

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ค่านิยมเป็นนามธรรม มองเห็น จับต้อง สัมผัส ทดสอบ หรือพิสูจน์ได้ยาก ทำนองเดียวกันกับคำว่า ความคิด ความเชื่อ จิตสำนึก และทัศนคติ เป็นต้น ค่านิยมมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรม การแสดงออก และการปฏิบัติหน้าที่ของมนุษย์ ค่านิยมของข้าราชการจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญ เพราะข้าราชการเป็นฟันเฟืองและกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการพัฒนาระบบราชการ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมทั้งข้าราชการไม่อาจประสบความสำเร็จที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ อาทิเช่น มีค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ มีค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ หรือมีค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคน

ในทางตรงกันข้าม หากข้าราชการมีค่านิยมที่ดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม กล่าวคือ ค่านิยมในความซื่อสัตย์ ค่านิยมในระบบคุณธรรม และค่านิยมในหลักประชาธิปไตย ค่านิยมเหล่านี้จะมีส่วนช่วยป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมที่อาจเป็นภัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่แต่เพียงเท่านั้น ค่านิยมดังกล่าวยังมีส่วนช่วยรักษามาตรฐานแห่งความดีงาม ธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ สร้างความเลื่อมใส ศรัทธา ความเชื่อถือยกย่องจากประชาชนทั่วไปอีกด้วย

การศึกษาครั้งนี้ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการที่จะพัฒนาระบบราชการ ตลอดจนการบริหารจัดการในสภาพปัจจุบัน นอกจากนี้ยังจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษา ข้าราชการ หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เนื้อหาและสาระของการศึกษา” จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบราชการและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะมุ่งไปที่ “ตัวบุคคล” ซึ่งก็คือ ข้าราชการ และเน้นการพัฒนาด้านจิตใจ คือ ค่านิยมของข้าราชการในการที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การพัฒนาโครงสร้างหรือระบบราชการ ตลอดจนการพัฒนาการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมมากยิ่งขึ้น

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคข้อมูลข่าวสาร ทำให้หลายสิ่งพัฒนาปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง ทำให้การพัฒนาประเทศที่กำลังก้าวสู่ความเป็นสากลในหลายด้าน หากไม่มีการปรับตัวต้องประสบกับปัญหาและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจและการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 และวิกฤตทางสังคมที่ผ่านมาเป็นสิ่งชี้วัดถึงความอ่อนแอของการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากที่ผ่านมาระบบราชการมีปัญหาการทำงาน มีความซ้ำซ้อน มีขั้นตอนยืดยาว งานล่าช้า ไม่มีเจ้าภาพในการทำงานที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนและประเทศชาติเสียประโยชน์

ดังนั้น การที่จะนำประเทศผ่านพ้นปัญหาวิกฤต สร้างเสถียรภาพในสังคมและสร้างสมรรถนะให้แก่ประเทศ จำเป็นที่จะต้องสร้างรัฐบาลและระบบราชการที่มีผลงานและมีขีดความสามารถสูง เพื่อนำบริการที่ดี มีคุณภาพมาสู่ประชาชน มีการสนับสนุนภาคประชาชนและภาคเอกชนให้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปหรือการพัฒนากระบวนการก็เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ดีและมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพและชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความเชื่อถือและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

ระบบราชการมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และกระบวนทัศน์ทางความคิดของโลกเปลี่ยน ประกอบกับการเป็นยุคของการแข่งขันที่ไร้พรมแดน แต่ละประเทศมีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระบบการบริหารราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังคงใช้วิธีการทำงานในลักษณะตามหน้าที่ ต่างคนต่างทำ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปเพื่อแก้ไขจุดที่เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญโดยวางอยู่บนหลักวิชาการ เพื่อให้ข้าราชการยอมรับและเชื่อมั่น และต้องคำนึงถึงแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพประสิทธิผลของงานเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ในการศึกษารั้งนี้ เพื่อ

1. ทราบถึงภาพรวมของวิวัฒนาการของค่านิยมของข้าราชการ
2. ทราบถึงสาเหตุของการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบ

ราชการและการพัฒนาประเทศ

3. ทราบถึงภาพรวมค่านิยมของข้าราชการที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ
4. ทราบถึงภาพรวมค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาพัฒนาระบบราชการและการพัฒนาประเทศ
5. ทราบถึงแนวทางการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนค่านิยมของข้าราชการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยทางวิชาการที่เป็นกระบวนการของการศึกษาที่เป็นรูปแบบซึ่งประกอบด้วยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น และเป็นการศึกษาค่านิยมของข้าราชการในภาพรวม

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ค่านิยม หมายถึง ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือพฤติกรรมที่มีลักษณะถาวร ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการได้ยึดถือหรือนำมาปฏิบัติในการดำเนินชีวิตในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่านิยม หมายถึง ระบบความคิด ระบบความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะถาวรซึ่งบุคคลยึดถือหรือใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตในสังคม

ข้าราชการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค หรือในท้องถิ่นหรือท้องที่อื่นใด โดยปฏิบัติหน้าที่ประจำ และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน และในที่นี้หมายถึงข้าราชการประจำเท่านั้น

ค่านิยมของข้าราชการ หมายถึง ระบบความคิด ความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการยึดถือหรือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ค่านิยมของข้าราชการอาจเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริม และ/หรือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศก็ได้

การปฏิรูปหรือการพัฒนาประเทศ หมายถึง การพัฒนาหรือปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกของรัฐซึ่งครอบคลุมทั้งหน่วยงานและข้าราชการ โดยการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ลดจำนวนหรือขนาดของหน่วยงาน และอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน โอนถ่ายงานบางอย่างให้ภาคเอกชนทำแทน ลดกฎระเบียบ ขั้นตอน ลดความล่าช้า ตลอดจนลดความสิ้นเปลือง
2. จัดระบบการปฏิบัติงานตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย คือการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยต้องยึดถือว่าหน่วยงานและข้าราชการเป็นของประชาชนหรือส่วนรวม ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. กระจายอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน จากรัฐบาลในส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่น
4. มุ่งผลผลิตหรือมุ่งผลสำเร็จของงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากกว่า กระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน พร้อมกับการสร้างระบบจูงใจข้าราชการ
5. นำเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย รวมทั้งผลงานวิจัยมาใช้
6. ดำเนินการให้หน่วยงานและข้าราชการนำเชื่อถือ ไว้วางใจได้ เปิดเผยและโปร่งใส หรือตรวจสอบได้
7. พัฒนา ปรับเปลี่ยน และปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยม จิตวิญญาณ จิตสำนึก และพฤติกรรมเพื่อรับใช้ประชาชนเป็นหลัก

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้เข้าใจค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้เข้าใจค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และค่านิยมที่ควรเป็นไปในการพัฒนาประเทศ
3. ทำให้เข้าใจสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ
4. ให้ได้แนวทางในการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ
5. หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน อาจใช้เป็นแนวทางสำหรับนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานหรือพัฒนาข้าราชการหรือบุคลากรในหน่วยงานของตนให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และ
มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของข้าราชการ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของข้าราชการ
 - 1.1 หน้าที่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ
 - 1.2 ข้าราชการ
 - 1.3 ค่านิยม
 - 1.4 ความสัมพันธ์ของค่านิยม ข้าราชการ และการพัฒนาประเทศ
2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของข้าราชการ

I.1 หน้าที่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ

เป็นแนวคิดที่เชื่อว่า รัฐเป็นองค์กรส่วนรวมที่รับภาระเป็นผู้จัดระเบียบสังคม และประสานผลประโยชน์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 ดังนี้

“ มาตรา 71 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต

มาตรา 72 รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ

มาตรา 73 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของพุทธศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

มาตรา 74 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศและพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค

มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง กับการบริหารงานโดยอิสระของ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุน ให้เอกชนจัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุง การศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้ และ ปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัด พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 82 รัฐจะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุข ให้ประชาชนได้รับบริการ ที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

มาตรา 84 รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรวมทั้งให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัว ของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

มาตรา 85 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้ง ค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุม ธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับ เอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษา ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย

มาตรา 88 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 89 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้
องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของรัฐในการพัฒนาประเทศ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีมากมาย ดังนั้น จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องรู้ถึงปัญหาความทุกข์ยากต่าง ๆ ของประชาชน และหาหนทางดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ภาระหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำผ่านกลไกของรัฐที่สำคัญซึ่งก็คือข้าราชการนั่นเอง

1.2 ข้าราชการ

ความหมายของข้าราชการ

ความหมายของข้าราชการที่จะนำเสนอในที่นี้ได้ประมวลมาจากผู้รู้หลายคน เพื่อให้เห็นถึงความหลากหลาย ข้อแตกต่างหรือคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

1. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความหมายของข้าราชการว่า หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบ หรือ ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการหรือบุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติความหมายของข้าราชการพลเรือนว่าหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

3. ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ให้ความหมายว่า ข้าราชการคือคนที่ทำงานในองค์การและมีลักษณะดังนี้ คือ ทำงานอยู่ในองค์การขนาดใหญ่ และรับเงินเดือนประจำตามปริมาณที่ทำได้

4. อมร รักษาสัตย์ กล่าวว่า ข้าราชการประจำ คือ บุคคลที่เสียสละเข้ามารับใช้ประชาชนเป็นอาชีพ

5. อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายของข้าราชการประจำว่า หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานของรัฐ โดยถือเอาเป็นอาชีพได้ตลอดไป มีความหวังและโอกาสที่จะก้าวหน้าในตำแหน่งและเลื่อนระดับสูงขึ้นไปจนกว่าจะลาออกจากงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการประจำ คือ ผู้ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในองค์การของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากนี้ อุทัย หิรัญโต ยังได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำว่า มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ไม่มีวาระอยู่ในตำแหน่ง คือ อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไป ถ้าไม่ลาออกหรือถูกให้ออก ปลดออก ไล่ออก ก็อยู่ในราชการจนเกษียณอายุ

2. ข้าราชการประจำได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิตามระดับ หรือตามตำแหน่ง และมีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง

3. การเข้ารับราชการกระทำโดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก

4. ข้าราชการประจำรับผิดชอบงาน โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือฝ่ายการเมือง

6. Anthony Downs ได้ให้ความหมายว่า ข้าราชการคือ บุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานแบบราชการ ซึ่งปกติจะมีขนาดใหญ่ บุคลากรของหน่วยงานแบบราชการส่วนใหญ่เป็นพนักงานประจำ ได้รับเลือกสรรเข้าบรรจุในตำแหน่งงานโดยระบบคุณธรรม ซึ่งอาศัยความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคลเป็นฐานสำคัญ และผลงานของบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถประเมินค่าได้เหมือนกับการประเมินกำไรขาดทุนในทางเศรษฐศาสตร์

7. Martin Albrow กล่าวไว้ว่า ข้าราชการคือ บุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษในสาขาต่าง ๆ ภายใต้หลักการที่ว่า การฝึกอบรมนั้นจะเป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมาก

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ได้ว่า ข้าราชการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและในท้องถิ่นหรือท้องที่อื่นใด โดยปฏิบัติหน้าที่ประจำและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน และโดยทั่วไป ข้าราชการแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ในการศึกษาครั้งนี้จะหมายถึงเฉพาะข้าราชการประจำเท่านั้น

สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ

อาจกล่าวได้ว่า อาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติและมั่นคงมากที่สุดใบรรดาอาชีพทั้งหลาย ถึงแม้ว่าเงินเดือนที่รัฐบาลจ่ายให้ข้าราชการจะน้อยกว่าผู้ที่ทำงานในองค์การธุรกิจเอกชนก็ตาม แต่ข้าราชการก็ได้รับประโยชน์เกื้อกูล มีสวัสดิการ และการยอมรับนับถือจากประชาชนมากกว่าบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่น ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่เกิดวิกฤตด้านเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 อาชีพรับราชการถือเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงมากที่สุด เนื่องจากผู้ทำงานในอาชีพอื่น เช่น พนักงานของบริษัท หรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ต้องถูกออกจากงาน แต่อาชีพข้าราชการแม้จะถูกแรงกดดันในการทำงานให้ต้องทำงานมากขึ้นและไม่ได้รับเงินเดือนเพิ่ม แต่ก็ยังไม่ถึงขั้นให้ออกจากงาน

ระบบราชการและบทบาทของข้าราชการนั้น มีขอบข่ายกว้างขวางมากครอบคลุมไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในเมืองและชนบท บทบาทของข้าราชการสามารถแสดงออกได้ในหลายลักษณะ อาทิเช่น ในลักษณะของการปกครอง การควบคุมดูแล การให้ความช่วยเหลือ การให้ความรู้ การให้บริการ การให้คำแนะนำ ชี้แนะ ตลอดจนการเป็นคนกลางหรือแกนกลาง

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กล่าวถึงข้าราชการไว้ดังนี้

มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จรรยาบรรณ

มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลย หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิ ขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ข้าราชการได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะในมาตรา 70 กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน และเน้นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง และหากข้าราชการละเลย หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้ข้าราชการผู้นั้นหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้

1.3 ค่านิยม

ความหมายของค่านิยม

คำว่า “ค่านิยม” ได้มีผู้รู้และนักวิชาการให้ความหมายไว้ทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ดังนี้

ก่อ สวัสดิพานิช ได้ให้ความหมายของค่านิยม ว่าหมายถึง ความคิด พฤติกรรมและสิ่งอื่นที่คนในสังคมหนึ่งเห็นว่ามีคุณค่าซึ่งยอมรับมาปฏิบัติตามและหวงแหนไว้ ระยะเวลาหนึ่ง ค่านิยมมักเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย และความคิดเห็นของคนในสังคม

เจือ เกตุชเรียร ให้ความหมายค่านิยมไว้ว่า ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่สังคมนิยมชมชอบว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและมีประโยชน์ เช่น การที่ประชาชนชาวไทยมีความเคารพและเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นชีวิตจิตใจนั้นเป็นค่านิยมของคนไทย คนไทยมีนิสัยรักความสงบ รักเสรี และไม่ชอบบูรกรานใคร เหล่านี้ก็เป็นค่านิยมของคนไทยอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ค่านิยมมีทั้งในทางที่ดีและไม่ดี สำหรับในทางที่ดีนั้นไม่มีปัญหาที่น่าวิตก ส่วนในทางที่ไม่ดีนั้น เกิดจากการถูกชักจูงให้เห็นคล้อยตามไปหรือมีความคิดเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีงามในสายตาของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องชี้แจงกันต่อไป และที่ร้ายที่สุดก็คือ ค่านิยมที่มีคุณค่าที่ดีอยู่แล้วอาจถูกชักจูงให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีได้ โดยหว่านค่านิยมเดิมนั้นเป็นสิ่งเหลวไหล ควรทำร้ายหรือเลิกไปเสีย เช่น ค่านิยมของคนไทยที่ลูกมีความเคารพและอยู่ในโอวาทของพ่อแม่ ซึ่งเป็นค่านิยมที่ดีมากและได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาจนเป็นเอกลักษณ์ของคนไทยมานานแล้ว แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งพยายามชักจูงให้เด็กไทยเห็นว่าพ่อแม่ไม่มีความสำคัญอะไรมากนักที่จะต้องเคารพและเชื่อฟัง ซึ่งก็ทำให้เด็กบางคนเห็นดีเห็นงามไปด้วย

ณรงค์ สินสวัสดิ์ ให้ความหมายค่านิยมว่า หมายถึง ความคิดในทางวัตถุหรือทางพฤติกรรมของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นสิ่ง ดี เลว ฟุ้งปรารถนา หรือคล้าย ๆ กันอย่างนี้

ไพฑูรย์ เครือแก้ว กล่าวไว้ว่า ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่คุณสนใจ สิ่งที่คุณปรารถนาจะได้ ปรารถนาจะเป็น หรือกลับกลายมาเป็นสิ่งที่คุณถือว่าเป็นสิ่งบังคับ ต้องทำต้องปฏิบัติ เป็นสิ่งที่คุณขวยยกย่อง และมีความสุขที่ได้เห็น ได้ฟัง ได้เป็นเจ้าของ

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า ค่านิยมเป็นเรื่องของสิ่งที่ดีงาม และยึดถือปฏิบัติในสังคม ได้แก่ การสั่งสอนให้รับราชการมากกว่าการประกอบอาชีพอย่างอื่น การไม่ชอบแสดงความคิดเห็น คนดีย่อมมีความกตัญญู และชอบอุปการะญาติมิตรพวกพ้อง

สุนทรী โคมิน และ สนิท สมัครการ ได้ให้ความหมายของค่านิยมไว้ว่า หมายถึง ความเชื่ออย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะถาวรเชื่อว่าวิธีปฏิบัติบางอย่างหรือเป้าหมายของชีวิตบางอย่างนั้นเป็นสิ่งที่ตัวเองหรือสังคมเห็นดีเห็นงาม และสมควรที่จะยึดถือปฏิบัติมากกว่าวิธีปฏิบัติหรือเป้าหมายอย่างอื่น

ลักษณะถาวรของค่านิยมนั้น แม้ค่านิยมจะมีลักษณะถาวร ซึ่งจะถาวรมากเพียงไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของค่านิยมนั้น ๆ แต่ก็ไม่ถาวรอย่างเต็มที่จนเปลี่ยนแปลงไม่ได้เลย ดังนั้น ค่านิยมจึงเปลี่ยนแปลงได้ และการเปลี่ยนแปลงของค่านิยมจะเกิดขึ้นได้ด้วยประสบการณ์ในช่วงชีวิตของคน แต่การเปลี่ยนแปลงจะไม่เกิดขึ้นในลักษณะชั่วคราวชั่วยามตามอารมณ์ขึ้นลงของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังเป็นที่ยอมรับกันว่า ค่านิยมมีบทบาทสำคัญต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะที่เป็นตัวกำหนด ตัวนำ หรือตัวผลักดันให้พฤติกรรมของมนุษย์โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง ค่านิยมเป็นสิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่ในพฤติกรรมทางสังคมส่วนใหญ่ของมนุษย์

อมร รักษาสัตย์ ให้ความหมายไว้ว่า ค่านิยมเป็นสิ่งที่คนไทยยึดมั่นมาเป็นเวลานาน เช่น ค่านิยมเรื่องการรักสนุก การรักสันโดษ การไม่ผูกพันต่อวัตถุนิยม และความไม่สนใจต่อการเมือง

อดุล วิเชียรเจริญ ได้แบ่งค่านิยมออกเป็นค่านิยมหลักที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก และค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม กล่าวคือ ค่านิยมหลัก เป็นค่านิยมที่มีลักษณะเฉพาะของสังคมใดสังคมหนึ่ง ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วมีการวางรากลึกลายที่จะมีการเปลี่ยนแปลง เช่น ค่านิยมที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของสังคม อีกประเภทหนึ่งคือ ค่านิยมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมซึ่งเป็นค่านิยมที่ไม่คงทน

อุทัย ทิรัญโต ให้ความหมายของค่านิยมไว้ว่าหมายถึงสิ่งที่บุคคลพอใจหรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแล้วยอมรับไว้บนความเชื่อหรืออยู่ในความสำนึก ค่านิยมจะสิงอยู่ในตัวบุคคลในรูปความเชื่อหรือความรู้สึกนึกคิดจนกว่าเจ้าตัวจะพบค่านิยมใหม่ซึ่งตนพอใจและยอมรับไว้ เมื่อบุคคลได้ประสบการณ์ต่าง ๆ ก็นำค่านิยมของตนมาใช้วัด หากเหตุการณ์นั้นตรงกับค่านิยมของตน บุคคลนั้นจะพึงพอใจและเห็นว่าถูกต้อง แต่ถ้าเห็นว่าไม่ตรงหรือขัดแย้งกับค่านิยมของตน ก็จะไม่เห็นด้วยและไม่พอใจ ค่านิยมจึงเป็นเสมือนพื้นฐานการประพฤติปฏิบัติของบุคคลโดยตรง

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวบรรยายไว้อีกว่า ค่านิยมเป็นสิ่งที่มียุทธพลต่อพฤติกรรมของคนทั้งในทางร่างกายและจิตใจ และจะติดตัวมนุษย์ไปทุกหนทุกแห่ง มนุษย์จะใช้ค่านิยมเป็นเครื่องมือประเมินเหตุการณ์หรือพฤติกรรมของคนอื่นแล้ววินิจฉัยว่าดีหรือเลว ควรทำหรือไม่ควรทำ น่าพอใจหรือไม่พอใจ ค่านิยมของคนจะช่วยในการตัดสินใจการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

Clyde Kluckhohn ได้ให้ความหมายของค่านิยมว่า หมายถึง ความคิดปรารถนา จะได้สิ่งใดสิ่งหนึ่งของบุคคลในสังคม ค่านิยมเป็นมาตรการในการตัดสินใจว่าบุคคลควรจะทำอะไรและต้องการอะไร ค่านิยมเป็นสิ่งที่ทำให้ทราบถึงเป้าหมายต่าง ๆ ที่บุคคลในสังคมแสวงหา ทำให้ทราบถึงระบบความเชื่อถือ ตลอดจนสิ่งอันเป็นที่ชื่นชอบของกลุ่มคนในสังคมนั้น

Neil J. Smelser ให้ความหมายของค่านิยมในทำนองเดียวกับ Clyde Kluckhohn โดยให้ความหมายว่า ค่านิยมเป็นสิ่งที่บอกบุคคลอย่างกว้าง ๆ ว่าจุดมุ่งหมายอะไรบ้างในชีวิตที่เป็นสิ่งที่ปรารถนา ฉะนั้น ค่านิยมจึงเป็นเรื่องชี้แนวปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ไม่จำเพาะเจาะจงแก่บุคคลใด

Milton Rokeach มีความเห็นเกี่ยวกับค่านิยมว่า เป็นความเชื่อที่เชื่อว่าเป้าหมายบางอย่าง คุณค่าบางอย่าง หรือวิธีปฏิบัติบางอย่าง เป็นสิ่งที่ตนและสังคมเห็นว่าดี มีคุณค่าที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติและแนวการดำเนินชีวิต และเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานในการตัดสินความดีความชอบ ผิดถูก

Robin M. William Jr. กล่าวไว้ว่า ค่านิยมคือสิ่งที่บุคคลตั้งจุดมุ่งหมายสภาพการณ์ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลปรารถนาและคาดหวังไว้ว่าสิ่งนั้นจะบังเกิดผลดีแก่เขาในการดำรงชีวิต บุคคลพยายามแสวงหาสิ่งที่สังคมได้ตัดสินแล้วว่า เป็นสิ่งดีและหลีกเลี่ยงสิ่งที่สังคมได้ปรามาสว่า เป็นสิ่งเลว ค่านิยมจะเป็นสิ่งที่คอยควบคุมพฤติกรรมและเป็นที่ยึดถือในการปฏิบัติตนของบุคคลในสังคมหนึ่ง ๆ

William H. Kilpatrick กล่าวว่า ค่านิยมหมายถึง ความต้องการที่จะได้รับการประเมินค่าอย่างรอบคอบ และปรากฏว่ามีค่าควรแก่การเลือกไว้เป็นคุณสมบัติของตน จากความหมายของค่านิยมข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ความหมายของค่านิยมส่วนใหญ่เป็นความหมายที่กว้าง ซึ่งความหมายจะรวมไปถึงความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่พอใจหรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่ง โดยเห็นว่าสิ่งนั้นมีคุณค่า มีประโยชน์ที่จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และแนวการดำเนินชีวิต ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองหรือส่วนรวมก็ได้

2. ค่านิยมเป็นสิ่งที่บุคคลได้ยึดถือหรือกระทำติดต่อกันมาเป็นเวลานานและมีลักษณะถาวร อย่างไรก็ตาม ค่านิยมก็สามารถพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลสมัย

3. ค่านิยมเป็นสิ่งที่มียุทธพิผลต่อจิตใจและพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล โดยเป็นตัวกำหนด ตัวสร้าง ตัวนำทาง ตัวมาตรฐาน ตัวควบคุม และตัวตัดสินใจ เพราะฉะนั้น ค่านิยมจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับพฤติกรรม และเมื่อใดก็ตามที่ค่านิยมของบุคคลเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของบุคคลนั้นก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่จิตใจ ซึ่งเป็นนามธรรมหรือเรียกว่าค่านิยมจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงที่กายหรือการกระทำซึ่งเป็นรูปธรรมหรือเรียกว่าพฤติกรรมด้วย ในทางกลับกัน พฤติกรรมมีส่วนในการกำหนดค่านิยมด้วย

4. ค่านิยมมีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคนตลอดไป โดยปกติแล้วบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะใช้ค่านิยมของตนเองมาเป็นเกณฑ์วัดหรือตัดสินว่าอะไรเป็นสิ่งดีหรือไม่ดี ตนเองพึงพอใจและไม่พอใจ และควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ นอกจากนี้ ยังใช้ค่านิยมของตนเองเป็นเครื่องมือประเมินเหตุการณ์หรือพฤติกรรมของผู้อื่น แล้ววินิจฉัยว่า ดีหรือเลว ถูกหรือผิด เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมเพียงใด อย่างไรก็ตาม ค่านิยมของบุคคลในเรื่องเดียวกันอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันก็ได้

5. ค่านิยมของแต่ละบุคคลเกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมีทั้งธรรมชาติด้านบวกของมนุษย์ และธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ และเกิดจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

จากสาระสำคัญในความหมายของค่านิยมทั้ง 5 ประการ สามารถสรุปความหมายของคำว่า “ค่านิยม” ว่า หมายถึง ความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือพฤติกรรมที่มีลักษณะถาวรซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการ ยึดถือหรือนำมาปฏิบัติในหน้าที่ราชการหรือในการดำเนินชีวิตในสังคม ซึ่งอาจกล่าวโดยย่อว่า ค่านิยม หมายถึง ระบบความคิด หรือระบบความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีลักษณะถาวร ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ยึดถือหรือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตในสังคม

สาระสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม

1. แนวคิดที่เชื่อว่า พฤติกรรมของข้าราชการผู้ใดจะเป็นไปในรูปแบบและทิศทางใดขึ้นอยู่กับ “จิตใจ” และความคิด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสิ่งทั้งหลาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า สิ่งทั้งหลาย สภาพทั้งหลาย ของที่มีอยู่ เป็นอยู่นั้น เป็นผลมาจากการที่มนุษย์คิดไว้ทั้งนั้น เพราะมนุษย์มีจิตคิดคำนึงวาทมโนภาพถึงเรื่องต่าง ๆ แล้วจึงลงมือทำสิ่งทั้งหลายให้เกิดมีขึ้น ซึ่งในที่นี้หมายถึง “ค่านิยม” ของข้าราชการผู้นั้น กล่าวคือ การที่ข้าราชการจะให้บริการแก่ประชาชนหรือปฏิบัติงานพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการจะต้องมีค่านิยมที่ดี โดยต้องเป็นไปในแนวทางที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ค่านิยมมีส่วนสำคัญอย่างมากหรือมากที่สุดในการกำหนดทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมของข้าราชการหรือมนุษย์ทุกคนด้วย

ตามแนวคิดนี้ ค่านิยมจึงเป็นตัวกำหนด ตัวนำ และตัวผลักดันให้ พฤติกรรมของข้าราชการโน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง ตลอดจนเป็นตัวแปรอิสระหรือตัวแปรที่เป็นสาเหตุ ที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ อันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศของรัฐ และจากแนวคิดนี้ การพัฒนาค่านิยมของข้าราชการจึงเป็นหัวใจสำคัญและเป็นรากฐานของการพัฒนาข้าราชการให้มีพฤติกรรมที่ดี สามารถรับใช้ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม ซึ่งอาจกระทำได้โดยการฝึกอบรม หรือปลูกฝังที่จิตใจของข้าราชการ โดยให้รู้จักการละเว้นซึ่งความโลภ โกรธ และหลง

2. ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า พฤติกรรม เมื่อได้รับการยึดถือปฏิบัติซ้ำ ๆ และสังคมสืบต่อกันมานาน พฤติกรรมนั้นก็มีส่วนในการกำหนดค่านิยมได้เช่นกัน ตามแนวคิดนี้ ค่านิยมจะเป็นตัวแปรตาม และยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาพฤติกรรมของข้าราชการจะช่วยสร้างค่านิยมที่ดีให้แก่ข้าราชการได้เช่นกัน สำหรับการพัฒนาพฤติกรรมของข้าราชการกระทำได้โดยใช้สภาพแวดล้อมต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ เช่น ให้ผู้บังคับบัญชา มาควบคุมการกระทำของข้าราชการ หรือการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาบังคับหรือมาจำกัดขอบเขตการกระทำของข้าราชการ และเมื่อพฤติกรรมของข้าราชการถูกบังคับหรือจำกัดโดยผู้บังคับบัญชาหรือโดยกฎเกณฑ์นาน ๆ เข้าก็จะมีส่วนสำคัญทำให้พฤติกรรมของข้าราชการนั้น กลายเป็นค่านิยมขึ้นในที่สุด

ถึงแม้ว่า การพัฒนาพฤติกรรมของข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการมีค่านิยมที่รับใช้ประชาชนตามแนวคิดนี้ จะไม่มั่นคงและถาวรเท่ากับการพัฒนาค่านิยมหรือการพัฒนาที่จิตใจของข้าราชการเพื่อให้มีพฤติกรรมที่รับใช้ประชาชนตามแนวคิดแรกก็ตาม แต่การพัฒนาแนวคิดแรกต้องใช้เวลายาวนานมาก อาจจะไม่เห็นผลในช่วงอายุคน ๆ หนึ่ง ซึ่งผิดกับการพัฒนาตามแนวคิดนี้ที่แม้จะไม่มั่นคงถาวรเท่า แต่ก็ใช้เวลาน้อยกว่า และเห็นผลเร็วกว่า

ดังนั้น ค่านิยมจึงสามารถเป็นได้ทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม กล่าวคือ เป็นตัวแปรอิสระเมื่อค่านิยมมีผลและอิทธิพลต่อพฤติกรรมมนุษย์ และเป็นตัวแปรตามเมื่อค่านิยมเป็นผลผลิตของพฤติกรรม หรือเป็นผลผลิตของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม สถาบัน ครอบครัว เพื่อนฝูง และผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมและข้าราชการและการพัฒนาประเทศ

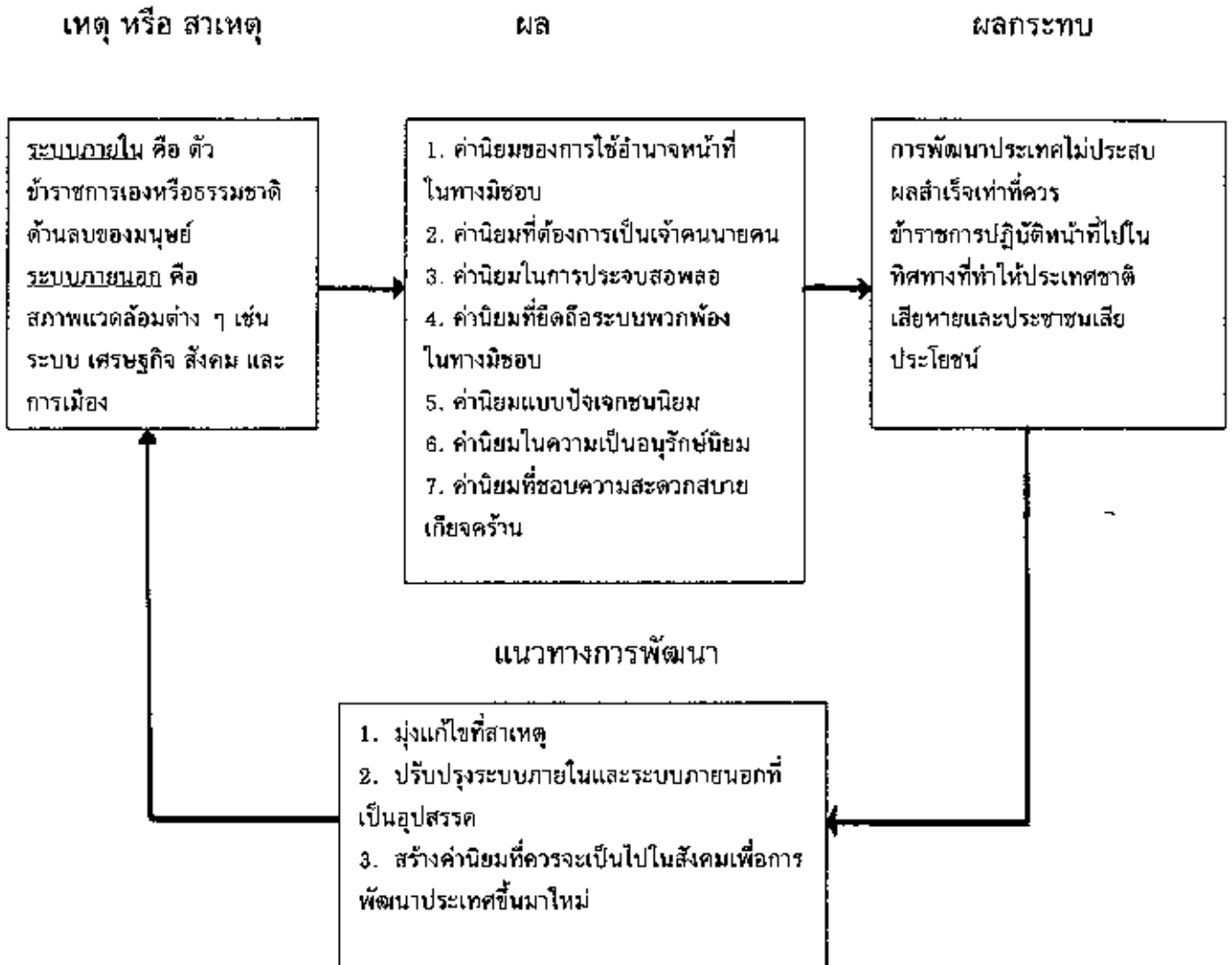
จากการศึกษาความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” และ “ค่านิยม” ทำให้สามารถกำหนดความหมายของคำว่า “ค่านิยมของข้าราชการ” ได้ว่า หมายถึง ระบบความคิด ความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการยึดถือหรือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ค่านิยมของข้าราชการอาจเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริม และ / หรือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศก็ได้ และเป็นที่น่าสังเกตว่า บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศที่แสดงออกมา ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากค่านิยมของข้าราชการ ซึ่งอาจเป็นค่านิยมที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศก็ได้ และถึงแม้ว่าทุกวันนี้ จะมีค่านิยมของข้าราชการอยู่หลายประการที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศไทยให้บรรลุเป้าหมายได้ อาทิเช่น ค่านิยมที่ไม่ชอบการขัดแย้งอย่างรุนแรงถึงขั้นแตกหัก ค่านิยมที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และค่านิยมที่รู้จักการประสานประโยชน์ ก็ตาม การพัฒนาประเทศไทยก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่เป็นที่ประทับใจของประชาชนทั่วไป สภาวการณ์พัฒนาประเทศไทยยิ่งน่าวิตกมากยิ่งขึ้นเมื่อทุกวันนี้ได้มีค่านิยมของข้าราชการหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ค่านิยมการทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม การทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การเบียดเบียนรีดไถ การกดขี่ข่มเหงประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมีส่วนสำคัญทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการขาดประสิทธิภาพและขาดคุณธรรม อันเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศและส่วนรวม การศึกษาค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการ

พัฒนาประเทศ รวมถึงการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรค
ดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่น่าจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ

กล่าวโดยสรุป เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพัฒนาประเทศชาติให้
เจริญก้าวหน้า และประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและเป็นสุข การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องใช้
กลไกที่สำคัญ คือ ข้าราชการ เป็นแขนงา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 ได้บัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หรือหน้าที่ของรัฐในการพัฒนาประเทศไว้มาก
ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้ข้าราชการมีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมากเช่นกัน
โดยเฉพาะให้ข้าราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม
อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น และที่สำคัญก็คือ หากข้าราชการ
ละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้ข้าราชการ
ผู้นั้น หรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น ชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไป
ตามกฎหมายได้ ไม่ใช่เท่านั้น รัฐธรรมนูญยังให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องข้าราชการได้ด้วย
สาเหตุส่วนหนึ่งที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มที่ และบางส่วนถูกฟ้องร้องดำเนินคดี
ก็เนื่องมาจากค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ค่านิยมมีส่วนสำคัญ
ในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และในทางตรงกันข้าม พฤติกรรมของข้าราชการก็มี
ส่วนในการกำหนดค่านิยมด้วยเช่นกัน หากพฤติกรรมนั้นได้รับการยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา
ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องค่านิยมของข้าราชการต่อการปฏิรูปหรือพัฒนาระบบ
ราชการ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาไว้ดังนี้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาและค้นคว้าที่รวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นหลัก โดยส่วนหนึ่งเป็นการศึกษาหรือค้นคว้าประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ข้อมูลบางส่วนยังรวบรวมได้จากการสังเกตการณ์ โดยสังเกตค่านิยมของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศที่แสดงออกทางความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ หรือพฤติกรรมที่ผู้ศึกษาได้พูดคุยสนทนา หรือพบเห็นมาด้วยตนเองตามที่โอกาสอำนวย ในการศึกษาครั้งนี้ จะไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

วิธีการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ตำรา หนังสือ งานวิจัย เอกสารรายงานการประชุมต่าง ๆ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง สถิติ ตลอดจน - ข้อมูลที่ส่งผ่านระบบเครือข่าย ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของข้าราชการ และการพัฒนาประเทศ รวมทั้งคำวิจารณ์และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ ที่ผ่านทางสื่อต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้ ข้อมูลบางส่วนยังมาจากการสังเกตการณ์จากประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง และจากการขอคำปรึกษาแนะนำจากผู้มีประสบการณ์

ขั้นตอนที่สอง คือ เมื่อมีการรวบรวมข้อมูลจากขั้นตอนที่หนึ่งแล้ว จึงนำมาประมวลเพื่อพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์ ต่อจากนั้น จึงนำเสนอข้อมูลทั้งหมดโดยนำเขียนเป็นผลงานเล่มนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์แบบพรรณนา กล่าวคือ เป็นการนำข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและความคิดเห็นมาวิเคราะห์แล้วเขียนบรรยาย อธิบาย หรือขยายความพร้อมเหตุผลหรือการอ้างอิง อาทิเช่น ค่านิยมของข้าราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน และค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อมูลบางส่วนที่เป็นลักษณะของการวิเคราะห์แบบคาดคะเน เช่น ค่านิยมของข้าราชการที่ควรเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ

บทที่ 4

ค่านิยมของข้าราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน

ก่อนอื่นต้องขอแจ้งถึงจุดมุ่งหมายถึงการที่ต้องกล่าวถึงค่านิยมของข้าราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่อดีต มาจนถึงปัจจุบันว่า มีความเป็นมาอย่างไร และเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างไรบ้าง

ค่านิยมของข้าราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ค่านิยม หมายถึง ระบบความคิด ระบบความเชื่อ หรือการกระทำของข้าราชการที่มีลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการได้ยึดถือปฏิบัติสืบทอดกันมา ดังนั้น ค่านิยมจึงมีความหมายรวมไปถึงความคิด ความเชื่อ หัตถ์คติ อุดมการณ์ และพฤติกรรมที่ข้าราชการยึดถือหรือปฏิบัติอย่างถาวรด้วย

ในการที่จะศึกษาถึงค่านิยมของข้าราชการและวิวัฒนาการนั้น จำเป็นต้องศึกษาจากวิวัฒนาการของข้าราชการควบคู่กันไป โดยผู้ศึกษาได้แบ่งการศึกษาค่านิยมของข้าราชการออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่

1. ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย
2. ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
3. ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500
4. ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน

ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย

ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่สมัยสุโขทัย จะเริ่มประมาณ ปี พ.ศ. 1800-1900 จะพบว่า ลักษณะสังคมหรือการปกครองในสมัยนั้นเป็นแบบ “พ่อกับลูก” หรือเรียกว่า “บิดาธิปไตย” ซึ่งนับว่ามีความเหมาะสมอย่างมากกับสถานการณ์ในสมัยนั้น เพราะในบางครั้งต้องเผชิญกับภาวะสงคราม ทำให้ต้องรวบรวมประชาชนให้พร้อมโดยมีพระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบเสมือนพ่อของประชาชนเป็นศูนย์กลางของการปกครองทุกอย่าง

การปกครองของไทยแบบพ่อกับลูกโดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในสมัยสุโขทัยนั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า มีข้าราชการเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งในสมัยสุโขทัยนั้นเรียกว่า “ลูกขุน” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็น “พ่อขุน” และมีประชาชนเป็น “ไพร่ฟ้า” เพราะฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า

ข้าราชการมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานควบคู่ไปกับการตั้งรัฐไทย กล่าวคือ เมื่อประชาชนมาอยู่รวมกันและตั้งเป็นรัฐขึ้นก็จะต้องมีประมุขของรัฐ รวมทั้งมีการปกครองของรัฐเกิดขึ้นพร้อมกันไปด้วย และเมื่อประมุขของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดได้ด้วยพระองค์เอง ก็จำเป็นต้องแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ใกล้ชิดช่วยทำ ผู้ใกล้ชิดที่สำคัญก็คือ ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการแต่เดิมจึงหมายถึงผู้ใกล้ชิดและผู้แบ่งเบาภาระหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นแขนงของรัฐ นอกจากนี้หลักศิลาจารึกสมัยสุโขทัย ได้มีการกล่าวถึง “อำมาตย์” และ “มนตรี” ไว้ ซึ่งแสดงว่า จะต้องมีการตั้งข้าราชการหรือที่เรียกว่า “ขุนนาง” อยู่ในราชสำนักของพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ประมาณกลางพุทธศตวรรษที่ 14 แล้ว มิใช่เพียงจะมีขุนนางในสมัยการปฏิรูปการปกครองของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบผู้มีศักดิ์ดินนามาเป็นระบบขุนนาง

ต่อมาในสมัยสุโขทัยหลังจากที่ไทยทำสงครามชนะเขมร โดยตีนครธมได้ในปี พ.ศ. 1974 และเป็นที่ยอมรับกันว่า ในสมัยนั้นเขมรเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางวัฒนธรรมและระบบการปกครองที่เป็นระเบียบแบบแผน ดังนั้น หลังจากชนะสงครามแล้ว ฝ่ายไทยได้กวาดต้อนพราหมณ์และขุนนางหรือข้าราชการเขมรเข้ามาอยู่ในอยุธยาเพื่อช่วยทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกัน ไทยยังได้รับอิทธิพลของอินเดียที่มีอยู่ในเขมรเรื่องลัทธิเทวราช ที่เชื่อว่า พระเจ้าแผ่นดินเปรียบเสมือนพระคิวหรือพระวิษณุ ซึ่งเป็นเทพเจ้าในลัทธิฮินดู รวมทั้งแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างพระเจ้าแผ่นดินเขมรกับประชาชนที่มีประชาชนที่มีลักษณะเป็นแบบ “เจ้ากับข้า” หรือ “นายกับบ่าว” เข้ามาสู่การบริหารราชการแผ่นดินของไทยด้วย ซึ่งมีผลทำให้ลักษณะการปกครองแบบ “พ่อกับลูก” ในสมัยสุโขทัยเปลี่ยนไปเป็นการปกครองแบบ “เจ้ากับข้า” หรือ “นายกับบ่าว” หรือที่เรียกว่าราชาธิปไตย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ในสมัยอยุธยา “ราชการแผ่นดิน” ได้เข้ามาควบคุมชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ความทุกข์ความสุขตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชน ขึ้นอยู่กับราชการหรือข้าราชการเป็นสำคัญ คือ ประชาชนจะมีสุขได้ก็ต่อเมื่อทางราชการเข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูล จะมีทุกข์ก็โดยราชการนั่นเองได้ก่อให้เกิด และจะต้องพลัดพรากจากกันก็ต่อเมื่อทางราชการเข้ามาจะเกณฑ์เอาตัวไป “รับราชการ” และเป็น “กำลังของทางราชการ” ซึ่งสาเหตุของการเกณฑ์นั้นก็เนื่องมาจากทางราชการต้องการระดมกำลังให้เป็นกลุ่มก้อน รวมทั้งเนื่องจากสมัยอยุธยาเป็นสิ่งคมศักดิ์ดินนา ชายฉกรรจ์ทุกคนมีศักดิ์ดินนา 25 ไร่ และเมื่อมี

อายุ 18 ปี ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ เรียกว่า “ไพร่สม” ยกเว้นพระภิกษุสงฆ์ โดยไพร่สมนี้สังกัดกรมกองต่าง ๆ และขึ้นตรงต่อเจ้ากรมหรือข้าราชการคนอื่น ๆ ภายในกรมกอง ไพร่สมจะต้องทำงานต่าง ๆ ตามที่เจ้ากรมมอบหมายหรือใช้สอย ทั้งนี้เพื่อเป็นการฝึกหัดให้พร้อมที่จะรับราชการต่อไป และเมื่อเป็นไพร่สมจนครบ 2 ปี หรือเมื่ออายุครบ 20 ปี ก็จะต้องขึ้นทะเบียนเป็น “ไพร่หลวง” และต้องรับราชการตลอดไปจนกว่าจะมีอายุครบ 60 ปี จึงจะปลดออกจากราชการ หรือถ้าหากมีบุตรเป็นชายฉกรรจ์ ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวงแล้ว 3 คน ผู้เป็นบิดาก็จะได้รับการผ่อนผันให้พ้นจากราชการการเป็นไพร่หลวงนั้นได้ แต่ยังคงเข้ามารับราชการทุกปี ปีละ 6 เดือน ซึ่งระยะเวลา 6 เดือนนี้ ไม่จำเป็นต้องติดต่อกัน กรมกองที่สังกัดจะเป็นผู้กำหนดว่า เมื่อใด สุดแต่ความจำเป็น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยอยุธยา ไม่มีการกล่าวถึงหรือเรียก “ไพร่” ว่าเป็น “ข้าราชการ” จะมีเพียงกล่าวว่า “รับราชการ” และเป็น “กำลังของทางราชการ” ในขณะที่มีการกล่าวถึง “ลูกขุน” และ “มูลนาย” ว่าเป็นข้าราชการ ดังนั้น ในสมัยอยุธยา ไพร่จึงมิใช่เป็นข้าราชการและยังไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนฐานันดรเป็นข้าราชการ ไพร่มา มีสิทธิดังกล่าวในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โดยไพร่มีสิทธิถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ซึ่งโอกาสที่จะเป็นข้าราชการสำหรับไพร่ทั่วไปนั้นเป็นไปได้ยากมาก แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการแสดงให้เห็นว่าไพร่หรือประชาชนสามัญทั่วไปนั้นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทางราชการอยู่ตลอดเวลา และยังเป็นที่ยืนยันว่า ข้าราชการมีบทบาทสำคัญต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนตลอดมาที่สำคัญก็คือ ตั้งแต่สมัยอยุธยาจนถึงเห็นได้ชัดว่า ค่านิยมของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปในลักษณะที่รับใช้พระมหากษัตริย์ คือ เป็น “ข้าของแผ่นดิน” ทั้งนี้เพราะคำว่า “ราชการ” เป็นคำย่อ ส่วนคำเต็ม ๆ เรียกว่า “ราชการของพระมหากษัตริย์” หรือ “ราชการของพระเจ้าเป็นเจ้า” ซึ่งก็คือพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหลังจากการรับพระบรมราชาภิเษก ด้วยเหตุนี้ ระบบราชการสมัยนั้นจึงเป็นระบบที่มีลักษณะพิเศษคือ เป็นกึ่งศาสนาก็ได้ แต่ไม่ใช่ศาสนาพราหมณ์ ศาสนาพุทธ หรือศาสนาอื่นใด เป็นอีกศาสนาหนึ่งซึ่งมีพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระผู้เป็นเจ้าสูงสุด ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ ข้าราชการที่ทำราชการของพระผู้เป็นเจ้านั้นก็เปรียบได้กับพระในศาสนา เป็นพระที่มีหน้าที่พิเศษ มีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนคนธรรมดาทั่วไปแต่คอยรับใช้พระผู้เป็นเจ้า เป็นข้าของพระผู้เป็นเจ้า ราชการก็เป็นราชการของพระผู้เป็นเจ้า ฐานะของข้าราชการนั้นจึงเป็นฐานะที่ค่อนข้างจะสูงเป็นฐานะที่มีความขลัง ความศักดิ์สิทธิ์ของศาสนาปอยู่ด้วย ข้าราชการสมัยก่อนนึกและเข้าใจว่าเป็นเช่นนั้น ไม่นึกว่าตนเองเป็นคนธรรมดาสามัญ ขณะเดียวกัน ข้าราชการก็มีระเบียบ มีศีล มีวินัย มีความ

