

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : วิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการพลเรือนของไทย
ชื่อผู้เขียน : นาย ชัชวาลย์ ทัดศิริวัช
ชื่อปริญญา : ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา : รัฐศาสตร์
ปีการศึกษา : 2545

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์กวี รักษ์ชน ประธานกรรมการ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชิญ ชวณณ์ ศรีสุวรรณ
3. รองศาสตราจารย์สุรพันธ์ ทับสุวรรณ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์คือ การศึกษาวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา นับแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อปี พ.ศ.1991 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และช่วงการปฏิรูประบบราชการภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2545 จนถึงสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) โดยใช้กรอบทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Theory) ในการศึกษาวิเคราะห์ ในรูปแบบของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า นับแต่ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 และการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 7 แล้ว กล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ ยังไม่ได้เกิดขึ้นเลยในภาคราชการไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยพบว่า นับจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ.2475 จนถึงสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ในระยะประมาณ 3 ทศวรรษแรก งานการปฏิรูประบบราชการได้เน้นและเป็นไปในบริบทของการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงขนาด และโครงสร้างส่วนราชการเป็นด้านหลัก ส่วนในระยะอีกประมาณหนึ่งทศวรรษหลังของช่วงเวลาดังกล่าว ได้ขยายขอบเขตไปถึงการปรับปรุงบทบาทภารกิจ กระบวนการบริหาร

และการจัดการ รวมทั้งระเบียบวิธีการปฏิบัติงานราชการของหน่วยงานภาครัฐ ในลักษณะของการปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการจัดลำดับการดำเนินงานก่อนหลังตามความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วน โดยมีได้มีการคำนึงถึงความเชื่อมโยงกันของภารกิจระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ หรือมิได้จัดโครงสร้างส่วนราชการโดยเน้นภารกิจและเป้าหมายงานเป็นสำคัญ ผลการดำเนินงานปรับปรุงระบบราชการในช่วงดังกล่าว จึงยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการอย่างแท้จริง

ผลจากการปรับปรุงระบบราชการภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ภายใต้งานมุ่งประสงค์ที่จะสร้างและปรับปรุงระบบราชการให้สามารถสนองตอบเงื่อนไขการพัฒนาประเทศดังกล่าวนั้น ได้ส่งผลหลายประการให้ภาคราชการไทยเกิดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพทางการบริหาร มีโครงสร้างเทอะทะใหญ่โต และความสลับซับซ้อนในกระบวนการบริหารจัดการ กระทั่งได้เกิดกระแสเรียกร้องอย่างแข็งขันจากทุกฝ่ายในสังคม เพื่อรณรงค์ให้ระบบราชการ สามารถทำหน้าที่ให้บริการ แก่ผู้ติดต่อภาคเอกชน และประชาชน ในบริบทการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตอบสนองความต้องการ รวมทั้งเป็นที่รองรับฟังฟังแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้เดือดร้อนได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแห่งโลกาภิวัตน์

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลให้การดำเนินงานปฏิรูประบบราชการในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควรนั้น ได้แก่ การขาดองค์การหรือหน่วยงานถาวรที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง รวมทั้งการขาดทรัพยากรทั้งในแง่งบประมาณและบุคลากรเป็นการเฉพาะเพื่อให้บังเกิดผลการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ การขาดความสนับสนุนอย่างแข็งขันทั้งจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของภาคราชการ ในอันที่จะผลักดันงานปฏิรูประบบราชการที่กระจายอยู่ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและรวดเร็ว นอกไปจากนี้ยังได้แก่การขาดแนวปฏิบัติที่เป็นระเบียบหรือข้อกำหนดที่มีสภาพบังคับอย่างชัดเจน ทั้งในเงื่อนไขเวลาและเงื่อนไขการปฏิบัติ กระทั่งสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2541

โดยมีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของการดำเนินงาน ภายใต้กรอบความคิดในการสร้างภาคราชการที่มีสมรรถนะในการแข่งขันบนเวทีการค้าโลก สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ลดการควบคุมของภาคราชการต่อภาคเอกชนให้น้อยลง ด้วยการแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล้าสมัยและขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน ไม่จำเป็น ตลอดจนการปรับทัศนคติและกระบวนการทำงานของภาคราชการจากการปกครอง มาเป็นการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ดังที่ปรากฏในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) และแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ รวมทั้งมาตรการทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาประกอบกัน กระนั้นก็ตาม แม้ปรากฏว่า การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัฐบาลดังกล่าว มีการดำเนินงานภายใต้แนวทาง นโยบายและกรอบกติกาที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ก็ยังมีอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่นี้ ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ดังนั้น ผลสัมฤทธิ์แห่งการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลแต่ละสมัย เป็นเพียงความสำเร็จรายชิ้นหรือเฉพาะอย่าง บนพื้นฐานแห่งนโยบายที่แต่ละรัฐบาลกำหนดไว้

งานวิจัยนี้ ยังมีข้อจำกัดที่ผู้วิจัยได้มุ่งเสนอกรอบความคิด อันเป็นแนวทางการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ด้วยผู้วิจัยเห็นว่า ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณความรู้และมีชื่อเสียงหลายท่าน ต่างได้พยายามผลักดันและเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยขอเสนอแนะบางประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูประบบราชการไว้ดังนี้

1. ควรกำหนดให้การปฏิรูประบบราชการ เป็นภารกิจที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกรอบนโยบายของรัฐบาล บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมถึงบัญญัติให้เป็นสาระสำคัญด้านหนึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีกลไกกระบวนการวางแผนเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงและสร้างความต่อเนื่องของการดำเนินงาน นอกจากนี้ ผู้นำทางการเมือง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ยังต้องแสดงบทบาทที่แน่ชัดและมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ ภายใต้กรอบเวลาที่แน่นอน

2. ผลักดันให้การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นในทุกระดับส่วนราชการ และมีความเชื่อมโยงบูรณาการกันอย่างเป็นระบบ ภายใต้กรอบทิศทางของแนวนโยบายของรัฐบาล

3. กำหนดให้การปฏิรูประบบราชการ เป็นกระบวนการนโยบายที่มีการผสมผสานทั้งนโยบายจากเบื้องบนสู่ผู้ปฏิบัติเบื้องล่าง และจากผู้ปฏิบัติสู่เบื้องบน เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นและระดมความรู้ความสามารถของบุคลากรในระดับต่าง ๆ และเปิดให้ประชาชน องค์กรภาคประชาชนและสื่อมวลชน โดยเฉพาะ ความต้องการที่เป็นเสียงสะท้อนทั้งจากข้าราชการผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ อันจะนำไปสู่ข้อสรุปของแนวทาง และการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการที่เป็นฉันทานุมัติอันยอมรับได้จากทุกฝ่ายในสังคม เป็นประโยชน์ต่อการนำแนวทางดำเนินการไปปฏิบัติให้บรรลุผล และสามารถผ่อนคลายเป็นลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงลงได้อีกทางหนึ่ง

This research has done on the qualitative research basis which is based on documentary approach. The major observation is principally aims to study the evolution of Thai bureaucratic or public service reform since the reign of King Trilokkanath, King Chulalongkorn (Rama V), King Prachathipok (Rama VII), before and after the great political revolution B.A.2475 until the the term of government Chuan Leekpai as Prime Minister, which was dismissed in November 2000, by applying the Systems Theory as the main model for this study.

The finding of this research are that after the great bureaucratic reform in the reign of King Chulalongkorn (Rama V), personnel administration reforming in the reign of King Prachathipok (Rama VII). It can be concluded that the comprehensive bureaucratic reform or the public service transformation of whole body did not appeared within that time. And found 3 decades since B.A.2475 to the period of Banham Silpa-archa government, the transforming of bureaucracy or public service for omni-present term of government was mainly oriented on the functional and structural expanding which can be simply called "increased bureaucratization", coping with administrative

procedures reduction or deregulation and public enterprise privatization to serve the rapid growth of international trading and country development as the main objective especially in the era of developing.

The cumbersome of structural and complication of administrative proceeds and procedures were effected to an inefficiency of Thai public administration, which has drawn strongly criticism and demand from all of social partners for bureaucratic capability boosting and enhancing to public service reform in order to make a bureaucracy or public service, as state machanism become and downplay a good service provider that can effectively and rapidly respond to the needs of customer and entrepreneurial sector suited to rapid of economics and socio-political change.

The other finding are pointed to the main problems and obstacles which were effected to the delaytion and discontinuity of bureaucratic reform task. For instance, the lack of permanent responsible agency including necessary resource specifically proper budget and workman for driving full effective continually reforming and also the lack of intensive support both from political and high-ranking officer in public sector, furthermore the lack practical rules and suitable regulations were subjective conditions that caused as above.

In term of recently Chuan Leekpai government there was an "order of the Office of the Prime Minister on Public Service Reform B.A.2541" which content "Public Service Reform Committee" and "the Office of the Public Service Reform" downplaying the principal duty as operational mechanism under the government' s policy to create efficient and effective public sector in the global trade competition, capable to respond the customer needs by debureaucratization and deregulation including civil servants opinion adjustment and divert the public process from ruling to serving which appeared in the "Public Service Reform Master Plan (B.A.2541-2544)" and "Public Administration System Reform Plan", supporting with some initiated practical measures. However, although the public service reform in the term of Chuan

Leekpai government was undertook belong clear approaches and government policy, but it can not be concluded that the operation of public service reform in this term or the existing period was completely achieved. On the contrary, it can be assumed that the public service development or reform were independently undertook and achieved based upon each government policy and its certain approach.

The restriction of this thesis is that researcher has not aim to suggest any conceptual framework or approach which will guide the way to existing public service reform operation, due to it is more suitable to collect the variety of concept and approach presented widely in academic sphere and importantly there were many honor scholars exhorting to propel and working existing public service reform. However researcher would suggest about the operation of public service reform as follows :

1. Determine the public service reform as a very necessary mission which would drive continuously under the government's policy, the constitution and determine this task as an important part in the national economics and social plan. Furthermore political leaders and executive would play a high profile and strongly support in propelling to reform public sector.

2. Propel the public service reform in each public service unit and integrate it systematically under the direction of government's policy.

3. Determine the public service reform to become a two-way and top-down policy formulation to create a keen participation, knowledge exchange, public hearing and brainstorming for achieving the consensual conclusion for implementing and reduce any resistance from civil servants who will engaged and effected from both positive and negative impact as the feedback of public service transforming.