

วิเคราะห์คุณธรรมและสมรรถภาพข้าราชการ ผ่านบทบาทผู้ติดตามบุคลากรในองค์กร

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

1. ความนำ

“ข้าราชการ” เป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งในการแก้ปัญหาและนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ในอนาคต แต่ความบกพร่องด้านคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการในช่วงที่ผ่านมา มีมากจนกระทั่งระบบราชการถูกมองอุปสรรคแทนที่จะเป็นทางออกของปัญหา อาการของความบกพร่องด้านคุณธรรม และสมรรถภาพของข้าราชการที่พบในข้าราชการบางส่วนที่มีปัญหา “คุณธรรมตกต่ำ” และ “สมรรถภาพชำรุด” ดังอาการต่อไปนี้

1) อาการ “ฉ้อราษฎร์” เป็นอาการของ “ข้าราชการระดับชั้นผู้ห้อย” กระทำแก่ “ประชาชน” ใน การโง่ เบียดบัง ข่มขู่ ริดไธ ลกจวบyle ผลประโยชน์อันมิสมควรจากประชาชน เช่น ระบบจ่ายได้โดยเพื่อให้ งานเดิน หรือการ “โบกให้จอดแล้วต้องจ่าย” เป็นต้น การฉ้อราษฎร์จะกระทบประชานโดยตรง ประชาน จะสัมผัสถึงความไม่รู้คุณธรรมที่แฝงอยู่ในระบบราชการ

2) อาการ “บังหลวง” เป็นอาการของ “ข้าราชการชั้นผู้ที่ใหญ่” กระทำแก่ “ประเทศชาติ” ผ่านการ ใช้อำนาจตำแหน่งด้วยวิธีการที่เบียดบัง เบียดบังจากบุคคลที่มีอำนาจแฝงเดิน จากการประมูลงานโครงการใหญ่ ต่างๆ โดยที่ประชาชนหรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถต្រួតได้ เป็นการคอร์รัปชันที่ประชานไม่ได้รู้สึก ถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงคนกลุ่มนี้ได้เงินอันมีขอบไปเป็นจำนวนมหาศาล

จากการวิเคราะห์ประเด็นการคอร์รัปชันกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยนิตยสารเอเชียวีค พ.ศ. 2540 พบว่า ประเทศไทยอยู่อันดับ 36 จากจำนวน 52 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2539 แต่เพิ่มอันดับเป็น อันดับที่ 39 ในปี พ.ศ. 2540 แสดงว่าประเทศไทยมีการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น (Asiaweek, 1997)

3) อาการ “เข้าชามเย็นชา” เป็นอาการของข้าราชการในระบบที่มีความเฉื่อยเนื่อยในการทำงาน เพราะขาดแรงจูงใจด้านค่าตอบแทน ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน เพราะทำงานไปปกเท่านั้น จึงทำงานไปเรื่อย ๆ เพื่อรอเวลาลื้นเดือน ก็รับเงินเดือน หรือรอเวลาเกี้ยยณเพื่อรับบำเหน็จปั่นๆ

ความเสียหายของเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนี้ประมาณว่ามีความเสียหายประมาณ 2-3 ล้านล้านบาท แบ่งเป็น ความเสียหายจากสถาบันการเงินประมาณ 1.3-1.9 ล้านล้านบาท ความเสียหายจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ค่าน้ำหนักค่าเงินบาทที่ระดับอัตราแลกเปลี่ยน 40 บาทต่อดอลลาร์ประมาณ 1.6 ล้านล้านบาท (บริษัท เกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2540) ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ล่าช้าและยืดเยื้อจนเกิดความรุนแรงและการสูญเสียที่เพิ่มขึ้น อาทิ เงินบาทลดตัวลง ทำให้ค่าของเงินบาทลดลงถึงร้อยละ 30-40 แทนที่จะลดลงเพียงแค่ร้อยละ 10-15 การออกพระราชกำหนดแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน 6 ฉบับ กินเวลานานกว่า 8 เดือน ทำให้ระหว่างนั้นความเชื่อมั่นทรุดลงไปเรื่อย ๆ เงินไม่หยุดไหลออกจากประเทศ เราประมาณการได้ว่าเงินไหลออกต่างประเทศอย่างต่อเนื่องประมาณ 1,100-1,200 ล้านดอลลาร์ และค่าเงินบาททรุดตัวลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาคธุรกิจมียอดหนี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆถึง 40 จ่ายต่อเดือนเดิม (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2540 : 11)

4) อาการ “สมองไม่灵” เป็นอาการของข้าราชการที่ล้าออกจากรอบบริษัทฯ เพื่อเข้าสู่ภาคธุรกิจเอกชน อันเนื่องจากเหตุผลทางด้านรายได้และโอกาสความก้าวหน้าในการทำงานที่สูงกว่า รวมทั้งปลดปล่อยจากการภักดีทางความคิด หลุดพ้นจากการตอกย้ำภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ระบบผู้สนับสนุน และการไม่ใช้ระบบคุณธรรมในการตัดสิน ทำให้มีโอกาสที่ดีกว่าในต่างประเทศ

จากการสำรวจของสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (TMA) ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏว่าภาคเอกชนก้าวหน้าเดือดร้อนมากกว่าภาคตะวันตก ระหว่าง 16-123 เปอร์เซ็นต์ (ไชยพูน เวลาเรชช์, 2539: 8) และในระดับ ๔๕ ถึง ๑๑ รายได้ภาคราชการน้อยกว่าภาคเอกชนมากกว่า 4 เท่าตัวโดยเฉลี่ย (คณะกรรมการสุังก์กาญจน์ และอภิชัย พันธุ์เจน 2539: ๗.)

5) อาการ “ขาดความคิดสร้างสรรค์” เป็นอาการของข้าราชการที่ “ไม่รู้จะคิดไปทำอะไร” “ไม่รู้จะคิดอะไร” เพราะระบบการทำงานต้องเป็นหนี้ต่อนักเขียนต้องสู้เบื้องบน และรับนโยบายมาจากข้าราชการการเมือง ทางที่ดีกว่าคือการทำงานตามค่าสั่งจากเบื้องบน ข้าราชการวันนี้หุ้นส่วนอยู่ในระบบไม่สามารถแสดงออกความคิดเห็นได้ค่อนข้างอิสระ และไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว เป็นเหตุให้เกิดการขาดความกระตือรือร้นจนกลายเป็นคนที่ขาดความคิดสร้างสรรค์ในที่สุด

รวมทั้งปัจจุบันในระบบราชการไม่ได้เป็นแหล่งรวมของผู้ที่เป็น “มัณสมอง” ของประเทศ เช่น ในอดีต คุณภาพการศึกษาของผู้ที่เข้าสู่ระบบราชการลดต่ำลงมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จากสัดส่วนคะแนนเฉลี่ยสะสม (GPA) ของผู้เข้ารับราชการระดับปริญญาตรี สูงกว่า 3.0 ขึ้นไป ในปี พ.ศ. 2529 มีร้อยละ 21 ลดลงเหลือร้อยละ 16 ในปี 2533 และลดลงเหลือร้อยละ 10 ในปี 2537 ส่วนเกรดเฉลี่ยต่ำกว่า 2.5 กลับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 31 ในปี 2529 เป็นร้อยละ 34 ในปี 2533 และขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 62 ในปี 2537 (คลองภาพ สุสังก์ภากัญจน์ และอภิชัย พันธุเสน, 2539: 39) อาการของการขาดความคิดสร้างสรรค์เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในระบบราชการ

6) อาการ “อื่น ๆ” อาการดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงบางตัวอย่างของความบกพร่องด้านคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการในช่วงที่ผ่านๆ มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาตัวยี่ใจที่เป็นธรรม การที่ข้าราชการจำนวนหนึ่งมีปัญหาด้านคุณธรรมและสมรรถภาพนั้น มีไฉไลขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นผลกระทบที่สืบเนื่องจากบี้บจัยภัยนอกต้านทั่งๆ อาทิ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และระบบบริหาร อันมีผลต่อปัจจัยภัยในเชิงมีกระบวนการการการตัดสินใจของข้าราชการคนหนึ่ง โดยเริ่มต้นจากความประณานิ้นพื้นฐานของมนุษย์ ผ่านการกลั่นกรองด้วยปรัชญาการมองโลก ค่านิยม และจึงเกิดการพิจารณาหั้งด้วยการใช้เหตุผลและอารมณ์ กลายเป็นพฤติกรรมภาคปฏิบัติที่แต่ละบุคคลได้แสดงออก ซึ่งหากในระบบราชการแสดงออกไปในทิศทางเดียวกัน ก็สามารถสรุปเป็น “พฤติกรรมกลุ่ม” หรือเป็น “วัฒนธรรมองค์กร” ข้าราชการที่แสดงอย่างต่อเนื่องกัน

