

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หัวใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็ตามก็คือ นโยบายของรัฐ ดังนั้นการกำหนดนโยบายของรัฐ จึงเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของทุกระบบการเมือง ซึ่งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเฉลียวฉลาด สุขุม รอบคอบและอย่างระมัดระวัง มิฉะนั้นแทนที่นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ อาจกลับเป็นผลเสียหรือเป็นโทษนานา นับประการแก่ประชาชนและประเทศชาติได้

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาของ นโยบายกระจายอำนาจการปกครอง : ศึกษากรณีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นการศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ดังนั้นเพื่อเป็นการพิสูจน์สมมติฐานในการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้กำหนดแนวคิดของการศึกษา โดยนำแนวคิดเรื่องรัฐบาลผสมกับปัญหาในการกำหนดนโยบายและอิทธิพลของระบบราชการกับการกำหนดนโยบายมาใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบาย เนื่องจากสมมติฐานในการศึกษาคั้งนี้เกี่ยวข้องกับสองประเด็นหลัก คือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐบาลผสม อันมีสาเหตุมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งระบบราชการและข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนเป็นอย่างมาก

1. รัฐบาลผสมกับปัญหาในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในประเทศที่มีพรรคการเมืองแบบหลายพรรคร่วมกันจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมเพื่อบริหารประเทศ ย่อมมีความยุ่งยากกว่าในระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงพรรคเดียวจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลผสม² คือ รัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองตั้งแต่ 2 พรรคขึ้นไปมารวมตัวกัน จัดสรรแบ่งปันอำนาจตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ การเกิดรัฐบาลผสมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมา นั่นคือ การรวมตัวกันบนพื้นฐานความแตกต่างของแต่ละพรรค ทั้งความแตกต่างในด้านนโยบายและผลประโยชน์

Budge และ Keman³ ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล คือ ความคิดที่แตกต่างกันของพรรคการเมืองในรัฐบาลผสม นอกจากนั้นการแสดงออกของพรรคร่วมรัฐบาลก็จะเป็นไปเพื่อผลักดันนโยบายที่พรรคนั้นๆ ต้องการ

นักคิดส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการแข่งขันของพรรคการเมืองในรัฐบาลผสม และเห็นว่าการเจรจาต่อรองมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย โดยเห็นว่าเมื่อพรรคการเมืองมี

สมาชิกได้รับการคัดเลือกให้เข้ามานั่งในสภาแล้วจะพยายามต่อรองเพื่อให้ได้เข้าร่วมในรัฐบาลผสม ซึ่งการต่อรองเพื่อให้ได้เข้าร่วมในรัฐบาลไม่ได้เป็นผลมาจากการได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดในแต่ละพรรค แต่ขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคการเมืองในแต่ละพรรคที่จะมาผสมกันเป็นรัฐบาล และเป็นนโยบายที่พรรคการเมืองต่างๆพยายามสร้างให้เป็นเอกลักษณ์ของพรรคตน

ประเทศที่มีรัฐบาลผสมในยุโรปตะวันตก เช่น ประเทศไอร์แลนด์ก็ได้ให้ความสำคัญกับการเจรจาต่อรองในรัฐบาลผสม โดยทั่วไปแล้วการเจรจาต่อรองในรัฐบาลผสมจะเกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้ง แต่ไอร์แลนด์มีแนวโน้มที่การต่อรองถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า เนื่องจากระบบการเลือกตั้งของประเทศไอร์แลนด์ เอื้อผลต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก่อนที่จะมีการเลือกตั้งมากกว่าหลังจากการเลือกตั้งสิ้นสุดลงแล้ว เช่น ในการเลือกตั้งระหว่างปี 1973 – 1977 ซึ่งมีตัวเลือกระหว่างพรรค Fine Gael ผสมกับพรรค Labour และพรรค Fianna Fail เป็นพรรคเดียว พรรคเดียว การต่อรองมีขึ้นก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อชนะการเลือกตั้งก็ได้เป็นรัฐบาลและมีนโยบายอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันแน่นอน ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งในปี 1981 และ 1982 ที่การต่อรองในนโยบายไม่ได้กระทำก่อนการเลือกตั้ง จนมีผลทำให้การต่อรองนโยบายถูกละเลยและล่าช้า มีความเห็นหลากหลายมากของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในนโยบาย จนทำให้นโยบายบางอย่างถูกตัดสินใจโดยพรรคการเมืองพรรคเดียว ซึ่งลักษณะการต่อรองในนโยบายของประเทศไอร์แลนด์ แตกต่างจากประเทศในยุโรปตะวันตกอื่นๆ เช่น ประเทศลักเซมเบิร์ก ที่การต่อรองในนโยบายจะเกิดขึ้นหลังจากมีการเลือกตั้ง และไม่นิยมมีพันธะสัญญากันก่อนการเลือกตั้งสิ้นสุดลง⁴

