

บทบาทของข้าราชการระดับสูง และการเมืองในการขยายตัวของระบบราชการในประเทศไทย:
กรณีศึกษากระทรวงยุติธรรม*

The Role of High Public Officials and the Politics of Bureaucratic Expansion in Thailand:
The Case of Ministry of Justice

อรุณี สันธิติวณิช**

บทคัดย่อ

ผู้เขียนมองว่าผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากการปฏิรูประบบราชการมากที่สุดคือข้าราชการระดับสูง ซึ่งเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูประบบราชการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้ การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการตอบคำถามว่า ข้าราชการระดับสูงใช้วิธีการอะไรในการรักษาผลประโยชน์ของตน พร้อมทั้งอธิบายปัจจัยฐานอำนาจที่สนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงได้รับประโยชน์จากการขยายระบบราชการให้ใหญ่ขึ้นได้

การศึกษานี้ใช้การขยายโครงสร้างระดับกรมของกระทรวงยุติธรรมในช่วง พ.ศ. 2545 - 2553 เป็นกรณีศึกษา ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงชัยชนะของข้าราชการในการขยายตัวของระบบราชการไทย โดยวิธีการเก็บข้อมูลที่ใช้คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการวิจัยเอกสาร

ผลการศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบราชการนั้นทำให้เกิดตำแหน่งบริหารระดับสูงจำนวนมาก ซึ่งข้าราชการระดับสูงต้องการจะดำรงตำแหน่งหลังการปฏิรูปเสร็จสิ้น ตำแหน่งระดับสูงที่เกิดขึ้นใหม่นี้มาพร้อมกับผลประโยชน์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งถูกกำหนดไว้ก่อนหน้าการปฏิรูปแล้ว เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตนต้องการ ข้าราชการระดับสูงจึงใช้วิธีการที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม วิธีการที่สำคัญที่สุดคือการเข้าไปอยู่ในตำแหน่งที่รับผิดชอบการปรับปรุงโครงสร้างหรือการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการ ซึ่งข้าราชการระดับสูงผู้ที่ได้ชัยชนะตามที่ตนเองต้องการนั้นต้องมีต้นทุนส่วนบุคคล ทั้งประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง และสภาพแวดล้อมนโยบายจะต้องสนับสนุนด้วย

Abstract

The author argues that the major beneficiaries of administrative reform in Thailand are high public officials who get most from the reform. The high public officials are driven by self-interests when they carry out reform. This study shows how high public officials manipulate the reform process to meet their own interests, and explains the factors that enable them to gain from administrative reform policies such as “big government.”

* ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้รับการสนับสนุนทุนอุดหนุนการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมฉลองวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา และทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, E-mail address: pa_lamun@yahoo.com

The expansion of departments in the Ministry of Justice during 2001 – 2010, representing efforts to expand the bureaucracy is used to be a case study to illustrate the argument. In-depth interviews and documentary research were used to gather information.

The study found that bureaucratic expansion was carried out because of gains from new administrative positions that high public officials will get after reform. These new high positions come with lucrative rewards both formal and informal. High public officials employ different strategies to get what they want depending on the level of support from political bosses. However, the strategies can be used effectively when the high public officials assumed an official position in charge of bureaucratic reform. The key factors for success that enable high public officials to become winners are personal background and experience, and political and bureaucratic patronage and reform environmental support.

บทนำ

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

นักวิชาการที่ศึกษาการปฏิรูประบบราชการ เช่น Moe (1995) 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 แต่การเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนคือ การเพิ่มขึ้นของผลประโยชน์ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการของข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Bowornwathana 2006; 2010; Laothamatas and MacIntyre 1995) ในเรื่องนี้ Bowornwathana (2006; 2010) อธิบายว่า เป็นเพราะอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงนั้นอยู่ในมือของข้าราชการเอง

