

ระบบราชการไทยในทัศนะของผู้นำ

Thai bureaucracy in the view of leaders

พระครูวชิรคุณพิพัฒน์,ดร. Phakru Wachirakhun Phiphat, Dr.

พระครูประทีปวชิรธรรม,ดร. Phakru Prathipawachiratham, Dr.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยวิทยาลัยสงฆ์กำแพงเพชร

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Kamphaeng Phet Colleg

บทคัดย่อ

สภาพปัญหาในสังคมไทยที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากระบบการบริหารระบบราชการที่ยังคงยึดติดอยู่กับสิ่งเก่าๆที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่อาศัยคนใกล้ชิดของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และนักการเมืองที่ดักตวงเอาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมที่จะพัฒนาประเทศชาติ ทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรแบบเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นวิธีการตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ใช้กันอยู่จนถึงยุคปัจจุบัน การทุจริตคอร์รัปชันเป็นค่านิยมที่ในวงราชการต่างก็ยอมรับกันโดยทั่วไปจึงกลายเป็นพฤติกรรมนักการเมืองและข้าราชการส่วนหนึ่งที่ยอมรับกันได้ ในสังคมไทย และคุณภาพการปฏิบัติงานในด้านต่างๆตามระบบราชการมุ่งไปเพื่อการรับใช้ชนชั้นนำในสังคมมากกว่าที่มุ่งการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาและป้องกันอุปสรรคที่จะเกิดต่อไปในอนาคต ระบบราชการต่างก็พยายามที่จะปฏิรูปองค์กรอย่างมากจึงทำให้สภาพการบริหารงานในระบบราชการอาจจะดีขึ้นมาบ้าง แต่จะมีลักษณะก้าวอย่างอย่างช้า ๆ เพราะเป็นระบบใหญ่ที่มีคนมากมายจึงทำให้เกิดอุปสรรคหากเกิดการปฏิรูปจะมีผลต่อการปรับตัว ซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยยังคงครอบครองอำนาจไว้อย่างนั้น อำนาจที่เคยมีอยู่จะลดไปและทำให้เสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ก็คงยังเฝ้าติดตามกันต่อไปในมิติการเรียกร้องของฝ่ายประชาชนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการไปสู่การดำเนินงานเพื่อประชาชนจริง ๆซึ่งจะเกิดได้มากน้อยเพียงใดนั้น ก็คงอยู่มองมุมของนักปฏิรูปที่เห็นความสำคัญและความผาสุกของประชาชนมากกว่าตัวของข้าราชการ

คำสำคัญ: ระบบราชการไทย, ทัศนะ, ผู้นำ

Abstract

Problems in Thai society arise in part from the bureaucratic system of administration that is still attached to the old things that are difficult to really change and improve the work system. especially the use of the patronage system that relies on people close to senior government officials and politicians who take advantage of their own interests rather than the public to develop the country resulting in a noble corporate culture, which is a method used since the Ayutthaya period until the present day Corruption is a value that is generally accepted in the bureaucratic circles, thus becoming part of the acceptable behavior of politicians and government officials in Thai society. And the quality of work in various areas according to the bureaucratic system is aimed at serving the elite in society rather than serving the public to the people as the owners of the country. Therefore, to solve problems and prevent obstacles that will arise in the future. The bureaucratic system is trying to reform the organization a lot, so the administrative conditions in the bureaucratic system may be improved somewhat. But it will look like a slow pace because it is a large system with many people, causing obstacles if reforms occur that will affect adaptation. Which most government officials do not agree with still possessing power like that The power that used to exist will be reduced and the benefits that have been received will be lost. will continue to monitor each other in the dimension of the people's demands for bureaucratic reforms to actual operations for the people which will happen to much or how much would remain in the perspective of a reformer who prioritizes the well-being of the people over the government officials

Keywords : Thai bureaucracy, attitudes, leaders

บทนำ

การปฏิรูประบอบราชการไทยตั้งแต่ในยุคการก่อสร้างเมืองได้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานในองค์กรอย่างต่อเนื่อง หากย้อนกลับไปดูจะพบว่าการปฏิรูปในยุคของพระบรมไตร

โลกนาถถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบอบราชการครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาติไทยก็ว่าได้ โดยเฉพาะในรูปแบบการจัดตั้งกรมขึ้นเรียกว่า จตุสดมภ์ ประกอบด้วย 6 กรมหลักได้แก่ สมุหนายก สมุหกลาโหม และเสนาบดีกรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะของแต่ละส่วนที่ทำงานต่างกัน ซึ่งใช้รูปแบบการบริหารราชการภายใต้อำนาจระบบกษัตริย์ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในยุคแห่งการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งด้านการเมืองการปกครองมีอำนาจเหนือกฎหมาย ประชาชน จนมาถึงในยุคสมัยราชการที่ 5 แห่งยุคสมัยกรุงรัตนโกสินทร์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดการปฏิรูประบอบราชการครั้งใหญ่เพราะมีเพียง 6 กรมไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศที่มีความเสี่ยงรอบด้านด้วยการจัดตั้งกรมอีก 12 กรมซึ่งต่อมาได้ยกฐานะเป็นกระทรวง และจัดการบริหารประเทศออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะ 4 รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ 1. การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล 2. การจัดรูปการปกครองเมือง 3. การจัดการปกครองอำเภอ และ 4. การจัดรูปการปกครองตำบลหมู่บ้าน ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากจนมาถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง พ.ศ.2475 ยังคงใช้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (รวมอำนาจ) 2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (แบ่งอำนาจ) และ 3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (กระจายอำนาจ) จนมาถึงปัจจุบันทำให้สภาพปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารราชการทับถมมาอย่างยาวนานที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหากไม่มีแนวทางการปฏิรูปที่ดีกว่าก็เชื่อแน่ว่า การปฏิรูประบอบราชการในปัจจุบันก็คงไม่แตกต่างจาก 80 ปีที่แล้ว ซึ่งแนวโน้มในอนาคตการปฏิรูประบอบราชการจะเป็นอย่างไรนั้นก็คงต้องหาข้อสรุปต่อไป (สงวน วงศ์เสนา, 2560 : 39)

