

การปฏิรูประบบราชการ เพื่อ การพัฒนาประเทศ ที่ยั่งยืน

การปฏิรูประบบราชการ
เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน. - - กรุงเทพฯ :
สถาบันนโยบายศึกษา, 2547.

16 หน้า

1. ระบบราชการ - - ไทย. 2. การบริหารรัฐกิจ. I. ชื่อเรื่อง.

352.6309593

ISBN 974-7216-51-5

ชื่อหนังสือ	การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน
ปีที่พิมพ์	เมษายน 2547
จำนวนพิมพ์	1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 0 2941 1832-3 โทรสาร 0 2941 1834 e-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระแก้ว โทร. 0 2255 4433, 0 2218 7000 โทรสาร 0 2255 4441 สยามสแควร์ โทร. 0 2251 6141, 0 2218 9888 โทรสาร 0 2254 9495 e-mail : cubook@chula.ac.th www.cubook.chula.ac.th
ราคา	30.- บาท

คำนำของสถาบันนโยบายศึกษา

ตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานสถาบันนโยบายศึกษา ได้มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการโดยผ่านทางงานวิจัย ข้อเสนอ ตลอดจนในการสัมมนาในเวทีต่างๆ ซึ่งในที่สุทธัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการซึ่งถือว่าเป็น “นโยบายสาธารณะ” ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนคนไทยทุกคน

การปฏิรูประบบราชการเริ่มเป็นรูปธรรมในรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและจัดกลุ่มงานใหม่ จากนั้นมีการนำระบบที่เรียกกันว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เข้ามาใช้ ซึ่ง ดร.ชัยอนันต์ ก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในโอกาสต่างๆ

ในปี 2546 ดร.ชัยอนันต์ และคณะได้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง “การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม” ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งหลังจากเสร็จรายงานฉบับนั้นแล้ว ดร.ชัยอนันต์ ก็ได้ไปบรรยายพิเศษ เรื่อง “การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน” ให้กับโครงการพัฒนาผู้บริหารสำหรับศิษย์เก่าสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2547

หลังจากนั้น “เนชั่นสุดสัปดาห์” ได้นำสรุปคำบรรยายของอาจารย์ชัยอนันต์ ตีพิมพ์ในคอลัมน์ “ตลาดนัดทรรศนะ” ติดต่อกันถึงสองสัปดาห์ คือในฉบับวันที่ 22-28 มีนาคม 2547 และ 29 มีนาคม - 4 เมษายน 2547

ด้วยสิ่งที่อาจารย์ชัยอนันต์ กล่าวไปนั้น เป็นการบอกว่า

“เหตุใด” จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการ

“สิ่งใด” ที่กำลังดำเนินการอยู่ในขั้นตอนของการปฏิรูประบบราชการ
ในขณะนี้

“อะไร” คือปัญหาและอุปสรรค และทำที่สุด

“ทำอย่างไร” จึงจะแก้ไขและเดินหน้าต่อไปเพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุสมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ได้

สถาบันนโยบายศึกษาจึงได้นำสรุปการบรรยายของ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในวันนั้น มาจัดพิมพ์เผยแพร่ให้บุคคลทั่วไปได้รับรู้ถึงคุณแจสำคัญสองดอกในความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ คือ หนึ่ง “ความร่วมมือ” ระหว่างภาครัฐ-เอกชน-ประชาชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐ-หน่วยงานของรัฐ และ สอง “การใช้ระบบเครือข่าย”

ขอขอบคุณ “เนชั่นสุดสัปดาห์” ที่อนุญาตให้นำบทความชิ้นนี้มาจัดพิมพ์ และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่ได้ให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์ครั้งนี้

สถาบันนโยบายศึกษา

เมษายน 2547

การปฏิรูประบบราชการ เพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน

เมื่อครั้งที่รัฐบาลทักษิณ แสดงเจตจำนงจะปฏิรูประบบราชการ กระทั่งมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานและจัดกลุ่มงานใหม่ โดยมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546

1 ปีเศษที่ผ่านมา ระบบราชการได้มีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามที่รัฐบาลคาดหวัง หรือติดขัดตรงไหนบ้าง

คำตอบนี้มีอยู่ในการบรรยายพิเศษ เรื่อง “การปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน” โดย ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ในโอกาสไปบรรยายให้กับโครงการพัฒนาผู้บริหารสำหรับศิษย์เก่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2547

ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย กล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการว่า เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและต้องเป็นเชิงรุก ไม่ใช่สร้างปัญหาให้กับสังคมหรือตัวเอง

ศ.ดร.ชัยอนันต์ ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบราชการเป็น “เครื่องมือ” ในการแก้ปัญหาที่สังคมต้องเผชิญอยู่ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณเมื่อมีการเพิ่มของประชากร มีความสลับซับซ้อนของการติดต่อกัน และว่าปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้นจากสิ่งซึ่งเราไม่เคยเผชิญมาก่อน ดังนั้น เป็นบทบาทของรัฐที่จะแก้-ลดหรือมองไปข้างหน้า เพื่อหาทางป้องกันและรับมือปัญหาของสังคม

แต่ระบบราชการที่ผ่านมา นอกจากแก้ปัญหาไม่ได้แล้ว ยังต้องเผชิญหน้ากับตัวเองอีกด้วย กล่าวคือ ระบบราชการได้กลายเป็นเครื่องมือสร้างปัญหาของสังคมชนิดหนึ่ง ไม่ว่าจะป็นปัญหาภาคใด การแก้ปัญหาความยากจนที่ล่าช้า โดยเฉพาะส่วนของระบบราชการที่ทำหน้าที่ในเรื่องของการใช้อำนาจ (ซึ่งเราพบว่าบางหน่วยงานเป็นหน่วยงานเจ้าปัญหา)

เพราะฉะนั้น ระบบราชการแทนที่จะเป็นเครื่องมือแก้ปัญหา กลับเป็นเครื่องมือสร้างปัญหา จึงควรที่จะลองทบทวนดูว่าในอดีตที่ผ่านมา

จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะของการเปลี่ยนผ่าน เรียกร้องให้เราปรับเปลี่ยนระบบราชการอย่างไร การปรับเปลี่ยนนั้นเป็นการเปลี่ยนจากภายใน หรือมาจากแรงกดดันภายนอก

และการบริหารการพัฒนาตามแบบที่เราศึกษามา หรือแบบที่เป็นอยู่ขณะนี้พอเพียงหรือไม่ และเราจะปรับเปลี่ยนอย่างไร

ศ.ดร.ชัยอนันต์ อธิบายว่า การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นองค์รวมนั้น มีสมมติฐานชุดหนึ่ง ซึ่งพูดถึงการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่มองระบบราชการแบบใหม่หมด ทั้งในแง่ความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม บริบทที่ห้อมล้อมระบบราชการ (ที่ส่วนใหญ่เป็นปัจจัยภายใน) สมัยหนึ่งถ้าเราพูดถึงภาวะความเสี่ยง เราจะดูภาวะความเสี่ยงภายในมากเป็นพิเศษ แต่เมื่อบริบทเปลี่ยนแปลงไป ระบบราชการไทยไม่ได้ทำงานในสภาพแวดล้อมแบบเดิมอีกต่อไป

ปัจจุบันมีการครอบซ้อนของกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ ซึ่งระบบราชการไทยถูกบังคับให้ทำโดยอ้อม เช่น มีกติกากการค้าใหม่ๆ ขององค์การการค้าโลก กติกาของแอดดท์เข้ามาเกี่ยวข้องกับงาน เช่น มีแรงกดดันให้ไทยเปลี่ยนระบบบัญชี มีการกำหนดกติกาของโลกที่จะใช้บังคับธนาคารต่างๆ มีการตีราคาโดยใช้อีกมาตรฐานหนึ่ง ซึ่งไปไกลกว่ามาตรฐานที่เราตั้งไว้ สิ่งเหล่านี้ทำให้สภาพแวดล้อมของราชการส่วนหนึ่งถูกกลืนไปในสิ่งแวดล้อมระดับโลก

เมื่อบริบทของราชการเปลี่ยนไป เราจะมิจังหวะของการทำงานที่เร็วขึ้น และในการพิจารณามูลค่า เริ่มมีการพิจารณาถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจ (ในความหมายที่กว้างกว่าเดิม) ทำให้เราต้องทบทวนว่าจะใช้ “ตัวแบบ” เกี่ยวกับระบบราชการไทยอย่างไร