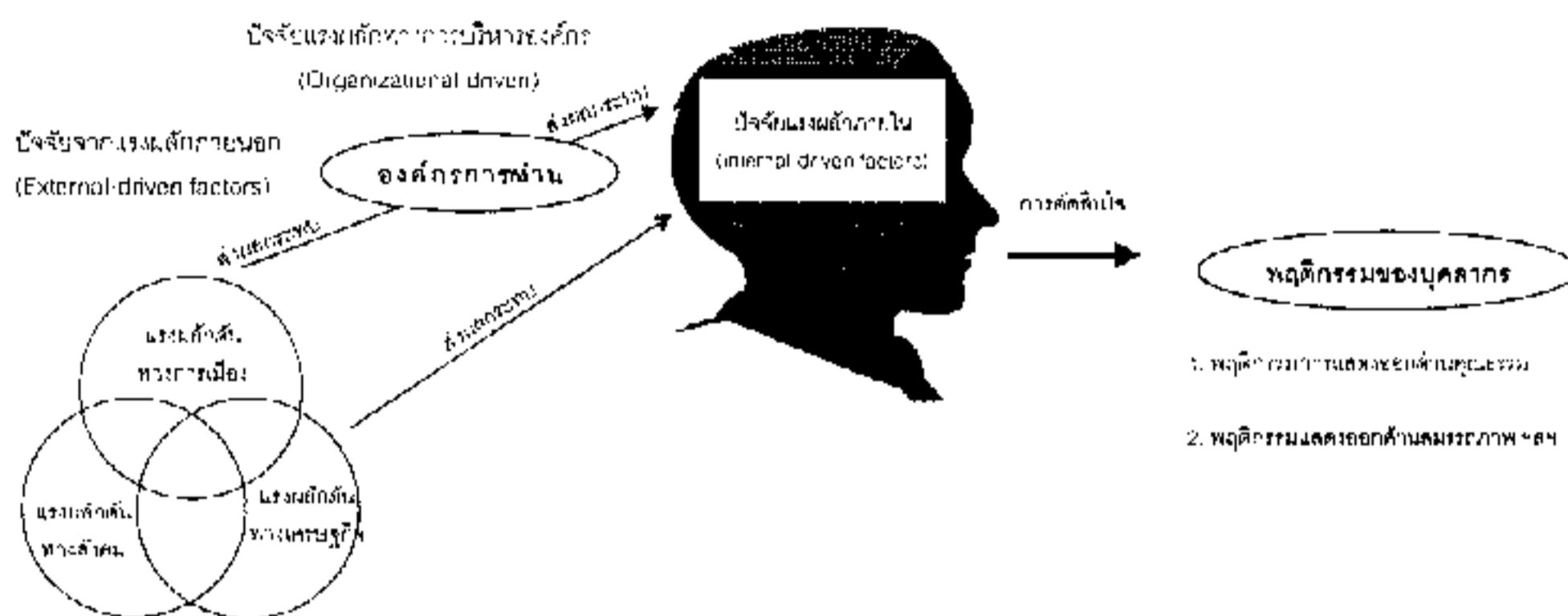
ปัจจัยจากแรงผลักภัยนอกเหนือนี้ได้ส่งผลกระทบต่อการสร้างปัญหาทางด้านคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกัน การที่คนจะตัดสินใจตามผลกระทบที่มาจากการนอกนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยแรงผลักจากภัยในด้วยเป็นสำคัญ ซึ่งจะวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีบุคคลการในองค์กร ที่ขอเสนอเป็นแนวคิดทฤษฎี ณ โภกานนี้

2. ทฤษฎีพฤติกรรมบุคคลการในองค์กร

การที่คนๆ หนึ่งจะตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เข้ามาในชีวิตอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นแรงผลัก 2 ด้าน คือ ปัจจัยแรงผลักจากภัยนอก อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารฯลฯ การทบทื้อกับ ปัจจัยแรงผลักจากภัยใน อันได้แก่ ความต้องการขึ้นพื้นฐานของมนุษย์ ปรัชญาการมองโลก การกลั่นกรองทางความคิดโดยใช้เหตุผลและอารมณ์ จากนั้นจึงนำไปสู่การตัดสินใจและแสดงออกเป็นพฤติกรรม 2 ด้าน คือด้านทุนเศรษฐกิจและด้านสมรรถภาพ ซึ่งสามารถอธิบายตามแผนภาพดังนี้ (แสดงภาพที่ 1)

ภาพที่ 1

โครงสร้างทฤษฎีพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กร



2.1 ปัจจัยจากแรงผลักภายนอก (external-driven factors)

ปัจจัยจากแรงผลักภายนอกแบ่งได้เป็น 2 ด้านคือ

2.1.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

ปัจจัยจากภายนอก อาทิ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคม กระทงเข้ากับตัวข้าราชการ ซึ่งอาจกระทบโดยผ่านทางองค์กรการทำงานก่อนหรือกระทบข้าราชการโดยตรง เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการกำหนดนโยบายทางการเมือง และส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายทางการเมืองเพื่อให้เพิ่มสูงขึ้น อาจส่งผลให้ราคาน้ำมันสูงขึ้น ก็จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการโดยตรง เป็นต้น ปัจจัยภายนอกดังกล่าวมีลักษณะที่เชื่อมโยงและสมดานความสัมพันธ์ระหว่างกัน

ปัจจัยภายนอกมีผลต่อการตัดสินใจใช้คุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการ เช่น จากราเ叛พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน และมติคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ส่วนหนึ่งเป็นงบด้านการก่อสร้าง โดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้สั่งการให้หน่วยงานราชการรับไปดำเนินการ ในขณะเดียวกันการเมืองบางคนก็ต้องการที่จะคงรัฐบาลส่วนหนึ่งของบประมาณนี้ พัฒนา ฯ ทับเบรซัฟผู้เข้าร่วมประมูลงานก็ต้องการได้รับได้เลือก จึง

พยายามใช้เส้นสายและการตกลงส่วนแบ่งคอมมิชชัน โดยอาจมีการประสานประโยชน์ทั้ง 3 ฝ่าย ทั้ง นักการเมือง ข้าราชการ และผู้ประมูลงาน เพื่อให้งานนั้นดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยมีอิทธิพลทางการ เมืองเป็นแรงผลักที่แรงที่สุด และมีอิทธิพลทางลัษณที่เน้นเงินและระบบอุปถัมภ์ในใหญ่ แรงผลักเหล่านี้ มีผลต่อการตัดสินใจเชิงคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการที่เกี่ยวข้องว่าจะเป็นเช่นไร เป็นต้น

2.1.2 ปัจจัยด้านการบริหารและวัฒนธรรมองค์กร

ภายใต้การปกครองของระบอบประชาธิปไตย การบริหารงานระดับประเทศที่ไม่ได้แสดงออกถึง ความเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่มากที่สุดแห่งหนึ่งก็คือ การบริหารงานของระบบราชการ เพราะเป็น ระบบการบริหารที่สร้างขึ้นมาเพื่อตอบสนองความพอยใจและความสำคัญในคุณค่าของชนชั้นปักษ์ของ ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตเชื่อว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่มีบทบาทอearnaj ที่จะตัดสินใจ ต้องการพึ่งพา การทำงานออก และการนำทิศทางจากภาครัฐ รัฐจึงทำหน้าที่เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อ สังคมในรูปของการกำหนดนโยบาย ดังนั้นการกำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่จะเป็นผู้ที่กำหนด ตามความต้องการและความพอยใจของชนชั้นนำเอง ซึ่งในระบบประชาธิปไตยหมายถึงคณะรัฐบาลที่เรียกว่า ได้รับการแต่งตั้งแทนของประชาชนในการปกครองและการบริหารประเทศ โดยมีอำนาจบังคับให้ข้าราชการเป็น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยภายนอกด้านการบริหารและวัฒนธรรมองค์กร แบ่งเป็น 2 ด้านคือ

- ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารองค์กร มีผลกระทบสำคัญต่อการกำหนดคุณธรรมและสมรรถภาพของ ข้าราชการ การบริหารงานที่มีปัญหา อาทิ การรวมศูนย์อำนาจ การอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง และ ภายใต้ระบบปิดที่ข้อมูลข่าวสารภายในเป็นความลับในสายตาประชาชน การเลื่อนขั้นเงินเดือนอยู่ภายใต้ ระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส ขั้นตอนการทำงานยุ่งยากซับซ้อนล่าช้า ต้องผ่านระเบียบพิธีบัตรูปแบบมากมาย ในขณะที่รายได้น้อยเมื่อเทียบกับภาคเอกชน ทำให้ระบบการทำงานเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ คุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการ

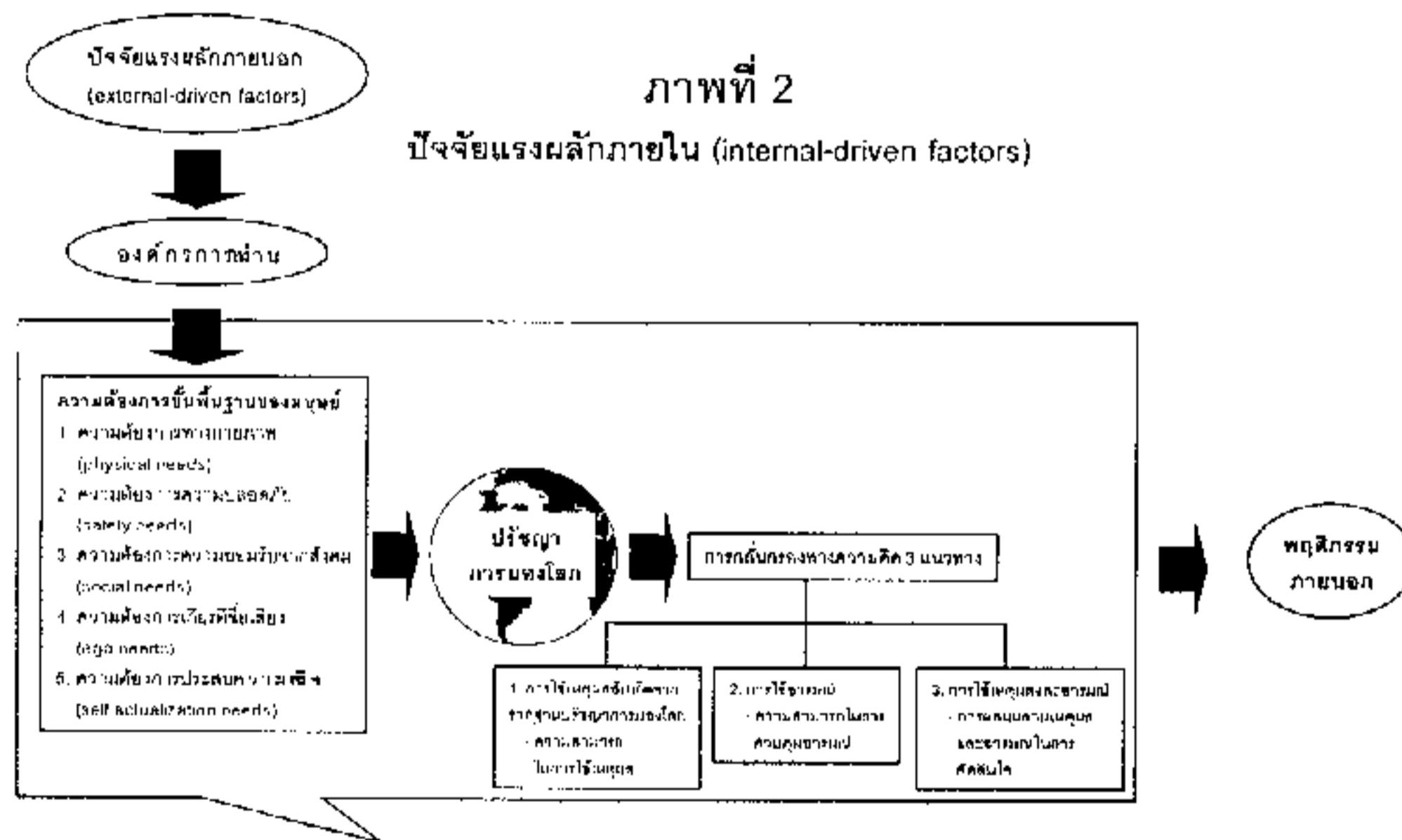
- ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเป็นเครื่องชี้ถึงพัฒนาการโดยส่วนใหญ่ของคนในองค์กรนั้น เช่น องค์กร ภาคราชการมักจะให้หน้าที่ความเคารพระบบอาวุโสอย่างสูง ความนิยมระบบการเชือฟังมากกว่าการเสนอ ความคิดเห็นที่ขัดแย้ง การดำเนินการใด ๆ ตามขั้นตอนอย่างเคร่งครัดและเป็นระบบระเบียบ การคล้อย ตามผู้บริหารไม่ใช่จะผิดหรือถูก เช่น ในลักษณะของระบบ “กินตามน้ำ” หรือความก้าวหน้าตามระบบ

เส้นสายตามความสนใจส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรเหล่านี้จะมีอิทธิพลในภาคปฏิบัติต่อการตัดสินใจของข้าราชการ เพราะจะสร้างความกดดันต่อภาวะอารมณ์ ความรู้สึก การยอมรับ ความอยู่รอด และจิตสำนึกระดับทางคุณธรรมของบุคลากรนั้น อีกทั้งเป็นเหตุให้หลายครั้งเพื่อความอยู่รอดข้าราชการจ้านวนไม่น้อยจึงต้องทำตัวผสมกลมกลืนเข้ากับวัฒนธรรมขององค์กร

2.2 ปัจจัยจากแรงผลักภายใน (internal-driven factors)

ปัจจัยภายในออกหัวทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จะกระทบองค์กรก่อน เมื่อองค์กรการบริหารได้รับผลกระทบแล้ว จะเข้ามายกระหนบกับข้าราชการแต่ละคน ในแต่ละระดับทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติการในระยะที่แตกต่างกัน ทุกคนยอมต้องได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมขององค์กรและสภาพของการปฏิบัติการต่าง ๆ ในองค์กรไม่ว่าจะเป็นนโยบาย วัฒนธรรมองค์กร แรงผลักจากปัจจัยภายนอกก็จะเข้าสู่กระบวนการแรงผลักภายใน ผ่านองค์ประกอบภายในเชิงโครงสร้างนี้นั่น ซึ่งทำหน้าที่ เมื่อคนหนึ่งเป็น filter หรือเครื่องกลั่นกรองสิ่งที่มากระทบให้เข้าตัดสินใจว่าเขาจะทำอะไรในพฤติกรรมภายนอก ดังนั้นมือข้าราชการรับผลกระทบดังกล่าว ในฐานะที่เขาเป็นคน ๆ หนึ่ง ที่มีความคิด มีเหตุมีผล มีอารมณ์ความรู้สึก มีสติปัญญา และมีทางเลือกให้กับตนเองในการตัดสินใจ ปัจจัยภายในจึงมีผลกระทบต่อพัฒนาการของข้าราชการแต่ละคนให้เป็นชั้นที่เราเห็นอยู่ในทุกวันนี้ ซึ่งสามารถอธิบายตามภาพที่ 2 ดังต่อไปนี้



2.2.1 ความต้องการขึ้นพื้นฐานของมนุษย์

ปัจจัยแรงผลักจากภายในในปัจจัยสำคัญในการกำหนดคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการ โดยมี “ความต้องการขึ้นพื้นฐาน” เป็นด้านแรกของแรงจูงใจในการกระตุ้นให้มนุษย์กระทำการอย่างโดยปัจจุบันเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เมื่อแรงผลักจากองค์กรการทำงาน หรือแรงผลักจากภายในออกเข้ามากระหนบบุคคลนั้น จะต้องผ่านขั้นตอน “ภาวะก่อนการตัดสินใจด้านความต้องการขึ้นพื้นฐานของมนุษย์” ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ตามทฤษฎี hierarchy of needs ของ Abraham H. Maslow ซึ่งได้กล่าวถึงความต้องการขึ้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์มีความต้องการเป็นลำดับขั้น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ (physical needs) อันได้แก่ ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค เป็นต้น การตอบสนองความต้องการทางกายภาพของข้าราชการจะอยู่ในรูปของรายได้ “เงิน” จึงนับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถตอบสนองได้