พิเศษเหนือกว่า มีความขบขึงซึ่งใจมากกว่าคนธรรมดา และอยู่ได้ด้วยอำนาจและบารมีของพระผู้เป็นเจ้า คือ พระเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความผูกพันและเป็นความยึดเหนี่ยวระหว่างข้าราชการกับองค์พระประมุขของประเทศสืบต่อเนื่องกันมา

ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับขุนนางหรือข้าราชการที่เห็นได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ได้มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของขุนนางทุกคนไว้และยังได้แยกขุนนางออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. คักดินา หรือเครื่องหมายแสดงเกียรติยศ ขุนนางจะมีคักดินาระหว่าง 10,000 ลงมาจนถึง 400 สำหรับคักดินาขุนนางชั้นสูงคือ 10,000 นั้น เป็นของเสนาบดีกรมที่สำคัญที่สุด ส่วนคักดินาขุนนางชั้นต่ำสุดคือ 400 เป็นคักดินาของขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าแผ่นดิน แต่ถ้าคักดินาต่ำกว่า 400 แต่สูงกว่า 25 ขึ้นไป ก็คือ คักดินาของขุนนางชั้นหัวหน้าที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากพระเจ้าแผ่นดิน แต่ได้รับการแต่งตั้งจากเสนาบดีหรือขุนนางชั้นสูงอื่น ๆ พวกขุนนางชั้นต่ำเหล่านี้มีจำนวนมากและมีสิทธิพิเศษแต่เพียงเล็กน้อย พวกนี้อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกเกณฑ์แรงงานด้วย ขุนนางชั้นต่ำอาจเลื่อนเป็นขุนนางชั้นสูงได้ เพราะหาไม่มีความแตกต่างกันทางชาติกำเนิด และสามัญชนก็อาจจะเลื่อนขึ้นไปจนกระทั่งเป็นขุนนางได้เช่นกัน ภรรยาของขุนนางชั้นสูงที่แต่งงานตามพิธีหรือที่พระเจ้าแผ่นดินพระราชทานให้จะมีคักดินาครึ่งหนึ่งของสามี อนุภรรยาจะมีคักดินาครึ่งหนึ่งของภรรยาหลวง ภรรยาที่มาจากทาสและมีบุตรจะมีคักดินาครึ่งหนึ่งของอนุภรรยา

2. ยศ ขุนนางจะมีชั้นยศนับตั้งแต่สมเด็จพระยา (ออกญา) เจ้าจมื่นพระ (ออกพระ) จมื่นหลวง (ออกหลวง) ขุน (ออกขุน) จำ หมื่น พัน

3. ราชทินนาม เช่น ธรรมธิปัตย์ เพชรพิไชย เทพภักดี และรามเดช ในกรณีขุนนางดำรงตำแหน่งสูง ราชทินนามจะคล้าย ๆ กับราชทินนามของพวกเจ้า แต่ของพวกเจ้ามีความยาวมากกว่า

4. ตำแหน่ง ซึ่งเป็นเครื่องชี้ระดับของหน้าที่ทางราชการที่ขุนนางนั้นปฏิบัติอยู่ เช่น เสนาบดี ปลัดทูตฉลอง จางวาง เจ้ากรม และสมุหบัญชี

การเปลี่ยนแปลงหรือการกำหนดหน้าที่ของข้าราชการในสมัยพระบรมไตรโลกนาถที่กล่าวมานี้ ทำให้เห็นได้ชัดว่า พระเจ้าแผ่นดินทรงเห็นความสำคัญของข้าราชการอย่างยิ่ง พร้อมทั้งแสดงให้เห็นว่า ผลประโยชน์ของทางราชการและตัวข้าราชการมีความสำคัญเหนือผลประโยชน์และเหนือตัวของประชาชนธรรมดาสามัญมาโดยตลอด

ในขณะเดียวกัน ข้าราชการก็ตั้งอกตั้งใจรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน มีค่านิยมหรือมีความสำนึกอยู่เสมอว่า ตนเองเป็นข้าของแผ่นดิน ต่อมาในสมัยอยุธยาตอนปลาย พลเมืองในสังคมไทยแบ่งออกเป็น 4 ชั้น ได้แก่

1. พลเมืองชั้นเจ้านาย เป็นผู้ร่วมสกุลเชื้อสายกับพระเจ้าแผ่นดินในอดีตและปัจจุบัน

2. พลเมืองชั้นผู้ดี ได้แก่ บุคคล 2 จำพวก พวกหนึ่งเป็นญาติห่าง ๆ ของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งทางการไม่นับว่าเป็นเจ้านาย อีกพวกหนึ่งเป็นพวกมียศฐาบรรดาศักดิ์ เพราะได้รับใช้เป็นข้าราชการของพระเจ้าแผ่นดินหรือเจ้านาย พลเมืองชั้นผู้ดีมีชื่ออีกอย่างหนึ่งคือ “พวกขุนนาง” เพราะส่วนมากเป็นข้าราชการ มีศักดินาตั้งแต่ 400 ไร่ ขึ้นไปจนถึง 10,000 ไร่

3. พลเมืองชั้นไพร่ คือ ราษฎรทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนา

4. พลเมืองชั้นทาส คือ ผู้ไม่มีอิสรภาพและเสรีภาพครบถ้วน

การที่สังคมไทยแบ่งเป็นชนชั้นต่าง ๆ เป็นผลมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายและระบบศักดินา ซึ่งเป็นค่านิยมหรือประเพณีที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ และมีอิทธิพลต่อระบบราชการรวมทั้งต่อความรู้สึกนึกคิดหรือค่านิยมของข้าราชการในปัจจุบันด้วย กล่าวคือ ระบบเจ้าขุนมูลนายเป็นระบบที่ให้ขุนนางมีบ่าวไพร่มาอยู่ในสังกัด คอยปรนนิบัติรับใช้และขุนนางก็ต้องให้ความคุ้มครองแก่บ่าวไพร่นั้นเป็นการตอบแทน ส่วนระบบศักดินาซึ่งเป็นระบบที่เทียบเคียงติดต่อกันว่าใครมีศักดินาเท่าใด เพื่อจะได้จัดความสำคัญและแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันได้ สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับ “เงินเดือน” นั้น ขุนนางหรือข้าราชการสมัยโบราณไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน หรือไม่มีเงินเดือน แนวคิดเรื่องเงินเดือนเพิ่งจะมีในสมัยรัตนโกสินทร์ คือ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในสมัยนี้ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือนซึ่งแต่เดิมก่อนหน้านั้น ผู้ที่เข้ามารับราชการมิได้คิดถึงเรื่องเงินเดือน หรือมิได้คาดหวังว่าจะได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการเป็นขุนนางก็จะมาสมัครหรือมาฝากเนื้อฝากตัวเข้ารับราชการ โดยพระเจ้าแผ่นดินจะพระราชทานเครื่องยศและอนุญาตให้ขุนนางมีบ่าวไพร่ของตัวเองเพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติ รวมทั้งพระราชทานเบี้ยหวัดเงินปี บำเหน็จรางวัล สิทธิพิเศษ และผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ให้ขุนนางบางตำแหน่งหรือบางคนได้รับที่ดิน และบ้านพระราชทานอีกด้วย ขณะเดียวกัน ยังมีขุนนางบางส่วนที่หวังลาภพิเศษอีกซึ่งอาจจะเรียกว่าได้มาด้วยวิธีทุจริตบ้าง กล่าวโดยย่อว่า ผู้ที่เข้ามารับราชการนั้นมีได้มุ่งหวังเงินเดือนเป็น

ค่าตอบแทน แต่หวังจะได้รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียง และสิทธิพิเศษต่าง ๆ สำหรับสิทธิพิเศษที่ขุนนางได้รับก็เช่น ไม่ต้องเสียค่านา ไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ ไม่ต้องถูกสักแชน ไม่ต้องรับราชการงานโยธาอันเป็นงานสำหรับไพร่และทาส แต่ขุนนางต้องไปทัพเมื่อเกิดศึกสงคราม โดยทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชากองทหาร รวมทั้งมีสิทธิแต่งตั้งปาวไพร่บริวารเป็นทนายและเป็นเสมียนประจำตัว และยังมีสิทธิคุ้มกันลูกหลานญาติพี่น้องไม่ให้ถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธาอีกด้วย ขุนนางผู้ใดที่ออกจากราชการ ไม่เพียงแต่ต้องสูญเสียตำแหน่งเท่านั้น ยังจะต้องสูญเสียศักดิ์ดินนา ยศ บรรดาศักดิ์ และพระราชทินนามอีกด้วย เว้นเสียแต่พระเจ้าแผ่นดินจะได้มีพระมหากรุณาเป็นพิเศษให้รักษาสິงต่าง ๆ ไว้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป ก็คือ ข้าราชการสมัยโบราณ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย มีอำนาจกว้างขวางมากครอบคลุมสังคมและประชาชนในสังคม ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของกษัตริย์ที่ทรงใช้ศัพทราชาธรรมในการบริหารประเทศมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการมุ่งรับใช้กษัตริย์ ดังนั้น ค่านิยมหลักของข้าราชการในช่วงนั้นจึงเป็น “ค่านิยมกษัตริย์” ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ นิยมยกย่องกษัตริย์ และเน้นไปที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยมุ่งปฏิบัติหน้าที่รับใช้กษัตริย์ นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีค่านิยมที่เป็นนายประชาชนและค่านิยมในอำนาจปรากฏให้เห็นอีกด้วย ส่วนค่านิยมที่มุ่งรับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ปรากฏให้เห็น

ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในสมัยรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแบบของประเทศทางตะวันตก และได้มีการจัดตั้ง “สำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน” ต่อมาสำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือนได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น “โรงเรียนมหาดเล็ก” และต่อมาในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โรงเรียนมหาดเล็กก็ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” สำหรับเหตุผลของการตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์นั้นสืบเนื่องมาจากประเทศชาติต้องการคนดี มีปัญญาและมีฝีมือเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างมาก ดังนั้น

พระเจ้าแผ่นดินซึ่งเป็นประมุขของประเทศจึงต้องเพาะคนดี เลี้ยงบำรุงคนดีเพื่อไว้เป็นกำลัง ความต้องการคนดี มีปัญญาและมีฝีมือนี้ได้มีสืบมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยพระองค์ได้ทรงปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนทั้งชาติ พระองค์ทรงจ้างกุลบุตรกุลธิดาเข้าเล่าเรียน เพื่อให้มาเป็นกำลังและมารับราชการ รวมทั้งมีการพระราชทานยศศักดิ์ เหยียดตรา ความดี ความชอบเป็นบำเหน็จรางวัลและกำลังใจ ลักษณะการกระทำของพระเจ้าแผ่นดินเช่นที่ว่าเป็น เป็นลักษณะของ “พญาเลี้ยง” คำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าเลี้ยงไม่เท่าพญาเลี้ยง” จึงได้มีเกิดขึ้น โดย “พญาเลี้ยง” หมายถึง พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ชุบเลี้ยงอุปถัมภ์ค้ำจุนข้าราชการเพื่อบ่มบารุง ให้คนเป็นคนดี เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติ มีใช้เลี้ยงเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เพื่อ สาธารณประโยชน์ มีใช้เลี้ยงเพื่อให้กินอาหาร กินเงิน กินทอง แต่หากได้เสพคุณธรรม- ความดี มีความรู้เพื่อเป็นพลเมืองดี คือ เป็นกำลังอันดีสำหรับปกป้องประเทศชาติ เป็นการ เลี้ยงในลักษณะบุพการี ส่วนผู้รับเลี้ยงหรือผู้ถูกเลี้ยงก็ได้เป็นกำลังงานของผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่บำรุงรักษาป้องกันประเทศชาติ ส่วน “พ่อค้าเลี้ยง” นั้นมีใช้เป็นไปเพื่อ สาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม แต่เป็นประโยชน์ส่วนตนส่วน พวกโดยจำเพาะเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวกันอีกว่า “สิบพ่อค้าเลี้ยงไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง” นั้น หมายถึง “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญาเลี้ยง” ซึ่งมีความหมายว่า ในอดีตคนเฒ่าคนแก่จะไม่ อวยพรให้ลูกหลานเป็นพ่อค้ามั่งมี เพราะมีความเชื่อว่าพ่อค้าที่ร่ำรวยยังไม่มีเกียรติเท่า “พระยา” ซึ่งหมายถึงข้าราชการ ประกอบกับข้าราชการในสมัยโบราณมิใช่เป็นผู้ที่ยากจน แต่ประการใด และผู้ที่เป็นข้าราชการจะได้รับพระราชทานทรัพย์สินสิ่งของต่าง ๆ และมี รายได้จากตำแหน่งของตนเองด้วย ฉะนั้น การเป็นข้าราชการจึงเป็นการมีเกียรติ พร้อมทั้งมี ความร่ำรวยในทรัพย์สินเงินทองและข้าทาสบริวาร ในปัจจุบัน คำนิยมเกี่ยวกับความเกียรติ ในอาชีพรับราชการแม้จะลดลงไปบ้าง แต่ก็ยังมีสูงกว่าอาชีพอื่น เพราะเป็นเรื่องสืบทอดกัน มาจากอดีต สังคมยังให้ความเชื่อถือและการรับรองสูง เช่น มีโอกาสได้รับเครื่องราช อีสริยาภรณ์และเหรียญตราสูงกว่าอาชีพอื่น ดังคำกล่าวที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพญา เลี้ยง” นั้น ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นว่า คำนิยมของคนไทยในอดีตที่นิยมมีอาชีพรับราชการ เพราะหวังในเกียรติยศชื่อเสียงมากกว่าเงินทองที่ได้มาจากการมีอาชีพพ่อค้าเท่านั้น แต่ยัง แสดงให้เห็นถึงฐานะของข้าราชการในสมัยนั้นด้วยว่า “ไม่ยากจน”

การปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 พร้อมกับการจัดการศึกษาเพื่อให้การศึกษาแก่ข้าราชการ เป็นลักษณะของพญาเลี้ยงและยังเป็นการสนับสนุนให้อาชีพรับราชการมีคุณค่ามากขึ้น การจัดการศึกษาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการปลูกฝังให้ข้าราชการมุ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อส่วนรวมโดยใช้วิชาความรู้ ความชำนาญ และมีคุณธรรม การปลูกฝังค่านิยมดังกล่าวมิใช่มีขึ้นแต่เฉพาะในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 เท่านั้น แต่ยังมีต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 กล่าวคือ ในสมัยรัชกาลที่ 6 พระองค์ทรงเลี้ยงขุนนางหรือข้าราชการอย่างมาก โดยทรงโปรดปรานขุนนางที่ใกล้ชิดและแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีและคณะอภิรัฐมนตรี ตลอดจนพระราชทานทรัพย์สินให้แก่บรรดาขุนนาง โดยมีพระราชวงศ์เข้าร่วมด้วยน้อยที่สุด จนมีการกล่าวกันว่า เป็นยุคที่ราชวงศ์ตกต่ำ การพระราชทานทรัพย์สินให้แก่ขุนนางเช่นนี้ นอกจากทำให้ขุนนางเกิดความจงรักภักดีแล้ว ยังมีสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำด้วย

ถึงแม้ว่าอาชีพรับราชการจะได้รับการนิยามยกย่องอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้าราชการบางส่วนที่ประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ทางราชการในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสมัยโบราณข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ข้าราชการทุกคนจึงต้องทำมาหากินเอง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สามารถใช้ข้าราชการชั้นผู้น้อยในบังคับบัญชาให้ทำกิจการส่วนตัว หรือให้หารายได้จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าประทับตรา และค่าส่วนลดจากการเก็บส่วยอากร โดยถือว่าเป็นรายได้จากตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “การกินตำแหน่ง” ครั้นถึงรัชกาลที่ 5 ข้าราชการทุกคนได้รับเงินเดือน การหากินจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ยังคงมีอยู่ เพราะถือว่าเป็นประเพณีปฏิบัติติดต่อกันมานาน แต่จะต้องไม่เกินขอบเขตที่ได้รับอนุญาต มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวง และต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ข้าราชการทุกคนรับราชการอาชีพ โดยได้รับเงินเดือนเพียงพอกับการครองชีพเพื่อป้องกันมิให้แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยตรงหรือทางอ้อมแก่ตนเองหรือญาติมิตร

ค่านิยมของข้าราชการที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากประชาชนเป็นค่านิยมที่มาพร้อมกับระบบราชการ แต่ระดับของการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบของข้าราชการจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ

สังคม การเมือง และการบริหาร รวมทั้งขึ้นอยู่กับตัวของข้าราชการเองด้วย นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายและขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้ด้วย

สรุป ค่านิยมหลักของข้าราชการในช่วงตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ จนถึงก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็น “ค่านิยมพระยา” อันเป็นค่านิยมที่มีวิวัฒนาการมาจาก “ค่านิยมกษัตริย์” ค่านิยมพระยาเป็นค่านิยมหลักที่ปรากฏอย่างชัดเจนในสมัยอยุธยาและเด่นชัดมากในช่วงรัชกาลที่ 5 คือ นิยมยกย่องข้าราชการ หรืออาชีพรับราชการ มุ่งปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงยศฐาบรรดาศักดิ์และเกียรติยศชื่อเสียงเป็นหลักมากกว่าทรัพย์สินเงินทอง อันเป็นลักษณะของ “เกียรติสำคัญกว่าเงิน” พร้อมกันนั้น ได้มีค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเกิดขึ้นด้วย

ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500

จากการชุลเลียงข้าราชการและการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยในราชสำนักของรัชกาลที่ 6 ประกอบกับการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ได้ส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักในประเทศ ในสมัยรัชกาลที่ 7 และยังส่งผลให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นในหมู่ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475

อาจกล่าวได้ว่า ค่านิยมของข้าราชการช่วงที่เริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินยังคงเป็น “ค่านิยมพระยา” ที่ข้าราชการรักในเกียรติยศชื่อเสียงและยังไม่มีความคิดที่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองกันมากนัก แต่ต่อมาเมื่อบทบาทของพระเจ้าแผ่นดินหรือสถาบันกษัตริย์ลดลงหลังจาก พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญได้กลายมาเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแทน บวกกับประเทศอยู่ในช่วงที่รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และข้าราชการส่วนใหญ่เป็นผู้ลงมือกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเสียเอง อีกทั้งยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วย รัฐบาลเพิ่งจะมีนโยบายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาลคณะที่ 20 ซึ่งมีพันตรีควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่นโยบายดังกล่าวขาดความต่อเนื่องและการเอาจริงเอาจัง สิ่งเหล่านี้จึงส่งผลให้ข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวาง เมื่อเป็นเช่นนี้ “ค่านิยมพ่อค้า” จึงเริ่มก่อตัวขึ้นและเข้ามาผสมผสานกับ “ค่านิยมพระยา”

กล่าวโดยสรุป ค่านิยมของข้าราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ยังคงมีค่านิยมพระยาปรากฏอยู่เช่นเดิม ในขณะที่เดียวกันก็มีค่านิยมพ่อค้าก่อตัวขึ้นและมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น

ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 จนถึง พ.ศ. 2546

นับแต่ พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2506 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเช่นเดิม รวมทั้งใช้อำนาจ “เผด็จการแบบพ่อขุน” แบ่งระบบการเมืองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน มีการเข้าเย็บระบบการเมือง และมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ระบบการเมืองแบบนี้ทำให้เสียดุลระหว่างสถาบันการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย และสถาบันข้าราชการซึ่งเสียดุลอยู่แล้ว ทวีความรุนแรงขึ้น ในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นี้ได้มีการขยายหน่วยงานทางราชการขึ้นมากมาย นอกจากนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ จอมพลสฤษดิ์ ยังได้อาศัยแนวคิดที่มีในสมัยโบราณที่ว่า

“ระบอบการปกครองของไทยตั้งแต่โบราณมา ก็ถือว่าเจ้าบ้านผ่านเมืองเป็นหูเป็นตาของรัฐบาล ซึ่งคำโบราณพูดว่า “ต่างหูต่างตา” อันที่จริงไม่เพียงแต่ต่างหูต่างตาเท่านั้น การปกครองสมัยโบราณของเรายังมีตำแหน่ง “ข้าหลวงต่างใจ” หมายความว่า พวกข้าหลวงผู้ว่าราชการยังต้องเป็นดวงใจที่ต้องไต่ตรองนึกคิดแทนรัฐบาลที่อยู่ห่างไกลอีกด้วย

ในสมัยนี้ก็เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยปฏิวัติซึ่งข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ ข้าพเจ้าถือว่าท่านทั้งหลายเป็นหูเป็นตา และเป็นดวงใจของข้าพเจ้าที่มอบไว้แก่ราษฎรทั้งหลาย ความผาสุกกินดีอยู่ดีของราษฎร เป็นเรื่องที่ยังอยู่ในดวงใจของข้าพเจ้า ซึ่งจะให้ความรักเอาใจใส่แก่ราษฎร ขอให้ท่านนึกเสมอว่าเป็น “ข้าหลวงต่างใจ” เป็นตัวแทนดวงใจถึงข้าพเจ้า และสุจริตใจต่อประชาชนอย่างนั้น”

ภายใต้การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของจอมพลสฤษดิ์ หน่วยงานของทางราชการและจำนวนข้าราชการได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย กล่าวคือ เริ่มเพิ่มและขยายตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2500 และโดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2512 ถึง พ.ศ. 2522 ได้สถาปนากกรมใหม่ขึ้นถึง 32 กรม มีกองใหม่ 713 กอง เมื่อจำนวนหน่วยงานเพิ่มขึ้น จำนวนข้าราชการ