Krehbiel, Miller และ Grofman ได้วิเคราะห์การเมืองในยุโรปตะวันตกว่า สภาพการเมืองขึ้นอยู่กับแนวความคิดของทั้งสองพรรค (ระบบการเมืองที่มีแนวความคิดแบบ ซ้าย - ขวา) กับนโยบายของรัฐบาลผสม ที่จะสามารถอธิบายมิติของนโยบายในแง่มุมต่างๆและมิติของนโยบายจะเป็นสิ่งชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของพรรคการเมืองที่แข่งขันกัน และอาจจะเป็นสิ่งที่ทำให้พรรคการเมืองแข่งขันกันจัดทำนโยบายที่ยังไม่ลงตัวขึ้นมา และพรรคการเมืองต่างๆที่รวมเป็นรัฐบาลผสมจะสามารถหาจุดร่วมกันของนโยบายที่ยังไม่ลงตัวในที่สุด

มิติของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในการกำหนดนโยบาย เมื่อมีนโยบายอันใดอันหนึ่งที่สำคัญ พรรคการเมืองที่มีแนวความคิดแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง (กรณีของยุโรปตะวันตกที่มีพรรคแนวความคิด ซ้าย - ขวา) จะไม่ยอมให้นโยบายเอนเอียงไปที่ฝ่ายตรงข้าม โดยพรรคการเมืองที่เป็นตัวหลักในรัฐบาลผสมจะรวมกับพรรคที่มีแนวคิดอันเดียวกับตัวเองเท่านั้น และจะเป็นตัวสำคัญที่สุดในการต่อรองนโยบายที่สำคัญนั้นๆ

ในระบบการเมืองที่เป็นรัฐบาลผสมแบบหลายพรรค นโยบายที่พรรคการเมืองเสนอ ขณะมีการเลือกตั้ง อาจถูกเปลี่ยนแปลงไปจากการต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน เมื่อตัดสินใจที่จะเสนอใครเข้าดูแลนโยบาย ตามที่ได้เสนอนโยบายมาและเช่นเดียวกันว่าพรรคการเมืองจะตั้ง

มีความแนใจที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อที่จะนำมาประสานกันในการจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม และ ประเมินการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เกี่ยวกับโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป และเมื่อรวม กันเป็นรัฐบาลผสมแล้ว สมาชิกในรัฐบาลจะต้องมีความเห็นพ้องร่วมกันในนโยบายซึ่งถ้าสมาชิก ไม่เห็นด้วย หรือมีความเห็นที่แตกต่างกันไปจากนโยบายที่รวมกันแล้ว สมาชิกในรัฐบาลจะเป็น เสมือนแปลกแยกออกจากกลุ่ม

Budge และ Laver⁶ ได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลผสม และนโยบายพรรคการเมือง ไว้ดังนี้

1. เมื่อมีนโยบายที่สำคัญเพียงอย่างเดียว จะให้สิทธิกับพรรคที่ควบคุมและออกนโยบาย นั้นๆเป็นตัวหลักในการเจรจาต่อรองนโยบาย
2. เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายมาผสมกันกับนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกในรัฐบาลผสม นโยบายของพรรคการเมืองจะมีผลมาจากการต่อรองของสมาชิก ในพรรค ซึ่งสามารถสันนิษฐานต่อไปว่า นโยบายของรัฐบาลจะต้องเกี่ยวข้องกับสมาชิกของรัฐบาล ซึ่งถ้าสมาชิกของรัฐบาลผสมมีความเห็นที่แตกต่างกันจะนำไปสู่การยุบสภา และมีการเลือกตั้ง ใหม่

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาจะใช้อำนาจร่วมกันในการกำหนด นโยบายของรัฐบาลในแทบทุกกรณี กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลได้เริ่มกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วก่อนที่จะประกาศใช้เป็นนโยบายของรัฐบาลได้จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็น ชอบหรือให้อนุมัติเสียก่อน ซึ่งรัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบ ยินยอมอนุมัติหรือคัดค้านไม่ยอม อนุมัติหรืออาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว ถ้าหากเป็นในกรณีที่รัฐบาลมีเสียง ข้างมากและสามารถควบคุมเสียงในรัฐสภาได้ปัญหาเรื่องการคัดค้านหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่าง นโยบายย่อมเกิดขึ้นได้ยาก แต่รัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมซึ่งไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ อย่างเด็ดขาด จะนำไปสู่การสิ้นสุดของรัฐบาล ดังเช่น ประเทศเยอรมัน ที่การสิ้นสุดของรัฐบาลไม่ ได้ขึ้นอยู่กับความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับการจัดแบ่ง การดูแลรับผิดชอบของพรรคร่วมรัฐบาล แต่ ปัญหาเกิดจากการทะเลาะกันและความไม่ลงตัวในการจัดทำนโยบายของพรรคที่มาร่วมเป็นรัฐ บาลผสม

