

บทที่ 4

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติและปัญหาความชัดเจนของนโยบาย

ในพิจารณาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ จำเป็นต้องศึกษาถึงการประเมินผลความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจริงก่อนจะก้าวไปสู่การวิเคราะห์ถึงปัญหาการปฏิบัตินโยบาย ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เป็นการอธิบายภาพรวมของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติในระบบราชการไทย โดยการประเมินผลความสำเร็จของนโยบาย เพื่อทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของการขยายตัวของระบบราชการ อันจะทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาพรวม

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 1 ในปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่า นโยบายกำลังคนขาดความชัดเจน สืบเนื่องจากฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายต้องอาศัยกลไกข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงาน ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน ทั้งนี้ ในการพิสูจน์สมมติฐานจะใช้การพิจารณาจากความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความแน่นอนหรือความคงที่ของเป้าหมายที่นโยบายต้องการบรรลุในระหว่างช่วงเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความต่อเนื่องของนโยบาย ซึ่งหมายถึง ความมั่นคงหรือการดำรงอยู่ของนโยบายกำลังคนในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาและระดับความสำคัญของนโยบายในแต่ละช่วงเวลา

ความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการควบคุมการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐ 4 ครั้ง คือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 โดยมีมติให้มีการเพิ่มอัตรากำลังคนไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี ครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยมีมติให้ปฏิบัติตามมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ปฏิบัติตามมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ โดยให้มีการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนข้าราชการตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 หรือปีงบประมาณ 2535-2539 และครั้งที่ 4 เมื่อปี พ.ศ. 2537 โดยให้ตรึงจำนวนข้าราชการและลูกจ้างให้มีจำนวนไม่เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 แต่ส่วนราชการอาจได้รับอัตราเพิ่มใหม่ได้ในกรณีจำเป็น ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นการประเมินผลความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการที่ผ่านมาดังกล่าว โดยการพิจารณาจากสถิติการเพิ่มของหน่วยงานราชการ และอัตรากำลังคนภาครัฐ

จากการศึกษาการประเมินความสำเร็จของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐพบว่า มาตรการนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เป้าหมายที่ต้องการหยุดยั้งการขยายตัวของหน่วยงานและกำลังคนยังไม่ประสบผลตามที่คาดหวังไว้ โดยมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังนี้

1. การขยายตัวของหน่วยงานราชการยังคงปรากฏการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สามารถพิจารณาได้จาก การขยายตัวหรือแนวโน้มในการเพิ่มของส่วนราชการระดับกรม กอง ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการ ในปีงบประมาณ 2533-2539

พ.ศ.	จำนวน			ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2533		
	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)	กรม	กอง (ส่วนกลาง)	ราชการ (ส่วนภูมิภาค)
2533	111	1,475	9,875	-	-	-
2534	113	1,475	10,042	1.80	0	1.69
2535	122	1,646	10,156	9.90	11.59	2.85
2536	124	1,783	10,643	11.71	20.88	7.77
2537	125	1,855	11,219	12.61	25.76	13.61
2538	125	1,862	11,199	12.61	26.23	13.41
2539	125	1,874	11,328	12.61	27.05	14.71

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.

หมายเหตุ : ไม่รวมกองในสังกัดกรมตำรวจ สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

จากข้อมูลในตารางที่ 4.1 ซึ่งแสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการในระบบราชการไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 - 2539 จะเห็นได้ว่าในแง่ของส่วนราชการระดับกรม ในปี 2533 เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกรมในปี 2539 แล้ว มีกรมเพิ่มขึ้น 14 กรม หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.61 เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการระดับกองในส่วนกลาง ปรากฏว่ามีกองในส่วนกลางเพิ่มขึ้น 399 กอง หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 27.05 ในส่วนของหน่วยงานราชการในภูมิภาคปรากฏว่ามีหน่วยงานเพิ่มขึ้น 1,453 กองหรือเพิ่มขึ้นกว่าเดิมน้อยลง 14.71

ภายใต้ข้อมูลนี้จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการยังคงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดมาตรการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในปี 2523 โดยมุ่งเน้นการขยายบริการในส่วนภูมิภาคมากกว่าการ

ขยายหน่วยราชการในส่วนกลาง จากตารางแม้ว่าหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคจะมีการเพิ่มขึ้นมากกว่ากองในส่วนกลาง แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มของร้อยละที่เพิ่มขึ้นจะพบว่า กองในส่วนกลางมีจำนวนเพิ่มขึ้นร้อยละ 27.05 ในขณะที่หน่วยงานในภูมิภาคมีการเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 14.71 ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนร้อยละของการเพิ่มขึ้นระหว่างส่วนราชการระดับกองในส่วนกลางกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคแล้วจะมีสัดส่วนประมาณ 1:2 กล่าวได้ว่า การเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในระดับภูมิภาคมีความเคลื่อนไหวที่ค่อนข้างเชื่องช้า ในขณะที่ส่วนราชการระดับกองในส่วนกลางมีการขยายตัวในอย่างรวดเร็ว ซึ่งในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้มีการออกมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ ตามแนวนโยบายที่ต้องการปรับปรุงส่วนราชการที่มีอยู่ให้มีขนาดกระทัดรัดและมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคมากขึ้น แต่ส่วนราชการระดับกองในส่วนกลางก็ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นตามมาด้วยและมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นมากกว่า ซึ่งจากการทำแผน 3 ปี ของกรมต่างๆ พบว่าได้มีความพยายามขอตั้งส่วนราชการระดับกรม กอง และสูงกว่ากองเพิ่มขึ้น แม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายตรงการขยายส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม

2. การขยายตัวของหน่วยงานราชการได้นำมาสู่การเพิ่มขึ้นของกำลังคนภาครัฐ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากขยายตัวหรือแนวโน้มในการเพิ่มของกำลังคนภาครัฐ ในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 อัตราการเพิ่มของข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายพลเรือน ปีงบประมาณ 2523-2540

ปี พ.ศ.	ข้าราชการ		ลูกจ้างประจำ		รวม	
	จำนวน	% เพิ่ม: ปี	จำนวน	% เพิ่ม: ปี	จำนวน	% เพิ่ม: ปี
2523	476,403	-	194,229	-	670,632	-
2524	812,507	70.55	220,295	13.42	1,032,802	54.00
2525	862,693	6.18	221,071	0.35	1,083,764	4.93
2526	892,970	3.15	234,368	6.01	1,127,338	4.02
2527	916,810	2.67	240,814	2.75	1,157,624	2.69
2528	930,990	1.55	234,799	-2.50	1,165,789	0.71
2529	946,313	1.65	252,124	7.38	1,198,437	2.80
2530	963,205	1.79	234,892	-6.83	1,198,097	-0.03
2531	980,033	1.75	256,353	9.14	1,236,386	3.20
2532	997,115	1.74	261,427	1.98	1,258,542	1.79
2533	1,028,235	3.12	273,907	4.77	1,302,142	3.46
2534	1,061,496	3.23	241,972	-11.66	1,303,468	0.10
2535	1,071,619	0.95	245,295	1.37	1,316,914	1.03
2536	1,102,421	2.87	284,342	15.92	1,431,618	5.30
2537	1,193,048	8.22	289,572	1.83	1,482,620	3.56
2538	1,236,153	3.61	294,831	1.81	1,530,984	3.62
2539*	1,269,356	2.69	294,951	0.04	1,564,307	2.17
2540*	1,314,099	3.5	298,942	1.35	1,613,041	3.12

ที่มา : ทิวาดี เมฆสุวรรณ, "แนวคิดและทิศทางการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ," ใน นโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ : รายงานการสัมมนาระดับชาติ ณ โรงแรมรอยัลคิลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยาใต้ จังหวัดชลบุรี 15-16 มิถุนายน 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 26.

- หมายเหตุ :
1. เป็นจำนวนตำแหน่งข้าราชการในสังกัด ก.พ. ก.ค. ก.ม. ก.ร. ก.ต. ก.อ. และก.ตร.ที่ได้รับ การจัดสรรเงินงบประมาณ
 2. ปี 2524 อัตราเพิ่มของข้าราชการสูงมาก เนื่องจากรับโอนครูประชาบาล ซึ่งเป็นข้าราชการใน ส่วนท้องถิ่น
 3. เป็นจำนวนลูกจ้างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น
 4. ข้อมูลปี 2539-2540 รวบรวมโดยผู้วิจัย

ข้อมูลจากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า จำนวนของข้าราชการและลูกจ้างประจำได้มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าทางราชการได้มีการออกมาตรการควบคุมอัตรากำลังในปี พ.ศ. 2523 โดยให้ส่วนราชการสามารถเพิ่มอัตรากำลังได้แต่ไม่เกินร้อยละ 2 แต่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงอัตรากำลังไม่ได้ลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 ต่อปี โดยบางปีเพิ่มถึงร้อยละ 4 ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2523-2540 โดยเฉลี่ยแล้วทั้งภาคราชการที่เป็นพลเรือนสามัญและลูกจ้างเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลได้มีมาตรการยับยั้งการขยายตัวของอัตรากำลังคนภาครัฐ แต่ยังคงปรากฏการเพิ่มของกำลังคนภาครัฐ การตรึงกำลังคนตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐในปี พ.ศ. 2537 จึงถือได้ว่าไม่สำเร็จผล เพราะมาตรการกำหนดให้ทุกส่วนราชการตรึงอัตราข้าราชการและลูกจ้างประจำไม่ให้เกิดกรอบที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 แต่กลับปรากฏว่าตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา กำลังคนภาครัฐมีการเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 3 มาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ. 2537 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.56 ปี พ.ศ. 2538 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.62 ปี พ.ศ. 2539 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.17 และปี พ.ศ. 2540 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.12

การขยายอัตรากำลังในภาคราชการ เมื่อดูในส่วนที่สัมพันธ์กับอัตราการเพิ่มของประชากรและอัตราการเพิ่มของผู้มีงานทำปรากฏว่าไม่สอดคล้องไปด้วยกัน ในขณะที่กำลังคนภาครัฐเพิ่มถึงร้อยละ 3 ปรากฏว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการควบคุมการเพิ่มของประชากร โดยเพิ่มเพียงร้อยละ 1 กว่าๆ ต่อปีเท่านั้น โดยกำลังคนที่เข้าไปสู่ภาคราชการมีเพียงร้อยละ 1.4 ต่อปีเท่านั้น¹ จึงถือได้ว่าการเพิ่มกำลังคนภาครัฐมีจำนวนเกินกว่าผู้รับบริการในปัจจุบัน

3. การขยายตัวของกำลังคนภาครัฐได้ส่งผลให้งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของภาครัฐได้เพิ่มสูงขึ้นตาม ซึ่งค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนถือเป็นงบประมาณรายจ่ายคงที่ จึงทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาและบริการประชาชนน้อยลง สามารถพิจารณาได้จากสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐกับงบประมาณรายจ่าย ในตารางที่ 4.3

¹ทิพาวัตติ เมฆสุวรรณ, "แนวคิดและทิศทางการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ" ใน นโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ : รายงานการสัมมนาระดับชาติ ณ โรงแรมรอยัลคัลฟ บีช รีสอร์ท พัทยาใต้ จังหวัดชลบุรี วันที่ 15-16 มิถุนายน 2539 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2539), หน้า 25-26.

ตารางที่ 4.3 สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐกับงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2523-2541

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล (ล้านบาท)	สัดส่วน %
2523	114,557	43,137	7.7
2524	140,000	49,932	5.7
2525	161,000	59,645	7.0
2526	177,000	67,100	7.9
2527	192,000	72,217	37.6
2528	213,000	77,841	36.5
2529	218,000	82,798	38.0
2530	227,500	87,885	38.6
2531	243,000	92,556	38.0
2532	285,500	105,446	36.9
2533	335,000	124,385	37.1
2534	387,500	140,903	36.4
2535	460,400	173,949	37.8
2536	560,000	197,942	35.3
2537	625,000	213,018	34.1
2538	715,000	256,829	35.9
2539	843,200	279,762	33.2
2540	925,000	301,128	32.6
2541	830,000	334,521	40.3

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากสำนักงาน ก.พ.