ก็ได้เพิ่มขึ้นตามตัว โดยในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประมาณว่า มีจำนวนข้าราชการมากถึง 800,000 คน ในประเทศไทยซึ่งมีประชากร 44.3 ล้านคน ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณประจำปี สำหรับเป็นเงินเดือนและค่าจ้างข้าราชการ การขยายตัวดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้อาณาจักรหรือสถาบันข้าราชการมั่นคงมากขึ้น นอกจากนี้ การเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ดังคำที่ว่า “พัฒนาเศรษฐกิจก่อน พัฒนาการเมืองทีหลัง” ตลอดจนการไม่มีสถาบันอื่น ๆ ที่เข้มแข็งมาคอยถ่วงดุลและสถาบันทางการเมืองยังคงอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ นอกจากนี้ ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการซึ่งเรื้อรังมานานตั้งแต่อดีตก็ยังไม่มีความโน้มที่จะลดลง แม้ว่าได้มีความพยายามศึกษาหาทางป้องกันและปราบปรามกันอย่างกว้างขวาง โดยได้กำหนดเป็นบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับพนักงานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง รวมทั้งในกฎหมายอื่น ๆ แต่ก็ไม่สามารถทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง กลับเพิ่มมากขึ้น สภาพเหล่านี้ ล้วนส่งเสริมให้ข้าราชการที่มี “ค่านิยมพ่อค้า” ยังมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน สร้างความร่ำรวย สุขสบายและมีอำนาจมากขึ้น ส่วนข้าราชการที่ยึดถือ “ค่านิยมพระยา” มักจะยากจนและถูกกล่าวหาว่าไม่ฉลาด เนื่องจากไม่ได้เอาใจจากการปฏิบัติราชการที่ดี เข้าทำนองคำกล่าวที่ว่า “ทำดีได้ดีมีที่ไหน ทำดีได้ชั่วมีถมไป” สาเหตุเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ขึ้น

ดังนั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2516 “ค่านิยมพ่อค้า” ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนและเข้ามาเป็นค่านิยมหลัก ในขณะที่ “ค่านิยมพระยา” ค่อย ๆ ลดความสำคัญลง “ค่านิยมพ่อค้า” นั้น หมายถึง ค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องและนำแนวคิดของพ่อค้าที่ยึดถือกำไรหรือกำไรสูงสุดมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงทรัพย์สินเงินทองมากกว่า ยศฐาบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง เป็นลักษณะของ “เงินสำคัญกว่าเกียรติ” ค่านิยมพ่อค้านี้ยังครอบคลุมถึงลักษณะถาวรที่ข้าราชการไม่เพียงรับราชการ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเงินทองเพื่อตนเองเท่านั้น แต่ยังแสวงหาอำนาจและความขำเกรงจากประชาชนอีกด้วย ดังนั้น “ค่านิยมพ่อค้า” จึงหมายความว่าค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคนอีกด้วย

ลักษณะ “ค่านิยมพ่อค้า” พิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ความเจริญของประเทศการมุ่งแสวงหากำไร และการที่ข้าราชการได้นำแนวคิดของพ่อค้าที่มุ่งแสวงหากำไรมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการโดยมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินเงินทองมากขึ้น นอกจากนี้ “ค่านิยมพ่อค้า” มีลักษณะเด่น คือ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านวัตถุโดยเฉพาะทรัพย์สินเงินทองเป็นหลัก ขณะที่ “ค่านิยมพระยา” นั้น ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยศฐานบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียงเป็นหลัก

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา แม้ประเทศชาติมีการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากขึ้น ค่านิยมของข้าราชการแทนที่จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นค่านิยมที่รับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย แต่กลับกลายเป็นว่า “ค่านิยมพ่อค้า” ยังมีเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 จนถึง พ.ศ. 2546 ถึงแม้ว่าบางช่วงจะมีเหตุการณ์บางอย่างที่ขัดขวางการเฟื่องฟูของระบอบประชาธิปไตย เช่น เหตุการณ์ในเดือนตุลาคม 2519 ก็ตาม แต่อุดมการณ์หรือค่านิยมแบบประชาธิปไตยก็ยังคงได้รับการปลูกฝังให้แก่ประชาชนซึ่งรวมทั้งข้าราชการที่เพิ่มมากขึ้น ความหลากหลายมีมากขึ้น สถาบันต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการเมืองการปกครองมากขึ้น เป็นต้นว่า สถาบันการเมือง สถาบันหนังสือพิมพ์ สถาบันวิชาการ สถาบันนิสิตนักศึกษา และสถาบันผู้ใช้แรงงาน ประกอบกับการพัฒนาประเทศได้เน้นหนักด้านเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรวมอำนาจการปกครอง และการบริหารไว้ที่ส่วนกลางเสมอมา ส่วนหนึ่งเห็นได้จากการพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6

นับแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้สนับสนุนให้สถาบันการเมือง และนักการเมือง เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ขณะเดียวกัน ข้าราชการได้ถูกลดบทบาทในด้านการเมืองและการปกครอง เห็นได้จากจำนวนข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ซึ่งแต่เดิมเคยมีอยู่เป็นจำนวนมาก ได้ถูกลดลงและมีจำนวนนักการเมืองที่พึ่งพ่อค่านักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2531 เป็นช่วงที่นักธุรกิจการเมือง เข้ามามีบทบาทในการเมือง การปกครอง และการบริหารมากที่สุดนับแต่เคยปรากฏมาในประวัติศาสตร์ของชาติไทย โดยเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศนับตั้งแต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประธานรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นต้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นอีกเป็นลำดับ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 นักการเมืองเป็นจำนวนมากที่เคยมีอาชีพเป็นพ่อค้าหรือนักธุรกิจหรือมีความสัมพันธ์กับพ่อค่านักธุรกิจ ได้เข้ามาอยู่ในวงการเมืองระดับชาติและมีอำนาจในการปกครองและการบริหารประเทศเพิ่มมากขึ้น จนทำให้ “ค่านิยมพ่อค้า” เติบโตและมั่นคงมากยิ่งขึ้น และอาจเรียกว่าได้ว่า เป็น “ค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ”

จากเหตุการณ์ที่น่าเสียดายนี้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองและการบริหาร ตลอดจนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้หล่อหลอม - กล่อมเกล้าให้ค่านิยมของข้าราชการดังกล่าวเกิดขึ้น กล่าวโดยสรุป ก็คือ ค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่ปี พ.ศ.2501 จนถึง พ.ศ. 2546 เป็น “ค่านิยมพ่อค้า” และค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็น “ค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ” เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2544 อย่างไรก็ตาม “ค่านิยมพระยา” ก็ยังคงมีอยู่บ้างและมีแนวโน้มที่จะมีให้เห็นน้อยลง ๆ และมีข้อสังเกตว่า การที่ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางได้สนับสนุนให้มีค่านิยมบางอย่างเกิดขึ้น และเห็นได้ชัดเจนในช่วงหลังปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมานั้นก็คือ “ค่านิยมที่ข้าราชการรับราชการเพื่อสนองความต้องการของเจ้านายในส่วนราชการของตนไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค” แทนที่จะสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะข้าราชการหวังที่จะให้เจ้านายเอื้อประโยชน์หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้แก่ตนเอง อันเป็นค่านิยมที่รับราชการเพื่อหวังความเจริญและผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ค่านิยมดังกล่าวถือว่าไม่แตกต่างไปจาก “ค่านิยมพ่อค้า” มากนัก

สรุป

ค่านิยมต่าง ๆ ของข้าราชการที่ผู้ศึกษาได้เสนอไว้ในบทนี้ เป็นการศึกษาในภาพรวม คือตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึง พ.ศ. 2546 ทำให้ได้ทราบว่า ข้าราชการนั้นมีอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย และเมื่อมีข้าราชการเกิดขึ้นก็ย่อมมีค่านิยมของข้าราชการเกิดขึ้นด้วย ค่านิยมของข้าราชการนั้นมีทั้งค่านิยมที่ส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังทำให้ทราบว่า ข้าราชการเป็นชนชั้นหนึ่งในสังคมไทย ในสมัยก่อน

ข้าราชการได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นชนชั้นปกครอง เป็นผู้มีอำนาจตามตัวบทกฎหมาย และประชาชนทั่วไปต้องให้ความเชื่อฟังหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และเนื่องจากมีข้าราชการจำนวนมากสืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า ทำให้มีลักษณะเด่นเหนือกว่าประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะแต่เดิมถือกันว่า การรับราชการเป็นการรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการจึงมีฐานะทางสังคมสูง ประกอบกับการที่ข้าราชการในสมัยก่อนไม่มีเงินเดือนประจำ พระเจ้าแผ่นดินจึงพระราชทานเครื่องยศ บ่าวไพร่ รวมทั้งสิทธิพิเศษต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการเป็นการตอบแทน ยิ่งส่งผลให้ข้าราชการมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ระบบสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบเจ้าขุนมูลนายและระบบศักดินา ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบราชการมาตั้งแต่สมัยโบราณได้ซึมซาบอยู่ในความคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมของข้าราชการตลอดมาจนถึงทุกวันนี้ เหล่านี้มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดค่านิยมของข้าราชการ และจากการศึกษาวิวัฒนาการของค่านิยมตั้งแต่อดีตจนถึง พ.ศ. 2546 ทำให้พบว่า มีค่านิยมหลักที่สำคัญ ๆ ได้แก่

ค่านิยมกษัตริย์ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องกษัตริย์ และนำแนวคิดของกษัตริย์ที่ทรงใช้ทศพิธราชธรรมในการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินมายึดถือปฏิบัติ ข้าราชการมุ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อรับใช้กษัตริย์โดยคำนึงถึงองค์พระมหากษัตริย์ และยศฐานบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียงมากกว่าเงินทองหรือทรัพย์สิน

ค่านิยมพระยา เป็นค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องข้าราชการ และนำแนวคิดของข้าราชการที่คำนึงถึงยศฐานบรรดาศักดิ์ หรือเกียรติยศชื่อเสียงมากกว่าเงินทองหรือทรัพย์สินมายึดถือปฏิบัติ

ค่านิยมพ่อค้า เป็นค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องพ่อค้า และนำแนวคิดของพ่อค้าที่มุ่งแสวงหากำไรหรือกำไรสูงสุดมายึดถือปฏิบัติ เช่น มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน โดยคำนึงถึงเงินหรือทรัพย์สินมากกว่ายศฐานบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง

ค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องพ่อค่านักธุรกิจ และนำแนวคิดของพ่อค่านักธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดมายึดถือปฏิบัติ เช่น มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยคำนึงถึงเงินหรือทรัพย์สินมากกว่ายศฐานบรรดาศักดิ์หรือเกียรติยศชื่อเสียง

และค่านิยมหลัก ๆ เหล่านี้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิด “ค่านิยมย่อย” ต่าง ๆ อีกมากมาย ที่สำคัญ ๆ ก็คือ

1. ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
2. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน
3. ค่านิยมในการประจบสอพลอ
4. ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ
5. ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม
6. ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม
7. ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน

ตั้งที่ได้ศึกษามา สามารถสรุปได้ดังนี้

ค่านิยมหลัก “ค่านิยมกษัตริย์” จะมีค่านิยมย่อย คือ ค่านิยมที่เป็นเจ้าคนนายคน และค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม

ค่านิยมหลัก “ค่านิยมพระยา” จะมีค่านิยมย่อย คือ ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน และค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ

ค่านิยมหลัก “ค่านิยมพ่อค้า” และ “ค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ” จะมีค่านิยมย่อย คือ ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ค่านิยมในการประจบสอพลอ ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน และค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม

บทที่ 5

ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการในอดีตจนถึง พ.ศ. 2546 ทำให้พบว่า ค่านิยมของข้าราชการมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการในลักษณะที่เป็นตัวกำหนด ตัวนำ หรืออีกนัยหนึ่ง ค่านิยมเป็นตัวแปรที่เป็นสาเหตุที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และเท่าที่ผ่านมา สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาประเทศไทยไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ก็เพราะการไม่เข้าใจค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้แบ่งประเด็นการศึกษาค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไว้ดังนี้

ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ มีดังต่อไปนี้

ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ คำว่า

“ผลประโยชน์” มีความหมายครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ด้านวัตถุ อาทิเช่น ทรัพย์สิน เงินทอง และผลประโยชน์ด้านจิตใจ เช่น การยกย่องสรรเสริญ การมีชื่อเสียงเกียรติยศ ยศฐาบรรดาศักดิ์และอำนาจ ค่านิยมประเภทนี้เป็นความเชื่อหรือความคิดของข้าราชการที่แสดงออกทางพฤติกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งรวมถึงอำนาจ ความมั่งคั่ง และเกียรติยศจากระบบราชการ โดยข้าราชการจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ค่านิยมนี้มีอิทธิพลเหนือกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับ ปราบกฏให้เห็นชัดมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์นี้เป็นโรคระบาดอันน่าสะพรึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา และเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันชั้นชั้นในวงราชการไทยอย่างกว้างขวาง

ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในสังคมไทยเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบหรือคอร์รัปชัน กล่าวคือ แต่เดิมขุนนางหรือข้าราชการไม่มีเงินเดือนประจำ ขุนนางจึงต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการรับ “ของกำนัล” จากไพร่ซึ่งเป็นลูกน้องของตน และจากค่านิยมนิยมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการตอบแทนต่อของกำนัลที่ได้รับข้าราชการจึงมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่ไพร่และช่วยให้ไพร่ของตนได้ก้าวขึ้นไปมีตำแหน่งและอำนาจสูงขึ้น นอกจากนี้การสร้างอาณาจักรและสร้างฐานอำนาจของข้าราชการมีความจำเป็นต้องใช้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อนำมาเลี้ยงดูและตั้งดูดีใจข้าราชการอื่น ๆ ให้เข้ามา

เป็นพรรคพวกและจงรักภักดี จึงทำให้ข้าราชการหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนเสมอ รวมทั้งจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอร์รัปชันด้วย เช่น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้นำเงินจรรยาบัตรตอบแทนแก่ข้าราชการชั้นต่ำกว่าที่จงรักภักดี โดยเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ หรือแกล้งทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้ ไม่เห็น เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่เป็นลูกน้องใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ จากส่วนแบ่งการประมูลหรือรับเหมาก่อสร้าง อันมีผลทำให้อาณาจักรของข้าราชการชั้นใหญ่นั้นเหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น ค่านิยมของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เปิดไฟเขียวให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาเช่นนี้ ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสวงหาผลประโยชน์และเป็นการสนับสนุนให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น แม้กระทั่งทุกวันนี้ ก็ยังพบว่ามีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากที่ไม่สุจริต รีดไถเรียกค่าน้ำร้อนน้ำชาจากประชาชนผู้มาติดต่อและรับบริการจากทางราชการอยู่เสมอ

แม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะบัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และศาลปกครอง ให้ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามทั้งลงโทษข้าราชการที่ประพฤติมิชอบก็ตาม แต่ก็ยังอาจกล่าวได้ว่า ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง หรือพวกพ้องทั้งในเมืองและชนบทยังเป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและมีอยู่ทั่วไปในวงราชการไทย เรื่องนี้ถือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์แล้ว เพียงแต่ว่าจะเกิดที่แห่งใด เวลาใด มากหรือน้อย เท่านั้น

สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดค่านิยมเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการเอง โดยเฉพาะด้านจิตใจ เช่น ความโลภ หลง การไม่รู้จักพอ การขาดจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี อีกส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชัน

ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน

ค่านิยมนี้หมายถึง การที่ข้าราชการมีความคิด ความเชื่อ และการกระทำในแนวทางที่เป็นนายประชาชน ชอบออกคำสั่ง หรือถือยศศักดิ์

ในปัจจุบันนี้ การถือยศศักดิ์ของข้าราชการได้ลดน้อยลงไปมากพอสมควร แต่ในสมัยก่อนการถือยศศักดิ์เป็นไปอย่างมากและกว้างขวาง จนกระทั่งบางครั้งถือเป็นเรื่องนิยมที่จะต้องปฏิบัติสืบทอดกันมาตามลำดับชั้น มิฉะนั้นจะถือเป็นการดูหมิ่นกัน ซึ่งใน

บางครั้ง ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนของข้าราชการอาจแสดงออกโดยการทำตัวเป็นผู้รู้ดีกว่าประชาชนในชนบท โดยเฉพาะในชนบท รู้ดีว่าประชาชนมีความต้องการอะไร ก็จะจัดหาให้ รวมตลอดไปถึงการชี้แนะให้ประชาชนปฏิบัติตามความต้องการของข้าราชการหรือของรัฐบาลเป็นหลักมากกว่าการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนในชนบทเอง เช่น ข้าราชการได้รับนโยบายจากส่วนกลางให้เข้าไปพัฒนาหมู่บ้านแห่งหนึ่งในภาคอีสาน กำหนดให้ไปสร้างถาวรวัตถุ หลังจากสร้างเสร็จแล้ว ข้าราชการก็มอบสิ่งนั้นให้กับประชาชนต่อไป โดยที่ประชาชนไม่มีความรู้สึกว่าได้ผูกพันกับงานพัฒนาชนบทนั้น ผลที่ตามมาก็คือประชาชนในชนบทไม่สนใจดูแลบำรุงรักษาถาวรวัตถุที่ได้รับมอบจากเบื้องบนหรือข้าราชการนั้นเลย

การที่ข้าราชการต้องการเป็นเจ้าของคนนั้น อาจสืบเนื่องมาจากความปรารถนาที่จะมีอำนาจวาสนา มียศฐาบรรดาศักดิ์ รวมทั้งได้รับการยอมรับและยกย่องจากสังคม และอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่สามารถตอบสนองความปรารถนาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เป็นความเชื่อที่สืบทอดกันมาแล้วช้านาน ดังคำกล่าวที่ว่า “สืบทอดคำไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” หรือ “ขอให้ตั้งใจรับราชการจะได้เป็นเจ้าของคน”

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนี้ ส่วนหนึ่งมาจากความเชื่อหรือความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตย โดยข้าราชการบางส่วนยังคงติดยึดอยู่ว่า ตนเองอยู่ในฐานะที่สูงกว่าประชาชนเหมือนดังเช่นในอดีต แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ส่งผลให้ประชาชนอยู่ในฐานะที่สูงกว่าข้าราชการ

ค่านิยมในการประจบสอพลอ

ค่านิยมนี้หมายถึง การที่ข้าราชการคอยเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาของตนเองอย่างผิดปกติ อย่างออกหน้าออกตา หรือเกินกว่าเหตุ ความคิด ความเชื่อ และการที่ข้าราชการมีพฤติกรรมถาวรในการประจบสอพลอมีมาช้านานแล้ว บางครั้งทำกันอย่างลึกซึ้งจนผู้ที่ถูกประจบสอพลอนั้นเผลอตั้ นึกว่าตนเป็นผู้มีบุญวาสนาฟ้าส่งมาเกิด การประจบสอพลอของข้าราชการแสดงออกได้ในหลายลักษณะ เช่น การที่ข้าราชการคอยทำตัวเป็นองครักษ์ คอยปกป้อง คุ้มครอง แก่ต่าง และตอบโต้แทนผู้บังคับบัญชาเมื่อผู้บังคับบัญชากระทำความผิดอย่างเกินกว่าเหตุ หรือการที่ข้าราชการจัดตั้งหรือเกณฑ์ประชาชนเพื่อให้มา

อวยพรในวันสำคัญ คอยยกป้ายสนับสนุนอย่างออกหน้าออกตา มอบของขวัญของกำนัลให้ตลอดเวลา แม้กระทั่งคอยสนับสนุนอภิปรายพูดสนับสนุนในที่ประชุมอยู่ตลอดเวลาในทำนอง “ว่าจะไร่ว่าตามกัน” หรือ “ใช้ครับพี่ดีครับท่าน”

ค่านิยมในการประจบสอพลอเป็นภัยต่อการพัฒนาประเทศ ในแง่ที่การปฏิบัติงานของข้าราชการจะเป็นไปเพื่อเอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาเพียงสองสามคน หรือเอาใจนายที่สามารถบันดาลให้คุณให้โทษแก่ตัวเองได้เป็นหลัก แทนที่จะเป็นการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่หรือผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นที่ตั้งตั้งนั้น ผลประโยชน์ของการพัฒนาประเทศจึงไม่ตกแก่ประชาชนมากเท่าที่ควร และยังแสดงให้เห็นว่า นายของข้าราชการไม่ใช่ประชาชน แต่เป็นข้าราชการที่ให้คุณให้โทษได้ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการในส่วนภูมิภาคต้องพยายามศึกษาถึงทัศนคติหรือความต้องการของผู้บังคับบัญชาที่ย้ายมาใหม่ว่า ชอบอะไร มีวิธีการทำงานอย่างไร และมีทางจะติดต่อดีอย่างไร เป็นคนของใคร ในอดีตมีวิธีการทำงานอย่างไร ตรงกันข้าม ข้าราชการจะไม่ถามว่าประชาชนต้องการอะไร คนในท้องถิ่นเขาต้องการอะไร เขามีความรู้สึกอย่างไรต่อราชการ ความต้องการของเขาได้รับการเอาใจใส่จากฝ่ายบ้านเมืองหรือไม่ แม้จะมีการวางโครงการและแผน ข้าราชการก็ไม่ได้ใส่ใจปัญหาเหล่านี้มากนัก คอยประจบสอพลอหรือเอาใจผู้บังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่เพราะต้องคอยเอาใจนายแทนเอาใจประชาชน และไม่เพียงแต่เท่านั้น การต้อนรับแบบเลี้ยงดูปูเสื่อนับตั้งแต่การไปต้อนรับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการปูนบำเหน็จรางวัลหรือส่งโทษด้วยการไปรับที่สนามบิน การติดตั้งป้ายยกย่องสนับสนุน การจัดชบวนต้อนรับ การจัดรถนำชบวนทั้งหน้าและหลังจนเกินความจำเป็นจนถึงขั้นต้องปิดถนนทำให้ประชาชนและการจราจรติดขัด การพาไปพักในสถานที่ชั้นดีราคาแพง การจัดของขวัญ เช่น กระเช้าดอกไม้หรือผลไม้ราคาแพงพร้อมติดป้ายชื่อของผู้จัดบนกระเช้าไว้ในห้องพัก การจัดรับเลี้ยงรับรองทุกมื้อด้วยอาหารและเครื่องดื่มพร้อมพนักงานเสิร์ฟอย่างหรูหรา การใช้เวลาให้หมดไปกับการบันเทิงมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และขากลับยังมอบของขวัญของที่ระลึกสำหรับผู้บังคับบัญชาแถมฝากไปให้ภรรยาของผู้บังคับบัญชาที่บ้านอีกด้วย พฤติกรรมที่ประจบสอพลอเหล่านี้ ปรากฏให้เห็นกันมาช้านาน ไม่เพียงทำให้ผู้จัดซึ่งเป็นข้าราชการต้องสิ้นเปลืองทั้งทรัพย์สินเงินทองและเวลาเท่านั้น ประชาชนผู้พบเห็นจะเสียความรู้สึกและบางครั้งเกิดความรู้สึกดูหมิ่นเหยียดหยามข้าราชการอีกด้วย ข้าราชการต้อนรับอย่างประจบสอพลอดังกล่าวยังเป็นสาเหตุให้นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น ข้าราชการต้องไปรีดไถ

ประชาชนหรือจากผู้บังคับบัญชา หรือพยายามใช้เทคนิคหาช่องทางนำเงินของทางราชการ มาใช้ผิดประเภท เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่ได้ใช้ไปสำหรับการต้อนรับที่เกินกว่าเหตุนั้น

นอกจากนี้ ค่านิยมในการประจบสอพลอยังก่อให้เกิดการกระทำที่เรียกว่า “ผักชีโรยหน้า” ซึ่งหมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างฉาบฉวย ผิวเผินและตบตา โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว หากแต่ต้องการทำให้ผู้บังคับบัญชา พอใจและให้คุณแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานนั้น ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งได้รับข่าวสาร จากสายในกรุงเทพฯ ว่า จะมีคณะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เดินทางมาตรวจราชการสร้างถนนสาย หนึ่งในหมู่บ้าน โดยจะเดินทางมาในอีกสองวันข้างหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้รับทราบ ข่าว ก็เกณฑ์ช่างและคนงานในจังหวัดเพื่อเร่งสร้างถนนสายนั้นทั้งวันทั้งคืน โดยไม่คำนึงว่า การสร้างถนนที่รวดเร็วเกินไปจนทำให้ถนนไม่ได้มาตรฐาน ไม่คงทนแข็งแรง ทั้ง ๆ ที่นาย ช่างจากต่างประเทศที่เข้ามาร่วมโครงการสร้างถนนสายนี้ไม่เห็นด้วยกับการสร้างถนนที่รวดเร็ว เกินไป แต่ก็ไม่อาจหยุดขบวนการผักชีโรยหน้าได้ จากการระดมสรรพกำลังมากมายและ ปฏิบัติงานโดยไม่หยุดทั้งวันทั้งคืน ถนนสายนั้นก็สำเร็จทันเวลาที่คณะข้าราชการมาตรวจ ผลลัพธ์ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำยกย่องชมเชยว่าทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมี ผลต่อการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในเวลาต่อมา แต่ถนนสายนั้นอยู่ได้ไม่นานก็ทรุดและพัง

มีข้าราชการบางคนอ้างว่า การประจบสอพลอเป็นธรรมชาติของมนุษย์ ผู้บังคับบัญชาชอบ และถ้าตนเองไม่ประจบสอพลอตนเองก็จะไม่ก้าวหน้าในอาชีพราชการ และอาจเป็นผลร้ายได้ด้วย เช่น อาจถูกผู้บังคับบัญชากลับแก้ง เพียงแต่ผู้บังคับบัญชาได้รับ บัตรสนเท่ห์ที่ไม่มีชื่อผู้ร้องเรียนหรือหลักฐานเลื่อนลอย ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกสั่งย้าย ถูกพัก ราชการ ถูกสอบสวน ถูกงดบำเหน็จความชอบได้ เพราะอำนาจในการตัดสินใจว่า จะ ตัดสินใจดำเนินการทางวินัยนั้นอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ข้าราชการจึงต้องพยายามเอาอก เอาใจคอยเฝ้ารับใช้ผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ เพื่อให้ท่านมีเมตตาสงสาร คอยปกป้องคุ้มครอง ภัยทั้งหลายให้

สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการบางส่วนมีความคิดและพฤติกรรมที่ประจบสอพลอสืบ ต่อกันมา น่าจะมาจากความโลภและความหลงในอำนาจและยศฐาบรรดาศักดิ์ของข้าราชการ ผู้นั้น บวกกับระบบราชการไทยได้เปิดโอกาสให้มีการประจบสอพลอได้ง่าย และยังไม่นำ มาตรการและการลงโทษที่เข้มงวดเด็ดขาดมาใช้อีกด้วย

ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ

ระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การที่ข้าราชการมีความเชื่อ ความคิด และการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องในทางมิชอบ แทนที่จะเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม โดยให้ความสำคัญกับข้าราชการที่เป็นพวกพ้องและคนใกล้ชิด มากกว่าข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นการทำให้ระบบการบริหารจัดการ กฎเกณฑ์ ระเบียบวินัย และ ยังส่งผลร้ายต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วย

สาเหตุที่เกิดค่านิยมนี้ ก็เพราะตัวข้าราชการเอง เช่น ความโลภ และปรารถนาและภูมิใจที่มีอภิสิทธิ์เหนือคนอื่นแล้ว ยังเกิดจากระบบสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์อีกด้วย ระบบดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อสังคมไทยและข้าราชการมานาน เป็นระบบที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นไปในแนวทางที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นเกิดขึ้น คือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างข้ากับเจ้า มีบ่าวกับนาย มีผู้น้อยกับผู้ใหญ่ มีผู้ตามกับผู้นำ โดยชีวิตของข้าราชการชั้นผู้น้อยจะได้ดิบได้ดีหรือตกอับขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชา ที่จะคอยปกป้องคุ้มครองภัยต่าง ๆ ให้ ส่วนผู้ใหญ่จะได้แรงงาน และการปรนนิบัติรับใช้จากผู้น้อยเป็นการตอบแทน เข้าทำนอง “ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย”

ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบได้ก่อให้เกิดระบบเส้นสายขึ้นในวงราชการ เช่น การรับสมัครเข้ารับราชการหรือการประเมินผลการปฏิบัติราชการแทนของข้าราชการมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติราชการ แต่อยู่ที่ว่าข้าราชการผู้นั้นใกล้ชิดและซื่อสัตย์ต่อผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชามากน้อยเพียงใด ดังคำกล่าวที่ว่า “ค่าของคน อยู่ที่คนของใคร” และ “ผิดกฎหมายระเบียบไม่เป็นไร แต่ถ้าผิดใจเปิดกฎ”

ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบได้ซึมซาบอยู่ในระบบราชการตลอดมา นอกจากนี้ยังทำให้ข้าราชการบางส่วนขาดความรับผิดชอบและขาดการเอาใจใส่อย่างแท้จริงต่อการพัฒนาประเทศ โดยข้าราชการจะทำงานให้ผ่านไปวัน ๆ ในทำนองที่เรียกว่า “เข้าขาม เย็นขาม” ประสิทธิภาพและความสำเร็จของการปฏิบัติงานบางครั้งไม่มีผลต่อหน้าที่การงานมากนัก เพราะระบบการลงโทษและการให้คุณของทางราชการตามระบบคุณธรรมไม่จริงจัง แต่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบพวกพ้อง ยิ่งไปกว่านั้น มูลเหตุจูงใจไม่ได้อยู่ที่การทำงานให้สำเร็จ แต่กลับเป็นเรื่องของพวกพ้องและการวิ่งเต้น จริงอยู่ ทั้งระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรมต่างมีทั้งข้อดีข้อเสีย ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ว่า ควรนำ

ระบบใดไปใช้ แต่ที่ปรากฏส่วนใหญ่จะเป็นว่า ข้าราชการให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมตลอดมา

ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม

ค่านิยมนี้หมายถึงค่านิยมของข้าราชการที่ยึดถือตนเองเป็นหลัก ขาดระเบียบวินัย ไม่รักษากฎเกณฑ์และระเบียบวินัย ไม่ประสานงาน และไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงไม่นิยมทำงานเป็นกลุ่มหากไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยมยังมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการใจแคบไม่เห็นใจผู้อื่นยกเว้นจะได้รับสิ่งตอบแทน ขณะเดียวกันได้สนับสนุนให้ข้าราชการทำในสิ่งที่คิดว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน โดยไม่สนใจว่าการปฏิบัตินั้นจะขัดแย้งกับหลักการหรือกฎหมายหรือไม่

การขาดการประสานงานของข้าราชการเป็นผลมาจากการมีค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม อาจเป็นการขาดการประสานงานในหน่วยงานราชการด้วยตนเอง หรือขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานพัฒนาของเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศก็ได้ นอกจากนี้การประสานงานระหว่างส่วนราชการก็เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัว ไม่ได้เป็นไปตามระบบกลไกทางราชการ และการประสานงานจะเป็นไปด้วยดีในระดับชาติหรือระดับสูงในที่ประชุมในกระทรวงเท่านั้น แต่ถ้าในระดับล่าง ๆ ลงไป การประสานงานก็ยังมีน้อยลง ๆ ตามไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การประสานงานอาจเป็นไปได้ดีถ้าหน่วยงานราชการหรือข้าราชการในแต่ละหน่วยงานได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมาเพียงพอ ไม่ว่าจะเงินหรือหน้า แต่ถ้าผลประโยชน์มีน้อย การประสานงานจะเกิดน้อยด้วย

การขาดการประสานงานของข้าราชการหรือการประสานงานที่เป็นไปในลักษณะส่วนตัวและการประสานงานที่เกิดขึ้นเฉพาะในระดับสูงในที่ประชุมระดับสูงเท่านั้น นับว่าเป็นมูลเหตุที่ส่งผลกระทบต่อให้การพัฒนาประเทศขาดประสิทธิภาพ หรือเป็นเหตุให้ข้าราชการปฏิบัติงานแบบตัวใครตัวมัน ต่างฝ่ายต่างทำหรือบางครั้งทำซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ รวมไปถึงเกิดการกีดกันขัดขวางซึ่งกันและกันด้วย และเนื่องจากการปฏิบัติงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงาน แต่เมื่อข้าราชการหรือหน่วยงานของราชการขาดการประสานงานกันแต่เริ่มแรกแล้ว การปฏิบัติงานก็ยากที่จะดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังส่งผลให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนอีกด้วย

ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยมนี้ อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ค่านิยมการเล็งผลปฏิบัติ การที่ข้าราชการยึดถือค่านิยมนี้ มีส่วนทำให้ข้าราชการสามารถทำในสิ่งที่ตนจะได้รับ ผลประโยชน์ตอบแทนโดยไม่สนใจว่าการปฏิบัติเช่นนี้จะขัดแย้งกับหลักการหรือกฎหมายของ บ้านเมืองหรือไม่ ค่านิยมนี้มีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อเห็นแก่อำมิสสินจ้าง และไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ค่านิยมนี้ อาจจะมีส่วนดีอยู่บ้างก็คือ ทำให้ข้าราชการรู้จักเลือกเฟ้นและรู้จักปรับตนเองให้เข้ากับตนเอง เนื่องจากไม่ยึดถืออะไรเป็นหลักที่แน่นอน นอกจากสิ่งที่เป็นประโยชน์กับตน แต่ถ้า เปรียบเทียบกับข้อเสียแล้ว ค่านิยมนี้มีส่วนเสียมากกว่าส่วนดี เช่น การมีส่วนสนับสนุนให้ เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการและหน่วยงานต่าง ๆ อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการใจแคบไม่เห็นใจ ผู้อื่น โดยเฉพาะประชาชนผู้ที่เสียเปรียบในสังคม

ผลกระทบในแง่ลบของค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยมนี้ก็คือ การพัฒนาประเทศ จะเป็นไปคนละทิศคนละทาง ความสามัคคีระหว่างข้าราชการหรือระหว่างหน่วยงานราชการ เกิดขึ้นได้ยาก คำกล่าวที่ว่า “สามัคคีคือพลัง” ได้กลายมาเป็น “สามัคคีคือพัง” นอกจากนี้ ค่านิยมแบบนี้ยังส่งผลให้ข้าราชการมีความเป็นตัวของตัวเองสูง ไม่คิดหรือนิยมที่จะรวมกลุ่มร่วมมือกับข้าราชการด้วยกันในการพัฒนาประเทศกลับมีความคิดว่า หากรวมกลุ่ม แล้วจะเรื่องมาก ทำงานลำบาก หรือมากหมอมากความ เป็นต้น

ค่านิยมแบบปัจเจกชนนี้มีสาเหตุมาจากการมีโครงสร้างทางสังคมที่หละหลวม หรือที่เรียกว่า โครงสร้างตามสบาย ทำให้เกิดลักษณะตัวใครตัวมัน ดังคำกล่าวที่ว่า “ทำได้ ตามใจ คือไทยแท้” และไม่ต้องการที่จะนำตัวเข้าไปผูกมัดกับใครหรือสิ่งใด รวมไปถึงการไม่ รักษากฎเกณฑ์หรือระเบียบวินัย และการไม่ร่วมมือประสานงานกัน

ค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยม

ค่านิยมนี้หมายถึง ค่านิยมของข้าราชการที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดย เนื้อแท้และส่วนลึกของสังคมไทยนั้น ยังคงเป็นสังคมอนุรักษ์นิยมที่ภาคภูมิใจกับระเบียบแบบ แแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีเสมอมา ประกอบกับการที่ข้าราชการยึดมั่นถือมั่นว่า ตนเองเป็นชนชั้นที่รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และเป็นชนชั้นที่ประกอบด้วยผู้ที่สืบเชื้อสายมาจาก ขุนนางเก่า ก็ยิ่งทำให้ค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยมของข้าราชการได้สืบต่อกันมาจนกระทั่ง ปัจจุบัน ค่านิยมแบบนี้เห็นได้จากความคิดที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ต่อต้านการ เปลี่ยนแปลง หรือการแสดงออกทางความคิดและการกระทำที่บ่งให้เห็นถึงความแตกต่างกัน

ระหว่างชนชั้นมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การมีความคิดและความเชื่อหรือการกระทำที่เห็นด้วยกับการที่ประชาชนในชนบท เมื่อพบผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอก็จะยกมือไหว้และนั่งลงที่พื้นโดยไม่นั่งเก้าอี้ ทั้งนี้เพราะแต่เดิมนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่กษัตริย์แต่งตั้งให้ไปปกครองเมืองต่าง ๆ ประชาชนจึงถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพ่อเมืองหรือเจ้าเมือง นอกจากนี้ ข้าราชการระดับสูงจำนวนมากจะมีความคิดริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ น้อยมาก เพราะเกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้ง ข้าราชการระดับสูงไม่ต้องการที่จะคิดค้นแนวทางใหม่มาใช้ในระดับราชการ ประกอบกับระบบราชการก็เป็นระบบที่รักษาสถานภาพเดิมที่เป็นประโยชน์แก่ตนไว้มากกว่าการพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้นในระบบราชการมีข้าราชการเป็นจำนวนมากเข้าสู่ระบบด้วยการความคิดและการกระทำที่ “ริเริ่ม” แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในระบบราชการแล้ว ระบบบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้ข้าราชการต้องปรับเปลี่ยนเป็นพฤติกรรมที่ “รักษาสถานภาพเดิม” เพื่อให้อยู่รอดในระบบราชการ และในที่สุดก็กลายเป็นสภาพ “ท้อแท้ถดถอย”

เมื่อเป็นเช่นนี้ ค่านิยมที่เป็นอนุรักษ์นิยมจึงนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในแง่ที่ว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เช่น การกระจายอำนาจ หรือการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นแก่ประชาชนในชนบท ก็จะถูกต่อต้านจากข้าราชการที่ไม่ต้องการให้สถานภาพของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น การแสดงออกของประชาชนในชนบทด้วยการเดินทางไปร้องเรียนขอความเป็นธรรมที่ศาลากลางจังหวัด อำเภอ แม้กระทั่งที่รัฐสภาหรือทำเนียบรัฐบาลในเรื่องการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร เรื่องการถูกเอารัดเอาเปรียบหรือเรื่องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้าราชการ การแสดงออกเช่นนี้ แม้ว่าจะอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ แต่ก็จะต้องถูกต่อต้านจากข้าราชการซึ่งมีค่านิยมที่เป็นอนุรักษ์นิยมเสมอมา โดยประชาชนจะถูกมองหรือกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายให้แก่บ้านเมือง หรือถูกมือที่สามปลุกกระดมมา นอกจากนี้ การที่ข้าราชการบางส่วนมีความเชื่อที่ฝังใจว่า ถ้ามีการแสดงออกของประชาชนในแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารงานของรัฐบาลหรือของข้าราชการเมื่อใด แสดงว่า ข้าราชการในจังหวัดหรืออำเภอนั้นขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพราะไม่อาจควบคุมประชาชนให้เงียบสนิทได้ดังเดิม เช่นนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้วย

สาเหตุสำคัญของการเกิดค่านิยมในความเป็นอนุรักษ์นิยม สืบเนื่องมาจากธรรมชาติของมนุษย์ส่วนใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลง ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ต้องการเดือรื้อน ไม่ต้องการดินรนต์อู่เพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนี้ สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะระบบสังคมหรือระบบราชการได้สนับสนุนให้เกิดค่านิยมเช่นนี้ด้วย

ค่านิยมที่ชอบความสะอาดสบายและเกียจคร้าน

เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ชอบความสะอาดสบาย ไม่ต้องการความลำบาก ไม่กระตือรือร้น หรือไม่ปรารถนาที่จะดินรนต์อู่ก็ตาม ข้าราชการก็ยังคงมีหน้าที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างเต็มความสามารถ เพราะข้าราชการได้รับเงินเดือนที่มาจากภาษีของประชาชน แต่ในสภาพความเป็นจริง ข้าราชการบางส่วนไม่ได้ใส่ใจในหน้าที่ ซึ่งเห็นได้จากการทำงานอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ค่านิยมที่ชอบความสะอาดสบายและเกียจคร้านนี้ เกิดขึ้นไม่เฉพาะกับ ข้าราชการเท่านั้น แต่ยังเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปด้วย ดังที่ชาวตะวันตกที่เคยได้มาเห็นชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยและมีความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่า คนไทยนั้นมีสติปัญญาเฉียบแหลม เสียแต่ว่าเกียจคร้าน

ความเกียจคร้านของคนไทย ชาวตะวันตกบางคนเห็นว่า ได้มีติดตัวคนไทยมาตั้งแต่เกิดและข้าราชการไทยบางส่วน นอกจากเกียจคร้านแล้วยังชอบความสะอาดสบายอีกด้วย

ทุกวันนี้ ค่านิยมที่ชอบความสะอาดสบายและเกียจคร้านของข้าราชการ บางครั้งยังเห็นได้จากการมาสาย กลับเร็ว หรือที่กล่าวกันว่า “มาอย่างไทย ไปอย่างฝรั่ง” อันหมายถึง ข้าราชการนั้นมาทำงานอย่างคนไทย คือ มาสาย ไม่ตรงเวลาเสมอ และจะไม่เริ่มทำงานก่อนเวลา เช่น ยังคงนั่งอ่านหนังสือพิมพ์ แต่เมื่อถึงเวลาเลิกงานจะเลิกตรงเวลาอย่างคนฝรั่งต่างชาติ หรือบางทีก็เลิกงานก่อนเวลา คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงความเกียจคร้านในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ด้วยเหตุที่ข้าราชการเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และส่วนมากเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแล้วก็จะส่งต่อไปยังข้าราชการ เพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น แต่ถ้าข้าราชการเกียจคร้านก็เปรียบเสมือนกลไกที่ไร้ประสิทธิภาพ

สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดค่านิยมที่ชอบความสะอาดสบายและเกียจคร้านส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากสภาพธรรมชาติของมนุษย์ที่ชอบความสบาย ส่วนใหญ่ไม่กระตือรือร้นและไม่ปรารถนาที่จะดินรนต์อู่ อีกส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการสภาพแวดล้อมของประเทศ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของประเทศไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” รวม

ตลอดทั้งมีภูมิประเทศและภูมิอากาศที่พอเหมาะ ไม่ร้อนจัดหรือหนาวจัด จึงทำให้ประชาชนไม่ต้องต่อสู้ดิ้นรนมากนัก

สรุป

ค่านิยมของข้าราชการที่มีอยู่แล้วในสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการดังกล่าว ได้แก่

1. ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
2. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน
3. ค่านิยมในการประจบสอพลอ
4. ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ
5. ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม
6. ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม
7. ค่านิยมที่ชอบความสะบายสบายและเกียจคร้าน

ค่านิยมดังกล่าว สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ค่านิยมอาจมีมากกว่า 7 ประการที่น่าเสนอมา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองและการจัดแบ่ง และไม่จำเป็นว่าค่านิยมที่น่าเสนอมาทั้งหมดจะเป็นค่านิยมที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในตัวข้าราชการเท่านั้น อาจเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในตัวของประชาชนทั่วไปได้ด้วย ทั้งนี้ เพราะข้าราชการก็คือประชาชน และทั้งข้าราชการกับประชาชนก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของสังคมไทยด้วยกัน จึงได้รับอิทธิพลมาคล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่าค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการ จะสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน แต่มิได้ปรากฏให้เห็นในตัวข้าราชการทุกคนหรือในทุกหน่วยงาน อาจเห็นได้ในบางหน่วยงานซึ่งปรากฏชัดเจนหรือไม่ชัดเจนก็ได้ หรืออาจปรากฏเวลาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ค่านิยมที่น่าเสนอมานี้ น่าจะมากพอที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหรือสร้างค่านิยมที่มีลักษณะตรงกันข้าม คือ ค่านิยมที่ควรเป็นไปหรือค่านิยมที่ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ

บทที่ 6

สาเหตุการเกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาค่านิยมของข้าราชการที่มีอยู่ในสังคมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ 7 ประการ และได้มีการกล่าวถึงเหตุผลในการเกิดค่านิยมแต่ละประการมาบ้างแล้ว ต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาถึงสาเหตุการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศว่ามีอะไรบ้าง

สาเหตุการเกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

สาเหตุการเกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศแบ่งออกเป็น สาเหตุที่เกิดจากระบบภายใน และสาเหตุที่เกิดจากระบบภายนอก ทั้งสองระบบมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยมีรายละเอียดดังนี้

สาเหตุที่เกิดจากระบบภายใน หมายถึง สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการเองหรือธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ ซึ่งแบ่งออกเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ เช่น ความคิด หรือความเชื่อที่มองเห็นไม่ชัดเจน และส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุ เช่น การกระทำ หรือพฤติกรรมที่มองเห็นได้ แต่ส่วนที่สำคัญคือด้านจิตใจเพราะจิตใจมีส่วนทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการแสดงออกในทิศทางที่สอดคล้องกับจิตใจ อาทิเช่น

1. ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองหรือพวกพ้อง ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ที่ขาดคุณธรรม ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี และมีกิเลส มีความโลภ ความหลง ไม่รู้จักพอ ความปรารถนาที่จะรวยทางลัด (ด้านจิตใจ) และได้กระทำทุกทางที่จะทำให้ได้ผลประโยชน์นั้น (ด้านวัตถุ)

2. ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ที่เห็นแก่ตัว ไม่คิดถึงความเดือดร้อนทุกข์ยากของผู้อื่น มีจิตใจที่เอาแต่ใจตนเองยึดถือตนเองเป็นหลัก ไม่ชอบประสานงานกับผู้อื่น (ด้านจิตใจ) และข้าราชการได้มีพฤติกรรมที่ไม่เคารพกฎเกณฑ์กติกา ระเบียบวินัยในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ต่อด้านการรวมกลุ่ม ไม่ปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น (ด้านวัตถุ)

3. ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ที่มีจิตใจคับแคบ เห็นแก่ตัว มองโลกในแง่ร้าย (ด้านจิตใจ) และมีการกระทำที่สอดคล้องกัน เช่น รักษาสถาณภาพเดิม ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่จะทำให้ตนเองเสียประโยชน์ (ด้านวัตถุ)

4. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการเองหรือเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ที่ต้องการมีอำนาจมีวาสนา หรือมีความเชื่อหรือความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยว่า ข้าราชการอยู่ในฐานะที่สูงกว่าประชาชน (ด้านจิตใจ) และได้ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและวาสนานั้น แม้ว่าจะเป็นวิถีทางที่ไม่สุจริตก็ตาม เช่น ประจบสอพลอ วังเดินซื้อตำแหน่ง ทำตัวเป็นนายประชาชน (ด้านวัตถุ)

สาเหตุที่เกิดจากระบบภายนอก หมายถึง สาเหตุที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบภายนอกหรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้เกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น เกิดจากผลกระทบหรืออิทธิพลของระบบเศรษฐกิจที่บีบรัดข้าราชการ และระบบสังคม ได้แก่

1. ค่านิยมที่ยึดถือพวกพ้องในทางมิชอบ ส่วนหนึ่งเกิดจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้เรียกว่า ระบบพวกพ้อง ระบบเครือญาติ ระบบสายเลือด ระบบนี้มีปรากฏในทุกประเทศทั่วโลก และในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ

ระบบนี้มีข้อดี เช่น ไว้วางใจได้ ช่วยกันเก็บความลับได้ เกิดความแตกแยกน้อย เพราะเป็นพวกเดียวกันเครือญาติเดียวกัน ส่วนข้อเสียก็คือ ทำให้ไม่มีโอกาสคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ทำให้เกิดการลูบหน้าปะจมูก เช่น ใครกระทำความผิดลงโทษได้ยากเพราะเป็นเครือญาติเป็นพวกเดียวกัน

