

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

ระบบราชการไทยที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลจากวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องของภาคราชการซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นับตั้งแต่สมัยโบราณระบบราชการมีหน้าที่ในการปกครอง ปกป้องประเทศ ดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศ จนกระทั่งประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคการพัฒนาตามแนวทางของธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา นโยบายการเร่งรัดพัฒนาส่งผลให้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เป็นผลให้ขอบเขตภารกิจของรัฐขยายออกไปมากขึ้นตาม โดยนอกจากจะทำหน้าที่การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังต้องรับภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย อันเป็นเหตุให้ระบบราชการมีการขยายตัวไปอย่างมาก ทั้งการขยายตัวด้านโครงสร้าง และการขยายตัวด้านบทบาทหน้าที่ ซึ่งปัญหาหลักประการหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นเมื่อกล่าวถึงระบบราชการก็คือ การขยายตัวของกำลังคนภาครัฐ ซึ่งในปัจจุบันมีกำลังคนภาครัฐเป็นจำนวนถึง 1,950,330 คน ทั้งนี้ยังไม่นับรวมข้าราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหากนับรวมแล้วภาครัฐจะมีกำลังคนถึงสองล้านกว่าคน กำลังคนที่มากมายมหาศาลนี้เป็นภาระให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนและสวัสดิการกว่า 2 ใน 3 ของงบประมาณแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลเหลืองบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในอัตราที่น้อยลงด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ด้วยการกำหนดนโยบายกำลังคนโดยมีมาตรการกำลังคนภาครัฐเป็นแนวทางในการดำเนินการ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้ให้ความสนใจในปัญหาการเพิ่มขึ้นของกำลังคนภาครัฐ โดยได้มีนโยบายควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี แต่ในข้อเท็จจริงการเพิ่มยังคงเกินร้อยละ 2 ต่อปี ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้ระงับการเพิ่มอัตรากำลังในช่วงปี 2534-2535 และในปี พ.ศ. 2535 ได้ขยายเวลาการระงับการเพิ่มอัตรากำลังคนและห้ามมิให้ขยายหน่วยงานระดับกองตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยห้ามมิให้ส่วนราชการเพิ่มกำลังคนเกินกรอบอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 รวมทั้งให้ยุบตำแหน่งว่างจากผลการเกษียณ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อชะลอการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวม และสนับสนุนให้มีการพิจารณาใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งเพื่อปรับโครงสร้างกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูง

จากการประเมินผลความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติพบว่า การดำเนินการตามมาตรการปี พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบันนั้น ยังคงปรากฏการขยายตัวของหน่วยงานและกำลังคนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี พ.ศ. 2533-2539 มีการขยายตัวด้านโครงสร้าง โดยการจัดตั้งกรมขึ้นใหม่ 14 คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.61 และในระดับกองส่วนกลางก็ยิ่งมีการขยายตัวมากขึ้นไปอีก จากเดิมมีเพียง 1,475 กอง เป็น 1,874 กอง คิดเป็นอัตราการเพิ่มถึงร้อยละ 27.05 ซึ่งอัตราที่สูงกว่าการขยายตัวของราชการส่วนภูมิภาคที่มีหน่วยงานเพิ่มขึ้น 1,453 กอง แต่มีอัตราการเพิ่มเพียงร้อยละ 14.71 แสดงให้เห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินยังคงมีการรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง แม้ว่าจะหน่วยงานราชการจะเพิ่มขึ้นมากกว่ากองในส่วนกลาง หากพิจารณาถึงแนวโน้มการขยายตัว จะเห็นได้ว่า กองในส่วนกลางมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นมากกว่า และแน่นอนว่า เมื่อมีการขยายตัวในด้านโครงสร้างแล้ว การขยายตัวของอัตรากำลังก็ย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยในปี พ.ศ. 2540 มีกำลังคนรวมทั้งสิ้น 1,613,041 คน ในขณะที่ปี พ.ศ. 2523 มีกำลังคนรวมทั้งสิ้น 670,632 คน (เป็นจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ) เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2523 จำนวน 942,409 คน คิดเป็นอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 140.53 ซึ่งนับตั้งแต่มีการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2537-2540 กำลังคนภาครัฐยังมีการเพิ่มโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 3 จากข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดข้อสงสัยว่านโยบายกำลังคน ซึ่งเป็นนโยบายที่ดีและเป็นนโยบายที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ แต่กลับเกิดการผันแปรและประสบปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จึงมุ่งศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากตัวแปรทางการเมืองเป็นหลัก อันประกอบ 3 ตัวแปร คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านหน่วยงานราชการ และปัจจัยด้านตัวข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

จากสมมติฐานในการศึกษาที่กำหนดไว้ และจากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปข้อพิสูจน์สมมติฐานได้ดังนี้คือ

1. ปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย สมมติฐานข้อที่ 1 มีฐานความเชื่อว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในการกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน นั่นหมายความว่า ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย จะขาดกำลังสำคัญในการปฏิบัติภารกิจ

ตามนโยบายของตน อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบายกำลังคน ดังนั้น นโยบายกำลังคนจึงขาดความชัดเจนเพราะฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อการกำหนดนโยบายกำลังคน

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยความชัดเจนของนโยบายไม่มีผลต่อความล้มเหลวของนโยบายแต่อย่างใด ทั้งนี้ นโยบายกำลังคนได้มีเจตนาและเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ ที่ชัดเจนอย่างต่อเนื่อง โดยที่ผู้กำหนดนโยบายมิใช่ฝ่ายการเมือง หากเป็นข้อเสนอจากฝ่ายข้าราชการประจำ คือ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมิได้มีผลกระทบจากการปฏิบัติมาตรการกำลังคน กล่าวได้ว่า การที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายไม่ได้มีผลกระทบต่อกรานโยบายปฏิบัติย่อมส่งผลให้นโยบายที่ออกมานั้นมีความชัดเจน แต่ความล้มเหลวจากการปฏิบัตินโยบายกำลังคนนั้น เกิดจากข้อบกพร่องในการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานราชการที่มีเหตุผลความจำเป็นต้องเพิ่มกำลังคนอันไม่สามารถหลีกเลี่ยง ทำให้ส่วนราชการสามารถอาศัยช่องว่างของมาตรการในการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่และขอคงไว้ซึ่งกำลังคนขององค์กร

ข้อสังเกตประการหนึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งได้ให้ความสนใจต่อปัญหาการขยายตัวกำลังคนภาครัฐมากกว่ารัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้การกำหนดนโยบายกำลังคนภาครัฐได้ริเริ่มในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่ได้มาจากการแต่งตั้ง ได้ให้เสนอแนวทางการลดขนาดระบบราชการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 จนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปธรรมเป็นหลักการมาตรการกำลังคนถึง 2 มาตรการ คือ มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปี พ.ศ. 2534 และมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการในปี พ.ศ. 2535 อาจพิจารณาได้ว่า รัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่มีผลกระทบจากการดำเนินนโยบายกำลังคนภาครัฐ ในแง่การรักษาฐานคะแนนเสียงซึ่งต้องอาศัยข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของตน จึงทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายริเริ่มในการกำหนดนโยบาย แต่รัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงทำให้นโยบายกำลังคนภาครัฐดำเนินไปอย่างเชื่องช้าและไม่ค่อยมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น จะเห็นได้จากในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 ชุด แต่นโยบายกำลังคนยังคงใช้มาตรการกำหนดขนาดกำลังภาครัฐเป็นแนวทางในการดำเนินการเช่นเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการให้มีความเข้มงวดขึ้นแม้ว่าผลการดำเนินการ จะได้ปรากฏถึงความไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรตั้งแต่ในช่วงปีแรกของการดำเนินการ

จึงกล่าวได้ว่า ข้อค้นพบในสมมติฐานข้อที่ 1 ไม่มีความสอดคล้องกับฐานความเชื่อที่ตั้งไว้ โดยตัวนโยบายมีความชัดเจนและต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งมีที่มาจากสำนักงาน ก.พ. มิได้ถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายการเมือง

2. ปัจจัยความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ สมมติฐานข้อที่ 2 นี้มีพื้นฐานความเชื่อว่าหน่วยงานราชการขาดความผูกพันต่อนโยบาย ด้วยเหตุที่นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อองค์กรของระบบราชการ จึงส่งผลให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มักมีการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง โดยพิจารณาจากพฤติกรรมหรือการกระทำของหน่วยงานราชการที่มีความตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายในช่วงที่นำนโยบายปฏิบัติ โดยในที่นี้จะทำการศึกษาถึงการขยายตัวของกำลังคนของ 4 กระทรวงหลักที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานทั้ง 4 กระทรวงนี้ได้มีการขยายตัวด้านหน่วยงานและกำลังคนออกไปอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าส่วนราชการจะได้รับทราบและเห็นด้วยกับการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ทุกหน่วยงานได้มีการขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งว่างจากผลการเกษียณอายุเกือบทุกอัตราและยังคงมีการขยายตัวของกำลังคน โดยกระทรวงที่มีการเพิ่มกำลังคนมากที่สุดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2537-2541 คือ กระทรวงมหาดไทย จำนวน 17,241 อัตรา รองลงมาคือ กระทรวงสาธารณสุข จำนวน 14,625 อัตรา กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 12,744 อัตรา และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 532 อัตรา โดยส่วนราชการได้ให้เหตุผลของการเพิ่มกำลังคน ดังนี้

1. กำลังคนของกระทรวงมหาดไทย การเพิ่มของกำลังคนของกระทรวงมหาดไทยเป็นผลจากการขยายภารกิจในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอ ซึ่งในทุกๆ ปีจะมีการจัดตั้งกิ่งอำเภอขึ้น 20 แห่ง และมีการยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอ 20 แห่งปี ในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งกิ่งอำเภอจะใช้การเกลี้ยอัตรากำลังคน แต่ในท้ายสุดเมื่อมีการยกฐานะเป็นอำเภออย่างเต็มรูปก็จำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังคน นอกจากนี้ การจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอ ยังส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามมาอีกอย่างน้อย 12 หน่วยงาน อันส่งผลต่อการเพิ่มอัตรากำลังคนอย่างมาก นอกจากนี้ สาเหตุของการขยายตัวของกำลังคนของกระทรวงมหาดไทยอีกประการหนึ่งคือ การขยายบทบาทและภารกิจของหน่วยงานในการพัฒนาชนบท จนเกิดความซ้ำซ้อนของหน้าที่ แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการลดภารกิจของหน่วยงานเดิมลงแต่อย่างไร แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ที่ทำหน้าที่ด้านเดียวกัน จนเป็นเหตุให้มีการเพิ่มกำลังคนอย่างต่อเนื่องตามงานที่เพิ่มขึ้น

2. กำลังคนของกระทรวงสาธารณสุข มีเหตุผลการขยายตัวของกำลังคนจากการบรรจุนักเรียนทุนตามข้อผูกพันทางสัญญา และความต้องการแพทย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งยังคงมีการขาดแคลนอยู่

3. กำลังคนของกระทรวงศึกษาธิการ มีเหตุผลการเพิ่มกำลังคนจากการขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นพื้นฐานเป็น 12 ปี ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จึงจำเป็นต้องเพิ่มกำลังคนตาม

การเพิ่มของนักเรียน นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังมีภาระต้องรับนักเรียนทุน และเพิ่มข้าราชการครูใน ส่วนของสาขาวิชาที่ขาดแคลน ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน

4. กำลังคนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีเหตุผลการเพิ่มกำลังคนจากการจัดตั้งสำนักงาน เกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยการขยายตัวของ กำลังคนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยส่วนเป็นผลสืบเนื่องการขยายตัวของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค

จากการศึกษาการขยายตัวของกำลังคนในส่วนราชการทั้ง 4 หน่วยงาน พบข้อสังเกตของการขยาย หน่วยงานและกำลังคนที่สำคัญ 7 ประการ อันแสดงถึงการอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและสนองนโยบายของ รัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนของหน่วยงาน ดังนี้

1. ส่วนราชการมีความพยายามขยายตัวด้านโครงสร้างและอัตรากำลังในส่วนภูมิภาค ซึ่งสืบเนื่อง มาจากนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามความ ต้องการของตนเอง หน่วยงานจึงมักต้องการความเป็นเอกเทศในการจัดโครงสร้างองค์กรของตนเอง ซึ่งมีความ พยายามที่จะแบ่งโครงสร้างภายในลักษณะกองภายในและฝ่ายต่างๆ เป็นจำนวนมาก ตลอดจนขยายพื้นที่ ปฏิบัติการออกไปให้ครบทุกจังหวัด จนเกิดเป็นปรากฏการณ์การขยายตัวของอัตรากำลังจำนวนมาก ดังเช่น กรณี กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการเกษตร และในอีกหลายๆ หน่วยงานในสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. ส่วนราชการต้องการขยายบทบาทของหน่วยงานของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ด้วยตนเอง โดยที่หน่วยงานมักมีนโยบายและแนวความคิดว่า การขยายภารกิจเป็นการขยายบริการแก่ประชาชนใน พื้นที่ต่างๆ ซึ่งหน่วยงานมีความจำเป็นที่จะต้องขยายบทบาทและขยายงานของตนเองออกไปเพื่อให้บริการแก่ ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค โดยมีแนวโน้มการขยายโครงสร้างให้ครอบคลุมภารกิจ การพัฒนาชนบทแบบเบ็ดเสร็จ อีกทั้งขยายภารกิจให้ครอบคลุมทุกด้านมากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วย งานตั้งไว้ อาทิเช่น กรณีสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีแนวทางที่จะขยาย บทบาทภารกิจขององค์กรออกไปในกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อครอบคลุมการพัฒนาชนบท อาทิเช่น งานส่งเสริม อาชีพและรายได้ งานสร้างถนนหนทาง งานปรับปรุงที่ดินและแหล่งน้ำ การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร งานส่งเสริม การผลิตและการตลาด ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ก็มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมปก ครองด้วยเช่นกัน การขยายภารกิจของหน่วยงานราชการจึงนำไปสู่ปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจหน้าที่ โดยที่ หน่วยงานก็มิได้มีความพยายามจะปรับเปลี่ยนภารกิจของตนที่หมดความสำคัญลงไปแต่อย่างใด แต่กลับใช้ ภารกิจที่เพิ่มขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคน

3. ส่วนราชการต่างมีแนวคิดว่า ภารกิจของหน่วยงานของตนมีความสำคัญ มีความจำเป็นโดยตรงต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า หน่วยงานตนเองเป็นแกนหลักในการบริการด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาและต่อเนื่องจนถึงขั้นอุดมศึกษา กระทรวงมหาดไทยเองก็เห็นว่า ภารกิจหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของหน่วยงานตนเป็นแกนหลักสำคัญในการพัฒนาชนบท จึงขยายบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อครอบคลุมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทุกด้าน ขณะเดียวกันกระทรวงสาธารณสุขก็มองว่าหน่วยงานของตนมีความสำคัญในแง่การชีวิตและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมีภารกิจด้านสาธารณสุขที่ครอบคลุมในทุกกระดับ ตั้งแต่ระดับตำบลจนถึงระดับจังหวัด แม้กระทั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เองก็เห็นว่าหน่วยงานของตนมีความสำคัญต่อกิจกรรมการเกษตร ซึ่งถือเป็นอาชีพหลักของคนไทย ด้วยแนวคิดที่คล้ายคลึงกันของหน่วยงานที่ต่างก็เห็นว่า ภารกิจขององค์กรตนมีความสำคัญต่อประชาชนแทบทั้งสิ้นไม่สามารถที่จะลดภารกิจของหน่วยงานลงได้ การลดกำลังคนจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งประเด็นนี้ได้ส่งต่อปัญหาการลดกำลังคนลงอย่างมาก โดยในทางปฏิบัตินั้นแต่ละหน่วยงานต่างพยายามขยายหน่วยงานของตนเองให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ อันส่งผลกระทบต่อเพิ่มกำลังคนมากยิ่งขึ้น

4. หน่วยงานต่างมีความเชื่อว่าหากมีการขยายหน่วยงานจะทำให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกมากยิ่งขึ้น ซึ่งความเชื่อนี้ได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของกำลังคนในส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บุคลากรบางส่วนมิได้ไปทำงานตามหน้าที่ โดยการมาช่วยราชการในระดับกระทรวง ทั้งนี้เพราะความแตกต่างด้านก้าวหน้าในอาชีพการงานและความเจริญด้านวัตถุระหว่างในเขตเมืองและชนบทที่สูงข้าราชการที่ไปประจำในพื้นที่หากมีช่องทางให้สามารถเข้ามาในส่วนกลางได้ก็จะขอย้ายเข้ามา หรือหากไม่มีตำแหน่งว่างก็จะเข้ามาในรูปของการช่วยราชการแทน ทำให้อัตรากำลังคนในส่วนกลางมีอัตราที่เกินกรอบแต่ในชนบทกลับขาดแคลนบุคลากร อาทิเช่น ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ บุคลากรทางการแพทย์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จึงมีภาพรวมด้านกำลังคนที่ขาดแคลน จำเป็นต้องขอกำลังคนเพิ่มเพื่อบรรจุลงในพื้นที่ ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริงพบว่า มีกำลังคนแฝงตัวอยู่ในส่วนกลางเป็นจำนวนมากโดยเข้ามาช่วยราชการ เป็นเหตุให้ในชนบทกับขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน เราจึงสามารถพบเห็นอาคารสิ่งปลูกสร้างของหน่วยราชการในภูมิภาคจำนวนมากไม่มีบุคลากรปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ แต่การขยายหน่วยงานเหล่านี้จะส่งผลดีต่อส่วนราชการในการได้รับงบประมาณและตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการเพิ่มขึ้น

5. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดกรอบกำลังคนและการจัดตั้งหน่วยงานยึดติดกับจำนวนประชากรเป็นหลัก จึงเป็นแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานสามารถขยายหน่วยงานของตนได้อย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น หลักเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอและอำเภอ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแนวทางการจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอแล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ก็ยังคงยึดติดกับจำนวนประชากร จำนวนตำบล และระยะทาง อยู่เช่นเดิม หรือกรณีหลักเกณฑ์

การจัดตั้งโรงเรียน ซึ่งสำนักงาน ก.ค. ได้กำหนดเกณฑ์การจัดตั้งโรงเรียนหนึ่ง ต้องมีครูประจำชั้น 6 ตำแหน่ง และครูใหญ่ 1 ตำแหน่ง ทำให้ต้องมีการเพิ่มจำนวนครูมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าโรงเรียนนั้นจะมีนักเรียน 40 คน ซึ่งบางชั้นเรียนไม่มีนักเรียนเลย แต่ก็จำเป็นต้องบรรจุครูในชั้นเรียนนั้น เพื่อให้ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีเช่นย่อมส่งผลให้มีการเพิ่มกำลังคนอย่างไม่เป็นที่สิ้นสุด เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุผลให้หน่วยงานราชการได้อาศัยมีข้ออ้างเพื่อขอกำลังคนเพิ่มตลอดเวลา โดยไม่มีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นมาใช้แทน อาทิเช่น ให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานให้แก่ชุมชนของตนเอง

6. หน่วยงานราชการต่างเห็นว่าการเกลี้ยอัตรากำลังเป็นเรื่องที่ยาก เพราะอัตรากำลังที่มีอยู่มีจำนวนจำกัด โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีลักษณะงานเฉพาะทาง การเกลี้ยอัตรากำลังทำได้ยาก อาทิเช่น กรณีส่วนราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถเกลี้ยกำลังคนได้ เพราะลักษณะงานมีความพิเศษเฉพาะ กรณีการเกลี้ยครูประถมศึกษาสอนในระดับชั้นมัธยมของกระทรวงศึกษาธิการ ก็เป็นการกระทำที่ปฏิบัติได้ยาก หน่วยงานจึงต้องขอเพิ่มกำลังคนให้ได้ จากการศึกษาพบว่า ส่วนราชการมักใช้ลักษณะการทำงานเฉพาะมาเป็นข้ออ้าง โดยที่การเกลี้ยอัตรากำลังคนนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจของหัวหน้าส่วนราชการเอง ปัญหาการเกลี้ยอัตรากำลังคนจึงติดอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการที่ไม่ยอมลดกำลังคนในองค์กรตนเอง การใช้ลักษณะงานมาเป็นข้ออ้างจึงเท่ากับหน่วยงานราชการไม่มีระบบพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานของตน และประการสำคัญคือ การเกลี้ยกำลังคนเป็นผลให้กำลังคนในหน่วยงานลดลง ซึ่งแน่นอนว่าอำนาจและงบประมาณย่อมลดลงตามมาด้วยนั่นเอง

7. การที่หน่วยงานราชการมีแนวโน้มการขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาค แสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานราชการที่ยังคงปรากฏอยู่ แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการบริหารของหน่วยงานเหล่านี้ยังคงขึ้นอยู่กับกระทรวงในส่วนกลาง การขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคจึงเท่ากับเป็นการขยายแขนขาของส่วนกลางออกไปมากยิ่งขึ้น โดยไม่มีการส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายภารกิจ งบประมาณ และกำลังคนให้แก่ท้องถิ่น เป็นผลให้ส่วนกลางสูญเสียอำนาจทางการเมืองการบริหารนั่นเอง หน่วยงานราชการจึงวางแผนภารกิจที่จะต้องกระจายไปยังส่วนท้องถิ่น แต่กลับขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคแทน

จากข้อสังเกตทั้ง 7 ประการนี้ พิจารณาได้ว่า หน่วยงานราชการไม่ได้มีการต่อต้านมาตรการกำลังคนแต่ไม่มีการปฏิบัติตาม โดยหน่วยราชการทั้ง 4 กระทรวงได้ให้เหตุผลของการขยายตัวของกำลังคนที่แตกต่างกันตามลักษณะงานของแต่ละกระทรวง แต่ทั้งนี้ตามข้อเท็จจริง หน่วยงานทั้ง 4 กระทรวงนี้ได้อาศัยภารกิจตามนโยบายของรัฐเป็นข้ออ้างครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงานอันเป็นเป้าหมายที่มีทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า การขยายหน่วยงานและการขยายกำลังคนเหล่านี้มีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง สอดคล้องสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้

3. ปัจจัยความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง สมมติฐานข้อที่ 3 มีพื้นฐานความเชื่อว่า ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในการให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ข้อค้นพบจากการศึกษาคือ ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกัน โดยมีผลประโยชน์ที่ตอบสนองซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย จึงเป็นเหตุให้ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ข้อเสนอในการขอตั้งจัดหน่วยงานส่วนใหญ่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำ โดยที่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้มีได้ภารกิจหน้าที่ใหม่แต่อย่างใด หากเป็นการยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิม อาทิเช่น การจัดตั้งกองการศึกษาพิเศษเพื่อคนพิการและกองการศึกษาสงเคราะห์ โดยแยกออกมาจากกองการศึกษาพิเศษของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้แม้ว่าจะใช้การเกลี้ยอัตรากำลังคนโดยไม่มีการเพิ่มกำลังคนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของหน่วยงานนี้ ทำให้ส่วนราชการได้ตำแหน่งผู้อำนวยการกองเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อหน่วยงานราชการเองในแง่การขยายตำแหน่งทำให้คนโตขึ้น เช่นเดียวกันกับการจัดตั้งสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นการขยายตัวจากหน่วยงานระดับภาคจนกระทั่งมีหน่วยงานที่ครอบคลุมทุกจังหวัด ในกรณีนี้แม้ว่าในระยะเริ่มต้นจะให้การเกลี้ยอัตรากำลังคนจากหน่วยงานเดิม แต่ก็ไม่มีความเพียงพอต่อจำนวนหน่วยงานมากขึ้น ในท้ายสุดก็จำเป็นต้องการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่

การที่ส่วนราชการได้ให้เหตุผลความจำเป็นของภารกิจในข้ออ้างของวิธีการในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า โดยมีได้มีการมองภาพรวมของปริมาณกำลังคนภาครัฐ ซึ่งส่วนราชการเองก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านนี้อยู่แล้ว แต่กลับมีการขยายตัวโดยการยกฐานะจากงานที่มีอยู่เดิม การกระทำเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการอ้างนโยบายของรัฐบาล โดยมีผลประโยชน์ของข้าราชการประจำอยู่เบื้องหลัง เพราะการขยายหน่วยงานและอัตรากำลังจะส่งผลดีต่อข้าราชการประจำโดยตรงในด้านงบประมาณ อำนาจและตำแหน่ง ซึ่งข้อเสนอในการจัดตั้งหน่วยงานหรือการขอเพิ่มกำลังคนจะสำเร็จได้นั้น ต้องผ่านความเห็นชอบจากข้าราชการการเมือง ดังนั้นข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้องพึ่งพาข้าราชการการเมือง เพื่อให้ข้อเสนอของตนบรรลุผล

สำหรับฝ่ายข้าราชการการเมืองก็จำเป็นต้องพึ่งพาข้าราชการประจำ เนื่องเพราะการดำเนินนโยบายต่างๆ ของข้าราชการการเมืองจะสำเร็จผลได้ก็ต้องอาศัยกลไกราชการเป็นเครื่องจักรสำคัญในการปฏิบัติภารกิจ โดยที่ข้าราชการการเมืองต้องพยายามผลักดันนโยบายของตนให้ประสบความสำเร็จ ด้วยการระดมสรรพ

กำลังทางการเมืองมาปฏิบัติงานให้มากที่สุดเพื่อให้นโยบายของตนบรรลุเป้าหมาย ลักษณะเช่นนี้ทำให้ข้าราชการการเมืองต้องเพิ่มกำลังคนให้มากขึ้น เพื่อสร้างผลงานออกสู่สายตาประชาชนอันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมัยหน้า ข้อสังเกตที่พบคือ การขยายตัวของอัตรากำลังคนของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข มีอัตราสูงมาก ซึ่งกระทรวงเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นกระทรวงใหญ่ที่มีจำนวนบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก รัฐมนตรีที่เป็นเจ้ากระทรวงเหล่านี้ย่อมต้องมีบารมีและอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงในรัฐบาล จึงกล่าวได้ว่า ข้าราชการการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงในคณะรัฐบาลจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความล้มเหลวของนโยบายกำลัง ทั้งนี้เพราะสามารถใช้อำนาจทางการเมืองดึงทรัพยากรมาสู่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลได้มาก

นอกจากนี้ การจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การจัดตั้งอำเภอ การจัดตั้งสถานศึกษา การจัดตั้งสถานพยาบาล ฯลฯ นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะดึงทรัพยากรเหล่านี้ลงสู่พื้นที่ของตนเองให้มากที่สุด ในสมัยที่ตนดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏการณ์เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า ภายใต้อุปสรรคความคิดของรัฐเดี่ยวและการรวมศูนย์อำนาจ โดยที่รัฐส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งหน้าที่หลักๆ ที่มีผลต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องยึดถือเป็นนโยบายหลัก การปฏิบัติตามนโยบายเหล่านี้รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาข้าราชการประจำของกระทรวงต่างๆ เป็นกลไกหลักในกระบวนการปฏิบัติภารกิจตามนโยบาย เป็นเหตุให้ข้าราชการการเมืองเกิดความเห็นอกเห็นใจข้าราชการประจำด้วยการตอบสนองความต้องการตามที่ข้าราชการประจำขอมา โดยหวังอาศัยข้าราชการประจำเป็นกำลังสำคัญในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของตน เพื่อสร้างผลงานอันนำไปสู่การรักษาฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมัยหน้า

นอกจากข้าราชการการเมืองต้องพึ่งพาข้าราชการประจำเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติภารกิจแล้ว ข้าราชการการเมืองยังต้องอาศัยข้าราชการประจำในการให้ข้อมูลด้วยอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำปฏิบัติงานมาอย่างต่อเนื่องทำให้มีความรู้ความชำนาญในหน่วยงานมากกว่า ด้วยเหตุนี้ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายของข้าราชการการเมือง ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึง ผลประโยชน์ที่ร่วมกันของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงส่งผลให้ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ดังนั้น จากพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีผลประโยชน์ร่วมกันในการขยายกำลังคน แม้ว่าข้าราชการประจำจะอ้างว่าต้องปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่ผู้ที่อยู่ยาวนานย่อมจะต้องเป็นผู้ที่รู้จักภารกิจที่ต้องทำเป็นอย่างดี ส่งผลให้ข้าราชการประจำสามารถกำหนดนโยบายเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานตนและตัวข้าราชการประจำเองได้เป็นอย่างดี นักการเมืองเองหากทำตามข้อเสนอของข้าราชการประจำก็จะสามารถสร้างผลงานให้

ประชาชนได้เห็นในสมัยที่ตนดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาฐานะและเสถียรภาพของข้าราชการการเมืองด้วย จึงกล่าวได้ว่า ด้วยปัจจัยของโครงสร้างทางการเมืองและขององค์กรราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