ขั้นตอนที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย (safety needs) พื้นฐานเมฆมนุษย์ต้องการความปลอดภัย ทั้งความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของตน ความปลอดภัยมี 2 ลักษณะคือ ความปลอดภัยทางด้านร่างกายและความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

ขั้นตอนที่ 3 ความต้องการการยอมรับจากสังคม (social needs) พื้นฐานของมนุษย์ต้องการได้รับเกียรติจากผู้อื่น เช่นจะรู้สึกว่าตนเองนั้นมีคุณค่าเมื่อได้รับการยอมรับจากสังคมและคนรอบข้าง ดังนั้นเมื่อค่านิยมองสังคมให้คุณค่าคนที่ไม่หลอก ซึ่งเสียงเกียรติยศ คนส่วนใหญ่จึงแสวงหาการยอมรับจากสังคมไม่ได้คำนึงถึงความถูกต้อง

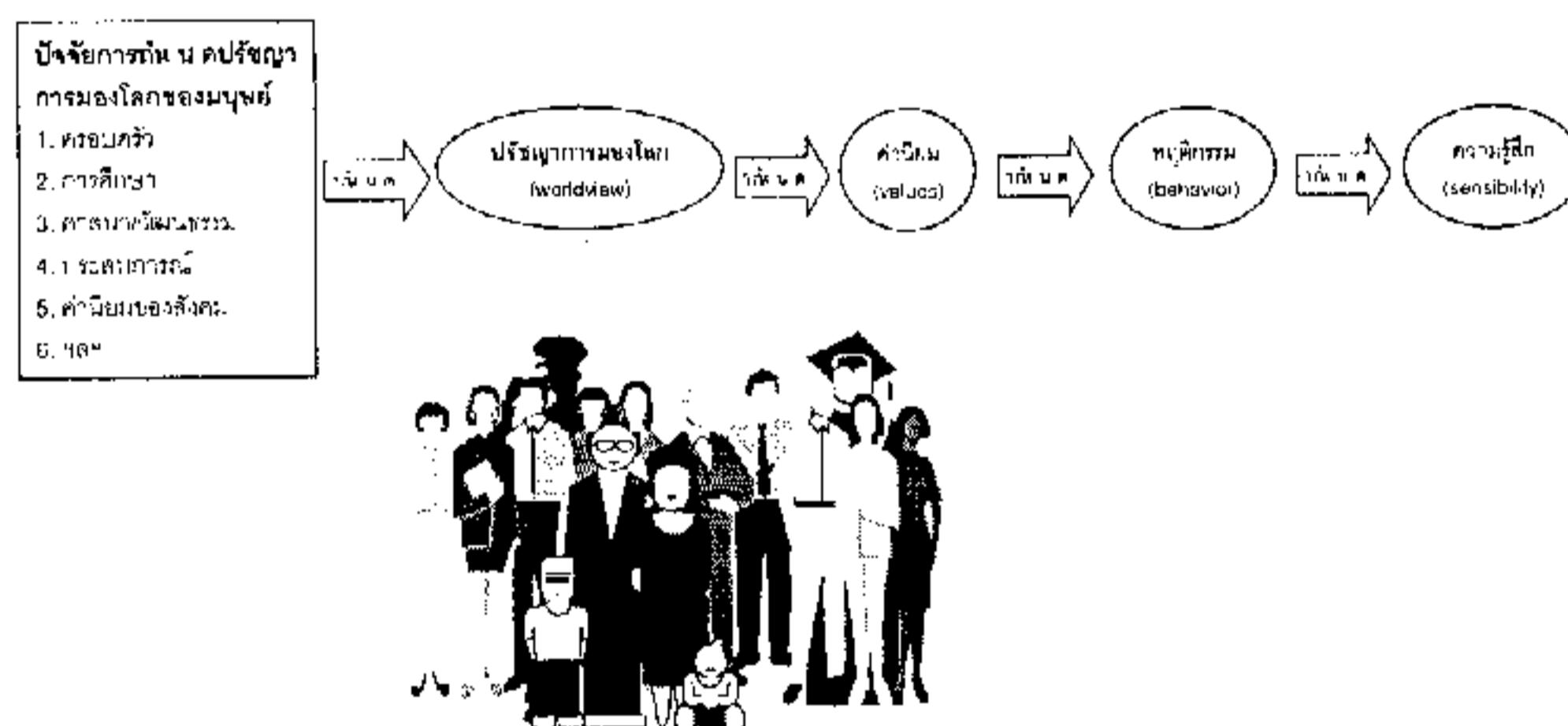
ขั้นตอนที่ 4 ความต้องการเกียรติยศหรือเสียง (ego needs) ความต้องการให้ผู้อื่นเคารพยกย่องนับถือ เพื่อให้เห็นว่าตนเองนั้นเป็นบุคคลที่มีคุณค่า ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมั่นใจในตนเอง มีความต้องการเป็นผู้ที่มีความสามารถเหนือคนอื่น จึงมักจะแสดงออกผ่านช่องทางการใช้อำนาจหรือผู้อื่นเพื่อให้เกิดความภูมิใจในตัวเองเมื่อมีคนยอมรับ

ขั้นตอนที่ 5 ความต้องการประสบความสำเร็จ (self actualization needs) มนุษย์ทุกคนมีเป้าหมายอย่างหนึ่งอยู่ในชีวิต นั่นคือ ความปรารถนาประสบความสำเร็จในชีวิตด้านใดด้านหนึ่งทั้งในเชิงแห่งหน้าที่การงาน การมีสิ่งทรัพย์มากมาย เป็นต้น

โดยส่วนใหญ่แล้วคนเราจะตัดสินใจตามความต้องการขึ้นพื้นฐานทั้ง 5 ประการนี้หรือไม่นั้น ต้องผ่านกระบวนการทางขั้นต่อไปก่อน นั่นคือ กระบวนการของปรัชญาการมองโลกของแต่ละคน หรือการ

เปรียบเทียบการให้คุณค่าของความต้องการพื้นฐานว่า ดี ไม่ดี มีประโยชน์ ไม่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าที่สูงพอที่จะ ตัดสินใจเลือก “วัน” หรือ “ปฏิเสธ” การฝ่าฝืนข้อตกลงปรัชญาการมองโลกเป็นการแสดงออกว่า มนุษย์ “ไม่ได้ดำเนินชีวิตตามสัญชาตญาณหรือตอบสนองความต้องการเพียงประการเดียว แต่ดำเนินชีวิตอย่างใช้ความคิด ใช้เหตุผล และมีความสามารถในการแยกแยะได้ดีกว่า อันเป็นเหตุผลและที่มาของ การตัดสินใจเชิงคุณธรรม ในขั้นต่อไปนั้นเอง ซึ่งสามารถอธิบายตามภาพที่ 3 ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 3 ทฤษฎีปรัชญาการมองโลก กระบวนการทางกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์



2.2.2 ปรัชญาการมองโลก

กระบวนการความคิดของคนในสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ปรัชญาความคิดของคน ๆ หนึ่ง เป็นตัวกำหนดค่านิยมของบุคคลนั้น ค่านิยมดังกล่าวส่งผลให้บุคคลนั้นแสดงพฤติกรรมออกแบบภายนอก พฤติกรรมดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดความรู้สึกของเขารึเปล่า” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2539) หมายความว่า กระบวนการความคิดมีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมคนในสังคม “พฤติกรรม” ที่คนแต่ละคน

แสดงออกนั้นถูกกำหนดขึ้นจาก “ค่านิยม” ของเขาระบุและค่านิยมถูกกำหนดจาก “ปรัชญาการมองโลก” ที่เขา ยึดถือ และพฤติกรรมของคนจะเป็นตัวกำหนด “ความรู้สึก” ยังเป็นผลลัพธ์ที่คนสิงที่เข้าได้ปฏิบัติออกมานั้น

