



สำนักงาน ก.พ.

รายงานการวิจัย ลำดับที่ 7

.....

บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์
ได้รับทุนอุดหนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ปรับภาคราชการเพื่ออนาคต

รายงานการวิจัย
เรื่อง
บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

โดย
ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์
ได้รับทุนอุดหนุนจาก
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
มกราคม 2541

บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย
โดย ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

ISBN 974-613-484-27

พิมพ์ครั้งแรก มกราคม 2541

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดพิมพ์โดย ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนพิษณุโลก เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

คำนำ

การปฏิรูประบบราชการนับเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมาเกือบทุกรัฐบาล ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติและนำบริการของรัฐไปสู่ประชาชน แต่การผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังยังกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัดเพราะรัฐบาลมีระยะเวลาในการบริหารประเทศที่สั้นและใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่สั่งสมมาช้านาน

ในปี 2540 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจนต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและยอมรับเงื่อนไขที่มาพร้อมกับความช่วยเหลือซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐอย่างมากโดยต้องมีการปรับลดวงเงินงบประมาณลงกว่าแสนล้านบาททำให้ต้องมีการบริหารงบประมาณอย่างประหยัดและให้บังเกิดผลมากที่สุด ในขณะที่ยังคงต้องมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศต่อไปพร้อม ๆ กับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น ดังนั้น ภาครัฐบาลจึงจำเป็นต้องหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานอย่างจริงจังทั้งในด้านโครงสร้างการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ระบบงาน กฎหมายเพื่อให้สามารถร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชนนำประเทศให้รอดพ้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้และในอีกสองสามปีข้างหน้า

สำนักงาน ก.พ. ในฐานะผู้บริหารโครงการวิจัยการปรับระบบราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์หวังว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการปรับระบบราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์จะมีส่วนเสริมความพยายามของรัฐบาลในการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ และใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในโครงการนี้



(นางทิพาดี เมฆสวรรค์)

เลขาธิการ ก.พ.

กิตติกรรมประกาศ

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้โลกเรา กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน การติดต่อสื่อสารสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและไม่อาจปิดกั้น ข้อมูลข่าวสารที่แพร่กระจายไปทั่วทุกหนแห่ง ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศเป็น ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศและการดำรงอยู่รอดของประเทศทั้งหลาย

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับตัวและให้ความสำคัญกับการ พัฒนาศักยภาพในการแข่งขัน การปฏิรูประบบราชการก็เป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่งที่ ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการปฏิรูป ระบบราชการมาเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วและเป็นครั้งเดียวเท่านั้นเพราะหลังจากนั้นก็เพียง ความพยายามปรับปรุงบางส่วนของระบบราชการเท่านั้น ในขณะที่รัฐบาลในระยะหลัง ๆ ก็ได้ให้ ความสำคัญกับเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับมรสุม ทางเศรษฐกิจที่มีความวิกฤตที่สุดเท่าที่เคยประสบมานับแต่การเริ่มพัฒนาประเทศภายใต้แผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

รายงานการศึกษาเรื่อง “บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย” เป็นส่วน หนึ่งของโครงการวิจัยปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่เริ่มโครงการมาตั้งแต่ปลายปี 2538 ในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบราชการในด้านโครง สร้างองค์การซึ่งเป็นองคาพยพหนึ่งที่สำคัญของระบบราชการโดยชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างระบบ ราชการในอนาคตที่ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจของภาครัฐที่ต้องลดลงและมี การกระจายไปให้ภาคเอกชนได้มีส่วนดำเนินการร่วมกับภาครัฐหรือเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐ มากขึ้น

ในการวิจัย ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลจำนวนมากที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็น ประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย และได้มีการประมวลข้อคิดความเห็นที่มีมาในอดีตมาวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคตโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการให้ บังเกิดผลในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540 - 2544)

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย คณะกรรมการกำกับโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เลขานุการ ก.พ. นางทิพาดี เมฆสุวรรณ ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ หัวหน้าโครงการวิจัย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้เข้าร่วมสัมมนาเรื่อง “การทบทวนบทบาทของรัฐและการแก้ไขปัญห การกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ” คุณเบญจวรรณ สว่างนิทร คุณพรพิมล รัตนพิทักษ์ ข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย คุณอารียา สุขแก้ว เจ้าหน้าที่ ประจำโครงการวิจัยฯ และอีกหลาย ๆ ท่านที่ได้กล่าวนามในที่นี้ที่ได้ช่วยทำให้งานวิจัยนี้ปรากฏ เป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์



(ดร.ปธาน สุวรรณมงคล)

ธันวาคม 2540

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ทบทวนบทบาทรัฐในภาพรวมและในกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและจัดโครงสร้างองค์การระบบ ราชการให้สอดคล้องกับบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ภาครัฐมีบทบาทนำมาโดยตลอดแม้จะมี การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ขณะนี้สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่รัฐจะรักษาสถานภาพเดิมไว้ได้อีก

จากการศึกษาบทบาทและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทยพบว่า

1) บทบาทของภาครัฐเท่าที่ผ่านมาเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมดัง พิสูจน์ได้จากกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก ในระยะหลายสิบปีที่ผ่านมา

2) มีการระบุถึงบทบาทใหม่ของภาครัฐตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เน้นการ สนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชนให้เป็นส่วนสำคัญร่วมกับภาค รัฐในการพัฒนาประเทศแต่ผลในทางรูปธรรมยังไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก

3) การดำเนินการตามบทบาทใหม่ของภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนใน หลาย ๆ ด้านทั้งด้านโครงสร้างองค์การ การกระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจสู่องค์กรใน ภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับระบบการทำงาน ทศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การ เน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน

4) การจัดองค์การระบบราชการไทยอันเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งของการ ศึกษายังมีปัญหาสำคัญอยู่หลายประการคือ

(1) ระบบคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ

(2) โครงสร้างระบบราชการมีความแข็งตัว ปรับตัวยาก ทำให้ไม่สอดคล้อง กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) โครงสร้างระบบราชการมีขนาดใหญ่

(4) รูปแบบการจัดองค์การล้าสมัย ขาดความหลากหลายตามภารกิจ

(5) ภารกิจซ้ำซ้อนของส่วนราชการ

(6) การมีกฎหมาย ระเบียบจำนวนมาก

5) ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) สนับสนุนให้มีการปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นการกำหนด กติกา กำกับให้มีการดำเนินการตามกฎหมายและเป็นผู้จัดให้มีบริการที่จำเป็นต่อสาธารณะและการ พัฒนาประเทศ และสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ผลิตและส่งมอบ บริการไปสู่กลุ่มเป้าหมาย

(2) จัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยจัดเป็น 13 กลุ่มกิจกรรม ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่างประเทศ การบริหารงานทั่วไปของรัฐ การเงินการคลังและเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ การพัฒนาการเคหะและชุมชนเมืองชนบท การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้า วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน

(3) ในแต่ละกลุ่มกิจกรรมใหม่ของรัฐควรมีความชัดเจนว่า กิจกรรมใดเป็นกิจกรรมพื้นฐานและมีความสำคัญที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดและ กิจกรรมใดที่รัฐสามารถมอบหรือกระจายให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนรับไปดำเนินการเอง

(4) ให้มีการปรับโครงสร้างองค์การใหม่ในกลุ่มกิจกรรมที่จำเป็นและมีความสำคัญตามที่ปรากฏในแผนพัฒนา ฉบับที่แปด ได้แก่ กลุ่มกิจกรรมด้านการบริหารงานของรัฐ กลุ่มกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ กลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ และกลุ่มกิจกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) แก้ไขปัญหาหลักด้านโครงสร้างการจัดองค์การบริหารราชการไทยเริ่มจากการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การทำให้โครงสร้างการจัดองค์การฯ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น การปรับขนาดของระบบราชการให้เหมาะสม การจัดองค์การที่หลากหลายตามภารกิจ การจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ และการปฏิรูปกฎหมาย การผ่อนคลายกฎระเบียบ

(6) การปรับโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐต้องมีมาตรการที่ควบคู่กันไปก็คือ

1. กระจายกิจกรรมและอำนาจการตัดสินใจไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นเกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งมอบบริการแก่ประชาชน

2. ปรับระบบการทำงานให้มีลักษณะที่เน้นผลงาน(output) และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ด้วย มีระบบการทำงานที่โปร่งใส มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ยอมรับการตรวจสอบจากภายนอก เป็นระบบที่เน้นการทำงานร่วมกันในแนวราบแบบเบ็ดเสร็จแทนการแยกส่วนเป็นหน่วยงาน

3. ปรับทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงานในสอดคล้องกับระบบการทำงานโดยมุ่งเน้นความสำคัญกับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการเป็นลำดับแรก

- 6) ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามข้อเสนอแนะและมาตรการดังกล่าวคือ
1. แรงกดดันจากสังคม
 2. วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
 3. การปฏิรูประบบงบประมาณ
 4. บทบาทสื่อมวลชน
 5. การไต่สวนสาธารณะ
 6. การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
กิตติกรรมประกาศ	(2)
บทคัดย่อ	(4)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญแผนภูมิ	(10)
บทนำ	
● ความเป็นมา	1
● วัตถุประสงค์	4
● ขอบเขตการศึกษา	4
● ระเบียบวิธีการศึกษา	5
บทที่ 2 บทบาทของรัฐ	
● รัฐกับบริการสาธารณะ	6
● บทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะ	7
● รูปแบบการเข้ามามีบทบาทของภาครัฐ	8
● การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การปรับบทบาทรัฐ	10
● สิ่งท้าทายสำหรับประเทศไทย	12
● บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21	20
● การปรับตัวของภาครัฐต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์	21
บทที่ 3 บทบาทรัฐในการจัดระเบียบสังคมไทย	
● บทบาทรัฐหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	23
● บทบาทรัฐในยุคแห่งการพัฒนาประเทศ	24
● การพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาธุรกิจไนบริบททางการเมืองไทย	25
● ประเทศไทยกับระบบเศรษฐกิจโลก	27
บทที่ 4 ระบบราชการไทย : โครงสร้างองค์การและวังวนแห่งปัญหา	
● การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ห้า: ประสพการณ์ที่ต้องเรียนรู้	29
● ระบบอำมาตยาธิปไตยในระบอบการปกครองใหม่	35
● การพัฒนาประเทศ : การขยายบทบาทรัฐและระบบราชการไทย	39
● โครงสร้างระบบราชการไทย	41

●	วังวนแห่งปัญหาระบบราชการไทย	44
บทที่ 5	การปรับระบบราชการไทยในนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาประเทศ	
●	การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ	56
●	การวิเคราะห์แผนพัฒนาฯ เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ	58
บทที่ 6	โครงสร้างองค์การระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21	
●	เป้าหมายของชาติ	68
●	วิสัยทัศน์รัฐบาลไทยในอนาคต	69
●	ระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21 : ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์การใหม่	70
●	ลักษณะโครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์	70
●	การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ	71
●	การจัดโครงสร้างระบบราชการใหม่	74
●	เป้าหมายการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่	82
●	หลักการจัดองค์การ	82
●	ประเด็นปัญหาและข้อเสนอในการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่	83
●	มาตรการสู่ความสำเร็จ	100
●	ปัจจัยของความสำเร็จ	105
บทที่ 7	สรุปและแผนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ	
●	สรุป	107
●	แผนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ	110
บรรณานุกรม		115
ภาคผนวก ก	การจำแนกประเภทงานที่มีความคาบเกี่ยวหลายส่วนราชการ	119
ภาคผนวก ข	ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการของภาครัฐ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)	145

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ	10
ตารางที่ 2.2	สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจริง	14
ตารางที่ 2.3	สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทย	15
ตารางที่ 2.4	เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจที่สำคัญ	15
ตารางที่ 2.5	โครงสร้างประชากรตามกลุ่มอายุ	17
ตารางที่ 2.6	อัตราการเข้าเรียนแยกตามระดับการศึกษา	18
ตารางที่ 2.6	ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษา	18
ตารางที่ 2.8	มาตรการในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศ	21
ตารางที่ 4.1	การจัดกระทรวง กรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476	37
ตารางที่ 4.2	จำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล	45
ตารางที่ 4.3	เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการตั้งแต่ปี 2534-2538	48
ตารางที่ 4.4	จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน	49
ตารางที่ 4.5	งบประมาณรายจ่ายรวม แยกตามรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2528-2538	50
ตารางที่ 4.6	เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับจำนวนประชากร	51
ตารางที่ 5.1	นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ	60
ตารางที่ 6.1	บทบาทภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในกิจกรรมของรัฐ	75
ตารางที่ 6.2	ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมของรัฐในปัจจุบัน	76
ตารางที่ 6.3	การปรับโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่	87
ตารางที่ 6.4	สรุปสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบและข้อเสนอแนะในการปรับโครงสร้างองค์การบริหารราชการไทย	102
ตารางที่ 7.1	การนำข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ	110

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	โครงสร้างองค์การคณะกรรมการรัฐมนตรี	84
แผนภูมิที่ 2	การจัดโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารงานภาครัฐ	90

บทนำ

1.1 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 ประธานาธิบดีบิล คลินตันแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศสนับสนุนให้มีการดำเนินธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic commerce) เพื่อทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลกในอนาคตเป็นแบบ “โลกเดียวหนึ่งตลาด” (one world one market) ซึ่งเท่ากับเป็นการผลักดันให้โลกใบใหม่ในการทำธุรกิจขนาดใหญ่เพราะการดำเนินธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์จะทำให้การทำธุรกิจติดต่อซื้อขายสินค้าระหว่างผู้ขายและผู้ซื้อ การโอนย้ายเงินทุน ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นไปได้ในชั่วพริบตาเดียว ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันก็จะมีผลกระทบอย่างมากเช่นกันต่อประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ด้อยกว่าประเทศอื่น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งของสิ่งที่เรียกกันว่า “โลกาภิวัตน์”(Globalization) ซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้ข่าวสารสามารถแพร่กระจายไปอย่างรวดเร็วทุกหนแห่งโดยไม่อาจปิดกั้นได้อีกต่อไป อันเป็นการก้าวเข้าสู่ยุคโลกไร้พรมแดนหรือมีบางคนเรียกว่า “สังคมแห่งความรู้” (knowledge society) ที่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจพื้นฐานซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าปัจจัยการผลิตนั้นจะไม่ใช้ทุน ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานอีกต่อไป แต่จะเป็นความรู้ ประเทศทั้งหลายต้องปรับตัวอย่างขนานใหญ่เพื่อรับกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าว

1.2 การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจึงเป็นกระแสสากลกระแสหนึ่งควบคู่ไปกับกระแสประชาธิปไตยที่ประเทศส่วนมากกำลังดำเนินการอยู่ในอันที่จะเพิ่มขีดความสามารถของกลไกรัฐในการบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนับแต่ปลายศตวรรษที่ 20 และกำลังเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 อันเป็นศตวรรษที่คาดกันว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมายมหาศาลกว่าศตวรรษใด ๆ ที่ผ่านมา

1.3 จุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐประการหนึ่งก็คือ การทบทวนบทบาทของรัฐซึ่งนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมาภาครัฐมีบทบาทมากในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจสังคมที่ตกต่ำ แต่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงไปนับแต่ทศวรรษที่ 1980 เมื่อระบบเศรษฐกิจได้มีการเจริญเติบโตมากขึ้นจนภาคเอกชนได้กลายเป็นส่วนนำที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ทำให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่มาเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทนำในทางเศรษฐกิจสังคมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีและระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ในส่วนของประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่และครั้งเดียวเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทำให้รัฐมีบทบาทอย่างแท้จริงในการควบคุม กำกับกับการจัดระเบียบทางการเมืองเศรษฐกิจสังคมทั้งหมดของสยามเพื่อเผชิญกับการ

คุกคามที่เกิดขึ้นจากภัยของลัทธิล่าอาณานิคมด้วยการจัดโครงสร้างการบริหารที่มีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางในรูปกระทรวง กรม ขณะเดียวกันก็แผ่ขยายอำนาจไปครอบคลุมทุกพื้นที่ภายใต้ระบบเทศบาลและระบบการปกครองท้องถิ่น

1.5 เมื่อกาลเวลาล่วงมาจนถึงขณะนี้เป็นเวลาว่าหนึ่งร้อยปีแล้วปรากฏว่าประเทศไทยไม่มีการดำเนินการในลักษณะของการปฏิรูป (reform) ที่จะปรับให้กลไกระบบราชการมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างมาก การคุกคามจากภายนอกที่เกิดขึ้นได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากการยึดดินแดนมาเป็นการควบคุมทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและการเมืองโดยผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization, WTO) ที่ให้ประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกเปิดการค้าแบบเสรีในสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ที่กำหนด และอาศัยความก้าวหน้าทางวิทยาการเทคโนโลยีสารสนเทศเข้าครอบงำความคิด วัฒนธรรมของคนบางกลุ่มในสังคม

1.6 เท่าที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการอยู่บ้าง แต่ก็ดูเหมือนว่าเป็นการปรับปรุงระบบราชการโดยบุคคลในระบบราชการเพื่อระบบราชการ เพราะมักให้ความสำคัญกับการเพิ่มหน่วยงาน การเพิ่มกำลังคน การเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการข้าราชการโดยไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนต่อสังคมว่า สังคมหรือประชาชนจะได้รับอะไรที่ดีขึ้นจากการปรับปรุงดังกล่าวเนื่องจากไม่มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของระบบราชการที่เป็นรูปธรรม ระบบราชการยังเป็นภาพที่ลบในสายตาของประชาชนโดยทั่วไปแม้ว่า จะได้มีความพยายามทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถให้บริการแก่ประชาชนรวดเร็วขึ้นโดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้บริการประชาชนทำให้ในหลายส่วนราชการมีการปรับระบบการทำงานให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นก็ตาม

1.7 ในขณะที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ภาคเอกชนมีบทบาทในสัดส่วนมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อรักษาและพัฒนาสมรรถนะในการแข่งขัน แต่ภาครัฐซึ่งเคยมีความได้เปรียบกลับสูญเสียบทบาทส่วนนี้ไปเพราะปรับตัวช้ากว่าเนื่องจากปัญหาที่สั่งสมมานานตั้งแต่ปัญหาด้านโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ ขาดความยืดหยุ่น มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการ มีกฎระเบียบขั้นตอนปฏิบัติที่มากมายยุ่งยากเน้นการควบคุมเป็นสำคัญ และพฤติกรรมของข้าราชการส่วนหนึ่งมุ่งประโยชน์ส่วนตนมากกว่ามุ่งให้บริการประชาชนทำให้ภาครัฐล้าหลังกว่าภาคเอกชนจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในสถานการณ์ที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงในขณะนี้

1.8 ปัญหาของระบบราชการที่เป็นตัวจักรกลสำคัญในการแปลงแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) โดยชี้ให้เห็น

ประเด็นสำคัญคือการที่ระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผน

1.9 ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและมาตรการดำเนินการในช่วง 5 ปีนั้น กลไกระบบราชการยังคงทำงานอย่างที่เคยทำมาโดยมีการปรับในขอบเขตที่จำกัดและกันไปโดยขาดความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาฯ รวมทั้งให้ความสำคัญกับงานเฉพาะหน้าตามนโยบายรัฐบาลมากกว่าคำนึงถึงเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขาดการปรับกลไกระบบราชการให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ แต่ละแผน

1.10 ในปี 2540 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยอย่างไม่เคยประสบมาก่อน นับแต่ประเทศไทยได้เร่งรัดพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี 2504 อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ลดลงจากที่เคยมีอัตราสูงถึงประมาณร้อยละ 8 - 9 ในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา แต่ในปี 2540 คาดว่า อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงเหลือเพียงประมาณร้อยละ 2 - 3 เท่านั้น ที่สำคัญก็คือ ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองไทยลดต่ำลงอย่างมากตั้งแต่กลางปี 2539 ระบบเศรษฐกิจแบบพองสูก่อให้เกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขาดพื้นฐานที่เข้มแข็ง มีการกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนนับแสนล้านเพื่อมาลงทุนโดยคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนที่สูง เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจบ้านจัดสรร การลงทุนในตลาดหุ้น และเมื่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มชะลอตัวลง การส่งออกสินค้าไปต่างประเทศมีมูลค่าลดลงเพราะการแข่งขันที่รุนแรงจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ในขณะที่ความสามารถในการแข่งขันของไทยกลับมีปัญหาเพิ่มขึ้น ภาคธุรกิจเริ่มประสบปัญหาสภาพคล่องไม่สามารถจ่ายคืนหนี้ที่กู้มาได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ถึงสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้และทำให้เจ้าหนี้ต่างประเทศเริ่มเร่งรัดหนี้คืนและไม่ยอมให้กู้เพิ่มทำให้ปัญหาเริ่มวิกฤตมากขึ้นจนในที่สุดรัฐบาลได้มีมาตรการสั่งปิดสถาบันการเงินเอกชน 56 แห่งแต่ก็เป็นไปหลังจากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้เงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินและเงินทุนสำรองระหว่างประเทศไปเพื่อช่วยสภาพคล่องของสถาบันการเงินเอกชนและการพยุงค่าเงินบาทไปมากกว่าหกแสนล้านบาทจนทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลงจนถึงระดับที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของค่าเงินบาทอย่างมากเป็นเหตุให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศจำนวนมากและต่อเนื่องเพราะนักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจและรัฐบาลที่บริหารประเทศทำให้ธุรกิจต่าง ๆ ประสบปัญหาสภาพคล่องและปัญหาหนี้สินที่รุนแรงมากขึ้นจนต้องปิดกิจการหรือปลดคนงานออกไปเป็นจำนวนมากซึ่งคาดว่า ในปี 2541 จะมีจำนวนผู้ว่างงานถึงประมาณ 2 ล้านคนอันจะส่งผลกระทบต่อไปถึงปัญหาทางสังคม การเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

1.11 ดังนั้นหนทางที่ต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนและจริงจังในขณะนี้ประการหนึ่งก็คือ การปรับระบบราชการให้สามารถเป็นจักรกลสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจที่กำลังเผชิญอยู่และผลักดันแผนพัฒนาฉบับที่แปดซึ่งได้มีการปรับแผนใหม่ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้า

หมายที่กำหนดไว้ในระยะของแผนคือภายในปี 2544 ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนี้จึงเป็นเสมือนโจทย์ที่การศึกษานี้ต้องหาคำตอบในเชิงของการจัดโครงสร้างองค์การซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ องค์ประกอบของระบบราชการ และได้มุ่งหมายจะปรับรื้อโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการทั้งระบบด้วยเหตุผลสองประการคือ **ประการแรก** การปรับรื้อทั้งระบบแม้จะเป็นสิ่งที่ดีแต่เป็นไปได้ยากในสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ที่เสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ **ประการที่สอง** การศึกษานี้มุ่งเน้นถึงมาตรการที่ปฏิบัติได้เพื่อให้มีการนำข้อเสนอแนะระยะสั้นและระยะปานกลางไปปฏิบัติในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่แปด เป็นสำคัญ

1.12 แผนพัฒนาฯ 8 เน้นให้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนมากกว่าการควบคุมตรวจสอบซึ่งก็ต้องมีการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์พร้อมกับจำแนกแยกแยะในรายละเอียดต่อไปว่ากลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐควรทำเอง กลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐควรร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชน กลุ่มกิจกรรมใดที่รัฐไม่ควรทำเลยแต่ควรให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนทำเอง นอกจากนี้ยังคำนึงถึงเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นสำคัญ 4 ประเด็นคือ การพัฒนาศักยภาพของคน การพัฒนาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความสมดุล การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการบริหารงานพัฒนา

1.13 จากบทบาท ภารกิจของรัฐและเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ประเด็นต่อไปคือ ภาครัฐต้องปรับโครงสร้างองค์การ ระบบการบริหารงาน และพฤติกรรมให้เหมาะสมกับภารกิจใหม่โดยมองภาพรวมทั้งระบบให้สอดคล้องกัน

วัตถุประสงค์

1.14 การศึกษานี้มุ่งเน้นในประเด็นสำคัญคือ การทบทวนบทบาทและกลุ่มกิจกรรมของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและเสนอแนะโครงสร้างการจัดองค์การระบบราชการที่เหมาะสมกับบทบาท กลุ่มกิจกรรมใหม่และเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด

ขอบเขตการศึกษา

1.15 ศึกษาบทบาทของรัฐและโครงสร้างองค์การบริหารราชการโดยให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การในราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มกิจกรรมที่เป็นเป้าหมายของแผน

พัฒนาฯ ฉบับที่แปดเนื่องจากเป็นส่วนนำที่สำคัญที่สุดในการบริหารการพัฒนา การปรับรื้อโครงสร้างองค์การบริหารราชการในส่วนกลางจะทำให้มีผลต่อการปรับส่วนต่าง ๆ ติดตามมา

ระเบียบวิธีการศึกษา

1.16 ระเบียบวิธีการศึกษาในการศึกษานี้ได้แก่

- 1) การศึกษาจากเอกสารได้แก่ กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รายงานการศึกษาวิจัย
- 2) การศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ของต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย โดยอาศัยข้อมูลในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
- 3) การระดมสมองจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง
- 4) การสัมมนาเสนอผลการศึกษา



บทที่ 2

บทบาทของรัฐ

รัฐกับบริการสาธารณะ

2.1 รัฐในที่นี้หมายถึงกลไกทางการเมืองการบริหารที่มีการจัดตั้งเป็นระบบโดยมีอำนาจบังคับในการทำหน้าที่ตัดสินใจและดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการควบคุมและการแจกแจงทรัพยากรในสังคม¹ ส่วนประเด็นเรื่องบทบาทและภารกิจของรัฐต่อสังคมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมานานย้อนเวลากลับไปนับเป็นพันปีทีเดียวและคาดว่าจะเป็นอย่างนี้อีกต่อไปในอนาคต การจะหาข้อสรุปหรือข้อยุติร่วมกันคงจะเป็นไปได้ยากเพราะเกี่ยวข้องกับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของแต่ละสังคมที่แตกต่างกันออกไปตลอดจนกระแสสังคมโลกในขณะนั้น

2.2 ในอดีต การที่รัฐเข้ามามีบทบาทนำในฐานะเป็นกลไกหลักของสังคมมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับลัทธิทางการเมืองซึ่งเป็นกรอบในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ประเทศที่มีลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตยมักจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทมากในทางเศรษฐกิจโดยที่ภาครัฐจะเป็นเพียงผู้กำหนดและรักษากฎกติกา ส่วนประเทศที่มีลัทธิการเมืองแบบสังคมนิยมจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ภาครัฐมีบทบาทหลักทั้งในการกำหนดและรักษากฎกติการวมทั้งเป็นผู้จัดหาและนำบริการไปสู่ประชาชน แต่จากผลของสงครามโลกครั้งที่สองทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องเร่งฟื้นฟูประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานะทางเศรษฐกิจเป็นผลให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างมากทั้งในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การกำหนดกติกา การควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปในแนวทางที่กำหนด การเข้ามาเป็นทั้งผู้ผลิตและให้บริการสาธารณะูปโภคสาธารณะโดยการอาศัยกลไกในรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเฟื่องฟูมากหลังสงครามโลกครั้งที่สองในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการหารายได้จากการผลิตและนำบริการที่จำเป็นไปสู่กลุ่มลูกค้าต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและประชาชน

2.3 แต่ภายหลังทศวรรษที่ 1980 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและเทคโนโลยีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยเฉพาะในยุค

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช "ลัทธิการเมือง ระบบการเมืองกับยุทธศาสตร์การพัฒนา" ใน เอกสารการสนทนาศึกษา ลัทธิการเมืองและยุทธศาสตร์ในการพัฒนา สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532 หน้า 7.