ผู้เขียนจึงพิจารณาการปฏิรูประบบราชการว่ามีลักษณะเป็นการเมืองที่มีข้าราชการระดับสูงเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการปฏิรูปสูงสุด การวิจัยครั้งนี้ต้องการตอบคำถามว่าข้าราชการระดับสูงมีฐานอำนาจใด และใช้วิธีอย่างไรในการทำให้ทิศทางการปฏิรูประบบราชการเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ตามนิยามการศึกษาการเมืองของ Lasswell (1958) ว่า ใครได้อะไร เพราะเหตุใด และอย่างไร โดยเลือกศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นตัวแทนของการเพิ่มขึ้นของอำนาจและผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงหลังปฏิรูปได้ชัดเจน เป็นกรณีศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้คำว่าข้าราชการระดับสูงหมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 - 11 ผู้ซึ่งสามารถเข้าถึงปัจจัยฐานอำนาจต่างๆ ที่สนับสนุนให้มีอิทธิพลต่อนโยบายปฏิรูประบบราชการได้มากกว่าข้าราชการระดับอื่น และเพื่อตอบคำถามการวิจัยผู้เขียนเลือกใช้วิธีวิจัยแบบกรณีศึกษา คือ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในกระทรวงยุติธรรม ในช่วง พ.ศ. 2544 - 2553 ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการขยายตัวของระบบราชการได้แม้จะมีสภาพแวดล้อมนโยบายที่แตกต่างกัน

ผู้วิจัยใช้การเก็บข้อมูล 2 วิธี คือ 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับการแนะนำต่อกันมา (Snowball) โดยใช้แนวคำถามการสัมภาษณ์ตามกรอบแนวคิด และการเล่าเรื่อง (Story-telling) รวม 62 คน โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นผ่านการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) และ 2) การสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารประกอบการประชุม เอกสารราชการ รายงานประจำปี หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

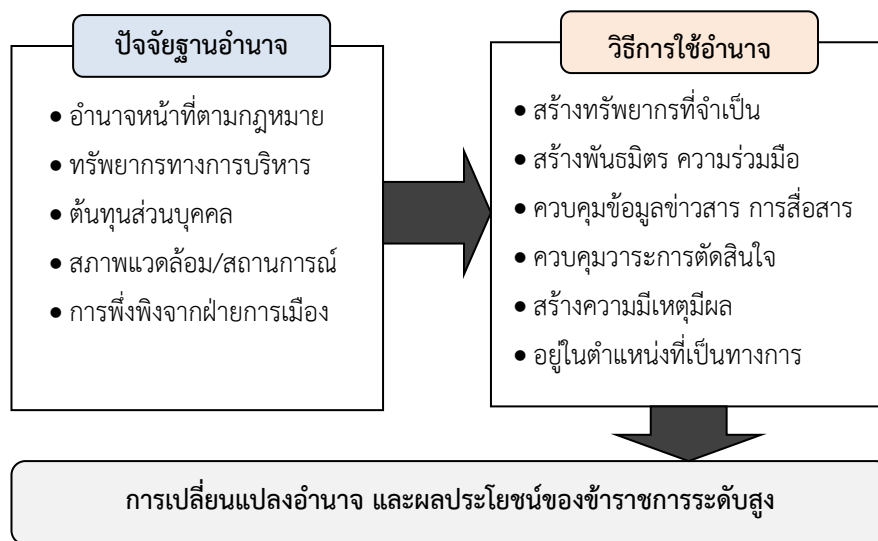
กรอบแนวคิด

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 ที่ขาดข้อมูลขาดเวลา

การครอบครองปัจจัยอำนาจข้างต้นทำให้ข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลต่อทิศทางและเนื้อหาของนโยบายการปฏิรูประบบราชการได้มากกว่าตัวแสดงอื่น



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

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

1. การสร้างทรัพยากรที่จำเป็นต่อตัวแสดงอื่นเพื่อให้ตัวแสดงอื่นในกระบวนการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องพึ่งพิงตน
2. การสร้างพันธมิตรหรือความร่วมมือ เพื่อลดการต่อต้านหรือเพิ่มแรงสนับสนุนจากตัวแสดงอื่นในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ
3. การควบคุมข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร เพื่อควบคุมการรับรู้ของตัวแสดงอื่น อันส่งผลต่อความร่วมมือหรือการต่อต้านของตัวแสดงอื่นต่อนโยบาย
4. การควบคุมวาระการตัดสินใจที่จะเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ เพื่อมิให้ตนเองเสียประโยชน์หรือเพื่อเพิ่มอิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่นที่ต้องพึ่งพิงการผลักดันเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ
5. การสร้างความมีเหตุมีผล เพื่อสร้างมุมมองที่ดีต่อนโยบาย หรือสร้างนัยยะเชิงสัญลักษณ์ อันส่งผลให้ข้อเสนอโยบายมีความน่าเชื่อถือและลดภาวะการใช้อิทธิพลต่อนโยบายด้วย และ
6. การอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ซึ่ง Pfeffer (1992), Politt and Bouckaert (2004) และ Bowornwathana (2010) ระบุว่าเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดที่จะมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ส่งผลให้ตัวแสดงมีอำนาจอันชอบธรรมที่จะควบคุมทรัพยากรสำคัญ และกิจกรรมต่างๆ อันนำไปสู่การพัฒนาอำนาจได้

กรณีศึกษา: กระทรวงยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้แยกศาลยุติธรรมออกไปจากกระทรวงยุติธรรม ส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมมีส่วนราชการระดับกรมในสังกัดเพียง 3 กรมเท่านั้น คือ สำนักปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดี ซึ่งก่อนการปฏิรูปโครงสร้างส่วนราชการ พ.ศ. 2544 กระทรวงยุติธรรมได้มีการศึกษา และรวบรวมข้อเสนอการปฏิรูปกระทรวงยุติธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศปฏิรูประบบราชการ กระทรวงยุติธรรมจึงใช้โอกาสดังกล่าวเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่ที่มีกรมในสังกัด 13 กรม ซึ่งเมื่อผ่านกระบวนการนิติบัญญัติจนประกาศใช้ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ส่งผลให้กระทรวงยุติธรรมมีหน่วยงานในสังกัด 10 กรม และมีหน่วยงานในกำกับ 1 กรม

โดยหนึ่งใน 10 กรมที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้นมีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation: DSI) เป็นกรมที่จัดตั้งใหม่ โดยตัดโอนภารกิจมาจากกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ส่วนของร่าง พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.... ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ และวิธีปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น ได้ระบุให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มพิเศษ ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งการระบุให้มีเงินเพิ่มพิเศษดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวประกาศใช้ได้ล่าช้ากว่าที่กำหนด จน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ต้องให้นโยบายแก่หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง (สมชาย วงศ์สวัสดิ์, สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2555) ซึ่งนอกจากเงินเพิ่มพิเศษแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษยังมีอำนาจพิเศษอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน สอบสวนมากกว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติด้วย เช่น การเข้าถึงข้อมูล และการบริหารจัดการงบลับ เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ขึ้นในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งข้อเสนอการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. นั้นมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2544 แล้ว โดยมีข้าราชการระดับสูงตำแหน่งที่ปรึกษาเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน กระทรวงยุติธรรม เป็นผู้ผลักดัน แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากปลัดกระทรวงยุติธรรม จึงไม่ได้เข้ากระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งกรมอื่นๆ ในการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ พ.ศ. 2545

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. นั้นได้มีการผลักดันผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น จนคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งในเวลานั้นเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร จึงทำให้ร่าง พ.ร.บ.จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. หยุดชะงักไป

เมื่อรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหารประกาศนโยบายจริยธรรมธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เป็นวาระแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม จึงถือโอกาสดังกล่าว นำร่าง พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ท. มาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แล้วส่งเรื่องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณา

โดยระหว่างสภานิติบัญญัติพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น มีสมาชิกสภานิติบัญญัติได้เสนอให้สำนักงาน ป.ป.ท. ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย หรือสำนักนายกรัฐมนตรีแทน เนื่องจากภารกิจสำนักงาน ป.ป.ท. นั้นใกล้เคียงกับภารกิจที่กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ. ดำเนินการอยู่ แต่ท้ายที่สุดคณะกรรมการการ

พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวก็ชี้แจงให้สำนักงาน ป.ป.ท. สังกัดกระทรวงยุติธรรมต่อไป (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย, สำนักกรรมการ 3, 2550)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 มีเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยมีรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน และแต่งตั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นกรรมการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ ศอฉ. ส่งผลให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทในการรักษาความมั่นคงภายในเพิ่มมากขึ้น อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้เสนอเรื่องขออนุมัติโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษใหม่ จาก 10 สำนัก เป็น 1 กอง 16 สำนัก และกรอบอัตรากำลังข้าราชการเพิ่ม 300 อัตรา ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษขอโดยถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน จึงต้องดำเนินการภายใต้ข้อยกเว้นของมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานชั่วคราว (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2553 และ 7 กันยายน พ.ศ. 2553)

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอนุมัติกรอบอัตรากำลังข้าราชการ 300 อัตราได้ทันทีในขณะที่โครงสร้างใหม่ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษขออนุมัติ คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้เลขาธิการ ก.พ.ร. รับไปดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