ข้อมูลจากตารางที่ 4.3 แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนด้านค่าใช้จ่ายของบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศทั้งหมดมีประมาณ 1 : 3 ซึ่งต้องรัฐบาลแบกภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่สูงขึ้นทุกปี ภายใต้ข้อเท็จจริงข้างต้น พบว่าการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา สัดส่วนด้านค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนต่องบประมาณรายจ่ายของประเทศมีอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2537 - 2540 มีสัดส่วน 34.1 % 35.9 % 33.2 % และ 32.6 % ตามลำดับ แต่สภาพการณ์เช่นนี้มิได้สะท้อนการลดสัดส่วนของข้าราชการมากนัก แต่น่าจะสะท้อนการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายของประเทศอันเนื่องมาจากการขยายตัวเศรษฐกิจในภาพรวมมากกว่า ซึ่งเมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านบุคคลจะพบว่า ค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนมีจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณทั้งหมดของประเทศมีเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่สูงกว่า ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องลดงบประมาณลงเหลือ 830,000

ล้านบาท ส่งผลให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มขึ้นเป็น 40.3 % แสดงให้เห็นว่ากำลังคนภาครัฐมีได้มีการลดลงเลย แม้ว่าจะมีการดำเนินมาตรการกำลังคนมาตั้งแต่ปี 2523 แล้วก็ตาม

4. การดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ทุกส่วนราชการตรึงจำนวนข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้กรอบที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 และให้ยุบตำแหน่งว่างจากการเกษียณ ยกเว้นหน่วยงานที่มีอัตรากำลังไม่เกิน 1,000 อัตรา แต่ปรากฏว่าการนำไปปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ส่วนราชการส่วนใหญ่ได้พยายามขอยกเว้นในการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่และขอลงตำแหน่งจากการเกษียณ สามารถพิจารณาจำนวนคำขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการและคำขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการ ได้จากตารางที่ 4.4 และจำนวนคำขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของลูกจ้างประจำและคำขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของลูกจ้างประจำได้จากตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.4 การพิจารณาการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของข้าราชการ ปีงบประมาณ 2537-2540 และการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของข้าราชการ ปีงบประมาณ 2537-2541

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณ			อัตราเพิ่มใหม่		
	ปีงบประมาณ 2537 -2540			ปีงบประมาณ 2537-2541		
	คำขอ	ยกเว้นการ ยุบเลิก	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา เพิ่มใหม่	ไม่ได้รับกร อนุมัติ
สำนักนายกรัฐมนตรี	75	45	9	596	427	169
กระทรวงการคลัง	610	591	19	0	0	0
กระทรวงการต่างประเทศ	0	0	0	0	0	0
กระทรวงเกษตรฯ	970	383	587	532	532	0
กระทรวงคมนาคม	391	319	72	1,109	77	1,032
กระทรวงพาณิชย์	0	0	0	8	8	0
กระทรวงมหาดไทย	2,815	2,787	28	42,027	17,241	24,786
กระทรวงยุติธรรม	107	88	19	1,748	1,443	305
กระทรวงแรงงาน	147	111	36	1,119	465	654
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	3	2	1	177	78	99
กระทรวงศึกษาธิการ	306	231	75	70,375	12,744	57,631
กระทรวงสาธารณสุข	943	941	2	20,268	14,625	5,643
กระทรวงอุตสาหกรรม	0	0	0	88	31	57
ทบวงมหาวิทยาลัย	490	455	35	6,110	5,520	590
หน่วยงานอิสระ	205	203	2	512	209	303
รวม	7,062	6,156	885	144,669	53,400	91,269

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

หมายเหตุ : สํารวจ ณ วันที่ 16 มกราคม 2541

ข้อมูลจากตารางที่ 4.4 จะเห็นได้ว่า ทุกส่วนราชการแม้ว่าจะรับทราบและถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐแล้วก็ตาม แต่ทุกส่วนราชการก็ยังคงพยายามหาช่องทางเพื่อขอข้อยกเว้นการปฏิบัติ ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 มีคำขอยกเว้นยุบเลิกผลการเกษียณถึง 7,062 อัตรา โดยคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐอนุมัติให้ยกเว้นการยุบเลิก 6,156 อัตรา และให้ยุบเลิก 885 อัตรา ถือได้ว่ามีจำนวนคำขอยกเว้นได้รับการอนุมัติถึงร้อยละ 87 ของจำนวนคำขอทั้งหมด ซึ่งส่วนราชการที่ได้รับการอนุมัติมากที่สุดคือ กระทรวงมหาดไทย รองลงมาคือ กระทรวงสาธารณสุข สำหรับข้อกำหนดอัตรากำลังเพิ่มได้มีส่วนราชการยื่นคำขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2540 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 144,669 อัตรา จำนวนดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการนำมาตราการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติของส่วนราชการสวนทางกับเป้าหมายของมาตรการที่ต้องการให้ส่วนราชการตรึงอัตรากำลังคน ซึ่งจำนวนข้าราชการที่ผ่านการอนุมัติให้เพิ่มจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐรวมทั้งสิ้นถึง 53,400 อัตรา ถือได้ว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก โดยกระทรวงที่ได้รับการอนุมัติมากที่สุดคือ กระทรวงมหาดไทย รองลงมาคือ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

โดยหลักการของมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ นับเป็นมาตรการที่ดีและเหมาะสมในการลดขนาดกำลังคน เนื่องจากได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการที่มีอัตราตำแหน่งที่มีเงินเกิน 1,000 อัตรา เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการเกษียณให้ยุบตำแหน่งแรกบรรจุ หรือตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเท่ากับจำนวนเกษียณในแต่ละปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากจำนวนข้าราชการทุกประเภทที่จะต้องเกษียณในภาพรวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2540 แล้ว พบว่าภาครัฐจะสามารถลดกำลังคนได้ในระยะเวลา 4 ปีนี้ได้ถึงจำนวน 25,247 คน ดังรายละเอียดตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 จำนวนข้าราชการที่เกษียณอายุ ปีงบประมาณ 2537-2540

ประเภทข้าราชการ	จำนวนเกษียณ			
	2537	2538	2539	2540
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	1,208	1,331	1,672	2,454
ข้าราชการครู	2,187	2,571	3,342	3,502
ข้าราชการมหาวิทยาลัย	241	294	308	332
ข้าราชการรัฐสภา	0	1	3	2
ข้าราชการตำรวจ	823	800	754	767
ข้าราชการตุลาการ	15	12	21	25
ข้าราชการอัยการ	16	17	16	22
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	80	91	132	163
ข้าราชการส่วนจังหวัด	2	4	5	5
พนักงานเทศบาล	81	90	115	121
พนักงานสุขาภิบาล	0	0	0	0
รวม	4,653	5,211	7,423	7,960

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.

ภายหลังการดำเนินมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2540 พบว่าได้มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการเป็นจำนวนถึง 53,400 อัตรา ในขณะที่มีอัตราเกษียณในช่วงระยะเวลา 4 ปีนี้มีจำนวน 25,247 อัตรา แสดงให้เห็นว่า มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าส่วนราชการจะรับทราบและถือปฏิบัติตาม แต่ก็ได้มีความพยายามขอข้อยกเว้นในการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่และยกเว้นการยุบผลจากการเกษียณของข้าราชการจำนวนมาก ส่งผลให้ยังคงมีการขยายตัวของกำลังคนและเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการลดลงจากการยุบตำแหน่งการเกษียณ

นอกจากนี้ กรณีการขยายตัวของกำลังคนของลูกจ้างประจำก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยส่วนราชการได้ขอข้อยกเว้นในการยุบเลิกตำแหน่งเกษียณของลูกจ้างประจำในปี พ.ศ. 2537-2540 เป็นจำนวนถึง 6,659 อัตรา ในขณะที่มีอัตราการเกษียณ 7,008 อัตรา หรือคิดเป็นร้อยละ 95 ของอัตราการเกษียณ ซึ่งได้รับการอนุมัติยกเว้นการยุบเลิก 242 อัตรา สำหรับการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ในส่วน of ลูกจ้างประจำพบว่า ในปีงบประมาณ 2541 ได้มีคำขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่จากส่วนราชการเป็นจำนวน 1,346 อัตรา โดยได้รับการอนุมัติตำแหน่งเพิ่มใหม่ 167 อัตรา ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.6 แสดงการพิจารณาการขอข้อยกเว้นการยุบเลิกผลจากการเกษียณและการขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของลูกจ้างประจำ

ตารางที่ 4.6 การพิจารณาการขอยกเว้นการยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุของลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2537-2540 และการขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเพิ่มใหม่ของลูกจ้างประจำ ปีงบประมาณ 2541

ส่วนราชการ	อัตราจากผลการเกษียณปี 2537 -2540				อัตราเพิ่มใหม่ปี 2541		
	เกษียณ	คำขอ	ยกเว้นการ ยุบเลิก	ยุบเลิก	คำขอ	อนุมัติอัตรา เพิ่มใหม่	ไม่ได้รับการ อนุมัติ
กระทรวงการคลัง	0	0	0	0	5	0	5
กระทรวงเกษตรฯ	3,685	3,418	18	3,667	28	26	2
กระทรวงคมนาคม	1,352	1,352	0	1,352	0	0	0
กระทรวงมหาดไทย	183	171	92	91	283	92	191
กระทรวงยุติธรรม	17	17	0	17	35	20	15
กระทรวงแรงงานฯ	72	71	0	72	169	0	169
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	5	5	0	5	0	0	0
กระทรวงศึกษาธิการ	619	603	29	590	29	29	0
กระทรวงสาธารณสุข	774	754	103	671	516	0	519
กระทรวงอุตสาหกรรม	17	6	0	17	0	0	0
ทบวงมหาวิทยาลัย	267	245	0	267	240	0	240
หน่วยงานอิสระ	17	17	0	17	41	0	41
รวม	7,008	6,659	242	6,766	1,346	167	1,179

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานจากคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.)

ข้อมูลจากตารางที่ 4.6 จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการได้รับการอนุมัติการยกเว้นการยุบเลิกจากการเกษียณและการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ของลูกจ้างประจำในอัตราที่ต่ำ แต่หากพิจารณาถึงคำขอยกเว้นการปฏิบัติของส่วนราชการพบว่ามีจำนวนที่สูงมาก กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2537-2540 ได้มีจำนวนคำขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากการเกษียณของลูกจ้างประจำเข้ามายัง คปร. เป็นจำนวนถึง 7,008 อัตรา และขอ กำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 1,349 อัตรา

จากข้อเท็จจริงของการประเมินผลการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของหน่วยงานราชการยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการเพิ่มของจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 3 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของกำลังคนภาครัฐนี้ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนในอัตราที่สูงขึ้นทุกปี ส่งผลกระทบต่องบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาประเทศเหลือน้อยลง นอกจากนี้การดำเนินกาตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐโดยมีเป้าหมายมิให้มีการเพิ่มอัตรากำลังและ

ยุบเลิกตำแหน่งแรกบรรจุจากผลการเกษียณ ผลการดำเนินการตั้งแต่ปี 2537-2540 กลับปรากฏการเพิ่มจำนวนของข้าราชการเป็นจำนวน 53,400 อัตรา และได้รับการยกเว้นการยุบเลิกผลจากการเกษียณ 6,156 อัตรา สำหรับกรณีลูกจ้างประจำพบว่า ได้รับการยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากการเกษียณ 167 อัตรา และได้รับการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ 242 อัตรา จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำ จึงกล่าวได้ว่า มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไม่ประสบผลสำเร็จ ส่วนราชการยังคงมีความพยายามที่จะขอ กำหนดเพิ่มใหม่และขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ แม้ว่าส่วนราชการจะมีการดำเนินการตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนแล้วก็ตาม

ดังนั้น มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยหลักการแล้วถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ดีและเหมาะสม ซึ่งจะช่วยสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่ระบบราชการ แต่เมื่อนำไปสู่กระบวนการปฏิบัติ กลับประสบความล้มเหลว ประเด็นคำถามที่น่าสนใจคือ เหตุใดมาตรการดังกล่าวจึงประสบความล้มเหลว มีปัจจัยใดที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในส่วนต่อไป

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายกำลังคนภาครัฐ

การวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ ได้แยกพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความชัดเจนของนโยบาย
2. ความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ
3. ความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

โดยในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในสมมติฐานข้อที่ 1 ในด้านปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ความชัดเจนของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก กล่าวคือ นโยบายจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายและหลักการปฏิบัติของนโยบาย เพื่อช่วยให้หน่วยงานปฏิบัติมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายได้อย่างเที่ยงตรง ใน

ทางตรงกันข้ามหากนโยบายขาดความชัดเจนแล้ว เป้าหมายของนโยบายอาจประสบความล้มเหลวในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ได้

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในภารกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน นั่นหมายความว่า ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย จะขาดกำลังสำคัญในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของตน อันเนื่องมาจากการดำเนินการตามนโยบายกำลังคน ดังนั้น นโยบายกำลังคนจึงขาดความชัดเจนเพราะฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อการกำหนดนโยบายกำลังคน

การศึกษาปัจจัยด้านตัวนโยบาย จึงทำได้โดยศึกษาจากผู้อำนวยการในการกำหนดนโยบายว่าเป็นใคร นโยบายกำลังคนกำหนดจากฝ่ายการเมืองจริงหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายให้มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร

การศึกษาการดำเนินการกำหนดนโยบายกำลังคน

การศึกษาการดำเนินการตามนโยบายกำลังคนในบทที่ 3 พบว่าแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนปี พ.ศ. 2523 ด้วยการชะลอการขยายตัวของกำลังคนภาครัฐไม่ให้เกินร้อยละ 2 มาตรการดังกล่าวมีการกำหนดนโยบายโดยมีจุดเริ่มต้นจากข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้นำข้อเสนอแนะในการลดกำลังคนเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยในหลักการและมาตรการตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2523²

จากการศึกษาข้อเสนอแนวทางกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนพบว่า ผู้ร่างข้อเสนอมาจากข้าราชการประจำและนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่³ โดยมีนักการเมืองเป็นประธานของคณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาในความเห็นชอบต่อข้อเสนอและให้การอนุมัติเป็นขั้นตอนสุดท้าย

²สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว 245 เรื่องแนวทางการกำหนดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังในกระทรวงทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน," 25 ธันวาคม 2523.

³ดูรายการละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก จ และ ฉ, หน้า 267-272.

จากการดำเนินการชะลอการเพิ่มกำลังคนภาครัฐไม่ให้เกินร้อยละ 2 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการเปลี่ยนมาใช้มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ข้อเสนอในหลักการและแนวทางปฏิบัติของมาตรการนี้ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยสำนักงาน ก.พ. ซึ่งข้อเสนอของมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ได้จัดขึ้นตามแนวทางปฏิบัติที่เป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534⁴ แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองได้ให้ความสนใจในปัญหาของระบบราชการโดยเฉพาะการขยายตัวของหน่วยงานราชการและการเติบโตของจำนวนข้าราชการเช่นกัน โดยมาตรการดังกล่าวมีหลักการปฏิบัติคือ ให้ส่วนราชการระงับการขอตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534-2535 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ห้ามไม่ให้ส่วนราชการมีการเพิ่มกำลังคนในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 นั้นเอง ต่อมาในรัฐบาลชุดเดียวกันนี้ก็ได้ออกมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ และได้ยกเลิกการปฏิบัติมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ซึ่งมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการได้ถูกกำหนดขึ้นจากสำนักงาน ก.พ. โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ในวันที่ 7 มกราคม 2535⁵ มาตรการดังกล่าวมิได้ควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังคนนั้น หากยังได้เพิ่มปัจจัยควบคุมยังโครงสร้างส่วนราชการอีกด้วย กล่าวคือให้ส่วนราชการควบคุมการขยายหน่วยงานและอัตรากำลังคนในหน่วยงานตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2535-2539)

ต่อมา สำนักงาน ก.พ. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2536 ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2536 ให้กำหนดข้อเสนอเรื่องมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 ในหลักการได้กำหนดให้ส่วนราชการตรึงจำนวนอัตรากำลังคนมิให้เกินจำนวนอัตราที่มีเงิน ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2537 ในช่วงระยะเวลาปี 2537-2539 รวมทั้งให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการเกษียณในแต่ละปียุบเลิกตำแหน่งแรกบรรจุหรือตำแหน่งอื่นตามที่เห็นสมควรด้วย ซึ่งเท่ากับว่าต้องการให้ส่วนราชการลดขนาดลง มิใช่การคงสภาพกำลังคนเหมือนเช่นมาตรการที่ผ่านมา

จากรายละเอียดของการดำเนินการกำหนดนโยบายกำลังคนข้างต้น แสดงให้เห็นว่า นโยบายกำลังคนถูกกำหนดมาจากฝ่ายข้าราชการประจำมาโดยตลอด ทั้งนี้หน่วยงานหลักในการจัดทำข้อเสนอขึ้นก็คือสำนักงาน ก.พ. โดยมีคณะรัฐมนตรีให้การพิจารณาและอนุมัติในมาตรการตามที่ได้เสนอมานี้ ซึ่งมีเพียงมาตรการกำลังคนในปี พ.ศ. 2523 เท่านั้นที่แนวทางการปฏิบัติกำหนดมาจากคณะอนุกรรมการย่อยในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการพิจารณาระบบราชการและโครงสร้างของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล

⁴สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0717/ 1343 เรื่องมาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่," 22 พฤษภาคม 2534.

⁵สำนักงาน ก.พ., "หนังสือที่ นร 0718/ 192 เรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบราชการ," 26 ธันวาคม 2534.

ประกอบด้วย ตัวแทนของข้าราชการประจำและนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่า นโยบายกำลังคนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523-2537 มิได้ถูกกำหนดมาจากฝ่ายการเมืองแต่อย่างใด แม้ว่าในบางกรณีฝ่ายการเมืองอาจมีส่วนในการให้แนวทางปฏิบัติบ้าง แต่ผู้ร่างหลักการปฏิบัติก็คือ ข้าราชการประจำนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการกำลังคนที่ผ่านมานั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งก็คือ สำนักงาน ก.พ. อันเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกำลังคนฝ่ายพลเรือนโดยตรง แต่ก็มิได้หมายความว่ามาตรการกำลังคนนั้นจะมีความชัดเจนเสมอไป ทั้งนี้ การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ในผู้กำหนดนโยบาย โดยที่นโยบายนั้นต้องมีความชัดเจนและต่อเนื่อง ในส่วนต่อไปจึงเป็นการศึกษาถึงความชัดเจนในเจตนาและเป้าหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อบรรลุเจตนาและเป้าหมาย ตลอดจนความต่อเนื่องของมาตรการกำลังคน

