



สทกรณ

www.rdmnet.org

(ตั้งแต่พฤศจิกายน 2544 - เมษายน 2546)

Research

Development

Movement

network



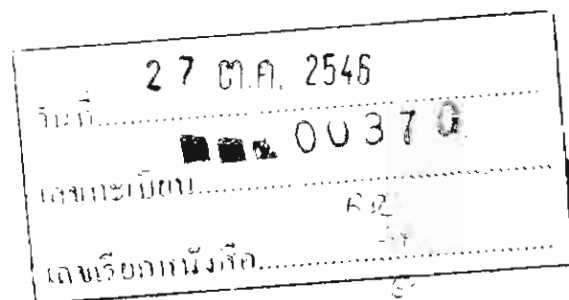
โครงการประสานงานวิจัย
เพื่อพัฒนาสังคม



สทกรณ

www.rdmnet.org

(ตั้งแต่พฤศจิกายน 2544 - เมษายน 2546)



Research

Development

Movement

network

สำนักวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี (สทกรณ)

ชั้น 14 อาคาร 100 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน

เขตปทุมธานี กรุงเทพมหานคร 10400

โทร. 298-0455 โทรสาร 298-0476

Home page : <http://www.trf.or.th>

E-mail : trf-info@trf.or.th





ส่วนที่ 1

บทความ

หน้า	เรื่อง
1	ปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย ?
5	แนวทางในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยหลักคิดของ “สังคมนิยมสหกรณ์”
10	ขบวนการสหกรณ์ไทยจะพัฒนายิ่งขึ้น ถ้าปรับโครงสร้างหน่วยงานกำกับส่งเสริม
13	การวิจัยปฏิรูปสหกรณ์ เน้นกฎหมายที่พึงประสงค์
15	โครงการเมืองสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ส่วนที่ 2

สถานการณ์ความเคลื่อนไหว



001-018

ບຫລວມ

ปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย ?

สรุปและเรียบเรียงโดย สุทิน ศิรินคร

และกรรทอง สุดประเสริฐ

โครงการประสานงานวิจัยเพื่อพัฒนาสังคม สกว.

ที่มา : การสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวันสหกรณ์แห่งชาติ

ณ ศูนย์ฝึกอบรม สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

และกองฝึกอบรม กรมส่งเสริมสหกรณ์

วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2545

นับจากก้าวแรกของขบวนการสหกรณ์ไทยในปี พ.ศ.2459 จนถึงวันนี้ เป็นเวลาเกือบ 8 ทศวรรษแล้วที่ขบวนการสหกรณ์เติบโต แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ไทยในวันนี้ยังไม่แข็งแกร่งเท่าไรนักก็ตาม การที่สหกรณ์จะเข้มแข็งได้อย่างสมบูรณ์นั้น หัวใจคงไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายบริหารของประเทศแต่เพียงเท่านั้น หัวใจของขบวนการสหกรณ์น่าจะอยู่ที่การยึดมั่นในหลักการ เพราะฉะนั้นหากทุก ๆ สหกรณ์ยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักการของสหกรณ์ และร่วมถักทอเครือข่ายความร่วมมือกันของเพื่อนสมาชิกถึงกว่า 6,000 แห่ง ในแวดวงสหกรณ์แล้ว ย่อมสามารถบรรลุปณิธานสูงสุดของสหกรณ์คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและสังคมได้อย่างแน่นอน

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ที่ผ่านมา สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และขบวนการสหกรณ์ ได้จัดสัมมนาทางวิชาการ เพื่อระดมแนวคิดในการพัฒนากระบวนการสหกรณ์ โดยในช่วงเช้า นายชวลิต ฐิตินันท์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กล่าวบรรยายพิเศษถึงความสำคัญของ “ปณิธานการสหกรณ์” ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศให้ปีนี้ (พ.ศ.2545) เป็น “ปณิธานการสหกรณ์” เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงสหกรณ์ และนำหลักวิธีการสหกรณ์ไปช่วยในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพของสมาชิกสหกรณ์ ทั้ง 6 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร, สหกรณ์นิคม, สหกรณ์ประมง, สหกรณ์ออมทรัพย์, สหกรณ์บริการ, สหกรณ์ร้านค้า ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า 6,000 แห่ง แม้ว่าสหกรณ์อาจไม่ครอบคลุมครบทุกแห่ง บางแห่งยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ แต่วันสหกรณ์น่าจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการสหกรณ์มากขึ้น และขบวนการสหกรณ์จะเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

