

ทบทวนการปฏิรูประบบราชการของไทย (Reconsidering on Thai Bureaucratic Reform)

โดย รศ.ดร.จักรพันธ์ วัฒนบูรณาวาทย์

“การปฏิรูป” ตามความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “การปรับปรุงให้สมควร”¹ ดังนั้น “การปฏิรูประบบราชการ” ก็น่าจะหมายถึง การปรับปรุงระบบราชการให้สมควร เพื่อให้เป็นระบบราชการที่สามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชน และปรับตัวให้เข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงในยุคต่างๆ โดยเฉพาะในยุคที่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งให้เป็นระบบราชการที่สามารถนำไปสู่ความเจริญ ตลอดจนนำการพัฒนาไปสู่ประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

การปฏิรูประบบราชการ ในยุคปัจจุบันก็หมายถึงความพยายามที่จะทำให้ระบบราชการ เป็นระบบที่สามารถปรับตัวให้เข้าได้กับความทันสมัย และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพื่อที่จะได้นำพาเอาความสะดวกสบายและเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในประเทศได้อย่างทั่วถึงนั่นเอง

การปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการไปค่อนข้างรวดเร็ว ต่อเนื่องและทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบราชการในยุคต้นๆ ของยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเริ่มประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นไป ทั้งนี้เพราะว่าในยุคโลกาภิวัตน์ นั้นเป็นยุคที่มีความก้าวหน้าทางด้านสารสนเทศ (Information Technology) เป็นอย่างมาก ทำให้การติดต่อสื่อสารมีความรวดเร็ว และทั่วถึงมากกว่าแต่ก่อน จนดูเหมือนว่าโลกใบนี้เล็กลงหรือแคบลงไปอย่างมากทีเดียว

ในการนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดของนักวิชาการ ที่ทำการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบหรือระบบราชการรวมทั้งได้กำหนดหลักการที่สำคัญๆ และจำเป็นต่อการปฏิรูประบบราชการไว้อีกด้วย รวมทั้งจะได้ศึกษากรณี การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ ที่นับว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในด้านการปฏิรูป ระบบราชการแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งในบทความนี้จะได้วิเคราะห์ว่าทั้ง 2 ประเทศ ที่กล่าวมานั้นได้ยึดตามหลักการของการปฏิรูประบบราชการมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะได้เป็นพื้นฐานทำให้เกิดความเข้าใจ ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการของไทยได้ดียิ่งขึ้น ว่าเราได้ยึดตามหลักการหรือหลักเกณฑ์ของการปฏิรูประบบราชการเพียงใด รวมทั้งจะเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในปัญหา อุปสรรค ในการปฏิรูประบบราชการของไทย ว่ามีอย่างไรบ้าง และมีสิ่ง

ใดที่ควรจะต้องพิจารณาทบทวน ถ้าหากต้องการที่จะให้การปฏิรูประบบราชการของไทยดำเนินการไปได้
อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ

¹ พจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2554. Dictionary.sanook.com

นักคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบและการปฏิรูประบบราชการ

ในยุคโลกาภิวัตน์ได้มีนักคิด นักวิชาการที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบทั้งของ
ภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้ระบบหรือองค์กรที่เขาศึกษานั้น สามารถดำเนินการให้สอดคล้องและอยู่รอด
ได้ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในยุคปัจจุบัน รวมทั้งเป็นองค์กรที่สามารถ
แข่งขัน ได้กับองค์กรข้างเคียงของนานาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักคิด นักวิชาการดังกล่าวนี้ เช่น
Michael Hammer กับ James Champy ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “การรีอระบบ” (Reengineering) เพื่อปรับปรุง
ระบบบริหารในภาคธุรกิจ โดยเขียนหนังสือ ซึ่งได้รับความนิยมอย่างมากชื่อ “Reengineering the
Corporation”, 1993 เป็นหนังสือที่ได้รับความนิยมและมีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดในเรื่องการ “รีอระบบ”
หนังสือเล่มนี้ได้มีการพิมพ์หลายครั้งและมีการแปลเป็นภาษาต่างๆอย่างน้อย 19 ภาษา และได้มีการเผยแพร่
ไปทั่วโลก สารสำคัญในหนังสือเล่มนี้คือ

- ได้รวบรวมประสบการณ์และความสำเร็จของบริษัทธุรกิจต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา เช่น บริษัท
ฮอลล์มาร์ค บริษัททาโคเบลล์ บริษัทแคปปิตอลโฮลดิ้ง และ บริษัทเบลล์แอดแลนติก เป็นต้น
- ได้ชี้ว่า บริษัทเหล่านี้ประสบความสำเร็จได้อย่างไร
- ได้ให้ความหมายของคำว่า “รีอระบบ” (Reengineering)
- ได้พิจารณาหลักการพื้นฐานของธุรกิจและการคิดหลักการใหม่ ชนิดถอนรากถอนโคน ปรับ
กระบวนการธุรกิจใหม่ เพื่อให้บรรลุถึงผลลัพธ์หรือเป้าหมายขององค์กร โดยใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานใน
4 ด้านคือ

- ด้านต้นทุน
- ด้านคุณภาพการบริการ
- ด้านองค์กร และ
- ด้านความรวดเร็ว

รวมทั้งได้มีการปรับปรุง หลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

- ปรับปรุงกระบวนการทำงาน (Process) โดยใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศ (Information Technology) มาช่วยพัฒนาระบบหรือการรื้อระบบงาน
 - ใช้ระบบสารสนเทศสมัยใหม่ เพื่อช่วยปฏิรูปกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้ตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล
 - กำหนดสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ให้สั้นลง เพื่อทำองค์กรให้อยู่ในแนวราบและทำงานได้รวดเร็วขึ้น
 - ให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ โดยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการจะต้องรับรู้ขั้นตอนการทำงานทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากแต่ก่อนที่แต่ละคนจะรู้เพียงขั้นตอนที่ตนรับผิดชอบอยู่เท่านั้น¹
- ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการนี้ ยังมีนักวิชาการชั้นแนวหน้าที่แนวคิดของเขาได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายและมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะ David Osborne และ Ted Gaebler ในหนังสือของเขาชื่อ “Reinventing the Government”
- ในปี 1992 ซึ่งทั้งสองท่านมีความเห็นว่าจะต้องสร้างระบบราชการ ให้ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้²
1. มีระบบราชการที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนหรือคอยเป็นที่เลี้ยงมากกว่าลงมือปฏิบัติ (A Catalytic Government) หรือทำหน้าที่อำนวยความสะดวกมากกว่าเป็นฝ่ายปฏิบัติ
 2. มีระบบราชการที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ (A Community Owned Government) ทั้งนี้ชุมชนสามารถร่วมตัดสินใจ แทนที่จะคอยรับบริการจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว
 3. สร้างระบบราชการที่สามารถแข่งขันกันเองและแข่งขันกับภาคเอกชนได้ (A Competitive Government) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องบริการ แทนที่จะมีการผูกขาด การให้บริการเหมือนอย่างแต่ก่อน
 4. เน้นสัมฤทธิ์ผลของภารกิจ มากกว่าการอ้างอิง ระเบียบข้อบังคับ (A Mission-Driven Government) ซึ่งจะทำให้ผลการดำเนินงานเปลี่ยนไปในลักษณะที่เป็นที่ชื่นชอบของประชาชน
 5. เป็นระบบราชการที่ให้ความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานมากกว่า สนใจปัจจัยนำเข้า หรือเป็นระบบราชการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (A Results Oriented Government)
 6. เป็นระบบราชการที่มุ่งสนองตอบ ต่อข้อเรียกร้องของลูกค้า (Customer – Driven Government) โดยจะคอยสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการอยู่เสมอๆ
 7. เป็นระบบราชการที่ดำเนินการแบบรัฐวิสาหกิจโดยมุ่งแสวงหารายได้มากกว่ารายจ่าย (An Enterprising Government)
 8. เป็นรัฐบาลที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า (Anticipative Government) จะเป็นระบบการบริหารที่ประชาชนมีส่วนร่วมและมีการทำงานเป็นทีม

