

บทบรรณาธิการ

ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม กับการบริหารราชการ

นาวาอากาศเอก วิเชียร ธรรมมาตร*

ในบทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการบริหารราชการเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม โดยปกติคนส่วนใหญ่มักจะมองระบบอุปถัมภ์ในด้านลบ และคาดหวังต่อระบบคุณธรรมว่าสามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการบริหารได้เป็นอย่างดี เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องทั้งสองระบบ จึงได้เรียบเรียงและอธิบายถึงบทบาทและความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม โดยเฉพาะการฝังตัวของระบบอุปถัมภ์ในโครงสร้างทางชนชั้นของสังคมไทยและสังคมแต่ละชาติมาอย่างยาวนาน ผู้เขียนได้พยายามแยกแยะข้อดีข้อเสียทั้งสองระบบ ทำให้ทราบถึงจุดอ่อนและจุดแข็ง ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรมกับการบริหารราชการ ต่อมาเมื่อบ้านเมืองและสังคมมีความเจริญขึ้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับจากกระแสโลกเพิ่มขึ้น เครื่องมือการบริหารที่ยอมรับว่าเหมาะสมและสอดคล้องตามระบอบประชาธิปไตยคือระบบคุณธรรม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต่อการศึกษาและแนวทางลดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ

สุดท้าย ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงว่า การทำระบบทั้งสองที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะค้ำจุนซึ่งกันและกันมาใช้กับการบริหารราชการย่อมก่อให้เกิดการสวดประสานบูรณาการทางความคิด ไปสู่การเพิ่มประสิทธิผลของงานในอนาคต และหวังว่าการเรียบเรียงบทความครั้งนี้ น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นให้แก่ผู้ที่สนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรมกับการบริหารราชการอย่างจริงจังในเชิงการวิจัยในอนาคต

* รองผู้บังคับการฝ่ายบริหาร กองบิน 46 กองพลบินที่ 3 กองบัญชาการยุทธทางอากาศ

บทบาทของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่คู่กับสังคมโลกมาช้านาน เมื่อก้าวถึงระบบอุปถัมภ์ คนส่วนใหญ่มักมองว่าเป็นระบบที่น่ารังเกียจ ต่างไม่ยอมรับ จำเป็นต้องขจัดให้พ้นจากทุกวงการ ถือว่าเป็นตัวบ่อนทำลายความเจริญทั้งของสังคมและของหน่วยงาน จากการศึกษาพบว่าระบบอุปถัมภ์ทั้งลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างสังคมของทุกชนชั้นและของทุกชาติ สำหรับสังคมไทยจะมีโครงสร้างที่บอกถึงความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่งต่ำกับสูง (ไพร่กับเจ้านาย) จนมีนักวิชาการได้กล่าวถึงลักษณะสังคมไทยว่าเป็นโครงสร้างสังคมแบบหลวม (Loosely Structured Social System)

ในยุคต่อมาเมื่อความเจริญด้านต่าง ๆ ของสังคมและประเทศมีมากขึ้น บทบาทของระบบคุณธรรมจึงได้รับการยอมรับว่าน่าจะเป็นระบบที่มีจุดอ่อนน้อยที่สุด ถึงแม้ว่าระบบคุณธรรมจะมุ่งเน้นหลักของความรู้และความสามารถ สำหรับความสามารถในที่นี้หมายถึงความสมบูรณ์ของร่างกายในการทำงาน จึงเป็นจุดอ่อนไม่สามารถตอบสนองกระแสโลกด้านสิทธิมนุษยชนในกลุ่มของผู้พิการได้ จึงได้นำเสนอแนวทางการแก้ไข โดยจำเป็นต้องออกกฎระเบียบเป็นข้อตกลงยกเว้นแก่ผู้พิการให้สามารถทำงานร่วมกับผู้ที่ร่างกายปกติในบางสาขาอาชีพได้

บทบาทของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรมกับการบริหารราชการ จึงเป็นสิ่งที่ท้าทายนักบริหารที่จะศึกษานำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารให้เกิดประสิทธิผลการทำงาน และประการสำคัญ จำเป็นต้องศึกษาความเป็นมาของทั้งสองระบบอย่างถ่องแท้

ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หมายถึง “ระบบที่มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมือง โดยไม่มีการจำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุแต่งตั้งไว้ในระเบียบข้าราชการ หรือกฎหมายทางการบริหารใด ๆ (Marjorie Tallman) คำอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกัน คือ Spoil System (เน่าหนอนชอนไช), Favoritism (ชอบพอเป็นพิเศษ), Nepotism (ญาตินิยม, เกิดจากเครือญาติ) ระบบชู้เลี้ยงและระบบพรรคพวก เป็นต้น

แอนโทนี่ ฮอลล์ ให้คำจำกัดความของผู้อุปถัมภ์ (Patron) ว่าเดิมมาจากภาษาสเปน หมายถึง ผู้มีอำนาจ สถานภาพ จันตานุมัติ (Sanction) และมีอิทธิพล คำนี้จึงอาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุน การจัดพิธีกรรมต่าง ๆ ด้วย โดยที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามา

เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจต่อยกกว่า เป็นผู้รับอุปถัมภ์ (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้อง

