ข้าราชการกับการพัฒนา

ภาณุ ธรรมสุวรรณ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาระบบราชการเป็นระบบหรือสถาบันทางสังคมที่มีส่วนในการสร้างสรรความเจริญก้าวหน้าต่อประเทศโดยส่วนรวมมาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะระบบราชการเป็นแหล่งรวมของทรัพยากรบุคคล องค์กรความรู้ เทคโนโลยี ศักยภาพอื่น ๆ ในการพัฒนาและเป็นกลไกที่เป็นเครื่องมือของรัฐซึ่งมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ว่าในบางครั้งสถาบันอื่น ๆ ในสังคมจะมีลักษณะล้มลุกคลุกคลานขาดความต่อเนื่องก็ตาม ระบบราชการจึงถือเป็นสถาบันที่ค้ำจุนสังคมอย่างต่อเนื่องและซื่อสัตย์ แม้บางครั้งจะมีภาพลบที่ถูกมองจากคนภายนอกว่าเป็นระบบของการเล่นพรรคเล่นพวกก็ตาม ภาพลักษณ์ ดังกล่าวนักวิชาการได้ปรียบเทียบระบบราชการว่าเป็นหมือนนางผีเสื้อสมุทรที่มีแต่ความน่าเกลียด และมีร่างกายใหญ่โตที่ทำอะไรก็ลำบาก (ธวัช วิชัยดิษฐ์. 2521 : 45) ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาภายในเรื่องการขาดการประสานงาน การรวมอำนาจที่ส่วนกลาง ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย กับปัญหาภายนอกซึ่งระบบราชการมักถูกมองว่าใหญ่โตทำงานไม่คุ้มกับงบประมาณและพยายามขยายอิทธิพลผูกขาดอำนาจทางการเมือง (พิทยา บวรวัฒนา. 2525 : 168) ขณะเดียวกันก็มีการเปรียบเทียบระบบราชการในแง่บวกคือระบบราชการเหมือนกับนางเงือก เป็นกลไกรัฐที่ช่วยประคองประเทศให้พ้นภัยในยามที่ประเทศเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (พิทยา บวรวัฒนา. 2525 : 169) อย่างไรก็ตามหากพิจารณาบทบาทของระบบราชการไทยในปัจจุบัน ก็ยังคงมีภาพลักษณ์ดังกล่าวปรากฏอยู่

เมื่อกล่าวถึงระบบราชการเรามักจะกล่าวถึงองค์ประกอบของระบบราชการ 2 ประการ คือ

1. ระบบหรือโครงสร้างที่สำคัญได้แก่การจัดส่วนงานการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบการประสานงาน รวมทั้งระเบียบต่าง ๆ

2. คนหรือตัวข้าราชการ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ระบบที่วางไว้อย่างดีนั้น สามารถทำงานได้จริงและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญของข้าราชการในฐานะตัวจักรของระบบราชการนั้นมีความสำคัญในทุกระดับชั้น ตั้งแต่ระดับผู้กำหนดนโยบายและในระดับปฏิบัติการ คือผู้ที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดผลต่อประชาชนโดยส่วนรวม

การจัดประเภทของข้าราชการในทัศนะของ Downs (Anthony Downs; อ้างอิงมาจาก. ดิน ปรัชญพฤทธิ์. 2526 : 93 - 94) โดยใช้เกณฑ์เป้าหมายจูงใจเป็นหลักแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. ประเภทปีนป่าย (climbers) ข้าราชการประเภทนี้มองว่าอำนาจรายได้ เกียรติศักดิ์ มีความสำคัญเหนืออื่นใด และพยายามเพิ่มสิ่งเหล่านี้ให้มากขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อตนเองให้มากที่สุด

2. ประเภทผู้พิทักษ์ (conservers) ข้าราชการประเภทนี้มองว่าความสะดวกสบาย ความมั่นคงในหน้าที่การงานมีความสำคัญมากที่สุด ตรงกันข้ามกับข้าราชการประเภทปีนป่ายมิได้มุ่งที่จะเพิ่มอำนาจ รายได้และเกียรติศักดิ์ให้มากขึ้น แต่พยายามรักษาสิ่งเหล่านี้ให้คงอยู่เท่ากัน

3. ประเภทร้อนวิชา (zealots) ข้าราชการประเภทนี้มีความจงรักภักดีต่อนโยบายหรือ

แนวคิดที่แคบ ๆ ของวิชาชีพตน พยายามแสวงหาอำนาจ รายได้ และเกียรติศักดิ์เพื่อใช้สิ่งเหล่านี้สนับสนุนนโยบายที่ตนชื่นชอบให้ปรากฏผลออกมาในทางปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการที่มีความมั่นใจในตัวเอง มองโลกในแง่ดีและมีความกระฉับกระเฉงในการปฏิบัติงาน

4. ประเภทผู้สนับสนุน (advocates) ข้าราชการประเภทนี้สนับสนุนนโยบายในวงกว้างกว่านโยบายของข้าราชการประเภทร้อนวิชา จะแสวงหาอำนาจ รายได้ เกียรติศักดิ์ เพื่อสนับสนุนนโยบายขององค์การที่ตนสังกัดเป็นข้าราชการที่ไม่ค่อยมีความเชื่อมั่นในตนเองแต่มองโลกในแง่ดี จะมีความกระฉับกระเฉงในการปฏิบัติตนเหมือนกับข้าราชการประเภทร้อนวิชา