ดังนั้นพฤติกรรมที่คน ๆ หนึ่ง หรือคนในสังคมหนึ่ง ๆ ประพฤติจึงเกิดขึ้นจากสิงที่อยู่ภายในตัวเข้า ไม่ใช่สิงที่อยู่ภายนอกเป็นหลัก ทุกคนมีพฤติกรรมอย่างไร จึงเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สิงที่อยู่ภายนอกกับความคิด ทำที่ภายในใจและค่านิยมของคน ๆ นั้น และเป็นประเด็นที่เราต้องเข้าใจ ร่วมกันอย่างถ่องแท้ ยังจะนำไปสู่การแก้ไขสภาพความเลื่อมทรมของสังคมที่ “กระบวนการความคิด” ของ คนในสังคมอันเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาทั้งมวล

ปัจจัยการกำหนดปรัชญาการมองโลกของมนุษย์ เกิดขึ้นจากสิงที่คน ๆ นั้นประสบมาใน อดีต จากการเรียนรู้ การรับการสั่งสอนอบรม การอ่าน ประสบการณ์ชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี จาก ระบบครอบครัว การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ค่านิยมสังคม และประสบการณ์ในแต่ละชั้นตอนชีวิตที่ ตนเองประสบ เป็นต้น สิงเหล่านี้หล่อหลอมเป็นลักษณะชีวิตของแต่ละบุคคลในที่สุด

ปรัชญาการมองโลกของคนในสังคมจะแปรเปลี่ยนกล้ายเป็นค่านิยมของคนในสังคมนั้น ซึ่ง อาจให้นิยามของคำว่าค่านิยมได้ว่าคือ “สิงที่ตนเองเห็นว่ามีคุณค่าและเป็นกฎเกณฑ์การตัดสินใจเลือก กระทำในสิงต่าง ๆ” ยกตัวอย่างเช่น หากข้าราชการมีค่านิยมว่า ‘เงินมีค่า’ พฤติกรรมก็จะ ‘หางเงินอย่าง เดียว’ ในขณะที่อีกคนหนึ่งมีค่านิยมว่า ‘เงินที่มีค่าจริงต้องมาโดยวิธีสุจริต และไม่มีค่าถ้ามาโดยการทุจริต’ พฤติกรรมก็จะไม่ได้ทำอะไรเพื่อต้องการแต่เงิน หรือเพื่อการสะสมเงินเท่านั้น แต่ดูว่าที่ทำนั้นถูกต้องหรือ ไม่ หรือหากมี ปรัชญาการมองโลก ว่า ‘ชีวิตไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมาย สามารถปล่อยชีวิตให้ลับหาย ๆ ไป วัน ๆ ได้ ค่านิยมที่เกิดขึ้นคือ ทำงานน้อยที่สุด คือการใช้ชีวิต ส่งผลให้พฤติกรรมที่เกิดขึ้นคือ เกียจคร้าน ไม่ทำงาน ชอบอยู่เฉย ๆ ส่งผลต่อกุญแจธรรมและสมรรถภาพการทำงานในลำดับต่อมา และพฤติกรรมที่ แสดงออกจะส่งผลสู่กระบวนการความคิดชั้นที่ 4 คือ “ความรู้สึก” ของผู้ที่ประพฤตินั้น ความรู้สึกดังกล่าว ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกทางจริยธรรม (moral consciousness) ที่บรรจุอยู่ในจิตใจของบุคคลนั้น¹

¹ เราทุกคนจะมีมาตรฐานในเรื่องของความถูกต้อง (rightness) ความชั่วร้าย (wrongness) มโนธรรม (conscience) พันธทางคีลธรรม (moral obligation) และสิทธิหน้าที่ (rights and duty) อยู่ภายในจิตใจเป็นเรื่องปกติ เรียกง่าย ๆ ก็ คือ ความรู้สึกผิดชอบชั้ดี นั่นเอง ความสำนึกทางจริยธรรมในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ จัดเป็นมาตรฐานที่ใช้เป็นหลักในการ วินิจฉัยคุณค่าพฤติกรรม (moral standards) เช่น หากเราประพฤติในสิงที่ถูกที่ควรตามสังคมความจริง ความรู้สึกที่ เกิดขึ้นก็จะดี แต่หากเราประพฤติผิดทำนองคลองธรรม แม้แรก ๆ อาจรู้สึกดี แต่ความรู้สึกนั้นจะไม่คงทนกว่า ต่อไปก็ จะมีความรู้สึกไม่ดีเสีย ย่านเพิ่มเติมใน แหรียังต้าดี เจริญวงศ์ต้าดี สังคมทุรชน : ยุทธศาสตร์ความล่มสลายของสังคม

2.2.3 กระบวนการกลั่นกรองทางความคิด

จากปรัชญาการมองโลกของคนในสังคม จะเข้าสู่กระบวนการต่อไปคือ กระบวนการกลั่นกรองทางความคิด ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การใช้เหตุผล ได้แก่ ความสามารถในการใช้เหตุผลก่อนการตัดสินใจ ความสามารถในการตั้งค่าdamถึง “เหตุ” และ “ผล” ของสิ่งที่เกิดขึ้น และพิจารณาว่าสมเหตุสมผลเพียงใด สมควรเชื่อและคล้อยตามในเชิงปฏิบัติหรือไม่ เช่น เราสามารถใช้เหตุผลก่อนที่เราจะรับค่าคอมมิชชันก่อนใหญ่ ที่สามารถปลดปล่อยภาระหนี้สินของครอบครัวว่า สมควรที่จะกระทำหรือไม่เพียงใด และการตัดสินใจเป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการใช้เหตุผลของบุคคลนั้น ซึ่งความสามารถในการใช้เหตุผลเป็นเรื่องพื้นฐานของมนุษย์ เรายกคนใช้เหตุผลในการดำเนินชีวิต แต่สิ่งที่มากไปกว่านั้นก็คือจะต้องมีความสามารถในการใช้เหตุผล พร้อม ๆ กับการมีรากฐานของความคิดที่ชัดเจน รากฐานของอารมณ์ที่มั่นคง มีหลักการที่ชัดเจนในการคิดพิจารณาเหตุผล

แนวทางที่ 2 การใช้อารมณ์ ได้แก่ ความสามารถในการใช้อารมณ์ อารมณ์เป็นผลมาจากการความคิดและความประณญาที่จะตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น เราแสดงความตื่นเมื่อได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และแสดงความโกรธเมื่อส่อสารกับประชาชนผู้มารับบริการแล้วไม่เข้าใจอันเด็ดอกัน การควบคุมอารมณ์ของตนเองนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก แต่คนเราสามารถควบคุมอารมณ์ได้ ผ่านการควบคุม “ความคิด” หรือคิดอย่างถูกต้องได้ เช่น หากเราตระหนักรู้ว่าข้าราชการมีหน้าที่เป็นผู้รับใช้มิใช่เป็นเจ้านายประชาน การคิดเช่นนี้ก็จะสามารถทำให้พฤติกรรมที่แสดงออกนั้นไม่เป็นการข่มขู่ประชาชน แต่จะเป็นการให้บริการเป็นอย่างดีและยิ่มเย้มแจ่มใส เป็นต้น ดังนั้นการคิดและมองเหตุการณ์ในชีวิต จึงเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลจะตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกที่เข้ามากระทบกับความต้องการขั้นพื้นฐานได้ดีเพียงใด

แนวทางที่ 3 การใช้เหตุผลและอารมณ์ ได้แก่ ความสามารถในการผสมผสานเหตุผลและอารมณ์ในการตัดสินใจ ในฐานะที่เป็นมนุษย์ เราไม่สามารถที่จะใช้ทั้งอารมณ์และเหตุผลอย่างผสมผสานกันมาลื้นเพื่อเป้าหมายที่ปราบโกнаในชีวิต โดยพิจารณาว่า อารมณ์เป็นเหมือนปัจจัยพิเศษ (bonus factor) ที่มาช่วยทำให้เหตุผลมีน้ำหนักมากขึ้น หากอารมณ์ใดเป็นอารมณ์ที่ดีแล้วช่วยผลักให้ไปสู่ทิศที่เป็นเหตุเป็นผลในทางที่ดีด้วย ก็ควรใช้อารมณ์เข้ามาผสมด้วย เช่น การแสดงความยินดีอย่างจริงใจต่อผู้

อ้างแหล่งอ่านเพิ่มเติมใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ปฏิรูปกระบวนการ : สูญเสียของเมืองไทย กรุงเทพฯ : ชัตเชสเตอร์ 2540
หากเราประพฤติในสิ่งที่ถูกที่ควรตามสัจธรรมความจริง ความรู้สึกที่เกิดขึ้นก็จะดี แต่หาก

