

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์ สรุป และข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้เสนอผลงานวิจัยจำนวน 2 เรื่อง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าผลงานวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีที่ว่าการบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ และข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองก็ไม่อาจแยกออกจากกันได้ด้วยประการทั้งปวง เพราะตามความเป็นจริงแล้วข้าราชการทั้งสองประเภทต้องมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน ในฐานะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนด ข้าราชการทั้งสองประเภทจึงมีความสัมพันธ์กันในลักษณะผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือระหว่างเป้าหมายกับวิธีการ อันเป็นความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นความสัมพันธ์ในการบริหาร<sup>1</sup> ในความสัมพันธ์ที่มีด้วยกันหลายรูปแบบนี้ยิ่งเน้นให้เห็นว่าข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองไม่อาจแยกออกจากกันได้ และจากผลการวิจัยที่สะท้อนแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว ทำให้เห็นปัญหาหลายประการในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ทั้งปัญหาด้านภูมิหลัง เป้าหมายและวิธีการ การยอมรับและความไว้วางใจ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาด้านนโยบาย ซึ่งผู้ศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ และผู้ศึกษาจะได้นำปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวมาเป็นหลักเพื่อพิจารณาว่าปัญหาทั้ง 3 ด้านนั้นมีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร และปัญหาแต่ละด้านถ้ามีเกิดขึ้นจะมีแนวทางแก้ไขด้วยวิธีใด และนอกจากปัญหาทั้ง 3 ด้านนี้แล้ว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังมีปัญหาอื่นนอกเหนือจากนี้หรือไม่ เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาดังกล่าว แล้วนำไปปรับปรุงพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ในการพิจารณา

---

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ กับคณะ, “บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง”, (รายงานการวิจัย สำนักงาน ก.พ., 2524), น. 27.

ปัญหาทั้ง 3 ด้าน ผู้ศึกษาจะกล่าวตามประเด็นปัญหาตามลำดับ โดยเริ่มจากปัญหาด้านภูมิหลัง เป้าหมายและวิธีการ การยอมรับและความไว้วางใจ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลและปัญหาด้านนโยบาย และถ้ามีปัญหาคือนอกเหนือจากประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้ ผู้ศึกษาก็จะได้กล่าวในลำดับถัดไป

### **ด้านภูมิหลัง เป้าหมายและวิธีการ การยอมรับและความไว้วางใจ**

ปัญหาด้านภูมิหลังประกอบไปด้วย ที่มา การศึกษา ภูมิลำเนา และอุดมการณ์

สำหรับด้านภูมิหลังนี้ ในส่วนของที่มาของข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีข้าราชการการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งคือได้รับการแต่งตั้งจากผู้ได้รับการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ข้าราชการการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง สำหรับข้าราชการประจำก็มีที่มาตามหลักระบบคุณธรรม ผ่านการสอบคัดเลือกตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นความแตกต่างที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิม เนื่องจากเป็นลักษณะเฉพาะของข้าราชการทั้งสองประเภท สำหรับด้านภูมิลำเนาและอุดมการณ์นั้น แม้จะมีความแตกต่างกันก็ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดา เพราะความแตกต่างดังกล่าว ก็เกิดขึ้นในทุกสถาบันไม่ใช่เฉพาะสถาบันการเมืองและสถาบันข้าราชการเท่านั้น ผู้ศึกษาจึงไม่ขอกล่าวในรายละเอียด แต่ในด้านการศึกษานั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ามีมีความสำคัญและมีนักวิชาการกล่าวถึงแง่มุมต่าง ๆ ที่น่าสนใจ จึงจะกล่าวถึงด้านการศึกษาในความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ดังนี้

### **ด้านการศึกษา**

ในด้านการศึกษานี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้แง่คิดว่า ระบบการเมืองที่ขาดความมั่นคง มีสภาวะของการเสี่ยงสูง เช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย มักจะมีโอกาสที่จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถสูงเข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการซึ่งมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ และมีสภาวะการเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะการเมือง เหตุที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่ของแปลก เพราะการเข้ารับราชการมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการไว้สูงกว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของผู้แทนราษฎรในสมัยหลัง ๆ โดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ที่สูงขึ้นเป็นลำดับ<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), น. 147-148.

ซึ่งต่อไปเมื่อระบบการเมืองมันคงมีความต่อเนื่องกัน ผู้ที่เข้ามาเป็นนักการเมืองอาชีพอาจมีระดับความรู้และความชำนาญงานเท่ากับหรือสูงกว่าข้าราชการประจำก็เป็นได้ นอกจากนั้นความรู้ที่ได้มาจากการศึกษาแบบทางการ (การสำเร็จจากมหาวิทยาลัย การได้รับปริญญาสูง ๆ) นั้นก็ทำให้ได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลผู้นั้นจะมีความชำนาญงานติดตามไปด้วย หรือจะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จำเป็นต่อการบริหารงานอื่น ๆ เช่น ลักษณะผู้นำ ความสามารถในการมองปัญหา และทำการตัดสินใจตามไปด้วยได้ ดังนั้นวุฒิทางการศึกษาโดยตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียวจึงมิใช่ปัจจัยที่สำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการบริหารงานของนักการเมืองหรือข้าราชการประจำ<sup>3</sup>

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ข้าราชการประจำโดยเฉพาะในตำแหน่งระดับสูงอย่างน้อยก็จบปริญญาตรีเป็นสำคัญ ทั้งยังต้องผ่านการอบรมพัฒนาจากสถาบันต่าง ๆ มากมาย แต่ข้าราชการการเมืองนั้น ระดับการศึกษาจะไม่สูงมากนัก แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็ลดลงไปมากเพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีให้ระดับการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี<sup>4</sup>

ในด้านการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการกล่าวถึงการศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักระบบคุณธรรมหรือระบบคุณวุฒิ (Merit System) ที่เน้นความรู้ความสามารถของบุคคล แต่ อุทัย หิรัญโต ไม่เห็นด้วยกับหลักดังกล่าวในเรื่องความรู้ความสามารถ โดยเห็นว่า การคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถไปปฏิบัติงานและส่งเสริมเพิ่มพูนสมรรถภาพเพื่อให้บุคคลทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ทำได้จริงจางเพียงใด ถ้าทำได้จริงก็น่าจะเต็มไปด้วยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถสูง แต่หาเป็นเช่นนั้นเสมอไป ข้าราชการทั่วไปไม่ได้มีความรู้ความสามารถยิ่งกว่าพนักงานขององค์การธุรกิจเอกชนเท่าใด ทั้ง ๆ ที่องค์การธุรกิจเอกชนมิได้ใช้ระบบคุณวุฒิกันจริงจาง นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่มีสถานภาพทางสังคมสูงอยู่แล้ว ส่วนคนจนหรือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคมจะมิได้เข้าสู่ราชการเพราะไม่มีโอกาสที่จะแสวงหาความรู้เนื่องจากต้องทำมาหากินเพื่อความอยู่รอดของชีวิต เมื่อระบบคุณวุฒิคำนึงถึงความรู้คนพวกนี้จึงไม่มีโอกาสที่จะสอบแข่งขันได้เพราะไม่ได้เรียนหนังสือ ฉะนั้นคนที่รับราชการจึงมักเป็นคนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่วนคนที่มาจากชาวไร่ชาวนาและกรรมกรจะมีน้อยมาก ข้าราชการไทยเกือบครึ่งหนึ่งของข้าราชการทั้งหมดมา

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 145.

<sup>4</sup> สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, (ผลงานวิจัยโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 23 - 24.

