

การบรรยายพิเศษ

PPA52

เรื่อง

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน  
กับความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย

ในโอกาสประชุมนิเทศนิสิต

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 1

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2544



โดย ๙พณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์

19749100

(ถอดคำบรรยาย)  
การบรรยายพิเศษ เรื่อง  
"การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน กับ  
ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย"

โดย

ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์  
นายกสภามหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ในโอกาสประชุมนิเทศนิสิตปริญญาโท ระบบพิเศษ  
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 1  
ประจำปีการศึกษา 2544

วันที่ 3 พฤศจิกายน 2544

เวลา 9.30 น. - 10.30 น.

ณ อาคารบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม  
ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย  
จังหวัดมหาสารคาม

## คำนำ

โครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้จัดการประชุมนิเทศหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 1 ประจำปีการศึกษา 2544 ในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2544 ณ อาคารบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยได้รับเกียรติจาก ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ นายกสภามหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในการกล่าวต้อนรับนิสิตและบรรยายพิเศษ เรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินกับความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย"

การบรรยายพิเศษดังกล่าว ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ได้กล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่สำคัญใน 3 ประเด็นคือ สภาพปัญหาของระบบราชการในปัจจุบันที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูป ความมุ่งหมายและทิศทางในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน และท้ายสุดคือความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การบรรยายพิเศษของ ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นการบรรยายที่ประกอบด้วยสาระและประโยชน์อย่างยิ่ง ควรค่าแก่การจัดพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่ เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้รับทราบแนวคิดและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาเกี่ยวกับทิศทางในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอีกแง่มุมหนึ่ง

โอกาสนี้ โครงการฯ ขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ มีชัย ฤชุพันธุ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาในการบรรยายพิเศษครั้งนี้ ซึ่งทางโครงการฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการจัดพิมพ์ครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ แก่ผู้ที่สนใจและผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ที่จะได้นำแนวคิดและ ประสบการณ์ไปปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังเกิดประโยชน์ต่อ ตนเอง ต่อหน่วยงาน และต่อสังคมส่วนรวม อย่าง เหมาะสมต่อไป



(รศ.ดร. ปาวิช ทองโรจน์)

อธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ประธานกรรมการบริหาร

โครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

ท่านนักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะทุกท่าน ในนามมหาวิทยาลัย มหาสารคาม ผมขอต้อนรับและแสดงความยินดีต่อท่านทั้งหลาย ในโอกาสที่ประสบความสำเร็จเบื้องต้น ในการได้รับโอกาส เข้าศึกษาในระดับมหาบัณฑิต โอกาสเช่นนี้ไม่ใช่จะมีได้ทุกคน แม้บางคนจะพร้อมในด้านความรู้ความสามารถ แต่ก็อาจไม่พร้อม ในด้านเวลาและกำลังเงิน ฉะนั้นเมื่อได้โอกาสดีเช่นนี้แล้วก็ต้อง ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ท่านทั้งหลายได้ผ่านการศึกษาในระดับ อุดมศึกษามาแล้ว การมาศึกษาต่อในระดับปริญญาโท จึงไม่ใช่ เพียงเพื่อให้ได้รับปริญญามาประดับ หากแต่เป็นการใฝ่ศึกษา เพื่อให้เกิดความรู้ที่กว้างขวางและรู้ซึ่งขึ้นอย่างแท้จริง การศึกษา ในระดับนี้ไม่ใช่เป็นการมารับความรู้จากคณาจารย์ด้านเดียว หากแต่ต้องค้นคว้าและหาเหตุผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและ ความรู้จริง เพราะไม่ว่าท่านจะมีปริญญาที่ใดในระดับใด ถ้าไม่รู้จริงเสียแล้ว แทนที่จะนำความภาคภูมิใจมาสู่ตนเอง ก็อาจจะกลายเป็นปมด้อยไปได้ ผมจึงหวังว่าท่านทั้งหลายจะได้ ใช้โอกาสอันดีงามนี้ศึกษาให้รู้จริง และนำความรู้จริงนั้นไปใช้ใน หน้าที่การงานของท่าน ให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตัวท่านเอง และ ตำแหน่งหน้าที่ ในส่วนของผู้มาจากวงราชการความรู้นั้นก็จะได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ ในการบริการประชาชนในที่สุดได้ด้วย ผมจึงขอต้อนรับท่านทั้งหลายอีกครั้ง

ในโอกาสนี้ทางมหาวิทยาลัยได้ขอให้ผมมาเล่าเรื่องให้ฟังถึงผลกระทบของการปรับปรุงกฎหมายกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผมคิดว่าถ้าเปลี่ยนหัวข้อก็อาจจะมีประโยชน์ยิ่งขึ้น เพราะว่าในขณะนี้ท่านทั้งหลายคงได้ยินได้ฟังถึงข่าวการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมากกว่าการปรับปรุงกฎหมาย เพราะฉะนั้นถ้าเปลี่ยนหัวข้อเป็น **“การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินกับความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย”** คือแทนที่จะเอาการปรับปรุงกฎหมายมาเป็นตัวนำก็เอาการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นตัวนำ ท่านทั้งหลายที่อยู่ในแวดวงราชการก็ดี หรือติดต่อกว้างชิดกับราชการก็ดี ความรู้ในเรื่องของแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่กำลังทำกันอยู่ น่าจะเกิดประโยชน์ทั้งในด้านการศึกษาค้นคว้า และการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้มากขึ้น

ก่อนที่เราจะคุยกันถึงเรื่องระบบบริหารราชการแผ่นดิน ผมคิดว่าเราน่าจะลองมองดูว่าในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เรากำลังพูดถึงอยู่นั้นจะปฏิรูปอะไรและเพื่ออะไร แต่การที่จะรู้ว่าจะปฏิรูปอะไรเพื่ออะไร เราคงจะต้องย้อนกลับไปดูว่า สำหรับปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอยู่อย่างไร ถ้าเรามองดูสภาพการบริหารราชการแผ่นดินและแนวคิดมาโดยตลอด ก็จะพบว่าภารกิจของรัฐที่ทำกันมาทำในแนวคิดที่ว่าอะไรที่รัฐทำได้ก็ทำ อะไรที่แม้ประชาชนหรือเอกชนทำได้ดี



อยู่แล้วรัฐก็ยังทำ อะไรที่ควรจะเป็นเรื่องแต่ละบุคคลควรจะทำ  
ทำได้เองรัฐก็เข้าไปก้าวก่าย จริงอยู่อาจจะมุ่งเป้าหมายไปที่  
ก่อให้เกิดการพัฒนา ก่อให้เกิดความสงบสุข หรือก่อให้เกิด  
ความอยู่ดีกินดีกับประชาชน แต่เราก็พบว่าในการทำงานของรัฐ  
นั้นด้วยกลไกและระบบที่เป็นอยู่ ประสิทธิภาพย่อมหาได้ยาก  
เพราะฉะนั้นเวลาเมื่อรัฐไปทำงานใด แทนที่จะเป็นประโยชน์  
หลายกรณีก็กลายเป็นโทษ หลายกรณีกลายเป็นอุปสรรค  
ในการดำเนินชีวิตของผู้คน เพราะไม่ว่ารัฐจะทำอะไรรัฐจะต้อง  
ออกกฎหมายออกมาก่อนเสมอ เพื่อให้อำนาจรัฐในการทำ  
กิจกรรมนั้นๆ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการที่จะไปทำ  
กิจกรรม ขึ้นชื่อว่ากฎหมาย โดยคำนิยามก็คือ คำบังคับ, คำสั่ง  
ของรัฐชาติปดัยที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมจะได้รับผลร้าย ถ้าอย่าง  
นั้นกฎหมายทุกฉบับที่ออกมาผลก็คือคนที่ถูกบังคับซึ่งได้แก่  
ประชาชนนั่นเอง ย่อมจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้ลดน้อยลง  
ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่เสมอ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจ  
กระทำการใดแปลว่าประชาชนถูกอำนาจนั้นบังคับ สิทธิที่เคยมี  
ก็จะหมดไป

ในประเทศทั้งหลายในโลกก็เป็นมาอย่างนี้ จนมา  
ระยะหลังทุกคนจึงเริ่มตระหนักว่า ประเทศจะพัฒนาหรือ  
ผลสำเร็จของรัฐไม่ใช่อยู่ที่จำนวนกฎหมายมาก แต่ประเทศ  
ที่จะสำเร็จได้นั้นต้องอยู่ที่จำนวนกฎหมายมีน้อย นั่นแปลว่าบุคคล  
ในสังคมได้รับการพัฒนาจนไม่มีความจำเป็นจะต้องออกอะไร

มาบังคับ ฉะนั้นผลงานของทางฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เคยพูดกันว่า  
ปีนี้มีผลงานมากออกกฎหมายได้เท่านั้นเท่านั้นฉบับ ถ้ามองให้ลึก  
ลงไปก็จะพบว่าผลงานอย่างนั้นไม่ใช่ผลงานที่น่าชื่นชมนัก  
เพราะถ้าออกกฎหมายมา 100 ฉบับ ก็แปลว่าเอกชนหรือ  
ประชาชนถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพไป 100 ประการ เพราะ  
ตัวบทกฎหมายจะกำหนดให้บุคคลต้องกระทำการนั้นการนี้  
อยู่เสมอ ด้วยแนวคิดที่ว่ารัฐพึงทำทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญไม่ได้  
ห้าม และรัฐก็เข้าไปก้าวก่ายในวิถีชีวิตของมนุษย์มากขึ้นๆ เข้าไป  
ก้าวก่ายแม้กระทั่งว่าการประกอบอาชีพ การดำเนินชีวิต  
ความเป็นอยู่ส่วนตัว สิ่งเหล่านี้จะถูกรัฐเข้าไปก้าวก่าย โดยเข้าใจ  
กันว่าการก้าวก่ายนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่บางที  
เรามองให้ดีก็จะพบว่า สิ่งเหล่านั้นอาจจะไม่จำเป็นเลยที่รัฐต้อง  
เป็นคนกระทำ และถ้ารัฐจ้างคนอื่นกระทำเสียได้ก็จะเสียเงิน  
น้อยกว่าและได้ผลงานมากกว่า ถ้าใครที่อยู่ในราชการและ  
นึกย้อนหลังไปก็จะเห็นว่า ในอดีตนั้นเรามีสถานที่ราชการเราจะ  
ต้องจ้างนักการภารโรง ต่อมาก็จ้างยาม แล้วนักการภารโรง  
เหล่านั้นก็ต้องรับเงินเดือนตามอัตราที่รัฐกำหนด ถ้าเป็นลูกจ้าง  
หรือเป็นข้าราชการ (แต่ในระยะหลังก็ไม่ค่อยมีแล้ว นักการภาร  
โรงที่เป็นข้าราชการ) ก็จะได้รับบำเหน็จบำนาญไปด้วย เจ็บไข้ได้  
ป่วยก็ต้องรักษา มีสิทธิลาราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการ  
ทั้งหลาย ฉะนั้นเอาเข้าจริงเราก็จะต้องจ้างคนมากกว่าที่จำเป็น  
จะต้องใช้เพื่อรองรับเวลาที่เขาลา เมื่อทำงานไปนานๆ เข้า