¹Michael Hammer and James Champy, Reengineering the Corporation, 1994

ดร.ปรีทรศน์ พันธบุรุษย์กั แพล วิฑูรย์ สิมะโชคดี บรรณาธิการ คู่แข่งบัคส์, 2538

²David Osborne และ Ted Gaebler , Reinventing the Government 1992 อังโน รศ.ดร. เทพศักดิ์

บุญยรัตน์พันธุ์ รัฐประศาสนศาสตร์ กับ การปฏิรูประบบราชการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

http://vvp.stouc.ac.th/source/escamnon/33711/module/Module%2011/PA%20Theory_11.ppt

9. เป็นรัฐบาลที่เน้นการกระจายอำนาจ (A Decentralized Government) เป็นหลักการบริหาร

10. เป็นรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองตลาด (A Market Oriented Government) มากกว่าการใช้ระบบ
แทรกแซงโดยระบบราชการเดิมๆ หรือผูกขาดโดยระบบราชการ

ส่วนแนวคิด ด้านการสร้างระบบราชการใหม่ หรือ Reinventing the Government ซึ่งเป็นแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา ในช่วงสมัยของประธานาธิบดี Bill Clinton โดยประธานาธิบดี Clinton ได้ขอให้รองประธานาธิบดี Al Gore เป็นประธานคณะกรรมการในการดำเนินการปฏิรูป เพื่อสร้างระบบราชการใหม่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏในเอกสารวิชาการและหนังสือที่เขียนโดย Al Gore ใน Common Sense Government: Works Better and Costs Less, 1994.

แนวคิดและการดำเนินงานในฐานะประธานกรรมการของ Al Gore นั้น นับว่าเป็นการสร้างระบบราชการของสหรัฐอเมริกาใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบราชการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทันต่อยุคสมัยของ Globalization กล่าวคือ

- ทำให้ระบบราชการ ทำงานได้ดีขึ้น
- ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- สามารถให้บริการได้ดีขึ้น
- เสียค่าใช้จ่ายในการบริหารน้อยลง

ทั้งนี้โดยมีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

- สร้างระบบราชการที่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่เสียค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินการน้อยลง
- ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ โดยมุ่งขจัดกฎหมายและระเบียบที่ซ้ำซ้อน พร้อมทั้งสร้างระเบียบใหม่ที่ยืดต่อการทำความเข้าใจ
- ปรับปรุงระบบการให้บริการ โดยกำหนดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำในการให้บริการ รวมทั้งใช้ความก้าวหน้าทางด้านสารสนเทศ (Information Technology) ในการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น
- ทำระบบราชการให้เล็กลง และมีศักยภาพมากขึ้น รวดเร็วขึ้น แต่เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง (Smaller , Better , Faster and Cheaper Government)¹

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในเรื่องการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะ
จะเป็นแนวคิดของ Hammer และ Champy หรือ แนวคิดในเรื่อง Reinventing the Government ของ Osborne
และ Gaebler รวมทั้งแนวคิดของ Al Gore ใน “Common Sense Government : Works Better and Costs
Less, 1994” ที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปเป็นหลักเกณฑ์ หรือ หลักการ ที่สำคัญ และจำเป็นต่อการปฏิรูประบบ

**¹Al Gore “Common Sense Government: Works Better and Costs Less” 1994 Third Report
of the National Performance Review, 1994**

<https://govinto.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt%20com01.pdf>

ราชการ ที่แต่ละประเทศจำเป็นต้องยึดถือและปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์และหลักการ หากจะให้การปฏิรูป
ระบบราชการในประเทศของตนสัมฤทธิ์ผล ซึ่งมีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

- ทำระบบราชการให้เล็กลง (Down Sizing)
- ให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น (More Decentralization)
- มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ล้าสมัย ขรภาพและเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ
ประชาชน (Deregulation)
- มีการโอนกิจการภาครัฐให้เป็นของภาคเอกชน หรือให้ภาคเอกชนดำเนินการ (Privatization)
ซึ่งจะได้พิจารณาจากประเทศที่เป็นกรณีการศึกษาในบทความนี้ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและ
ประเทศสหราชอาณาจักร ว่าได้มีการยึดตามแนวหลักการในการปฏิรูประบบราชการนี้มากน้อย
เพียงใด

ตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ

นับตั้งแต่ยุคโลกาภิวัตน์ เป็นต้นมา ถือว่าเป็นช่วงเวลาประเทศทั้งหลาย พยายามที่จะดำเนินการ
ปฏิรูประบบราชการของตนตามแนวคิด ของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เป็นประเทศที่มี
ระบบราชการที่ทันสมัย มีขนาดที่เหมาะสมสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ตลอดจนทำระบบ
ราชการให้เป็นกลไกที่จะนำความเจริญ มาสู่ประเทศของตนเอง ได้อีกด้วย รวมทั้งสามารถตอบสนอง ความ
ต้องการของประชาชนในประเทศได้เป็นอย่างดี ตัวอย่างของการปฏิรูประบบราชการ ของประเทศเหล่านี้
ได้แก่

การปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา

ในสมัยของประธานาธิบดี Bill Clinton (ช่วง พ.ศ. 2536-2544) ได้ทำการปฏิรูประบบราชการ
โดยให้ รองประธานาธิบดี AL Gore เป็นผู้รับผิดชอบในการนี้ และประธานาธิบดี Clinton ได้ตั้งองค์กร
ขึ้นมาชื่อว่า “The National Performance Review “ (NPR) โดยให้องค์กร NPR ทำการศึกษาและเสนอ