จากครอบครัวข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ได้เปรียบทางสังคมมากมายอยู่แล้ว<sup>5</sup>

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า การเป็นตัวแทนของประชาชนถ้ามีการศึกษาสูงจะได้มีความคิดกว้างไกล สามารถช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น แต่ก็ไม่ใช่เป็นประเด็นหลัก เพราะคนที่การศึกษาไม่สูงก็พัฒนาได้ และสามารถนำความต้องการและปัญหาของประชาชนมาแก้ไขได้ การศึกษาจึงเป็นส่วนประกอบหนึ่งเท่านั้น ถ้ามองในแง่ของสิทธิหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่จำเป็นต้องมีการศึกษา ควรกำหนดการศึกษาเพียงภาคบังคับ แต่ถ้ามองในแง่ของประสิทธิภาพในการเป็นตัวแทนของประชาชน การมีการศึกษาสูงมีส่วนทำให้การเป็นตัวแทนของประชาชนดีขึ้น สำหรับในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีปัจจุบันข้าราชการการเมืองมีการศึกษาสูง จบการศึกษาจากต่างประเทศ บางท่านจบการศึกษาระดับปริญญาเอก และจากการตรวจสอบจากแฟ้มประวัติของข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่าที่มีอยู่ย้อนหลังไปกว่า 10 ปี พบว่าข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีการศึกษาภายในประเทศในระดับปริญญาตรีมากที่สุด และตามด้วยปริญญาโท และปริญญาเอกตามลำดับ สำหรับการศึกษาในต่างประเทศมีการศึกษาในระดับปริญญาโทมากที่สุด และตามด้วยปริญญาเอกและปริญญาตรีตามลำดับ เห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีการศึกษาในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ถ้านักการเมืองผู้ใดมีทั้งวุฒิทางการศึกษาและมีทั้ง “ความรู้เกี่ยวกับความต้องการของประชาชน” ดีย่อมจะถือได้ว่าทั้งวุฒิทางการศึกษากับความรู้ดังกล่าวนี้จะช่วยเกื้อกูลให้นักการเมืองผู้นั้นมีโอกาที่จะเป็นผู้นำที่สามารถมองปัญหาได้รอบด้านมากขึ้น<sup>6</sup> ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีปัญหาทางด้านภูมิหลังแต่อย่างใด

#### ด้านการรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาต่างให้ความเห็นว่าการทำงานกับข้าราชการการเมืองต้องมีความรวดเร็ว ความเร่งด่วน เร่งรีบ อยู่ตลอดเวลา ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเนื่องจากในการเข้ามาทำหน้าที่ของข้าราชการการเมืองย่อมมีเป้าหมายที่ตั้งไว้ อันอาจมาจากการรับปากประชาชนในการหาเสียง

<sup>5</sup> อุทัย หิรัญโต, ระบบราชการไทย, ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์, 2530), น. 1 - 2.

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, น. 148.

หรือจากการแถลงนโยบายของรัฐบาล และข้าราชการการเมืองย่อมต้องการให้เป้าหมายดังกล่าว ประสบผลสำเร็จ แต่เนื่องจากการดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองมีระยะเวลาไม่มาก และในระบอบเวลานั้นก็ไม่มีค่านิยมที่แน่นอนว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่ถึงกำหนดเวลาหรือไม่ จึงต้องมีวิธีการทำงานที่ต้องการความรวดเร็ว รีบเร่ง เพื่อให้เป้าหมายประสบผลสำเร็จโดยเร็วที่สุด ซึ่งเมื่อเป้าหมายดังกล่าวเข้าสู่ระบบบริหารราชการย่อมต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการของทางราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงอาจทำให้เป้าหมายที่ข้าราชการการเมืองตั้งไว้ไม่เป็นไปอย่างที่ข้าราชการการเมืองต้องการให้เป็น จึงเกิดปัญหากระทบกระทั่งกัน แต่จากการสัมภาษณ์ของกลุ่มประชากรศึกษาในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าปัญหาดังกล่าวแม้จะมีเกิดขึ้นบ้าง แต่ข้าราชการประจำก็สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้าราชการการเมืองได้เสมอ เพราะถือเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการจึงไม่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

#### ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวถึงการยอมรับและความไว้วางใจของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองที่มีต่อกันไว้ดังนี้<sup>7</sup>

ข้าราชการประจำมักมองว่านักการเมืองบางคนที่เป็นนักธุรกิจเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และหรือของพรรคพวก มิได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และมักสั่งการโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไม่รอบคอบ และในบางกรณีไม่มีความสันทัดจัดเจนในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของชาติที่มีความสลับซับซ้อนและมีแง่มุมทางด้านเทคนิคสูง นักการเมืองมักใช้แต่ความรู้สึกส่วนตัวโดยขาดข้อพิจารณาทางวิชาการ บางครั้งสั่งการโดยขัดกับมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎ ระเบียบ หากข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ ผู้ที่มีความผิดก็คือข้าราชการเพราะเป็นผู้ดำเนินการ หากนักการเมืองทำผิดหรือบริหารงานบกพร่องก็ไม่ต้องถูกลงโทษ แต่ถ้าข้าราชการบกพร่องก็มีบทลงโทษต้องถูกสอบสวน และหากไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็จะถูกโยกย้ายหรือปลดออกได้ นักการเมืองบางคนสร้างความหวาดกลัวให้แก่ข้าราชการและใช้อำนาจในการโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็น

<sup>7</sup> สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น.26, อ้างจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, (แผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 179.

ส่วนข้าราชการการเมืองก็มักมองว่าข้าราชการประจำบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ปฏิบัติงานล่าช้า ไม่ฉับไว ไม่ทันการต่อข้อเรียกร้องความเดือดร้อนของประชาชน มักชอบอ้างข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน ไม่ค่อยคำนึงถึงประชาชนและไม่เข้าใจว่า นักการเมืองต้องคำนึงถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน เพราะได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ข้าราชการมักบริหารงานแบบเข้าขามเย็นขาม เพราะมีความมั่นคงทางอาชีพสูง และไม่รู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ข้าราชการบางคนกลัวความรับผิดชอบ ไม่กล้าริเริ่มทำในสิ่งใหม่ ๆ และไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐมนตรี และรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมได้เพราะไม่มีอำนาจในการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ทั้งบางคนมีผลประโยชน์และบริหารราชการในทางที่แสวงหาผลประโยชน์ด้วยการอาศัยอำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบของตน

การยอมรับและความไว้วางใจดังกล่าวเป็นการกล่าวถึงมุมมองของข้าราชการทั้งสองฝ่ายในภาพรวม ซึ่งจะต่างจากการยอมรับและความไว้วางใจของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยจะเป็นการยอมรับและความไว้วางใจในด้านการปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติงานร่วมกับข้าราชการการเมืองทุกยุคทุกสมัย จึงเป็นธรรมดาที่ข้าราชการการเมืองย่อมเกิดความหวาดระแวงทางการเมืองเกี่ยวกับความเป็นกลางของข้าราชการประจำ ซึ่งกนก วงษ์ตระหง่าน ได้ให้ความเห็นว่าภายใต้ระบบการเมืองปัจจุบันข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องอาศัยซึ่งกันและกันในการปฏิบัติราชการร่วมกัน ความเป็นจริงทั้งสองข้อนี้เป็นหลักการเบื้องต้นที่จะต้องเข้าใจและยอมรับร่วมกัน เพราะถ้าทั้งสองฝ่ายไม่ยอมรับในหลักการนี้แล้ว ความขัดแย้งและปัญหาในการปฏิบัติราชการร่วมกันก็จะมีแต่มากขึ้นและจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อการปฏิบัติราชการ ฉะนั้น แนวทางเบื้องต้นที่จะช่วยลดความเสียหายดังกล่าวคือ การสร้างความเข้าใจระหว่างกันอันประกอบด้วย ความเข้าใจในสองส่วนคือ ส่วนแรกเป็นความเข้าใจในความแตกต่างของกันและกัน ซึ่งความแตกต่างนี้ไม่ใช่เรื่องของความถูกหรือความผิดของใคร แต่เป็นความแตกต่างที่มาจากความแตกต่างของฐานะและความรับผิดชอบต่อระบบการเมืองการบริหารของแต่ละฝ่าย ส่วนที่สองเป็นความเข้าใจในข้อจำกัดของตนที่ต้องอาศัยอีกฝ่ายหนึ่งช่วยให้การปฏิบัติราชการบรรลุผลสำเร็จได้ คือทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำถ้าช่วยเหลือซึ่งกันและกันแล้วจะส่งผลให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปด้วยความราบรื่น<sup>8</sup>

<sup>8</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, “การเสวนาสังสรรค์ : รูปแบบการแก้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น. 19 - 20.