เส้นทางปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย

มุมมองจากฝ่ายวิชาการ รศ.จุฑาทิพย์ ภักธราวุธ ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสนอกระบวนการปฏิรูปและวิสัยทัศน์ต่อขบวนการสหกรณ์ว่า เราคงต้องร่วมกันพิจารณาว่า เกือบ 8 ทศวรรษของขบวนการสหกรณ์เราพัฒนากระบวนการสหกรณ์ของไทยอย่างไร เราเติบโตถึงไหนกันแล้ว ทำอย่างไรเราถึงโน้มน้าวใจฝ่ายบริหารประเทศหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดสหกรณ์ได้วิธีการที่จะทำให้ขบวนการสหกรณ์ประสบผลสำเร็จ (1) ทางลาก : การเข้ามามีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ โดยสมาชิกสหกรณ์จะเข้ามามีส่วนในการเลือกคณะกรรมการที่พึงประสงค์ (2) ทางเลือก : ทำอย่างไรให้องค์กรประชาชนเข้าใจขบวนการสหกรณ์ (3) ทางลัด : โน้มน้าวให้ฝ่ายรัฐบาล หรือหน่วยงานรัฐเห็นความสำคัญกับแนวคิดสหกรณ์ เพื่อผลักดันเป็นนโยบาย ส่วนวิสัยทัศน์ต่อไปที่ขบวนการสหกรณ์จะต้องคำนึงถึง (1) การสร้างเครือข่ายการทำงาน และการปฏิรูป

จิตวิญญาณของขบวนการสหกรณ์ (2) การสร้างจิตวิญญาณแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนักวิชาการ ฝ่ายบริหาร นักสหกรณ์ รวมถึงประชาชนทุกคน (3) ต้องทำความเข้าใจ และผลักดันร่วมกัน

แล้วเราจะปฏิรูปขบวนการสหกรณ์อย่างไร ประธานชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ (ชสอ.) นายไพฑูรย์ แก้วเพทาย เสนอว่า

1. ในเชิงแนวคิด : ขบวนการสหกรณ์ต้อง “คิดใหม่” เราล้มเหลวมาแล้ว 86 ปี เพราะคนยังไม่อยู่ดีกันดี หัวใจสำคัญคือการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างพลังแล้วร่วมกันคิดร่วมกันทำในสิ่งที่กลุ่มต้องการ ไม่ใช่ถามว่ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้วได้อะไร

2. ในเชิงขบวนการ : ขบวนการสหกรณ์ต้องถักทอเป็นเครือข่าย เอื้ออาทรระหว่างสหกรณ์ที่เข้มแข็ง และสหกรณ์ที่อ่อนแอ

3. ในเชิงธุรกิจ : เช่น สหกรณ์ร้านค้าต้องแสวงหาผลกำไรบ้าง แต่ไม่ใช่กำไรสูงสุด

4. การปฏิรูปแนวคิดกระบวนการภาครัฐ : ไม่ใช่ปรับเปลี่ยนแนวทาง นโยบายต่างๆ เพียงในกระดาษ เท่านั้น

ไพฑูรย์แสดงความมั่นใจว่าการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์สามารถทำได้แน่นอนหาก (1) ผู้นำเมื่อเข้ามาในกระบวนการต้องโปร่งใส จริงใจ (2) การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (3) จิตวิญญาณในการพึ่งพาตนเอง และ (4) ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ทางด้านผู้แทนสหกรณ์ภาคการเกษตร นายวิรัตน์ เอี่ยมเอื้อยุทธ ประธานกรรมการดำเนินการ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (สสท.) ให้ข้อเสนอต่อภาครัฐและสมาชิกสหกรณ์ว่า สหกรณ์ภาคการเกษตรซึ่งมีกว่า 5,000 แห่งส่วนใหญ่อาจยังไม่มีความพร้อม ตั้งแต่เรื่องแหล่งทุน การผลิต หรือการตลาด อาจจะต้องเริ่มปฏิรูปที่โครงสร้าง และมุมมองในภาครัฐเสีย รัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจน ไม่ใช่สั่นคลอนเปลี่ยนแปลงทุกครั้งเมื่อปรับเปลี่ยนรัฐบาล รัฐน่าจะร่วมพัฒนาขบวนการสหกรณ์อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น การจะปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ได้ต้องประกอบด้วยสมาชิก คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่สันนิบาตสหกรณ์ฯ ซึ่งความเข้มแข็งต้องเริ่มตั้งแต่ระดับรากหญ้า แม้ว่าแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ในปีนี้หลังจากล้มแล้ว เราต้องยืน มองไปข้างหน้า และกำหนดทิศทาง เราต้องเริ่มตั้งต้นตั้งแต่วันนี้ทำไปพร้อมๆ กันทั่วประเทศ

