



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศโดยการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การตัดสินใจของรัฐบาลจะบังเกิดผลตรงตามเป้าหมายที่ต้องการได้ก็ต้องอาศัยระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นระบบราชการจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนสถานภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงของเหตุการณ์ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนไปตามเหตุผลของรัฐ เพื่อให้ระบบราชการสามารถเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

ในประวัติศาสตร์ของระบบราชการไทยได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงภาคราชการให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่รัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถกับพระรามาธิบดีที่ 2 พระราชโอรส ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และการปรับปรุงระบบราชการครั้งที่ 2 ในสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2435 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การปรับปรุงในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่เป็นการวางรากฐานของการจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้ปฏิบัติสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยการยึดถือปรัชญา "การรวมอำนาจ" เป็นหัวใจสำคัญ เพื่อมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม แต่ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงยึดรูปแบบเดิมคือ เน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

การที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแนวใหม่อย่างมีระบบ ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามข้อเสนอของธนาคารโลก (World Bank) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในการพัฒนาประเทศทั้งในบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สังคมไทยก้าวจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่มีโครงสร้างและความสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกที่สลับซับซ้อน การเข้าสู่ยุคของ "การพัฒนา" นี้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการอย่างรวดเร็วภายใต้ข้ออ้างของ "การเร่งรัดพัฒนาประเทศ" โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 (2504-2524) พบว่าโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าว

กระโดดไปพร้อมๆ กับอัตราเติบโตของระบบราชการที่มีการเติบโตอย่างเร่งรัด จะเห็นได้จากตัวเลขการขยายตัวของระบบราชการนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2522 ที่มีการเพิ่มหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นถึง 2 เท่าตัว ระดับกรม 3 เท่า และระดับกองเพิ่มถึง 9 เท่า (รายละเอียดดังตารางที่ 1.1) นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2512-2522 ได้มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการจาก 434,000 คน เป็น 788,000 คน (คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นเกือบ 90 %) หรือปีละประมาณเกือบ 7% ในขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 2.2%<sup>1</sup>

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และกอง ในช่วงปี พ.ศ.2476-2539

พ.ศ.	จำนวน			ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจาก ปี พ.ศ. 2476		
	กระทรวง	กรม	กอง	กระทรวง	กรม	กอง
2476	7	45	143	-	-	-
2484	10	49	317	42.85	8.88	121.68
2500	12	90	550	71.43	100.00	284.62
2512	12	113	827	71.43	151.11	478.32
2522	13	131	1,264	85.71	191.11	783.92
2539*	15	125	1,874	114.28	177.77	1210.49

ที่มา : วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย ปัญหา อุปสรรคและแนวโน้ม, (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2523), หน้า 4.

หมายเหตุ : 1. จำนวนส่วนราชการปี พ.ศ. 2539 ข้อมูลพื้นฐานจากกลุ่มระบบราชการ สำนักงาน ก.พ. สํารวจ ณ 30 กันยายน 2539  
 2. จำนวน 125 กรม ไม่นับรวมกรมตำรวจและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน 20 แห่ง  
 3. จำนวน 1,874 กอง ในปี พ.ศ. 2539 นับรวมส่วนราชการระดับกองและระดับสูงกว่ากอง โดยจะต้องเป็นส่วนราชการดังนี้  
 - ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ  
 - ไม่นับรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยงานที่อยู่ในต่างประเทศ  
 - อื่นๆ เช่น ไม่นับรวม หน่วยศึกษานิเทศก์ ของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ เรือนจำกลาง ทัดพลสถาน ของกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

<sup>1</sup>วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2523), หน้า 91.

มูลเหตุของการขยายตัวของระบบราชการอย่างรวดเร็ว นอกจากเหตุผลของการพัฒนาประเทศ ตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การป้องกัน ประเทศจากภัยคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1-4 (พ.ศ. 2504-2524) ผู้นำประเทศจึงได้เน้นการพัฒนาประเทศโดยใช้ระบบราชการเป็นตัวนำในการปกครอง และการควบคุมประชาชน เพื่อต่อต้านการแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์ ในยุคนี้เองที่เป็นการเริ่มต้นของ ความคิดในหมู่ประชาชนว่า รัฐมีหน้าที่ในการให้บริการต่างๆ ด้านแก่ประชาชนเพราะการเน้นในการพัฒนานั้น เอง<sup>2</sup> ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวปัจจัยสภาพแวดล้อมของระบบราชการจึงเป็นตัวส่งเสริมให้ระบบราชการมีความ ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ การปราศจากความกดดันจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการ เมือง ประกอบกับความมั่นคงของสถาบันระบบราชการที่มีความเข้มแข็งในขณะที่สถาบันทางการเมืองขาด เสถียรภาพ จึงส่งเสริมให้ระบบราชการมีบทบาทอย่างมากในทางการเมือง เป็นผลให้ระบบราชการสามารถสร้าง อาณาจักรของตนเองด้วยการขยายตัวแทรกแซงในบริบทของเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยอาศัยความชอบ ธรรมจากการเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาประเทศ

จากวิวัฒนาการของระบบราชการของไทยข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ต่างๆ หลายด้าน โดยเฉพาะผลพวงจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศส่งผลให้ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกของระบบราชการ อันได้ แก่ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีความสลับซับซ้อนทำให้ขอบเขตภารกิจของรัฐขยาย ออกไปมากขึ้นตาม โดยนอกจากจะทำหน้าที่เดิมคือป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน แล้ว ยังต้องรับภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ย่อมทำให้ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจเกินกำลังความสามารถ นอกจากนี้ งานด้านการตัดสินใจสั่งการ เกือบทุกอย่างได้พุ่งไปให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไข ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน แม้ว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5-6 (2525-2534) รัฐได้มุ่งเน้นการพัฒนาชนบทเป็นกลยุทธ์สำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยมีความพยายามในการ กระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลางก็ตาม แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าในอัตราที่เชื่อมโยง และอำนาจที่กระจายไปจากส่วนกลาง ที่เกิดขึ้นนั้น พบว่าเป็นการเสริมสร้างราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเปรียบเสมือนการเสริมสร้าง “แขนขา” ของราชการ ส่วนกลางให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

ดังนั้น สภาพการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปของระบบราชการ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดช่องว่างและความแตกต่างใน

<sup>2</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุขุมและบุตรจำกัด, 2538), หน้า 21.

<sup>3</sup>ปธาน สุวรรณมงคล, “การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทย” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาตรีบัณฑิตศึกษาวชิราวุฒวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 107.

เชิงพัฒนาการระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาทางสังคมและการพัฒนาทางระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ระบบราชการของไทยถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล กลายเป็นระบบที่มีปัญหาและถูกวิจารณ์ในแง่ลบอย่างมาก ซึ่งจากการศึกษาปัญหาาระบบราชการไทยสรุปได้ว่า โครงสร้างส่วนราชการในปัจจุบันที่แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ฝ่าย ฯลฯ ตามกลไกการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 มีปัญหาด้านสายการบังคับบัญชาที่ยาวและค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจ อีกทั้งระบบราชการยังคงเน้นกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานมากกว่าเน้นผลงาน การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานต้องอาศัยหรืออ้างอิงฐานจากระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก จึงทำให้มีกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย และกฎระเบียบบางอย่างก็ไม่ทันสมัย เป็นเหตุให้ระบบราชการถูกโจมตีจากหน่วยงานภายนอกว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาของประเทศ การปฏิบัติงานไม่สามารถสนองตอบความต้องการได้ทันทั่วถึงและเพียงพอสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ในบางครั้งยังพบว่าข้าราชการได้อาศัยช่องว่างจากกฎระเบียบนั้นแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ระบบราชการถูกมองว่าไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาของระบบราชการดังกล่าว จึงก่อให้เกิดกระแสแรงกดดันจากภายนอกและภายในที่มีผลกระทบต่อให้รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งรัดการปรับปรุงภาคราชการ กล่าวคือ กระแสโลกาภิวัตน์ที่เป็นปัจจัยภายนอกและกระบวนการแทรกแซงทางการเมืองที่เป็นปัจจัยภายใน ประกอบกับความเข้มแข็งของระบบราชการที่เริ่มลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมในการเข้ารับราชการของคนรุ่นใหม่ เป็นผลให้เกิดการสูญเสียกำลังคนระดับสมองที่มีอยู่เดิมแก่ภาคเอกชน และปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ กระแสดังกล่าวจึงเป็นแรงกดดันให้เกิดคำถามว่า ภาครัฐควรขยายตัวมากน้อยแค่ไหน และควรลดบทบาทลงหรือไม่ ปัจจัยกระตุ้นที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดกระแสความคิดในการปฏิรูประบบราชการค่อยๆ ก่อตัวขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้เล็งเห็นว่าระบบราชการเป็นกลไกสำคัญที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพขององค์กรใหม่ เพื่อให้สามารถเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของโลกได้

