

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีแนวคิดปฏิรูประบบราชการตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเปลี่ยนแปลงเริ่มมีความจริงจัง ในปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นกับประเทศไทย วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณในภาพรวมของประเทศซึ่งมีรายได้ลดลงแต่รายจ่ายเท่าเดิมหรือสูงขึ้นประกอบกับโครงสร้างของ ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ และมีกำลังคนมาก ทำให้งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศต้องถูกใช้ไปในส่วน of เงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการ

จาก งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรกระทรวงกลาโหมได้เสนอสำนักงบทองทัพอากาศ ในปี 2551 ได้รับการจัดสรร 21,452 ล้านบาท ซึ่งผบ.ทอ. ชี้แจงว่า ไม่ได้รับการจัดสรรมากผิดปกติ แต่อย่างไร เพราะได้ในส่วนใกล้เคียงกับงบประมาณปี 2549 (จำนวน 20,702 ล้านบาท) หลังจากนั้นงบประมาณถูก ปรับลดมาอย่างต่อเนื่อง การตั้งงบเพื่อซื้อเครื่องบินขับไล่ จึงเป็นการ รักษาสภาพความพร้อมรบเท่านั้น ซึ่งเครื่องบินขับไล่ที่ ทอ. ในเบื้องต้นกำลังพิจารณาความ เหมาะสมระหว่างรุ่น SU-30 ของรัสเซีย F 16 ของสหรัฐอเมริกา และ GRIPEN ของสวีเดน (รศ.ดร. ปณิธาน วัฒนายากร,ออนไลน์, 2551)

รศ.ดร.ปณิธาน วัฒนายากร อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้มุมมองเกี่ยวกับการจัดทำงบทองทัพอากาศ จากตัวแปร 3 ประการ ยังพอรับได้ คือ หนึ่ง เทียบ งบประมาณฯ พ.ศ. 2551 ที่ได้รับกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ (จีดีพี) ที่เพิ่มขึ้น 1.4 % -1.5 % ของ จีดีพี ยังถือว่าค่อนข้างต่ำ สอง เทียบกับงบประมาณกลาง ในอดีตงบ กองทัพได้รับ 20 % แต่ปัจจุบันตกมาอยู่ที่ 6-7 % ไม่ทำให้มีปัญหาหนัก และสาม ภารกิจของ กองทัพในขณะนี้ มีปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องมีงบประมาณ สนับสนุน

อย่างไรก็ตามการเพิ่มของงบ งบประมาณรายจ่าย กองทัพ เมื่อเทียบกับปี 2550 กับ งบประมาณ ปี 2551 เพิ่มขึ้น 24.30 % ถือว่ากำลังกลับมาสู่ภาวะปกติของการจัดสรรงบประมาณ ก่อนเกิดวิกฤติ ซึ่งการกลับมาสู่ภาวะปกติของงบกองทัพ ต้องดูว่าส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้าน

เงินเดือน สวัสดิการ ค่าตอบแทน เมื่อจบประมาณกลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว จะต้องปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงกลาโหมใหม่ให้ได้ เพื่อลดค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อน และเงินเดือนที่เพิ่มสูงขึ้น (รศ.ดร.ปณิธาน วัฒนายากร ,ออนไลน์ , 2551) การใช้งบประมาณ ของกองทัพอากาศ ส่วนหนึ่งเป็นการจัดซื้อเครื่องบินรบทดแทนเครื่องบินรบ F 5 ที่ใช้มานานเกิน 30 ปี สำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินให้กับกองทัพอากาศปี 2552 ในการซื้อเครื่องบินขับไล่ กริฟเพน จำนวน 7,065 ล้านบาท ปี 2553 จำนวน 5,595 ล้านบาท ปี 2,554 จำนวน 2960 ล้านบาท (รศ.ดร.ปณิธาน วัฒนายากร,ออนไลน์, 2550)

จากปัญหาค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน สวัสดิการ ค่าตอบแทนที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้กองทัพอากาศต้องเร่งปรับตัวให้เร็วขึ้นซึ่งหากจะพัฒนากองทัพให้เป็นกองทัพที่กะทัดรัด ทันสมัย และมีประสิทธิภาพเรื่องการทบทวน โครงสร้างกำลังกองทัพ รวมถึงอาวุธยุทโธปกรณ์ให้มีเทคโนโลยีมากขึ้น จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขณะเดียวกันการพัฒนาบุคลากรของกองทัพให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

การปฏิรูประบบราชการปัจจุบัน (reform) ซึ่งได้แก่การปฏิรูปโครงสร้าง (structure) และกระบวนการทำงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผลมาจากมีการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งเป็นเหตุผลหลักของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ปัจจุบัน ในส่วนของระบบราชการ ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ การจะปฏิรูปทัศนคติ จากการเป็นเจ้านายคน มาเป็นผู้รับใช้สังคมมีจิตสำนึก ในการให้บริการ ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองเป็นอย่างมาก

กองทัพในยุคศตวรรษที่ 21 มีความจำเป็นโดยตรงที่จะต้องสร้าง "คุณภาพใหม่" ของบุคลากรในกองทัพ กระบวนการสร้างคน โดยผ่านการศึกษาในระดับต่าง ๆ ของกองทัพจะต้องมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะถ้ากองทัพไม่สามารถสร้างคุณภาพของคนให้ทัดเทียมได้เท่ากับการพัฒนาเทคโนโลยีแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรกับการที่กองทัพไม่สามารถใช้ประโยชน์ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ได้อย่างเต็มที่ผู้บริหารกองทัพควรจะต้องให้ความสำคัญแก่การจัดการศึกษาของกองทัพมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายที่ขาดการปฏิบัติ ความจริงแล้วการสร้างคนด้วยการศึกษา นั้นเป็นปัญหาโดยตรงของสังคมไทยบนเส้นทางสู่ศตวรรษใหม่เพราะหากเราไม่สามารถทำได้แล้ว เราอาจจะกลายเป็นสังคมที่ล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านได้ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่าเราไม่อาจสร้างคนเพียงโดยผ่านการเรียนจากธรรมชาติ เหมือนเช่นสังคมเกษตร แบบในอดีตได้อีกแล้ว (สุรชาติ บำรุงสุข, 2541, 75) กองทัพอากาศได้มีนโยบายปรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการ และกระบวนการบริหารงาน ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การปฏิรูประบบราชการในภาพรวม และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศของกลาโหม รวม 4 ประการ คือ 1.มีการบริหารจัดการที่ดี ลดความซ้ำซ้อน ยุบรวมภารกิจที่ซ้ำซ้อน ยุบเลิกหน่วยงานที่หมดความจำเป็น 2. มีขนาดที่เหมาะสม โครงสร้างของหน่วยได้มาตรฐานและเป็นระบบ 3. มีหลักธรรมาภิบาล การบริหาร

ราชการของส่วนราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ 4.มีความสามารถที่ดี มีขีดความสามารถสูงขึ้นในการปฏิบัติการเตรียมกำลัง และการใช้กำลัง

จากกรอบนโยบายและเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น จึงปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการ แบบแนวราบ นำหลักการจัดหน่วยทางทหารและรูปแบบโครงสร้างการจัดที่นิยมใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ทางการบริหารงานเป็น 3 ระดับ คือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายอำนวยการ หน่วยปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เพิ่มยอดอัตรากำลังพล งบประมาณและมีผลกระทบต่อกำลังพลน้อยที่สุด การปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการกองทัพอากาศจะสอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานภาครัฐ ดังนี้ 1.มีเอกภาพการบังคับบัญชา คือ รับนโยบายการปฏิบัติงานจากแหล่งเดียว หรือจากผู้บังคับบัญชาคนเดียว 2. สายการบังคับบัญชาสั้นลง ลดขั้นตอนลดความล่าช้าในการทำงาน การปฏิบัติมีความชัดเจน 3. ลดการซ้ำซ้อนของการจัดหน่วยงาน มีเจ้าภาพชัดเจนในการปฏิบัติ 4.เกิดความประหยัดในการใช้ทรัพยากรในการบริหารกองทัพอากาศแม้ไม่ใช้หน่วยงานบริการประชาชน โดยตรง แต่สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง รวมถึงภัยคุกคามที่กองทัพอากาศต้องเตรียม และใช้กำลังทางอากาศอย่างเหมาะสม จึงปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการใช้กำลังตามหลักนิยมการใช้กำลังทางอากาศ คือ “รวมการควบคุมและแยกการปฏิบัติ”

การจัดโครงสร้างกำลังพลของกองทัพอากาศ การปรับปรุงอัตรากำลังพล พิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังพลให้สอดคล้องกับโครงสร้างกำลังรบ และโครงสร้างการจัดส่วนราชการ ตามภารกิจและระบบการบริหารจัดการกำลังพลแนวใหม่ที่มีความสำคัญและจำเป็น โดยแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจหลัก ภารกิจรอง ภารกิจสนับสนุน เพื่อให้มีอัตรากำลังพลประเภทต่างๆที่เหมาะสม และมีการบริหารจัดการที่ทันสมัย สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบราชการโดยยึดถือเป้าหมาย และมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก

จากในอดีตจนถึงปัจจุบันกองทัพอากาศได้ปรับโครงสร้างการจัดและอัตรากองทัพอากาศหลายครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ รวมทั้งภัยคุกคามตลอดจนการปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีและการพัฒนาการกำลังทางอากาศ จากการปรับโครงสร้างการจัดและอัตรากองทัพอากาศ พ.ศ. 2539 กรมยุทธการทหารอากาศในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดและอัตรากองทัพอากาศโดยมีภารกิจการจัดและอัตรากำลังพล ได้กำหนดแนวคิดเดิมเกี่ยวกับการลดกำลังพลตามโครงสร้างการจัดและอัตรากองทัพอากาศ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดสัดส่วนจากจำนวนอากาศยานที่ครอบครองอยู่ในพ.ศ. 2541 จำนวน 268 เครื่อง กับจำนวนกำลังพลทั้งสิ้นในขณะนั้น 54,792 คน คิดเป็นสัดส่วน 1 : 172 เนื่องจากสัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างสูง กรมยุทธการทหารอากาศพิจารณาปรับลดสัดส่วนที่เหมาะสม

ระหว่างอากาศยานต่อจำนวนกำลังพลภายใน พ.ศ. 2550 เป็น 1 : 150 โดยพิจารณาจากอากาศยานจำนวน 300 เครื่อง ฉะนั้นกำลังพลต้องลดลงในจำนวนที่เหมาะสมคือไม่เกิน 45,000 คน

การปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนราชการกองทัพอากาศใหม่ ยังต้องดำเนินการในรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านอื่นมาประกอบกับโครงสร้างการจัดส่วนราชการ เพื่อให้การปฏิบัติเกิดความสมบูรณ์ และผลจากการปรับปรุงครั้งนี้จะทำให้กองทัพอากาศมีโครงสร้างที่เหมาะสม เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ ด้วยการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติภารกิจ โดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน สามารถตอบสนองภารกิจได้ทั้งยามปกติ และยามสงคราม และภารกิจที่ได้รับมอบจากรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยได้มีความสนใจในการปฏิรูประบบราชการ ศึกษาเฉพาะกรณี การปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศว่าจะมีผลกระทบอย่างไรต่อการปฏิบัติงานของกำลังพลภายหลังปฏิรูประบบราชการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงองค์กร การปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพอากาศอันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของทหารอากาศ ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ
- 3) เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานของกองทัพอากาศ เพื่อบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการและบังเกิดผลต่อประเทศชาติ

ความสำคัญของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเสนอแนะต่อกองทัพอากาศในการนำความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ไปปรับใช้กับภารกิจลดกำลังพลของกองทัพอากาศ

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

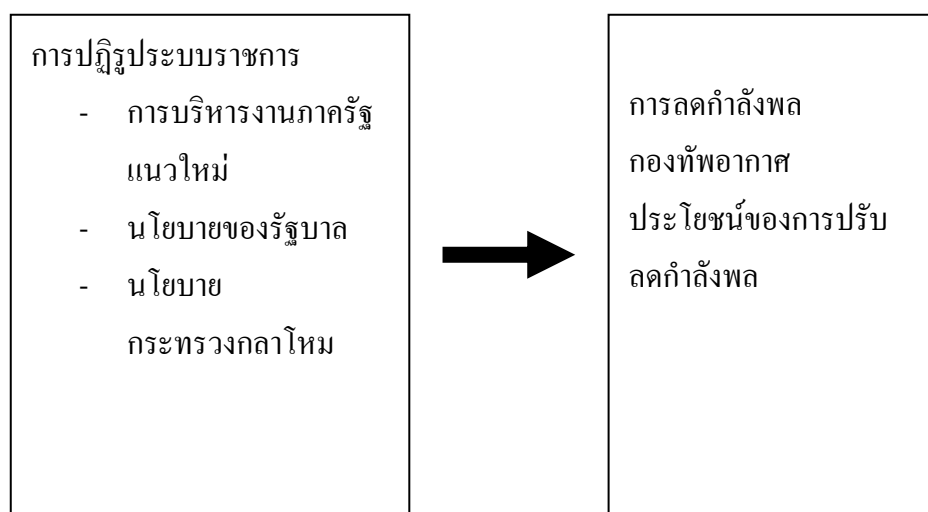
ศึกษาการปฏิรูประบบราชการของกองทัพอากาศในการลดกำลังพล การปรับปรุงโครงสร้างการบังคับบัญชาและศึกษาผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของทหารอากาศ ภายหลังจากปฏิรูประบบราชการ

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ข้าราชการกองทัพอากาศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศในการปฏิรูประบบราชการจำนวน 5 คน

ภาพที่ 1 : กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรต้น ตัวแปรตาม



วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาดำเนินการตามขั้นตอนวิจัยซึ่งคุณภาพ(Qualitative Research) ดังนี้

1. ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง แผน งานกองทัพอากาศ เอกสารงานวิจัย

งานเขียนทางวิชาการ วิทยานิพนธ์เรื่องที่สามารถเทียบเคียงได้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยจากแหล่งข้อมูล ดังต่อไปนี้

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Research) การศึกษาที่ใช้ข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก โดยมีวิธีดำเนินการดังนี้

2.1 การสังเกต (Observation) ประกอบด้วย

2.1.1 การสังเกตขณะสัมภาษณ์นายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการ

ปฏิรูประบบราชการในการปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศ

2.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview)

2.2.1 การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) ที่ผู้ศึกษาสร้าง

ขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อใช้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปรับลดกำลังพลของ

กองทัพอากาศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงการปรับปรุงโครงสร้างของกองทัพอากาศตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

2) ทราบถึงปัญหา แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับลดกำลังพลของกองทัพอากาศต่อไป

นิยามศัพท์

บุคคลากร หมายถึง ข้าราชการหรือกำลังพลที่สังกัดกองทัพอากาศ

นายทหารชั้นประทวน หมายถึง ข้าราชการทหารหรือกำลังพลที่มีชั้นยศ จ่าอากาศตรีถึงพันจ่าอากาศเอก(พิเศษ)

นายทหารชั้นสัญญาบัตร หมายถึง ข้าราชการทหารหรือกำลังพลที่มีชั้นยศ จาเรืออากาศตรีขึ้นไปจนถึงพลอากาศเอก

นโยบายกระทรวงกลาโหม หมายถึง นโยบายเกี่ยวกับการปรับลดอัตรากำลังพลของกองทัพบก กองทัพอากาศและ กองทัพเรือ