ในแง่มุมมองของผู้แทนรัฐ นายเรืองชัย บุญญานันต์ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ มองว่า สิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ต้องปรับคือ (1) สหกรณ์ต้องพึ่งตนเอง คิดริเริ่มเอง ทำเอง (2) ต้องมีจิตสำนึกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (3) ไม่หลงลืมสมาชิก เพราะสมาชิกคือเจ้าของสหกรณ์ (4) ไม่มองว่ารัฐเป็นอุปสรรคในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยการจะทำให้เกิดสหกรณ์ที่แท้จริงนั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญๆ ดังนี้ (1) คนในกระบวนการต้องกล้าที่จะสังเคราะห์ วิเคราะห์ และพิจารณาจุดอ่อนจุดแข็งของตนเอง ยอมรับและปรับปรุงแก้ไข (2) สร้างคนที่มีความคิดความอ่าน มีคุณภาพ มีความรู้ มีวินัย และความรับผิดชอบ และ (3) ระบบของงานและการบริหารจัดการของสหกรณ์เพื่อส่วนรวม ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุด รัฐเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น

บทบาทของสหกรณ์ยุคใหม่

หัวข้อหนึ่งของการเสวนาในช่วงบ่ายคือ “บทบาทฝ่ายจัดการสหกรณ์ยุคใหม่” ผู้ร่วมเสวนาท่านแรก คุณณอม พูลศรี ผู้จัดการสหกรณ์เครดิตยูเนียนห้วยขานางทุ่งนา จ.อุทัยธานี เกี่ยวกับเรื่องนี้คุณณอมกล่าวว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายจัดการเปรียบเสมือนลิ้นกับฟันที่ต้องมีการกระทบกระทั่งกันบ้าง เพราะลิ้นเปรียบได้กับความอ่อนโยนนุ่มนวล และฟันเปรียบได้กับความแข็งแรง ฉะนั้นหากมีทั้งลิ้นและฟันก็จะหมายถึงความอ่อนโยนและความแข็งแรงซึ่งควรจะใช้คู่กันในการบริหารจัดการ แต่สิ่งที่สำคัญคือต้องให้ความสำคัญกับคน โดยจะต้องรู้จักตนเอง รู้จักผู้อื่น และรู้จักประหยัคดีด้วย นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารและฝ่ายจัดการจะต้องรู้จักบทบาทและหน้าที่

ควบคู่กัน เช่น การทำงานต้องมาแต่เช้าและกลับทีหลังเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สหกรณ์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คนมีความสำคัญจำเป็นต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการสหกรณ์ โดยเราจะต้องสร้างปัญญาหรือสร้างความรู้ ต้องมีความอดทน และหมั่นเพียรในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น

ต่อเรื่องนี้คุณสุชาติ อินสว่าง ผู้จัดการสหกรณ์การเกษตรศรีประจันต์ จ.สุพรรณบุรี เห็นว่า สหกรณ์ในอดีตเราเริ่มจากผ่านคลื่นลูกที่ 1 คือ ยุคการเกษตร และคลื่นลูกที่ 2 คือ ยุคอุตสาหกรรม จนปัจจุบันได้ก้าวสู่คลื่นลูกที่ 3 ยุคข้อมูลข่าวสาร (IT) หรือยุคแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ดังนั้น บทบาทของฝ่ายจัดการต้องปรับเปลี่ยนไปกล่าวคือ จะต้องมีความวิสัยทัศน์ และต้องมีแผนงานหรือกิจกรรมดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ต้องรู้จักเปลี่ยนบรรยากาศในการทำงานให้เป็นการเรียนรู้ ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ ต้องมีเป้าหมาย / แผนงาน / โครงการ ดังคำสำนวนเปรียบเทียบกับ คุมงานด้วยแผน คุมแผนด้วยคน คุมคนด้วยใจ

คุณวิชัย ราชวงศ์ ผู้จัดการสหกรณ์รูดบรราชธานี ตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาของสหกรณ์ที่ผ่านมาเป็นเพราะฝ่ายจัดการไม่รู้จักหลักวิธีการและอุดมการณ์ของสหกรณ์ และไม่เข้าใจว่าการให้ความรู้และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์นั้นเปรียบดังสำนวนที่ว่า คนคือคนสร้างงาน และสร้างความมั่นคงให้สหกรณ์ ฉะนั้นควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนของสหกรณ์ รวมทั้ง การให้ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ด้วย