ดังนั้น ถึงอย่างไรก็ตามในมุมมองของผู้เขียนที่ต้องการจะนำเสนอหลักการปฏิรูประบอบราชการให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งหลักแนวคิดการบริหารงานในระบบราชการตามทัศนะของผู้นำในยุคปัจจุบันก็อาจจะป็นคำตอบที่ดีกว่าก็ได้ที่จะนำพาระบบราชการไปสู่ยุคแห่งความรุ่งเรืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามที่จะปฏิรูประบอบราชการแม้ว่าผลการดำเนินงานไม่อาจสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมทั้งหมดเนื่องจากระบบราชการไทยยังฝังรากลึก อีกทั้งระบบราชการเป็นระบบที่มีความใหญ่โตมีความมั่นคงและสายการบังคับบัญชาซับซ้อนตอนเยาะและมีความล่าช้ายุ่งยากในการทำงาน นอกจากนี้ปัจจัยสำคัญสำหรับรัฐบาลเองที่แก้ไม่ตก นั่นคือ การขาดเสถียรภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่องของรัฐบาล เพราะ

มีการเปลี่ยนผู้นำประเทศบ่อยครั้งส่งผลให้การทำงานของข้าราชการประจำไม่มีความต่อเนื่องในนโยบายขาดความชัดเจนจึงทำให้ระบบราชการถูกมองในสายตาประชาชนในการปฏิบัติงานที่เลือกปฏิบัติมีระบบอุปถัมภ์มีการเล่นพรรคเล่นพวกอยู่อย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อความศรัทธาที่ประชาชนมีให้ในระบบราชการ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม รัฐบาลชุดปัจจุบันที่มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาจากการยึดอำนาจและเป็นผู้นำแบบเผด็จการทหาร จึงเป็นความหวังอย่างยิ่งในการผลักดันการปฏิรูประบบราชการแห่งยุคใหม่ให้ทันกับความต้องการของประชาชนเพราะประชาชนมองการเมืองที่ผ่านมาเป็นแบบกุ่มอำนาจในระบบราชการมากเกินไปจนทำให้ระบบราชการปฏิบัติงานไม่มีความอิสระมากเท่าที่ควรและไม่สนองความต้องการของประชาชนโดยตรง ถึงแม้ผู้นำจะมาจากการระบอบที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยก็ตามแต่ถ้าบริหารประเทศทำให้ประชาชนล้มต้อปากได้ ระบบราชการมีการปฏิบัติงานเอื้ออำนาจต่อความต้องการของประชาชนได้ทุกภาคส่วนนั้นแหละคือสิ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุด แต่ในทางกลับกันไม่เป็นเช่นนั้นซึ่งสองปีที่ผ่านมาประชาชนได้รับความเจ็บช้ำอย่างมากเพราะประชาชนให้ความหวังกับผู้นำคนใหม่คิดอยู่ตลอดเวลาว่าผู้นำที่มาจากนอกระบบประชาธิปไตยจะสามารถนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ เพราะประชาชนคิดอยู่เสมอว่าผู้นำที่มาจากนอกระบบประชาธิปไตยจะมีอิทธิฤทธิ์เด็ดขาดในการบริหารประเทศอย่างชัดเจนไม่มีกรอบตายตัวขาดการถ่วงดุลจากอำนาจอื่น โดยเฉพาะอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจแบบรวดเร็วทำให้การบริหารงานแบบราชการที่มีความล่าช้าสามารถมีความคล่องตัวเร็วขึ้นมากกว่าที่เคยเป็นมา ถึงแม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่าจะมีเพียงการเลือกตั้งเท่านั้นที่ประชาชนได้มีโอกาสในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองที่ดี แต่ยังมีองค์ความรู้มากมายตามแนวคิดที่มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย (นันทนา นันทโรภาส, 2563 : 73)

สรุปได้ว่า เรื่องการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมล้วนเป็นคำถามตามมาสำหรับประชาชนที่ต้องการคำตอบที่ชัดเจนถึงการทำงานในระบบราชการยุคปัจจุบัน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำ

อุทัย หิรัญโตให้ความหมายของผู้นำในเชิงปฏิบัติไว้ว่า ผู้นำคือผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกเริ่มและประสานงานโดยใช้อำนาจหน้าที่ (Authority) และอำนาจบารมี (Power) เป็นเครื่องมือในลักษณะที่เป็นพิธีการ (Formal) และแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal) เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ (อุทัย หิรัญโต, 2520 : 9)

ธงชัย สันติวงษ์ ได้สรุปเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำและผลการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การไว้ว่า การวิเคราะห์พื้นฐานอำนาจของผู้นำ และวิธีการปรับอำนาจภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วนั้น จะสามารถก้าวเข้าสู่การวิเคราะห์อีกระดับหนึ่งคือ การหาทางเข้าใจว่าผู้นำอาศัยวิธีการอย่างไรในการใช้อำนาจสร้างอิทธิพลเหนือหรือชักจูงใจให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้นหรือก็คือ การพิจารณาถึงการใช้อำนาจของผู้นำ ที่จะทำให้สามารถบริหารผลการปฏิบัติงานของบุคคลทำงานให้เกิดผลดีตามที่ต้องการได้ ซึ่งอาศัยจากพฤติกรรมเหล่านี้ วิธีการใช้อำนาจ วิธีที่ง่าย และใช้มากที่สุดที่ผู้นำจะใช้กำกับชักจูงพฤติกรรมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาก็คือ การใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการให้รางวัลผลตอบแทนและการบังคับเข้ากำกับโดยตรงตามวิธีการดังกล่าว ผู้บริหารจะใช้วิธีออกคำสั่งและสั่งการกับบุคคลต่างๆ และจะบอกให้ทราบชัดว่า อะไรบ้างที่เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำหรือไม่ควรปล่อยให้เกิดขึ้นมาจากการทำงาน กลยุทธ์เหล่านี้จะเป็นไปตามแนวทางของการใช้รางวัลผลตอบแทนเป็นเครื่องกำกับและจูงใจ และในทำนองเดียวกับกระบวนการของกลุ่มในการจำกัดพฤติกรรมของสมาชิก โดยอาศัยการแสดงออกเกี่ยวกับตัวกระตุ้นที่เลือกเฟ้นโดยอาศัยวิธีการใช้อำนาจเป็นเครื่องมือนี้อาจมีประสิทธิภาพสูงได้ในกรณีที่งานมีสภาพเร่งรีบ หรือในสภาพที่งานมีความกดดันที่จะรอช้าหรือเสี่ยงต่อการสูญเสียไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า การพึ่งพาอาศัยรางวัลผลตอบแทนและอำนาจแบบบังคับจะมีผลทำให้ฐานอำนาจของผู้นำตกต่ำหรือด้อยลงไปได้เสมอ โดยในเวลาเดียวกัน ก็จะเปิดช่องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถถ่วงดุลให้ผู้บริหารจำเป็นต้องหันกลับมาใช้อำนาจตามตำแหน่งเพียงเท่าที่เหมาะสมเท่านั้น (ธงชัย สันติวงษ์, 2523 : 213-217)

เรมอนด์ เจ. เบอร์บี (Burby อ้างถึงใน ปัญญา สวัสดิ์เสรี 2539: 32) กล่าวว่าผู้นำ คือบุคคลที่สามารถชักจูงให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นในตัวเอง สามารถช่วยคลี่คลายความตึงเครียดต่าง ๆ ลงได้ และสามารถนำกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

(สุรชาติ สังขรุ่ง, 2520 : 27) ให้ความหมายเชิงรัฐศาสตร์ไว้ว่า ผู้นำ หมายถึง ผู้ที่สามารถควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มโดยใช้อำนาจหรือบุคลิกของตนจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม

สภาพปัญหาการบริหารระบบราชการไทย

ปัญหาใหญ่ของความล้มเหลวในการเป็นผู้นำพัฒนา การวาดฝันในการพัฒนาประเทศต้องอาศัยพลังทรัพยากรบุคคลในประเทศ ช่วยกันขับเคลื่อนให้ "ฝันเป็นจริง" แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับ

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”

(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

สถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงกว่าช่วงที่ผ่านมา ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 สังคมไทยได้อัญเชิญหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" ไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม จนถึงระดับประเทศ ซึ่งได้มีส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ทุกภาคส่วนในสังคมไทยเห็นพ้องร่วมกันน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ, 2557 : 5)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งในระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ "สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง" การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 จึงเป็นการนำภูมิคุ้มกันที่มีอยู่ พร้อมทั้งเร่งสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยให้มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากร และได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม รวมทั้งสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจด้วยฐานความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ บนพื้นฐานการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกัน ยังจำเป็นต้องบริหารจัดการแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ภายใต้หลักการพัฒนาพื้นที่การกิจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง แต่ในภาคปฏิบัติกลับไม่ได้ผล เหตุเพราะราชการสละตนแนวคิดแบบรวมศูนย์ไม่หลดส่วนราชการซึ่งเป็นผู้นำนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติ จะต้องคิดในรูปแบบใหม่ว่าสถานการณ์ปัญหาของประเทศตกในฐานะ เสียเปรียบธุรกิจข้ามชาติ กรอบและทิศทางแก้ปัญหาในภาวะคับขันเช่นนี้ ต้องสร้างประชาชนและชุมชนเข้มแข็งเพื่อต่อสู้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจสังคมไทย แต่โครงสร้างระบบ

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”

(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

ราชการยังยึดติดรูปแบบการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ต้องสั่งการลงมาจากเบื้องบน หากยังคงปล่อยระบบราชการและข้าราชการให้ทำงานอย่างเดิม คิดอย่างเดิม การทำงานภาครัฐ และภาคประชาชนจะคงอยู่ในสภาพแยกส่วน ทำให้เกิดสภาพ การพัฒนาถอยหลังเข้าคลอง ประชาชนเจ้าของประเทศมิได้มีส่วนร่วมแก้ปัญหาอย่างแท้จริง (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ, 2557 : 6)

“ระบบราชการไทย” เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ช่วยผลักดันให้ประเทศชาติพัฒนาความเจริญก้าวหน้ามายาวนานหลายร้อยปี สำหรับสภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “ระบบราชการ” ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้ ที่สำคัญได้แก่ ขนาดของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ โครงสร้างซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทำให้ไม่คล่องตัว ขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองและรองรับกับความสลับซับซ้อน และพลวัตรที่สูงของการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาวะเปื่อย บลไก ตลอดจนวิธีการทำงานต่างๆ ก็ค่อนข้างล้าสมัย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐกิจ อีกทั้งยังคงมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียด โดยให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์และการบรรลุผล ทำให้ไม่ได้ตอบสนองความต้องการหรือพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ, 2557 : 7) ซึ่งพบสภาพปัญหาอย่างน้อย 6 ประการ ได้แก่

ประการแรก ความล้าสมัยหรือล้าหลังของระบบ ยังคงยึดถือโครงสร้างบริหารหลักซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 คือ แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีกระทรวงและกรมเป็นศูนย์สั่งการ ในยุคสมัยหนึ่งระบบราชการเช่นนี้ได้สร้างคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองอย่างมาก แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปในอีกยุคหนึ่งระบบนี้กลายเป็นปัญหา และไม่เหมาะสมกับความต้องการในปัจจุบันของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับสนองตามที่ต้องการอย่างแท้จริง เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของภาครัฐกิจที่ได้นำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้แล้ว ระบบราชการนับว่าล้าสมัยมาก

ประการที่สอง ความย่อหย่อนประสิทธิภาพของระบบ ระบบราชการที่เป็นอยู่ไม่สามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนและสังคมที่เปลี่ยนไป การทำงานล่าช้า แก้ปัญหาไม่ตรงจุด ทำงานผิดพลาด ไม่ประหยัด ทำงานไม่คุ้มค่า สิ้นเปลือง ไม่มีการพัฒนาระบบเตือนภัย ทั้งไม่มีการกำลังความสามารถและความรวดเร็วเพียงพอที่จะแก้ปัญหาได้ทัน่วงทีก่อนที่จะเกิดวิกฤติทาง

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”

(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

เศรษฐกิจและสังคม ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องข้าราชการไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐสืบเนื่องมาจากการเมืองขาดเสถียรภาพไม่มีความคล่องตัวขาดความเป็นมืออาชีพระดับผู้นำทำให้ระบบราชการในสายตาประชาชนเป็นระบบที่มีความล้าสมัยขาดการพัฒนาอย่างจริงจัง

ประการที่สามปัญหาคุณภาพของข้าราชการ ผู้ที่ได้รับการอบรมคัดเลือกมาอย่างดี มีความรู้ความสามารถสูงและมีคุณธรรม ต่อมาคุณภาพส่วนนี้เริ่มลดน้อยถอยลง ผู้สำเร็จการศึกษาสาขาวิชาขาดแคลนสนใจทำงานในภาคธุรกิจที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า หรือมีลักษณะงานที่ทำหายกว่า สิ่งที่ตกค้างในการเป็นข้าราชการ คือ ทักษะคติที่เป็นศักดิ์นา ทำงานโดยคำนึงถึงความมั่นคงในงาน จึงขาดความกระตือรือร้นตัวไม่สนใจปรับตัวให้พัฒนาเพื่อรองรับเทคนิควิทยาการและแนวคิดใหม่ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อคุณภาพของงานตามไปด้วยและข้าราชการขาดการนำหลักธรรมมาภิบาลมาประพฤติปฏิบัติอย่างจริงจังส่งผลให้ข้าราชการหย่อนประสิทธิภาพในการนำหลักคุณธรรมจริยธรรมมาประพฤติปฏิบัติอย่างจริงจังส่งผลให้ภาคประชาชนมองข้าราชการที่ปฏิบัติงานไปในทางทุจริตคอร์รัปชั่นต่อหน้าที่

ประการที่สี่ การทุจริตประพฤติมิชอบ เนื่องจากการทำงานของระบบราชการมีลักษณะผูกขาด และพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการเองยังคงความเป็นเจ้าขุนมูลนาย เล่นพรรคเล่นพวก เปิดโอกาสให้มีอภิสิทธิชน และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับเอกชนและนักการเมืองกระทำทุจริตประพฤติมิชอบจนกลายเป็นปัญหาวิกฤติศรัทธาที่สังคมมีต่อระบบราชการและข้าราชการสถาบันในต่างประเทศหลายแห่งถึงกับระบุว่า การคอร์รัปชั่นในประเทศไทยเป็นปัญหาความน่าเชื่อถือและเกียรติภูมิของชาติ เป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการค้าการลงทุนทั้งในและระหว่างประเทศและตัวบทกฎหมายสำหรับการลงโทษผู้กระทำผิดต่อหน้าที่ในวงการราชการยังหย่อนและไม่มีบทลงโทษที่เข้มแข็งและบทลงโทษยังน้อยเกินไปสำหรับผู้กระทำความผิดต่อระบบราชการส่งผลให้บรรดาข้าราชการไม่เกรงกลัวในบทลงโทษ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2544 : 2-4)

ประการที่ห้า ระบบราชการไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้วางไว้สำหรับรองรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ (นักการเมือง, ข้าราชการ, พนักงาน) มีปัญหาและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนไทยได้เท่าที่ควร และยังเป็นปัญหากับเจ้าหน้าที่รัฐเองด้วยในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของคนไทย เพราะระบบที่วางไว้ไม่ส่งเสริมการทำในสิ่งที่ดีแต่จะมีลักษณะบังคับหรือส่งเสริมให้เกิดการทุจริต จึงทำให้คนดีไม่ได้เป็นผู้นำเราจึง

ได้ผู้นำอย่างที่เป็นอยู่ (ส.สุจริต, ออนไลน์, 2557) ซึ่งระบบราชการยังมีข้าราชการประจำเข้าไปยุ่งเกี่ยว ผักใฝ่ในทางการเมืองบางครั้งเข้าไปเป็นสมาชิกทางการเมืองส่งผลให้การปฏิบัติงานในระบบราชการ ถูกรักการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติงานทำให้ระบบราชการเป็นการผูกขาดกับนักการเมือง

