

## สารานุกรม

### ข้าราชการกับความอยู่รอดของชาติ

ชัชติยา กรรณสูต

หากพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดโดยถึถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่า มีสิ่งน่าสังเกตสิ่งหนึ่งที่ทุกรัฐบาลยึดถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญ ไม่ว่าจะประกาศออกมาอย่างชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม สิ่งนั้นคือความอยู่รอดหรือความมั่นคงปลอดภัยของชาติ สิ่งนี้เองเป็นจุดยืนร่วมซึ่งเชื่อมโยงเกาะเกี่ยวนโยบายของรัฐบาลทุกชุดเข้าไว้ด้วยกัน และแม้จะมีการกำหนดจุดเน้นและวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันออกไปมากบ้างน้อยบ้างก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าความอยู่รอดหรือความมั่นคงปลอดภัยของชาตินี้ คือนโยบายแห่งชาติซึ่งยืนยงคงอยู่ทุกสมัย

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เกิดมีสถานการณ์ที่มีลักษณะคุกคามและบ่อนทำลายสิ่งดังกล่าวเพิ่มขึ้น จึงเป็นเรื่องที่กล่าวขวัญเน้นย้ำกันมากขึ้นทั้งในฝ่ายรัฐบาล ผู้บริหารต่าง ๆ และประชาชนเอง ทั้งนี้ในการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ ทั้ง 5 แผน จึงได้ยึดถือเอาความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานหลักเบื้องต้น แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวนั้นนับเป็นแผนแม่บทในการบริหารงานของชาติในปัจจุบัน แต่แผนแม่บทนั้นย่อมจะไม่เกิดประโยชน์อันใด หากมิได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลสอดคล้องสู่เป้าหมายเดียวกัน และแผนปฏิบัติก็จะไม่เกิดประโยชน์อีกเช่นกัน หากมิได้มีการลงมือปฏิบัติหรือมีการปฏิบัติไม่ตรงตามแผน

#### ข้าราชการคือกลไกในการบริหารประเทศ

โดยปกติแล้วในประเทศที่ระบบบริหารเชิงเคร่ง แต่ระบบการเมืองยังไม่เติบโตสมคูลย์กันนั้น ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจเหนือในการกำหนดนโยบายและแผนแม่

บทของชาติ ประเทศไทยก็อยู่ในกรณีเช่นว่านี้ นอกจากนั้นการมีโอกาสเลือกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติได้น้อยครั้ง และแต่ละครั้งก็มีช่วงเวลาอยู่ในตำแหน่งสั้นตลอดมาในระยะเวลาสิบกว่าปีมานี้ นอกจากนั้นการแต่งตั้งฝ่ายนิติบัญญัติเท่าที่เคยเป็นมา ก็มักจะอยู่ในแวดวงของผู้มีประสบการณ์หรือคุ้นเคยกับฝ่ายบริหารของรัฐมาแล้วแทบทั้งสิ้น จึงเป็นผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในสังคมไทยมักจะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน จึงเป็นผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจค่อนข้างจะสมบูรณ์ในการกำหนดนโยบายและแผนแม่บทของชาติ ส่วนในระดับของการกำหนดแผนปฏิบัติ และการปฏิบัติตามแผนนั้น ผู้ดำเนินการส่วนใหญ่ก็คือฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ข้าราชการระดับต่างๆ แม้จะมีภาคเอกชนอยู่บ้าง แต่ภาคเอกชนเหล่านี้ก็อยู่ในความควบคุมดูแลของข้าราชการ นั่นเอง ข้าราชการจึงมีอำนาจมหาศาลที่จะดำเนินกิจการของชาติให้บรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไรก็ได้ จึงกล่าวได้ว่า ข้าราชการคือกลไกในการทำงานของรัฐ นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงจุดสุดท้ายที่จะนำบริการของรัฐไปสู่มือประชาชน

