บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระบบการเมืองการปกครองของไทยในปัจจุบัน อำนาจทางการบริหารอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ตามที่มาของอำนาจ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและประเภทของการเป็นข้าราชการ คือส่วนของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองและส่วนของฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการประจำ ทั้งนี้ โดยฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการเมืองจะได้รับอำนาจโดยผ่านการเลือกตั้งหรือเลือกสรรจากประชาชนโดยตรงหรือโดยอ้อม และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และการแก้ไขปัญหาในทางการเมืองและการบริหาร ในฐานะที่เป็นข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2522 ในขณะที่ฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการประจำจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามแนวนโยบายของรัฐบาล

ปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือความพยายามของข้าราชการการเมืองในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญอาจเห็นได้จากกรณีการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย หรือแม้แต่การสั่งดำเนินการทางวินัยในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนการพยายามแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ นับแต่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งได้แยกอำนาจการบริหารงานบุคคล

ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้ข้าราชการการเมืองหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เพียงในระดับของปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งในระดับ 11 เท่านั้น

กรณีที่เกิดความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เมื่อข้าราชการการเมืองแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ หรือเมื่อข้าราชการการเมืองพยายามแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ ข้าราชการแต่ละฝ่ายต่างอ้างหลักการ เหตุผล ความชอบธรรมตามกฎหมาย และปัญหาหรือข้อเท็จจริง เพื่อสนับสนุนและสร้างความชอบธรรม เรียกร้องการสนับสนุนและความเห็นอกเห็นใจ หรือโจมตีฝ่ายตรงข้าม ก่อนที่เหตุการณ์จะค่อย ๆ เงียบลงหรือถูกปล่อยให้จบสิ้นหายไป โดยไม่เคยมีข้อยุติ การวินิจฉัยตัดสิน หรือการติดตาม เพื่อค้นหาและสรุปผลที่ชัดเจน ถูกต้อง และเหมาะสม บนพื้นฐานของเหตุผลและความชอบธรรมอย่างแท้จริง โดยมิได้มีการกล่าวถึงถึงผลเสียหรือผลกระทบที่มีต่อราชการ นโยบายการบริหารประเทศ ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารด้วยกัน รวมทั้งความรู้สึกนึกคิด ความเห็น และภาพพจน์ของฝ่ายบริหาร ในสายตาของประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองบริหารประเทศ ตามหลักการของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองประเทศด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช องค์พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งราชอำนาจอันสูงสุดแต่พระองค์เดียว ข้าราชการจะเป็นผู้รับสนองพระราชประสงค์ พระราโชบาย พระบรมราชโองการ หรือรับสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ไปปกครองดูแลอาณาประชาราษฎร์ต่างพระเนตรพระกรรณ หรือแม้แต่ไปพิจารณาตัดสินและลงโทษไพร่ฟ้าประชาชนที่เกิดข้อพิพาททั่วพระราชอาณาจักร ข้าราชการในขณะนั้น จึงเป็นผู้ที่มีอำนาจทั้งในการปกครองและการบริหารในขณะเดียวกัน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2518 ซึ่งยังไม่มีการแยกระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำ หรือข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำอย่างเด่นชัด ประกอบกับผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือ "คณะราษฎร" รวมทั้งฝ่ายการเมืองในยุคต่อมาทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็ยังคงประกอบด้วยข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำส่วนใหญ่ ในขณะที่มีประชาชนหรือผู้มีภูมิหลังที่มิใช่ข้าราชการค่อนข้างน้อยมาก ดังที่ พงศ์เพ็ญ ศกุนตภัย เรียกระบอบการเมืองการปกครองลักษณะดังกล่าวว่า "ระบอบอมาตยาธิปไตย" ปรากฏการณ์หรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจึงมีน้อยมากหรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีเลย ยกเว้นกรณีการขัดแย้งกันเองในระหว่างข้าราชการประจำระดับสูงด้วยกันเอง ทั้งที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ/หรือมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องให้มีการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย จนเหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่ง คือ การแยกข้าราชการประจำและข้าราชการเมืองออกจากกัน และมีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการเมือง พ.ศ. 2522 ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับข้าราชการการเมืองเป็นการเฉพาะ