ประการที่หก ด้านทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการไทย ส่วนใหญ่มีทัศนคติ และค่านิยมที่ยกย่องในอำนาจความมั่งคั่ง เกียรตินิยม และชื่อเสียง ซึ่งข้าราชการไทยส่วนใหญ่อยกย่อง ในระบบอาวุโส ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการชั้นผู้น้อยกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จึงมีศักดิ์ศรี ผู้เหนือกว่าและผู้ต่ำกว่า ข้าราชการมีจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้สูง จึงเป็นกลุ่มที่มีพลัง อำนาจการต่อรองทางการเมืองสูงและสามารถเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตนได้ การปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการบางกลุ่มยังประสาธน์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนยังไม่ดีเท่าที่ควร และยังมี ความคิดในระบบศักดินาแบบเดิมปรากฏอยู่ รวมทั้งการรักษาวินัยและคุณธรรมในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการบางกลุ่ม ซึ่งยังมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบและขาดความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้มา ใช้บริการในบางเรื่องปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นได้กับข้าราชการทุกประเทศเช่นเดียวกัน (ศราวุฒิ วาระสิทธิ์, ออนไลน์, 2557)

วิเคราะห์แนวโน้มต่อการพัฒนาระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยในขณะนี้ หมายถึง การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ระบบราชการไทยอย่าง ขนานใหญ่ ตั้งแต่ในส่วนขององค์ประกอบที่เป็นปัจจัยนำเข้า กระบวนการบริหารราชการผลผลิต ผลลัพธ์ที่ได้รับ และข้อมูลป้อนกลับ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนพึงจะได้รับ (อลงกต วรกี, มปป. : 5)

จากระบบราชการดังกล่าวนี้เอง ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย การปฏิรูป ระบบราชการไทย มีความสำคัญเพราะระบบราชการเป็นระบบใหญ่ที่สุดของประเทศ มีบุคลากรอยู่ใน ระบบเป็นจำนวนมาก และมีงบประมาณมหาศาล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ จึงส่งผล กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและสถานะของประเทศชาติดังข้อมูลที่แสดงถึงจำนวน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐ และงบประมาณหมวดเงินเดือนและค่าจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณต่างๆ การปฏิรูประบบราชการมีมาโดยลำดับแต่เป็น ลักษณะค่อยเป็นค่อยไปเพราะการหวงไว้ซึ่งอำนาจส่วนกลางที่ย่อมส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ ท้องถิ่นจนกระทั่งในยุค พ.ศ. 2544 นายกรัฐมนตรีสมัยนั้นได้กำหนดเจตนารมณ์ของการดำเนินงาน

ปฏิรูประบอบราชการเพื่อเป็น “ราชการไทยยุคใหม่” และได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเฉพาะ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ดังนี้ “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประเทศเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐควมมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน” (อลงกต วรกี, มปป. : 6) ที่มุ่งสู่การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้ตรามาในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (หมวดที่ 9 เป็นหมวดเบ็ดเตล็ด, 2546) ได้กำหนดไว้ 8 หมวดใหญ่ ๆ ได้แก่ หมวดที่ 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยมีเป้าหมาย หมวดที่ 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมวดที่ 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ หมวดที่ 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมวดที่ 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน คือ การจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หมวดที่ 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ หมวดที่ 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และหมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

เมื่อระยะเวลาผ่านไปทำให้เห็นว่าการปฏิบัติราชการจะค่อยๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยมีการประชุม ก.พ.ร. ในวันที่ 22 มกราคม 2546 ได้มีการแถลงผลงานให้ประชาชนทราบเพื่อให้เกิดการบริหารงานที่ดีได้อย่างแท้จริง โดยสาระสำคัญจะมีหลักการสำคัญ 10 ประการ ดังนี้

- 1) การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนที่จะต้องมีการสอบถามความเห็นของประชาชนว่า ใน 1 ปี พอใจกับการได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐอย่างไร
- 2) การบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานต้องสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อสภา และต้องบอกด้วยว่าเมื่อนำงบประมาณไปใช้แล้วจะเกิดผลอย่างไร

3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดค่าใช้จ่าย โดยจะมีการนำระบบบัญชีต้นทุนมาใช้ในการประเมินการทำงานของหน่วยงานราชการมาเทียบกับเอกชนที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

4) การบริหารราชการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ โดยจะดูผลกระทบทางสังคมเพื่อเปิดโอกาสให้ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างแพงขึ้นได้

5) การจัดให้มีการบริการแบบ One-Stop Service มาใช้ให้มากที่สุด โดยจะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีการมอบอำนาจโดยเฉพาะในระดับที่ไม่ต้องใช้ดุลยพินิจ

6) การลดเล็กรากิจและยุบหน่วยงานที่ไม่จำเป็น โดยจะทบทวนทุก 4 ปี ซึ่งในกรณีที่มีการยกเลิกหน่วยงานแล้ว ห้ามตั้งหน่วยงานที่มีการกิจซ้ำที่ถูกละทิ้งขึ้นมาอีก

7) การกระจายภารกิจให้ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะต้องทำสัญญาว่าจะนำงบประมาณไปใช้บริการสาธารณะ ถ้าผิดสัญญาจะไม่ให้เงินอุดหนุน และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเสนอต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

8) การอำนวยความสะดวกและสนองตอบประชาชน โดยให้มีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับผู้ใช้บริการปีละครั้ง พร้อมกับบังคับให้แต่ละส่วนราชการมีแบบร่องเรียนของประชาชนและส่วนราชการต่าง ๆ