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาปรากฏว่า ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายทำงานให้ข้าราชการการเมืองมาหลายสมัย ซึ่งถือว่าเป็นการพิสูจน์ตัวเองด้วยผลงาน เพราะมักถูกกล่าวหาว่าเป็นคนของพรรคการเมืองอื่น แต่ก็ได้รับการยอมรับ เพราะทำงานให้เขาได้ บางรายได้รับความไว้วางใจในการทำงานกับข้าราชการการเมืองหลายสมัยไม่เคยมีปัญหา เพราะเห็นว่าโดยทั่วไปสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่บริการจะเป็นพรรคการเมืองใดก็ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่มีบางรายมีผู้กล่าวว่าเป็นคนของข้าราชการการเมืองรายหนึ่ง จึงส่งผลทำให้ข้าราชการการเมืองที่มาใหม่ไม่ไว้วางใจ และบางท่านจะขอเปลี่ยนตัวบุคคลเลย

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายกล่าวว่า ข้าราชการการเมืองมักขาดความไว้นื้อเชื่อใจ หวาดระแวงเจ้าหน้าที่ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่าสิ่งไหนเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ เพราะก็มีข้าราชการส่วนหนึ่งขายจิตวิญญาณให้กับฝ่ายการเมืองพร้อมเป็นไส้ศึก ข้าราชการการเมืองบางท่านจะไม่ให้ข้าราชการประจำช่วยอำนวยความสะดวก ข้าราชการประจำที่ไปปฏิบัติงานหน้าห้องจะถูกเช็คประวัติตั้งแต่เริ่มทำงาน คุณภาพของงานและผลของงานแต่ก็ยังไม่ไว้วางใจ ทำให้เกิดความกดดันในระบบการทำงาน เห็นได้ว่าการยอมรับและความไว้วางใจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

### ด้านบริหารงานบุคคล

ในเรื่องการบริหารงานบุคคลนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอ 2 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนแรกคือ ส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมือง และส่วนที่สอง คือการไม่วางตัวเป็นกลางของข้าราชการประจำ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้เสนอตามลำดับ ดังนี้

#### การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมือง

ตามที่ได้กล่าวถึงเรื่องนโยบายว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดและฝ่ายข้าราชการเป็นผู้นำไปปฏิบัติ นั้น ทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองนั้น ไม่น่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเกิดจากการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพราะโดยทั่วไปข้าราชการประจำจะถือว่าข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา หากฝ่ายข้าราชการการเมืองสั่งการประการใด ข้าราชการประจำก็มักจะปฏิบัติตาม แต่หากข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตาม ฝ่ายการเมืองก็สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการประจำได้ในกรณีที่มีอำนาจทำได้ หากไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้เองก็สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำดำเนินการได้ ซึ่งข้าราชการประจำย่อมไม่อยากจะให้เกิดกรณีเช่นนั้นขึ้น ซึ่งหากไม่ใช่เรื่องคอขาดบาดตายจริง ๆ ข้าราชการประจำก็มักจะโอนอ่อนผ่อนตาม

เพราะถึงอย่างไรฝ่ายการเมืองก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ประกอบกับการทำงานของข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีลักษณะต้องพึ่งพิง เกื้อกูลกัน ข้าราชการการเมืองต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการประจำ ส่วนข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติตามหน้าที่อยู่แล้ว ไม่ว่าจะหวังผลอย่างอื่นหรือไม่ก็ตาม ซึ่งปัญหาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดอย่างแท้จริง คือปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ และการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการประจำ โดยไม่สามารถให้คำอธิบายอันมีเหตุผลแก่ข้าราชการได้ มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นพรรคหรือเป็นพวกเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง กระบวนการในการพิจารณาไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) การใช้อำนาจให้โทษ การก้าวก่ายแทรกแซงในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่ฝ่ายการเมืองได้กระทำมาโดยตลอด เป็นปัจจัยโดยตรงที่สร้างผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ต่างมีความระแวงซึ่งกันและกัน ข้าราชการการเมืองจึงเข้ามาควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำด้วยความไม่ไว้วางใจ หากมีพรรคมีพวกที่มีคุณสมบัติครบถ้วนพอจะสนับสนุนให้เลื่อนขึ้นมามีตำแหน่งได้ ข้าราชการการเมืองก็จะกระทำ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำก็ไม่มี ความไว้วางใจฝ่ายการเมือง เนื่องจากได้มีกรณีที่ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำในลักษณะที่เรียกว่าเป็นการรังแกข้าราชการประจำปรากฏให้เห็นอยู่มากมาย<sup>9</sup> ซึ่งระบบคุณธรรม (Merit System) ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลตามหลักวิชาการบริหาร (Public Administration) มีดังนี้<sup>10</sup>

1. หลักความเสมอภาค (Equality) คือ จะต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างไรมีโอกาสเข้ารับราชการในเมื่อบุคคลนั้น ๆ มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะทำงาน เช่น ตำรวจ ปลัดอำเภอ นายแพทย์ พยาบาล ครู เป็นต้น และการเข้ารับราชการก็ต้องเปิดสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกโดยทั่วไป ไม่สมควรมีข้อยกเว้นในเรื่องการพิจารณาคัดเลือกเฉพาะบุคคลซึ่งมีปริญญาใดปริญญาหนึ่งโดยเฉพาะ ยกเว้นในกรณีจำเป็นจริง ๆ

<sup>9</sup> อุดล จันทรศักดิ์, “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ : ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง”, (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 90 - 91.

<sup>10</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเมืองไทย”, ในการเมืองและสังคม, รวบรวมโดยประณต นันทียะกุล, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 64 - 65.

