

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2539

## การจำกัดกำลังคนภาครัฐ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในด้านการวางแผน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมตลอดจนสำนักงานประมาณ เพื่อยรพยายามมาเป็นเวลาช้านานที่จะจำกัดกำลังคนภาครัฐ แต่หาได้ประสบความสำเร็จไม่

เมื่อรัฐบาลไทยเผชิญวิกฤตการณ์ทางการคลังในระหว่างปี 2523-2525 จนเกิดปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบกระยาจกด้วยการรัดเข็มขัด ข้อจำกัดทางการคลังทำให้ระบบราชการต้องลดการว่าจ้างข้าราชการใหม่โดยจำนวนข้าราชการที่บรรจุใหม่มีเพียงเท่าจำนวนผู้ปลดเกษียณและลาออกเท่านั้น การลดการบรรจุข้าราชการใหม่ยังผลให้เกิดปัญหาบัณฑิตว่างงาน เพราะภาครัฐบาลเป็นนายจ้างรายใหญ่ของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ครั้นระบบเศรษฐกิจฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา ประกอบกับการเติบโตใหญ่ของเศรษฐกิจฟองสบู่ในเวลาต่อมา ภาคธุรกิจเอกชนเริ่มดูดซับบัณฑิตที่เพิ่งสำเร็จการศึกษา จนปัญหาบัณฑิตว่างงานบรรเทาเบาบางลงตามลำดับ

ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง ฐานะการคลังของรัฐบาลกระเตื้องขึ้น จนเงินคงคลังมียอดสะสมทวีนับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา แต่ความเข้มแข็งในด้านการคลังกลับก่อให้เกิดการหย่อนยานในการจำกัดกำลังคนภาครัฐ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการขยายหน่วยราชการอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อยกเว้นข้อจำกัดในการบรรจุข้าราชการใหม่ที่มีผลบังคับใช้

ณ บัดนี้ รัฐบาลไทยมีรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างมากกว่าร้อยละ 40 ของรายจ่ายรวม นับเป็นภาครัฐบาลที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) แห่งหนึ่งของโลก มิใช่ต้องกล่าวว่ามีภาวะว่างงานแฝง (underemployment) ภายในภาครัฐบาลนั่นเอง ความอึดอัดและความไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐบาลย่อมเป็นอุปสรรคในการพัฒนาสังคมไทยต่อไปในอนาคตโดยมีพิกัดต้องสงสัย

สำนักงาน ก.พ. เสนอการคำนวณให้เห็นว่า การรับข้าราชการระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้น 1 คน ขณะมีอายุ 23 ปี โดยรับเงินเดือนขั้นแรกเดือนละ 6,360 บาท หากข้าราชการคนนี้รับราชการต่อไปอีก 37 ปีจนปลดเกษียณและรับบำนาญ โดยที่ในระหว่างรับราชการได้รับค่ารักษาพยาบาลและสวัสดิการอื่นๆด้วย รัฐบาลต้องใช้จ่ายสำหรับการว่าจ้างข้าราชการระดับปริญญาตรีตัวเฉลี่ยคนละ 6,165,424 บาท การบรรจุข้าราชการมีสภาพเสมือนหนึ่งการจ้างงานตลอดชีพ (life-time employment) หากความชั่วไม่ปรากฏ ถึงจะทำงานชนิดเช้าชามเย็นชามก็สามารถอยู่ได้จนปลดเกษียณ

สำนักงาน ก.พ. ยังเสนอการคำนวณให้เห็นด้วยว่า การตั้งกองใหม่ 1 กอง นอกจากจะผูกพันให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นแล้ว รายจ่ายหมวดอื่นๆ ยังต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค แม้ในกรณีที่ไม่มีย่อยจ่ายหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและหมวดค่าครุภัณฑ์ การจัดตั้งกองขึ้นใหม่ 1 กอง จะทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นปีละ 6.3 ถึง 26.2 ล้านบาท สำหรับกองที่มีอัตรากำลังประมาณ 16-110 อัตรา