ของเทคโนโลยีสื่อสารและได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทะลุทะลวงลัทธิการเมืองแบบสังคมนิยมให้เสื่อมถอยลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีได้กลายเป็นกระแสเศรษฐกิจหลักของโลกควบคู่ไปกับกระแสประชาธิปไตยเป็นแรงจูงใจให้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยมต้องมีการปรับตัวตามกระแสโลกดังกล่าว บทบาทรัฐจึงผันแปรไปตามกระแสของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

2.4 กระนั้นก็ตามก็เป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐในฐานะที่มีหน้าที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากรสิ่งมีคุณค่าในสังคมย่อมมีบทบาทสำคัญในการจัดการบริการสาธารณะ(public services) ด้วย ซึ่ง บริการสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับสิ่งต่อไปนี้

1) เป็นสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ไม่ว่าจะมีการจ่ายหรือไม่จ่ายค่าบริการก็ตาม เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2) เป็นสินค้าหรือบริการที่มีผู้บริโภคร่วมกันเป็นจำนวนมากและอย่างต่อเนื่อง และเป็นการยากที่จะวัดในเชิงปริมาณได้ เช่น การกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

3) เป็นสินค้าหรือบริการที่ประชาชนได้รับเนื่องจากมีให้อยู่แล้วซึ่งเท่ากับว่าเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นด้วย เช่น โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข

2.5 ดังนั้นบริการสาธารณะจึงมีลักษณะสำคัญสองประการคือ³

1) บริการสาธารณะเพื่อการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

2) บริการสาธารณะเพื่อการส่งเสริมบำรุงฐานะและความเป็นอยู่อย่างสมบูรณ์พูนสุขของราษฎร

บทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะ

2.6 ระบบเศรษฐกิจเสรีได้ให้ความสำคัญกับกลไกของระบบตลาดอย่างมากโดยที่ภาครัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด แนวคิดเสรีนิยมมีความเชื่อว่า ในสังคมเสรี เอกชนควรปกครองตนเอง รัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงอิสระเสรีภาพของประชาชนซึ่งโยงไปถึงการดำเนินการทางเศรษฐกิจที่มีหลักการสำคัญได้แก่ “การปล่อยให้เอกชนกระทำการโดยเสรี”(laissez faire) อันมีนักคิดสำคัญเช่น อาดัม สมิธ ที่เห็นว่า รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจการค้าแข่งกับเอกชนไม่ได้ รัฐควรมีหน้าที่เพียง 3 ประการคือ ประการแรก การป้องกันประเทศ ประการที่สอง การคุ้มครอง

³ Jerry M. Silverman *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment* (Washington D.C. The International Bank for Reconstruction and Development, 1992), p.8-9.

⁴ ปรีดี พนมยงค์ “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 244.

สมาชิกของสังคมจากความยุติธรรม และประการที่สาม การจัดการก่อตั้งและบำรุงรักษาสาธารณกิจและกิจการสาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคม

2.7 ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษสมัยรัฐบาลนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ได้มีนโยบายสำคัญคือ การถ่ายโอนกิจกรรมบางประการที่รัฐดำเนินการอยู่ไปให้เอกชนดำเนินการมากขึ้น (privatization) ภายใต้ความเชื่อว่าตลาดที่ภาครัฐยังเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโดยตรงมากเกินไปในฐานะผู้ผลิต (producer) ตลาดนั้นระบบเศรษฐกิจก็ไม่อาจเป็นระบบเสรีได้เพราะกลไกตลาดยังไม่สามารถครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทั่วถึง ในขณะที่รัฐบาลของอีกหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปตะวันตกกลับดำเนินการเข้าไปแทรกแซงในการกำหนดราคาสินค้าการเกษตรหลาย ๆ ประเภทเสียเองแทนที่จะปล่อยให้มันเป็นไปโดยเสรีตามกลไกตลาด

2.8 อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีต่างก็พยายามที่จะจำกัดบทบาทของภาครัฐไม่ให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงกลไกตลาดโดยตรงมากเกินไปโดยจะไปให้น้ำหนักกับกิจกรรมพื้นฐานดั้งเดิมและกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคมเสียมากกว่า ทั้งนี้โดยเห็นว่าภาครัฐควรมีบทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจจัดให้มีและจัดสรรทรัพยากรให้แก่สินค้าหรือบริการนั้น ส่วนภาคเอกชนจะเป็นผู้นำทรัพยากรไปผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการนั้นแก่กลุ่มผู้บริโภคต่อไป การแบ่งบทบาทระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าวเป็นการแบ่งตามหลักการที่ควรจะเป็นในระบบเศรษฐกิจเสรีโดยที่มีความเข้มข้นของการดำเนินบทบาทของทั้งสองฝ่ายที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

รูปแบบการเข้ามามีบทบาทของภาครัฐ

2.9 การเข้ามามีบทบาทของรัฐในการจัดการบริการสาธารณะมักจะกระทำโดยอาศัยกลไก 5 รูปแบบคือ

1) ให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการ เป็นรูปแบบที่ใช้องค์การระบบราชการ (กระทรวง ทบวง กรม) เข้ามาที่รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นพื้นฐานได้แก่ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บรายได้และทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย การกำหนดกติกา การควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามกติกาที่กำหนด

2) จัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเช่น การหารายได้ การให้บริการสาธารณะ ความมั่นคงซึ่งองค์กรลักษณะเช่นนี้มักเกิดขึ้นมาในสภาวะที่ภาคเอกชนยังมีความอ่อนแออยู่และจะมีการถ่ายโอนจากภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจเสรี

เช่นนี้มักเกิดขึ้นมาในสภาวะที่ภาคเอกชนยังมีความอ่อนแออยู่และจะมีการถ่ายโอนจากภาครัฐไปให้ภาคเอกชนเมื่อภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจเสรี

3) จัดตั้งองค์กรกึ่งอิสระภายใต้กำกับของรัฐ องค์กรกึ่งอิสระ (semi-autonomous) มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานบริการของรัฐให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรราชการทั่วไป ลักษณะสำคัญขององค์กรนี้ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน* คือ เป็นงานบริการ (service-delivery) ที่รัฐต้องดำเนินการหรืองานกำกับดูแลให้เป็นไปตามกติกาหรือเป็นงานเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานหรืองานด้านการวิจัยและพัฒนาซึ่งงานดังกล่าวนี้ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานมาก ในการบริหารงานจะมีผู้บริหารที่มาจากการแข่งขันทั่วไป มีสัญญาการจ้างตามกำหนดเวลาและมีข้อตกลงที่เป็นกรอบการทำงาน ผู้บริหารจะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานที่สังกัดมากให้มีอิสระในการบริหารงาน¹ องค์กรลักษณะเช่นนี้กำลังเป็นทางเลือกใหม่ที่เข้ามาแทนองค์กรดั้งเดิมในรูปกระทรวง ทบวง กรมที่บริหารงานแบบรวมศูนย์และอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบที่มากจนขาดอิสระในการบริหาร ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรนี้มากขึ้นเรื่อย ๆ แทนการจัดตั้งองค์กรในรูปกระทรวง กรมทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการและลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานลงได้

4) กระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ ในกรณีนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะทำหน้าที่ในการผลิตและส่งมอบบริการในท้องถิ่นที่รับผิดชอบในกิจกรรมที่เหมาะสมกับขีดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น กิจกรรมเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ประปาชุมชน การบำบัดน้ำเสียชุมชน การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างซ่อมถนน

5) มอบให้เอกชนมาร่วมดำเนินการในกิจกรรมของรัฐ การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการบางอย่างของรัฐเป็นรูปแบบที่กำลังมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในระบบเศรษฐกิจเสรีในขณะนี้โดยเฉพาะในกิจการที่ต้องอาศัยเงินลงทุนเป็นจำนวนมากหรือต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น โครงข่ายการคมนาคม การสื่อสาร การพลังงาน

2.10 จากการศึกษาบทบาทของภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้วโดยพิจารณาจากอัตราส่วนของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศปรากฏว่า ประเทศพัฒนาแล้วที่สำคัญหลายประเทศยังมีบทบาทสำคัญอยู่มาก (ตารางที่ 2.1) แต่การมีบทบาทมากของรัฐนำไปสู่การขยายตัวขององค์การระบบราชการติดตามมาจนมีขนาดที่ใหญ่โต อู้ยอ้าย ขาดความคล่องตัวในการ

* ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Executive Agency สหรัฐอเมริกาเรียกว่า Regulatory Agency หรือ Independent Organization

¹ ดูรายละเอียดใน สำนักงาน ก.พ. เอกสารเรื่อง แนวทางการจัดตั้งองค์การบริหารพิเศษ (Executive Agency) เอกสารระเบียบประกอบวาระการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และวิทยุ วิทยุ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพฯ: บริษัทคิดไทย, 2538)

ต้องการความอิสระคล่องตัวมากให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงนับแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาและที่สำคัญก็คือเป็นภาระทางด้านงบประมาณสำหรับรัฐบาลอย่างมากจนเริ่มมีการเรียกร้องให้มีรัฐที่เล็กและมีประสิทธิภาพ (small and efficient states) มากขึ้นเรื่อย ๆ

ตารางที่ 2.1

อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายภาครัฐในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

หน่วย: ร้อยละ

ปี	เยอรมันนี	สหรัฐ อเมริกา	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	สวีเดน	อังกฤษ	ไทย*
1880	10	08	15	11	06	10	n.a
1929	31	10	19	19	08	24	n.a
1960	32	28	35	18	31	32	12
1985	47	37	52	33	65	48	18

ที่มา: World Bank World Development Report 1991 (*เพิ่มเติมโดยผู้วิจัย)

การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การปรับบทบาทรัฐ

2.11 กล่าวกันว่า ในช่วงสองทศวรรษก่อนสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 เป็นช่วงเวลาในโลกมีการเปลี่ยนแปลงในอัตราที่รวดเร็วและมีผลกระทบต่อที่รุนแรงครอบคลุมไปทั่วโลกกว่าที่ผ่านมาหลายพันปี ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่

1) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเป็นพลังสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ติดตามมาอย่างมากมาย จากผลการศึกษาของ European Community พบว่า ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาเป็นสองเท่าของสิ่งที่เราได้เรียนรู้มาตลอดประวัติศาสตร์หลายพันปีของมนุษยชาติทีเดียว⁷ เช่น ความก้าวหน้าทางด้านคอมพิวเตอร์ที่กลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของคนส่วนมากในโลกไปแล้ว ความก้าวหน้าด้านการสื่อสารโทรคมนาคมได้ทำให้โลกเข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน ข้อมูลข่าวสารได้แพร่กระจายไปทุกหนแห่งอย่างรวดเร็วผ่านระบบเครือข่ายต่าง ๆ และทำให้การค้าเงินธุรกิจระหว่างประเทศเป็นไปได้ในเวลาอันสั้น ประมาณกันว่าการโอนเงินระหว่างประเทศทั่วโลกเป็นเงินถึงประมาณหนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐ

⁷ World Bank World Bank report 1992

เร็วผ่านระบบเครือข่ายต่าง ๆ และทำให้การค้าเงินระหว่างประเทศเป็นไปได้ในเวลาสั้น ประมาณกันว่าการโอนเงินระหว่างประเทศทั่วโลกเป็นเงินถึงประมาณหนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐ ต่อวันผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งสามารถส่งผลกระทบอย่างมหาศาลทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ การรุกรานหรือครอบงำทางความคิดโดยกลุ่มคนในสังคมหนึ่งต่ออีกสังคมหนึ่งกำลังเป็นสิ่งที่หลาย ๆ ประเทศกำลังวิตกกังวลในขณะนี้ เช่น กรณีของกลุ่มลัทธิต่าง ๆ ที่เผยแพร่ความคิดคำสอนรวมทั้งการชักชวนให้เข้าร่วมลัทธิผ่านระบบอินเทอร์เน็ตอันเป็นการคุกคามต่อความสงบสุขของคนในสังคมนั้น สิ่งเหล่านี้แสดงถึงความเป็นชุมชนโลก (global village) ที่มีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย

2) การเพิ่มขึ้นของประชากรโลก ประมาณกันว่า ในศตวรรษที่ 21 ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นถึง 7,000-8,000 ล้านคน อันอาจทำให้โลกเกิดการฉีกขาดเพราะทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จะไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างชิงภายในสังคมและระหว่างประเทศได้หากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพตัวอย่างเช่น กรณีของทรัพยากรน้ำที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นในหลายภูมิภาค

3) ความเป็นชุมชนเมือง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทำให้เกิดชุมชนใหม่ขึ้นและมีการอพยพของประชากรสู่เมืองทำให้ชุมชนเมืองขยายตัวมากขึ้น ประมาณกันว่าในต้นศตวรรษที่ 21 จำนวนประชากรกว่าร้อยละ 60 จะอาศัยอยู่ในชุมชนเมือง สิ่งที่ติดตามมาคือการตอบสนองความต้องการบริการของคนในชุมชนที่มีความหลากหลายซึ่งเกินขีดความสามารถของรัฐที่จะตอบสนองได้เองทั้งหมด ดังนั้นการให้คนในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาคือของตัวคนเองและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในกิจกรรมของรัฐกำลังกลายเป็นแนวทางที่ประเทศทั้งหลายนำมาใช้

4) ช่องว่างทางสังคม ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนได้เด่นชัดและมีมากยิ่งขึ้น ข้อมูลธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2535 แสดงให้เห็นว่า ในปี 2533 มีจำนวนประชากรโลก 5.3 พันล้านคน มีรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมจำนวน 22 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐซึ่งประมาณร้อยละ 72 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมนี้เป็นของประชากร 800 ล้านคนในประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีประชากรเพียงร้อยละ 15 ของประชากรโลกเท่านั้น⁶ ช่องว่างนี้ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมติดตามมาตั้งแต่ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหายาเสพติดอันคุกคามต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม

5) การเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของโลกในระยะกว่าสองศตวรรษที่ผ่านมาเป็นผลมาจากการค้นหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนดินและใต้ดินจำนวนมหาศาลจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและลดลงอย่างรวดเร็ว

⁶ Lantieri Dowbor *Decentralization and Governance* www.ppbw.com/id/govern.html

และการมีทรัพยากรที่จำกัดขึ้นจะนำไปสู่การแย่งชิง ชัดแย้งระหว่างกลุ่มคนในสังคมและระหว่างประเทศได้ ดังนั้นความอยู่รอดของมนุษยชาติในศตวรรษหน้าจึงขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพอย่างมาก

6) การเข้าสู่ยุคภูมิภาคและท้องถิ่นนิยม แนวโน้มที่เกิดขึ้นในระยะกว่าสองทศวรรษมานี้ก็คือ การรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจของประเทศสมาชิก เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป กลุ่มอาเซียน กลุ่มเศรษฐกิจอเมริกาเหนือ อันจะทำให้การดำเนินการทางการค้าในลักษณะประเทศต่อประเทศทำได้ลำบากขึ้น การดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองเศรษฐกิจในศตวรรษหน้าจะกระทำในรูปกลุ่มประเทศหรือกลุ่มภูมิภาคมากกว่าจะเป็นระหว่างประเทศต่อประเทศเพื่อสร้างพลังในการต่อรองและจะมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมากกว่าการแข่งขันกันอย่างรุนแรง

สิ่งท้าทายสำหรับประเทศไทย

2.12 สำหรับประเทศไทย ก็หนีไม่พ้นผลกระทบจากสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นในการปรับตัวขนานใหญ่เพื่อเผชิญกับสิ่งท้าทายเพื่อความอยู่รอดและมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานประเทศ สิ่งท้าทายดังกล่าวได้แก่

1) การท้าทายทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งที่ติดอันดับประเทศที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดต่อเนื่องกันมาเกือบสิบปี โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากขึ้น (ตารางที่ 2.2) โดยสินค้าออกที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นลำดับแรกได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงโดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ (ดูตารางที่ 2.3) ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจในขณะนี้ (ปี 2540) คือระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเข้าสู่ “เศรษฐกิจขาลง” อย่างรุนแรงภายหลังจากที่ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูงเฉลี่ยร้อยละ 7 - 8 ปี มาอย่างต่อเนื่องเกือบสิบปี ในปี 2538 อัตราความเจริญเติบโตได้เริ่มลดลงจนถึงจุดต่ำที่สุดในรอบสิบปีในปี 2539 (ตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.2
สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจริง (Real GDP) รายสาขา

หน่วย: ร้อยละ

สาขา	2538	2543	2553	2563
เกษตร	10.8	8.5	5.3	3.4
อุตสาหกรรม	41.4	43.1	45.0	47.0
บริการ	47.8	48.4	49.7	49.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย, 2539 หน้า 11

ตารางที่ 2.3
สินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทย

หน่วย: พันล้านบาท

	2537	2538	2539	
			8 เดือน	9 เดือน
1. เครื่องคอมพิวเตอร์อุปกรณ์และส่วนประกอบ	94,590.2	161,241.9	109,169.9	36.1
2. เสื้อผ้าสำเร็จรูป	100,679.3	102,019.3	53,715.9	-21.0
3. ยางพารา	41,824.0	61,260.7	42,179.7	-2.9
4. แผงวงจรไฟฟ้า	45,310.8	58,181.8	39,588.0	5.8
5. อัญมณีและเครื่องประดับ	47,088.7	52,498.6	35,550.8	10.2
6. ข้าว	39,187.6	48,626.8	34,557.1	10.3
7. น้ำตาลทราย	17,202.6	28,768.6	30,416.8	16.3
8. กุ้งสดแช่เย็นและแช่แข็ง	49,155.6	50,302.0	26,471.3	-16.7
9. วิทยุ โทรศัพท์ และส่วนประกอบ	28,031.9	31,589.2	22,785.7	17.1
10. รองเท้าและชิ้นส่วน	39,261.0	53,778.1	22,491.2	39.0

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 2.4

เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทยที่สำคัญ

	2537	2538	2539	2540*
1. ประชากรและอัตราการว่างงานประชากร(ล้านคน)	59.1	59.5	60.2	60.8
อัตราการว่างงาน (คิดเป็นร้อยละของกำลังแรงงาน)	2.6	1.7	2.0	2.1
2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปี 2531 (พันล้านบาท)	2,702	2,941	3,135	3,215
3. อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (%)	8.9	8.8	6.6	2.5
4. อัตราเงินเฟ้อ (%)	5.1	5.8	5.9	4.8
				(ม.ค.-ธ.ค.)
5. การส่งออก(เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ)	21.1	23.6	-0.2	3.0
				(ม.ค.-มิ.ย)
6. การนำเข้า(เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา คิดเป็นร้อยละ)	17.7	30.5	2.3	-5.4
				(ม.ค.-มิ.ย)
7. ดุลการค้า (คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	-6.2	-8.9	-8.9	
8. ดุลบัญชีเดินสะพัด(คิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)	-5.6	-8.0	-7.9	

* คาดการณ์

ที่มา : Thailand's Key Economic Indicators จัดทำโดยธนาคารกรุงเทพ จำกัด รายละเอียดดูจาก www.bbl.co.th/econ_tha/index.html

2.13 มรสุมทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้คือ *

ประการแรก ภาระหนี้ต่างประเทศ ในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่เติบโตแบบฟองสบู่ ภาคธุรกิจได้ก่อหนี้ต่างประเทศจำนวนมหาศาล ประมาณกันว่า ตัวเลขถึงแปดหรือเก้าแสนล้านบาท และจำนวนเงินดังกล่าวนี้จำนวนมากได้ถูกนำไปใช้ในกิจการที่ไม่ทำให้เกิดผลผลิตโดยตรง เช่น การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายหุ้น และการขยายธุรกิจโดยคาดหวังว่า เศรษฐกิจไทยยังเติบโตต่อไปในอัตราที่สูง แต่เมื่อเศรษฐกิจแบบฟองสบู่แตก เจ้าหนี้ต่างประเทศก็เร่งให้ชำระหนี้และไม่ยินยอมปล่อยยให้กู้แก่นักธุรกิจไทยอีก รวมทั้งไม่ยินยอมให้ผ่อนผันการชำระหนี้ ประกอบกับการที่รัฐบาลต้องปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวจนทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวลงอย่างรุนแรงจากอัตราแลกเปลี่ยนประมาณ 25 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐเป็นประมาณ 42 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐในต้นเดือนธันวาคม 2540 ทำให้ธุรกิจของไทยต้องประสบภาวะขาดทุนอัตราแลกเปลี่ยนอย่างมาก เป็นภาระหนักที่ต้องชำระหนี้สินต่าง

ประเทศที่ต้องชำระคืนในระยะสั้นในอัตราที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างน้อยร้อยละ 20 - 30 ซึ่งจะทำให้ธุรกิจจำนวนมากต้องปิดกิจการไปเพราะปัญหานี้สิน

ประการที่สอง ฐานะการคลังของภาครัฐ นับแต่ปีงบประมาณ 2540 เสถียรภาพด้านการคลังของภาครัฐอ่อนแอลงอย่างต่อเนื่องเพราะการใช้จ่ายเกินตัวของทั้งภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งภาคเอกชนในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู เมื่อระบบเศรษฐกิจเริ่มประสบปัญหา ทำให้ค่าเงินบาทเริ่มไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ มีการโจมตีค่าเงินบาทหลายครั้งทำให้อนาคารแห่งประเทศไทยต้องทุ่มเงินสำรองระหว่างประเทศจำนวนหลายแสนล้านบาทเข้าพุงค่าเงินบาท จนทำให้เงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่อยู่ในฐานะที่แข็งแกร่งลดลงจากระดับ 39,234 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในเดือนมกราคม 2540 เหลือเพียง 28,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในวันที่ 14 กันยายน 2540 หรือลดลงถึงร้อยละ 27.6 ในช่วงเพียง 7-8 เดือนเท่านั้น และส่งผลให้เกิดปัญหาความเชื่อมั่นของนักลงทุนติดตามมาอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีความยากมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในขณะนี้

ประการที่สาม การส่งออกสินค้าลดลง การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาเป็นผลจากอัตราการเติบโตของการส่งออกที่ขยายอย่างต่อเนื่องในปี 2536 - 2538 มีอัตราการขยายตัวร้อยละ 13.0 21.3 และ 23.6 ตามลำดับ แต่มาในปี 2539 อัตราการขยายตัวของการส่งออกคิดเป็นร้อยละ -0.2 ซึ่งแสดงถึงผลกระทบรุนแรงที่เกิดขึ้นกับระบบธุรกิจการส่งออกของไทย แม้ว่า รัฐบาลจะตั้งเป้าหมายการเพิ่มการส่งออกไว้ที่ร้อยละ 10 แต่กองทุนการเงิน 2.7 เท่านั้น ในขณะที่อัตราการขยายตัวของค่าเงินบาทอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ระหว่างประเทศกลับคาดการณ์ว่า มูลค่าการส่งออกของไทยในปี 2540 จะขยายตัวเพียงร้อยละ 3.0

ประการที่สี่ ภาวะเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นจากการที่ค่าเงินบาทลอยตัวไปอย่างมากส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตให้เพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าอัตราเงินเฟ้อในช่วงปี 2540 จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 5 ซึ่งไม่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 5.9 ในปี 2539 ก็ตาม แต่ในปี 2540 มีการคาดการณ์ว่าอัตราเงินเฟ้ออาจจะสูงถึงร้อยละ 10 เนื่องจากค่าเงินบาทอ่อนตัวลงทำให้สินค้าที่นำเข้ามีราคาสูงขึ้นรวมทั้งน้ำมันซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญทำให้อาจจะมีการรับราคาน้ำมันภายในประเทศ ค่าไฟฟ้าและสาธารณูปโภคอื่น ๆ อันจะทำให้ราคาสินค้าอื่นขยับสูงขึ้นตามไปด้วย ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วหน้า

* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2439).
หน้า 11.

2.14 หนทางของเศรษฐกิจไทยในภายหน้าเป็นที่คาดกันว่าจะต้องใช้เวลาหลายปีกว่าที่จะฟื้นตัว แต่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะมีแนวโน้มลดลงเพราะขนาดของระบบเศรษฐกิจใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การรักษาระดับการขยายตัวในอัตราเท่าเดิมทำได้ยากขึ้น^{*}

2.15 ในขณะเดียวกัน จากการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงมากขึ้น ความได้เปรียบด้านแรงงานถูกที่เคยเป็นจุดแข็งของไทยกำลังกลายเป็นจุดด้อยที่ต้องรีบแก้ไขเพราะประเทศ คู่แข่งทั้งในกลุ่มและนอกกลุ่มประเทศอาเซียนเองเช่น จีน ต่างก็สามารถผลิตสินค้าอย่างเดียวกันในราคาที่ต่ำกว่าได้เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป สิ่งทอ ทำให้แรงงานไทยต้องได้รับการพัฒนาไปสู่แรงงานที่มีฝีมือสูงขึ้นมากซึ่งเป็นแนวโน้มที่ชัดเจน แต่จากสถิติปี 2539 ประเทศไทยมีผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 34 ล้านคนหรือร้อยละ 56.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมดและที่สำคัญก็คือ กำลังแรงงานของประเทศกว่าร้อยละ 80 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า⁹ ทำให้เป็นการยากลำบากมากขึ้นในการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศ จำเป็นต้องมีการปรับกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐอย่างเร่งด่วนและจริงจังตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมที่มากขึ้นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2.16 ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ติดตามมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในขณะนี้ก็คือ การว่างงานที่มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นจากการที่ภาคธุรกิจต่าง ๆ ต้องปิดกิจการหรือลดกำลังการผลิตทำให้ต้องปลดคนออกเพื่อลดค่าใช้จ่ายซึ่งคาดว่าในปี 2541 จะมีคนว่างงานประมาณสองล้านหรืออาจมากกว่าหากเศรษฐกิจของไทยยังชะลอตัวอยู่ต่อไปอันจะเป็นปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมติดตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเด็นการพัฒนาฝีมือแรงงานและการจัดหางานทำรวมทั้งการรับมือกับการว่างงานที่กำลังเกิดขึ้นจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมากในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดนี้

2.17 ดังนั้นแรงกดดันจากปัจจัยทางเศรษฐกิจจะมีส่วนสำคัญให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเพื่อให้พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันโดยรัฐจะดำเนินบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนอย่างจริงจังในการปรับไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและแรงงานที่มีว่างอยู่จำนวนมากควบคู่กันไปซึ่งในการปรับตัวเช่นว่านี้ ภาครัฐก็ต้องมีการปรับรื้อโครงสร้างองค์การด้านการส่งเสริมการผลิตและการค้าระหว่างประเทศ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานให้เน้นบทบาทเชิงรุกและมีการประสานงานเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด รื้อกฎ

* สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แนวโน้มเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 11

⁹ ภาวะและיעודใน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540-2544) (กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539)

ระเบียบให้อำนาจต่อการแข่งขันของภาคเอกชน (deregulation) และปรับพฤติกรรมข้าราชการให้สามารถดำเนินบทบาทใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การท้าทายทางสังคม เป็นผลมาจากสาเหตุหลายประการคือ

(1) การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร จากจำนวนประชากร 11.5 ล้านคนในปี 2472 ประชากรได้เพิ่มเป็นกว่า 60 ล้านคนในปี 2540 และมีการคาดการณ์ว่าในปี 2563 ประเทศไทยจะมีพลเมืองถึง 70 ล้านคน จากการศึกษาโครงสร้างประชากรในอนาคตปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของประชากรโดยสัดส่วนของประชากรในวัยเด็กและหนุ่มสาวมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่สัดส่วนของประชากรในวัยกลางคนและวัยชรามีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี จะมีถึงประมาณ 10 ล้านคนในปี 2563 (ตารางที่ 2.5)

(2) ภาระในการจัดหาบริการสาธารณะ การเพิ่มของประชากรและโครงสร้างประชากรดังกล่าวย่อมหมายถึงการที่รัฐจะต้องจัดหาบริการสาธารณะพื้นฐานทางสังคมแก่ประชาชนเช่น ที่อยู่อาศัย การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุซึ่งการจะให้ภาครัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ภาคเอกชน ภาคประชาชนมีบทบาทมากในขณะนี้และภาครัฐก็มีปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัด การขยายหน่วยงานและกำลังคนเพื่อทำหน้าที่ดังเช่นที่ผ่านมากลับจะเป็นผลเสียกับประเทศมากขึ้น ภาครัฐจึงต้องปรับแนวทางการบริหารประเทศใหม่โดยหันมาพิจารณาว่ารัฐจะไม่เป็นผู้ให้บริการเกือบทุกด้านอย่างที่เป็นอยู่ แต่จะทำหน้าที่ส่งเสริมให้มีการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและไม่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้รัฐต้องทบทวนภารกิจของรัฐใหม่โดยกำหนดว่ามีภารกิจใดบ้างที่รัฐจำเป็นต้อง

ตารางที่ 2.5

โครงสร้างประชากรตามกลุ่มอายุ

อายุ	2533	2538	2543	2553	2563
0-9	11,212,000	10,848,000	10,526,000	9,791,000	9,108,000
10-19	11,613,000	11,523,000	11,107,000	10,429,000	1,071,000
20-29	10,568,000	1,151,000	11,442,000	10,985,000	10,754,000
30-39	8,509,000	9,517,000	10,171,000	11,112,000	10,754,000
40-49	5,629,000	6,833,000	8,166,000	9,659,000	10,731,000
50-59	4,277,000	4,713,000	5,255,000	7,611,000	9,091,000
60+	4,033,000	4,818,000	5,734,000	7,637,000	10,777,000
รวม	55,841,000	59,403,000	62,401,000	67,244,000	7,051,000

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เพิ่งอ้าง, หน้า 2

ต้องทำเอง การกิจใดควรดำเนินการร่วมกับภาคเอกชน ภาคประชาชนและการกิจใดที่ควรให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนทำเอง ทั้งนี้ควรปรับปรุงองค์การของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

(3) ประชากรมีการศึกษาเพิ่มขึ้น ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องทำให้อัตราการเข้าเรียนในแต่ละระดับเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะระดับกลาง (มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย) ที่เพิ่มจากร้อยละ 31.1 ในปี 2533 และคาดว่าจะเพิ่มเป็นร้อยละ 97.2 ในปี 2563 (ตารางที่ 2.6) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษาแล้วจะพบว่า ผู้มีสิทธิลงคะแนนที่มีระดับการศึกษาดังแต่ระดับกลางถึงระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มจากประมาณร้อยละ 21 ในปี 2538 เป็นประมาณร้อยละ 41 และร้อยละ 55 ในปี 2553 และปี 2563 (ตารางที่ 2.7) การที่ประชากรและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีการศึกษามากขึ้นจะส่งผลให้ประชาชนมีความคาดหวังและเรียกร้องบริการที่ดีมีประสิทธิภาพจากรัฐเพิ่มขึ้นและต้องการมีระบบการเมืองและนักการเมืองที่มีความโปร่งใส ทำให้ภาครัฐและฝ่ายการเมืองต้องปรับตัวเองให้สนองต่อกระแสของสังคม

ตารางที่ 2.6

อัตราการเข้าเรียนแยกตามระดับการศึกษา

หน่วย: ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2533	2538	2543	2553	2563
ประถมศึกษา	96.8	98.5	99.6	100	100
ระดับกลาง	31.1	52.2	79.1	96.2	97.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	38.7	73.0	96.6	99.8	99.9
มัธยมศึกษาตอนปลาย	23.4	31.6	62.1	92.7	94.4
อุดมศึกษา	11.2	12.5	20.4	43.7	50.2

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว. หน้า 7

ตารางที่ 2.7

ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแยกตามระดับการศึกษา

หน่วย: ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2533	2538	2543	2553	2563
ระดับประถมศึกษา	81.85	79.16	74.38	57.93	44.56
ระดับกลาง	11.38	13.32	16.43	26.41	33.14
ระดับอุดมศึกษา	6.77	7.52	9.19	15.65	22.30
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว. หน้า 14

(4) การเสื่อมโทรมและร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศมากกว่าสามสิบปีโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ร่อยหรออย่างรวดเร็วและเกิดความเสื่อมโทรม ดังปรากฏว่าแหล่งน้ำสำคัญหลายแห่งเกิดมลภาวะอย่างรุนแรง เช่น แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง แม่น้ำแม่กลอง และปริมาณน้ำมีจำนวนลดลงจนเกิดการตื้นเขิน เช่น แม่น้ำแม่ปิง แม่น้ำยม สถานการณ์อาจเลวร้ายลงเมื่อรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคมากขึ้นอันจะทำให้มลพิษแพร่กระจายออกไปมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันในหลาย ๆ พื้นที่ประชาชนมีความรู้และตื่นตัวในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น มีการรวมตัวกันต่อต้านโครงการของรัฐที่เข้ามาดำเนินการโดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมรับรู้ เช่น กรณีโครงการสร้างพลังไฟฟ้าจากขยะในพื้นที่อำเภอหางดง จังหวัดลำพูน ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนได้ หากรัฐไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง การนำแนวคิดประชานิยมตำบลหมู่บ้านที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด มาแปลงสู่การปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต้องเร่งรัดผลักดันให้เกิดผลโดยเร็ว

3) การท้าทายทางการเมือง ในขณะนี้ระบบการเมืองไทยกำลังได้รับการปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพโดยแรงกดดันจากสังคมยุคข่าวสารที่ประชากรมีการศึกษามากขึ้นและมีความต้องการได้รับรู้ข่าวสารที่หลากหลาย มีความคาดหวังบริการจากรัฐทั้งปริมาณและคุณภาพที่มากขึ้นและมีการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองกันกว้างขวางเพราะทนไม่ได้อับสภาพทางการเมืองที่ได้ นักการเมืองจำนวนหนึ่งที่มาจากการซื้อเสียงและเข้ามาบริหารประเทศโดยมีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝงอยู่ การปฏิรูปทางการเมืองที่กำลังดำเนินการอยู่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มีความแน่นอนว่าจะสามารถแก้ไขวงจรอุบาทว์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่คิดหวังผลในระยะยาวและไม่อาจประกันได้ว่าจะได้ผลตามเป้าหมาย

2.18 ในขณะเดียวกันที่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมที่สั่งสมมา เช่น ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน ปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยคนจน เป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ เนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศระยะสิบปีที่ผ่านมาใช้เวลาบริหารประเทศที่สั้นทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ต้องใช้เวลา นอกจากนี้รัฐบาลแต่ละชุดต่างก็มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันดังเช่น กรณี สปก 4-01 เป็นต้น ทำให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดทางที่แน่นอนที่สำคัญก็คือ นักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศมักขาดวิสัยทัศน์และความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง ดังนั้นเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาดตามแบบของราชการที่ยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ทำให้การแก้ไขปัญหาประสบทางตันเพราะกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นมาเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม ด้วยเหตุนี้หากระบบการเมืองไทยยังไม่พัฒนาให้มีขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหานานาประเทศเข้าสู่สภาพการณ์ที่

กำลังมีการแข่งขันอย่างรุนแรงในเวทีการเมืองเศรษฐกิจโลกแล้วก็อาจนำไปสู่ความรุนแรงในสังคมมากขึ้นในที่สุด

2.19 จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งหลายรวมทั้งประเทศไทย ทำให้ต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์โดยมีเป้าหมายในการ พัฒนาศักยภาพการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจเสรีและความสามารถในการดำรงอยู่ในสังคมโลกอย่างทัดเทียม และมีคุณภาพ

2.20 การที่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะพลิกฟื้นสถานการณ์ที่ทำทลายอยู่ขณะนี้และในอนาคตไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้จะต้องมีการปรับตัวเปลี่ยนทิศทางการบริหารประเทศโดยรัฐบาลต้องดำเนินการในสามขั้นตอนคือ¹⁰

- 1) ยกเลิกสิ่งที่ทำแล้วไม่ได้ผล ที่ไม่เคยได้ผล ที่ไม่มีประโยชน์หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะไปเสียเวลาทำ
- 2) ให้ความสนใจต่อสิ่งที่ได้ผล ที่จะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กร
- 3) วิเคราะห์ผลดีผลเสีย การปรับตัวจำเป็นต้องละทิ้งสิ่งที่ปฏิบัติแล้วไม่ได้ผลแล้วหันมาทำสิ่งที่ปฏิบัติแล้วได้ผลมากกว่า

บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษที่ 21

2.21 บทบาทของภาครัฐสู่ศตวรรษหน้านี้นี้มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า จะต้องเปลี่ยนไปจากการควบคุมกำกับใกล้ชิดมาเป็นการสนับสนุน ส่งเสริมโดยมีบทบาทเน้นหนักในด้านต่อไปนี้

- 1) สนับสนุน ส่งเสริมให้มั่นใจนโยบาย กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจภายใต้กลไกตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) พัฒนาระบบการบริการให้ตอบสนองความต้องการของสังคมและเป้าหมายของชาติ
- 3) จัดให้มีและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
- 4) จัดให้มีบริการที่เหมาะสมกับความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มคนในสังคม

¹⁰ Peter F. Drucker Post-Capitalist Society แปลและเรียบเรียงโดย สุรเชษฐ บัวชะติ โลกใหม่ไร้พรมแดน (กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์ 2537), หน้า 209

2.22 สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกซึ่งกำลังมีบทบาทมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจโลกในศตวรรษที่ 21 จำเป็นต้องมีมาตรการในการดำรงไว้ซึ่งบทบาทดังกล่าวได้แก่¹¹

- 1) การปฏิรูประบบเศรษฐกิจมหภาคที่มุ่งบรรลุถึงเสถียรภาพและความเจริญเติบโต
- 2) การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน
- 3) ความจำเป็นในการมีระบบบริหารงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพ
- 4) การลงทุนในด้านการศึกษาและระบบสังคม

การปรับตัวของภาครัฐต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

2.23 นับแต่หลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เราได้พบเห็นการปรับตัวของภาครัฐในหลาย ๆ ประเทศเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างกันไปในวิธีการหรือมาตรการแต่มีเป้าหมายร่วมกันประการหนึ่งคือ การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานของภาครัฐและลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง (ตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8

มาตรการในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศ

ประเทศ	แนวทาง/ประเด็นการปฏิรูป	มาตรการในการปฏิรูป
สหรัฐอเมริกา	1. ทบทวนและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐบาลกลาง 2. ตรวจสอบและวางแนวทางในการลดความสิ้นเปลืองและไม่มีประสิทธิภาพ 3. ปรับระบบบริหารงานบุคคลและวัฒนธรรมการทำงาน 4. พัฒนาศักยภาพและอำนาจการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง	1. จัดความล่าช้าในการดำเนินงาน 2. ให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นลำดับแรก 3. เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลงาน 4. กลับไปสู่หลักพื้นฐาน: การได้รัฐบาลที่ดีแต่เสียค่าใช้จ่ายน้อย
อังกฤษ	1. ลดค่าใช้จ่ายของรัฐและมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ 2. ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าปรับปรุงบริการของรัฐและเปิดให้บริการรับได้ 3. ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับบริการรับได้ 4. ให้หน่วยงานรัฐจัดทำแผนประสิทธิภาพขึ้น	1. โครงการปรับปรุงการจัดการด้านการเงิน (Initiatives) 2. โครงการปรับปรุงระบบราชการก้าวต่อไป (The Next Step) 3. โครงการสัญญาประชาชน(The Citizen's Charter) 4. แผนปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan)

¹¹ Lewis T.Preston *Global development challenges* www.commerzbank.com/jahre/preston.htm

ประเทศ	แนวทาง/ประเด็นการปฏิรูป	มาตรการในการปฏิรูป
ออสเตรเลีย	1. ปรับโครงสร้างต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ 2. มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3. ปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย	1. การปรับปรุงโครงสร้าง 2. การปรับปรุงด้านแรงงานสัมพันธ์ 3. การปรับปรุงด้านการเงิน 4. การปรับปรุงด้านกำลังคน 5. การปรับปรุงด้านการวางแผนและรายงาน 6. การปรับปรุงด้านการให้บริการ
แคนาดา	1. ส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบราชการและความเป็นวิชาชีพของข้าราชการ 2. ปรับระบบราชการให้ทันสมัย	1. การจัดองค์การใหม่ 2. การปรับลดจำนวนหน่วยงาน 3. การเน้นความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) เน้นผลของงาน (results) และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (outcomes)

ที่มา: ดุราเยลเยียดโน สำนักงาน ก.พ. รายงานวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

(กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. 2539) และ www.govt.nz/ps/ssc/271canada.html

2.24 จากประสบการณ์ในการปรับการบริหารงานภาครัฐของประเทศดังกล่าวเป็นการปรับในประเด็นที่ประเทศนั้นๆ เห็นว่า เป็นจุดอ่อนหรือข้อด้อยของภาครัฐของตนและจากการศึกษาการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศพบว่า การริเริ่มมาจากฝ่ายการเมืองทั้งสิ้นและมีการผลักดันอย่างจริงจังจากฝ่ายการเมืองและการได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องนี้โดยมีการเผยแพร่ผลงานต่อสาธารณะโดยเอกสารสิ่งพิมพ์และผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

2.25 กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในอนาคตจะเป็นแรงกดดันให้รัฐต้องปรับบทบาทและโครงสร้างการจัดองค์การราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นไปโดยสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ในอนาคตบทบาทภาครัฐจะเน้นการเป็นผู้จัดให้มี (provider) กิจการบริการสาธารณะที่จำเป็นโดยการสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชน เป็นผู้ผลิต (producer) และส่งมอบสินค้าและบริการให้กับกลุ่มผู้บริโภค ในขณะที่ภาครัฐยังมีความจำเป็นที่ต้องดำรงบทบาทนำในการกิจพื้นฐานที่สำคัญและการดูแลให้เกิดความเป็นธรรมกับกลุ่มคนบางกลุ่มในสังคม

บทที่ 3

บทบาทรัฐในการจัดระเบียบสังคมไทย

3.1 สำหรับสังคมไทยแล้ว ภาครัฐได้มีบทบาทนำในการจัดระเบียบสังคมไทยมาตั้งแต่โบราณ การแล้วในระบอบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อมาจนหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยรัฐเป็นผู้กุมการจัดสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคมเกือบทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางผ่านกลไกระบบราชการ

บทบาทรัฐหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

3.2 พิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลแรก ๆ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็อ้างว่า ภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทอย่างน้อยเพียงไรโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจดังปรากฏในนโยบายชุดที่สองซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีที่ระบุว่า¹²

“หลักการในเรื่องนี้มีถกเถียงกันอยู่เป็น 2 ทาง ทางหนึ่งรัฐบาลเข้าจัดทำเอง เสียทั้งหมดซึ่งเป็นการตึงเกินไป อาจจะมีเสียยิ่งกว่าได้ และอาจเป็นการเดือดร้อนแก่บุคคลบางจำพวก อีกทางหนึ่งก็คือ รัฐบาลไม่ทำอะไรเลยปล่อยนี้เป็นการหย่อนเกินไปมีเสียมากกว่าได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้นจุดที่หมายของรัฐบาลนี้จึงคิดเข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศสมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเพียงแต่เข้าควบคุมก็เพียงแต่ควบคุมสุดแต่จะเห็นว่าเป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคลทั่วไปจะเอาประโยชน์ของคนหมู่หนึ่งเป็นที่ตั้งและไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่หนึ่งนั้นหาไม่ได้”

3.3 ต่อมาภายหลังปรากฏชัดว่า ภาครัฐต้องการเข้าไปมีส่วนมากขึ้นในทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นผู้ผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการแข่งกับภาคเอกชนซึ่งยังอ่อนแออยู่มากในขณะนั้นโดยมีการให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการเช่น กรมรถไฟ แต่ต่อมามีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ทางด้านความมั่นคงและทางเศรษฐกิจ รัฐวิสาหกิจไทยได้เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ท่ามกลางความอ่อนแอของภาคเอกชนโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามอันสืบเนื่องจากเหตุผลหลายประการได้แก่ ประเทศอยู่ในภาวะสงครามทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาผลิตสินค้าและเครื่องอุปโภคบริโภคหลายชนิดขึ้นใช้เองในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายชาตินิยมทำให้

¹² สำนักงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑, สำนักงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า ๘

รัฐเข้าดำเนินการกิจการเองในหลาย ๆ ด้านเช่นจัดตั้งบริษัทจังหวัดขึ้นเพื่อทำการค้าอุปโภคบริโภค แทนการให้คนต่างชาติดำเนินการ ต่อมาในปี 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2498 ทำให้รัฐบาลมีอำนาจกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจนเกิดรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายตั้งแต่เพื่อความมั่นคง การให้บริการแก่สังคม การหารายได้ การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของรัฐในการใช้เป็นเครื่องมือในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเฉพาะทางด้านสาธารณูปการแต่ต่อมารัฐวิสาหกิจจำนวนมากที่ดำเนินงานในลักษณะที่ผูกขาดกลับกลายเป็นภาระให้รัฐเนื่องจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดภาระหนี้สินมาก

บทบาทรัฐในยุคแห่งการพัฒนาประเทศ

3.4 จนกระทั่งล่วงมาถึงปี 2504 อันเป็นปีแรกเริ่มของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่เข้าไปดำเนินการด้านการผลิตโดยตรงให้เป็นไปตามระบบเศรษฐกิจเสรีตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาของธนาคารโลกที่เข้ามาให้คำแนะนำแก่รัฐบาลไทยในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศในช่วงประมาณปี 2500-2501 และได้ทำรายงานฉบับหนึ่งชื่อ “โครงการพัฒนาภาครัฐบาลสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งให้เห็น ปัญหาและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตลอดจนเสนอแนะมาตรการดำเนินการด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนได้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ.2504-2509) ในเวลาต่อมา

3.5 ในปี 2504 รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งอันเป็นการวางแผนจากส่วนกลางในรูปแผนพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมของประเทศ แผนพัฒนาประเทศจึงกลายเป็นเครื่องมือของรัฐผสมผสานเข้ากับกลไกระบบราชการในการมีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศโดยมีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้ และมีหน่วยงานของรัฐทั้งในรูปส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เข้ามาดำเนินการในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อปูพื้นฐานสำหรับภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ (ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง มีรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นเป็นจำนวนกว่า 100 รัฐวิสาหกิจ) ในระยะนี้เองรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจอันเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีตามที่รัฐบาลประกาศให้การสนับสนุน ในขณะที่ส่วนราชการทั้งหลายได้วางกฎระเบียบต่าง ๆ ออกมาเป็นจำนวนมากที่

เน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินการของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจเสรี¹³

3.5 จะเห็นได้ว่านับแต่เริ่มการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ บทบาทรัฐได้เน้นหนักไปที่โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจตั้งแต่ไฟฟ้า ถนน การสื่อสารคมนาคมโดยอาศัยกลไกหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจอันเป็นแนวทางที่แพร่หลายทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเพราะมีความเชื่อว่าการที่รัฐมีบทบาทมากและต่อเนื่องจะทำให้เศรษฐกิจมีรากฐานมั่นคงและเจริญก้าวหน้ารวดเร็วเช่นกรณี ญี่ปุ่น เกาหลีหลังสิ้นสุดสงครามโลก แต่ความเชื่อเช่นนี้เป็นความเชื่อที่ผิดสำหรับกรณีประเทศไทยเพราะในขณะที่ระบบเศรษฐกิจได้เจริญเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรี แต่บทบาทของภาครัฐกลับมิได้ลดลงในทางตรงกันข้ามกับเพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาธุรกิจในบริบททางการเมืองไทย

3.6 สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของบทบาทรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีก็คือ การเรียกร้องจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจโดยเห็นเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรของชาติจำนวนมาก) เพื่อเอกชนจะได้ตัดสินใจได้ว่าจะคุ้มกับการเข้าไปลงทุนหรือไม่ดังกรณีโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกที่รัฐต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนเงินมหาศาลจนกระทั่งต้องมีการชะลอโครงการหรือยกเลิกบางส่วนไปเพราะเป็นภาระกับรัฐมากเกินไป หรือกรณีที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้จัดสรรเงินจำนวน 20,000 ล้านบาทเพื่อให้ประชาชนกู้ซื้อบ้านในอัตราดอกเบี้ยต่ำซึ่งเจตนารมณ์ของการกระทำก็คือ เพื่อช่วยธุรกิจอสังหาริมทรัพย์นั่นเองและเท่าที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องจากภาคธุรกิจให้รัฐบาลช่วยเหลือลดต้นทุนการผลิตด้วยการประกาศมาตรการลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียมตลอดจนการปกป้องธุรกิจและอุตสาหกรรม เช่นการควบคุมการนำเข้าและการลดหรือเลิกการควบคุมของรัฐบางส่วนอันเป็นการขัดกับแนวคิดในระบบเศรษฐกิจเสรีที่การผลิต การลงทุนหรือการลดต้นทุนการผลิตเป็นเรื่องของภาคเอกชน

3.7 การที่รัฐบาลตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางธุรกิจดังกล่าวมากเกินไปย่อมมีผลต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยรวม ทั้งนี้เพราะแม้ “เศรษฐกิจ” และ “ธุรกิจ” จะมีความเกี่ยวพันกันแต่ก็มีไม่ใช่สิ่งเดียวกันเนื่องจากแนวคิดและข้อเรียกร้องพื้นฐานแตกต่างกันกล่าวคือแนวคิดและข้อเรียกร้องพื้นฐานทางเศรษฐกิจมุ่งไปที่การปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่อย่างต่อเนื่องและเป็นธรรมอันเป็นการมองระยะยาวและให้ความสำคัญกับ “เสถียรภาพ” อันเป็น

¹³ ดูบทวิเคราะห์ใน Surakiat Sathearnthalai *Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Effect: Their Effects on Economic and Social Development* (Bangkok, Thailand: Development Research Institution, 1987)

เรื่องระยะสั้น ในขณะที่แนวคิดและข้อเรียกร้องทางธุรกิจเน้นการเพิ่มผลผลิต การลงทุนและการลดต้นทุนการผลิตซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานสองประการคือประการแรก ภาคธุรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพสูงกว่ารัฐและประการที่สอง ถ้าภาคธุรกิจเจริญรวดเร็วประเทศชาติจะเจริญรวดเร็วตามไปด้วย¹⁴

3.8 แนวคิดทางธุรกิจได้เติบโตขึ้นรวดเร็วโดยเฉพาะหลังต้นทศวรรษที่ 2530 เมื่อรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศซึ่งมีฐานการสนับสนุนจากภาคธุรกิจเอกชนได้ดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดแบบธุรกิจมากขึ้น ซึ่งต่างจากรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์(พ.ศ. 2522-2529) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดและข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจมากโดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทอันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากในสังคมอันเป็นประเด็นที่ถูกกละเลยไปในระยะหลัง ๆ

3.9 แนวโน้มดังกล่าวเห็นได้ชัดขึ้นในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมาซึ่งทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นภาระหนักและในระบบการเมืองไทยเป็นที่ทราบกันดีว่าฝ่ายนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับนักธุรกิจนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในเชิงของระบบอุปถัมภ์และการต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างนักการเมืองกับนักธุรกิจรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหรือรัฐมนตรีในโควตาของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทำให้การตัดสินใจเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ดังกล่าวด้วย อันก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะเรื่องการกระจายรายได้การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ติดตามมาเมื่อรัฐต้องทุ่มทรัพยากรที่มีจำกัดไปเพื่อสนองเป้าหมายทางธุรกิจ

3.10 จากการประชุม คณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เมื่อต้นปี 2540 ชี้ให้เห็นว่า ตัวเลขความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยและกลุ่มคนจนแทนที่จะมีความใกล้ชิดมากขึ้นกลับถอยห่างออกไปจากที่เคยเป็นคือจาก 11.8 เท่าในปี 2531 กลายเป็น 16.0 เท่าในปี 2539 อันแสดงให้เห็นชัดว่า การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเท่าที่ควร ผลพวงจากการพัฒนาไปกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดและข้อเรียกร้องทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจอย่างมากและหลาย ๆ ธุรกิจที่เป็น “ธุรกิจแบบฟองสบู่” ที่เติบโตอย่างรวดเร็วโดยขาดพื้นฐานที่เข้มแข็งและได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเมื่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไทยเกิดภาวะการชะลอตัวลงในช่วงหลังปี 2537

¹⁴ ดู: ชวรงค์กิตโต โนดิต ปิ่นเป็คนรินทร์ ความหมายของเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมือง เอกสารสรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ สาธารณะ: สถาบันนโยบายศึกษา สหพันธ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ปี 2533

3.11 จากการที่แนวคิดทางธุรกิจได้ผลักดันให้รัฐมีบทบาทออกไปจากภารกิจดั้งเดิมของระบบเศรษฐกิจเสรีก่อให้เกิดความวิตกกังวลหลายประการโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบทบาทรัฐว่าจะเป็น การผลักดันให้ภาครัฐเข้าไปรับผิดชอบในกิจการที่ไม่ใช่บทบาทหลักของรัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีมากยิ่งขึ้น(ตัวอย่างการร่วมลงทุนของรัฐในบริษัทปุ๋ยแห่งชาติและบริษัทปิโตรเคมี) อันจะทำให้รัฐมีทรัพยากรน้อยลงที่จะไปดูแลกิจการที่สำคัญเช่น การกระจายผลการพัฒนา การลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

3.12 ดังนั้นจึงเป็นที่น่าวิตกกังวลถึงอนาคตของประเทศหากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศยังมุ่งสนองตามข้อเรียกร้องของฝ่ายธุรกิจเอกชน(ซึ่งหมายรวมถึงนักการเมืองซึ่งได้รับการสนับสนุนหรือมาจากฝ่ายธุรกิจเอกชนหรือเป็นที่ปรึกษารัฐบาลด้วย) รัฐบาลควรถอยออกมาแสดงบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจเสรีมากขึ้นโดยเข้าทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลและสนับสนุนส่งเสริมภาคเอกชนให้มีความเข้มแข็งและให้เป็นไปตามกลไกตลาดแทนการเข้าไปแทรกแซง รัฐบาลควรหันมาให้ความสนใจกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความเป็นธรรมในสังคมอันถือเป็นภารกิจหลักของรัฐบาลอย่างจริงจัง

ประเทศไทยกับระบบเศรษฐกิจโลก

3.13 นับแต่ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นเมื่อมีการเร่งรัดพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม โครงสร้างการผลิตของประเทศเริ่มปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าว สินค้าส่งออกที่สำคัญลำดับแรก ๆ เป็นสินค้าจากภาคอุตสาหกรรม อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผูกพันอยู่กับมูลค่าการส่งสินค้าออกสู่ตลาดโลกและเมื่อเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.14 ขณะนี้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะประเทศที่เป็นตลาดใหม่ (emerging market) ของโลกเช่น ประเทศยุโรปตะวันออก อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจโลกจะขยายตัวเท่ากับร้อยละ 4.1 ในปี 2540 เทียบกับร้อยละ 3.8 ในปี 2539 ในขณะที่กลุ่มประเทศเอเชียจะมีอัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 4.3 แต่การแข่งขันทางเศรษฐกิจก็จะสูงขึ้นด้วยเพราะกลุ่มประเทศตะวันตกเริ่มฟื้นตัวทางเศรษฐกิจและมีอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น

3.15 สำหรับประเทศไทยแล้ว สถานการณ์นับแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของไทยเผชิญกับวิกฤตการณ์ปัญหาทางเศรษฐกิจที่รุนแรงเริ่มจากปัญหาการส่งออกที่ลดลงอย่างมาก ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการเสถียรภาพของสถาบันการเงิน แต่ปรากฏว่า การตอบสนองจากภาครัฐต่อปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้าตามหลังปัญหาซึ่งทำให้อัตติผู้นำรัฐบาล (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ถึงกับระบุว่า อุปสรรคสำคัญของการแก้ไขปัญหาคือประการหนึ่งคือระบบ

ราชการยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบราชการยังคงบริหารงานแบบเดิมที่ยึดกฎ ระเบียบเป็นหลัก และทำให้ความสามารถในการแข่งขันของไทยกับต่างประเทศลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

3.16 ความสามารถในการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจในการปรับบทบาทรัฐและปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนามากขึ้นดังจะเห็นได้จากการริเริ่มในหลาย ๆ เรื่องเช่น การให้มีการปรับลดบทบาทรัฐซึ่งเริ่มมีการกล่าวไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และต่อมาในฉบับที่ 8 รวมทั้งมีการดำเนินการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการต่อไป

3.17 โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ภาครัฐมีบทบาทนำในการจัดระเบียบสังคมมาเป็นเวลานาน โดยมีเหตุผลสำคัญจากความมั่นคงมาสู่การพัฒนาอสังกตไกระบบราชการซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งกว่าสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และแม้ว่า ระบบราชการไทยจะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้ามาจนถึงขณะนี้ก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษมานี้ทำให้ระบบราชการกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเพราะไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ได้เนื่องจากความใหญ่โตและความแข็งตัวของโครงสร้าง รวมทั้งการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อสภาพเดิม (status quo) แต่ขณะนี้ประเทศชาติกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์รอบด้านโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจซึ่งต้องการขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงอันจะเป็นแรงกดดันให้มีการปรับปรุงระบบราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



บทที่ 4

ระบบราชการไทย : โครงสร้างองค์การและวิวัฒนาการแห่งปัญหา

การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ห้า : ประสบการณ์ที่ต้องเรียนรู้

4.1 ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการมายาวนานในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยสามารถย้อนไปกว่า 700 ปีในสมัยกรุงสุโขทัย แต่หากจะกล่าวถึงระบบราชการสมัยใหม่แล้ว ถือกันว่าเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ห้าเมื่อได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่เป็นผลสำเร็จและนับเป็นครั้งแรกแต่นั้นมาจนถึงขณะนี้ (ปี 2540) ความสำเร็จที่เกิดขึ้น เมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้วนั้นนับเป็นประสบการณ์ที่มีค่ายิ่งสำหรับผู้ที่จะทำการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ และในอนาคตควรต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ

เป้าหมายของการปฏิรูป

4.2 การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้าเป็นทั้งการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือ เพื่อดึงพระราชอำนาจกลับสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ และเพื่อให้มีกลไกการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเป็นปึกแผ่น เสริมสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ และสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ในสภาวะการณ์ที่มีการคุกคามต่อเอกราชของประเทศโดยลัทธิล่าอาณานิคม

การปฏิรูปการเมือง: เจียนไทยสำคัญเบื้องต้นของการปฏิรูประบบราชการ

4.3 ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ รัชกาลที่ห้าได้ทรงเริ่มจากการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางคือพระองค์ก่อนเนื่องจากในระยะเริ่มแรกของการครองราชย์อำนาจไปอยู่ที่ผู้สำเร็จราชการ(สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์) และเหล่าเสนาบดี ดังนั้นภายหลังจากที่ทรงขึ้นครองราชย์ในปี 2416 เพียง 5 เดือนก็ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน (Council of State) ขึ้นเพื่อ "...ช่วยคิดราชการแผ่นดินซึ่งจะมีคุณ

ประโยชน์ทูลบำรุงพระนครทั่วพระราชอาณาเขต ให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข...”¹⁵ และหลังจากนั้นอีก 3 เดือนก็ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) เพื่อทางใต้ตามการงานปรึกษาเรื่องราวบางอย่างที่ทรงดำริขึ้นหรืออาจจะมอบหมายการงานบางอย่างให้สภานี้ปฏิบัติเช่นราชการที่ต้องมีการสืบสวนหาความจริง ชำระคดีที่มีผู้มาทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา¹⁶ ทั้งนี้เหตุผลสำคัญของการตั้งสภาทั้งสองนี้ก็เพื่อลดอำนาจขุนนางชั้นสูง สภาทั้งสองมีส่วนสำคัญที่ช่วยดึงพระราชอำนาจกลับคืนมาได้เช่น การปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การตรากฎหมาย การปฏิรูปสังคม

การปฏิรูประบบราชการ

4.4 ผลจากการปฏิรูปทางการเมืองทำให้รัชกาลที่ห้ามีพระราชอำนาจทางการเมืองมั่นคง เป็นศูนย์รวมของอำนาจในการปกครองประเทศ สิ่งที่พระองค์ได้ทรงปฏิรูปทางการเมืองและมีผลต่อการปฏิรูปการบริหารก็คือ การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีซึ่งได้มีการดำเนินการก่อนเป็นลำดับแรกเนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ผู้มีอำนาจรัฐมีรายได้มากขึ้นและสามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารราชการด้านอื่นต่อไปโดยการออกพระราชบัญญัติสำคัญสองฉบับคือ พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ มีการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ทำหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการรวบรวมพระราชทรัพย์ทั้งหลายเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันการฉ้อราษฎร์เงินภาษีของเจ้าภาษีในกรมต่าง ๆ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการพระคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เงินของรัฐรั่วไหลและเป็นการย่ำให้กรมต่าง ๆ เลิกทำหน้าที่เก็บภาษีโดยให้เป็นหน้าที่ของหอรัษฎากรพิพัฒน์เพียงหน่วยเดียว

4.5 นอกจากการเริ่มด้วยการปฏิรูปทางการเงินการคลังแล้ว รัชกาลที่ห้ายังได้ทรงเสด็จพระราชดำเนินเยือนต่างประเทศเพื่อนำประสบการณ์ที่ได้ทรงทอดพระเนตรมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารของประเทศและได้ทรงพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้พร้อมที่จะรองรับการปฏิรูปที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วยการส่งเจ้านายเชื้อพระวงศ์ไปศึกษาต่อและดูงานในต่างประเทศเพื่อนำความรู้ประสบการณ์จากประเทศดังกล่าวมาพัฒนาสยามประเทศต่อไปและยังได้ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกอบรมบุคคลที่จะเข้ารับราชการคือ โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นในกรมมหาดเล็กเพื่อให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงานราชการ

¹⁵ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างถึงใน การศึกษาชั้นต้น ประวัติศาสตร์การปกครองไทย ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน (เอกสารในนิพนธ์ฉบับนี้) กันยายน 2524. หน้า 110

¹⁶ เพิ่งอ้าง. หน้า 114

4.6 หลังจากนั้นจึงได้ทรงจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่เมื่อทรงพิจารณาเห็นว่าที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายของรัชกาลที่ห้าว่า¹⁷

“...จึงเห็นว่า การปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่เป็นวิธีปกครองที่จะทำให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาจนถึงปัจจุบันนี้บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้นก็ยังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที”

4.7 ทั้งนี้ได้มีการทบทวนภารกิจและโครงสร้างของรัฐใหม่จากเดิมที่มีแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็น 4 ด้านภายใต้ “ระบบจตุสดมภ์” คือ เวียง วัง คลัง นาและมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นกิจการฝ่ายทหารและกิจการฝ่ายพลเรือนโดยมีสมุหพระกลาโหมและสมุหนายกซึ่งมียศเป็นอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบตามพื้นที่โดยแบ่งหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็น 2 ภาคคือ หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชา มาในสมัยรัชกาลที่ห้าได้ทรงเปลี่ยนแปลงมาเป็นการจัดแบ่งตามหน้าที่โดยแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็นสิบสองส่วนและจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ให้สอดคล้องกันตามแบบตะวันตกในรูปกระทรวงและขยายพระราชอำนาจออกไปทั่วพระราชอาณาจักรโดยอาศัยระบบเทศาภิบาลและการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น

4.8 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางใหม่โดยจัดสรรงานแต่ละแขนงให้อยู่ในหน่วยเดียวกันเพื่อจัดปัญหาการก้าวก้าวในการปฏิบัติงานและเพิ่มหน่วยงานใหม่อีก 6 หน่วยงานจากเดิมที่มีอยู่ 6 หน่วยงาน ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายตอนหนึ่งว่า

“...เพราะฉะนั้นจึงได้คิดตรวจดูตำแหน่งราชการซึ่งมีอยู่ในบัดนี้ เห็นได้ว่าการเกินกว่าเสนาบดีหกตำแหน่ง ซึ่งได้นับได้แต่เดิม ถ้านับลงอย่างเท่าการก็จะไม่สะดวกไปได้ จำต้องเพิ่มเติมตำแหน่งเสนาบดีลงใหม่ ให้พอสมควรแก่ตำแหน่งราชการในเวลานี้ เมื่อจะคิดแบ่งส่วนราชการเป็นส่วน ๆ ก็เห็นสมควรจะนับออกในเวลานี้ให้เป็นสิบสองส่วน คือ

กรมมหาดไทย	บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช
กรมพระกลาโหม	บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายูประเทศราช
กรมท่า	เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดียวนับว่าหัวเมือง
กรมวัง	ว่าการในพระราชวังแลกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระมหากษัตริย์
กรมเมือง	ว่าการไปลิศ และการบัญชาคน คือกรมสุรัสวดี และรักษาคนไทย

¹⁷ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน

กรมนา ว่าการเพราะปลูกและการค้าขาย การป่าไม้ และการบ่อแร่

กรมทั้งหกนี้ตั้งตามตำแหน่งเดิมเป็นแต่เปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง ต้องตั้งเสนาบดีขึ้นใหม่อีก
หกกรมคือ

กรมพระคลังมหาสมบัติ	ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
กรมยุติธรรม	บังคับศาลที่จะชำระความกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน
กรมยุทธนาธิการ	เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรม ทหารบก ทหารเรือซึ่งจะมีผู้บัญชาการ ทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
กรมธรรมการ	เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องใน พระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จและเป็นผู้บังคับ การโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
กรมโยธาธิการ	เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ซุด คลองและการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะมีสืบไปในภาคหน้า
กรมมรุธาธิการ	เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราช กำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

4.9 หลังจากที่ได้ทรงตั้งกรมทั้ง 12 กรมเป็นเวลา 4 ปี ก็ได้ทรงพบข้อบกพร่องหลายประการ เช่น ส่วนราชการบางส่วนยังเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารได้ทรงดำริว่า กรมทั้ง 12 กรมเป็นกรมใหญ่และยังมีส่วนราชการที่สำคัญ ๆ ขึ้นอยู่กับกรมทำให้เกิดความยากลำบากในการบังคับบัญชาจึงได้ทรงแก้ไขให้กรมทั้ง 12 กรมมีฐานะเป็นกระทรวงในปี 2435 เพื่อให้การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงเป็นสัดส่วนชัดเจนและมีความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาภายหลังก็ยังปรากฏว่า ยังมีงานบางอย่างซ้ำซ้อนกันอยู่จึงได้ทรงปรับปรุงกระทรวงบางกระทรวงใหม่เช่น ลดฐานะกระทรวงยุทธนาธิการเป็นกรม (ปี พ.ศ. 2435) และแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยใหม่ให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองทั่วราชอาณาจักรเว้นในเขตกรุงเทพมหานครฯ ที่ยังอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล

4.10 ในคำนำของพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอธิบายว่า

“การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิมเป็นดังกระทรวง 12 กระทรวงนี้ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงซึ่งเรียกได้อย่างถูกต้องตามธรรมดาว่า “พลิกแผ่นดิน” ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า “Revolution” ไม่ใช่ “Evolution”¹⁷

4.11 หลังจากนั้นอีกสามปีคือ ในปี พ.ศ.2437 ได้ทรงวางระบบเทศบาลซึ่งพระยาราชเสนา (สรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา) อดีตปลัดทูลฉลองกระทรวงมหาดไทยได้อธิบายว่า¹⁸

“...การเทศบาลคือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วยบริหารราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเป็นที่ไว้วางใจของรัฐบาลของพระองค์รับแบ่งภาระของรัฐบาลกลางซึ่งประจำแต่เฉพาะในราชธานีนั้นออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคอันเป็นที่ใกล้ชิดติดตามอาณาประชาราษฎร์เพื่อให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุขและความเจริญทั่วถึงกัน โดยมีระเบียบแบบแผนอันเป็นคุณประโยชน์แก่พระราชอาณาจักรด้วย ฯลฯ จึงได้แบ่งส่วนการปกครองแคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัดจัดเป็นแผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานีอันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบ เรียบร้อย รวดเร็วและโดยเฉพาะอย่างยิ่งระงับทุกข์บำรุงสุขด้วยความเที่ยงธรรมแก่ประชาชน”

4.12 ระบบเทศบาลดังกล่าวก็คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั่นเอง ระบบเทศบาลนับเป็นกลไกสำคัญในการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางหรือนัยหนึ่งเป็นการแผ่ขยายอำนาจของส่วนกลางไปทั่วอาณาจักรสยามทดแทน “ระบบกินเมือง” ที่มีมาแต่โบราณทั้งนี้ให้รวมการบังคับบัญชาไว้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาซึ่งต่อมาได้ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีอำนาจและภารกิจที่กว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมของรัฐหลายกิจกรรม ซึ่งไปคาบเกี่ยวกับกระทรวงกรมอื่นที่มีอยู่หรือจัดตั้งมา ทีหลัง

4.13 นอกจากนี้ผลงานชิ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งคือ ได้ทรงจัดวางระบบการปกครองในระดับรากฐานของสังคมไทยคือ ตำบล หมู่บ้าน ด้วยการให้ราษฎรเลือกบุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือมาเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเลือกผู้ปกครองตำบลหรือกำนัน การปกครองท้องถิ่นจึงนับเป็นวิธีการอันชาญฉลาดที่ทำให้รัฐสามารถใช้อำนาจลงถึงระดับล่างสุดได้อย่างทั่วถึงสอดคล้องกับระบบเทศบาลดังสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงชี้แจงว่า¹⁹

¹⁷ เกษม ศิริสัมพันธ์และปิยนันท์ สนิทวงศ์ “แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2516), หน้า 124

¹⁸ พระยาราชเสนา (สรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา) “การปกครองระบอบเทศบาล” อ้างถึงใน ภูมิชนะ บุญศิลป์และสมชาย อึ้งสกุล (บรรณาธิการ) มหกรรมสถาบันพระมหากษัตริย์กับประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 6

“...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยมเอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรณาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบล และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไปตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดินซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรมดังหน้าที่ที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้”

4.14 การจัดการปกครองท้องถิ่นยังคงมีมาถึงทุกวันนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพการณ์มาโดยตลอดนับว่าเป็นกฎหมายจัดระเบียบการปกครองที่มีความต่อเนื่องยาวนานที่สุดและนับเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเท่ากับกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพราะมิได้รวมเอาการจัดการปกครองท้องที่ไว้ในกฎหมายนี้ด้วย

4.15 เป็นที่น่าสังเกตว่า ระบบเทศบาลและระบบการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นระบบแผนการปกครองที่อังกฤษกำลังใช้อยู่ในประเทศพม่าและมลายูซึ่งเป็นประเทศอาณานิคมอังกฤษอยู่ในขณะนั้นและเป็นระบบที่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยขยายอำนาจของส่วนกลางไปครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศได้อย่างดีและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์เดินทางไปศึกษาดูงานในประเทศทั้งสองผสมผสานกับข้อเท็จจริงที่ทรงได้จากการเสด็จประพาสหัวเมืองทำให้ทรงทราบถึงข้อมูลในพื้นที่เป็นอย่างดีและได้ทดลองรูปแบบการปกครองตำบลหมู่บ้านใหม่ที่บางปะอินก่อนเป็นครั้งแรกในปี 2439 โดยให้ประชาชนได้เลือกผู้ใหญ่บ้านมาเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านและให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนันจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี ดังนั้นในปีต่อมาจึงได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ทั่วราชอาณาจักรและต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แทนกฎหมายเดิม การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการปฏิรูประบบราชการที่กระทำด้วยความรอบคอบ มีการเรียนรู้จากประสบการณ์ในต่างประเทศและนำมาประยุกต์ใช้กับสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม

4.16 กล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ห้าแสดงถึงพระปรีชาสามารถที่ทรงมีการวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่องโดยเริ่มจากการปฏิรูปการเมืองให้พระองค์มีพระราชอำนาจกลับคืนมาจากผู้สำเร็จราชการและเหล่าเสนาบดีและมีความมั่นคง หลังจากนั้นจึงได้ปฏิรูปการบริหารให้ทันสมัยที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางเพื่อรับมือกับการคุกคามต่อความมั่นคงของชาติจากลัทธิล่าอาณานิคม

¹¹ พระราชกิจจานุเบกษา (บรรณานุกรม) - “ตำนานตราพระราชลัญจกรของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงข้าหลวงเทศาภิบาลเรื่องการจัดการปกครองท้องที่ เมื่อวันที่ 21 กันยายน ร.ศ.115” ดำเนินการปกครองเล่ม 1 อ้างถึงใน ประวิทย์ ณ นคร “วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย” เอกสารชุดวิชาการบริหารราชการไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 85

4.17 ยุทธศาสตร์ลำดับแรก ๆ ที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารของรัชกาลที่ห้าประสบความสำเร็จคือ การปฏิรูปการเงินการคลังของประเทศเพราะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว รากฐานทางการบริหารที่ได้ทรงวางไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่นได้เป็นโครงสร้างหลักของระบบราชการไทยสืบต่อมาจนถึงขณะนี้เป็นเวลา กว่าหนึ่งร้อยปีแล้วแม้จะมีการปรับเปลี่ยนบางแต่ก็ยังคงอยู่ในโครงสร้างใหญ่ อันแสดงถึงความมี วิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของพระองค์ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญให้การปฏิรูปประสบความสำเร็จและนับแต่ สมัยรัชกาลที่ห้า รัฐได้เข้ามามีภาระหน้าที่หลักในการจัดระเบียบสังคมโดยเหตุผลด้านความมั่น คงเป็นสำคัญ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ห้าภายใต้แนวนโยบาย การรวมอำนาจสู่ศูนย์และแผ่ขยายพระราชอำนาจไปทั่วสยามเพื่อให้กลไกระบบราชการตอบสนอง ต่อเป้าหมายของผู้มีอำนาจในการสร้างความเป็นปึกแผ่นและมั่งรึกษาเอกราช นับเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้นแต่ได้ส่งผลกระทบต่อมาภายหลังเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป แต่ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการให้สอดคล้องดังเช่นที่รัชกาลที่ห้าได้ทรงดำเนินการ

ระบบอำมาตยาธิปไตยในระบอบการปกครองใหม่

4.18 วันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของระบบการเมืองไทยเมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย และนับแต่นั้น มาอีกเกือบสี่ทศวรรษที่ระบบการเมืองไทยมีลักษณะเด่นคือ ข้าราชการประจำมีบทบาททางการเมืองมากจนกล่าวได้ว่า ข้าราชการประจำมีถึงสามบทบาทคือ บทบาทแรกเป็นนักการเมืองผู้ กำหนดนโยบายด้วยการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บทบาทที่สองเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในฐานะ วุฒิสมาชิกและบทบาทที่สามเป็นผู้นำนโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ ริกซ์ (Riggs) เรียกกระบวน การเมืองที่ข้าราชการประจำมีอำนาจทางการเมืองว่า “อำมาตยาธิปไตย”(Bureaucratic Polity)²⁰

4.19 การที่ข้าราชการประจำมีบทบาทมากดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบติดตามมาหลายประการ คือ

- 1) การนำไปสู่การมีบทบาทนำของรัฐในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมและการ เมืองนานนับสิบปีโดยมีการวางแผนจากส่วนกลาง ก รออกกฎระเบียบเพื่อควบคุม ตรวจสอบ และกำกับการจัดการด้านสังคมของภาคเอกชน ภาคประชาชน
- 2) การขยายอำนาจจักรของระบบราชการไปตามบทบาทของรัฐที่ขยายครอบคลุม กิจกรรมของสังคมเกือบทุกด้านทั้งในรูปของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ

²⁰ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View" in Joseph Lapalombara (ed), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963, pp.120-169)

3) ทำให้ระบบราชการมีความเป็นอิสระมาก ปลอดจากการควบคุม และการตรวจสอบจากภายนอกจนทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของพฤติกรรมข้าราชการส่วนหนึ่งที่มุ่งผลประโยชน์ของตน (self-serving) มากกว่าประโยชน์ของประชาชน เช่น การมุ่งขยายหน่วยงาน และตำแหน่งที่สูงขึ้น

4) ทำให้มีการสร้างภูมิคุ้มกันการแทรกแซงหรือการควบคุมจากฝ่ายการเมืองในระยะต่อมาโดยวิธีการหลายวิธีเช่น

(1) การออกกฎระเบียบที่ให้อำนาจการตัดสินใจมาอยู่ที่ข้าราชการประจำ

(2) การสร้างภาพลักษณ์นักการเมืองจากการเลือกตั้งว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้ประสบการณ์ในการบริหารราชการและมุ่งประโยชน์ตนเองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

(3) การสร้างความหวั่นเกรงว่าจะไม่ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าที่จะดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการและสร้างความหวาดกลัวการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงจากข้าราชการทหารทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าเข้าไปก้าวก่ายการแต่งตั้งข้าราชการทหารและการจัดงบประมาณของกองทัพ

4.20 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ระบบบริหารราชการแผ่นดินก็มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปด้วยเนื่องจากคณะกรรมการราษฎรเห็นว่า ไม่เหมาะสมดังปรากฏในนโยบายรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาว่า²¹

“...คณะกรรมการราษฎรเห็นว่ารูปราชการทุกกระทรวงทบวงกรม ที่เป็นอยู่ยังมีการก้าวก่ายไม่สมแก่กาลละ จึงได้คิดจัดวางโครงการเสียใหม่ คณะกรรมการราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณา อนุกรรมการได้ทำไปแล้วเกือบเสร็จในบัดนี้รัฐบาลก็จะได้นำดำเนินการต่อไป เมื่อวางรูปสำเร็จลงอย่างใดก็จะได้ทำเป็นรูปพระราชบัญญัติเสนอให้สภาพิจารณาอีกครั้ง”

4.21 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่นานได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2475 ใช้บังคับชั่วคราวหนึ่งจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือนและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่คือ

- **ส่วนกลาง** จัดเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
- **ส่วนภูมิภาค** มีจังหวัดและอำเภอ ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลไป จังหวัดขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด
- **ส่วนท้องถิ่น** จัดเป็นรูปเทศบาลคือ เทศบาล เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

²¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐบาล รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและราชชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-41 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการรัฐบาล ม.ป.พ.), หน้า 4

4.22 เป็นที่น่าสังเกตว่า การปรับแก้ไขพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนน่าจะเป็นไปตามแนวคิดของหลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะราษฎรให้เป็นผู้จัดระเบียบอำนาจรัฐใหม่โดยได้ยกเลิกมณฑลและตำแหน่งเทศาภิบาลซึ่งจัดตามแบบอังกฤษเมื่อปกครองอาณานิคมในพม่าและมลายูเปลี่ยนเป็นจังหวัดอำเภอแทน ซึ่งน่าจะเป็นการจัดรูปแบบตามอย่างประเทศฝรั่งเศสที่เน้นการให้จังหวัดอำเภอเป็นตัวแทนของส่วนกลางในการดำเนินกิจการของรัฐตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) โดยมีการส่งข้าราชการของกระทรวง กรม ต่าง ๆ ไปประจำการเพื่อทำหน้าที่ของกระทรวง กรม นั้น ๆ และมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าจังหวัดและอำเภอตามลำดับและยังเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดอีกด้วย

4.23 ในส่วนของการจัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนกลางมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง และกรม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้มีกระทรวง 7 กระทรวง 42 กรม และยังมีสภาและกรมอิสระขึ้นตรงคณะรัฐมนตรีอีก (ดูตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1

การจัดกระทรวง กรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476

กระทรวง	กรม
กระทรวงกลาโหม มหาดไทย (10 กรม)	1. กรมเลขาธิการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมมหาดไทย 4. กรมสาธารณสุข 5. กรมตำรวจ 6. กรมอัยการ 7. กรมนคราทร 8. กรมราชทัณฑ์ 9. สภาการแพทย์
เศรษฐกิจการ (12 กรม)	1. สภาการสาธารณสุข 2. กรมเลขาธิการรัฐมนตรี 3. กรมปลัด 4. กรมเกษตร 5. กรมประมง 6. กรมป่าไม้

กระทรวง	กรม
	7. กรมที่ดินและโลหกิจ 8. กรมชลประทาน 9. กรมพาณิชย์ 10. กรมสหกรณ์ 11. กรมรถไฟ 12. กรมไปรษณีย์โทรเลข 13. กรมเจ้าท่า 14. กรมวิทยาศาสตร์
กระทรวงยุติธรรม (2 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. คณะกรรมการตุลาการ 4. ศาลยุติธรรม
กระทรวงพระคลัง (8 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมบัญชีกลาง 4. กรมพระคลัง 5. กรมสรรพากร 6. กรมสรรพสามิตและฝิ่น 7. กรมพัสดุแห่งชาติ
กระทรวงธรรมการ (6 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมศึกษาธิการ 4. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5. กรมธรรมการ 6. กรมศิลปากร
กระทรวงการต่างประเทศ (3 กรม)	1. กรมเลขานุการรัฐมนตรี 2. กรมปลัด 3. กรมการเมือง

กระทรวง	กรม
หน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (7 แห่ง)	1. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2. กรมร่างกฎหมาย 3. กรมตรวจเงินแผ่นดิน 4. กรมการข้าราชการพลเรือน 5. กองโฆษณาการ 6. สภาเศรษฐกิจ 7. ราชบัณฑิตยสถาน

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 128-130

4.24 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการขยายกิจกรรมของรัฐออกไปจากเดิมภายในกระทรวงมหาดไทยที่เน้นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและกิจกรรมด้านเศรษฐกิจโดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติด้านต่าง ๆ และโครงสร้างพื้นฐานไว้อยู่ในกระทรวงเศรษฐกิจซึ่งเป็นแนวทางที่ควรพิจารณาเพราะทำให้เกิดการประสานงานกันได้มากขึ้น

4.25 การจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการส่วนกลางได้มีการปรับปรุงอีกหลายครั้งโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม²² เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและภารกิจของรัฐที่ข้าราชการมีบทบาททางการเมืองการบริหารมากภายใต้ระบบอำมาตยาธิปไตย

การพัฒนาประเทศ : การขยายบทบาทรัฐและระบบราชการไทย

4.26 ในทศวรรษ 2500 กระแสการเร่งรัดพัฒนาประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาได้มีเพิ่มขึ้นภายใต้อิทธิพลของธนาคารโลกที่ให้การสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยจะต้องมีการวางแผนจากส่วนกลางซึ่งนำทิศทางการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ตกอยู่ในกระแสดังกล่าว ในปี 2499 รัฐบาลได้ขอให้ธนาคารโลกส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจสภาพทางเศรษฐกิจและให้คำช่วยเหลือแนะนำในวางแผนการพัฒนาประเทศ

4.27 ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 2501 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินการเร่งรัดพัฒนาประเทศตามแนวทางที่ผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกได้เสนอแนะโดยเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในปี 2502 ทำหน้า

²² ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531)

ที่วางแผนและกำกับการพัฒนาประเทศ ปี 2504 เป็นปีที่เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1

4.28 นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา รัฐได้อาศัย “การพัฒนา” เป็นเหตุผลสำคัญ ควบคู่กัน “ความมั่นคง” ทำให้รัฐมีบทบาทในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก และต่อมาก็ขยายไปในด้านสังคมด้วยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) นับแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ภารกิจของรัฐได้มีการแจกแจงและขยายออกไปจากเดิมมากและการพัฒนาได้ กลายเป็นสาเหตุสำคัญทำให้หน่วยงานส่วนกลางระดับปฏิบัติขยายขอบเขตกิจกรรมออกไปอย่าง มากมายเพื่อรับรองภารกิจการพัฒนาอันเป็นภารกิจใหม่ที่สำคัญควบคู่กับภารกิจการป้องกัน ประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นภารกิจดั้งเดิม ดังปรากฏว่า มีการตั้งหน่วยงาน เพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะระดับกรม กอง

4.29 ในช่วงปี 2512-2522 หรือเป็นระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2510-2524) ปรากฏว่า ระบบราชการไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างมหาศาล ในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดย ส่วนรวม²³

4.30 ที่สำคัญก็คือ ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีความพยายามในการสร้างความ เข้มแข็งให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นศูนย์รวมอำนาจบริหาร มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีดังเช่นระบบประธานาธิบดีที่มีหน่วยงานงบประมาณในสังกัดเป็นการเน้น “ฝ่ายบริหารที่ เข้มแข็ง” (strong executive) นอกจากนี้ยังจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำกับการพัฒนาประเทศ และมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่นายกรัฐมนตรี เป็นประธานและสำนักงาน ก.พ. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เท่ากับว่านายกรัฐมนตรีได้รวม อำนาจในการบริหารทรัพยากรด้านแผน เงินและคนไว้ที่ตนเอง

4.31 ความพยายามดังกล่าวทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นแหล่งอำนาจอีกแหล่งหนึ่งนอกเหนือไป จากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกัน (collective responsibility) ฐานะ อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงแตกต่างหากจากคณะรัฐมนตรีโดยเป็นที่รวมของงานนโยบายและ งานบริหารที่สำคัญไว้อีกองค์กรหนึ่ง²⁴

4.32 ในช่วงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้าราชการนักวิชาการ (Technocrats) มีบทบาทใน การบริหารพัฒนามากโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ในสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติก็มีข้าราชการ ที่มีการศึกษาสูงสำเร็จการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์จากต่างประเทศเข้าไปทำงานวางแผนพัฒนา

²³ ดูรายละเอียดใน วรเชษฐ์ จันทระ การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิพีดีพี เอเบรท, 2523)

²⁴ ดู ฝ่ายเลขานุการ ป.ร.บ. ร่างรายงานเบื้องต้น เรื่องการปรับปรุงองค์กรช่วยอำนาจการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสำนัก นายกรัฐมนตรี เอกสารเสนอต่อคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร 14 กุมภาพันธ์ 2534

เศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก บทบาทของข้าราชการนักวิชาการจึงมีสูงในระดับนโยบาย การพัฒนาประเทศจนกระทั่งค่อย ๆ ลดลงหลังรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในปี พ.ศ.2534 แทนที่ด้วยนักบริหารจากภาคธุรกิจ

โครงสร้างระบบราชการไทย

4.33 โครงสร้างระบบราชการไทยปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

4.34 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดโครงสร้างการบริหารราชการดังนี้

● **ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย**

1. **สำนักนายกรัฐมนตรี** (ฐานะเทียบเท่ากระทรวง) เป็นเสมือนศูนย์บัญชาการในการบริหารประเทศโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบัน (ปี 2540) มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสังกัดจำนวน 20 ส่วนราชการคือ

- 1.1 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 1.2 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 1.3 สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- 1.4 สำนักงบประมาณ
- 1.5 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- 1.6 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 1.7 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 1.8 สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก
- 1.9 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
- 1.10 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 1.11 สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 1.12 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- 1.13 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- 1.14 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 1.15 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 1.16 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

- 1.17 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ
- 1.18 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- 1.19 กรมประชาสัมพันธ์
- 1.20 กรมวิเทศสหการ

2. **กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง** เป็นการจัดโดยยึดกลุ่มงานหรือกลุ่มกิจกรรมของรัฐเป็นหลักซึ่งสามารถผันแปรไปตามกิจกรรมของรัฐที่อาจมีการจำแนกแจกแจงมากขึ้น หรือมีการจัดรวมกลุ่มใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้ ขณะนี้มีกระทรวงและทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 15 กระทรวงคือ

- 2.1 สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2.2 กระทรวงกลาโหม
- 2.3 กระทรวงการคลัง
- 2.4 กระทรวงการต่างประเทศ
- 2.5 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 2.6 กระทรวงคมนาคม
- 2.7 กระทรวงพาณิชย์
- 2.8 กระทรวงมหาดไทย
- 2.9 กระทรวงยุติธรรม
- 2.10 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 2.11 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- 2.12 กระทรวงศึกษาธิการ
- 2.13 กระทรวงสาธารณสุข
- 2.14 กระทรวงอุตสาหกรรม
- 2.15 ทบวงมหาวิทยาลัย

การจัดโครงสร้างส่วนราชการภายในกระทรวงจะมีรูปแบบเดียวกันคือ

- 1. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- 2. สำนักงานปลัดกระทรวง(มีฐานะเป็นกรม)
- 3. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเป็นกรม

3. **ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง** ขณะนี้ยังไม่มีซึ่งหลักในการพิจารณาจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หรือทบวงสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 25 ว่า

“ราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็น กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้”

ในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงที่มีทบวงอยู่ในสังกัดและปริมาณและคุณภาพของราชการในทบวงยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวง สามารถให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยได้

4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแยกออก ได้เป็น 2 ประเภทคือ กรมที่เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ในปี 2538 มีจำนวน 125 กรม และกรมที่เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงหรือเรียกว่า “หน่วยงานอิสระ” ได้แก่ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานอัยการสูงสุด การจัดส่วนราชการภายในกรมมีการกำหนดรูปแบบไว้ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

ทั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการแบ่งส่วนราชการอื่นนอกจากข้อ 1 และข้อ 2 ได้กรณีจำเป็น ซึ่งในขณะนี้มีการจัดตั้งส่วนราชการในกรมที่มีฐานะสูงกว่ากองขึ้นเรียกว่า “สำนัก” การจัดตั้งหรือยุบเลิกสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ^{*}

● **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ประกอบด้วย

1. จังหวัด
2. อำเภอ

ทั้งนี้ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ถือเป็นส่วนราชการ อำเภออาจแบ่งเป็นกิ่งอำเภอได้เมื่อมีความจำเป็นทางการปกครอง นอกจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคแล้วยังมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในส่วนภูมิภาค เช่น สำนักงานภาค สำนักงานเขต ศูนย์ สถาบันวิจัย สถานีทดลอง วิทยาลัย

● **ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น** เป็นหน่วยการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล

^{*} ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 230 บัญญัติว่า “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นหรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

4. องค์การบริหารส่วนตำบล

5. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษได้แก่

- ◆ กรุงเทพมหานคร
- ◆ เมืองพัทยา

วัฒนธรรมแห่งปัญหาระบบราชการไทย

4.35 การจัดโครงสร้างระบบราชการดังกล่าวแม้จะมีการปรับเปลี่ยนในช่วงเวลาทศวรรษปี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่มีการตั้งคณะ ที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้คำแนะนำ ในการปรับปรุงระบบ ราชการ²⁵ ซึ่งในรัฐบาลต่อ ๆ มาได้ตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการปรับปรุงระบบราชการ แต่ผลงานของคณะกรรมการฯ ในแต่ละรัฐบาลก็เป็นเพียง การปรับปรุงเพิ่มเติมเฉพาะส่วน ไม่อาจเรียกได้ว่าการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบที่คำนึงถึง สภาพแวดล้อมที่ประเทศกำลังเผชิญหรือคาดการณ์ว่าจะเผชิญในอนาคตแต่ประการใด ในบาง ครั้งกลายเป็นการขยายระบบราชการให้ใหญ่ขึ้นเช่น การอนุมัติให้มีการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ การขยายหน่วยงานเดิม

4.36 จากการศึกษาในประเด็นการจัดโครงสร้างระบบราชการไทยพบว่า ในช่วงกว่ายี่สิบปีมานี้ มีการศึกษาอยู่จำนวนไม่น้อยและได้ข้อสรุปในประเด็นปัญหาร่วมกันเป็นส่วนมากแม้ว่าเวลาจะ ล่วงเลยมาเป็นสิบปีก็ตาม²⁶ เป็นที่สังเกตได้ว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบราชการหลาย ปัญหาได้รับการแก้ไขให้บรรเทาเบาบางไป แต่บางปัญหายังมีความ รุนแรงหรือสลับซับซ้อนมาก เสมือนเป็นวัฏวนโดยปัญหาหลักดังกล่าวได้แก่

ปัญหาที่ 1 ระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพ นับแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีระบบคณะรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและได้มีการปรับปรุง มาโดยตลอดแต่มาในปัจจุบันนี้จะเห็นชัดมากขึ้นว่า ระบบคณะรัฐมนตรีที่เป็นอยู่ยังไม่มีประสิทธิ ภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการได้แก่

1) **คณะรัฐมนตรีมีขนาดที่ใหญ่** คณะรัฐมนตรีนับเป็นองค์การทางการเมืองที่มีความ สำคัญในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศและกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามนโยบาย

²⁵ ดูรายละเอียดใน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525)

²⁶ เช่น งานศึกษาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย (ปี 2523) ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชกาลดีและคณะ การปรับปรุงระบบราชการด้านการจัดองค์การ (ปี 2529) ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ปี 2531) ดร. วรเดช จันทระ การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (ปี 2534) รุ่ง แก้วแดง วิจัยเชิงนิเวศในระบบราชการไทย (ปี 2537) ศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา เวสสวัชร ราชงานวิจัย การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (ปี 2539)

อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล แต่การที่จำนวนคณะรัฐมนตรีที่ได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากจำนวนไม่เกิน 15 คนในปี 2475 เป็น 49 คนในปี 2540 (ตารางที่ 10) ทำให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีได้เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารอันเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำมากกว่าการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล การแปรเปลี่ยนจากหลักการประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายบริหารประเทศมาเป็นการทำหน้าที่บริหารงานประจำร่วมกับข้าราชการประจำทำให้เกิดการก้าวถอยซ้ำซ้อนกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำและการรวมศูนย์อำนาจการบริหารงานไปสู่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำให้มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาจำนวนมากและหลาย ๆ เรื่องเป็นงานประจำมิใช่งานนโยบายเช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ลดจำนวนคณะรัฐมนตรีลงเหลือเพียง 34 คน

ตารางที่ 4.10
จำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

รัฐธรรมนูญ	องค์ประกอบคณะรัฐมนตรี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475	ไม่เกิน 15
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	ไม่เกิน 19
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	ไม่เกิน 26
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	ไม่เกิน 26
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	ไม่เกิน 29
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	ไม่มากกว่า 31
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	31
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	45
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	49
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	36

2) การมีศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่หลากหลาย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจอการบริหารประเทศมิได้ถ่ายโอนจากพระมหากษัตริย์มารวมศูนย์ที่คณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียว แต่ยังแตกตัวออกไปยังตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและระบบราชการอีกด้วยอันทำ

ให้การตัดสินใจในการบริหารประเทศขาดเอกภาพ และมีการทับกันระหว่างหน้าที่ในเชิงนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ²⁷ สภาพการณ์นี้มีความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารนับแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนถึงจอมพลถนอม กิตติขจรซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากจนเกิดการสั่งสมของอำนาจมากขึ้นและไม่ได้รับความสนใจที่จะแก้ไขจนทุกวันนี้ ในขณะที่ข้าราชการประจำก็มีอณัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจการใช้ดุลยพินิจอย่างมาก

3) **คุณภาพนักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล** จากระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิมีฐานะทางเศรษฐกิจจำนวนหนึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลโดยระบบโควตาพรรคและความสำคัญในทางเศรษฐกิจต่อพรรคที่มักเป็นผู้ชำนาญการทั่วไป (generalist) มากกว่าที่จะเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะ (specialist) ในเรื่องที่ได้รับผิดชอบดำรงตำแหน่งอยู่ทำให้การบริหารงานตามนโยบายรัฐบาลขาดผู้บริหารระดับนโยบายที่มีความรู้ที่แท้จริงและมีวิสัยทัศน์ในงานที่ได้รับผิดชอบจึงเป็นการทำงานประจำแบบข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นผู้ให้ทิศทางและกำกับให้มีการดำเนินการที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศได้

4) **ระบบช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร** ระบบช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีที่เป็นอยู่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจัดตั้งโดยมีภารกิจหลักสองประการคือ ประการแรก ทำหน้าที่ดูแลความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรี งานพิธีการและงานเลขานุการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและประการที่สอง ทำงานด้านที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี²⁸ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานนี้ทำหน้าที่หนักไปในด้านธุรการมากกว่าด้านที่ปรึกษาดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีที่ผ่าน ๆ มามักจะมีคณะที่ปรึกษาสวนตัว ในขณะที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องทำหน้าที่ด้านช่วยอำนวยการ (staff) ตามระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet system) และงานด้านธุรการการประชุมคณะรัฐมนตรี แต่จากข้อจำกัดด้านทรัพยากรคนทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณแม้จะได้มีการพัฒนาไปมากขึ้นกว่าเดิมก็ตามทำให้บทบาทด้านช่วยอำนวยการยังกระทำได้ในขอบเขตจำกัด²⁹ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานช่วยอำนวยการในเชิงนโยบายทั้งที่เป็นส่วนราชการและคณะกรรมการอีกจำนวนมากในสำนักนายกรัฐมนตรีจนทำให้ข้อเสนอต่าง ๆ ท่วมตันเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเพื่อพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบก็ตามก็ยังไม่เพียงพอ

²⁷ มีรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปี เช่น ฝ่ายเลขานุการ ประบ. ร่างรายงานเบื้องต้นเรื่อง การปรับปรุงองค์การช่วยอำนวยการ การตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในสำนักนายกรัฐมนตรี อ้างถึงแล้ว. ชัยอนันต์ สมุทวณิช การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2530)

²⁸ ดูหน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เล่ม 111 ตอนที่ 29 ก วันที่ 15 กรกฎาคม 2537

²⁹ ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. อ้างถึงแล้ว.

5) **การมอบหมายการบริหารราชการภายในกระทรวงยังไม่เหมาะสม** เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้การมอบหมายงานภายในกระทรวงของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงที่ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รับผิดชอบเป็นรายการและรัฐวิสาหกิจจนมีการเรียกกันว่า “รัฐมนตรีว่าการกรม” ก่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นส่วน ๆ แทนการบริหารงานที่เป็นเอกภาพและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการากับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้รับผิดชอบอันมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานกระทรวงโดยรวม

ปัญหาที่ 2 โครงสร้างระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และขยายตัวตลอดเวลา ปรากฏการณ์ร่วมกันประการหนึ่งเกี่ยวกับระบบราชการของประเทศทั้งหลายก็คือ การมีระบบราชการที่มีขนาดใหญ่อันเป็นผลมาจากการที่รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สำหรับประเทศไทยก็หลีกเลี่ยงไม่พ้น ในช่วงปี 2476 - 2522 มีการเพิ่มในระดับกรมมากกว่าหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ซึ่งกรมที่ตั้งใหม่ส่วนใหญ่เป็นการขยายงานและซ้ำซ้อนกับงานในกระทรวงอื่น³⁰ และในช่วงปี 2534-2536 มีส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าและกองมีการขยายตัวมากขึ้นและมาชะลอตัวในปี 2537-2538 (ตารางที่ 4.3) และจากการทำแผน 3 ปีของกรมต่าง ๆ พบว่า ได้มีความพยายามขอต้งส่วนราชการระดับกรม กองและสูงกว่ากองเพิ่มขึ้น³¹ มีผลให้กำลังคนภาครัฐและงบประมาณด้านเงินเดือนค่าจ้างเพิ่มขึ้นด้วย (ตารางที่ 4.4 และ 4.5) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับประชากรของประเทศจะพบว่าจะมีข้าราชการ 1 คนต่อประชากร 63 คน (ตารางที่ 4.6) ซึ่งนับว่าสูงในขณะที่ไม่มีหลักประกันว่า งบประมาณที่รัฐต้องจ่ายให้กับข้าราชการจำนวนดังกล่าวนี้จะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้หรือไม่เพราะขาดตัววัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและที่ผ่านมานี้จะเน้นที่ความถูกต้องในการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนมากกว่าผลงานซึ่งแตกต่างจากภาคธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จของงาน

ประการที่ 3 การจัดองค์การที่แข็งตัวขาดความยืดหยุ่นต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ระบบราชการในประเทศทั้งหลายภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งส่วนมากเป็นการจัดองค์การตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ที่เรียกว่า องค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน (Bureaucracy) อันเป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างตามความชำนาญและเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความแข็งตัว การจัดองค์การเป็นแบบแนวตั้ง (tall organization) ที่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย มีสายการบังคับบัญชาที่ทอดยาวลดหลั่นลงมาแบบสามเหลี่ยมปิรามิด มีบุคลากรผู้ชำนาญงานด้านต่าง ๆ และวิธีการปฏิบัติราชการใช้การบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร รูปแบบองค์การเช่นนี้เหมาะสำหรับการปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ แต่หลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม

³⁰ สุราชละเอียตโน วาเดช จันทรา การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย: ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม. อ้างถึงแล้ว

³¹ สำนักงาน พ.พ. รายงานวิจัย การปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2539.)

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบจำนวนส่วนราชการตั้งแต่ปี 2534 - 2538

ส่วนราชการ	จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2534)				จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2535)				จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2536)				จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2537)				จำนวนส่วนราชการ(พ.ศ.2538)			
	กรม	กอง	ราชการ	(ส่วนกลาง) (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง	ราชการ	(ส่วนกลาง) (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง	ราชการ	(ส่วนกลาง) (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง	ราชการ	(ส่วนกลาง) (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง	ราชการ	(ส่วนกลาง) (ส่วนภูมิภาค)
1. สำนักนายกรัฐมนตรี	17	185	43		19	204	48		19	202	53		20	200	138		20	211	150	
2. กระทรวงการคลัง	7	182	1,772		7	130	1,779		7	129	1,795		7	131	1,807		7	113	1,927	
3. กระทรวงการต่างประเทศ	9	109	-		11	119	-		11	129	-		11	130	-		11	129	-	
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	12	210	3,461		12	190	3,457		12	237	3,689		12	223	3,728		12	220	3,727	
5. กระทรวงคมนาคม	8	104	72		8	105	72		8	104	72		8	104	75		8	119	75	
6. กระทรวงพาณิชย์	7	89	72		8	129	72		8	108	72		8	109	75		8	116	75	
7. กระทรวงมหาดไทย	12	222	2,811		12	300	2,963		8	184	2,823		8	184	3,151		8	184	3,162	
8. กระทรวงยุติธรรม	3	33	-		4	46	-		4	46	-		4	46	-		4	44	-	
9. กระทรวงแรงงาน	-	-	-		-	-	-		6	77	288		6	71	375		6	71	375	
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์	6	47	-		8	61	-		8	64	-		8	71	-		8	69	-	
11. กระทรวงศึกษาธิการ	14	119	801		14	118	801		14	115	924		14	194	885		14	192	804	
12. กระทรวงสาธารณสุข	6	92	796		7	102	750		7	119	830		7	120	885		7	121	804	
13. กระทรวงอุตสาหกรรม	6	57	97		6	62	97		6	62	97		6	62	100		6	63	100	
14.ทบวงมหาวิทยาลัย	1	7	-		1	7	-		1	7	-		1	7	-		1	7	-	
15.หน่วยงานอิสระ	5	73	117		5	73	117		5	200	-		5	203	-		5	204	-	
รวม	113	1,475	10,042		122	1646	10,156		124	1,783	10,643		126	1,865	11,219		126	1,862	11,199	

หมายเหตุ : 1. ไม่รวมกรมตำรวจ สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย

ที่มา: ฝ่ายแผนข้อมูลและสารสนเทศ สำนักพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตราค่าจ้าง สำนักงาน ก.พ.(สำรวจเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2539)

ตารางที่ 4.4
จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ประเภทข้าราชการ	2536	2537	2538
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน :			
1. ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	860,733	882,904	380,123
2. ข้าราชการครู (ก.ค.)	รวมกับ ก.พ.	รวมกับ ก.พ.	530,487
3. ข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.)	44,748	46,762	48,554
4. ข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	999	1,111	1,111
5. ข้าราชการตุลาการ (ก.ต.)	1,605	1,855	1,901
6. ข้าราชการอัยการ (ก.อ.)	1,581	1,696	1,696
7. ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)	192,755	195,010	205,854
รวม (1-7)	1,102,421	1,129,338	1,169,726
8. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)	29,538	31,055	31,285
9. ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)	4,397	5,412	5,759
10. พนักงานเทศบาล (ก.ท.)	22,239	23,872	26,012
11. พนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.)	3,055	3,371	3,371
รวม (8-11)	59,229	63,710	66,472
รวมข้าราชการฝ่ายพลเรือน (1-11)	1,161,650	1,193,048	1,236,153

ตารางที่ 4.5 งบประมาณรายจ่ายรวม แยกตามรายจ่ายประเภทต่าง ๆ

งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบประมาณรายจ่ายรวม (ล้านบาท)	213,000.0	218,000.0	227,500.0	243,500.0	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
ค่าใช้จ้างด้านบุคคล (ล้านบาท) *	77,841.0	8,798.0	87,885.0	92,556.0	105,446.0	124,385.0	140,903.0	173,849.0	207,126.0	221,914.0	270,774.0
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	59,447.2	62,489.1	66,195.1	70,549.1	75,132.6	94,563.3	114,915.8	129,157.2	160,455.9	170,901.8	177,609.7
ด้านการบริหาร	4,340.3	4,044.3	4,769.2	5,065.4	5,361.0	6,735.4	6,174.6	8,044.6	11,150.5	11,731.0	12,320.5
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	254.3	266.0	286.1	311.1	335.9	421.1	527.0	516.0	666.6	714.3	726.6
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	1,207.8	1,284.2	1,353.4	1,437.2	1,589.3	1,914.4	2,394.4	2,530.2	3,201.1	3,312.9	3,436.1
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	243.3	278.4	280.1	311.1	332.6	396.7	504.4	561.6	710.5	784.2	845.6
ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	138.3	158.4	196.3	210.4	232.1	295.3	365.8	394.4	524.9	585.5	617.2
ด้านการศึกษา	27,024.5	28,776.9	30,387.5	32,433.5	34,288.0	42,648.4	51,548.9	54,873.0	72,214.4	76,735.8	78,393.0
ด้านการสาธารณสุข	4,514	4,777.9	5,254.1	5,700.2	6,238.3	8,400.8	10,351.6	11,503.2	15,672.1	17,127.1	18,430.8
ด้านการบริการสังคม	1,115.7	1,118.2	1,290.7	1,376.9	1,476.8	1,884.1	2,797.6	3,020.4	3,945.9	4,360.5	4,764.3
ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	12,357.5	12,815.6	13,494.5	14,381.1	15,429.3	19,254.2	22,747.5	23,670.2	30,080.7	31,167.9	31,774.2
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	5,025.3	5,004.4	5,269.7	5,527.8	5,788.5	7,453.9	9,227.8	9,778.7	13,398.2	14,869.3	16,358.2
ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ	3,224.2	3,391.8	3,604.5	3,794.4	4,060.8	5,159.0	6,275.2	6,663.9	8,881.0	9,513.3	9,843.2

* ค่าใช้จ้างด้านบุคคลเฉลี่ยงบประมาณ 2537 8 เป็นค่าประมาณการ

งบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2528	2529	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538
งบประมาณรายจ่ายรวม (ล้านบาท)	213,000.0	218,000.0	227,500.0	243,500.0	285,500.0	335,000.0	387,500.0	460,400.0	560,000.0	625,000.0	715,000.0
ค่าใช้จ้างด้านบุคคล / งบประมาณรายจ่ายรวม	36.55%	37.88%	38.63%	38.01%	36.93%	37.16%	36.36%	37.78%	36.99%	35.51%	37.87%
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ / งบประมาณรายจ่ายรวม	27.91%	28.66%	29.10%	28.97%	29.32%	28.23%	29.66%	29.53%	28.65%	27.34%	24.84%
ด้านการบริหาร	7.30%	7.27%	7.20%	7.18%	7.14%	7.12%	7.11%	7.08%	6.95%	6.86%	6.94%
ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่	0.43%	0.43%	0.43%	0.44%	0.45%	0.45%	0.46%	0.42%	0.42%	0.42%	0.41%
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	2.03%	2.06%	2.04%	2.04%	2.12%	2.02%	2.08%	2.07%	2.00%	1.94%	1.93%
ด้านการพาณิชย์และท่องเที่ยว	0.41%	0.45%	0.44%	0.44%	0.44%	0.42%	0.44%	0.46%	0.44%	0.46%	0.48%
ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม	0.23%	0.25%	0.30%	0.30%	0.31%	0.31%	0.32%	0.32%	0.33%	0.34%	0.35%
ด้านการศึกษา	45.46%	46.05%	45.91%	45.97%	45.64%	45.10%	44.86%	44.92%	45.01%	44.90%	44.14%
ด้านการสาธารณสุข	7.58%	7.65%	7.94%	8.08%	8.30%	8.88%	9.01%	9.42%	9.77%	10.02%	10.38%
ด้านการบริการสังคม	1.88%	1.90%	1.95%	1.95%	1.97%	1.99%	2.47%	2.47%	2.46%	2.55%	2.68%
ด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	20.79%	20.51%	20.39%	20.38%	20.54%	20.36%	19.79%	18.38%	18.75%	18.24%	17.89%
ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	8.45%	8.01%	7.96%	7.84%	7.70%	7.88%	8.03%	8.01%	8.35%	8.70%	9.21%
ด้านการบริหารทั่วไปของรัฐ	5.42%	5.43%	5.45%	5.38%	5.40%	5.46%	5.46%	5.46%	5.53%	5.57%	5.60%

ที่มา : สำนักงบประมาณของรัฐ สำหรับพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล สำนักฝ่าย ก.พ.

ตารางที่ 4.6

เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการกับจำนวนประชากร

พ.ศ.	จำนวนข้าราชการ(1)	จำนวนประชากร(2)	ร้อยละ(1)/(2)
2529	805,903	52,969,204	1:66
2530	815,743	53,873,172	1:66
2531	851,765	54,960,917	1:65
2532	844,953	55,888,393	1:66
2533	873,126	56,303,273	1:64
2534	902,108	56,961,030	1:63
2535	905,540	57,788,072	1:64
2536	922,929	58,336,072	1:63
2538	1,236,153	59,403,000	1:48

การเมืองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับการผันผวนอย่างรุนแรงเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจในการปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาซึ่งระบบราชการ รมิบทบาทสำคัญอยู่ ดังปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ระบุว่า³²

“...ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจให้ทันกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมามีกำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ...”

สาเหตุหลักของปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้แก่

ประการแรก การจัดตั้ง ยุบ เลิกหน่วยงานระดับกระทรวง กรมต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงทำได้ยากและใช้เวลานานตามกระบวนการนิติบัญญัติในทางปฏิบัติการ

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมรสนสกรณ์, 2524).

เปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้ขาดความต่อเนื่องในนโยบายจนเกิดความล่าช้า เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใช้เวลาจัดตั้งหลายปีกกว่าจะสำเร็จ

ประการที่สอง ยังไม่มีการกระจายอำนาจในการปรับปรุงส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม การพิจารณาแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. โดยมีการแต่งตั้ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณากลับกรองความเห็นเบื้องต้นของสำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ในขณะที่กระทรวงก็มีคณะกรรมการพัฒนากำลังคนซึ่งในทางปฏิบัติก็ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก

ประการที่สาม รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศตระหนักดีว่า มีปัญหาเผชิญอยู่มากโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจสังคมและความเปราะบางของพรรคร่วมรัฐบาลที่จะทำให้รัฐบาลมีปัญหาด้านเสถียรภาพทางการเมืองจึงให้ความสำคัญกับปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะมาปรับกลไกระบบราชการอันอาจนำมาซึ่งแรงต่อต้านจากข้าราชการได้

ปัญหาที่ 4 รูปแบบการจัดองค์การที่ล้าสมัยและขาดความหลากหลายตามภารกิจ รูปแบบองค์การหลักของระบบราชการไทยนับแต่การปฏิรูปครั้งสำคัญในสมัยรัชกาลที่ห้าจนถึงทุกวันนี้คือ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นการจัดองค์การแยกตามหน้าที่ (functional departmentalization) อันเหมาะสมกับสภาพการณ์เมื่อย้อนหลังไปกว่าสามสิบปี แต่เมื่อบ้านเมืองมีการพัฒนาไป หน้าที่ของรัฐที่เคยแยกกันทำในแนวดิ่งและเน้นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา กลับกลายมาเป็นความเกี่ยวพันในแนวราบมากขึ้นเช่น กิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งการผลิตในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการค้าขาย กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นเสมือนยาค่าที่สอดแทรกอยู่ในเกือบทุกกิจกรรม ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารอิสระ (executive agency) ที่มีความเป็นอิสระมากในการบริหารและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐบาลมากขึ้นแทนการจัดตั้งองค์กรในรูปกระทรวง กรม ในขณะเดียวกันที่มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจังทำให้ประเทศดังกล่าวมีจำนวนกระทรวง กรมน้อยลง สำหรับประเทศไทยในระยะหลายปีมานี้ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารอิสระขึ้นมาหลายองค์กรเช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ

ประการที่ 5 ความซ้ำซ้อนในภารกิจของส่วนราชการ ปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีมานานแล้วนับแต่ที่ได้เริ่มเร่งรัดพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี 2504 เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกิจกรรมตามแผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานที่มีอยู่เดิมก็ขยายกิจกรรมเข้ามาทำหน้าที่ด้านการพัฒนาด้วยจนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (ดูภาคผนวกที่ 1) ดังกรณีตัวอย่างในกิจกรรมด้านทรัพยากรน้ำปรากฏว่ามีส่วนราชการระดับกรมเกี่ยวข้องถึง 38 หน่วยงานกระจายอยู่ใน 8 กระทรวงและรัฐวิสาหกิจอีกประมาณ 5 แห่ง เฉพาะกิจกรรมด้านการชลประทานมี 10 หน่วยงานจนถึงขนาดต้องแบ่ง

ขนาดของท่อน้ำเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนโดยที่หน่วยงานยังคงกิจกรรมนี้ไว้³² สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวได้แก่

ประการแรก มีหน่วยงานราชการจำนวนมากที่ทำภารกิจรองมากกว่าภารกิจหลักของหน่วยงาน³³ เนื่องจากภารกิจรอนั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงและมีงบประมาณประกอบกับที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมไว้ชัดเจนจนเป็นเหตุให้มีแต่ละกรมต่างก็กำหนดของตนและบางส่วนก็ไปซ้ำกับหน่วยงานอื่น และในการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการและการพิจารณางบประมาณยังไม่เป็นไปตามระบบงบประมาณแบบแผนงานอย่างแท้จริงทำให้ขาดการมองภาพรวมในกิจกรรมนั้น ๆ

ประการที่สอง การขยายตัวของหน่วยงานราชการนั้นเป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม เช่น การจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยเฉพาะระดับกองนั้นมีการจัดตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ที่มีอยู่แล้วหรือทำงานซ้อนกัน 454 กอง จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง³⁴

ประการที่สาม เท่าที่ผ่านมามององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลในเรื่องนี้คือคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ และสำนักงาน ก.พ. ยังพิจารณาแบบแยกส่วนมากกว่าที่จะพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบราชการ ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่หรือขยายงานเดิมไปซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้ว

ประการที่สี่ ฝ่ายการเมืองยังไม่เห็นความสำคัญในการจัดการกับปัญหานี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักดีว่ามีเวลาในการบริหารประเทศที่จำกัดจึงไม่ต้องการไปเสียเวลาในการแก้ไขปัญหานี้และอาจได้รับการต่อต้านจากข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจนทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลประสบปัญหาได้

ปัญหาที่ 6 การมีกฎหมายระเบียบมาก เท่าที่ผ่านมภาครัฐมีบทบาทเน้นหนักในการควบคุมและมักจะสร้างเกราะป้องกันตัวเองอันนำไปสู่การมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เน้น “การควบคุม” โดยไม่มีการแยกแยะความแตกต่างในจุดมุ่งหมายของกฎหมายแต่ละฉบับ การควบคุมของกฎหมายเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจและความไม่สะดวกในการขอรับบริการของภาคเอกชนและประชาชนรวมทั้งเป็นช่องทางในเกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการติดตามมา ประเมินกันว่าขณะนี้มียุติบัญญัติที่ประมาณกันว่ามีมากถึง 20,000 ฉบับ และให้อ่านาจอย่างมากมายกับข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้ดุลยพินิจ³⁵

³² สุวรงค์ เสือคัง โปษาน สุวรรณมงคล การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยการปรับภาควิชาการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, 2540)

³³ สุวรงค์ เสือคัง ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคณะ การปรับการดำเนินงานของส่วนราชการ (กรุงเทพฯ: สถาบันประชากร, 2531)

³⁴ วรเดช จันทรา อ่างอิงแก้ว หน้า 117-118

³⁵ สุวรงค์ เสือคัง Surawong Satharathorn อ่างอิงแก้ว

3.37 คำถามก็คือ เกิดอะไรขึ้นที่ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุ่ส่วงไป สาเหตุสำคัญน่าจะอยู่ที่

1) **ระบบการเมืองไทยอยู่ภายใต้ “ระบบอำมาตยาธิปไตย”** มานานนับแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาทำให้มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางและการดำเนินการเกี่ยวกับระบบราชการมักเป็นไปในทิศทางที่เอื้อต่อประโยชน์ของระบบราชการหรือมีความสำคัญลำดับแรกมากกว่าสังคมส่วนรวม เช่น การตั้งหน่วยงานใหม่ การขยายหน่วยงานเดิม การเพิ่มอัตรากำลัง การกำหนดกฎระเบียบที่ให้อำนาจข้าราชการในการใช้ดุลยพินิจ การตัดสินใจ

2) **รัฐบาลขาดความต่อเนื่อง** จากสถิติอายุการบริหารงานของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งไม่ปรากฏว่า มีรัฐบาลใดที่สามารถอยู่ครบวาระสี่ปี ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลเน้นแก้ปัญหาระยะสั้นมากกว่าปัญหาระยะยาวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ การปฏิรูปหรือปรับรื้อระบบราชการเป็นเพียงนโยบายเท่านั้นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะรัฐบาลอยู่บริหารประเทศในเวลาสั้นและไม่ต้องการแรงต่อต้านจากข้าราชการอันจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายด้านอื่นของรัฐต้องเสียหายไปด้วย ในขณะที่รัฐบาลที่มาจากแต่งตั้งโดยมีข้าราชการหรืออดีตข้าราชการเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือร่วมอยู่ในรัฐบาลก็มักไม่ดำเนินการให้กระทบต่อสถานภาพเดิมของระบบราชการ

3) **ขาดแรงกดดันจากสภาพแวดล้อม** นับแต่มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ห้าเพื่อรับมือกับการคุกคามความมั่นคงและเอกราชของสยามแล้วภัยคุกคามในลักษณะดังกล่าวก็ไม่ปรากฏเด่นชัดนักภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ต่อสมัยจอมพลถนอม กิตติขจรที่มีภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์แต่รัฐบาลก็มีความเชื่อมั่นว่า จะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้โดยใช้กลไกระบบราชการที่มีการรวมอำนาจ ศูนย์ และการควบคุมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้อยู่ในขอบเขตจำกัด ภายหลังจากที่ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าโลกมากขึ้นและสังคมมีความหลากหลายและเป็นสังคมที่เปิดมากขึ้นจนกลายเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลหันมาสนใจปรับปรุงกลไกรัฐ (ระบบราชการ) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้สังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ

4) **แรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากข้าราชการ** ความริเริ่มใด ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติของข้าราชการอันมีผลกระทบต่อสถานภาพเดิม (status quo) จะได้รับการต่อต้านจากข้าราชการ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่การเปิดให้ข้าราชการจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม ปรากฏว่า มีการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากข้าราชการที่รู้สึกว่าจะเสียประโยชน์ทำให้รัฐบาลแต่ละรัฐบาลหลีกเลี่ยงที่จะไม่พิจารณาถึงประเด็นดังกล่าว ดังนั้นการดำเนินการปรับปรุง

ระบบราชการควรหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดความรู้สึกที่สูญเสียที่ยอมรับไม่ได้แต่ต้องทำให้ทุกฝ่ายเป็นผู้ได้ (win- win solution)

4.38 จากสภาพปัญหาดังกล่าวสรุปได้ว่า วังวนแห่งปัญหาของระบบราชการไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การนั้นมีความเกี่ยวข้องเป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน การแก้ไขระบบราชการให้พ้นจากวังวนดังกล่าวนี้ต้องตระหนักถึงข้อจำกัดทางการเมืองของระบบการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เท่าที่ผ่านมาได้มีการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคือเป็นจำนวนไม่น้อยแต่ก็ไม่บังเกิดผลซึ่งก็มิได้หมายความว่าข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีเหตุผลแต่ปัญหาอยู่ที่เงื่อนไขเวลา กับเงื่อนไขทางการเมืองไม่สัมพันธ์กัน นอกจากนี้การแก้ไขปัญหของระบบราชการต้องดำเนินการในหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไปทั้งทางด้านโครงสร้างองค์การ บุคลากร ระบบงานและการปรับทัศนคติของข้าราชการ



บทที่ 5

การปรับระบบราชการไทยในนโยบายของรัฐบาล

และแผนพัฒนาประเทศ

5.1 นโยบายรัฐบาลเป็นสิ่งที่แสดงถึงการมองปัญหาที่ประเทศชาติประสบและวางแนวทางที่จะแก้ไขตลอดจนกำหนดเป้าหมายของชาติที่ต้องการบรรลุถึง กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายรัฐบาลเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์และทิศทางในการบริหารประเทศของรัฐบาล การศึกษานโยบายรัฐบาลจะทำให้เข้าใจมุมมองและประเด็นปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญของประเทศและแนวทางแก้ไข แม้ว่าในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวอาจมีการนำไปปฏิบัติเพียงบางส่วนเนื่องจากปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลหรือปัญหาด้านอื่น ๆ ก็ตาม

การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

5.2 จากการศึกษานโยบายรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการพบสิ่งน่าสนใจหลายประการกล่าวคือ

1) ประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลส่วนมากมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขตัวข้าราชการให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและมีความซื่อสัตย์สุจริตอันสะท้อนความวิตกกังวลของฝ่ายการเมืองในประเด็นปัญหาหลักของระบบราชการที่ข้าราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนเป้าหมายซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบกับระบบราชการมาจนนับแต่การที่ข้าราชการทหารและพลเรือนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองจนถูกเรียกว่า “ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย” และความเป็นเจ้าขุนมูลนายของข้าราชการที่ปฏิบัติต่อประชาชนและความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติของข้าราชการบางส่วนก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศ ดังปรากฏในผลการรายงานวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการกับต้นทุนทางเศรษฐกิจของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งพบว่าการเรียกร้องผลตอบแทนของข้าราชการในการให้บริการจากภาคธุรกิจมีลักษณะ “ผลประโยชน์ได้ดื้อ” ทำให้ค่าใช้จ่ายของภาคธุรกิจเพิ่มขึ้นและมีผลให้มีการผลกระทบส่วนนี้ให้กับประชาชนผู้บริโภคซึ่งหากลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้จะสามารถลดต้นทุนได้หลายหมื่นล้านบาทและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

2) ประเด็นสำคัญรองลงมาจากตัวข้าราชการคือ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับกฎหมาย กฎระเบียบ การปรับปรุงสวัสดิการ และการประกันความมั่นคงในอาชีพซึ่งการกระจายอำนาจก็นับเป็นประเด็นที่รัฐบาลเกือบทุกชุดระบุในนโยบายรัฐบาลแต่การ

ดำเนินการในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นกลับเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง³⁵ นอกจากนี้การประกันความมั่นคงในอาชีพราชการยังก่อให้เกิดผลสะท้อนกลับในเชิงลบกับระบบราชการเมื่อข้าราชการส่วนหนึ่งจะทำงานอย่างเฉื่อยชา ขาดความรับผิดชอบเพราะคิดว่าการถูกออกจากราชการเป็นไปได้ยาก จึงต้องเน้นให้มีระบบการประเมินผลงานอย่างจริงจังและให้รางวัลตามผลงาน

3) มีรัฐบาลเพียง 5 ชุดจากทั้งหมด 52 ชุดที่ระบุถึงการปรับโครงสร้างการบริหารงานราชการโดยชุดแรกได้แก่ รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาและรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และการที่รัฐบาล 4 ชุดที่ผ่านมาในช่วงเกือบห้าปีมานี้ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเพราะตระหนักถึงความไม่สอดคล้องของโครงสร้างที่มีอยู่เดิมในขณะสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

4) เมื่อพิจารณาเทียบนโยบายรัฐบาลกับแผนพัฒนา ที่เริ่มมีการกล่าวถึงประเด็นการปรับปรุงระบบราชการตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ปรากฏว่า นโยบายรัฐบาลไม่ค่อยมีความสอดคล้องกันมากนักกับแผนพัฒนาประเทศทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ประการแรก การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับทิศทางในแผนพัฒนามากนัก ประการที่สอง ต้องมีการประสานประโยชน์เชิงนโยบายระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลซึ่งมักจะมียุทธศาสตร์สำคัญบางเรื่องของพรรคที่ต้องการผลักดันให้ปรากฏในนโยบาย รัฐบาลอันจะเป็นการผูกพันถึงการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณด้วย ประการที่สาม รัฐบาลที่ผ่านมา มักมีอายุในการบริหารประเทศเฉลี่ยประมาณ 1-2 ปีซึ่งสั้นกว่าแผนพัฒนารวมทั้งไม่มีโอกาสในการจัดทำแผนพัฒนาแต่เริ่มแรกจึงให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะหน้ามากกว่าสนใจประเด็นระยะยาว

5) ในนโยบายรัฐบาลชุดพลเอกชวลิต ยงใจยุทธที่ระบุถึงการปรับบทบาทภาครัฐอันเป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวไว้มากตั้งแต่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และต่อเนื่องมาในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 อันเป็นการนำประเด็นในแผนพัฒนา มาบรรจุไว้เป็นนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจนนอกเหนือไปจากประเด็นการกระจายอำนาจที่มีการกล่าวถึงทั้งในแผนพัฒนา ฉบับที่ห้าเป็นต้นมาและในนโยบายรัฐบาลเกือบทุกชุด

6) รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เมื่อกลับเข้ามารับตำแหน่งในปลายปี 2540 ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ชัดเจนกว้างขวางมากขึ้นโดยให้ความสำคัญกับประเด็นหลายประเด็น เช่น การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยประชาชนมีส่วนร่วมปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

³⁵ สุวาทะเชิดอิน ปณาน สุวาทะมงคล มอการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475-2538 อ้างอิงแล้ว.

มิชอบในวงราชการ เเร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ลดบทบาทการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐ

การวิเคราะห์แผนพัฒนาฯ ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

5.4 ในประเทศที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง แผนพัฒนาจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาล ในการวางทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตโดยอาศัยกลไกระบบราชการและกลไกตลาด และดังได้กล่าวมาแล้วว่าเท่าที่ผ่านมาแม้ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีซึ่งให้ความสำคัญกับกลไกการตลาดมากก็ตามแต่ภาครัฐก็ยังคงมีบทบาทอยู่มากในทางเศรษฐกิจสังคม

5.5 สำหรับประเทศไทยนับแต่ปี 2504 อันเป็นปีแรกที่เริ่มมีการใช้การวางแผนจากส่วนกลาง ทำให้ภาครัฐมีบทบาทมากในการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมการเมืองโดยอาศัยเหตุผลการพัฒนาเป็นตัวนำแม้ว่ารัฐบาลจะแถลงว่า จะให้ความสำคัญกับภาคเอกชนตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีก็ตามเช่น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง(พ.ศ. 2510-2514) ระบุขอบเขตของแผนพัฒนาฯ ประการหนึ่งว่า³⁶

“เน้นความสำคัญของส่วนเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการด้านต่าง ๆ กับสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนให้มากยิ่งขึ้น”

5.6 อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่ชัดเจนประการหนึ่งจากการนำระบบการวางแผนจากส่วนกลางมาใช้กับประเทศไทยก็คือ การขยายตัวของระบบราชการในเชิงปริมาณได้เกิดขึ้นอย่างมาก มีการเพิ่มหน่วยงานราชการใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนา มีการขยายหน่วยงานเดิมออกไปเพื่อรับภารกิจที่รัฐบาลมอบให้มีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่ได้ (output) ว่ามีความคุ้มค่าหรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผลมากน้อยเพียงไร

5.7 เวลาได้ผ่านไปประมาณยี่สิบปีจนเข้ามาถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการระบุถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐที่ผ่านมาในแผนพัฒนาฯ เป็นครั้งแรกโดยกล่าวว่า³⁷

“...การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมักจะมุ่งไปในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าต่าง ๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและ

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 5 อ้างถึงแล้ว หน้า 56.

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2520-2525) อ้างถึงแล้ว, หน้า 395-396

ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง หรือปรับระบบบริหารงาน เศรษฐกิจให้ทันกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินและการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนา ที่ผ่านมามีได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ”

5.8 ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่หก (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดแผนปรับปรุงการบริหารในอันที่จะแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน การขาดการประสานงานภายในภาครัฐบาลปรับปรุงเครื่องมือการพัฒนาที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพบริการของรัฐและพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน

5.9 ในแผนพัฒนา ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539) ยังคงระบุถึงปัญหาในลักษณะเดียวกับแผนพัฒนา ฉบับที่ห้าอยู่คือ³⁸

“...ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ.....เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์การของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบอยู่อีกมาก”

5.10 ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการปรับตัวของการบริหารภาครัฐเป็นไปอย่างเชื่องช้ากว่า จังหวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมส่งผลให้เกิดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในทางด้านขีดความสามารถในด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาทางสังคมที่ทวี ความรุนแรงมากขึ้น

5.11 ในแผนพัฒนา ฉบับที่เจ็ดได้เสนอให้มีการปรับบทบาทของราชการจากการตรวจสอบ ควบคุมเป็นการกำกับดูแลและส่งเสริม ปรับขนาดและโครงสร้างขององค์การภาครัฐให้มีขนาด กะทัดรัด ปรับระบบการบริหาร กฎระเบียบ และขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตและขั้นตอนการ ปฏิบัติงานให้สั้นและรวดเร็ว กระจายความรับผิดชอบและอำนาจการตัดสินใจให้แก่ข้าราชการใน ระดับปฏิบัติการมากขึ้น

5.12 สำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) ได้หันมาให้ความสำคัญกับคน ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาแทนการให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นหลักดังเช่นแผนพัฒนาที่ผ่าน ๆ มา แผนพัฒนา ฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการสอดแทรกแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารจัดการในการพัฒนาแต่ละด้านและให้มีระบบบริหารจัดการ เพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย (ดูภาคผนวก 2)

5.13 กล่าวโดยสรุป ทั้งนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาประเทศต่างก็ให้ความสำคัญกับการ ปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐกันมาโดยตลอดโดยเฉพาะในช่วงเกือบยี่สิบปีมานี้ ทั้งนี้หาก

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. 2535-2539) อ้างถึงแล้ว หน้า 249.

นโยบายรัฐบาลได้มีความประสานสอดคล้องกับแผนพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้นจะทำให้การปรับปรุงระบบราชการมีทิศทางที่ชัดเจนและต่อเนื่องโดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลการดำเนินการตามที่ระบุในนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนา

ตารางที่ 5.1

นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
พระยามโนปกรณนิติธาดา 10 ธันวาคม 2475- 31 มีนาคม 2476	- คณะกรรมการราษฎรเห็นว่า รัฐบาลทุกกระทรวงทบวงการที่เป็นอยู่ ยังมีการก้าวถอยไม่สมแก่กาละ จึงได้คิดวางโครงการเสียใหม่ - ระเบียบข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ เวลาที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตุลาการมีอยู่แล้ว รัฐบาลนี้จะจัดให้ดำเนินการไปโดยเคร่งครัดในการแข่งขันเข้ารับหน้าที่การทำงานทั้งการเงินเดือน เลื่อนขั้นโดยหลักวิชาความรู้ให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น
พระยามโนปกรณนิติธาดา 1 เมษายน 2476- 20 มิถุนายน 2476	ราชการส่วนต่าง ๆ จะดำเนินไปได้สะดวกก็ย่อมแล้วแต่สมรรถภาพของข้าราชการ รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้และความสามารถจริง ๆ ให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการประจำนั้น ๆ
พระยาพลพิทยเสนา 16 ธันวาคม 2476- 21 กันยายน 2477	ราชการส่วนต่าง ๆ จะดำเนินไปได้สะดวกก็ย่อมแล้วแต่สมรรถภาพของข้าราชการ รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อให้โอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้และความสามารถจริง ๆ ให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการประจำนั้น ๆ
พระยาพลพิทยเสนา 22 กันยายน 2477- 8 สิงหาคม 2480	รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระเบียบราชการประจำ ให้ข้าราชการได้รับการอบรมในความรู้และความชำนาญพิเศษเฉพาะแผนกราชการของตน เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนให้ดำเนินไปโดยสมรรถภาพเหมาะสมแก่ความต้องการกับทั้งจะปรับปรุงระเบียบการให้ข้าราชการได้รับผลประโยชน์ ความเที่ยงธรรม และความมั่นคงตามสมควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ด้วย

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม 16 ธันวาคม 2481- 6 มีนาคม 2485	— รัฐบาลนี้จะถือความกลมเกลียวประสานงานในระหว่างกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสำคัญ — รัฐบาลนี้จะดำเนินการให้รัฐและราษฎรมีความสมัคสมาน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะปลูกและส่งเสริมภราดรภาพในระหว่างข้าราชการกับราษฎรให้มีความเอื้อเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันยิ่งขึ้น
นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม 7 มีนาคม 2485- 24 กรกฎาคม 2487	— รัฐบาลมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานทุกอย่างด้วยความเข้มแข็ง ข้าราชการทุกคนจะต้องได้รับความกดดันให้อยู่ในวินัยอย่างเคร่งครัด และให้ปฏิบัติงานให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ จะได้มีการตรวจตราสอดส่องความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในการเงินและการอื่น ๆ จะได้ดำเนินการให้มีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จะได้เผยแพร่กิจการของรัฐบาลให้ราษฎรทราบโดยละเอียดที่สุดที่จะทำได้ เพื่อให้รัฐบาลกับราษฎรมีการติดต่อกันได้อย่างใกล้ชิด
นายควง อภัยวงศ์ 1 สิงหาคม 2487- 17 สิงหาคม 2488	— รัฐบาลนี้จะบริหารงานและดำเนินการปกครองไปในทางเห็นอกเห็นใจประชาชนเป็นที่ตั้ง
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 17 กันยายน 2488- 15 ตุลาคม 2488	— รัฐบาลนี้จะได้แยกราชการประจำกับราชการฝ่ายการเมือง ออกจากกันให้เด็ดขาดเพื่อให้การปกครองได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง — ปรับปรุงและส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ
นายควง อภัยวงศ์ 31 มกราคม 2489- 18 มีนาคม 2489	— ส่งเสริมสมรรถภาพและความเที่ยงธรรมของข้าราชการ
นายปรีดี พนมยงค์ 24 มีนาคม 2489- 1 มิถุนายน 2489	— รัฐบาลได้คำนึงเห็นว่า กิจการของประเทศจะดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้ก็ด้วยอาศัยข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญ และโดยเหตุที่ข้าราชการในปัจจุบันนี้ตกอยู่ในฐานะลำบาก รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะช่วยเหลือให้ข้าราชการทุกฝ่ายมีการครองชีพที่สมควรแก่อัตภาพ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายควง อภัยวงศ์ 21 กุมภาพันธ์ 2491- 8 เมษายน 2491	— จะได้ปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวงกรมเพื่อประโยชน์ของราษฎรโดยแท้จริง
จอมพลแปลก พิบูลสงคราม 8 เมษายน 2491- 24 มิถุนายน 2491	— ในบรรดากิจการบริหารราชการแผ่นดินทั้งมวลซึ่ง รัฐบาลก่อน ๆ ได้ปฏิบัติมาด้วยดี รัฐบาลนี้จะดำเนินการ ต่อเนื่องเพื่อให้กิจการทุกอย่างดำเนินก้าวหน้า ตามสมควรแก่กำลังคนและกำลังเงิน ให้ข้าราชการทุก กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความ วิริยะอุตสาหะสูงจรดต่อหน้าที่และให้ผลดีแก่ประเทศ ชาติมากที่สุดที่จะทำได้ ทั้ง — จะให้ความเอาใจใส่สนับสนุนให้ข้าราชการประจำมี ความมั่นคงในฐานะและช่วยเหลือข้าราชการบำนาญ ข้าราชการนอกประจำการทั้งทหารและพลเรือนด้วย
นายพจน์ สารสิน 21 กันยายน 2500- 26 ธันวาคม 2500	— รัฐบาลนี้จะดำเนินการตามความจำเป็นในการ ปรับปรุงสมรรถภาพของข้าราชการและการปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ อำนวยความสะดวกและ ความรวดเร็วแก่ประชาชนยิ่งขึ้น
จอมพลถนอม กิตติขจร 1 มกราคม 2501- 20 ตุลาคม 2501	— รัฐบาลนี้ได้คำนึงถึงความสำคัญว่า การบริหารราชการ จะดำเนินไปด้วยดีต้องอาศัยสมรรถภาพ ประสิทธิภาพ และความซื่อสัตย์สุจริตของข้าราชการ เพราะ ฉะนั้นรัฐบาลจะได้ดำเนินการปรับปรุงให้ข้าราชการมี ลักษณะเช่นว่านี้อย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 9 กุมภาพันธ์ 2502- 8 ธันวาคม 2506	— การที่คณะปฏิวัติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครอง ประเทศก็ด้วยความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะหาวิถี ทางอันเหมาะสมในการนำประเทศไปสู่ความเจริญมิ ใช่มุ่งหมายแต่เพียงว่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเสียใหม่เท่านั้น หากแต่เห็นว่าการที่จะบริหารประเทศในรูปเดิมนั้น ยังมีอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของประเทศ อยู่อีกนานาประการจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ ทุกด้านทุกมุมเฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหาร ประเทศต้องให้อยู่ในรูปอันเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึง จะสามารถบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญได้

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	— ดังนั้นรัฐบาลนี้จึงถือว่ามีการกิจอันสำคัญยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปการบริหารประเทศให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในชั่วระยะเวลาสั้นนี้เป็นอันดับแรกก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น
นายสัญญา ธรรมศักดิ์ 27 พฤษภาคม 2517- 14 กุมภาพันธ์ 2518	— จะกวัดขั้นวินัยและสมรรถภาพของข้าราชการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและรัฐวิสาหกิจ และในเวลาเดียวกันจะส่งเสริมยกย่องผู้สุจริตให้ปรากฏ
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 15 กุมภาพันธ์ 2518- 13 มีนาคม 2518	— รัฐบาลนี้จะปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการและระเบียบราชการบริหารบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึง — ประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งจะดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบในวงราชการและงานของรัฐ ตลอดจนการกดขี่ข่มเหงราษฎร การกระทำใด ๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือแก่ประชาชนจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนตามควรแก่กรณี
หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช 14 มีนาคม 2518- 12 มกราคม 2519	— หัวใจของรัฐบาลนี้ก็ คือ การบริหารประเทศที่จะอำนวยให้ประชาชนมีภาวะในทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ดีขึ้นโดยเร็ว ดังนั้นการปฏิรูปการบริหารของรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงได้กำหนดแผนเร่งด่วนที่จะดำเนินการปรับปรุงกลไกการบริหารในขั้นต้นไว้ 2 ประการคือ 1. กระจายอำนาจการบริหารไปท้องถิ่นโดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหารอย่างแท้จริง 2. ส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นโดยสภาตำบล
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช 20 เมษายน 2519- 23 กันยายน 2519	— รัฐบาลนี้จะปฏิรูปวิธีการปฏิบัติราชการและระเบียบราชการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูง และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริงโดยปราศจากการกดขี่ข่มเหงราษฎร สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยจะให้ความช่วยเหลือโดยจัดให้มีสวัสดิการเพื่อการครองชีพ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	— เช่น ในเรื่องที่อยู่อาศัยและการซื้อสินค้าจากรัฐวิสาหกิจ หรือถ้าจำเป็นให้เงินเพิ่มค่าครองชีพตามกำลังเงินงบประมาณ
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 11 พฤศจิกายน 2520- 21 ธันวาคม 2521	— ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ จะปรับปรุงสวัสดิการขวัญและระบบการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ 12 พฤษภาคม 2522- 29 กุมภาพันธ์ 2523	— จะปรับปรุงระบบบริหารราชการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติราชการและให้บริการแก่ประชาชนโดยเร็วและมีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างจริงจังและจะดำเนินการแก้ไขปัญหายังมีข้าราชการบางส่วนไม่เอาใจใส่ให้บริการแก่ประชาชนและไม่ให้ความเป็นธรรมรวมทั้งขจัดการที่ข้าราชการบางคนยังกระทำการกดขี่เบียดเบียนราษฎรให้หมดสิ้นไปด้วย
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 3 มีนาคม 2523- 19 มีนาคม 2526	— จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนและให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2529	— จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนเพื่อให้บังเกิดความพอใจแก่บริการแก่บริการของรัฐ — จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนโดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน จะมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารให้ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลให้เกิดความเป็นธรรมเสมอหน้ากันทุกระบบ ปรับปรุงระบบการงบประมาณและระบบบริหารงานบุคคลให้ประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	แห่งชาติและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล จะพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และรับใช้ประชาชนมีหลักประกันในความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการ
พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ 9 ธันวาคม 2533 - 23 กุมภาพันธ์ 2534	— ปรับปรุงสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขจัดข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไร้สมรรถภาพ — ปรับปรุงระบบราชการให้เกิดความรวดเร็วในการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น — ปรับปรุงเงินเดือนค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ
นายชวน หลีกภัย 23 กันยายน 2535 - 19 พฤษภาคม 2538	— ส่งเสริมให้สื่อสารมวลชนของรัฐและเอกชน มีสิทธิเสรีภาพในการรับรู้กิจการของรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในกรอบของกฎหมาย มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการเผยแพร่ข่าวสารอย่างเที่ยงตรง เป็นธรรมและรวดเร็ว — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น — ปรับปรุงหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยแก้ไขกฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน ลดหรือขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ประชาชน — จะดำเนินการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมโดยคำนึงถึงความพร้อมและจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
นายบรรหาร ศิลปอาชา 2 กรกฎาคม 2538 - 19 พฤศจิกายน 2539	— ปรับปรุงการบริหารราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม กะทัดรัด และพัฒนาระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ จัดชั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น... — ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและหน่วยงานของรัฐให้ได้ผลจริงจัง — ปรับปรุงเงินเดือน ค่าตอบแทนของข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ ตลอดจนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมอย่างสมฐานะ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงในการดำรงชีพ — กระจายภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหของท้องถิ่นที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ 2 ธันวาคม 2539 - 6 พฤศจิกายน 2540	— ปรับภาครัฐจากการปกครองประชาชนมาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริการของรัฐให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน — ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐนำอุปกรณ์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่และในการให้บริการประชาชน จัดทำฐานข้อมูลทุกระดับ — พัฒนานุเคราะห์ภาครัฐให้มีสมรรถนะสูงขึ้นและให้ได้รับเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สัมพันธ์กับคุณภาพของงานและสอดคล้องกับภาวะ

รัฐบาล	สาระสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการ
	คำครองชีพ — กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น — ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและวางรากฐานสำหรับการพัฒนาในอนาคต
นายชวน หลีกภัย 20 พฤศจิกายน 2540 -	— ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ — ปรับปรุงระบบงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเปิดโดยประชาชนมีส่วนร่วม — ปรับปรุงคุณภาพข้าราชการในการทำงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ — เร่งรัดการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น — ลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานร่วมกับรัฐหรือแทนรัฐ — เร่งรัดให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองเด็ก เยาวชนและสตรี การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การขจัดความไม่เป็นธรรมในสังคมและการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน

บทที่ 6

โครงสร้างองค์การระบบราชการไทยสู่ศตวรรษที่ 21

6.1 กล่าวกันว่า โลกในศตวรรษที่ 21 จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในทุก ๆ ด้าน เพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทำให้กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดน การแข่งขันระหว่างประเทศในเวทีการเมืองและการค้าจะเป็นไปอย่างเข้มข้นในลักษณะของกลุ่มภูมิภาคมากกว่าเป็นประเทศเดี่ยว ๆ แต่ในขณะเดียวกันประเทศแต่ละประเทศก็ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของตนเพื่อสร้างพลังต่อรองภายในกลุ่มด้วยเช่นกันและให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของชาติที่กำหนดไว้

เป้าหมายของชาติ

6.2 กรณีของประเทศไทย เป้าหมายของชาติในอนาคตสามารถพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของสังคมไทยในช่วงห้าปี โดยขณะนี้แผนพัฒนา ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดไว้สรุปได้ดังนี้³⁹

- 1) เสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งในด้านร่างกายจิตใจและสติปัญญา
- 2) พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคง และเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน
- 3) พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพมั่นคง และสมดุล เสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมในการกระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม
- 4) ให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน
- 5) ปรับระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น

6.3 จากวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ จะเห็นได้ว่า มีจุดเน้นสำคัญ 4 ประการคือ

- 1) พัฒนาศักยภาพของคน

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด (พ.ศ. 2540-2544) (กรุงเทพฯ: หจก.เม็ดทรายพรินต์ติ้ง, น.ป.พ.) หน้า 3

- 2) พัฒนาเสถียรภาพและความสมดุลทางเศรษฐกิจ
- 3) พัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) พัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชนในการบริหารการพัฒนา

6.4 ดังนั้นในการศึกษาเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างองค์การระบบราชการจะเน้นใน 4 ประเด็นนี้สำคัญ

วิสัยทัศน์รัฐบาลไทยในอนาคต

6.5 รัฐบาลที่จะนำประเทศไทยไปสู่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้นควรมีลักษณะที่สำคัญคือ

- 1) มีความสามารถในการแข่งขัน (competitive government) เป็นรัฐบาลที่มีความสามารถในการป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหามากกว่าที่จะรอให้เกิดปัญหาแล้วมาแก้ไขซึ่งก็หมายความว่า รัฐบาลต้องเป็นฝ่ายรุกมากกว่าฝ่ายรับและการที่จะเป็นเช่นนี้ได้ก็ต้องเป็นรัฐบาลที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
- 2) เป็นตัวกระตุ้นให้ทุกฝ่ายมีการร่วมแก้ไขปัญหา (catalytic government) รัฐบาลจะไม่เพียงทำหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเท่านั้นแต่ยังสนับสนุนส่งเสริมให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้ร่วมกันในการแก้ไขปัญหของสังคมและชุมชนอีกด้วย
- 3) เป็นรัฐบาลที่มีการปกครองที่ดี (good governance) คือเป็นรัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (decentralized government) การกระจายอำนาจจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และจำเป็นต่อการบริหารงานภาครัฐในอนาคตเพราะจะทำให้การตัดสินใจดำเนินการเป็นไปอย่างฉับไวทันต่อเหตุการณ์และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคมในการฉันทกกำลังแก้ไขปัญหหรือพัฒนาสังคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นรัฐบาลที่ตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ
- 4) เป็นรัฐบาลที่มีบริหารงานในเชิงธุรกิจ (enterprising government) รัฐบาลต้องบริหารงานในลักษณะของการคำนึงถึงผลงาน (output) และผลลัพธ์ของงาน (outcome) จากทรัพยากรการบริหารที่ทุ่มเทไป
- 5) เป็นรัฐบาลที่เน้นการตลาด (market-oriented government) รัฐบาลต้องสามารถใช้กลไกตลาดในการบรรลุถึงเป้าหมายนโยบายของรัฐ เปิดให้มีการแข่งขันกันโดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด

ระบบราชการไทยยุคทศวรรษที่ 21: ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์การใหม่

6.6 จากสภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างระบบราชการกล่าวมาในบทที่สาม จะเห็นได้ว่า โครงสร้างระบบราชการไทยมีปัญหาหนักหนาสาหัสนานและส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแก้ไขปัญหาของชาติและการแข่งขันในเวทีการเมืองเศรษฐกิจโลกที่เป็นไปอย่างรุนแรงในขณะนี้ อย่างไรก็ตามการปรับโครงสร้างระบบราชการไทยใหม่ที่จะเสนอต่อไปนี้ เป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการที่รัฐบาลต้องดำเนินการควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่องเป็นระบบและสอดคล้องกับแผนพัฒนาในแต่ละแผน มิฉะนั้นแล้วจะเป็นเสมือนการทำศัลยกรรมภายนอกร่างกายโดยที่ระบบภายในร่างกายยังเป็นโรคต่าง ๆ อยู่ไม่ได้รับการรักษาเหี่ยวเฉาไปด้วยบุคคลนั้นก็จะต้องป่วยและอาจตายไปในที่สุด การปรับแก้ไขโครงสร้างจึงมิใช่ยาวิเศษและเป็นเรื่องที่ทำมิได้ง่ายซึ่งยากพอ ๆ กับการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบหากฝ่ายการเมืองขาดเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) อย่างแท้จริงที่จะทำดั่งกรณีสมัยรัชกาลที่ห้าที่ทรงตั้งพระทัยแน่วแน่จริงจึงที่จะทำการปฏิรูประบบราชการใหม่ก็ต้องมีการเตรียมการอยู่หลายปีและใช้เวลาตลอดรัชสมัยหลายสิบปีในการปฏิรูปฯ

ลักษณะโครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์

6.7 โครงสร้างองค์การราชการที่พึงประสงค์ที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายของชาติได้ควรมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) มีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และมีความหลากหลายตามลักษณะภารกิจ
- 2) มีขนาดกะทัดรัดและเป็นองค์การแบบแนวราบ (flat organization) มากกว่าองค์การแบบตั้ง (tall organization)
- 3) เป็นองค์การที่มีการมอบหรือกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับล่าง (decentralized organization)
- 4) เป็นองค์การที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance-based organization) มีการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติการมากกว่าใช้กำลังคน

6.8 การดำเนินการปรับโครงสร้างองค์การระบบราชการให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ของภาครัฐจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นต่อไปนี้คือ

- 1) การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

- 2) การปรับโครงสร้างองค์การใหม่
- 3) การกระจายอำนาจและกิจกรรมของรัฐไปสู่ท้องถิ่นและภาคเอกชน
- 4) การปรับระบบการทำงาน
- 5) การปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

6.9 ในบทบาทดังกล่าวของภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและมีภารกิจที่เหมาะสมกับบทบาทใหม่ข้างต้นจำเป็นต้องมีการจัดกลุ่มภารกิจหรือกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเชื่อมโยงกันระหว่างกิจกรรม กลุ่มกิจกรรมใหม่จำแนกออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ^{*}

1) **กิจกรรมพื้นฐานของรัฐ** ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การต่างประเทศ กิจกรรมพื้นฐานเหล่านี้เป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำเองเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด

2) **กิจกรรมเพื่อการพัฒนาของรัฐ** ได้แก่ การบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจสังคมคือการบริหารงานทั่วไปของรัฐ การคลังและการเศรษฐกิจ การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ศิลปวัฒนธรรมและคุณภาพชีวิต การพัฒนาเมือง ชนบท การพัฒนาเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและการค้า วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานและการพลังงาน กิจกรรมสาธารณะดังกล่าวนี้รัฐควรให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมดำเนินการมากขึ้น

6.10 ในการดำเนินกิจกรรมพื้นฐานดังกล่าวจำแนกออกได้เป็น 3 ด้านดังนี้

1) **การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ** ได้แก่ การป้องกันเอกราชและอธิปไตยของประเทศ การวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศต่อรัฐบาล การข่าวกรองตลอดจนการจัดกองกำลังเพื่อการป้องกันประเทศ เป็นกิจกรรมที่ภาครัฐโดยส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองทั้งในด้านนโยบายและปฏิบัติการเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงบางส่วนที่ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วยในลักษณะของกลุ่มประชาชนอาสาสมัครในพื้นที่ชนบทหรือบริเวณชายแดน

2) **การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน** ได้แก่ การป้องกันและปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การอำนวยความสะดวก

^{*} ปรับปรุงจากการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐตามโครงสร้างแผนงานที่สำนักงบประมาณจัดทำตามระบบประมาณแบบแผนงานและข้อเสนอของฝ่ายเลขานุการ คณะที่ปรึกษาพัฒนาการบริหาร ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ปี 2536)

ยุติธรรมและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีส่วนราชการรับผิดชอบดูแลเป็นหลักเช่นเดียวกับความมั่นคงแต่ก็สามารถให้ส่วนอื่นเข้าร่วมได้โดยที่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ก็ควรมีส่วนร่วมมากขึ้นในระดับพื้นที่

3) การต่างประเทศ ได้แก่ การดำเนินความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการทูตกับต่างประเทศตลอดจนการคุ้มครอง ดูแลและรักษาผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการร่วมกับภาคเอกชนในลักษณะของการฉันทกกำลังดำเนินการในเชิงรุกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ

6.11 กิจกรรมเพื่อการพัฒนาของรัฐสามารถจำแนกออกเป็น 10 ด้านดังนี้

1) การบริหารงานทั่วไปของรัฐ ได้แก่ การเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาล การจัดทำแผนระดับชาติ การจัดสรรและบริหารทรัพยากรด้านการงบประมาณ กำลังคน การวางกฎระเบียบในการสั่งการ การติดตามงานตามนโยบายและแผนซึ่งจะมีส่วนราชการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางระดับชาติทำหน้าที่และมืองค์กรบริหารอิสระ (executive agency) ทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบและกำกับดูแล (regulatory function) นอกจากนี้ยังสามารถเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในกิจกรรมย่อยบางกิจกรรมในแบบของการจ้างเช่น การดูแลความสะอาดสำนักงาน การวางระบบสำนักงานอัตโนมัติ การวางระบบข้อมูลสารสนเทศในหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและบริหารงาน การรักษาความปลอดภัยในสถานที่ราชการ

2) การเงิน การคลังและเศรษฐกิจ ได้แก่ การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังของประเทศ การจัดเก็บภาษีอากร การบริหารการเงินและผลประโยชน์อันเป็นหน้าที่ของรัฐ การกำกับ การธนาคารและสถาบันการเงิน การกำหนดนโยบายการเงินเศรษฐกิจ การส่งเสริม กำกับกับการพาณิชย์ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ การเจรจาการค้าและการลงทุน การอุตสาหกรรม กระบวนการเทคโนโลยีการผลิตสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในส่วนนี้นับเป็นส่วนที่มีความสำคัญและเป็นจุดที่อ่อนของภาครัฐในระยะหลายปีที่ผ่านมาทำให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจติดตตามมาก ดังนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้ควรเป็นองค์กรที่มีอิสระในการกำกับ ดูแลการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และการวิจัยและพัฒนา เช่น การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรม การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสินค้า นอกจากนี้ภาคเอกชนต้องสามารถเข้ามาร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายกับภาครัฐได้โดยผ่านช่องทางในรูปคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล และภาคเอกชน หรือโดยทางอื่นเช่น หอการค้า สมาคมต่าง ๆ

3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ กิจกรรมด้านการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกิจกรรมที่ควรให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากโดยภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมและ

กำกับให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น ด้านมาตรฐานการศึกษา ด้านมาตรฐานฝีมือแรงงาน

4) การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ การสาธารณสุข การประกันสังคม การสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมหรือผู้ประสบปัญหาให้ช่วยเหลือตัวเองได้ซึ่งทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนควรมีบทบาทร่วมกันโดยอาจมีองค์การบริหารอิสระทำหน้าที่ในการวางกฎระเบียบในด้านการประกันสังคม การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ

5) การศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ การบำรุงศาสนา การกีฬาโดยควรกระจายความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นและภาคเอกชนไปดำเนินการโดยภาครัฐทำหน้าที่เชิงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแล

6) การพัฒนาการเคหะและชุมชนเมือง ชนบท ได้แก่ การวางผังเมืองในเมืองและชนบท การจัดวางระบบการจราจรในเมือง การพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การย้ายถิ่นฐาน การควบคุมการออกแบบก่อสร้างของภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งกิจกรรมนี้สามารถว่าจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยดำเนินการได้ในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การวางผังเมือง การวางระบบจราจร หรือให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การสร้างที่พักอาศัย โดยภาครัฐมีบทบาทในเชิงนโยบาย กำกับดูแลและให้การสนับสนุน ส่งเสริม

7) การพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้าอย่างเป็นระบบวงจร นับแต่การส่งเสริม สนับสนุนการผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมโดยอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศและเน้นการเพิ่มมูลค่า (value added) ให้กับสินค้าที่ผลิตแทนการส่งเป็นวัตถุดิบ ตลอดจนการหาตลาดและส่งออกไปยังต่างประเทศทำให้เป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยภาคเอกชนเป็นตัวนำโดยมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม เช่น การลดขั้นตอนการอนุมัติให้ส่งออก ผ่อนคลายกฎระเบียบใหม่ให้มีความคล่องตัวสำหรับภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในฐานะผู้ผลิตที่ได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยี เงินทุน

8) การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ได้แก่ การศึกษาค้นคว้าวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงและเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้กับประเทศและเพื่อการส่งออกเทคโนโลยีโดยการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เช่น เทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคม เทคโนโลยีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร วิทยาศาสตร์การเกษตรกรรมจากสมุนไพรพื้นบ้านซึ่งเป็นกิจกรรมที่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องร่วมกันอย่างใกล้ชิดโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน

9) **ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ การกำหนดนโยบาย วางกฎระเบียบ กำกับดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ควบคุมมลภาวะและแก้ไข สิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษในชุมชน การควบคุมและกำจัดของเสีย ขยะมูลฝอยและสารพิษซึ่งต้องมีย องค์กรภาครัฐกำกับดูแลเชิงนโยบายและการวางกฎระเบียบในการปฏิบัติโดยให้ภาคเอกชนและ ภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติมากขึ้น เช่น การกำจัด มูลฝอย การดูแลสิ่งแวดล้อมชุมชน การดูแลป่าไม้

10) **โครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน** ได้แก่ การก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลการคมนาคมขนส่งทางบก ทางอากาศ ทางน้ำ ระบบการสื่อสาร โทรคมนาคม การพลังงานจากแหล่งต่าง ๆ อันเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญและ เงินทุนจำนวนมากซึ่งควรเป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากที่สุด ในขณะที่ ภาคประชาชนในท้องถิ่นก็สามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการคมนาคม เช่น การสร้างทาง ชนบท โดยที่ภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม ให้มีบริการที่จำเป็นต่อการพัฒนา ประเทศและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มาตรฐานสากลโดยไม่มีการผูกขาดและไม่เอาเปรียบสังคม

การจัดโครงสร้างระบบราชการไทย

6.14 การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ดังกล่าวจะทำให้เห็นประเด็นชัดเจน 3 ประการคือ **ประการแรก** ทำให้สามารถจัดกลุ่มองค์กรของภาครัฐที่จะรับผิดชอบดำเนินการในกลุ่ม กิจกรรมนั้น ๆ ได้ชัดเจนสอดคล้องประสานกันมากขึ้นอันเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ (reorganization) ต่อไป

ประการที่สอง ทำให้เห็นรูปแบบของการดำเนินการในกลุ่มกิจกรรมนั้นว่า ภาครัฐ ภาค เอกชน ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมหรือไม่อย่างไร

ประการที่สาม ทำให้เห็นรูปลักษณะองค์กรที่จะทำหน้าที่บริหารงานในกลุ่มกิจกรรมนั้นว่า จะมีลักษณะเป็นเช่นไร จะยังเป็นในรูปส่วนราชการ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์กรร่วมภาครัฐ ภาคเอกชน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 6.1

บทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนในกิจกรรมของรัฐ

กลุ่มกิจกรรม	ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ	ภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนภาคประชาชน	ภาครัฐให้ภาคเอกชน/ภาคประชาชนดำเนินการ
1. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	*		
2. การรักษาความสงบเรียบร้อย	*	*	
3. การต่างประเทศ	*	*	
4. การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	*	*	
5. การเงิน การคลังและเศรษฐกิจ	*	*	*
6. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	*	*	*
7. การบริการสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต	*	*	*
8. การศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ	*	*	*
9. การเคหะและการพัฒนาชุมชนเมือง ชนบท		*	*
10. การพัฒนาการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้า		*	*
11. การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี		*	*
12. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		*	*
13. โครงสร้างพื้นฐานและการพลังงาน		*	*

ตารางที่ 6.2
ส่วนราชการที่รับผิดชอบในแต่ละกลุ่มกิจกรรมของรัฐในปัจจุบัน

กลุ่มกิจกรรม	ปัจจุบัน
1. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ 1.2 สภาความมั่นคงแห่งชาติ 2. กระทรวงกลาโหม 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 2.2 กองบัญชาการทหารสูงสุด 2.3 กองทัพบก 2.4 กองทัพเรือ 2.5 กองทัพอากาศ 3. กระทรวงมหาดไทย 3.1 กรมการปกครอง 3.2 กรมตำรวจ
2. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) 1.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2. กระทรวงมหาดไทย 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย 2.2 กรมการปกครอง 2.3 กรมตำรวจ 3. กระทรวงยุติธรรม 3.1 กรมบังคับคดี 3.2 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมงานตุลาการ
3. กลุ่มการต่างประเทศ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 กรมวิเทศสหการ 2. กระทรวงการต่างประเทศ 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 2.2 กรมเศรษฐกิจ 2.3 กรมพิธีการทูต 2.4 กรมยุโรป

กลุ่มกิจกรรม	ปัจจุบัน
	2.5 กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย 2.6 กรมสารนิเทศ 2.7 กรมองค์การระหว่างประเทศ 2.8 กรมอเมริกาและปาซิฟิกใต้ 2.9 กรมอาเซียน 2.10 กรมเอเชียตะวันออก 2.11 กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา 3. กระทรวงพาณิชย์ 3.1 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
4. กลุ่มการบริหารงานของรัฐ 4.1 ด้านการช่วยอำนวยความสะดวก 4.2 ด้านการกำหนดนโยบายและแผน 4.3 ด้านการจัดสรรทรัพยากรบริหาร	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 1.2 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 1.3 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 1.4 กรมประชาสัมพันธ์ 1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 1.3 สำนักงานสถิติแห่งชาติ 1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงาน ก.พ. 1.2 สำนักงานงบประมาณ
5. กลุ่มการเงิน การคลังและเศรษฐกิจ 5.1 ด้านการเงิน การคลังและเศรษฐกิจของประเทศ 5.2 ด้านการพาณิชย์	1. กระทรวงการคลัง 1.1 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 1.2 กรมธนารักษ์ 1.3 กรมบัญชีกลาง 1.4 กรมศุลกากร 1.5 กรมสรรพสามิต 1.6 กรมสรรพากร 1. กระทรวงพาณิชย์ 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 1.2 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	1.3 กรมการค้าต่างประเทศ 1.4 กรมการค้าภายในประเทศ 1.5 กรมทะเบียนการค้า 1.6 กรมส่งเสริมการส่งออก 1.7 กรมการประกันภัย 1.8 กรมทรัพย์สินทางปัญญา 2. กระทรวงการต่างประเทศ 2.1 กรมเศรษฐกิจ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 3.2 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
6. กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 6.1 การศึกษา 6.2 การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาอาชีพ	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2. กระทรวงศึกษาธิการ(ทุกกรม) 3. ทบวงมหาวิทยาลัย 1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการพัฒนาชุมชน 2. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2.1 กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 2.2 กรมประชาสัมพันธ์ 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมส่งเสริมการเกษตร 3.2 กรมประมง 3.3 กรมปศุสัตว์ 4. กระทรวงอุตสาหกรรม 4.1 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม 5. กระทรวงศึกษาธิการ 5.1 กรมอาชีวศึกษา 5.2 กรมการศึกษานอกโรงเรียน 6. กรุงเทพมหานคร

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
6.3 ด้านพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน	1. สำนักนายกรัฐมนตรี 1.1 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ 2. กระทรวงมหาดไทย 2.1 กรมการพัฒนาชุมชน 3. กระทรวงแรงงาน 3.1 กรมประชาสัมพันธ์
7. กลุ่มพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม	1. กระทรวงแรงงาน 1.1 กรมประชาสัมพันธ์ 1.2 กรมสวัสดิการสังคม 1.3 สำนักงานประกันสังคม 1.4 กรมการจัดหางาน 2. กระทรวงสาธารณสุข 2.1 สำนักงานปลัดกระทรวง
8. กลุ่มศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ	1. กระทรวงศึกษาธิการ 1.1 กรมศิลปากร 1.2 สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ 1.3 กรมการศาสนา 1.4 กรมพลศึกษา
9. กลุ่มการเคหะ ชุมชนเมืองและชนบท	1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการปกครอง 1.2 กรมโยธาธิการ 1.3 กรมการผังเมือง 1.4 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 1.5 กรมการพัฒนาชุมชน 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมส่งเสริมการเกษตร 2.2 กรมส่งเสริมสหกรณ์ 2.3 กรมป่าไม้ 3. กระทรวงแรงงาน 3.1 กรมประชาสัมพันธ์

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
10. กลุ่มการเกษตร อุตสาหกรรมและการค้า	1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์(ทุกกรม) 2. กระทรวงอุตสาหกรรม(ทุกกรม) 3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3.1 กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 3.2 กรมการค้าต่างประเทศ 3.3 กรมการค้าภายใน 3.4 กรมส่งเสริมการค้าส่งออก 4. กระทรวงการต่างประเทศ 4.1 กรมเศรษฐกิจ 5. กระทรวงการคลัง 5.1 กรมศุลกากร 5.2 กรมสรรพากร 5.3 กรมสรรพสามิต
11. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1. สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ) 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมป่าไม้ 2.2 กรมชลประทาน 2.3 กรมพัฒนาที่ดิน 2.4 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 3. กระทรวงคมนาคม 3.1 กรมเจ้าท่า 4. กระทรวงมหาดไทย 4.1 กรมที่ดิน 4.2 กรมการปกครอง 4.3 กรมการผังเมือง 4.4 กรมโยธาธิการ 4.5 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 5. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 5.1 กรมควบคุมมลพิษ 5.2 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 5.3 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 6. กระทรวงสาธารณสุข

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	6.1 กรมอนามัย 7. กระทรวงอุตสาหกรรม 7.1 กรมทรัพยากรธรณี
11. กลุ่มวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี	1. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม 1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง 1.2 กรมวิทยาศาสตร์บริการ 1.3 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.1 กรมวิชาการเกษตร 2.2 กรมพัฒนาที่ดิน 2.3 กรมป่าไม้ 2.4 กรมประมง 2.5 กรมปศุสัตว์ 2.6 กรมชลประทาน 3. กระทรวงสาธารณสุข 3.1 กรมการแพทย์ 3.2 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ 3.3 กรมอนามัย 3.4 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา 4. กระทรวงอุตสาหกรรม 4.1 กรมทรัพยากรธรณี 4.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม 4.3 กรมส่งเสริมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 4.4 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
11. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน	1. กระทรวงมหาดไทย 1.1 กรมการปกครอง 1.2 กรมโยธาธิการ 1.3 สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2. กระทรวงคมนาคม 2.1 กรมทางหลวง 2.2 กรมการขนส่งทางบก 2.3 กรมเจ้าท่า 2.4 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี 2.5 กรมการบินพาณิชย์

กลุ่มกิจกรรม	ส่วนราชการ
	2.6 กรมไปรษณีย์โทรเลข 3. สำนักนายกรัฐมนตรี 3.1 สำนักงานนโยบายพลังงาน 4. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ 4.1 สำนักงานพลังงานแห่งชาติ 4.2 สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ 5. กระทรวงพาณิชย์ 5.1 กรมทะเบียนการค้า

เป้าหมายการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่

- 6.15 การจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่ (reorganization) มีเป้าหมายสำคัญคือ
1. ให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานสอดคล้องระหว่างกันในกลุ่มกิจกรรมนั้น
 2. ให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีความชัดเจน มีความสามารถในการปรับตัวและประสานสัมพันธ์กัน
 3. ให้มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทและภารกิจใหม่
 4. สามารถสนองตอบต่อเป้าหมายของประเทศและนโยบายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 5. สามารถนำไปปฏิบัติได้ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของชาติที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปด

หลักการจัดองค์การ

6. ในการจัดองค์การบริหารราชการใหม่มีหลักการสำคัญคือ
- 1) สอดคล้องกับลักษณะภารกิจหลักของกลุ่มกิจกรรมนั้น
 - 2) เป็นองค์กรแนวราบ มีขนาดที่กระทัดรัด และมีความชัดเจนในภารกิจหลักขององค์กร
 - 3) มีองค์กรที่หลากหลายเหมาะสมกับลักษณะภารกิจ
 - 4) มีองค์กรหลักทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงาน
 - 5) มีองค์กรที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนางานในกิจกรรมนั้น

ประเด็นปัญหาและข้อเสนอในการจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการใหม่**ปัญหาที่ 1: ระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีประสิทธิภาพ****ข้อเสนอแนะ****6.9 ปรับระบบคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็ง ดังนี้**

1) ให้มีคณะรัฐมนตรีวงใน (Inner Cabinet) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการฯ ทำหน้าที่ตัดสินใจประเด็นเชิงนโยบายและการกำหนดวงเงินงบประมาณ ในปีต่อไป

2) ในอนาคตควรมีการกำหนดในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า “มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล” แทนการกำหนดไว้กว้าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มารวมถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ปี 2540) ว่า “มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หน้าผายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานประจำเช่นเดียวกับข้าราชการประจำทั่วไป

3) ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจจากคณะรัฐมนตรีลงไปสู่ระดับกระทรวงมากขึ้นโดยเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานเชิงนโยบายแต่เป็นเรื่องประจำที่มีระเบียบปฏิบัติวางไว้ชัดเจนอยู่แล้ว เช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวง ไม่จำเป็นต้องส่งให้คณะรัฐมนตรีให้ความเป็นชอบอีก

4) คณะรัฐมนตรีวางแนวทางการมอบอำนาจการบริหารภายในกระทรวงระหว่างรัฐมนตรีว่าการฯ กับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ โดยให้รัฐมนตรีว่าการฯ มอบอำนาจการกำกับดูแลงานของกระทรวงให้กับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เป็นกลุ่มงานหรือโครงการมากกว่าเป็นรายการดังที่เป็นอยู่

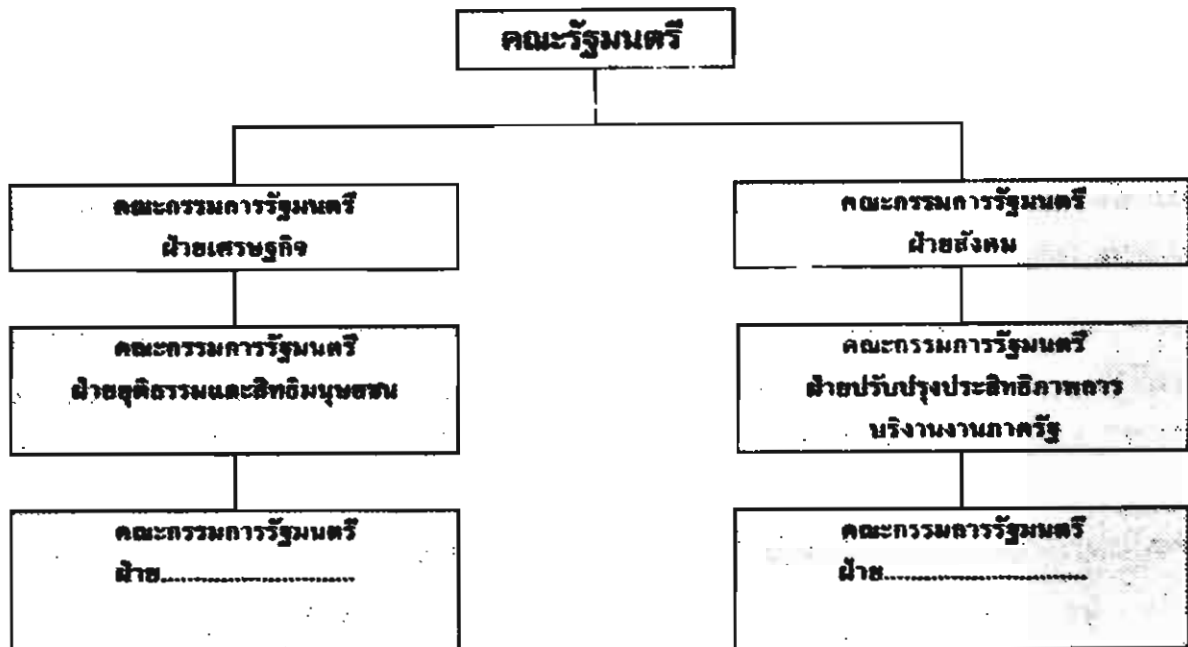
5) พัฒนาระบบช่วยอำนาจการของคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็งโดย

(1) คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิมสองคณะคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม โดยให้มีการจำแนกแจกแจงออกไปจากเดิมตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยมีรัฐมนตรีว่าการฯ หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายนั้น ๆ และมีรัฐ

มนตรีช่วยว่าการฯ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการรัฐมนตรีฯ จะทำหน้าที่พิจารณาประเด็นเชิงนโยบายก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาขั้นสุดท้ายต่อไป (แผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างองค์การคณะกรรมการรัฐมนตรี



2) กำหนดบทบาทของสำนักนายกรัฐมนตรีและจัดหน่วยงานในสังกัดใหม่ให้เหมาะสมโดยปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีภารกิจหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวคือ

(1) สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ควรปรับปรุงขีดความสามารถในการปฏิบัติการกิจที่รับผิดชอบคือ งานด้านที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถสูงและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานให้เป็นเครือข่ายกับแหล่งข้อมูลภายนอกนับเป็นความสำคัญเร่งด่วนที่ต้องรับดำเนินการเพื่อให้สามารถรองรับภารกิจด้านนี้ของหน่วยงานที่มีลักษณะพิเศษต่างจากหน่วยงานอื่นเนื่องจากมีลักษณะที่เป็นการเมืองสูงและต้องการความรวดเร็ว ความถูกต้องของข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ

(2) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน่วยงานนี้มีลักษณะภารกิจคล้ายกับสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในประเด็นที่ต้องมีขีดความสามารถสูงในด้านการ

วิเคราะห์เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีการติดต่อประสานงานที่รวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างในลักษณะกลุ่มงานมากกว่าการจัดโครงสร้างตามแบบปกติทั่วไปและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์โดยมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่ทันสมัยช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

(3) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ควรปรับปรุงให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารงานของสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างแท้จริงโดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบผู้ตรวจราชการไม่เฉพาะแต่สำนักนายกรัฐมนตรีแต่ทั้งระบบราชการโดยการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง กรมอื่นให้ได้รับอรรถาภิธานจากรัฐบาลและกระทรวง กรมในส่วนกลางมากขึ้นในการทำหน้าที่ติดตาม ประสานงานและรายงานการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลของหน่วยงานต่าง ๆ โดยอาจพิจารณาจัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการภาคประจำในภาคต่าง ๆ ซึ่งจะเป็ศูนย์กลางของผู้ตรวจราชการระดับกระทรวงและกรมอื่น ๆ ด้วยโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบเสมือนรัฐมนตรีภาค

(4) ให้รวมส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรการบริหารตลอดจนด้านข้อมูลสารสนเทศเข้าด้วยกันได้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ปรับให้เป็นรูปคณะกรรมการ) สำนักงานสารสนเทศแห่งชาติ (ปรับปรุงบทบาทของสำนักงานสถิติแห่งชาติให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางด้านข้อมูลสารสนเทศของประเทศ) และตั้งเป็นทบวงการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยจะทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย กำกับ ติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผนและมาตรการที่ออกมา ดังนั้นจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทของส่วนราชการทั้งสี่ในทบวงที่ตั้งใหม่นี้ด้วย

(5) จัดส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่โดยคงส่วนราชการที่ต้องทำหน้าที่ใช้ด้านให้คำปรึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติและการจัดสรรทรัพยากรการบริหาร และการอำนวยการแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไว้ สำหรับส่วนราชการอื่นที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้วก็ให้โอนไปสังกัดหน่วยงานนั้นและเพิ่มหน่วยงานใหม่ที่มีความจำเป็นต้องสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ

(6) โอนผู้ว่าราชการจังหวัดจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อให้อยู่ใกล้กับศูนย์อำนาจการเมืองการบริหารในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในส่วนภูมิภาค

ภาคโดยมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนภูมิภาคและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้บุคลากรจากทุกกระทรวง ทบวง กรมสามารถดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ซึ่งจะทำให้มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของจังหวัดนั้น ๆ ได้กว้างขวางมากขึ้นและจะทำให้เกิดความยอมรับจากส่วนรวมมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้ยังควรพิจารณากำหนดพันธกิจ (mission) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องดำเนินการให้ชัดเจนซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละจังหวัดเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง เช่น จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติหรือจังหวัดที่มีการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านก็อาจจำเป็นต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านต่างประเทศมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอาจคัดเลือกมาจากกระทรวงการต่างประเทศหรือกระทรวงพาณิชย์ และเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของบุคคลนั้นด้วย

(7) จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ โดยโอนงานด้านการปกครองท้องถิ่นจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นนับเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในระยะหลัง ๆ ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก คณะกรรมการฯ มีองค์ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายการเมือง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและองค์กรเอกชน คณะกรรมการฯ นี้จะทำหน้าที่เชิงนโยบายและสนับสนุนส่งเสริมมากกว่าการควบคุม

(8) จัดตั้งสำนักงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐเป็นองค์กรบริหารอิสระ มีลักษณะขององค์กรบริหารอิสระทำหน้าที่ในด้านวิจัยและพัฒนา (research & development) และเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการฯ นี้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะกิจ (commissioner) ที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาระบบราชการภายในกรอบอณัติที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

6) เมื่อมีการปรับโครงสร้างองค์การสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่จะมีส่วนราชการสังกัดดังนี้ (ดูตารางที่ 6.3)

1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. ทบวงการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร *

* หมายถึง หน่วยงานจัดตั้งใหม่

3. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
5. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
6. สภาพความมั่นคงแห่งชาติ
7. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
8. กรมประชาสัมพันธ์
9. สำนักงานสารสนเทศแห่งชาติ
10. สำนักงานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ*
11. สำนักพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ*

ตารางที่ 6.3

การปรับโครงสร้างสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่

ลำดับที่	ที่เป็นอยู่เดิม	เสนอแนะใหม่	หมายเหตุ
1	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	สังกัดเดิม	ปรับปรุงภารกิจหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจน
2	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	สังกัดเดิม	ปรับปรุงภารกิจหน้าที่ใหม่ให้ชัดเจน
3	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	สังกัดเดิม	
4	สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ	สังกัดเดิม	
5	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	สังกัดทบวงการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรในสำนักนายกรัฐมนตรี	ทบวงตั้งใหม่
6	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	สังกัดทบวงการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรในสำนักนายกรัฐมนตรี	ปรับบทบาทใหม่เป็นองค์กรกำกับเชิงนโยบายการบริหารงานบุคคล

* หมายเหตุ : ทบวงการจัดตั้งใหม่