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ให้ความสนใจในการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ เนื่องจากปัญหาาระบบราชการที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักประสบและมีสาเหตุตรงกันคือ การขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งได้ผลกระทบท่อการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ หากแนวโน้มการขยายตัวของระบบราชการมีมากขึ้นเท่าไร ก็จะเป็นการสร้างภาระผูกพันให้แก่รัฐบาลในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นปัญหาลูกโซ่โยงไปถึงปัญหาการขาดแคลนงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเกิดงบประมาณผูกพันในด้านเงินเดือนและสวัสดิการผลประโยชน์ของข้าราชการถึง 2 ใน 3 ของงบประมาณแผ่นดิน ทำให้เหลืองบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในอัตราที่น้อยลง ดังนั้นระบบราชการของไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปสู่ทิศทางเดียวกันกับการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความต้องการของประชาชนในการรับบริการภาครัฐ รัฐบาลจึงได้เริ่มจากการระดมผู้เชี่ยวชาญด้านระบบราชการร่วมกันแก้ไข

ปัญหาดังกล่าว ซึ่งนโยบายปรับปรุงระบบราชการที่รัฐบาลสมัยต่างๆ เลือกปฏิบัตินั้นส่วนใหญ่เป็นนโยบายกำลังคนภาครัฐ เพื่อชะลอการขยายตัวของระบบราชการ โดยมีเหตุผลสำคัญดังนี้

1. สภาพการณ์ของโลกปัจจุบันบีบบังคับให้รัฐบาลต้องมองปัญหาในเชิงเศรษฐศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนของรัฐ ส่งผลกระทบต่องบประมาณเพื่อการลงทุนและการพัฒนาของรัฐ เป็นเหตุสำคัญให้รัฐบาลต้องลดกำลังคน

2. ระบบราชการของไทยเป็นระบบที่ใช้กำลังคน เพื่อเป็นเครื่องมือสนองนโยบายของรัฐ ดังนั้นการควบคุมกำลังคนภาครัฐจึงมีความจำเป็น เพราะปัจจัยด้านงบประมาณข้างต้น จึงทำให้รัฐไม่สามารถงบประมาณการกิจของรัฐและอำนาจทางการเมืองที่ต้องปฏิบัติผ่านกลไกระบบราชการภายใต้การรวมศูนย์อำนาจ

จุดเริ่มต้นของความสนใจและความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการขยายตัวของอัตราากำลังคนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น จากนั้นรัฐบาลชุดต่อๆ มา ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำหน้าที่หลักในการแก้ไขปัญหาระบบราชการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการย่อยพิจารณาปัญหาในแต่ละประเด็น เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการดำเนินการเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายกำลังคนเป็นนโยบายที่ดีและสมควรที่จะได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจริงกลับพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้ราบรื่นอย่างที่คาดคิดไว้ นโยบายกำลังคนดำเนินไปค่อนข้างเชื่องช้า และยังคงปรากฏการขยายตัวของระบบราชการอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาการเพิ่มอัตรากำลังในแง่ของหน่วยงานจะพบว่าจำนวนตำแหน่งข้าราชการในฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างประจำในภาพรวมยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2537 มีจำนวน 1,495,328 ตำแหน่ง และปี พ.ศ. 2538 มีจำนวน 1,570,367 ตำแหน่ง ซึ่งเพิ่มขึ้น 75,039 ตำแหน่ง หรือ ร้อยละ 5.02 ของตำแหน่งในปี พ.ศ. 2537 และในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวน 1,614,248 ตำแหน่ง เพิ่มขึ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 43,881 ตำแหน่ง หรือร้อยละ 2.79 ของตำแหน่งในปี พ.ศ. 2538 และในปี พ.ศ. 2540 มีจำนวน 1,657,561 ตำแหน่ง ซึ่งเพิ่มขึ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 43,313 ตำแหน่ง หรือร้อยละ 2.68 ของตำแหน่งในปี พ.ศ. 2539 สามารถพิจารณารายละเอียดได้จากตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 จำนวนตำแหน่งข้าราชการในฝ่ายพลเรือนและลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2537-2540

ประเภท	ปีงบประมาณ				ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น
	2537	2538	2539	2540	
ข้าราชการในฝ่ายพลเรือน					
1. ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	374,032	380,123	388,999	400,569	7.09
2. ข้าราชการครู (ก.ค.)	508,872	530,487	534,323	534,333	5.00
3. ข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.)	46,762	48,554	49,606	51,014	9.09
4. ข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	1,111	1,111	1,322	1,362	22.59
5. ข้าราชการตุลาการ (ก.ต.)	1,855	1,901	2,155	2,285	23.18
6. ข้าราชการอัยการ (ก.อ.)	1,696	1,696	1,740	1,740	2.59
7. ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)	195,010	205,854	223,144	231,382	18.65
8. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)	31,055	31,285	32,039	32,609	5.00
9. ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)	5,412	5,759	5,980	5,980	10.49
10. พนักงานส่วนตำบล (กส.ต.)	-	-	-	21,982	-
11. พนักงานเทศบาล (ก.ท.)	23,872	26,012	26,545	27,343	14.54
12. พนักงานสุขาภิบาล (กส.ภ.)	3,371	3,371	3,503	3,500	3.82
รวมข้าราชการฝ่ายพลเรือน	1,193,048	1,236,153	1,269,356	1,314,099	10.45
ลูกจ้างประจำ					
1. ลูกจ้างประจำส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค	302,280	294,831	298,951	298,942	-
2. ลูกจ้างประจำส่วนท้องถิ่น	-	39,383	45,941	44,520	-
รวมลูกจ้างประจำ	302,280	334,214	344,892	343,462	13.62
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,495,328</b>	<b>1,570,367</b>	<b>1,614,248</b>	<b>1,657,561</b>	<b>10.85</b>

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ : ลูกจ้างประจำในปี พ.ศ. 2537 นับรวมในส่วนของลูกจ้างประจำส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยว่านโยบายกำลังคน ซึ่งเป็นนโยบายที่ดีและเป็นนโยบายที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ แต่กลับเกิดการผันแปรและประสบปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายสมดังเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบาย ประเด็นคำถามสำคัญคือ เกิดอะไรขึ้นในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งส่งผลให้นโยบายไม่บรรลุผลดังที่ตั้งไว้ และมีปัจจัยสำคัญประการใดที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เป็นการพยายามที่จะตอบคำถามเกี่ยวกับการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติที่กล่าวมาข้างต้น โดยปัจจัยสำคัญที่มี

ผลต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยให้ความสนใจในปัจจัย 3 ส่วน คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานราชการ และปัจจัยด้านตัวข้าราชการ เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับคำถามวิจัย ดังนี้

- ภายใต้กระแสการกระจายอำนาจ หากหน่วยงานราชการต้องการกระจายอำนาจจริงนั้นหมายถึงการกระจายภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนให้แก่ท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวหมายถึงการสูญเสียอำนาจทางการเมืองการบริหารของฝ่ายราชการ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้นโยบายกำลังคนประสบผลสำเร็จได้อย่างไร

- ภายใต้กรอบความคิดของรัฐเดี่ยวและการรวมศูนย์อำนาจ รัฐส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งหน้าที่หลักๆ ที่มีผลต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นนโยบายหลัก แต่กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลต้องพึ่งพาข้าราชการประจำของกระทรวงต่างๆ ดังนั้นการที่รัฐกำหนดนโยบายควบคุมกำลังคนจะส่งผลกระทบต่อปฏิกริยาของข้าราชการการเมืองอย่างไร

- หากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกันจากการรวมศูนย์อำนาจแล้ว การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติจะบรรลุผลสำเร็จได้อย่างไร

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

1. เพื่อศึกษามูลเหตุ/ปัจจัยที่ผลักดันให้ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายกำลังคน
2. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติในระบบราชการและการเมืองไทย

ปฏิบัติในระบบราชการและการเมืองไทย

### สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

1. ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในการกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน

2. นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อองค์กรของระบบราชการ ส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่งอำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง

3. จากปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ

### กรอบแนวความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ ได้อาศัยทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกรอบในการวิจัย โดยมุ่งเน้นในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น เพื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ยังขาดกรอบทฤษฎีที่ชัดเจน การศึกษาแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาเป็นลักษณะการทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบายแต่ละเรื่องมากกว่าที่จะเสนอกรอบวิเคราะห์หรือสร้างทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะใดขึ้นมา ซึ่งผู้ศึกษาแต่ละคนมักจะมีเป้าหมายของตนเองอยู่ก่อนแล้ว การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน โดยมุ่งให้ความสนใจในปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานราชการ และปัจจัยด้านข้าราชการ นอกจากนี้ ยังได้อาศัยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง สำนักทางเลือกสาธารณะ ซึ่งเป็นวิชาที่นำเอาหลักด้านพฤติกรรมของตลาดมาอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐบาล มาประกอบในการพิจารณาถึงพฤติกรรมของหน่วยราชการและตัวข้าราชการ ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีพฤติกรรมอย่างไรต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ

### ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นปัญหาสำคัญซึ่งทำให้การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น พบว่าการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตเนื้อหาค่อนข้างกว้าง ซึ่งได้มีการดำเนินการตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตการวิจัยให้เหมาะสมในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา จนกระทั่งสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2523-2540) เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการกำหนดนโยบายกำลังคนขึ้นอย่างเป็นทางการและชัดเจนมากขึ้นอย่างเป็นระบบ นอก



จากนี้ยังเป็นช่วงที่ประเทศไทยเข้าสู่กระแสโลกไร้พรมแดน เกิดกระแสความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และมีการขยายตัวของภาคธุรกิจให้อัตราสูง ปัจจัยดังกล่าวจึงเป็นแรงผลักดันสำคัญให้กระแสการปฏิรูประบบราชการมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่งผลให้การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

2. เนื่องจากนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมีหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลที่รับผิดชอบกว้างขวางถึง 11 องค์กร การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะสนใจเฉพาะส่วนงานบริหารบุคคลในหน่วยงานดังต่อไปนี้ (1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งจะขอเจาะจงในส่วนของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (ยกเว้น ข้าราชการกรมตำรวจ) ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข และข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (2) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งดูแลงานบริหารบุคคลในส่วนของข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ การวางกรอบวิเคราะห์ข้าราชการจาก 4 กระทรวงหลักนี้ เนื่องจากกระทรวงทั้ง 4 มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความเจริญให้กระจายสู่ท้องถิ่นและมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนโดยตรง

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

**นโยบายกำลังคน** หมายถึง มาตรการที่ต้องการควบคุมการเพิ่มจำนวนของข้าราชการและลูกจ้างประจำในหน่วยงานของรัฐ โดยผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. 2523-2540 เพื่อนำไปให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลไปปฏิบัติ ในที่นี้จะพิจารณาองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

**กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมาจนถึงมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐปี 2537

**ฝ่ายการเมือง** หมายถึง ในที่นี้จะครอบคลุมถึงคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อีกนัยหนึ่งคือ เป็นฝ่ายริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบายหรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

**หน่วยงานราชการ** หมายถึง หน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เป็นองค์กรสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในที่นี้หมายถึง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คปร. หมายถึง คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ

สำนักงาน ก.พ. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

## วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาสำคัญในการนำนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนไปปฏิบัติ วิธีการศึกษาวิจัยจะใช้ในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description) โดยจะทำการสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ควบคู่กันไป ดังนั้นวิธีการดำเนินการวิจัยสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วย
  - 1.1 เอกสารชั้นต้น (primary sources) ได้แก่ เอกสารข้อมูลสถิติอัตรากำลังขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล เอกสารงบประมาณประจำปีของส่วนราชการต่างๆ เอกสารเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังคน เอกสารการขยายหน่วยงานในภาครัฐ เอกสารการขอเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ
  - 1.2 เอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ หนังสือที่เกี่ยวข้อง วารสาร บทความต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
2. ศึกษาค้นคว้าวิธีการสัมภาษณ์ (in-depth interview) โดยกลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูล (key informants) ได้แก่
  - ประธานคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ
  - ประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
  - เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือผู้แทน
  - เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) หรือผู้แทน
  - นักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง
  - ข้าราชการฝ่ายปฏิบัติของกระทรวง/กรมที่มีอัตราการเพิ่มกำลังคนสูง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น
  - นักการเมืองที่มีหน้าที่กำกับดูแลกระทรวงทั้ง 4 ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โดยเหตุผลของการเลือกกลุ่มประชากรเป้าหมายดังกล่าว เนื่องจากผู้วิจัยถือว่าบุคคลเป้าหมายเหล่านี้ เป็นบุคคลที่รับรู้ปัญหาในส่วนงานที่ตนรับผิดชอบเป็นอย่างดี และมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างๆ อันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่หน่วยงานนั้นจะถูกกำหนดให้มีการลดอัตรากำลังคนของหน่วยงาน

หรือไม่ อย่างไร โดยมีแนวทางและโครงสร้างของคำถามเพื่อทราบความคิดเห็นของท่านเหล่านั้น ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานการบริหารงานบุคคลของกระทรวงซึ่งต้องเกี่ยวข้องโดยตรงในการนำนโยบายกำลังคนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่านโยบายกำลังคนภาครัฐได้มีการนำไปปฏิบัติเพียงใดในกระทรวงและกรมเหล่านั้น และเพื่อทราบถึงปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัตินโยบาย

### ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ วิธีการศึกษาที่อาศัยการสัมภาษณ์ (in-depth interview) หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น นับได้ว่ามีข้อจำกัดเกี่ยวกับตัวผู้ให้ข้อมูล (key informants) หลายประการ อาทิ

1. เนื่องจากกลุ่มประชากรเป้าหมายที่ทำการสัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นข้าราชการระดับสูง ดังนั้นโอกาสที่จะทำการสัมภาษณ์ย่อมเป็นไปได้ยากกว่าปกติ นอกจากนี้ช่วงระยะเวลาการสัมภาษณ์สามารถกระทำได้เพียงระยะเวลาสั้นๆ จึงทำให้หลายคำถามไม่สามารถได้คำตอบในรายละเอียดได้อย่างครบถ้วน

2. ข้อจำกัดในการให้ข้อมูล การสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรงในแต่ละหน่วยงานนั้นอาจให้ข้อมูลได้ไม่ครบถ้วน เนื่องจากข้อมูลบางส่วนอาจเกี่ยวเนื่องกับผลประโยชน์ของหน่วยงานนั้น ข้อมูลบางอย่างต้องปกปิด ซึ่งผู้วิจัยจะพยายามแก้ไขข้อจำกัดนี้โดยการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นควบคู่กับการสัมภาษณ์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะไม่อาจพิสูจน์อะไรได้มากนักในระดับข้อสรุปทั่วไป แต่ประโยชน์อย่างหนึ่งที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ ผลการศึกษาที่ได้สามารถเสริมสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนและละเอียดยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติในระบบราชการและการเมืองไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงภาพอีกด้านหนึ่งของการศึกษาการเมืองไทยในด้านนโยบาย

นอกจากนี้ผลการศึกษาในครั้งนี้ จะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในปัจจุบันได้อย่างชัดเจนขึ้นอีกในระดับหนึ่ง สิ่งเหล่านี้จะเป็นการช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งผลการศึกษาอาจจะเป็นแนวทางการประกอบในการพิจารณาดำเนินการจัดทำนโยบายกำลังคนเพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการปฏิบัติ นโยบายให้ดีขึ้นต่อไป

## เค้าโครงการนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้ จะแบ่งออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 บทนี้จะนำเสนอถึงรูปแบบโครงสร้างการวิจัยโดยกว้างๆ ประกอบด้วย ความสำคัญของปัญหา สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย ผลที่คาดว่าจะได้รับ และเค้าโครงสาระสำคัญของแต่ละบท

บทที่ 2 เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับ แนวคิดทฤษฎีกระบวนการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งจะเป็นการบูรณาการองค์ความรู้ กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

บทที่ 3 บทนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของระบบราชการเพื่อทราบถึงมูลเหตุในการผลักดันให้เกิดการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการนำเสนอความเป็นมาและการดำเนินการของนโยบายกำลังคนในประเทศไทย

บทที่ 4 กล่าวถึงการประเมินผลความสำเร็จของการนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงในกระบวนการปฏิบัตินโยบายของหน่วยงานราชการในภาพรวม และการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในสมมติฐานที่ 1 ซึ่งจะเป็นการอธิบายปัญหาความชัดเจนของนโยบาย

บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 2 ในประเด็นความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ โดยมุ่งศึกษาการดำเนินการปฏิบัติของ 4 กระทรวงหลักที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรงคือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 3 ในประเด็นความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

บทที่ 6 สรุป อภิปราย เสนอแนะ จะกล่าวถึง การค้นพบปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอแนะและสรุปท้ายบท