ระบบอุปถัมภ์นี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ หรือระหว่างเจ้านายกับลูกน้อง ซึ่งต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน บุคคลแต่ละคนในสังคมมีอิสระที่จะเลือกผู้อุปถัมภ์หรือผู้ถูกอุปถัมภ์ มีอิสระในการกำหนดจำนวนบุคคลที่จะมีความสัมพันธ์ด้วย และมีอิสระในการเลือกว่าเมื่อใดจะบอกเลิกหรือสิ้นสุดความสัมพันธ์นั้น ลักษณะพิเศษของระบบอุปถัมภ์ คือ

1.1 ลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายให้แก่กันนั้น จะแตกต่างกัน เช่น ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้ถูกอุปถัมภ์แต่ละคนไม่เท่ากัน แต่ก็ยังให้ประโยชน์มากกว่า คนที่ไม่ใช่ผู้ถูกอุปถัมภ์

1.2 เป็นการให้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน แต่ละฝ่ายคือ ฝ่ายผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สำหรับทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน นั้นเป็นของผู้ถูกอุปถัมภ์แต่เพียงผู้เดียว

1.3 เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์มีลักษณะเปราะบางเพราะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้น การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ได้ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง โดยบุคคลแต่ละฝ่ายต่างมีสิ่งที่มีอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีและสิ่งที่ฝ่ายหนึ่งมีนั้น อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้

1.4 เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ ประกอบด้วยบุคคลเพียง 2 คน หรือ 2 ฝ่าย ดังนั้น ผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว เช่น การเอื้อผลประโยชน์ต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจที่ให้สิทธิหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่างแก่พ่อค้าได้ และพ่อค้าให้สิ่งของหรือเงินเป็นการแลกเปลี่ยนสำหรับการได้รับสิทธิหรือผลประโยชน์บางอย่างนั้น

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมนั้น เกิดขึ้นจากความแตกต่างกันและความไม่เท่าเทียมกันในด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองของบุคคลในสังคม หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เกิดขึ้นจากระบบชนชั้นที่มีอยู่ในสังคมไทยนั่นเอง สำหรับผลดีของระบบอุปถัมภ์ก็คือ มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการไว้วางใจกันเป็นการส่วนตัว และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีมากขึ้น ความเป็นกันเองมีมากขึ้น แต่ขณะเดียวกัน ระบบนี้ก็ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อพวกพ้องได้ง่ายเช่นกัน ซึ่งส่วนนี้นับได้ว่าเป็นผลเสียต่อการบริหารจัดการทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้น ในส่วนหลังนี้จึงถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้วย

2. ค่านิยมที่ชอบความสะอาดสบายและเกียจคร้าน ส่วนหนึ่งเกิดจากอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจและสังคมในอดีต สังคมไทยอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทั้งที่ดินและพืชพันธุ์ธัญญาหาร ประชาชนสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างสะอาดสบาย ถึงกับกล่าวได้ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” ประกอบกับสังคมไทยเป็นสังคมที่รักอิสระเสรี สภาพของระบบเศรษฐกิจและสังคมในอดีตจึงมีส่วนทำให้ข้าราชการไม่ต้องดิ้นรนต่อสู้มากนัก

3. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนขายคน ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม ส่วนหนึ่งเกิดจากอิทธิพลของระบบสังคม อาทิ เช่น

ระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งปรากฏชัดในสมัยอยุธยา ระบบเจ้าขุนมูลนายเป็นการจัดระบบทางสังคมที่เป็นประโยชน์แก่การปกครองหรือชนชั้นปกครองอย่างมาก เป็นระบบที่ช่วยรวมคนให้อยู่กันเป็นหมวดหมู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าหรือผู้ปกครอง กล่าวคือ มีการจัดให้มูลนาย หรือเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งปกติแล้ว มูลนายเป็นผู้มีอิทธิพล มีประชาชนมาอยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่ออาศัยและขอความคุ้มครอง มูลนายนี้มีกฎหมายรองรับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้คนอยู่ด้วยกันเป็นหมวดหมู่และให้มีหัวหน้าหรือที่เรียกว่ามูลนายเป็นผู้ปกครอง ดังนั้น ผู้ที่สังกัดมูลนายเท่านั้นจึงจะได้รับการพิทักษ์รักษาและจะได้สิทธิในการฟ้องร้องคดีจากรัฐบาล หากหามูลนายไม่ได้ สัสดีก็จะเอาตัวไปเป็นคนหลวง ซึ่งโดยทั่วไป ชายฉกรรจ์เมื่อมีอายุได้ 18 ปี ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สมเพื่อฝึกหัดเป็นคนรับใช้ของมูลนาย ครั้นอายุได้ 20 ปี ก็ต้องปลดจากไพร่สมเป็นไพร่หลวง มีหน้าที่รับราชการแผ่นดิน ผู้ใดจะเอาไปใช้สอยไม่ได้คือต้องเป็นคนหลวงไปจนอายุ 60 ปี ผู้ที่เป็นมูลนายได้ต้องเป็นผู้มีอิทธิพลซึ่งสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้อื่นได้ มูลนายนี้เป็นบรรดาศักดิ์ทำนองเดียวกับ ขุน หลวง พระยา ซึ่งในสมัยต่อมา ผู้ที่เป็นมูลนายมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ที่อยู่ในสังกัด และต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้ที่อยู่ในสังกัดนั้นบางประการด้วย

ผลดีของระบบนี้ก็คือ ทำให้การรวมคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับผลเสียที่เกิดขึ้นจากระบบนี้ ก็คือ ทำให้สังคมไทยขาดความเสมอภาค การกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนเกิดการเอาัดเอาเปรียบระหว่างชนชั้น

สรุปแล้ว สาเหตุการเกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศมี 2 ประการใหญ่ ๆ คือ เกิดจากระบบภายในและระบบภายนอก ทั้งสองระบบนี้มีความสัมพันธ์กันและไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่าย กล่าวคือ ระบบภายในเกิดจากตัวข้าราชการเองหรือธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ ซึ่งแบ่งเป็น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านจิตใจ และส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านวัตถุ และ ระบบภายนอกหรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้เกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม ระบบการเมือง ระบบการบริหาร และระบบครอบครัว ทั้งระบบภายในและระบบภายนอกดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ 7 ประการ และยังส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมด้วย

สาเหตุการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศที่เกิดจากระบบภายในและระบบภายนอก หากศึกษาให้ลึกลงไปอีก จะพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ธรรมชาติของมนุษย์ เศรษฐกิจ และระบบสังคม ที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการพยายามศึกษาว่า ปัจจัยทั้งสามมีส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ แต่ทั้งนี้ก่อนการศึกษาถึงปัจจัยหลักทั้งสามนั้น ควรจะมีการทำความเข้าใจกับประเด็นต่อไปนี่ก่อน

ประเด็นแรก จะขอย้ำว่า ไม่เฉพาะค่านิยม (ด้านจิตใจ) เท่านั้นที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์หรือของข้าราชการ แต่พฤติกรรม (ด้านวัตถุ) ของมนุษย์หรือของข้าราชการเมื่อได้รับการปฏิบัติสืบทอดกันมาช้านาน พฤติกรรมนั้นก็มีส่วนในการกำหนดค่านิยมด้วย ดังนั้น ในการศึกษาปัจจัยหลัก 3 ประการ ผู้ศึกษาจึงมีความเชื่อว่า ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศบางส่วน เกิดจากพฤติกรรมของข้าราชการที่กระทำอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาช้านาน จนในที่สุดพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศนั้นได้กลายเป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศแทน

ประเด็นที่สอง ธรรมชาติของมนุษย์นั้น มีทั้งด้านบวกและด้านลบ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ธรรมชาติของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะเป็นด้านลบมากกว่าด้านบวก สำหรับธรรมชาติด้านบวกของมนุษย์ เช่น ความซื่อสัตย์ สุจริต ความขยัน อดทน ความรักชาติรักแผ่นดิน การไม่เห็นแก่ตัว และการมีเมตตา ส่วนธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ เช่น ความโลภ หลง ความเห็นแก่ตัว ความไม่ทะเยอทะยาน ความขี้เกียจ และความโหดร้าย

ธรรมชาติด้านบวกของมนุษย์มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความดี เช่น มีความซื่อสัตย์สุจริต เมตตา กรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เอื้ออาทรต่อกัน เปรียบเหมือนผ้าสะอาด ผ้าสีขาว ตรงกันข้ามธรรมชาติด้านลบของมนุษย์มีที่มาจากแนวคิดที่ว่า มนุษย์เกิดมาพร้อมกับสิ่งไม่ดี เช่น ความโลภ หลง เห็นแก่ตัว อิจฉาริษยา ทุจริต และ โหดร้าย เปรียบเหมือนผ้าสกปรก ผ้าสีดำ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ธรรมชาติของมนุษย์มี 2 ด้าน คือ ธรรมชาติของมนุษย์ด้านบวก และด้านลบ และที่สำคัญก็คือ ธรรมชาติของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะเป็นด้านลบมากกว่าด้านบวก ด้วยเหตุผลดังนี้

1. ในการพิจารณามุ่งไปที่ธรรมชาติของมนุษย์เป็นหลัก โดยธรรมชาติของมนุษย์ แบ่งเป็น ธรรมชาติของมนุษย์ด้านบวก และธรรมชาติของมนุษย์ด้านลบ
2. สภาพแวดล้อมแบ่งเป็น สภาพแวดล้อมด้านบวก และสภาพแวดล้อมด้านลบ
3. เมื่อธรรมชาติของมนุษย์ด้านบวกพบกับสภาพแวดล้อมด้านบวก จะปรากฏว่า ธรรมชาติของมนุษย์ยังคงเป็นด้านบวก เนื่องจากมีเฉพาะสีขาวมารวมกันเท่านั้น
4. เมื่อธรรมชาติของมนุษย์ด้านบวกพบกับสภาพแวดล้อมด้านลบ จะปรากฏว่า ธรรมชาติของมนุษย์จะเปลี่ยนไปเป็นปานกลาง เนื่องจากมีสีดำเข้ามารวมด้วย
5. เมื่อธรรมชาติของมนุษย์ด้านลบพบกับสภาพแวดล้อมด้านบวก จะปรากฏว่า ธรรมชาติของมนุษย์จะเปลี่ยนไปเป็นปานกลาง เนื่องจากมีสีดำเข้ามารวมด้วย
6. เมื่อธรรมชาติของมนุษย์ด้านลบพบกับสภาพแวดล้อมด้านลบ จะปรากฏว่า ธรรมชาติของมนุษย์จะเป็นด้านลบ เนื่องจากมีเฉพาะสีดำรวมกันเท่านั้น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ธรรมชาติของมนุษย์แม้เป็นด้านบวก หรือเปรียบเหมือนผ้าสีขาว แต่เมื่อมาพบกับสภาพแวดล้อมที่เป็นด้านลบหรือสีดำ ก็จะทำให้ธรรมชาติของมนุษย์เปลี่ยนสีไปเนื่องจากมีสีดำเข้ามาเปื้อนด้วย ส่วนธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นด้านลบหรือเปรียบเหมือนผ้าสีดำอยู่แล้ว เมื่อมาพบกับสภาพแวดล้อมที่เป็นด้านลบหรือสีดำเหมือนกัน ก็ยังคงเป็นสีดำเหมือนเดิม ทั้งนี้ เว้นธรรมชาติของมนุษย์ด้านบวกมาพบกับสภาพแวดล้อมด้านบวกเท่านั้น ที่ทำให้ธรรมชาติของมนุษย์ยังคงเป็นด้านบวกดังเดิม แต่โอกาสเช่นนี้จะมีน้อยที่สุด

จากประเด็นทั้งสองดังกล่าว ก็มาถึงปัจจัย 3 ประการที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ธรรมชาติของมนุษย์

ปัจจัยนี้ถือว่าเป็นระบบภายใน ซึ่งหมายถึงตัวข้าราชการเองหรือธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ ธรรมชาติของมนุษย์มีทั้งด้านบวกและด้านลบดังได้กล่าวมาแล้ว

Nicolo Machiavelli มีความเชื่อว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่ชั่วร้าย เห็นแก่ตัว อคติฉุนเฉียว เปลี่ยนใจง่าย โทก หลอกลวง และโลภ ซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์ที่เห็นแก่ตัว ก้าวร้าว และเสาะแสวงหา มนุษย์พยายามที่จะหลีกเลี่ยงอันตรายและโลกในผลกำไร จึงทำให้มีชีวิตอยู่ในภาวะของการดิ้นรนและแข่งขันกันเองอยู่เป็นนิจ นอกจากนี้มนุษย์ยังโง่เขลาเบาปัญญา ปล่อยจิตใจให้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกิเลสตัณหา ปรารถนาที่จะสงวนสิ่งที่ตนมีอยู่ และทะเยอทะยานที่อยากจะได้สิ่งอื่น ๆ ตลอดเวลา ไม่มีสิ่งใดที่สามารถสร้างความเพียงพอให้กับมนุษย์ได้ ดังนั้น ความกระหายของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ไม่รู้จักอิ่ม จิตใจมนุษย์จึงมีความไม่พอใจชั่ววันรันดร์

Machiavelli ยังกล่าวถึงคุณสมบัติของนักปกครองว่า ผู้ปกครองเป็นคนมีเล่ห์เหลี่ยม ไม่รักษาสัจจะ หากสัจจะนั้นจะทำลายผลประโยชน์ของตนเอง โดย Machiavelli ให้เหตุผลว่า “การรักษาสัจจะนั้นเป็นสิ่งดี หากคนทั้งหมดเป็นคนดี แต่โดยที่คนตามธรรมชาตินั้นเลวและไม่รักษาสัจจะกับผู้ปกครอง ดังนั้น ผู้ปกครองก็ไม่จำเป็นต้องรักษาสัจจะกับเขา”

ในทำนองเดียวกัน Thomas Hobbes เชื่อว่า มนุษย์โดยธรรมชาตินั้นส่วนใหญ่จะทะเยอทะยานและนำตนเองไปเปรียบเทียบกับผู้อื่นอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมนุษย์โดยธรรมชาติแล้วมีตัณหา ความปรารถนา ความกลัว และมีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งทำให้พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมปรากฏวนเวียนในลักษณะที่แข่งขันกัน เพื่อแสวงหาเกียรติยศชื่อเสียงและความเจริญรุ่งเรือง นอกจากนี้พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมเท่าที่ปรากฏออกมา ส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากที่สุด ขณะเดียวกันก็พยายามหลีกเลี่ยงหนีต่อความผิดหวังหรือความเจ็บปวดให้มากที่สุดด้วย และสิ่งที่มนุษย์เรียกว่าสิ่งดี หรือสิ่งเลวร้ายนั้นก็คือ สิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์มีความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจเท่านั้น

นอกจากนี้ Douglas M. McGregor ได้กล่าวถึงทฤษฎี X ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ธรรมชาติของมนุษย์นั้นไม่ดีที่ว่า

1) มนุษย์โดยทั่วไปชอบสบาย มีความรู้สึกที่ไม่อยากทำงาน และหากมีโอกาสเมื่อไรก็จะหลบหลีกการทำงานทันที

2) เมื่อมนุษย์มีความเห็นแก่ตัว เกียจคร้านต่อการทำงาน ดังนั้น การที่จะทำให้มนุษย์ทำงานได้ ก็จะต้องใช้วิธีบังคับ ควบคุม การสั่งการอย่างเด็ดขาด หรือข่มขู่ว่าจะลงโทษ เช่นนี้ จึงจะทำให้มนุษย์ขยันขึ้น

3) มนุษย์โดยเฉลี่ยแล้วชอบให้มีคนอื่นมาคอยบังคับ แนะนำ ชี้แจง จึงจะทำงาน เนื่องจากมนุษย์ไม่มีความทะเยอทะยาน ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แต่ก็ต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากที่สุด

การที่ Machiavelli , Hobbes , รวมทั้งทฤษฎีของ McGregor เชื่อว่า มนุษย์โดยธรรมชาตินั้นไม่ดีเป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ในทิศทางหนึ่ง ซึ่งอาจเห็นได้ทั่วไปจากการกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกถึงการเห็นแก่ตัว การหลอกลวง และการแสวงหาความมั่งมี เกียรติยศชื่อเสียงในทางมิชอบเสมอมา และเมื่อการกระทำดังกล่าวของมนุษย์หรือข้าราชการซึ่งแม้ว่าจะเป็นการอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ แต่ทำให้ข้าราชการหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว หรือพวกพ้องได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ข้าราชการบางส่วนจึงยึดถือและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อันมีผลทำให้การกระทำดังกล่าวของข้าราชการกลายมาเป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งก็เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับความเชื่อของ Machiavelli อย่างมาก

การศึกษาถึงความเชื่อของนักปรัชญาทั้งสาม เป็นการต้องการพิสูจน์ให้เห็นว่าในตัวมนุษย์นั้นมีทั้งส่วนที่ดีและไม่ดีแฝงอยู่ด้วย แต่มนุษย์เป็นจำนวนมากได้ถูกส่วนที่ไม่ดีครอบงำ และเมื่อมนุษย์นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนส่วนรวม เช่น เป็นข้าราชการ ความคิดหรือการกระทำในทิศทางที่ไม่ดี ย่อมจะส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประเทศชาติและประชาชนในทิศทางที่ไม่ดีด้วย ความเชื่อที่ว่าธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่ดีนี้ เป็นปัจจัยที่เกิดจากตัวมนุษย์เองและได้มีส่วนส่งเสริมให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยได้สร้างปัญหาให้แก่สังคมไทยและวงราชการไทยเสมอมา และมีแนวโน้มว่า จะยังคงสร้างปัญหาต่อไปอีกตราบเท่าที่มนุษย์หรือข้าราชการยังคงมีธรรมชาติในด้านลบ

ปัจจัยที่สอง ระบบเศรษฐกิจ

ปัจจัยนี้ถือว่าเป็นระบบภายนอก ซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อม โดยระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม ระบบเศรษฐกิจหมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการที่ข้าราชการประสบกับปัญหาในเรื่องรายได้และค่าครองชีพ หรือประสบกับสภาวะที่ยากจน ขัดสน หรือเป็นหนี้เป็นสิน และจากการศึกษาพบว่า โครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามสภาพความเป็นจริงนั้น กล่าวได้ว่า ข้าราชการรับเงินเดือนไม่พอกับค่าใช้จ่าย แต่ที่ดำรงชีพอยู่ได้ก็ด้วยการเป็นหนี้ ซึ่งเคยมีการศึกษาและพบว่า ข้าราชการระดับต่ำและระดับกลางเป็นหนี้สินถึง 44% นอกจากนี้ ข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยังได้รับเงินเดือนล็กสั้นกันมาก

ปัญหาในเรื่องรายได้และค่าครองชีพของข้าราชการมีติดต่อกันมาช้านาน นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รายได้ที่แท้จริงของข้าราชการมีแนวโน้มจะลดต่ำลง และเงินเดือนของฝ่ายราชการจะต่ำกว่าฝ่ายเอกชน แม้ว่าอาชีพราชการจะมีความมั่นคง มีสถานภาพ และบางครั้งอาจได้รับโบนัส แต่รายได้ของข้าราชการก็ไม่อาจเทียบได้กับค่าครองชีพที่สูงเพิ่มขึ้น ดังนั้น การเรียกร้องให้เพิ่มรายได้แก่ข้าราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญในหมู่ข้าราชการ รายได้ที่ต่ำของข้าราชการนี้จึงเป็นเหตุหนึ่งนำไปสู่การคอร์รัปชัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทำการคอร์รัปชัน

สรุปโดยย่อ ปัจจัยที่สอง คือ ระบบเศรษฐกิจนี้ถือว่าเป็นปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมซึ่งต่างไปจากปัจจัยแรก คือ ธรรมชาติของมนุษย์ ที่เกิดจากตัวข้าราชการเอง ระบบเศรษฐกิจนี้นับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และเมื่อข้าราชการเห็นว่า การกระทำดังกล่าวได้สร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมาก และมีข้าราชการอื่นได้กระทำเช่นเดียวกัน ข้าราชการจึงได้ยึดถือปฏิบัติเป็นประจำ จนในที่สุด การกระทำที่ไม่สุจริตของข้าราชการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศนี้ ได้กลายมาเป็นค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศต่อไป นอกจากนี้ สภาพทางเศรษฐกิจยังส่งเสริมให้ข้าราชการมีการกระทำหรือพฤติกรรมที่แสวงหาพวกพ้องไว้คอยช่วยเหลือเมื่อคราวจำเป็น และมีพฤติกรรมในการประจบสอพลอเพื่อช่วยให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ อีกด้วย เมื่อข้าราชการได้กระทำเช่นนี้ติดต่อกันมานาน การกระทำดังกล่าวก็จะกลายเป็น

ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องและค่านิยมในการประจบสอพลอก็เป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน

ปัจจัยที่สาม ระบบสังคม

ปัจจัยนี้ถือว่าเป็นระบบภายนอก ซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อม โดยระบบสังคมเป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อมเช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ระบบสังคมหมายถึงการที่ข้าราชการต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการครอบงำของระบบสังคมย่อยอื่น ๆ เช่น ระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบศักดินา หรือระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาพบว่า ระบบสังคมที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ ระบบสังคมที่สำคัญได้แก่ ระบบเจ้าขุนมูลนายหรือระบบศักดินาทั้งสองระบบนี้ได้ก่อให้เกิดการแบ่งชนชั้นขึ้นในสังคมไทย โดยขุนนางหรือข้าราชการถูกนับว่าเป็นชนชั้นหนึ่งในสังคม คือเป็นชนชั้นปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชน ไพร่ และทาส ระบบดังกล่าวนี้ ได้ซึมซาบและลึบทอดมาจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ทำตัวเป็นเจ้าคนนายคน ให้ความช่วยเหลือเฉพาะพวกพ้องหรือคนสนิทและไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมเหล่านี้เมื่อข้าราชการเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ตนเองอย่างมาก จึงยึดถือและปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจนมีลักษณะถาวร ในที่สุดพฤติกรรมดังกล่าวได้กลายเป็นค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคน ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ และค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม และจากการศึกษาประวัติศาสตร์ของไทยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ทำให้พบและยืนยันว่า ข้าราชการเป็นชนชั้นหนึ่งในสังคมไทย ซึ่งในสมัยก่อนข้าราชการได้รับการยอมรับว่าเป็นชนชั้นปกครอง เป็นผู้ที่มีอำนาจตามตัวบทกฎหมายและประชาชนทั่วไปต้องให้ความเชื่อฟัง หรือต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และเนื่องจากมีข้าราชการจำนวนมากสืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า จึงทำให้ลักษณะเด่นกว่าประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะแต่เดิมนั้นถือว่า การรับราชการเป็นการรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงมีฐานะทางสังคมสูง และการที่ข้าราชการเป็นชนชั้นปกครองนี้ได้สร้างเกียรติยศชื่อเสียง รวมทั้งผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการด้วย ดังนั้น ข้าราชการจำนวนมากจึงมีแนวความคิดและการปฏิบัติที่สนับสนุนค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าคนนายคนเสมอมา