ในการสัมมนาเรื่อง “นโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ” ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ระหว่างวันที่ 15-16 มิถุนายน 2539 นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงมาตรการการควบคุมการเพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐมิให้เกินปีละ 2% และผู้เข้าร่วมสัมมนาต่างมีความเห็นร่วมกันว่า ระบบราชการมีกำลังคนเกินกว่าจำนวนอันเหมาะสม (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันอังคารที่ 17 มิถุนายน 2539)

การที่ระบบราชการมีกำลังคนเกินกว่าจำนวนอันเหมาะสม มีสาเหตุหลักอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของระบบราชการนั่นเอง อีกด้านหนึ่งเป็นผลจากปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบาย

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลาช้านานว่า เราควรวิเคราะห์ประพจน์กรรมของข้าราชการและหน่วยราชการอย่างไร ระเบียบวิธีการวิเคราะห์เรื่องนี้มีแนวทางที่แตกต่างกันอย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางที่หนึ่งมองว่า ข้าราชการมีมโนธรรมสำนึกและเห็นแก่ผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ ด้วยเหตุดังนี้ หน่วยราชการจึงดำรงอยู่เพื่อให้สังคมมีสวัสดิการสูงสุด (social welfare maximization) แต่แนวทางที่สองกลับมองว่า ข้าราชการเป็นปัจเจกชนที่มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ได้ และมีประพจน์กรรมเยี่ยงสัตว์เศรษฐกิจโดยทั่วไป หน่วยราชการมิได้ดำรงอยู่เพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน หากแต่เป็น

องค์การสำหรับการแสวงหาอรรถประโยชน์ของข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชา (Managerial Utility Maximization)

ระเบียบวิธีวิเคราะห์ตามแนวทางที่สอง ซึ่งนำเสนอโดยสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice นี้ น่าจะช่วยให้เข้าใจประพัตติกรรมของข้าราชการและหน่วยราชการได้ตรงต่อความเป็นจริงมากกว่าแนวทางแรก

ด้วยเหตุที่ข้าราชการเป็นสัตว์เศรษฐกิจ ข้าราชการจึงแสวงหาผลประโยชน์จากหน่วยราชการ ทั้งโดยถูกและผิดกฎหมาย การแสวงหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมายนั้นมีบทบาทโทษตามกฎหมายอยู่แล้ว การบังคับกฎหมายอย่างเข้มงวดย่อมลดทอนการกระทำผิดดังกล่าวนี้ไม่มากนักน้อย แต่การแสวงหาผลประโยชน์ด้วยวิธีการที่ถูกกฎหมายนั้นเป็นเรื่องยากที่จะขจัดให้หมดไปได้ การใช้เวลาราชการในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เสริมแม้จะผิดวินัยข้าราชการ แต่ก็ได้มีบทบาทโทษรุนแรง มิหนำซ้ำข้าราชการยังเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ในบางกรณีถึงกับส่งเสริมหรือเกื้อกูลให้ประกอบอาชีพเสริมได้ดังกรณีอาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างในระบบราชการต่ำกว่าภาคธุรกิจเอกชนเป็นอันมาก หากบังคับให้ข้าราชการอยู่ในกรอบวินัยอย่างเข้มงวด กำลังคนที่มีคุณภาพย่อมหนีออกจากระบบราชการ การที่โครงสร้างผลตอบแทนการใช้แรงงานในระบบราชการต่ำกว่าอัตราตลาดนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำงานต่ำระดับ ข้าราชการในฐานะสัตว์เศรษฐกิจย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ด้วยการทำงานให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ เท่าที่กฎระเบียบและจารีตการทำงานในระบบราชการเอื้ออำนวย ข้าราชการในฐานะสัตว์เศรษฐกิจย่อมสละหยาดเหงื่อแรงงานในการทำงานเพียงคุ้มกับเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับเท่านั้น เมื่อผลตอบแทนจากการทำงานอยู่ในระดับต่ำ สิ่งจูงใจในการทำงานย่อมมีน้อยตามไปด้วย