2. **หลักความสามารถ (Competence)** คือ ระบบราชการจะต้องคัดเลือกเอาคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในตำแหน่งที่จะบรรจุทำงาน โดยจะไม่คำนึงถึงพวกพ้องหรือญาติมิตรจะต้องคำนึงถึงความสามารถของบุคคลผู้สมัครมากกว่าอย่างอื่น

3. **หลักความมั่นคง (Security)** คือ เมื่อเข้ารับราชการแล้วก็ต้องมีระบบที่ให้ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติงานตามหน้าที่การงานจะต้องไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาเพราะสาเหตุเพียงขัดผลประโยชน์ เมื่อมีข้อกล่าวหาที่จะลงโทษข้าราชการผู้ใดก็ต้องมีการสอบสวนตามกฎหมายโดยให้ความเป็นธรรม หรือเรื่องการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งก็ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ให้ความยุติธรรม

4. **หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)** คือการที่ข้าราชการการเมืองไม่เข้าแทรกแซงหรือใช้อิทธิพลบีบบังคับข้าราชการประจำ เพื่อให้ข้าราชการประจำปฏิบัติราชการไปด้วยความมั่นใจ และไม่หวั่นเกรงอิทธิพลจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการการเมืองไม่สามารถจะกลั่นแกล้งข้าราชการประจำได้ และจะต้องมีกฎหมายให้ความคุ้มครองความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำและในขณะเดียวกันก็ต้องห้ามมิให้ข้าราชการประจำไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในเรื่องการบริหารงานบุคคล การแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมืองนี้ ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องปกติของการเมือง แต่เป็นเรื่องใหญ่ของข้าราชการประจำ เพราะมีฐานความคิดที่ต่างกัน ซึ่งในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเองก็มีเช่นกัน โดยเห็นว่าการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมืองเป็นการทำลายหลักคุณธรรมเมื่อข้าราชการการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย สายการบังคับบัญชาก็หมดความสำคัญกลายเป็นว่าข้าราชการประจำต้องวิ่งไปหาข้าราชการการเมือง สำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเคยมีการแต่งตั้งคนนอกส่วนราชการมาดำรงตำแหน่งในระดับสูง เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำสูงสุดในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เคยมาจากกระทรวงมหาดไทย จากรองผู้ว่าราชการจังหวัด รองอธิบดีกรมศุลกากร และมาจากกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งไม่อาจถือเป็นการแทรกแซง เห็นว่าเป็นเรื่องของนโยบาย แต่ก็ทำให้ข้าราชการประจำเสียขวัญและหมดกำลังใจ

ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองที่ไม่เป็นไปตามหลักระบบคุณธรรมนี้ ผู้ศึกษาจะได้ยกตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่มีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมาเสนอ รวม 3 กรณี โดยไม่ขอกล่าวถึงชื่อของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากบางเรื่องได้จบสิ้นไปแล้ว บางเรื่องยังไม่ยุติ และไม่ต้องการให้เกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบแก่ผู้ใดที่จะนำมากล่าวถึงนี้เพียงเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ เพื่อการศึกษาเท่านั้น

ในกรณีนี้ 1 นี้ ผู้ศึกษาได้ขอข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักบริหารกลาง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และนำมาสรุปได้ดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) ของกรมการปกครองได้ทำเรื่องขอโอนมาดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยโอนมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 8 อันเป็นการดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบซึ่งในการมาปฏิบัติราชการที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น บุคคลดังกล่าวได้มาปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะทำงานหน้าห้องเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรณีขอโอนมาและยังได้รับการเลื่อนระดับให้สูงขึ้นในส่วนราชการที่อยู่ต่างกระทรวงกันเช่นนี้ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากไม่มีพรรคพวกหรือเส้นสายคอยช่วยเหลือสนับสนุน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักระบบคุณธรรมที่ต้องไม่คำนึงถึงพวกพ้องหรือญาติมิตร จะต้องคำนึงถึงความสามารถของบุคคลมากกว่าอย่างอื่น และเรื่องความเป็นพรรคพวกเดียวกันจึงได้โอนมาดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นก็ชัดเจนขึ้น เมื่อเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่ง ซึ่งข้าราชการรายดังกล่าวก็ได้ขอโอนตามไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงเดียวกันกับที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

สำหรับกรณีที่ 2 ผู้ศึกษาได้มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว และได้ขอข้อมูลบางส่วนจากเจ้าหน้าที่สำนักบริหารกลาง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่อดีตรัฐมนตรีควบคุมมลพิษในหลายประเด็น ซึ่งกฎหมายในขณะนั้นให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม<sup>11</sup> โดยในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำให้ข้าราชการดังกล่าวถูกย้ายมาเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในที่สุดคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า การกระทำของข้าราชการดังกล่าวไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงเห็นควรลงโทษภาคทัณฑ์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการดังกล่าว แต่เมื่อข้าราชการดังกล่าวได้ถูกลงโทษเพียงภาคทัณฑ์เท่านั้นอันมิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>11</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102.

ก็ไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งอธิบดีได้อีก เนื่องจากได้มีบุคคลอื่นไปดำรงตำแหน่งแทนแล้ว แม้จะดูเหมือนว่าข้าราชการดังกล่าวไม่ได้รับความเสียหายในด้านอื่นแต่อย่างใด เมื่อทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การได้รับการลงโทษภาคทัณฑ์ก็เหมาะสมแก่กรณีแล้ว ก็เป็นจริงเช่นนั้น หากแต่ในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการผู้ใดในกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย น่าจะมีการพิจารณาให้รอบคอบไม่ควรตามกระแสสังคมที่อาจเกิดจากการลงข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ เพราะการมีคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ยังกระทรวงอื่นไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องการทำผิดวินัยได้ แม้จะอ้างว่าเพื่อความสะดวกในการสอบสวน และเพื่อป้องกันเกี่ยวกับพยานบุคคลและพยานเอกสารต่าง ๆ ซึ่งมีความสมเหตุสมผลอยู่บ้าง แต่ถึงแม้จะย้ายข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไปอยู่กระทรวงอื่นแล้วก็ตาม การที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ราชการในกระทรวง กรม เดิมมาเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงระดับผู้บังคับบัญชาย่อมมีคนรัก คนเกลียด และมีอิทธิพลบ้างพอสมควร การเข้าถึงพยานบุคคลหรือพยานเอกสารคงไม่ใช่เรื่องยาก โดยเฉพาะในยุคแห่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เช่นนี้ เมื่อมีคำสั่งย้ายและมีคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนดังกล่าว ผิดถูกอย่างไรยังไม่มีผู้ใดทราบ แต่ผู้คนก็กล่าวถึงไปต่าง ๆ นานาทั้งเชิงดีและไม่ดี และเมื่อผลปรากฏว่าเรื่องที่ถูกละเมิดเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ไม่มีผู้ใดทราบ หรือบางคนทราบก็ไม่รู้เพราะเหตุใด และข้าราชการผู้นั้น หากไม่ได้ถูกคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการที่อื่น ก็น่าที่จะได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ ความสามารถในกระทรวงนั้นได้เป็นอย่างดี และยังคงดำรงตำแหน่งเดิมหรืออาจเจริญก้าวหน้าได้อีก แต่เมื่อไม่อาจกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือไม่ได้ใช้ความรู้ ความสามารถให้ตรงกับประสิทธิภาพที่ได้สั่งสมมา ซึ่งเป็นความรู้เฉพาะด้านและไม่อาจหวังความเจริญก้าวหน้าอย่างใดในกระทรวง กรมใหม่ได้ ภายหลังจากมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ข้าราชการผู้นั้นจึงได้ขอลาออกจากราชการ

ในกรณีที่ 3 นี้ ข้อมูลบางส่วนได้จากเอกสารที่ผู้ศึกษามีอยู่เนื่องจากเป็นนิติกรเจ้าของเรื่อง และข้อมูลบางส่วนได้ขอจากเจ้าหน้าที่สำนักบริหารกลาง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งสรุปได้ดังนี้

กรณีที่ 3 เป็นกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงข้าราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวมาปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรีผ่านรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย และมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในกระทรวงดังกล่าว ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการดังกล่าว จึงส่งเรื่องให้กลุ่มกฎหมายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดำเนินการ ซึ่งผู้ศึกษาในฐานะนิติกรเจ้าของเรื่อง ได้พิจารณาเห็นว่า การสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวมีหลายประเด็น และในแต่ละประเด็น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้ระบุชี้มูลความผิดว่ามีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

และจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ก็ไม่อาจเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงพอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ผู้ศึกษาจึงไม่ได้จัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ข้าราชการดังกล่าว แต่ได้เสนอความเห็นให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่าการกระทำของข้าราชการดังกล่าวมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองของรองนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงได้เรียกขึ้นไปหารือซึ่งผู้ศึกษาก็ยืนยันความเห็นเดิม โดยชี้แจงเพิ่มเติมว่า หากมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีดังกล่าว อาจถูกร้องเรียนได้ว่าการตั้งกรรมการสอบสวนไม่เป็นธรรม เพราะไม่มีมูลแห่งการตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แต่รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองท่านนั้นก็ยืนยันว่าจะต้องตั้งกรรมการดังกล่าว จึงได้ให้ทางกระทรวงเจ้าของเรื่องเสนอจัดทำคำสั่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมาเองและเมื่อออกคำสั่งแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ร้องเรียนต่อสำนักงาน ก.พ. ในประเด็นการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้ชี้มูลความผิดตามที่ผู้ศึกษาได้คาดการณ์ไว้แต่แรกแล้ว

แม้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองที่ได้ยกตัวอย่างมานั้นมิได้เกิดขึ้นกับข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่เกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและทำให้เห็นถึงการใช้อิทธิพลของข้าราชการการเมืองที่มีต่อข้าราชการประจำ ซึ่งในกรณีที่ 1 และกรณีการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนราชการอื่นมาดำรงตำแหน่งระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีผลกระทบต่อการข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เลื่อนระดับให้สูงขึ้น ถึงแม้จะถือเป็นนโยบายของผู้บังคับบัญชา แต่ก็ทำให้ข้าราชการประจำเสียขวัญและหมดกำลังใจ จึงอาจถือได้ว่าเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

การไม่วางตัวเป็นกลางของข้าราชการประจำ

การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามหลักระบบคุณธรรม มีหลักการสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ซึ่งหมายความว่าข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง คือไม่นำตัวไปผูกพันกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง รัฐบาลชุดใดหรือพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศ ข้าราชการประจำจะต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น แม้นโยบายบางเรื่องจะไม่เห็นด้วยก็ต้องปฏิบัติตาม<sup>12</sup>

<sup>12</sup> อุทัย หิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ, ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บาร์มี, 2527), น. 32.

ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำนั้น มิได้หมายถึงการที่ข้าราชการประจำจะมีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ได้ วิพากษ์วิจารณ์ข่าวสารการเมืองไม่ได้ เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ หรือไปลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคหนึ่งพรรคใดไม่ได้ แต่หมายถึงการรักษาบทบาทของตนในฐานะข้าราชการไว้ ไม่ให้นำเอาตำแหน่งหน้าที่การงาน เครื่องมือเครื่องใช้ของหน่วยงานไปให้คุณให้โทษแก่พรรคหนึ่งพรรคใด หรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใด<sup>13</sup> ข้าราชการนั้นมีสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนโดยทั่วไป คือมีสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิที่จะเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองได้ แต่สิทธิเช่นนี้ก็มีข้อจำกัด คือข้าราชการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่จะเป็นกรรมการพรรคการเมืองไม่ได้ ข้าราชการมีสิทธิจะไปเลือกผู้สมัครของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ หรือพรรคที่ตนมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความนิยมในพรรคนั้นได้ แต่จะไปช่วยทำการหาเสียงอย่างเปิดเผยหรือใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ดลบันดาลให้พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่หรือนิยมชมชอบอยู่ชนะการเลือกตั้งไม่ได้ ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการจึงมีความหมายในแง่ที่มากกว่าการที่จะไม่ฝักใฝ่ในการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเลย<sup>14</sup>

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาได้กล่าวถึงความเป็นกลางของข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่า การเป็นสมาชิกพรรคสามารถทำได้ ถือเป็นสิทธิของประชาชน แต่เมื่อทำงานอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรคำนึงถึงความเหมาะสมเพราะลักษณะงานใกล้ชิดกับงานการเมือง ข้าราชการประจำต้องทำงานเข้าได้กับทุกพรรคการเมือง ทุกรัฐบาล ไม่ควรฝักใฝ่ฝ่ายใด ความชอบส่วนตัวกับการทำงานต้องแยกออกจากกัน สำหรับข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นลักษณะส่วนบุคคลมากกว่าเคยทำงานกับข้าราชการการเมืองคนใด ถ้าเขากลับมาทำงานอีกก็มักจะให้คนที่เคยทำงานร่วมกันแล้วไม่มีปัญหาไปทำงานร่วมกันอีก ข้าราชการประจำไม่ได้คิดว่าเป็นคนของพรรคใดจึงจะไปร่วมทำงานด้วย ความไม่เป็นกลางทางการเมืองคนในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่น่าจะมี เพราะเลือกไม่ได้ว่าจะไปอยู่หน้าห้องใคร ถูกส่งไปให้อยู่ที่ไหนก็จะทำหน้าที่ตรงนั้น แต่ผู้ศึกษามีความเห็นว่ แม้จะมีหลักเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำอยู่ก็ตาม ก็มีใ้ว่าข้าราชการประจำจะตั้งอยู่ในหลักดังกล่าวแต่มีพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ถือได้ว่าการไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

<sup>13</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, น. 152.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 151.

## ด้านนโยบาย

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับเรื่องนโยบายนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอกฎเกณฑ์ในการพิจารณาว่า นักการเมืองหรือข้าราชการประจำฝ่ายใดเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยพิจารณาตามลักษณะของความสัมพันธ์แต่ละกรณี ดังนี้<sup>15</sup>

1. กรณีที่นักการเมืองให้ข้าราชการประจำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา เสนอความเห็น เสนอทางเลือก ตลอดจนข้อดีข้อเสียหลาย ๆ ด้าน เมื่อนักการเมืองได้ตัดสินใจเลือกแนวนโยบาย แล้ว ถือว่านักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นผู้เสนอความเห็น

2. กรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจน ข้าราชการจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย น้อยมาก แต่ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนหรือหลักเลียงที่จะทำการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการประจำจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน

3. กรณีที่ระบอบการเมืองมีข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญใน คณะรัฐมนตรีและตำแหน่งการเมืองอื่น ๆ ข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะมีบทบาทสองด้าน คือ ทั้งการเมืองและการบริหารในเวลาเดียวกัน

4. ระบบการเมืองที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง พรรคการเมือง จะเข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย ทำให้บทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายมีน้อยลง

5. ระบบรัฐสภาที่ขาดคณะผู้ช่วย (Staff) ในการค้นคว้าข้อมูล และทำการศึกษาวิจัย เพื่อป้อนข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภา ระบบราชการและข้าราชการจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายมาก ในทางตรงกันข้าม ถ้านักการเมืองมีผู้ช่วยและระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี มีความสามารถในการวิเคราะห์ นโยบายและการตัดสินใจ ระบบราชการและข้าราชการก็จะถูกลดบทบาทความสำคัญในด้านนี้ลง

จากเดิมที่มักจะแบ่งแยกตัวบุคคลผู้มีส่วนในการวางนโยบายกับบุคคลที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติว่าเป็นบุคคลคนละประเภท การกำหนดนโยบายนั้น เป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการเป็นแต่เพียงผู้รับนโยบายและนำไปปฏิบัติตามเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการจัดทำนโยบายเกี่ยวพันกับสถาบันของรัฐบาลทุกสถาบันและทุกระดับ จึงเป็นการยาก ที่จะแยกกระบวนการบริหารออกจากกระบวนการวางนโยบายได้ การที่ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาท อย่างมากในการวางนโยบายเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ เพราะฝ่ายบริหารเป็น

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 143-144.