ศ.ดร.ชัยอนันต์ กล่าวว่า ระบบราชการของไทยเป็นผลพวงแห่งการพัฒนา 40 ปี เราเรียนรู้และถูกสอนให้เชื่อโดยนักคิดหรือกระบวนทัศน์แบบหนึ่ง แต่ปัจจุบันโลกของการจัดการเริ่มเปลี่ยนแปลงไป เรื่องของวัฒนธรรม-จริยธรรม กลายเป็นสิ่งสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น ดราลินด์้า ซึ่ง

เป็นเรื่องของความเชื่อถือ (trust) การคาดหวัง (expectation) เรื่องที่คนเชื่อมั่นในตราสินค้านั้นๆ ทำไมคนหากินกับตราสินค้าได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เราต้องทบทวนว่า สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปแล้ว และระบบราชการทั้งในฐานะที่เป็นโครงสร้าง พฤติกรรมของคนที่อยู่ในระบบราชการ เมื่อสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมจะเป็นอย่างไร

ศ.ดร.ชัยอนันต์ อธิบายถึงความพยายามที่ต้องปฏิรูประบบราชการว่ามี 8 ข้อ ดังนี้

หนึ่ง — ความพยายามจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานตามสายโซ่แห่งมูลค่า (มูลค่าในที่นี้รวมถึงคุณค่าด้วย) เพราะมูลค่าทางเศรษฐกิจบางอย่าง อาจไม่เป็นคุณค่าเชิงสังคมและวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น การเติบโตที่มากขึ้น (growth) ไม่ได้หมายความว่าดีเสมอไป เพราะฉะนั้นเรื่องของมูลค่าทางเศรษฐกิจกับคุณค่าต้องพิจารณาร่วมกัน

คำว่า “สายโซ่” หมายความว่าอย่างไร ศ.ดร.ชัยอนันต์ อธิบายว่านี่เป็นการตั้งคำถามว่า จากกระบวนการเริ่มต้นจนถึงกระบวนการสุดท้าย มีผลลัพธ์ที่ช่วง และผลลัพธ์ช่วงหนึ่งๆ นำไปสู่ผลลัพธ์อีกช่วง โดยมีมูลค่าเพิ่มมากน้อยแค่ไหน

สายโซ่แห่งมูลค่า หมายถึง การเพิ่มขึ้นในตัวของสินค้าหรือบริการที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อลูกค้ามากขึ้น รวมทั้งยินดีให้ราคาเพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการแปรเปลี่ยนสภาพสินค้าหรือบริการนั้น

ด้วยเหตุนี้ในเบื้องต้นของการจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานตามสายโซ่แห่งมูลค่า จะปรากฏให้เห็นในทุกกระทรวง กล่าวคือ ต้องแสดงให้เห็นว่าผลที่จะตามมาจากการทำให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเป็นอย่างไร เราจึงเห็นโครงสร้างกระทรวงใหม่ การจัดกลุ่มงานในกระทรวง ความพยายามในการจัดกลุ่มภารกิจ ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ กล่าวว่า ตนได้เคยทำไว้ในปี พ.ศ. 2532

นอกจากนี้ ระบบราชการไทยยังมีลักษณะเชิงการเมือง และสังคมวัฒนธรรมแฝงอยู่มาก เนื่องจากโดยโครงสร้างของระบบราชการได้

หล่อหลอมคุณค่าทางสังคมที่ข้ามระบบราชการ ไปจนถึงสังคมอีกด้วย ระบบราชการไทยได้บีบสังคมให้มีปทัสถาน (norm) ตามปทัสถานของข้าราชการ ซึ่งเป็นคนเข็ดหลายสิ่งหลายอย่าง

ประเด็นต่อมา โครงสร้างที่เปลี่ยนไปนั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน “มูลค่า” หรือปทัสถานในเชิงสังคมการเมืองอย่างไร ?

ศ.ดร.ชัยอนันต์ กล่าวว่า นี่เป็นคำถามที่ตั้งไว้เพื่อให้ระลึกว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการทำงานตามสายโซ่แห่งมูลค่านั้น การจบแค่นี้อาจไม่ส่งผลสะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ระบบราชการจะมีต่อประชาชนในทางที่เป็นทุนได้เสมอไป

ฉะนั้น อย่าเพิ่งไปหลงว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการปฏิรูประบบราชการแล้ว นี่เป็นเพียงแค่กรณีศึกษาของกระบวนการปฏิรูปทั้งระบบ (ถ้าพูดถึงทั้งระบบ หมายความว่า ดูระบบอย่างเป็นองค์รวม คือ ไม่แยกส่วน แต่เป็นองค์รวมที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่ง จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอีกส่วนหนึ่ง)