ความเคยชินก็จะมี การทำความสะอาด การดูแลสถานที่  
ก็ลดหย่อนลงไปเรื่อยๆ เราก็จะพบว่าค่าจ้างค่าสวัสดิการแพงกว่า  
ที่ไปจ้างบริษัทมาทำความสะอาดมาดูแลเป็นรายวัน เดียวนี้  
ราชการก็เริ่มฉลาดขึ้นลดสิ่งเหล่านี้ลงและไปให้เอกชนเข้ามาทำ  
ภารกิจต่างๆ ที่รัฐลงมือกระทำเมื่อทำมากๆ เข้าเงินงบประมาณ  
ก็ใช้ในการจ้างคนมากขึ้นๆ จน ณ ปัจจุบันนี้ ถ้าใครไปดูงบ  
ประมาณรายจ่ายของแผ่นดินครั้งสุดท้าย ก็จะพบว่าประมาณ 60-  
70% เป็นรายจ่ายประจำเป็นรายจ่ายจ้างคนเป็นค่าใช้สอยของ  
บุคคลผู้มาทำงานเหลือเงินอยู่ไม่กี่เปอร์เซ็นต์ที่จะใช้ในการพัฒนา  
ประเทศ ถ้าปล่อยอย่างนี้ต่อไปจำนวนเงินที่จะใช้ในการจ้างบุคคล  
ก็ดี เป็นค่าใช้สอยของบุคคลก็ดี จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะเงินเดือน  
ข้าราชการก็ต้องเพิ่มอัตราขึ้นทุกปี ทุกคนเมื่อทำงานก็จะได้รับ  
เงินเดือนขึ้น ในไม่ช้าเงินงบประมาณของแผ่นดินหรือรายได้  
แผ่นดินที่ได้มา ก็จะหมดไปในทางของบุคลากรและค่าใช้สอย  
มากกว่าที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ นั่นก็เป็นเรื่องของ  
ภารกิจที่ไม่มีขอบเขตของรัฐ

นอกจากนั้นโดยโครงสร้างของทางราชการที่มีอยู่  
ระบบของทางราชการแยกออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม มีการ  
ปฏิรูปครั้งใหญ่เมื่อรัชกาลที่ 5 กระทรวงหลักมีอยู่อย่างไรก็มีอยู่  
อย่างนั้น ตั้งแต่ยุคที่เราเดินทางด้วยเกวียนหรือขี่ม้า มาจนถึงยุคที่  
ใช้จรวดขึ้นไปในอวกาศเดินทางด้วยความเร็วกว่าเสียง กระทรวง  
ทบวงกรมเราก็ยังมีอยู่อย่างเดิมและกระทรวงทบวงกรม

เหล่านั้นได้รับการพิทักษ์โดยกฎหมายว่าในการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ฉะนั้นไม่ว่าโลกจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรกระทรวงทบวงกรมก็จะเป็นอยู่อย่างนั้น เพราะการที่จะไปออกพระราชบัญญัติเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกระทรวงทบวงกรมให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ก็ดี ให้เหมาะสมกับความจำเป็นที่จะต้องทำงานก็ดี ให้เกิดความคล่องตัวก็ดี จะต้องไปออกเป็นพระราชบัญญัติ และท่านทั้งหลายก็คงทราบดีว่าในการออกพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งๆ นั้นใช้เวลายาวนานมาก ระยะเวลาในการทำพระราชบัญญัติก่อนจะไปถึงสภานั้นก็เป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งเฉลี่ยระหว่าง 6 เดือน ถึง 10 ปี บางฉบับใช้เวลา 30 ปี ยังไปไม่ถึงสภา มีกฎหมายฉบับหนึ่งเมื่อผมกลับมาจากเมืองนอกใหม่ๆ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีส่วนในเรื่องการร่างเมื่อปี พ.ศ. 2512 คือ พระราชบัญญัติโรงแรม ร่างเสร็จจนบัดนี้ยังเดินทางไปไม่ถึงสภา ตั้งแต่ยังรุ่นหนุ่มจนกระทั่งเกษียณอายุกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ไปถึงสภา เมื่อไปถึงสภาก็ใช้ว่าจะใช้เวลาสั้น ถ้าเป็นการเสนอสภาในระยะต้นของอายุสภากฎหมายเหล่านั้นก็เชื่อได้ว่าจะได้รับการผ่าน แต่ถ้าไปเสนอในระยะกลางของอายุสภาหรือระยะปลายของอายุสภา กฎหมายเหล่านั้นก็จะตก เพราะสภาจะสิ้นอายุเสียก่อน เวียนว่ายตายเกิดอยู่อย่างนี้ เพราะฉะนั้นการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงทบวงกรมจึงเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็เลยไปเขียนบังคับเอาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า

ถ้าจะมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม จะยุบเลิก จะเปลี่ยนชื่อ จะย้ายสังกัด ให้สามารถทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร แต่มีเงื่อนไขว่า ถ้าทำอย่างนั้นจะเพิ่ม อัตรากำลังไม่ได้ภายใน 3 ปี ฉะนั้นถึงแม้รัฐธรรมนูญจะเปิดช่อง ให้กระทำได้ก็มีเงื่อนไขที่ทำให้เป็นไปได้อย่างยาก เพราะเมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมนั้นความจำเป็นในการเพิ่มอัตรา ก็จะมี แต่เมื่อถูกห้ามเสียแล้วมันก็จะไม่สามารถจะพัฒนาไปได้ เพราะฉะนั้นแทนที่จะเป็นการ Facilitate นานเข้าก็จะเป็น อุปสรรคไปได้เหมือนกัน

**ถามว่า แล้วโครงสร้างที่เป็นอยู่ปัจจุบันไม่ดีอย่างไร ทำไมจึงต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง** ในปัจจุบันแบ่งราชการ ออกเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในส่วน กลางก็มีกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาคก็มีจังหวัด อำเภอ ตำบล ส่วนท้องถิ่นก็จะมี เทศบาล เมืองพิเศษ อบต. อบจ. ในส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวง กรม กรมหนึ่งเมื่อเกิดใน กระทรวงใด ก็จะอยู่ในกระทรวงนั้นจนชั่วกัปชั่วกัลป์ ไม่ว่าทิศทาง นโยบายของรัฐจะสมควรเปลี่ยนไปอย่างไร กรมนั้นก็อยู่ใน กระทรวงนั้น งานบางงานที่เคยฝากไว้จะย้ายออกไปก็ย้าย ไม่ได้ การเน้นในการทำงานตามนโยบายจำเป็นจะต้องใช้กำลังคน แต่เมื่อกำลังคนอยู่กระจัดกระจาย ไม่สามารถผนึกกำลังให้เกิด เอกภาพ เกิดพลังขึ้นได้ งานนโยบายไม่ว่าจะคิดมาดีอย่างไร ในที่สุดก็ไปตายตรงที่กระบวนการของข้าราชการของส่วนราชการ

ยกตัวอย่างเช่น เราจะพัฒนาเรื่องน้ำในชนบท มีส่วนราชการ  
กระจัดกระจายในการทำเรื่องน้ำถึงประมาณ 20 หน่วย  
อยู่ในกระทรวงทบวงกรมแตกต่างกันไป เราจะรณรงค์ต่อต้าน  
เรื่องเอดส์มีส่วนราชการที่ทำเรื่องเอดส์กระจัดกระจายอยู่  
20 หน่วย เพราะฉะนั้น เงินงบประมาณสมมุติว่ามี 1,000 ล้าน  
มีส่วนราชการ 20 หน่วย แต่ละหน่วยก็หารกันไป แต่ละหน่วย  
ในที่สุดก็ไม่สามารถจะทำอะไรให้เป็นหลักเป็นฐานได้ ก็ได้แต่  
และๆ เล็มๆ เลาะๆ เลียบๆ เคียงๆ ไปตามกำลังเงิน คนซึ่งจะต้อง  
ใช้ในการทำงานก็กระจัดกระจายกันไป เคยคิดกันขนาดว่า  
เอาหละ เมื่อมีหน่วยงานหลายหน่วยงานนักในการทำเรื่องน้ำ  
เราก็แบ่งพื้นที่ให้ทำกันได้ไหม ก็พบว่าไม่สามารถทำได้ เพราะ  
ส่วนราชการก็จะมีคนกระจัดกระจายกันอยู่ทุกพื้นที่ การจะย้าย  
ก็เป็นเรื่องยากเพราะอัตรากำลังคนนั้นถูกผูกด้วยวิธีงบประมาณ  
อยู่ที่ไหนก็ต้องอยู่ที่นั่น ถ้าจับย้ายจากมหาสารคามไปอยู่  
เชียงใหม่ เดิมไม่เคยจ่ายค่าเช่าบ้านก็ต้องจ่ายค่าเช่าบ้าน  
สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้ไม่สามารถจะปรับปรุงได้ พลังก็ไม่เกิด

ฉะนั้นความจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้  
เหมาะสมกับยุคสมัยก็เกิดขึ้นแต่ทำไม่ได้ เราไปแข่งขันในโลก  
ในทางการค้า แต่ตามมาแล้วเรามีหน่วยงานอะไรที่ทำเรื่องนี้  
อย่าง เป็นกอบเป็นกำใหม่ มีเหมือนกันแต่ไม่ใช่พลังที่เข้มแข็งนัก เราก็มี  
กระทรวงพาณิชย์ในการทำการค้าต่างประเทศ มีสำนักงานทูต  
พาณิชย์ในต่างประเทศ แต่ทูตพาณิชย์ก็ไม่ใช่ทูตตัวจริงก็ได้แต่