แนวทาง รวมทั้งหามาตรการเพื่อการปฏิรูป ระบบราชการให้เป็นระบบราชการใหม่ (Reinventing the Government)

NPR ได้ใช้เวลา 6 เดือน และสามารถนำเสนอรายงาน ชื่อว่า “From Red Tape to Results: Creating the Government that Works Better and Costs Less” โดยได้เสนอให้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาดำเนินการในลักษณะที่เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้ดีกว่า ประหยัดและสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

ในการปฏิรูป ตามข้อเสนอแนะของ NPR มีสาระสำคัญ 4 ประการคือ¹

1. ขจัดความล่าช้า ในการดำเนินงาน (Cutting Red Tape) โดยจะลดระดับการควบคุม ของรัฐบาล กลางลง
2. การให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก (Putting Customers First)
3. เพิ่มอำนาจการตัดสินใจ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อหวังผล (Empowering Employees to Get Results)
4. ตัดตอนสิ่งที่ไม่จำเป็น เพื่อสร้างรัฐบาลที่ดีกว่า และถูกกว่า (Cutting Back to Basic: Producing Better Government for Less) มีการปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

- สร้างสรรค์รัฐบาลใหม่ ให้เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่ดำเนินการได้ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า และมีต้นทุนหรือมีค่าใช้จ่ายน้อยลง
- สามารถบริการลูกค้าได้รวดเร็ว เป็นที่พอใจและตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้
- ขจัดความล่าช้า และตัดตอนสิ่งที่ไม่ต้องการและไม่จำเป็นออกไป เช่นการยุบรวมหรือยกเลิกหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อน หรือหมดความจำเป็นออกไป
- ลดการควบคุม แต่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อหวังผลผลิตที่ดีขึ้น
- ช่วยประหยัดงบประมาณ เช่น การลดจำนวนบุคลากรลง 12% (ประมาณ 564,000 คน) จากเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ 4.7 ล้านคน สามารถประหยัดงบประมาณได้ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐ (3.2 ล้านล้านบาท) เป็นต้น
- แก้ไขกฎระเบียบให้มีความทันสมัยและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกามีดังต่อไปนี้คือ :

1. การมีวิสัยทัศน์ (Vision) เกี่ยวกับรัฐบาลใหม่ที่ชัดเจน

2. ความมุ่งมั่น และความตั้งใจจริงของผู้นำประเทศ ซึ่งเป็นแกนสำคัญ ของการเปลี่ยนแปลงและการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงานของรัฐบาล

3. ความยินยอมพร้อมใจ ของบุคลากรในหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง²
ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น สามารถทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการหรือรีออร์แกนไนเซชัน (Reengineering Government) สำเร็จลงได้ด้วยดี

¹(ศูนย์บริการ วิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ม.ป.บ 39-43)

<http://lib.dtc.ac.th/ebook/Humanity/Research/6%Best%20Practice.pdf>

² การปฏิรูประบบราชการและข้าราชการในต่างประเทศ

<http://lib.dtc.ac.th/ebook/Humanity/Research/6%Best%20Practice.pdf>

การปฏิรูประบบราชการของประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร มีประวัติการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง จากสมัยของ Margaret Thatcher, สมัย John Major จนถึงยุคของ Tony Blair ถือว่าเป็นการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องกว่า 28 ปี (ตั้งแต่ 2522-2550) ซึ่งจะได้นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการ โดยคร่าวๆ ในแต่ละสมัย ดังต่อไปนี้

การปฏิรูประบบราชการในยุคของ Margaret Thatcher

เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่พ.ศ. 2522-2533 ซึ่งถือว่าเป็นผู้นำหญิงเหล็ก และเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของสหราชอาณาจักร ตลอดจนเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งยาวนานที่สุด ติดต่อกันถึงสามวาระ ทั้งยังเป็นการดำรงตำแหน่งในช่วงที่สหราชอาณาจักร ประสบวิกฤตการณ์ ด้านเศรษฐกิจอีกด้วย

โครงการที่สำคัญๆ ในยุคของ Thatcher ได้แก่ :

- โครงการหน่วยงานประสิทธิภาพ (Efficiency Unit)
- โครงการหน่วยงานบริหาร (Executive Agencies)
- โครงการสัญญาประชาคม (The Citizen Charter)

ในปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลของ Margaret Thatcher ได้ตั้ง Efficiency Unit ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ และเริ่มมีโครงการและมาตรการ “ลดขนาดภาครัฐ” (Reduce the Size of the State) ให้มีขนาดที่จำกัด รวมทั้งเพิ่มสัดส่วนของสินทรัพย์ ในการเข้ามามีบทบาทในภาครัฐ ของภาคเอกชน

ในปี พ.ศ. 2531 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีหญิงเหล็ก Margaret Thatcher ได้พัฒนาองค์กรพิเศษ (Executive Agencies) ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ ตามข้อเสนอจากรายงาน The Next Steps โดยมุ่งแยกงานที่มีเป้าหมายชัดเจน ออกจากงานด้านนโยบาย ทั้งนี้รัฐบาลให้อิสระในการบริหารจัดการ แก่หัวหน้าหน่วยงาน (Chief Executive Officer) โดยกำหนดการทำงานเป็นวาระ และต้องทำกับกระทรวงต้นสังกัด

ในปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลของ Margaret Thatcher ได้สร้างโครงการสัญญาประชาคม (Citizen Charter Program) เพื่อปรับปรุงมาตรฐาน การให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชน ซึ่งโครงการนี้ให้สานต่อไปยัง รัฐบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2540 โดยเปลี่ยนชื่อโครงการใหม่เป็น Service Project¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในยุคของ Thatcher ได้ดำเนินการบรรลุผลในประเด็นต่างๆ เหล่านี้คือ

1. ลดสัดส่วนของข้าราชการและบุคลากร (Down Sizing) เพื่อให้ส่วนราชการมีขนาดกะทัดรัด และ มีความคล่องตัว ในการทำงาน โดยผ่าน โครงการ Efficiency Unit.

¹th.m.wikipedia.org

[-http://vvp.stou.ac.th/source/cseamnon/33711 module/Module%2010/docs/Topic%2010.1pdf](http://vvp.stou.ac.th/source/cseamnon/33711_module/Module%2010/docs/Topic%2010.1pdf)

2. เพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารจัดการของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ โดย ผ่านโครงการ Executive Agencies.

3. เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน โดยผ่าน โครงการสัญญาประชาคม (The Citizen Charter Program).