ด้านผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย คุณวิทย์ ประทักษ์ใจ ยกตัวอย่างของบทบาทสหกรณ์ยุคใหม่ที่สันนิบาตทำอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมา โดยอธิบายว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้มีการออกแบบคิดในการทำงาน โดยตั้งเป็นประเด็นคำถามว่า ทำอย่างไร? จะช่วยให้การดำเนินงานของสหกรณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การลดต้นทุน โดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการดำเนินการ การพัฒนาคน และการพัฒนาผลผลิต ฯลฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนของสหกรณ์และการสร้างเครือข่ายคนของสหกรณ์ ดังนั้น จึงได้วางแผนงานในเรื่องของการฝึกอบรมเรื่อง “ผู้จัดการสหกรณ์มืออาชีพ” เพื่อให้มองเห็นความแตกต่างระหว่างผู้จัดการ สหกรณ์มืออาชีพกับผู้จัดการสหกรณ์ภาคธุรกิจมืออาชีพว่าเป็นอย่างไร? โดยจะเน้นวิธีการฝึกอบรมและการปรับปรุงหลักสูตร

นอกจากนี้ยังมี ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นจากที่ประชุม เช่น

(1) การศึกษาเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่ง เมื่อเราเรียนศาสตร์อะไร? เราก็คงอยากจะทำงานหรือมีหน้าที่ตามที่เรารับมาจากการศึกษานั้นๆ ทำให้เราไม่ค่อยสนใจที่จะศึกษาเรียนรู้ทางด้านอื่นๆ อาทิเช่น จบบัญชีก็จะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่บัญชีไม่ต้องการทำงานด้านอื่นๆ แต่ฝ่ายจัดการยุคใหม่คนทำงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องมีความรอบรู้หลายศาสตร์

(2) จากการเข้าร่วมสัมมนาภิรมการค้าภายในประมาณ 5 ครั้ง ในหัวข้อเรื่อง “จะแก้ไขปัญหาร้านค้าใช้หน่วยได้อย่างไร?” ก็เกิดความคิดว่า สหกรณ์ร้านค้าควรจะปรับปรุงให้เป็นร้านค้าสะดวกซื้อ เพื่อสู้การแข่งขันกับห้างแม็คโคร, โลตัส, บิ๊กซี ฯลฯ และสหกรณ์เองจะต้องพัฒนาผลิตภัณฑ์และผลิตสินค้าที่แตกต่างจากห้างสรรพสินค้าใหญ่ๆ เพื่อขายให้กับสมาชิก เพราะถ้าขายสินค้าเหมือนกับเค้าจะสู้เรื่องต้นทุนผลิตและราคาไม่ได้

(3) การฝึกอบรมกรรมการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่ผ่านมา มีหลายหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน เช่น สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย ฯลฯ แต่ก็มักพบว่าเมื่อฝึกอบรมเสร็จแล้วกรรมการหมดวาระก็ไม่มี การถ่ายทอดต่อ และเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้นำความรู้ไปใช้ในการปฏิบัติจริงเท่าที่ควร ดังนั้นการฝึกอบรมควรให้มีการศึกษาดูวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ต้นแบบ มีการแลกเปลี่ยนสัมมนา และควรมีการติดตามประเมินผลด้วย

(4) ฝ่ายจัดการจะอย่างไร? สหกรณ์จึงจะสามารถดำเนินการอยู่ได้จนถึงรุ่นลูกหลาน และกรรมการมีความปลอดภัย

(5) บทบาทของฝ่ายจัดการในแง่ที่จะขับเคลื่อนขบวนการสหกรณ์จะทำได้อย่างไร? น่าจะมีการหารือร่วมกันหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

การเชื่อมโยงตลาดสหกรณ์ภาคการเกษตร

อีกหัวข้อหนึ่งในเวทีเสวนาภาคบ่ายคือ การเชื่อมโยงตลาดสหกรณ์ภาคการเกษตร มี รศ.รังสรรค์ ปิณฑิญา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการเสวนา และมีวิทยากรร่วมเสวนาอีกหลายท่าน ได้แก่ ดร.อัศนีย์ รัตนมาลัย จากสถาบันยุทธศาสตร์การค้า, นายจักรี สุจริตธรรม จากกรมส่งเสริมสหกรณ์ (กสส.), นายวีระศักดิ์ ช่วยพัฒนา จากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ชสท.) โดยในที่ประชุมพูดกันถึงแนวทางในการเชื่อมโยงตลาดสหกรณ์ภาคการเกษตร พอสรุปได้ 3 ระดับ