อย่างไรก็ตามหากพรรคการเมืองมีความลงตัวในนโยบายและสามารถรวมตัวกันขึ้น เป็นรัฐบาลผสม ความยุ่งยากสลับซับซ้อนก็ยังคงเกิดขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วย พรรคการเมืองหลายพรรคมียผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว งานในหน้าที่และอาณาเขตของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ ยังคงมีความซ้ำซ้อนคาบเกี่ยวกันอยู่⁷

ประเทศไทยมีระบบพรรคการเมืองแบบรัฐบาลผสม จะมีนโยบายด้านอุดมการณ์ ประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานโดยหลักที่แทบทุกพรรคกำหนดไว้ และแม้ว่าลักษณะการเมืองจะปรากฏอยู่ในรูปของการกระจายตัวทางอำนาจการเมือง เนื่องจากไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้ง จึงต้องรวมตัวกันเป็นรัฐบาลผสม ในขณะที่โครงสร้างของกระทรวงที่มีกระทรวงจำนวนน้อยและในกระทรวงต่างๆ มีกรมที่มีบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกัน มีผลทำให้รัฐมนตรีที่มาจากต่างพรรคและคุมกระทรวงต่างกัน ต้องมีความขัดแย้งในด้านการทำงาน ทั้งในด้านงานนโยบายและงานประจำ

ตัวอย่างความขัดแย้งในนโยบายระหว่างพรรคการเมืองจากประสบการณ์ทางการเมืองของไทย มีเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในรัฐบาลเปรม 2 ส่งผลให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจ โดยพรรคการเมืองที่มีความขัดแย้งกันดำเนินไปอย่างไม่มีเอกภาพ เนื่องจากในช่วงนั้นพรรคร่วมรัฐบาลที่ขัดแย้งกันมีความเห็นแตกต่างกันในการดำเนินนโยบาย โดยนโยบายการประกันราคาข้าวเปลือกสำหรับฤดูกาลผลิต 2523 / 2524 ของนายบุญชู โรจนเสถียร ก็ได้รับการต่อต้านจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนโครงการ ไรดาแซช ซึ่งพรรคชาติไทยเป็นผู้ผลักดันสนับสนุนอยู่ ก็ได้รับการคัดค้านต่อต้านอย่างหนักจากพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งกรณีทะเลจีนน้ำมัน ซึ่งพรรคชาติไทยโจมตีรัฐมนตรีพรรคกิจสังคม (นายวิสิษฐ์ ตันสัจจา) จนนายวิสิษฐ์ต้องลาออกจากตำแหน่ง และในระหว่างที่มีความขัดแย้งกันได้มีการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีของแต่ละพรรคโจมตีกันตลอดเวลา รวมทั้งมีการกล่าวหาว่า มีการนำเอกสารของทางราชการไปให้ผู้สื่อข่าว นิตยสารต่างประเทศความขัดแย้งนี้ลุกลามถึงกับที่พรรคกิจสังคมมีแถลงการณ์ตำหนินายกรัฐมนตรี ในวันที่ 2 มีนาคม 2542⁸

ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแนวทางในการจัดวางตัวรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลเป็นระยะๆ และก่อให้เกิดการบริหารนโยบายด้านเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

นโยบายและอุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันของพรรคการเมืองที่มารวมตัวกันเป็นรัฐบาลผสมมีผลอย่างมากที่จะส่งผลให้เกิดปัญหา และความขัดแย้งในนโยบายมีน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้บางพรรคการเมืองในรัฐบาลผสมจะมีนโยบายที่คล้ายคลึงกัน แต่ความคล้ายคลึงกันในนโยบายนี้ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาแย้งกันทำงานได้ เนื่องจากพรรคการเมืองย่อมต้องการสร้างผลงานโดยพยายามทำนโยบายให้สำเร็จ เพื่อต้องการได้รับความนิยมจากประชาชน เช่น กรณีพรรคประชากรไทยกับพรรคพลังธรรมเคยแย้งกัน ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาราจร เป็นต้น

ในกรณีประเทศอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ มีระบบการเมืองที่แตกต่างไปจากประเทศไทย จึงทำให้ความขัดแย้งในรัฐบาลไม่เหมือนกับกรณีของประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบพรรคการเมืองเป็นระบบสองพรรคใหญ่ และการรวมตัว
ของพรรคการเมืองทั้งสองพรรคต่างประกอบไปด้วยผู้นำพรรค และสมาชิกพรรคที่มีความคิดเห็น
แตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งพรรคการเมืองที่มีได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ย่อมจะต้องทำหน้าที่เป็น
พรรคฝ่ายค้าน ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในรัฐบาลต่อการพิจารณานโยบายที่เกิด
ขึ้นกับรัฐบาลผสมแบบหลายพรรคเหมือนอย่างไทยจึงไม่เกิดขึ้น⁹

โดยปกติประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ พรรคที่มีอำนาจและเป็น
รัฐบาลได้เสนอนโยบายใดนโยบายหนึ่ง พรรคที่มีเสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็น
ด้วยพร้อมกับเสนอนโยบายของตน แต่ในสหรัฐอเมริกา พรรคที่มีเสียงข้างน้อยมิได้ทำเช่นนั้น แต่
จะพิจารณาและชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในนโยบายของรัฐบาลและเสนอแนวทางแก้ไข ซึ่งในกรณีเช่น
นี้จะช่วยให้การบริหารของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการผ่านนโยบายที่ไม่สม
ควร

ถึงแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะไม่มี ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในการพิจารณานโยบาย
เนื่องจากระบบพรรคการเมืองเป็นแบบสองพรรคใหญ่ แต่พบว่าความขัดแย้งในนโยบาย
มีเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในพรรคการเมืองเดียวกันอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากสมาชิกพรรคมีความ
แตกต่างกันด้านอุดมการณ์และความเชื่อ และได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือเชื้อชาติ
ใดโดยเฉพาะ ดังนั้นการออกเสียงสนับสนุนของบรรดาสมาชิกในพรรคเดียวกันต่อนโยบายของ
พรรคจึงมีลักษณะแตกต่างจากพรรคการเมืองของประเทศอื่น คือ สมาชิกพรรคมิได้ผูกพันที่จะจง
รักภักดี และออกเสียงสนับสนุนพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตลอดเวลา แต่การออกเสียงมักคำนึงถึง
ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องๆไป การที่สมาชิกของพรรคหนึ่งลงคะแนนเสียงสนับสนุนแก่พรรคตรงข้าม
จึงมิได้เป็นเรื่องเสียหายหรือทำผิดกฎของพรรคอย่างร้ายแรง¹⁰

สำหรับในประเทศอังกฤษ มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ ซึ่งนับตั้งแต่หลัง
สงครามโลกครั้งที่สองมา ไม่เคยมีรัฐบาลผสม พรรคอนุรักษนิยมและพรรคกรรมกร จะผลัดกันได้
รับเสียงข้างมากเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ความขัดแย้งในนโยบายและอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมือง
ไม่รุนแรงเป็นความขัดแย้งที่ประนีประนอมได้ เพราะความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลเท่าเทียมกันทั้งคู่
จึงต้องมีนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นแต่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเท่านั้น¹¹

เมื่อมีการพิจารณานโยบายใดๆในรัฐสภาก็ตาม จะต้องมีส่วนของพรรคหนึ่งคัดค้านไม่
เห็นชอบด้วย และมีสมาชิกอีกพรรคหนึ่งเห็นชอบด้วยและสนับสนุน ก็คือฝ่ายรัฐบาล ที่ได้คะแนน
เสียงข้างมาก และยอมเป็นฝ่ายชนะความขัดแย้งส่งผลให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากใน
สภา สามารถดำเนินการตามแนวนโยบายของพรรค และสามารถบัญญัติกฎหมายซึ่งพรรคตน
ต้องการ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีของอังกฤษในที่ประชุมเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากการที่รัฐมนตรีเป็นกลุ่มผู้นำทางการเมืองจากพรรคเดียวกัน จึงมีความโน้มเอียงที่จะรับนโยบายและวิธีการแก้ปัญหาต่างๆคล้ายกัน นอกจากนั้นความขัดแย้งต่างๆ เมื่อได้ตกลงเป็นมติของรัฐมนตรีแล้วย่อมมีความผูกพันกับรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ไม่เห็นชอบในหลักการจะไม่มีสิทธิ์ที่จะแถลงความเห็นขัดแย้งของตนต่อหน้าสาธารณชน จึงทำให้ไม่เกิดกระแสขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการที่อังกฤษมีระบบพรรคการเมืองที่มีวินัยอย่างเคร่งครัด การกล่าวหาหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐมนตรีคนอื่น หรือเรียกร้องให้ลาออก ทำได้ลำบากเนื่องจากเท่ากับเป็นการคัดค้านรัฐบาลของตนเองด้วย¹²

สรุปแล้ว พรรคการเมือง เมื่อได้ร่วมเป็นรัฐบาลผสมแล้ว จะพยายามนำนโยบายของพรรคตนมาเป็นหลักในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลผสมและพยายามนำนโยบายของพรรคตนไปปฏิบัติให้ได้ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้น เนื่องจากความแตกต่างในนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองและพรรคร่วมรัฐบาลจะพยายามหาข้อสรุปของนโยบายที่แต่ละพรรคยอมรับได้ เพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถดำเนินต่อไป แต่หากนโยบายแตกต่างกันมากจนไม่สามารถต่อรองหรือประนีประนอมได้ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในรัฐบาลผสมและอาจจะรุนแรงถึงขั้นมีการสิ้นสุดของรัฐบาลและนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่