ร่วมงานเมื่อได้รับตำแหน่งใหม่ หรือการเดือนสติผู้ใต้บังคับบัญชาเรื่องการจัดระเบียบการทำงานแม้กระทำด้วยอารมณ์ที่ไม่พอใจ แต่ก็เพื่อผลลัพธ์ทางที่ดีต่อองค์กร เพราะคนนั้นจะปรับปรุงตัวเองใหม่ อย่างไรก็ตามหากการใช้อารมณ์เป็นเหตุให้เราตัดสินใจค้านกับเหตุผลที่เหมาะสม ก็ไม่ควรตัดสินใจตามนั้น เช่น เมื่อมีเรื่องขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา ตลอดทั้งวันก็ไม่ยอมทำงาน บันต่อว่าหัวหน้างานและใส่อารมณ์กับผู้ที่อยู่รอบข้าง ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อปัญหาที่ผิด แต่ควรใช้เหตุผลโดยแยกแยะระหว่างผู้ที่เราไม่พอใจ กับเรื่องงานและคนรอบข้างอย่างเหมาะสม

การกลั่นกรองทางความคิด 3 แนวทางนี้ ซึ่งนับเป็นทางเลือกปฏิบัติของคนแต่ละคนที่แตกต่างกัน คนบางคนที่มีคุณธรรมและยึดหลักแห่งความถูกต้องนำหน้า ก็จะใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์ในการตัดสินใจ คนบางคนที่ขาดคุณธรรมก็จะยึดเอาความต้องการพื้นฐานของตนเองเป็นใหญ่ ทำให้ตัดสินใจเลือกรการทำในทางที่ไม่ถูกต้อง

2.2.4 ขั้นตอนการตัดสินใจ หลังจากกระบวนการกรกลั่นกรองทางความคิด ก็มาถึงจุดแห่งการตัดสินใจ ซึ่งสามารถแบ่งผลการตัดสินใจออกเป็น

- การตัดสินใจด้านคุณธรรม คนจะเลือกตัดสินใจด้านคุณธรรมได้ดี หากเขายืนเป็นคนที่มีความสามารถในการใช้เหตุผลเชิงคุณธรรมได้ดี อันเป็นผลจากการมีปรัชญาการมองโลกที่ถูกต้อง มีค่านิยมของสังคมในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง กล้ายืนหยัดในความขัดแย้งของวัฒนธรรมองค์กร มีความสามารถในการควบคุมความต้องการที่ไม่ถูกต้องของตนเอง มีความสามารถในการใช้ปัญญา ใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์และความพึงพอใจในสิ่งที่จะได้รับ โดยมีการตัดสินใจ 3 แบบ คือ

การตัดสินใจแบบที่ 1 ตัดสินใจตามเหตุผล

การตัดสินใจแบบที่ 2 ตัดสินใจตามอารมณ์

การตัดสินใจแบบที่ 3 ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลประกอบกับอารมณ์

- การตัดสินใจด้านสมรรถภาพ เช่นเดียวกับการตัดสินใจด้านคุณธรรม คนจะเลือกการตัดสินใจที่จะทำงานอย่างมีสมรรถภาพ หากเขายืนใช้เหตุผลพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์ มีคุณค่า มีข้อแลกเปลี่ยนและผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับการสูญเสียเวลา หรือตัดสินใจในทางตรงกันข้าม เพราะระบบการทำงานไม่เอื้อให้เกิดแรงจูงใจที่จะทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องสนใจกับประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้น โดยมีการตัดสินใจ 3 แบบ คือ

การตัดสินใจแบบที่ 1 ตัดสินใจตามเหตุผล

การตัดสินใจแบบที่ 2 ตัดสินใจตามอารมณ์

การตัดสินใจแบบที่ 3 ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลประกอบกับอารมณ์

2.3 พฤติกรรมการแสดงออก

“พฤติกรรม” เป็นผลบัน្តปลายของกระบวนการพัฒนาพฤติกรรมมนุษย์ทั้งหมด นับตั้งแต่มีแรงผลักจากปัจจัยภายนอกเข้ามากระทบ พฤติกรรมที่แสดงออกเป็นผลปลายทางของกระบวนการกลั่นกรองจากปัจจัยภายนอก อันมีมูลเหตุแห่งปรัชญาการมองโลกเป็นตัวกำหนดที่สำคัญยิ่งต่อพฤติกรรมของมนุษย์ คนจะตัดสินใจมีพฤติกรรมอย่างไรนั้น ส่วนใหญ่ก็จะประเมินว่า เมื่อประพฤติปฏิบัติแล้วจะเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อชีวิตของเขารึไม่ แม้มีนักการเสงหา “จุดคุ้มทุน” ใน การเลือกปฏิบัติ ซึ่งอาจจะไม่ได้ประเมินถึงเหตุผลของคุณธรรมและความถูกต้องด้วยสูงสุด หากสิ่งนี้ไม่ได้อื้อประโยชน์ต่อความประณานาทที่ต้องการในการดำเนินชีวิตอย่างแท้จริง

พฤติกรรมการแสดงออกทั้ง 2 ตัวของข้าราชการ อันได้แก่ พฤติกรรมด้านคุณธรรม และพฤติกรรมด้านสมรรถภาพ อาจกล่าวได้ว่า การที่ข้าราชการมีพฤติกรรมทางคุณธรรมและสมรรถภาพที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็เป็นผลที่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น แรงผลักทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ส่งผ่านเข้ามาไม่ถูกต้อง ผสมผสานกับปัจจัยแรงผลักจากภัยใน นับตั้งแต่ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ การมีปรัชญาการมองโลก ความสามารถในการใช้เหตุผลและอารมณ์ในการดำเนินชีวิตที่ผิดจากกระบวนการคิดเชิงคุณธรรมและสมรรถภาพที่เหมาะสม หรือเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากแรงกระตุ้นจากภายนอกที่เข้ามามากกว่าที่รู้เห็นความคิดเดิม

แรงกระตุ้นจากภายนอกจะเป็นเหตุให้คนเริ่มยึดพฤติกรรมเป็นตัวหลัก คือ “เมื่อทำแล้วจะได้รับ...” จะกันนั้นเจ็บไปกว่าค่านิยมและปรัชญาความดีที่เคยยึดถือเป็นสิ่งที่เขาจะได้รับประโยชน์สูงสุด

ตัวอย่างเช่น	การคอร์รัปชัน
แรงกระตุ้นภายนอก	เพื่อน ๆ ในที่ทำงานต่างก็ร่ำรวยและสุขสบายนะครับ
ประโยชน์ที่จะได้รับ	พ่อแม่จะสุขสบายนะไม่ต้องลำบาก
เปลี่ยน	
ปรัชญาการมองโลก	ความไม่เชื่อถือเป็นความชั่วร้าย
ค่านิยม	แต่หากการทำเพราะความดีถูกปฏิเสธก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง
พฤติกรรม	การคอร์รัปชันไม่เป็นความผิดในบางกรณี
	ยังดีคอร์รัปชันในบางครั้ง

ดังนั้นมือเพื่อนร่วมงานขอความร่วมมือในการแก้ไขเอกสาร เพื่อโงนเงินบประมาณ เมื่อพิจารณาว่าในเวลานี้ที่บ้านในครอบครัวจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนหนึ่ง ก็ยินดีให้ความร่วมมือเพื่อแสดงความกตัญญูน้ำใจนี้ไปช่วยครอบครัว

อย่างไรก็ตามคนที่สามารถใช้เหตุผลเชิงคุณธรรมได้ดี จะไม่เปลี่ยนพฤติกรรมแม้จะพบเห็นกอดตันให้กระทำผิด เพราะค่านิยมที่ยึดถืออยู่นั้นแยกจากปรัชญาการมองโลกที่หนักแน่นและเชื่ออย่างมั่นคงว่าเป็นสิ่งที่ดี ดังนั้นแม้ว่าจะมีแรงกระตุ้นจากภายนอกให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมแต่ขัดแย้งกับค่านิยมและปรัชญาความคิดที่เชื่อมั่นโดยอยู่ ก็จะปฏิเสธไม่ทำตามนั้น

ยกตัวอย่างเช่น การคอร์รัปชัน

แรงกระตุ้นภายนอก เพื่อน ๆ ในที่ทำงานต่างกิริร้ายและสุขสนายเพราะคอร์รัปชัน

ปรัชญาการมองโลก	ความไม่ซื่อสัตย์เป็นความชั่วร้ายและผิดระเบียบการอยู่ร่วมในสังคม
ค่านิยม	การคอร์รัปชันเป็นความผิด

พฤติกรรม	ปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมในการคอร์รัปชัน
-----------------	--------------------------------------

เมื่อเพื่อนร่วมงานขอความร่วมมือในการแก้ไขเอกสาร เพื่อโงนเงินบประมาณ จึงปฏิเสธอย่างแข็งขันและไม่ยอมกระทำตาม แม้ว่าจะได้รับการกล่าวดีดังหรือต้องลาออกจากก็ตาม

ทฤษฎีพัฒนาคุณธรรมบุคลากรในองค์กรที่อธิบายอย่างค่อนข้างละเอียดข้างต้น มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการนำเสนอถึง “ตนเหตุ” แห่งปัญหาคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการไทยในปัจจุบันที่เป็นอยู่เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขถึง “รากแก้ว” ของปัญหา นั่นตั้งแต่ปัจจัยภายนอกที่ก่อปัญหา ทั้งระบบเศรษฐกิจสังคม และการเมือง รวมตลอดถึงระบบราชการที่มีโครงสร้างการบริหารและวัฒนธรรมองค์กรที่เหนียวแน่น ระบบบริหารที่ปรับตัวยาก บุคลากรในระบบมีปรัชญาการมองโลกไม่ได้ยึดกับหลักคุณธรรมเท่าที่ควรจะเป็น และภัยในมีกลุ่มประสานประโยชน์อันมีขอบเขตจำกัดทั่วประเทศ อันเป็นเหตุให้การตัดสินใจมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างได้รับการยอมรับในภาพรวม

3. การพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพข้าราชการ

การพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพของข้าราชการ จึงไม่สามารถกระทำได้เพียงแค่การสอนว่าอะไรดี/ไม่ดี อะไรควร/ไม่ควร เพราะนั้นเป็นเพียงการสอนศีลธรรมซึ่งคนส่วนใหญ่ก็รู้ดีอยู่แล้ว และไม่สามารถแก้ไขได้เพียงแค่พยายามต้านทานได้ด้านหนึ่ง แต่การพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพต้องก้าวไปไกลกว่านั้นคือ การปรับเปลี่ยน “อย่างรุนแรง” และ “ทั้งระบบ” เพื่อให้ข้าราชการเกิดความสามารถในการ

ใช้คุณธรรมและสมรรถภาพการปฏิบัติ การปรับตัวด้านการพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพจึงต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันทั้งระบบ อันได้แก่

3.1 การพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพต้อง “ปฏิรูประบบราชการ”

การติดขัดในระบบราชการได้สร้างความเสียหายให้กับการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความล่าช้า มีขั้นตอนและระเบียบการดำเนินงาน สายงานบังคับบัญชาหลายขั้นตอน เต็มไปด้วยปัญหาการคอร์รัปชัน มีปัญหาความไม่ประสิทธิภาพ ไม่ประสิทธิผล ความล้าสมัยภายในระบบราชการ ซึ่งเรื่องมาเป็นเวลานาน ดังนั้นแม้ว่าจะมีการปฏิรูปการเมือง แต่หากไม่มีการปฏิรูประบบราชการตามมาด้วยก็เท่ากับการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิบัติของประเทศไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นแนวโน้มของการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการบริหารจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในระยะต่อไป

3.2 การปฏิรูประบบราชการต้อง “ปฏิรูป 3 ประธาน”

ปรัชญาการปฏิรูปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดก็ตาม หมายเสมอทฤษฎีการปฏิรูปไว้ว่า การปฏิรูปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องใดก็ตาม หากต้องการให้ “ระบบ” ที่ปฏิรูปขึ้นใหม่นี้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการปฏิรูปในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องภายใต้องค์ประกอบหลัก 3 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 ปฏิรูปคน

การแก้ไขปรับปรุงและการวางระบบปฏิบัติ ฯ เพื่อให้คนปฏิบัติตามนั้น จำเป็นต้องเริ่มต้นที่การให้ “คน” เป็นศูนย์กลางและเป็นความสำคัญสูงสุด โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญาของคน แทนที่การนำคนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของระบบ การปฏิรูปคนในระบบราชการ อาทิ ปฏิรูปให้มีวิสัยทัศน์ กระจายอำนาจการบริหารและการปกครองเป็นลำดับชั้น จัดองค์กรของรัฐให้ทำงานเป็นกลุ่มย่อย สร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วยการให้ผลตอบแทนพิเศษ สร้างระบบประเมินผลตามผลงานในภาพรวม และปฏิรูปค่านิยมในการทำงาน เป็นต้น

การปฏิรูปคนต้องทำไปพร้อม ๆ กับการปฏิรูป “ระบบ” ที่เป็นรูปธรรมเชิงปฏิบัติเพื่อให้คนที่เข้ามาในระบบนั้นสามารถดำเนินชีวิตภายในกรอบที่วางไว้อย่างมีประสิทธิผล ตั้งที่ก่อสร้างไว้ในข้อแรก รวมทั้งในขณะเดียวกัน เราจึงเป็นต้องปรับ “บริบท” หรือสภาพแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความสำเร็จของระบบให้มีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปนั้นให้สมดุลย์ผล ในลักษณะของการปฏิรูปควบคู่กัน

ด้านที่ 2 ปฏิรูประบบ

ระบบราชการที่ควรได้รับการปฏิรูปให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมมีอยู่มาก many หลากหลายด้าน ขอยกตัวอย่างพอเป็นเคติด อาทิตย์

- 1) การทำให้ระบบราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่ทรงไว้ซึ่งความมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 2) การทำให้หน่วยงานระดับต้นและระดับท้องถิ่นมีส่วนในการตัดสินใจมากที่สุด
- 3) การทำให้โครงสร้างมีลักษณะความเป็นพลวัต (dynamic)
- 4) การทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบราชการอย่างเต็มที่ และบุคลากรจากภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมได้ ในองค์กรราชการก็ได้
- 5) การให้เอกชนเข้ามายึดหุ้นในการดำเนินกิจการอย่างมากที่สุด (Privatization)
- 6) การกำหนดมาตรฐานการร่วมกันระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน ให้มีการถ่ายโอนบุคลากรจากภาคราชการไปสู่ภาคเอกชนหรือในทางกลับกันได้
- 7) การมีอุดมการณ์ (ideology) ของหน่วยราชการควบคู่ไปกับการวางแผนระยะยาว
- 8) การกำหนดมาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชนอย่างชัดเจนทุกลักษณะงาน
- 9) การใช้ระบบการให้บริการประชาชน โดยวิธี One Stop Service อย่างทั่วถึง
- 10) การสร้างมาตรการให้เกิดแรงจูงใจให้รายได้ผูกกับผลงานการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

ด้านที่ 3 ปฏิรูปรัฐบทที่เกี่ยวข้อง

ระบบราชการไม่ได้อยู่โดยตนเองอย่างโดด ๆ แต่มีการยึดโยงกับรัฐบทต่าง ๆ บริบทต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อระบบราชการทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ในเรื่องของประสิทธิภาพของบุคลากร ทัศนคติ ค่านิยมที่มีต่อระบบราชการ จำเป็นต้องได้รับการปลูกฝังผ่านระบบการศึกษา หรือในเรื่องของการดำเนินงานของข้าราชการที่ไม่ถูกครอบงำในทางที่ไม่ถูกต้องโดยนักการเมือง เป็นต้น

3.3 การปฏิรูประบบราชการต้องดำเนินไปพร้อมกับ การ “ปฏิรูปครบทั้งๆ”

การปฏิรูประบบราชการจะสำเร็จไม่ได้หากไม่ปฏิรูปผ่านกระบวนการ “ปฏิรูปครบทั้งๆ” (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2540) ซึ่งหมายถึงการปฏิรูปรัฐบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับระบบราชการไม่ว่าจะเป็น ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม ระบบคุณธรรมจริยธรรม ระบบการศึกษา ระบบ

คุณสมบัติร่วมๆ ระบบกระบวนการยุติธรรม ระบบสื่อมาลชนฯ ฯลฯ เพราะการปรับทั้งระบบห้องพวง จึงจะช่วยให้ข้าราชการได้รับการปฏิรูป ทางด้านคุณธรรมและสมรรถภาพอย่างแท้จริง