9) การใช้การบริหารบ้านเมืองที่ดีต่อไปนั้น การสั่งการต่าง ๆ ต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร จะสั่งการโดยวาจาไม่ได้ และ

10) การกระจายอำนาจและตัดสินใจโดยจะมีการบังคับให้ส่วนราชการต่าง ๆ กระจายอำนาจ การตัดสินใจทุกระดับ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแบบใหม่ (จรรยาพร ธรณินทร์, ออนไลน์, 2557)

กล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบราชการไทยจะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ถึงแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนและการจัดองค์กรไปอย่างไรก็ตามแต่การบริหารราชการยังคงให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการตัดสินใจที่พยายามลดขั้นตอนเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลจากตัวเมืองที่ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงระบบข้าราชการประจำที่จะต้องจัดทำรายการประเมินโดยการตั้งกล่องรับความคิดเห็นจากประชาชนโดยตรงที่จะเข้ามาส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐมากยิ่งขึ้น เพราะที่ผ่านมาข้าราชการมิได้สนใจต่อภาคการบริการสาธารณะ

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”

(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

มากนักแต่มุ่งไปสู่การรับใช้การเมืองที่สามารถให้คุณให้โทษได้แต่ถึงอย่างไรก็ตามในการปฏิรูประบบราชการในรอบ 10 กว่าปีที่ผ่านเป็นเครื่องพิสูจน์แล้วการขับเคลื่อนองค์กรรัฐที่ใหญ่โตเกินไปจะทำได้ยากนัก เพราะค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการยังคงยึดติดกับระบบอุปถัมภ์และระบบเข้าขุนมูลนาย แต่กระนั้นก็เชื่อว่ามองในแง่ร้ายเพียงอย่างเดียวการพัฒนาการปกครองการปฏิรูปในระดับโครงสร้างและตัวของผู้บริหารระดับสูงซึ่งจะเป็นโอกาสที่ดีให้กับประชาชนหรือไม่อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับเข้าถึงในส่วนที่ประชาชนมีความสำคัญมากกว่าตัวของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

วิเคราะห์ระบบราชการตามแนวทัศนะของผู้นำในปัจจุบัน

ราชการไทยปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก การปฏิรูปราชการครั้งใหญ่ของไทย ยุคแรกเริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2427 โดยเน้นแบบอย่างบริหารราชการของประเทศตะวันตกมาใช้ จัดระบบบริหารราชการด้วยการแบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวง ทบวง กรม มีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปฏิรูปราชการไทยในยุคที่สอง หลังปี พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างล่าช้าเพียงเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลได้ตั้ง "คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร" ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อหลายครั้งคือ "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" และ "คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน (คพร.)" ตามลำดับในปี พ.ศ. 2540 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ" (ปปร.) รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้พยายามปฏิรูปราชการเรื่อยมา แต่การปฏิรูปราชการยุคใหม่ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ในวันที่ 1 ตุลาคม 2545 ในรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี หลังจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้

ระบบราชการในสังคมทุกสังคมจะเจริญก้าวหน้าเป็นปึกแผ่นได้ย่อมต้องมีระเบียบวินัย และผู้นำของสังคมเป็นหลักในการปกครองผู้นำของสังคมระดับประเทศโดยเฉพาะระบบราชการในพระมหากษัตริย์ สำหรับระบบราชการอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแต่การใช้พระราชอำนาจด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ทรงมิได้ใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นด้วยพระองค์เอง แต่มีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่าง ๆ กันไป พระราชอำนาจทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นฐานะประมุขของรัฐ หรือในฐานะอื่น ได้ถูกกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับกำหนดรูปแบบการปกครองและประมุขแห่งรัฐไว้ว่า ประเทศไทยมีการ

ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นการเทิดทูนพระมหากษัตริย์ คือ ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และรัฐธรรมนูญยังกำหนดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน โดยใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการผ่านทางศาล การกำหนดเช่นนี้หมายความว่าอำนาจต่าง ๆ จะใช้ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ซึ่งในความเป็นจริงอำนาจเหล่านี้มีองค์กรเป็นผู้ใช้

ฉะนั้นการที่บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการผ่านทางองค์กรต่าง ๆ นั้น จึงเป็นการเทิดพระเกียรติแต่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่องค์กรที่เป็นผู้พิจารณารับขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของไทยแม้จะได้รับการเชิดชูให้อยู่เหนือการเมืองและกำหนดให้มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการปฏิบัติทางการปกครองทุกอย่าง แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีอำนาจบางประการที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และเป็นพระราชอำนาจที่ทรงใช้ได้ตามพระราชอัธยาศัยจริง ๆ ได้แก่การแต่งตั้งคณะองคมนตรี การแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น พระราชอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง คือ พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภามาแล้วและนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่พระองค์อาจใช้พระราชอำนาจยับยั้งได้ เช่น กรณีพระราชบัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

องค์ความรู้ที่ได้

(1) ให้องค์กรทำงานได้ผลสำเร็จสูง

จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาผู้นำแต่ละยุคแต่ละสมัยจะมีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันโดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองที่ได้วางกรอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโดยวางกฎระเบียบออกมาใช้ในหน่วยงานข้าราชการให้ถือประพฤติปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันเพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมุ่งไปสู่เป้าหมายอย่างชัดเจนและรวดเร็วถูกต้องแม่นยำแต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำยังถูกข้าราชการเมืองแทรกแซงในการปฏิบัติส่งผลให้การ

ปฏิบัติงานไม่มีความเป็นอิสระมากเท่าที่ควร การปฏิบัติงานจึงไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนเท่าที่ควรจึงทำ