2. อิทธิพลของระบบราชการต่อระบบการเมืองในการกำหนดนโยบายของรัฐ

ระบบราชการนั้นเป็นส่วนหนึ่งหรือส่วนสำคัญของระบบการบริหารและการพัฒนาการเมืองจะเป็นไปได้ด้วยดีนั้นจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานซึ่งอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือ กับระบบการเมืองทั้งนี้เพราะมีผู้เชื่อกันว่าอำนาจการเมืองย่อมอยู่เหนือระบบการบริหาร ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศจะมีลักษณะการปกครองอย่างไร หลักการอันนี้เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในบรรดาผู้ที่สนับสนุนระบบการปกครองต่าง ๆ ไม่ว่าจะจะเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบบการปกครองโดยชนชั้นขุนนาง ระบบประชาธิปไตย หรือระบบคอมมิวนิสต์ก็ตามต่างเห็นวาระบบบริหารราชการจะต้องปฏิบัติตามฝ่ายการเมือง

ปัญหาที่ประสบในประเทศกำลังพัฒนาก็คือระบบการบริหารราชการจะไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเครื่องมือ แต่จะเป็นผู้ใช้อำนาจหลักในระบบการเมืองทั้ง ๆ ที่ระบบการบริหารราชการนั้นถือว่าเป็นเครื่องมือหรือผู้รับใช้ ไม่ใช่ นายขององค์การผู้วินิจฉัยสั่งการ ซึ่งก็คือองค์การทางการเมืองของรัฐ

ในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างประเทศในยุโรปหรืออเมริกานั้นได้จัดตั้งให้ระบบราชการหรือข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และความต้องการของรัฐ จัดตั้งให้อยู่ภายใต้การควบคุมและการนำของระบบการเมืองอย่างเคร่งครัด

นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการบริหารงานในส่วนที่รับผิดชอบได้ แต่นักการเมืองส่วนใหญ่ที่เข้ามาร่วมรัฐบาลมักขาดแนวความคิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจของรัฐ ดังนั้นรากฐานโครงสร้างอำนาจรัฐที่ข้าราชการประจำยึดกุม และอาศัยเป็นกรอบ และเครื่องมือในการควบคุมการพัฒนาและการบริหารราชการจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนยิ่งไปกว่านั้นส่วนใหญ่ฝ่ายข้าราชการประจำยังสามารถวางมาตรการในการตั้งรับการเข้ามามีบทบาทของการบริหารราชการของนักการเมืองในระบบการเมืองได้

LaPalombara และ Riggs¹³ ได้ทำการศึกษาวาระบบราชการ มีอำนาจต่อระบบการเมืองอย่างแท้จริงนั้นเป็นการบ่อนทำลายคุณภาพของการพัฒนาทางการเมืองอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะในประเทศที่เร่งพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย และนอกจากนั้น LaPalombara ยังเชื่อว่าปัญหาการจำกัดบทบาทของระบบราชการให้เป็นแต่เพียงเครื่องมือของระบบการเมืองยังคงเป็นปัญหาที่มีอยู่ แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีระบบการเมืองที่มีโครงสร้างชัดเจนแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่เร่งพัฒนานั้น ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่เพราะระบบบริหารราชการของประเทศเหล่านี้ อาจจะเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่ผสมกันอย่างเหนียวแน่นนอกจากนั้นการวินิจฉัยสั่งการในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศมักจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการรักษากฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว วิวัฒนาการและพื้นฐานของระบบราชการแต่เดิมในประเทศต่าง ๆ เช่นของฝรั่งเศสและเยอรมันนั้นมีวิวัฒนาการต่อเนื่องอย่างเห็นได้ชัด และเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการดำเนินการของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยเฉพาะความจำเป็นที่ข้าราชการประจำจะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดและจัดทำนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่รวมกันเป็นกลุ่มมีความเป็นปึกแผ่นและเป็นกลุ่มที่มีวิวัฒนาการก้าวหน้ามากที่สุดกลุ่มหนึ่ง

Henry Goodnow¹⁴ ทำการศึกษาวิจัยว่าในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง มีอิทธิพลอันเป็นเหตุที่ทำให้เกิดบรรยากาศที่ไม่ส่งเสริมการพัฒนาสถาบันประชาธิปไตย เขาอธิบายว่าเหตุที่ทำให้ที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคคลเหล่านี้ "เป็นทายาทที่ได้รับมรดกเครื่องมือแห่งอำนาจ" และแทบไม่มีพลังอื่นที่จะมาทวนอำนาจของบุคคลเหล่านี้ได้