ศ.ดร.ลิขิต ธีระเวคิน ได้ให้ความหมายในภาพกว้าง สรุปว่า ระบบอุปถัมภ์ที่แท้จริง จะเป็นการมุ่งใช้อำนาจเพื่อสร้างบารมีในลักษณะเป็นผู้กว้างขวางหรือเจ้าพ่อโดยมิได้หวังผลตอบแทนเป็นวัตถุหรือทรัพย์สิน แต่จะเกิดความพึงพอใจทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับคำอื่น ๆ ถือเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบบอุปถัมภ์

ระบบคุณธรรม (Merit System) หมายถึง วิธีการซึ่งบรรจุบุคคลลงในตำแหน่งโดยวิธีการสอบแข่งขันระหว่างบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงการเมือง (Marjorie Tallman), อาจารย์ ธงชัย ทรงประศาสน์ ได้วิเคราะห์ความหมายของระบบ Merit System โดยเรียกระบบคุณความดี ประกอบด้วยคุณลักษณะ คือ ประการแรก จะต้องไม่นำเรื่องการเมืองมายุ่งเกี่ยวในการเลือกสรรข้าราชการ ประการที่สอง การเลือกสรรและการให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการ จะต้องยึดหลักคุณสมบัติ และประการที่สาม ต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถ และได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีไว้ใช้ในระบบราชการ

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) น่าจะเป็นระบบที่เกิดขึ้นในเมืองจีนโบราณ สมัยนั้นมีการขายตำแหน่งของทางราชการ เช่น ตำแหน่งจอหงวน เพื่อนำเงินรายได้มาช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติอย่างร้ายแรง ถือเป็นช่องทางทำให้ได้เงินดี ต่อมาจึงขายตำแหน่งกันเป็นลำเป็นสัน โดยไม่ต้องสนว่าภัยธรรมชาติจะมีหรือไม่ นับเป็นรายได้หลักของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ในยุโรปสมัยที่ใช้ระบบศักดินา (Feudal System) ในภาพรวมระบบอุปถัมภ์จะปรากฏสายสัมพันธ์ส่วนตัว และการฝากตัวเป็นผู้รับอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของที่นา กับชาวนา ซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบเช่าที่นา ก่อให้เกิดการผลิตผลทางการเกษตร สำหรับระบบราชการเอง จะมีการขายตำแหน่งขุนนางกันอย่างออกหน้าออกตา การอุปถัมภ์จึงก้าวหน้าในระบบราชการมาโดยลำดับ จึงเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นในกลุ่มพรรคพวกและหมู่คณะเดียวกัน

ประเทศอังกฤษหลังจากเปลี่ยนรูปแบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย การเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการทุกระดับ ข้าราชการประจำต้องคอยจงรักภักดีต่อพรรคการเมือง ต่อมาแนวความคิดความพยายามที่ทำให้ข้าราชการมุ่งที่จะรับใช้ประเทศชาติ แทนการรับใช้พรรคการเมือง และความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าพรรคใดจะเข้ามาบริหารประเทศจึงมีมากขึ้น จนแนวความคิดดังกล่าวได้เกิดเป็นรูปธรรมเมื่อเริ่มใช้ระบบคุณธรรมอย่างเป็นทางการ โดยจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) เมื่อปี ค.ศ. 1855

ประเทศสหรัฐอเมริกา สมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ระบบราชการก็ใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในการบริหารงานเช่นกัน กล่าวคือ ตำแหน่งของราชการจะตกเป็นของชนชั้นอภิสิทธิ์ชน (Privileged Class) ต่อมาเมื่อได้รับเอกราชแล้ว การปกครองประเทศได้ยึดถือตามระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบเลือกตั้งผู้บริหาร ดังนั้น การปกครองโดยวิธีการเลือกตั้งจึงเป็นหนทางนำระบบอุปถัมภ์มาใช้อย่างกว้างขวาง ผู้บริหารที่เข้ามาใหม่มักจะถือเอาตำแหน่งราชการเป็นของรางวัลตอบแทนสำหรับแจกจ่ายแก่ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงที่สนับสนุนการเลือกตั้งของตน ประเทศสหรัฐอเมริกาสมัยนั้นจึงใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวางที่สุด จนปรากฏหลักฐานไว้ในสมัยประธานาธิบดี แอนดรู แจ็คสัน ซึ่งได้ย้ำถึงความเชื่อมั่นต่อระบบอุปถัมภ์ในสาส์นฉบับแรกที่มีต่อสภาองเกรสเมื่อธันวาคม ปี ค.ศ. 1829 มีข้อความตอนหนึ่งความว่า

“...หน้าที่ของราชการโดยทั่วไปนั้น เป็นเรื่องหรืออย่างน้อยก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องพื้น ๆ ง่ายตาย ซึ่งคนที่มีความไว ไหวพริบ ก็ย่อมอาจที่จะปรับตัวเองให้มีคุณสมบัติดีพอที่จะทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ ข้าพเจ้าอดที่จะเชื่อไม่ได้ว่า การที่คนอยู่ในราชการนาน ๆ นั้น จะเป็นผลเสียหายมากกว่าผลดีที่จะได้รับจากความชำนาญงานของเขาเสียอีก...”