การปฏิรูประบบราชการในยุค John Major

การปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักร สมัย John Major เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2533- 2540) นั้น ได้ดำเนินการต่อเนื่องจากสมัยของ Margaret Thatcher ทั้งนี้เพราะ John Major ได้ร่วมอยู่ใน คณะรัฐมนตรีของ Thatcher อยู่แล้ว จึงทำให้การสานต่องานปฏิรูป ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น ทางด้าน :

- การลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง ตามโครงการ Executive Agencies โดยข้าราชการจำนวนมาก ถูกย้ายออกจากกระทรวง และให้ไปทำงานอยู่ที่หน่วยงานบริหาร (Executive Agencies) ข้าราชการเหล่านี้ ยังคงสถานภาพเป็นข้าราชการ แต่ถูกว่าจ้างโดยหน่วยงานบริหาร จึงไม่นับเป็นส่วนหนึ่งของภาคราช ราชการ (Civil Service)

- การจัดระบบข้อมูล ข่าวสารให้รัฐมนตรี

- การจัดตั้งหน่วยบริหาร โครงการ สัญญาประชาคม (Citizen Charter Program)

กล่าวได้ว่า John Major ได้พยายามปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการ ให้บริการประชาชน โดยเสนอโครงการ สัญญาประชาคม เป็นนโยบายหลักของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่ง โครงการสัญญาประชาคมนี้ได้ผลักดันให้การบริการสาธารณะนั้น ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการสำคัญๆ ดังนี้คือ:

1. กำหนดมาตรฐานของการให้บริการ
2. สนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างสมบูรณ์และถูกต้อง
3. สนับสนุนให้ประชาชนมีทางเลือกและมีโอกาสแสดงความคิดเห็น
4. ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอรรถยาศัยที่ดี คอยช่วยเหลือประชาชน ตลอดเวลา
5. ให้ความสนใจอย่างจริงจัง และโดยทันทีในการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดี
6. ให้มีระบบการทำงานที่คุ้มค่ากับเงิน

นอกจากนี้ สมัยของ John Major ได้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานยุคในระบบราชการที่สำคัญๆ

เช่น

- กระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่แต่ละกระทรวง สามารถกำหนดเงื่อนไขการจ้างได้ตามความเหมาะสม
- การให้ความสำคัญในการพัฒนาข้าราชการให้มีความเหมาะสมสามารถมากขึ้น
- เสนอให้มีการลดกฎระเบียบที่รัฐบาลออกมา เพื่อควบคุมธุรกิจ (Deregulation Initiation)¹

อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการปฏิรูประบบราชการในสมัย John Major นั้นเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องและสืบเนื่องมาจาก Margaret Thatcher เป็นสำคัญ

การปฏิรูประบบราชการในยุค Tony Blair

ในยุคของนายกรัฐมนตรี Tony Blair ดำเนินการปฏิรูปไปกว่า 10 ปี ในช่วง พ.ศ.2540-2550 ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมาก จากแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ตลอดจนได้สานต่อแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการของ Margaret Thatcher โครงการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญๆ ในสมัยของ Tony Blair ได้แก่ :

1. เน้นการสร้างความทันสมัยให้ภาครัฐ โดยยึดพื้นฐานการปฏิรูประบบราชการของนายกรัฐมนตรีหญิง Margaret Thatcher โดยการออกสมุดปกขาว
2. การสานต่อหน่วยงานบริหาร (Executive Agencies) และ โครงการสัญญาประชาคม (Citizen Charter Program)
3. การสานต่อในนโยบายที่สนับสนุนให้ภาคเอกชน มีบทบาทในภาครัฐ หรือการแปรรูปภาครัฐ (Privatization)
4. การปรับปรุงความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงาน
5. จัดการให้ระบบราชการ มีความพร้อมในการจัดการกับความท้าทายทั้งหลาย
6. สร้างระบบราชการ และให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถมองได้ไกลออกไปในอนาคต แบบเชิงกลยุทธ์ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของนโยบายภาครัฐในอนาคต

7. มีการบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากร อย่างมีประสิทธิภาพ โดยลดความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ด้วยการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐร่วมกัน (Share of National Resource)

8. มีการขับเคลื่อนโครงการต่างๆเป็นจำนวนมากและมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจกรรมในหน่วยงานภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น

ในการปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักรนั้น ผู้นำประเทศได้เชิญนักธุรกิจจากภาคเอกชน มาเป็นที่ปรึกษาในการปฏิรูประบบราชการด้วย เช่น สมัยนายกรัฐมนตรีหญิง Margaret Thatcher ได้แต่งตั้ง ประธานบริษัท Marks and Spencer (Sir Derek Rayner) เป็นประธาคนที่ปรึกษาในการปฏิรูประบบราชการ และสมัยของ John Major ก็ได้แต่งตั้งประธานบริษัท Boots มาทำหน้าที่ ประธาคนที่ปรึกษาในการปฏิรูประบบราชการด้วยเช่นกัน เป็นต้น

¹<http://vup.stouc.ac.th/souvce/cscannon/33711/module/Module%2010/docs/Topic%2010.1pdf>

จากตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือได้ว่าเป็น Best Practice ของการปฏิรูประบบราชการได้โดยทีเดียว และทั้งสองประเทศก็ได้ดำเนินการตามหลักการที่สำคัญๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ:

- การทำภาคราชการให้เล็กลง (Down Sizing)
- มีการกระจายอำนาจมากขึ้น (More Decentralization)
- มีการแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับที่ล้าสมัย หรือชราภาพ (Deregulation)
- มีการโอนกิจการภาครัฐให้เป็นของภาคเอกชน (Privatization)

ซึ่งทั้ง 4 หลักการนี้ ยังได้พบเห็นในการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆอีกด้วย หากประเทศเหล่านั้นต้องการที่จะให้การปฏิรูประบบราชการของเขา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การปฏิรูประบบราชการไทยของประเทศไทย

หากพิจารณาตามความหมายของการปฏิรูประบบราชการ ตามคำจำกัดความข้างต้นแล้ว การปฏิรูประบบราชการของไทยในยุครัตนโกสินทร์มีเพียงการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ทรงเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากระบบจตุสดมภ์ มาเป็นระบบราชการแบบใหม่ที่ใช้กันในปัจจุบันเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงระบบราชการไทย ก็ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ดังเช่น ดร.อลงกต วรกี ได้เขียนใน “การปฏิรูประบบราชการ : ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง”¹ โดยได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการในยุคต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่ พ.ศ.2502-2506 ซึ่งได้มีการแบ่งส่วนราชการและจัดอัตรากำลังข้าราชการให้เหมาะสมกับส่วนราชการ

ที่กำหนดใหม่ รวมทั้งได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2506-2516) ซึ่งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2506 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 โดยออกเป็นประกาศคณะปฏิวัติหรือ ปว. 216 (29 กันยายน 2515) และประกาศคณะปฏิวัติหรือ ปว.218 (29 กันยายน 2515) และได้ใช้เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2534

สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ.2523-2531) ได้เน้นการปฏิรูป การให้บริการแก่ประชาชน โดยการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

ผลงานสำคัญในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์คือ การเสนอมตรการ การจำกัดขนาดของส่วนราชการและอัตราข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยการชะลอการขยายตัวของส่วนราชการและเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี

ดร.อลงกต วรกี “การปฏิรูประบบราชการ: ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง สถาบันพระปกเกล้า 2548, หน้า 2-6

http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_24.pdf.

สมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ.2534-2535) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีผลงานสำคัญในการปฏิรูประบบราชการคือ

- ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ.2534 และ
- พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

รัฐบาลสมัยของนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2538) งานปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่ จะเป็นการศึกษาและการจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งมีผลในรัฐบาลชุดต่อมา เช่น

- การจัดตั้งศาลปกครอง
- การออกกฎหมายว่าด้วยข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ
- การออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและเอกชน
- การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

สมัยรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ.2539-2540) ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

- ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540
- จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544)

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2541-2544) ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดที่แล้ว ตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540-2544) เช่น การจัดตั้งองค์กรมหาชน และการถ่ายโอนงานเพื่อมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนส่วนราชการ

- การยกเลิกสุขภาพตำบลทั่วประเทศ จำนวน 981 แห่ง และยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลในปี พ.ศ. 2541

- การปรับลดบุคลากร ในระบบราชการโดยให้จัดทำโครงการเกษียณก่อนกำหนด หรือ Early Retirement ปีละ 30,000 คน เป็นเวลา 2 ปี ในปีพ.ศ. 2542 และ 2543 รวมทั้งปิดสำนักงานในต่างประเทศ เช่น กระทรวงกลาโหม (ผู้ช่วยทูตทหารบก) กระทรวงเกษตรสหกรณ์ (สำนักงานที่ปรึกษากระทรวงเกษตร) กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เป็นต้น

- ให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานขึ้นใหม่ รวมทั้งระงับการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอใหม่ จนถึงสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ.2544 เป็นต้น

สมัชชารัฐบาลของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ.2544-2548) ได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้เป็น “ระบบราชการยุคใหม่” ด้วยการ :

- แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.

2545

- ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เป็นต้น

- จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร) เพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในปีพ.ศ.2545 (3 ตุลาคม 2545) ตลอดจนมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2545-ปัจจุบัน

การปฏิรูประบบราชการหรือการพัฒนาระบบราชการไทย ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงาน

ก.พ.ร.

วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 เป็นวันที่กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ มีผลบังคับใช้คือ

-พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่5) พ.ศ.2545 และ

-พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

ในห้วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ :

1. หาคำตอบว่าความต้องการของประชาชน คืออะไรโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสำรวจความต้องการของประชาชน

2. ควรทำอย่างไรจึงจะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

สำนักงาน ก.พ.ร. มิได้เป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการตามลำพัง แต่ทำหน้าที่เป็นเสมือนสถาปนิก ในการคิดเรื่องการปฏิรูประบบราชการ และขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ซึ่งเรียกญานี้ว่า “การพัฒนาระบบราชการ” โดยมีเครื่องมือที่สำคัญคือ

1. แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550)
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546
4. โครงการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีการจัดการ การเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning Program) เพื่อพัฒนาข้าราชการ และผู้บริหารของกระทรวงนำร่อง ในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ตามหลักการในการพัฒนาระบบราชการ

สิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนในยุคการพัฒนาระบบราชการ

ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ก.พ.ร. ในการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – 2550) ได้กำหนดคุณศาสตร์ไว้ 7 ประการ ด้วยกันคือ

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
2. การปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน
3. การรื้อปรับ ระบบการเงินและงบประมาณ
4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนใหม่
5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม
6. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้าร่วม¹

โครงการพัฒนานักบริหาร การเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (น.ป.ร.) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอโครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (น.ป.ร.) ต่อคณะรัฐมนตรีและได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เพื่อรองรับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 ซึ่งปัจจุบันได้ดำเนินการจนถึงรุ่นที่ 11 (6 มกราคม พ.ศ.2560) แล้ว ทั้งนี้ในแต่ละรุ่นจะรับผู้สมัครซึ่งจบการศึกษาในระดับปริญญาโทขึ้นไป โดยไม่จำกัดประสบการณ์และมีวิธีการเตรียมความพร้อมให้ผู้บริหารรุ่นใหม่ (น.ป.ร.) โดยให้เข้ารับการอบรมเป็นเวลา 22 เดือน จะเป็นการเรียนรู้ในภาควิชาการเป็นระยะเวลา 9 เดือน และการเรียนรู้การบริหารจัดการจากการปฏิบัติราชการในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเป็นระยะเวลา 13 เดือน ซึ่งผู้เข้ารับการอบรมในแต่ละรุ่น จะมีประมาณ 40-50 คน

หลังจากการเรียนรู้ภาควิชาการหรือภาคทฤษฎี (9เดือน) และการฝึกงานภาครัฐและเอกชน ตามระยะเวลา 13 เดือนเกือบเสร็จ ก็จะมีการบรรจุในตำแหน่งที่เหมาะสมกับงานที่ได้รับการฝึกอบรม เพื่อ

รองรับการปฏิรูประบบราชการ และยังเป็นเตรียมความพร้อมให้กับระบบราชการเดินหน้าเข้าสู่ยุคประเทศไทย 4.0 อีกด้วย²

¹แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2546-2550 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, หน้า 10

http://www.opdc.go.th/oldweb/thai/E_newsletter/october2548/opdc2.htm

http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/reform.pdc

² [www.opdc.go.th>content](http://www.opdc.go.th/content)

http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id1257

<http://www.thairath.co.th/content/824197>

-12 โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (น.ป.ร.) 2548, สำนักงาน ก.พ.ร.

-ไทยรัฐ ออนไลน์ “รับ นป.ร.รุ่นใหม่” 27 ต.ค 2559.

