

แนวคิดในการออกแบบ โครงสร้างระบบราชการ*

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ราชบัณฑิต อุปนายกราชบัณฑิตยสถาน

การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดนี้เป็นการออกแบบโครงสร้างระบบราชการเสียใหม่เพื่อแก้ปัญหาหลักที่เรื้อรังมานาน คือ การที่โครงสร้างของระบบราชการเป็นตัวปัญหาในการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากภารกิจต่างๆของกรมซึ่งเป็นราชการส่วนกลางมีการซ้ำซ้อนกันมากมาย. ตัวแบบที่นำเสนอจึงได้พิจารณาปัจจัยหลัก 3 กลุ่ม ที่เป็นปัจจัยแวดล้อมของระบบราชการและนำมาติด้านสาขาพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน มาจัดประเภทโครงสร้างย่อยของระบบเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญแก่มิติด้านพื้นที่ และการมีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อให้โครงสร้างย่อยมีความหลากหลาย และสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้.

คำสำคัญ : การปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการที่ยาวนานและต่อเนื่อง. ระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญและมีบทบาทในการตอบสนองผลิตภัณฑ์และเหนี่ยวรั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกสังคม. โดยปรกติแล้วระบบราชการคือเครื่องมือของรัฐและของรัฐบาล ซึ่งเป็นคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐ. แต่ใน

ทางความเป็นจริงแล้ว ระบบราชการไทยมักจะมีอำนาจบังคับการเองโดยรัฐบาลไม่สามารถควบคุมหรือใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้.

การมีอำนาจบังคับการ หรือมีเอกเทศไม่ขึ้นต่ออำนาจทางการเมืองของระบบราชการไทยนี้ เป็นเพราะระบบราชการมีโครงสร้างและอำนาจ

ตามกฎหมายรองรับ, ที่สำคัญก็คือมีงบประมาณที่จัดตามโครงสร้างนั้น จึงกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยมีโครงสร้างทางอำนาจย่อยอยู่อยู่มากมาย. โครงสร้างทางอำนาจนี้ ได้แก่ หน่วยราชการที่เป็นกรมหรือเทียบเท่ากรม.

การแก้ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของระบบราชการเท่าที่รัฐบาลหลายชุดพยายามทำในนามของ “การปฏิรูประบบราชการ” ได้เน้นหนักไปทางด้าน การทบทวนบทบาทภารกิจและการปฏิบัติงาน, การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุให้มุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์, การปรับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การพัฒนากฎหมายการสร้างคุณธรรม ค่านิยม วัฒนธรรม และทัศนคติ. ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๓ รัฐบาลได้นำเงินกู้จากธนาคารโลกในวงเงินเกือบ ๔,๐๐๐ ล้านบาท มาใช้เพื่อทำการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผู้บริหารโครงการเงินกู้นี้ และได้มีการอนุมัติ

*แสดงปาฐกถา เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ ห้องประชุมราชบัณฑิตยสถาน



แผนงาน โครงการต่าง ๆ ไปแล้ว ประมาณ ๒,๕๐๐ ล้านบาท.

การปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยข้าราชการจัดว่าเป็นกิจกรรมที่ใช้เงินจำนวนมาก และมีแนวทางที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยราชการเป็นหลักมากกว่าการปรับเปลี่ยนโครงการทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบราชการ และไม่มีแนวทาง-มาตรการที่ชัดเจนในการลดบทบาท-อำนาจของหน่วยราชการ โดยไปสร้างสมรรถนะให้แก่ภาคประชาชน.

การปฏิรูประบบราชการจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเข้าใจในปมเงื่อนของปัญหาและมีการตั้งโจทย์เสียใหม่, กล่าวคือ ทำอย่างไรระบบราชการจึงจะมีใช้โครงสร้างอำนาจที่เป็นเครื่องมือการใช้อำนาจของตัวระบบราชการเอง, ทำอย่างไรประชาชนผู้รับบริการสาธารณะหลักๆ และเป็นฝ่ายดำเนินการจัดการกิจการสาธารณะบางด้านจะเป็นพลังสำคัญ เป็นโครงสร้างอำนาจพื้นฐาน, โดยมีระบบราชการเป็นผู้รับใช้.

ด้วยเหตุนี้ งานของผู้เขียนจึงมุ่งเน้นไปที่การแก้ปมเงื่อนแห่งปัญหา คือ การออกแบบโครงสร้างระบบราชการเสียใหม่ มิให้เป็นโครงสร้างทางอำนาจ, แต่จัดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างระบบราชการกับโครงสร้างทางการเมือง และประชาสังคมให้เกี่ยวโยงกัน. ทั้งนี้ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างระบบราชการกับประชาชนที่นับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้ระบบราชการสามารถถูก

ตรวจสอบได้ ตลอดจนทำให้การใช้งบประมาณของราชการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เสียเปรียบโดยโอกาสได้อย่างแท้จริง.

