

ข้าราชการระดับสูงกับการเมืองใน
การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย*

HIGH PUBLIC OFFICIALS AND THE POLITICS OF
ADMINISTRATIVE REFORM IN THAILAND

อรุณี ลัทธิดิวงษ์ **

พิทยา บวรวัฒนา***

บทคัดย่อ

การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องการเมืองที่มีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ซึ่งผู้ที่ได้ประโยชน์สูงสุด คือ ข้าราชการระดับสูงที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลเหนือนโยบายได้ การศึกษาครั้งนี้ต้องการตอบคำถามว่า ข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองด้วยปัจจัยฐานอำนาจใด และวิธีการอย่างไร กรณีศึกษาที่ใช้ครั้งนี้คือ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการในช่วง พ.ศ. 2545-2553 ซึ่งเป็นตัวอย่างของความพยายามในการขยายตัวของระบบราชการไทย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก การเล่าเรื่อง และการวิจัยเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า วิธีการใช้อำนาจสำคัญของข้าราชการระดับสูงในการมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ คือ การอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอย่างเป็นทางการ และการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ ซึ่งผู้ที่จะสามารถใช้วิธีการดังกล่าวได้จำเป็นต้องมีปัจจัยฐานอำนาจสำคัญคือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือต้นทุนส่วนบุคคล นอกจากนี้ ข้าราชการระดับสูงที่ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของอำนาจและตำแหน่งซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างในกรณีศึกษานั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีต้นทุนส่วนบุคคลที่สามารถอยู่ในตำแหน่งที่รับผิดชอบการปฏิรูปอย่างเป็นทางการได้เท่านั้น

คำสำคัญ: การเมืองในการปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการระดับสูง การขยายตัวของระบบราชการ

* ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมฉลองวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา และทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช

** นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*** รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

Administrative reform is politics. In any administrative reform, there are stakeholders--those who win and lose. High public officials who are directly involved in the administrative reform process are likely to benefit the most. The objective of this study is to explain the power bases and strategies used by self-interested high public officials to influence the administrative reform process so that they can make gains from such reform. The study investigates the structural reform of agencies in charge of administrative reform in Thailand during 2545-2553 B.E. The research methods used are in-depth interviews, story-telling, and documentary research. It is found from the study that the key strategies used by high public officials to exert power over the directions of administrative reform are: assuming an official position in charge of administrative reform, and building coalition and cooperation networks with key actors. These two strategies can be used effectively when the high public officials have authoritative power or special personal characteristics and attributes. Only high public officials who have special personal characteristics and/or attributes and hold key positions in charge of administrative reform can personally benefit from the reform the most.

Keywords: politics in administrative reform, senior bureaucrat, bureaucratic expansion

บทนำ

ข้าราชการในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการปฏิรูประบบราชการต้องการเข้าไปมีอิทธิพลในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย การเปลี่ยนแปลง และจัดสรรอำนาจ หน้าที่ ระบบรางวัล ผลประโยชน์ตอบแทน และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของข้าราชการ (Moe, 1995: 143; Rouban, 2007: 273)

นักวิชาการที่ศึกษาการปฏิรูประบบราชการ เช่น Moe (1989) Hood (1991) Bowornwathana (2006, 2010, 2011) Hood, Peters and Lee, (2003) Painter (2004) และ Gains, John and Stoker (2008) ต่างเห็นตรงกันว่าข้าราชการระดับสูงในฐานะชนชั้นนำทางการบริหาร พยายามเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ เพื่อใช้นโยบายการปฏิรูประบบราชการเป็นเครื่องมือในการรักษา และเพิ่มพูนอำนาจและผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองไว้

นอกจากนี้ ไม่ว่าเหตุผลการปฏิรูประบบราชการจะเป็นอะไร หรือแนวคิดหรือเครื่องมือต่างๆ ที่นำมาปฏิรูประบบราชการจะเป็นอย่างไร แต่การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนนั่นคือ การเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Bowornwathana, 2006, 2010; Laothamatas and MacIntyre, 1995) ในเรื่องนี้ Bowornwathana (2006, 2010)