ในฐานะผู้บังคับบัญชา ข้าราชการย่อมต้องการให้หน่วยงานของตนมีขนาดใหญ่ขึ้น ขนาดของหน่วยราชการมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับอรรถประโยชน์ของข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา การขยายหน่วยราชการมีผลโดยตรงต่อรายได้ของข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากการยกฐานะกองขึ้นเป็นกรม หรือการจัดตั้งกองใหม่ กองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นหัวหน้ากองต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น การขยายขยายระดับและเงินเดือนของหัวหน้ากองย่อมเป็นไปได้มากขึ้น ขนาดของหน่วยงานมิได้สัมพันธ์กับเงินเดือนเท่านั้น หากยังบ่งบอกถึงอำนาจและสถานะในสังคมอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้ข้าราชการที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจจึงพยายามขยายหน่วยงานให้มีขนาดใหญ่ขึ้นและพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่

ธรรมชาติของข้าราชการที่ต้องการทำงานเพียงระดับอันพอเหมาะก็ระดับเงินเดือนที่ได้รับก็ดี และธรรมชาติของระบบราชการที่มีแรงผลักดันให้มีการขยายหน่วยงานและมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อสนองอรรถประโยชน์ของข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาที่ดี ล้วนมีผลต่อความต้องการกำลังคนในระบบราชการ หากรัฐบาลต้องการลดขนาด (downsizing) พร้อมทั้งยกเครื่องระบบราชการจำเป็นต้องหาวิธีการจัดการกับธรรมชาติของข้าราชการและระบบราชการดังกล่าวนี้ หากไม่สามารถลดทอนหรือกำกับความต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลของข้าราชการ ความพยายามในการลดทอนกำลังคนภาครัฐย่อมยากที่จะเป็นไปได้

แต่ความต้องการกำลังคนภาครัฐในระดับเกินกว่าจำนวนอันเหมาะสมมิได้เป็นผลจากธรรมชาติของข้าราชการและระบบราชการเท่านั้น หากยังเป็นผลจากปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินชีวิตนโยบายอีกด้วย หากปรัชญาในการดำเนินนโยบายเน้นบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆก็ดี เน้นบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆก็ดี และเน้นบทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาดี ขนาดของภาครัฐย่อมขยายใหญ่ขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม หากปรัชญาในการดำเนินนโยบายเน้นการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ก็ดี เน้นการลดการควบคุมและการลดการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (deregulation) ก็ดี และเน้นการลดการแทรกแซงกลไกราคาก็ดี ภาครัฐย่อมมีขนาดเล็กลง และความต้องการกำลังคนภาครัฐย่อมลดลงด้วย

การบังคับใช้มาตรการในการลดกำลังคนภาครัฐจะไม่มีสัมฤทธิ์ผลใดๆ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องต่อกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีมติเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 เห็นชอบมาตรการการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. แต่แล้วเพียงไม่กี่เดือนต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดเดียวกันนี้มีมติอนุมัติตำแหน่งข้าราชการครู เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี การขยายการศึกษาภาคบังคับนอกจากทำให้รัฐบาลต้องขยายการจัดการศึกษาแล้ว ยังลดทอนบทบาทของภาคเอกชนอีกด้วย หากการศึกษาภาคบังคับขยายเป็น 12 ปี ตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก็จะไม่มีความเหลือให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษา ในทำนองเดียวกันความพยายามของนักเรียนตั้งที่จะให้มีมหาวิทยาลัยทุกจังหวัดย่อมลดทอนบทบาทของภาคเอกชนด้วย

ความพยายามในการลดทอนกำลังคนภาครัฐจะไม่ประสบผลสำเร็จ หากขาดความเข้าใจธรรมชาติของข้าราชการและระบบราชการ และหากไม่ปรับเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบาย