชียสามารถแข่งขันกับประเทศญี่ปุ่นได้มากขึ้น และก้าวเข้าสู่ตลาดสินค้าเทคโนโลยีระดับกลางและสูงได้มากขึ้น ในเวลาเดียวกันประเทศที่อยู่ในระดับการพัฒนารองลงมา โดยเฉพาะหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทยด้วย กลับมีความได้เปรียบอย่างชัดเจนในสินค้าที่ใช้แรงงานในการผลิตเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การส่งออกของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 30-40 ต่อปีหลังจากปี 2529 ทำให้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจเร็วขึ้นมาก ในช่วงท้ายของแผนฯ 5 ที่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2529-2534) ภาวะเศรษฐกิจยังซบเซา จึงทำให้มีแนวคิดในช่วงของแผนฯ 6 เศรษฐกิจคงยังไม่สามารถขยายตัวในอัตราที่สูงได้ และได้กำหนดเป้าหมายของการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ในระดับร้อยละ 5 ต่อปีโดยเฉลี่ยในช่วงของแผนฯ 6 แต่จากการเปลี่ยนแปลงของขีดความสามารถในการแข่งขัน และการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการส่งออก ทำให้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยสูงถึงร้อยละ 10.9 ในช่วงของแผนฯ 6 หรือสูงกว่าเป้าหมายที่ได้วางไว้ในแผนฯ มากกว่าสองเท่า

สืบเนื่องจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในช่วงแผนฯ 6 อยู่ในระดับที่สูงกว่าการคาดการณ์เดิมถึง 2 เท่า ทำให้แผนงานต่างๆ ของภาครัฐถูกกระทบไปหมด การคาดการณ์รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่ารายได้จริงตั้งแต่ปี 2530 และความแตกต่างอยู่ในระดับที่สูงมาก (ดูตารางที่ 3.2) สำหรับตลอดช่วงแผนฯ 6 การคาดการณ์รายได้ของรัฐบาลรวมแล้วเท่ากับ 1,345,000 ล้านบาท แต่ในความเป็นจริงรายได้ของรัฐบาลเท่ากับ 1,645,241 ล้านบาท คือมากกว่าที่ประมาณการไว้ถึงร้อยละ 22.3 ผลที่ตามมาคือแผนการดำเนินโครงการต่างๆ น้อยกว่าความจำเป็นของระบบเศรษฐกิจอยู่มาก จึงทำให้เกิดการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ที่จะสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความขาดแคลนดังกล่าวก็ยังสะสมมาจนถึงปัจจุบัน ผลกระทบอีกด้านหนึ่งคือสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรเทียบกับรายรับของรัฐบาลที่เป็นจริงลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากทางรัฐบาลเองก็พยายามควบคุมการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรอยู่แล้วสืบเนื่องจากปัญหาการขาดดุลงบประมาณในช่วงแผนฯ 5 เมื่อรายได้ของรัฐบาลสูงกว่าเป้าที่ได้คาดการณ์ไว้ จึงทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรยิ่งลดลงเร็ว ในปีงบประมาณ 2528 การใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าตอบแทนเทียบเท่ากับร้อยละ 38.6 ของรายได้จริงของรัฐบาล สัดส่วนนี้ลดลงเป็นร้อยละ 25.0 ในปี 2534 (ปีสุดท้ายของแผนฯ 6) สำหรับค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรที่รวมสวัสดิการด้วยนั้น ลดลงจากร้อยละ 48.0 ของรายได้จริงของรัฐบาลในปี 2528 เป็นร้อยละ 29.1 ในปี 2534

การที่สัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลทางด้านบุคลากรลดลงมากนั้น ถ้ามองโดยรวมอาจจะดูเหมือนว่ารัฐบาลพยายามทำให้ภาครัฐเล็กลง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็ตรงกับแนวคิดที่อยากเห็นภาครัฐลดภาระหน้าที่ที่ไม่จำเป็นลง ให้ภาครัฐเล็ก แต่มีศักยภาพสูง ในความเป็นจริงนั้นภาครัฐยังใหญ่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าจำนวนข้าราชการก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าอัตราการเพิ่มจะช้าลงกว่าก่อนช่วงแผนฯ 6 มาก เมื่อสัดส่วนการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรลดลงมากในขณะที่จำนวนข้าราชการยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่เกิดขึ้นคือระดับรายได้ของข้าราชการมีแนวโน้มต่ำกว่ารายได้ในภาคเอกชนมากขึ้นเรื่อยๆ โดยที่การเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลเป็นการสะท้อนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และสะท้อนการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนของผู้ที่ทำงานอยู่ในภาคเอกชนเช่นกัน

ข้อมูลที่จะเปรียบเทียบรายได้ของผู้ที่ทำงานในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างแม่นยำในช่วงต้นแผนฯ 6 นั้นหาได้ยาก แต่การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Labor Force Surveys) พอจะทำให้เห็นแนวโน้มคร่าวๆ ได้ จากข้อมูลดิบของการสำรวจแรงงานในปี 2528 และปี 2538 สามารถนำมาวิเคราะห์รายได้ของผู้ที่เป็นข้าราชการเทียบกับผู้ที่เป็นลูกจ้างภาคเอกชนได้⁸ จากการใช้สมการถดถอย (Regression Analysis) หาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้เฉลี่ยกับอายุสำหรับข้าราชการและลูกจ้างภาคเอกชนที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในปี 2528 และ 2538 ได้ผลดังแสดงในรูปที่ 3.1 ผลในรูปที่ 3.1 แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างปี 2528 และปี 2538 อย่างชัดเจน รายได้ของภาคเอกชนจะสูงกว่ารายได้ของภาครัฐโดยเฉลี่ยทั้งในปี 2528 และปี 2538 แต่สิ่งที่แตกต่างกันมากระหว่างปี 2528 และปี 2538 คือความแตกต่างของรายได้ในช่วงที่อายุสูง ในปี 2528 รายได้เฉลี่ยของภาคเอกชนจะเริ่มลดลงหลังจากอายุ 49 เหตุผลน่าจะมาจากการที่มีคนอายุระหว่าง 50-60 ปีเป็นจำนวนมากซึ่งติดอยู่ในตำแหน่งงานระดับล่าง หรือในกิจการที่ไม่ค่อยรุ่งเรือง เนื่องจากเศรษฐกิจในช่วงนั้นอยู่ในภาวะที่ตกต่ำ ความต้องการผู้ที่มีประสบการณ์เพื่อทำงานในตำแหน่งบริหารระดับสูงมีน้อย และมีกิจการจำนวนมากที่อยู่ในภาวะอ่อนแอ⁹ สำหรับภาครัฐรายได้เฉลี่ยจะสูงขึ้นเรื่อยๆ จนอายุ 60 ซึ่งเรื่องนี้ไม่น่าแปลกใจมากนักเพราะในภาครัฐความอาวุโสจะมีความสำคัญมากกว่าในภาคเอกชน ในปี 2538 รายได้เฉลี่ยในภาครัฐยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามอายุ และในปี 2538 รายได้เฉลี่ยของลูกจ้างเอกชนก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามอายุเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงนี้น่าจะเกิดขึ้นเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจในปี 2538 ดีกว่าในช่วงปี 2528 มาก เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 10 ปีระหว่างปี 2528-2538 และในช่วงนั้น มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะมีการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ และเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่รายได้เฉลี่ยในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามอายุ สิ่งที่เห็นชัดจากรูปที่ 3.1 คือความแตกต่างระหว่างรายได้ของภาคเอกชนและภาครัฐสูงขึ้นมากสำหรับผู้ที่มีอายุมาก ถ้าดูว่าอายุเป็นการสะท้อนงานใน

⁸ การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างรายได้ภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้ข้อมูลการสำรวจแรงงานมีอยู่มากในอดีต สำหรับการวิเคราะห์ในช่วงหลังดู Triudomsin (1996) ซึ่งได้วิเคราะห์แนวโน้มการจ้างงานในภาครัฐ ตลอดจนโครงสร้างเงินเดือนด้วย และสำหรับการเปรียบเทียบรายได้ภาครัฐและเอกชนล่าสุดดู ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุธังกรกาญจน์ (2539)

⁹ อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รายได้เฉลี่ยของผู้ที่มีอายุการทำงานมากน้อยลงคือการใช้เวลาการทำงานน้อยลง เหตุผลนี้สอดคล้องกับทฤษฎีทางด้าน Life Cycle ซึ่งผู้ที่มีอายุมากมีความจำเป็นน้อยลงที่จะต้องทำงานหนักเพื่อหารายได้ไว้สำหรับอนาคต

ตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่ต้องการประสบการณ์มาก รูปที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่าระดับรายได้ในภาคเอกชนสำหรับตำแหน่งบริหารหรือตำแหน่งที่มีประสบการณ์เติบโตสูงขึ้นมากระหว่างปี 2528-2538 ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐอย่างมาก สิ่งนี้ก็สอดคล้องกับการที่ระบบเศรษฐกิจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงแผนฯ 6 เป็นต้นมา และการใช้จ่ายทางด้านบุคลากรของภาครัฐมีสัดส่วนที่ลดลงมากเมื่อเทียบกับช่วงต้นแผนฯ 6

การเปรียบเทียบรายได้ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนั้น สามารถให้ภาพเพียงคร่าวๆ เท่านั้น โดยปกติข้อมูลจากการสำรวจแรงงานไม่สามารถเข้าถึงผู้ที่มีรายได้ในระดับที่สูงได้ ถ้าต้องการเปรียบเทียบรายได้ให้มีความแม่นยำมากขึ้น จำเป็นต้องใช้ข้อมูลการสำรวจพิเศษ การวิเคราะห์โดย ปราณี หินกร และฉลงภพ สุลงการกาญจน์ (2539) ได้เปรียบเทียบข้อมูลการสำรวจรายได้ในภาคเอกชนโดย Thai Management Association และข้อมูลตารางบัญชีเงินเดือนของราชการในปี 2538 โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติประกอบด้วย จากการวิเคราะห์ในกรณีต่างๆ ผลการเปรียบเทียบแสดงอยู่ในตารางที่ 3.3 จะเห็นได้ว่าความแตกต่างระหว่างรายได้ภาคเอกชนและรายได้ของราชการจะห่างขึ้นเรื่อยๆ เมื่อระดับตำแหน่งสูงขึ้น ความแตกต่างเริ่มตั้งแต่ 1.17 เท่าสำหรับข้าราชการในระดับ C1 ไปจนถึง 4.39 เท่าสำหรับข้าราชการในระดับ C11 จากข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่ามีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมากระหว่างรายได้ในภาคราชการและรายได้ของเอกชน สิ่งนี้ถือว่าเป็นการบั่นทอนความแข็งแกร่ง ตลอดจนขวัญกำลังใจของภาคราชการอย่างใหญ่หลวง ถึงแม้ว่ารายได้คงไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่กระทบความพอใจในการทำงาน แต่ถ้าหากความแตกต่างสูงดังเช่นในตารางที่ 3.3 คงหวังได้ยากที่จะให้ผู้ที่มีความสามารถเข้ารับราชการกันมาก หรือที่จะแก้ไขปัญหามองไกล และยากที่ข้าราชการที่ดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต จะสามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างทัดเทียมกับผู้ที่มิตำแหน่งคล้ายกันในภาคเอกชน แรงจูงใจที่เกิดขึ้นคือแรงจูงใจที่จะให้ข้าราชการใช้ประโยชน์จากอำนาจในการให้ทุนให้โทษต่อธุรกิจเอกชนและประชาชน เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือใช้การสร้างการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจเพื่อให้ผลประโยชน์ส่วนเกินต่อกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม เพื่อจะได้มีส่วนแบ่งไปด้วย หรือแม้กระทั่งใช้อำนาจในการเป็นผู้รักษากฎหมายปฏิบัติกิจกรรมที่อยู่นอกกฎหมายเสียเอง (ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2539) สิ่งนี้กล่าวถึงไม่ได้หมายความว่าข้าราชการส่วนใหญ่จะขาดคุณธรรมจนประพฤติตนไปตามแรงจูงใจเหล่านี้ ถึงแม้ว่าจะมีบางส่วนที่กระทำก็ตาม แต่ถ้าแรงจูงใจในระบบเป็นไปในทิศทางเช่นนี้ ระบบนั้นย่อมมีเชื่อที่จะบ่อนทำลายประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ และอนาคตการพัฒนาประเทศ ดังนั้นปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างภาคราชการและภาคเอกชนนี้ ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ต่อไปในบทที่ 4

นอกจากจะทำให้เกิดแรงจูงใจไปสู่พฤติกรรมที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้ว ความแตกต่างอย่างมากระหว่างรายได้ของภาคราชการและภาคเอกชนมีผลกระทบต่อคุณภาพของผู้ที่เข้าสู่ระบบราชการเป็นอย่างมาก คุณภาพการศึกษาของผู้ที่เข้าสู่ระบบราชการลดต่ำลงมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตารางที่ 3.4 แสดงถึงคะแนน Grade Point Average (GPA) ของผู้ที่สอบเข้ารับราชการในระดับปริญญาตรีระหว่างปี 2529-2537 เห็นได้ว่าในปี 2529 ร้อยละ 21

ของผู้ที่สอบเข้ารับราชการมีระดับ GPA ที่สูงกว่า 3.0 และส่วนใหญ่มีระดับ GPA อยู่ระหว่าง 2.5-3.0 แต่ถึงปี 2537 เพียงร้อยละ 10 ของผู้ที่สอบเข้ารับราชการมีคะแนน GPA สูงกว่า 3.0 และส่วนใหญ่ของผู้สอบเข้า (ร้อยละ 52) มีคะแนน GPA ต่ำกว่า 2.5 ข้อมูลนี้เป็นที่น่าเป็นห่วงมาก ลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพวิกฤติในด้านคุณภาพของบุคลากรของภาคราชการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ 3.1 การมีงานทำแยกตามแหล่งงาน 2520-2527

	ภาครัฐ	เอกชน	อาชีพส่วนตัว	รวม
2520	944,697	3,074,846	16,380,709	20,400,252
2521	1,020,528	3,573,426	17,213,883	21,807,837
2522	1,132,581	3,834,537	16,410,665	21,377,783
2523	1,189,559	4,007,825	17,483,447	22,680,831
2524	1,390,204	4,300,232	19,021,650	24,712,086
2525	1,598,359	5,043,985	18,726,923	25,369,267
2526	1,780,834	4,724,048	18,678,645	25,183,527
2527	1,676,575	5,036,520	19,285,839	25,998,934
อัตราการเพิ่มเฉลี่ย 2520-27	9.5%	6.8%	2.6%	3.6%

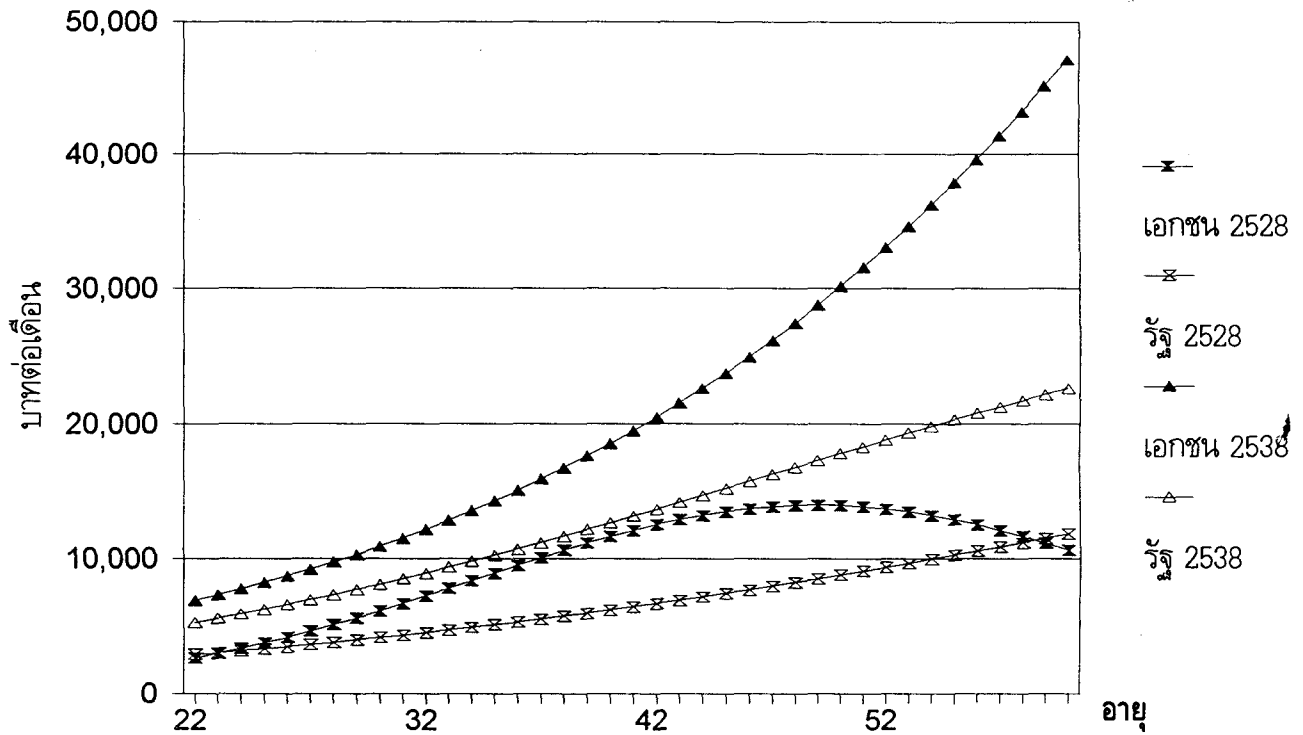
ที่มา: จากข้อมูลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (รอบ 2)

ตารางที่ 3.2 รายได้รัฐบาลและรายจ่ายทางด้านบุคลากรตามปีงบประมาณ (ล้านบาท)