สอง — การนำวิธีจัดการเชิงธุรกิจในบริษัทมาใช้กับระบบราชการ เป็นการเพิ่มพลังให้มีภาวะการนำ มีเจ้าภาพ และความรวดเร็ว เช่น มี ปลัดคลังเตอร์ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ เป็นต้น

ระบบซีอีโอที่นำมาใช้จำลองจากหน่วยงานทางธุรกิจโดยผู้บริหารสูงสุด อาจใช้ระบบบริหารมอบความรับผิดชอบแบบไขว้กัน เพื่อให้มีการตรวจสอบกันเอง เช่น การนำระบบธุรกิจมาใช้ในการเมือง ในคณะรัฐมนตรี และระบบราชการไทย

ด้วยเหตุนี้ ศ.ดร.ชัยอนันต์ มองว่า ภายในช่วง 3 ปี รัฐบาลมี “ทักษิณ 8” จึงไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่น่าแปลกใจ และว่า ถ้าเรามองภาพผิดไปมองแบบนักหนังสือพิมพ์สมัยก่อนว่าการเปลี่ยนอะไรบ่อยๆ เป็นสัญญาณของความอ่อนแอ-ความขัดแย้ง หรือเป็นสัญญาณของการเสื่อมสลาย พร้อมกับยกตัวอย่างว่า ตนเองก็เคยคิดว่ารัฐบาลไทยในช่วง 50 ปีมีรัฐบาลกี่ชุด ยิ่งมากชุด ระยะเวลาสั้น ยิ่งแย่ การมีรัฐธรรมนูญมากๆ ไม่ใช่เรื่องดี

ทว่า บัดนี้บริบทเปลี่ยนไปแล้ว เรารู้ว่าลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจที่นำมาใช้ตั้งแต่ระดับบนสุดเป็นอย่างไร จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่จะมีทักซิณ 8 ทั้งยังไม่แปลกใจหากในอนาคตจะมี “ทักซิณ 9” “ทักซิณ 10” เพราะนี่เป็นการใช้คนแบบสลับฟันปลา ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ทำกันในบริษัทต่างๆ

“เราจะไม่บอกว่าดีหรือไม่ดี แต่บอกว่าอันนี้เป็นวิธีการที่คนศึกษาวิชารัฐศาสตร์ ควรเฝ้าดูว่าเป็นวิธีการจัดการเชิงธุรกิจ ที่ซีอีโอ หรือตัวผู้นำเขาเปลี่ยนคนเป็นประจำ...เหตุผลที่เรากำลังคิดเป็นคนละชุด แต่เรายังเอาความรู้สึกและกระบวนทัศน์เก่าไปจับ เพราะฉะนั้นเราไม่มีทางเข้าใจและตามเขาไม่ทัน ไม่ได้หมายความว่าดีหรือเลว แต่ต้องประเมินจากผลงานต่อไปของรัฐบาล”

ฉะนั้น เหตุผลข้อสอง คือ บรรดาซีอีโอเป็นผลพวงของการที่นักบริหารธุรกิจเข้าไปขับเคลื่อนรัฐบาล คนอย่าง ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์ (ซึ่งไปจากนิต้า) ก็เป็นตัวขับเคลื่อน นำเอาระบบพวกนี้ไปใช้ และสอดคล้องกับแนวทางของนายกรัฐมนตรีที่มาจากธรรมเนียมการทำธุรกิจ

ปัญหาคือ จะนำการจัดการเชิงธุรกิจแบบนี้มาใช้กับปัญหาของประเทศได้มากน้อยแค่ไหน เพราะประเทศไม่ใช่บริษัทธุรกิจ ขณะเดียวกันธุรกิจก็เป็นส่วนนำและสร้างความมั่งคั่งให้กับประเทศ แต่ประเทศยังมีส่วนที่เป็นเศรษฐกิจอีกและเศรษฐกิจทุกประเภทไม่ใช่ธุรกิจเสมอไป

เพราะฉะนั้น ถ้ารัฐบาลมียุทธศาสตร์ dual ต้องดูว่ารัฐบาลมีวิธีการจัดการอย่างไร ในการบริหารจัดการกับส่วนล่าง