อย่างไรก็ตาม กระบวนการขอโครงสร้างและอัตรากำลังดังกล่าวถือว่าไม่สอดคล้องกับระเบียบที่สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. กำหนด ซึ่งตามระเบียบนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องส่งเรื่องขอโครงสร้างมายังสำนักงาน ก.พ.ร. และส่งเรื่องขออัตรากำลังให้สำนักงาน ก.พ. เพื่อให้คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและกำลังพลภาครัฐ (คปร.) พิจารณาจัดสรรอัตรา แล้วสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงไม่นำเรื่องขยายโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษเข้าสู่การประชุม ก.พ.ร. ในทันทีตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการเป็นเรื่องเร่งด่วน

จนกระทั่งรองนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคง และผู้อำนวยการ ศอฉ. ที่มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นฝ่ายเลขานุการนั้น ได้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งประธาน ก.พ.ร. แทนรองนายกรัฐมนตรีด้านการบริหาร และประธาน ก.พ.ร. ที่ป่วยในขณะนั้น ได้หยิกยกโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษมาพิจารณาเป็นการเร่งด่วน และนำผลที่ ก.พ.ร. เห็นชอบส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาตามกระบวนการต่อไป จนประกาศกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2554 ในที่สุด

ผลการวิจัย

ในการตอบคำถามการวิจัยว่าข้าราชการระดับสูงผู้ได้ประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการมีปัจจัยฐานอำนาจใด และใช้วิธีการอย่างไรในการมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการนั้น สามารถแบ่งผลการวิจัยได้เป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ปัจจัยฐานอำนาจที่สนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการได้ และส่วนที่ 2 วิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอำนาจและอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 ปัจจัยฐานอำนาจที่สนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยฐานอำนาจที่สำคัญที่สุดของข้าราชการระดับสูง คือ

ต้นทุนส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึงความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกระทรวงยุติธรรม เครือข่ายสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำหรือนักการเมืองที่มีอำนาจในขณะนั้น หรือประวัติการศึกษาที่โดดเด่นกว่าตัวแสดงอื่น และปัจจัยฐานอำนาจที่มีความสำคัญรองลงมาคือสภาพแวดล้อมนโยบาย ซึ่งหมายถึง สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่สนับสนุนให้ข้อเสนอในการขยายโครงสร้างหรือจัดตั้งส่วนราชการใหม่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีความน่าเชื่อถือ และสมเหตุสมผล ในขณะที่ทรัพยากรทางการบริหาร และอำนาจตามกฎหมายนั้นเป็นปัจจัยฐานอำนาจที่มีความสำคัญค่อนข้างน้อยในการศึกษาครั้งนี้

จากผลการศึกษาดังกล่าว สามารถโต้แย้งนักวิชาการด้านการเมืองในการปฏิรูประบบราชการ (Pfeffer 1992; Peter 2001; Pollitt and Bouckaert 2004; Bowornwathana 2006; Allison and Zelikow 1999) ที่ระบุตรงกันว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นปัจจัยฐานอำนาจที่สำคัญที่สุด ซึ่งการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมครั้งนี้พบว่า ต้นทุนส่วนบุคคลเป็นปัจจัยฐานอำนาจที่สำคัญที่สุดของข้าราชการระดับสูงในบริบทของสังคมไทย

ส่วนที่ 2 วิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอำนาจและอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรม ผลการศึกษาพบว่าวิธีการที่ข้าราชการระดับสูงใช้เพื่อมีอิทธิพลเหนือการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมมากที่สุด คือ การเข้าไปอยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการ เช่น การเป็นคณะทำงานจัดระเบียบส่วนราชการ การได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งการเข้าไปอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวทำให้ข้าราชการระดับสูงสามารถผลักดันข้อเสนอโครงสร้างที่ตนเองต้องการได้

ขณะที่การสร้างควมมีเหตุผลและการยอมรับเพื่อให้ตัวแสดงอื่นๆ เห็นว่าข้อเสนอมีเหตุผล และการสร้างพันธมิตรและความร่วมมือกับตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เป็นวิธีการที่พบมากเป็นอันดับที่สอง และสามารถลำดับ ที่ข้าราชการระดับสูงใช้ในการมีอิทธิพลเหนือการปรับปรุงโครงสร้างของกรณีศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จึงพบว่า ข้าราชการระดับสูงในหน่วยปฏิบัติการมิใช่ผู้แพ้ ที่ถูกควบคุมจากข้าราชการหน่วยงานกลางซึ่งเป็นผู้ชนะจากการเป็นเจ้าของการปฏิรูประบบราชการตามที่ Bowornwathana (2010) ระบุเสมอไป เนื่องจากข้าราชการระดับสูงหน่วยปฏิบัติการสามารถใช้วิธีการอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านของตน (Poocharoen, 2012) โน้มน้าวหรือสร้างเงื่อนไขให้ฝ่ายการเมืองสนับสนุนข้อเสนอของตนในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อมีอำนาจในนโยบายเหนือข้าราชการระดับสูงหน่วยงานกลางได้

ทั้งนี้ ในสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้ข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการมากที่สุดคือ ช่วงการปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ซึ่งข้าราชการระดับสูงและอดีตข้าราชการระดับสูงได้ถูกแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในสถานิติบัญญัติด้วยตัวเอง ดังนั้น ข้าราชการระดับสูงจึงสามารถเข้าไปผลักดันข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนิติบัญญัติได้ในนามของรัฐบาล หรือสมาชิกสถานิติบัญญัติได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ข้าราชการระดับสูงสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในขั้นของกระบวนการนิติบัญญัติได้ ในรูปแบบกรรมการ หรือเลขานุการคณะกรรมการ โดยต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งด้วย

นอกจากนี้ ส่วนใหญ่การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในชั้น พ.ร.บ. ข้าราชการระดับสูงสามารถมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายได้ผ่านการให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี ตามที่ Riggs

(2009) ระบุไว้ และยังสามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจ และข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ เป็นอีกปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นปัจจัยฐานอำนาจ และวิธีการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงต่อการผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้เป็นประโยชน์กับตนเอง โดยข้าราชการระดับสูงเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เราจึงไม่สามารถแยกบทบาทของข้าราชการระดับสูงออกจากบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองได้ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการปรับปรุงโครงสร้างเพียงการ “ทำให้เป็นกฎหมาย” เท่านั้น

การศึกษาครั้งนี้ มองว่า ตัวแสดงที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการล้วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) โดยการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะข้าราชการระดับสูง ในฐานะตัวแสดงทางการเมืองที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง และใช้อำนาจ และอิทธิพลทั้งกระบวนการนโยบายเพื่อรักษาและพัฒนาอำนาจ และผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งผลในการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีเพียงข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในตำแหน่งที่สามารถเข้าไปอยู่ “วงใน” ในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ และมีต้นทุนส่วนบุคคลเท่านั้นจึงจะสามารถได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวได้ ทำให้เกิดคำถามว่า ข้าราชการระดับสูงสามารถใช้วิธีการอื่นเพื่อปกป้อง รักษา และพัฒนาอำนาจ และผลประโยชน์ของตนนอกจากการแสดงบทบาททางการเมืองหรือไม่

อย่างไรก็ตาม นักการเมืองในฐานะตัวแสดงสำคัญอีกกลุ่มก็ได้ผลประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการนี้ด้วย ทำให้เกิดคำถามสำคัญคือ ประชาชนทั่วไปได้ประโยชน์อะไรจากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการที่พวกเขาไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้? หากทุกตัวแสดงเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวแล้ว หากประชาชนกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าไปเรียกร้องประโยชน์ตนเองในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการได้ จะทำให้ผลประโยชน์จากการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการกระจายไปยังกลุ่มอื่นๆ ในสังคมที่เข้าไปอยู่ในกระบวนการนโยบายด้วยหรือไม่?

แม้การศึกษาครั้งนี้ ไม่สามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ แต่ค้นพบว่า หากข้าราชการระดับสูงยังสามารถเป็นตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลในกระบวนการปฏิรูประบบราชการได้ ย่อมสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Governance) จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะไม่มีข้าราชการคนใดต้องการทำลายโอกาสในการเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเอง และทำลายโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากการทำให้ส่วนราชการเล็กลง หรือมีอำนาจน้อยลง

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งต่อไป ผู้วิจัยเสนอให้มีการศึกษาการขยายตัวของส่วนราชการอื่นในระบบราชการไทย และให้มีการนำปัจจัยด้านธรรมาภิบาลมาเป็นตัวแปรในการศึกษาเพิ่ม เพื่อตอบคำถามว่า หากประชาชนสามารถเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการปฏิรูประบบราชการได้แล้ว ทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการจะเป็นเช่นไร

เอกสารอ้างอิง**ภาษาไทย**

สมชาย วงศ์สวัสดิ์, อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม. (24 มกราคม 2555). สัมภาษณ์.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ), สำนักกฎหมาย, สำนักกรรมการธิการ 3. (2550). เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ
มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พ.ศ..... กรุงเทพฯ: สำนักงาน
พิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (เอกสารบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ครั้งที่ 51/2550 วันที่ 19 กันยายน 2550)

ภาษาต่างประเทศ

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.

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.

- 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.