	2528	2529	2530	2531	2532	2533
รายได้ประชาชาติในราคาประจำปี	1,038,958	1,113,662	1,256,120	1,490,325	1,777,768	2,098,669
ประมาณการรายได้รัฐบาล	178,000	185,000	185,500	199,500	262,500	310,000
รายได้รัฐบาลจริง	162,210	165,628	197,502	249,973	316,370	404,888
รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง*	62,524	66,404	70,542	73,791	88,296	104,187
รายจ่ายบุคลากร (รวมสวัสดิการ)	77,841	82,771	87,885	92,446	106,761	123,250
จำนวนข้าราชการ (คน)**	1,183,044	1,201,698	1,218,708	1,258,132	1,259,520	1,266,374
อัตราการเพิ่ม	2528	2529	2530	2531	2532	2533
รายได้ประชาชาติในราคาประจำปี		7.19%	12.79%	18.65%	19.29%	18.05%
ประมาณการรายได้รัฐบาล		3.93%	0.27%	7.55%	31.58%	18.10%
รายได้รัฐบาลจริง		2.11%	19.24%	26.57%	26.56%	27.98%
รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง*		6.21%	6.23%	4.61%	19.66%	18.00%
รายจ่ายบุคลากร (รวมสวัสดิการ)		6.33%	6.18%	5.19%	15.48%	15.44%
จำนวนข้าราชการ (คน)**		1.58%	1.42%	3.23%	0.11%	0.54%
สัดส่วน	2528	2529	2530	2531	2532	2533
เงินเดือนและค่าจ้างต่อประมาณการรายได้รัฐบาล	35.13%	35.89%	38.03%	36.99%	33.64%	33.61%
เงินเดือนและค่าจ้างต่อรายได้รัฐบาลจริง	38.55%	40.09%	35.72%	29.52%	27.91%	25.73%
อัตราการเพิ่ม	2533	2534	2535	2536	2537	2538
รายได้ประชาชาติในราคาประจำปี	2,098,669	2,422,609	2,743,483	3,076,139	3,486,302	3,981,104
ประมาณการรายได้รัฐบาล	310,000	387,500	460,400	534,400	600,000	715,000
รายได้รัฐบาลจริง	404,888	476,508	525,368	550,601	649,460	756,284
รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง*	104,187	119,047	141,708	168,015	180,133	216,519
รายจ่ายบุคลากร (รวมสวัสดิการ)	123,250	138,451	164,184	196,825	213,019	262,483
จำนวนข้าราชการ (คน)**	1,266,374	1,308,381	1,317,102	1,350,611	1,380,476	1,431,249
อัตราการเพิ่ม	2533	2534	2535	2536	2537	2538
รายได้ประชาชาติในราคาประจำปี	18.05%	15.44%	13.25%	12.13%	13.33%	14.19%
ประมาณการรายได้รัฐบาล	18.10%	25.00%	18.81%	16.07%	12.28%	19.17%
รายได้รัฐบาลจริง	27.98%	17.69%	10.25%	4.80%	17.95%	16.45%
รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง*	18.00%	14.26%	19.04%	18.56%	7.21%	20.20%
รายจ่ายบุคลากร (รวมสวัสดิการ)	15.44%	12.33%	18.59%	19.88%	8.23%	23.22%
จำนวนข้าราชการ (คน)**	0.54%	3.32%	0.67%	2.54%	2.21%	3.68%
สัดส่วน	2533	2534	2535	2536	2537	2538
เงินเดือนและค่าจ้างต่อประมาณการรายได้รัฐบาล	33.61%	30.72%	30.78%	31.44%	30.02%	30.28%
เงินเดือนและค่าจ้างต่อรายได้รัฐบาลจริง	25.73%	24.98%	26.97%	30.51%	27.74%	28.63%

หมายเหตุ * ไม่รวมค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ** ไม่รวมลูกจ้างชั่วคราว และทหาร

รูปที่ 3.1 รายได้ตามอายุ 2528 และ 2538 ภาครัฐและภาคเอกชน



หมายเหตุ ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน 2528 และ 2538 วิเคราะห์โดยใช้สมการถดถอยหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับอายุ

ตารางที่ 3.3 รายได้ข้าราชการพลเรือนเทียบกับรายได้ภาคเอกชนในตำแหน่งที่คล้ายกัน (บาทต่อเดือน)

ระดับตำแหน่ง (C)	ราชการ	เอกชน	รายได้เอกชนต่อรายได้ราชการ
1	4,870	5,698	1.17
2	5,661	6,510	1.15
3	7,232	11,860	1.64
4	8,842	19,364	2.19
5	10,872	29,028	2.67
6	14,321	40,528	2.83
7	22,382	72,294	3.23
8	29,773	97,358	3.27
9	40,061	137,409	3.43
10	57,068	245,963	4.31
11	97,159	426,528	4.39

ที่มา: ปราวณี ทินกร และฉลองภพ สู้สังกร์กาญจน์ (2539)

หมายเหตุ: รายได้ราชการรวมเงินประจำตำแหน่ง (สำหรับ C7 ขึ้นไป) และเบี้ยประชุมและและเงินสมนาคุณ
คณะกรรมการโดยเฉลี่ย (สำหรับ C9 ขึ้นไป)

ตารางที่ 3.4 สัดส่วนคะแนน GPA ผู้สอบเข้ารับราชการได้ระดับปริญญาตรี

GPA	2529	2533	2537
สูงกว่า 3.0	21%	16%	10%
ระหว่าง 2.5-3.0	48%	50%	38%
ต่ำกว่า 2.5	31%	34%	52%

ที่มา: สำนักงาน กพ.

3.3 สรุปภาพรวมของปัญหาของระบบราชการและตัวข้าราชการในปัจจุบัน

จากความเป็นมาในประวัติศาสตร์ของระบบราชการไทยจนถึงปัจจุบัน สามารถจำแนกประเด็นปัญหาเพื่อสะดวกในการพิจารณาได้เป็นสองประเด็นคือ ปัญหาของระบบราชการและปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการเอง

ปัญหาของระบบราชการ

1. อำนาจในการบริหารและตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลาง โดยมีนักการเมืองในฐานะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจสูงสุดในเกือบทุกเรื่อง
2. ระบบราชการได้ขยายตัวรวดเร็วในยุคเร่งรัดพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงกลางทศวรรษ 2520 เป็นเหตุให้มีหน่วยงานและบุคลากรเป็นจำนวนมาก ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนเกิดเป็นปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน และมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการปรับเงินเดือน
3. โครงสร้างของระบบราชการส่วนใหญ่ไม่คล่องตัว และไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต
4. ระบบธุรกิจการเมืองที่พัฒนามาถึงปัจจุบัน ประกอบกับผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนในภาคธุรกิจเอกชนได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ลักษณะดังกล่าวเป็นแรงจูงใจให้เกิดความหย่อนยานทางคุณธรรมแก่ตัวข้าราชการ เป็นสิ่งนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ การสร้างกฎระเบียบที่ยุ่ยากสลับซับซ้อนเป็นอุปสรรคต่อภาคเอกชนและประชาชน และการสร้างการผูกขาดทางธุรกิจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือแม้กระทั่งการเข้าไปมีส่วนพัวพันกับธุรกิจนอกกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการ

ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ

1. ข้าราชการบางส่วนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีรายได้ต่ำอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการมีอำนาจมากเกินไป และอีกส่วนหนึ่งถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง
2. ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการสูญเสียบุคลากรให้กับภาคเอกชน ตลอดจนผู้ที่เข้ารับราชการในปัจจุบันมีคุณภาพการศึกษาเฉลี่ยที่ต่ำกว่าในอดีตมาก
3. ข้าราชการมีความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เนื่องจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดความภูมิใจในอาชีพและเกียรติศักดิ์แห่งตน

ในลักษณะที่ไม่พึงปรารถนาของตัวข้าราชการดังกล่าว ย่อมเป็นปัจจัยหนุนให้ระบบราชการทั้งระบบเคลื่อนไปสู่จุดเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว จนอาจจะกล่าวได้ว่าได้ก้าวไปสู่ภาวะวิกฤติของปัญหาแล้วในปัจจุบัน

3.4 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

นอกจากปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการและตัวข้าราชการตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับระบบราชการ ซึ่งเป็นปัญหาในทางด้านเทคนิคในการจัดการ ที่ยังมีได้มีการพิจารณาอย่างละเอียดเพียงพอ แต่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อขีดความสามารถในการบริหารจัดการนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะยิ่งมีความสำคัญมากในสภาวะการณ์แข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงของโลกในอนาคต ซึ่งรวมไปถึงประเด็นของปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ ที่ยังมีการจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการบิดเบือนระบบแรงจูงใจ โดยแทนที่จะทำหน้าที่ให้รางวัลแก่ผู้ที่มีประสิทธิภาพสูง กลับเป็นการลงโทษ และในทางตรงกันข้ามกลับมีแรงจูงใจไปในทางผิด ให้รางวัลแก่ผู้ที่ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบที่สร้างแรงจูงใจในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นระบบที่จะทำลายประสิทธิภาพในการทำงานของระบบโดยรวม และลดทอนประสิทธิภาพในการแข่งขันของประเทศในที่สุด ปัญหาเทคนิคในการจัดการเช่นว่านั้น อาจจะแยกเป็นประเด็นที่สำคัญได้สามประเด็นด้วยกันคือ การพิจารณาตัดสินใจนโยบายโดยคณะรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และปัญหาจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่เน้นปัจจัยการผลิต (Input) เป็นหลัก

การพิจารณาตัดสินใจนโยบายโดยคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีของไทยมิได้ทำหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้กำหนดนโยบายที่สำคัญของประเทศ เหมือนเช่นคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ เนื่องจากได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มักจะมีการระบุว่า **คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน** คำว่าบริหารราชการแผ่นดินนี้ มีความหมายเกินกว่าการกำหนดนโยบาย แต่รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวง ซึ่งครอบคลุมกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ด้วย (ชัยอนันต์, 2533 (ก): 9) เหตุที่คณะรัฐมนตรีมีขอบเขตของอำนาจอย่างกว้างขวางเช่นนี้ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวได้มาจากการโอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์จากที่มีอยู่เดิมทั้งหมดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบปรมิตาญาสิทธิราชย์ เมื่อ พ.ศ. 2475 (ชัยอนันต์, 2533 (ก): 11)

จากลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้งานของคณะรัฐมนตรีมีปริมาณมาก มีความหลากหลาย ขาดจุดเน้นของนโยบายพัฒนาประเทศในภาพรวม อันเป็นผลจากลักษณะการแบ่งงานของกระทรวง ทบวง กรม กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจึงตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมและวิวัฒนาการของระบบราชการ แทนที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรนโยบายในเชิงรุก กลับตกอยู่ในวงล้อมของปัจจัยเงื่อนไขทั้งหลาย ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในเชิงรับของสิ่งที่ไหลบ่ามาจากกระทรวง ทบวง กรม แทนที่จะเป็นฝ่ายรุก หรือเป็นฝ่ายกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบาย (ชัยอนันต์, 2533 (ก): 9)

ในสภาวะการณ์เช่นนี้จึงเป็นการยากที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถบริหารนโยบายให้มีประสิทธิภาพได้ตามความคาดหวังจากตำแหน่งหน้าที่ ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นแต่เพียงตรายางประทับในการ

พิจารณาเรื่องที่กระบวนการทางราชการได้กำหนดให้ เพื่อได้รับการพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี โดยที่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติและเงื่อนไขทางการเมือง คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยตัวแทนของพรรคร่วมรัฐบาลและหลายพรรค และในแต่ละกระทรวงมีการแบ่งงานกันภายในกระทรวง โดยมีการแบ่งงานต่อไปให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรับผิดชอบงานไปในแต่ละกรมที่ได้รับมอบหมายโดยมีสิทธิเต็มเหมือนรัฐมนตรีว่าการ เพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกันระหว่างตัวรัฐมนตรีซึ่งมาจากต่างพรรคการเมือง หรือแม้แต่จะเป็นพรรคการเมืองเดียวกันก็ตาม โดยรัฐมนตรีว่าการจะเลือกดูแลกรมที่มีความสำคัญในระดับสูงของกระทรวง ส่วนรัฐมนตรีช่วยว่าการจะได้รับการมอบหมายให้ดูแลกรมที่มีความสำคัญในระดับรองลงมา ในลักษณะเช่นนี้ ในทางปฏิบัติ เมื่อเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในบรรดานักการเมือง ที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือก้าวก่ายในงานของเจ้ากระทรวงที่รับผิดชอบมากนัก ยกเว้นแต่เรื่องที่มีความสำคัญมาก และอาจจะมีผลกระทบอย่างรุนแรงถึงคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่วมกันทั้งคู่

เมื่อมีบรรยากาศของระบบธุรกิจการเมืองมาประกอบด้วย ยิ่งส่งผลให้รัฐมนตรีแต่ละคนให้ความสนใจในประเด็นนโยบายร่วมกันของประเทศค่อนข้างจะน้อย แต่จะพุ่งความสนใจไปยังโครงการหรือกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับตัวเองและพรรคพวก โดยที่ไม่ต้องพะวงว่าจะมีรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้งมากนัก เป็นรูปแบบหนึ่งของการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง การหาผลประโยชน์จากโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลประโยชน์เหล่านั้น มักจะได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการประจำในระดับสูงถึงแม้ข้าราชการอาจจะไม่เห็นด้วยก็ตาม เพราะนักการเมืองเป็นผู้ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำได้ หรือในบางกรณีข้าราชการประจำเองอาจจะทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ช่องทางผลประโยชน์ให้นักการเมืองก็ได้

การทำงานของคณะรัฐมนตรีภายใต้สภาพแวดล้อมทางกฎหมายและการเมืองในลักษณะเช่นนี้ ยากที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายร่วมกันของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างที่คาดหวังจะได้เห็นจากการปกครองในระบบรัฐสภาที่สมบูรณ์แบบดังเช่นในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว และเมื่อปริมาณงานที่จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาหรือรับทราบโดยคณะรัฐมนตรีมีมากเช่นนี้ ในอดีตในยุคที่ยังมีข้าราชการประจำที่เข้มแข็ง รวมทั้งอำนาจทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีมีสูงมากจากระบบอำนาจนิยมที่สนับสนุนโดยกำลังทหาร เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือตัวนายกรัฐมนตรี จึงได้มีความพยายามแก้ไขโดยการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารงานใน “กระทรวง” ที่มีอำนาจเหนือกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาดังกล่าว พร้อมกับมีระบบตรวจสอบและประเมินผลภายในระบบราชการอย่างครบวงจร นั่นก็คือการนำระบบการสร้างความสำเร็จให้แก่ฝ่ายบริหาร (strong executive) มาใช้ตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นระบบการปกครองของไทยก็มีได้มีรูปแบบเป็นระบบรัฐสดาดังเช่นที่ควรจะเป็นในอุดมคติอยู่แล้ว จึงไม่มีความคิดที่จะปรับแก้กฎหมายที่จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างเด็ดขาดระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมือง โดยให้หน้าที่ในการกำหนดนโยบายเป็นของนักการเมือง และหน้าที่

ในการบริหารราชการตามนโยบายเป็นของข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เนื่องจากนักการเมืองส่วนใหญ่ในขณะนั้นก็คือ ข้าราชการประจำ ขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีก็มีลักษณะเป็นผู้นำเผด็จการ ถืออำนาจสูงสุดตามประกาศคณะปฏิวัติ มาตรา 17 และ “เป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว” ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงมีความพยายามแก้ไขโดยการสร้างระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง เพื่อลดบทบาทและอำนาจในการร่วมรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรีลง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่จะเร่งกระบวนการทำงานให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

แต่เมื่อปัญหาหลักได้รับการแก้ไข กล่าวคือ หน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่สูงสุดในการกำหนดนโยบายนั้น ควรจะมีอย่างชัดเจน โดยไม่ถูกแบ่งอำนาจไปโดยนายกรัฐมนตรีที่ประกาศว่าจะขอรับผิดชอบ แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งควรที่จะเป็นการรับผิดชอบทั้งหมดของคณะ ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรที่จะต้องเข้ามา รับผิดชอบในการ “บริหารราชการแผ่นดิน” โดยตรง ซึ่งควรจะปล่อยให้เป็นที่ของข้าราชการประจำ เมื่อระบบ การเมืองเปลี่ยนไปจากอำนาจนิยมเต็มรูปแบบมาเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบในยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2523 เป็นต้นมา การที่นักการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเข้ามาร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลมากขึ้น ประกอบกับสภาพปัญหาเศรษฐกิจซึ่งเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น อันมีผลจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำติดต่อกันทั่วโลก ตั้งแต่ปี 2523-2528 อีกทั้งการเพิ่มราคาน้ำมันอย่างรุนแรงครั้งที่สองระหว่างปี 2522-2523 ของกลุ่มประเทศโอเปค ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างหนัก และมีความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อ แก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ในขณะที่รูปแบบการทำงานของคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดความล่าช้าในแง่ของความพยายามที่จะ จัดการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2523 ซึ่งเป็นต้นเค้าของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่าย เศรษฐกิจ (ซึ่งตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2526)

ถ้าหากจะพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการ รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ “คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ” จะเห็นว่ามีประเด็นของความ “เร่งด่วน” ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการ “บริหาร” นโยบายเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาอธิบายการเปลี่ยนแปลง การทำงานของคณะรัฐมนตรีในยุคนั้น ดังที่ปรากฏในคำสั่งคณะรัฐมนตรีที่ 195/2523 และคำสั่งคณะรัฐมนตรี ที่ 84/2526 ตามลำดับดังนี้

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523

“ด้วยปัญหาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจหลายด้านมีความจำเป็นต้องได้รับการกำกับ วิเคราะห์ ประเมินสถานการณ์ และพิจารณากำหนดแนวทางในระดับนโยบายอย่างรอบคอบและเร่งด่วน รวมทั้งให้มีการเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยใกล้ชิด เพื่อแก้ไข ปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นให้บังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน”

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 84/2526

“โดยที่งานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องดำเนินการโดยด่วนให้ทันกับเหตุการณ์ เพื่อให้การบริหารงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว”

เป็นที่น่าสังเกตว่าในคณะกรรมการทั้งสองชุด นอกจากจะมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้วยังมีที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วยที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรรมการชุดที่สองนี้ นายกรัฐมนตรีได้มานั่งเป็นประธานในที่ประชุมด้วยตนเอง โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีสถานภาพเหมือนคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ที่สามารถตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจได้แทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพียงแต่เมื่อตัดสินใจแล้วจะต้องมีการส่งเรื่องดังกล่าวแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับทราบ

การทำงานดังกล่าวในลักษณะที่ว่ามีส่วนช่วยให้มีการย่นย่อขั้นตอนการทำงานของคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจให้มีความรวดเร็วมากขึ้น ทำให้บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เสนอนโยบายเศรษฐกิจเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลมีบทบาทที่โดดเด่นมากขึ้น ผลสำเร็จของการทำงานในลักษณะเช่นนี้พิสูจน์ให้เห็นได้ จากการย้อนกลับไปทบทวนสถานการณ์ในขณะที่ยังประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะที่มีปัญหารุมเร้าทางเศรษฐกิจโดยตลอดตั้งแต่ปี 2523-2528 อย่างน้อยรัฐบาลในยุคนั้นสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานได้หลายเรื่อง เป็นการวางพื้นฐานที่สำคัญที่ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราที่สูง ในช่วงหลังการปรับเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลหลักต่างๆ ของโลกในปี 2528-2529

การแก้ปัญหาการทำงานของคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวในยุคนั้น นับได้ว่าสอดคล้องกับสภาพการเมืองในยุคที่นายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการประจำ และได้รับการค้ำยันด้วยอำนาจทางทหารและข้าราชการพลเรือน เป็นการคานอำนาจกับฝ่ายพรรคการเมือง โดยมีข้าราชการประจำคือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยกำหนดนโยบายและสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของรัฐบาล หรือถ้าจะกล่าวให้แคบลงก็คือ การทำงานของคณะรัฐมนตรีวงใน เพื่อความรวดเร็วในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ภายหลังจากที่รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ในปี 2531 ถือได้ว่าเป็นชัยชนะอย่างเด็ดขาดของฝ่ายการเมืองที่มีเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ รัฐบาลดังกล่าวได้ใช้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการที่เป็นผู้ช่วยกำหนดนโยบายและสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจน้อยมาก แต่ได้ใช้ที่ปรึกษาที่แต่งตั้งขึ้นเองเป็นหลัก เหตุผลที่อธิบายโดย ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต (จากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2539) ก็คือ “ฝ่ายการเมืองไม่ค่อยไว้วางใจข้าราชการประจำ โดยมีความคิดว่าข้าราชการประจำมีความคิดแบบอนุรักษนิยมและไม่รู้ร้อนรู้หนาวกับชาวบ้าน รู้จักแต่การพัฒนาเพื่อให้เกิดผลในระยะยาว แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อชาวบ้านที่เกิดขึ้นทันทีในระยะสั้น นักการเมือง

อยากมีบทบาทในการชี้ทิศทางพัฒนาเอง ส่วนข้าราชการควรจะมีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่จะมีมา ภายหลัง" ลักษณะเช่นนี้อาจจะเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐบาลในช่วงนั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การทำงานของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากนัก แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะมีความคิดไปในอีกแนวทางหนึ่งได้ คือทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจเป็นอุปสรรคต่อผลประโยชน์ทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม การทำงานโดยใช้ระบบที่ปรึกษาของรัฐบาลชาติชายในขณะนั้นก็มีข้อจำกัดเช่นกัน ถึงแม้ว่าจะเป็นแนวทางที่ไม่ขัดกับหลักของการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลที่ปกครองประเทศในระบบรัฐสภา นั่นก็คือ การทำงานของคณะที่ปรึกษาถูกกล่าวหาว่าก้าวล่วงงานของข้าราชการประจำ และมีการข้ามขั้นตอนมาก ทำให้คณะที่ปรึกษามีศัตรูค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการลองผิดลองถูกจากระบบที่นำมาจากต่างประเทศ มาใช้ในบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมแบบไทยๆ ซึ่งต้องการการปรับแก้ไปตามประสบการณ์และกาลเวลา

ภายหลังจากการรัฐประหารยึดอำนาจโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร และได้ตั้งรัฐบาลที่เป็นพลเรือน นำโดย นายอานันท์ ปันยารชุน ทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี ดร. เสนาะ อุณาкул อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นรองนายกรัฐมนตรี และดูแลงานด้านเศรษฐกิจ ได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้น มากล้นกรรงานที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การพิจารณามีความรอบคอบยิ่งขึ้น และลดการทำงานของคณะรัฐมนตรีลงบ้างในบางส่วน แต่ก็ไม่ได้มากนัก เนื่องจากติดขัดอยู่ที่อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอยู่ตามกฎหมาย (สัมภาษณ์คุณอานันท์ ปันยารชุน เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2539) จึงมีผลให้มีการรื้อฟื้นการดำเนินงานของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมาปฏิบัติอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย ในปี 2535-2538 รัฐบาลก็ไม่ได้ใช้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากนัก ส่วนในยุคของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ตั้งแต่ปี 2538 จะเน้นการดูแลการทำงานของข้าราชการประจำอย่างใกล้ชิดในหลายๆ ด้าน ครั้นประเทศมีปัญหาเศรษฐกิจจนค่อนข้างจะชัดเจนแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากเพราะมีการยุบสภาในเวลาอันสั้น ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างมากมายังไม่ได้รับการแก้ไข

โดยสรุปในประเด็นนี้คือ การทำงานของคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายในขณะนี้ ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญอย่างน้อยสามประการ

1. ปริมาณงานที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมีมากเกินไป ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันในการกำหนดนโยบายรวมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานของรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภา

2. เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะที่ก้าวก่ายงานในหน้าที่ของข้าราชการประจำมากเกินไป ทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพ

3. มีผลทำให้การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่มีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างฉับไวพอที่จะแก้ไขปัญหา หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตลอดจนทำให้การบริหารงานทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของรัฐบาลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

หนทางในการแก้ไขปัญหาซึ่งจะเป็นการแก้ไขอย่างตรงประเด็น และน่าจะสามารถแก้ปัญหาได้มากคือ จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากที่เคยระบุไว้ให้ **คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน** เป็น ให้ **คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารประเทศโดยรวม พร้อมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแล** ข้าราชการประจำให้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า **ข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด** โดยที่ **คณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่บริหารราชการโดยตรง** ถ้ามีการตราไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นว่านี้ จะสามารถแก้ปัญหาในข้อที่ (1) และ (2) ได้พร้อมกันในทันที และจะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาในข้อที่ (3) ได้บางส่วน ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยืนยันว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดจากการสัมภาษณ์ ดร. เสนาะ อุณาภูล (เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2539) ประเด็นดังกล่าวได้มีการระบุอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาการเมืองในข้อ (4.4) ว่าด้วยการปฏิรูปวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ในส่วนที่เป็นสภาพของปัญหาข้อ (4) “ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย ทำให้มีการแทรกแซงซึ่งกันและกันจากทั้งสองฝ่าย ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์” และในข้อ (7) “ขาดกลไกในการแก้ไขปัญหาระหว่างการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ” (คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง, คณะปฏิรูปการเมือง, 2539: 41) ปัญหาดังกล่าวได้ระบุไว้เช่นกันในนโยบายของพรรคความหวังใหม่ที่ใช้ในการหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ที่ได้กล่าวมาแล้ว

เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการที่จะจัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เริ่มต้นแล้ว ประเด็นในเรื่องนี้จึงควรได้รับการพิจารณาให้มีบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังจะจัดทำขึ้นมาใหม่นี้พร้อมกันไปด้วย

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศที่การเมืองในระบบพรรคการเมืองที่ได้พัฒนามาถึงขั้นหนึ่งแล้วจนเกิดความเข้มแข็ง พรรคการเมืองจะใช้สถาบันวิจัยของพรรคทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดเป็นแนวนโยบายที่นำไปใช้ในการหาเสียง และถ้าหากชนะการเลือกตั้งก็จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ แต่ถ้าหากแพ้การเลือกตั้งก็จะใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบนโยบายและการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ในกรณีของสหรัฐอเมริกา พรรคเดโมแครตจะใช้ Brookings Institute ในขณะที่พรรครีพับลิกันจะใช้ American Enterprise Institute และ National Heritage

Foundation เป็นต้น ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ทั้งพรรคกรรมกร และ พรรคอนุรักษนิยม ต่างก็จะมีกลุ่มที่ปรึกษาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของฝ่ายตน

สำหรับประเทศไทย จากสถานการณ์ที่ได้กล่าวไปแล้ว มีคำถามว่าจะแก้ปัญหาที่เกิดช่องว่างของการกำหนดนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจ และมีการบริหารนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ถ้าหากย้อนกลับไปพิจารณากรอบรัฐสภาที่มีความมั่นคงแล้วอย่างของประเทศไทย การที่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่แต่เพียงการกำหนดนโยบายโดยที่นโยบายเหล่านั้นมาจากที่ปรึกษาของพรรค และเพื่อให้การบริหารนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะรัฐมนตรีของอังกฤษได้มีระบบคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบายสำคัญของประเทศอย่างรวดเร็ว รวมทั้งยังมีคณะกรรมการิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) มากกว่า 100 ชุด เพื่อช่วยกลั่นกรองงาน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการเหล่านั้นสามารถตัดสินใจได้เอง ประกอบกับการมีพรรคการเมืองฝ่ายค้าน รวมทั้งสื่อมวลชน และสาธารณชนที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเข้มแข็ง ในระบบเช่นนี้ช่วยให้การกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ทันต่อเหตุการณ์ และมีกระบวนการตรวจสอบการแสวงหาผลประโยชน์จากสาธารณชนอย่างเข้มแข็ง

สำหรับในกรณีของประเทศไทยสภาพการเช่นว่ายังมีได้เกิดขึ้น การเมืองของไทยยังได้รับอิทธิพลครอบงำจากรัฐกิจการเมืองอยู่มาก ในเมื่อหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของนักการเมือง ถึงแม้ว่าจะพยายามรื้อฟื้นให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กลับมาทำหน้าที่ของตนอย่างเข้มแข็งดังเช่นในอดีต อาจจะมีความเป็นไปได้น้อยในสภาวะการณ์ปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากภาระกิจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้ระดมความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย แผนฯ ที่ออกมาที่น่าจะเป็นกรอบกว้างๆ ที่เป็นที่ยอมรับจากทางฝ่ายการเมืองได้ และแนวคิดทางด้านการพัฒนาประเทศก็มีอยู่ในองค์กรต่างๆ ของประเทศอย่างมากมาย รวมทั้งในหน่วยราชการต่างๆ ด้วย ถ้าทางฝ่ายการเมืองสามารถผนึกกำลังกับองค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดึงเอาแนวคิดต่างๆ มากรองเป็นภาระหลักๆ ในการบริหารประเทศไปสู่อนาคต เป็นแนวทางการพัฒนาชาติ (National Agenda) ได้ ก็จะช่วยใหทิศทางการพัฒนาประเทศมีความชัดเจนขึ้น และสิ่งนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะต้องมีการทำให้เกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ มิฉะนั้นประเทศไทยจะสูญเสียขีดความสามารถในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ และเสียเปรียบในการแข่งขันในเวทีโลก ซึ่งจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถไปถึงเป้าหมายในระยะยาวที่ได้ตั้งเอาไว้ได้

ปัญหาที่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาค่อนข้างเฉพาะตัวของภาคราชการโดยทั่วไป เนื่องจากผลผลิตส่วนใหญ่ของภาคนี้เป็นบริการสาธารณะที่ยากแก่การวัด ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ดังนั้นวิธีการที่ค่อนข้างจะง่ายในการตรวจสอบก็คือ การควบคุมปัจจัยการผลิต (Input) ทั้งนี้เพราะอย่างน้อยสามารถที่จะวัดในเชิงปริมาณได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ปัจจัยการผลิตสามารถคิดคำนวณออกมาเป็นตัวเงินได้ ภายใต้ทัศนคติของการปฏิบัติงานที่พยายามป้องกันการทุจริตโดยการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต

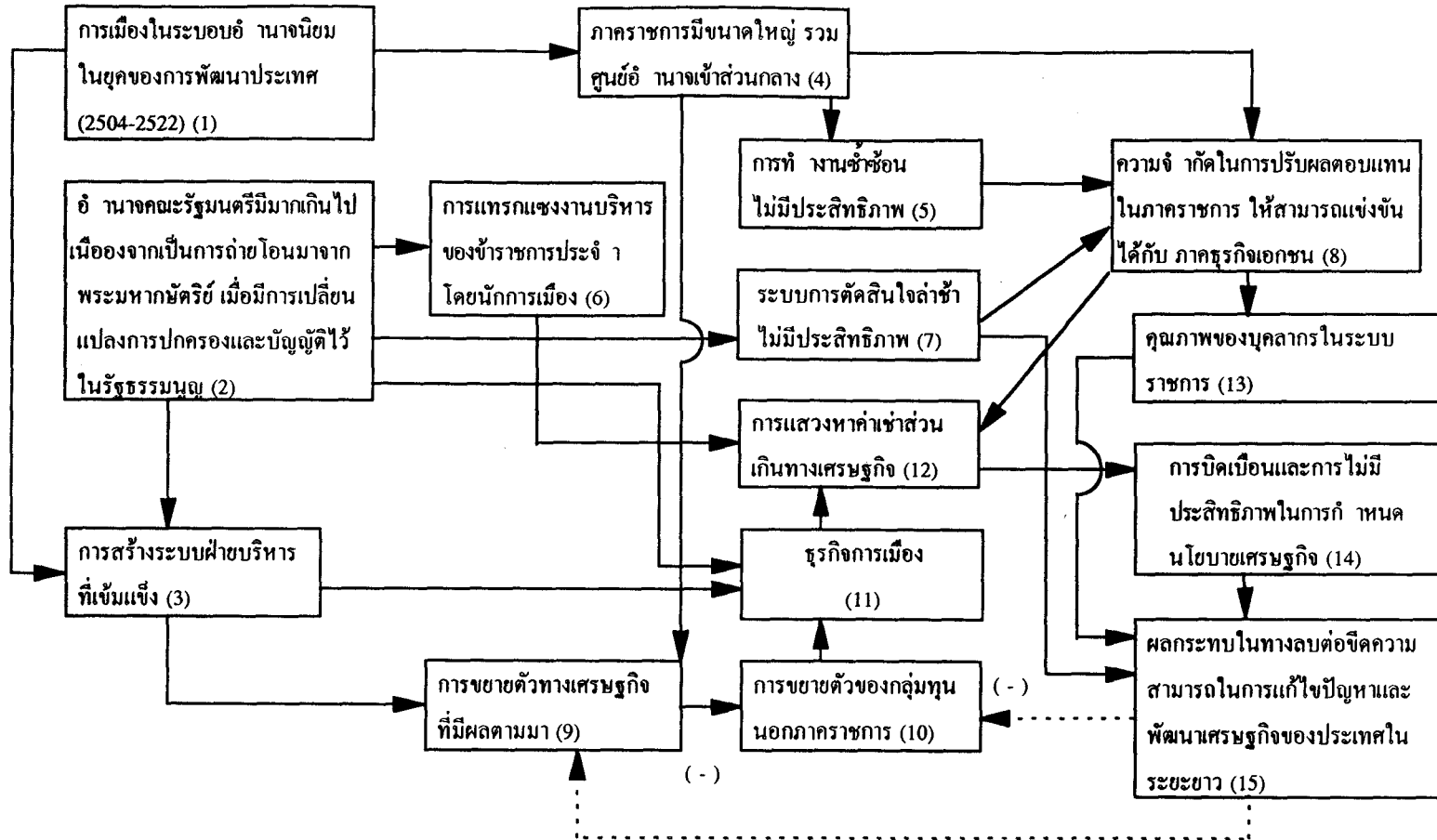
อย่างเข้มงวดกับตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้คือการทำงานของสำนักงานประมาณ ที่ได้ตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2502 ในยุคที่ ดร. ป๋วย อึ๊งภากร ทำหน้าที่เป็นผู้วางรากฐานของการทำงานเอาไว้ เพื่อทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนนโยบายในการพัฒนาประเทศในยุคนั้น แต่หลังจากนั้นบทบาทของสำนักงานประมาณได้ค่อยๆ เปลี่ยนไป โดยที่บทบาทที่เปลี่ยนไปสู่การเน้นการควบคุมปัจจัยการผลิตมากขึ้นโดยได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรรมการพิจารณาประมาณของรัฐบาล ที่สนใจจะตรวจสอบรายการใช้เงินแต่ละประเภทของหน่วยราชการโดยละเอียด รวมทั้งความเข้าใจของสาธารณชนว่า สำนักงานประมาณมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อไม่ให้เกิดการรั่วไหล (Dhiravegin and Dhiratayakinant, 1987 (a): 93-94) รวมทั้งประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณได้รับจากบทบาทดังกล่าว นั่นก็คือ ความง่ายในการปฏิบัติงาน และยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับกลางและระดับต่ำที่มีอำนาจอยู่มาก เพราะเป็นอำนาจการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเงินงบประมาณให้กับหน่วยราชการต่างๆ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถให้ทุนให้โทษได้ และถ้าไม่ระวังอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่างๆ ได้

ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ทำให้สำนักงานประมาณเปลี่ยนบทบาทจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มาเป็นการพิจารณารายการใช้จ่ายของหน่วยราชการอย่างเข้มงวด ซึ่งมีผลทำให้เกิดปัญหาค่อนข้างมาก มีปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ราคาข้าวและสินค้าต่างๆ เปลี่ยนแปลงเร็ว หลายโครงการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นสูงกว่างบประมาณที่ได้ตั้งไว้ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามโครงการหลายโครงการที่ควรจะมีอยู่แล้วเนื่องจากไม่มีผลงานที่เป็นประโยชน์ตามสมควรก็อาจจะยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณต่อไป เนื่องจากไม่มีการประเมินผลลัพธ์อย่างแท้จริง ทั้งหมดก่อให้เกิดความสูญเสียและความสิ้นเปลืองในทางเศรษฐกิจ

คำอธิบายที่สนับสนุนการทำงานของสำนักงานประมาณในลักษณะดังกล่าวและยังคงมีน้ำหนักเพียงพอก็คือการที่ยังไม่มีวิธีการที่ดีพอในการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ (Dhiravegin and Dhiratayakinant, 1987 (b): 83) ในขณะเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการที่สามารถประเมินผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ตาม เงื่อนไขประกอบสำคัญที่จะต้องทำให้สำเร็จพร้อมกันไปด้วยก็คือ จะต้องทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสำนักงานประมาณ ตลอดจนสาธารณชนทั่วไป ให้เข้าใจถึงบทบาทที่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปของสำนักงานประมาณด้วย เพื่อที่ทั้งฝ่ายการเมืองและสาธารณชนจะได้ไม่คาดหวังให้สำนักงานประมาณทำหน้าที่ตรวจสอบปัจจัยการผลิตอย่างเข้มงวด เหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

รูปที่ 3.2 เป็นการสรุปการเชื่อมโยงกันโดยสังเขปของปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาควิชาการในปัจจุบัน

รูปที่ 3.2 สรปปัญหาค่เกดขัันกับภาคราชการในปจัจุบัณ



ปฏิรูปภาคราชการเพ่อนาคตของไทย

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า การเมืองในระบบอำนาจนิยมในยุคการพัฒนาประเทศ (2504-2522) และการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไปใน (1) และ (2) เป็นปัจจัยเริ่มต้นที่สำคัญ และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจ ประกอบกับการเมืองยุคอำนาจนิยมนำไปสู่การสร้างระบบบริหารที่เข้มแข็ง (3) ส่งผลให้ภาคราชการมีขนาดใหญ่ และมีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (4) ซึ่งส่งผลทำให้การทำงานซ้ำซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ (5)

ในขณะเดียวกันการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไป (2) ทำให้นักการเมืองสามารถแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ประจำได้โดยอำนาจที่ระบุไว้ตามกฎหมาย (6) ขณะเดียวกันก็มีผลให้ระบบการตัดสินใจล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ (7)

การที่ภาคราชการมีขนาดใหญ่ (4) มีการทำงานซ้ำซ้อนไม่มีประสิทธิภาพ (5) ประกอบกับระบบการตัดสินใจที่ล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ (7) มีผลทำให้เกิดข้อจำกัดในการปรับผลตอบแทนในภาคราชการให้สามารถทัดเทียมได้กับภาคธุรกิจเอกชน (8)

ในขณะเดียวกัน การสร้างระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (3) ในอดีต ประกอบกับการเน้นการพัฒนาประเทศที่มีภาคราชการเป็นกลไกหลัก (4) ก็มีผลทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามมา (9) ซึ่งมีผลต่อไปถึงการขยายตัวของกลุ่มทุนนอกภาคราชการ (10)

การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมาก (2) มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (3) ประกอบกับการขยายตัวของทุนนอกภาคราชการ (10) เมื่อการเมืองในระบบอำนาจนิยมเริ่มอ่อนตัวก็ทำให้ธุรกิจการเมืองมีความเข้มแข็ง (11)

การที่ข้าราชการถูกแทรกแซงง่ายโดยฝ่ายการเมือง (6) ประกอบกับผลตอบแทนที่ต่ำในภาคราชการ (8) และการเมืองในลักษณะธุรกิจการเมือง (11) ทำให้มีความพยายามที่จะแสวงหาค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจอยู่มาก (12)

ผลตอบแทนที่ต่ำในภาคราชการ (8) มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเสื่อมถอยของคุณภาพของบุคลากรในระบบราชการ (13)

การแสวงหาค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ (12) มีผลกระทบโดยตรงต่อการบิดเบือนและไม่มีประสิทธิภาพดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (14)

ระบบการตัดสินใจที่ล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ (7) การด้อยคุณภาพของบุคลากรในระบบราชการ (13) ประกอบกับปัญหาในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ (14) มีผลกระทบในทางลบต่อขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว (15) ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จากแผนภูมิข้างบนนี้จะเห็นได้ว่ามีจุดที่อาจจะเป็นจุดสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หลายจุด ในปัจจุบันการเมืองในระบอบอำนาจนิยมได้หมดยุคสมัยไปแล้ว เหลือแต่ธุรกิจการเมือง ซึ่งกำลังมีมาตรการในการแก้ไข โดยเฉพาะคือ การปฏิรูปการเมือง ซึ่งกำลังมีการเคลื่อนตัวอยู่ในขณะนี้ อีกจุดหนึ่งคือการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขให้มีอำนาจให้เหมาะสม โดยการตราไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขพร้อมกับการปฏิรูปการเมืองที่กำลังดำเนินไปในปัจจุบัน

อีกสองจุดที่ควรแก้ไขก็คือ ลดความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารให้มีความอ่อนตัวลง แต่ควรมีประสิทธิภาพสูง ลดขนาดภาคราชการให้มีขนาดกระทัดรัด มีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลาง ไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น

อีกจุดหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือการปรับผลตอบแทนในภาคราชการ ซึ่งจะต้องดำเนินไปพร้อมกับการลดขนาดของภาคราชการลง เพื่อความเป็นไปได้อย่างแท้จริงมากขึ้น (ดูบทที่ 4) นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องของ การประเมินผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) เพื่อนำไปสู่การบริหารงานที่มีความคล่องตัวมากขึ้น

ถ้าหากสามารถแก้ไขในประเด็นสำคัญๆ เหล่านี้ได้จะเป็นระบบก็จะช่วยเพิ่มศักยภาพการพัฒนาประเทศ ในอนาคตได้โดยปริยาย

3.5 สรุปสภาพทั่วไปของภาคราชการในปัจจุบันเปรียบเทียบกับภารกิจในอนาคต

เมื่อพิจารณาหน้าที่ของภาคราชการในอนาคต ที่จำเป็นจะต้องเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น มีโครงสร้างการทำงานที่คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนลักษณะ และวิธีการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว มีการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการออกกฎระเบียบและสร้างแรงจูงใจ มากกว่าเป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลเอง เน้นการให้บริการทางสังคมแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทำให้ผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้น สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยตัวข้าราชการที่มีทัศนคติคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ เป็นหลัก มีความเป็นมืออาชีพ และมีจรรยาบรรณแห่งอาชีพ มีพื้นฐานการศึกษาดี และ/หรือมีประสบการณ์สูง มีทัศนคติเป็นผู้รับใช้ประชาชน

ในขณะที่ในปัจจุบัน ระบบราชการยังมีปัญหาอยู่มากมาย เช่น อำนาจในการบริหารและตัดสินใจยังมีลักษณะ เป็นการรวมศูนย์เข้าส่วนกลาง หน่วยราชการจำนวนมากมีขนาดใหญ่ ทำงานซ้ำซ้อน และมีการบริหารราชการที่ขาด ประสิทธิภาพ โครงสร้างของระบบราชการไม่สามารถตอบสนองการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว รายได้ของ ข้าราชการห่างจากภาคเอกชนมาก เป็นแรงจูงใจไปสู่พฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ ทัศนคติในการทำงานของภาคราชการยังเน้นการควบคุมเป็นหลัก เพราะสอดคล้องกับการมีอำนาจของตัวข้าราชการ

และอาจจะนำมาให้เป็นช่องทางหาผลประโยชน์ได้ ส่วนที่เป็นปัญหาในส่วนของตัวข้าราชการ ข้าราชการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรู้ลึกต่ำ้อยู่ในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี และจิตวิญญาณในการให้บริการต่อประชาชนยังมีไม่มากเท่าที่ควร

จะเห็นได้ชัดว่าระบบที่เป็นอยู่ ซึ่งช่วยหล่อหลอมให้ตัวข้าราชการมีลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้ภาคราชการและตัวข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามความคาดหวังของสังคมได้ ในปัจจุบันถ้าหากจะพิจารณาปัญหาเฉพาะในทางเทคนิคที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาที่สำคัญเกิดจากการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมากเกินไป ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานทางด้านนโยบาย มีการก้าวท่างานระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบเพราะกฎหมายให้อำนาจกับนักการเมืองมากกว่า และเปิดโอกาสต่อการแทรกแซงเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เป็นช่องทางในการประพฤติมิชอบภายใต้บรรยากาศของธุรกิจการเมือง และส่งผลให้นโยบายทางเศรษฐกิจไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถบริหารงานได้อย่างฉับไวพอที่จะแก้ไขปัญหา หรือสนองตอบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณที่เน้นการควบคุมปัจจัยการผลิตอย่างละเอียด โดยไม่ได้เน้นการตรวจวัดผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อความคล่องตัวในการบริหารงานของภาคราชการ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันยังมีความแตกต่างอยู่ค่อนข้างมาก ระหว่างความคาดหวังจากภาคราชการและตัวข้าราชการที่จะให้ทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารประเทศ ในยามที่ต้องการการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางบรรยากาศของการแข่งขันที่สูง ที่สำคัญก็คือจะสามารถลดความแตกต่างระหว่างความคาดหวังเหล่านี้กับสภาพความจริงที่ดำรงอยู่ให้เข้าใกล้กับจุดที่ได้รับการคาดหวังมากที่สุดได้อย่างไร เพราะทางเลือกอีกทางหนึ่งคือลดระดับของความคาดหวังนั้น ซึ่งก็หมายถึงการลดความคาดหวังในผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศในอนาคตลงเป็นอย่างมาก

บทที่ 4

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับเปลี่ยน

4.1 วิบากรรมของการปฏิรูประบบราชการ

ในการเสนอแนะวิธีการเพื่อลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างความคาดหวังและความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในระบบราชการและตัวข้าราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และ 3 จำเป็นต้องเริ่มจากหลักการในการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้อง ทั้งนี้ถึงแม้จะทราบสาเหตุของปัญหาว่าอยู่ที่จุดใดแล้วก็ตามที่ ทั้งนี้เพราะภาคราชการเป็นภาคที่ใหญ่ อีกทั้งยังเป็นภาคที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้ที่กุมอำนาจในการควบคุมอยู่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวม อาจจะมีผลทำให้ผู้ที่มีอำนาจอยู่เดิมมีอำนาจน้อยลง เป็นธรรมดาที่ผู้ที่อยู่ในสถานภาพดังกล่าวจะต้องต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูประบบราชการจึงมิใช่เรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะจะต้องเริ่มต้นจากการสามารถระบุปัญหา รวมทั้งสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของปัญหาอย่างชัดเจน

ถึงแม้จะรู้สาเหตุของปัญหาอย่างดีเพียงพอ วิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง ก็ต้องเป็นวิธีการที่แยบยลพอที่จะให้เกิดการต่อต้านน้อยที่สุด จึงจะช่วยให้กระบวนการในการเปลี่ยนแปลง หรือการเริ่มต้นที่จะมีการ “เคลื่อนไหว” ของการปฏิรูประบบราชการมีความเป็นจริงขึ้นมาได้

หลักการใหญ่ที่จะนำเสนอในเบื้องต้น เพื่อการพิจารณามีเพียงสองประการ หลักการแรกนั้นคือ การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จะต้องพยายามไม่ทำให้ผู้ใดที่ได้รับผลประโยชน์ในปัจจุบัน (โดยมิได้มีการพิสูจน์อย่างชัดเจนว่าเกิดจากการกระทำความผิด) จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทุกคนควรจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง (win-win solution) หรือถ้าทุกคนไม่สามารถได้ประโยชน์ ผู้เสียประโยชน์ควรมีน้อยที่สุด อีกหลักการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดขึ้นจะต้องเป็นไปในทางที่สร้างแรงจูงใจให้สอดคล้องกับ

การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพ หรือที่อาจจะเรียกว่าง่าย ๆ คือเป็นระบบทำได้ดี เหตุที่ต้องเสนอหลักการทั้งสองข้อนี้จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

1. ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win solution)

เหตุที่ต้องเสนอหลักการเช่นนี้ เพราะจากประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว และประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชีย หรือในตะวันตก ล้วนมีเงื่อนไขที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่าง หรือทั้งสองอย่างพร้อมกัน ตัวอย่างชุดแรกคือการปฏิรูปราชการในประเทศญี่ปุ่นในช่วง พ.ศ. 2510-2519 ที่สามารถลดจำนวนข้าราชการส่วนกลางลงได้หลายแสนคนในระยะเวลา 10 ปี ในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัวอยู่ในระดับสูง รวมทั้งประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการของตนไปเมื่อไม่นานมานี้ ในประเทศเหล่านี้ล้วนแต่มีรัฐบาลที่มีความจริงจังและมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิรูประบบราชการของตนให้สำเร็จ ทั้งนี้โดยมีการลงมือปฏิบัติการในช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังขยายตัว ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในประเทศเหล่านี้ได้ทำหน้าที่ของตนอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน และตระหนักดีว่าเศรษฐกิจของประเทศตนจะต้องถึงจุดที่ชะลอตัวลง ในที่สุด การปฏิรูปในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวจะทำได้ง่าย เพราะมีภาคเอกชนที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วและพร้อมที่จะรองรับบุคลากรจากภาคราชการให้ไปทำงานในส่วนต่างๆ เนื่องจากเป็นจังหวะที่ภาคธุรกิจเอกชนมีปัญหาขาดแคลนบุคลากรอยู่แล้ว

ส่วนในอีกกรณีหนึ่งนั้นเป็นกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วในซีกโลกตะวันตก เริ่มจากประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ประเทศเหล่านี้มีปัญหาอันเกิดจากภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป มีสภาพเป็นรัฐสวัสดิการที่สูงมากในระดับหนึ่ง ยกเว้น สหรัฐอเมริกาที่มีปัญหาจากค่าใช้จ่ายทางด้านการทหารสูงมาก ปัญหาที่ตามมาในประเทศกลุ่มแรกที่ได้กล่าวมาแล้วก็คือ การว่างงานและปัญหาทางสังคมซึ่งเกิดจากการมีสวัสดิการมากเกินไป (welfare-induced problems) ผลก็คือทำให้รัฐบาลมีปัญหาขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาเงินเฟ้อ อัตราการว่างงานสูง เศรษฐกิจของประเทศเข้าใกล้ภาวะถดถอย ผู้นำของประเทศเหล่านี้จึงต้องตัดสินใจระหว่งการปฏิรูประบบราชการและการอยู่รอดทางเศรษฐกิจ นักการเมืองที่เข้ามาแก้ปัญหาจึงได้ชูประเด็นการปฏิรูประบบราชการในการหาเสียง และเมื่อได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ก็สามารถใช้เป็นฉันทานุมัติ (mandate) ที่จะทำการปฏิรูป ทำให้การคัดค้านเป็นไปได้โดยยาก จึงสามารถปฏิรูประบบราชการได้สำเร็จ ถึงแม้ว่าจะต้องใช้ความพยายามและเวลาดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 5-10 ปี ในกรณีส่วนใหญ่

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ถึงแม้สภาพเศรษฐกิจจะเริ่มมีปัญหา แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ไม่รุนแรงมากเหมือนในกรณีของประเทศตะวันตกที่ได้มีการปฏิรูปสำเร็จมาแล้ว ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ไม่มีรัฐบาลที่มีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน พร้อมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะนักการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องที่ต้องการปฏิรูป ยังไม่สามารถหาทุนแรงที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง

ได้ นอกจากนั้นระบบธุรกิจการเมืองอาจจะพอใจในอำนาจจากกฎหมายและโครงสร้างของระบบราชการในปัจจุบัน ซึ่งไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง จึงไม่มีแรงจูงใจมากพอที่จะจัดการให้เรื่องนี้อยู่ในความสำคัญลำดับสูง ขณะเดียวกัน ประเด็นในเรื่องการปฏิรูประบบราชการในสายตาของสาธารณชนก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าการปฏิรูปเมือง เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นหลายปัญหาเป็นปัญหาทางเทคนิคและมีความสลับซับซ้อน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผลักดันทางการเมืองจากสาธารณชนในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ จึงไม่เข้มแข็งเท่ากับข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการเช่นกัน

ในขณะที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในยุคของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2524-2528 ซึ่งผลักดันให้รัฐบาลต้องตัดสินใจลดค่าเงินบาท ถึงสองครั้ง อันเป็นการตัดสินใจที่มีผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ดังที่มีผลปรากฏเด่นชัดอยู่แล้วในปัจจุบัน แม้จะเป็นรัฐบาลที่มีทหารและข้าราชการพลเรือนหนุนหลัง การลดค่าเงินบาทในครั้งนั้น ก็ยังได้รับการต่อต้านมากพอสมควร และในระหว่างที่รัฐบาล พลเอก เปรม อยู่ในอำนาจนั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะทำรัฐประหารโดยฝ่ายทหารเองถึงสองครั้ง ดังนั้นถ้าหากว่ารัฐบาลของพลเอก เปรม เลือกที่จะปฏิรูประบบราชการ มีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาล พลเอก เปรม จะถูกโค่นล้มจากอำนาจโดยการทำรัฐประหารสำเร็จ ดังนั้นทางเลือกของพลเอก เปรม จึงใช้วิธีการปรับปรุงวิธีการบริหารนโยบายเศรษฐกิจให้มีความคล่องตัวกว่าที่เป็นอยู่ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในสภาวะการณ์ขณะนั้น

ในปัจจุบันปัจจัยที่เป็นอันตรายอย่างแท้จริงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศก็คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการทั้งระบบ ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจ ขาดเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี ในการปฏิบัติราชการมีผลตอบแทนจากการรับราชการต่ำกว่าในภาคเอกชนมาก จนอาจกล่าวได้ว่าข้าราชการ ผู้ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในยุคของการพัฒนาประเทศตลอดระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมา กลับเป็นผู้ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนาที่ตนเองมีส่วนหนุนหลังอยู่ด้วยมากเท่าที่ควร ยกเว้นแต่ผู้ที่ใช้ประโยชน์จากการมีตำแหน่งหน้าที่และข้อมูลที่สำคัญสามารถแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองเพิ่มเติม ในสภาพปัจจุบันระบบราชการทั้งระบบ รวมทั้งตัวข้าราชการ จึงตกอยู่ในสภาพที่ท้อแท้และใกล้จะสิ้นหวัง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะทำให้สภาพชีวิตข้าราชการเหล่านี้ดีขึ้น จึงน่าที่จะได้รับการสนองตอบด้วยดี ซึ่งต้องตระหนักในขณะเดียวกันว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ คงจะก่อให้เกิดแรงต้านจากบางกลุ่มอยู่บ้าง ไม่มากก็น้อย รวมทั้งแรงเฉื่อยที่มีอยู่ในระบบที่มีขนาดใหญ่ตามปกติ

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดขึ้นจะต้องทำให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนเห็นได้อย่างชัดเจนว่าทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์หรืออย่างน้อยจะต้องไม่มีผู้ใดเสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมากจนเกินเหตุ (win-win solution) เพื่อลดแรงต่อต้านจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ หรือการสูญเสียผลประโยชน์ หลักการนี้จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดกระบวนการ “เคลื่อนไหว” ของการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง

2. ทำได้ดี

หลักการนี้เป็นหลักสามัญสำนึกธรรมดาแต่มีความสำคัญมาก ในระบบปัจจุบัน เนื่องจากรายได้ของราชการต่ำมากเมื่อเทียบกับเอกชน ผู้ที่ทำหน้าที่โดยสุจริต และไม่มีกรอบคร่ำที่มีฐานะดีให้การสนับสนุนอยู่ จะประสบกับความลำบากมากทางด้านรายได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่สามารถสร้างเงื่อนไขในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเงื่อนไขต่างๆ นั้น อาจทำให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมที่ด้อยประสิทธิภาพ กลับมีโอกาสรสร้างฐานะให้กับตนเอง และในสังคมไทยปัจจุบันที่มีการให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความร่ำรวยและการครอบครองวัตถุ กลับเป็นแรงสนับสนุนการได้ดีของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอีกทางหนึ่งด้วย สิ่งที่เป็นอยู่นี้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง มิฉะนั้นประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจทั้งระบบจะด้อยลงเรื่อยๆ ส่งผลเสียต่ออนาคตของประเทศอย่างมาก

เช่นเดียวกัน การบริหารงานทางราชการที่ปัจจุบันเน้นปัจจัยการผลิต (input) เป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงผลสำเร็จ (results) มากนัก ทำให้หน่วยงานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ อาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์สอดคล้องกับความดีที่ทำ และในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่มีโครงการมากมาย มีทรัพยากรทางด้านปัจจัยการผลิตมาก โดยที่โครงการต่างๆ อาจจะให้ประโยชน์ต่อประชาชนน้อย กลับกลายเป็นหน่วยงานที่ได้ผลประโยชน์มากกว่า สิ่งที่เป็นอยู่นี้ต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยต้องเน้นสิ่งที่ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล ปลัดกระทรวงการคลังเรียกว่า จ่ายตามผลลัพธ์ (payment by result)¹⁰ เพราะมิฉะนั้นแรงจูงใจในระบบจะนำไปสู่ความเสียหายมากมาย

4.2 ขั้นตอนของการแก้ไขปัญหา

ในการดำเนินการเพื่อให้มีการ “เคลื่อนไหว” ในการแก้ไขปัญหา นั้น จะต้องมีการวางยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาอย่างมีขั้นตอน ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยที่การแก้ไขปัญหาในระยะต่างๆ จะต้องมีความสัมพันธ์ สอดคล้อง และสนับสนุนกันและกัน ตัวอย่างเช่น ขั้นตอนในระยะสั้นจะต้องเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ไม่ยากนัก โดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการทำงานเสียใหม่ ส่วนการแก้ไขกฎหมายนั้นควรจะเป็นขั้นตอนในระยะกลาง ซึ่งจะต้องมีการคำนึงถึงล่วงหน้าด้วย และถ้าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงาน มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยการยุบรวมกัน หรือตั้งขึ้นมาใหม่ จำเป็นต้องวางแผนในระยะยาว แต่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่สามารถทำได้ทันที เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดแรงขับเคลื่อนไปสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาวตามที่วางแผนเอาไว้ได้โดยง่ายในที่สุด

เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่ใหญ่ มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆ ของสังคมอยู่มากมายหลายด้าน มีกฎระเบียบที่หลากหลาย ยุ่งยาก และสลับซับซ้อน และมีปัญหาอุปสรรคอยู่มากมาย การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อให้

¹⁰ The Nation, September 26, 1996.

เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างแท้จริงจึงมีเนื้อหาสาระที่ต้องดำเนินการอยู่มาก ในรายงานนี้จะไม่เสนอรายละเอียดที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นทั้งหมด หรือแม้กระทั่งส่วนใหญ่ แต่จะชี้ให้เห็นกุญแจที่สำคัญบางด้าน ตลอดจนความเป็นไปได้ ซึ่งน่าจะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการโดยองค์รวมได้ ส่วนรายละเอียดของการปฏิรูปที่จำเป็นนั้น ดู ปรัชญา เวสารัชช์ (2539)

1. การปรับเงินเดือนภาคราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชน

ตามที่ได้เสนอไปแล้ว รายได้ของข้าราชการแตกต่างกับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่คล้ายกันในภาคเอกชนมาก โดยเฉพาะรายได้ของข้าราชการระดับสูง (C10-11) น้อยกว่าภาคเอกชนกว่าสี่เท่า ถึงแม้ว่าข้าราชการจะได้รับสวัสดิการหลายอย่างในปัจจุบันที่อาจจะมาทดแทนความแตกต่างได้บ้าง เช่น บำนาญ หรือค่ารักษาพยาบาล โดยเฉพาะสำหรับพ่อแม่ แต่ในภาคเอกชนก็มีผลตอบแทนอื่นๆ อีกมากที่ยังไม่ได้มารวมอยู่ในรายได้ที่นำมาเปรียบกับรายได้ของทางราชการ เช่น ผู้บริหารในระดับสูงของภาคเอกชนไม่นั่งอยู่ในคณะกรรมการของบริษัทต่างๆ มากมาย¹¹ และภาคราชการเองก็กำลังนำเอาระบบกองทุนบำเหน็จกลางมาใช้ ซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนหลังจากที่เกษียณอายุคล้ายกับในเอกชนมากขึ้น

ความแตกต่างระหว่างรายได้ของภาคราชการและภาคเอกชนนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบราชการได้มากขึ้น และลดปัญหาสมองไหลลง ในเวลาเดียวกัน การเพิ่มรายได้ให้กับข้าราชการในระดับที่ใกล้เคียงกับภาคเอกชนจะเป็นการลดแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ และพฤติกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างต้นทุนเพิ่มขึ้นให้แก่ธุรกิจ การสร้างการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ประสิทธิภาพของระบบด้อยลงและเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน หรือว่าทำให้ประชาชนต้องรับความลำบากในการที่จะรับบริการจากภาครัฐ

เนื่องจากความแตกต่างระหว่างรายได้ของราชการและเอกชนแตกต่างกันในระดับที่สูงมาก จึงเป็นการยากที่จะแก้ไขในระยะเวลานั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีการเริ่มดำเนินการอย่างชัดเจนที่จะปรับรายได้ของภาคราชการให้ทัดเทียมกับภาคเอกชน ปัญหานี้จะสะสมไปเรื่อยๆ และจะยิ่งยากต่อการแก้ไข และส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ การวิเคราะห์ใน ปรานี ทินกร และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ (2539) ได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการปรับรายได้ของราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชน จากข้อมูลความแตกต่างระหว่างรายได้ของราชการและเอกชน และข้อมูลจำนวนข้าราชการในระดับต่างๆ พบว่าถ้าจะปรับให้รายได้ของข้าราชการทั้งระบบเท่าเทียมกับภาคเอกชน จะหมายถึงการเพิ่มรายจ่ายทางด้านเงินเดือนและค่าจ้างประมาณ 2.66 เท่า ซึ่งภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณเป็นสิ่งที่ไม่ได้ในระยะสั้น หรือแม้กระทั่งในระยะปานกลาง

¹¹ สำหรับรายได้ข้าราชการที่นำมาเปรียบเทียบนั้น ได้รวมเบี้ยประชุมกรรมการไว้ด้วยแล้ว

ความเป็นไปได้ที่จะปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น

- เป้าหมายของเวลาที่จะให้รายได้เท่าเทียมกัน
- เป้าในการลดจำนวนข้าราชการลง
- อัตราการเพิ่มของค่าจ้างภาคเอกชนในอนาคต
- รายได้ของรัฐบาลที่จะจัดเก็บได้ในอนาคต

การวิเคราะห์ได้ใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยทำการคาดการณ์แนวโน้มเศรษฐกิจไปในอนาคต แบบจำลองจะให้แนวโน้มรายได้ของรัฐบาล และอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างภาคเอกชนด้วย หลังจากนั้นได้นำข้อมูลต่างๆ มาทำการศึกษาการปรับเงินเดือนข้าราชการในกรณีต่างๆ ตารางที่ 4.1 แสดงผลการวิเคราะห์ในกรณีที่ได้ตั้งเป้าในการปรับเงินเดือนข้าราชการขึ้นเรื่อยๆ (เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541) จนเท่าเทียมกับภาคเอกชนในปี 2554 (ปีสุดท้ายของแผนฯ 10) การวิเคราะห์ในตารางที่ 4.1 ได้แสดงผลการศึกษาสำหรับ 6 กรณี โดยความแตกต่างของแต่ละกรณีขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการในอนาคต โดยกรณีที่ 1 สมมติให้จำนวนข้าราชการคงที่ตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นไปจนถึงปี 2554 ส่วนกรณีที่ 2 ให้ลดจำนวนข้าราชการลงเรื่อยๆ จนในปี 2554 จำนวนข้าราชการน้อยกว่าในปี 2540 ร้อยละ 10 ส่วนในกรณีอื่นๆ ให้การลดลงของจำนวนข้าราชการมากขึ้นตามลำดับ เป็นน้อยกว่าในปี 2540 ร้อยละ 20 ในปี 2554 สำหรับกรณีที่ 3 จนถึงน้อยกว่าปี 2540 ร้อยละ 50 ในกรณีที่ 6

ผลการวิเคราะห์มีดังนี้ คาดว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวประมาณร้อยละ 7.3 ต่อปีในช่วงของแผนฯ 8 และแผนฯ 9 และลดลงเป็นร้อยละ 6.7 ในช่วงแผนฯ 10 ส่วนรายได้ของรัฐบาล (ในราคาประจำปี) คาดว่าจะเพิ่มจาก 846.6 พันล้านบาทในปี 2539 เป็น 4,763.6 พันล้านบาทในปี 2554 โดยที่สัดส่วนรายได้ของรัฐบาลเทียบกับรายได้ประชาชาติจะไม่เปลี่ยนแปลงจากระดับในปัจจุบันมากนัก คืออยู่ในระดับประมาณร้อยละ 19 ของรายได้ประชาชาติ (การวิเคราะห์นี้ ได้สมมติให้มีการปรับภาษีศุลกากรลงบ้างตามข้อตกลงการค้าต่างๆ แต่โครงสร้างภาษีอื่นๆ ยังเหมือนในปัจจุบัน) สำหรับค่าจ้างภาคเอกชนจะใช้แนวโน้มของค่าจ้างภาคเอกชนที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและทำงานอยู่นอกภาคการเกษตร ซึ่งมีแยกไว้ในแบบจำลอง คาดว่าค่าจ้างภาคเอกชนดังกล่าวจะเพิ่มโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 12.6 ต่อปีในช่วงแผนฯ 8 ร้อยละ 8 ต่อปีในช่วงแผนฯ 9 และร้อยละ 6 ต่อปีในช่วงแผนฯ 10 เหตุผลที่ค่าจ้างภาคเอกชนมีอัตราการเพิ่มที่ลดลงมากเป็นเพราะอุปทานของผู้มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นมากในอนาคต ทำให้ภาวะการขาดแคลนแรงงานในระดับบนทุเลาลงมากในอนาคต

จากการขยายตัวของค่าจ้างภาคเอกชนในอนาคต และความแตกต่างระหว่างรายได้ภาคเอกชนและภาครัฐที่อยู่ในระดับประมาณ 2.7 เท่าในปัจจุบัน รายได้เฉลี่ยของข้าราชการจะต้องเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16.8 ต่อปีตั้งแต่ปี

งบประมาณ 2541 จนถึงปี 2554 จึงจะเท่าเทียมกับรายได้ของภาคเอกชนในปี 2554 การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยนี้ รวมถึงการปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและการที่รายได้เฉลี่ยของข้าราชการเพิ่มขึ้นอยู่แล้วจากการที่ได้เลื่อนขั้นตามปกติ ดังนั้นถ้าจะให้รายได้เฉลี่ยของข้าราชการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16.8 ต่อปี จะหมายความว่าโครงสร้างบัญชีเงินเดือนต้องเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 11-12 ต่อปี โดยที่รายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปีจากการเลื่อนขั้นตามปกติ

ถ้าจำนวนข้าราชการไม่ลดลงเลยดังการวิเคราะห์ในกรณีนี้ที่ 1 สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้างต้องประมาณรวม (สมมติว่าการตั้งงบประมาณเป็นไปอย่างสมดุล) จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลเพื่อปรับให้เงินเดือนข้าราชการเท่าเทียมกับเอกชน คือต้องเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 28.6 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 49.4 ในปี 2554 ซึ่งการเพิ่มขึ้นในลักษณะนี้คงเป็นที่ยอมรับได้ยาก และจากกรณีนี้คงเป็นที่ชัดเจนว่าถ้าจำนวนข้าราชการยังคงเพิ่มขึ้นจากรดับในปี 2540 ไปอีก การปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนก็ยิ่งจะเป็นไปได้ยากขึ้นอีก

ในกรณีนี้ 2 ถึงกรณีนี้ 6 เป้าหมายการลดจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นตามลำดับ และถ้ายังมีเป้าที่จะลดจำนวนข้าราชการลงมากเท่าใด สัดส่วนของงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้สำหรับเงินเดือนและค่าจ้างเพื่อปรับให้รายได้ของข้าราชการเท่าเทียมกับเอกชนก็ยิ่งจะน้อยลง กรณีที่พอจะเป็นไปได้คือกรณีที่ 4 และ 5 ในกรณีที่ 4 มีเป้าที่จะลดจำนวนข้าราชการลงไปร้อยละ 30 ภายในปี 2554 ในกรณีนี้สัดส่วนงบประมาณเพื่อใช้สำหรับเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มเป็นร้อยละ 34.6 ในปี 2554 ส่วนในกรณีที่ 5 คือมีเป้าที่จะลดจำนวนข้าราชการลงร้อยละ 40 ภายในปี 2554 สัดส่วนงบประมาณเพื่อใช้สำหรับเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นเป็นเพียงร้อยละ 29.6 ในปี 2554 หรือเกือบเท่ากับสัดส่วนในปัจจุบัน ส่วนกรณีที่ 6 มีเป้าให้จำนวนข้าราชการในปี 2554 เหลือเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนในปี 2540 ถ้าทำได้ตามนี้ การเพิ่มรายได้ภาคราชการให้เท่ากับภาคเอกชนในปี 2554 หมายถึงสัดส่วนงบประมาณเพื่อใช้สำหรับเงินเดือนและค่าจ้างจะลดลงเป็นร้อยละ 24.7 ในปี 2554 จากการวิเคราะห์ในกรณีต่างๆ นั้น กรณีที่ 4 หรือ 5 หรือระหว่างกรณีที่ 4 และ 5 น่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุด ทั้งนี้ต้องยอมรับความจริงว่าการลดจำนวนข้าราชการลงจะยิ่งยากถ้าลดลงมากเท่าใด ดังนั้นการปรับรายได้ข้าราชการขึ้นคงต้องพยายามลดลงให้น้อยที่สุดภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ ถ้าดูจากตารางที่ 4.1 แล้ว เป้าที่จะลดจำนวนข้าราชการลงประมาณหนึ่งในสามภายในปี 2554 น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด

ในประวัติ และฉลองภพ (2539) ได้มีการวิเคราะห์ด้วยในกรณีที่ตั้งเป้าการปรับรายได้ของราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนภายในปี 2549 (ปลายแผนฯ 9) ซึ่งในกรณีนี้ผลชี้ให้เห็นว่าคงเป็นไปได้ยาก เพราะจะต้องหมายถึงการลดจำนวนข้าราชการลงอย่างมาก และภายในระยะเวลาอันสั้น

การวิเคราะห์การปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่าเทียมกับภาคเอกชนในตารางที่ 4.1 นั้น น่าจะแสดงให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่มีเงื่อนไขว่าจำนวนข้าราชการต้องลดลง ในการลดจำนวนข้าราชการลงนั้น มีความเป็นไปได้หลายทางโดยที่พยายามรักษาประโยชน์ของทุกฝ่ายไว้ให้มากที่สุด (win-win solution) ในประการแรก หน่วยราชการที่มีภาระ

หน้าที่บางอย่างอาจจะแปรสภาพออกไปเป็นระบบนอกภาคราชการ โดยหลักการก็คือ เมื่อประเทศพัฒนาไป ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น รัฐไม่ควรที่จะจุนเจือช่วยเหลือผู้ที่สามารถจะจ่ายค่าบริการได้ (ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วใน บทที่ 1) ความช่วยเหลือต้องเจาะจงมากขึ้นไปสู่กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริงโดยการให้ทุน หรือเงิน สนับสนุนกลุ่มที่มีรายได้น้อย ถ้าไม่ทำอย่างนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ภาระการใช้จ่ายของรัฐจะใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ สำหรับการให้บริการในภาคที่ถูกต่อคนที่สามารถรับภาระจ่ายค่าบริการได้ ในเวลาเดียวกันโอกาสที่จะปรับเงินเดือนของภาคราชการ ให้ทัดเทียมกับภาคเอกชนก็เป็นไปไม่ได้ ผลที่สุดรัฐก็ไม่สามารถรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพไว้ในระบบได้ และไม่มี แรงจูงใจให้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาสู่ระบบ ในที่สุดบริการที่รัฐให้ต่อประชาชนก็ขาดคุณภาพ ไม่เป็นประโยชน์ต่อใครทั้งสิ้น

นอกจากการถ่ายโอนงานบางส่วนจากรัฐออกไปแล้ว ก็อาจจะมีความจำเป็นที่ต้องนำระบบการเกษียณอายุ ก่อนกำหนดมาประกอบด้วย โดยที่ต้องให้ประโยชน์ต่อผู้ที่เกษียณอายุก่อนกำหนดมากกว่าการที่ผู้นั้นจะอยู่ต่อไป ในระบบราชการ สิ่งนี้อาจจะมองดูว่าไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ที่ยังอยู่ในระบบต่อไป เพราะเสมือนว่าผู้ที่ออกก่อนกำหนด ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น แต่แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่เช่นนั้น จริงอยู่ที่ผู้ที่ออกก่อนกำหนดได้รับแรงจูงใจให้ออกมากกว่า ถ้าอยู่ต่อ แต่การเปรียบเทียบกับนั้น อยู่บนสมมติฐานของระดับเงินเดือนที่ต่ำ (ก่อนมีการปรับเพิ่มขึ้นอย่างจริงจัง) ผู้ที่อยู่ต่อ นั้น มีโอกาสในการได้รับการปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อจำนวนข้าราชการลดลงแล้ว โอกาสที่จะปรับเงินเดือนให้สูงทัดเทียมกับภาคเอกชนเป็นไปได้มาก ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว ดังนั้น ด้วยวิธีการเช่นนี้ ทั้งผู้ที่เกษียณก่อนกำหนด และผู้ที่อยู่ต่อได้ประโยชน์ร่วมกัน (win-win solution) แต่เป็นที่แน่นอนว่าทางราชการ ต้องสามารถกำหนดได้ว่าใครมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากโครงการเกษียณก่อนกำหนดที่ว่านี้ ไม่ใช่ให้สิทธิต่อทุกคน มิฉะนั้นผู้ที่มีความสามารถอาจจะเป็นส่วนใหญ่ของผู้ที่ออก และภาคราชการก็จะเหลือแต่ผู้ที่มีประสิทธิภาพต่ำ และ ยังต้องจ่ายเงินเดือนสูงขึ้นอีกด้วย

เมื่อมีการปรับรายได้ของข้าราชการให้สูงขึ้นทัดเทียมกับภาคเอกชน ก็ต้องเป็นที่คาดหวังเช่นกันว่าข้าราชการ จะต้องสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นกระบวนการตรวจสอบเพื่อประเมินผลงานของข้าราชการต้องมีการพัฒนาและนำมาใช้อย่างจริงจัง ในระบบที่เงินเดือนราชการเท่าเทียมกับภาคเอกชน คงจะหวังให้ระบบราชการยังคง เป็นระบบที่มีการจ้างงานในลักษณะตลอดชีพไม่ได้ ถ้าจะใช้งบประมาณที่ได้มาจากประชาชนให้เป็นเงินเดือนกับ ข้าราชการในอัตราที่สูง ประชาชนก็น่าจะคาดหวังได้ว่าข้าราชการที่ไร้ประสิทธิภาพจะต้องถูกปลดออกจากงาน สำหรับ ข้าราชการที่มีคุณภาพนั้น เชื่อว่าเงื่อนไขนี้คงเป็นที่ยอมรับกันได้ แต่แน่นอนจะต้องทำโดยระบบที่สามารถปกป้องไม่ให้ ข้าราชการถูกรังแกโดยฝ่ายการเมืองได้ ดังนั้น ต้องทำความเข้าใจกับการแยกหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมืองและ ข้าราชการประจำ ตลอดจนมีวิธีการวัดผลงานของข้าราชการที่มีความโปร่งใส เป็นตัวชี้ประสิทธิภาพของข้าราชการ และ ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ตลอดจนมีกระบวนการรับข้อพิพาทระหว่างข้าราชการ และนักการเมืองโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางพอสมควร

ข้อเสนอกั่ยวกับการปรบัเพิ่มเงินเดอนชำระการนั นัจะได้รับการพิจรณาเพิ่มเดมอย่างจรงจ้งจากผู้ที่เกยวข้อง โดยในทางปฏบัตินัคงต้งมการดูรายละเียดเพิ่มเดมให้รอบคอบ แต่ที่แนคคอกัถ้าม่มีมาตรการอะไรออกมาแก้ไขปัญหานัอย่างจรงจ้ง วกฤตทางด้านบุคลากรในระบบราชการ ตลอดจนพฤตกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่ความอยู่รอดทางเศรษฐกิจของชำระการแต่ละคน จะรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ และในที่สุดกัจะนำประเทศไปสู่ภาวะที่ตกต่ำอย่างทังคองม่มีใครกลัาคาคคค

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์การปรบัเงินเดอนภาคราชการให้เท่ากับเงินเดอนภาคเอกชน

ปีงบประมาณ

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
การขยายตัวของ Real GDP	8.8%	6.1%	7.1%	7.4%	7.3%	6.7%
รายได้ประชาชาติในราคาปรจ่าปี (พันล้านบาท)	3,981.10	4,463.38	5,013.45	8,183.56	14,550.43	24,785.76
รายได้รัฐบาล (พันล้านบาท)	756.28	846.63	947.45	1,543.91	2,739.92	4,763.64
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี*	26.96%	11.95%	11.91%	12.98%	12.16%	11.70%
สัดส่วนรายได้รัฐบาลต่อ GDP	19.00%	18.97%	18.90%	18.87%	18.83%	19.22%
อัตราการเพิ่มของค่าจ้างภาคเอกชน		11.44%	12.78%	12.52%	8.00%	6.01%
ดัชนีค่าจ้างภาคเอกชน	100.00	111.44	125.68	201.42	295.89	396.22
สัดส่วนค่าจ้างภาคเอกชนต่อภาคราชการ	2.66	2.69	2.79	2.40	1.62	1.00
ดัชนีค่าจ้างภาครัฐในการณัปรบัให้เท่าเอกชน ในปี 2554	37.59	41.40	45.05	83.84	182.26	396.22
อัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีจากปี 2541		10.14%	8.82%	16.80%	16.80%	16.80%

หมายเหตุ * อัตราการขยายตัวเฉลี่ยสำหรับปี 2544 หมายถึงระหว่างปี 2540-2544 สำหรับปี 2549 หมายถึงระหว่างปี 2544-49 และสำหรับปี 2554 หมายถึงระหว่างปี 2549-54

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กรณี 1: จำนวนข้าราชการคงที่จากปี 2540-2554

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	5.933	5.933	5.933
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	497.468	1,081.445	2,350.952
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	16.80%	16.80%	16.80%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล	28.63%	28.58%	28.21%	32.22%	39.47%	49.35%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,046.446	1,658.477	2,412.692
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	11.37%	9.65%	7.79%

กรณี 2: จำนวนข้าราชการในปี 2454 ลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 10

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	5.758	5.545	5.340
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	482.716	1,010.622	2,115.856
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	15.93%	15.93%	15.93%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล	28.63%	28.58%	28.21%	31.27%	36.89%	44.42%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,061.198	1,729.299	2,647.787
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	11.76%	10.26%	8.89%

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กรณี 3: จำนวนข้าราชการในปี 2454 ลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 20

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	5.567	5.141	4.747
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	466.742	936.926	1,880.761
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	14.95%	14.95%	14.95%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล	28.63%	28.58%	28.21%	30.23%	34.20%	39.48%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,077.172	1,802.996	2,882.882
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	12.18%	10.85%	9.84%

กรณี 4: จำนวนข้าราชการในปี 2454 ลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 30

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	5.359	4.718	4.153
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	449.270	859.854	1,645.666
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	13.86%	13.86%	13.86%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล	28.63%	28.58%	28.21%	29.10%	31.38%	34.55%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,094.644	1,880.068	3,117.977
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	12.63%	11.42%	10.65%

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

กรณี 5: จำนวนข้าราชการในปี 2454 ลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 40

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	5.128	4.273	3.560
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	429.912	778.731	1,410.571
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	12.62%	12.62%	12.62%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล	28.63%	28.58%	28.21%	27.85%	28.42%	29.61%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,114.001	1,961.191	3,353.072
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	13.13%	11.98%	11.32%

กรณี 6: จำนวนข้าราชการในปี 2454 ลดลงจากปี 2540 ร้อยละ 50

	2538	2539	2540	2544	2549	2554
ดัชนีจำนวนข้าราชการ	5.759	5.846	5.933	4.867	3.800	2.967
งบประมาณรายจ่ายสำหรับเงินเดือนและค่าจ้าง (พันล้านบาท)	216.519	242.001	267.285	408.091	692.604	1,175.476
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี		11.77%	10.45%	11.16%	11.16%	11.16%
สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล		28.58%	28.21%	26.43%	25.28%	24.68%
รายจ่ายอื่นๆ ของรัฐบาล (งบประมาณสมดุล)		604.631	680.163	1,135.823	2,047.318	3,588.168
อัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปี			12.49%	13.68%	12.51%	11.88%

2. การนำระบบการประเมินผลงานมาใช้ควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณเพื่อผลงาน

กระบวนการที่จะปรับรายได้ของราชการให้สูงขึ้นทัดเทียมกับภาคเอกชน คงต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนา และนำระบบการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของราชการ มาใช้ควบคู่กันด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่แท้ที่จริงแล้ว การนำระบบประเมินผลงานควบคู่ไปกับการปรับปรุงระบบงบประมาณให้หันไปจากการเน้นปัจจัยการผลิต มาสู่การจัดสรรงบประมาณเพื่อผลงาน ก็เป็นกุญแจที่สำคัญในตัวเองอีกประการหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดการ ปฏิรูปวิธีการทำงานในภาคราชการได้

แม้กระทั่งในช่วงที่เงินเดือนของราชการยังห่างกับเงินเดือนของภาคเอกชนอยู่มาก¹² การประเมินผลงานอาจ เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่หน่วยงานที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานใดที่มี ผลงานดี ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น และหน่วยงานนั้นอาจจะสามารถนำไปจัดสรรเป็นรายได้เพิ่มเติมให้ เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานได้ นอกเหนือจากเงินเดือนประจำที่ได้รับอยู่แล้ว โดยรายได้ที่เพิ่มขึ้นจะต้องสอดคล้องกับ การที่สามารถทำได้ดีกว่ามาตรฐานของผลงานที่ได้วางไว้ หรือแม้กระทั่งการทำงานได้ตามมาตรฐานโดยสามารถ ประหยัดงบประมาณที่ใช้ลงได้ หลักการดังที่ได้กล่าวมานี้คือหลักการจ่ายตามผลลัพธ์ (payment by result) ตามที่ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล ได้กล่าวไว้ และมีระบบการให้ค่าตอบแทนเช่นนี้ในบางหน่วยงานอยู่แล้ว โดยเฉพาะกรณี เงินรางวัลนำจับสำหรับบางหน่วยงาน เช่น กรมศุลกากร หรือกรมตำรวจ เป็นต้น และในบางกรณี จำนวนเงินรางวัลนี้ เป็นจำนวนที่สูงมาก (ดู ปรานิ และฉลงภพ, 2539) แต่หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่มีเงินรางวัลเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความ เหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ของหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการมากพอสมควร ถ้าสามารถพัฒนาดัชนีชี้วัดผลงานของ หน่วยงานต่างๆ ได้มากขึ้น ก็สามารถนำเอาระบบการให้แรงจูงใจโดยอิงกับผลงานมาใช้ให้แพร่หลายขึ้นได้ และอาจจะ มีกระแสเรียกร้องให้วิธีการนี้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางภายในเวลาที่ไม่ช้า เป็นลักษณะการสนับสนุนผู้ที่ “ทำดีได้ดี” ถ้าไหมทำที่จุดนี้ให้ได้สำเร็จก่อน จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยผลักดันให้กระบวนการปฏิรูปราชการ “เคลื่อนตัว” ต่อไปด้วยแรงผลักดันภายในระบบราชการเอง การหาดัชนีชี้วัดผลงานของหน่วยงานต่างๆ ในระบบ ราชการคงไม่ง่ายเสมอไป แต่ถ้าใช้ความพยายามก็น่าจะสามารถทำได้ (ดู ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ 2539)

นอกจากการนำระบบการประเมินผลงานของหน่วยราชการมาใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจเพิ่มขึ้น การระบุผลงานที่ ชัดเจนของส่วนราชการต่างๆ จะเป็นกุญแจสำคัญที่ สามารถนำไปสู่การแบ่งแยกภาระหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนมากขึ้นได้ด้วย ในปัจจุบันนโยบายของแต่ละรัฐบาลจะเป็นแนวนโยบายกว้างๆ โดยส่วนใหญ่ และการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุนโยบายก็เน้นปัจจัยการผลิตเป็นหลัก ตามระบบงบประมาณที่ปฏิบัติ กันอยู่ โดยที่ในหลายๆ กรณี เป็นการยากที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิตกับการบรรลุนโยบายที่ ทางฝ่ายการเมืองได้ตั้งเอาไว้ ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้เกิดการใช้งบประมาณอย่างด้อยประสิทธิภาพได้ง่าย และในเวลา

¹² การปรับเงินเดือนข้าราชการให้เท่ากับภาคเอกชนคงต้องใช้ เวลาประมาณ 15 ปีดังที่ได้วิเคราะห์ไว้

เดียวกัน เมื่อไม่มีความแน่ชัดว่าปัจจัยการผลิตต่างๆ จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้อย่างไร ก็หมายความว่ามีการขาดความชัดเจนว่าการบริหารงานของทางฝ่ายราชการจะสนองตอบต่อนโยบายของนักการเมืองอย่างไร ในกรณีเช่นนี้ การโยกย้ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองโดยให้เหตุผลว่าเพราะ “ความเหมาะสม” หรือเพราะ “ไม่สามารถสนองต่อนโยบาย” ก็ยากที่จะตรวจสอบได้ว่าจริงเช่นนั้นหรือไม่ หรือเป็นเพราะการกลั่นแกล้ง หรือเพราะข้าราชการไม่ร่วมมือด้วยในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง

ในหลายประเทศที่มีการปฏิรูประบบราชการโดยนำเอาระบบการประเมินผลงานมาใช้ เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ ฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายผลงานของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ตนดูแลอยู่ และข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าที่ทางการเมืองได้ตั้งเอาไว้ โดยมีความเป็นอิสระมากในการบริหารงาน ทั้งทางด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารคน และความเป็นอิสระจากการแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง ถ้าสามารถบริหารงานได้ตามเป้า หรือดีกว่าเป้า ก็อาจจะมีความพอใจทางด้านค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น แต่ถ้าไม่สามารถปฏิบัติตามเป้า โดยไม่มีเหตุผลวิสัยเพียงพอที่จะนำมาเป็นข้ออ้างได้ ก็อาจจะถูกลดค่าตอบแทนลง หรือแม้กระทั่งถูกไล่ออก ตัวอย่างของเป้าที่มีใช้กันคือ ธนาคารกลางนิวซีแลนด์มีหน้าที่กำกับดูแลเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ให้เงินเฟ้อของประเทศสูงเกินร้อยละ 2 ต่อปี ส่วนวิธีการนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าทางธนาคารกลางจะคิดว่าวิธีใดเหมาะสม หรือในประเทศสิงคโปร์ ถ้าการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจสูงกว่าระดับหนึ่ง ข้าราชการทั้งระบบจะได้รับโบนัสเป็นการตอบแทน โดยโบนัสที่ได้จะเพิ่มมากขึ้น ถ้าเศรษฐกิจยิ่งขยายตัวได้ดี แนวคิดของประเทศสิงคโปร์นี้ค่อนข้างน่าสนใจ เพราะเป็นแนวคิดที่โยนประสิทธิภาพในการทำงานของภาคราชการเข้ากับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยตรง ในกรณีของไทย ถ้าได้นำเอาแนวคิดทำนองนี้มาใช้กับราชการของไทยตั้งแต่สมัยช่วงแผนฯ 6 โดยที่ในช่วงนั้นเป้าหมายการขยายตัวของประเทศอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 5 ต่อปี แต่ผลที่ออกมาคือการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจที่สูงกว่าเป้าหมายมากกว่า 2 เท่า ภาคราชการคงไม่ประสบกับปัญหาความต่ำต้อยของรายได้อยู่ทุกวันนี้ ถ้าพิจารณาดูให้ดี จะเห็นว่าได้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อระบบราชการเป็นอย่างมาก ในช่วงที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งก็ต้องหมายความว่าการทำงานของระบบราชการไม่ได้เลวร้ายเสียทีเดียว และอาจจะค่อนข้างดีในหลายๆ เรื่องด้วยซ้ำ แต่กลับเป็นช่วงที่รายได้ภาคราชการลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับภาคเอกชน จนทำให้ภาคราชการอ่อนแอลงมาก และอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยต้องตกต่ำลง

ระบบที่ทางการเมืองจะเป็นผู้กำหนดเป้าของผลงาน และทางฝ่ายราชการจะต้องดำเนินการบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของทางฝ่ายการเมือง จะเป็นส่วนช่วยการพัฒนาการเมืองไปในตัวด้วย เพราะจะทำให้ทางฝ่ายการเมืองต้องคิดอย่างละเอียดเกี่ยวกับผลงานที่ต้องการจริงๆ โดยไม่สามารถหยุดเพียงแค่การเขียนนโยบายแบบลอยๆ โดยไม่มีความแน่ชัดว่าหมายความว่าต้องทำอะไร และนโยบายในหลายๆ ด้านก็อาจจะขัดกันเองในตัว สิ่งนี้จะทำให้ทางฝ่ายการเมืองต้องตื่นตัวทางด้านวิชาการมากขึ้น เพื่อทำความเข้าใจต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งระบบ สามารถกำหนดเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม และที่พอเป็นไปได้ในความเป็นจริง โดยคำนึงถึงส่วนได้ส่วนเสียของ

เป้าหมายแต่ละด้าน และการที่จะไม่สามารถบรรลุทุกเป้าหมายได้พร้อมๆ กัน จำเป็นต้องมีการเลือกบางอย่าง โดยอาจจะต้องสูญเสียบางอย่างไป (trade off) ซึ่งการเลือกเป้าหมายต่างๆ เช่นนี้ โดยธรรมชาติแล้วควรเป็นภาระหน้าที่หลักของทางฝ่ายการเมือง เพราะฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย และหลายความต้องการ ไม่สามารถให้ทุกคนได้ทุกสิ่งที่ต้องการ ทางฝ่ายการเมืองจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่เลือกเป้าหมายที่จะสามารถถ่วงดุลความต้องการของฝ่ายต่างๆ ตามเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนเข้ามาเพื่อดูแลผลประโยชน์ของตน การนำเอาระบบที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยมีการเน้นเป้าหมายในเชิงผลงานมาใช้จะนำไปสู่การเปลี่ยนโฉมหน้าทางการเมืองมากพอสมควร การทำงานทางด้านนโยบายของทางฝ่ายการเมืองน่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความเข้าใจถึงระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งระบบ ตลอดจนมีวิสัยทัศน์เป็นที่ยอมรับได้ของประชาชน

3. การกระจายอำนาจการบริหาร

กุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ คือการกระจายอำนาจการบริหารราชการ บุคลากร และเงินจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยที่กระบวนการดังกล่าวได้เริ่มมีการเคลื่อนตัวมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย แล้ว และยังมีการสานต่อโดยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา อย่างต่อเนื่องตามสมควร เหตุผลที่จะช่วยผลักดันให้กลไกนี้เคลื่อนตัวต่อไปได้คือ การที่อีกสองปีข้างหน้าสภาพาตบจะพัฒนามาเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลเกือบหมด ส่วนรูปแบบของเทศบาลก็เป็นรูปแบบขององค์กรท้องถิ่นในเขตเมืองที่ดีอยู่แล้ว รอแต่ให้มีการปรับสุขภาพขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดทั่วประเทศ ก็จะมีองค์กรท้องถิ่นรองรับเพียงพอ โดยอาจจะให้มีหน่วยงานหลักในการรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยของจังหวัดก่อนเป็นด่านแรก (ดูข้อเสนอของ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม, 2539) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นนี้ จะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น ซึ่งก็เป็นแนวหลักประการหนึ่งในการที่จะนำความคิดที่จะ “พัฒนาคนและสังคม” ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติ (ดูอรพินท์ สฟโชคชัย, 2539ข)

4. การปฏิรูปการเมือง

เป็นที่แน่นอนว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นเกี่ยวพันกับการปฏิรูปการเมืองอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแข่งขันแย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือการที่ธุรกิจการเมืองเข้ามาแทรกแซงข้าราชการประจำ หรือร่วมมือกันเพื่อหาผลประโยชน์ ซึ่งก็นำไปสู่การซื้อเสียงเพื่อเข้ามามีอำนาจทางการเมืองต่อไป ล้วนมีผลต่อพฤติกรรมในระบบราชการทั้งสิ้น ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองน่าจะเป็นกุญแจสำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ

กระแสการปฏิรูปการเมืองกำลังเคลื่อนตัวอยู่แล้ว และคาดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปีต่อจากนี้ นั่นก็คือมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิม โดยมีเป้าหมายในการลดความเป็นธุรกิจการเมืองให้น้อยลง ลดการซื้อเสียงลงได้ และเพิ่มกระบวนการตรวจสอบความประพฤติของนักการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งจะต้องเสร็จสิ้นพร้อมด้วยกฎหมายประกอบอีกหลายด้าน เช่น กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายจัดตั้งองค์กรกลางที่มีอำนาจควบคุมดูแลการเลือกตั้ง การจัดตั้งศาลคดีการเมือง การจัดตั้งศาลเลือกตั้ง การจัดตั้งศาลปกครอง การจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น และที่สำคัญโดยตรงต่อการปฏิรูประบบราชการน่าจะเป็นเรื่องของการแยกภาระหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำอย่างชัดเจน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นมาใหม่นี้ เช่นที่ จะระบุ แบบเดิมๆ ว่า ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะเปลี่ยนเป็นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารประเทศโดยรวม พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ และอาจจะต้องมีอีกมาตราหนึ่งระบุหน้าที่ของข้าราชการประจำ ที่จะต้องทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ในการบริหารราชการโดยตรง ถ้าหากมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในลักษณะดังกล่าว จะแยกงานนโยบายของนักการเมืองกับการปฏิบัติราชการตามปกติของข้าราชการออกจากกันอย่างชัดเจน โดยนำเอาระบบงบประมาณที่เน้นผลของงานมาประกอบใช้ด้วย ซึ่งจะเป็นอีกพลังหนึ่งที่ทำให้ทางฝ่ายการเมืองต้องพัฒนาการทำงานของตนเองในทิศทางที่จะเสริมการเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองไปในแนวทางที่พึงปรารถนามากขึ้น ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นในหัวข้อที่ 2

5. การปรับเปลี่ยนให้หน่วยราชการมีความหลากหลายและเล็กลง

ในระยะยาว การเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการให้มีหน่วยงานที่หลากหลาย โดยแต่ละหน่วยงานมีขนาดที่เล็กกะทัดรัด น่าจะเป็นอีกกุญแจหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการ ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและการปรับเปลี่ยนได้มากขึ้น และเพื่อให้กระทรวงประกอบด้วยข้าราชการที่มีคุณภาพ มีความสามารถในระดับสูง ทั้งความรู้และประสบการณ์ และมีรายได้ในระดับที่สูง เพื่อทำงานที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎระเบียบ และสร้างระบบจูงใจให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเป็นธรรมต่อสาธารณชนทั่วไป ตลอดจนงานส่งเสริมเพื่อสร้างโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วหน้า หรือเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในการแข่งขันหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยหลีกเลี่ยงการทำงานในลักษณะที่ควบคุมดูแลหรือตรวจสอบโดยตรง แต่มอบให้หน่วยงานที่มีผลประโยชน์ในการรักษากฎกติกาเหล่านั้นเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลแทน โดยที่ภาคราชการจะเพียงกำกับดูแลและให้การรับรองแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเท่านั้น ขณะเดียวกันภาคราชการจะต้องหลีกเลี่ยงงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการผลิตสินค้า และ/หรือ บริการ โดยมอบให้ภาคเอกชนและส่วนต่างๆ ภายในภาคประชาชนที่เหมาะสมเป็นผู้ดำเนินการ

ภาคราชการทำหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนทางการเงินและการแนะนำทางวิชาการโดยส่วนใหญ่ ถ้าหากภาคราชการทำหน้าที่แต่เพียงเท่าที่กล่าวมาแล้ว หน่วยราชการย่อมมีขนาดเล็กลงได้ และไม่จำเป็นต้องทำงานซ้ำซ้อนกัน ลักษณะเหล่านี้มีตัวอย่างในประเทศอื่นแล้ว ดังเช่นในประเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยราชการในระดับกระทรวงที่มีขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก รัฐมนตรีแต่ละคนอาจจะรับผิดชอบดูแลงานตั้งแต่ 2 ถึง 6 กระทรวง ขึ้นอยู่กับขนาดและปริมาณ (อรพินท์, 2539ก) การปรับขนาดกระทรวงให้เล็กลงและมีขอบเขตหน้าที่ปริมาณงานที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ น่าจะเป็นสิ่งจำเป็นในยุคที่มีการแข่งขันระหว่างประเทศสูงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นความคล่องตัวของหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในสัดส่วนที่สูง ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ นั้น สามารถทำได้โดยการรวมเอาหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาอยู่ในความดูแลของรัฐมนตรีคนเดียวกัน ลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้การบริหารงานมีความคล่องตัวสูง สามารถจัดกลุ่มของหน่วยงานใหม่ให้เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่จำเป็นได้ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับจุดเน้นหลักของนโยบายรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย หรือในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้จะทำให้หมดความจำเป็นในการขยายหน่วยงานภายในกระทรวงและภายในกรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในระดับกองออกไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนในหน่วยราชการไทยซึ่งเป็นประเด็นของการวิจารณ์ที่สำคัญในงานของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

ส่วนการเริ่มปรับเปลี่ยนในรูปแบบดังกล่าวจากรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องพยายามวางยุทธศาสตร์ให้สามารถเกิดพลังจากภายในระบบเอง เป็นส่วนเสริมผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่พึงปรารถนาอย่างต่อเนื่อง เป็นการสร้างวงจรพลังผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายใน (Force for Dynamic Change from Within) แทนที่จะมีพลังขัดขวางจากภายใน ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก

ตัวอย่างของสิ่งที่อาจจะทำได้คือ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานใหม่สนองตอบความจำเป็นของประเทศในยุคที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และพิสูจน์ได้ว่า 1) ไม่เป็นงานที่ซ้ำกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิม หรือเป็นการรวมกลุ่มหน่วยงานเดิมเสียใหม่ ให้มีความสอดคล้องกับความจำเป็นของโลกปัจจุบันมากขึ้น 2) จะต้องบริหารราชการในแนวใหม่คือ ออกกฎระเบียบและส่งเสริมเป็นหลัก มีการลงมือปฏิบัติเองน้อยที่สุด และ 3) จะต้องมีการกลั่นคนไม่มาก (เช่น ต่ำกว่า 100 คน เป็นต้น) ก็สมควรให้ความสำคัญในการพิจารณาจัดตั้งเป็นกระทรวงใหม่ได้ ถ้าหากมีหน่วยงานในลักษณะนี้เกิดขึ้นมาก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีข้าราชการในระดับสูงเป็นส่วนใหญ่และโอกาสการเลื่อนตำแหน่งไปสู่จุดสูงกว่าและสูงสุดทำได้ง่ายกว่า เพราะเป็นงานหนักไปทางด้านวิชาการและไม่มีคู่แข่งที่จะแย่งชิงตำแหน่งสูงๆ มากนัก โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งทางราชการในหน่วยงานใหม่ที่มีลักษณะดังกล่าวจะมากกว่าในหน่วยงานที่มีอยู่เดิมและมีขนาดใหญ่ อย่างเช่นกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจะสร้างแรงจูงใจให้หน่วยราชการที่มีอยู่เดิมแต่มีขนาดใหญ่ มีเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำและระดับกลางเป็นจำนวนมาก พยายามปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานของตนมีขนาดเล็กลง เพราะถ้าหากยังมีขนาดใหญ่ อนาคตของการประกอบอาชีพ (career path) ใน

หน่วยงานนั้นจะไม่ตึงนัก จะทำให้ไม่เป็นที่นิยมแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่อยากจะเข้ามาทำงาน ลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้หน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบันจะต้องพยายามปรับขนาดของตัวเองให้เล็กลง และถ้าหากยังสามารถปรับขนาดได้ เล็กลง ในขณะเดียวกันพิสูจน์ได้ว่าสามารถทำงานได้เท่าเดิม และมีการนำเอาระบบงบประมาณที่เน้นผลของงานมาใช้ ด้วย ก็จะมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายมาแบ่งเป็นรายได้เสริมกันเองได้มากขึ้น ก็จะเป็นแรงจูงใจให้หน่วยงานที่มีอยู่ พยายามหาทางปรับขนาดให้เล็กลงต่อไป

ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงตัวอย่างในการที่จะพยายามสร้างวงจรผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายใน ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการนำ ฤกษ์แจสู่การปฏิรูปที่สำคัญหลายด้านมาใช้พร้อมๆ กัน เช่น ถ้าระบบงบประมาณยังเน้นปัจจัยการผลิต (input) อยู่ เหมือนเดิม และนักการเมืองยังมีบทบาทมากในการบริหารงานของทางราชการ จนถึงขั้นกำหนดปัจจัยการผลิตต่างๆ ได้ ก็เป็นที่แน่ว่าหน่วยงานที่ใหญ่ ที่มีทรัพยากรสำหรับปัจจัยการผลิตมาก ย่อมเป็นแหล่งอำนาจที่ใหญ่ และยากที่ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้หน่วยงานมีความเล็กกะทัดรัดมากขึ้น ถึงแม้ว่าอาจจะมีแรงจูงใจทางด้านอนาคตในการ ประกอบอาชีพสำหรับข้าราชการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะพยายามคิดสร้างกรอบกติกาการเปลี่ยนแปลงเพื่อ ก่อให้เกิดวงจรผลักดันการเปลี่ยนแปลงจากภายใน โดยนำเอาฤกษ์แจสู่การปฏิรูปทางด้านต่างๆ มาปฏิบัติอย่างจริงจัง ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ถ้าข้าราชการในระบบโดยส่วนใหญ่ มีความตื่นตัว มีความต้องการที่จะฟื้นฟูสถานภาพ ของระบบราชการให้กลับมาเป็นองค์กรที่มีความแข็งแกร่ง มีศักดิ์ศรี มีคุณภาพและคุณธรรมสูง ตลอดจนมี ผลตอบแทนที่ทำให้ข้าราชการสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสมศักดิ์ศรี ก็เป็นที่เชื่อว่าการปฏิรูประบบราชการจะ เกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง และประเทศไทยจะยังสามารถพัฒนาต่อไปได้ดี ดังเช่นที่เป็นมาในอดีต และบรรลุลวิสัยทัศน์ ต่างๆ ที่ตั้งเอาไว้ได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์, 2539, "ระบบงบประมาณที่เน้นผลการใช้งบประมาณแผ่นดิน" รายงานเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 (การประชุมภาคที่ 2), มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 13-15 ธันวาคม, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี

คณะอนุกรรมการโครงการเศรษฐกิจไทยในสากล, 2539, วิสัยทัศน์เศรษฐกิจและสังคมไทย, เอกสารเสนอในการสัมมนาเฉลิมพระเกียรติ "วิสัยทัศน์ประเทศไทย" ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ 15 พฤษภาคม 2539, จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง, คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, 2539, แผนพัฒนาการเมือง, พฤษภาคม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2531, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, มาสเตอร์เพรส

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 (ก), สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานวิจัยในโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533 (ข), คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, รายงานวิจัยในโครงการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย : วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, สถาบันนโยบายศึกษา, บริษัท พี.เพรส จำกัด

- นิติ เอียวศรีวงศ์, 2534, "รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย" ศิลปวัฒนธรรม 13 (1) พฤศจิกายน รวบรวมไว้ใน
นิติ เอียวศรีวงศ์ ชาติไทย เมืองไทย แบบเรียนและอนุสาวรีย์ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มติชน 2538
- ปรีชา เวสร์ชัย, 2539, "ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต" รายงานเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 (การประชุม
ภาคที่ 4), มุลินิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 13-15 ธันวาคม, โรงแรม
แอมบาสซาเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี
- ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุตังกรกาญจน์, 2539, "การศึกษาผลตอบแทนในภาคราชการ และการทดลองปรับให้
เท่ากับภาคเอกชน" รายงานวิจัย โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย, ธันวาคม
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คณะ, 2539, "เศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย" เอกสาร
ประกอบการประชุมรายงานผลการวิจัย จัดโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มูลนิธิเอเชีย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2-3 ธันวาคม
- พรรคความหวังใหม่, 2539, นโยบายของพรรคความหวังใหม่ที่ใช้ในการหาเสียงเพื่อรับสมัครเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17
พฤศจิกายน
- ไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม, 2529, "การพัฒนากระบวนและกลไกการจัดการที่จะทำให้แผนพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จ"
(ข้อเสนอ) เอกสารเผยแพร่
- มัทนา พนานิรามัย และสมชาย สุขสิริเสรีกุล, 2539, "การศึกษารูปแบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อหลักประกันทาง
สังคม: อดีต ปัจจุบันและอนาคต," รายงานวิจัยเสนอสำนักงานงบประมาณ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ
ไทย, พฤศจิกายน
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, 2539, "การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของ
รัฐบาล" รายงานวิจัยเสนอสำนักงานงบประมาณ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, มกราคม
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539, "การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต: บททดลองเสนอ"
รายงานเสนอในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 (การประชุมภาคที่ 2), มุลินิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบัน
วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 13-15 ธันวาคม, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี
- ลิขิต วีรเวทิน, 2539, "ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย : วิสัยทัศน์ในสองทศวรรษหน้า", ใน ประชาธิปไตย
คุณภาพชีวิต และสิทธิมนุษยชนในรอบ 20 ปี : วารสาร 6 ตุลาคม 2519 จัดโดยมหาวิทยาลัยมหิดลกับ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 3-4 ตุลาคม 2539 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร เอกสาร
หมายเลข 2

วรเดช จันทรศร, 2523, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, สมาคมนัก
วิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟรีดิช เอแบรท, กรุงเทพมหานคร

วรเดช จันทรศร, และวินิจ ทรงประทุม, 2530 หน่วยกลางระดับปฏิบัติ : สภาพปัญหาและการปฏิรูป, เสนอต่อ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กันยายน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544

อรพินท์ สฟโชคชัย, 2539ก, "ประสบการณ์และความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์" รายงานวิจัย
โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อรพินท์ สฟโชคชัย, 2539ข, "ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา" รายงานเสนอในการสัมมนาวิชาการ
ประจำปี 2539 (การประชุมภาคที่ 3), มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,
13-15 ธันวาคม, โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี

ภาษาอังกฤษ

Ammar Siamwalla (1996); "The Thai Economy: Fifty Years of Expansion," in Thailand: King
Bhumibol Adulyadej, The Golden Jubilee 1946-1996, Archipelago Press, Singapore.

Dhiravegin, Likhit and Dhiratayakinant, Kraiyudht (1987a); The Bureau of the Budget and
National Development Thailand Development Research Institute, March.

Dhiravegin, Likhit and Dhiratayakinant, Kraiyudht (1987b); Management of Economic and
Social Development Allocation for Development : The Role of the Budget Bureau,
Thailand Development Research Institute, September.

The Nation (1996); "Bureaucracy in need of major restructure, Thursday, September 26,
1996. excerpt from a speech given by Mr. Chatu Mongkol Sonakul at dinner hosted by
various foreign chambers of commerce.

Sathirathai, Surakiat (1987); Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial
Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development, TDRI,
September.

- Silverman, Jerry M. (1992); Public Sector Decentralization : Economic Policy and Sector Investment Programs, World Bank Technical Paper Number 188, African Technical Department Services.
- Sussangkarn, Chalongphob (1987); "The Thai Labour Market: A Study of Seasonality and Segmentation" Paper presented at the International Conference on Thai Studies, The Australian National University, Canberra, Australia, July, Working Paper No. H9, Thailand Development Research Institute.
- Sussangkarn, Chalongphob (1991); "Education, Labor Markets, and Economic Development: Policy Simulations," Report 1-2, The Chai-Pattana Foundation and The Thailand Development Research Institute Foundation Year-End Conference on Educational Options for the Future of Thailand. Jomtien, Chon Buri, December.
- Triudomsin, Napaporn (1996); "Trends and Perspectives in the Government official Career", unpublished Master Thesis, Faculty of Economic, Thammasat University, May.

ความเป็นมาจากประวัติศาสตร์

เป็นที่ทราบกันดีว่าการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ส่วนกลางนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงมหันตภัยของลัทธิล่าอาณานิคมที่แผ่อิทธิพลเข้ามาในพระราชอาณาจักร ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องสร้างเอกภาพในการปกครองให้กับพระราชอาณาจักรของพระองค์ กระบวนการดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องเริ่มต้นด้วยการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาระบบราชการแบบตะวันตกมาประยุกต์ใช้กับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แทนระบบการเมืองและการบริหารแบบตะวันตกทั้งหมดในปี 2435 นับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความทันสมัย (modernization) ของรัฐบาลไทย ลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ปกครองเป็นฝ่ายที่สามารถกำหนดวิถีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารได้ การนำรูปแบบบริหารจากตะวันตกมาใช้เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นเทคนิคในการจัดการที่ทันสมัย เป็นการเพิ่มพูนอำนาจทางด้านการคลัง การปกครองอาณาเขต การบริหารราชการลักษณะดังกล่าวเป็นการนำเอาระบบการสร้างคามทันสมัยมาใช้ในการสร้างรัฐ (state building) มากกว่าเป็นการสร้างชาติ (nation building) เพราะเป็นการระดมทรัพยากรภายในสังคมมาเพื่อขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยไม่มีมิติของการเปิดช่องให้มีส่วนร่วมจากพลส่วนอื่นๆ นอกวงอำนาจรัฐเข้ามามีส่วนร่วมด้วย (ชัยอนันต์, 2538: 2-3)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2435 ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความขัดแย้งในรูปของกลไกรัฐใหม่ในระบบการเมืองเก่ามีผลให้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อ่อนแอลง ในขณะที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถพัฒนาระบบคณะรัฐมนตรีให้เหมือนกับคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบในการนำการบริหารราชการแบบแบ่งโครงสร้างกระทรวงมาใช้ ทำให้มีข้ออ่อนที่เกิดจากการประสานนโยบายที่มีเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อกลไกแบบใหม่สร้างความอ่อนแอให้กับระบบการเมืองแบบเก่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 จึงเป็นผลประการหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมา

ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์กระทรวงหลักที่เป็นกลไกอยู่ภายใต้ความดูแลอย่างใกล้ชิดขององค์พระมหากษัตริย์คือ กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดขึ้นภายหลัง พ.ศ. 2475 ก็คือ กองทัพปลดจากการถูกควบคุมโดยอำนาจทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์หมดพระราชอำนาจไปแล้ว ก็มิได้อำนาจจากแหล่งใดที่มาควบคุมข้าราชการในกองทัพ กองทัพจึงควบคุมตนเองโดยจัดองค์กรที่ปลดจากการถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 มีผลแค่เพียงเป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองส่วนบนแต่โครงสร้างอำนาจบริหารยังคงเป็นแบบเก่า และไม่มีรากฐานทางกฎหมายที่จะเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร กับโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร สิ่งที่จะคณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้นได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วนคือ ยุบเลิกสถาบันและหน่วยงานที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โอนพระราชอำนาจเดิมไปไว้กับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเปลี่ยนมาจากคณะกรรมการราษฎร ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 แต่การปรับองค์กรภายในมิได้ราบรื่นนักจนถึงปี 2487 จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 4 ซึ่งมีความละเอียดรอบคอบสมบูรณ์ประเด็นที่สำคัญมากขึ้นกว่าเดิม (ชัยอนันต์, 2538: 65) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองนอกจากจะเป็นการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยโอนให้มาอยู่กับคณะรัฐมนตรีแล้ว การบริหารราชการไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเพียงการดำเนินราชการประจำไปเท่านั้นจนถึงปี 2484 เพราะไม่มีนโยบายพิเศษที่จะมีผลกระทบต่อกลไกรรัฐ (ชัยอนันต์, 2538: 69)

จุดเปลี่ยนที่สำคัญเกิดจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยควบคู่กันไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481-2485 สามารถผนึกอำนาจทางการเมืองได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481-2487 การมีอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้นำทางทหารก้าวมาปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐด้านพลเรือนให้รองรับการเถลิงอำนาจของระบบทหารนิยม (militarism) (ชัยอนันต์, 2538: 69) ในยุคนี้ศูนย์อำนาจเดิมที่เคยอยู่ในองค์คณะบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) กลับมาอยู่ที่ตัวบุคคลซึ่งรับผิดชอบคนเดียวแบบ “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย”

การรวบอำนาจในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้นำคือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถเสนอนโยบาย “สร้างชาติ” โดยการเน้นการเพิ่มขึ้นของพลเมืองที่มีคุณภาพเพื่อตอบสนองการขยายตัวของเศรษฐกิจ มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่เพื่อให้สนองนโยบายหลักดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณสุขและงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ มีการจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ในเดือนพฤษภาคม 2485 อันเป็นการวางพื้นฐานโดยเน้นนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2481 นั้น อาจจะถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของยุคอำมาตยาธิปไตยอย่างแท้จริง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองพลังประชาธิปไตยมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศ แต่ก็ขาดเสถียรภาพเพราะไม่สามารถควบคุมกลไกรัฐได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพ และเกิดรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 อันเป็นที่มาของพลังรัฐนิยม (statism) ซึ่งได้กลายเป็นกระแสหลักที่มีความต่อเนื่องและควบคุมการเมืองอย่างแท้จริงจนถึงการเกิดกรณี 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมีสาเหตุที่แท้จริงจากความขัดแย้งภายในกลุ่มที่คุมกำลังด้วยกันเอง ยุคที่อำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งที่สุดนั้นอาจจะนับจุดเริ่มที่มีการยึดอำนาจ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพราะนอกจากจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง และยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ และบริหารประเทศด้วยการออกประกาศ “คณะปฏิวัติ” ถึง 57 ฉบับ มีการใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว ซึ่งมีมาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาด มุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐคือ ระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการปกครองประเทศ รัฐบาลได้อำนาจความชอบธรรมของการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวในนามของการเร่งรัด “พัฒนา” ประเทศเป็นหลัก

ในปี 2502 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้าสู่ยุคการทำสงครามเย็นอย่างเต็มรูปแบบ เป็นยุคที่สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลเหนือรัฐบาลไทยมากที่สุด ระบบบริหารราชการของไทยจึงได้รับการปรับเปลี่ยนไปเป็นแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีปรัชญาของการบริหารที่เน้นการสร้างคามเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหาร (strong executive) โดยที่ก่อนหน้านี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงมิได้อำนาจเหนือกรมหรือกระทรวงอื่นๆ เนื่องจากสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจในการจัดสรร ควบคุมงบประมาณ หรืออำนาจในการตรวจสอบประเมินโครงการต่างๆ แต่ในปี 2502 ได้มีการขยายหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีอย่างรวดเร็ว ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการ 15 ส่วนดังต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------------|--|
| 1. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี | 9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 2. สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี | 10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน |
| 3. สำนักงบประมาณ | 11. สภาป้องกันราชอาณาจักร |
| 4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี | 12. สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ |
| 5. กรมประมวลราชการแผ่นดิน | 13. สภาการศึกษาแห่งชาติ |
| 6. กรมประชาสัมพันธ์ | 14. การพลังงานแห่งชาติ |
| 7. กรมตรวจราชการแผ่นดิน | 15. สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ |
| 8. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | |

งานทั้งหมดของหน่วยงานเหล่านี้คือ การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ จัดสรรงบประมาณและจัดกำลังคน การศึกษา และพลังงานให้สอดคล้องกับการพัฒนา มีการตรวจสอบประเมินผลงานและตรวจสอบการใช้เงิน มีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของรัฐบาล โดยที่สำนักงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารของนายกรัฐมนตรีที่สำคัญที่สุด เพราะนอกจากจะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแล้ว ยังมีอำนาจในการจัดวางระบบงานให้แก่

หน่วยราชการทั่วไปอีกด้วย ลักษณะดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังคงส่งผลถึงในปัจจุบัน คือ แทนที่จะเป็นองค์กรที่ตัดสินใจในเรื่องนโยบายกลับเป็นองค์กรที่พิจารณาเรื่องงานประจำ เพราะงานนโยบายกลับมีการดำเนินงานโดยหน่วยงานประจำ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งปรับเปลี่ยนมาจากสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการนำเอา รูปแบบการบริหารของระบอบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาซ้อนไว้ภายในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการไทย (ชัยอนันต์, 2538: 94) มีการขยายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในส่วนที่นอกเหนือจากการเป็น หัวหน้ารัฐบาล โดยเพิ่มหน่วยราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง จาก 15 หน่วยงานในปี 2502 เป็น 29 หน่วยงานในปี 2514 หรือเพิ่มเกือบเท่าตัวในระยะเวลาเพียง 12 ปี

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้อำนาจทางราชการมีความกล้าแข็งมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกยุคที่ผ่านมา หรือแม้แต่ในยุคต่อมาภายหลัง (เนื่องจากอำนาจในระบบราชการเริ่มลดลงอย่างช้าๆ) ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นนักบริหารแทนที่จะเป็นนักการเมือง จนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติต่อมา จึงเป็นการยากที่นักการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้งจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกและกระบวนการบริหาร ให้สามารถเป็นเครื่องมือตอบสนอง นโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้เป็นผู้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า นักการเมืองในยุคต่อมาได้มีสภาพเป็น “นักธุรกิจการเมือง” นอกจากนี้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นรัฐบาลผสมที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลาย พรรค ที่มีได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เป็นลักษณะของการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาล และ หาผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวกและกลุ่มธุรกิจที่ให้การสนับสนุน จากการที่ได้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นรัฐบาล ดังนั้น ความตั้งใจที่จะกำหนดนโยบายเพื่อผลในทางปฏิบัติ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ทั้งประเทศจึงมิได้ เกิดขึ้น จากลักษณะข้อเท็จจริงทางการเมืองดังกล่าว การที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ จึงอาจจะพิจารณาได้ว่ามีลักษณะเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมืองที่อาจจะมิมีแนวโน้มในทางที่ฉ้อฉลได้ สภาพ เช่นนี้ทำให้ฝ่ายการเมืองเองก็มิได้สนใจที่จะดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้อย่างจริงจัง หากแต่เลือกที่จะเป็น ผู้ตัดสินใจในงานหรือโครงการที่มีผลประโยชน์เป็นหลัก โดยใช้ข้ออ้างในเรื่อง “นโยบาย” รวมกับอำนาจเด็ดขาดใน การตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่นักการเมืองมีในฐานะรัฐมนตรี ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจ ใช้เป็นเครื่องมือในการหา ผลประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ ในสถานการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความพยายามในการปฏิรูประบอบราชการในที่สุด เนื่องจากนักการเมืองเองก็ไม่ต้องการจะให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพราะมี ผลประโยชน์ที่จะต้องเสียไปร่วมอยู่ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปกครองที่เลียนรูปแบบมาจากสหรัฐอเมริกา เพื่อใช้กับประเทศไทยตั้งแต่ยุคปี 2502 เป็นต้นมา ได้นำมาใช้ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันมาก ทั้งนี้ เพราะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เน้นความเข้มแข็งของ ผู้บริหารนั้น มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเปิดเผยโดยกระบวนการกลั่นกรองที่มีขั้นตอนมากมายในระบบ ประชาธิปไตย มีการปกครองแบบกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ ซึ่งรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นภายใน

แต่ละมลรัฐมีความเข้มแข็งปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ประธานาธิบดีของสหรัฐถูกคานอำนาจด้วยรัฐสภาของสหรัฐ ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายรวมทั้งการออกพระราชบัญญัติทางการเงิน ซึ่งมีผลในการลดทอนอำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ทางการเงินได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับประเทศไทยมีสภาพเป็นรัฐเดี่ยวที่เกือบไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนของรัฐบาลท้องถิ่นนอกจากเทศบาล ซึ่งค่อนข้างจะมีข้อจำกัดมากในด้านการหารายได้ นอกจากนั้นผู้นำของประเทศตั้งแต่ปี 2502 ถึง 2516 ยังเป็นผู้นำเผด็จการที่ได้รับการหนุนให้กุมอำนาจโดยข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร ไม่มีการกำหนดเวลาของการดำรงอยู่ในตำแหน่ง ดังกล่าว การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางพร้อมทั้งการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ระบบราชการและตัวข้าราชการจากการเมืองและการปกครองในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ ลักษณะเช่นนี้เปิดโอกาสให้ภาคราชการขยายหน่วยงานในนามของการพัฒนาประเทศ โดยไม่มีการตรวจสอบจากประชาชนภายนอก ถ้าหากจะมีการตรวจสอบก็เป็นเพียงการตรวจสอบภายในระบบราชการเอง ขณะเดียวกันการเร่งรัดพัฒนาประเทศที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2504 ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ ก็เป็นปัจจัยกระตุ้นให้มีการขยายตัวของหน่วยราชการออกไปอย่างรวดเร็ว เพื่อทำหน้าที่ตามความเห็นของข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ในช่วงปี พ.ศ. 2512-2522 มีการขยายหน่วยงานใหม่ๆ ในลักษณะที่เป็นการขยายอาณาจักรให้แก่ตนเอง เป็นต้นว่ามีการตั้งกรมใหม่ 13 กรม โดยมีเพียง 6 กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ ในระดับกอง มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาใหม่จากที่ทำหน้าที่อยู่แล้วหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน 454 กอง มีการจัดตั้งส่วนราชการที่ทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็ยังเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมและกระทรวงอื่นๆ 94 กอง มีเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.3 เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ (วรเดช, 2523: 11-64) และจากการศึกษาเพิ่มเติมของวรเดช จันทรศร และวินิจ ทรงประทุม (2530) ได้พบว่า หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติ (central line agencies) มีแนวโน้มที่จะสนใจและทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก ซึ่งได้รับการอธิบายว่า เพราะหน่วยราชการส่วนใหญ่ในอดีตใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ซึ่งกำหนดหน้าที่ได้อย่างกว้างๆ เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานใช้ดุลพินิจตีความได้อย่างกว้างขวาง ที่สำคัญก็คือ การปฏิบัติหน้าที่รองทำให้หน่วยราชการสามารถขยายอาณาจักร ดึงเอาทรัพยากรมาสู่หน่วยงานของตนได้มากขึ้น และเมื่อไม่มีความชำนาญประกอบกับพอมมีปัญหาการประสานงานกับหน่วยอื่นก็พยายามแก้ปัญหาด้วยการพึ่งตัวเอง โดยขยายหน่วยงานสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดมีการขยายตัวของหน่วยราชการเกิดขึ้นอย่างมหาศาล ซึ่งแทนที่จะเป็นการดีในการบริหารประเทศ กลับทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่พิกลพิการมากขึ้น (วรเดช และวินิจ 2530: 23)

นอกจากนั้น ในการขยายตัวของหน่วยราชการแทนที่จะเป็นผลดีและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กลับเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนาพร้อมกันไป เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไทย มิได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุมกำกับและส่งเสริมให้ชัดเจนและมีแนวโน้มที่จะควบคุมมากกว่าส่งเสริม (Sathirathai, 1927) ทั้งนี้เพราะตัวข้าราชการเคยชินกับ

การใช้อำนาจ อีกทั้งนิยมการทำงานในลักษณะที่ขาดความโปร่งใส เนื่องจากเป็นผลดีแก่ตัวข้าราชการเองที่เป็นฝ่ายมีอำนาจ โดยที่ข้าราชการเป็นผู้เขียนกฎหมายเองและสามารถผ่านกฎระเบียบได้ง่าย เนื่องจากเป็นยุคอำนาจนิยม จึงมีแนวโน้มที่ข้าราชการจะให้อำนาจอย่างมากแก่นักบุญนิติทำให้ข้าราชการมีอำนาจเต็มที่ในการใช้ดุลพินิจ

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีผลกระทบที่สำคัญต่อการปรับเปลี่ยนทางการเมืองของไทย นั่นก็คือสภาพของการมีสิทธิเสรีภาพในช่วงสั้นๆ ระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายอำนาจนิยมทหารและข้าราชการ ได้เข้ามาสู่เวทีการเมืองของไทยอย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรก การขยายตัวของกลุ่มทุนดังกล่าวเป็นผลพวงของการพัฒนาที่ล่าเอียงในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมืองติดต่อกันอย่างยาวนานตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา กลุ่มทุนเหล่านี้เป็นกลุ่มทุนที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการทดแทนการนำเข้า ซึ่งสอดคล้องกับการเมืองระบอบอำนาจนิยม ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจะได้ผลประโยชน์จากการผูกขาดตลาดภายในประเทศ มีการปกป้องตลาดภายในประเทศจากการนำเข้าจากต่างประเทศ อันก่อให้เกิดค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมนั้นเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นสูงกับกลุ่มทุนผู้ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง เมื่อโอกาสเปิดให้กลุ่มทุนออกมามีบทบาททางการเมืองโดยเปิดเผยมากขึ้น กลุ่มดังกล่าวจึงสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยตรง โดยหวังที่จะลดส่วนแบ่งอันเกิดจากค่าเช่าส่วนเกินในทางเศรษฐกิจ ที่แต่เดิมจะต้องแบ่งให้นักการเมืองและข้าราชการในสัดส่วนที่สูงในอดีต มาตกอยู่กับกลุ่มทุนให้เป็นส่วนที่มากขึ้น

ในขณะที่นายทุนในเมืองบางส่วนมีผลประโยชน์จากกิจกรรมที่ผูกขาด นายทุนท้องถิ่นบางกลุ่มมีฐานมาจากธุรกิจที่ผิดกฎหมายด้วย เช่นการค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การลักลอบขนสินค้าเถื่อน การพนัน การค้าประเวณี การตัดไม้เถื่อนและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น ซึ่งสามารถสะสมทุนเป็นกอบเป็นกำได้ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย และนายทุนท้องถิ่นก็เข้ามาสู่กิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น ดูผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2539) ลักษณะเช่นนี้ ลิขิต ธีรเวคิน (2539: 15) เรียกว่า ธนาธิปไตย - รัฐธุรกิจ

ถึงแม้รัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 จะทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำกลับมามีอำนาจภายหลังจากที่มีนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 อีกครั้ง โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และตามมาด้วย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งอยู่ในอำนาจติดต่อกันถึงแปดปีห้าเดือนใน “ระบบประชาธิปไตยครึ่งใบ” ซึ่งเป็นความพยายามผสมระหว่างระบบการเลือกตั้งกับระบบการแต่งตั้ง (ลิขิต, 2529: 16) ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มพลังเดิมคือ ข้าราชการทหารและพลเรือน และกลุ่มพลังใหม่ กับกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ และกลุ่มทุนที่ได้ขยายตัวมาจากท้องถิ่น เริ่มมีผลทำให้บทบาทของฝ่ายราชการในฐานะที่เคยเป็นพลังนำทางการเมืองเดิมเริ่มอ่อนกำลังลง การก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตั้งแต่ปี 2531 ก็ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัด ได้มีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญโดยบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลดลงมาก มีการบริหารราชการโดยเน้นบทบาทของที่ปรึกษา ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของข้าราชการระดับสูงในกระบวนการตัดสินใจ ก่อให้เกิดการต่อต้านจากฝ่ายราชการมากพอสมควร จนเกิดการยึดอำนาจโดย พลเอกสุจินดา คราประยูร ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

แต่เนื่องจากการปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2524-2531 ในยุคของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภาคธุรกิจเอกชนของไทยได้เติบโตใหญ่กลายเป็นผู้นำในการพัฒนาเศรษฐกิจแทนที่ภาครัฐ และต้องการมีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น ตลอดจนมีการขยายฐานของกลุ่มชนชั้นกลางเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะใน กรุงเทพฯ ซึ่งกลุ่มชนชั้นกลางนี้เริ่มมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น มีความต้องการเห็นระบบการเมืองใกล้เคียงมาตรฐานของประเทศที่พัฒนาแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว มีผลทำให้การปกครองประเทศของคณะทหารต้องเสื่อมอำนาจลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 เป็นผลให้ประเทศไทยกลับมามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2535 ถึงปัจจุบัน แต่รัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งในยุคปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานมาจากในชนบท มีการซื้อเสียงกันมาก มีการยอมรับจากกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองและกลุ่มสื่อมวลชนน้อย เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2534 มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับอย่างเป็นระบบ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะช่วยให้มีการปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริง

ในขณะเดียวกันปัญหาหมกหมมที่เกิดขึ้นในภาคราชการของไทยยังคงไม่ได้รับการแก้ไขจนถึงปัจจุบัน แต่เริ่มมีนิมิตหมายที่ดีที่อย่างน้อยพรรคการเมืองจำนวนมากต่างนำประเด็นการปฏิรูประบบราชการเป็นเครื่องมือในการหาเสียงในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 ที่ผ่านมา รวมทั้งพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นแกนนำของรัฐบาลชุดปัจจุบันด้วย จึงคาดว่ากระบวนการปฏิรูประบบราชการจะสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับกระบวนการปฏิรูปการเมือง



565 Soi Ramkhamhaeng 39 (Thepleela 1), Bangkok 10310 Thailand

Tel: (662) 718-5460; Fax: (662) 718-5461-2; Internet: publications@leela1.tdri.or