เป็นสถาปนาในคณะทูต เพราะว่าแต่ละประเทศเขาก็จะยอมให้  
ต่างประเทศไปมีเอกอัครราชทูตได้เพียงคนเดียว ตัวทูตซึ่งอยู่  
กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่ถนัดในเชิงการค้า แต่มีสิทธิ์และมี  
ความผูกพันโยงใยอยู่กับรัฐมนตรีทั้งหลายในรัฐบาลของประเทศ  
นั้นๆ แต่ว่าเมื่อไม่มีหน้าที่ในทางการค้าเวลาไปพูดคุยก็พูดคุยแต่  
ในเรื่องการเมือง หรือถึงจะไปพูดคุยในเรื่องการค้าบ้างก็ไม่ได้  
ถนัดมากนัก เวลาที่เราไปเจรจาทางการค้ากับต่างประเทศก็ได้แต่  
ส่งข้าราชการของกระทรวงซึ่งมีหน้าที่นั้นไป เราไม่สามารถ  
จะระดมคนซึ่งมีความรู้ความสามารถทั้งที่อยู่ในราชการ และนอก  
ราชการให้ร่วมคณะไปทำงานอย่างผูกพันและอย่างเกิดผลได้  
เพราะด้วยระบบราชการทำเช่นนั้นไม่ได้ เราก็รู้กันอยู่ว่าใน  
วงราชการนั้นคนที่รับราชการมาจนกระทั่งอยู่ในตำแหน่งสูงพอที่  
จะไปเจรจาคความกับใครเขาได้นั้น แปลว่าคนนั้นมีความรักใน  
ราชการ ได้ถูกครอบงำด้วยระบบราชการจนเกิดความเคยชินแล้ว  
ไม่ถนัดในเชิงธุรกิจ คงจะต้องยอมรับว่าทัศนคติของคนประกอบ  
ธุรกิจกับทัศนคติของคนทำราชการไม่เหมือนกัน แล้วก็เก่งกัน  
คนละอย่างเอานักธุรกิจมาทำราชการก็ตายเปล่า เอาราชการไป  
ทำธุรกิจก็เจ๊งเสียเปล่า แต่ถ้าต่างคนต่างไปไม่สามารถจะใช้  
ประโยชน์ซึ่งกันและกันได้เราจะไปสู้อะไรเขาไม่ได้ไปเถียงอะไรกับ  
เขาไม่ทัน ฉะนั้นเวลาไปเจรจาทางการค้าก็มักจะเสียเปรียบหรือ  
บางทีก็ไม่ได้ประโยชน์เท่าที่จะพึงได้ ฉะนั้นความจำเป็นในเรื่อง

โครงสร้างที่จะต้องปรับเปลี่ยนก็มีอยู่มาก และมีมาโดยตลอดแต่ก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้

ประการถัดไปลักษณะของโครงสร้างของทางราชการเมื่อเป็นกระทรวงทบวงกรม ลักษณะของการทำงานก็จะเป็นศูนย์รวม ในกรมก็มีกองในกองก็มีฝ่ายมีงานเป็นชั้นๆ อำนาจของกรมซึ่งกฎหมายให้ไว้ อำนาจของกระทรวงซึ่งกฎหมายให้ไว้ก็จะไปอยู่ที่หัวหน้ากรมและหัวหน้ากระทรวง ซึ่งได้แก่อธิบดีและปลัดกระทรวง เพราะทั้งกรมและกระทรวงเป็นนิติบุคคล เมื่อเป็นนิติบุคคลก็ต้องมีผู้แทนของนิติบุคคล ผู้แทนของนิติบุคคลของกรมก็คืออธิบดี ผู้แทนนิติบุคคลของกระทรวงคือปลัดกระทรวง

ตอนหลังได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่ ซึ่งยิ่งทำให้สับสนมากขึ้น แต่ในที่นี้จะไม่พูดถึง เมื่อกรมเป็นนิติบุคคลและมีหัวหน้างานเป็นอธิบดีซึ่งเป็นผู้แทนของกรมนิติบุคคล อำนาจของกรมจึงอยู่ที่อธิบดี เมื่อเวลาเราจะทำอะไรกับราชการ จะต้องเริ่มต้นที่ไหน ต้องเริ่มต้นที่เวรรับส่งหนังสือ จากเวรรับส่งหนังสือถ้ามีหนังสือไปอธิบดี ไม่ใช่จากโต๊ะรับส่งหนังสือจะไปโต๊ะอธิบดีได้โดยตรง จะต้องไปผ่านห้องหัวหน้างานเวรรับส่งหนังสือไปสารบรรณ สารบรรณไปกองกลาง กองกลางไปผู้ช่วยอธิบดี(ถ้ามี)ถ้าไม่มีผู้ช่วยอธิบดีก็ไปรองอธิบดีแล้วจึงจะไปอธิบดี ในขณะที่เดียวกันเมื่อถึงอธิบดีสั่งว่าอย่างไรก็ลงมาตามลำดับชั้น จนไปถึงคนที่ทำงาน สมมุติว่าสั่งกอง ก. ให้ทำงานกอง ก. ก็ต้องไปคนล่างสุดของกอง ก. แล้วค่อยๆ ไต่ไปจนถึงผู้อำนวยการกอง ก. ก็จะสั่ง



ให้ใครไปทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นระดับ ซี 3,4,5 เป็นผู้ทำงาน ถ้าทำจากตรงนั้นแล้วค่อยๆ ไต่ระดับลงไป ถ้าเป็นอำนาจของกระทรวงเมื่อเสร็จจากอธิบดีก็ค่อยๆ ไต่ขึ้นไปในส่วนของกระทรวงไปเวรรับส่งของกระทรวงใหม่ อำนาจเมื่อไปอยู่จุดสูงสุดงานทุกงานก็ต้องผ่านตรงนั้น แล้วคิดว่าเส้นทางของงานแต่ละงานกว่าจะออกมาได้จะต้องใช้เวลาเท่าไร ถ้านึกถึงว่าราชการส่วนใหญ่ไม่ได้ทำงานในลักษณะแบบเดียวกับเอกชนทำ เพราะราชการส่วนใหญ่ทำงานตามระเบียบและข้อบังคับ แล้วถ้าระเบียบบอกไว้ว่างานทุกงานจะต้องทำเสร็จภายใน 3 วันข้าราชการจะทำประมาณ 2 วันครึ่งซึ่งเร็วกว่ากำหนด แล้วถ้าบวกกันคนละ 2 วันครึ่ง หนังสือขี้นมูราชี้ขึ้นมาแห้งกว่าจะไปถึงอธิบดีก็จะใช้เวลาเป็นเดือนเหมือนกันกว่าจะกลับลงมาได้ เพราะฉะนั้นก็ไม่ต้องแปลกใจอะไรเลยถ้าหากเราไปติดต่อราชการแล้ว กว่าจะได้รู้เรื่องต้องใช้เวลา 20 วัน 30 วัน เพราะนั่นถือว่าเร็วแล้ว ถ้าเป็นกรณีที่ล่าช้าอาจจะเป็น 6 เดือนหรือปีหนึ่ง แล้วราชการส่วนใหญ่ถ้าเป็นเรื่องของประชาชนมักจะไม่ค่อยตอบ เพราะกลัวว่าเมื่อตอบไปแล้วจะผูกมัดราชการ นั่นก็เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการเป็นวิธีการคิดของข้าราชการ เมื่อโครงสร้าง ของส่วนราชการเป็นลักษณะเป็นศูนย์รวม ความเย็นเยื่อใน การทำงานและการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ต้องใช้เวลาต้องมีกฎกติกาเพื่อหาคนรับผิดชอบ แล้วเมื่อบางได้เป็นขั้นเป็นตอนในที่สุดก็หาคนรับผิดชอบไม่ได้อยู่นั่นเอง เพราะต้องไล่เบียดกันลงมา

ถ้าจะลงไปคนรับผิดชอบเอาเข้าจริงๆ ก็จะมี ซี 3-5 นั้นแหละที่  
อาจจะเป็นคนรับผิดชอบ การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ก็ยังต้องล่าช้า  
มากยิ่งขึ้น เพราะต้องรอดถามแต่ละหน่วยแต่ละงานว่าเรื่องนั้นเป็น  
อย่างไร เรื่องนี้เป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นถ้าเราหลับตานึกว่า  
รัฐออกกฎหมายมาเป็นจำนวนมากเพื่อบังคับคนให้ต้องทำตาม  
กฎหมาย วิธีที่ง่ายที่สุดสำหรับต้นแบบของกฎหมาย ก็คือ บังคับ  
ให้คนมาขออนุญาตจะทำอะไรก็ต้องมาขออนุญาต แม้บางครั้ง  
กฎหมายจะหลีกเลี่ยงว่า ให้มาจดทะเบียนเป็นชั้นกลาง ให้แจ้งให้  
ทราบเป็นชั้นอ่อนสุด ก็ยังต้องรอราชการรับทราบอยู่นั่นเอง  
จนกว่าเมื่อใดที่เขาจะเซ็นรับทราบแล้วก็ถึงจะรู้สึกโปร่งใจได้  
และเมื่อการตัดสินใจเยิ่นเย้ออย่างนั้น เราก็ลองหลับตานึกดูว่า  
ประชาชนที่ต้องรอร่วงบริการ หรือถูกบังคับให้ต้องมาเกี่ยวข้องกับ  
ทางราชการจะเดือดร้อนจะเกิดความรู้สึกหงุดหงิด และจะเกิด  
ความรู้สึกไม่เป็นธรรมมากขนาดไหน โอกาสที่ราชการที่ไม่ดีจะ  
ฉกฉวยในการหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้ก็จะง่ายเข้า เพราะอะไร  
ที่ต้องมาขออนุญาตต่อทางราชการซึ่งต้องใช้เวลา นั้น บางที  
ประชาชนหรือคนที่จำเป็นจะมาต้องขออนุญาตเขารอไม่ได้  
เมื่อรอไม่ได้ก็จำเป็นจะต้องหาทางลัด วิธีหาทางลัดที่ดีที่สุดก็คือ  
ให้ค่าตอบแทนไปโดยถือเป็นค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งของการดำเนิน  
กิจการ ระบบอนุญาตเขาถือว่าถ้าสังคมไทยยังไม่ดีพอระบบการ  
ทำงานของทางราชการไม่ดีพอ เขาถือว่าระบบอนุญาตคือระบบ  
ของการกระตุ้นให้เกิดการคอร์รัปชันเกิดการทุจริต และคนที่ไม่ดี

นั้นไม่ว่าอยู่ที่ไหนถ้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุญาตเมื่อไหร่ คนไม่ดีก็จะคิดวิธีการออกจนได้

เคยมีนิทานที่อาจารย์หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ท่านเล่าให้ฟัง ว่ามีราชาองค์หนึ่งมีคนสนิทชิดชอบมากเป็นเสนาบดี เสนาบดีนี้ก็ใช้อำนาจอิทธิพลไปข่มเหงรังแกราษฎรทุจริตประพฤติมิชอบ จนแม้กระทั่งพระราชารักเสนาบดีคนนี้ก็มากก็ยังทนไม่ได้ แต่ก็ไม่อยากจะตัดหัวขั้วแห้ง ก็เลยไปตั้งกรมขึ้นมากกรมหนึ่งให้ เรียกว่า "กรมดูดาว" แล้วก็ส่งเสนาบดีคนนี้ไปนอนดูดาวจะได้ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับชาวบ้าน จะได้ไม่ต้องมารีดนาทาเร้นชาวบ้าน เสนาบดีคนนี้ไปนอนดูดาวอยู่ 3 วันก็คิดวิธีที่จะรีดเงินชาวบ้านออก กลับมาทูลพระราชารว่า การไปนอนดูดาวจะเห็นไม่ถนัดถ้ามีแสงรบกวน จะต้องดูกลางคืน แต่ถ้ามีแสงรบกวนก็จะดูไม่ชัดเจน ฉะนั้นขออนุญาตว่าต่อไปนี้ในเมืองถ้าใครจะจุดไฟให้มาขออนุญาตเจ้ากรมดูดาวเสียก่อน เพื่อว่าตนจะได้ดูดาวได้ถนัด ตั้งแต่นั้นอธิบติกรมดูดาวก็รวยขึ้นแล้วก็มีรายได้อย่างเดิม เพราะถ้าใครไม่จิ้มกล้องใบอนุญาตอาจจะออกตอนตี 5 ก็เป็นอันจบ(คืนนั้นก็ไม่ได้จุดไฟ) เพราะฉะนั้นคนที่ไม่ดีอยู่ที่ไหนถ้าใช้ระบบอนุญาตเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ก็มีช่องทางทำมาหากินอยู่นั่นเอง ฉะนั้นโครงสร้างที่เป็นศูนย์รวมอำนาจถ้ายังมีต่อไปเราจะไม่มีวันที่จะพัฒนา หรือสร้างความเป็นธรรม ขจัดการคอร์รัปชันให้หมดสิ้นไปได้ นี่พูดเฉพาะส่วนกลางยังไม่พูดถึงภูมิภาค ภูมิภาคซึ่งอำนาจกระจายไปบ้างบางส่วน

แต่เรื่องใหญ่ๆ เรื่องสำคัญๆ ก็จะต้องย้อนกลับมาขออนุญาต  
ในส่วนกลางอยู่นั่นเอง นั่นก็เป็นเรื่องของโครงสร้างที่นี้กระบวนการ  
การทำงานของราชการอย่างที่เปรยๆ เมื่อสักครู่ว่าราชการนั้น  
ทำงานด้วยกฎระเบียบข้อบังคับ เพราะการจะทำงานใดราชการ  
ก็ต้องมีกฎหมายสร้างอำนาจไว้ อำนาจนั้นจะกำหนดว่าจะ  
ต้องมีกฎระเบียบเป็นข้อบังคับ ความหวังดีความกระตือรือร้นเป็น  
ส่วนตนไม่ได้ทำให้ราชการสามารถทำงานได้โดยปราศจาก  
โทษทัณฑ์ถ้าไม่ถูกต้องกับระเบียบข้อบังคับ เพราะราชการไม่มี  
เจ้าของ เมื่อไม่มีเจ้าของจะปล่อยให้ไปตามดุลยพินิจของ  
แต่ละบุคคลก็ยอมไม่ได้ เพราะไม่รู้อาจจะเกิดอะไรขึ้นก็ต้องวาง  
ระเบียบวางข้อบังคับวางกติกาไว้ให้ทำงาน ใครทำผิดกฎระเบียบ  
ข้อบังคับนั้นก็ถือว่าเป็นการทำผิดวินัย แม้ว่าการกระทำนั้นจะ  
เป็นการกระทำที่เกิดผลประโยชน์ต่อทางราชการก็ตาม  
ฉะนั้นความหวังดีที่ข้าราชการมีถ้าบังเอิญคนดีเข้ารับราชการ  
ก็ไม่สามารถจะนำมาใช้กับราชการเพียงอย่างเดียวได้ ความหวัง  
ดีนั้นยังต้องหลบแลมองดูกฎระเบียบข้อบังคับไว้ด้วยว่าถูกต้อง  
หรือไม่ ถ้าทำถูกต้องตามกฎระเบียบข้อบังคับแม้ราชการจะเสียหาย  
เท่าไรราชการก็ไม่ว่า ป.ป.ป. ก็ไม่ว่า ป.ป.ช. อย่างนี้ก็คงไม่ว่า  
แต่ถ้าทำผิดกฎระเบียบข้อบังคับ แม้ราชการจะได้ประโยชน์  
มากมายเท่าไร ป.ป.ป. ก็โดดตะครุบว่าเป็นความผิด ซึ่งทัศนคติ  
อย่างนี้เป็นทัศนคติที่มันทำลายบ้านเมือง แต่ว่าจะไปโทษอะไร  
ใครก็ได้เพราะกฎระเบียบข้อบังคับบอกไว้อย่างนั้น



ครั้งหนึ่งเคยมีข้าราชการคนหนึ่งเป็นข้าราชการกรม  
เจ้าท่า วันหนึ่งได้งบประมาณมาก่อนหนึ่งประมาณหนึ่งแสนบาท  
เพื่อจะไปซื้อเครื่องขยายเสียง ลำโพง ไมโครโฟน แอมพลิฟาย-  
เออร์ สำหรับไว้ป่าวประกาศที่ท่าน้ำบอกให้ชาวเรือรู้ว่า  
สภาพอากาศเป็นอย่างไร เส้นทางเดินเรือควรจะเป็นอย่างไร  
บังเอิญข้าราชการคนนี้เป็นนักเล่นเครื่องเสียง ก็รู้หมดว่าชิ้นส่วน  
ไหนของเครื่องเสียงยี่ห้อไหนเป็นของที่ดีที่สุด เป็นของที่ให้  
ประสิทธิภาพสูงสุด มีความคงทนสุด ก็อุดส่าห์ไปซื้อมาทีละชิ้น  
ด้วยความหวังดีแล้วมาประกอบเองเป็นเครื่องเสียงที่ดีที่สุด  
ซึ่งไม่เคยมีใครทำเพราะประกอบจากชิ้นส่วนที่ดีที่สุดของแต่ละ  
ยี่ห้อมาทำ สิ้นเงินไปห้าหมื่นกว่าบาทถูกกว่าราคาที่ประเมินไว้  
สี่หมื่นกว่าบาท มีคนร้องไปยัง ป.ป.ป. ป.ป.ป.ไปสอบก็พบว่า  
ข้าราชการคนนี้ได้คดโกงแม้แต่บาทเดียว เงินไม่ได้เข้ากระเป๋า  
ของที่ได้มาก็ดีจริงๆ แต่ทำผิดระเบียบ เพราะไม่ได้สืบราคาไม่ได้  
ประมูลราคาตามระเบียบพัสดุ ป.ป.ป.แจ้งให้ผู้บังคับบัญชา  
ดำเนินการทางวินัย บังเอิญตอนนั้นผมเกี่ยวข้องอยู่ด้วยผมก็ท้วง  
ไปยัง ป.ป.ป. ผมว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคนๆ นี้สุจริตและ  
ทางราชการได้ประโยชน์ได้ของถูก ทำไม ป.ป.ป.ไม่ใช้ดุลยพินิจ  
ในการระงับเรื่อง ป.ป.ป.ก็ตอบว่า เขาไม่มีอำนาจในการระงับเรื่อง  
เพราะเมื่อสอบแล้วก็พบว่าคนนี้ทำผิดระเบียบจริง ผมก็ท้วงกลับ  
ไปใหม่กว่า การที่กฎหมายเขาอุดส่าห์กำหนดไว้ว่า ป.ป.ป.  
จะทำหน้าที่ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน

ก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคนที่มาเป็น ป.ป.ป. จะไม่ใช่หุ่นยนต์ จะต้องใช้ดุลยพินิจได้เพื่อประโยชน์ของราชการ และต้องกล้า รับผิดชอบได้ เพื่อที่จะบอกกับทางราชการว่ากฎระเบียบนั้นใช้ไม่ได้แล้วจะต้องไปแก้ไข และต้องไม่ไปลงโทษคนที่เขาอุทิศสําคัญใจ ทำความดี ป.ป.ป. บอกทำไม่ได้ ผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ผมก็ต้องส่ง ไปให้ผู้บังคับบัญชาเขาให้ไปดำเนินการ และผมก็บอกไปว่า เมื่อ ดำเนินการความผิดทางวินัยแล้วให้ปูนบำเหน็จความดีความชอบ ให้ถึงขีดสุดแก่คนๆ นั้น ก็หวังว่าคนๆ นั้นเขาจะได้รับ ความดีความชอบไปตามสมควร นั่นก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่ผมรู้สึก ชื่นชมขึ้นกับความคิดของ ป.ป.ป. ในขณะนั้น แล้วก็รู้ว่าความหวังดีนี้ ทำราชการไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยว่าทำไม ราชการจึงล้มล้าง ทำไมราชการจึงมีแต่คนที่ทำความเสียหายแล้ว ไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะในระยะหลังต่อมาก็มีอีกกรณีหนึ่ง เป็น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่รู้กฎระเบียบข้อบังคับดี เป็นถึงผู้ว่าราชการ จังหวัดในแถบอีสาน ประมูลครั้งที่ 1 ได้ราคาต่ำสุด 50 ล้าน ไม่พอใจ เพราะพรรคพวกที่ผู้ว่าฯ อยากได้ไม่ได้ ประมูลครั้งที่ 2 เพิ่มเป็น 70 ล้านยังไม่พอใจก็มีเหตุตามที่อ้างได้ตามระเบียบ พัสดจึงประมูลครั้งที่ 3 ใช้เงินไป 120 ล้านถูกต้องตามระเบียบ ทุกอย่าง ร้องมา ป.ป.ป. ป.ป.ป. บอกว่าเขาทำถูกต้องตาม ระเบียบแล้วลงโทษไม่ได้ นี่เป็นตัวอย่าง Extreme Case ทั้งสอง ข้างเพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎระเบียบเหล่านั้นมีไว้เพื่อให้ราชการเป็นไป อย่างถูกต้อง แต่ว่าในตัวของมันเองก็ทำให้ราชการเสียหายได้



เพราะฉะนั้นการทำงานด้วยกฎระเบียบแล้วไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่น่าจะใช้ได้กับระบบราชการปัจจุบัน และถ้าขึ้นยังใช้ต่อไปเราก็ไม่มีวันจะตามใครทัน ตรงนี้กระบวนการทำงานก็จะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพราะถ้าใครที่รับราชการมานานๆ เท่าที่ผมดูรายชื่อจะเห็นว่าบางคนรับราชการมา 20 กว่าปี จะรู้ว่ากฎระเบียบเป็นดินพอกหางหมูสะสมมากขึ้นทุกวันๆ จนเรื่องบางเรื่องไม่มีใครรู้จริงว่าระเบียบที่แท้จริงคืออะไรจนกว่าจะมีใครถูกลงโทษแล้วถึงจะรู้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ ฉะนั้น สิ่งเหล่านี้ก็เป็นตัวอุปสรรคในการที่จะพัฒนาได้

ปัญหาสุดท้ายเรื่องบุคลากร ข้าราชการเมื่อถูกกฎระเบียบข้อบังคับก็ทำงานตามกฎระเบียบข้อบังคับ ส่วนผลงานจะเป็นอย่างไรนั้นไม่มีใครคำนึงถึง ยกตัวอย่างเช่น ถ้าระเบียบให้ทำงานให้แล้วเสร็จไม่เกินโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน 3 วัน ข้าราชการก็ทำงานวันครึ่งเพื่อที่จะเซ็นบอกว่าจึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา คนที่รับเรื่องอีกวันครึ่งเพื่อที่จะเซ็นต่อว่าจึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ไปถึงคนที่ 7 จึงบอกว่าดำเนินการตามเสนอ ทั้งหมดใช้เวลา 10 กว่าวัน ผลอะไรไม่เกิดขึ้นเลย เพราะทุกคนทำตามถูกต้องตามระเบียบ งานที่ควรจะได้ในหนึ่งวันจะต้องใช้เวลาถึง 10 วัน ก็ไม่เป็นไรไม่มีใครถูกลงโทษลงทัณฑ์ ด้วยวิธีการอย่างนั้นราชการก็ไม่ไปไหน มีคนรุ่นใหม่จะพยายามทำงานให้แล้วเสร็จสังคมก็ไม่รับ บางครั้งไปทำงานอะไรเสร็จเร็วขึ้นแล้วเกิดประโยชน์กับคน สังคมก็บอกนี่คงจะไป

กินเงินเข้ามาเคยทำงาน 15 วัน ทำไม่ถึงทำงาน 5 วันเสร็จกลายเป็นอย่างนั้น เพราะฉะนั้นทั้งสังคมและราชการเองก็อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เมื่อสังคมมองอย่างนั้นต่อไปราชการก็ไม่ทำเคยทำ 15 วันก็ทำ 14-15 วันอยู่อย่างนั้น ซึ่งถ้าเราทำอยู่อย่างนี้ ในขณะที่ประเทศอื่นเขาคดปุมทีเดียวกระจายไปหมด เรายังต้องนั่งรอเซ็นจึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณากันอยู่ 5 คน 10 คน แล้วจะไปตามอะไรเขาทัน ค่าตอบแทนของบุคลากรซึ่งปรับและเสมอกันหมด เป็นเหตุหนึ่งในการที่คนทุกคนทำงานโดยถือปริมาณงานมากกว่าเอาผลงาน เพราะถึงอย่างไรการขึ้นเงินเดือนก็ใช้ปริมาณงานเป็นตัววัด ผมเคยเป็นรัฐมนตรีและผมเป็นคนใจร้อนก็พบว่าหนังสือว่าจะเดินทางมาถึงผมจะใช้เวลาประมาณระหว่าง 10-15 วันเสมอ ผมนั่งอยู่ชั้น 3 แผนกรับส่งของอยู่ชั้น 1 ผมก็บอกว่า เอาเถอะหากยากนักก็เอาอย่างนี้ดีกว่า พอรับเสร็จก็เอาขึ้นมาให้ผมเลย เขาเกรงใจก็เอาขึ้นมาให้สัก 2 วันเขาก็มาบ่นให้ฟังกับหน้าห้องว่า ถ้าทำงานอย่างนี้พวกเขาต้องตายแน่ๆ เขาไม่มีผลงาน ผมถามว่าผลงานคืออะไร ก็อ้างถ้าหนังสือผ่านแล้วลงในบันทึกว่าวันนี้หนังสือผ่าน 1 ฉบับ จำนวนหนังสือที่ผ่านแต่ละคนคือผลงาน หนังสือฉบับเดียวเป็นผลงานของคงถึง 5 คน 10 คน แล้วถ้าผมทำอย่างนั้นเท่ากับผมทุบหม้อข้าวเขา ผมก็บอกว่าคุณจะผ่านยังไงก็ผ่านเถอะ แต่คุณเอาสำเนาขึ้นมาให้ผมก่อนได้ไหม ระหว่างที่คุณมัวผ่านหนังสืออยู่นั้นผมจะได้ทำงานจนเสร็จ เป็นการแก้ปัญหาไปได้ชั่วคราวเพื่อไม่ให้เป็นการ

ทุบหม้อข้าวเขา ปรากฏว่าระหว่างที่เขาผ่านผมก็ทำของผมเสร็จแล้วก็ส่งลงไปเจอกันพอดี ระบบผลงานโดยคำนึงถึงปริมาณงานโดยไม่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน จึงทำให้ข้าราชการต้องเฉื่อยชาและไม่สนใจผลงาน ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปเงินเดือนก็ไม่มีทางจะขึ้น คนทำงานดีคนทำงานที่สูงค่ากว่าก็ไม่มีวันที่จะได้ขึ้นเงินเดือนแตกต่างกัน คนที่เป็นปลัดอำเภอแล้วออกพื้นที่ตลอดเวลาเพื่อที่จะไปบริการชาวบ้านชาวช่องก็ได้เงินเดือนเท่ากับคนที่นั่งอยู่หน้าห้องอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่ไม่มีอะไรทำนอกจากคอยดูว่าแขกคนเก่าออกไปหรือยังแขกคนใหม่ควรจะเข้าไปตอนไหน สั่งอาหารกลางวันคอยนัดอธิบดีคอยรับนัดได้เงินเดือนเท่ากัน แต่ความลำบากของงานต่างกันมากความท้อแท้ความเหนื่อยยากลำบากกว่ากันมาก เราไม่สามารถจะให้เงินเดือนต่างกันได้เพราะเป็นตำแหน่งปลัดอำเภอหรือนักปกครอง 3 นักปกครอง 4 นักปกครอง 5 เท่ากันถึงแม้ว่างานจะต่างกัน เพราะฉะนั้นถ้าระบบเป็นอยู่อย่างปัจจุบันด้วยระบบ ซี ที่เป็นอยู่ จึงทำเหมือนกับว่าเป็นการจ่ายเงินตามผลของงานแต่เอาเข้าจริงมันไม่ใช่ เป็นการจ่ายเงินตามชื่อตำแหน่งถ้าชื่อตำแหน่งเรียกเท่ากัน ซีเท่ากันก็ต้องจ่ายเท่ากัน ไม่ว่าคนนั้นจะเป็นนักวิทยาศาสตร์ที่คิดค้นอะไรได้กับคนที่นั่งเฉยๆ ก็จ่ายเงินเดือนเท่ากัน ด้วยระบบเหล่านี้ความกระตือรือร้นในการทำงานของข้าราชการก็ไม่มี จะทำกันไปทำไมเมื่อทำมากๆ ก็ถูกเพ่งเล็ง เพราะคนทำมากก็ย่อมผิดมากเป็นของธรรมดา

คนที่ไม่ทำผิดอะไรเลยก็คือคนที่ไม่ได้ทำอะไรเลย เพราะฉะนั้น  
ข้าราชการก็ต้องเอาตัวรอด ด้วยระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่พูดมา  
ทั้งหมดจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูป ระบบราชการเสียก่อน  
ก่อนที่เราจะเดินไปข้างหน้าได้

เราจะไปทำการค้าแข่งกับใครได้ถ้าต้นทุนเราสูง  
ที่สูงเพราะใช้เวลาการทำงานนานเกินไป ราชการเราไม่มีต้นทุน  
ถ้าเราไปเพาะพันธุ์ข้าวเพื่อเป็นแปลงตัวอย่างเราทุ่มลงไปไม่อัน  
ใช้คนดีๆ เก่งๆ ลงไปทำ แล้วเราก็สามารถเก็บหญ้าวัชพืชออกได้  
หมดทุกต้นเพราะเราทำแปลงเล็กๆ แต่พอถึงเวลาชาวบ้านไปทำ  
จริงๆ แล้วทำไม่ได้ เพราะเป็นคนละอย่างกันเมื่อชาวบ้านเขามีต้น  
ทุนราชการไม่มีต้นทุน สิ่งที่ราชการทำบางทีก็เอาไปใช้เต็มเม็ด  
เต็มหน่วยไม่ได้ เพราะฉะนั้นต่อไปก็ต้องทำให้ราชการมีต้นทุน  
ถ้าทำอย่างนั้นได้ประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นทั้งกับตัวข้าราชการเอง  
และเกิดขึ้นกับประชาชนที่รับบริการ

**ถามว่าการปฏิรูปที่กำลังทำอยู่จุดมุ่งหมายอยู่ที่  
ตรงไหน**

**จุดมุ่งหมายประการที่ 1** ก็คือ จะจำกัดภารกิจของรัฐ  
ให้เหลือเท่าที่จำเป็น มีการกำหนดภารกิจของรัฐได้ชัดเจนว่า  
รัฐมีหน้าที่อะไรบ้าง และอะไรที่ไม่ใชหน้าที่ก็ไม่ไปกระทำ และ  
ต้องถือเป็นหลักว่ารัฐจะไม่ทำอะไรที่เอกชนสามารถทำได้  
ถ้ารัฐยังจำเป็นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ต้องถามก่อนว่า  
ให้เอกชนเขาทำ แล้วรัฐเป็นคนส่งเสริมสนับสนุนได้หรือไม่



หรือเป็นคนช่วยเหลือทางวิชาการได้หรือไม่ เรื่องส่งเสริมสนับสนุนก็เป็นเรื่องน่ากลัว เป็นเรื่องน่ากลัวสำหรับคนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะเมื่อไรที่รัฐออกกฎหมายส่งเสริมขึ้นมาเมื่อใด แปลว่า จะต้องมีการบ้านเดือดร้อน เพราะวิธีส่งเสริมของรัฐก็จะบอกว่า จะให้ส่งเสริมได้อย่างไรถ้าไม่รู้ว่าใครทำอะไรที่ไหน เพราะฉะนั้นวิธีง่ายที่สุดที่จะรู้ว่าใครทำอะไรที่ไหนจะได้ไปส่งเสริมถูกต้องคือให้ทุกคนมาขออนุญาตเสียก่อน แล้วก็จะได้ว่าใครอยู่ที่ไหนทำอะไร หรืออย่างดีที่สุดก็บอกให้มาจดทะเบียนเสียก่อน เวลานี้ก็ดูเหมือนกำลังเริ่มจดทะเบียนคนปลูกข้าวนาปี เพื่อจะได้รู้ว่าใครบ้างปลูกข้าวนาปีแล้วรัฐจะได้ไปส่งเสริมถูกต้องนอนกันอยู่ดีๆ ถึงเวลาจะไปปลูกข้าวได้อย่างสบายๆ ต่อจากนี้ก็ต้องไปจดทะเบียน นี่คือวิธีการส่งเสริมของทางราชการ เพราะฉะนั้น โดยใจจริงแม้กระทั่งส่งเสริมผมยังไม่อยากให้ไปส่งเสริมสักเท่าใด หากไม่จำเป็นจริงๆ ถ้าช่วยเหลือก็ถนัดเพราะรัฐบาลจะเอาเงินไปทุ่มโดยไม่นึกถึงว่าผลจะเป็นอย่างไร เราช่วยเหลือชาวนาข้าวไร่ด้วยวิธีไปซื้อข้าว แล้วก็อย่างนี้ทุกทีเวลาไปซื้อข้าวกับชาวนา พ่อข้าวแก่รวงรวงเริ่มออกเหลืองรัฐก็เริ่มคิด รัฐเขาคิดเร็วแต่เวลารัฐคิดใช้เวลานานกว่าจะคิดเสร็จว่าทำอะไรแล้วเตรียมตัว พร้อมนั้นชาวบ้านก็ขายข้าวออกไปแล้วทุกปีๆ ไปเป็นอย่างนี้ทุกปีไม่มีทางที่จะแก้ไขอะไรกันได้ แต่ว่าผลมันก็ยังเกิดพอรัฐเริ่มเอาเงินไปทุ่ม พ่อค้าคนกลางก็รีบรับซื้อราคาข้าวก็กระเตื้องขึ้นมา 5 บาท 10 บาท แต่พ่อค้าเขาได้กำไรตั้งเท่าไร

ภารกิจที่รัฐจะพึงกระทำต่อไปจึงจะต้องเป็นภารกิจที่จำเป็นจริงๆ ที่จะต้องทำ เป็นเรื่องของการให้บริการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นเรื่องของความจำเป็นของประเทศ ที่จะต้องกระทำ เช่น ภารกิจในเรื่องการป้องกันประเทศซึ่งไปจ้างใครมาป้องกันแทนไม่ได้ ภารกิจในการรักษาความสงบ รักษาความมั่นคงอย่างนี้ ต้องกระทำ เพราะฉะนั้นสิ่งที่รัฐจะต้องลงไปกระทำในเรื่องที่ เอกชนทำก็จะเหลือแต่การส่งเสริมสนับสนุนและวิชาการ และด้วยระบบการส่งเสริมสนับสนุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ต้องเริ่ม คิดใหม่ วิธีการส่งเสริมจะส่งเสริมด้วยวิธีใดจึงจะไม่เกิดเป็น ภาระอย่างที่เป็นอยู่

จุดมุ่งหมายประการที่ 2 โครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็น และแบ่งภาระกิจความจำเป็นของสถานการณ์ เมื่อวานนี้มีการทำ workshop ที่ทำเนียบ ถ้าใครติดตามสนใจจะเห็นว่า ได้มีการปรับโครงสร้างใหม่หรือกระทรวงใหม่ ดูแล้วก็ประหลาด กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงใหญ่ ได้มีความพยายาม เจือนกระทรวงมหาดไทยออกไปเรื่อยๆ กรมแรงงานสวัสดิการสังคมพวกนี้ก็ไปเป็นกระทรวงไปแล้ว หลังจากปรับโครงสร้างใหม่ กระทรวงมหาดไทยจะมีความสำคัญเท่ากับกระทรวงยุติธรรม สมัยก่อน เกือบจะไม่เหลืออะไร เพราะจะมีการแยกกระทรวงใหม่ เป็นกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คืองานหลักของกระทรวงมหาดไทยจะอยู่ที่นั่น มีเรื่องน่าแปลกใจอยู่อีกเรื่อง



คือเรื่องของจังหวัด กระทรวงมหาดไทยดูเหมือนจะยอมปล่อยให้  
จังหวัดไม่ดูแลจังหวัดเหลือแต่งานส่งเสริมจังหวัด ผมก็ถามว่า  
กระทรวงมหาดไทยแน่ใจแล้วหรือ เขาบอกไม่เป็นไร คือกระทรวง  
มหาดไทยยังคิดแบบกระทรวงมหาดไทย คือคิดว่าไม่ว่าใครเขา  
จะตกลงกันอย่างไรเดี๋ยวกระทรวงมหาดไทยก็ต้องมีอำนาจเหมือน  
เดิม แต่เป็นความเข้าใจผิดเพราะคราวนี้ไม่ใช่ เพราะถ้าไม่ไป  
Defend อะไรต่อมิอะไรไว้ ผมก็พยายามชี้ทางว่า คิดดีแล้วหรือ  
ที่เขียนกันไว้จะเป็นอย่างนี้นะ เขาก็หัวเราะไม่เป็นอะไรหรอก  
ผมก็บอกว่าถ้าให้ผมร่างกฎหมายนี้จังหวัดจะไม่ได้อยู่กระทรวง  
มหาดไทย แต่เขาไม่เชื่อว่าจะเป็นอย่างนั้น แต่ถ้าจะเป็นอย่างที่  
ตกลงกันเมื่อวาน จังหวัดจะไม่ได้อยู่กับกระทรวงมหาดไทย  
ผมก็หวังว่าความเชื่อของกระทรวงมหาดไทยจะเป็นความจริง  
เราก็ไม่อยากจะให้กระทรวงมหาดไทยต้องสิ้นไร้ไม้ตอกขนาดนั้น  
ถูกเงื่อนไขถูกแบ่งไปหมดแล้ว เพราะแน่นอนว่าในอนาคตพอถึง  
ขั้นที่ 3 ของการปฏิรูปจังหวัดจะเป็นกรม แล้วกรมนั้นจะไม่แน่ว่า  
จะอยู่ในกระทรวงมหาดไทย แต่ขั้นที่ 1 ถึงขั้นที่ 2 ควรจะต้องอยู่  
ในกระทรวงมหาดไทย เพราะเมื่อจังหวัดเป็นกรมมีอำนาจ  
สั่งการหมดในพื้นที่ อำนาจตามกฎหมายทุกฉบับที่อยู่กับอธิบดี  
หรือปลัดกระทรวงจะไปอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่ออำนาจล้นฟ้า  
อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่จังหวัด เพื่อการบริการประชาชนให้  
ได้รวดเร็ว จังหวัดจะต้องไม่อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยกระทรวง  
เดียวต้องมาได้จากทุกที่ อย่างที่เคยพูดกันซึ่งตอนนั้นกระทรวง

มหาดไทยรั้งไม่อยู่แล้ว เมื่อปรับโครงสร้างครั้งนี้เป็นการปรับโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้นเป้าหมายสำคัญคือว่า ต่อไปการปรับโครงสร้างเปลี่ยนแปลงกรมเปลี่ยนแปลงกระทรวงจะสามารถทำได้รวดเร็วทุกครั้งที่มีรัฐบาลใหม่ รัฐบาลจะต้องคิดเป็นเบื้องต้นว่านโยบายหลักของรัฐบาลคืออะไร จะทำด้วยวิธีใดแล้วไปจับหน่วยงานต่างๆ มารวมกัน ตามแนวนโยบายของรัฐบาล เพราะฉะนั้นกระทรวงทบวงกรมต่อไปนี้จะไม่ใช่เป็นของนิรันดร จะกลายเป็นพลวัต ต้องเคลื่อนไหวไปตามแนวนโยบายและความจำเป็นของประเทศที่อยู่ในโลกที่เคลื่อนไหว สถานการณ์เปลี่ยนแปลงเมื่อไรนโยบายเน้นหนักเปลี่ยนแปลงไป กระทรวงทบวงกรมก็จะเริ่มเปลี่ยนตามไปเมื่อนั้น นั่นก็เป็นโครงสร้างที่เขามุ่งหวังในภายนอก ภายในของกระทรวงจะมีการปรับบทบาท แยกภารกิจของหน่วยงานในกระทรวงให้ชัดเจน สำนักงานปลัดกระทรวงต่อไปอาจจะไม่มีแต่จะมีฝ่ายอำนวยการหรืออาจจะเรียกสำนักปลัดกระทรวง แต่ก็ไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของกรมต่อไป ฝ่ายอำนวยการเหล่านี้จะเป็นคนวางนโยบาย กำหนดนโยบาย วางแผนเพื่อให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติ กรมจะมีหน้าที่แต่เพียงปฏิบัติ และกรมจะอยู่หรือไปขึ้นอยู่กับผลแห่งการปฏิบัติของกรม เพราะเมื่อกรมจะสามารถเปลี่ยนได้เป็นพลวัต กรมก็จะเหมือนมีสัญญาญากับฝ่ายอำนวยการว่า เขาให้เงินมาเท่านี้ จะต้องทำงานชิ้นนี้ให้สำเร็จภายในระยะเวลาเท่านี้ ถ้าไม่สำเร็จเขาอาจจะเปลี่ยนอธิบดีหรือจับกรมสลายเพื่อไปเอาหน่วยงานอื่น

มาทำ ฟังดูก็ดูวุ่นวายพอสมควรหลายคนก็คงคิดว่าคงยากยาก  
แน่ๆ กว่าจะไปสู่จุดนั้นได้ แต่นี่คือเป้าหมายที่จะปฏิรูปไปสู่จุดนั้น  
ส่วนจะถึงเมื่อไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เข้าใจว่าคงต้องใช้เวลานาน  
เขาจะมอบหมายให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งผมเป็น  
ประธานอยู่เป็นคนไปทำ ผมก็บอกว่าเป็นไม่ง่ายงานง่ายผมคงต้องใช้  
เวลาอย่างน้อย 7 - 8 เดือนถึงจะทำได้ และถ้าทำอย่างเร็วที่สุด  
เร็วที่สุดจริงๆ ก็คือตุลาคมปีหน้าถึงจะทำได้ ยังมีเวลาอีกนานถึง  
1 ปี เวลาพูดนี้ง่ายแต่พอลงไปทำแล้วและเมื่อจะต้องเขียนเป็นตัว  
หนังสือนี้ยากมหันต์ เพราะอุปสรรคปัญหาไม่ได้มีแต่เพียงเฉพาะ  
ที่เราพูด แต่ลงรากลึกไปถึงตัวบุคคลและความคุ้นเคยในวิธีปฏิบัติ  
ถ้าไม่ทำทุกอย่างให้พร้อม เริ่มต้นจะเกิดปัญหามากแล้วก็จะ  
วุ่นวายตามสมควร บทบาทของหน่วยงานในกระทรวงจะแยกเป็น  
ฝ่ายนโยบาย ฝ่ายอำนาจการ และฝ่ายปฏิบัติให้ชัดเจน  
ฝ่ายนโยบายก็คือรัฐมนตรี ซึ่งบางกระทรวงอาจจะมีรัฐมนตรี  
2 คนที่ต่างคนต่างว่าการเพื่อคุณงานนั้นๆ โดยเฉพาะฝ่าย  
อำนาจการก็คือฝ่ายที่เป็นสำนักปลัดเก่า ฝ่ายปฏิบัติการก็คือกรม  
กรมจะเป็นหน่วยปฏิบัติการโดยแท้ แต่ฝ่ายอำนาจการและ  
ฝ่ายปฏิบัติต่อไปจะมีฐานะหรือเงินเดือนเท่ากัน จะใช้ระบบที่  
ต่อไปหรือไม่ก็แล้วแต่ ได้ข่าวจะเลิก ซี แต่จะได้รับเงินเดือนเท่ากัน  
เพื่ออะไร เพื่อว่าถ้าวันหนึ่งฝ่ายอำนาจการหมดน้ำยาหรือเป็นคน  
ถนัดในทางปฏิบัติก็ย้ายลงไปเป็นอธิบดี อธิบดีคนไหนวางแผน  
เก่งอำนาจการเก่ง ก็ย้ายขึ้นมาเป็นปลัดแทน เพราะ 2 คนนี้

เท่ากันแล้ว ได้มีการคิดไกลไปถึงว่าทำอะไรจึงจะไม่ให้  
ข้าราชการประจำกับการเมืองเกิดการ Conflict กันอยู่ตลอดเวลา  
คิดกันถึงว่าถ้าอย่างนั้นสร้าง pool ขึ้นมา ใครก็ตามจะก้าวขึ้นไป  
สู่ความเป็นอธิบดีหรือปลัดจะต้องมาจาก pool นี้ จะต้องอยู่ใน  
pool นี้มา 1 ปีก่อน คนที่เป็นรองอธิบดีจะก้าวขึ้นไปเป็นอธิบดี  
โดยตรงไม่ได้จะต้องย้ายมาอยู่ที่ pool นี้ 1 ปี หรือ 2 ปี ก่อน pool  
นี้ก็จะ เป็น pool ผู้ตรวจการกำกับ สมัยนี้เวลาเวลาได้ยินว่าใคร  
ถูกตั้งให้ไปเป็นผู้ตรวจ ก็นึกว่านี่ถูกเตะเข้ากรูหมัดความสำคัญ  
คนเล็กลงมาถูกดูถูกเพราะนึกว่าหมดน้ำยาแล้ว แต่ต่อไปตรงนี้  
จะเป็นทางเลื่อนผ่าน คนที่อยู่ในนี้จะเป็นเลื้อยทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น  
คนก็ต้องฟัง ไปตรวจราชการที่ไหนก็จะใช้ได้ผลจะแนะนำ  
อะไรก็ได้เพราะจะเป็นคนที่รู้ดี ถ้ามว่าตรงนี้ช่วยแก้ Conflict  
ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองได้อย่างไร  
การเมืองไม่สามารถจะไปหยิบใครก็ได้ขึ้นมาเป็นอธิบดี ใครจะไป  
เกาะแข่งเกาะขาการเมืองอย่างไรก็ต้องมาอยู่ที่ pool นี้  
ช่วยได้เพียงแค่นั้น ใครจะถูกย้ายก็ย้ายมาอยู่ pool นี้ก็ไม่เสีย  
ศักดิ์ศรีเพราะ pool นี้ จะเป็น pool ที่มีอำนาจพอสมควร  
จะได้เงินเดือนเท่าเดิม ถ้ามีเงินประจำตำแหน่งก็จะมีเงิน  
ประจำตำแหน่ง รถก็จะให้เหมือนเดิมเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่า  
ราชการอยู่ที่ไหนก็ทำราชการเหมือนกัน ส่วนคนที่คิดนอกคิดใน  
ก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปขจัดกันในภายหลัง เมื่อปรับบทบาทและ  
วางตำแหน่งฐานะให้เท่าเทียมกัน การโยกย้ายก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย



ข้าราชการประจำที่สุจริตก็จะได้ไม่ถูกกระทบ ถึงแม้ว่าจะต้อง  
ออกจากตำแหน่งก็จะไม่เสียประโยชน์ที่เคยได้รับ การเมืองจะ  
ช่วยก็ไม่สามารถจะผลักดันขึ้นไปทันทีทันใดได้ ต้องไปรอคิว  
และเมื่อเวลาไปรอคิวนั้นปีหนึ่งนี่ดูเหมือนสั้นๆ แต่การเมือง  
เมืองไทยบางที่ปีหนึ่งรัฐบาลก็ไปแล้ว เพราะฉะนั้นมีหลายกรณี  
หลายครั้งที่คนย้ายถูกย้ายเสียก่อน ข้าราชการประจำก็ยังอยู่  
นั่นคือบทบาทที่เขามุ่งว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็น เรื่องอำนาจ  
ของหน่วยงานที่พูดว่า เมื่อกรมเป็นนิติบุคคล สำนักงานปลัด  
กระทรวงเป็นนิติบุคคล อำนาจก็ไปอยู่จุดสูงสุด ต่อไปก็ต้องมี  
การปรับปรุงกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจนั้นลงไปสู่จุดของ  
คนที่ทำงานนั้นๆ จริงๆ เวลาออกใบอนุญาตราชการออก  
ใบอนุญาตทำอะไรก็แล้ว แต่ยกเว้นเรื่องใหญ่ๆ เช่น สัมปทาน  
การพิจารณาจริงๆ ส่วนใหญ่เบ็ดเสร็จอยู่ที่ระดับผู้อำนวยการกอง  
เท่านั้น หลังจากนั้นก็เป็นกรงแล้วเป็นการตัดสินใจในทาง  
นโยบาย เพราะฉะนั้นด้านนโยบายชัดเจนคนที่เป็นผู้อำนวยการ  
กองก็ควรจะมีอำนาจอนุญาตได้ เมื่ออนุญาตไปแล้วถ้ากลัวว่า  
ผู้อำนวยการกองจะไปรับสินบน ผู้อำนวยการกองจะต้องรับผิดชอบ  
โดยตรง แต่จะมีกลไกในการตรวจสอบระยะเวลาหนึ่ง เช่น  
เมื่ออนุญาตไปแล้วภายใน 15 วัน ไม่พบการทุจริตก็ถือว่าเสร็จ  
อธิบดีไม่มีทางจะทำอะไรได้ ถ้าพบว่าการอนุญาตผิดกฎระเบียบ  
ข้อบังคับ หรือมีการทุจริตสามารถถอนใบอนุญาตนั้นออกไป  
ระยะเวลาที่จะจำกัดสั้นเข้าแทนที่การอนุญาตจะไม่มีระยะเวลา

อันจำกัด ระยะเวลาหลังมีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองเกิดขึ้น มีการกำหนดเวลา แต่ข้าราชการก็เกรงถึงว่าระยะเวลาที่กำหนด นั้นหมายถึงระยะเวลาที่เอกสารมาพร้อมการยื่นนั้นถูกต้อง ถ้าการยื่นไม่ถูกต้องระยะเวลาที่จะไม่ถูกนับ(ซึ่งก็จริง) เพราะ ฉะนั้นถ้ามาวันที่ 1 เขาบอกภายใน 30 วันต้องอนุญาต วันที่ 29 ก็จะไม่บอกคุณยังไม่ได้ยื่นใบนั้นเลย ก็หามาอีก 30 วันอีกใบก็ยังไม่ ได้ยื่น ก็ทำได้รอไปรอมาก็เป็นปีได้เหมือนกันถ้าจะแก่งกัน การกระจายอำนาจลงสู่คนปฏิบัติและลงสู่ส่วนภูมิภาค ก็จะเป็น ปัจจัยหนึ่งที่จะจัดความเย็นเยื่อทำให้การบริการประชาชนสามารถ เป็นไปได้รวดเร็วขึ้น แต่รายละเอียดทั้งหลายก็ต้องมีมากขึ้นว่าจะ ต้องทำกันอย่างไร

สุดท้ายเกี่ยวกับตัวบุคลากร บุคลากรที่ทำงาน โดยยึดถือกฎระเบียบข้อบังคับ จะต้องเปลี่ยนจากการปฏิบัติงาน ตามกฎระเบียบข้อบังคับแต่เพียงอย่างเดียว กลายเป็นผลงาน และไปถึงจุดจุดหนึ่งการจ่ายเงินเดือนจะจ่ายเงินเดือนตามผลงาน ไม่ใช่ตามปริมาณของงาน แต่บางเรื่องผลงานอาจจะอยู่ที่ ปริมาณด้วย เช่น การรับจดทะเบียน ทะเบียนสำมะโนครัว ทะเบียนราษฎร ผลงานและปริมาณงานอาจจะเป็นส่วนประกอบ กันจำนวนหนังสือเข้าจะไม่ใช่งานอีกต่อไป ผลสำเร็จของงาน จะเป็นส่วนที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณา การทำงาน ระหว่างความรับผิดชอบของกรมกับรัฐบาล หรือหน่วยงาน ทางการเงิน เช่น สำนักงบประมาณ ความสัมพันธ์ตรงนั้นจะเป็น



ความสัมพันธ์ทำนองเดียวกับสัญญา ว่าถ้าให้เงินไปจะต้องทำงานชิ้นนี้ให้สำเร็จภายในเวลาเท่านั้นแล้วประเมิน ถ้าทำไม่สำเร็จอธิบดีก็กลับไปอยู่ pool เขาคนใหม่มาแทน

