

ปฏิรูประบบราชการ ควรมุ่งปฏิรูปพฤติกรรมมากกว่าระบบ



พลวัตสังคม

เมื่อพูดถึงข้าราชการ คนส่วนใหญ่จะนึกถึงข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานที่ต่างๆ และมองเห็นภาพการทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ไม่กระตือรือร้นหรือทำงานแบบซังกะตาย ไม่คุ้มค่าแก่เงินเดือนที่ได้รับเมื่อนำไปเทียบกับการทำงานในภาคเอกชน

ยิ่งกว่านี้ เอกลักษณะอีกประการหนึ่งที่คนทั่วไปมองข้าราชการก็คือ มีพฤติกรรมกินนอนกินใน ทั้งในรูปแบบของการกินหวานน้ำและตามน้ำ นี่คือความคิดของประชาชนที่มองข้าราชการในทางลบ

แต่ในความเป็นจริงข้าราชการที่ทำงานด้วยความขยัน อดทน และซื่อสัตย์สุจริตก็มีอยู่ไม่น้อย แต่ภาพของข้าราชการในเชิงบวกเช่นนี้ ได้รับการยอมรับจากประชาชนค่อนข้างจะน้อยเมื่อเทียบกับภาพในเชิงลบดังกล่าวข้างต้น

อีกประการหนึ่ง ในระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิได้มีเพียงข้าราชการประจำเพียงกลุ่มเดียวที่ทำงานเป็นกลไกในการบริหารประเทศ แต่ยังมีข้าราชการการเมืองซึ่งมาจาก การเลือกตั้ง และแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ข้าราชการการเมืองก็ถูกมองจากสายตาประชาชนในทางลบ ไม่น้อยไปกว่าข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการเข้ามาแสวงหาประโยชน์และปกป้องผลประโยชน์ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองและอาศัยกระแสสนับสนุนจากประชาชนที่เป็นฐานทางการเมืองเป็นอำนาจต่อรองกับฝ่ายค้านและหน่วยงานอิสระ ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน

จากการที่ประชาชนมองข้าราชการในแง่ลบ ทั้งในส่วนของการเมืองและข้าราชการการเมืองเช่นนี้ จึงมีผลให้เกิดอุปสรรคในการขอความร่วมมือระหว่างประชาชนและบุคลากรภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศเกือบทุกด้าน และนี่เองคือจุดเริ่มต้นของกระบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อปรับปรุงระบบงานและพฤติกรรมของบุคลากรในภาครัฐ ดังที่ได้เกิดขึ้นมาแล้ว

เริ่มด้วยการปฏิรูปการเมือง โดยมีกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้คนจากหลายสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนในการร่างและผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่นี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการขึ้นในระบบการเมืองไทยจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

1. ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนการแต่งตั้ง และมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่อีกมากมาย เช่น การแต่งตั้งและถอดบุคลากรรวมไปถึงกำกับดูแลองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การทำงานของวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีส่วนอย่างมากในการพัฒนาระบบการเมืองให้ดีขึ้น
2. ให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งจากแบ่งเขตเรียงเบอร์มาเป็นแบ่งเขตเบอร์เดียว และมีการเพิ่มสมาชิกผู้แทนในระบบรายชื่อพรรคเข้ามาด้วย ซึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกผู้บริหารประเทศได้ค่อนข้างจะชัดเจนกว่าแต่ก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวผู้สมัคร
3. กำหนดให้มืองค์กรอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งแทนกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย

ถ้าดูจากหลักการที่กำหนดขึ้นจากการปฏิรูปการเมืองตามนัยแห่งเนื้อหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ระบบการเมืองไทยภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ น่าจะดีขึ้นขนานหน้ามือกับหลังมือ แต่ในความเป็นจริงที่ปรากฏออกมามิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ทั้งในวันเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน และในการเลือกตั้งซ่อมจะพบว่า มีผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นอันมากและวิธีการกระทำผิดก็เป็นไปในลักษณะเดิมๆ คือมีการแจกซอง จ่ายเงินซื้อเสียง และสัญญาว่าจะให้สิ่งของเพื่อแลกกับการลงคะแนนให้

การกระทำผิดในทำนองนี้เป็นพฤติกรรมพื้นฐานของนักการเมือง และในบางพรรคได้กลายเป็นพฤติกรรมรวมขององค์กรไปแล้ว

จึงยากจะแก้ไขปรับปรุงเพียงมีการเปลี่ยนวิธีเลือกตั้งและเขียนกติกาขึ้นมาใหม่ โดยมีนักการเมืองและพรรคการเมืองไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้สอดคล้องกับหลักการ

แต่อย่างไรก็ตาม การเมืองการอิสระขึ้นมาได้ทำให้การซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น และผู้กระทำผิดหลายรายได้ถูก กกต.ลงโทษโดยการแจกใบเหลืองคือให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ และใบแดงคือห้ามลงเลือกตั้งเป็นระยะเวลาหนึ่ง ถ้าดูจากมาตรการกำกับดูแลการเลือกตั้งที่ผ่านมา ก็พอจะบอกได้ว่าการทำงานขององค์กรอิสระช่วยให้การเมืองดีขึ้นมาก อย่างน้อยก็ทำให้บรรดานักเลือกตั้งที่คิดจะกระทำผิดกฎหมาย ต้องระมัดระวังมากกว่าเดิม และถ้าถูกจับได้ว่ามีความผิดก็จะต้องเหนียวเพิ่มขึ้น เพื่อยึดลงเลือกตั้งใหม่