อธิบายว่า เป็นเพราะอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงนั้นอยู่ในมือของข้าราชการเอง

ผู้เขียนจึงพิจารณาการปฏิรูประบบราชการว่ามีลักษณะเป็นการเมืองที่มีข้าราชการระดับสูงผู้เป็นผู้ได้ประโยชน์จากการปฏิรูปสูงสุด การวิจัยครั้งนี้ต้องการตอบคำถามว่าข้าราชการระดับสูงได้ประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการ เพราะเหตุใด และอย่างไร โดยเลือกศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่รับผิดชอบงานปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นกรณีที่สามารถสะท้อนอำนาจและผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงหลังปฏิรูปได้ชัดเจนเป็นนโยบายที่ศึกษา การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยฐานอำนาจ และกลยุทธ์ที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ และเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงผู้ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ

วิธีการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้คำว่าข้าราชการระดับสูงหมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 - 11 ผู้ซึ่งสามารถเข้าถึงปัจจัยฐานอำนาจต่างๆ ที่สนับสนุนให้มีอิทธิพลต่อนโยบายปฏิรูประบบราชการได้มากกว่าข้าราชการระดับอื่น โดยกรณีศึกษาที่การศึกษาครั้งนี้ใช้คือ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในหน่วยงานที่รับผิดชอบงานปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ช่วงเวลาการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในการศึกษาครั้งนี้ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2553 ซึ่งเป็นช่วงที่มีสภาพแวดล้อมนโยบายที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยใช้การเก็บข้อมูล 2 วิธี คือ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับการแนะนำ (Snowball) รวม 62 คน และ 2) การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานการประชุม เอกสารราชการ รายงานประจำปี หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

กรอบแนวคิด

จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบรางวัลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ การจัดการอำนาจ และบทบาทของข้าราชการระดับสูง และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองในการปฏิรูประบบราชการ สามารถสรุปปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงในการมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการได้ดังนี้ (โปรดพิจารณาภาพที่ 1) ที่มาของอำนาจของข้าราชการระดับสูงที่จะสามารถมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 5 ปัจจัยฐานอำนาจ ซึ่งนักวิชาการด้านการเมืองในการปฏิรูประบบราชการระบุว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่สำคัญที่สุด เพราะจะสามารถนำไปสู่การครอบครองปัจจัยฐานอำนาจอื่นได้ (Pfeffer, 1992; Peter, 2001; Pollitt and Bouckaert, 2004;

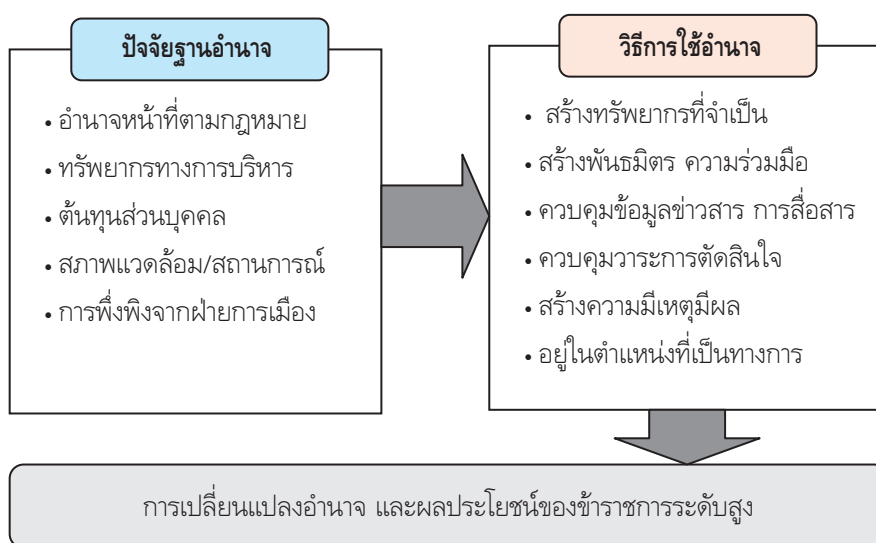
Bowornwathana, 2006; Bowornwathana and Poocharoen, 2010; Allison and Zelikow, 1999) เช่น หัวหน้าส่วนราชการสามารถครอบครองปัจจัยทรัพยากรทางการบริหารได้ตามอำนาจที่มีจากตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้าราชการระดับสูงยังครอบครองปัจจัยฐานอำนาจอื่นอีก (Lasswell, 1958; Hood, Peters and Lee, 2003; Pfeffer, 1992; Rouban, 2007) ได้แก่ ทรัพยากรทางการบริหาร เช่น งบประมาณ สายการบังคับบัญชา ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น, ต้นทุนส่วนบุคคล เช่น บุคลิกภาพ ภาวะผู้นำ ความเชี่ยวชาญ ความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นต้น, สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ เช่น แพลตฟอร์มการจัดการที่สนับสนุนให้ข้าราชการหน่วยงานกลางสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายได้ เป็นต้น, และการพึ่งพิงจากฝ่ายการเมือง ที่ขาดข้อมูล ขาดเวลา

การครอบครองปัจจัยอำนาจข้างต้นทำให้ข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลต่อทิศทางและเนื้อหา นโยบายการปฏิรูประบบราชการได้มากกว่าตัวแสดงอื่น

ทั้งนี้ Allison and Zelikow (1999) ระบุว่าปัจจัยฐานอำนาจข้างต้นจะมีอิทธิพลหรือมีอำนาจต่อตัวแสดงอื่นๆ และนโยบายได้มาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวิธีการหรือทักษะในการนำปัจจัยดังกล่าวไปใช้ด้วย จากการทบทวนแนวคิดของ Pfeffer (1992) Peters (2001) Lasswell (1958) Bacharach and Lawler (1982) Bowornwathana, (2006) Bendor and Moe (1985) สามารถแบ่งวิธีการใช้อำนาจในการศึกษาครั้งนี้แบ่งได้เป็น 6 วิธี ได้แก่

1. การสร้างทรัพยากรที่จำเป็นต่อตัวแสดงอื่นเพื่อให้ตัวแสดงอื่นในกระบวนการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องพึ่งพิงตน
2. การสร้างพันธมิตรหรือความร่วมมือ เพื่อลดการต่อต้านหรือเพิ่มแรงสนับสนุนจากตัวแสดงอื่นในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

3. การควบคุมข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร เพื่อควบคุมการรับรู้ของตัวแสดงอื่น อันส่งผลต่อความร่วมมือหรือการต่อต้านของตัวแสดงอื่นต่อนโยบาย

4. การควบคุมวาระการตัดสินใจที่จะเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ เพื่อมิให้ตนเองเสียประโยชน์ หรือเพื่อเพิ่มอิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่นที่ต้องพึ่งพิงการผลักดันเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ

5. การสร้างควมมีเหตุผล เพื่อสร้างมุมมองที่ดีต่อนโยบาย หรือสร้างนัยยะเชิงสัญลักษณ์ อันส่งผลให้ข้อเสนอนโยบายมีความน่าเชื่อถือและลดภาวะการใช้อิทธิพลต่อนโยบายด้วย และ

6. การอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ซึ่ง Pfeffer (1992), Politt and Bouckaert (2004) และ Bowornwathana (2010) ระบุว่า เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจอันชอบธรรมที่จะควบคุมทรัพยากรสำคัญ และกิจกรรมต่างๆ อันนำไปสู่การพัฒนาอำนาจได้

กรณีศึกษา

การปฏิรูประบบราชการในช่วง พ.ศ. 2540 จนถึงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 นั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ต่อมาเมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งไม่มีสถานะเป็นกรม ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการปฏิรูประบบราชการ และให้โอนบุคลากร และงบประมาณบางส่วนจากสำนักงาน ก.พ. มาให้สำนักงาน ก.พ.ร.

ด้วยสถานะของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ต่ำกว่ากรม แต่ต้องขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ ที่มีสถานะเป็นกรม สำนักงาน ก.พ.ร. จึงจำเป็นต้องสร้างอิทธิพลและวางโครงสร้างการดำเนินงานให้สามารถมีอิทธิพลเหนือส่วนราชการอื่นๆ ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งอนุกรรมการ (อ.ก.พ.ร.) การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน การกำหนดให้ทุกส่วนราชการมีผู้นำการเปลี่ยนแปลงและ “ก.พ.ร.น้อย” ที่ทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ.ร. โดยเฉพาะ เป็นต้น

หลังจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ 5 ปี สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งในขณะนั้นอดีตข้าราชการและข้าราชการระดับสูงเป็นจำนวนมากได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย โดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. มีสถานะเป็นส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้เขียนได้จำแนกข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ เพื่อให้เห็นเรื่องราวและสถานการณ์ จากนั้นจึงจำแนกปัจจัยฐานอำนาจ วิธีการใช้อำนาจ ของข้าราชการระดับสูงที่เป็นตัวแสดงสำคัญในกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจ และหาความสัมพันธ์ของปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้าง

ผลการวิจัย

เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่าข้าราชการระดับสูงผู้ได้ประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการใช้ปัจจัยฐานอำนาจใด และใช้วิธีการใดในการมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการนั้น สามารถแบ่งผลการวิจัยได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอิทธิพลในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ และส่วน 2 อธิบายวิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอำนาจและอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยฐานอำนาจและวิธีการใช้อำนาจ จากการวิเคราะห์ปัจจัยอำนาจและวิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอิทธิพลในการปรับปรุงโครงสร้างของกรณีศึกษาพบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งสามารถอธิบายตามปัจจัยฐานอำนาจได้ดังนี้

1.1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่สามารถนำไปสู่วิธีการใช้อำนาจต่างๆ มากที่สุด ซึ่งผู้ที่ครอบครองปัจจัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ก็จะสามารถใช้วิธีการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ การควบคุมประเด็นวาระ การควบคุมข้อมูล และการสื่อสาร และการเข้ามาอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ

1.2. ทรัพยากรทางการบริหาร ผู้ที่ครอบครองทรัพยากรทางการบริหารจะสามารถใช้วิธีการควบคุมข้อมูล และการสื่อสาร การอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และในบางกรณีพบว่าปัจจัยฐานอำนาจทรัพยากรทางการบริหารนั้นสามารถสนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงสามารถใช้การสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ และการสร้างความมีเหตุมีผลและการยอมรับเป็นวิธีการในการมีอิทธิพลในกรณีศึกษาได้ด้วย

ทั้งนี้ข้าราชการระดับสูงที่จะสามารถใช้วิธีการสร้างทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อให้ตัวแสดงอื่นฟังพียงได้นั้น จะต้องมียปัจจัยฐานอำนาจ 2 ปัจจัยควบคู่กัน คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และทรัพยากรทางการบริหาร

1.3. ต้นทุนส่วนบุคคล เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่นำไปสู่การใช้วิธีการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ และการอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการอย่างเป็นทางการได้ แต่ในบางกรณีพบว่าการมีต้นทุนส่วนบุคคลนั้นสามารถนำไปสู่วิธีการสร้างความมีเหตุมีผลและการยอมรับต่อข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างด้วย

1.4. สภาพแวดล้อมนโยบาย เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่นำไปสู่การใช้วิธีการสร้างความมีเหตุมีผล และการยอมรับ แต่ในบางกรณีพบว่า สภาพแวดล้อมนโยบายนั้นสามารถสนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงใช้วิธีการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือได้ด้วย

1.5. การฟังพียงจากฝ่ายการเมือง เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่นำไปสู่การใช้วิธีการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ และการอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ

2. วิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ จากการรวบรวมวิธีการของข้าราชการระดับสูงในกรณีศึกษา พบว่า วิธีการสำคัญที่จะทำให้ข้าราชการระดับสูงสามารถมี

อิทธิพลให้การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการเป็นประโยชน์ต่อตนเองได้นั้น คือ การอยู่ในตำแหน่งอย่างเป็นทางการที่เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด รองมาคือการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือ และวิธีการที่มีความสำคัญเป็นอันดับสามคือการควบคุมข้อมูลข่าวสาร และการควบคุมประเด็นวาระที่จะเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยฐานอำนาจและวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงตามข้อ 1 ข้างต้น พบว่า หากข้าราชการระดับสูงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือมีต้นทุนส่วนบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และสามารถสร้างพันธมิตรและความร่วมมือได้ และการเป็นหัวหน้าส่วนราชการหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และอำนาจในการเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ก็เป็นปัจจัยฐานอำนาจให้ข้าราชการระดับสูงสามารถควบคุมข้อมูลข่าวสาร ที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจสูงสุด พร้อมกับสามารถควบคุมประเด็นวาระที่จะนำไปสู่การตัดสินใจได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการผลักดันการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่เป็นประโยชน์กับตน หรือยับยั้งข้อเสนอที่เป็นภัยกับส่วนราชการของตน

เช่น สำนักงาน ก.พ. (พ.ศ. 2544 – 2545) และสำนักงาน ก.พ.ร. (พ.ศ. 2546 – 2553) ที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะทำงาน และใช้เครือข่ายสายสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ มาใช้การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ หรือ ตั้งบุคคลที่สนับสนุนข้อเสนอของตนมาเป็นกรรมการหรือคณะทำงานได้ หรือ กรณีสำนักงาน ก.พ.ร. เสนอตั้ง อ.ก.พ.ร. เฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของภารกิจสำนักงาน ก.พ.ร. กับหน่วยงานกลางอื่น โดย อ.ก.พ.ร. ดังกล่าวมีสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นฝ่ายเลขานุการโดยตำแหน่ง จึงสามารถควบคุมทิศทางข้อมูลที่จะนำไปสู่การพิจารณาของ อ.ก.พ.ร. ดังกล่าวได้เป็นต้น

ผลการศึกษาข้างต้นสามารถยืนยันบทสรุปของ Bowornwathana (2006, 2010) ที่ว่า ไม่ว่าเหตุผลในการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเช่นไร แต่การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนนี้อาจคือการเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง ดังจะเห็นได้จากผลจากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของสำนักงาน ก.พ. คือการมีส่วนราชการระดับกรมและกระทรวงเพิ่ม การจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งทำให้มีรายจ่ายประจำมากขึ้นจากการมีตำแหน่งข้าราชการระดับสูง และรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น การจัดตั้งสำนักงานใหม่ ค่าตอบแทนจากการมีคณะอนุกรรมการ ก.พ.ร. (อ.ก.พ.ร.) ต่างๆ หรือ การยกสถานะสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นกรมในปี พ.ศ. 2551 ก็ทำให้มีตำแหน่งบริหารระดับสูงเพิ่มขึ้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มิใช่ข้าราชการระดับสูงทุกคนที่มีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการจะสามารถได้ผลประโยชน์ดังกล่าวได้ การศึกษาพบว่ามิใช่เพียงข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในตำแหน่งที่ผลักดันข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และมีต้นทุนส่วนบุคคลเท่านั้น ที่จะสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่เพิ่มขึ้นใหม่อันเป็นผลผลิตของการปรับปรุงโครงสร้าง ซึ่งนำไปสู่การครอบครองผลประโยชน์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากการอยู่ในตำแหน่งระดับสูงดังกล่าวต่อไป