จากการพิสูจน์สมมติฐานสรุปได้ว่า ตัวแปรทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายกำลังคน คือ ปัจจัยของหน่วยงานราชการที่ขาดความผูกพันของนโยบาย เนื่องจากนโยบายกำลังคนได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรและข้าราชการ ทำให้หน่วยงานราชการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามนโยบายกำลังคน และปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยด้านตัวบุคคล ได้แก่ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีได้สนับสนุนผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ แต่กลับพยายามขยายหน่วยงานและกำลังคน ตลอดจนคงไว้ซึ่งกำลังคนขององค์กร เพื่อผลประโยชน์ในวงแคบ โดยที่ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายไม่มีผลต่อความล้มเหลวของนโยบายกำลังคนแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปนโยบายกำลังคน คือ ชะลอการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐ และลดกำลังคนภาครัฐ จะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก แต่การบรรลุเป้าหมายน่าจะมีความเป็นไปได้หากจะบรรเทาปัญหาการขยายตัวของระบบราชการให้เบาบางลง โดยแก้ที่ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า อุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูปนโยบายกำลังคนนี้คือ หน่วยงานราชการที่ขาดความผูกพันต่อการปฏิรูปนโยบายโดยต้องการคงไว้ซึ่งกำลังคนขององค์กร และอีกปัจจัยด้านตัวผู้ปฏิปตินโยบายที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายกำลังคนโดยตรง อันเป็นต้นเหตุหลักของปัญหาโครงสร้างการจ้างองค์กร ปัญหาความไม่ชัดเจนในขอบข่ายหน้าที่ ปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานและกำลังคนที่เกิดจากนโยบายการเมืองและการพัฒนา และปัญหาอื่นๆ ซึ่งปัจจัยด้านหน่วยราชการและตัวข้าราชการนี้ล้วนมีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหานี้จึงมีอาจทำได้สำเร็จหากเพียง ๓ จุดใดจุดหนึ่ง แต่หนทางที่ถูกต้องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมองปัญหาทั้งระบบ และในจุดนี้น่าสังเกตว่าการขยายตัวเป็นพฤติกรรมการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานราชการอย่างหนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบันการขยายหน่วยงานจะมีน้อยลง แต่ก็ยังคงปรากฏความพยายามยกฐานะของหน่วยงานจากงานที่มีอยู่เดิม เพื่อขยายตำแหน่งให้บุคลากรได้โตขึ้น รวมทั้งพฤติกรรมของนักการเมืองที่พยายามผลักดันนโยบายของตนเพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนได้เห็น อันจะเป็นประโยชน์ต่อฐานะและเสถียรภาพ โดยเฉพาะนักการเมืองที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงจะมีอิทธิพลต่อการขยายตัวของกำลังคน

อย่างมาก ดังนั้นการแก้ไขที่ถูกต้องจึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดหรือลดเงื่อนไขที่มีผลการขยายตัวทั้งหมด ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ประกอบด้วย ในส่วนนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

1. สิ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ ความเป็นระบบราชการ ด้วยความเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ความพยายามที่จะให้ทุกอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกันถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ทำให้เกิดความล่าช้า ความไร้ประสิทธิภาพขององค์กร นำมาซึ่งความจำใจของผู้รับบริการที่ต้องรับบริการโดยไม่มีทางเลือก ดังนั้นหน่วยงานราชการจะต้องตระหนักถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรที่ต้องรับใช้ประชาชน มิใช่การรับใช้นักการเมืองหรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน การจัดตั้งหน่วยงานราชการมากขึ้นเท่าไรยิ่งเป็นการดึงทรัพยากรไปจากผู้รับบริการซึ่งก็คือประชาชนมากขึ้นเท่านั้น แม้ว่าภารกิจด้านบริการบางอย่างคงจะไม่สามารถจัดให้เป็นศูนย์ได้ แต่ควรจะลดลงให้มากที่สุด โดยหน่วยงานราชการจะต้องหันมายอมรับความจริงว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐมีแต่การเพิ่มทั้งในด้านจำนวนของหน่วยงานในระดับกรม ระดับกองและในด้านอัตรากำลังข้าราชการประเภทต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการทวีคูณยิ่งขึ้น ซึ่งลักษณะของการเพิ่มกำลังคนนั้นยังไม่สอดคล้องกับความจำเป็นที่แท้จริง การเพิ่มอัตรากำลังคนเน้นปริมาณงานเป็นหลัก ทำให้รูปแบบของการเพิ่มกำลังคนลักษณะนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในด้านการบริหารและการจัดการมาช่วยนี้ ดังนั้น แนวทางแก้ไขวิธีการแรกคือ รัฐต้องยอมจำนนต่อปัญหาของระบบราชการ โดยต้องเริ่มย้อนกลับมามองที่หลักการพื้นฐานเบื้องต้นของรัฐ โดยการพิจารณาบทบาทของรัฐว่าภารกิจของรัฐมีอะไร หน่วยงานราชการใดควรจะทำอะไรและไม่ควรทำอะไร เพราะเหตุใด โดยมีแนวทางการพิจารณาดังนี้

1.1 ปรับบทบาทภาครัฐจากการควบคุมมาเป็นการกำกับดูแลนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน และควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานเท่านั้น ส่วนงานปฏิบัติควรให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการหรือดำเนินงานแทน และภาครัฐควรส่งเสริมความเข้มแข็ง และเตรียมความพร้อมให้ภาคเอกชนก่อน ทั้งนี้ การลดขนาดกำลังคนให้มีขนาดที่พอดีกับนโยบายภาครัฐขึ้นอยู่กับบทบาทที่รัฐควรจะทำ ในอดีตรัฐเป็นผู้จัดการดูแลภารกิจที่รับผิดชอบต่อประชาชนทั้งหมด เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นรัฐต้องเพิ่มกำลังคนตาม โดยที่เอกชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลย แต่ปัจจุบันสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป ภาคเอกชนได้มีบทบาทมากขึ้นในภาคเศรษฐกิจ รัฐจึงควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภารกิจของรัฐด้วย รัฐควรจะปรับบทบาทของตนเองใหม่ เป็นเพียงซึ่งจะทำให้รัฐใช้กำลังคนน้อยลงในงานที่มีคุณภาพมากขึ้น ส่วนงานด้านบริการควรให้เอกชนเข้าไปทำแทน ซึ่งการปรับบทบาทของภาครัฐอาจจำเป็นต้องเพิ่มและลดกำลังคนในบางหน่วยงานเพื่อความเหมาะสม สิ่งที่ว่าราชการต้องคิดต่อไปคือขอบเขตการปฏิบัติงานระดับ ขนาดกำลังคนเท่าไรที่เหมาะสมกับบทบาทภาครัฐ ภารกิจใดที่สามารถให้เอกชนมาร่วมรับผิดชอบหรือให้ดำเนินการแทน ถ้าภาคเอกชนยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ รัฐควรส่งเสริมและให้การสนับสนุน รัฐจะรับผิดชอบในส่วนงานที่มีคุณภาพเท่านั้น งานด้านบริการควรจะให้เอกชนเข้าดำเนินการแทน เนื่องจากเอกชนมีการคำนึงถึงต้นทุน แต่รัฐมิได้มีการคำนึงถึง ดังนั้นเอกชนจึงสามารถทำได้ดีกว่าและมี

ประสิทธิภาพมากกว่า ส่วนงานด้านปกครองไม่ควรมีการแบ่งแยกในการทำหน้าที่ แต่ภาครัฐและภาคเอกชน ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากขึ้น จะทำให้หน่วยงานราชการสามารถวางระบบและตั้งมาตรฐานการทำงานเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐจากเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้รัฐมีเงื่อนไขและสามารถใช้งบประมาณเป็นข้อต่อรองกับเอกชนเพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานในกิจกรรมของรัฐให้สูงมากยิ่งขึ้นด้วย

1.2 การเน้นการทำภารกิจหลักและลดภารกิจรองของรัฐ โดยรัฐจะต้องพิจารณาว่าจะให้หน่วยงานของรัฐมีภารกิจอะไรที่ชัดเจน มีสัดส่วนของการทำหน้าที่หลัก หน้าที่รอง แค่นั้น เพียงใด และขอบเขตการปฏิบัติงานระดับใด ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานระดับกรมจะประกอบด้วย 3 ประเภทคือ หน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานอำนวยการ หน่วยงานสนับสนุน ซึ่งภารกิจหลักของรัฐคือ การบริการให้ประชาชน ดังนั้น หน่วยงานระดับปฏิบัติควรมีจำนวนหน่วยงานที่มากที่สุด เพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรลงไปให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภารกิจนี้ ทำให้ลดภาวะการทำงานซ้ำซ้อนและการขาดเอกภาพในการตัดสินใจและช่วยให้รัฐสามารถนำกำลังภาครัฐไปใช้ได้อย่างเต็มที่มากขึ้น ส่งผลให้รัฐลดภาระงบประมาณด้านค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ ในระยะยาวได้อย่างมาก และทำให้รัฐสามารถนำงบประมาณไปใช้ในโครงการพัฒนาได้มากขึ้น

1.3 มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะระดับส่วนกลางควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถรับงานไปดำเนินการได้ รัฐต้องพิจารณาว่าภารกิจที่จำเป็นจริงๆ นั้นภาครัฐต้องการกำลังคนจำนวนเท่าไร และรัฐจะกระทำบทบาทนี้เมื่อไร สมมติว่าจะมีดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวในอีก 5 ปี ข้างหน้า เมื่อถึงเวลากำลังคนที่ไม่ตรงกับบทบาทหน้าที่ของรัฐต้องมีการผ่อนถ่ายกำลังคนจากส่วนกลางไปสู่ภาคท้องถิ่น โดยเฉพาะงานด้านการบริการ เพราะท้องถิ่นจะทราบความต้องการของเขาได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถจัดจ้างคนที่มีจำนวนเหมาะสมชุมชนได้เป็นอย่างดี เพราะชุมชนย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์ตนเอง เมื่อท้องถิ่นสามารถจัดการได้เองแล้ว ส่วนภูมิภาคก็จำเป็นที่จะต้องยุบไปหรือเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารลงไปหน่วยงานระดับท้องถิ่นนี้จะต้องดำเนินไปพร้อมกับการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจกรรมของรัฐ

1.4 ควรมีการนำมาตรการด้านการคลังมาใช้ร่วมกับมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ควรต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.5 ควรต้องปรับปรุงระบบและวิธีการจัดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใหม่ โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว ควรเป็นแผนชี้้นำในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ และกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่า งานใด หรือสาขาใดควรลดหรือควรเพิ่ม ตลอดจนการวางแผนในระดับจุลภาค อาทิเช่น วางแผน

การศึกษาให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อให้บัณฑิตนักศึกษาที่จบการศึกษาในแต่ละปีมีงานทำ ส่งผลให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบกับการว่างงานของประชากรมากนัก

ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวจะประสบความสำเร็จ ควรต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง โดย คปร. ควรจะมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง และสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำการศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับหน่วยงานราชการเพื่อกำหนดทิศทางของประเทศว่าระยะ 5-10 ปี ข้างหน้า ประเทศไทย ควรดำเนินการทิศทางใด และภารกิจใดที่รัฐควรดำเนินการและไม่ควรดำเนินการไว้ให้ชัดเจน ซึ่งนอกจาก กำหนดเป้าหมายแล้ว ควรจะต้องมีการกำหนดกลวิธีและกิจกรรมรายละเอียดต่างๆ ที่จะให้สามารถบรรลุถึง เป้าหมายนั้นด้วย เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ การจัดทำแผนจึงต้องเป็น แผนระดับชาติ และแผนระดับกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ด้วย นอกจากนั้นยังจะต้องมีแผนที่จะมอบหรือ โอนงานให้กับทางราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น เอกชน นำไปสู่การปฏิบัติด้วย โดยในระยะยาวคณะ อนุกรรมการนี้ควรเป็นหน่วยงานที่ถาวร เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน และปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติต่อไป

2. แนวทางแก้ไขตามข้อ 1. จะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำและ ข้าราชการการเมืองด้วย มิฉะนั้นแล้วแนวทางดังกล่าวคงมีสภาพล้มเหลวไม่ต่างไปจากนโยบายกำลัง วิธีแก้ไข จึงต้องสร้างแรงจูงใจแก่หน่วยงานราชการและข้าราชการ เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพราะองค์ ประกอบที่สำคัญที่สุดและเปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุดก็คือวัฒนธรรมของข้าราชการ ซึ่งการแก้ไขต้องอาศัยหลัก การเปลี่ยนแปลงจากข้างในไปหาข้างนอก ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงระบบราชการจะไม่ประสบความสำเร็จในระยะ ยาวหากว่าข้าราชการทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยเกิดความหวาดกลัวต่อการสูญเสียอำนาจ ตำแหน่ง และงบประมาณ เราจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานและข้าราชการด้วย การแก้ไขปัญหาจึงควรมี การพิจารณาแนวทางดังนี้

2.1 รัฐควรสร้างระบบจูงใจหรือค่าตอบแทนให้ส่วนราชการที่สามารถลดจำนวนคนลงได้หรือไม่ เพิ่มจำนวนคน โดยประสิทธิภาพการทำงานยังคงเดิมหรือเพิ่มขึ้น เพราะในทางปฏิบัติมาตรการกำลังคนซึ่งใช้ บังคับกับทุกหน่วยงาน ซึ่งลักษณะงานของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันและค่อนข้างจะเป็นความ หลากหลาย บางหน่วยงานก็ไม่สามารถที่จะถ่ายโอนงานให้กับภาคเอกชนรับไปดำเนินงานได้เพราะเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นจึงความใช้มาตรการจูงใจเพื่อที่จะให้หน่วยงานนั้นมีการจัดการระเบียบขององค์ กรกันเอง โดยการกำหนด Unit cost เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน ถ้าหน่วยงานใดบริหารงานโดยที่ค่าใช้จ่ายต่ำกว่า Unit cost จำนวนเงินที่อยู่ระหว่างค่าใช้จ่ายกับ Unit cost มีอยู่เท่าไรก็เอาเงินจำนวนนั้นมาคิด เป็นเปอร์เซ็นต์ อาจจะเอา 20-30 % เพื่อที่จะแบ่งให้กับหน่วยงานที่สามารถบริหารงาน โดยมีค่าใช้จ่ายต่ำ