(2) เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของระบบและคน

ถึงแม้ผู้นำองค์กรจะได้เปลี่ยนระบบการปฏิบัติงานของข้าราชการมีโยกย้ายจัดสรรปันส่วนวางระบบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้ตรงกับความชำนาญเฉพาะด้านแต่ก็ยังไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เพราะข้าราชการยังยึดติดในระบบเก่าๆ อยู่จึงยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของตัวข้าราชการให้หันมาปฏิบัติในระบบใหม่เพื่อทันต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวอย่างรวดเร็วจึงทำให้วิธีการทำงานของระบบงานกับระบบของคนไม่มีความสอดคล้องกันเท่าที่ควร

(3) มุ่งให้ประชาชนศรัทธาต่อระบบราชการ

ภาวะผู้นำของระบบราชการในยุคปัจจุบันจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนมองระบบราชการมีความมั่นคงแข็งแรงสร้างความศรัทธาให้กับประชาชนอย่างล้นหลามต่อระบบราชการแต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาในระบบราชการก็คือตัวผู้นำโดยเฉพาะยุคหลังๆ ได้มีการเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองบ่อยครั้งส่งผลให้การมองระบบราชการในสายตาประชาชนขาดเสถียรภาพในการปกครองประเทศของผู้นำโดยเฉพาะผู้นำที่มาจากการยึดอำนาจส่งผลให้ประเทศหยุดชะงักในการพัฒนาทั้งระบบประกอบด้วย เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม

(4) มุ่งบริการประชาชน

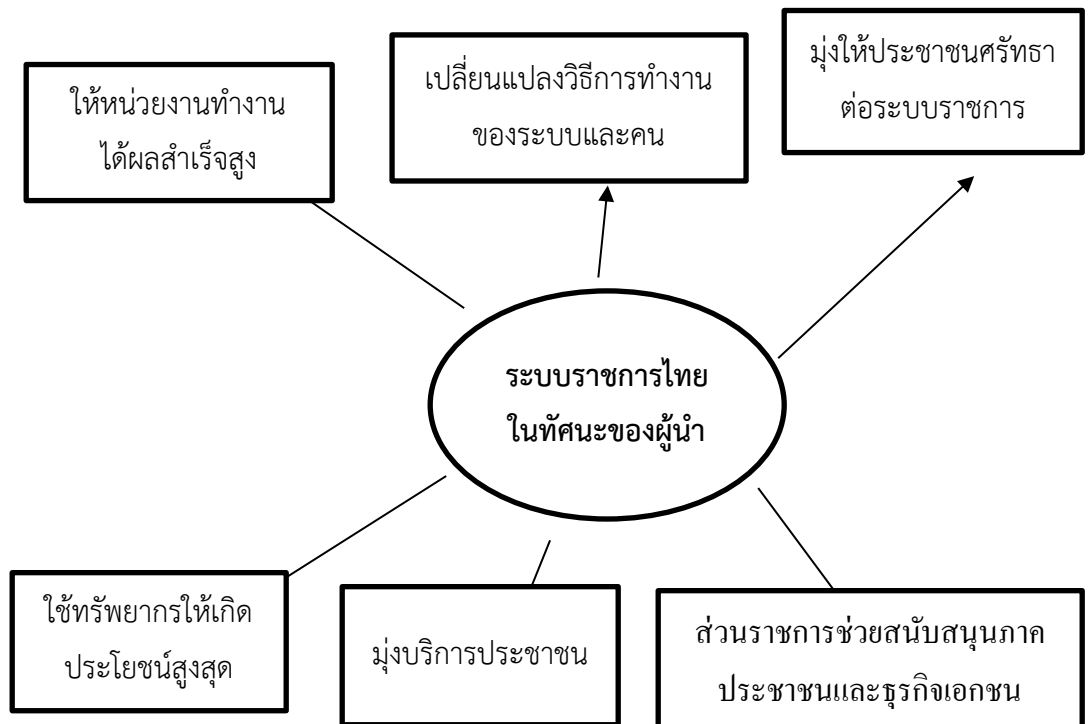
ทุกยุคทุกสมัยจะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะหรือบริการประชาชนเป็นอำนาจหน้าที่ของระบบราชการหรือตัวข้าราชการนั่นเอง เพราะอำนาจหน้าที่ของข้าราชการต้องสนองเบื้องพระยุคลบาท ฉะนั้นแล้วเป้าหมายสูงสุดของผู้ปกครองประเทศจึงมีความหวังอย่างยิ่งที่จะให้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการบริการสาธารณะหรือบริการประชาชนให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการบริการของข้าราชการมากที่สุดแต่จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติกลับตรงกันข้ามเพราะระบบข้าราชการยังเป็นการยึดรูปแบบเจ้าขุนมูลนายส่งผลให้ประชาชนยังมีความเกรงกลัวในอำนาจของข้าราชการทำให้เกิดช่องว่างระหว่างข้าราชการกับประชาชนเข้าไม่ถึงซึ่งกันและกัน การบริการของข้าราชการที่มีต่อประชาชนจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

(5) ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”
(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาหลังจากการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารประเทศ อำนาจในการตรวจสอบของฝ่ายองค์กรอิสระก็ลดน้อยลงไปด้วย ทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่อย่างจำกัดก็ถูกนำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยส่งผลให้ประเทศชาติเสียหายอย่างมากโดยเฉพาะในวงการราชการที่ขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเนื่องด้วยอำนาจบางอย่างไปจำกัดอยู่ที่คณะปฏิวัติส่งผลให้การบริหารงานของหน่วยงานราชการไม่เป็นอิสระต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของคณะปฏิวัติส่งผลกระทบต่อการนำทรัพยากรที่มีอยู่นำมาใช้ไม่ถูกทางทั้งที่ประโยชน์สูงสุดจะตกอยู่ที่ประชาชนแต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นเช่นนั้น