แต่ถ้าจะให้ดีไปกว่านี้ จะต้องทำการประเมินผลการปฏิรูปการเมืองอีกครั้งเมื่ออายุของสภาชุดนี้สิ้นสุดลง และหากพบว่ามีข้อบกพร่องควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการทำงานขององค์กรอิสระ ทั้งนี้เพื่อรองรับการเลือกตั้งครั้งใหม่เป็นการถ่วงดุลบุคลากรทางการเมืองที่มีพฤติกรรมแบบเดิมๆ ออกไปและเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้าสู่การเมืองมากขึ้นจะได้ช่วยละลายความเข้มข้นแห่งความคิดยุคโบราณที่มีอยู่ในคนรุ่นเก่าให้จางลง และสร้างมิติใหม่ทางการเมืองขึ้นมาในลักษณะผสมผสานระหว่างความคิดแบบเก่ากับความคิดแบบใหม่ โดยให้คนรุ่นเก่าเป็นทางเลือคอย

จากการที่ประชาชน มองข้าราชการในแง่ลบ ทั้งในส่วนของการเมือง และข้าราชการการเมืองเช่นนี้ จึงมีผลให้เกิดอุปสรรค ในการขอความร่วมมือ ระหว่างประชาชน และบุคลากรภาครัฐ ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลว ในการพัฒนาประเทศเกือบทุกด้าน

ควบคุมพฤติกรรม และคนรุ่นใหม่เป็นตัวจักรกลคอยขับเคลื่อนก็จะทำให้การเมืองสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในด้านข้าราชการประจำได้มีแนวคิดในการปฏิรูปมาก่อนหน้านี้แล้วหลายปี แต่ผลที่เกิดขึ้นยังไม่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแต่ประการใด จะมีอยู่บ้างก็เพียงการลดอัตราค่าจ้างในภาครัฐลง และมีแนวคิดที่จะปรับลดส่วนงานลงให้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อลดความซ้ำซ้อน แต่ดูเหมือนแนวคิดในส่วนนี้ยังคงไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังและมีผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงอย่างเดียวที่เห็นว่าได้ดำเนินการไปแล้วคือโครงการเกษียณก่อนอายุเพื่อจูงใจให้ข้าราชการลาออกไปด้วยความ

สมัครใจ แต่ผลที่ได้จากการดำเนินการยังมองไม่เห็นอย่างชัดเจนว่าช่วยให้งานราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร

เมื่อมาถึงรัฐบาลยุคคิดใหม่ ทำใหม่ การปฏิรูประบบราชการได้ถูกหยิบยกขึ้นมาดำเนินการอย่างจริงจัง และทำท่าว่าจะมีผลเป็นรูปธรรมอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าจากการที่จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม ที่ผ่านมาก และในการนี้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้เสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการที่น่าสนใจ และมีแนวโน้มว่าจะนำไปขยายผลในทางปฏิบัติได้ เช่น ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการโดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ตามบทบาท ภารกิจ วิธีการบริหารงาน โดยยึดประชาชนเป็นที่ตั้ง เลิกยึดติดส่วนราชการระดับกรมแบบเดิม พร้อมกับเสนอจัดกรมใหม่ ยกเลิกระบบจัดรัฐมนตรีตามโครงสร้างส่วนราชการ ดังมีรายละเอียดปรากฏตามที่สื่อมวลชนนำเสนอไปแล้ว

ส่วนว่าแนวทางการปฏิรูปราชการของรัฐบาลชุดนี้ จะปรากฏโฉมหน้าออกมาอย่างไร และมีผลทำให้การปฏิบัติงานในภาครัฐดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ คงจะไม่มีใครบอกได้อย่างชัดเจนในขณะนี้ จะมีได้ก็เพียงคาดหวังและต้องรอดูกันต่อไปเท่านั้น

แต่สิ่งหนึ่งที่บอกได้ในขณะนี้ก็คือ แนวคิดในการปฏิรูปของรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย ตามแนวนโยบายคิดใหม่ ทำใหม่ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก และมีแนวโน้มว่าจะเป็นไปในทางบวกมากกว่าทางลบ ถ้าดูจากมุมมองที่ก้าวไกลไปกว่ารัฐบาลในยุคก่อนที่แนวคิดในการปฏิรูปยังยึดติดอยู่กับแนวคิดของข้าราชการประจำมากกว่าที่จะมาจากระดับของนโยบายพรรคการเมือง ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะผู้เขียนเป็นคนหนึ่งในองค์กรของรัฐก็ยังไม่ปักใจเชื่อลงไปถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ว่า การปฏิรูปเพียงส่วนงานจะช่วยทำให้การทำงานในภาครัฐดีขึ้น ถ้าวัฒนธรรมของคนในองค์กรและพฤติกรรมรวมองค์กรในภาครัฐยังคงเป็นแบบเดิมๆ และสุดท้ายอาจมีผลไม่แตกต่างไปจากการปฏิรูปทางการเมืองคือ องค์กรเปลี่ยนแปลงแต่คนยังคงเดิม และผลที่ได้ก็คือ แย่เหมือนเดิม ■