บทที่ 3

พัฒนาการของระบบราชการและนโยบายกำลังคนในประเทศไทย

การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงนโยบายกำลังคนในประเทศไทย เพื่อที่ช่วยให้เห็นภาพรวมของการดำเนินนโยบายดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยเสริมต่อการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการเมืองไทย ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะทำความเข้าใจว่าเหตุใดภาคราชการจึงต้องมีการกำหนดนโยบายกำลังคนขึ้นนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาพัฒนาการของระบบราชการในทางประวัติศาสตร์โดยย่อ เพื่อที่จะทราบถึงสาเหตุของการขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งช่วยให้เข้าใจถึงมูลเหตุของการกำหนดนโยบาย ดังนั้น เนื้อหาสาระในบทนี้จะแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 จะการเป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของระบบราชการ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ของการขยายตัวของระบบราชการ โดยศึกษาถึงความเป็นมาของปัญหาการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐ อันเป็นมูลเหตุให้เกิดการกำหนดนโยบายกำลังคนขึ้น

ส่วนที่ 2 จะเป็นการรวบรวมแนวความคิด ความเป็นมา และมาตรการต่างๆ ของนโยบายกำลังคนและการดำเนินการ มาศึกษาตามลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงและวิธีการปฏิบัติของมาตรการการแก้ไขปัญหากำลังคนของรัฐบาลในยุคต่างๆ ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2540

พัฒนาการของระบบราชการไทย

การศึกษาถึงมูลเหตุของการกำหนดนโยบายกำลังคนภาครัฐ จำเป็นต้องเข้าใจในวิวัฒนาการของระบบราชการไทย เพื่อเป็นการพิจารณาถึงภารกิจของระบบราชการอันเป็นผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการในแง่กระบวนการปรับระบบให้เป็นไปตามเงื่อนไข สภาพการณ์ ความจำเป็น หรือการปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของสภาพแวดล้อมที่มีต่อภารกิจของระบบราชการ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายกำลังคนเพื่อการปฏิรูประบบราชการในสังคมไทย ในที่นี้จะพิจารณาพัฒนาการของระบบราชการไทยเป็นยุคสมัยที่มีความเด่นชัดในการเปลี่ยนแปลงของตัวระบบ ซึ่งแบ่งเป็นช่วงต่างๆ ดังนี้

1. ระบบราชการไทยก่อนการปฏิรูปในรัชสมัยรัชกาลที่ 5
2. การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5
3. ระบบราชการไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
4. ระบบราชการไทยภายหลังยุคแห่งการพัฒนา พ.ศ. 2500

โดยแต่ละยุคสมัยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ระบบราชการไทยก่อนการปฏิรูปในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

การดำเนินกิจกรรมอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องอาศัยระบบราชการเพื่อเป็นกลไกในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ เราจึงปฏิเสธไม่ได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยที่ถือกำเนิดมากว่า 700 กว่าปี ระบบราชการได้อยู่ควบคู่กับราชอาณาจักรแห่งนี้มาโดยตลอด นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีรูปแบบการปกครองลักษณะพ่อปกครองลูก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและราษฎรเป็นไปอย่างใกล้ชิด การดำเนินกิจกรรมจึงเป็นลักษณะง่ายๆ ประกอบด้วยคนเพียงไม่กี่คน สมัยนี้จึงยังไม่มีระบบการบริหารราชการที่มีแบบแผนชัดเจน

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการรับโลกทรรศน์แบบเทวราชาจากขอมมีผลให้พระมหากษัตริย์มีความห่างเหินจากราษฎรมากขึ้น ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยจึงไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดินในยุคนี้ เนื่องจากโครงสร้างของระบบบริหารมีความเป็นทางการมากขึ้น ประกอบกับราษฎรที่เพิ่มมากขึ้นการปกครองในลักษณะเดิมไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง พระบรมไตรโลกนาถและสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส ได้ทรงเล็งเห็นถึงอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงได้มีพระราชดำริในการปฏิรูประบบบริหารราชการขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 1991-2072 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย การปรับปรุงลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในครั้งนี้ถือเป็นการหลักของวิธีการปกครองประเทศสยามสืบมา และคงอยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการปฏิรูปมีลักษณะสำคัญคือ การจัดระเบียบราชการภายในราชธานี (เมืองหลวง) หรือ ราชการบริหารส่วนกลางใช้ระบบจตุสดมภ์ โดยจัดแบ่งภารกิจของรัฐซึ่งมีกรมทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมแบ่งเป็น 4 กรม คือ (1) กรมเวียง (เมือง) ทำหน้าที่ในการดูแลปกครองท้องที่ (2) กรมวัง ทำหน้าที่ดูแลงานในพระราชสำนักและงานด้านการยุติธรรม (3) กรมคลัง ทำหน้าที่

รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาจากการเก็บส่วยและอากร และ (4) กรมนา ทำหน้าที่ตรวจตราการทำไร่นาและออกสิทธิ์ที่นา รวมทั้งเก็บหางข้าวขึ้นฉางหลวง ซึ่งแต่ละกรมจะมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา[1]

สำหรับการปกครองอาณาเขตภายนอกราชธานีหรือที่เรียกว่า "หัวเมืองชั้นนอก" ได้จัดแบ่งเป็นการปกครองออกเป็น เมืองพระยามหานคร ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดความสำคัญของเมือง ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงเป็นผู้สำเร็จราชการเมือง ระบบบริหารราชการแผ่นดินนี้เรียกว่า "ระบบกินเมือง" กล่าวคือ ผู้ได้รับการแต่งตั้งมิได้รับเงินเดือน แต่ต้องไปใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์จากเมืองหรืออำเภอที่รับผิดชอบในรูปของส่วนแบ่งจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่เก็บจากราษฎร กรณีของเมืองต่างชาติที่อยู่ชายแดนต่อกับประเทศอื่น กำหนดเป็นเมืองประเทศราช ผู้ที่เป็นเจ้าเมืองประเทศราช พระเจ้าแผ่นดินทรงแต่งตั้งจากเจ้านายของชนชาตินั้นให้ปกครองกันเอง โดยเจ้าเมืองประเทศราชต้องส่งเครื่องบรรณาการ ดอกไม้เงิน ดอกไม้ทอง ถวายตามกำหนด 3 ปีต่อครั้ง[2]

นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งแยกโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นระบบ โดยจำแนกกิจกรรมฝ่ายพลเรือนออกจากกิจกรรมฝ่ายทหารเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่เคลื่อนเข้าไปใกล้สภาวะของระบบราชการ โดยฝ่ายทหารอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหกลาโหม และสมุหนายกทำหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายพลเรือน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการบังคับบัญชามิได้มีการแบ่งแยกงานกันอย่างชัดเจน เป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะรูปแบบแต่พฤติกรรมการบริหารราชการยุคนั้นยังคงเดิม เนื่องจากระบบบริหารราชการไทยยึดมั่นในค่านิยมและความเชื่อถือฐานอำนาจแบบจารีตประเพณีของระบอบราชาธิปไตยผสมผสานกับอำนาจบารมีของบุคคลที่ฝังรากลึกมานาน แม้ระบบจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้น แต่พื้นฐานความสัมพันธ์ของบุคคลที่ยึดแน่นกับความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ค้ำชูแบบมูลนาย-บ่าวไพร่ (patron-client) ซึ่งขัดกับหลักการของระบบราชการที่ยึดมั่นในหลักกฎหมายและหลักเหตุผล จึงทำให้การจัดระเบียบการบริหารไม่ประสบผลสำเร็จ นานวันเข้าก็กลับเปลี่ยนไปสู่การแบ่งอำนาจตามลักษณะการแบ่งเขตการปกครองหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็น 2 ปริมณฑล คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ส่วนสมุหกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ในลักษณะเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าข้าราชการไทยในยุคนั้นยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้าระบบการแบ่งงานตามภาระหน้าที่แบบระบบราชการ แต่ยังคงถนัดกับการแบ่งเป็นเขตพื้นที่ตามแบบแผนดั้งเดิมมากกว่า ท้ายสุดการดูแลหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราชก็กลับไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายกและสมุหกลาโหม แล้วแต่กรณีที่หัวเมืองนั้นตั้งอยู่เช่นเดิม

---

[1]มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 1-16.

[2]เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-29.

สรุปได้ว่า ลักษณะของระบบราชการในยุคก่อนการปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 โครงสร้างของระบบได้มีการจัดระเบียบองค์การเริ่มเป็นสัดส่วนขึ้น ถือว่าเป็นก้าวแรกในการเข้าสู่สภาวะตามแบบอย่างของระบบราชการ โดยมีการเพิ่มระดับความเป็นแบบแผนทางการมากขึ้น การแบ่งแยกหน้าที่ในการทำงานให้มีความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของข้าราชการยังคงมีปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับระบบ อันเนื่องมาจากสภาพของสังคมยังไม่มีความพร้อม ข้าราชการยังคงยึดถือค่านิยมและความเชื่อฐานอำนาจจารีตประเพณีของระบบราชาธิปไตยและอำนาจบารมีของบุคคล เป็นเหตุให้ข้าราชการไม่พร้อมที่จะยอมรับสนับสนุนการปรับปรุงระบบราชการตามแบบแผนได้อย่างเต็มที่ ในที่สุดก็กลับเข้าสู่ระบบการแบ่งอาณาเขตในการบังคับบัญชาตามปริมณฑลในรูปแบบเดิมแทนระบบการแบ่งหน้าที่ที่ไม่คุ้นเคย ดังนั้นจำนวนหน่วยงานจึงมีค่อนข้างน้อยมาก อันเนื่องมาจากสภาพของสังคมที่ไม่ซับซ้อนทำให้ภารกิจของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อประชาชนมีน้อยตามไปด้วย

2. การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5

ระบบการปกครอง การจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และระบบสังคมไทยข้างต้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะของสังคมการเมืองที่ตกทอดมาถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยที่สภาพเงื่อนไขตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ยังไม่มีความพร้อมที่จะรองรับและสนับสนุนการทำงานตามแบบแผนของระบบราชการได้อย่างเต็มที่ แต่เมื่อระบบราชการต้องเผชิญเงื่อนไขอันจำเป็นจากแรงกดดันจากภายนอก นั่นก็คือภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมตะวันตกซึ่งนับได้ว่าเป็นภัยร้ายแรงต่อความเป็นเอกราชของไทยอย่างยิ่ง สภาพการณ์ของระบบราชการตามแบบแผนที่ยึดถือกันมา ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการต้านทานการคุกคามจากภายนอกได้ อันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบศักดินา ซึ่งเป็นระบบที่เอื้ออำนวยให้ขุนนางสามารถสะสมกำลังคนไว้เป็นแรงงานทาสเพื่อประโยชน์ส่วนตน อันเป็นการสร้างความมั่งคั่งและฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่ขุนนางบางกลุ่ม และเมื่ออำนาจรัฐของผู้ปกครองกระจัดกระจายตกอยู่ในมือของคนบางกลุ่ม ถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของพระมหากษัตริย์อย่างยิ่ง ประกอบกับการบริหารราชการส่วนกลางในระบบจตุสดมภ์ก็ไม่เป็นระเบียบแบบแผน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็มีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก ส่วนกลางไม่สามารถควบคุมหัวเมืองรอบนอกได้อย่างเด็ดขาด การปฏิรูประบบราชการอย่างเต็มรูปจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น ลักษณะของการเร่งผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้น ทั้งๆ ที่เห็นได้ชัดว่าสภาพสังคมของไทยยังไม่พร้อม แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้เป็นผลอันเนื่องมาจากแรงกดดันจากภายนอก และเมื่อแรงกดดันเป็นผลกระทบจากภายนอกมากกว่าการกดดันภายในสังคม จึงทำให้ผู้ปกครองเป็นฝ่ายที่สามารถกำหนดวิถีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารได้อย่างง่ายดาย

การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหญ่จึงได้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสถาปนาระบบราชการขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก และ

เป็นรากฐานของระบบราชการไทยที่ธำรงอยู่ในปัจจุบัน โดยการนำเอาระบบราชการตะวันตกมาประยุกต์ใช้กับการปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้ประเทศมีความเป็นเอกภาพโดยเน้นอุดมการณ์การรวมศูนย์อำนาจอยู่กับพระมหากษัตริย์ ลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบราชการคือ การเปลี่ยนแปลงกลไกอำนาจรัฐจากเดิมที่มีลักษณะเป็นแกนอำนาจคู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมุหนายกและสมุหกลาโหม ซึ่งต่างแบ่งอาณาเขตและกิจกรรมกันและต่างฝ่ายต่างมีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งทางด้านกำลังอาวุธ การจัดเก็บภาษี และการปกครองบังคับบัญชาในปริมณฑลภายใต้อำนาจของตน มาสู่การดึงอำนาจรัฐมารวมที่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อขจัดปัญหาความไร้ระเบียบแบบแผนของการบริหารราชการส่วนกลาง และความมีอิสระจนเกินควรของราชการส่วนภูมิภาค ในขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มพูนอำนาจทางด้านการคลัง การปกครองอาณาเขต และบริหารราชการของผู้ปกครองให้มีความมั่นคง ถือเป็นการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

การจัดโครงสร้างระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในยุคนี้ได้ออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และตำแหน่งสมุหนายกกับตำแหน่งสมุหกลาโหม ในขณะเดียวกันได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2430 และสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในปี 2435 เมื่อมีการประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวงอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 1 เมษายน 2435 อันประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงท่า กระทรวงวัง กระทรวงเมือง กระทรวงนา กระทรวงคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมุรธาธิการ[3] การแบ่งส่วนราชการส่วนกลางออกเป็นกระทรวงต่างๆ ทำให้ลดความซ้ำซ้อนก้าวก่ายกัน ดังที่ปรากฏในระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบเดิม เป็นผลให้รัชกาลที่ 5 สามารถสร้างฐานอำนาจด้านการบริหารราชการขึ้นมาใหม่เป็นคานอำนาจอิทธิพลของขุนนางเก่าได้สำเร็จ

สำหรับการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้มีการนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ในการวางข่ายงาน รวมอำนาจ ควบคุมและผนึกหน่วยงานและพื้นที่ในส่วนภูมิภาคแทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองที่มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจ ซึ่งระบบเทศาภิบาลนี้ ถือได้ว่าเป็นการขยาย "แขนขา" ของส่วนกลางลงไปยังระดับล่างๆ (มณฑล เมือง อำเภอ) เพื่อให้ส่วนกลางสามารถควบคุมบังคับบัญชาคนในทุกระดับได้เป็นครั้งแรก เพราะในแต่ละจะมีตัวแทนจากส่วนกลางไปดูแล[4] ลักษณะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการใช้ปรัชญ าการ รวมศูนย์อำนาจเป็นแกนนำในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งยัง

---

[3]สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด น่ำกังการพิมพ์, 2540), หน้า 113-114.

[4]ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย", หน้า 105.

คงมีการใช้สืบทอดจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ยังทรงริเริ่มให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงดำเนินการปฏิรูประบบบริหารกิจกรรมหลักอื่นๆ ไปพร้อมกันกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินด้วย อาทิเช่น

- การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง โดยเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อเป็นสถานที่สำหรับรวบรวมพระราชทรัพย์และเงินภาษีอากรที่เคยอยู่กับกรมต่างๆ ให้มารวมไว้ ณ ที่แห่งเดียวกัน และตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่จะควบคุมการรวบรวมรายได้แผ่นดินทั่วประเทศอย่างมีระบบ ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบการจัดเก็บภาษีอากรของไทยในระยะต่อมา

- การปฏิรูปกฎหมายไทย มีการยกเลิกระบบจารีตนครบาล ขณะเดียวกันก็ได้พัฒนาวางรากฐานระบบกฎหมายสมัยใหม่ขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการริเริ่มเปลี่ยนแปลงแบบแผนโครงสร้างการปกครองจากรากฐานจารีตประเพณีมาเป็นอำนาจที่อาศัยหลักนิติธรรมบนพื้นฐานของหลักกฎหมายและหลักการใช้เหตุผล การปฏิรูปศาล โดยการนำรูปแบบระบบศาลสามชั้นมาใช้ ซึ่งถือเป็นรากฐานของระบบการศาลไทยจนถึงปัจจุบัน

- การปฏิรูประบบข้าราชการ โดยเริ่มจากการยกเลิกระบบทาสและระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป หลังจากการดำเนินการขั้นแรกสำเร็จ จึงได้มีการยกเลิกระบบขุนนางแบบกินเมืองมาเป็นการรับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยการรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการจำแนกฐานะและบทบาทราชการออกจากเรื่องส่วนตัว

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบสังคมด้วย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ภายหลังการจัดวางโครงสร้างระเบียบบริหารราชการเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ได้มีการสืบทอดเจตนารมย์อย่างต่อเนื่อง โดยการพัฒนากำลังคนเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งมีการริเริ่มส่งคนไปศึกษาต่อในต่างประเทศตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2440 ส่วนสถาบันการศึกษาที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลัง รวมตัวกันสถาปนาเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2459 มีการประกาศใช้กฎหมายวิธีการงบประมาณขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณฉบับแรก มีการก่อตั้งดุสิตธานีเพื่อทดลองและเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และมีการออกกฎหมายเพื่อก่อตั้งระบบข้าราชการ

พลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2471[5] การสืบทอดแนวคิดกระบวนการสร้างความทันสมัยอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ จึงเป็นเหตุให้ระบบราชการต้องมีการขยายตัวทั้งในแนวตั้งและแนวราบเพื่อให้สอดคล้องกับสถาพการณ์ของสังคม

สรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนกลางและหัวเมืองอย่างพลิกแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์และความจำเป็นภายนอก อันเป็นสภาพการณ์ที่ระบบราชการไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างเอกภาพในการต่อสู้ภัยคุกคามจากภายนอกอันส่งผลให้เกิดบรูณภาพในแผ่นดิน และเมื่อการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดินแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นระบบราชการในช่วงนี้จึงมีการขยายตัวอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยก่อนการปฏิรูประบบราชการ อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างการบริหารและการจัดระเบียบราชการในยุคการปฏิรูประบบราชการในรัชกาลที่ 5 นั้น ลำพังเพียงเป้าหมายในการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง อาจทำให้การบริหารราชการไม่มีความยุ่งยากมากนัก ดังนั้น การขยายตัวของระบบราชการในช่วงระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 จึงอยู่ในอัตราที่เชื่องช้า โดยที่แต่ละกระทรวงต่างทำงานตามที่ประจำของตน ซึ่งแต่ละกระทรวงหรือส่วนราชการมีอำนาจเดิมในการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของตนเอง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา โดยไม่จำเป็นต้องมีระบบแผนหรือการประสานงาน เป็นเรื่องที่ต่างหน่วยต่างทำไม่เกี่ยวข้องกัน ทุกคนต่างทำงานภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันสืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นไม่มีความซับซ้อนมากนัก และในบางช่วงการขยายตัวก็อยู่ในภาวะชะงักงัน โดยเฉพาะในระหว่างปี พ.ศ. 2436-2472 อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ส่งผลกระทบให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นต้องควบคุมการใช้งบประมาณและตัดทอนรายจ่ายโดยการลดจำนวนข้าราชการจำนวนมาก การปลดข้าราชการออกจากราชการทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มข้าราชการ จนเป็นสาเหตุหนึ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475[6]

3. ระบบราชการยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มผู้ทำการเปลี่ยนแปลงคือ "คณะราษฎร" ประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่คือข้าราชการทหารและพลเรือน การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้ตามหลักทฤษฎีน่าจะเป็นการเปลี่ยนฐานอำนาจรัฐจากกลุ่มชนชั้นปกครองดั้งเดิมมาสู่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมไทยพบว่า ในทางปฏิบัติการ

---

[5]ปฐม มณีโรจน์, การเกลี่ยกำลังคนในภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2534), หน้า 22.

[6]ปธาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย" หน้า 114.

เปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีผลแต่เพียงเป็นส่วนบนเท่านั้น กล่าวคือ อำนาจรัฐถูกเปลี่ยนถ่ายจากองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งมีฐานอำนาจตามจารีตประเพณีในสังคมมาสู่กลุ่มคณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่โครงสร้างอำนาจบริหารยังคงยึดถืออุดมการณ์การรวมอำนาจซึ่งเป็นรูปแบบเก่า และไม่มีรากฐานทางกฎหมายที่จะเชื่อมโยงอำนาจทางการเมืองใหม่ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร กับโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร สิ่งที่คณะราษฎรได้ดำเนินการอย่างเร่งด่วนในขณะนั้นคือ ยุบเลิกสถาบันและหน่วยงานที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โอนพระราชอำนาจเดิมไปไว้กับคณะรัฐมนตรีซึ่งเปลี่ยนมาจากคณะกรรมการราษฎร ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 แต่การปรับองค์กรภายในมิได้มีความราบรื่นนัก จนถึงปี พ.ศ. 2487 จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 4 ซึ่งมีความละเอียดครอบคลุมประเด็นมากขึ้นกว่าเดิม[7] ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งนำโดยคณะราษฎรที่ประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ได้มีบทบาทครองอำนาจรัฐและใช้อำนาจปกครองสืบมาอีกยาวนานในประวัติศาสตร์การเมือง ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ระบบราชการเริ่มก้าวเข้ามามีบทบาทครอบงำระบบการเมืองไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยโอนให้มาอยู่กับคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็เป็นเพียงการดำเนินราชการประจำเพราะไม่มีนโยบายพิเศษที่จะมีผลกระทบต่อกลไกรัฐ โครงสร้างของระบบราชการส่วนกลางก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ในส่วนภูมิภาคมีการยกเลิกมณฑลเทศาภิบาล โดยไม่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการริเริ่มจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ในภาพรวมถือว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จุดเปลี่ยนที่สำคัญระบบราชการเกิดจากนโยบาย "สร้างชาติ" ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นนโยบายสร้างรัฐมากกว่า เนื่องจากเป็นการเร่งระดมทรัพยากรภายในสังคมมาเพื่อการขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยไม่มีมิติของการปิดช่องให้มีส่วนร่วมจากพลังส่วนอื่นๆ นอกวงอำนาจรัฐ มีแต่การดูดซับกำลังคนและทรัพยากรจากสังคมเข้ามาตอบสนองเป้าหมายและภารกิจของรัฐ การจัดระบบความสัมพันธ์ภายในและระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง มากกว่าที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐกับพลังส่วนอื่นๆ ของสังคม ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการสร้างรัฐ (state building) มากกว่าเป็นการสร้างชาติ (nation building) เพราะการสร้างรัฐไม่จำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติ[8] การดำเนินนโยบายสร้างชาติของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้สามารถผนึก

---

[7]ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2538), หน้า 65.