กว่า Unit cost นั้นเอาไปเป็นโบนัสหรือรางวัล เพื่อให้หน่วยงานได้ใช้เงินจำนวนนี้ในการบริหารงาน ซึ่งจะมีประโยชน์แก่รัฐคือ ไม่ต้องเพิ่มกำลังคนเพราะถ้าหน่วยงานมีคนเกษียณออกไป ก็จะได้พิจารณาถ้าไม่บรรจุคนใหม่ค่าใช้จ่ายก็ถูกลง ทุกคนก็มีความหวังว่าจะได้รับโบนัสหรือรางวัลนั้น เมื่อสิ้นปีงบประมาณก็จะไม่ขอกำลังคนเพิ่ม ดังนั้นในการที่จะยุบเลิกตำแหน่งจากการเกษียณก็ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับ ส่วนราชการจะให้ความร่วมมือมากขึ้น

2.2 รัฐบาลควรให้ความสำคัญและส่งเสริมส่วนราชการในการใช้กำลังคนในภาครัฐอย่างจริงจัง โดยการให้ความรู้แก่ส่วนราชการจัดเตรียมแผนกำลังคนไว้ล่วงหน้า โดยสิ่งสำคัญที่ควรกระทำคือ การประชาสัมพันธ์ชักจูง และชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และผลที่จะเกิดขึ้น ก่อนมีบังคับใช้มาตรการใดๆ ซึ่งมีผลทำให้ส่วนราชการดำเนินการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกัน โดยวิธีการสัมมนาให้แก่หน่วยงานราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรกำหนดกลไกเสริมเพื่อให้มาตรการกำลังคนภาครัฐได้ผลอย่างจริงจัง เช่น สร้างกลไกให้ส่วนราชการมีแผนการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2.3 ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าค่านิยมและทัศนคติของข้าราชการไทยที่ต้องการประชาชนต้องการมีรูปธรรมอย่างไร ทบทวนวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ชัดเจนว่า องค์กรของรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อทำอะไร อย่างไร และเพื่อใคร และมีจุดยืนและแนวทางการดำเนินงานอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น ๆ

2.4 องค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่างๆ ต้องสร้างคู่มือเผยแพร่และปลูกฝังจิตสำนึกในหลักการของค่านิยมและทัศนคติของข้าราชการที่ควรยึดถือตามแนวทางข้อ 2.3 ให้ส่วนราชการในสังกัดนำไปปฏิบัติ

2.5 ควรจะมีการหมุนเวียนข้าราชการระหว่างหน่วยงาน ไม่ควรให้ข้าราชการฝังตัวอยู่ที่ใดที่หนึ่งนานๆ เพราะจะทำให้เกิดความเฉื่อยภายในองค์กร ทำให้หน่วยงานจะพยายามรักษาคนของตนเอาไว้ และเมื่อถึงจุดหนึ่งที่มีการปรับกำลังคนได้เหมาะสมกับงาน รัฐก็ควรจะมีการเพิ่มสวัสดิการให้ นอกจากนี้ หน่วยงานราชการควรส่งเสริมให้ข้าราชการกลับไปทำงานในภูมิลำเนาของตน โดยจัดสวัสดิการพิเศษแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในชนบทห่างไกล เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของข้าราชการในส่วนกลาง

2.6 สร้างกลไกให้ข้าราชการที่ไม่มีคุณภาพออกจากราชการได้ง่าย และมีบทลงโทษที่ชัดเจน เช่น หากบุคลากรทำงานไม่มีประสิทธิภาพหน่วยงานราชการสามารถไล่ออกได้ง่ายขึ้น เพราะปัจจุบันระบบราชการมีความมั่นคงมากเกินไป ข้าราชการทำงานแบบเข้าขามเย็นขามโดยไม่ถูกไล่ออก และไม่มีกรปฏิบัติงานตามนโยบายที่ทำให้อำนาจของตนลดลงหรือนโยบายที่เป็นผลเสียต่อตนเอง การวางหลักการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการต้องมีความเที่ยงธรรมได้มาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพูนสมรรถนะในการทำงาน ในขณะเดียวกัน รัฐควรปรับปรุงระบบการเกษียณอายุข้าราชการให้เหมาะสมเพื่อจูงใจให้ข้าราชการบางส่วนออกจากราชการ

3. ข้าราชการการเมืองจะต้องมีเจตนาหมั่นอย่างแน่วแน่และตั้งมั่นอย่างจริงจัง ที่จะสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการไทย ซึ่งการริเริ่มในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะต้องมาจากระบบการเมือง โดยควรมีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้

3.1 ข้าราชการการเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย หากข้าราชการการเมืองให้ความร่วมมือเป้าหมายที่วางไว้ย่อมบรรลุผลอย่างแน่นอน ดังนั้น ข้าราชการการเมืองจึงควรเป็นหลักในการควบคุมส่วนราชการภายใต้การดูแลอย่างเข้มงวดในการปฏิบัตินโยบายกำลังคน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมุ่งเน้นการบริการในจุดที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากราชการให้มากที่สุด โดยจำกัดการทรัพยากรทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด การเน้นขยายบริการประชาชนในพื้นที่โดยการจัดตั้งหน่วยงาน สร้างวัสดุ อาคาร นั้นไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับผู้บริหารโดยตรง ควรหันมาเน้นที่การปรับปรุงคุณภาพของการปฏิบัติงานหรือการให้บริการมากกว่า ซึ่งจะช่วยให้ระบบราชการสามารถสนองตอบต่อสภาวะแวดล้อมและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง หากประชาชนได้รับบริการจากภาครัฐที่สะดวกรวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น ก็จะทำให้ข้าราชการการเมืองได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนด้วยประการหนึ่ง

3.2 ควรวางแผนทางการพัฒนาประเทศเป็นภาพเศรษฐกิจ สิ่งที่ข้าราชการการเมืองควรปฏิบัติ คือ การวางแผนการพัฒนาประเทศในภาพเศรษฐกิจโดยรวมระดับชาติ มิใช่ภาคทางการปกครองอย่างเดียว อาทิเช่น การพัฒนาชนบทโดยพัฒนาเป็นกลุ่มจังหวัด อย่างภาคเหนือตอนบน เราต้องการเน้นการพัฒนาเรื่องอะไร ก็มาพิจารณาว่ากลุ่มจังหวัดนั้นมีอุตสาหกรรมอะไรเด่น เกษตรกรรมอะไรเด่น หรือมีสถานที่ท่องเที่ยวที่แห่ง จุดไหนเด่นที่สุดก็เน้นการพัฒนาในจุดนั้น สมมติว่าภาคบริการค่อนข้างเด่น เราก็เน้นด้านบริการค่อนข้างสูง เช่น จัดสร้างสนามบินนานาชาติ ในจังหวัดที่มีนักท่องเที่ยวสูง ส่วนจังหวัดอื่นไม่จำเป็นต้องมีสนามบินนานาชาติแล้วเราก็ควรสร้างเครือข่ายการคมนาคมให้ครอบคลุมพื้นที่ โดยการสร้างเส้นทางคมนาคมทางรถยนต์ รถไฟเชื่อมต่อกับสนามบินนานาชาติ ถ้ากลุ่มจังหวัดใดมีภาคอุตสาหกรรมการเกษตรที่เด่น ก็ต้องจัดให้มีเส้นทางขนส่งคมนาคมที่สะดวก เมื่อสามารถวางแผนในระดับชาติแล้ว ก็ต้องมีการวางแผนระดับภูมิภาค ท้องถิ่น ตลอดจนระดับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้เกิดเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ฝ่ายการเมืองจะต้องสร้างเครือข่ายการคมนาคมที่เชื่อมต่อกันระหว่างประเทศ เพื่อการถ่ายเทสินค้าระหว่างประเทศ ซึ่งการมองภาพรวมการพัฒนาในระดับภาคจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีความเหมาะสมต่อภูมิกษณภูมิภาคนั้น ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาเบียดหัวแตก แนวทางนี้จะช่วยให้ข้าราชการการเมืองจัดสรรทรัพยากรทางการเมืองไปสู่พื้นที่ของตนในแนวทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้นซึ่งนำไปสู่การได้รับความนิยมนจากประชาชนนั่นเอง

4. ควรปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐจากระบบปิดให้เป็นระบบเปิด ซึ่งสภาพปัญหาพื้นฐานประการหนึ่งของหน่วยงานในระบบราชการไทยคือ การขาดการกำหนดหน้าที่ของหน่วย

งานของรัฐ โดยแจ้งชัดว่าควรจะทำหน้าที่อะไร ทำให้หน่วยงานราชการสามารถขยายภารกิจไปทำหน้าที่รองซึ่งไม่ใช่หน้าที่หลักของตนเองมากขึ้น เพื่อที่จะนำทรัพยากรมาใช้ให้กับหน่วยงานมากขึ้น ระบบการทำงานแบบปิดซึ่งประเมินผลการทำงานโดยหน่วยราชการนั้นๆ เองจึงมีลักษณะเป็นการประเมินที่เข้าข้างตัวเอง โดยมีการขอขยายอัตรากำลังมากขึ้นและขยายบทบาทหน้าที่มากขึ้นในทุกๆ ปี หน่วยงานราชการต้องพร้อมที่จะจัดสภาพเหล่านั้นหรือพยายามทำให้ลดน้อยลงไป ระบบการทำงานต้องมีขั้นตอนที่โปร่งใสสามารถเปิดเผยได้ โดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับการสื่อสารและเผยแพร่ข้อมูลมาใช้ เพื่อเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบ และใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นใช้เหตุผลข้อมูลเป็นหลักในการตัดสินใจของการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งวิธีการประเมินผลระบบเปิดอาจทำได้โดยให้อำนาจประชาชนผู้รับบริการหรือประชาชนผู้บริโภค เป็นผู้ให้ข้อมูลผลการประเมินโดยตรง หรือเป็นผู้ประเมินโดยตรงมากขึ้น การให้องค์กรกลางได้เข้ามาเป็นผู้ประเมินโดยไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

5. รัฐต้องเร่งทำการปรับปรุงตั้งแต่การยกเลิกกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าระบบราชการไทยนั้นมักจะยึดมั่นอยู่กับสิ่งเหล่านี้โดยไม่ได้พิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น การอาศัยระเบียบ กฎเกณฑ์ และคำสั่งต่างๆ เป็นตัวอ้างอิงในการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ทำให้เป็นปัญหาพื้นฐานของการดำเนินงานของระบบราชการไทยยากที่จะสนองตอบต่อประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้ แต่เป็นการสนองตอบต่อคนบางกลุ่ม หรือสนองต่อพวกพ้องของตนเองเท่านั้น

6. ควรจัดให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน เป็นหน่วยงานราชการถาวร โดยมีงบประมาณเป็นตนเอง คณะผู้บริหารมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งอย่างน้อย 4 ปี ทั้งนี้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปไม่มีอำนาจและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ถาวรและพร้อมที่จะทำงาน หรือเป็นองค์กรผลักดันอย่างแท้จริง การดำเนินการต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ ซึ่งมักมีการเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการสามารถสำเร็จเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จึงควรผลักดันให้มีองค์กรถาวร เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลในภาพนโยบาย ทิศทาง และมาตรการการปฏิรูประบบราชการ และเป็นทีปรีक्षाให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติจะต้องอาศัยปัจจัยหลายๆ ประการในการสนับสนุนความสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย ซึ่งผลจากการปฏิบัตินโยบายเท่าที่ผ่านมามีได้ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขยายตัวของกำลังคนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะส่งผลกระทบต่อการสูญเสียอำนาจตำแหน่ง และงบประมาณ ของหน่วยงานราชการ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองโดยตรง ความสำเร็จจะปรากฏได้อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งฝ่ายการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ใน

การร่วมมือกันแก้ไขปัญหา หากได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการปฏิบัติโดยรวมแล้ว ย่อมนำไปสู่เป้าหมายโครงสร้างของระบบราชการที่มีขนาดกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูงในอนาคตอันใกล้

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

นอกจากข้อเสนอแนะในการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยยังมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ควรมีการศึกษาต่อไป ดังนี้

1. ประเด็นในการทดสอบตัวแปรอื่นๆ ที่อาจมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้อาศัยตัวแบบทางการเมือง เป็นตัวแบบในการศึกษาอันประกอบด้วยตัวแปร คือ ความชัดเจนของนโยบาย ความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ และความร่วมมือในการปฏิบัตินโยบายจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตัวแปรเหล่านี้ยังมิได้ครอบคลุมทั้งหมดของขั้นตอนในการปฏิบัตินโยบาย จึงควรมีการศึกษาตัวแปรอื่นๆ ที่สามารถส่งผลต่อการปฏิบัตินโยบาย อาทิเช่น สิ่งจูงใจในการปฏิบัตินโยบาย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในการปฏิบัตินโยบาย เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ หากจะมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในครั้งต่อไปก็จะทำให้การศึกษาการปฏิบัตินโยบายกำลังคนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2. ประเด็นเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการของนโยบาย อันเป็นวงจรที่มีจุดกำเนิดตั้งแต่ การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (policy formulation) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย (policy adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) จนกระทั่งจุดสิ้นสุดของนโยบายคือ การปรับปรุงแก้ไขหรือการยกเลิกนโยบาย (policy revision or termination) ซึ่งการปฏิบัตินโยบายกำลังคนเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบายเท่านั้น หากมีการศึกษาในขั้นตอนอื่นของนโยบาย จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์นโยบายได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งยังอาจส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายโดยรวมของนโยบายได้ เช่น การศึกษาขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย จะทำให้ทราบว่า นโยบายนี้ถูกผลักดันจากกลุ่มใด มีการใช้อำนาจต่อรองในขั้นตอนนี้หรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าหลักการของนโยบายที่ออกมาสืบเนื่องมาจากเหตุผลใด เพื่อจะได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการกำหนดนโยบายต่อไป

3. ประเด็นการศึกษานโยบายกำลังคน เป็นประเด็นปัญหาหนึ่งในปัญหาของระบบราชการ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการยังประกอบด้วยนโยบายด้านต่างๆ มากมาย อาทิเช่น การจัดการด้านโครงสร้างของระบบราชการ การปรับปรุงระเบียบแบบแผนของหน่วยงานราชการ การปรับปรุงเกณฑ์การจัดตั้งกิ่งอำเภอ/อำเภอ เป็นต้น หากมีการศึกษาในนโยบายอื่นๆ ของการปฏิรูประบบราชการ จะทำให้ทราบถึงปัญหาของปฏิรูประบบ

ราชการได้อย่างทะลุปรุโปร่งมากยิ่งขึ้น เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหารบบราชการได้ถูกต้องแม่นยำขึ้น อันนำไปสู่เป้าหมายการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในระบบราชการไทยอย่างแท้จริง