ปัญหาในการปฏิรูประบบราชการของไทย

อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หากจะพิจารณาตามหลักการพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการที่นักคิด โดยเฉพาะ Osborne และ Gaebler รวมทั้ง Hammer และ Champy ได้กล่าวและศึกษาไว้ ผนวกกับสภาพแวดล้อมของระบบราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่บรรดานักปฏิรูประบบราชการไทยทั้งหลาย จำต้องตระหนักและพิจารณาทบทวนการปฏิรูปราชการของไทยอีกครั้ง เพื่อที่จะให้เกิดการปฏิรูปตามหลักการที่นานาอารยประเทศถือปฏิบัติและประสบความสำเร็จในเรื่องนี้กันมาแล้ว

ปัจจัยสำคัญที่นักวิชาการ นักคิดหรือนักปฏิรูประบบราชการของไทย ควรจะต้องพิจารณามีดังต่อไปนี้ คือ

1. การปรับโครงสร้างภาครัฐให้เล็กลง หรือการลดจำนวนของข้าราชการ (Down Sizing) ในเรื่องนี้มีรัฐบาลของไทยหลายยุคหลายสมัย พยายามกำหนดมาตรการ ชะลอการเพิ่มอัตรากำลังในส่วนราชการอย่างต่อเนื่องแต่ดูเหมือนว่ายังมีได้มีการลดจำนวนจริงๆ เพียงแต่ไม่ให้มีการเพิ่มเท่านั้น เช่น การกำหนดเป้าหมาย การเพิ่มอัตรากำลังได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี จากการยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณอายุลง จำนวนร้อยละ 80 เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถควบคุม ขนาดของภาครัฐให้เล็กลงหรือหยุดยั้งการเพิ่มจำนวนข้าราชการได้แต่อย่างใด เช่น โครงการเกษียณก่อนกำหนด (Early Retirement) ในสมัย

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้จัดทำโครงการเกษียณก่อนกำหนด 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2542 และ 2544 โดยกำหนดให้สามารถเกษียณก่อนกำหนดได้ปีละ 30,000 คน แต่พบว่าในปี พ.ศ.2542 มีจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการเพียง 23,397 คน ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 1.5 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด

ในรอบที่ 2 ปี พ.ศ. 2544 มีผู้เข้าร่วมโครงการนี้เพียง 18,181 คนเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 0.97 ของจำนวนข้าราชการทั้งหมด เป็นต้น ซึ่งยังห่างไกลเป้าหมายในการปรับลดจำนวนข้าราชการลง อย่างน้อยร้อยละ 10 จึงจะถือว่าอยู่ในเกณฑ์ของการปฏิรูปด้านการลดอัตรากำลัง¹

ในเรื่องการลดอัตรากำลังของบุคลากร ภาครัฐยังไม่สัมฤทธิ์ผลอาจเนื่องมาจากความไม่แน่นอนและเด็ดขาดในนโยบายของรัฐบาล เช่น ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 981 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และตามหลักการแล้ว หากเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ได้ดำเนินการมาครบ 1 ปี ก็ให้พิจารณาการปรับยุบหรือเลิกตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ของเทศบาล เนื่องจากว่านายกเทศมนตรีในพื้นที่ดังกล่าวได้ทำหน้าที่แทน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปแล้วจึงทำให้ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ของเทศบาล หดความจำเป็นไป

¹<http://www.opdc.go.th/uploads/files46-50pdt>.

แต่อย่างไรก็ดี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ดังกล่าวได้รวมตัวกันประท้วงต่อรัฐบาลที่พระบรมรูปทรงม้า (รัชกาลที่ 5) ซึ่งทรงเป็นองค์ผู้ให้กำเนิดแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลก็คือไม่มีการยุบหรือยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นมาจากสุขาภิบาลแต่อย่างใด และดูเหมือนว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความมั่นคงในตำแหน่งมากยิ่งขึ้น ทั้งๆที่ได้มีการกระจายอำนาจและมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นทั่วประเทศแล้ว รวมทั้งยังมีนโยบายที่จะยกฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศแล้วก็ตาม

จากความไม่ชัดเจน และไม่เด็ดขาดของรัฐบาลในแต่ละสมัยในเรื่องนี้ ทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อจำนวนงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศเป็นอย่างมากอีกด้วย ทั้งนี้เพราะองค์กรของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศเป็นองค์กรใหญ่ หากรวมบุคลากรทั้งระบบ เช่น ระดับตำบลมีสารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ระดับหมู่บ้านก็จะมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในด้านต่างๆ ซึ่งจะมีบุคลากรทางด้านนี้กว่า 3 แสนคนที่รัฐบาลจะต้องดูแลรับผิดชอบเรื่อง ค่าตอบแทนรายเดือน รวมทั้งค่าสวัสดิการต่างๆ ซึ่งเป็นภาระให้กับรัฐบาลทางด้านงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง และควรจะต้องวิเคราะห์ให้ละเอียดว่ามีความจำเป็นหรือไม่ เพราะทุกพื้นที่ของประเทศไทยก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคอยดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนอยู่แล้ว

2. เน้นการกระจายอำนาจให้มากขึ้น (More Decentralization)

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ ได้กล่าวไว้ใน “การปฏิรูประบบราชการ” ว่าการจัดโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ ควรจะมีชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และรวดเร็วในการปฏิบัติภารกิจตลอดจนเป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการระดับล่างได้แสดงความสามารถ คิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ รวมถึงการกระจายอำนาจ การตัดสินใจทางบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตัดสินใจ แก้ปัญหาของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น¹

ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไปไกลในบทความ “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย” ว่าการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจ เป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปประเทศไทย

โดยเน้นว่าถ้าจะให้เกิดการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจนั้นจะต้องดำเนินการในหลักการดังต่อไปนี้คือ

- ระบบราชการจะต้องปลอดจากการเมือง
- กลไกการปกครองของรัฐ ต้องมีการกระจายโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชุมชน
- ให้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ “การปฏิรูประบบราชการ, ธันวาคม 2557

- ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค และให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- งบประมาณแผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ให้ใช้ในการดูแล ของรัฐบาลท้องถิ่นทุกระดับ
- กำหนดให้เรื่อง “การกระจายอำนาจ” เป็นวาระแห่งชาติ
- ดำรวจ จะต้องสังกัดท้องถิ่น โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด¹

หากพิจารณาในประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างผิวเผิน อาจมีความเห็นว่า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้มีการพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยและการกระจายอำนาจ ยังมีประเด็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงอีกมาก หากจะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบดังกล่าว เป็นหน่วยงานที่สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน รวมทั้งเป็นหน่วยงานสำคัญในการพัฒนาประเทศได้ ดังเช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ที่ยังไม่อาจเป็นเช่นนั้นเหมือนกับนานาอารยประเทศได้ ก็อาจเป็นเพราะว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่นั้นได้เริ่มต้นมาจากความไม่พร้อม ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเอง เช่น

2.1 ความไม่พร้อมทางด้านฐานะการคลังของท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยกฐานะของสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลว่า หากสภาตำบลใดมีฐานะการคลังดี โดยมีรายได้ไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท เป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน ให้สามารถยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งขณะนั้นมีสภาตำบลประมาณ 6500 แห่ง แต่มีสภาตำบลที่มีฐานะการคลังตามเงื่อนไขเพียง 617 แห่ง เท่านั้นเองที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แสดงว่ายังมีสภาตำบลที่ยังไม่พร้อมทางด้านฐานะการคลังเกือบ 5900 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ที่ยังไม่พร้อมตามเงื่อนไขดังกล่าว แต่อีกประมาณ 3-4 ปี ต่อมาทุกสภาตำบลที่เหลือในประเทศไทยได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ซึ่งสะท้อนถึงความเร่งรีบในการยกฐานะของสภาตำบลที่ยังไม่มีความพร้อมทางด้านฐานะการคลังขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินการในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง

ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ, ประธานสถาบันออกแบบอนาคตประเทศไทย (FIT) “แนวทางปฏิรูปประเทศไทย” ,2013

Fit.or.th

2.2 ความไม่พร้อมทางด้านบุคลากรของท้องถิ่น

ในด้านความไม่พร้อมทางด้านบุคลากรของท้องถิ่นนั้นอาจเป็นไปได้ทั้งความไม่พร้อมทางด้านภูมิหลังของการศึกษา รวมทั้งความไม่พร้อมทางด้านปริมาณของบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนเลยทีเดียว

2.2.1 ความไม่พร้อมทางด้านภูมิหลังการศึกษาของบุคลากร

ในปีพ.ศ. 2548 พบว่าบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศมีประมาณ 240,000 คนเศษ ซึ่งเป็นบุคลากรทั้งในสายการเมืองและสายพนักงานประจำของท้องถิ่น แต่พบว่ามีผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปประมาณ 40,000 คนเศษเท่านั้น ส่วนอีกเกือบสองแสนคนยังไม่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะว่าท้องถิ่นจะต้องเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่นทั้ง 245 กิจกรรมทั้งหมด จากหน่วยงาน 50 กรม 11 กระทรวง¹

ในปี พ.ศ. 2549 กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สร้างเครือข่ายมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคได้ประมาณ 40 มหาวิทยาลัย เพื่อจัดหลักสูตรสอนบุคลากรของหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น ที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ให้ได้ศึกษาเล่าเรียน ตามหลักสูตรที่กำหนดขึ้น และสามารถรับทุนการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ได้ปีละ 33,000 บาท เป็นเวลา 3 ปี ส่วนในระดับปริญญาโท ก็ให้ขอรับทุนการศึกษาจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ตนสังกัดเช่นกัน หลักสูตรละไม่เกิน 120,000 บาท ซึ่งโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการไปค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ เป็นเวลา 4 ปี มีผู้สำเร็จการศึกษาทั้งสิ้นประมาณ 30,000 คนเศษ ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน(สตง) ได้มีข้อทักท้วงและเรียกเงินทุนการศึกษาที่พนักงานท้องถิ่นได้รับไปแล้วคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือล่าสุด มท0808.2/ว129ลว 14 มกราคม 2559 เรื่องเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อทักท้วงของ สตง.

ในเรื่องนี้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการไปแล้ว ดังต่อไปนี้คือ

1. ได้ชี้แจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การดำเนินงานเรื่องทุนการศึกษานี้ได้ดำเนินการตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

2. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอร่างระเบียบ โดยกำหนดให้ทุนการศึกษาเป็นรายจ่ายประเภทหนึ่งที่สามารถจ่ายได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย'

'สมาพันธ์ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย/Facebook [www.facebook.com](http://www.facebook.com/http://local.moi.go.th/plan01.doc)
<http://local.moi.go.th/plan01.doc>

เรื่องนี้เป็นที่น่าเสียดายว่าได้ดำเนินการไปเพียง 4 ปีเท่านั้น และยังมีพนักงานท้องถิ่นทั้งสายการเมืองและสายพนักงานประจำ เกือบ 170,000 คน ที่ยังไม่ได้รับการศึกษา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและดำเนินงานของท้องถิ่นอย่างมากทีเดียว

2.2.2 .ความไม่พร้อมทางด้านปริมาณของบุคลากร

ในด้านบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่เพื่อรองรับงานต่างๆ ทั้ง 245 กิจกรรม ที่ได้ถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่นแล้วนั้น ก็ยังเป็นปัญหาอย่างมากเช่นกัน ทั้งนี้เพราะว่าการถ่ายโอนภารกิจมาให้ท้องถิ่นนั้น มีการถ่ายโอนสำเร็จแต่งาน แต่ตัวบุคลากรของหน่วยงานราชการต่างๆจาก 50 กรม 11 กระทรวง นั้นไม่ได้ถ่ายโอนอย่างเป็นผลสำเร็จตามมาด้วย จึงทำให้ท้องถิ่นไม่มีบุคลากรอย่างเพียงพอ ที่จะรองรับงานทั้ง 245 กิจกรรมดังกล่าว ทำให้เป็นปัญหาในการที่จะนำงานบริการของรัฐ ไปให้แก่ประชาชนเป็นอย่างยิ่งทีเดียว

รัฐบาลพยายามที่จะแก้ปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่ท้องถิ่น โดยกำหนดระบบเงิน โบนัสให้แก่พนักงานท้องถิ่นได้ถึง 1-5 เท่าของเงินเดือน ส่วนจะให้รับกี่เท่าขึ้นขึ้นอยู่กับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในรอบปีของท้องถิ่นว่าอยู่ในระดับใด ซึ่งการได้รับเงินโบนัสนี้ถือว่าเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการทั่วไปหรือข้าราชการสังกัด ก.พ. ที่ไม่มีระบบโบนัสแต่อย่างไร

การให้เงินโบนัสแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็เพื่อเป็นแรงจูงใจที่จะให้ข้าราชการของรัฐ โอนมาเป็นข้าราชการของท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะยังไม่มีข้าราชการของรัฐที่สังกัด ก.พ. โอนมาเป็นข้าราชการของท้องถิ่นมากเท่าที่ควร

ตัวอย่างในการโอนบุคลากร มาสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปี 2546 พบว่ามีเพียง 4,111 ราย แยกเป็นข้าราชการ 1,310 ราย และเป็นลูกจ้างประจำ 2,801 รายเท่านั้น การถ่ายโอนในปีต่อๆมาก็ลดน้อยลงเรื่อยๆ เช่น ในปี 2547 มีการถ่ายโอนจากกรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคมมีจำนวน 348 ราย เป็นข้าราชการ 68 ราย ลูกจ้างประจำ 280 ราย และการถ่ายโอนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 197 ราย ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำทั้งหมด การถ่ายโอนในปี 2550-2551 มีการถ่ายโอนจากกระทรวงสาธารณสุขเพียง 88 ราย เป็นข้าราชการ 81 ราย และลูกจ้างประจำ 7 รายเท่านั้น¹ ซึ่งนับว่าน้อยมาก และถึงแม้จะมีระบบโบนัสจ่ายให้แล้วก็ตาม ก็ยังไม่มีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควรแต่อย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องริบมาตรการในการดำเนินการถ่ายโอนบุคลากรไปให้ท้องถิ่นอย่างจริงจังต่อไป ไม่เช่นนั้นแล้วอาจทำให้นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะไม่สัมฤทธิ์ผลดีเท่าที่ควรได้

¹สำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น “การถ่ายโอนบุคลากรแก่ อปท”, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2556

http://www.dlagoth/upload/ebook/column/2013/2/2048_5205.ppt

3. การแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ข้องบังคับที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ

ประชาชน (Deregulation)

คนยุคคั้นๆ ของการปฏิรูประบบราชการ นับว่าได้ดำเนินการในเรื่องนี้ค่อนข้างน้อยมาก ทั้งๆที่จากการสำรวจของสถาบันการศึกษาที่สอนวิชานิติศาสตร์ พบว่า ยังมีกฎหมาย กฎระเบียบอีกจำนวนมาก ที่ถือว่าล้าสมัยและชราภาพ แต่ก็ไม่ได้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง และเป็นระบบแต่อย่างใด

จนกระทั่ง มีแผนการปฏิรูประบบราชการภาครัฐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแผนการปฏิรูประบบกฎหมาย ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ให้มีความทันสมัยเป็นสากล และสอดคล้องกับสถานการณ์¹

ตัวอย่างของการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ โลจิสติกส์ที่ล้ำสมัย ของประเทศ พ.ศ. 2555 เช่น กฎหมายการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กฎหมายศุลกากรในส่วนของด่าน และการถ่ายโอน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก ในการผ่านแดน เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน และลดต้นทุนการขนส่ง รวมทั้งสร้างโอกาสทางการค้าให้ผู้ประกอบการไทย ในการขยายบริการขนส่งและ โลจิสติกส์ในประเทศเพื่อนบ้าน¹ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายไทยหลายฉบับที่ยังล้ำสมัย ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเทคโนโลยี เช่น ในปัจจุบันประเทศไทย กำลังรณรงค์ต่อต้านการเล่นการพนัน ซึ่งได้มีการพัฒนาไปตามความทันสมัยของเทคโนโลยี เช่น มีการเล่นหวย หรือการพนันออนไลน์ แต่ในปัจจุบันประเทศไทย ยังต้องพึ่งกฎหมายหลักในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ซึ่งค่อนข้างจะล้ำสมัยไปแล้วอย่างมาก เป็นต้น

นี่เป็นตัวอย่างแสดงถึงความสำคัญของกฎหมาย กฎระเบียบที่จะต้องทำให้ทันสมัย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีอยู่เสมอ เพื่อที่จะให้การปฏิรูประบบราชการสัมฤทธิ์ผล

¹http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thi_PSR.pdf

²http://www.nesdb.go.th//ewt_dllick.php?nid=3327

www.nesdb.go.th

4. การโอนกิจการของรัฐ เป็นของเอกชน (Privatization)

การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน หมายถึง การให้เอกชน ดำเนินกิจการแทนรัฐ ซึ่งมีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุม ตั้งแต่การถอนตัวจากการจัดการ การผลิตโดยรัฐ ขายกิจการของรัฐให้แก่เอกชน การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน การจ้างเหมา การให้สัมปทาน ซึ่งการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยทั่วไปเชื่อกันว่า จะเพิ่มผลผลิต กำไรและประสิทธิภาพขององค์กรที่ถูกแปรรูปจะมีมากขึ้น

ในประเทศไทย การแปรรูปกิจการของรัฐ หรือมักจะเรียกว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” มีการเริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2504 และมีระบุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้ว 40 แห่ง ปัจจุบันคงเหลือรัฐวิสาหกิจอีก 59 แห่ง¹

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือ “ประสิทธิภาพ” ไม่ใช่เพียงเปลี่ยนเจ้าของ แต่สำคัญที่ การส่งเสริมการแข่งขัน ไม่ใช่ผูกขาด ดังนั้นการแปรรูปที่รัฐวิสาหกิจ มักจะได้รับการต่อต้านจากพนักงาน ของรัฐวิสาหกิจเอง จึงทำให้ขบวนการ โอนกิจการของรัฐ เป็นของเอกชนในประเทศไทย ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

อุปสรรคในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของไทยมีดังต่อไปนี้

1. ขาดความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political will) และขาดความต่อเนื่อง
2. ขาดการสร้างความเข้าใจและการยอมรับในหมู่สาธารณชน
3. การทุจริต คอร์รัปชัน และไม่โปร่งใส
4. การต่อต้าน โดยพนักงานของรัฐวิสาหกิจ¹

5. ขาดความต่อเนื่อง ของเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political will) เนื่องจากความเป็นรัฐบาลผสมมักจะขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่อง เพราะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย โดยเฉพาะในช่วงพ.ศ. 2531-2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 8 รัฐบาล และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ การกีดกันอันดับแรกๆ ก็จะเป็นการแก้ปัญหาต่างๆ ที่สืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน ทำให้การปฏิรูประบบราชการไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

6. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (Strong Resistance to Change)

เนื่องจากหลักการปฏิรูประบบราชการมักนำหลักการ การมีกระบวนการทันสมัยในการบริหาร ซึ่งจะเน้นในเรื่อง การมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การเป็นประชาธิปไตย (Democratization)

¹การโอนกิจการของรัฐเป็นของเอกชน-วิกิพีเดีย

[Th.m.wikipedia.org](http://th.m.wikipedia.org)

²http://praipol.com/19-1.%20soe%20and%20privatization_thai%202553.ppt

การลดกฎระเบียบการควบคุมของภาคราชการ (Deregulation) และการลดหน่วยงานและลดอัตรากำลังของข้าราชการ (Down Sizing) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการระดับสูง ในด้านสถานภาพและผลประโยชน์ที่ เคยมีและเคยได้

ส่วนนักการเมืองก็ร่วมต่อต้านด้วย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในบางกรณี จะทำให้เสียประโยชน์หรือทำให้เสียคะแนนนิยมจากบุคคลบางกลุ่มที่เป็นหัวคะแนนก็เป็นได้

สรุป

ดังนั้นหากจะให้การปฏิรูประบบราชการของไทยประสบผลสำเร็จ ดังเช่น นานาอารยประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อว่าประเทศไทยจักได้เป็นประเทศที่พัฒนาและสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ในยุคโลกาภิวัตน์ และยุคการพัฒนาอย่างสูงทางด้าน Information Technology ได้เป็นอย่างดี

ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพิจารณาทบทวนการปฏิรูประบบราชการของไทย เพื่อที่จะให้การปฏิรูประบบราชการให้ครบตามหลักการปฏิรูป การรื้อระบบ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิรูประบบราชการให้จริงจังและต่อเนื่อง ไม่เช่นนั้นแล้วการดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการของไทย คงจะดำเนินไปอย่างลุ่มๆ ดอนๆ ไม่ค่อยจะสมบูรณ์ อย่างเป็นไปในปัจจุบัน