ผู้ที่ดำเนินตามนโยบาย เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีความใกล้ชิดและสามารถประเมินผลของนโยบายได้ว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือไม่ ฝ่ายการเมืองก็ต้องปรึกษาขอความเห็นจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ

การกล่าวว่าผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริงนั้นคือฝ่ายข้าราชการประจำไม่ใช่ฝ่ายการเมืองนั้น เป็นความจริงก็แต่ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองไม่มีเป้าหมายที่แน่ชัด หรือขาดนโยบายที่แน่ชัด จึงต้องปล่อยให้ฝ่ายข้าราชการประจำทำนโยบายเสนอขึ้นมา หรือฝ่ายการเมืองดำเนินการบริหารประเทศโดยขาดนโยบายที่แน่นอน ฝ่ายปฏิบัติภารกิจจำเป็นต้องตัดสินใจปัญหาไปเพื่อให้งานเดินไปได้ และการตัดสินใจปัญหานั้นอาจมีลักษณะที่เป็นการสร้างนโยบายขึ้นเองก็ได้ หรือฝ่ายข้าราชการประจำอาจได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะนโยบาย แต่ถ้าฝ่ายการเมืองยังมีอิสระในการเลือกกระหนทางเลือกหลาย ๆ ด้านที่ฝ่ายข้าราชการประจำเสนอแนะขึ้นมา เราก็ยังเรียกว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะการตัดสินใจเลือกนั้นควรจะถือว่าการกำหนดนโยบายได้<sup>16</sup>

ในด้านนโยบายนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่ต้องนำนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม จึงมีอีกภารกิจ คือการบริหารจัดการให้มีหน่วยงานตามนโยบายขึ้นเป็นหน่วยงานภายในอยู่เสมอเป็นการนำร่อง เช่น ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักงานผู้แทนการค้าไทย สำนักงาน SML เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อด้านบุคลากรที่ต้องจัดหามารับทั้งส่วนที่เป็นข้าราชการและพนักงานข้าราชการ ทั้งที่มีอยู่เดิมและที่ต้องสรรหาใหม่ และที่ต้องขอจากส่วนราชการอื่นให้มาช่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ต้องเกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อหน่วยงานเหล่านี้หมดภารกิจหรือพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมงานที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นก็จะโอนย้ายหรือยุบเลิกไป

ซึ่งภารกิจเช่นนี้มีไม่เพียงแต่มีขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หากแต่จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาปรากฏว่าโครงการตามนโยบายเช่นนี้มีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมานานมากแล้ว เริ่มตั้งแต่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>16</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “นโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน”, ใน การเมืองและสังคม, รวบรวมโดย ประพนธ์ นันทียะกุล, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 411 - 413.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักงานทรัพยากรน้ำ โดยหน่วยงานเหล่านี้ในระยะแรกยังไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นกรมได้ จึงให้มาอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล เรียกว่าเป็นองค์การตามนโยบาย นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยเฉพาะปัจจุบันทางการเมือง มีสำนักคิดเยอะไม่ต้องอาศัยข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมืองคิดตั้งแต่เริ่มหาเสียง แต่เมื่อเป็นนโยบายมาแล้ว สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีส่วนช่วยเสริมได้อย่างดีเยี่ยม ซึ่งโดยทั่วไป เลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้ข้าราชการประจำไปร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือเป็นผู้แทน ในคณะกรรมการต่าง ๆ หรือมอบอำนาจในการอนุมัติอนุญาตเรื่องแผนงานโครงการต่าง ๆ ภายในวงเงินที่กำหนด โดยปกติฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายก่อนนโยบาย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นฝ่ายรับไปปฏิบัติในเรื่องการบริหารจัดการองค์กรทั้งเรื่องคน เงิน และงาน รวมทั้งการนำเสนอ โครงการ รายงานผล และติดตามผลงานต่าง ๆ ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีผลกระทบต่อ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในแง่ที่ทำให้ระบบงานเสีย แต่มีผลกระทบด้านต้องเกลี้ย อัตรากำลังไปทำงานด้านนั้นส่วนหนึ่ง ต้องจัดตั้งสำนักงานใหม่ ต้องจัดหาจัดซื้ออุปกรณ์ ต้องหาอัตรากำลังใหม่ เหมือนเป็นที่ก่อตั้งเป็นจุดกำเนิดของนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งก็เกิดประโยชน์ และน่าจะเป็นการริเริ่มที่ดีกว่าในการก่อตั้งขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ไปสู่เป้าหมายที่รัฐบาลต้องการ เป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการต่าง ๆ เมื่อทุกอย่างเข้าที่เข้าทางเป็นรูปร่างดีแล้ว ก็จะโอนไปอยู่หน่วยงานที่มีภารกิจตรงกัน เชื่อมโยงกัน บางนโยบายหากเห็นว่าหมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่นก็อาจยุบไป

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างของโครงการ SML หรือโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อให้เห็นภาพชัดขึ้น ดังนี้ โครงการนี้เริ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการสร้างความพร้อม และพัฒนาศักยภาพของประชาชน เพื่อการพลิกฟื้นหมู่บ้านให้มีพลังขับเคลื่อนสู่การแก้ไขปัญหา ความยากจน จึงเห็นควรให้มีการศึกษาวิเคราะห์ ทดสอบเพื่อสร้างต้นแบบที่เหมาะสมอย่าง เร่งด่วน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำระเบียบในการดำเนินงาน รวมทั้งการจัดทำคู่มือ การปฏิบัติแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะทำงานของ นายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Taskforce) เพื่อสร้างหมู่บ้านต้นแบบในการเตรียมความพร้อม และพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ขึ้น โดยองค์ประกอบของคณะทำงาน ประกอบด้วยข้าราชการการเมืองส่วนหนึ่ง และข้าราชการประจำส่วนหนึ่ง และผู้ที่ทำหน้าที่เป็น คณะทำงานและเลขานุการของคณะทำงานดังกล่าวคือรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา

วิเคราะห์ และเตรียมการกำหนดขอบเขตและรูปแบบการบริหารจัดการ ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำร่างระเบียบในการดำเนินงานและคู่มือการปฏิบัติงานแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากดำเนินการเสร็จสิ้น จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน / ชุมชน (SML) และมีการจัดตั้งสำนักงาน โดยให้สำนักงานพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน / ชุมชน (SML) เป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อัตรากำลังของสำนักงาน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีส่วนหนึ่ง และให้กองกลาง กองคลัง และกองสถานที่และยานพาหนะอำนวยความสะดวกในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน

จากตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักการที่ว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ริเริ่มให้มันนโยบายขึ้น แต่ฝ่ายการเมืองก็มีอาจจะทำให้สำเร็จลุล่วงได้แต่โดยฝ่ายเดียว ยังต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังต้องพึ่งพาความรู้ความสามารถเฉพาะด้านของข้าราชการประจำในการกำหนดระเบียบ วิธีการ การบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้มันนโยบายประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อันเป็นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ และมีใช้ว่าฝ่ายการเมืองเท่านั้นที่ต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำแต่เพียงฝ่ายเดียว ฝ่ายข้าราชการประจำเองแม้จะมีความรู้ความสามารถเพียงใด ในการกำหนดระเบียบ วิธีการ การบริหารจัดการต่าง ๆ หากฝ่ายการเมืองไม่เห็นสอดคล้องด้วยก็ยากที่จะทำนโยบายให้สำเร็จไปได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในทางบริหาร คือในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย คือในลักษณะผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือในลักษณะเป้าหมายกับวิธีการก็ตาม ในความสัมพันธ์นี้เอื้อประโยชน์ให้แก่กันและกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในประเด็นด้านนโยบายนี้เป็นไปตามกรอบแนวความคิดและสมมุติฐานที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้คือการบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ และมีใช้เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาก็ยอมรับได้ เนื่องจากองค์การตามนโยบายเช่นนี้มีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมานานแล้ว ทั้งยังเห็นว่าการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีสามารถช่วยสนับสนุนส่งเสริมนโยบายที่เกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้อย่างดีเยี่ยมมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมาโดยตลอด

นอกจากประเด็นปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษายังพบประเด็นปัญหาเพิ่มเติมอีก 1 ประเด็น ซึ่งเป็นปัญหาเชิงพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองบางคนที่มีต่อข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และผู้ศึกษา

เชื่อว่ายังไม่มีใครได้ทราบข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวของข้าราชการการเมืองทำให้ข้าราชการประจำมีความรู้สึกในด้านลบกับข้าราชการการเมือง ซึ่งชัยอนันต์ สมุทวณิช เรียกว่า “วิกฤติทางภาพพจน์” (imagery crisis) ได้แก่ การที่ประชาชนในสังคมมักจะมีความรู้สึกต่อนักการเมืองในทางลบ เห็นว่านักการเมืองเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เล่นพรรคเล่นพวก เชื่อถือไม่ได้ เป็นผู้ด้อยการศึกษา (ในอดีตร) เป็นต้น<sup>17</sup>

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้งจะใจร้อน เอาแต่ใจตัวเอง ชอบแสดงอำนาจ ขาดเหตุผล ไม่ชอบอยู่ในกฎระเบียบ สิ่งอะไรแล้วจะต้องทำให้ได้ หรือจะเอาอะไรก็ได้ และมักจะเห็นข้าราชการเป็นลูกจ้างมากกว่าเห็นว่าเป็นข้าราชการที่มาปฏิบัติงานตามหน้าที่ ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนต้องประสบกับข้าราชการการเมืองที่เจ้าอารมณ์ จะรอไม่ได้ สิ่งงานแล้วต้องได้เลย ไม่รอการตรวจสอบ ถ้าไม่ได้ดังใจก็จะด่าว่าทันทีและใช้คำหยาบ ข้าราชการการเมืองบางคนใช้ถ้อยคำไม่สุภาพ แม้กระทั่งกับข้าราชการผู้หญิง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า การทำงานกับข้าราชการการเมืองต้องปรับตัวมาก ต้องสามารถรองรับอารมณ์ของข้าราชการการเมืองได้ นอกจากนี้ตามที่ทราบกันดีว่าระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองนั้นสั้น และยังขึ้นอยู่กับความผันผวนทางการเมือง แต่ก็ยังยึดติดกับสถานที่ทำงานที่ไม่ทราบว่าจะนั่งทำงานได้นานเท่าใด เพราะมีบางรายได้สั่งให้มีการปรับปรุงห้องใหม่ แต่ยังไม่ทันได้ตรวจรับก็มีการเปลี่ยนแปลงตัวข้าราชการการเมืองเสียแล้ว บางรายต้องมาดูของจริงก่อน ทิศไม่ดี สีไม่ถูกโฉลก ที่จัดไว้ให้แล้วต้องเปลี่ยนใหม่ บางห้องเพิ่งตกแต่งใหม่ก็ต้องรื้อออก วัสดุอุปกรณ์ต้องใช้ของมีราคาแพงโดยไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่าย ทั้งที่มักอ้างความชอบธรรมว่ามาจากประชาชน แต่อาจลืมคิดไปว่าเงินที่นำมาใช้ในการตกแต่งปรับปรุงห้องทำงานแบบไม่จำกัดนี้มาจากเงินงบประมาณที่ได้จากภาษีของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการการเมืองที่ทำให้เกิดวิกฤติทางภาพพจน์ก็เป็นเพียงส่วนน้อย ซึ่งบางรายแทบไม่ต้องเอ่ยชื่อเพียงแต่พูดถึงพฤติกรรมก็จะเป็นที่ทราบกันว่าหมายถึงใคร จึงเห็นได้ว่าวิกฤติทางภาพพจน์นี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

<sup>17</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, น.154.

### บทสรุป

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มิใช่ว่าปัญหาต่าง ๆ เกิดจากข้าราชการการเมืองแต่ฝ่ายเดียว ข้าราชการประจำก็มีส่วนในการทำให้เกิดปัญหาดังนั้น เช่นกัน เพียงแต่ในการศึกษานี้เป็นการได้ข้อมูลฝ่ายเดียวจากข้าราชการประจำเท่านั้น

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีด้วยกัน 3 ด้าน คือ

1. ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ ซึ่งข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องทำงานร่วมกับข้าราชการการเมืองจำนวนมากในทุกยุคทุกสมัย ข้าราชการการเมืองจึงเกิดความหวาดระแวงทางการเมืองในเรื่องความไม่เป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ
2. ด้านการบริหารงานบุคคล ในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการจากนอกส่วนราชการ มาดำรงตำแหน่งในระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ยอมรับได้ เพราะถือเป็นเรื่องนโยบายของผู้บังคับบัญชา แต่ก็ทำให้ข้าราชการประจำเสียขวัญและขาดกำลังใจ
3. ด้านวิกฤติทางภาพพจน์ ซึ่งทำให้ข้าราชการประจำมองข้าราชการการเมืองในแง่ลบ ขาดความศรัทธาและขาดความเชื่อถือ

### ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีผู้ศึกษามีความเห็นดังนี้

ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ การจะสร้างการยอมรับและความไว้วางใจกันระหว่างบุคคลต้องอาศัยระยะเวลา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้กัน ซึ่งข้าราชการการเมืองมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่มาก และยังอาจเกิดความผันผวนทางการเมือง เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือข้าราชการการเมืองลาออกเสียเอง โอกาสที่จะสร้างให้เกิดการยอมรับและความไว้วางใจจนเป็นที่ประจักษ์จึงมีน้อยมาก ข้าราชการการเมืองจึงมักใช้วิธีสอบถามหรือให้ข้าราชการการเมืองด้วยกันแนะนำบุคคลที่จะมาช่วยงานหน้าห้องให้ และใช้ว่าจากการสอบถามและการแนะนำดังกล่าวจะได้คนตรงตามความต้องการทุกราย และหากยอมรับกันไม่ได้ก็จะส่งตัวกลับคืนต้นสังกัด

สำหรับด้านการบริหารงานบุคคล ในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการจากนอกส่วนราชการ มาดำรงตำแหน่งระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ทางราชการ

ได้มีกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไว้  
 อย่างดีแล้ว หากแต่ในทางปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจก่อนแล้วจึงทำให้ถูกต้องตาม  
 กระบวนการ ซึ่งการควบคุมดุลพินิจเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้

ด้านวิกฤติทางภาพพจน์นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมาย  
 และวิธีการ ฐานความคิด และมีที่มาแตกต่างกัน ส่วนหนึ่งเกิดจากบุคลิกและนิสัยส่วนตัว ซึ่งผู้ศึกษา  
 เห็นว่า วิกฤติทางภาพพจน์ต่าง ๆ ที่ข้าราชการการเมืองแสดงออกมานั้นทำให้รู้สึกวุ่นวาย ไม่น่าจะเกิดจาก  
 ข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับประเทศที่ทำงานอยู่ในทำเนียบรัฐบาล แต่ไม่เห็นอกเห็นใจ  
 ข้าราชการประจำที่ร่วมงานด้วย แล้วจะเห็นอกเห็นใจประชาชนได้อย่างไร

ปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าว เป็นเรื่องที่ไม่อาจแก้ไขได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว  
 เนื่องจากเป็นเรื่องของจิตใจ จิตสำนึกของแต่ละบุคคล แต่ถึงแม้ประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่อาจแก้ไข  
 ได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ก็เชื่อว่าจะไม่สามารถทำอะไรได้เลย เพราะเรื่องดังกล่าวสามารถ  
 สร้างให้เกิดความเข้าใจกันได้

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวความคิดในการที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ  
 ประจำกับข้าราชการการเมือง ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองจะเกิดขึ้นได้ด้วย  
 การยอมรับในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และในบทบาทของแต่ละฝ่าย ด้วยความเข้าใจซึ่งกันและกัน  
 ฝ่ายการเมืองควรต้องยอมรับว่าข้าราชการประจำ คือผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของทาง  
 ราชการอย่างต่อเนื่องไม่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ข้าราชการประจำ  
 ก็จะต้องทำหน้าที่ของตน ฝ่ายการเมืองควรจะเข้าใจและยอมรับว่าจำเป็นต้องใช้คน ใช้ข้าราชการ  
 ประจำที่มีอยู่ ให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุดโดยไม่คิดว่าข้าราชการประจำที่มีอยู่ไม่มีฝีมือ  
 ไม่สามารถทำงานตอบสนองนโยบายได้ หรือคิดว่าข้าราชการประจำเป็นคนของพรรคการเมืองอื่น

2. ข้าราชการประจำต้องยอมรับการเป็นผู้แทนปวงชนของฝ่ายการเมือง ยอมรับใน  
 อำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าข้าราชการประจำยอมรับในประเด็นนี้ได้อยู่แล้ว  
 และถือว่าข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้แล้ว ข้าราชการประจำก็ควรที่จะ  
 สนองนโยบายของฝ่ายการเมืองอย่างเต็มความสามารถและวางตัวเป็นกลางทางการเมือง  
 โดยเฉพาะการทำงานอยู่ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรคำนึงถึงความเหมาะสม เพราะ  
 ลักษณะงานใกล้ชิดกับนักการเมือง ข้าราชการประจำต้องทำงานเข้าได้กับทุกพรรคการเมือง  
 ทุกรัฐบาล ความชอบส่วนตัวกับการทำงาน ควรต้องแยกออกจากกัน

3. เมื่อต่างฝ่ายเกิดการยอมรับและเข้าใจอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน  
 พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือวิกฤติทางภาพพจน์ก็จะไม่เกิดขึ้น

4. การที่จะสร้างให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับได้นั้นต้องเริ่มจากการบอกกล่าวเพื่อให้ทราบว่าปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องใด อะไรเป็นสาเหตุ และจะแก้ปัญหาได้อย่างไร โดยการบอกกล่าวสามารถทำได้โดยการจัดประชุมสัมมนาข้าราชการการเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการประจำระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในวาระเริ่มแรกของการเข้าปฏิบัติหน้าที่ พร้อมกับการแจกหนังสือคู่มือข้าราชการการเมือง ที่บอกรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ข้าราชการการเมือง และอาจให้มีการประชุมสัมมนาดังกล่าวเป็นระยะเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม และกราบเรียนเชิญนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อให้ข้าราชการการเมืองในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นความสำคัญและเข้าร่วมประชุม ในการประชุมดังกล่าวจะเป็นการชี้แจงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และของข้าราชการการเมือง ตลอดจนการปฏิบัติงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ และสวัสดิการหรือบริการที่ข้าราชการการเมืองจะได้รับ รวมถึงการชี้แจงถึงปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดการตระหนักและระมัดระวังการกระทำของตนให้มากขึ้น

5. เนื่องจากในการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาพบว่าปัญหาระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาเรื่องคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานหน้าห้องข้าราชการการเมือง รวมถึงแม่บ้าน และคนขับรถด้วย จึงน่าที่จะมีการอบรมสัมมนากลุ่มบุคคลดังกล่าวให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบติดตามผลจากการอบรมสัมมนาดังกล่าว จึงควรมีการออกแบบสอบถามขอทราบความคิดเห็นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงพัฒนาเจ้าหน้าที่ต่อไป

เมื่อมีการประชุมสัมมนาดังกล่าวแล้ว หากข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจปัญหาและยอมรับในอำนาจหน้าที่ บทบาทของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความเข้าใจจะนำไปสู่การยกย่องให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีจิตสำนึกที่ดี ปัญหาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายก็จะลดน้อยลง อันจะนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้น มีความเป็นมาร่วมกันสืบเนื่องกันมาเป็นระยะเวลายาวนานดังที่กล่าวในบทที่ 4 และได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ อันเป็นการเล็งเห็นแล้วว่าข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน ต้องร่วมมือ พึ่งพาอาศัยกัน ปฏิบัติงานเชื่อมโยงต่อเนื่องกันไป เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งสอดคล้องกับ

แนวคิดที่ว่าการบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ และเพื่อยืนยันถึงความเป็นมาในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างในการจัดตั้งองค์กรที่สะท้อนแนวคิดดังกล่าวคือ ในการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ในสมัยที่เปลี่ยนชื่อจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นสำนักคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2496 ได้แยกส่วนราชการออกเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบทางการบริหาร กับทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมือง โดยให้เหตุผลในการแบ่งแยกว่า เพราะราชการฝ่ายบริหารกับราชการฝ่ายการเมืองมีลักษณะแตกต่างกัน จึงควรให้มีทบวงผู้รับผิดชอบต่างกัน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2502 ได้เปลี่ยนชื่อจากสำนักคณะรัฐมนตรีกลับมาเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิม และไม่แยกส่วนราชการออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง โดยให้เหตุผลในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ว่า เพราะราชการฝ่ายบริหารกับราชการฝ่ายการเมืองแยกกันไม่ใคร่ออก งานมักซ้ำซ้อนกันจึงรวมกันเสีย<sup>18</sup>

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในตอนต้นนั้น ต่างเป็นผลที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารนั้นไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ เพราะเหตุที่ต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

หากมองในด้านความสัมพันธ์ต่อกันจะเห็นได้ว่า ข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีความสัมพันธ์กันทั้งในด้านความสัมพันธ์ในการบริหาร คือมีลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ นอกเหนือจากเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงแล้ว ข้าราชการประจำยังถือว่าข้าราชการการเมืองอื่นก็เป็นผู้บังคับบัญชาด้วย เช่น รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมีสองสายการบังคับบัญชาในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่วนความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการจัดตั้งองค์การตามนโยบายต่าง ๆ และยังมีความสัมพันธ์ในการควบคุมบังคับบัญชาที่เป็นอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำโดยข้าราชการการเมือง จนก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

<sup>18</sup> “ประวัติความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี”, (กรุงเทพมหานคร : กองสถานที่และยานพาหนะ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2528), น. 13 - 14.

นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนั้นมี 2 สถานะ สถานะแรกคือ เป็นข้าราชการการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี สถานะที่สองคือเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในฐานะอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จากความเป็นมา จากปัญหาที่เกิดขึ้น และจากความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รวมทั้งสถานะของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ล้วนแต่สะท้อนแนวคิดที่ว่าการบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานและกรอบแนวความคิดที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ที่เปรียบเสมือนปีกทั้งสองของนกที่ต้องโบกบินไปด้วยกัน จะช่วยกันนำพาให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีแต่ความสมานฉันท์ ร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินให้หมดสิ้นทุกข์ภัยประเทศไทยจะได้เจริญ

\* \* \* \* \*