5. ประเภทรัฐบุรุษ (statemen) ข้าราชการประเภทนี้มีความจงรักภักดีต่อสังคมและพยายามแสวงหาอำนาจ รายได้และเกียรติศักดิ์เพื่อสนับสนุนนโยบายของชาติแต่มักจะมองโลกในทางที่ไม่สู้จะดีนักแม้จะมีความมั่นใจในตัวเองสูง

Downs มีความเห็นว่าข้าราชการประเภท 1 และ 2 เป็นข้าราชการที่มุ่งประโยชน์ของตนเป็นหลัก (private-regardedness) ขณะที่ประเภท 3-5 จะมุ่งประโยชน์ของส่วนรวม (public-regrdedness)

ข้าราชการจะต้องมีบทบาทในการดำเนินงานภายใต้ความคาดหวังของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีบทบาท 3 ประการคือ

1. บทบาทตามอำนาจหน้าที่เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างของระบบราชการที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละตำแหน่งในทุกระดับ

2. บทบาทที่ประชาชนคาดหวังหรือต้องการ เป็นภาพลักษณ์ของข้าราชการในสายตาของประชาชนที่เกี่ยวข้อง อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งจะส่งผลต่อความคาดหวังของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ และความคาดหวังของประชาชนอาจสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ ที่ถูกกำหนดโดยทางการ

3. บทบาทที่ได้ปฏิบัติจริง ในภาพระหว่างบทบาทที่คาดหวังประชาชนกับบทบาทที่ถูกกำหนดโดยอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจมีลักษณะที่ใกล้เคียง หรือขัดแย้งกันนั้น บทบาทที่ปฏิบัติจริงของข้าราชการซึ่งอาจจะต้องมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างการทำงานที่บรรลุเป้าหมายตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและกฎระเบียบที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ (วุฒิสาร ตันไชย. มปป. : 2)

ในสถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อระบบราชการและแนวทางการปฏิบัติราชการของข้าราชการในอนาคต ที่สำคัญได้แก่

1. ความต้องการของประชาชน ในสภาพปัจจุบันปัญหาหรือความต้องการของประชาชนจะมีลักษณะที่มีความสลับซับซ้อน มีความหลากหลายมากขึ้นรวมทั้งขอบเขตของปัญหาจะกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาประกอบกับประชาชนมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการทำงานของส่วนราชการมากขึ้น

2. บทบาทของส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการ ซึ่งกลุ่มประชาชน องค์การท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชน จะมีความตื่นตัว เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมและให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ โดยไม่คิดว่าเป็นภาระกิจของราชการแต่ฝ่ายเดียวต่อไป

จากปัจจัยสองประการดังกล่าวส่งผลต่อการทำงานของระบบราชการในอนาคต ทำให้มีแนวโน้มการกระจายอำนาจมากขึ้น และบทบาทการปฏิบัติงานของข้าราชการในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการจะเป็นไปใน

ลักษณะของการ**ผนึกกำลัง** โดยการทำงานร่วมกัน ประสานศักยภาพระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งประสาน ความรู้ความชำนาญประสบการณ์ร่วมกัน **การตื่นตัว** เพื่อปรับปรุงตนเองและการทำงานภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลา รวมทั้งจะต้องมี**ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์** ส่วนในฐานะที่เป็นผู้พัฒนาเพื่อประชาชนจะเป็นลักษณะของผู้สนับสนุน ผู้ประสาน ผู้กระตุ้นมากกว่าผู้ปฏิบัติ และจำเป็นต้องมีความรู้ขั้นพื้นฐานเบื้องต้นว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีศักดิ์ศรีและเอกลักษณ์เป็นของตนเอง หากได้รับโอกาสจะเรียนรู้ เปลี่ยนแปลงทัศนะประพฤติปฏิบัติและพัฒนาขีดความสามารถในการรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมสูงขึ้นได้ ซึ่งแต่ละคนมีพลังในความคิดริเริ่ม มีความเป็นผู้นำแฝงอยู่เมื่อได้รับการพัฒนาความสามารถเหล่านั้นจะมีความเจริญงอกงามและนำไปใช้ประโยชน์ได้

จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการปฏิบัติราชการยังคงขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการเป็นหลักสำคัญ ข้าราชการผู้ใดจะกระทำตนเป็นผู้มีคุณค่า จำเป็นจะต้องอาศัย ความสามารถ ความจริงใจเต็มใจและมีโอกาสที่จะทำ ผู้เขียนมีความเห็นว่าสิ่งเหล่านี้มีอยู่รอบตัวของข้าราชการทุกคนโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ภาคใต้ ที่เป็นสถาบันการศึกษาขัดเกลาปัญญาชนที่จะมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตหากไม่ได้ตระหนักถึงภาระกิจของตน กระทำตนเป็นข้าราชการประเภทปิ่นป่ายหรือผู้พิทักษ์ ในกระแสโลกปัจจุบัน ต้องการข้าราชการที่มีการปรับตัวให้เหมาะสมกับความต้องการในด้านการพัฒนา ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะมองดูตัวเองเพื่อปรับตัวให้เป็นข้าราชการที่มีบทบาทเพื่อการพัฒนา

บรรณานุกรม

ติน ปรัชญพฤทธ์. **รัฐประศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ.** กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

ธวัช วิชัยดิษฐ์. **แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2521.

พิทยา บวรวัฒนา. "ระบบราชการไทย : นางผีเสื้อสมุทรหรือนางเงือก," **ว.พัฒนบริหารศาสตร์.** 22 (2) : 167 ; เมษายน , 2525.

วุฒิสาร ตันไชย. "บทบาทของข้าราชการต่อการพัฒนาเพื่อประชาชน," **เอกสารอัดสำเนาประกอบการฝึกอบรม.** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มปป.