[8]เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

อำนาจทางการเมืองได้ตั้งแต่ปี 2481 จนถึงปี 2487 โดยที่ระหว่างปี 2481-2485 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและมหาดไทยควบคู่กันไปด้วย[9]

การดำเนินนโยบาย "สร้างชาติ" โดยการเน้นการเพิ่มขึ้นของพลเมืองที่มีคุณภาพและขีดความสามารถในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบราชการที่สำคัญคือ ทำให้มีการขยายตัวของหน่วยราชการมากขึ้น อาทิเช่น การแยกกิจการสาธารณสุขจากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นกระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2485 ในด้านเศรษฐกิจมีการยกเลิกกระทรวงเกษตราธิการ เปลี่ยนชื่อกระทรวงเศรษฐการเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ ตั้งกระทรวงคมนาคมขึ้นใหม่ โอนงานชลประทานไปไว้ในกระทรวงคมนาคม งานกรมเจ้าท่า กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมรถไฟ และกรมการขนส่ง จากกระทรวงเศรษฐการเดิมไปขึ้นกับกระทรวงคมนาคมใหม่ สำหรับกระทรวงเศรษฐกิจนั้นได้โอนกรมป่าไม้ กรมเกษตรและการประมง และกองโลหกิจมาจากกระทรวงเกษตรธิการเดิม โดยยกกองการประมงและกองโลหะกิจขึ้นเป็นกรมน้อย ตั้งกรมอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ นอกจากนั้นได้โอนกรมสหกรณ์และกองที่ดินมาจากกระทรวงเกษตรธิการเดิมโดยยกฐานะกองที่ดินเป็นกรมน้อย นั่นก็คือการรวมงานเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นงานเศรษฐกิจทั้งหมดเข้าด้วยกัน หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรม โดยโอนกรมวิทยาศาสตร์และกรมโลหกิจจากกระทรวงเศรษฐกิจมารวมกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งตั้งใหม่ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2485 อันเป็นการวางพื้นฐานโดยเน้นนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก[10]

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีผู้ริเริ่มการปฏิรูประบบราชการคือองค์พระมหากษัตริย์ กับการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองนำโดยกลุ่มคณะราษฎร พบว่าขอบข่ายและระดับการเปลี่ยนแปลงในบริบทแรกกลับสูงกว่าบริบทหลังการเปลี่ยนแปลงในบริบทหลังเป็นเพียงแค่การเพิ่มหน่วยราชการขึ้นใหม่ตามการขยายตัวของประชากรและภารกิจของรัฐเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติน่าจะเป็นตรงกันข้าม จุดผกผันในประเด็นนี้อาจเป็นผลจากสภาพแวดล้อมของระบบราชการที่ปราศจากแรงกดดันจากภายนอกประเทศ ประกอบกับการบริหารประเทศของ จอมพล ป. พิบูลสงครามยังคงติดยึดแนวอนุรักษ์นิยม แม้ว่าจะมีการดำเนินการตามนโยบายสร้างชาติก็ตาม แต่การดำเนินนโยบายที่ค่อนไปข้าง "ชาตินิยม" โดยเน้นที่รูปแบบมากกว่าจะเป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างและเนื้อหาของระบบ ทำให้การเปลี่ยนแปลงในส่วนต่างๆ ในสังคมเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ระบบราชการจึงมีลักษณะที่รักษาสถานภาพเดิมเป็นส่วนใหญ่

---

[9]เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

[10]อภิชัย พันธเสน, บทบาทหน้าที่ของภาคราชการไทยที่เหมาะสมกับการพัฒนาประเทศในอนาคต (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 5.

4. ระบบราชการไทยภายหลังยุคแห่งการพัฒนาปี พ.ศ. 2500

การที่รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจร่วมมือกับประเทศญี่ปุ่นเข้าข้างฝ่ายอักษะ และประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรในเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นผลให้ประเทศไทยเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม และเมื่อสงครามสิ้นสุดลงฝ่ายสัมพันธ์มิตรผู้ชนะที่มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตซึ่งใช้ระบบสังคมนิยมเผด็จการกับสหรัฐอเมริกาฝ่ายโลกเสรีที่ใช้ระบบประชาธิปไตย เป็นตัวนำในการปกครองบริหารประเทศก็แตกแยกกันและเปิดฉากสงครามเย็นขึ้นทันที โดยสหรัฐอเมริกาได้ขึ้นมามีบทบาทในฐานะผู้นำฝ่ายโลกเสรีแทนที่ความเป็นผู้นำของชาติอังกฤษ และได้ประกาศต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในรูปแบบสงครามเย็น ด้วยการเป็นตัวตั้งตัวตีในกระบวนการพัฒนาระหว่างประเทศบนพื้นฐานของหลักการเศรษฐกิจและวิชาการจากประเทศมหาอำนาจตามแนวทางของแผนมาร์แชล์ ในการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยการเข้าไปจัดตั้งสำนักงานบริหารความช่วยเหลือ (USOM) ในประเทศที่รับความช่วยเหลือ และมีส่วนร่วมสำคัญในการ การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ อาทิเช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (NATO) องค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) เป็นต้น เพื่อสะกัดกั้นการขยายตัวของประเทศคอมมิวนิสต์

การเปิดฉากสงครามเย็นระหว่างประเทศมหาอำนาจทั้งสองค่าย ทำให้ประเทศทั้งสองพยายามที่จะชักจูงประเทศในโลกที่สามให้มาฝักใฝ่ในฝ่ายของตน โดยสร้างแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตกหรือแบบคอมมิวนิสต์จะมีศักยภาพดีกว่ากัน ดังนั้น "การพัฒนา" จึงกลายเป็นภารกิจใหม่ของรัฐบาลประเทศต่างๆ ทั่วโลก นอกเหนือจากภารกิจการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง ด้วยการรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ สำหรับกรณีของประเทศไทยสถานะผู้แพ้สงครามโอกาสดำรงฐานะเป็นอิสระไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือการจะเข้าร่วมกับฝ่ายสังคมนิยมมีความเป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายเศรษฐกิจที่ประเทศไทยใช้มาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองมีลักษณะเป็นนโยบายชาตินิยม จึงมีแรงต่อต้านจากประชาชนเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทางเลือกของไทยจึงมีอยู่สถานเดียวคือ การเข้าร่วมกับค่ายตะวันตก เนื่องจากเส้นทางเปิดกว้างโดยมี "เสรีไทย" เป็นสื่อและกลไกประสานที่สำคัญ สหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศเดียวที่ช่วยมิให้ไทยต้องตกอยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม ทำให้ไทยต้องละทิ้งนโยบายเดิมให้หันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมแทน

รัฐบาลในยุคนี้จึงประกาศใช้อุดมการณ์ "การพัฒนา" เป็นข้ออ้างความชอบธรรมของการใช้อำนาจในการขยายหน่วยงานราชการ ภายใต้การนำจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทำการยึดอำนาจ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นยุคที่อำนาจรัฐมีความแข็งตัวมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองและยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศและบริหารประเทศด้วยการออกประกาศ "คณะปฏิวัติ" ถึง 57 ฉบับ มีการใช้รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว ซึ่งมีมาตรา

17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาด ชี้ให้เห็นว่าผู้ปกครองซึ่งมีพื้นฐานอำนาจมาจากระบบราชการมุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐคือ ระบบราชการเป็นตัวนำในการปกครองประเทศแต่เพียงอย่างเดียว[11]

การเร่งรัดพัฒนาประเทศที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้สภาพแวดล้อมทางสังคมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ขอบเขตภารกิจของรัฐจึงจำเป็นต้องขยายออกไปมากขึ้นเพื่อรองรับบทบาทใหม่ ซึ่งก็คือภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งภารกิจการพัฒนานี้ไม่ใช่งานที่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งกระทำได้แต่เพียงผู้เดียวเหมือนกับการแบ่งกลไกการทำงานของกระทรวงต่างๆ ในยุคการปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 แต่เป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานต้องรับผิดชอบและดำเนินการร่วมกัน จึงต้องมีหลักการจัดการองค์กรและประสานงานซึ่งกันและกัน แต่ระบบราชการก็มิได้มีการปฏิบัติตามหลักการนั้นอย่างเคร่งครัด หน่วยงานต่างๆ ยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของตนเองเหมือนที่เคยปฏิบัติ เนื่องจากระบบราชการเป็นสถาบันเดียวที่มีความเข้มแข็งในขณะที่สถาบันทางการเมืองขาดเสถียรภาพ ระบบราชการจึงสามารถครองบทบาทผู้นำในการพัฒนาได้อย่างชอบธรรม และมีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองและการแก้ไขปัญหาสังคมอย่างมาก การดำเนินนโยบายจึงไม่มีระบบที่จะตรวจสอบประเมินผลการทำงานของหน่วยราชการจากภายนอก นอกจากการประเมินภายในระบบราชการด้วยกันเอง และเมื่อได้รับผลกระทบจากภารกิจที่หลากหลายตามนโยบายการพัฒนาประเทศ ทำให้หน่วยงานขยายขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานตนเองเพื่อรองรับเป้าหมายโดยลำพัง โดยไม่มีอุปสรรคใดๆ ขัดขวาง จนเกิดปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบราชการอย่างรวดเร็ว เพื่อใช้เป็นกลไกในการสนองเป้าหมายทางการเมืองและการพัฒนาของรัฐบาลภายใต้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มรูป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือการขยายตัวของหน่วยงานราชการไทยระดับกระทรวง สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 3.1

---

[11]ชัยอนันต์ สมุทวานิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 5-6.

ตารางที่ 3.1 การขยายตัวของส่วนราชการระดับกระทรวงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - 2540

ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	ยุคแห่งการพัฒนา พ.ศ. 2504 - 2515	ปัจจุบัน พ.ศ. 2540
1. กระทรวงกลาโหม	1. กระทรวงกลาโหม	1. กระทรวงกลาโหม
2. กระทรวงมหาดไทย	2. กระทรวงมหาดไทย	2. กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวงการต่างประเทศ	3. กระทรวงการต่างประเทศ	3. กระทรวงการต่างประเทศ
4. กระทรวงพระคลัง	4. กระทรวงการคลัง	4. กระทรวงการคลัง
5. กระทรวงเศรษฐการ	5. กระทรวงเศรษฐกิจ	5. กระทรวงพาณิชย์
6. กระทรวงธรรมการ	6. กระทรวงศึกษาธิการ	6. กระทรวงศึกษาธิการ
7. กระทรวงยุติธรรม	7. กระทรวงยุติธรรม	7. กระทรวงยุติธรรม
	8. กระทรวงเกษตร	8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
	9. กระทรวงสาธารณสุข	9. กระทรวงสาธารณสุข
	10.กระทรวงคมนาคม	10.กระทรวงคมนาคม
	11.กระทรวงอุตสาหกรรม	11.กระทรวงอุตสาหกรรม
	12.กระทรวงสหกรณ์	12.สำนักนายกรัฐมนตรี
	13.สำนักนายกรัฐมนตรี	13.กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
	14.กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	14.กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
		15. ทบวงมหาวิทยาลัย

ข้อมูลจากตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของหน่วยงานระดับกระทรวงเปรียบเทียบยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองกับยุคแห่งการพัฒนาในช่วงระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ซึ่งประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้จัดทำขึ้นตามข้อเสนอของธนาคารโลก (World Bank) ระบบราชการไทยสามารถขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางโดยเน้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จากเดิมมีการแบ่งส่วนราชการออกเพียง 7 กระทรวง ได้เพิ่มเป็น 14 กระทรวงหรือเพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัว โดยเป็นการขยายตัวและยกฐานะจากงานที่เคยปฏิบัติในกระทรวงที่มีอยู่เดิม เช่น ยกฐานะกรมสาธารณสุข ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นเป็นกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ไม่เฉพาะการขยายตัวในระดับกระทรวงเท่านั้น แม้แต่หน่วยราชการระดับกรม กอง ในลักษณะขยายอาณาจักรเพื่อประโยชน์ในระบบราชการเอง เพราะมีการตั้งหน่วยงานในลักษณะที่ซ้ำซ้อนและ

หน่วยราชการสนใจที่จะทำงานรองมากกว่างานหลัก เห็นได้จากการที่หน่วยกลางระดับปฏิบัติขยายขอบเขตของกิจกรรมไปมากมาย เมื่อ พ.ศ. 2476 หน่วยงานระดับกรมในระบบราชการไทยมีอยู่ทั้งสิน 45 กรม ต่อมาถึง พ.ศ. 2512 มี 102 กรม และหน่วยงานระดับกองกว่า 1,300 กอง โดยเฉพาะช่วง พ.ศ. 2512-2522 พบว่ามีกรมเกิดขึ้นใหม่ 32 กรม ในจำนวนนี้มีอยู่ถึง 19 กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว มีอยู่ 13 กรม ที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แต่เป็นงานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกระทรวงอื่นที่มีอยู่แล้วถึง 7 กรม งานจึงซ้ำซ้อนกัน มีเพียง 6 กรม เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ ในขณะเดียวกัน มีกองที่ตั้งขึ้นใหม่ 713 กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้วหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน 454 กอง เป็นกองที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมและกระทรวงอื่น 94 กอง มีเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.3 เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ[12] การขยายตัวของหน่วยงานต่างๆ ส่งผลต่อการเพิ่มจำนวนข้าราชการอย่างรวดเร็วด้วย จาก 434,000 คน ในปี พ.ศ. 2522 เป็น 788,000 คน (เกือบ 90 %) ในปี พ.ศ. 2522 หรือปีละประมาณเกือบ 7% ในขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 2.2 %[13]

การขยายตัวของหน่วยงานราชการที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ก็เพราะมีความคล่องตัวในทางการเงินสูง และอัตราค่าตอบแทนต่อผู้ปฏิบัติงานสูง เนื่องจากเงินที่ได้รับเป็นเงินนอกงบประมาณด้วยความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบการใช้เงินที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง และไม่ต้องผ่านการตรวจสอบการใช้เงินโดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นผลงานที่ออกมาจึงมีความเด่นชัดเสมือนว่าเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูง ซึ่งสมควรจะนำหน่วยงานนั้นผนวกเข้ากับหน่วยราชการตามปกติภายหลังจากพ้นวาระความช่วยเหลือของต่างชาติ แต่เมื่อหน่วยงานดังกล่าวได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยตามปกติพร้อมกับการถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบการใช้เงิน การถูกตรวจสอบการใช้เงินที่เน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าผลงาน ทำให้หน่วยงานเหล่านั้นมีสภาพและปัญหาการทำงานเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ในขณะที่มีการขยายตัวทางปริมาณที่ซ้ำซ้อนเกิดขึ้นแล้ว และหน่วยงานราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้นส่วนใหญ่เป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศโดยส่วนรวมแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยส่วนใหญ่แทนที่จะเป็นองค์การที่จะเข้าไปช่วยรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของประเทศ แต่กลับเป็นการสร้างปัญหาต่างๆ เสียเอง โดยที่รัฐบาลต้องเป็นผู้ตามเข้าไปแก้ปัญหาทั้งสิ้น

ดังนั้น การขยายตัวของหน่วยราชการในยุคนี้แทนที่จะเป็นผลดีและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา กลับเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพราะปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทย ซึ่งเป็นผลพวงจากการขยายตัวของระบบราชการที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎ ระเบียบคำสั่งต่างๆ โดยมิได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุมกำกับและส่งเสริมให้ชัดเจน และมีแนวโน้มที่จะควบ

---

[12]วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, หน้า 63-64.

[13]เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

คุมมากกว่าส่งเสริม เนื่องเพราะข้าราชการเป็นผู้เขียนกฎหมายเองทำให้สามารถผ่านกฎระเบียบได้ง่าย และความเคยชินกับการใช้อำนาจเนื่องจากเป็นยุคอำนาจนิยม

ด้วยลักษณะการออกกฎหมายที่เป็นการควบคุมและให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการที่ไม่โปร่งใส จึงเป็นการสร้างอำนาจให้แก่ตัวข้าราชการเอง ประกอบกับกฎระเบียบทางการเมืองที่เน้นความถูกต้องในการปฏิบัติตามระเบียบมากกว่าพิจารณาผลสำเร็จจากการทำงาน เป็นผลให้ระบบราชการถึงแม้จะขยายตัวออกไปมากจนมีขนาดใหญ่แต่กลับสร้างปัญหาแทนการส่งเสริมการพัฒนา[14] นำไปสู่ปัญหาระบบราชการที่มีขนาดใหญ่แต่ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานที่ซ้ำซ้อนกันในหน่วยงานระดับปฏิบัติก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง มีการรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การบริหารขาดความคล่องตัวและไม่สนองตอบต่อปัญหาของท้องถิ่น และประการสำคัญคือส่งผลกระทบต่อการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐตามมาอย่างมาก

สาเหตุการขยายตัวของระบบราชการ

จากวิวัฒนาการของระบบราชการนับตั้งแต่สมัยการปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ. 2435 จนถึงยุคแห่งการพัฒนา แสดงให้เห็นว่า ระบบราชการไทยได้มีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงภายนอกทั้งในด้านความคิดหรืออุดมการณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนปรัชญาการบริหารประเทศจากการรักษาความสงบเรียบร้อยมาสู่การปกครองแนวรัฐสวัสดิการที่มุ่งบริการเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน การปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดระบบภายในขององค์กรราชการ โดยเฉพาะการขยายตัวของระบบราชการไทยที่มีอัตราสูงมาก ซึ่งก็มีสาเหตุและปัจจัยเอื้ออำนวยมากมาย โดยสามารถประมวลเหตุผลต่างๆ ได้ดังนี้

1. ภัยคุกคามจากภายนอก ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 การขยายตัวของระบบราชการเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ เพื่อต้านภัยคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก โดยยึดปรัชญาการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบของกระทรวง ทบวง กรม

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะรับภารกิจในการบริการ สวัสดิการ และบทบาทเป็นแกนนำในการพัฒนาประเทศ ผลของการเร่งรัดพัฒนาประเทศทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่จำนวนมาก เพื่อรองรับบทบาทการพัฒนาประเทศด้วยการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพิ่มเติมจากบทบาทการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

---

[14]ชัยอนันต์ สมุทวนิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 105-106.

3. การสนับสนุนและความช่วยเหลือจากภายนอก มีผลโดยตรงต่อการเติบโตและขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ทำให้แต่ละหน่วยงานสามารถอาศัยความช่วยเหลือดังกล่าวขยายกิจกรรมและบทบาทของตนได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบการใช้เงินแต่อย่างใด จนกลายเป็นองค์กรที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรอื่น

4. แรงผลักดันภายในราชการ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพื่อสนองความต้องการขององค์การในระบบราชการเอง โดยอ้างความชอบความธรรมในการเป็นผู้นำการพัฒนาประเทศ ซึ่งการตั้งหรือยกฐานะหน่วยงานขึ้นใหม่ทำให้ส่วนราชการสามารถเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ เพิ่มงบประมาณ และอัตรากำลัง นำมาสู่ปัญหาการซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในที่สุด

5. การขาดระบบการตรวจสอบควบคุมจากภายนอก ความเข้มแข็งและการครอบงำทางการเมืองของระบบราชการเป็นเวลายาวนานในประวัติศาสตร์ไทย ประกอบกับความไร้สมรรถภาพของกลุ่มพลังประชาชนภายนอกระบบราชการ นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของระบบราชการ ข้าราชการเป็นผู้เขียนกฎหมายเองสามารถผ่านกฎระเบียบได้ง่าย การใช้ดุลยพินิจของข้าราชการที่ไม่โปร่งใสจึงเป็นการสร้างอำนาจให้แก่ตัวข้าราชการเอง

6. การตอบสนองความต้องการของประชาชน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเพิ่มจำนวนประชากรตามนโยบายของรัฐบาล ทำให้ภารกิจของรัฐมีเพิ่มขึ้น เนื่องจากปริมาณงานเพิ่ม มีหน้าที่เพิ่มขึ้น มีรูปแบบวิธีการทำงานใหม่ การขยายตัวของหน่วยงานราชการจึงเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อสภาพปัญหา อุปสงค์และความจำเป็นภายในประเทศ

สาเหตุของการขยายตัวของระบบราชการดังกล่าว เป็นผลให้มีการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการและงบประมาณด้านเงินเดือนอย่างรวดเร็ว ซึ่งได้ส่งผลสะท้อนกลับมาในรูปของปัญหาที่ตามมาอย่างมากมายในปัจจุบัน โดยเฉพาะภาระผูกพันที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้น ทำให้การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อใช้เป็นงบในการพัฒนาประเทศน้อยลง ส่งผลให้เกิดความติดขัดในการพัฒนาที่ยั่งยืน และการปรับตัวให้ประเทศไทยสามารถเผชิญแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกได้ ตลอดจนการถดถอยของขีดความสามารถในการพัฒนาการแข่งขันระหว่างประเทศ ปัญหาเหล่านี้ระบบราชการย่อมมีส่วนรับผิดชอบต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ผิดพลาด ด้วยเงื่อนไขการปฏิบัติงานที่ติดยึดกับกฎเกณฑ์ระเบียบอย่างเหนียวแน่น กระบวนการทำงานที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และการปฏิบัติงานในลักษณะที่ใช้แรงงานคนเป็นหลักเช่นที่เป็นอยู่นี้ ย่อมทำให้การทำงานเป็นไปอย่างลำบากสำหรับการตอบสนองความต้องการในการแก้ปัญหา การพัฒนา การชี้นำประเทศ รวมทั้งการวางแผนงาน การประสานงาน การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ ตลอดจนการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ซึ่งนับวัน

ระบบราชการก็ยิ่งจะกลายเป็นกลไกที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์และถ่วงความเจริญของภาคอื่นๆ ในสังคม หากไม่มีการแก้ไขปัญหาที่หมักหม่นมานานอย่างเร่งด่วน

เงื่อนไขในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของระบบราชการจึงมีเพียงแต่การระดมความคิดว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้น โดยมีรัฐบาลเป็นตัวนำที่สำคัญในการเร่งรัดการออกกฎระเบียบเพื่อจำกัดบทบาทของภาคราชการให้อยู่ภายในขอบเขตที่สมควร โดยคาดหวังว่าการลดขนาดของราชการให้กะทัดรัดทั้งในด้านองค์กรและอัตรากำลัง ตลอดจนการใช้กำลังคนอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด จะทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณซึ่งจะเอื้ออำนวยให้รัฐบาลสามารถนำเงินงบประมาณไปจัดสรรในการพัฒนาประเทศและการบริการประชาชนในด้านอื่นให้มากขึ้น ซึ่งทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่รัฐบาลได้เลือกกระทำคือ การกำหนดมาตรการกำลังคนขึ้นมาเพื่อชะลอหรือหยุดยั้งการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐนั่นเอง

มาตรการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2523 - 2540)

แนวความคิดในการควบคุมการปฏิบัติงานและแก้ปัญหาการขยายตัวของส่วนราชการ ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายในการวางนโยบายลดขนาดของหน่วยงานราชการและจำนวนข้าราชการ เพื่อนำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนและดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามนโยบายที่กำหนด

หลังจากที่รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้การสิ้นสุดการเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่อๆ มาก็ได้สืบทอดแนวความคิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ยังได้มีการกำหนดมาตรการกำลังคนต่างๆ ออกมาใช้เพื่อการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่หรือจำกัดจำนวนข้าราชการ ซึ่งได้มีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบวิธีการปฏิบัติมาตลอดในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีมาตรการควบคุมกำลังคนทั้งหมด 4 มาตรการ คือ

1. แนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ในปี พ.ศ. 2523
2. มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ในปี พ.ศ. 2534
3. มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2535
4. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2537

โดยแต่ละมาตรการมีรายละเอียดและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน

มาตรการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ซึ่งนโยบายในส่วนของนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารราชการไว้สาระสำคัญประการหนึ่งว่า "จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการให้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น และจะจัดหน่วยงานมิให้ทำงานซ้ำซ้อนกัน และเสริมสร้างความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น"[15] โดยมาตรการดังกล่าวมีรายละเอียดบางประการดังต่อไปนี้

1.1 หลักการและเหตุผล

1.1.1 ข้อเท็จจริงของการขยายตัวของหน่วยงานราชการพบว่า ทุกปีทางสำนักงบประมาณได้มีหนังสือเวียนถึงกระทรวงต่างๆ เป็นแนวทางว่ารายได้ของรัฐจะเพิ่มขึ้นเท่าใด และทางส่วนราชการควรจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นได้เท่าใด โดยเฉพาะทางด้านอัตรากำลังที่ราชการควรจำกัดให้มากที่สุด แต่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มักไม่ทำตาม คงขอขยายอัตรากำลังมาถึงปีละ 10% เสมอมา รวมทั้งพยายามขอขยายหน่วยงานและตั้งส่วนราชการใหม่เพิ่มขึ้น ถ้ายังไม่ได้รับอัตรากำลังข้าราชการหรือรับอนุมัติให้ขยายหรือตั้งส่วนราชการก็หันไปจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้น รวมทั้งได้ตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่เป็นการภายในล่วงหน้าไปก่อน[16] แสดงให้เห็นว่าระบบราชการได้มีการขยายตัวโดยไม่มีแบบแผน ต่างหน่วยต่างขยายตัว กระทรวงตั้งกรมของตนเองขึ้นมา กรมตั้งกองขึ้นของตนเองขึ้นมา ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในหน้าที่และวัตถุประสงค์ ต่างฝ่ายต่างมุ่งสร้างผลงานของตนเองเป็นหลักโดยขาดการควบคุมในภาพรวม ส่งผลให้จำนวนข้าราชการและลูกจ้างเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

1.1.2. จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล พบว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2512-2522 ได้มีการเพิ่มส่วนราชการและอัตรากำลังข้าราชการอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มขึ้นจาก 113 กรม เป็น 131 กรม เพิ่มกองขึ้นจาก 827 กอง 1,264 กอง (เพิ่มขึ้นกว่า 50%) เพิ่มจำนวนข้าราชการจาก 434,000 คน เป็น 788,000

---

[15]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 28 มีนาคม 2523.

[16]คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, "บันทึกความเห็นเรื่อง แนวการกำหนดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน," 2523.

คน (มีการเพิ่มขึ้นเกือบ 90 %) หรือปีละประมาณ 7 % ในขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 2.2% นอกจากจะมีการเพิ่มจำนวนข้าราชการอย่างรวดเร็วแล้ว จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย กล่าวคือ ลูกจ้างประจำเพิ่มจาก 93,000 คน ในปี พ.ศ. 2518 เป็นเกือบ 190,000 คน ในปี พ.ศ. 2522 ส่วนลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มจากประมาณ 80,000 คน ในปี พ.ศ. 2519 มาเป็นประมาณ 315,000 ในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการเพิ่มถึง 1 และ 3 เท่าตัว ตามลำดับในระยะเวลาอันสั้น การเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างอย่างรวดเร็วมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ รัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นจาก 4,156 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2516 มาเป็นเกือบ 22,000 ล้านบาท ในปี 2523 หรือประมาณ 5.5 เท่า งบประมาณด้านเงินเดือนและค่าจ้างนี้ได้เพิ่มจาก 16 % ของงบประมาณรายจ่ายมาเป็น 20 % ของงบประมาณรายจ่าย เมื่อรวมค่าตอบแทนและค่าสวัสดิการอื่นๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของรัฐจะเป็นจำนวนสูงถึงประมาณ 40 %[17]

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงภาระที่รัฐจะต้องแบกรับงบประมาณรายจ่ายของประเทศสูงขึ้นในทุกๆ ปี ในขณะที่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศน้อยลง รัฐบาลจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว และมีแนวความคิดริเริ่มการควบคุมกำลังคนภาครัฐเกิดขึ้น

1.2 ความเป็นมา

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเหตุผลความจำเป็นข้างต้น จึงได้มีการประชุมพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล เรื่องแนวการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และได้มีการจัดทำบันทึกความเห็นเรื่องแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 ซึ่งข้อเสนอประกอบเป็น 3 ส่วน คือ[18]

<u>ส่วนที่หนึ่ง</u> เป็นการกำหนดหลักการและมาตรการในการกำหนดส่วนราชการ และจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน เพื่อให้ใช้เป็นหลักในการขอจัดส่วนราชการและอัตรากำลังโดยทั่วไป

<u>ส่วนที่สอง</u> เป็นการกำหนดมาตรการเร่งด่วนเพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและ ลูกจ้าง รวมทั้งการขยายส่วนราชการของรัฐ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติในระยะสั้นเป็นการเร่งด่วน

---

[17]เรื่องเดียวกัน.

[18]เรื่องเดียวกัน.

ส่วนที่สาม เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาของส่วนราชการ ซึ่งแสดงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะปฏิบัติงานตามหลักการและมาตรการที่กำหนดไว้ข้างต้นโดยละเอียด

ภายหลังจากการพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยในหลักการและมาตรการตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการเสนอ[19] โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ สร 0203/ว 245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 เรื่องแนวการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน แจ้งให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติต่อไป ดังนั้น ในวันที่ 25 ธันวาคม 2523 จึงถือได้ว่าเป็นวันประวัติศาสตร์เริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการกล่าวคือ รัฐบาลได้เริ่มมีมาตรการยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ซึ่งได้มีการขยายตัวอย่างมหาศาลอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก

1.3 วิธีดำเนินการ

การดำเนินการตามมาตรการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ได้แยกหลักเกณฑ์วิธีการเป็น 2 กรณี คือ (1) การจัดตั้งส่วนราชการและขยายส่วนราชการ และ (2) การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้[20]

1. ไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ทั้งในระดับ กระทรวง กรม และกอง โดยไม่จำเป็นยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่แท้ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงเท่านั้น ในกรณีการขยายส่วนราชการ ต้องมุ่งเน้นการบริการประชาชนเป็นสำคัญ จึงควรเป็นการขยายบริการในส่วนภูมิภาคมากกว่าการขยายหน่วยราชการในส่วนกลาง ยกเว้นการขยายหน่วยงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ

2. สำหรับการขยายอัตรากำลังให้คำนึงถึงอัตรากำลังที่มีอยู่ให้สามารถสับเปลี่ยนหรือย้ายมาทำหน้าที่ในงานที่เพิ่มใหม่ กรณีที่โครงการใดหรืองานใดสิ้นสุดลง หรือมีปริมาณงานลดลง ให้ส่วนราชการดำเนินการให้ข้าราชการของโครงการนั้นหรืองานนั้น ไปปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการอื่นที่มีความจำเป็นภายในกระทรวงเดียวกันไปพลางก่อนจนกว่าจะย้ายหรือโอนเสร็จ ยกเว้นกรณีที่หน่วยงานใหม่ที่ตั้งมายังไม่ครบ 5 ปี ซึ่งยังอยู่ในระยะขยายตัวให้เต็มรูปให้เพิ่มได้ตามความจำเป็น และกรณีที่ได้รับอนุมัติให้มีโครงการใหม่ และหน่วยงานไม่มีอัตราเพิ่มใหม่ว่างหรือไม่มีตำแหน่งที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ ให้ขอตั้งตำแหน่งข้าราชการและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ได้ โดยพยายามบรรจุแต่น้อยไม่ได้ห้ามบรรจุเสียเลย สำหรับกรณีลูกจ้างประจำก็เช่นเดียวกัน ห้ามมิให้บรรจุใหม่ในกรณีที่มีลักษณะงานเหมือนข้าราชการ และให้ชะลอการเปลี่ยนสภาพลูกจ้างชั่ว

---

[19]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ ว 245 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน," 25 ธันวาคม 2523.

[20]ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก, หน้า 236-249.

คราวมาเป็นคราวมาเป็นลูกจ้างประจำ ในปีงบประมาณ 2524 และให้ระงับการเปลี่ยนสภาพทันทีเมื่อถึงปีงบประมาณ 2525

นอกจากนี้ยังได้ออกมาตรการจำกัดการขยายตัวข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี และได้กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี เพื่อหวังให้ส่วนราชการมีการปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานให้เหมาะสมรวดเร็วยิ่งขึ้น ลดงานซ้ำซ้อน กำหนดอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานที่ส่วนราชการรับผิดชอบตามภารกิจของส่วนราชการ ตลอดจนให้ทุกกระทรวงและทบวงแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนประกอบด้วยผู้แทนของสำนักปลัดกระทรวงและกรมต่างๆ ในสังกัด พร้อมทั้งผู้แทนของสำนักงาน ก.พ. หรือองค์กลางบริหารงานบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง และผู้แทนสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ว่างานใดใช้เจ้าหน้าที่มากหรือน้อยไปอย่างไรบ้าง เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารและระเบียบราชการแผ่นดินใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบบริหารด้านต่างๆ ต่อไป

วิธีการพิจารณาการขอผ่อนผันการปฏิบัติได้กำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นแนวเดียวกันคือ จะต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงก่อน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะรับพิจารณาเฉพาะคำขอของกระทรวงที่ได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากคณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงแล้วเท่านั้น และในทางปฏิบัติเมื่อมีคำขอกำหนดอัตรากำลังเกินร้อยละ 2 ต่อปีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะนำส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติต่อไป[21]

1.4 ผลการดำเนินการ

สำหรับการปฏิรูประบบราชการในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แม้ว่าได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบราชการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อรับผิดชอบอย่างจริงจัง เพื่อให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมีความชัดเจน โดยมีนโยบายตรึงส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ด้วยการจำกัดการขยายตัวของอัตรากำลังไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี และใช้แนวคิดการจัดทำแผนอัตรากำลังของส่วนราชการเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานและการแก้ปัญหาการเติบโตและการขยายตัวของระบบราชการไทย รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างที่มีอยู่เดิมให้เหมาะสม แต่ยังถือได้ว่ายังมีสัดส่วนการปฏิรูปอยู่น้อย แม้จะมีความตั้งใจจริงที่จะปฏิรูประบบราชการก็ตาม ระบบราชการไทยก็ยังคงมีการขยายบทบาทออกไปอย่างมากตามการขยายตัวของสภาพเศรษฐกิจและสังคม จนทำให้หน่วยงาน ราชการมีสภาพเป็น

---

[21]สำนักงาน ก.พ. ส่วนวิจัยและพัฒนาโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง, รายงานการวิจัยเรื่อง การติดตามประเมินผลการเกลี่ยกำลังคนและการกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2536), หน้า 17.

องค์กรขนาดใหญ่ ข้อเท็จจริงที่พบจากการศึกษาของสำนักงาน ก.พ. คือ การกำหนดมาตรการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน แม้ว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีปัญหาความไร้ประสิทธิภาพอยู่หลายประการ อาทิเช่น[22]

1. การขยายตัวของส่วนราชการ โครงสร้างของส่วนราชการยังคงมีการขยายตัวตลอดมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะส่วนราชการระดับกองในราชการส่วนกลาง จากการสำรวจของสำนักงาน ก.พ. พบว่าอัตราการเพิ่มส่วนราชการระดับกองในช่วงปี พ. ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2532 มีจำนวนเพิ่มถึง 444 ส่วนราชการ โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละ 44 ส่วนราชการ โดยในปี พ.ศ. 2532 มีส่วนราชการระดับกองจำนวน 1,499 ส่วนราชการ เทียบกับจำนวน 1,005 ส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2523 นอกจากนี้แล้วยังมีส่วนราชการในส่วนราชการส่วนกลางไปจัดตั้งเป็นการภายในประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคหรือหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่อีกเป็นจำนวนมาก สภาพโครงสร้างหน่วยงานของราชการจึงอยู่ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม มีขนาดใหญ่โต บางส่วนราชการมีจำนวนกรม กอง ตลอดจนปริมาณงานและความรับผิดชอบกว้างขวางมากจนเกิดปัญหาในการควบคุมดูแล อันมีผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

2. แม้ว่าจะมีมาตรการจำกัดให้เพิ่มจำนวนตำแหน่งได้ไม่เกินร้อยละ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาก็ตาม แต่เนื่องจากประเทศมีการพัฒนาและหน่วยงานราชการต้องมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางมากขึ้นตามลำดับ การเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการจึงเป็นสิ่งที่ทำกันเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้จำนวนเพิ่มของอัตรากำลังได้เพิ่มขึ้นถึง 1 เท่าตัว ในช่วง 10 ปี โดยใน พ.ศ. 2534 มีอัตรากำลังคนรวมทั้งสิ้นประมาณ 2.0 ล้านอัตรา เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ 320,000 อัตรา ข้าราชการครู 500,000 อัตรา ข้าราชการตำรวจ 170,000 อัตรา อัตราลูกจ้าง 360,000 อัตรา ค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนรวมของกำลังคนภาครัฐคิดเป็นมูลค่า 141,805 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 หรือประมาณร้อยละ 37 ของงบประมาณรายจ่าย และเป็นร้อยละ 5.9 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ

3. ระบบงานและวิธีทำงานที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาขึ้นในทุกด้าน สังคมต้องการบริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การบริการของราชการหลายประเภทยังไม่สามารถพัฒนาให้สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม และการขยายตัวของภาคเอกชนได้อย่างทันการณ์ เนื่องจากสภาพและวิธีการทำงานที่ไม่ทันสมัยเหมาะสม จากผลการวิจัยของสถาบันนโยบายการศึกษา ร่วมกับสำนักคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2523 ได้เปรียบเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลกลุ่มบริหารทั่วไปและบริการระหว่างภาครัฐและเอกชนพบว่า ภาคราชการใช้จ่ายเงินในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคเอกชนประมาณร้อยละ 14 ทั้งนี้เพราะในภาคราชการเน้นการใช้แรงงานจากกำลังคนมาก มีการใช้เทคโนโลยี

---

[22]สำนักงาน ก.พ., สรุปข้อเสนอการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหมิตรออฟเซท, 2534), หน้า 2-5.

หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างจำกัด แต่ถึงแม้จะมีกำลังคนด้านปฏิบัติงานค่อนข้างมากก็ตาม ทางราชการก็ยังประสบปัญหาด้านคุณภาพของผลงานรวมถึงประสิทธิภาพการทำงาน โดยเฉพาะในด้านการให้บริการแก่ประชาชน

4. การสูญเสียข้าราชการที่มีคุณภาพ ทุกส่วนราชการได้ประสบปัญหาข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถและมีคุณภาพลาออกจากราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการขาดแคลนคนมีฝีมือ มีคุณภาพ ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้ความต้องการแรงงานระดับชำนาญการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญสูงเป็นที่ต้องการของภาคเอกชน ภาคราชการซึ่งเป็นแหล่งที่มีกำลังคนระดับฝีมือมากที่สุดในสมัยหนึ่ง จึงสูญเสียกำลังคนในระดับปริญญาตรีขึ้นไปเป็นจำนวนมาก จากผลการวิจัยของสำนักงาน ก.พ. ในช่วง 2528-2533 พบว่ากำลังคนระดับสมองได้ลาออกจากราชการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสาขาวิชาซึ่งจัดเป็นสาขาที่ขาดแคลนคือ แพทย์ วิศวกร เภสัชกร และนักวิทยาศาสตร์ เป็นต้น และโดยที่กำลังคนสาขาเหล่านั้นยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการอยู่แล้ว การลาออกจึงยิ่งทำให้ปัญหาถึงขั้นวิกฤต อัตราว่างของตำแหน่งเหล่านั้นอยู่ในอัตราสูงมาก คือ ตำแหน่งวิศวกรขาดกำลังคนถึงร้อยละ 23 แพทย์และทันตแพทย์ขาดถึงร้อยละ 30 และเภสัชกรขาดถึงร้อยละ 40 เป็นต้น ซึ่งอัตราตำแหน่งเหล่านั้นส่วนใหญ่จะเป็นอัตราที่กำหนดให้ทำงานอยู่ในส่วนภูมิภาค

5. ค่าตอบแทนต่ำไม่สอดคล้องกับระดับความสามารถและอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน จากการศึกษาของสำนักงาน ก.พ. พบว่า ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนข้าราชการมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานและไม่เหมาะสมกับกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เงินเดือนภาคราชการในทุกตำแหน่งต่ำกว่าภาคเอกชนโดยทั่วไปประมาณ 2-5 เท่าโดยเฉลี่ย โดยความแตกต่างจะมากในระดับวุฒิการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไปและในสาขาวิชาชีพขาดแคลน โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูงๆ โดยที่การปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการแต่ละครั้งกลายเป็นประเด็นทางการเมือง ทำให้การปรับเงินเดือนทำได้ล่าช้าและไม่เป็นระบบ จนเป็นผลให้รายได้แท้จริงของข้าราชการตกต่ำลงมาก ส่งผลให้ฐานะและเกียรติภูมิของอาชีพข้าราชการถดถอยจนไม่อาจเหนี่ยวรั้งและจูงใจคนดีมีฝีมือไว้ในระบบๆ ได้ และไม่สามารถดึงดูดคนดีคนเก่งเข้ามาสู่ระบบได้ง่ายดังเช่นในอดีต

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ทำการสานต่อนโยบายกำลังคนจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งได้มีนโยบายด้านการบริหารระบบราชการที่มุ่งเน้นการพิจารณาลดอัตรากำลังคนภาครัฐเพื่อให้ส่วนราชการโดยส่วนรวมมีขนาดกะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูง สามารถปรับปรุงค่าตอบแทนได้ง่ายขึ้น เพื่อให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชน แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แสดงเจตจำนงที่ค่อนข้างชัดเจนในการมุ่งเน้นปรับปรุงระบบราชการและข้าราชการไปพร้อมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อขจัดปัญหาการขยายตัวของระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติข้อที่ 1.1 ว่า "วางระบบที่จะจำกัดจำนวนข้า

ราชการและลูกจ้างพร้อมกับการเพิ่มรายได้และปรับปรุงสวัสดิการ ขยายและวางมาตรการให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดขวัญกำลังใจ"[23] ประกอบกับการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีที่ได้เสนอให้พิจารณาว่า หากปล่อยให้ส่วนราชการมีการเพิ่มจำนวนหน่วยงานและอัตรากำลังโดยไม่มีการหยุดยั้งก็จะเป็นเรื่องยากที่จะบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่จะปรับปรุงค่าตอบแทนของข้าราชการให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชน คณะรัฐมนตรีก็ได้วางแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายและข้อเสนอดังกล่าว โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการที่สำคัญ 2 เรื่อง คือ ได้มีการกำหนดมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ โดยให้กระทรวง ทบวง กรม ชะลอการขอตั้งอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 ได้มีการกำหนดมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการขึ้น โดยเน้นการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย

2. มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่

จากการดำเนินการตามมาตรการเร่งด่วนเพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างตามแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการเปลี่ยนมาใช้มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน โดยมาตรการนี้มีความเป็นมาและรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 หลักการและเหตุผล

มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน อันเป็นแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 รัฐบาล ซึ่งนโยบายในส่วนของนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารราชการไว้สาระสำคัญประการหนึ่งว่า "จะวางระบบที่จะจำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง พร้อมกับการเพิ่มรายได้ และปรับปรุงสวัสดิการและวางมาตรการให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ"[24] ประกอบการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 นอกจากได้มีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีที่ได้เสนอให้พิจารณาว่า ในปัจจุบันนี้มีปัญหาในเรื่องจำนวนข้าราชการที่เพิ่มมากขึ้น เงินเดือนและค่าตอบแทนไม่สมดุลย์กับความสามารถทำให้เกิดปัญหาสมองไหล การเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน มีปัญหาที่จะต้องใช้งบประมาณ

---

[23]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 4 เมษายน 2534.

[24]เรื่องเดียวกัน.

รายจ่ายเป็นจำนวนมาก[25] สถานการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว

2.2 ความเป็นมา

การที่รัฐบาลกำหนดมาตรการชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ เนื่องจากรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าการเติบโตของหน่วยงานราชการและการเติบโตของจำนวนข้าราชการในระยะที่ผ่านมามีอัตราสูงมาก จนเป็นที่น่าวิตกว่าจะเกินกำลังของทรัพยากรและการที่จะทำให้ข้าราชการได้รับค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการ และผลประโยชน์เกื้อกูลที่ไม่สามารถแข่งขันกับภาคเอกชนได้ และเมื่อทำไม่ได้แล้วระบบราชการจะโตแต่ในเชิงปริมาณ แต่ในเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพกลับถดถอย การชะลอจำนวนข้าราชการจึงเป็นมาตรการเร่งด่วนที่ต้องการจะทำให้ส่วนราชการหรือจำนวนราชการมีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาของระบบราชการดังกล่าว จึงได้มีการเสนอแนวทางปฏิบัติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 ดังนี้[26]

1. ขอให้กระทรวง ทบวง กรม ชะลอการตั้งอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ 2534-2535 โดยให้รวมถึงกรณีที่ ก.พ. ได้อนุมัติแผนอัตรากำลัง 3 ปี ไว้แล้ว ในกรณีจำเป็นที่จะต้องให้อัตรากำลังข้าราชการเพิ่มสำหรับโครงการเก่า ซึ่งสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อนๆ หรือโครงการใหม่ ควรพิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังนี้

<u>แนวทางที่ 1</u> พิจารณาโยกย้ายบุคลากรภายในกระทรวงเดียวกันมาปฏิบัติหน้าที่แทน โดยเฉพาะในส่วนราชการที่มีบุคลากรเกินปริมาณงาน

<u>แนวทางที่ 2</u> อาจจะพิจารณายืมตัวหรือรับโอนข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ

<u>แนวทางที่ 3</u> อาจจะพิจารณามอบโครงการหรือกิจกรรมบางอย่าง ให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทน ซึ่งอาจประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายได้มากกว่า

ทั้งนี้ ยกเว้นการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาเข้ารับราชการตามเงื่อนไขของทุนการศึกษาที่ได้รับจากทางราชการ หรือการบรรจุบุคลากรที่มีหน้าที่สอนในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและกำลังเป็นที่ต้องการหรือกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

---

[25]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0717/1343 เรื่องมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่," 22 พฤษภาคม 2534.

[26]เรื่องเดียวกัน.

2. การพิจารณาจำนวนข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานต่างประเทศ ปัจจุบันมีข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นการปฏิบัติงานประจำในสถานฑูตและหน่วยงานอื่นๆ และการปฏิบัติงานชั่วคราว ขอให้กระทรวง ทบวง กรม พิจารณาทบทวนเรื่องนี้โดยให้จำกัดจำนวนข้าราชการที่จะไปปฏิบัติงานประจำและชั่วคราวเท่าที่จำเป็นและเป็นประโยชน์จริงๆ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในการประชุมครั้งนั้น ดังนี้

(1) ควรพิจารณาหน่วยงานที่ตั้งเพื่อรองรับโครงการต่างๆ ซึ่งเมื่อโครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่หน่วยงานไม่ยุบเลิก ทำให้มีข้าราชการว่างงานเป็นจำนวนมาก

(2) ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการให้ข้าราชการที่ไม่สมควรอยู่ในราชการ ออกราชการได้ง่ายขึ้นกว่าในปัจจุบัน

(3) ควรพิจารณากำหนดมาตรการให้ข้าราชการออกจากราชการก่อนวันเกษียณอายุ สำหรับลักษณะงานที่มีคนมากเพียงพอแล้ว

(4) ควรมีการฝึกอบรมหรือพัฒนาข้าราชการชั้นผู้น้อยให้มีความสามารถในการปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

(5) ควรพิจารณาทบทวนหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง ที่มีหน้าที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันควบคู่ไปด้วย

2.3 วิธีดำเนินการ

เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 สำนักงาน ก.พ. จึงได้ศึกษาและเสนอ ก.พ. ในการประชุมเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2534 และ ก.พ.มีมติเห็นชอบมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ 2534-2535 ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและให้ความเห็นชอบ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อส่วนราชการต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติในการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ของส่วนราชการอื่นๆ ด้วย โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบและถือปฏิบัติ[27] โดยมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ตามที่สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอขึ้นนั้นมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติและดังนี้[28]

---

[27]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0201/ว 101 เรื่องมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่," 6 มิถุนายน 2534.

[28]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0717/ ว 5 เรื่องมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่," 21 พฤษภาคม 2534.

1. ให้ส่วนราชการระงับการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 ส่วนคำขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ที่ส่วนราชการได้ส่งถึงสำนักงาน ก.พ. แล้วก่อนวันออกมาตรการนี้ จะพิจารณาให้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น สำหรับตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 ที่ได้อนุมัติไปแล้ว แต่ยังไม่มีอัตราเงินเดือน ให้ส่วนราชการชะลอการบรรจุแต่งตั้งไว้ก่อน

2. การจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ให้ส่วนราชการพิจารณาปรับปรุงระบบวิธีการทำงานให้ชัดเจน มิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งลดขั้นตอนการทำงานเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้กำลังคนน้อยที่สุด

3. นำเอามาตรการเกลี่ยกำลังคนภายในส่วนราชการมาใช้ โดยให้ส่วนราชการจัดลำดับความสำคัญของงานตามแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ พิจารณาว่าหากแผนงานโครงการใดหมดความสำคัญให้เกลี่ยกำลังคนไปให้หน่วยงานที่จำเป็นภายในส่วนราชการระดับกรมเดียวกัน

4. สำหรับการเกลี่ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงหรือทบวงเดียวกัน ให้คณะกรรมการพัฒนากำลังคนของกระทรวงหรือทบวง พิจารณาว่าส่วนราชการใดควรยุบเลิกตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ว่าง และควรไปกำหนดเพิ่มใหม่ในส่วนราชการใด

5. หากดำเนินการตาม 1-4 แล้ว ยังคงมีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ สำนักงาน ก.พ.

นอกจากนี้ ยังให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ.) เกี่ยวกับการกำหนดเพิ่มใหม่ เพื่อมีหน้าที่ทำการแทน สำนักงาน ก.พ. ในเรื่องการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ตามมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 และกิจการอื่นตามที่ ก.พ. มอบหมายตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2534 ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อส่วนราชการต่างๆ มีคำขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 โดยขอสนับสนุนอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่เพื่อบรรจุข้าราชการสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 ทางสำนักงาน ก.พ. ก็จะทำการวิเคราะห์แล้วนำเสนอ อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่พิจารณา

โดย อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่พิจารณา ได้กำหนดแนวทางการพิจารณากำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในกรณีอันมิอาจหลีกเลี่ยงเพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาสนับสนุนเงินเดือนเพิ่มใหม่ดังนี้[29]

---

[29]เรื่องเดียวกัน.

1. งานที่จะดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีเงินงบประมาณที่ใช้ดำเนินงานแล้ว ถ้าไม่ดำเนินงานจะเป็นผลให้ผลเสียหาย

2. งานดังกล่าวไม่สามารถที่จะจ้างเอกชนมาดำเนินการได้

3. งานที่ได้รับเครื่องมือเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน

4. มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกรมหรือกองขึ้นมาใหม่ และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

5. ภารกิจของหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นๆ รวมทั้งเพื่อบริการด้านสาธารณสุขของประชาชน

ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการใช้มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่แล้ว การขออัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในส่วนที่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ตามแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ในปี พ.ศ. 2523 จึงยกเลิกไปโดยปริยาย และใช้วิธีการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่แทน

2.4 ผลการดำเนินการ

การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้ สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองการขออัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปอย่างเข้มงวด ซึ่งผลการพิจารณาที่ผ่านมาปรากฏว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 มีส่วนราชการที่ขอรับการสนับสนุนอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ จำนวน 5,241 อัตรา และได้รับการพิจารณาสนับสนุน จำนวน 3,217 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 61.38 และไม่เห็นควรสนับสนุน จำนวน 2,024 อัตรา คิดเป็นร้อยละ 38.62[30] อย่างไรก็ตาม การดำเนินการกลั่นกรองการขออัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนอื่นๆ ซึ่งมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลพิจารณามาชั้นหนึ่งแล้วนั้น แต่ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏปัญหาการดำเนินการบางประการ กล่าวคือ[31]

1. โดยเหตุที่มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 ให้ชะลอการเพิ่มอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 ดังนั้น ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยว

---

[30]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0707.2/ 306 เรื่อง มาตรการปรับปรุงระบบราชการและข้าราชการ," 6 สิงหาคม 2535.

[31]เรื่องเดียวกัน.

กับการกำหนดตำแหน่งไว้ล่วงหน้าแล้ว จึงได้มีการขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นจำนวนมาก และการขอยกเว้นดังกล่าว ยังมีลักษณะการใช้กำลังคนตามแนวทางเดิม

2. การที่สำนักงาน ก.พ. องค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น และสำนักงบประมาณได้พิจารณาการขออัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่แล้ว ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการเพิ่มงาน ทำให้เกิดความล่าช้า และเป็นการเพิ่มภาระต่อคณะรัฐมนตรี

ข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาส่วนราชการต่างๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรการกำลังคน โดยได้พยายามจะลดการขยายอัตรากำลัง และมีการปรับปรุงระบบงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นก็ตาม แต่เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลในการควบคุมจำนวนอัตราตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างในราชการบรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น ทางสำนักงาน ก.พ. จึงได้เสนอมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบราชการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และดำเนินการต่อไป

3. มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ

หลังจากการดำเนินการตามมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่มาได้ระยะหนึ่ง ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ[32] ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการและถือปฏิบัติต่อไป[33]

3.1 หลักการและเหตุผล

มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ เป็นมาตรการตามนโยบายควบคุมกำลังคนเพื่อรองรับเป้าหมายการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ซึ่งมุ่งเน้นให้เอกชนเป็นแกนนำในการพัฒนาแทนระบบราชการที่เป็นตัวนำการพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 โดยรัฐต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ส่งเสริม สนับสนุน กระตุ้น อำนวยการ เพื่อให้เหมาะสมสภาพการเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลก ดังนั้น การปรับปรุงระบบราชการจึงต้องเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการจากการปกครอง ควบคุม และตรวจสอบ ไปเป็นการให้บริการ กำกับดูแล ส่งเสริม และอำนวยความสะดวก

---

[32]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0718/ 192 เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ," 26 ธันวาคม 2534.

[33]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0206/580 เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ," 10 มกราคม 2535.

รวมทั้งการตรวจสอบประเมินผลแทน สำหรับการปรับปรุงระบบข้าราชการ คือการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีจำนวนที่เหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยเน้นที่การพัฒนาคุณภาพข้าราชการให้มีความรู้ที่ทันสมัยมีโลกทรรศน์กว้างไกล มีความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนให้ทันกับภาคเอกชน และให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงค่าครองชีพ เพื่อให้เป็นปัจจัยสำคัญในการสรรหาและธำรงรักษากำลังคนที่มีคุณภาพไว้ในระบบราชการได้อย่างต่อเนื่อง

3.2 ความเป็นมา

จากหลักการข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติในที่ประชุมเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2535 โดยให้ความเห็นชอบมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ ทั้งนี้ ได้สั่งการให้สำนักงาน ก.พ.รับข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรอง เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมายไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้[34]

1. ควรให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากนอกระบบราชการมีโอกาสเข้ามาสู่ระบบราชการได้มากยิ่งขึ้นและให้ใช้เฉพาะบุคคลที่ไม่เคยเป็นข้าราชการเท่านั้น เพื่อไม่เป็นการเปิดช่องให้ข้าราชการต่างประเภทถือเป็นโอกาสใช้เป็นช่องทางในการเลื่อนระดับ

2. ในการรับบุคคลเข้ารับราชการควรมีวิธีการทดสอบหรือตรวจสอบความเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมด้วย เพื่อให้ได้ข้าราชการที่รักอาชีพนี้ และมีคุณธรรม จริยธรรม ในการปฏิบัติราชการเพื่อส่วนรวม

สำหรับข้อเสนอของ ก.พ. เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดเป็นมาตรการเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัตินั้น เสนอมาตรการในเรื่องต่าง ๆ รวม 5 มาตรการ คือ[35]

1. มาตรการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนราชการ
2. มาตรการปรับระบบวิธีปฏิบัติราชการให้สั้น คล่องตัวและทันสมัย
3. มาตรการสรรหา บรรจุ แต่งตัวและรักษาเฉพาะข้าราชการที่มีคุณภาพดีและมีความสามารถสูง
4. มาตรการพัฒนาข้าราชการเพื่อสร้างคุณภาพและคุณธรรม
5. มาตรการควบคุมวินัยและจรรยาบรรณข้าราชการเพื่อสร้างความภูมิใจเกียรติและความสำคัญของอาชีพราชการ

---

[34]เรื่องเดียวกัน.

[35]ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค, หน้า 253-258.

สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังคนโดยตรงนั้นคือ มาตรการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนข้าราชการ

3.3 วิธีดำเนินการ

มาตรการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนข้าราชการ ซึ่งเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่โดยตรงนั้น มีสาระสำคัญดังนี้

1. ไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนส่วนราชการระดับกอง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2539) ยกเว้น กรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2. ให้ ก.พ. จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการพัฒนาส่วนราชการเพื่อใช้เป็นหลักในการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด รวมทั้งให้ ก.พ. และสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่กลั่นกรองและเสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการ

3. ควบคุมจำนวนอัตราตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2539) แต่หากส่วนราชการใดมีเหตุผลความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนใหม่ให้เสนอขอยกเว้นต่อคณะรัฐมนตรี โดยส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาเสนอความเห็น และให้ส่วนราชการใช้วิธีการเกลี่ยกำลังคนเป็นวิธีแรกในการแก้ปัญหาการใช้กำลังคนกรณีคนขาดหรือคนเกินทั้งในระดับกอง กรม และกระทรวง

จากมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 มกราคม 2535 นี้เอง มีผลทำให้มาตรการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนข้าราชการครอบคลุมตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2539 ซึ่งแต่เดิมตามมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ครอบคลุมเพียงแค่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ. โดยให้ยกเว้นไม่นำวิธีการเรื่องการเกลี่ยกำลังคนมาใช้บังคับกับตำแหน่งแพทย์ ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์ และตำแหน่งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทุกสาขาวิชา ซึ่งหากเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ให้ได้รับยกเว้นเฉพาะตำแหน่งในสาย ก. และสาย ข. เพราะมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ส่วนตำแหน่งในสาย ค. ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการนั้นให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ. สำหรับกรณี

การกำหนดตำแหน่งลูกจ้างประจำใหม่นั้น ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป[36]

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอให้ส่วนราชการที่มีกรณีจำเป็นต้องขอกำหนดตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำเพิ่มใหม่ ให้ส่วนราชการนั้นชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์การบริหารงานบุคคลและส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่ง ส่วน ก.พ. รับผิดชอบพิจารณาเฉพาะกรณีมีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในสังกัด ก.พ. เท่านั้น โดยหลังจากที่องค์การกลางบริหารงานบุคคลและส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งได้พิจารณากำหนดตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำเพิ่มใหม่ให้ส่วนราชการแล้ว ไม่จำเป็นต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก แต่ต้องรายงานจำนวนตำแหน่งที่สนับสนุนส่วนราชการนั้นๆ ต่อคณะรัฐมนตรี โดยส่งเรื่องให้สำนักงาน ก.พ. ทุกสิ้นปีงบประมาณที่พิจารณา เพื่อสำนักงาน ก.พ. จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการศึกษาวิเคราะห์และติดตามประเมินผลการบริหารบุคคลในภาพรวม ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลในการควบคุมจำนวนอัตราตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานราชการบรรลุเป้าหมายยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการลดขั้นตอนไม่ทำให้เกิดความล่าช้าแบ่งเบาภาระงานของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งเพื่อให้ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนต่างๆ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายในการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการของคณะรัฐมนตรี[37]

ดังนั้น เมื่อ ก.พ. ไม่ต้องพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาขอคณะรัฐมนตรี กรณีการขอสนับสนุนอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการสังกัดองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่นๆ และลูกจ้างประจำ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ที่ตั้งขึ้นตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2534 ก็หมดหน้าที่ไปโดยปริยาย ประกอบกับมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ดังนั้น การขอสนับสนุนอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นหน้าที่ของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา ซึ่งเป็น อ.ก.พ.ที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

---

[36]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0201/ ว 140 เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ,"14 กันยายน 2535.

[37]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0707.2/ 306 เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ," 6 สิงหาคม 2535.

3.4 ผลการดำเนินการ

โดยที่รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลชั่วคราว แม้การปรับปรุงระบบราชการจะมุ่งดำเนินการทั้งระบบ แต่ก็มีข้อจำกัดในด้านเวลาที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงระบบราชการได้ทุกด้าน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดกลยุทธ์ด้วยการปรับปรุงระบบราชการในส่วนที่เร่งด่วนเสียก่อน โดยการวางมาตรการควบคุมกำลังคน ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการ 2 มาตรการ คือ มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ และมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ แต่การดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังปรากฏคำขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ของส่วนราชการเข้ามาอย่างมาก

ในรัฐบาลสมัยต่อมาคือ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งไว้ว่า "จะปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการของข้าราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามความจำเป็น"[38] โดยรัฐบาลชุดนี้มุ่งให้ความความสนใจในการปรับปรุงด้านกำลังคนภาครัฐ ตามแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการพัฒนาระบบราชการไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารราชการ ตลอดจนการพัฒนากำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพและปรับปรุงค่าตอบแทนด้านกำลังคนภาคราชการ จากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ประกอบกับในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จำนวนกำลังคนภาคราชการได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากไม่มีการควบคุมและปรับขนาดให้เหมาะสมก็จะเป็นภาระด้านงบประมาณและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มค่าตอบแทนข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ และยังเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐขึ้นเพื่อหยุดยั้งการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐ

4. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ

การดำเนินการตามมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการมาได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ได้สืบทอดเจตจำนงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) ซึ่งมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาระบบราชการ โดยการปรับโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารราชการ และพัฒนากำลังคน

---

[38]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 21 ตุลาคม 2535.