ในช่วงเวลานับจากปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏการณ์เกี่ยวกับความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ความพยายามของข้าราชการการเมืองในการแทรกแซงอำนาจการสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกรณีตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง และความพยายามในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการสั่ง

บรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำได้มากยิ่งขึ้น ได้ปรากฏเป็นข่าวมากขึ้นและชัดเจนยิ่งขึ้นเสมอมา ทั้งนี้ หมายรวมถึงกรณีที่ฝ่ายข้าราชการประจำพยายามแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องหรือป้องกันการแทรกแซงของฝ่ายราชการการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2520 ,ประกาศ ร.ส.ช. ที่ 35 พ.ศ. 2534 เพราะการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

<u>สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำ</u>

ปรากฏการณ์ดังกล่าว นอกจากมีสาเหตุจากการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองกับฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการประจำตามกฎหมายอย่างชัดเจน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สาเหตุสำคัญของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองประเภท และความพยายามของข้าราชการการเมืองในการแทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคลหรือการสั่งบรรจุแต่งตั้งของข้าราชการพลเรือน คือ

<u>ประการแรก</u> ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท

ภูมิหลังของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองในช่วง พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างไปจากภูมิหลังของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึงก่อน ปี พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะในประเด็นภูมิหลังเกี่ยวกับอาชีพ กล่าวคือ ข้าราชการการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบันเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีภูมิหลังเกี่ยวกับอาชีพที่ไม่ใช่ข้าราชการหรืออดีตข้าราชการเพิ่มขึ้นจากข้าราชการการเมืองในยุคก่อนหน้านี้ในปริมาณที่มากอย่างเห็นได้ชัด

โดยเหตุที่มีการแบ่งแยกข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำตามกฎหมายอย่างชัดเจน และภูมิหลังเกี่ยวกับอาชีพที่แตกต่างดังกล่าวแล้ว การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังเป็นประเด็นภูมิหลังเกี่ยวกับพรรคการ

เมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สังกัดของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนอีกด้วย เนื่องจากข้าราชการประจำถูกมองว่าเป็น "พรรค" หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่มีความสำคัญเพราะมีอิทธิพลค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมไทยด้วยกัน นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการพลเรือนว่า "ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการพลเรือนว่า "ไม่เป็นกรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง" อันเป็นการแบ่งแยกภูมิหลังเกี่ยวกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่สังกัดของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำออกจากกันอย่างเด็ดขาด ยกเว้นกรณีความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ที่ไม่เปิดเผย และ/หรือความสัมพันธ์เพื่อจุดมุ่งหมายอันมิชอบและเป็นความลับ

สำหรับภูมิหลังด้านการศึกษา นั้น โดยเหตุที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการทั้งสองประเภทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการการเมืองเป็นผู้มีพื้นฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาและเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีทางทางการเมืองในรูปแบบลักษณะต่าง ๆ ค่อนข้างหลากหลาย ในขณะที่ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการประจำในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง เกือบทั้งหมดจะมีพื้นฐานความรู้ในระดับปริญญาขึ้นไป บรรจุเข้าเป็นข้าราชการประจำโดยผ่านวิธีการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการคัดเลือกอย่างเป็นระบบเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ๆ ตามลำดับ ทำให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญงานหรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบที่สูงกว่าหรือมากกว่าเมื่อเทียบกับข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ระบอบการเมืองการปกครองของไทยยังขาดเสถียรภาพ ขาดความต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองค่อนข้างถี่มาก

สำหรับภูมิหลังเกี่ยวกับภูมิลำเนาของตัวข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะบุคคลค่อนข้างมากก็ยังเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำด้วยเช่นกัน โดยฉพาะในระหว่างตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือเลขานุการรัฐมนตรี กับปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี หรือกับปลัดกระทรวงและอธิบดี/รองอธิบดี นอกจากนี้ ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมที่ค่อย ๆ เด่นชัดขึ้นในส่วนของฝ่ายการเมืองหรือพรรคการเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบันทำให้ภูมิหลังเกี่ยวกับภูมิลำเนาของตัวข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายเพิ่มมากยิ่งขึ้นด้วย