ข้อความข้างต้นสะท้อนความเชื่อที่ว่า ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการมิได้เป็นตำแหน่งทางวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ บุคคลทั่วไปสามารถมาดำรงตำแหน่งได้ ยังมีข้อดีเสียอีกที่ประชาชนทั่วไปได้เรียนรู้งานราชการและการเมืองด้วย สมัยนั้นจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเข้ารับราชการของสหรัฐอเมริกาใหม่ โดยกำหนดอายุผู้ทำงานราชการไว้เพียง 4 ปี พรรคการเมืองในยุคนั้น จึงมีอิทธิพลต่อระบบราชการสืบต่อมาเป็นระยะเวลาเกือบ 40 ปี ห้วงเวลาดังกล่าวประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างมาก จึงมีกระแสต่อต้านมากขึ้น ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่ประธานาธิบดี เจมส์ เอ คาร์ฟิลด์ ได้ถูกฆาตกรรมจากบุคคลที่เคยช่วยหาเสียง แต่ผิดหวังที่ไม่ได้มอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกงสุลใหญ่ที่กรุงปารีสเป็นการตอบแทน ประชาชนชาวอเมริกันได้เห็นข้อเสียของระบบอุปถัมภ์มากขึ้น จึงมีการผลักดันให้เปลี่ยนระบบเป็นยุคของรัฐบาลโดยคนดี “Government by the good” (ปี ค.ศ. 1883-1906) และในปี ค.ศ. 1883 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมายเพนเดิลตัน (Pendleton Act) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือน (A Civil Service law) ในปีเดียวกันนั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (Civil Service

Commission) มีหน้าที่หลักในการสรรหาและบรรจุคนเข้ารับราชการโดยยึดหลักความสามารถและความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบคุณธรรมจนถึงปัจจุบัน

ระบบข้าราชการในประเทศไทยได้เริ่มมาจากระบบครอบครัว โดยถือว่าพระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อ ในยุคกรุงสุโขทัยรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ข้าราชการพลเรือนกับทหารยังอยู่ในระบบราชการร่วมกัน ต่อมาจึงได้แยกทหารออกจากข้าราชการพลเรือนโดยเด็ดขาด ผู้ที่รับราชการเดิมมักจะนำบุตรหลานหรือพรรคพวกของตนเข้ามารับราชการด้วย ดังนั้น การเลื่อนตำแหน่งส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามแต่จะมีพรรคพวกเป็นมรดกตกทอดมาอย่างยาวนาน

ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) การบรรจุแต่งตั้งในระบบราชการคงใช้ระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากตามหัวเมืองจะหาบุคคลแต่งตั้งเป็นข้าราชการได้ยาก พระมหากษัตริย์จึงทรงเลือกข้าราชการในราชสำนักที่มีความประพฤติดีเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัย บรรจุแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ต่อมาเมื่อระบบราชการมีการจัดโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ชัดเจนขึ้น การบรรจุคนเข้ารับราชการก็ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) พระองค์ทรงหวังไยว่าระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการจะกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการได้ จึงจำเป็นต้องออกพระราชโองการ ปี พ.ศ. 2398 (ค.ศ. 1855) เพื่อยับยั้งมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด ดังปรากฏความตอนหนึ่งของพระราชโองการความว่า

“...ด้วยแต่ก่อนได้ทรงทราบการอยู่เป็นแนวว่า ดุจเป็นธรรมดาว่าข้าราชการในกรุงเทพมหานครและหัวเมืองก็ดี มักประพฤติการเผื่อแผ่การกายหน้า และเหลียวซ้ายแลขวาระวังตัว นอกจากระวังราชการของพระเจ้าอยู่หัว กลัวสั้นกลัวคม เกรงเจ้าพระองค์นั้น ๆ แลข้าราชการผู้อื่นฝ่ายหน้าฝ่ายในที่โปรดปราน มีบุญญาธิการหลักแหลม คิดเผื่อไว้ใครจะเป็นใหญ่ในกายหน้า ถ้าจะเอาแต่ราชการอย่างเดียว ท่านก็จะพยายาม...”

ในปลายรัชสมัยของพระองค์ ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ประกอบกับมีผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศและในประเทศจำนวนมาก จึงทำให้เกิดภาวะการแข่งขันเข้ารับราชการมากขึ้น ต่อมารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) จึงทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกปี พ.ศ. 2471 (ค.ศ. 1928) ใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 (ค.ศ. 1929) (จึงถือวันที่ 1 เมษายนของทุกปีเป็นวันข้าราชการพลเรือน) ดังปรากฏพระราชปรารภของกฎหมายฉบับนี้ความว่า

“...โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกั่วงวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้างข้าราชการก็ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ รอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ อีกทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล...”

จากพระราชปรารภของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สำคัญ โดยยึดระบบคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลของระบบราชการพลเรือนไทย ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลในปี พ.ศ. 2471 (ค.ศ. 1928) คือ คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน “ก.ร.พ.” ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ พ.ศ. 2476 (ค.ศ. 1933) องค์การกลางการบริหารงานบุคคล จึงเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน “ก.พ.” จนถึงปัจจุบันนี้

สรุป ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบอุปถัมภ์ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการได้ฝังตัวในโครงสร้างสังคมของทุกประเทศ ทั้งการใช้เต็มรูปแบบ และการประยุกต์ใช้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับความพยายามในการเปลี่ยนแปลงจากระบบอุปถัมภ์เป็นระบบคุณธรรมประการหนึ่งที่ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจะต่างกับประเทศไทยคือ ระบบคุณธรรมที่นำมาใช้เกิดจากการผลักดันความต้องการในระดับล่างเสนอต่อผู้บริหาร (Bottom up) ส่วนประเทศไทย พระมหากษัตริย์ทรงเล็งเห็นประโยชน์อันจะเกิดแก่พสกนิกรโดยส่วนรวม จึงทรงพระราชทานมาให้ลักษณะบนลงล่าง (Top down) อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะพยายามยกเลิกระบบอุปถัมภ์โดยแยกการเมืองจากการบริหารแต่ก็ไม่สำเร็จ เพราะการเมืองต้องการอาศัยข้าราชการประจำ เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการประจำก็ต้องอาศัยนักการเมืองเช่นกัน ดังนั้น ผลของการนำระบบคุณธรรมมาใช้ย่อมจะแตกต่างกันขึ้นกับสภาวะแวดล้อม ประการสำคัญต้องศึกษาถึงสภาพปัญหาของแต่ละเหตุการณ์ โดยพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของการนำทั้งสองระบบไปประยุกต์ใช้กับการบริหารด้วย