Pye¹⁵ ได้ทำการศึกษาเรื่องระบบราชการที่เข้าไปมีส่วนในระบบการเมืองโดยไม่เห็นด้วยที่ว่าพรรคการเมืองที่ประกอบไปด้วยประชาชนส่วนใหญ่ จะสามารถควบคุมระบบบริหารราชการได้โดยไม่ทำให้การปฏิบัติงานของราชการต้องขัดข้อง

อย่างไรก็ตามแนวคิดข้างต้นก็ได้มีนักทฤษฎีรัฐศาสตร์หลายคนไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่าการให้ระบบราชการเข้ามามีส่วนต่อการเมืองจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารนโยบายของประเทศนั้น

Bernard E. Brown¹⁶ เห็นว่าอำนาจทางการเมืองนั้นมีความโน้มเอียงที่จะไหลเข้าสู่ฝ่ายบริหารและในวงการบริหารเองอำนาจนั้นก็อาจเปลี่ยนมือจากข้าราชการประจำได้และเห็นว่าการที่ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนในการเมืองหากไม่ได้ควบคุมให้ดีจะเป็นอันตรายเป็นจริงที่แท้จริงแต่ไม่รุนแรงมากมาย เพราะสามารถช่วยให้เป็นประโยชน์ได้โดยให้ข้าราชการเป็นตัวแทนของสังคมมากขึ้น

Milton J. Esman¹⁷ ศึกษาว่า สถาบันทางการเมืองเป็นตัวจักรกลสำคัญในการปฏิบัตินโยบายให้ลุล่วงไป แล้วเห็นว่าข้าราชการประจำไม่สามารถแย่งครองภาวะผู้นำทางการเมืองไปจากฝ่ายบริหารได้

Ralph Braibanti¹⁵ ศึกษาว่าประเทศที่ต้องการพัฒนาให้ก้าวหน้าจำเป็นจะต้องมีข้าราชการเป็นตัวแทนทำการสำคัญแทนประชาชนและข้าราชการประจำยังเป็นเสมือนผู้ดูแลผลประโยชน์ของประเทศ นอกจากนั้นข้าราชการประจำยังสามารถเป็นตัวแทนและตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชนได้ไม่แพ้รัฐสภาดังนั้น ข้าราชการประจำคือตัวส่งเสริมและสามารถเร่งพัฒนาประชาธิปไตยได้

ในประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น ประเทศในยุโรปตะวันตก ถึงแม้จะมีข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายบริหารแต่จะมีการป้องกันมิให้กลุ่มอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำได้รับคัดเลือกให้เข้ามามีส่วนในนโยบาย แต่จะต้องยอมรับนับถือบุคคลที่

ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยจะต้องยอมรับและจงรักภักดีต่อระบบการเมืองและการบริหารที่ตนเป็นส่วนหนึ่งอย่างซื่อสัตย์

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การที่มีระบบการเมืองที่เข้มแข็งและสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำให้อยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย ถึงแม้ว่าข้าราชการประจำจะมีส่วนในการจัดทำนโยบาย แต่ระบบการเมืองสามารถควบคุมไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ตัดสินใจในนโยบายของรัฐแทนฝ่ายการเมืองได้

อย่างไรก็ตามเนื่องจากสหรัฐอเมริกามีสถาบันพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และถึงแม้ว่าข้าราชการประจำจะไม่เข้าไปเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง แต่ก็มีส่วนเข้าไปกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่จะเข้าไปบริหารประเทศ เนื่องจากข้าราชการประจำจะมีโอกาสเข้าไปเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายเพราะพรรคการเมืองมักจะแต่งตั้ง ผู้ที่เป็นที่รู้จัก เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีชื่อเสียง ซึ่งส่วนใหญ่คือผู้มีบทบาทในวงราชการเข้ามาเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง นโยบายที่นำไปปฏิบัติก็ย่อมมาจากความคิดเห็นของข้าราชการประจำ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายให้กับพรรคการเมืองนั้นๆด้วย¹⁸

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและมีรัฐบาลผสมแบบหลายพรรค เช่น ระบบการเมืองไทย Farell Heady¹³ เห็นว่าอำนาจทางการเมืองตกอยู่ภายใต้ข้าราชการประจำเช่น ทหารและพลเรือน ซึ่งส่วนมากจะผสมกันทั้งสองฝ่ายในสังคมของประเทศเหล่านี้ พวกกลุ่มผู้นำตามประเพณีเดิม จะยังมีอิทธิพลและแม้จะมีกษัตริย์แต่เป็นเพียงประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในระบบการเมืองแบบนี้ การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนมีขอบเขตจำกัดมาก และยังไม่มีการพัฒนาระบบการเมืองที่สามารถจะแข่งขัน อันเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจทางการเมือง นอกจากนั้นไม่มีพรรคการเมืองที่ใหญ่พอที่จะวางโครงการให้มีความสนับสนุนต่อระบอบการปกครอง ซึ่งพวกข้าราชการประจำมักจะเข้ามาทำหน้าที่แทน

ในประเทศที่กำลังพัฒนามักขาดดุลยภาพระหว่างฝ่ายกำหนดนโยบายซึ่งก็คือ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายซึ่งเป็นข้าราชการประจำสถาบันการเมืองมักมีความอ่อนแอเป็นเหตุให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยการนำของข้าราชการประจำ เช่น ฝ่ายทหาร ดังนั้นการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงมิใช่การต่อสู้ระหว่างระบบข้าราชการกับระบบการเมือง แต่เป็นการแย่งชิงอำนาจในระหว่างกลุ่มข้าราชการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้สถาบันของข้าราชการมีความเข้มแข็ง

พิจารณาลักษณะทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยด้วยแล้ว จะเห็นว่าข้าราชการประจำจะมีการขยายตัวอย่างไม่เป็นระบบอย่างรวดเร็ว ซึ่งก็ตรงกับที่ Siffin กล่าวไว้ในหนังสือ The Thai Bureaucracy ว่าการขยายตัวอย่างรวดเร็วและเกินขอบเขตอย่างไม่เป็นระบบนี้จะทำให้ระบบและสถาบันการเมืองอ่อนแอลงไป ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าข้าราชการประจำมีการ

ขยายตัวมาก โอกาสที่ระบบการเมืองและสถาบันการเมืองจะพัฒนาให้เจริญและมีความเข้มแข็ง ขึ้นมาก็มีน้อยลงไป หรือถ้าจะกล่าวในทางกลับกันคือ ถ้าองค์การข้าราชการประจำไม่มีการขยาย ตัวมากและมีความอ่อนแอแล้ว จะมีผลทำให้สถาบันทางการเมืองมีโอกาสจะเจริญขึ้นมาได้¹⁹

ในประเทศไทยนั้นระบบการเมืองมีลักษณะเป็นระบบการเมืองแบบข้าราชการ (Bureaucratic Policy) มาตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เนื่องจากหลังจาก นั้น ผู้นำทางการเมืองระดับนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่มีตำแหน่งสูงทางราชการมาก่อน ระบบการเมืองของไทยที่ผ่านมาจึงเป็นเรื่องของการก้าวเข้ามาสู่อำนาจการเมืองโดยอาศัยตำแหน่งทางหน้าที่ราชการมาก่อน ภาวะที่ข้าราชการมาเป็นนักการเมือง ทำหน้าที่กุมอำนาจ (Political Authority) ทำให้การพัฒนาการบริหารขัดกับระบบการเมืองที่ขาดความกลมกลืนซึ่งกันและกัน นักการเมือง ซึ่งอาศัยชีวิตข้าราชการมานาน ย่อมมีค่านิยมและแนวความคิดติดกับสิ่งที่ตนเคยยึดถือปฏิบัติมา

การที่ข้าราชการประจำค่อนข้างเคร่งครัดระเบียบและไม่ค่อยหันความสนใจไปในแนวคิด ทางใหม่ การบริหารงานที่ยังยึดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองสามารถก่อให้เกิด ข้าราชการประจำ มีความคิดแบบอำนาจนิยมโดยการใช้อำนาจพิทักษ์รักษากฎหมายหรือข้อบังคับใช้อำนาจให้ ปฏิบัติตามคำสั่งเท่าที่ผู้เป็นนายหรือผู้มีอำนาจเห็นเหมาะสม

ข้าราชการประจำมีรากฐานมาจากสังคมแบบดั้งเดิม จึงมีความคิดแบบระบบเก่าแฝงอยู่ หากข้าราชการประจำเข้าไปเป็นผู้มีอำนาจอย่างเป็นทางการ หรือเข้าไปมีส่วนในทางการเมืองใน การจัดทำหรือดำเนินนโยบายแล้ว จะส่งผลกระทบต่อสังคมและสมาชิกในสังคมนั้น เนื่องจาก ทัศนคติแบบเก่า ที่มักจะมีความคิดไปในทางรักษาของเดิม ทำให้นโยบายหรือแนวทางปฏิบัติงาน จึงขัดกับหลักการพัฒนาบริหาร

โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่า โดยเนื้อแท้ของการบริหารราชการฝ่ายข้าราชการประจำ จะต้องเป็นผู้นำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติมิใช่เป็นผู้กำหนดนโยบายเสียเอง

อย่างไรก็ตามในทุกระบบการเมืองอย่างน้อยข้าราชการจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบายของรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาสูง ซึ่งแต่งตั้งจากเจ้านายชั้น สูง ผู้มีศรัทธาบรรดาศักดิ์ต่างๆ ซึ่งแน่นอนว่าผู้ที่เคยเป็นข้าราชการประจำ ผู้ซึ่งมีแนวความคิดแบบ ระบบเก่าต้องได้รับการแต่งตั้งด้วย และสภาสูงของอังกฤษก็มีสิทธิ์ในการยับยั้งร่างกฎหมายอยู่ มาก นอกจากนั้นยังสามารถแนะนำให้สภาต่ำแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายได้¹⁸

ในประเทศที่มีรัฐบาลผสมแบบหลายพรรค ข้าราชการประจำจะมีส่วนในการกำหนด นโยบายอยู่มาก นั่นคือ ถึงแม้ว่านโยบายจะมาจากฝ่ายการเมือง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องส่งแนว นโยบายนั้นๆไปให้ข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมืองมักจะยอมรับแนวคิด การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากข้าราชการประจำ เนื่องจากยอมรับกันว่าข้าราชการประจำมีความชำนาญด้านนโยบายและ แผนพัฒนาประเทศ และยังมีความรู้เรื่องนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลผสมมาก่อน ซึ่ง

หากข้าราชการประจำเป็นผู้ความคิดระบบเก่าอยู่ นโยบายของรัฐบาลก็จะถูกแทรกแซงโดยความคิดของข้าราชการประจำ²⁰

สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีส่วนทางการเมืองอย่างมาก เช่น ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 8 เมษายน 2491 ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อมีการผนึกอำนาจของจอมพล ป. ก็ได้นำเอาทหารมาเป็นรัฐมนตรี เช่น แต่งตั้ง พลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลตำรวจโทเผ่า ศรียานนท์ และพลโทเดช เดชประดิษฐ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย¹³

ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมารองรับ แต่ในขณะนั้นอำนาจราชการได้มีมากขึ้น จนครอบงำอำนาจทางการเมือง ทำให้การตัดสินใจในนโยบายต่างๆ อยู่ในมือข้าราชการประจำที่มีอำนาจทางการเมือง จนผู้มีอำนาจเช่น จอมพลสฤษดิ์ และพลตำรวจเอกเผ่า สามารถอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลที่มีอยู่สะสมความมั่งคั่งและเครือข่ายทางเศรษฐกิจได้¹³

โดยปกติแล้วในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ที่มาของนโยบายมาจากฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล แต่สำหรับประเทศไทย นโยบายมิใช่มาจากแหล่งอำนาจชอบธรรมทางการเมือง แต่เป็นเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น แต่จะมีข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะกำหนดพัฒนานโยบายขึ้นมาเองแล้วนำเสนอให้หัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ

กลไกของรัฐได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีธรรมเนียมการตั้งคณะกรรมการระดับสูงขึ้นมามากมาย เป็นการสะท้อนว่าฝ่ายการเมืองไม่สามารถเป็นแกนกลางในการตัดสินใจปัญหาสำคัญๆ ได้ มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีแปรสภาพเป็นเพียงองค์ประชุมที่ขาดอำนาจสั่งการทางนโยบายอย่างแท้จริง

ตัวอย่างกรณีศึกษา คือการวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ในเรื่องวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ได้กล่าวถึงข้าราชการประจำที่มีอิทธิพลในการเข้าครอบงำนโยบายของรัฐในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ที่เห็นว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ แต่จริงๆ แล้วเป็นเครื่องมือของข้าราชการประจำ ซึ่งปิดกั้นการเข้าแทรกแซงหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือประเมินทบทวนโดยสถาบันรัฐสภา จึงกลายเป็นกรอบอ้างอิงทางนโยบายที่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะที่มาจากพรรคการเมืองต้องยอมรับโดยปริยาย และกล่าวถึงกรณีการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2525 โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการและมีการออกมติคณะรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีได้ แล้วจึงนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบภายหลัง จึงถือว่าเป็นการ

ถ่ายโอนอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจเชิงนโยบายที่สำคัญไปสู่ข้าราชการประจำ จึงถือได้ว่าทิศทางของการทำงานก็ถูกกำหนดโดยข้าราชการประจำแทนที่จะเป็นการกำหนดมาจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

โดยสรุปแล้วในทางปฏิบัตินั้น การที่จะมีให้ข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนในทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาในสมัยปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำกับการเมืองมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ระบบราชการเองก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง สถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศ มีภาระหน้าที่และขอบเขตในการดำเนินงานอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นทำให้ข้าราชการในทุกประเทศ นอกจากมีหน้าที่นำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้มาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายแล้ว ยังต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นบางประเทศ เช่น ไทยซึ่งขาดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะสถาบันทางการเมืองอันได้แก่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรมีเสถียรภาพไม่มั่นคง ข้าราชการประจำจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่วางนโยบายทางการเมืองและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แต่สิ่งเหล่านี้จะถูกต้องแค่ไหนเป็นเรื่องที่ควรแก่การศึกษาต่อไป