ประการที่สอง การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการ

นอกจากความแตกต่างเกี่ยวกับเป้าหมายและวิธีการบริหารของบุคคลตามปกติแล้ว ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ตามโครงสร้างการจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต่างฝ่ายต่างก็มีเป้าหมายในการทำงานมีแรงจูงใจหรือแรงกดดัน มีแนวทางในการทำงานและวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน

หากข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจถึงพื้นฐานเกี่ยวกับภูมิหลังของแต่ละฝ่ายร่วมกัน เข้าใจถึงเป้าหมายและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละฝ่ายร่วมกัน โดยสร้างกรอบและทิศทางในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องและสามารถประสานเข้าด้วยกันเป็นทิศทางเดียวกัน สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่มีอยู่ร่วมกัน ในขณะที่สามารถบรรลุเป้าหมายของแต่ละฝ่ายได้ด้วย ตามระบบและวิธีการปรึกษาหารือร่วมกัน การพิจารณาวางแผน ประสานงาน และแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือจุดอ่อนของงานร่วมกันอย่างเหมาะสม

แต่หากข้าราชการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ต่างไม่รับรู้หรือยอมรับรู้ถึงเป้าหมายและวิธีการบริหารราชการร่วมกัน ยืนหยัดและยืนยันในเป้าหมายและวิธีการบริหารของข้าราชการแต่ละฝ่ายหรือของตัวข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำคนใดคนหนึ่งในลักษณะปัจเจกบุคคลก็ย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดี หรือความขัดแย้งกันในระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำ ส่วนจะมีความรุนแรงมากหรือน้อย อาจขึ้นกับประเด็นเรื่องที่ขัดแย้งกัน ภูมิหลังและผลงานของตัวข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่ขัดแย้งกันอยู่ในลักษณะปัจเจกบุคคลรวมทั้งปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความรู้สึกของข้าราชการแต่ละฝ่ายในลักษณะขององค์รวม สื่อมวลชนและประชาชน เป็นต้น

<u>ประการที่สาม</u> การยอมรับและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ตามพื้นฐานเกี่ยวกับภูมิหลังของข้าราชการ วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ย่อมมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การไม่ยอมรับและ/หรือไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอยู่แล้ว

ในสภาพการเมืองการปกครองของไทย นับแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ระบอบการเมืองการปกครองยังไม่มีเสถียรภาพมากนัก มีพรรคการเมืองหลายพรรค และรัฐบาลมีเวลาในการบริหารประเทศค่อนข้างสั้น ประกอบกับปัญหาความยอมรับและความเชื่อถือของสังคมที่มีต่อพรรคการเมืองและนักการเมือง และปัญหาการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งยังไม่มีข้อวินิจฉัยหรือข้อยุติที่แน่นอน ชัดเจน ในขณะที่ฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการประจำ ถูกมองว่าพยายามรักษาอำนาจหรืออิทธิพล กีดกันการเข้ามามีส่วนในการบริหารราชการของฝ่ายการเมือง ล้าสมัย ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สนองตอบต่อการเรียกร้องของประชาชนหรือต่อฝ่ายการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเข้ามามีอำนาจปกครองบริหารประเทศ ข้าราชการทั้งสองฝ่ายยิ่งมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมรับซึ่ง

กันและกัน และไม่วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งในประเด็นของอำนาจ ผลประโยชน์ ความชอบธรรม และการรับใช้ประชาชน รวมทั้งการเป็นองค์กรนำการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

มีข้อน่าสังเกตว่า สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือความพยายามของข้าราชการการเมืองในการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ ซึ่งถือเป็นตัวแปรแทรกซ้อนที่นำไปสู่ความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย การร่วมมือหรือแทรกแซงระหว่างกันและกันของข้าราชการทั้งสองฝ่าย และ/หรือ ความพยายามของข้าราชการทั้งสองฝ่ายในการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีโอกาสใช้อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ หรือฝ่ายข้าราชการประจำพยายามปกป้องมิให้ข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการของกันและกัน และการยอมรับและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังกล่าวข้างต้นนั้น ปัจจัยทั้งสามประการต่างมีลักษณะที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและมีลักษณะเสริมแรงซึ่งกันและกัน อันเป็นผลให้เกิดความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย และ/หรือการร่วมมือหรือการแทรกแซงระหว่างกันและกัน มีระดับหรืออัตราความรุนแรงมากขึ้นหรือน้อยลงด้วย