ข้อดี/ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์

ข้อดีของระบบอุปถัมภ์ คือ สะดวกและง่ายในการบังคับบัญชา มีความขัดแย้งน้อยมาก เนื่องจากเป็นพรรคพวกเดียวกัน มีความอบอุ่น ความสัมพันธ์เป็นแบบพี่น้อง ลักษณะร่วมทุกข์ร่วมสุข เอื้ออาทร การทำงานรวดเร็วทันใจ ไม่ต้องใช้กฎเกณฑ์มาก มีความ

ยึดหยุ่นสูง มีการอะลุ่มอล่วย สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบไม่เป็นทางการ ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว เหมาะสมกับตำแหน่งบางตำแหน่งที่ต้องการความไว้วางใจเป็นพิเศษ เช่น ตำแหน่งเกี่ยวกับการเงิน ความลับ และการเมือง สำหรับการเมืองนั้นหากปรากฏว่าพรรคการเมืองใดที่ชนะการเลือกตั้งต้องให้ตำแหน่งเพื่อเป็นสินน้ำใจแก่สมาชิกพรรค เป็นลักษณะรางวัลตอบแทน (Political Rewards) จนถือปฏิบัติเป็นประเพณีทางการเมืองสืบมา

กล่าวกันว่าในบางประเทศที่มีทรัพยากรมาก แต่มีชนบทธรรมนิยมประเพณีไม่เอื้อต่อการพัฒนา บริษัทต่างชาติมีความพยายามจะไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ต้องพบอุปสรรคมากมาย แต่เมื่อมีการให้สินบนทั้งทางสุจริตและไม่สุจริตแก่ผู้มีอำนาจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่าโครงการต่าง ๆ สำเร็จด้วยดี การลงทุนจากต่างประเทศมีจำนวนมาก ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว นับว่าเป็นผลดีของระบบอุปถัมภ์แบบหนึ่ง

ข้อเสียของระบบอุปถัมภ์ เมื่อมีการนำไปใช้มากจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระยะยาว จะเป็นการทำลายระบบคุณธรรม ส่งผลเสียต่อภาพรวมการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย เช่น กรณีผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งขาดความรู้ความสามารถ เพราะไม่ได้มาโดยการสอบแข่งขัน เป็นเหตุให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายในการหมุนเวียนเปลี่ยนคนทำงานใหม่อยู่เรื่อย ๆ เพราะหน่วยงานขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการบรรจุแต่งตั้ง ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานขาดขวัญกำลังใจ ขาดความมั่นคงในอาชีพ ขาดหลักประกัน และขาดความสามัคคีในกลุ่มผู้ร่วมปฏิบัติงานด้วยกัน สายสัมพันธ์จะไม่เสมอภาค มักถูกจำกัดในกลุ่มแคบ ๆ โดยเฉพาะเรื่องการปกครองบังคับบัญชา หากหน่วยงานใดใช้ระบบอุปถัมภ์มาก การปกครองบังคับบัญชามักล้มเหลว เช่น การสอบสวนพิจารณา ลงทัณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติและวินัยของข้าราชการมักจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือแบบธรรมเนียมที่กำหนดไว้

โดยปกติระบบอุปถัมภ์มักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่พรรคพวกของตนจะได้รับมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้การพัฒนาหน่วยและบุคลากรจะเป็นไปได้ยาก ไม่เป็นระบบเพราะบุคลากรมีพื้นความรู้ที่แตกต่างกัน ประการสำคัญเป็นการสร้างวัฒนธรรมที่เลียนแบบพฤติกรรมหรือความคิด ลักษณะเดินตามหลังผู้ใหญ่ ทำให้ขาดความคิดริเริ่ม การตัดสินใจมักขึ้นกับผู้อุปถัมภ์เป็นหลัก สรุปรูปภาพรวมเป็นการทำงานเพื่อผู้มีอำนาจหรือกลุ่มพรรคพวกมากกว่าทำงานให้แก่รัฐ ในที่สุดจะหักล้างอำนาจกันอยู่เสมอ ในระยะยาวจะทำให้ระบบราชการไม่เป็นที่นิยมนับถือของสังคม เกียรติภูมิของข้าราชการจะตกต่ำลง

ข้อดี/ข้อเสียของระบบคุณธรรม

ข้อดีของระบบหนึ่งอาจเป็นข้อเสียของอีกระบบหนึ่ง สำหรับความเหมือนของทั้งสองระบบ คือ ต่างมุ่งใช้คนให้ตรงกับงาน เกิดประสิทธิภาพ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ความเชื่อมั่นต่อระบบคุณธรรมในการสรรหา คัดเลือก จะมีมากกว่าระบบอุปถัมภ์ แต่อย่างไรก็ตามในทางวิชาการยังกล่าวถึงคุณลักษณะของระบบคุณธรรม จะประกอบด้วยหลักต่าง ๆ ในแต่ละหัวข้อจะกล่าวถึงข้อดีข้อเสียระบบคุณธรรมด้วย ดังนี้

1. **หลักความสามารถ (Competence)** หมายถึง การเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในราชการ มุ่งเน้นความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ความสามารถที่เห็นชัดเจน คือ สุขภาพร่างกายต้องสมบูรณ์ การวัดความรู้ ความสามารถการทำงาน (Ability to do the job) เครื่องมือที่สำคัญ คือ การสอบแข่งขัน นับเป็นวิธีการอันหนึ่งในการสร้างความยุติธรรม กล่าวคือ สามารถป้องกันบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ดีพอที่จะทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการในการสอบแข่งขันนั้น จะมีทั้งลักษณะข้อเขียนและการปฏิบัติ

สำหรับบางตำแหน่งที่หายาก อาจใช้วิธีการสรรหาอย่างอื่น ๆ เช่น การสรรหากรณีพิเศษ ได้แก่ การสังเกตหรือความไว้วางใจ หรือบางตำแหน่งที่หาง่าย การสรรหาที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการสอบ เพราะไม่คุ้มค่า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ได้แก่ ตำแหน่งนักการ, ภารโรง เป็นต้น

2. **หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)** หมายถึง การให้โอกาสเท่าเทียมกันแก่บุคคล ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าบุคคลเท่าเทียมกัน (All men are equal) เช่น ถ้าบุคคลมีคุณสมบัติครบถ้วน จะต้องมีโอกาสสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการเหมือนกัน โดยไม่มีการเลือกชนชั้น วรณะ แต่อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคในโอกาสย่อมมีขอบเขต คือ ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย หรือข้อกำหนด กฎเกณฑ์เบื้องต้นที่กำหนดไว้ เช่น พื้นความรู้ ความสมบูรณ์ของร่างกาย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการเสมอภาคในระหว่างผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่หน่วยงานต้องการ นอกจากขั้นตอนการสรรหา คัดเลือกแล้ว การบรรจุตำแหน่ง การพิจารณาบำเหน็จความชอบ วินัย การลงทัณฑ์ จนถึงการออกจากทางราชการ ก็จำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยเช่นกัน

3. **หลักความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Security of Tenure)** หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการ โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อให้ข้าราชการสามารถทำคุณประโยชน์ต่อทางราชการ โดยไม่ถูกปลดหรือไล่ออก ซึ่งเป็นสาเหตุจากทางการเมือง หรือการกลั่นแกล้ง ยกเว้นตนเองกระทำความผิดกฎหมายบ้านเมือง ผิดวินัยร้ายแรงตามแนว

ทางการลงทัณฑ์ที่ทางราชการกำหนด หลักความมั่นคงมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ ให้อำนาจการเป็นกรณาร (Tenure) มีความมั่นคงในการดำรงชีพ (Security in life) โดยมีระบบบำเหน็จบำนาญสำหรับข้าราชการ แม้กระทั่งเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ยังตามไปเลี้ยง ถือว่าให้ความมั่นคงมาก จึงเป็นจุดอ่อนของระบบราชการเช่นกัน

ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye) ได้ชี้จุดอ่อนของความมั่นคงระบบราชการไว้ว่าก่อให้เกิดเป็นจุดอ่อนทางการบริหาร มีส่วนทำให้ข้าราชการบางคนสร้างตนเป็นกลุ่มอิทธิพลจากความมั่นคงของระบบดังกล่าว ยังเป็นบ่อเกิดของพฤติกรรมที่เป็นอัมพาต (Paralysing behavior) เพราะยิ่งรู้สึกว่าจะตนเองมีความมั่นคงมาก แต่ค่าตอบแทนไม่สูงพอ ทำให้เกิดความรู้สึกท้อแท้ ทำงานแบบเช้าชามเย็นชามไปเรื่อย ๆ ไม่สร้างสรรค์ผลงาน โดยเฉพาะในระดับล่าง ๆ ในฐานะผู้ปฏิบัติจะมีแนวโน้มพฤติกรรมดังกล่าวค่อนข้างสูง

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง มิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพล หรือเป็นเครื่องมือของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด โดยอยู่นอกการควบคุมทางการเมือง กล่าวคือ มุ่งให้ข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่คำนึงว่ามาจากพรรคการเมืองใด มองดูโดยผิวเผินราวกับว่า ข้าราชการต้องสละสิทธิบางอย่างในฐานะประชาชนที่จะสามารถกระทำได้ เช่น การคัดค้าน หรือสนับสนุนนโยบายแห่งรัฐ แต่ในฐานะข้าราชการแล้ว เหตุผลที่สำคัญคือจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล

ตัวอย่างอันดีเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองในประเทศอังกฤษ คือ พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่ได้รับความนิยม คือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคเลเบอร์ เมื่อได้ผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล แม้จะมีการต่อสู้กันในเชิงนโยบาย เพื่อให้ประชาชนยอมรับ แต่พรรคการเมืองทั้งสองก็มีได้ยุ่งเกี่ยวหรือก้าวก้ำกัยกัน การทำงานของข้าราชการประจำ ฝ่ายข้าราชการที่เคยได้รับการแต่งตั้งจากพรรคการเมืองเดิมที่ใช้พรรคจัดตั้งรัฐบาล ก็ยังทำงานตามหน่วยงานของตนเป็นปกติ