1. ระดับภายในสหกรณ์ : กระตุ้นให้สมาชิกสหกรณ์มีจิตวิญญาณ อุดมการณ์ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึง (1) คุณภาพ มาตรฐานของสินค้า (2) การแข่งขันในระบบตลาด (3) การเหมาะสมไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม (4) บุคลากรต้องมีความคิด ความรู้รอบด้าน ทั้งด้านการผลิต การตลาด รวมถึงเรื่องการส่งออกด้วย (5) ต้องลงมือทำอย่างมีว่แต่คิด (6) ใช้ข้อมูลที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์สูงสุด

2. ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ : สหกรณ์อยู่โดยลำพังไม่ได้ พฤติกรรมต้องเป็น "สหกรณ์" ด้วย คือ เชื่อมโยงงานกัน รวมถึงเอื้ออาทรต่อกัน และการเชื่อมโยงไม่ใช่เชื่อมโยงเฉพาะในขบวนการสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ต้องทำงานร่วมกับสหกรณ์ประเภทอื่น และหน่วยงานราชการอื่นๆ ในพื้นที่ด้วย

3. ระดับโครงสร้าง หน่วยงานรัฐ : ปรับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ , วิสัยทัศน์ของรัฐบาลเกี่ยวกับเชื่อมโยงตลาดสหกรณ์ภาคการเกษตร โดยเน้นที่การปรับปรุงและควบคุมคุณภาพ และการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบข้อมูลข่าวสารสนเทศ

แนวทางการปฏิรูประบบราชการ ด้วยหลักคิดของ“สังคมนิยมสหกรณ์”

ที่มา : www.poosana.com

ประเทศไทยกำลังก้าวสู่เศรษฐกิจใหม่ซึ่งกระแสนการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจใหม่ของโลกได้พัฒนามานานแล้ว โลกาภิวัตน์มิได้เป็นเพียงกระแส แต่กลายเป็นระเบียบโลกใหม่ มีระบบกติกาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศต่างๆ ในโลกรวมทั้งไทยมานานแล้วภายใต้ระบบระเบียบโลกใหม่ที่เป็นอยู่ให้ประโยชน์กับเราไม่มาก แต่กลับเร่งให้เราต้องเดินเร็วขึ้น แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธว่าเราต้องเดินไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ การก้าวเดินอย่างมั่นคงจำเป็นต้องอาศัยร่างกายที่แข็งแรงและมีดวงตาอันแหลมคมที่จะทำให้มองเห็นทิศทางที่ชัดเจน

ประเทศไทยอยู่ในระบบระเบียบเก่ามานาน การพัฒนาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมามุ่งหวังให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแนวคิดในการพัฒนาที่ถูกถ่ายทอดจากประเทศตะวันตกโดยขาดการประยุกต์ให้เหมาะสมกับพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศ แม้ผลจากการพัฒนาทำให้ไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงอย่างน่าอัศจรรย์หรือที่นักเศรษฐศาสตร์ต่างประเทศเรียกว่า “ Thailand Economic Miracle” แต่การพัฒนาได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ อาทิ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของสังคมเมือง ปัญหาความล่มสลายของสถาบันครอบครัวและชุมชนในชนบท และปัญหาความเสื่อมถอยในจิตสำนึกและวิญญาณแห่งความเป็นไทย การไม่ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของวัฒนธรรมไทย ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนด้วยเครื่องมือและวิธีการที่มีประสิทธิภาพ

การล่มสลายของเศรษฐกิจไทยในปี 2540 ได้สะท้อนถึงความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างและระบบของภาครัฐบาลและภาคเอกชนซึ่งเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกจนให้เราต้องประสบภาวะวิกฤตในที่สุด เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยืดหยัดอยู่ได้ในท่ามกลางการจัดระเบียบโลกใหม่และเพื่อแก้ปัญหาที่สั่งสมมาจากแนวคิดการพัฒนาที่ผิดพลาด ภาคราชการซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจเพื่อนำประเทศชาติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบราชการเพื่อลดภาระด้านงบประมาณและบุคลากรในระบบราชการโดยการโอนภาระกิจด้านบริการให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ โครงสร้างของบทความนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ส่วนที่ 1 จะอธิบายความเป็นมาและสภาพปัญหาในระบบราชการไทย ส่วนที่ 2 นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการด้วยหลักคิดของ“สังคมนิยมสหกรณ์” ในส่วนที่ 3 จะเป็นประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อนำแนวทางดังกล่าวนี้ไปสู่การปฏิบัติ