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ เป็นอีกปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงต่อการผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้เป็นประโยชน์กับตนมากที่สุด โดยข้าราชการระดับสูงเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เราจึงไม่สามารถแยกบทบาทของข้าราชการระดับสูงออกจากบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองได้ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างเพียงการ “ทำให้เป็นกฎหมาย” เท่านั้น

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ มองว่า ตัวแสดงที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการล้วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) ซึ่ง Tullock (1976 อ้างใน Hill, 1993) อธิบายว่า แม้ข้าราชการจะยอมเสียสละเพื่อส่วนรวมบ้างเป็นบางโอกาส แต่ข้าราชการก็เป็นคนธรรมดาทั่วไปที่การตัดสินใจส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองมากกว่าส่วนรวม โดยการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะข้าราชการระดับสูง ในฐานะตัวแสดงทางการเมืองที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และใช้การมีอำนาจ และอิทธิพลทั้งกระบวนการนโยบายเพื่อรักษาและพัฒนาอำนาจ และผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งผลในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีเพียงข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเข้าไปอยู่ “วงใน” ในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ และมีต้นทุนส่วนบุคคลเท่านั้นจึงจะสามารถได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวได้ ทำให้เกิดคำถามว่า ข้าราชการระดับสูงสามารถใช้วิธีการอื่นเพื่อปกป้อง รักษา และพัฒนาอำนาจ และผลประโยชน์ของตนเองนอกจากการแสดงบทบาททางการเมืองหรือไม่ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้พบว่า หากสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมนโยบายไม่สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจและผลประโยชน์ ข้าราชการระดับสูงจะใช้อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีในการเปลี่ยนแปลงอำนาจและผลประโยชน์เท่าที่ขอบเขตอำนาจในตำแหน่งจะทำได้ โดยไม่ต้องฟังฟังอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงอื่น ข้อค้นพบดังกล่าว ยืนยันข้อค้นพบของ Bowornwathana (2010) และ Bowornwathana and Poocharoen (2010) ที่ระบุว่า ผู้ควบคุมกระบวนการนโยบาย หรือคุมกติกากการต่อสู้ในนโยบายได้ก็สามารถปรับเปลี่ยนเนื้อหานโยบายให้เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการได้

อย่างไรก็ตาม นักการเมืองในฐานะตัวแสดงสำคัญอีกกลุ่มก็ได้ผลประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการนี้ด้วย ซึ่งทำให้เกิดคำถามสำคัญคือ ประชาชนทั่วไปได้ประโยชน์อะไรจากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่พวกเขาไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้? หากทุกตัวแสดงเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแล้ว หากประชาชนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าไปเรียกร้องประโยชน์ตนเองในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการได้ จะทำให้ผลประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการกระจายไปยังกลุ่มอื่นๆ ในสังคมที่เข้าไปอยู่ในกระบวนการนโยบายด้วยหรือไม่?

แม้การศึกษาครั้งนี้ จะไม่สามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ แต่ก็ค้นพบว่า หากข้าราชการระดับสูงยังสามารถเป็นตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลในกระบวนการปฏิรูประบบราชการได้ ย่อมสรุปได้ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะไม่มีข้าราชการคนใดต้องการทำลายโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเอง และทำลายโอกาสในการได้รับผล

ประโยชน์ต่างๆ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากการทำให้ส่วนราชการเล็กลง หรือมีอำนาจน้อยลง ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป ผู้วิจัยเสนอให้มีการนำปัจจัยด้านธรรมาภิบาลมาเป็นตัวแปรในการศึกษาเพิ่ม เพื่อตอบคำถามว่า หากประชาชนสามารถเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการปฏิรูประบบราชการได้แล้ว ทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจะเป็นเช่นไร

บรรณานุกรม

- Allison, Graham and Philip Zelikow. 1999. **Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis**. 2nd ed. New York : Longman.
- Bacharach, Samuel B. and Edward J. Lawler. 1982. **Power and Politics in Organizations**. 3rd ed. San Francisco : Jossey-Bass.
- Bendor, Jonathan and Terry M. Moe. 1985. "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics." **The American Political Science Review** 79, 3 : 755-774.
- Bowornwathana, Bidhya. 2006. "The Thai Model of Rewards for High Public Office." In Daniel H. Unger and Clark D. Neher (eds.), **Bureaucracy and National Security in Southeast Asia**, (pp. 33-55). Northern Illinois University: Department of Political Science.
- Bowornwathana, Bidhya. 2010. "Bureaucrats, Politicians, and the Transfer of Administrative Reform into Thailand." In Jon Pierre and Patricia W. Ingraham (eds.), **Comparative Administrative Change and Reform: Lessons learned**, (pp. 207-232). McGill-Queen's University Press.
- Bowornwathana, Bidhya. 2011. "History and Political Context of Public Administration in Thailand." In Evan Berman (ed.), **Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macau**, (pp. 29-52). New York : CRC Press, Francis and Taylor.
- Bowornwathana, Bidhya and Ora-orn Poocharoen. (2010). "Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters." **Public Organizations Review** 10 : 303-321.
- Damgaard, Jens Bejer. 1997. "How and Why Bureaucrats Control Their Governance Structure." **Scandinavian Political Studies** 20, 3 : 243-264.
- Gains, Francesca, Peter John and Gerry Stoker. 2008. "When Do Bureaucrats Prefer Strong Political Principals? Institutional Reform and Bureaucratic Preferences in English Local Government." **British Journal of Politics and International Relations**, 10 : 649-665.
- Hill, Michael (ed.). 1993. **New Agendas in the Study of the Policy Process**. Hemel Hempstead : Harvest Wheatsheaf.

- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All reasons?." In Jay M. Shafritz, and Albert Hyde (eds.), **Classics of Public Administration**, (pp. 495-407). 6th ed. 2007. MA : Wadsworth Cengage Learning.
- Hood, Christopher, B. Guy Peters and Grace O. M. Lee (eds.). (2003). **Reward for High Public Office: Asian and Pacific Rim states**. London : Routledge.
- Laothamatas, Anek and Andrew MacIntyre. 1995. "Thailand and Indonesia: The transformation of the bureaucratic polity." In Colin Mackerras (ed.), **Eastern Asia**, (pp. 430-446). Melbourne : Longman.
- Lasswell, Harold D. 1958. **Politics: Who Gets What, When, How?**. New York : Meridian Books.
- Moe, Terry M. 1989. "The Politics of Bureaucratic Structure," In John E. Chubb and P. E. Peterson (eds.), **Can the Government Govern?**, (pp. 267-329). Washington D.C. : Brookings Institution.
- Moe, Terry M. 1995. "The Politics of Structural Choice : Toward a theory of public bureaucracy," In Oliver E. Williamson (ed.), **Organization Theory: From Chester Barnard to the present and beyond**, (pp. 116-153). New York : Oxford University Press.
- Painter, Martin. 2004. "The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?." **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions** 17, 3 : 361-386.
- Peters, B. Guy. 2001. **The Politics of Bureaucracy**. 5th ed. London : Routledge.
- Pfeffer, Jeffrey. 1992. **Managing with Power: Politics and Influence in Organizations**. Boston : Harvard Business School Press.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2004. **Public Management Reform: A comparative analysis**. 2nd ed. New York : Oxford University Press.
- Poocharoen, Ora. 2012. "Chapter 25: Bureaucracy and the Policy Process." In Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh and Xun Wu (eds.), **Routledge Handbook of Public Policy**, (pp. 331-346). Routledge Taylor & Francis Group.
- Rouban, Luc. 2007. "Political-Administrative Relations." In J. C. Raadschelders, Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer (eds.), **The Civil Service in the 21st Century: Comparative perspectives**, (pp. 263-278). New York : Palgrave Macmillan.
- Shafritz, Jay and Albert Hyde (eds.). 2007. **Classics of Public Administration**. 6th ed. MA : Wadsworth Cengage Learning.