สาม — การปรับปรุงงานและการบริการประชาชนโดยถือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีการเริ่มปรับปรุงงานและบริการประชาชนอย่างจริงจังปี 2523 ศ.ดร.ชัยอนันต์ กล่าวว่า ในปีนั้นตนและคณะได้จัดทำระเบียบสำนักนายกฯ ชื่อว่า “ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการบริการประชาชน” ซึ่งมีการทำต่อยอดกันมาโดยตลอด

ประจวบกับโลกขณะนี้มีการเปลี่ยนแปลงไป มีการพูดถึง CG หรือ Corporate Governance มากขึ้น CG เริ่มจากการที่โลกเปลี่ยน กล่าวคือ รัสเซียเปลี่ยนทั้งประเทศ ยุโรปตะวันออกเปลี่ยนทั้งบล็อก ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มาก เพราะเดิมนั้นรัฐเป็นตัวกำหนดระบบเศรษฐกิจทุกอย่าง ตั้งแต่การผลิต (production) การจัดจำหน่าย (distribution) การประเมินความพอใจของผู้รับบริการ (ซึ่งปกติไม่มี) โรงงานมีเป้าหมาย รัฐบาลกลางเป็นคนตั้งเป้าทุกอย่างรัฐเป็นผู้กำหนดทั้งหมด จากรัฐวิสาหกิจของรัฐ ถูกเปลี่ยนเป็นต้องอาศัยกลไกการตลาด และอเมริกันได้เข้าไปทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

มีการจัดทำตัวชี้วัดต่างๆ ขึ้นมา ทั้งหมดนี้เป็นการเริ่มจากความพยายามในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่คำว่า “ประชาธิปไตย” ไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับประเทศเผด็จการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา ที่ถือว่า การโกงกินเป็นเรื่องธรรมดา ฉะนั้น วิธีการที่ยุ่งเหยิงเข้าไปในประเทศเหล่านี้ ก็ไม่เป็นผล จึงต้องนำเรื่องของธรรมาภิบาล (good governance) เข้าไป เพราะคำว่า governance แต่เดิมในสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นคำที่ใช้เฉพาะส่วนที่เป็นท้องถิ่น ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง โดยเฉพาะในการจัดการศึกษา... แต่ governance ของบริษัทไม่มี กระทั่งมีการโกงหุ้น คำว่า governance จึงมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อคนต้องการกำกับดูแล (regulate) ตลาดหุ้น

ดังนั้น คำว่า governance มีการขึ้นต้น-แผ่ มาเป็นอย่างหนึ่งในที่สุดกลายเป็น “ธรรมาภิบาล”

สำหรับธรรมาภิบาลของไทยนั้น ได้มีการต่อยอด ปรับปรุงงาน จึงอาจสรุปได้ว่าสิ่งที่ เป็นธรรมาภิบาล คือ “สิ่งที่ต้องทำบวกสิ่งที่ควรทำ” และเวลานี้รัฐบาลได้เคลื่อนไปถึงระดับนั้นแล้ว

สี่ — ความพยายามของรัฐที่จะให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ มีวาระพิเศษที่ชัดเจนแยกออกจากวาระงานประจำ อันนี้ก็สำคัญเพราะการพัฒนาของเรา 40 ปี ในที่สุดกลายเป็นเรื่องงานประจำ กล่าวคือ ทุกคนที่ของบประมาณต้องยึดโยงในกรอบการพัฒนา

ไปๆ มาๆ ก็เขียนกันเป็นเรื่องธรรมดา งานประจำกับงานพัฒนาจึงไม่แยกออกจากกัน... และเท่าที่ผ่านมาทุกรัฐบาลไปลอกแผนพัฒนาและนำมาประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้ไม่มีความแตกต่างในสาระสำคัญ

แต่รัฐบาลทักษิณ เริ่มสร้างความแตกต่างในสาระสำคัญ ระหว่างสิ่งที่อยู่ในแผนพัฒนาครอบจักรวาลเป็น agenda ที่ต้องการขับเคลื่อนซึ่งมีทางขวาง หมายความว่า ต้องการเรียกร้องให้หน่วยงานหลายหน่วยได้มาร่วมกันทำ เพราะเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดียว ปัญหาที่สำคัญของชาติ-ของคนहु่ม่มาก มักจะเข้ามาในลักษณะเป็นองค์รวม

ประเด็นคือ ระบบราชการเรามีการจัดโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อความเป็นองค์รวม แล้วเราควรทำอย่างไร ?

เราพูดถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่มีระเบียบวาระ มีความชัดเจนมากขึ้น (ในที่นี้เรายังไม่พูดว่ารัฐบาลนี้ดีหรือไม่ดี) นี่คือนี่ที่ต่างออกไปจากรัฐบาลก่อนๆ กล่าวได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในรัฐบาลชุดปัจจุบันมีความสำคัญน้อยลง รัฐบาลมียุทธศาสตร์ขับเคลื่อนมากขึ้น ซึ่งตนเคยเตือนไว้ตั้งแต่ตอนกลางแผนฯ 8 (ซึ่งไม่ได้อยู่ในสมัยรัฐบาลทักษิณ) ว่า ในการวิเคราะห์นั้นต้องทำทั้งการจำลองภาพ (scenario) และสถานการณ์

ห้า — ความพยายามในการพัฒนาค่านิยมและทัศนคติของข้าราชการ ด้วยการนำเอาค่านิยมของการจัดการสมัยใหม่มาฝึกอบรมให้ข้าราชการยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในข้อนี้แม้มีความพยายามทำกันมาก แต่เป็นเรื่องยาก รวมทั้งขอมิเชิงอรอดเล็กน้อยว่า ต้องทำพร้อมกับการให้แรงจูงใจ (incentive) เพราะการทำงานที่ต่างระดับหรือมีลักษณะงานไม่เหมือนกัน จะให้แรงจูงใจแบบเดียวกันทั้งระบบไม่ได้ (อาจทำได้เฉพาะแ่งเงินเดือน)

หก — การนำระบบแรงจูงใจที่หลากหลายมาใช้เพื่อส่งเสริมราชการที่ตั้งใจทำงาน รวมทั้งนำระบบการประเมินผลโดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จมาใช้จัดทำสัญญาการทำผลงานระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง อันนี้เป็นความพยายามทำแต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องแรงจูงใจ (ปัจจุบันเริ่มมีโบนัส

และปรับเงินเดือนข้าราชการ) กล่าวได้ว่า ระบบแรงจูงใจที่หลากหลายยังไม่ได้มีรูป แต่เห็นถึงความพยายามที่เคลื่อนไป

เจ็ด — การพยายามจัดตั้งองค์กรที่มีการทำงานลักษณะคล่องตัว มีค่าตอบแทนต่างไปจากหน่วยราชการปกติ เพื่อดำเนินการในงานบางประเภท เช่น องค์กรมหาชนหรือโรงงานศึกษาปณ့် ซึ่งแยกออกมาเป็นองค์กรอีกประเภทหนึ่ง สามารถทำสัญญากับใครๆ ได้ อย่างไรก็ตาม เราพบว่าระบบราชการไม่ได้หดตัวลงกลับมีมากขึ้น จำนวนกรมดูเหมือนมีน้อยลง แต่ถ้านับรวมกับองค์กรมหาชนจะพบว่ามีมากขึ้น

แปด — มีหน่วยงานที่กำกับดูแลเสนอแนะเรื่องการปฏิรูประบบราชการโดยตรง คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

เราจะเห็นว่าที่ผ่านมามีความพยายามปฏิรูประบบราชการใน 8 เรื่อง ทว่า ระบบราชการที่ดำเนินอยู่นั้น มี 3 ระบบที่ทับซ้อนกัน ดังนี้

ระบบที่ 1 คือ การบริหารราชการส่วนกลาง โดยมี “กรม” เป็นตัวตั้ง

ระบบที่ 2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เน้นอำนาจส่วนกลาง และมอบอำนาจแบบแบ่งให้ทำ ให้กับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ระบบที่ 3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่ง ศ.ดร.ชัยอนันต์ เรียกว่า ระบบ “ประชากร” ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากระบบราชการ กล่าวคือ ในระบบประชากรนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิด การทำ และความร่วมมือ

ประเด็นคือ ระบบราชการที่ทับซ้อนกันอยู่ 3 ระบบนั้น เป็นอย่างไร ?