ในสมัยที่ยังมิได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้าราชการคือกลไกในการทำงานขององค์พระประมุข ซึ่งจะทรงเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงาน ข้าราชการในสมัยนั้นมักจะเป็นผู้พร้อมที่จะอุทิศตนเพื่องาน เพราะไม่ต้องกังวลในเรื่องปากท้อง เนื่องจากได้รับการอุปถัมภ์จากองค์พระประมุข เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจสูงสุดเปลี่ยนไปเป็นของราษฎรซึ่งตามหลักการนี้ราษฎรควรจะเป็นผู้ควบคุมข้าราชการโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะราษฎรเป็นผู้ “อุปถัมภ์” ข้าราชการโดยการจ่ายภาษีอากรเป็นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ดังนั้นข้าราชการจึงควรต้องทำงานเพื่อบริการประชาชน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติข้าราชการบางส่วนมักจะอ้างว่าราษฎร “อุปถัมภ์” คนไม่เต็มที ทำให้ตนไม่สามารถให้บริการแก่ราษฎรได้อย่างเต็มที่ หากสันนิษฐานเอาว่าข้ออ้างนี้เป็นสาเหตุทั้งหมดของปัญหาแล้ว ก็อาจนำไปสู่การแก้ไขที่ผิดพลาดได้ง่ายเพราะเป็นการแก้ปัญหายิ่งจุดเดียว และเป็นจุดที่แคบจนไม่อาจสัมพันธ์กับความอยู่รอดของชาติได้

## ปัจจัยสำคัญในเรื่องความอยู่รอดของชาติ

ก่อนที่จะหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับความอยู่รอดของชาติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนิยามความหมายของคำว่า “ความอยู่รอดของชาติ” เสียก่อน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนใคร่ขอใช้คำว่า “ความอยู่รอด” ในความหมายอย่างกว้างครอบคลุมถึงเงื่อนไขสองประการคือ ประการแรกจะต้องหมายถึงความอยู่รอดในลักษณะที่มั่นคงสมบูรณ์ ไม่ใช่อยู่รอดอย่างไร้ความหมายหรือไร้เกียรติภูมิในสายตาของชาวโลก เงื่อนไขประการที่สองผูกพันกับเวลา กล่าวคือความอยู่รอดอย่างมั่นคงนั้น มิได้หมายถึงความเป็นอยู่ในช่วงเวลาปัจจุบันเท่านั้น แต่จะต้องเป็นภาวะต่อเนื่องและเพิ่มพูนขึ้นในอนาคตอีกด้วย

ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ความอยู่รอดอย่างมั่นคงของชาตินั้นจึงควรจะต้องประกอบด้วยสิ่งสำคัญสองสิ่ง คือ **ชีวิตที่เป็นสุขของประชาชน** และ **ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคม** ซึ่งแต่ละข้อยังประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