(6) ส่วนราชการช่วยสนับสนุนภาคประชาชนและธุรกิจเอกชน
สร้างความให้เข้มแข็งและเป็นพื้นฐานรากหญ้าของการพัฒนาประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนถึงแม้จะจับมือกันในการพัฒนาประเทศแต่ถึงอย่างไรก็ตามทัศนคติของผู้นำในวงการเอกชนก็หนีไม่พ้นกับคำว่าแสวงหากำไรอยู่ดี ฉะนั้นความคาดหวังของระบบราชการที่มีต่อภาคเอกชนจึงไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควรส่งผลให้ภาคประชาชน ดังแผนภาพต่อไปนี้



บทสรุป

สภาพปัญหาในสังคมไทยที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการบริหารระบบราชการที่ยังคงยึดติดอยู่กับสิ่งเก่าๆที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบงานอย่างจริงจังโดยเฉพาะการใช้ระบบอุปถัมภ์ที่อาศัยคนใกล้ชิดของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และนักการเมืองที่ตักตวงเอาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมที่จะพัฒนาประเทศชาติ ทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมองค์กรแบบเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นวิธีการตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาที่ใช้กันอยู่จนถึงยุคปัจจุบันข้าราชการก็ยังคงไม่ทิ้งวัฒนธรรมที่เชื่องช้าไม่ทันต่อโลกยุคปัจจุบัน รวมทั้งโครงสร้าง หน่วยงาน และระบบที่จัดตั้งขึ้นมาก็ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ตอบสนองต่อผู้มีอำนาจในบ้านเมืองเป็นที่ตั้งจึงทำให้ข้าราชการยังคงปฏิบัติตนเองในการบริหารประชาชนแบบสุกเอาเผากินที่ไม่สามารถจะอธิบายได้ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบประเทศตะวันตกได้เลย นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันเป็นค่านิยมที่ในวงการต่างก็ยอมรับกันโดยทั่วไปจึงกลายเป็นพฤติกรรมนักการเมืองและข้าราชการส่วนหนึ่งที่ยอมรับกันได้ในสังคมไทย และคุณภาพการปฏิบัติงานในด้านต่างๆตามระบบราชการมุ่งไปเพื่อการรับใช้ชนชั้นนำในสังคมมากกว่าที่มุ่งการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาและป้องกันอุปสรรคที่จะเกิดต่อไปในอนาคต ระบบราชการต่างก็พยายามที่จะปฏิรูปองค์การอย่างมากจึงทำให้สภาพการบริหารงานในระบบราชการอาจจะดีขึ้นมาบ้าง แต่จะมีลักษณะก้าวอย่างอย่างช้า ๆ เพราะเป็นระบบใหญ่ที่มีคนมากมายจึงทำให้เกิดอุปสรรคหากเกิดการปฏิรูปจะมีผลต่อการปรับตัว ซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยยังคงครอบครองอำนาจไว้อย่างนั้น หากมีการปฏิรูปเมื่อไหร่ อำนาจที่เคยมีอยู่จะลดไปและทำให้เสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ ก็คงยังเฝ้าติดตามกันต่อไปในมิติการเรียกร้องของฝ่ายประชาชนให้เกิดการปฏิรูประบบราชการไปสู่การดำเนินงานเพื่อประชาชนจริง ๆซึ่งจะเกิดได้มากน้อยเพียงใดนั้น ก็คงอยู่มองมุมของนักปฏิรูปที่เห็นความสำคัญและความผาสุกของประชาชนมากกว่าตัวของข้าราชการ

References

- คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ. (2557). กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- จรวยพร ธรณินทร์ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2557). การปฏิรูประบบราชการไทย: ข้อเสนอแนะเพื่อความสมบูรณ์. [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2565.

รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ (Proceedings) ครั้งที่ 9 เรื่อง “พุทธวิธี และวิถีครูบา กับการแก้ปัญหาวิกฤติโลก”

(The Buddhist and Kruba Methods to Solve the World Crisis) วันที่ 25 มีนาคม 2566

http://www.moe.go.th/main2/article/article_jarauwporn/article1.htm

ธงชัย สันติวงษ์. (2523). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.

นันทนา นันทวโรภาส. (2563). *สื่อสารการเมือง : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ศราวภูมิ วาระสิทธิ์. (2557). *ปัญหาของการบริหารราชการไทยและแนวทางแก้ไข*. [ออนไลน์], สืบค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2565. แหล่งข้อมูล : <https://www.gotoknow.org/posts/387095>

สงวน (ปาลจิตโต) วงศ์เสนา. (2560). *ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์*, วิทยาลัยศาสนศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ : มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.

ส.สุจริต, ปัญหาของระบบราชการไทย. (2557). [ออนไลน์], สืบค้นข้อมูล 10 ธันวาคม 2565 แหล่งข้อมูล : <http://www.oknation.net/blog/honest1/2013/09/23/entry-1>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2544). *การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ, เอกสารนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ, ณ โรงแรมรอยัลคลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา,*

สุรชาติ สังข์รุ่ง. (2520). *ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับความพึงพอใจในการทำงานของครู*. กรุงเทพมหานคร: ประสานมิตรการพิมพ์.

พระราชกฤษฎีกา. (2546). *ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*.

อลงกต วรกี. (มปป.) *การปฏิรูประบบราชการ : ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง*, กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

อุทัย หิรัญโต. (2520). *ศิลปศาสตร์ของนักบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.