ดังนั้น หากสามารถที่จะป้องกันหรือเข้าใจที่ปัจจัยอันเป็นตัวแปรแทรกซ้อนเกี่ยวกับข้าราชการทั้งสองประเภทให้เป็นไปในเชิงบวกได้มากขึ้นเพียงไร หรือให้เป็นไปในเชิงลบน้อยลงได้น้อยลงเพียงไร ก็จะช่วยให้ความสัมพันธ์ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น หรือมีความขัดแย้งน้องลง

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการเสริมสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ พร้อมกับการพยายามลดความขัดแย้งหรือการแทรกแซงระหว่างกันของข้าราชการทั้งสองประเภท ดังกล่าว ในฐานะที่ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจฝ่ายบริหารและเป็นองค์กรสำคัญในการนำการพัฒนาประเทศโดยตรง เมื่อเทียบกับอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายตุลาการ นั้น ทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จะต้องมีการเสวนาและพิจารณาร่วมกัน กำหนดแนวทางที่จะร่วมมือกันในการหามาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะสาเหตุสำคัญของปัญหาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสาเหตุอันเกิดจากจุดอ่อนหรือปัจจัยภายในของข้าราชการแต่ละฝ่ายเอง และสาเหตุหรือจุดอ่อนที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันของข้าราชการทั้งสองฝ่ายร่วมกัน กล่าวคือ

ข้าราชการเมือง

1. พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรมีมาตรการในการกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะข้าราชการเมือง โดยเฉพาะกรณีการเสนอชื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในลักษณะ "พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค" เพื่อให้ได้ข้าราชการเมืองที่มีภูมิหลัง ประวัติ และผลงานที่เป็นที่ยอมรับของสังคมและข้าราชการประจำ นอกจากนี้ ในสถานภาพที่รัฐบาลยังคงยังคงเป็นรัฐบาลผสม ฝ่ายการเมืองควรพิจารณารูปแบบการแบ่งภารกิจในระหว่างพรรคที่เหมาะสม ว่าจะใช้วิธีการแบ่งตามกลุ่มภารกิจหรือตามกระทรวง หรือจะใช้วิธีแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการคละกันอยู่ในกระทรวงเดียวกัน พร้อมทั้งกำหนดนโยบายการบริหารราชการที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น

2. พรรคการเมืองต่าง ๆ ควรกำหนดมาตรการในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมาย นโยบาย ทิศทางการบริหารราชการ ตลอดจนกรอบของโครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการแต่ละฝ่าย เพื่อให้การดำเนินการทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย ความเป็นเหตุเป็นผลลดความเป็นปัจเจกบุคคลหรือความขัดแย้งส่วนบุคคลซึ่งจะช่วยให้สามารถวินิจฉัยและหาข้อยุติในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างบุคคลได้

นอกจากนี้ยังอาจเพิ่มเติมหลักสูตรและกระบวนการพัฒนาข้าราชการการเมือง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และประสบการณ์เกี่ยวกับแนวความคิด หลักการ หลักวิชา และเทคนิคด้านการบริหารและการจัดการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับใช้และประสานงานกับข้าราชการประจำได้อย่างเหมาะสม ทันสมัย และสอดคล้องกันยิ่งขึ้น

3. รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองควรศึกษาและพัฒนานโยบายทางการเมืองและการบริหาร รวมทั้งนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่บริหารกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีทิศทาง กลยุทธ และแนวทางการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจน แน่นอน โดยพยายามแปลงให้เห็นเป็นรูปธรรม สัมผัส และชี้วัดได้อย่างแน่นอน เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดข้อง หรือความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล หรือระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ จะได้นำกรอบทิศทาง กลยุทธ หรือดัชนีชี้วัดในรายละเอียดต่าง ๆ ดังกล่าว มาใช้ในการวินิจฉัยตัดสิน หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีข้อโต้แย้งน้อยที่สุด

หากรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบาย ทิศทาง กลยุทธ และมีแผนการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามที่ข้าราชการประจำได้จัดทำขึ้นตามนโยบาย รวมทั้งมีระบบในการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลได้ชัดเจนแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมสามารถรายงาน ชี้แจง และเผยแพร่ผลงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเสริมสร้าง

ศรัทธาและความยอมรับของประชาชนที่มีต่อฝ่ายบริหาร และเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารราชการแผ่นดินให้ไปในทิศทางเดียวกัน ป้องกันปัญหาและข้อขัดแย้งอันเกิดจากความไม่เข้าใจที่ไม่สอดคล้องกันได้มากยิ่งขึ้น

ข้าราชการประจำ

1. ระบบราชการเองจะต้องสร้างระบบ กลไก กระบวนการและวิธีการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นระบบโปร่งใส มีตัวชี้วัด และหลักฐานยืนยันความเหมาะสมเกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน

ทั้งนี้ โดยกำหนดระบบ กลไก กระบวนการและวิธีการสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ นับตั้งแต่ขั้นตอนของการสรรหาและเลือกสรร การย้ายสับเปลี่ยน การพัฒนาบุคคล การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการดำเนินการทางวินัย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผล ข้อเท็จจริง ข้อมูล หลักฐาน กฎ ระเบียบ ที่เป็นรูปธรรม ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทั้งในระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันเอง และเป็นที่ยอมรับของฝ่ายการเมืองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจหรืออิทธิพลแทรกแซงอย่างไม่ถูกต้อง หรือแย้งกับระบบกลไก และกระบวนการที่กำหนดไว้ หรือถึงกับพยายามทำลายระบบ กลไก และกระบวนการที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันไว้แล้ว

2. ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงในฐานะผู้บริหารของข้าราชราชการประจำ จะต้องติดตาม ศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศนโยบายของพรรคการเมือง นโยบายของรัฐบาล รวมทั้งนโยบายของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ ตลอดจนทิศทาง ความสนใจและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายข้าราชการการเมือง พร้อมกับการ

ศึกษาและพัฒนางานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกลมกลืนกับนโยบายของฝ่ายการเมือง ภายในกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบของกฎหมาย และเป้าหมายการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

ทั้งนี้ โดยตระหนักและยอมรับในหลักการบริหารราชการแผ่นดินในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีฝ่ายการเมืองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศ และมีฝ่ายราชการประจำเป็นองค์กรที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตราบเท่าที่สอดคล้องกับทิศทางในการพัฒนาประเทศหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือละเมิดกรอบความถูกต้องของกฎหมาย คำนึงถึงความเป็น "วิชาชีพราชการ" ซึ่งมีมาตรฐานวิชาชีพของความเป็นข้าราชการประจำ ชี้ให้ฝ่ายการเมืองมองเห็นผลกระทบหรือปัญหาที่จะตามมาในกรณีที่มีนโยบาย ทิศทางหรือการบริหารราชการที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ไม่ติดยึดว่า ตนคือผู้ปกครองหรือมีอำนาจในการปกครองบริหารประเทศเสมอมา มากกว่าฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะมีระยะเวลาในการบริหารราชการแผนดินค่อนข้างสั้นและไม่ต่อเนื่อง และก็ไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามหรือยอมรับตามฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง โดยไม่มีมาตรฐานหรือหลักการของตนเอง

3. ฝ่ายราชการประจำหรือข้าราชการประจำต้องนำเสนอต่อฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้าราชการการเมืองได้รับรู้ รับทราบ และเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับภารกิจหลัก เป้าหมายหลัก ทิศทางในการดำเนินงาน แผนงานหลักที่สำคัญ รวมทั้งวัฒนธรรมทางการบริหาร และกฎหมาย ระเบียบที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองเข้ามาเป็นผู้บริหารของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะช่วยให้เกิดระบบการปรึกษาหารือร่วมกัน การมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจร่วมกัน

การยอมรับร่วมกันและการยอมรับซึ่งกันและกันนับตั้งแต่เริ่มแรกที่จะปฏิบัติภารกิจในการบริหารราชการแผนดินร่วมกันแทนที่จะเป็นในลักษณะต่างฝ่ายต่าง