การศึกษาความชัดเจนของมาตรการกำลังคน

จากการศึกษาแนวทางการปฏิบัติของมาตรการกำลังคนที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นมาตรการชะลอการเพิ่มกำลังคนไม่เกินร้อยละ 2 ในปี พ.ศ. 2523 มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2534 มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการในปี พ.ศ. 2535 และมาตรการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2537 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันเพื่อศึกษาถึงความชัดเจนของนโยบายสามารถอธิบายการดำเนินมาตรการกำลังคนภาครัฐในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.7 การเปรียบเทียบมาตรการกำลังคนภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2523-2537

หลักการ	แนวทางกำหนดสัดส่วนราชการและอัตรากำลัง (2523)	มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม (2534)	มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ (2535)	มาตรการกำหนดขนาดคลังคนภาครัฐ (2537)
วัตถุประสงค์	ชะลอการเพิ่มของข้าราชการและลูกจ้างเพื่อลดภาระของรัฐบาลด้านค่าใช้จ่ายเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้าง	จำกัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดเพิ่มรายได้ให้กับข้าราชการและลูกจ้าง	ปรับขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีจำนวนที่เหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างบัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนให้ทันกับภาคเอกชน	ชะลอการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐ และนำค่าใช้จ่ายบุคคลที่ประหยัดได้มาเพิ่มอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ

ตารางที่ 4.17 (ต่อ)

หลักการ	แนวทางกึ่งหนดส่วนราชการและอัตรากำลัง (2523)	มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ (2534)	มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ (2535)	มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ (2537)
แนวทางปฏิบัติ	<p>1. จำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี</p> <p>2. ไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ยกเว้นส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่แท้ๆ</p> <p>3. ให้ส่วนราชการมีการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี</p>	<p>1. ให้ส่วนราชการระงับการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่สำหรับปีงบประมาณ 2534-2535</p>	<p>1. ควบคุมจำนวนอัตราตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539)</p> <p>1. ไม่ให้มีการเพิ่มส่วนราชการระดับกอง ตลอดช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (2535-2539)</p>	<p>1. ตรีงจำนวนตำแหน่งรวมของข้าราชการและลูกจ้างให้มีไม่เกินจำนวนรวมที่เกิดจากการเกษียณของข้าราชการตำแหน่งต่างๆ</p> <p>2. ให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งเกษียณในแต่ละปียุบเลิกตำแหน่งเกษียณแรกบรรจุหรือตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควร เท่ากับจำนวนการเกษียณในแต่ละปี</p>
มาตรการเสริม	<p>1. ส่วนราชการสามารถเกลี้ยกำลังคนภายใต้ หากแผนงานใดหมดความสำคัญให้เกลี้ยกำลังคนไปให้แผนงานที่มีความสำคัญกว่า</p> <p>2. หากส่วนราชการมีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นได้</p>	<p>1. ให้นำเอามาตรการเกลี้ยกำลังคนมาใช้</p> <p>2. หากส่วนราชการมีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นได้</p>	<p>1. ให้นำเอามาตรการเกลี้ยกำลังคนมาใช้ ยกเว้นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการแพทย์ และตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัย</p> <p>2. หากส่วนราชการมีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลความจำเป็นได้</p>	<p>1. ให้นำเอามาตรการเกลี้ยกำลังคนมาใช้</p> <p>2. ในทางปฏิบัติได้มีการยืดหยุ่นโดยการขอลดตำแหน่งที่ต้องยุบเลิกจากผลการเกษียณในกรณีดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - นักเรียนทุนรัฐบาล - ตำแหน่งแพทย์ หรือเกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการแพทย์

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

หลักการ	แนวทางกึ่งหนดส่วนราชการและอัตราฯ ก้ำล้ง (2523)	มาตรการชะลอการกำหนดต้งแห่งเพิ่มใหม่ (2534)	มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ (2535)	มาตรการกึ่งหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ (2537)
มาตรการเสริม				<ul style="list-style-type: none"> - ตำแหน่งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งสายสังกัด ก.ม. และบุคคลที่ทำหน้าที่สอนในสาขาวิชาขาดแคลน - งานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล - งานที่ได้รับเครื่องมือและอุปกรณ์เพิ่ม - หน่วยงานระดับกระทรวงหรือกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่ - ภารกิจเพิ่มเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นๆ

จากตารางที่ 4.7 ได้อธิบายถึงภาพรวมของหลักการและแนวทางปฏิบัติของมาตรการกำลังคนภาครัฐในประเทศไทย ทำให้เห็นความสอดคล้องกันใน 3 ประเด็นคือ

1. วัตถุประสงค์ของมาตรการ พบว่า เป้าหมายของมาตรการทั้ง 4 มาตรการที่กำหนดขึ้นเป็นหลักในการปฏิบัติให้หน่วยงานราชการมีแนวทาง ทิศทาง เจตนาและเป้าหมายที่ชัดเจนคือ มุ่งชะลออัตราการเพิ่มของกำลังคนภาครัฐ เพื่อปรับขนาดกำลังคนของระบบราชการให้กะทัดรัดและมีประสิทธิภาพสูง ซึ่งจะเป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อภาครัฐในการลดภาระผูกพันของงบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำ และยังคงแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายที่มีทิศทางเดียวกันของทั้ง 4 มาตรการ

⁶ดูรายละเอียดเพิ่มเติมของมาตรการกำลังคนภาครัฐได้จากภาคผนวก ก-ง, หน้า 236-266.

2. แนวทางการปฏิบัติของมาตรการ พบว่า หลักการปฏิบัติได้ยึดหลักการชะลอและลดกำลังคนซึ่งมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเพิ่มระดับความเข้มงวดในการปฏิบัติมากขึ้นเรื่อยๆ จากการชะลอการเพิ่มกำลังคนไม่เกินร้อยละ 2 มาเป็นการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติม ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 นั้นหมายความว่า ส่วนราชการต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมในระยะเวลา 2 ปีนี้ และในปี พ.ศ. 2535 มาตรการที่ออกมาใหม่ก็ได้ขยายการควบคุมการขยายตัวของส่วนราชการระดับกองด้วย ในขณะที่ยังคงห้ามไม่ให้อำนาจส่วนราชการเพิ่มกำลังคนอยู่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐส่งผลให้ส่วนราชการไม่เพียงแต่ระงับการเพิ่มกำลังคนเท่านั้น หากยังต้องลดกำลังคนลงด้วยการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณด้วย ซึ่งในประเด็นนี้แสดงให้เห็นถึง ความต่อเนื่องของนโยบายที่มุ่งลดกำลังคนภาครัฐจากไม่ให้อำนาจส่วนราชการเพิ่มเกินร้อยละ 2 แล้วก็ลดลงมาเรื่อยๆ จนกระทั่งให้ยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ ดังเช่น ศ.ดร. ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกันนี้ว่า