ข้อดีของระบบคุณธรรม ในเบื้องต้นได้แสดงถึงความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งสอดคล้องกับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย เช่น ให้โอกาสแก่ทุกคนในการสอบคัดเลือก หากผู้นั้นมีคุณสมบัติถูกต้อง ดังนั้น นอกจากจะได้ผู้มีความสามารถเข้ามาทำงานตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันสร้างความมั่นคงในอาชีพ ก่อเกิดขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการ สามารถรู้ถึงความก้าวหน้าของบุคคลในสายอาชีพว่าจะสามารถเลื่อนถึงขั้นหรือระดับใด จะส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของหน่วย และประการสำคัญเป็น

การส่งเสริมเกียรติของข้าราชการ ทำให้เกิดความภาคภูมิใจที่สามารถใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

ข้อเสียของระบบคุณธรรม เนื่องจากเป็นระบบที่มีการแข่งขัน จึงได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ การทำงานจำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบ อ้างอิงกฎหมายระเบียบแบบธรรมเนียมเป็นหลัก มีขั้นตอนมาก มีค่าใช้จ่ายมาก เพราะต้องทำตามขั้นตอนหรือกรรมวิธีที่กำหนดให้ครบทุกขั้นตอน ทำให้งานล่าช้า ขาดความยืดหยุ่นเพราะค่อนข้างเป็นทางการ ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบทางการมากเกินไป และประการสำคัญการทำงานตามระบบคุณธรรมจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย หากผู้บริหารไม่ได้ให้ความร่วมมือจากหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง งานก็ไม่สำเร็จ ทำให้ผู้บริหารมักจะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้เป็นศิลปะในการบริหาร

ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรมกับการบริหารราชการ

ระบบราชการเป็นระบบการบริหารของรัฐ แบ่งส่วนราชการเป็นหน่วยงานต่าง ๆ มีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา โดยอาศัยหลักของการแบ่งงานกันทำ มีระเบียบกฎเกณฑ์แน่นอนในการปฏิบัติงาน จนมีผู้กล่าวว่า เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมาก การบริหารจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญจนเป็นมืออาชีพ

ตามโครงสร้างระบบราชการได้แบ่งภารกิจตามความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะเรื่อง บางครั้งจะขาดการคำนึงถึงเป้าหมายของหน่วยงาน พฤติกรรมส่วนใหญ่ของข้าราชการจะมีความเชื่อมั่นตนเองสูง เพราะถือว่ามาจากระบบการแข่งขัน มักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ยึดกฎระเบียบไว้ป้องกันตนเองจากสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงมีความสัมพันธ์เป็นแบบทางการ เป็นรูปแบบที่ไม่ใคร่สนใจในทางสังคม ขาดการติดต่อสัมพันธ์ที่ดี เกิดความไม่ประทับใจแก่ประชาชน แต่กฎระเบียบต่าง ๆ สามารถยืดหยุ่นเฉพาะกลุ่มพรรคพวกหรือผู้มีอำนาจสูงกว่า ทำให้เกิดการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน การถ่ายทอดวิชาความรู้บางสายงานจะเกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มพรรคพวก ในลักษณะหวงวิชาเป็นพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา ทำให้ระดับนโยบายจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นมาดำรงตำแหน่งบริหารทางข้าง (Lateral Entrance) เป็นลักษณะการใช้ระบบอุปถัมภ์แก้ไขระบบอุปถัมภ์เดิม เข้าทำนองหนามยอกเอาหนามบ่ง

จากแนวทางการบริหารงานบุคคลเดิม ที่มุ่งเน้นการควบคุมทั้งลักษณะงานและตัวบุคคลเป็นหลัก แต่จะขาดการคำนึงถึงเป้าหมายของหน่วยงาน พฤติกรรมของข้าราชการที่ยึดมั่น

กับกฎระเบียบ จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดมาสู่การบริหารงานบุคคลในแนวใหม่ (การบริหารทรัพยากรมนุษย์) จะแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลเดิม เพราะถือว่าเป็นเรื่อง ที่ผู้บริหารในหน่วยงานทุกคนต้องรับผิดชอบ บริหารงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายที่กำหนดไว้ มีการกำหนดนโยบายที่กระทำในอนาคตไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะขั้นตอนการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) ซึ่งเป็นความหมายเดียวกับการวางแผน ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) จากพฤติกรรมของข้าราชการในหน่วยงานซึ่ง พัฒนากว่า แนวความคิดการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น ทั้งลักษณะเป็นขั้นตอน โดย ให้บุคลากรในหน่วยงานเปลี่ยนแปลงเอง (Change by design) และการเปลี่ยนแปลงแบบ ดอนรากดอนโค่น คือ มุ่งปรับโครงสร้างทั้งระบบ (Re-engineering)

อย่างไรก็ตาม การบริหารบุคคลแนวใหม่หรือแนวเก่า จะมีระบบการจัดการทาง บริหารที่เป็นหลักเพียง 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม สำหรับการนำไปใช้ สามารถแบ่งเป็นระดับกว้าง ๆ เช่น ระดับการเมือง และระดับการบริหาร ในระบบการเมืองจำ เป็นต้องใช้ระบบอุปถัมภ์สูง แต่ระดับการบริหารที่ปฏิบัติตามนโยบาย จะใช้ระบบคุณธรรมใน การบรรจุแต่งตั้งเป็นหลัก จึงยังไม่สามารถนำระบบหนึ่งระบบใดมาใช้ในการบริหารงานเป็น การเฉพาะ แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง ได้ยอม รับถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบอุปถัมภ์ จึงมีแนวคิดการกำหนดมาตรฐานการบรรจุแต่งตั้งคน เข้าทำงานในระบบราชการ โดยจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารของรัฐบาล (The Second Hoover Commission) เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบรรจุแต่งตั้งคนเข้าทำงาน ซึ่งกำหนดตาม ลักษณะงานแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นงานระดับการเมือง (Political Level) เป็นตำแหน่งที่เกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ถือว่าเป็นตำแหน่งของข้าราชการการเมือง (The non-career executives) โดยฝ่ายการเมืองมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งได้ ประเภทที่สอง เป็นงานระดับ ประจำ (Career Level) ซึ่งผู้ปฏิบัติต้องผ่านการฝึกอบรม มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง จะไม่ เกี่ยวข้องกับการเมือง หลังจากประกาศใช้แนวทางดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าบางตำแหน่งที่ กำหนดให้บรรจุข้าราชการประจำ แต่ยังคงมีการบรรจุข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาจากระบบ อุปถัมภ์ด้วย

การลดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการของไทย

ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการคาดว่าจะมีแนวโน้มจะลดบทบาทลงด้วยเหตุผลหลาย ประการ กล่าวคือ ในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร ประชาชนมีสิทธิรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ

ราชการ เช่น สิทธิในการตรวจดู ขอสำเนา รวมทั้งขอคำรับรองสำเนาข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ยกเว้นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย เพราะหากเปิดเผยแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ. 2540) ดังนั้น ความจำเป็นที่ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงาน และทัศนคติการให้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นเรื่องปกติจึงมีมากขึ้น เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ระบบราชการได้ริเริ่มมีแนวความคิดเกี่ยวกับการทำให้การบริหารงานบุคคลเต็มเป็นระบบเปิดมากขึ้น ได้แก่ ระบบการตรวจสอบ ซึ่งทางราชการจะนำมาใช้ประกอบแนวความคิดในการบรรจุแต่งตั้ง โดยเฉพาะการพิจารณาบำเหน็จ ปัจจุบันกรมบัญชีกลางได้ร่วมหารือกับสำนักงาน ก.พ. กำหนดรายละเอียดการปรับระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือน และจ่ายเงินเพิ่มพิเศษประจำปีของข้าราชการที่สอดคล้องกับการประเมินผลงาน ซึ่งจัดทำปีละ 2 ครั้ง เริ่มมีผลบังคับใช้เป็นรูปธรรมแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 จากแนวความคิดดังกล่าวจะส่งผลให้การเล่นพรรคเล่นพวกตามระบบอุปถัมภ์จะลดบทบาทลง ทำให้การบริหารงานบุคคลวัดผลที่ความรู้ความสามารถและผลงานที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น จะมีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้น ผู้รับอุปถัมภ์จะต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดจากการทำงานส่วนตัวเพื่อผู้อุปถัมภ์ เป็นการทำงานเพื่อสร้างผลงานให้แก่หน่วยงาน

จากผลกระทบดังกล่าว ผู้อุปถัมภ์จำเป็นต้องลดบทบาทและปรับตนเองให้เข้ากับสถานการณ์ โดยทุกคนจะมุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้น จากผลกระทบดังกล่าว จะทำให้ผู้อุปถัมภ์รู้สึกลำบากใจ เพราะไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจเพื่อสร้างบารมี รวมทั้งผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เคยได้รับจะลดลง โดยเฉพาะในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ปัจจัยหลักคือ “เงิน” ที่ใช้สร้างบารมีย่อมมีขีดจำกัด จะทำให้ผู้อุปถัมภ์ที่เคยชินกับสายสัมพันธ์แบบพี่น้องท่ามกลางความอบอุ่น แวดล้อมด้วยผู้รับอุปถัมภ์หรือบริวาร จะรู้สึกเจ็บแสบบ้าง สำหรับผู้อุปถัมภ์ที่ไม่ยึดติดกับผู้รับอุปถัมภ์หรือบริวารจะได้รับผลกระทบดังกล่าวเพียงเล็กน้อย สรุปว่า แนวทางการลดระบบอุปถัมภ์ควรทำเป็นระบบ คือ

1. ต้องสร้างค่านิยมใหม่ในระบบราชการ โดยยอมรับนับถือให้คุณค่าการเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ มากกว่าการให้ความสำคัญต่อบุคคล ในลักษณะ “What you know?” มากกว่า “Who you know?” หากมีผู้ใดมุ่งเอาไรต์เอาเปรียบผู้อื่น เพื่อให้ได้รับสิทธิพิเศษโดยไม่มีเหตุผลที่สามารถอธิบายต่อสังคมได้ จะถือเป็นเรื่องน่าละอาย

2. ควรสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันกันที่คุณธรรมและความดี เพื่อให้การคัดเลือกคนเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อยู่บนพื้นฐานของความดี ความรู้ความสามารถ ซึ่งจะเป็นการลดความเชื่อ ค่านิยม ตามระบบอำนาจนิยมของสังคมไทยดั้งเดิมลงได้