การที่กล่าวว่า ระบบเจ้าขุนมูลนายหรือระบบศักดินา ได้ซึมซาบอยู่ในสังคมไทย และมีอิทธิพลเหนือข้าราชการไทยนั้น ก็เพราะว่าในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เมื่อได้มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของข้าราชการทุกคนไว้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ศักดินา ยศ ราชทินนาม และตำแหน่ง การกำหนดเช่นนี้ทำให้มีการใช้ศักดินาเป็นเครื่องหมายแสดงถึงเกียรติยศของข้าราชการ โดยข้าราชการจะมีศักดินาตั้งแต่ 400-10,000 ไร่ ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ได้มีการแบ่งชนชั้นในสังคมไทยออกเป็น 4 ชั้นอย่างเห็นได้ชัด คือ ชั้นเจ้านาย ชั้นผู้ดี ชั้นไพร่ และชั้นทาส โดยข้าราชการถูกจัดอยู่ในชั้นผู้ดี นอกจากนี้ ข้าราชการยังได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น ไม่ต้องเสียค่านา ไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ ไม่ต้องถูกสักแขน ไม่ต้องรับราชการงานโยธาอันเป็นงานสำหรับไพร่และทาส แต่ข้าราชการต้องไปทัพเมื่อเกิดศึกสงคราม โดยทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชากองทหาร รวมทั้งมีสิทธิแต่งตั้งไพร่บริวารเป็นทนายและเป็นเสมียนประจำตัว และยังมีสิทธิคุ้มกันลูกหลานญาติพี่น้องไม่ให้ถูกเกณฑ์ไปทำงานโยธาอีกด้วย

นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาข้างต้น ระบบสังคมอื่น ๆ เช่น ระบบอุปถัมภ์ก็ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน ระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีอยู่ในสังคมไทยมาแต่โบราณและแม้แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยังคงมีอยู่มาก ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์หรือระหว่างเจ้านายกับไพร่ในสังคมไทยโบราณ โดยต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และผูกพันกันด้วยผลประโยชน์ สังเกตได้จากการกระทำที่เอื้อประโยชน์ระหว่างข้าราชการซึ่งมีอำนาจที่จะให้สิทธิหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่างแก่พ่อค้าหรือประชาชนได้ และพ่อค้าหรือประชาชนก็ให้สิ่งของหรือเงินเป็นการแลกเปลี่ยนสำหรับการได้รับสิทธิหรือผลประโยชน์บางอย่างนั้น

อาจกล่าวได้ว่า การที่สังคมไทยแบ่งเป็นชนชั้นต่าง ๆ เป็นผลมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายหรือระบบศักดินา ซึ่งเป็นประเพณีที่สืบทอดต่อกันมาตั้งแต่โบราณ จนกระทั่งทุกวันนี้ระบบทั้งสองนี้ รวมทั้งระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมได้มีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของการพัฒนาประเทศ เช่น การตั้งตัวเป็นนายประชาชน การสนับสนุนช่วยเหลือพรรคพวกในทางมิชอบ เป็นต้น พฤติกรรมทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้รับการปฏิบัติและยอมรับกันอยู่มาเป็นเวลาช้านาน จึงได้แปรสภาพมาเป็นค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สรุป

สาเหตุการเกิดค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ สาเหตุที่เกิดจากระบบภายในและระบบภายนอก ส่วนปัจจัยหลักที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศนั้นมีอยู่ 3 ประการ

ปัจจัยที่หนึ่ง คือ ธรรมชาติของมนุษย์ ถือว่าเป็นระบบภายในหรือตัวข้าราชการเอง ธรรมชาติของมนุษย์ได้แนวคิดมาจากนักปรัชญาตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Machiavelli และ Hobbes การที่นักปรัชญาตะวันตกทั้งสองคนนี้เชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาตินั้นไม่ดี เป็นการแสดงให้เห็นถึงลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ในทิศทางหนึ่ง และถ้าหากพิจารณาถึงการที่ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศจะพบว่า เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับความเชื่อของนักปรัชญาทั้งสองคนนี้อย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ข้าราชการมีพฤติกรรมต่าง ๆ ในทางที่ไม่สุจริต มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ครอบครัว และพวกพ้อง หรือการที่ข้าราชการทำตัวเป็นเจ้าของคนนายคน มุ่งแสวงหาอำนาจ ความมั่งคั่ง และเกียรติยศชื่อเสียง เมื่อการกระทำเหล่านี้เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ข้าราชการเสมอมา จึงทำให้ข้าราชการยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติติดต่อกันมา การกระทำดังกล่าวนี้ในท้ายที่สุดได้กลายมาเป็นค่านิยมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ อันเป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยแรก คือ ธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ปัจจัยที่สอง ระบบเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นระบบภายนอก ซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในเรื่องรายได้และค่าครองชีพ ความยากจน น้อยลง และการเป็นหนี้สิน ปัญหาเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือเงินทองมาจับจ่ายใช้สอย พฤติกรรมในทางทุจริตนี้ เมื่อได้รับการยึดถือเป็นปฏิบัติสืบต่อกันมาก็กลายเป็นค่านิยมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ นอกจากนี้ การที่ข้าราชการในสมัยโบราณไม่มีเงินเดือน ได้มีส่วนทำให้ข้าราชการรับของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่อราชการ อันเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบมากยิ่งขึ้นด้วย ขณะเดียวกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และทรัพย์สินต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ข้าราชการจึงต้องทำการประจบสอพลอ และหาพรรคพวกไว้คอยช่วยเหลือ สิ่งเหล่านี้ เมื่อข้าราชการเห็นว่า สามารถช่วยให้ได้ผลประโยชน์ง่ายขึ้น ก็จะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และกระทำติดต่อกันมา ก็จะกลายเป็น

ค่านิยมที่ประจบสอพลอ รวมทั้งเป็นค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ปัจจัยที่สาม ระบบสังคม ถือว่าเป็นระบบภายนอกซึ่งหมายถึงสภาพแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ระบบสังคมที่สำคัญ เช่น ระบบเจ้าขุนมูลนายหรือระบบศักดินา และระบบอุปถัมภ์ ได้ทำให้เกิดระบบชนชั้นและระบบพวกพ้องขึ้นในสังคมไทย ระบบดังกล่าวนี้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้ข้าราชการกระทำตัวเป็นเจ้าของคนนายคน ยึดมั่นในพรรคพวกเพื่อนฝูงมากกว่าหลักการและเหตุผล และไม่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางของระบบประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งการกระทำของข้าราชการดังกล่าว เมื่อกระทำอย่างต่อเนื่อง ก็จะกลายเป็นค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน เป็นค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ ตลอดจนเป็นค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยมในที่สุด

บทที่ 7

ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ

ตามที่ได้มีการศึกษาถึงค่านิยมของข้าราชการที่มีอยู่ในสังคมไทย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงการศึกษาถึงสาเหตุการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้มีพื้นฐานมาเพียงพอที่จะเสนอค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมและเื้ออำนวยการพัฒนาประเทศ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาในครั้งนี้ โดยค่านิยมที่จะเสนอนี้ อาจเป็นค่านิยมย่อยที่ยังไม่มีหรือมีอยู่แล้วในสังคมแต่ยังไม่ปรากฏชัด และในโอกาสนี้จะขอเสนอค่านิยมหลักที่พึงปรารถนาไปพร้อม ๆ กันด้วย

ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ

นับตั้งแต่อดีตมา การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการยังไม่เป็นที่ประทับใจของประชาชน ข้าราชการมีโอกาสใช้พลังความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้ไม่มากเท่าที่ควร ยังคงมีพลังเหลือและแฝงอยู่ในตัวข้าราชการที่ยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ สาเหตุสำคัญก็เนื่องมาจากค่านิยมของข้าราชการที่มีอยู่ในสังคมไทยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างน้อย 7 ประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การเสนอค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ จะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังจะมีส่วนช่วยนำพลังของข้าราชการที่เหลือและแฝงอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนมากขึ้นด้วย

ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศที่จะเสนอ มีอยู่ 7 ประการ ดังนี้

1. ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต เป็นค่านิยมที่สนับสนุนให้ข้าราชการมีความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่ยึดมั่นในคุณธรรม โดยเฉพาะความซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติดีประพฤติชอบ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเอง ครอบครัว และพวกพ้องในทางมิชอบ ยังทำให้ข้าราชการมีความภาคภูมิใจในเกียรติยศและศักดิ์ศรีของตนเองมากยิ่งขึ้น ทำให้ดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขตลอดเวลา สภาพจิตใจก็มีความสุขเพราะไม่ต้องคอยพะวงหรือระแวงว่าสักวันหนึ่งจะมีผู้ใดมาล้วงรู้หรือรื้อฟื้นการทุจริตของตน

ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตนี้ ได้มีปรากฏในปี 2542 ภายใต้ค่านิยมที่เรียกว่า “ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ” ซึ่งเป็น 1 ใน 5 ของค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ที่ครอบคลุมแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม และเพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่บังเกิดผล คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจึงได้จัดทำ “ค่านิยมสร้างสรรค์” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 5 ประการ คือ

- (1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- (2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ
- (3) โปร่งใส ตรวจสอบได้
- (4) ไม่เลือกปฏิบัติ
- (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2543 ว่า การรณรงค์เพื่อลดการทุจริตจำเป็นต้องสร้างความใสสะอาด โดยการจัดทำแผนสร้างราชการใสสะอาด ต่อจากนั้นได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2543 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด และกำหนดเป็นนโยบายสำคัญของทางราชการและให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาด โดยแผนการสร้างหน่วยงานใสสะอาด ประกอบด้วย 3 แผนหลัก คือ

1. แผนส่งเสริมจิตสำนึก “ราชการไทยใสสะอาด”
 2. แผนป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ “ประเทศไทยใสสะอาด”
 3. แผนการจัดการกรณีทุจริตและคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่กำลังเกิดขึ้น
- จะเห็นได้ว่า แผนการสร้างราชการใสสะอาดมีความสอดคล้องกับค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 และมาตรา 77 บัญญัติไว้ดังนี้

“ มาตรา 75 รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ”

“ มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้ง 2 มาตรานี้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต และค่านิยมนี้เป็นค่านิยมที่ตรงกันข้ามกับค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ

2. ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย หมายถึง ค่านิยมที่ข้าราชการมีความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่สนับสนุนหลักประชาธิปไตย อันเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้การสนับสนุนไว้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ค่านิยมนี้จะส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยความเต็มใจและปราศจากการบังคับหรือบงการ รวมทั้งการยอมรับความคิดเห็นและการแสดงออกของกลุ่มต่าง ๆ โดยถือเป็นการแสดงออกตามแนวทางของประชาธิปไตยภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเป็นเรื่องสามัญธรรมดาที่พึงจะต้องมีเกิดขึ้นในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติสนับสนุนหลักการนี้ไว้ในมาตรา 76 ว่า “ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ”

นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 3/1 วรรคสาม ที่ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ ”

นอกจากนี้ ค่านิยมในหลักประชาธิปไตยนี้ ยังให้ความสำคัญกับความเป็นธรรม การมีเหตุผล การมีเมตตาธรรม การมีศรัทธาในมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันถือได้ว่าเป็นค่านิยมที่มีส่วนสำคัญในการละลายค่านิยมที่มีอยู่แล้วในสังคมของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงให้เปลี่ยนผดยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งอยู่บนเหตุผลแทนรวมทั้งค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน ซึ่งมีการแบ่งชนชั้นให้เห็นอย่างชัดเจน ให้เปลี่ยนมาเป็นความเสมอภาคกัน หรือจัดช่องว่างระหว่างชนชั้นให้ลดน้อยลง

3. ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล หมายถึง ค่านิยมที่มีความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่สนับสนุนส่งเสริมให้ข้าราชการเชื่อในเหตุและผล ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามหลักการมากกว่ายึดมั่นในตัวบุคคล อันถือเป็นค่านิยมที่ช่วยป้องกันค่านิยมในการประจบสอพลอไปด้วยในตัว

4. ค่านิยมในระบบคุณธรรม เป็นค่านิยมที่ส่งเสริมความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่ตั้งอยู่บนหลัก 4 ประการ คือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

(1) หลักความเสมอภาค หมายถึง ในการเข้ารับราชการ ทุกคนที่มีคุณสมบัติพร้อมบริบูรณ์จะมีสิทธิเข้ารับราชการเท่าเทียมกัน การสอบแข่งขันเข้ารับราชการจะต้องเปิดรับเป็นการทั่วไป โดยไม่มีการกีดกันในเรื่องถิ่นกำเนิด ตระกูล ศาสนา หรือเพศ

(2) หลักความสามารถ หมายถึง การเป็นข้าราชการ การเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน อาศัยหลักความรู้ความสามารถและการดำเนินงานดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนที่แน่นอน ชัดเจน

(3) หลักความมั่นคง หมายถึง ตลอดเวลาที่ยังเป็นข้าราชการ จะไม่ถูกออกจากราชการโดยวิธีอื่นใด นอกจากออกตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือลาออกตามความสมัครใจของตน กฎหมายให้ความคุ้มครองเท่าเทียมกันทุกคน

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง ข้าราชการไม่มีส่วนร่วมหรือทำประโยชน์ให้แก่พรรคการเมือง หรือมีความผูกพันกับพรรคการเมืองใดพรรคหนึ่ง เมื่อพรรคการเมืองใดเข้ามาเป็นรัฐบาล ข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ข้าราชการต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปสนับสนุนพรรคการเมืองใด ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หากข้าราชการละเลย ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องเรียนได้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 70 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลย หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิ ขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้ ”

นอกจากนี้ ข้าราชการยังมีองค์การด้านการบริหารงานบุคคลหรือองค์การกลางทำหน้าที่จัดระเบียบและควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน องค์การกลางนี้ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีหน้าที่จัดระเบียบข้าราชการประจำ รักษาระเบียบแบบแผน และการรักษามาตรฐานการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับเดียวกัน รวมทั้งคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ

ระบบคุณธรรมนี้ เรียกว่า ระบบคุณความดี หรือระบบความรู้ความสามารถ ความชำนาญ เป็นระบบที่เกิดขึ้นเพื่อจัดข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้มีส่วนสนับสนุนให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพิ่มมากขึ้น

ระบบคุณธรรมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี ได้แก่ ทำให้ได้คนที่มีความรู้ ความสามารถหรือมีความชำนาญเข้ามาในหน่วยงาน ส่วนข้อเสีย ได้แก่ ไม่อาจไว้วางใจได้ คนที่มีความรู้ความสามารถหรือเรียกว่า คนเก่ง บางส่วนคุ่มยาก หัวแข็ง เกิดความแตกแยกได้ง่าย คนเก่งเมื่อทำงานก็จะเรียนรู้เร็ว มีความสามารถ มีชื่อเสียง หรือโด่งดังขึ้น ก็จะเกิดสภาพที่เรียกว่า “ตั้งแล้วแยกวง”

ระบบคุณธรรมนี้อาจถูกมองในแง่ลบว่าเป็นระบบที่สวຍหຸຸ ເພື່ອຝົນ ເປັນໄປ ໄດ້ໃນທາງปฏิบัติหรือมีໄວ້ເພື່ອໃຫ້ຄົນບາງຄົນນຳໄປພຸດເພື່ອໃຫ້ດູດີເພື່ອຈະໄດ້ຮັບກາຍກຍ່ອນັບຄື ທັງນີ້ ສືບເນື່ອງມາຈາກຄວາມເຊື່ອວ່າລະບົບຄຸນຄຸນໄດ້ອາດເກີດຂຶ້ນໄດ້ອ່າຍແກ້ຈິງ ເພາະໂດຍ ອຸຸຸຸຸ ທຸກຊາດແລ້ວຄົນເຮົາເກີດມາໄມ້ເທົ່າເຫຼັ້ມກັນ ຄຳເກີດໃນຄຸນຄຸນທີ່ມີຊຸນຊົນຮ່ຳຮ່ຳຮ່ຳຮ່ຳຮ່ຳ ຫ້າມີ ອອກສຳໃນການຮຶກຮຶກ ແລະໃນການທຳງານມາກວ່າຄົນທີ່ເກີດໃນຊຸມຊົນແອອັດ ນອກຈາກນີ້ ການທີ່ ລະບົບຄຸນຄຸນມີລັກການທີ່ດັດສິນຄວາມສຳເລັດສິດຂອງມຸນຸຍໂດຍວັດຈາກຄວາມສາມາດທາງ ການຮຶກຮຶກຮຶກໄດ້ລະບົບການສອບແຂ່ງຂັນ ກໍ່ຈະທຳໃຫ້ລະບົບຄຸນຄຸນກາຍເປັນເຮືອງມືທີ່ມີ ປະສິທິຮຶກຮຶກຫຼາກຫຼາຍທີ່ສຸດ

ในหน่วยงานระดับกลางและระดับสูง การบริหารจัดการภายใต้ระบบคุณธรรม เกิดขึ้นได้ยากพอสมควร ข้าราชการบางแห่งนำพวกพ้องเด็กฝากเข้าสู่ตำแหน่ง การเลื่อนขั้น บำเหน็จรางวัล หรือสนับสนุนส่งเสริมบุคลากรไปต่งานต่างประเทศ ก็เกิดจากระบบอื่นที่ไม่ใช่ระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้มีศาลปกครองเกิดขึ้นแล้ว ข้าราชการคนใด ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ก็อาจถูกร้องเรียนได้

สรุปได้ว่า ทั้งระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณธรรมต่างมีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งนั้น การนำไปใช้จึงขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ แต่เนื่องจากค่านิยมของข้าราชการที่ยึดถือระบบ พวกพ้องในทางมิชอบซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากระบบอุปถัมภ์ได้สร้างความเสียหายให้แก่ ประเทศชาติและประชาชนมาช้านานแล้ว ดังนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน การนำระบบ คุณธรรมหรือการปลูกฝังค่านิยมระบบคุณธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก โดยใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้ การบริหารจัดการเพื่อส่วนรวมเรียกว่า ธรรมรัฐ หรือธรรมภิบาล ประกอบด้วยหลักการ สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า ซึ่งจะเห็น ได้ว่า หลักคุณธรรมสอดคล้องกับค่านิยมในระบบคุณธรรม

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมนี้จะช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถ ตลอดจนรักษาความเป็นกลางทางการเมือง โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ของพวกเขา ค่านิยมนี้มีส่วนสำคัญที่จะช่วยทำลายระบบพวกพ้องและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ของข้าราชการอีกด้วย

5. ค่านิยมในความประหยัดและขยัน หมายถึง ค่านิยมที่มีความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่ต้องการปลุกฝังให้ข้าราชการเชื่อว่า ความประหยัดเป็นหนทางที่จะทำให้ข้าราชการมีฐานะมั่นคงขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ อันทำให้ข้าราชการไม่ต้องไปเสียเวลาหาหนทางเพิ่มรายได้ให้แก่ตนเองในทางมิชอบ และใช้เวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการรับใช้ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ค่านิยมในความขยัน จะช่วยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

ค่านิยมนี้เป็นค่านิยมที่ตรงกันข้ามกับค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้านของข้าราชการ และค่านิยมในความประหยัดและขยันนี้จะช่วยลดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองและพวกพ้องด้วย

6. ค่านิยมของการรวมกลุ่ม หมายถึง ค่านิยมที่มีความคิด ความเชื่อ และการกระทำว่าผลสำเร็จต่อการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่มและการประสานงานกันของข้าราชการอย่างจริงจัง จริงจัง และต่อเนื่อง จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องปลุกฝังค่านิยมของการรวมกลุ่มแก่ข้าราชการ เพื่อให้มีความสัมพันธ์และปฏิภักิรยาโต้ตอบซึ่งกันและกันเพื่อก่อให้เกิดพลัง ซึ่งพลังกลุ่มนี้จะบันดาลให้การพัฒนาประเทศของข้าราชการบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ค่านิยมนี้จะช่วยทำให้ค่านิยมในหลักปัจเจกชนนิยม หรือหลักการตัวใครตัวมันหรือเก่งคนเดียว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศต้องเสื่อมสลายไปในตัว

7. ค่านิยมในระเบียบวินัย หมายถึง ค่านิยมที่มีความคิด ความเชื่อ และการกระทำที่ต้องการให้ข้าราชการเชื่อในทิศทางที่ว่า ระเบียบวินัยเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยทำให้การปฏิบัติงานมีระบบ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ง่ายขึ้น และรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นค่านิยมที่ทำให้การทำงานเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น อันจะทำให้ค่านิยมในปัจเจกชนนิยมของข้าราชการลดน้อยลงไปด้วย

อาจสรุปได้ว่า ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศมี 7 ประการ ได้แก่

1. ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต
2. ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย
3. ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล
4. ค่านิยมในระบบคุณธรรม
5. ค่านิยมในความประหยัดและขยัน
6. ค่านิยมของการรวมกลุ่ม
7. ค่านิยมในระเบียบวินัย

ค่านิยมทั้ง 7 ประการนี้ ถือว่าเป็นค่านิยมย่อยซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะตรงกันข้ามกับค่านิยมที่มีอยู่แล้วและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการ และในที่สุดค่านิยมย่อยที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการนี้ ก็จะนำไปสู่ “ค่านิยมหลักที่พึงปรารถนา” และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ซึ่งก็คือ “ค่านิยมที่รับใช้ประชาชน” หรือ “ค่านิยมประชาชน” ซึ่งเป็นค่านิยมที่ข้าราชการนิยมยกย่องประชาชนและนำแนวคิดที่สนับสนุนยกย่องประชาชนมายึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องกันมา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ค่านิยมประชาชนนี้ไม่เพียงแต่จะเข้ามามีบทบาทเหนือค่านิยมย่อยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทเหนือค่านิยมหลักที่มีมาก่อนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศมี 7 ประการ ซึ่งถือว่าเป็นค่านิยมย่อย และยังมีค่านิยมหลักอีก 1 ประการ คือ ค่านิยมประชาชน ค่านิยมดังกล่าวนี้มีใช้ค่านิยมที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะย่อมมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา

บทที่ 8

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาเรื่อง “ คำนิยมของข้าราชการต่อการปฏิรูปหรือการพัฒนาระบบราชการ ในครั้งนี้ ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการประจำ โดยไม่รวมข้าราชการการเมือง ข้าราชการมีอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย และเมื่อมีข้าราชการเกิดขึ้นก็ย่อมมีค่านิยมของข้าราชการเกิดขึ้นด้วย ค่านิยมของข้าราชการนั้นมีทั้งค่านิยมที่ส่งเสริมและที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ การศึกษาค่านิยมของข้าราชการครั้งนี้เป็นการศึกษาในภาพรวม ใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก โดยประมวลและรวบรวมมาจากหนังสือ เอกสาร ตำรา ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมที่มีอยู่ในอดีต รวมทั้งการสังเกตการณ์ และการขอคำแนะนำจากผู้มีประสบการณ์ จากนั้นจึงนำข้อมูลมาประมวล วิเคราะห์ และเขียนบรรยายเป็นรูปเล่ม

ค่านิยมของข้าราชการ หมายถึง ความคิด ความเชื่อ หรือการกระทำต่าง ๆ ของข้าราชการที่มีลักษณะถาวร ซึ่งข้าราชการได้ยึดถือหรือใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศในยุคปฏิรูประบบราชการหรือพัฒนาระบบราชการ ซึ่งหมายถึงยุคที่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกภาครัฐซึ่งครอบคลุมหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมุ่งไปที่ผลประโยชน์ของประชาชน ลดทอนระเบียบ ขั้นตอน สร้างความน่าเชื่อถือไว้วางใจได้ เปิดเผยและโปร่งใส หรือตรวจสอบได้

จากการศึกษาภาพรวมของค่านิยมของข้าราชการตั้งแต่อดีตมา พบว่าในแต่ละช่วงเวลามีค่านิยมหลัก ปรากฏให้เห็นดังนี้

1. สมัยสุโขทัยถึงสมัยอยุธยาตอนปลาย คือ “ ค่านิยมกษัตริย์ ”
2. สมัยรัตนโกสินทร์ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คือ “ ค่านิยมพระยา ”
3. ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 คือ “ ค่านิยมพระยา ” เช่นเดิม
4. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2546 คือ เริ่มจาก “ ค่านิยมพ่อค้า ” และค่อย ๆ กลายมาเป็น “ ค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ ” เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2544 ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นต้นมา

ทั้งนี้ ในแต่ละช่วงสมัยมี “ ค่านิยมย่อย ” เกิดขึ้นด้วย ค่านิยมหลักทั้ง 4 ช่วง นั้นมีส่วนสำคัญทำให้เกิดค่านิยมย่อยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่

1. ค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
2. ค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน
3. ค่านิยมในการประจบสอพลอ
4. ค่านิยมที่ยึดถือระบบพวกพ้องในทางมิชอบ
5. ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม
6. ค่านิยมในความเป็นอนุรักษนิยม
7. ค่านิยมที่ชอบความสะดวกสบายและเกียจคร้าน

หากพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทั้ง 7 ประการนี้ จะพบว่า มีสาเหตุมาจากระบบภายในและระบบภายนอก ระบบภายในนั้น เกิดจากตัวข้าราชการเอง หรือธรรมชาติของมนุษย์ เช่น ความมีกิเลส ความโลภ หลง หรือ การทุจริต ส่วนระบบภายนอกนั้นเกิดจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะ ระบบเศรษฐกิจ เช่น ข้าราชการมีรายได้น้อย และระบบสังคม เช่น ระบบเจ้าขุนมูลนาย และระบบศักดินา ที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่คนส่วนน้อย สาเหตุทั้งจากระบบภายในและระบบภายนอกดังกล่าว นี้ ได้มีส่วนทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ 7 ประการ และยัง ได้ส่งผลกระทบทำให้การพัฒนาประเทศไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อช่วยให้การพัฒนาประเทศประสบผลสำเร็จเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในยุคของการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการนี้ ผู้ศึกษาจึงได้เสนอค่านิยมของ ข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศไว้ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่านิยมที่ ตรงกันข้ามกับค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สำหรับค่านิยมที่ควรจะเป็นไปใน สังคมเพื่อการพัฒนาประเทศมี 7 ประการ คือ

1. ค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต
2. ค่านิยมในหลักประชาธิปไตย
3. ค่านิยมที่ยึดถือหลักการมากกว่าตัวบุคคล
4. ค่านิยมในระบบคุณธรรม
5. ค่านิยมในความประหยัดและขยัน

6. ค่านิยมของการรวมกลุ่ม

7. ค่านิยมในระเบียบวินัย

ค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการนี้ ในที่สุดก็จะนำไปสู่ “ค่านิยมหลักที่พึงปรารถนา” นั่นก็คือ “ค่านิยมประชาชน” หรือ “ค่านิยมที่รับใช้ประชาชน” อันถือเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาค่านิยมของ ข้าราชการ

ค่านิยมประชาชนนี้ เป็นค่านิยมที่ข้าราชการยกย่องประชาชนและนำแนวคิด ที่ได้รับใช้ประชาชนมายึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องติดต่อกัน เป็นที่คาดหวังว่าในอนาคต ค่านิยมประชาชนซึ่งเป็นค่านิยมหลักนี้จะประโยชน์แก่ประชาชนซึ่งเป็นชนชั้นล่างที่มี จำนวนมากที่สุด พร้อมกับการทำให้ค่านิยมหลักทั้งหลายที่ส่วนใหญ่มุ่งตอบสนองความ - ต้องการชนชั้นสูง หรือชนชั้นปกครองซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศลดความสำคัญลง และยังทำให้ค่านิยมย่อยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้นว่า ค่านิยมของการ ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และค่านิยมที่ต้องการเป็นเจ้าของคนนายคน ต้องถูกลดความสำคัญ ลงอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

การที่จะทำให้อ่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการ ซึ่งเป็นค่านิยมย่อย รวมทั้ง “ค่านิยมประชาชน” ซึ่งเป็นค่านิยมหลัก บังเกิดผลในทาง ปฏิบัติ เป็นที่ยอมรับ และนำไปถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะแนวทางการ พัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการไว้ด้วย โดยแนวทางการเสนอแนะมี ลักษณะเป็นกระบวนการที่เป็นมรรควิธีหรือวิธีการที่นำไปสู่จุดหมายปลายทาง ซึ่งแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ ค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ 7 ประการ และจุดหมายปลายทางสูงสุด คือ ค่านิยมประชาชน

และจากการศึกษาพบว่า ค่านิยมมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรม ขณะเดียวกัน พฤติกรรมก็มีส่วนในการกำหนดค่านิยมด้วย นอกจากนี้ ค่านิยมของข้าราชการ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการก็มีปัจจัยหรือมีสาเหตุมาจากระบบภายใน คือ เกิดจากตัวข้าราชการเองหรือเกิดจากธรรมชาติด้านลบของมนุษย์ ซึ่งแบ่งเป็น ส่วนที่ เกี่ยวกับด้านจิตใจ และส่วนที่เกี่ยวกับด้านวัตถุหรือการกระทำ กับสาเหตุจากระบบภายนอก

คือ เกิดจากสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีหรือเอื้ออำนวยต่อการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลุกฝังค่านิยมของข้าราชการตรงจุดตรงประเด็นตรงกับสาเหตุที่ทำให้เกิดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการควบคู่กันไปทั้ง 2 แนวทาง คือ แนวทางการพัฒนาที่ตัวข้าราชการ ซึ่งแบ่งเป็น ด้านจิตใจและด้านวัตถุหรือพฤติกรรมของข้าราชการ รวมทั้งแนวทางการพัฒนาที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการ เช่น ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทั้งสองแนวทางนี้ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด มีบางส่วนคาบเกี่ยวกันอยู่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวทางการพัฒนาที่ตัวข้าราชการ

1. แนวทางพัฒนาค่านิยมของข้าราชการสามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

1.1 พัฒนาตนเอง ข้าราชการที่ดีก็เหมือนคนดีทั่วไป ซึ่งดีได้ด้วยตนเอง ศึกษาเอง คิดเอง ปฏิบัติเอง

1.2 พัฒนากลุ่ม ให้เพื่อนร่วมกลุ่มช่วยกันสร้างค่านิยมที่ถูกต้อง กำหนดเป็นปทัสฐานของกลุ่ม แล้วสมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติ มิฉะนั้นจะถูกลงโทษ

1.3 พัฒนาโดยกระบวนการฝึกอบรม โดยการจัดการฝึกอบรม การสั่งสอน อบรม การฝึกปฏิบัติ จนถึงขั้นปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการติดตามผล

1.4 การควบคุมกำกับดูแลของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาที่ดีย่อมเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้รู้จักสิ่งที่ตั้งามถูกต้อง และพยายามชักจูงแนะนำจนถึงขั้นบังคับให้ทำในสิ่งที่ถูกต้องเหล่านั้น ผู้บังคับบัญชาที่ดีจะต้องปฏิบัติตนให้ดีและเป็นตัวอย่างด้วย มิฉะนั้น คนอื่นเอาอย่าง เข้าลักษณะที่ว่า “เจ้าวัดไม่ดี พระชีก็สกปรก”

หลังจากเลือกดำเนินการตามที่เสนอไว้ในข้อใดข้อหนึ่ง หรือหลายข้อประกอบกัน เพื่อเป็นมรรควิธีไปสู่จุดหมายปลายทางแล้ว เนื้อหาที่จะใช้ในการพัฒนาที่จิตใจของข้าราชการที่เหมาะสมควรจะเป็น “ทศพิธราชธรรม” ซึ่งมีใช้เป็นคุณธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น แต่เป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปด้วย ทศพิธราชธรรมมีอยู่ทั่วไป และเป็นคุณธรรมที่สามารถใช้สั่งสอน อบรม รวมทั้งหล่อหลอมกล่อมเกลาจิตใจข้าราชการให้รับใช้ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณธรรม โดยจะ

ช่วยบอกทิศทางและกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เกิดประโยชน์แก่ตัวข้าราชการเอง แก่ประชาชน และบังเกิดความเจริญรุ่งเรืองแก่ประชาชน โดยสาระสำคัญของทศพิธราชธรรม คือ

- 1) ความเป็นผู้ให้
- 2) ความเป็นผู้สำรวม
- 3) ความเป็นผู้เสียสละ
- 4) ความเป็นผู้มีใจซื่อตรง
- 5) ความเป็นผู้อ่อนโยน
- 6) ความเป็นผู้ขยันขันแข็ง
- 7) ความเป็นผู้ระงับความโกรธ
- 8) ความเป็นผู้ไม่เบียดเบียน
- 9) ความเป็นผู้มีความอดทน
- 10) ความเป็นผู้อยู่ในทำนองครองธรรม

2. ควรพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมของการที่จะให้ค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 7 ประการซึ่งเป็นค่านิยมย่อย รวมทั้ง “ค่านิยมประชาชน” ซึ่งเป็นค่านิยมหลัก โดยการปลูกฝังหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อหรือความเข้าใจในเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่ว่า นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ข้าราชการอยู่ในฐานะที่ไม่สูงกว่าประชาชนเหมือนดังเช่นในอดีต

3. การปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ อาจกระทำได้เพิ่มเติมดังนี้

- 1) ปลูกฝังให้ข้าราชการรู้จักการพัฒนาตนเอง เช่น การศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมในทิศทางที่สนับสนุนค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ
- 2) ฝึกข้าราชการโดยให้ไปเป็นผู้ช่วย หรือไปเรียนรู้งานจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ จะได้เรียนรู้และนำแบบอย่างที่เหมาะสมมาปรับใช้

3) การสอนแบบตัวต่อตัว เช่น การอบรมสั่งสอนข้าราชการเกี่ยวกับ ค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นรายบุคคลอย่างใกล้ชิด

4) ปลุกฝังให้ข้าราชการใช้ระบบคุณธรรมและมีจริยธรรมในการปฏิบัติ ราชการเพิ่มมากขึ้น เช่น ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือการปูนบำเหน็จรางวัลควร คำนึงถึงความสามารถและผลงานมากกว่าคำนึงถึงพวกพ้องใกล้ชิด นอกจากนี้ การย้ายการ โอนที่ยังไม่เป็นธรรมจริง และยังเป็นระบบปิดมากเกินไป ควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข ด้วย

5) ให้ข้าราชการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันข้ามกระทรวงกันได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความรู้สึกเบื่อหน่ายที่จะต้องจำเจกับงาน อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการได้มี ประสบการณ์และมีโอกาสนำเอาค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศไปใช้ ในหน่วยงานราชการอื่นด้วย

6) ให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาโดย เต็มขนาด เพื่อให้รับผิดชอบต่อการบริหารให้บรรลุเป้าหมายได้จริง ไม่ให้มีการปกครองที่ อ่อนแอ ไม่กล้าตัดสินใจ ไม่กล้าลงโทษผู้อ่อนแอหย่อนสมรรถภาพ ผู้กระทำผิดวินัย ไม่ให้ โยนความรับผิดชอบและการแก้ตัวต่าง ๆ นา ๆ คือ ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบต่อผลงาน ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

4. รัฐบาลควรสร้างและปลุกฝังให้ข้าราชการมีความคิดว่า ค่านิยมทั้งหลายที่ ควรจะเป็นไปในสังคมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่มีความเกียรติ ควรยกย่อง สรรเสริญเป็นพิเศษ พร้อมกับมีการประกาศเกียรติคุณยกย่องข้าราชการที่มีการยึดถือค่านิยม ดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อจะได้เป็นกำลังใจและเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับ ข้าราชการต่อไป

แนวทางการพัฒนาที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการ

การศึกษาทฤษฎีระบบ ข้าราชการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของระบบ ราชการซึ่งเป็นระบบหนึ่งในหลาย ๆ ระบบของสังคมไทย เช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และศาสนา เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ หากข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการ พัฒนาประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อในด้านลบถึงระบบอื่น ๆ ด้วย ตรงกันข้ามหากข้าราชการมี ค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ผลกระทบก็จะเป็นไปในด้านบวก

ในขณะเดียวกัน ระบบอื่น ๆ ในสังคมก็จะส่งผลกระทบต่อระบบราชการหรือตัวข้าราชการด้วย อย่างไรก็ตาม แต่ละระบบมีแนวโน้มว่า จะปรับตัวเองเข้าหากันเพื่อความสมดุลหรือความอยู่รอดของระบบของตน

สำหรับแนวทางการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลุกฝังค่านิยมที่สภาพแวดล้อมของข้าราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อ และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมด้วย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ระบบเศรษฐกิจควรได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะการที่ข้าราชการมีเงินเดือนน้อย รายได้น้อย และขาดสิ่งจูงใจ เหล่านี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ อาทิเช่น มีค่านิยมที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือ ข้าราชการชั้นผู้น้อยส่วนใหญ่มีปัญหาเกี่ยวกับรายได้และค่าครองชีพ ทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการเบี่ยงเบนไปจากหลักคุณธรรมทั้ง ๆ ที่ใจจริงไม่ประสงค์จะทำเช่นนั้น แต่ภาวะเศรษฐกิจและค่าครองชีพเป็นตัวกำหนด ให้จำใจต้องหาเบียดเบียนรายทางเพื่อประทังความอยู่รอด ดังนั้น รัฐบาลจะต้องยอมรับความจริงตรงจุดนี้ว่า งานบริหารราชการจะดีไปไม่ได้ ตราบใดที่ข้าราชการยังไม่พอकिनพอใช้ยังมีความกังวลในการครองชีพ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงควรเพิ่มสวัสดิการและเพิ่มสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานพัฒนาประเทศให้แก่ข้าราชการอย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะ รัฐบาลจะต้องหาทรัพยากรมาใช้ให้มากพอสมควร ซึ่งอาจจะทำได้ด้วยการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือลดรายจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของบางหน่วยงาน รัฐบาลจะได้นำเงินมาปรับปรุงค่าตอบแทนข้าราชการ

2. ระบบพวกพ้อง หรือระบบอุปถัมภ์ และระบบศักดินา ได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบราชการไทย จึงทำให้ข้าราชการมีค่านิยม ทิศนคติ และพฤติกรรมในทางศักดินาสวามิภักดิ์ เป็นเจ้าขุนมูลนาย เชื่อในระบบพรรคพวก ไม่เชื่อในบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการในระบบประชาธิปไตยคือการรับใช้ประชาชน ไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ไม่ยึดมั่นในระเบียบวินัย รวมทั้งการทำตัวเป็นนายประชาชน หรือลืมหูลืมตา ขณะเดียวกันประชาชนบางส่วนก็มีค่านิยมที่ยกย่องข้าราชการจนเกินเหตุและมีความเชื่อว่าอาชีพรับราชการนั้นทำให้เป็นเจ้าคนนายคน อิทธิพลของระบบดังกล่าวส่งผลให้ข้าราชการจำนวนมากคอยติดตามผู้บังคับบัญชา เพื่อหวังได้รับการสนับสนุนหรือปูนบำเหน็จความชอบให้ต่อไปในอนาคต โดยที่มิได้คำนึงถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ หรือความถูกต้องในหน้าที่

แนวทางการปรับปรุงแก้ไขคือพยายามเปลี่ยนแปลงค่านิยม รวมทั้งให้คำปรึกษาและจัดการฝึกอบรมก่อนและหลังประจำการ เพื่อยกระดับความรู้ของประชาชนให้กว้างขวาง ตลอดจนพยายามส่งเสริมให้บุคลากรระดับผู้นำทุกระดับประพฤติดีเป็นตัวอย่างในการรับใช้ประชาชนแทนที่จะทำตัวเป็นนายประชาชน การกระทำเช่นนี้จะมีส่วนทำให้ค่านิยมในระบบพวกพ้องที่ซึมซาบอยู่ในระบบราชการลดน้อยลง และเกิดค่านิยมในหลักการประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่

3. ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการพัฒนาค่านิยมของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำวิธีการหรือเทคนิคของการบริหารราชการมาใช้ในหน่วยงาน อาทิเช่น

- 1) นำหลักทศพิธราชธรรมซึ่งไม่เพียงเป็นคุณธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน แต่เป็นคุณธรรมสำหรับผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปด้วยมาปลูกฝังในสังคมไทย
- 2) นำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน หลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารงานด้วยความโปร่งใส ตลอดจนหลักการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ มาปลูกฝังในสังคมไทย

4. ระบบราชการ ควรให้แต่ละหน่วยงานนำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมมาใช้ในหน่วยงานของตน โดยอาจประกาศใช้ในหลายรูปแบบ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

และในการรับสมัครข้าราชการใหม่ ควรมีการเลือกเฟ้นผู้สมัครที่มีค่านิยมสนับสนุนที่การพัฒนาประเทศ เช่น มีค่านิยมที่สนับสนุนความคิดประชาธิปไตย สนับสนุนการรวมกลุ่ม และสนับสนุนหลักการมากกว่าตัวบุคคล

5. รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงาน

โดยอิสระของคณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

6. ระบบประชาชนและองค์กรประชาชน ควรปลูกฝังให้กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมไทย เช่น องค์กรประชาชน นิสิตนักศึกษา นักการเมือง และสื่อมวลชน ได้เข้ามามีส่วนช่วยในการสนับสนุน ดูแล ควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตามหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม วิธีการนี้จะช่วยทำให้ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศลดน้อยลง และเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้นแทนโดยปริยาย

7. ควรปลูกฝังค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศให้แก่ประชาชนทั่วไปด้วย แม้ว่าค่านิยมดังกล่าวจะเป็นค่านิยมของข้าราชการที่ควรได้รับการปลูกฝังให้อยู่ในความคิดและพฤติกรรมของข้าราชการก็ตาม แต่ค่านิยมนี้ก็ควรจะได้ปลูกฝังให้เผยแพร่ออกไปในวงกว้างสู่ประชาชนทั่วไปด้วยเหตุที่ว่าข้าราชการก็คือประชาชน และค่านิยมนี้ก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนด้วย

8. เพื่อให้การปลูกฝังค่านิยมของข้าราชการบังเกิดผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น ทางราชการควรมีการส่งเสริมมาตรการอื่น ๆ ที่จะช่วยปลูกฝังค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็จะเป็นการขจัดค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา ปรับเปลี่ยน หรือปลูกฝังค่านิยมที่ตัวข้าราชการหรือพัฒนาที่สภาพแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมา แนวทางการพัฒนาค่านิยมจะต้องเป็นกระบวนการ คือ มีขั้นตอน มีระบบ ระเบียบ ต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการพัฒนาตนเอง แล้วขยายผลออกไปสู่ระดับต่าง ๆ รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการฝึกอบรมที่มีขั้นตอนด้วย คือ เริ่มจากการอบรมสั่งสอนให้ความรู้ การฝึกปฏิบัติ การปฏิบัติจริงอย่างต่อเนื่อง และมีการติดตามประเมินผลด้วย

จากการศึกษาเรื่อง ค่านิยมของข้าราชการต่อการปฏิรูปและพัฒนาระบบราชการ ในแง่มุมต่าง ๆ ที่ผ่านมาข้างต้น เป็นการชี้ให้เห็นว่า ค่านิยมของข้าราชการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และหากข้าราชการมีค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศแล้ว ก็จะมีผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ด้วย

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการทุกคนจะต้องร่วมมือกันจัดหรือทำให้ค่านิยมของ
ข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และมีอยู่แล้วในสังคมไทยให้หมดสิ้นหรือ
ลดน้อยลง ซึ่งอาจจะต้องกระทำโดยการปลูกฝังค่านิยมที่ควรจะเป็นไปในสังคมเพื่อการ
พัฒนาประเทศ แก่ข้าราชการดังที่ได้เสนอแนะไว้แล้ว พร้อมกับใช้หลักทศพิธราชธรรมเป็น
เนื้อหาสำคัญในกระบวนการฝึกอบรม ด้วยมรรควิธีที่มีประสิทธิภาพ ในที่สุดก็จะนำไปสู่
ค่านิยมหลัก คือ ค่านิยมประชาชนซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาค่านิยมของ
ข้าราชการ ค่านิยมหลักเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และจะเข้ามามีบทบาท
แทนที่ค่านิยมพ่อค้าหรือค่านิยมพ่อค่านักธุรกิจ อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญก็คือประชาชน
และข้าราชการทุกฝ่ายทุกหน่วยงานจะต้องให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง มีระบบ และ
ต่อเนื่องด้วยความหวังที่แน่วแน่หากทุกฝ่ายให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ แม้ว่าจะต้องใช้
เวลานานก็ตาม

บรรณานุกรม

- ก่อ สวัสดิพานิช. เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : กรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ, 2518.
- ขจร สุขพานิช. ฐานันดรไพร่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2525.
- เจือ เกตุขเรีัยร. คำนิยมกับความมั่นคงแห่งชาติ. (กรุงเทพมหานคร : เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนา
พานิช, 2526.
- ชัย เรื่องศิลป์. ประวัติศาสตร์ไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษ 25. กรุงเทพมหานคร :
อมรการพิมพ์, 2523.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม. กรุงเทพมหานคร :
มาสเตอร์เพรส, 2531.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. สังคมวิทยาชนบท. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้,
2515.
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร :
ศูนย์การศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. การฉ้อราษฎร์บังหลวง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520.
- ไพฑูรย์ เครือแก้ว. ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร :
เกื้อกูลการพิมพ์, 2506.
- มบุญ วงศ์นารี. คำนิยมทางการบริหารสำหรับพัฒนาองค์การของไทย. กรุงเทพมหานคร :
ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ลักษณะสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2522.

- ลิขิต อีรวะดิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
สามศาสตร์, 2529.
- วริยา ศิวะศรียานนท์ และทวีวัฒน์ บัณฑิตกรวิวัฒน์. บุคลิกภาพและลักษณะนิสัยของคนไทย
ในทศวรรษของชาวตะวันตกสมัยอยุธยา พ.ศ. 2475. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ค่านิยมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท : สาเหตุและ
แนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การพัฒนาชุมชนตามแนวความคิดนักปรัชญาตะวันตก.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน : ประชาชน ข้าราชการ
และผู้นำรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2530.
- สมเด็จพระญาณสังวร, “ศาสนาและทศพิธราชธรรม” ในชมรมนักบริหารข้าราชการพลเรือน
การสัมมนาเรื่องการพัฒนาข้าราชการพลเรือนด้วยทศพิธราชธรรม. กรุงเทพมหานคร
: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ., 2530.
- สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- สมพร แสงชัย. พฤติกรรมของข้าราชการในภูมิภาค. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์กอบรม
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช,
2526.
- สุนทร โคมิน และ สนิท สมัครการ. รายงานการวิจัยเรื่องค่านิยมและระบบค่านิยมไทย :
เครื่องมือในการสำรวจวัด. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, 2522.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. การจ้อราษฎ์บังหลวง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520.
- อดุล วิเชียรเจริญ. “ค่านิยมของสังคมไทย” สังคมศาสตร์, 2519.
- อมร รัชชสัจย์. การปรับปรุงระบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมายและ
วัตถุประสงค์ของชาติ. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2528.

อุทัย เลาหวิเชียร. การบริหารการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช,
2528.

อุทัย เลาหวิเชียร และ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2528.

อุทัย หิรัญโต. ชนชั้นข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสไตร์, 2527.

อุทัย หิรัญโต. ระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสไตร์, 2527.

อรุณ รักธรรม. พฤติกรรมข้าราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสไตร์,
2524.

Anthony Downs, Inside Bureaucracy (Boston, Massachusetts : Little, Brown & Co., 1968)

Clyde Kluckhohn, The American Style (New York : Elting E. Morison Inc., 1958), p. 204.

Douglas M. McGregor, The Human Side of Enterprise (New York : McGraw-Hill Book
Company, 1960) p.33-48.

Neil J. Smelser, Collective Behavior (New York : The Free Press, 1968), p. 25.

Michael Curtis, The Greay Political Theories Plato and Aristotle to Locke and Montesquieu
(New York : Avon Book Division, 1961) p.300.

Milton Rokeach, op.cit. p. 68.

William Heard Kilpatrick, Philosophy of Education (New York : The MacMillan Co., 1954),
p. 15.