รู้ ต่างฝ่ายต่างคิด และต่างฝ่ายต่างทำ ปฏิบัติภารกิจร่วมกันไปได้ตราบเท่าที่ยังไม่มีปัญหาหรือประเด็นขัดแย้งกัน เมื่อเกิดปัญหา ข้อขัดแย้ง หรือความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ข้าราชการแต่ละฝ่ายจึงจะนำเอาเป้าหมาย นโยบาย ทิศทาง หลักการ หรือความชอบธรรมของแต่ละฝ่ายขึ้นมากล่าวอ้าง ต่อสู้ และเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชนหรือสังคม

4. ข้าราชการประจำเองควรปรับเจตคติ และปรับปรุงระบบและวิธีการทำงานให้เข้าถึงประชาชน ปรับเปลี่ยนจากการเป็นเจ้านายไปสู่การเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน การเป็นผู้กำกับและอำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชนและภาคเอกชน หรือการเป็นผู้ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน และนำการพัฒนาของประชาชนและภาคเอกชนแทนการเป็นผู้ควบคุม ผู้ตรวจสอบ หรือผู้ปฏิบัติ ดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งจะช่วยให้ข้าราชการประจำอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ได้รับการยอมรับ และการสนับสนุนจากประชาชน ไม่น้อยไปกว่าข้าราชการการเมือง อันจะช่วยลดอิทธิพลหรือการกล่าวอ้างความเป็นผู้แทนของประชาชน หรือเป็นผู้ใช้อำนาจทางการบริหารแทนประชาชนของฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง

นอกจากนี้ การที่ข้าราชการประจำปรับบทบาท อำนาจหน้าที่และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น น่าจะช่วยให้ข้าราชการประจำได้มีโอกาสรับรู้ รับทราบสิ่งที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ดังกล่าว จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้สามารถปรึกษาหารือและร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อนำการพัฒนาประเทศไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดความรู้ความเข้าใจหรือความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกันในระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายได้มากขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะดังกล่าวได้นำเสนอทั้งในส่วนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในลักษณะแยกส่วนกัน แต่ในทางปฏิบัติจะต้องเป็นการดำเนินการต่อกันและกัน และเป็นการดำเนินการร่วมกันของข้าราชการทั้งสองฝ่าย จึงจะสามารถ

พัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีและลดความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เป้าหมายสำคัญของข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น อยู่ที่ความพยายามที่จะให้เกิดระบบความสัมพันธ์ที่ประสานสอดคล้องกันในเชิงบวก เพื่อให้การใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ทั้งในส่วนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ สามารถดำเนินการไปได้อย่างเหมาะสม ราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ในส่วนของความขัดแย้งนั้น คงเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะขจัดให้หมดสิ้นไป ข้อเสนอแนะดังกล่าวจึงเพียงแต่พยายามลดประเด็น ลดจำนวน และลดระดับความรุนแรงของความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย บนพื้นฐานของการแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาและพยายามปิดช่องว่างหรือโอกาสที่จะเป็นสาเหตุความขัดแย้งให้ได้มากที่สุดเท่านั้น

อนึ่ง โดยเหตุที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมิได้ดำรงอยู่ในสภาพสูญญากาศ แต่อยู่ภายใต้ระบบสังคม ระบบวัฒนธรรม และระบบการเมือง ซึ่งมีส่วนประกอบอื่น ๆ อีกหลายองค์กรและหลายสถาบัน ซึ่งต่างมีปฏิสัมพันธ์และผลกระทบต่อกันและกันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น นอกเหนือจากข้อเสนอแนะในส่วนของข้าราชการประจำ ให้ข้าราชการประจำปรับเปลี่ยนเจตคติ บทบาทหน้าที่ และวิธีการปฏิบัติให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างน้อยก็ไม่ห่างไกลไปจากข้าราชการการเมือง ซึ่งกล่าวอ้างว่าเป็นผู้แทนของประชาชนหรือได้รับมอบอำนาจจากประชาชนแล้วเท่านั้น ความสัมพันธ์ที่ดีและการลดความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะพัฒนาไปได้มากหรือน้อยเพียงไร องค์กรหรือสถาบันอื่น ๆ ในสังคมย่อมมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลต่อข้าราชการทั้งสองฝ่าย และความสัมพันธ์ในระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายด้วย คือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา สื่อมวลชน องค์กรภาคเอกชน และองค์กรประชาชน เป็นต้น

นักปรัชญาการเมืองระบุไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง” มนุษย์ปกติธรรมดาที่อยู่ร่วมกันในชุมชนหรือสังคม ต่างแสวงหาความเหนือกว่า แสวงหาอิทธิพล

หรืออำนาจเพื่อให้อยู่เหนือกว่าผู้อื่น หรือให้ผู้อื่นยอมตามตนเอง ความขัดแย้งในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จึงนับเป็นปรกฏการณ์ตามปกติ เป็นพฤติกรรมปกติในการอยู่ร่วมกันของคน ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำความพยายามของข้าราชการการเมืองที่จะแทรกแซงอำนาจการบริหารบุคคลของข้าราชการประจำ ในขณะที่ ฝ่ายข้าราชการประจำเองก็พยายามที่จะรักษาอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำด้วยกัน หรือหาโอกาสที่จะแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อปกป้องอำนาจดังกล่าว และกีดกันมิให้ข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงกรือใช้อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ เป็นปรากฏการณ์ตามปกติ และเป็นพฤติกรรมปกติในการอยู่ร่วมกันของข้าราชการทั้งสองฝ่ายด้วยเช่นกัน

พิจารณาตามหลักการของการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมและการแบ่งแยกระหว่างการเมืองกับการบริหารความพยายามในการเสริมสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์อันดีในระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ และลดความขัดแย้งหรือการแทรกแซงซึ่งกันและกัน เป็นความพยายามบนสมมุติฐานว่า หากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะในฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ที่ดี มีการประสานงานที่ดี และมีความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะช่วยให้สามารถนำการพัฒนาประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม หากข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน แทรกแซง กลั่นแกล้ง หรือขัดขวางซึ่งกันและกัน ผลลัพธ์หรือผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารย่อมไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร หรืออาจนำไปสู่ความเสียหายของประเทศชาติเท่าที่ควร การศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการเมืองกับข้าราชการประจำนี้ จึงได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาความขัดแย้งและการแทรกแซงระหว่างกันและกันของข้าราชการทั้งสองฝ่าย ปัจจัยหรือสาเหตุของปัญหา รวมทั้งข้อเสนอแนะในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวบนสมมุติฐานที่ “อำนาจมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความเสียหาย การมีอำนาจโดยสมบูรณ์มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความเสียหายอย่างสิ้นเชิง” แล้วสภาพความขัดแย้งและการแทรกแซงระหว่างกันและกันของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำดังกล่าว อาจนับเป็นข้อดีในลักษณะที่มีการถ่วงดุลย์อำนาจและการตรวจสอบระหว่างกันและกันในระหว่างข้าราชการการเมือกับข้าราชการประจำที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะของการใช้อำนาจอธิปไตยในทางการบริหารร่วมกันอยู่ก็ได้

การที่สังคมจะพิจารณาตัดสินใจได้ว่า ความขัดแย้งหรือการแทรกแซงระหว่างกันของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำที่เกิดขึ้น ฝ่ายใดถูกต้องหรือดำเนินการได้เหมาะสม ฝ่ายใดมีความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม และท้ายที่สุดแล้วควรมีเส้นแบ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่เหมาะสม โดยเฉพาะอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำด้วยกัน ควรมีขอบเขตอย่างไรหรือควรกำหนดไว้ที่ตำแหน่งระดับใดจึงขึ้นอยู่กับประเด็นของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เพียงพอและความถูกต้อง ชอบธรรมของแต่ละฝ่าย โดยมีความโปร่งใส และพร้อมที่จะรองรับการตรวจสอบจากสังคมและสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง และยิ่งมีกรณีความขัดแย้งเกิดขึ้นจำนวนมากขึ้นหรือมีความถี่สูงมากขึ้นเพียงไร สังคมยิ่งจะสามารถพิจารณาและตัดสินเป็นข้อยุติในการกำหนดเส้นแบ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมได้อย่างถูกต้องเพียงนั้น