ในส่วนแรกคือ **ชีวิตที่เป็นสุขของประชาชน** นั้น เป็นการมองในระดับบุคคล อันเป็นหน่วยพื้นฐานที่ประกอบกันขึ้นเป็นสังคม ชีวิตที่เป็นสุขของประชาชนนั้น จำต้องประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญอย่างน้อยสี่ประการ ประการแรกได้แก่ การกินดีอยู่ดี คือความเป็นอยู่ที่เหมาะสมในสังคมปัจจุบัน ประการที่สองคือ การมีความปลอดภัย ในชีวิตทรัพย์สิน ตลอดจนความปลอดภัยจากอิทธิพลรบกวนซึ่งไม่ถูกทำนองคลองธรรมทั้งหลาย สำหรับประการที่สามได้แก่ การมีหลักประกันในชีวิต ได้แก่การมีหลักประกันในการที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องเสมอหน้ากันตามกฎหมาย รวมถึงการมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วย หรือเมื่ออายุพ้นวัยทำงานว่าจะได้รับการดูแลเลี้ยงดูตามอัธยาศัย และประการสุดท้ายที่มีความสำคัญเท่าเทียมกับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การมีเสรีภาพและความหวังในชีวิต อันหมายถึงมีสิทธิที่จะนึกคิดและแสดงออกซึ่งความนึกคิดของตนได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ตราบเท่าที่ความคิดนั้นไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและความปลอดภัยมั่นคงของผู้อื่น ทั้งบุคคลในสังคมนั้นยังมีสิทธิที่จะหวังในความก้าวหน้า และมีโอกาสที่จะบรรลุความหวังนั้นได้ หากเขามุ่งทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่สองคือ **ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคม** เป็นการมองในระดับส่วนรวม ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกันทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้มีสามประการ ได้แก่ **ความเป็นธรรมในสังคม** อันหมายถึงทุกคนในสังคมจะต้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมายในค่านต่าง ๆ และไม่มีช่องว่างที่ห่างไกลกันนัก ในระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ประการที่สองสังคมนั้นจะต้องมีการเตรียมการ วางแผนล่วงหน้าเพื่ออนาคตของประเทศ เช่น การอนุรักษ์ทรัพยากรของชาติที่มีใช้กันไปเพื่อความอยู่รอดของคนรุ่นนี้เท่านั้น หากต้องคำนึงถึงระยะยาว คือประโยชน์สุขของคนรุ่นหลังด้วยเป็นต้น ประการสุดท้ายได้แก่ การที่สังคมได้รับการ**ทำนุบำรุงให้ก้าวหน้า** ทัดเทียมกับนานาประเทศ อันทำให้ประชาชนของชาติมีความภาคภูมิใจที่ได้เกิดมาเป็นสมาชิกของสังคมที่มีสถานภาพเคียงบ่าเคียงไหล่ประเทศอื่น อย่างน้อยที่สุดกับประเทศเพื่อนบ้านอันเป็นช่องทางที่จะนำไปสู่ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและเท่าเทียมกันระหว่างชาติต่าง ๆ

#### **ข้าราชการกับความอยู่รอดของชาติ**

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญต่าง ๆ อันประกอบกันขึ้นเป็นความอยู่รอดอย่างมั่นคงของชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่อง **ชีวิตที่เป็นสุขของประชาชน** ประการแรกคือความอยู่ดีกินดีนั้น เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความพยายามและความสามารถของบุคคลแต่ละคนเป็นสำคัญ แต่สำหรับปัจจัยสามประการหลัง คือ ความปลอดภัย การมีหลักประกัน การมีเสรีภาพ และความหวังในชีวิตนั้น เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริการของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ความสามารถดังกล่าวนี้ นอกจากจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรด้านต่าง ๆ ที่รัฐสามารถจะจัดหาและจัดสรรให้แก่ประชาชนแล้ว ยังขึ้นกับกระบวนการปรับเปลี่ยนทรัพยากรเหล่านั้นมาเป็นบริการให้แก่ประชาชน ซึ่งทั้งในด้านการจัดหาและการปรับเปลี่ยนนั้นเองก็มีข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุมและดำเนินกระบวนการทั้งสอง

ในเรื่องที่สองคือ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคม อันประกอบไปด้วยความเป็นธรรมในสังคม การวางแผนเพื่ออนาคต และการทำนุบำรุงประเทศให้ทัดเทียมนานาชาติ นั้น แม้ประชาชนจะมีส่วนผลึกกันในเรื่องต่างๆ เหล่านี้อยู่มาก แต่อำนาจในการตัดสินใจที่จะวางแผนและดำเนินการไปสู่จุดหมายดังกล่าวนั้นย่อมขึ้นอยู่กับรัฐเป็นสำคัญ และเมื่อข้าราชการถือกลไกในการทำงานของรัฐคงได้กล่าวมาแล้ว ความเป็นไปได้ในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคมจึงเป็นภาระของข้าราชการนั่นเอง