ศ.ดร.ชัยอนันต์ อธิบายว่า ในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา เราทำกันมากใน ระบบที่ 1 ผลก็คือ มีกระทรวงเพิ่มขึ้น กรมไม่ลดลง (เพราะมีการเปลี่ยนรูปจากกรมไปเป็น “องค์กรมหาชน”) ส่วนปัญหาหลักยังมีเหมือนเดิม การยุบรวมทำได้ลำบาก การจัดกลุ่มใหม่มีปัญหา (ส่วนที่

ไปได้ดีมีเพียงกระทรวงยุติธรรม)

กล่าวได้ว่า ขณะนี้การปฏิรูประบบที่ 1 ยังไปได้ไม่มากนัก คงต้องมีระลอก 2 ที่ต้องวิจัยว่าการแบ่งกรมที่อยู่ในกระทรวงเช่นนี้สามารถขับเคลื่อนและประสานกันได้หรือไม่ อย่างไร และว่าการปฏิรูประบบราชการในระบบที่ 1 นั้น ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในระดับหนึ่ง

ระบบที่ 2 คือ ระบบภูมิภาค มีการเน้นในเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจมากขึ้น ที่เรียกว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” ต่อมาค้นพบว่า แม้จะให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้นำที่มีอำนาจ เป็นผู้นำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด แต่ไม่มีเงินสนับสนุนในจังหวัดเองหากไปรวบรวมจริงๆ จะพบว่า เป็นงบประมาณของกรมกระทรวง หรือส่วนกลางที่ลงไปยังจังหวัด และส่วนใหญ่ไปกระจุกตัวอยู่ที่อำเภอ ทำงานต่างๆ ซ้ำซ้อนกันมากมาย

ตัวอย่างเช่น จากงานวิจัยของ อ.จรัส สุวรรณมาลา ซึ่งมีการลงไปในบว่าใน จ.เพชรบุรี ว่าทำอะไรกันบ้าง และงานของ อ.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น พบว่า การแบ่งปันเงินไม่ค่อยเป็นธรรมเท่าไรนัก จังหวัดที่ยากจนยังได้งบฯ น้อยมาก ดังนั้น จึงให้งบฯ แก่ผู้ว่าฯ ไปจังหวัดละ 300-400 ล้านบาท โดยหวังว่าจะนำไปใช้เป็นตัวขับเคลื่อนได้

เพราะ อบต. อบจ. ได้งบประมาณไปส่วนหนึ่งแล้ว หากไม่เข้าร่วมโครงการด้วยอาจตกขบวน ตัวอย่างการทำงานในรูปแบบนี้ เช่น โครงการที่ข้ามผ่านเป็นระดับกลุ่มจังหวัด โครงการพัฒนาการท่องเที่ยว วิธีการคือให้ดูภาพรวมของภาคเหนือ 8 จังหวัดตอนบน ดูว่าสิ่งที่ให้ไปนั้นจะก่อให้เกิดผลรวมอย่างไร หรือถ้าทำเป็นโครงการยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมาได้ก็จะยิ่งดี

ปัญหาคือ จังหวัดไม่ไปส่วนงานตาม พ.ร.บ.งบประมาณ เรื่องนี้เคยพูดมา 20 ปีแล้ว ว่าจะต้องแก้ไขที่ พ.ร.บ.งบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่กล่าวว่าส่วนราชการมีกระทรวง ทบวง กรม โดยให้เติมคำว่า “จังหวัด” เข้าไปเพื่อให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้

เมื่อจังหวัดไม่เป็นราชการ ก็ตั้งงบประมาณไม่ได้ จริงๆ งบประมาณจังหวัดนั้นเป็นงบฯ จากเงินอุดหนุนที่อยู่กับสำนักปลัด เงินที่ลงไปจังหวัดเป็นของกรม บางจังหวัดมีกรมส่งไปภูมิภาคเป็นร้อย และงบฯ เหล่านั้นขึ้นกับส่วนกลาง ดังนั้น ในแง่ปัญหาที่อยู่ในพื้นที่เป็นแบบทางขวาง แต่งบประมาณเป็นทางตั้ง

“ผมเสนอว่า ถ้าจังหวัดเป็นส่วนราชการ อีกหน่อยเรามึงงบประมาณกลุ่มจังหวัดในเรื่องเป็นยุทธศาสตร์ ส่วนการติดตามประเมินผล เป็นของส่วนกลางไม่ว่า แต่งบประมาณปฏิบัติการ เป็นงบฯ ที่มารวมกันและทุกหน่วยนำไปใช้รวม ถึงจะเกิดบูรณาการตามความหมายที่แท้จริง ดังนั้นบูรณาการจึงเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงในแง่ของงบประมาณ...เวลานี้ทุกคนเห็นด้วยแล้ว รองนายกฯ ที่ไปคุมแบ่งจังหวัดต่างๆ เริ่มรู้ปัญหา คิดว่าการเปลี่ยนแปลงในงบประมาณคงเกิดขึ้น อย่างช้าสุดในปีงบประมาณ 2549 แต่ตอนนี้ได้เริ่มแก้ไขปัญหาไปบ้างแล้ว”