3. การใช้กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization) ในการบรรจุหลักสูตรฝึกอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทุกระดับ โดยอัญเชิญพระบรมราชาบาท พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานไว้ในวโรกาสต่าง ๆ น้อมนำมายึดถือปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยดำเนินตามรอยพระยุคลบาท ยึดมั่นและรักษาเกียรติของข้าราชการที่รักประชาชน หลีกเลียง เลิกละค่านิยม บรรณาการต่าง ๆ แก่ผู้อุปถัมภ์ รวมทั้งจัดกิจกรรมฟุ่มเพื่ออันเกิดจากการใช้งบประมาณที่ผิดวัตถุประสงค์แต่เดิม รวมทั้งการรณรงค์ให้ยึดถือประพฤติปฏิบัติแนวทางคุณธรรม จริยธรรม ตามพฤติกรรมของผู้ที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีแล้ว

สรุปแล้ว นักวิชาการหลายท่านต่างให้ความเห็นเป็นแนวทางเดียวกันว่า หากมีความจำเป็นต้องใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหาร ควรคำนึงถึงประสิทธิผลของงานมากกว่าการสร้างบารมีให้แก่ตนเอง ผู้เขียนขอเสนอแนะในบางประเด็นไว้ สำหรับขอบเขตการนำมาใช้จะมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับเหตุการณ์และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ ควรคำนึงถึงดุลยพินิจและคุณค่าทางสังคมเป็นสำคัญ ให้มุ่งเน้นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าพรรคพวกหรือตนเอง หากกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป อาจพิจารณาใช้แนวทางอื่นเป็นการทดแทน บางครั้งผู้ยึดมั่นต่อระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัด ควรเปิดใจกว้างเข้าใจถึงขีดจำกัด หรือความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบอุปถัมภ์ด้วย การมีทัศนคติที่เปิดกว้าง ย่อมจะทำให้ลดความขัดแย้งทั้ง 2 ระบบได้ เพราะทั้งระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม ต่างเป็นประโยชน์ต่อการบริหารในลักษณะค้ำจุนซึ่งกันและกัน ปัญหาคือทำอย่างไรจึงจะอุดช่องว่างทั้ง 2 ระบบได้ ตัวอย่างเช่น จุดด้อยของระบบอุปถัมภ์มักอธิบายเหตุผลเป็นรูปธรรมได้ยาก โดยเฉพาะเรื่องขอบเขตการนำไปใช้ว่าแค่ไหนเพียงใด ปกติมักขึ้นกับดุลยพินิจของผู้บริหารที่นำไปใช้เป็นสำคัญ

จากอดีตถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีผู้ใดสามารถควบคุมระบบอุปถัมภ์ได้ ประกอบกับระบบคุณธรรมก็มีจุดอ่อนเรื่องขาดความยืดหยุ่น มักเป็นทางการ มักอ้างอิงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แบบธรรมเนียม การสรรหามีขั้นตอนมาก ทำให้มีค่าใช้จ่ายมากตามไปด้วย จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทำให้ผู้บริหารที่รับผิดชอบงานสำคัญเร่งด่วนมักอึดอัด อยากรีก็ตาม หากผู้ที่นำไปใช้มีจิตใจที่เป็นธรรม มองการณ์ไกล ย่อมมองเห็น และสามารถแก้ไขข้อบกพร่อง รวมทั้งหาและกำหนดเส้นแบ่งเขตระหว่างระบบทั้งสองได้อย่างชัดเจน โดยไม่ล้ำเส้นซึ่งกันและกัน ย่อมถือว่าเป็นผู้ประกอบคุณูปการไว้แก่ระบบราชการของไทย

บรรณานุกรม

- กรมบัญชีกลาง, 2544, การปรับปรุงระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนและการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษประจำปีของข้าราชการ, กรุงเทพฯ, กรมบัญชีกลาง (อัดสำเนา).
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2538, “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” ในเอกสารประกอบการบรรยาย ครั้งที่ 1 รศ.620 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชูบ กาญจนประกร, 2538, “ระบบอุปถัมภ์” ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.620 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 48, 49, 61.
- ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, 2538, “การทบทวนแนวทางการบริหารบุคคล” ใน ทองศรี กำภู (บรรณาธิการ) การบริหารงานบุคคลแนวใหม่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 10, 11.
- ธงชัย ทรงประศาสตร์, 2538, “ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี” ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.620 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 11, 13-17, 27-29.
- เพ็ญศรี วายวานนท์, 2538, “ระบบคุณธรรม” ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.620 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 34-39.
- ลิขิต อีระเวคิน, กระทบทรวงธรรมชาติ และวาระเดชะ จันทรศร 30 เม.ย. 2542 สังคมไทยล้าหลัง เพราะระบบอุปถัมภ์จริงหรือเปล่า? (รายการนี้แผ่นดิน เทปโทรทัศน์ ยู.บี.ซี. ช่องข่าว).
- วศิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว., 2543, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น” อัมรา พงศาพิชญ์, ปรีชา คูวินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ) ระบบอุปถัมภ์, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 159-161.
- หลวงสุขุมน้อยประดิษฐ, 2538, สาระสำคัญของระบบ “Merit System” ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.620 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 2-3.
- อรุณ รักรธรรม, 2539, “ระบบราชการ: จากแนวความคิดไปสู่ของไทย” ใน วินิต ทรงประทุม และวาระเดชะ จันทรศร (บรรณาธิการ) การประสานแนวความคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 115, 120, 121.
- แอนโทนี ฮอลล์, 2543, “ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิดและคำศัพท์” อัมรา พงศาพิชญ์, ปรีชา คูวินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ) ระบบอุปถัมภ์, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 27-28.