### **แนวทางในการปรับปรุงของข้าราชการ**

ได้มีการพูดถึงการปรับปรุงหรือพัฒนาข้าราชการกันมามากมาย ทั้งได้มีการลงมือดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปในหลายด้านแล้วด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ การปรับปรุงอัตราเงินเดือนและสวัสดิการข้าราชการ เพื่อให้พอเพียงในการครองชีพ การจัดตั้งสถาบันเพื่อการฝึกอบรมและสัมมนาข้าราชการระดับต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการในสังกัดกรมกองหลายแห่ง และการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อปราบปรามคอร์รัปชันของข้าราชการหน่วยต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เราจะไม่พูดถึงวิธีการและผลได้จาก การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องของรายละเอียด แต่เราจะมองการปรับปรุงข้าราชการในแนวที่กว้างกว่าการใช้วิธีแก้ โดยกระบวนการการบริหารงานบุคคลเพียงด้านเดียว ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขจุดของการคัดเลือกบรรจุคนเข้าเป็นข้าราชการ การจัดอัตราตำแหน่งการประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การจัดระบบผลตอบแทนในการทำงาน การโยกย้ายสับเปลี่ยน และปลดปล่อยข้าราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่านั้น แต่จะต้องมองในแง่ของการปรับปรุงระบบราชการโดยตัวข้าราชการนั่นเองเป็นผู้ริเริ่ม กำหนดจุดมุ่งหมายและดำเนินการเพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวด้วยตนเองอีกด้วย

วิธีการเช่นนี้จะต้องเริ่มจากการสร้างความสำนึกที่จะแก้ไขปรับปรุงสังคมร่วมกัน ในฐานะที่ข้าราชการก็คือสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม จึงมีสิทธิในฐานะประชาชนที่

จะมุ่งหวังชีวิตที่เป็นสุขและสังคมที่ดี และในขณะที่เดียวกันข้าราชการเหล่านั้นก็ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่จะบันทึกลงให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐอยู่แล้ว กล่าวสั้น ๆ คือ ข้าราชการจะต้องมีสองบทบาททั้งในฐานะผู้คาดหวัง ซึ่งจำเป็นต้องเป็นผู้เร่งรัดผลด้วย และในฐานะผู้ให้ความหวังคือผู้ที่ปฏิบัติงานเพื่อให้ความคาดหวังนั้นกลายเป็นความจริงขึ้นมาโดยรีบด่วน ความสำคัญดังกล่าวจะต้องเป็นความสำคัญที่ประกอบด้วยส่วนสำคัญต่างๆ อย่างครบถ้วนสามประการ ประการแรกได้แก่ความสำคัญถึงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ของประเทศชาติโดยส่วนรวม และความสัมพันธ์ของสภาพการณ์ดังกล่าวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ประการที่สอง ได้แก่การมองเห็นว่า ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศในอนาคตจะทวีความรุนแรง ถึงขั้นที่อาจก่อให้เกิดผลสุดท้ายคือความสิ้นหวังของชาติ หากมิได้ลงมือแก้ไขเสียตั้งแต่บัดนี้ ความสำคัญทั้งสองประการนี้ย่อมเป็นผลให้เกิดความสำคัญในประการที่สามตามมา คือความสำคัญที่จะ **ปรับเปลี่ยนเป้าหมายส่วนตัวเสียใหม่** จากเป้าหมายอย่างแคบเพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มเดียว มาเป็นเป้าหมายที่สนับสนุนการบรรลุถึงเป้าหมายส่วนรวมคือความอยู่รอดอย่างมั่นคงของคนทั้งชาติ รวมทั้งการปรับปรุงตัวเองให้เป็นพลังที่มีชีวิตชีวาและกระตือรือร้นในการมุ่งมั่นแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้ความสิ้นหวังของชาติสืบกลานเข้ามาโดยอาศัยความฟอนเฟะในตำแหน่งต่างๆ ของตัวข้าราชการเองเป็นสื่อหน้า.