“...จากสถิติกำลังคนที่มากขึ้นเรื่อยๆ กว่าร้อยละ 3 ต่อปี จนจำเป็นจะต้องลด ก็เลยมีมติ ครม. ห้ามเพิ่มกำลังคนเกิน 2% แต่จริงๆ มันก็ไม่ได้เพิ่ม 2 % บางปีก็อาจจะเพิ่มไปตั้ง 3-4 % ต่อมาตอนรัฐบาลของคุณอานันท์ ปันยารชุน ก็มีมติครม.อีกว่าไม่ให้มีการเพิ่มกำลังคน แต่ก็ยังมีการเพิ่มอยู่ดี พอมาถึงรัฐบาลชวนว่าถ้าอย่างนั้นก็ควรใช้ระบบ zero growth และเป็น negative growth คือ zero growth หมายความว่า จะไม่เพิ่มกำลังใหม่เข้าไป negative growth คือว่า กำลังคนที่หายไปจะไม่บรรจุเข้ามาอีก นี่ก็เป็นแนวโน้มที่เห็นคือ จากพยายามจะตรงไม่ให้เกิน 2% แล้วก็ลดลงมาเรื่อยๆ แสดงให้เห็นว่ามาตรการมีความต่อเนื่องมาโดยตลอด...”⁷

ความต่อเนื่องของมาตรการกำลังคนภาครัฐยังแสดงให้เห็นถึง ความจริงจังของสำนักงาน ก.พ. ที่ต้องการให้การปรับขนาดของระบบราชการบังเกิดผลในทางปฏิบัตินั่นเอง

กล่าวได้ว่า มาตรการกำลังคนภาครัฐได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีเจตนาและเป้าหมายอย่างไร และมีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องการเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ แต่ปัญหาของการปฏิบัตินโยบายกำลังคนตามมาตรการเหล่านี้อยู่ที่ข้อยกเว้นสำหรับหน่วยงานที่มีความจำเป็นอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหน่วยงานราชการมักใช้เป็นช่องทางในการขอเพิ่มกำลังคนและยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากผลการเกษียณ อันเป็นผลให้การปฏิบัติ นโยบายกำลังคนไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดเอาไว้ แม้ว่ามาตรการได้กำหนดให้ส่วนราชการพยายามนำเอาหลักการเกลี้ยกล่อมกำลังคนภายในไปปฏิบัติ แต่ก็ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานราชการได้ใช้เหตุผลความจำเป็นต่างๆ เพื่อให้ได้รับการอนุมัติการกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมอยู่เสมอ

⁷สัมภาษณ์ ปรัชญา เวสารัชช์, ที่ปรึกษาลำดับงาน ก.พ., 20 ธันวาคม 2541.

ซึ่งในประเด็นความชัดเจนของนโยบายกำลังคน ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ รองเลขาธิการ ก.พ. ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกับลักษณะข้างต้นว่า

"...มาตรการมีความชัดเจนมาก มีการระบุว่าให้ยุบอย่างไร ลดอย่างไรระบุไว้ชัดเจน มีทิศทางการลดกำลังมาโดยตลอด แต่มาตรการมีข้อยกเว้นมาอยู่เรื่อยๆ เช่น ยกเว้นการบรรจุนักเรียนแพทย์ พยาบาล ครู การตั้งหน่วยงานใหม่ส่วนราชการสามารถขอกำลังคนเพิ่มได้ ส่วนราชการก็อาศัยช่องโหว่ตรงนี้ในการขอตำแหน่งเพิ่มเติม เพิ่มกำลังคนทุกปี แม้แต่การขอคงตำแหน่งเกษียณก็มีทุกหน่วยงาน เพราะมาตรการเปิดช่องให้คงตำแหน่งได้ถ้ามีเหตุผลจำเป็น ส่วนราชการก็มักอ้างเหตุผล เรื่องงานที่เพิ่มขึ้นบ้าง ตั้งหน่วยงานใหม่บ้าง เราก็ได้มีการอนุมัติให้คงไว้ถึง 90 % ในช่วงที่ผ่านมา และด้านความต่อเนื่องของมาตรการก็มีมาอย่างต่อเนื่อง มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการลดกำลังคนมาโดยตลอดอย่างชัดเจน คณะทำงานซึ่งรับผิดชอบดูแลก็มีความต่อเนื่อง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนชุดรัฐบาล แต่ คปร. ก็มีการเปลี่ยนแค่ตัวผู้ตำแหน่งประธาน และรองประธานเท่านั้น ตัวกรรมการยังคงเป็นกลุ่มเดิม ซึ่งไม่มีผลต่อการขาดความต่อเนื่อง..."⁸

สำหรับความคิดเห็นในปัจจุบันด้านความชัดเจนของนโยบายกำลังคนของข้าราชการประจำผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย ผู้ช่วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ให้ทัศนะว่า

"...นโยบายเขาเขียนไว้ชัดเจนอยู่แล้ว จากนโยบายก็มากำหนดเป็นกฎ เป็นระเบียบ มาตรการขึ้น ซึ่งผมเข้าใจว่าเขาเขียนไว้ชัดเจนอยู่แล้วคือ ไม่ให้เพิ่มกำลังคนแล้วยุบตำแหน่งว่างเกษียณ แต่การนำไปปฏิบัติก็มีหน่วยงานขอยกเว้นบ้าง ก็เลยทำให้เกินกรอบไปบ้าง อย่างมาตรการ zero growth ที่เพิ่มขึ้นเพราะมันมีขอยกเว้น..."⁹

ซึ่งทัศนะข้างต้นสอดคล้องกับความคิดเห็นของปวิณ ชำนิประศาสน์ หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

"...นโยบายมีความชัดเจน แต่มีช่องว่าง ทำให้หน่วยงานราชการขอคงตำแหน่งและสามารถอ้างขอยกเว้นในการขอตั้งตำแหน่งเพิ่มได้ ในส่วนของการคงตำแหน่ง มาตรการก็ไม่ได้มีการกำหนดว่าตำแหน่งใดมีสิทธิขอคงไว้ ตำแหน่งใดต้องยุบเลิก ดังนั้นการดำเนินมาตร

⁸สัมภาษณ์ ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, รองเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., 22 มกราคม 2542.