ภาครัฐให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติจึงได้มีการกำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐขึ้น

4.1 หลักการและเหตุผล

สำนักงาน ก.พ.ได้พิจารณาเห็นว่าการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการและการควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ จึงต้องมีการดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้[39]

1. เพื่อชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวมในขณะที่คงรักษาเป้าหมายการเพิ่มรายได้ต่อคนของข้าราชการ

2. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการพิจารณาใช้ประโยชน์กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลและมีขนาดกำลังคนที่เหมาะสม ซึ่งเน้นด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ

3. เพื่อปรับขนาดกำลังคนให้กระทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูง

4.2 ความเป็นมา

สำนักงาน ก.พ. ได้พิจารณาเห็นว่าจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 ที่เห็นชอบให้ปรับใช้โครงสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการหมายเลข 1 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ส่วนการปรับเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการหมายเลข 2-5 ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นคราวๆ ไปนั้น การจะปรับเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลขต่อไปได้ จะต้องดำเนินมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่และการเพิ่มประสิทธิภาพในราชการควบคู่กันไปกับการปรับบัญชีอัตราเงินเดือน

ดังนั้น สำนักงาน ก.พ. จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 จัดทำข้อเสนอเรื่อง มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีเป้าหมายเพื่อลดขนาดของราชการให้กะทัดรัดทั้งในด้านองค์กรและกำลังคน ซึ่งมีข้อเสนอทั้งมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาว ซึ่งก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบกับมาตรการดังกล่าวนั้น ก็ได้มีมติให้จัดประชุมปลัดกระทรวงต่างๆ รวมสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอมาตรการดังกล่าว ผลจากการรวบรวมความเห็นจากที่ประชุมปลัดกระทรวงและส่วนราชการต่างๆ ปรากฏว่าส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมการขยายจำนวนอัตรากำลังในภาคราชการ ดังนั้น ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 คณะรัฐมนตรีได้

---

[39]สำนักงาน ก.พ. สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, คำอธิบายเรื่องมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ (กรุงเทพเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2537), หน้า 1-2.

พิจารณาข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ[40] และมีมติเห็นชอบมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการและถือปฏิบัติต่อไป[41]

4.3 วิธีดำเนินการ

สาระสำคัญของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ แบ่งเป็นสองระยะ คือมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาว สำหรับมาตรการระยะสั้นมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ มุ่งชะลอการขยายตัวของกำลังคนภาคราชการในระหว่างปี 2537-2539 โดยให้เพิ่มอัตรากำลังได้ไม่เกินจำนวนการเกษียณอายุราชการในเวลาเดียวกัน โดยมีกลไกการดำเนินการดังนี้[42]

1. ให้ส่วนราชการตรึงจำนวนตำแหน่งรวมของข้าราชการและลูกจ้างตลอดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้มีไม่เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และเปิดโอกาสให้สามารถเพิ่มอัตราใหม่ในกรณีจำเป็นได้ไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่างๆ ในช่วงระยะเวลา 2537-2539 คือ ประมาณ 16,000 ตำแหน่ง

2. ให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการเกษียณในแต่ละปียุบเลิกตำแหน่งแรกบรรจุหรือตำแหน่งอื่นตามที่เห็นสมควรเท่ากับจำนวนการเกษียณในแต่ละปี ยกเว้นส่วนราชการที่มีอัตราตำแหน่งมีเงินไม่เกิน 1,000 อัตรา ไม่ต้องยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ

3. ให้มีคณะกรรมการจัดสรรกำลังคนภาครัฐ ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรตำแหน่งที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณให้กับส่วนราชการที่จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังตามความจำเป็น โดยส่วนราชการที่จะขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่หรือขอคงตำแหน่งที่ต้องยุบเลิกจากผลการเกษียณ ต้องมีกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อไปนี้ คือ

(1) เพื่อบรรจุนักเรียนทุนรัฐบาล

(2) เป็นตำแหน่งแพทย์ หรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์

(3) เป็นตำแหน่งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งสาย ก. ในสังกัด ก.ม. และบุคลากรที่ทำหน้าที่สอนในสาขาวิชาชีพขาดแคลนตามที่ ก.พ. และกระทรวงการคลังกำหนด

---

[40]สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0708.2/ 50 เรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ," 27 มกราคม 2537.

[41]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0201/ว 24 เรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ," 8 กุมภาพันธ์ 2537.

[42]สำนักงาน ก.พ. สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, คำอธิบายมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการกำหนดขนาดกำลังภาครัฐ. หน้า 2-16.

(4) เป็นงานที่จะดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีเงินงบประมาณที่ใช้ดำเนินการแล้ว ถ้าไม่ดำเนินการจะทำให้เกิดผลเสียหาย และเป็นงานที่ไม่สามารถจ้างเอกชนดำเนินงานได้และได้เกลี่ยกำลังคนแล้ว แต่ยังมีกำลังคนไม่พอ

(5) เป็นงานที่ได้รับเครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่มขึ้นซึ่งหลังจากที่ได้เกลี่ยกำลังคนและอบรม/พัฒนาเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ก็ยังไม่เพียงพอจำเป็นต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่เพื่อปฏิบัติราชการหรือเพื่อให้บริการประชาชน

(6) มีการจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการระดับกระทรวงหรือกรมขึ้นใหม่และจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และหลังจากที่เกลี่ยกำลังคนระหว่างกรมแล้วก็ยังมีกำลังคนไม่เพียงพอ

(7) มีภารกิจเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นๆ

4. ให้ส่วนราชการสามารถเกลี่ยอัตรากำลังภายในกรมได้คล่องตัว โดยให้องค์การกลางบริหารงานบุคคลมอบอำนาจการเปลี่ยนแปลงสายงานและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของตำแหน่งระดับ 7 ลงมาให้ส่วนราชการดำเนินการได้เอง ทั้งที่เป็นตำแหน่งว่างหรือมีผู้ครองตำแหน่ง โดยให้อธิบดีดำเนินการโดยความเห็นชอบ ทั้งนี้ ภายในกรอบอัตรากำลังและระดับตำแหน่งตามที่ ก.พ. หรือองค์การกลางบริหารงานบุคคลนั้นๆ ได้อนุมัติไว้

5. ให้ระงับการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจังหวัดที่ต้องเพิ่มจำนวนอัตรากำลังตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ยกเว้นการตั้งส่วนราชการระดับกอง กรม หรือกระทรวงที่จัดตั้งใหม่ โดยไม่เพิ่มอัตรากำลังในส่วนรวม

6. ให้ทุกส่วนราชการจัดลำดับความสำคัญของงานในหน้าที่ และให้ยุบเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุดและเกี่ยวพันกับตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำรวมกันประมาณร้อยละ 5 เพื่อนำตำแหน่งหรือกำลังคนในงานที่ยุบเลิกนั้นไปเกลี่ยเพิ่มให้กับงานอื่นๆ ที่มีความสำคัญเร่งด่วนกว่า

หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐดังกล่าวแล้ว ได้มีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจร่วมกับองค์การกลางบริหารงานบุคคล ส่วนราชการและข้าราชการต่างๆ แล้ว นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) ทำหน้าที่พิจารณากำหนดเป้าหมาย นโยบาย กลยุทธ์ และวิธีดำเนินการ เพื่อให้กำลังคนภาครัฐมีขนาดกะทัดรัด เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่ต้องเพิ่มอัตรากำลังตามความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรการ

ภายหลังมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ สำหรับมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 เป็นอันยกเลิก โดยให้ทุกส่วนราชการตรึงกำลังคนไว้ไม่เกินอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537

4.4 ผลการดำเนินการ

ผลการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ พบว่า ในเดือนตุลาคม 2537 ส่วนราชการต่างๆ ได้แจ้งยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณอายุจำนวน 2,853 อัตรา แต่มีจำนวนที่จะขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่เป็นจำนวนถึง 99,610 อัตรา หลังจากนั้นส่วนราชการต่างๆ ได้ส่งคำขออัตราเพิ่มใหม่ในกรณีพิเศษให้ คปร. พิจารณาโดยจำแนกเป็นคำขอยกเว้นไม่ยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณอายุ จำนวน 3,849 อัตรา ขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 จำนวน 25,310 อัตรา ที่จำเป็นต้องพิจารณาเนื่องจากมีภาระผูกพันที่จะต้องบรรจุนักเรียนทุนเข้ารับราชการ ได้แก่ กรมตำรวจประมาณ 9,149 คน กระทรวงสาธารณสุข ประมาณ 7,610 คน และกระทรวงศึกษาธิการประมาณ 3,317 คน รวมประมาณ 20,000 อัตรา[43]

ซึ่งในเอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2538 ได้ปรากฏอัตราเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มใหม่เป็นจำนวน 26,292 อัตรา ซึ่งเป็นอัตราข้าราชการ 23,117 อัตรา และลูกจ้างประจำ 3,175 อัตรา และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในกรณีจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล จำนวน 269 อัตรา และยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณอายุจำนวน 40 อัตรา รวมอัตราอัตราเงินเดือนและค่าจ้างที่เพิ่มใหม่ที่ได้อนุมัติไปแล้ว 26,601 อัตรา โดยเป็นข้าราชการ 23,426 อัตรา และลูกจ้างประจำ 3,175 อัตรา[44] จากตัวเลขเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐในปีแรกนั้น ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่ง คปร. ได้มีการพิจารณาในที่ประชุมเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2537 เห็นว่า อาจเป็นเพราะส่วนราชการยังมิได้ปรับปรุงระบบงานและวิธีการทำงานใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงให้ส่งคำขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณอายุ และคำขอกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่คืนให้แก่ส่วนราชการ เพื่อพิจารณาทบทวนการดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี[45]

จากจำนวนคำขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ที่ปรากฏเข้ามามาก ในการประชุม คปร. เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2538 ที่ประชุมจึงได้มีการกำหนดแนวทางสำหรับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 และเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2538 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการ

---

[43]เรื่องเดียวกัน.

[44]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0201/ว 77 เรื่องการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ," 25 พฤษภาคม 2538.

[45]เรื่องเดียวกัน.

กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ตามที่ คปร. เสนอ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญคือไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 ยกเว้นการเพิ่มอัตราตำแหน่งเพื่อบรรจุนักเรียนทุนรัฐบาล และนักเรียนที่มีข้อผูกพัน เข้ารับราชการในกรมตำรวจ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ แต่ให้ส่วนราชการทั้งสามต้องจัดทำแผนการรับนักเรียนที่มีข้อผูกพันเข้ารับราชการ โดยกำหนดเป้าหมายลดจำนวนการผลิตลงตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จนสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยให้เหลือจำนวนนักเรียนที่จะผลิตตามความจำเป็นแต่ไม่เกินร้อยละ 25 ของจำนวนที่ผลิตในปัจจุบัน นอกจากนี้ให้ระงับการอนุมัติตั้งหน่วยงานใหม่ที่จะทำให้ต้องเพิ่มอัตรากำลังในทุกส่วนราชการ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 เห็นชอบข้อเสนอของ คปร. ให้มีการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐต่อไป แม้ว่าจะสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แล้วก็ตาม[46]

สรุป

จากการศึกษาความเป็นมาและดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อหยุดยั้งการเพิ่มของกำลังคนภาครัฐ โดยแสดงรายละเอียดของแต่ละมาตรการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการในแต่ละช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึง 2537 นั้น ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาของการเพิ่มกำลังคนภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนและค่าจ้าง อันเป็นอุปสรรคต่อการนำเงินงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2523- 2540) ได้มีความพยายามปรับระบบราชการไทยอย่างต่อเนื่องในด้านต่างๆ เพื่อให้ระบบราชการเป็นกลไกที่สามารถช่วยส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนำมาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อแก้ปัญหาการเพิ่มกำลังคนภาครัฐหรือเพื่อชะลอการเพิ่มของข้าราชการนั้น ได้มีความพยายามปรับปรุงมาตรการวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปีของส่วนราชการ และการกำหนดแนวทางให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี ในปี พ.ศ. 2523 การกำหนดมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 และมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการที่ห้ามมิให้มีการเพิ่มข้าราชการและลูกจ้างตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแหงชาติฉบับที่ 7 (2535-2539) จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการกำหนดมาตรกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างและยุบตำแหน่งว่างจากการก ษียณตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

---

[46]คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ, "หนังสือที่ นร (คปร.) 0708/ว 1 เรื่องการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ," 3 มิถุนายน 2539.

ฉบับที่ 7 (2535-2539) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539ให้มีการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐต่อไป แม้ว่าจะสิ้นสุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 แล้วก็ตาม