ความเป็นมาและสภาพปัญหาของระบบราชการไทย

ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเนื่องจากเป็นเครื่องมือและกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในช่วงต้นปี 2500 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภาครัฐบาลมีบทบาทเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้ดำเนินการ โครงการที่สำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นภารกิจของภาครัฐ เนื่องจากภาคเอกชนและภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ ในช่วงดังกล่าวระบบราชการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยในช่วง พ.ศ.2512-2522 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปีและมีการจัดตั้งกรมใหม่ 25 กรมและกองใหม่ถึง 564 กอง

ผลจากการที่จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้รัฐบาลมีการค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนในรูปของค่าจ้าง เงินเดือน ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการและค่าบริหารจัดการด้านบุคลากรสูงมาก ทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้พิจารณาจากสัดส่วนรายจ่ายประจำต้องบประมาณที่อยู่ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2529 ขณะที่รายจ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง

นอกจากปัญหาด้านการงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแล้ว การขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนข้าราชการและหน่วยงานทำให้ระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่เกินไป ไม่มีความคล่องตัว บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานมีความซ้ำซ้อนและไม่เกื้อหนุนกัน การบริหารจัดการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การปฏิบัติงานเน้นขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติเพื่อป้องกันความผิดพลาดและการคอร์รัปชัน ข้าราชการปฏิบัติงานยึดถือความถูกต้องตามขั้นตอนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงมิติด้านเวลา ขาดการใช้เหตุผลและวิจารณ์งาน

ในส่วนของผู้ปฏิบัติงานซึ่งก็คือข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการทำงานเนื่องจากค่าตอบแทนต่ำและไม่มีแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากไม่ได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมจากผลสำเร็จของงาน แตกต่างจากการปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่พนักงานมีความกระตือรือร้น เน้นความรวดเร็วเนื่องจากได้รับค่าตอบแทนเพิ่มเติมจากผลสำเร็จของงานในรูปของโบนัสประจำปี พนักงานในบริษัทเอกชนจึงมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ระดับประสิทธิภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคเอกชนและภาคราชการสะท้อนจากกิจการที่รัฐและเอกชนดำเนินการร่วมกัน เช่น องค์การโทรศัพท์ใช้เวลาเกือบ 50 ปีในการติดตั้งโทรศัพท์บ้านพื้นฐาน 1 ล้านกว่าเลขหมาย ขณะที่บริษัทภาคเอกชนใช้เวลา 5 ปีติดตั้งโทรศัพท์ได้จำนวนหมายเลขมากกว่าและมีผลกำไรทุกอย่างที่ต้องจ่ายค่าสัมปทานให้กับรัฐบาล

ในระยะ 15 ปีที่ผ่านมาภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาด้านกำลังคนและความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและได้ดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อบรรเทาความรุนแรงของปัญหา โดยกำหนดอัตราการขยายตัวของจำนวนข้าราชการให้ไม่เกินร้อยละ 2 ในปี 2523 และกำหนดระดับการเพิ่มข้าราชการในช่วงปี 2534-2535 แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินมาตรการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะกำลังคนของภาครัฐยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วง พ.ศ. 2522-2527 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.4 ต่อปี แม้ว่ารัฐบาลจะออกมาตรการกำหนดลดขนาดกำลังคนภาครัฐในปี 2537 จำนวนคนในภาครัฐยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ.2537-2539 กำลังคนภาครัฐเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.15 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการทำให้ประเทศไทยมีจำนวนข้าราชการสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นมีข้าราชการประมาณ 800,000 คน ขณะที่มีประชาชน 100 ล้านคน หรือในประเทศอังกฤษมีข้าราชการน้อยกว่า 300,000 คน ขณะที่มีประชากร 70 ล้านคน ส่วนประเทศไทยมีข้าราชการถึง 2,200,000 คน ขณะที่มีประชากร 60 ล้านคน

การปฏิรูประบบราชการในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากมาตรการและวิธีการที่นำมาใช้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในขณะนั้น เนื่องจากการที่ภาครัฐจำกัดการเพิ่มจำนวนข้าราชการ