กฎระเบียบ ข้อบังคับต้องรื้อสักรายงานทำใหม่ ตรงนี้ต้องใช้เวลานานเพราะ กฎเหล่านี้สะสมมาเป็นเวลาร้อยปี คงไม่สามารถจะใช้เวลาช่วงสั้นๆ ทำได้ในส่วนของกฎหมาย ในการปรับปรุงกฎหมายคงจะต้องปรับกระบวนท่า กระบวนยุทธ์ของกฎหมายใหม่เหมือนกัน วิธีคิดในการตรากฎหมายต้องเริ่มเปลี่ยนการจะออกกฎหมายแต่ละฉบับต้องคิดแล้วคิดอีก ว่าสมควรหรือไม่ทำด้วยวิธีอื่นได้หรือไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางกฎหมายจริงหรือไม่ ออกมาแล้วสามารถไปบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ต้นทุนของชาวบ้านจะต้องใช้เท่าไร คัดค้านประโยชน์ที่ทางราชการได้รับหรือไม่ สมัยก่อนสามารถออกกฎหมายเมื่อเราอยากรู้ว่าใครทำการพาณิชย์ขึ้นที่ไหนก็ออกกฎหมายว่า ใครจะทำการพาณิชย์ต้องมาจดทะเบียนเพราะอะไร เพราะอยากรู้ ต่อไปก็ต้องคิดว่าความอยากรู้นั้น คัดค้านกับคนทั้งประเทศที่จะทำมาหากินเขาจะต้องมาจดทะเบียนใหม่ เอกสารที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปจดทะเบียนหรือแม้จะอำนวยความสะดวกโดยการส่งทางไปรษณีย์คัดค้านหรือไม่ ข้อสำคัญที่สุดคือรัฐสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ทุกวันนี้สังคมเราขาดวินัยจนกระทั่งเกิดอิทธิพลเพราะรัฐปล่อยปละละเลยในการบังคับการให้เป็นไปตาม

กฎหมาย ดูเหมือนรัฐบาลทุกชุดจะภูมิใจและถือเป็นผลสำเร็จ  
ของงานเมื่อกฎหมายสำเร็จ ความจริงกฎหมายที่สำเร็จออกมา  
นั้นเป็นจุดเริ่มต้นของภาระหน้าที่ของงานยังไม่ได้แสดงอะไรเลย  
ว่าสำเร็จ และถ้ามองในแง่ของการบังคับการตามกฎหมาย  
ทุกรัฐบาลล้มเหลวทั้งสิ้น เพราะไม่เคยมีรัฐบาลไหนบังคับ  
กฎหมายให้เป็นไปได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เมื่อไม่ได้บังคับ  
อย่างคงเส้นคงวาจนประชาชนลืมนั่นแล้ว วันดีคืนดีหันมาบังคับ  
ประชาชนก็ย่อมเกิดความรู้สึกว่าเป็นการเลือกที่รักมักที่ชัง  
เป็นการรังแกกัน ที่เสียหายหนักก็คือทำให้ประชาชนเกิดความ  
เคยชินว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นของเล็กๆ น้อยๆ  
ธรรมดาไม่น่าจะต้องไปกังวล หรือไม่น่าจะไปห่วงใยหรือไม่น่าจะ  
ไปเอาจริงเอาจัง เหมือนพ่อแม่บางคนบอกว่าการที่ลูกไปมีเรื่อง  
มีราวกับเขาเป็นเรื่องธรรมดาของเด็กวัยรุ่น นั่นแปลว่าการละเมิด  
กฎหมายเป็นของธรรมดา ถ้าสังคมทุกสังคมคิดอย่างนี้ก็เท่ากับ  
สังคมไม่มีชื่อไม่มีแปะและสังคมก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้มีอิทธิพล  
เพราะเมื่อตำรวจจับไม่มีทางไปอ้างได้เลยว่าผมไม่เห็นคุณจับมา  
ตั้งนาน หรือจะอ้างว่าคนนั้นทำไมคุณไม่จับ ไม่มีทางจะอ้างได้  
ตามกฎหมาย ถ้าเขาจับว่าผิดก็คือผิด เพราะฉะนั้นคนก็สร้าง  
อิทธิพลเพื่อไม่ให้ตำรวจจับด้วยอิทธิพลอำนาจมืด อิทธิพลด้าน  
การเงิน ความเกรงใจ ความคุ้นเคย และอิทธิพลทางการเมือง  
ผมเคยอยู่สภาเจอคนขอตราสภาพิตินหารถ ผมก็นึกไม่ออกว่าเขา  
จะเอาไปทำไมเพราะผมไม่เห็นเขาจะมาสภาสักเท่าไร ผมก็ถามว่า

จะเอาไปทำไม เขาก็บอกว่าเถอะนำเอามาเถอะ ที่แรกใหม่ๆ  
ผมไม่รู้ก็ให้เขา วันหนึ่งผมเลยถามตามจริงๆ เถอะเอาไปทำไม  
เขาบอกติดตราสภาพตำรวจไม่กล้าจับ เพราะไม่ยอมมีเรื่องกับ  
ส.ส. เพราะไม่รู้ว่าจะคนที่นั่งอยู่ข้างในเป็น ส.ส. หรือเปล่าตอนหลัง  
มาขอผมก็รีบๆ ให้ อย่างน้อยเพื่อให้เกิดความทัดเทียมกัน ถ้าเป็น  
อย่างนี้กฎหมายก็ไม่ว่าจะออกไปทำไม ออกไปแล้วก็ไม่ได้บังคับ  
จะต้องคิดกันหนักว่าแน่แล้วหรือว่าจำเป็นต้องออกกฎหมาย นั่นก็  
คือการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่กำลังทำกันอยู่ และ  
การปรับปรุงกฎหมายก็จะต้องทำตามกันต่อไป อย่างไม่ต้อง  
นึกถึงว่าเรามีกฎหมายร้อยแปดพันเรื่องที่ไม่ค่อยได้ใช้ หลับหู  
หลับตาหยิบขีดทิ้งได้ก็เยอะ นี่ก็ขีดทิ้งไปได้สักสี่สิบกว่าฉบับ  
คุณอยู่อีสานรู้ไหมว่ากฎหมายขนาดเกวียนยังใช้บังคับอยู่ ถ้าวัด  
ระหว่างล้อหนึ่งไปอีกล้อหนึ่งได้ไม่ถึง 1.45 เมตร ถูกปรับ 20 บาท  
วันหนึ่งถ้าตำรวจไปจับเข้าว่าเกวียนนี้ไม่ได้ขนาด จะไปเถียงอะไร  
กับเขาก็ผิดจริง แต่ไปดูเกวียนโบราณจะพบว่า 1.45 เมตร  
ระหว่างจุดศูนย์กลางอีกล้อหนึ่งไปยังอีกล้อหนึ่ง ผมเคยไปวัดมา  
แล้ว แสดงว่าคนโบราณเขาปฏิบัติตามกฎหมายเคร่งคัดมาก และ  
มีวิธีการสื่อสารต่างๆ ที่ไม่มีวิทยุไม่มีโทรศัพท์ก็สามารถสื่อสารกัน  
ทั่วประเทศให้รู้ว่าเกวียนต้องขนาดนี้

ถึงคราวที่เราจะต้องลุกขึ้นมาช่วยกันปฏิรูปในทุกเรื่อง  
แม้กระทั่งตัวเราเอง ตัวเราเองเราก็ต้องปฏิรูปเพื่อให้ทันยุค  
ทันสมัย การรู้เพียงเพื่อให้ได้ปริญญาไม่มีความหมายอีกแล้ว

ในสังคมปัจจุบัน ความรู้จริงแม้ไม่มีปริญญาจะมีความหมายมากกว่าเพราะความรู้สามารถติดตามเสาะหาได้ โดยไม่จำเป็นต้องรับปริญญา มีอยู่ทั่วไปใน Internet เปิดเข้าไปเถอะอยากรู้เรื่องอะไรได้ทั้งนั้น แล้วเป็นสื่อเดียวที่เราสามารถติดต่อได้ทั่วโลก ไปอ่านของมหาวิทยาลัยไหนๆ ก็ได้อยู่ที่บ้านเรานี่แหละวงกนอนตีนมาก็อ่านก็จะได้เรื่องได้ราว

ขออวยพรให้ท่านทั้งหลาย ประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้ และขอให้เรียนรู้จริงๆ ขอขอบคุณครับ



## ที่ปรึกษา

รศ.ดร.ภาวิศ ทองโรจน์

อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อาจารย์ยุวดี ตปนียากร

รองอธิการบดีฝ่ายแผนและการงบประมาณ

ดร.ธรรมนิตย์ วราภรณ์

ประธานโครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร-  
มหาบัณฑิต

## บรรณาธิการ

อาจารย์จุมพล เจียรพงษ์

ผู้จัดการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

นางสาววลีรัตน์ การะดี

นางสาวนันทยา จันทร์อ่อน

## ผู้ถอดคำบรรยาย

นางสาววลีรัตน์ การะดี

นางสาวนันทยา จันทร์อ่อน



“...อะไรที่ควรจะเป็นเรื่องแต่ละบุคคลควรจะทำได้เอง  
รัฐก็เข้าไปก้าวกาย จริงอยู่อาจจะมุ่งเป้าหมายไปที่  
ก่อให้เกิดการพัฒนา ก่อให้เกิดความสงบสุข  
หรือก่อให้เกิดความอยู่ดี กินดีกับประชาชน  
แต่เอาเข้าจริง เราก็พบว่า ในการทำงานของรัฐนั้น  
ด้วยกลไกและระบบที่เป็นอยู่  
ประสิทธิภาพพยามหาได้ยาก  
เพราะฉะนั้นเวลาเมื่อรัฐไปทำงานใดเข้า  
แทนที่จะเป็นประโยชน์ หลายกรณีก็กลายเป็นโทษ  
หลายกรณีกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตของผู้คน...”

“...รัฐบาลจะต้องคิดเป็นเบื้องต้นว่า  
นโยบายหลักของรัฐบาลคืออะไร จะทำด้วยวิธีใด  
แล้วไปจับหน่วยงานต่างๆ มารวมกัน  
ตามแนวนโยบายของรัฐบาล เพราะฉะนั้นกระทรวง ทบวง กรม  
ต่อไปนี้จะไม่ใช่เป็นของนิรันดร จะกลายเป็นพลวัต  
จะต้องเคลื่อนไหวไปตามแนวนโยบาย  
และความจำเป็นของประเทศ  
ที่อยู่ในโลกที่เคลื่อนไหว...”

“...เพราะฉะนั้นคนที่ไม่ได้อยู่ที่ไหน  
ถ้าใช้ระบบอนุญาตเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย  
ก็มีช่องทางทำมาหากินอยู่นั่นเอง  
ฉะนั้นโครงสร้างที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ  
ถ้ายังมีต่อไปเราจะไม่มีวันที่จะพัฒนา  
หรือสร้างความเป็นธรรม  
ขจัดการคอร์ปชั่นให้หมดสิ้นไปได้...”



โครงการจัดตั้งหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ตำบลขามเรียง  
อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม  
โทร. 043-712011-29 ต่อ 1346