4. “ผู้นำ” และ “มติมหาชน” เสื่อนไขความสำเร็จในการปฏิรูป

เสื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลให้การปฏิรูปทั้งระบบราชการหันด้านคุณธรรมและสมรรถภาพประสบความสำเร็จ จะต้องขึ้นอยู่กับ

4.1 ผู้นำประเทศต้องเป็น “รัฐบุรุษ”

ผู้นำ คือ บุคคลสำคัญที่สุดในการผลักดันให้ระบบราชการเกิดการปฏิรูปในแนววิถีที่เอื้อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้ ผู้นำต้องมีลักษณะพิเศษที่มีความกล้าหาญอย่างยิ่งในการเข้าไปฝ่าตัดระบบราชการภายใน ผ่านตัดการยึดโยงอ่านใจอันเมิชอบในระบบ ผ่านตัดค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่ล้าหลังและสร้างปัญหา ผู้นำประเทศเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดผลปลายทางของคนหัวประเทศ

การแก้ปัญหาระดับประเทศในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องได้รับการผลักดันจากผู้นำประเทศ หรือนายกรัฐมนตรี การที่ผู้นำประเทศเริ่มดำเนินการ ทราบปัญหานี้ในเรื่องต่าง ๆ จึงสามารถนำสู่สัมฤทธิ์ผลได้แต่ทว่ามีใช่ “ผู้นำคนใดก็ได้” แต่ผู้นำต้องมีลักษณะของความเป็น “รัฐบุรุษ” อันประกอบด้วยคุณลักษณ์ส่วนบุคคลที่โดดเด่นดังนี้ อาทิ

4.1.1 ผู้นำต้องเปี่ยมด้วยภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำสำคัญมากในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศชาติอย่างครบวงจรทุก ๆ ด้าน มีใช่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง จึงจำเป็นที่ผู้นำต้องเป็นผู้ที่มีความกล้าหาญ มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถในการวางแผน มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี การเห็นคุณค่าคนที่อยู่ภายใต้การดูแล การบริการหารือ ความสามารถในการควบคุมอารมณ์ตุนเอง ความมั่นคง สุขุม ไม่หวั่นไหวง่าย กล้าตัดสินใจตามหลักการและเหตุผลเมื่อไตร่ตรองอย่างรอบคอบฯ แต่ไม่ตัวตัดสินใจบนพื้นฐานอารมณ์และความรู้สึกส่วนตัว ไม่หวั่นไหวต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์ อดทนต่อการใส่ร้ายป้ายสีโดยถ่อมตัวไม่ได้ตอบ สองผลให้เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและวางใจจากผู้ตามว่าสามารถนำทิศทางเข้ามายังเชิงลึกมากกว่าต่าง ๆ ได้

4.1.2 ผู้นำต้องมีอำนาจและเสถียรภาพในการดำเนินการ

อำนาจและเสถียรภาพของผู้นำประเทศเป็นเรื่องสำคัญ ผู้นำควรเป็นคนที่ประชาชนและสังคมโลกให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ รวมทั้งในระบบการบริหารประเทศควรที่จะให้ผู้นำทางการเมืองมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ โดยมีช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานเพียงพอและมีเสถียรภาพในการบริหารและผลักดันนโยบายระยะยาวได้

4.1.3 ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนให้ความศรัทธา

ผู้นำประเทศสามารถรื้อฟื้นสภาพความเสื่อมโรมของประเทศชาติ และทำให้ประชาชนมี วิสัยทัคณ์ร่วมผ่านการปฏิสังขรณ์ความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อตัวผู้นำ และสร้าง “ความหวัง” ให้เกิดขึ้นแก่ ประชาชน ความศรัทธาในตัวผู้นำจะทำให้ประชาชนเกิดความหวังและเกิดการมองภาพของสิ่งที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตในแบบใด

4.2 พลังแห่ง “มติมหาชน”

การปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องฝ่าด่านผลประโยชน์จานวนมหาศาล ดังนั้นจึงไม่สามารถ กระทำได้สำเร็จ หากเพียงแก้ตั้งกฎระเบียบที่ແນ່ນหนาขึ้นมาควบคุม แต่ผู้นำจำเป็นต้องมีการสร้างให้เกิด “มติมหาชน” หรือ “ฉันทานุมัติ” ร่วมของคนทั้งประเทศในการปฏิรูประบบราชการอย่างครบวงจร ประชาชนจะทำหน้าที่เป็นเหมือน “เกราะ” ป้องกันผู้นำที่เป็นหัตถุบุช สามารถดำเนินการปฏิรูปแบบฝ่าวล้อมแห่งอำนาจมีเดและผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้องในระบบได้

การปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ จะเป็นต้องได้รับพลังผลักดันจาก “มติมหาชน” ทั้งประเทศ ที่ให้ ความเห็นชอบและร่วมแรงร่วมใจที่จะเห็นระบบราชการที่ได้รับปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น ผู้นำจึงจำเป็นเป็น ผู้สร้างศรัทธามหาชนได้ ผู้นำประเทศต้องเป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจให้คนในประเทศเห็นว่า ขณะนี้ ไม่สามารถใช้นโยบายเดิม ๆ ในการพัฒนาประเทศได้อีกต่อไป และโดยส่วนตัวเราทุก ๆ คนก็ไม่สามารถ ดำเนินชีวิตแบบเดิมได้เช่นกัน แผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไม่เหมาะสมสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและ อนาคต ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่ความรุ่งเรืองและประสบความสำเร็จได้ จ нараторหั่นคนในสังคมเริ่ม เปลี่ยนความคิดเปลี่ยนพฤติกรรมให้การสนับสนุน โดยมีการกำหนดแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะ ยาว ในการปฏิรูปในแต่ละเรื่อง และให้มีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องและอาจริงอาจจัง

ที่สำคัญ ประชาชนต้องไม่ปุ่งทำลายความน่าเชื่อถือของผู้นำ เพราะการทำลายความน่าเชื่อถือและ ทำลายเสถียรภาพของผู้นำเป็นอันตรายร้ายแรง เพราะจะไม่สามารถทำให้การปฏิรูปดำเนินการต่อไปได้ อย่างราบรื่น ดังนั้นหากประชาชนเห็นส่วนที่ดี ส่วนที่จริงใจในการเข้ามาแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ ประชาชนต้องเต็มใจที่จะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่

การแก้ปัญหาและพัฒนาคุณธรรมและสมรรถภาพข้าราชการ จะเป็นต้องมีการปฏิรูประบการใน ลักษณะครบวงจร นับเป็นการฝ่าตัดครั้งยิ่งใหญ่ของระบบราชการไทยและเป็นการแก้ปัญหาที่ “รากแก้ว” หรือต้นตอของปัญหาที่แท้จริง เพราะการที่มุ่งแก้เฉพาะจุด ทีละเรื่อง ๆ อาจทำให้ได้ผลดีขึ้นเพียงชั่วคราว แต่การฝ่าตัดใหญ่จะช่วยให้ระบบภายในได้รับการซ่อมแซม ซึ่งจะส่งผลดีที่สุดในระยะยาวต่อไป

บรรณานุกรม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2540. อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กล่าวในการสัมมนาเรื่อง “แก้ไขวิกฤตสังคมไทย” หนังสือพิมพ์วันจักร วันเสาร์ที่ 8 พฤศจิกายน 2540

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ สังคมทุรชน. 2539. ยุทธศาสตร์ความล่มสลายของสังคม กรุงเทพฯ: ชั้ดเชส มีเดีย 2539

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2540. กระบวนการทัศน์วัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ การสัมมนาการเริ่มสร้างศักยภาพสภាពัฒนธรรมจังหวัด จัดโดย คณะกรรมการฝ่ายวิชาการใน การสัมมนา และกลุ่มช่วยอ่านวิการส่งเสริมและประสานงานวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ วันจันทร์ที่ 10 พฤศจิกายน 2540 หน้า 11

ฉลองพงษ์ สุลังกรกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน. 2539. ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศไทย การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปราชการเพื่อนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539

ปรัชญา เวสาวัชร์. 2539. ปฏิรูปราชการเพื่อนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา การสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปราชการเพื่อนาคตของไทย 13-15 ธันวาคม 2539 หน้า 8