โดยสรุป ระบบที่ 2 มีเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ บทบาทของส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่น ต้องการอาณาบริเวณที่เชื่อมโยงกันให้ได้ มิเช่นนั้นจะซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากร

ระบบที่ 3 องค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยมีหลายรูปแบบเป็นลักษณะเหมือนขั้นบันได ระบบนี้เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และแปรเปลี่ยนในสมัยรัชกาลที่ 7 แทนที่จะเป็นแบบเดียวกัน เช่น เทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลขนาดกลาง เทศบาลขนาดเล็ก ทว่า เรากลับมี อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกันอีก เช่น อบต. แควบางพลี หรือในเขตเมือง เชียงใหม่ ก็ได้เงินมหาศาล แต่บาง อบต. กลับไม่มีอะไรเลย

ระบบนี้มี พ.ร.บ.กระจายอำนาจเป็นหลักอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีกฎหมายลูกออกมากำหนดเลยว่า ปี 2549 งบฯ ต้องลงท้องถิ่น 35%

ประเด็นคือ เม็ดเงินจะลงไปแบบนั้นหรือไม่ หากใช่ กรมจะไม่มีเงินเหลืออยู่เลย แต่ไปอยู่ที่การจัดการศึกษาท้องถิ่นหมด แล้วจะทำอย่างไร

ต่อไป นี่เป็นครั้งแรกที่ท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตัวเองมากพอและมากขึ้นเรื่อยๆ...ปัจจุบัน อบต. อบจ. มีงบฯ ของตัวเอง นักการเมืองระดับชาติ มีบทบาทน้อยลงในการจัดสรรเงิน นี่เป็นสาเหตุที่นักการเมืองไปแข่งขันเลือกตั้ง เพื่อที่จะควบคุมองค์กรในระบบที่ 3 มากขึ้น เพราะงบประมาณลงไปในส่วนนี้มาก

กล่าวโดยสรุป ศ.ดร.ชัยอนันต์ มองว่า การอาศัยระบบทั้งสามขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ยังเป็นไปได้ยาก เพราะกลไกทำงานได้ช้า ประการสำคัญคือระบบราชการเป็นระบบของ “ป้องกันการรับผิชอบ” มากกว่าระบบของ “การรุก” แม้จะมีการปรับโครงสร้าง จัดกลุ่มงานใหม่ ก็ยังใช้ตัวแบบเดิมคือตัวแบบของคณะกรรมการ ทั้งที่ความจริงรูปแบบของการร่วมมือกันมีมากกว่า 1 รูปแบบ

สำหรับสิ่งที่อยากฝากไว้ให้คิดต่อมี 3 เรื่อง คือ

1) หลักความร่วมมือ ซึ่งมีความสำคัญมาก แต่ขณะนี้เราไปเน้นคำว่าการแข่งขันมากเกินไป

2) ต้องทำภาพรวมของการร่วมมือ โดยดูภาพรวมทั้งหมดว่าในเรื่องการร่วมมือนั้น เป็นการร่วมมือประเภทไหน คู่วิธีของความร่วมมือระหว่างรัฐ-เอกชน และประชาชน ว่าจะร่วมมือกันอย่างไร เช่น ในเชิงทรัพยากร ภาษี หรืออื่นๆ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง

3) ต้องสนใจเรื่องเครือข่าย และนำมาพิจารณาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะโลกสมัยใหม่มีโครงสร้างเป็นแบบเครือข่าย ทั้งยังมีลักษณะเชิงชีวภาพด้วย (ซึ่งไม่เหมือนกับความสัมพันธ์เชิงกลไก) ทว่า เรายังขาดความรู้ในโครงสร้างแบบเครือข่ายมาก

คงต้องจับตาดูกันต่อไปว่า ผลของการปฏิรูประบบราชการ จะทำให้ระบบมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นตามที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่

mal'gus uenonk'wonsiw uun'wobu

ISBN 974-7211-51-5



9 789747 216516

2008

30.- /m