โครงสร้างระบบราชการไทยในปัจจุบัน เป็นโครงสร้างทางอำนาจที่มีกรมเป็นตัวตั้ง มีกรมเป็นศูนย์กลาง, มิใช่เป็นโครงสร้างการให้บริการที่มีประชาชนเป็นตัวตั้ง หรือมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (รูปที่ ๑).

ในปัจจุบันมีกระทรวง ๑๕ กระทรวง, กรม ๑๕๖ กรม. นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอิสระ ๙ หน่วยงาน, มีหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๘ หน่วยงาน และมีรัฐวิสาหกิจอีก ๒๐ แห่ง ที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน. ในพื้นที่ทั่วประเทศไทยแม้จะมีจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และมีองค์กรปกครอง

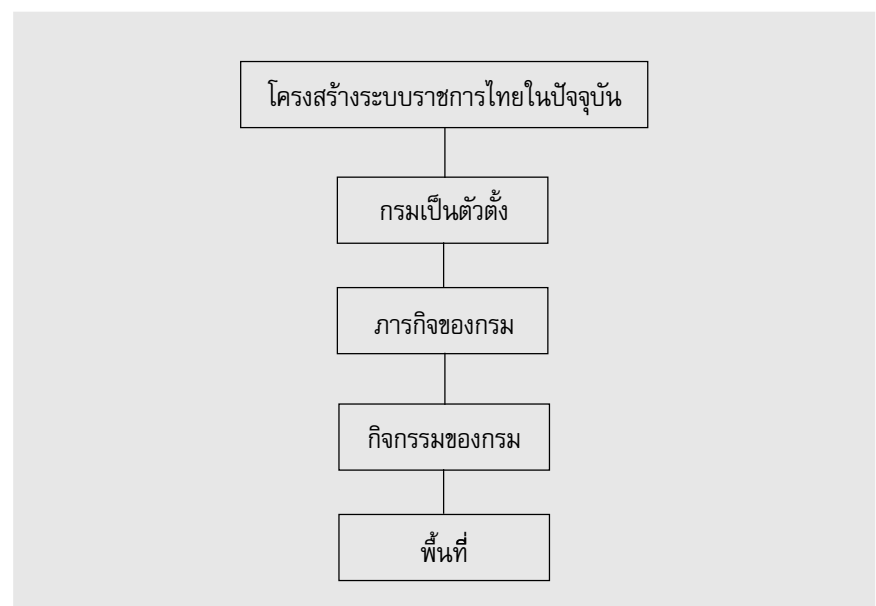
ส่วนท้องถิ่นอยู่ก็ตาม, แต่ภารกิจของกรมจากส่วนกลางนี้ก็ยังคงแผ่ขยายลงไปแทรกอยู่ในพื้นที่ และงบประมาณส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นงบประมาณที่เป็นของกรม.

การที่ระบบราชการมีกรมเป็นศูนย์กลางนี้ ก่อให้เกิดปัญหาหลักๆ ที่สำคัญ ๓ ประการคือ

๑. ภารกิจของกรมต่างๆ หลายส่วนมีความซ้ำซ้อน นำไปสู่ความซ้ำซ้อนของกิจกรรมในระดับพื้นที่ โดยไม่ได้ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (เพราะขาดการมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย).

๒. การอาศัยแผนพัฒนาฯ เป็นกรอบในการปฏิบัติภารกิจของกรม ทำให้เกิดการขยายงานของกระทรวง

รูปที่ ๑
ผังโครงสร้างระบบราชการไทยในปัจจุบัน





ในระดับกรมและของกรมต่างๆ ออกไปเป็นกองมากมาย เพราะการใช้แผนพัฒนา เป็นกรอบกว้างมากเกินไป จึงต้องอาศัยยุทธศาสตร์นโยบายของรัฐ และรัฐบาลกำหนดลำดับความสำคัญของแต่ละส่วนในแผนพัฒนา เป็นหลัก.

๓. การมีกรมเป็นตัวตั้งและมีงบประมาณที่อาศัยกรมเป็นฐาน ทำให้รัฐบาลไม่อาจดำเนินการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องข้ามกรม หรือข้ามกระทรวงได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดกลุ่มงานภาครัฐและท้องถิ่นเสียใหม่ (regroup), แล้วจึงจัดแบ่งกลุ่มกรม-กระทรวงเสียใหม่ กระบวนการของงานจึงจะทำได้ เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อรุกไปข้างหน้าได้.

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากรม จำเป็นต้องมีอยู่ แต่ควรพิจารณาว่า กรมเป็นเพียงองค์กรทางการบริหาร มีใช้โครงสร้างทางอำนาจ. เมื่อกรมเป็นเพียงส่วนหนึ่งมิใช่ส่วนนำของระบบการเมือง และการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว ก็จะต้องนำเอาปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อออกแบบโครงสร้างระบบราชการเสียใหม่ โดยอาศัยกลุ่มปัจจัย ๓ กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มปัจจัยด้านนโยบายและแผน ประกอบด้วยนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ, นโยบายของรัฐบาล, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศ.

- กลุ่มปัจจัยด้านระดับของพลังกดดัน ประกอบด้วยระดับโลกาภิวัตน์, ระดับเทคโนโลยี, ระดับความเกี่ยวข้อง

กับกลไกและพลังการตลาด และระดับการตื่นตัวทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน.

- กลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างและภาวะการนำทาง การจัดการ และทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น.

กลุ่มปัจจัย ๓ กลุ่มนี้ เป็นตัวกำหนดกรอบการจัดโครงสร้างใหม่ของระบบราชการ, ซึ่งกรอบการจัดโครงสร้างใหม่นี้อาศัยมิติ ๔ มิติ ที่กว้างกว่าการเอาภารกิจของกรม (functions) เป็นตัวตั้ง โดยยึดโยงใช้แผนพัฒนา เป็นกรอบอ้างอิงในการคงไว้และขยายบทบาทและภารกิจของกรม ตลอดจนใช้อ้างอิงในการของบประมาณ. มิติทั้ง ๔ นี้ยึดโยงกับกลุ่มปัจจัยด้านนโยบายที่แผนพัฒนาเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงนโยบายรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะนโยบายรัฐบาลเน้นการทบทวนแนวทาง ทิศทาง และผลในอดีตของการใช้แผนพัฒนา ในขณะเดียวกันก็สะท้อนแนวนโยบายของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยนโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เพราะเป็นการกำหนดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา, แนวทางในการผลักดันยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ใหม่ และความต้องการงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้น.

นอกจากนั้น ยังได้คำนึงถึงกลุ่มปัจจัยด้านพลังกดดันที่มีต่อการให้บริการของภาครัฐอีกด้วย พลังกดดัน ๔ ด้านนี้ มีผลต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในต่างฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม

การเมือง และวัฒนธรรมกันอยู่ในพื้นที่ต่างกัน มีระดับคุณภาพชีวิตและความขัดสนต่างกัน. การพิจารณากลุ่มปัจจัยทั้งด้านนโยบายของรัฐกับด้านพลังกดดันนี้ย่อมทำให้มีการจัดโครงสร้างระบบราชการที่มีลักษณะทั้ง ๒ ด้าน คือ ด้านที่เป็นกลไก ซึ่งรัฐและรัฐบาลใช้ในการถ่วงดุลพลังจากกลไกการตลาด กับด้านที่ต้องอยู่ในบริบทของการแข่งขันตามกลไกการตลาด.

มิติ ๔ มิตินี้ได้แก่

S = Sector สาขา หรือด้านพัฒนาจากโครงสร้างแผนงาน (ระดับด้าน) ซึ่งเป็นลักษณะงานการบริหารทั่วไป การบริการชุมชนและสังคม การเศรษฐกิจและอื่นๆ. ทั้งนี้ จะต้องดูที่โครงสร้างแผนงานระดับด้าน (การเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร การพาณิชย์และการท่องเที่ยว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษา สุขภาพ การบริการสังคม การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ ในต่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การบริหารงานทั่วไปของรัฐ และการชำระหนี้เงินกู้).

A = Area พื้นที่ซึ่งรวมกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ไว้ด้วย. การคำนึงถึงพื้นที่ไม่ควรพิจารณาที่อาณาเขต (territory) แบบดั้งเดิม แต่ควรมีการทำกรวิเคราะห์พื้นที่ (area analysis) ว่ามีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลุ่มน้ำ ประชาชน ความขัดสน ปัญหา ฯลฯ อย่างไร.



F = Function การกิจที่กระทำในแต่ละระดับ โดยหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีการพิจารณาให้เห็นภาพรวมว่า การกิจ กิจกรรมใดที่มีลักษณะใกล้เคียงกันสามารถรวมอยู่ในโครงสร้างย่อยเดียวกันได้ การปฏิบัติงานจะได้มีความคล่องตัวไม่ซ้ำซ้อน มีประสิทธิภาพ. ที่สำคัญก็คือการกิจจำเป็นนั้นจำเป็นหรือไม่ที่ภาครัฐจะต้องเป็นผู้นำ. ภาคเอกชนองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือกลุ่มประชาชนทำเองได้หรือไม่.

P = Participation การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในกิจกรรมที่ภาครัฐทำ. การมีส่วนร่วมมีระดับต่างๆ หลายระดับ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ไปจนถึงการร่วมตัดสินใจ.

การออกแบบโครงสร้างระบบราชการไทยตามความคิดของผู้เขียนนั้น มี ๔ มิติ โดย มิติการมีส่วนร่วม เป็นมิติที่มีความสำคัญ. การมีส่วนร่วมนี้ รวมถึงการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย, แต่มีนัยสำคัญยิ่งไปกว่านั้น เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เปิดโอกาสให้ไว้ครอบคลุมสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทยโดยเฉพาะมาตรา ๔๖ ด้วย (สิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน).

โดยสรุปแล้ว ในการออกแบบโครงสร้างระบบราชการใหม่ให้เป็นอย่างดีที่รับใช้ให้บริการประชาชนแทนการเป็นโครงสร้างทางอำนาจได้ คำนึงถึงข้อพิจารณา ๑๐ ข้อ คือ

- บทบาทของภาครัฐ บทบาทของภาคเอกชน และบทบาทของภาคประชาชนในการกิจและกิจกรรมต่างๆ
 - แนวนโยบายของรัฐในรัฐธรรมนูญ
 - นโยบายของรัฐบาลในด้าน (sector) ต่างๆ โดยเฉพาะลำดับความสำคัญที่วัดไว้ และผลทางงบประมาณ
 - ลักษณะของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย
 - กลุ่มภารกิจ และกลุ่มกิจกรรมที่ภาครัฐ (ส่วนกลาง) ให้บริการ
 - ลักษณะและประเภทของภารกิจที่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการ
 - การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน
 - ระดับและความเข้มข้นของการเชื่อมโยงกับพลังเศรษฐกิจและธุรกิจภายนอกประเทศ (รวมถึงระดับเกี่ยวข้องกับพลังของตลาด)
 - ระดับของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นๆ
 - ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยภาวะการนำทางการจัดการและทางการเมือง
- ตัวแบบที่ผู้เขียนกำหนดขึ้นตามแนวคิดดังกล่าว คือ ตัวแบบ SAFP (Sector-Area-Function-Participation) ดังรูปที่ ๒.

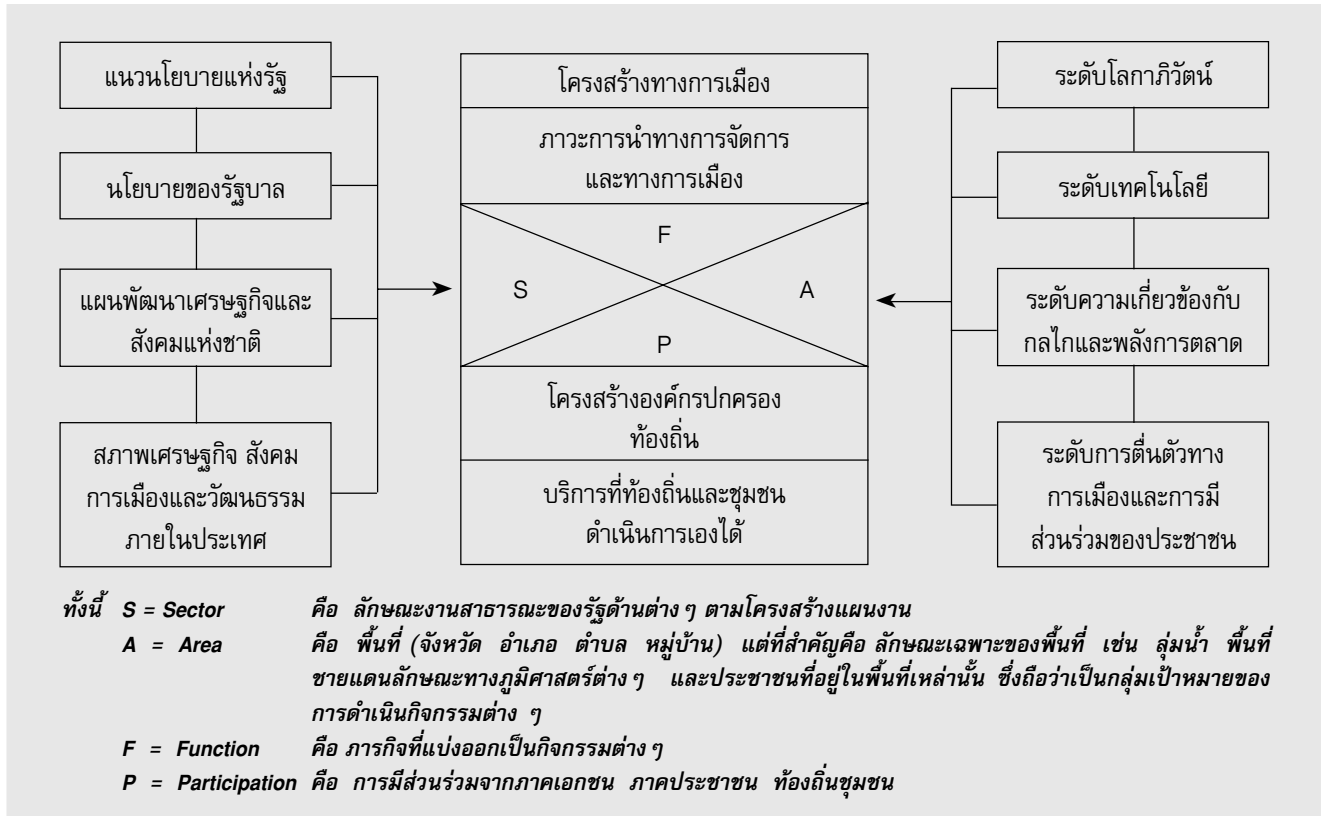
ตามตัวแบบนี้ กลุ่มปัจจัยด้านซ้ายของภาพ เป็นกลุ่มปัจจัยที่ค่อนข้างคงที่ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วนัก แต่กลุ่มปัจจัยด้านขวาของภาพมีความแปรผันสูง และในแต่ละส่วนของสังคมวัฒนธรรม ส่วนการผลิต การมีและการเข้าถึงเทคโนโลยี ตลอดจนการเกี่ยวพันกับกระแสโลกาภิวัตน์ และกลไกการตลาด มีความแตกต่างหลากหลาย. สำหรับกลุ่มปัจจัยทางโครงสร้างอำนาจนั้น ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และตามสภาพทางการเมืองนั้น มีผลโดยตรงต่อระบบราชการ ซึ่งในปัจจุบันต้องปรับตัวไปตามความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่.

กรอบกลาง คือ ตัวระบบราชการ ซึ่งการออกแบบโครงสร้างใหม่ จะต้องคำนึงถึงมิติ ๔ มิติดังกล่าวแล้ว. หากจะพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ๔ มิตินี้สามารถแบ่งออกเป็นรูปแบบย่อยได้ถึง ๒๕๖ รูปแบบ ($4 \times 4 = 16 \times 16 = 256$). แต่ในข้อเสนอของผู้เขียนขอแบ่งประเภทขององค์กรราชการออกเป็น ๖ ประเภท คือ

๑

- ระดับโลกาภิวัตน์สูง
- ระดับเทคโนโลยีสูง
- บทบาทภาคเอกชนสูง
- กลุ่มเป้าหมายเกี่ยวข้องกับประชาชนในประเทศน้อยมาก
- การกิจและกิจกรรมผูกพันกับกลไกการตลาดต่างประเทศเป็นด้านหลัก
- บทบาทภาครัฐ เป็นบทบาทในการช่วยตกลงต่อรองกับรัฐอื่น,

รูปที่ ๒
ผังตัวแบบ SAFD



องค์กรโลก และบรรษัทข้ามชาติ และการส่งเสริม.

๒

- แนวนโยบายของ รัฐในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ รัฐมีบทบาทหลักในการให้บริการ
- รัฐบาลมีนโยบายและพื้นที่/กลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจน
- ประเด็นหลักมีหลายมิติทำให้เกี่ยวพันกับภารกิจหลายด้าน
- ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนสูง
- ภารกิจและกิจกรรมผูกพันกับกลไกการตลาดในประเทศและต่างประเทศน้อย

- ระดับเทคโนโลยีปานกลาง
- บทบาทภาคเอกชนมีน้อย
- บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อย
- ภาวะผู้นำทางการเมือง และโครงสร้างทางการเมืองที่เหมาะสมเป็นปัจจัยสำคัญต่อภารกิจนั้นๆ

๓

- ภารกิจมีมิติเดียวหรือน้อยมิติ และมีลักษณะทางเทคนิค
- ภารกิจนั้นยังไม่มีภาคเอกชนทำ รัฐจึงจำเป็นต้องทำ หรือริเริ่มให้ทำ
- ระดับเทคโนโลยีสูง
- การมีส่วนร่วมของประชาชนมี

น้อย หรือไม่จำเป็น

- ระดับโลกาภิวัตน์สูง
 - ภารกิจและกิจกรรมผูกพันกับกลไกการตลาดในและนอกประเทศมาก
 - บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อย
 - ต้องการภาวะผู้นำทางการเมืองและการจัดการและทางการเมืองสูง
- ๔
- ภารกิจเป็นภารกิจเสริมภารกิจหลักของหน่วยราชการต่างๆ
 - ภารกิจนั้นมอบให้เอกชน หรือภาคประชาชนทำไม่ได้
 - ระดับโลกาภิวัตน์ต่ำ



- ระดับเทคโนโลยีปานกลาง
- พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย คือ ระบบราชการ (หน่วยราชการและข้าราชการ)

- ผลกระทบต่อประชาชนไม่มีโดยตรง แต่ต้องผ่านหน่วยงานหลักอื่น ๆ

- บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อย

- ต้องการภาวะผู้นำทางการจัดการและทางการเมืองสูง

๕

- ลักษณะสภาพของพื้นที่เป็นตัวก่อปัญหาที่รัฐต้องแก้ไข

- มีกลุ่มคนต่างรัฐ ต่างสัญชาติเกี่ยวข้องมาก

- ภารกิจมีมิติด้านมนุษยวิสัย (human factor) สูง

- การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความจำเป็น

- ระดับโลกาภิวัตน์สูง

- ระดับเทคโนโลยีต่ำ-ปานกลาง

- บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีมาก

- บทบาทของภาคเอกชนมีมาก

- ภารกิจและกิจกรรมผูกพันกับกลไกตลาดในและนอกประเทศมาก

- ต้องการภาวะผู้นำทางการจัดการและทางการเมืองสูง

๖

- ภารกิจเน้นภารกิจด้านการเมืองและด้านนโยบาย การพัฒนา ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์

- ต้องการพันธมิตรจากภาคเอกชนและภาคประชาชนสูง

- ระดับโลกาภิวัตน์สูง
- ระดับเทคโนโลยีสูง
- เน้นการคิดและการประสานงานมากกว่าการทำกิจกรรมเอง

- ผลกระทบต่อประชาชนไม่มีโดยตรง แต่ผ่านระบบราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

- บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีน้อย

- ต้องการภาวะผู้นำทางการจัดการและทางการเมืองสูง

แต่ละประเภท หรือกลุ่มองค์กรควรคำนึงถึงลักษณะร่วม ๙ ประการ เพื่อใช้ในการกำหนดขนาด, สถานภาพ, บทบาท, ภารกิจ, กระบวนการทำงาน และงบประมาณที่จะได้รับ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และตำแหน่งแห่งที่ของหน่วยงานในระบบราชการ

๒. ขนาดของหน่วยงาน

๓. ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโยงกับ

หน่วยงานในกลุ่มเดียวกัน และระหว่างกลุ่มต่างๆ

๔. ฐานะของหน่วยงาน ซึ่งไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับขนาด แต่ขึ้นอยู่กับความสำคัญและบทบาท

๕. ลักษณะของบุคลากร และระบบเงินเดือน

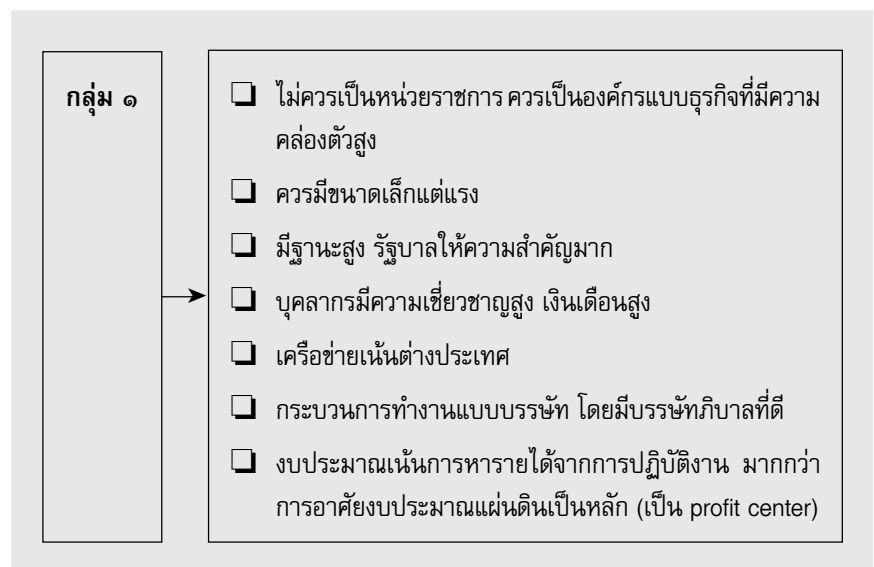
๖. เทคโนโลยีที่พึงมีและใช้

๗. ขอบเขตและขอบข่าย ภารกิจของหน่วยงาน

๘. กระบวนการปฏิบัติงาน

๙. งบประมาณ

ในการออกแบบโครงสร้างระบบราชการใหม่จะเห็นได้ว่าผู้เขียนถือเสมือนหนึ่งว่ายังไม่มีการประเมินผลใดๆเลย, แต่เริ่มจากการใช้ตัวแบบ ๔ มิติ และข้อพิจารณาจัดกลุ่มองค์กรที่มีลักษณะร่วมกัน, แล้วจึงเสนอให้มีการระดมความคิดต่อไปว่า ในปัจจุบันมีงานขององค์กรของรัฐบาลใดบ้างที่จะจัดอยู่ในกลุ่มที่ ๑, ๒, ๓, ๔, ๕, ๖ ดังรูป.





กลุ่ม ๒

- เป็นหน่วยราชการ
- มีขนาดใหญ่แต่ควรมีการกระจายอำนาจ
- มีการจัดกลุ่มงานที่เอาประเด็นปัญหาเป็นตัวตั้ง โดยอาศัยแนวทางพื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม
- มีฐานะที่เป็นผู้รับใช้ให้บริการประชาชน
- บุคลากรเป็นข้าราชการ ระบบเงินเดือนราชการ
- เทคโนโลยีปานกลาง
- ขอบเขตของงานจะไม่ครอบคลุมถึงงานที่ท้องถิ่นทำได้เอง
- วางเครือข่ายกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรประชาชน
- กระบวนการทำงานเป็นแบบการจัดการโครงการข้าราชการเป็นเหมือนเจ้าหน้าที่โครงการ
- งบประมาณแบ่งระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

กลุ่ม ๓

- เป็นองค์กรมหาชนอิสระไม่ค้ากำไร
- อาจมีการกำหนดระยะเวลาของการสิ้นสุดองค์กรหรือทำให้องค์กรเล็กลง
- ขนาดเล็ก
- มียุทธศาสตร์ที่กระตุ้นให้เอกชนมีความสนใจที่จะรับไปทำ
- มีการลงทุนร่วมกับเอกชน และมีกองทุนเพื่อการปฏิบัติงาน
- ใช้เทคโนโลยีระดับสากลและทันสมัยที่สุด
- บุคลากรเป็นผู้เชี่ยวชาญ และเงินเดือนสูง
- กระบวนการทำงานเป็นแบบคณะทำงานที่มีเป้าหมายและการวัดผลที่ชัดเจน
- มีภาวะการนำในการจัดการสูง

กลุ่ม ๔

- เป็นหน่วยราชการ
- ขนาดเล็ก
- ประสานงานเป็นด้านหลัก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติการ
- บุคลากรเป็นข้าราชการ ระบบเงินเดือนราชการ
- ใช้เทคโนโลยีระดับปานกลาง
- จำกัดขอบเขตของงานจะไม่ขยายงานที่ไม่เกี่ยวกับงานหลัก ซึ่งเน้นงานประสาน
- สามารถแนะนำ ปกป้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้



กลุ่ม ๕	→	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์เป็นหัวใจของหน่วยงาน <input type="checkbox"/> เป็นหน่วยราชการที่มีศูนย์บัญชาการติดพื้นที่ที่เป็นปัญหา <input type="checkbox"/> มีอาณัติที่สามารถสั่งการหน่วยงานอื่นๆ ให้ความร่วมมือได้ <input type="checkbox"/> มีเครือข่ายกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรประชาชน <input type="checkbox"/> มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางพื้นที่ ภาษา และวัฒนธรรมสูง มีความชำนาญด้านการข่าวและจิตวิทยามวลชน มีเงินเดือนสูง <input type="checkbox"/> ใช้เทคโนโลยีระดับปานกลาง <input type="checkbox"/> มีภาวะการนำทางการจัดการสูง และต้องอาศัยการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากฝ่ายการเมือง
----------------	---	---

กลุ่ม ๖	→	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> เป็นหน่วยงานทางการเมือง โดยมีการเน้นด้านนโยบายและการดำเนินงานทางการเมือง <input type="checkbox"/> เจ้าหน้าที่ประจำที่เป็นข้าราชการมีจำนวนน้อย ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายการเมือง <input type="checkbox"/> ความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ที่มีระหว่างฝ่ายการเมืองที่ประจำอยู่เป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ (เครือข่ายเจ้าหน้าที่การเมือง) กับระหว่างคณะกรรมการของรัฐสภา กับสมาชิกรัฐสภาและพรรคการเมือง ตลอดจนถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ <input type="checkbox"/> มีระบบการสื่อสารและประสานงานกับองค์กรประชาชนและองค์กรเอกชนอย่างใกล้ชิด <input type="checkbox"/> ใช้เทคโนโลยีสูง <input type="checkbox"/> มีระบบการประชาสัมพันธ์ที่ดีและฉับไว <input type="checkbox"/> ภาวะการนำในการจัดการสูง <input type="checkbox"/> ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองโดยตรง
----------------	---	---

การจัดระบบคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อมีการออกแบบระบบราชการใหม่แล้วก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งเน้นการปรับโครงสร้างทางการเมือง ให้สอดคล้องกันไปด้วย

การปรับระบบคณะรัฐมนตรีต่างกับการปรับคณะรัฐมนตรี.

โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีควรมีลักษณะทางการเมืองมากกว่าการให้โครงสร้างทางราชการมากำหนดโครงสร้างทางการเมือง.

ข้อเสนอในการจัดระบบคณะรัฐมนตรีใหม่

๑. เมื่อกระทรวงจะมีลักษณะขนาด และสถานภาพต่างกัน จึงควร

มีการจัดกลุ่มกระทรวง และให้กลุ่มกระทรวงสามารถประชุมกันเอง, ตัดสินใจเองได้ (เปลี่ยนกลไกและกระบวนการตัดสินใจให้เป็นระดับรวม โดยมีการกระจายตัวมากขึ้น).

๒. แบ่งประเภทรัฐมนตรีเป็น ๔ ประเภท ตามลักษณะ, ขนาดและสถานภาพของกระทรวงและกลุ่มกระทรวง ดังนี้

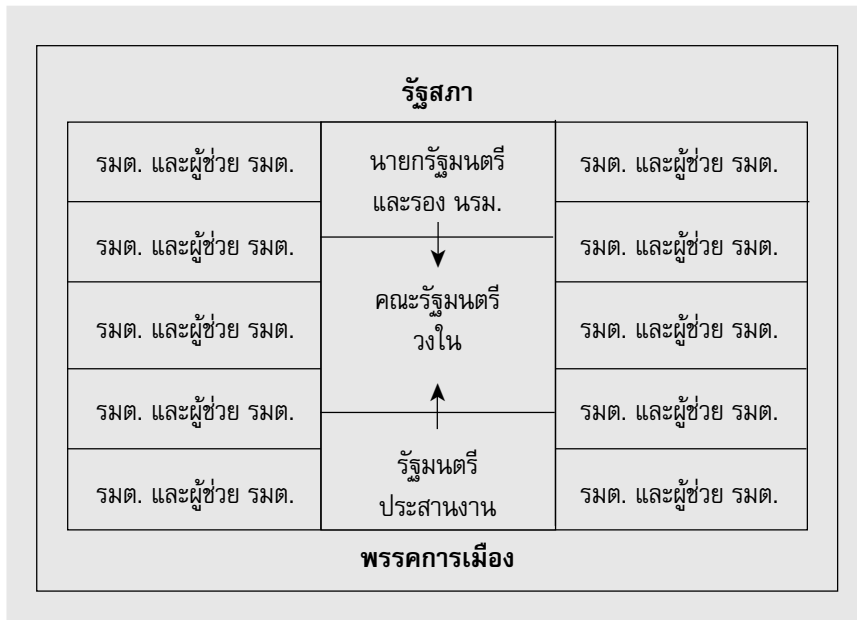


- (๑) นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรีประสานงาน (Coordinating Minister)
- (๓) รัฐมนตรีว่าการ (Minister)
- (๔) ผู้ช่วยรัฐมนตรี (Assistant to the Minister)

- ๓. จัดระบบคณะรัฐมนตรีให้มีการประชุมหลายระดับ และควรประชุมนอกกรุงเทพฯ ในพื้นที่ และมีประชาชนกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวข้อง.
- ๔. ให้มีรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประสานงาน.

๕. ผู้ช่วยรัฐมนตรีอาจมาจากภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือจากข้าราชการได้ หากเป็นข้าราชการก็สามารถใช้วิธียืมตัวโดยมติดกรม. และสามารถกลับไปเมื่อพ้นจากตำแหน่งได้.

โดยสรุปแล้วการออกแบบโครงสร้างระบบราชการไทยใหม่นี้ก็เพื่อเป็นการแก้ปม เงื่อนของปัญหาที่เรื้อรังมานาน, อันเป็นเหตุสำคัญในการทำให้ระบบราชการกลายเป็นตัวปัญหา แทนที่จะเป็นตัวแก้ปัญหา. การใช้ตัวแบบ ๔ มิติ โดยเพิ่มมิติการมีส่วนร่วมเข้ามานั้น ย่อมมีผลทำให้ระบบราชการลดลักษณะของการเป็นเครื่องมือทางอำนาจในตัวระบบราชการเองลง, ทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นองค์กรบริหารจัดการแบบรับใช้ให้บริการ แทนที่จะเป็นองค์กรบริหารระเบียบและอำนาจ, เป็นการพลิกบทบาทขององค์กรของรัฐให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกและสถานการณ์ทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วย.



Abstract **Reforming the Thai Bureaucracy : A New Design**
Chaianan Samutvanij
 Fellow and Vice-President of the Royal Institute, Thailand

The author proposes a new design for the Thai bureaucracy based on a four-dimensional model: Sector, Area, Function, Participation (SAFP). He argues that the present bureaucratic structure does not allow for active popular participation and has resulted in the empowerment of public officials by giving them too much authority and budgetary resources without consideration of geographical and cultural diversity. His new design is, therefore, aimed at the empowerment of clientele groups and the restructuring of the bureaucracy to serve better the diverse interests of the people.

Key words : reforming the bureaucracy