⁹สัมภาษณ์ อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย, ผู้ช่วยปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 22 มกราคม 2542.

การตั้งแต่ปี 37-39 ทุกกรมของกระทรวงมหาดไทยจึงขอคงตำแหน่งไว้ เพราะไม่มีการระบุว่าต้องยุบตำแหน่งใด..."¹⁰

นิราศ สร้างนิทร รองเลขาธิการ ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ให้ความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า

"...การที่ผลไม่เป็นไปตามนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการมีข้อยกเว้นไว้ต่างๆ มากมาย ซึ่ง ค.ป.ร. จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ตามความจำเป็น มาตรการนั้นมีความชัดเจนในระดับหนึ่ง เพราะมีช่องทางให้เพิ่มกำลังคนได้หากมีความจำเป็นจริงๆ ให้ส่วนราชการเสนอไปพิจารณา เป็นข้อผ่อนผันอย่างหนึ่ง เช่น ทางกระทรวงศึกษาได้รับนโยบายให้ขยายการรับนักเรียน เมื่อนักเรียนเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่ง ครูก็ต้องเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน อันนี้ก็ช่องทางให้เพิ่ม โดยที่นโยบายเปิดช่องไว้ให้หากมีความจำเป็น ก็เพื่อให้หน่วยงานที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ก็สามารถขอกำลังคนได้..."¹¹

นอกจากนี้ ณิชากร ศิริกนกวิไล หัวหน้ากลุ่มงานและแผนงานกำลังคน สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข ก็ได้แสดงความคิดเห็นต่อความชัดเจนของนโยบายที่สอดคล้องกับข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ที่ว่า

"...นโยบายมีความชัดเจนและมีความต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน แต่ปัญหาอยู่ที่การนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้ค่อนข้างยาก เพราะนโยบายมักมีข้อยกเว้นต่างๆ ทำให้หน่วยงานราชการมีข้ออ้าง เพื่อขอกำลังคนเพิ่มได้ เพื่อขยายงาน ขยายหน่วยงานของตน ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขเองการขยายหน่วยงานมักจะเป็นเหตุผลการขยายภารกิจเพื่อขยายการให้บริการแก่ประชาชน และเป็นข้อผูกพันในบรรจุนักเรียนทุน..."¹²

จากการบทสัมภาษณ์ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ฐานะผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการประจำในหน่วยงานราชการที่นำนโยบายปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า มาตรการกำลังคนมีความชัดเจนและต่อเนื่องมาโดยตลอด หากความล้มเหลวเกิดขึ้นจากมาตรการได้มีข้อยกเว้นไว้สำหรับหน่วยงานที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อันเป็นช่องโหว่ให้ส่วนราชการสามารถขอยกเว้นการยุบเลิกตำแหน่งจากการเกษียณและขอกำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มใหม่ ส่งผลให้การขยายตัวของกำลังคนยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง

¹⁰สัมภาษณ์ ปวิณ ชำนิประศาสน์, หัวหน้าฝ่ายอัตรากำลังและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย, 14 ตุลาคม 2541.

¹¹สัมภาษณ์ นิราศ สร้างนิทร, รองเลขาธิการ ก.ค. กระทรวงศึกษาธิการ, 19 มกราคม 2542.

¹²สัมภาษณ์ ณิชากร ศิริกนกวิไล, เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 หัวหน้ากลุ่มงานและแผนงานกำลังคน สำนักนโยบายและแผน กระทรวงสาธารณสุข, 3 กันยายน 2541.

สรุป

จากการศึกษาปัจจัยด้านตัวนโยบาย กล่าวได้ว่า ปัจจัยความชัดเจนของนโยบายไม่มีผลต่อความล้มเหลวของนโยบายแต่อย่างใด ทั้งนี้ นโยบายกำลังคนได้มีเจตนาและเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยที่ผู้กำหนดนโยบายมิใช่ฝ่ายการเมือง หากเป็นข้อเสนอจากฝ่ายข้าราชการประจำ คือ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมิได้มีผลกระทบจากการปฏิบัติมาตรการกำลังคน พิจารณาได้ว่า การที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายไม่ได้มีผลกระทบต่อการนำนโยบายปฏิบัติย่อมส่งผลให้นโยบายที่ออกมานั้นมีความชัดเจน หากแต่ความล้มเหลวจากการปฏิบัตินโยบายกำลังคนนั้น เกิดจากข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามนโยบายทำให้ส่วนราชการสามารถอาศัยช่องว่างเป็นเหตุผลความจำเป็นในการขอกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่และคงไว้ซึ่งกำลังคนขององค์กร จึงกล่าวได้ว่า ข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

ข้อสังเกตประการหนึ่งจากการศึกษาพบว่า รัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งได้ให้ความสนใจต่อปัญหาการขยายตัวกำลังคนภาครัฐมากกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้การกำหนดนโยบายกำลังคนภาครัฐได้ริเริ่มในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นคณะรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง ได้ให้เสนอแนวทางปฏิบัติการลดขนาดระบบราชการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2534 จนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปธรรมเป็นหลัก การมาตรการกำลังคนถึง 2 มาตรการ คือ มาตรการชะลอการกำหนดตำแหน่งเพิ่มใหม่ในปี พ.ศ. 2534 และ มาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการในปี พ.ศ. 2535 อาจพิจารณาได้ว่า รัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่มีผลกระทบจากการดำเนินนโยบายกำลังคนภาครัฐ ในแง่การรักษาฐานคะแนนเสียงซึ่งต้องอาศัยข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของตน จึงทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายริเริ่มในการกำหนดนโยบาย

จากบทสัมภาษณ์ข้าราชการประจำของส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติก็คือ ปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจก็คือ เหตุผลความจำเป็นของส่วนราชการที่มักอ้างถึงภารกิจที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลนั้นมีข้อเท็จจริงอย่างไร การขยายตัวของกำลังคนมีเหตุผลจริงตามที่ส่วนราชการได้กล่าวอ้างหรือไม่ หรือเป็นเหตุผลเพื่อคงไว้ซึ่งงบประมาณ อำนาจ และตำแหน่งของส่วนราชการเอง ซึ่งปัจจัยนี้จะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป