

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เป็นพระบรมราชโองการที่จะแก้ไขการปกครองแผ่นดิน โดยการปฏิรูปหน่วยราชการใหม่ อันเป็นการจัดโครงสร้างของกลไกของรัฐและกำหนดหน้าที่ให้สอดคล้อง กับนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ การขยายอำนาจที่ได้จัดอย่างเป็นระบบแล้ว ออกไปควบคุมแหล่งอำนาจดั้งเดิมในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่น่าจะเรียกว่า การรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง แต่น่าจะเรียกว่า เป็นการขยายขอบวงอำนาจของศูนย์กลางไปยังส่วนภูมิภาค¹ กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกที่สำคัญ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่หลักในการสร้างบูรณาการให้แก่รัฐ มีหน้าที่สำคัญในการปกครองควบคุมพื้นที่ทุกส่วนของพระราชอาณาเขต เป็นกลไกหลักของการสร้างรัฐ ซึ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยได้รับงบประมาณ ในสัดส่วนที่สูงกว่ากระทรวงอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องและมีขอบเขตของงานที่มีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ² นำไปสู่การสร้างและเติบโตของกระทรวงมหาดไทยในระยะต่อ ๆ มา จนเป็นกระทรวงที่สำคัญในกระบวนการเมืองการปกครองของไทย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริงมิได้ตกอยู่แก่ประชาชนส่วนใหญ่ เป็นแต่เพียงเปลี่ยนจากที่เคยอยู่กับสถาบันกษัตริย์และพระราชวงศ์มาอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำในการปกครองก็คือกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ โดยลักษณะการเมืองเช่นนี้บทบาทของกระทรวงมหาดไทยจึงมีความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผู้มีอำนาจปกครอง เพราะเหตุที่กระทรวงมหาดไทยนั้น มีบทบาทหน้าที่และรับผิดชอบทางด้านการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง ย่อมทำให้กระทรวงมหาดไทยได้รับการพัฒนาขยายองค์การและเพิ่มเติมบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

¹ ไปรตดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง .(กรุงเทพมหานคร : บริษัท สุรุมและบุตรจำกัด , 2538.) , หน้า 23-57.

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 35.

ความเข้มแข็งของกระทรวงมหาดไทย ได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นมาอีก ในช่วงที่การเมืองการปกครองไทยตกอยู่ภายใต้ผู้นำ ที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารและครองอำนาจปกครองในระยะเวลายาวนาน ในช่วงนี้เป็นช่วงที่สถาบันข้าราชการครองอำนาจทางการเมือง และทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง³ อันเป็นช่วงที่กระทรวงมหาดไทย ได้พัฒนาองค์การให้มีความเข้มแข็งและมีอิทธิพลในทางการเมืองเป็นอย่างมาก

โครงสร้างสังคมไทย เป็นมรดกตกทอดจากระบบการปกครองและโครงสร้างสังคมในสมัยโบราณ . ในสังคมมีการยอมรับในความไม่เท่าเทียมกันของบุคคล อันเป็นผลมาจากระบบศักดินาในอดีต ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงถือว่าข้าราชการเป็นเสมือนเจ้านาย ที่จะต้องเคารพเชื่อฟังกันตลอดไป เพราะตามหลักการปกครองแบบเก่าจะถือกันว่าข้าราชการผู้มีอำนาจ ในการปกครอง ควรจะมีฐานะเป็นผู้นำ ส่วนประชาชนควรมีฐานะเป็นผู้ตาม มากกว่าที่จะยอมรับให้ประชาชน เข้ามามีสิทธิในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ⁴ และเมื่อพิจารณาถึงความเชื่อทางศาสนาพุทธและพราหมณ์ เกี่ยวกับบุญวาสนา ก็ย่อมทำให้ความคิดความเชื่อทางการเมืองและการยอมรับของประชาชนในลักษณะเช่นนี้ สามารถดำรงคงอยู่ได้ในสังคมไทย สืบต่อกันมาจากอดีตถึงปัจจุบัน

ระบบการบังคับบัญชาของสายงานราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ ถือระบบการ “บังคับ” และการ “บัญชา” ตามสายงาน มีอำนาจที่ลดหลั่นกันไปตามชั้นยศ และสายงานการบังคับบัญชา ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งที่ต่ำกว่า ย่อมเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป ด้วยความเคร่งครัด ตามระเบียบของทางราชการและตามประเพณีการปฏิบัติที่สืบต่อกันมา ดังนั้น ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูง ๆ ขึ้นไป ย่อมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับล่าง ประกอบกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ ระหว่างผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชามีอิทธิพลที่เหนือกว่าผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้นไปตามลำดับ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้ความเคารพและเกรงใจเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาที่เหนือตนขึ้นไป ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลของกระทรวงนี้ มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นและทำให้ผู้บังคับบัญชาของกระทรวง ๆ นี้ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลครอบคลุมตามสายบังคับ

³ ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ , หน้า 5 .

⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 88.



บัญชาของตน ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมาก ฉะนั้นในตำแหน่งระดับผู้บริหารของกรมการปกครองและกรมตำรวจนั้น จึงมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา และมีอิทธิพลเหนือข้าราชการในสังกัดครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักร นับว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

โดยลักษณะหน้าที่การงานของกรมการปกครองและกรมตำรวจนั้น มีลักษณะของการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบเป็นสัดส่วน หมายความว่าถึงจะมีหน่วยราชการและตัวข้าราชการ ซึ่งได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นการแบ่งพื้นที่ออกเป็นส่วน ๆ เพื่อมอบหมายพื้นที่รับผิดชอบให้กับหน่วยราชการและข้าราชการ กระจายออกไปทั่วราชอาณาจักร และโดยบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการที่มีอย่างกว้างขวางตามกฎหมาย ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธและสัมพันธ์กับประชาชนอยู่อย่างตลอดเวลา ย่อมส่งผลให้ข้าราชการเหล่านี้สามารถสร้างอิทธิพลความเคารพยำเกรงจากประชาชน ในพื้นที่รับผิดชอบของตนและมีอิทธิพลภายในพื้นที่รับผิดชอบนั้นได้อย่างง่ายดาย

จากการศึกษาถึงบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย ดังกล่าวในข้างต้น เราพบว่าโดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย นั้น มีลักษณะที่มีขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับกระบวนการเมืองการปกครองและความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เมื่อรวมเข้ากับวัฒนธรรมความคิดความเชื่อทางการเมืองของคนไทย ที่มีลักษณะของการยอมรับอำนาจที่เหนือกว่าในตัวข้าราชการ อันเป็นมรดกจากค่านิยมในระบบศักดินาจากการปกครองในอดีตของไทยแล้ว ย่อมทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยสามารถมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนได้ ประกอบกับการที่กระทรวงมหาดไทย มีหน่วยงานและข้าราชการที่แทรกและกระจายอยู่ทั่วราชอาณาจักร ย่อมทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สามารถเกิดขึ้นและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเมื่อกาลเวลาผ่านไปอิทธิพลที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ก็ได้แทรกซึมในความรู้สึกนึกคิดของประชาชนและสืบทอดกันต่อมา ในขณะที่กระทรวงมหาดไทย ก็ได้มีพัฒนาการของหน่วยราชการและเพิ่มบทบาทหน้าที่ในสังคม ก็ยิ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยมีความเป็นเอกภาพ เป็นสถาบันที่เข้มแข็งและทรงอิทธิพลในสังคมไทยปัจจุบัน

อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอิทธิพลที่ค่อยก่อสร้างขึ้นและมีระดับการขยายตัวเป็นไปอย่างช้า ๆ แต่ต่อเนื่องและแน่นอน อันมีผลกระทบต่อสังคม ระบบการเมือง และประชาชนโดยตรง ลักษณะของการขยายตัวของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้นมีลักษณะของการขยายตัวที่สำคัญใน 4 ทิศทาง* ก็คือ

1. โดยการยอมรับจากประชาชน
2. โดยการปฏิบัติของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเอง
3. โดยการร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น ๆ
4. โดยการร่วมมือกับนักการเมือง

การแพร่ขยายตัวของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปและขยายตัวออกไปอย่างรอบด้าน อีกทั้งยังมีปฏิกริยาย้อนกลับสู่ความคิดความเชื่อทางการเมืองของประชาชน ในลักษณะของการปลูกฝังให้ยอมรับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นและกระทบต่อการปรับตัวของโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จากเหตุและปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้เกิดการยอมรับและการใช้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่องมานับร้อยปี ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปเป็นแบบใดก็ตาม แต่ทว่าโดยอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีผลกระทบต่อสังคมและระบบการเมือง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการศึกษาของ สมบัติ จันทรวงศ์ ได้กล่าวถึง ผู้มีอิทธิพล ว่าหมายถึง ผู้ที่มีอำนาจที่ “ ไม่เป็นทางการ ” เหนือผู้อื่นในชุมชน ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจ นอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตน หรือบุคคลซึ่งมิได้มีตำแหน่งทางราชการ แต่สามารถที่จะมี “ อำนาจ ” เหนือชุมชนท้องถิ่นได้⁵ หากพิจารณาถึงข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง ในลักษณะของ “ อำนาจที่เป็นทางการ ” กับ

* รายละเอียดในการขยายตัวของอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ดูได้จากบทที่ 4 หน้า 157 - 159.

⁵ ไพรตตุ สมบัติ จันทรวงศ์ , “ บทบาทของเจ้าพ่อในเศรษฐกิจและการเมืองไทย : ข้อเสนอบ้างต้น ” ใน รัฐ ทูน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535)

การที่ประชาชนได้ยอมรับในสถานะที่เหนือกว่าของข้าราชการเหล่านี้ หรือยอมรับใน "อำนาจที่ไม่เป็นทางการ" ของข้าราชการนั้น ย่อมทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ เป็นบุคคลผู้มีอิทธิพลเหนือประชาชนและสังคมได้อย่างไม่อาจจะปฏิเสธได้

ข้อดีและข้อเสียของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

ผลจากวิวัฒนาการผสมผสาน วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชน และการพัฒนาโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย มีผลทำให้เกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และขยายตัวออกไปในลักษณะที่เป็นวงกว้าง เกิดการยอมรับตัวอิทธิพลนี้ว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น เป็นเรื่องธรรมดา และถูกปลุกฝังอยู่ในวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนรุ่นต่อๆ มา สืบจนถึงปัจจุบัน นับระยะเวลาเป็นร้อยๆ ปีมาแล้ว ความรู้สึกยอมรับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ ก็ยังคงอยู่ในความรู้สึกและการยอมรับของคนในปัจจุบัน

ผลจากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในอันที่ยอมรับว่า ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ เป็นผู้ที่มีอะไรเหนือกว่าประชาชน เป็นผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในสังคม เมื่อพิจารณารวมกับระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยที่มีลักษณะเด่นชัดของการพึ่งพาอาศัยกัน ระหว่างผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (ผู้อุปถัมภ์) และประชาชน (ผู้ใต้อุปถัมภ์) แล้ว ย่อมทำให้อิทธิพลของข้าราชการประเภทนี้ มีลักษณะเด่นชัดมากยิ่งขึ้น และสามารถที่จะใช้อิทธิพลของตนนั้นไปในลักษณะต่าง ๆ ได้ เช่น การใช้อิทธิพลของตนเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน , การใช้อิทธิพลของตนกดขี่หมิ่นเหม่งราษฎร บังคับให้ประชาชนทำตามในสิ่งที่ต้องการ โดยอ้างถึงอำนาจตามกฎหมาย ⁶ , การใช้อิทธิพลและอำนาจที่ตนมี แสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่ราชการ โดยการคุ้มครองผู้กระทำผิดกฎหมาย ⁷ , การใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลของตนอำนวยความสะดวก ในด้านการติดต่อเชิงธุรกิจเพื่อประโยชน์แห่งตนเองและพวกพ้อง , การใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลของตน ในการสร้างความเกรงกลัวและความเกรงใจจาก

⁶ สัมภาษณ์ นางนิตยา สุวรรณศิลป์ , 10 กรกฎาคม 2539.

⁷ สัมภาษณ์ นายสมชาย บุญช่วยชู , 3 สิงหาคม 2539.

ประชาชนและหน่วยราชการ อื่น ๆ⁸ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว สังคมก็ยังยอมรับถึงอิทธิพลของข้าราชการประเภทนี้ด้วย ความต้องการที่อยากจะเห็นพรรคพวกกับข้าราชการประเภทนี้ จึงให้อภิสิทธิ์พิเศษต่าง ๆ แก่ข้าราชการประเภทนี้ เช่น การเชิญชวนให้ข้าราชการประเภทนี้เข้ามาทำธุรกิจกับตน , เข้ามาเป็นที่ปรึกษาของบริษัท , การเชิญข้าราชการประเภทนี้ให้มาเป็นประธานในงานพิธีต่างๆ , การเคารพและให้ความร่วมมือช่วยเหลือกับข้าราชการประเภทนี้ เป็นต้น

ความรู้สึกเป็นนายของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ปรากฏเห็นชัดเจนจนถึงทุกวันนี้ หากเราไปใช้บริการของสำนักงานเขตหรือสถานีตำรวจ หากเป็นชาวบ้านหรือประชาชนธรรมดาที่ไม่รู้จักใคร (ชาวบ้าน) จะได้รับการต้อนรับแบบไม่แสดงอาการอำนวยความสะดวกโดยสิ้นเชิง ลักษณะความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานหรือตามสถานีตำรวจ จะมีลักษณะคล้ายกับคนที่ม่อำนาจเหนือกว่า และมองประชาชนว่าเป็นบุคคลที่มาขอความช่วยเหลือ ลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทุก ๆ ประเทศ ไม่เฉพาะแต่ประเทศไทย แต่ประเทศไทยจะมีลักษณะที่แตกต่างไปกว่า คือ ลักษณะท่าทีของการบังคับและกดดันมากกว่า (เกิดขึ้นในต่างจังหวัด มากกว่าในกรุงเทพมหานคร)

ผลจากการยอมรับและเกรงกลัวต่ออิทธิพลนี้จะเห็นได้ว่าข้าราชการประเภทนี้ นอกจากที่จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้วยังมีอำนาจที่แฝงอยู่ตัวเองอีกด้วย ซึ่งอาจจะเรียกอำนาจนี้ว่าเป็น “ อิทธิพล ” หรือ “ บารมี ” ก็แล้วแต่ดุลยพินิจและความเข้าใจในความหมายของปัจเจกชน เพราะคำทั้งสองต่างก็มีความหมายเป็นการแสดงถึง “อำนาจ” ที่คนหนึ่งมีเหนือกว่าอีกคนหนึ่งเช่นกัน อำนาจ อิทธิพล บารมี ของข้าราชการประเภทนี้ เมื่อรวมตัวภายในหน่วยราชการก็ย่อมทำให้ อำนาจ อิทธิพล บารมี เช่นว่านี้ มีสูงขึ้น ๆ ตามลำดับ ฉะนั้นในหน่วยงานระดับชาติ อย่างเช่นระดับกรม (กรมการปกครอง, กรมตำรวจ) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่สูงและมากขึ้น ประกอบกับมีข้าราชการที่กระจายออก กว้างขวางทั่วราชอาณาจักร และสายการบังคับบัญชาที่เข้มแข็งแล้ว จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่กรมทั้งสองนั้น ได้มีอิทธิพลในระดับชาติ มีอำนาจต่อรองกับหน่วยราชการอื่น ๆ ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญในเชิงการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

⁸ สัมภาษณ์ นายพิชิตชัย สุนทรสัจจน , 15 มิถุนายน 2539.

ในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทยแล้ว เป็นหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ มีบทบาททางด้านการเมืองการปกครองสูงมาก เป็นกระทรวงที่มีข้าราชการในสังกัดจำนวนมาก (สังกัดกรมการปกครอง จำนวน 21,074 นาย , กรมตำรวจมีจำนวน 212,342 นาย *) และเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญ ในฐานะการเป็นตัวแทนของรัฐบาลกับประชาชน ในด้านการเมืองการปกครอง เพราะโดยสายงานการบังคับบัญชาแล้วกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยราชการและมีข้าราชการที่กระจายเข้าถึงประชาชนทุกคนในประเทศไทย และเมื่อพิจารณาถึงภารกิจที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม การเมืองการปกครอง โดยมีอำนาจในการควบคุมและลงโทษประชาชน ผสมผสานกับวัฒนธรรมในการยอมรับอำนาจของประชาชนด้วยแล้ว ยิ่งทำให้กระทรวง ๆ นี้ เป็นกระทรวงที่มีความศักดิ์สิทธิ์ในสายของประชาชน⁹

ข้อดี

พิจารณาจากลักษณะของกระทรวงมหาดไทยในช่วงต้นแล้ว ภารกิจต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายนั้น ย่อมสามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยไม่ยากจากหน่วยราชการและข้าราชการที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบกับวัฒนธรรมในการยอมรับในอิทธิพลของตัวข้าราชการด้วยแล้ว ย่อมทำให้ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน , การเสริมสร้างระบอบการปกครอง , การสร้างบูรณาการของรัฐ , การพัฒนาความรู้ทางการเมือง , การส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเอง , การส่งเสริมพัฒนาอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน , การอบรมกล่อมเกลາทางการเมือง , การรักษาความมั่นคงภายใน , การควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม ฯลฯ สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี สามารถพัฒนาประเทศชาติและสร้างความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวมได้ จากลักษณะความเป็นเอกภาพ , ความเข้มแข็งของระบบราชการ , และอิทธิพลหรือบารมีของตัวข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

* อัตรากำลังกระทรวงมหาดไทย ปีงบประมาณ 2538 , ที่มา กรมและรัฐวิสาหกิจ กระทรวงมหาดไทย

⁹ สัมภาษณ์ นายพิรุณ วิมลอักษร , 20 กรกฎาคม 2539.

ข้อเสีย

ตรงกันข้ามกับข้อดี ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ขาดเจตนาที่จะกระทำเพื่อชาติเพื่อแผ่นดินอย่างแท้จริง หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ เพราะโดยลักษณะของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นนั้นเปรียบเสมือนเป็นอาณาจักรขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่และอิทธิพลอย่างมหาศาลต่อสังคม การเมืองการปกครอง ซึ่งหากตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว ก็ย่อมที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมได้

จิตสำนึกของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะข้าราชการเป็นผู้จะต้องสัมผัสกับประชาชน อาจจะมีข้าราชการอยู่อีกจำนวนไม่น้อยเลยที่ยังยึดติดอยู่กับค่านิยมของการเป็นเจ้าของมรดก และมองประชาชนว่าเป็นผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยลักษณะนี้น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ในอันที่จะพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศให้เจริญเทียบเท่ากับชาติตะวันตกได้ จิตสำนึกของข้าราชการเช่นนี้ ย่อมที่จะสวนทางการความต้องการของประชาชน ตัวอย่างเช่น นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ ที่ต้องการให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ทว่าภาพลักษณ์ของกระทรวงมหาดไทยที่ปรากฏต่อสังคม ก็คือ กลายกระทรวงที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ ถูกมองว่าเป็นการหวงอำนาจ กลัวสูญเสียสถานภาพในการมีอำนาจปกครอง หรือบังคับบัญชาเหนือประชาชน เป็นอุปสรรคและต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น

นักการเมืองและรวมถึงพรรคการเมืองนั้น ย่อมจะเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ของโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย และอำนาจอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมที่จะสร้างผลประโยชน์ทางการเมือง , ผลประโยชน์ต่อตนเองและพรรค , สร้างฐานอำนาจ และฐานคะแนนเสียงทางการเมืองได้ , การใช้อิทธิพลข้าราชการในทางหาประโยชน์ทางการเมือง และเสริมอิทธิพลการเมืองของตนเอง จึงมีความประสงค์ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ๆ นี้ พยายามที่จะครอบงำและใช้อิทธิพลจากข้าราชการในกระทรวงนี้ให้ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลร้ายแก่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้

การศึกษาถึง บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในสังคมไทย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นที่จะชี้ให้เห็นบทบาทของข้าราชการสังกัดฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้วางขวางและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น เมื่อนำมาใช้ในสังคมไทย รวมเข้ากับวัฒนธรรม ประเพณี ขนบธรรมเนียมทางสังคมไทย ซึ่งปลูกฝังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว ได้ก่อให้เกิดอิทธิพลขึ้นในสังคมไทย ข้าราชการจึงกลายเป็นผู้ที่มีอะไรเหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป และบทบาทของข้าราชการสามารถมีอิทธิพลต่อความคิด การตัดสินใจและพฤติกรรมของประชาชน บางครั้งแม้กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ แต่เป็นที่เข้าใจกันว่าข้าราชการดังกล่าวสามารถทำสิ่งนั้นได้ ประชาชนก็เชื่อว่าทำได้และประพฤติปฏิบัติกันมาจนเป็นความเคยชิน

เมื่อวิเคราะห์ในรายละเอียดของอิทธิพล ที่เกิดขึ้นจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เราจะพบว่าอิทธิพลที่เกิดขึ้น เป็นมากกว่าอิทธิพลในความหมายที่เราเข้าใจและใช้กันอยู่ เหตุใดจึงกล่าวเช่นนั้น เพราะเหตุที่ว่าโดยทั่วไปแล้วอิทธิพลของข้าราชการ ย่อมหมายถึงอำนาจที่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหรือใช้ นอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนที่มี ซึ่งเป็นการแสดงถึง อิทธิพลของข้าราชการผู้นั้น อิทธิพลจึงเป็นเสมือนกับ “อำนาจที่ไม่เป็นทางการ” อย่างหนึ่งที่แฝงอยู่ในตัวของข้าราชการ แต่อิทธิพลที่แฝงอยู่ในตัวข้าราชการนี้ เป็นอิทธิพลที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นสำคัญ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจที่เป็นทางการที่เสริมอำนาจที่ไม่เป็นทางการดังกล่าว ให้มีความชัดเจนและเข้มแข็งขึ้น อิทธิพลของข้าราชการนี้ หากเราพิจารณาให้ลึกกลงไปแล้ว เราจะพบว่าอิทธิพลนี้มีข้อสังเกตอันเป็นที่มาสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งก็คือ อิทธิพลที่เกิดขึ้นเป็นอิทธิพลที่ฝังลึกในความรู้สึก ค่านิยม วัฒนธรรมของประชาชนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยผ่านกระบวนการสายการบังคับบัญชาที่เป็นเอกภาพอย่างยิ่งของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปัจจัยหลักจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีปัจจัยอื่นที่สำคัญก็คือ วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของคนไทยและอิทธิพลของศาสนาพุทธที่ทำให้อิทธิพลที่ว่านี้ ขยายตัวออกไปและแทรกซึมอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของคนไทย ส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบการเมืองในปัจจุบัน

อิทธิพลที่เกิดขึ้นจากข้าราชการข้างต้น ปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยอมรับและปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกันอยู่บ้างพอสมควรในหมู่นักวิชาการและคนชั้นกลาง แต่ก็มีประชาชนอีกจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ซึ่งยอมรับอิทธิพลที่ว่านี้

และกลายเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับคนเหล่านั้น เพราะต่างก็ยอมรับสภาวะที่เกิดขึ้นโดยดุษฎี และถูกครอบงำจากอิทธิพลนี้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ในแง่มุมนี้สะท้อนให้เห็นว่าอิทธิพลที่เกิดขึ้นและสืบทอดขยายต่อกันมานั้น ได้มีผลต่อความเชื่อ ทศนคติและความรู้สึกนึกคิดของประชาชน จนถึงว่าอิทธิพลจากข้าราชการนั้นเป็นประเพณี เป็นแบบนั้นเอง และเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้

อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ได้เกิดขึ้นและขยายตัวออกไป โดยทางความเชื่อและการยอมรับของประชาชน ผ่านทางสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย อันมีลักษณะและทิศทางการกระจายออกไปในสังคมอย่างทั่วถึง จากลักษณะเฉพาะของกระทรวงมหาดไทยเองต่อปัจเจกชนและต่อสังคมเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนอิทธิพลนั้นได้ถูกนับรวมเข้าไปจนถึงถือว่าเป็นประเพณี จนถึงกันว่าเป็นแบบนั้นเองและจนถึงว่าเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้และฝังรากลึกอยู่กับสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า " อิทธิพล " ที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบัน อิทธิพลของกระทรวงมหาดไทยใน ลักษณะนี้ เป็นอิทธิพลที่ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคม และฝังลึกอยู่ในวัฒนธรรมความคิดความเชื่อของประชาชนตามกาลเวลา ซึ่งน่าจะเรียกอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ว่าเป็น " อิทธิพลวงกว้าง " * (Broad of influence หรือ Expanded frame of influence) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็น " วัฒนธรรมมหาดไทย " ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

ข้อสังเกตประการหนึ่ง ที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้มีอิทธิพลต่อสังคมไทย เป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากระดับการขยายตัวของโครงสร้างหน่วยราชการและบทบาทอำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทย มิได้เกิดขึ้นในยุคที่ผู้นำทางการเมืองมาจากการเลือกตั้ง แต่เกิดขึ้นในยุคการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชและผู้นำทางการเมืองที่มาจากการรัฐประหาร

* อิทธิพลวงกว้าง หมายถึง อิทธิพลของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สถาบันใดสถาบันหนึ่งที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง อันมีผลจากลักษณะเฉพาะของตนเองนั้น ต่อปัจเจกชนทั้งหลายทุก ๆ หน่วยในสังคม เป็นระยะเวลายาวนาน จนอิทธิพลนั้นถูกนับรวมเข้าไปจนถึงถือว่าเป็นประเพณี จนถึงว่าเป็นแบบนั้นเอง จนถึงว่าเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ และฝังรากลึกอยู่กับสังคมนั้น ตลอดมาเป็นระยะเวลายาวนาน

ยึดอำนาจปกครองเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับสภาพการเมืองในขณะนั้นได้ยกเลิกพรรคการเมือง อันเป็นการปิดกั้นการพัฒนาการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นหลักของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทำให้ระบบการเมืองขาดการถ่วงดุลย์โดยสถาบันที่เป็นตัวแทนจากประชาชน ระบบราชการจึงครอบงำอำนาจทางการเมืองและระบบการเมือง สามารถพัฒนาองค์การและอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ *

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ** กับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างลึกซึ้ง โดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ยังเป็นผู้กำหนด ควบคุม กำกับดูแลการเลือกตั้ง อันเป็นกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐของนักการเมือง ซึ่งนักการเมืองจะต้องให้ความสำคัญกับกระทรวงๆ นี้ ข้อที่ควรพิจารณาถึง ความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตามสมมุติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ในข้อ 2. ที่ว่า “ นักการเมือง มีความประสงค์ที่จะใช้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย โดยหวังประโยชน์ในทางการเมือง ” นั้น ในประการแรกควรพิจารณาถึงประโยชน์ที่นักการเมืองจะได้รับจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม ดังนี้

* ระบบราชการซึ่งโดยหลักการแล้ว เป็นระบบย่อยของระบบการเมือง และควรปฏิบัติงาน มีบทบาทเป็นรองภายใต้การนำของนักการเมือง แต่สำหรับในกระบวนการเมืองการปกครองไทย มิได้เป็นเช่นนั้น แต่เป็นไปในทางตรงกันข้าม ก็คือ ระบบราชการมีความแข็งแกร่งมากกว่าระบบ การเมืองมาก ทั้งนี้เนื่องจากระบบราชการมีความต่อเนื่อง มีการปฏิรูปปรับปรุงทั้งทางด้านการจัดองค์การ , เทคนิค , การทำงานต่าง ๆ ให้ทันสมัย โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช , วิทยานิพนธ์พัฒนาทางการเมืองไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536) , หน้า 235

** นักการเมืองในที่นี้ หมายถึง บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) ทั้งนี้อาจจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฝ่ายบริหารหรือเป็นฝ่ายค้านก็ได้ แต่ไม่รวมถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีได้มาจากกระบวนการเลือกตั้ง

1. ประโยชน์ในทางตรง

เป็นผลประโยชน์ที่นักการเมือง ได้รับจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตามที่กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบของ กรมการปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองโดยตรง รับผิดชอบจัดการปกครองในระดับต่าง ๆ (ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับท้องถิ่น) , การจัดการเลือกตั้งทุกระดับ (กระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกระบวนการเป็นตัวแทนของประชาชนในระดับท้องถิ่น) อันเป็นภารกิจที่มีความสำคัญยิ่ง , การควบคุมดูแลสภาพการดำรงชีวิตของประชาชนพลเมือง , การพัฒนาชนบทและประเทศชาติ กระบวนการนโยบายสาธารณะ , การกระจายรายได้ไปสู่ชนบท , การพัฒนาการเมืองในวิถีทางระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ สำหรับกรมตำรวจมีภารกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคม , การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมาย , การคุ้มครองสวัสดิภาพและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน , การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร , การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ฯลฯ เป็นอำนาจที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการบริหารยุติธรรมของรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นได้ทั้งในรูปแบบของความสัมพันธ์ส่วนตัว , ความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ และอุปถัมภ์กึ่งครอบงำ , การใช้ความสัมพันธ์ต่างตอบแทน , การพึ่งพาอาศัย เป็นต้น ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบนั้นในลักษณะต่าง ๆ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการอำนวยความสะดวก , การช่วยเหลือ , การละเว้นหรือการเลือกปฏิบัติ , การหาช่องว่างและช่องทางของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง , ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่ถูกต้อง สามารถเกิดประโยชน์แก่นักการเมืองได้ ความสำคัญของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นความสำคัญที่นักการเมืองในระดับต่าง ๆ ไม่สามารถที่จะมองข้ามไปได้ เพราะกลไกของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของรัฐโดยตรง

ผลกระทบจากอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่เกิดขึ้นต่อสังคมและระบบการเมืองนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้



1.1 ประโยชน์ในทางสังคม

ผลกระทบของอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย มีความสัมพันธ์กับสังคมเป็นอย่างมาก เพราะกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ให้อยู่ในกรอบตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางนโยบายของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งสอง มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมโดยตรง โดยเฉพาะในส่วนของภารกิจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมย่อมสร้างอำนาจในการบังคับและควบคุมประชาชนให้กับข้าราชการทั้งสองประเภทนี้ได้ อันเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนรู้สึกเกรงกลัว เกรงใจ และทำให้เกิดอิทธิพลเหนือประชาชนในสังคมด้วย

นักการเมืองย่อมเล็งเห็นผลแห่งอำนาจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ เพื่อที่จะเป็นใช้เครื่องมือที่สำคัญ ที่จะนำมาซึ่งความเป็นอภิสิทธิ์ชนในสังคมและการสร้างสถานะทางสังคมที่เหนือกว่า โดยใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการนี้ เป็นส่วนที่เสริมสร้างอิทธิพลของตน ให้มีเพิ่มมากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยทั่วไป และการใช้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการในการสร้างประโยชน์ให้กับตนในด้านต่าง ๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถนำมาประโยชน์ต่าง ๆ ในทางสังคม เช่น

- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ สร้างอิทธิพล ความเคารพยำเกรง จากประชาชน และสังคม และอาศัยความเคารพยำเกรงของข้าราชการเสริมอิทธิพลให้กับตนเอง
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ เพื่อสร้างอภิสิทธิ์ เลี่ยงกฎหมาย อำนาจความสะดวก และคุ้มครองนักการเมือง และพวกพ้อง ตลอดจนบริวารของนักการเมือง
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ ในการช่วยเหลือกิจกรรมและงานต่าง ๆ (สาธารณะ และงานส่วนตัว) ของนักการเมือง
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการดูแลผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ (ทั้งที่ถูกต้องกฎหมายและผิดกฎหมาย) ของนักการเมืองเองและกลุ่มที่สนับสนุน เป็นต้น

1.2 ประโยชน์ในทางการเมือง

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเมืองโดยตรงนั้น มีความสำคัญในเชิงการเมืองเป็นอย่างยิ่ง นอกจากจะเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการเข้าสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังเป็นกลไกหลักที่สำคัญของรัฐ ในการเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายด้านการเมืองการปกครองของรัฐอีกด้วย

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในแง่ของการอุปถัมภ์และต่างตอบแทน อาจส่งผลให้ข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้ประพฤติปฏิบัติตนในลักษณะการวางตัวไม่เป็นกลางและการเลือกปฏิบัติ หรือถูกครอบงำโดยนักการเมืองได้ มีผลทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ทางการเมือง แก่นักการเมืองได้ เช่น

- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการเอื้ออำนวยประโยชน์ในการเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น (เป็นประโยชน์ต่อทั้งนักการเมืองเอง และพรรคการเมือง)
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการและข้าราชการ สร้างและขยายอิทธิพลในระดับชาติ
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์ทางการเมือง เช่น ทุจริตในการเลือกตั้ง ครอบงำการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ (ในผู้บังคับบัญชาระดับสูง) อุปถัมภ์ ช่วยเหลือ และสนับสนุนข้าราชการ (ที่สนับสนุนตน) ให้ได้รับยศ ตำแหน่ง ความดี ความชอบ
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการต่อต้านและทำลายคู่แข่งทางการเมืองของนักการเมือง
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการออกกฎหมาย นโยบาย และคำสั่ง ที่เอื้อประโยชน์ต่อนักการเมือง , พรรคการเมือง , และพวกพ้องที่สนับสนุน
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ของรัฐ ในอันที่เป็นประโยชน์ต่อนักการเมือง พรรคการเมืองและพวกพ้องที่สนับสนุน
- การอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการ หาผลประโยชน์ให้สำหรับตนเอง และพรรคการเมือง รวมทั้งกลุ่มพวกพ้องที่สนับสนุนด้วย เป็นต้น

2. ประโยชน์ในทางอ้อม

เป็นผลประโยชน์ที่นักการเมือง จะได้รับจากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ (อำนาจที่ไม่เป็นทางการ) เป็นการแสดงออกของข้าราชการต่อปัจเจกชน สังคมและระบบการเมือง ผลที่เกิดขึ้นจากการแสดงออก เป็นลักษณะของการทำตามในสิ่งที่ต้องการ ด้วยความเกรงกลัว , ความเกรงใจ , ความเคารพ , การชักจูงโน้มน้าว , การบังคับ ฯลฯ โดยผลที่เกิดขึ้น เป็นไปตามความต้องการของข้าราชการผู้แสดงอิทธิพลนั้น

ในสังคมไทยดังที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วว่า ได้มีวิวัฒนาการในการยอมรับในอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งส่งผลให้ปัจเจกชนทั่วไป โดยเฉพาะในชนบทมีความเกรงกลัวและยอมรับในตัวข้าราชการ ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น สามารถแสดงอิทธิพลขึ้นในสังคมไทยได้อย่างง่ายดาย

ผลกระทบจากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นต่อสังคม และระบบการเมืองนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 ประโยชน์ในทางสังคม

ด้วยอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีอย่างกว้างขวาง และมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงและโดยอ้อม และเมื่อได้ใช้อิทธิพลนี้ในสังคมไทย ที่มีค่านิยมแบบดั้งเดิมแล้ว นักการเมืองย่อมสังเกตเห็นได้ว่าอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ได้ เช่น

- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการชักจูงโน้มน้าวประชาชน และข้าราชการอื่น ๆ ให้ทำในสิ่งที่นักการเมืองนั้นต้องการได้ (ทั้งในทางการเมืองและเรื่องส่วนตัว)
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ดูแลผลประโยชน์ ธุรกิจ (ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย) ของนักการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มสนับสนุน

- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการในการเสริมสร้างอิทธิพลให้กับตนเองในสังคม ในทางตรงและในทางอ้อม
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการเพื่อหาประโยชน์ (ในทางที่ถูกกฎหมายและในทางที่ผิดกฎหมาย) ในทางตรงและทางอ้อม หรือประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อหาประโยชน์ต่าง ๆ ได้
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการสร้างฐานอำนาจและฐานคะแนนเสียง *
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการคุ้มครองดูแล ในด้านความปลอดภัยของนักการเมืองและกลุ่มผู้สนับสนุน เป็นต้น

2.2 ประโยชน์ในทางการเมือง

อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองได้ เพราะโดยอำนาจหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้ เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การปกครองโดยตรง ความสัมพันธ์อันดีระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ จะทำให้นักการเมืองสามารถใช้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงนี้ ได้อย่างเต็มที่ เพราะปัจจัยหนึ่งข้าราชการก็ย่อมที่จะเห็นว่า นักการเมืองหากได้เข้าสู่อำนาจโดยเฉพาะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร ก็มีความสัมพันธ์ที่จะสนับสนุนในเรื่องตำแหน่งและความดีความชอบได้เช่นกัน อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีผลต่อระบบการเมืองนั้น มีความสัมพันธ์กับตำแหน่ง หน้าที่ที่รับผิดชอบของข้าราชการผู้นั้นด้วย กล่าวคือ ถ้าหากมีตำแหน่งและมีหน้าที่ความรับผิดชอบในทางการเมือง

* นักการเมืองสามารถใช้อิทธิพลของข้าราชการ ในการเป็นฐานอำนาจและฐานคะแนนเสียงได้ เพราะในการเข้าถึงประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาค และในระดับท้องถิ่นซึ่งประชาชนมีความเคารพ และเกรงใจในตัวข้าราชการอยู่ไม่น้อย (ตั้งแต่ระดับ ผู้ว่าราชการ , รองผู้ว่าราชการจังหวัด , ปลัดจังหวัด , นายอำเภอ , ปลัดอำเภอ , หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด , หัวหน้าสถานีตำรวจ , สารวัตร , รองสารวัตร , ชั้นประทวน - พลตำรวจ ฯลฯ ลงไปถึง กำนัน , ผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชน และสามารถใช้อิทธิพลของตนต่อประชาชนในลักษณะของการจูงใจให้ทำในสิ่งที่ตนต้องการได้ ในแง่นี้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองในการที่จะอาศัยความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้ เป็นกลไกที่สำคัญ สำหรับใช้สร้างฐานคะแนนเสียงทางการเมือง , สร้างอิทธิพลและบารมี สำหรับนักการเมือง และพรรคการเมืองได้

มาก ก็จะสามารถใช้อิทธิพลในทางการเมืองได้มากด้วยเช่นกัน ประโยชน์ในทางการเมืองที่นักการเมืองสามารถใช้จากอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เช่น

- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการชักจูงประชาชน ให้โหมเหียงสนับสนุนนักการเมืองและพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ ในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเมือง และเป็นประโยชน์ต่อนักการเมือง
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการ (โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครอง) ครอบงำการปกครองท้องถิ่น
- การอาศัยอิทธิพลของข้าราชการในการต่อต้านคู่แข่งชั้นทางการเมือง ตลอดจนการระงับยับยั้งกลุ่มบุคคลที่ไม่สนับสนุนนักการเมืองนั้น เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าทั้งอำนาจหน้าที่และอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตั้งแต่ระดับปัจเจกชน ระดับสังคมและระบบการเมือง สามารถที่จะสร้างประโยชน์ในเชิงอำนาจและอิทธิพลให้กับนักการเมือง รวมไปถึงพรรคการเมืองที่นักการเมืองผู้นั้นสังกัดอยู่ด้วย นอกจากนี้ยังสามารถบรรดาให้เกิดผลประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ อีกมากมายจากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น ฉะนั้นจึงไม่แปลกใจเลยที่นักการเมืองเมื่อเข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว มีความปรารถนาที่จะครอบครองเป็นรัฐมนตรีในสังกัดกระทรวงๆ นี้ มีความปรารถนาที่จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (หรือ มท.1) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่เปี่ยมไปด้วยอำนาจเต็มในสังคมและระบบการเมือง ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องกลั่นกรองบุคคล หรือพรรคการเมืองที่จะมารับผิดชอบกระทรวง ๆ นี้ และหากอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจ อย่างเช่นในปัจจุบัน (รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา) ที่ภายในพรรคชาติไทย มีกลุ่มการเมืองต่าง ๆ หลายกลุ่ม รวมกันอยู่ภายในพรรคการเมืองและมีการต่อรองทางผลประโยชน์ที่ชัดเจน (เช่นกลุ่มเทอดไทย , กลุ่มปากน้ำ , กลุ่มวังน้ำเย็น) ที่ประสงค์อยากจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและมุ่งที่จะกดดันต่อรองทางการเมืองกับนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องควมตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนี้ไว้อีกตำแหน่งหนึ่ง เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยจึงกลายเป็นข้อต่อรองทางการเมืองที่สำคัญในระบบการเมืองไทยและเป็นฐานอำนาจที่สำคัญยิ่งสำหรับนักการเมืองและพรรคการเมืองไทย

การเมืองเป็นเรื่องของใครได้อะไร ที่ไหน อย่างไร เป็นเรื่องของอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ผู้ใดครอบครองทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่า ก็เป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลได้มากกว่า โดยเฉพาะทรัพยากรที่มีเครือข่ายโยงใยทั่วประเทศและมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นทรัพยากรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและมีอิทธิพลแฝงอยู่ในตัวเอง เช่น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ ย่อมเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่มีคุณค่าและมีคุณประโยชน์ในทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นสิ่งที่ยืนยันถึงความพยายามของข้าราชการเมือง ที่จะพยายามครอบครองตำแหน่งทางการเมืองในกระทรวงมหาดไทยนี้ให้ได้

พิจารณาจากลักษณะของกระทรวงมหาดไทย ในบทที่ 4 และประโยชน์ในทางการเมืองต่อนักการเมืองในบทที่ 5 นี้ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างระบบราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีลักษณะของการแพร่ขยายครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ที่มีอย่างกว้างขวางและมีลักษณะในการควบคุมบังคับให้เกิดบทลงโทษในทางใดทางหนึ่ง ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้ลักษณะของค่านิยมของสังคมไทยที่ยอมรับในอำนาจและอิทธิพลของบรรดาข้าราชการเหล่านี้ เมื่อผสมผสานรวมกันแล้วได้สร้างประโยชน์ในเชิงอำนาจต่อสังคมและระบบการเมือง สามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ ได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเปรียบเสมือนเป็น “สูตรสำเร็จแห่งการครอบครองอำนาจทางสังคม และการเมือง” นักการเมืองผู้ใดได้มาครอบครองเป็นเจ้าของกระทรวง ๆ นี้ ก็ย่อมจะใช้ลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทยนี้ สร้างอำนาจ สร้างอิทธิพล และนำมาซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งประโยชน์ทางด้านการเมืองและประโยชน์ต่อส่วนตัวได้ สูตรสำเร็จแห่งการครอบครองอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเช่นนี้ จึงเป็นสิ่งที่นักการเมืองปรารถนาและต้องการที่จะใช้เป็นอย่างยิ่ง

แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเบ็ดเสร็จของกระทรวงมหาดไทย อันเปี่ยมไปด้วยอำนาจหน้าที่และทรงอิทธิพล เป็นเอกภาพเช่นนี้ ย่อมเป็นผลดีแก่ประเทศชาติในทางหนึ่งก็คือสามารถที่ใช้ลักษณะที่ว่่านี ในการสร้างชาติและพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างไม่ยาก ถ้าหากปัจจัยสำคัญต่าง ๆ มีความพร้อม ปัจจัยที่ว่าได้แก่ “บุคคลากร” ที่มีความรู้ความสามารถที่สำคัญก็คือ มีเจตนาที่จะทำเพื่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างแท้จริง มิได้แอบแฝงไปด้วยผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ก็จะทำให้สามารถใช้ลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทย ที่มีเอกภาพและมีความเข้มแข็งเช่นนี้ ส่งเสริมผลักดันการพัฒนาประเทศชาติ ทั้งในด้านการเมือง การปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าบุคคลากรดังกล่าวมิได้ทำเพื่อชาติและ

ประชาชนอย่างแท้จริง ยังแอบแฝงไปด้วยผลประโยชน์และค่านิยมแห่งการเป็นผู้ปกครอง และเจ้านายของประชาชนแล้ว ลักษณะพิเศษของกระทรวงมหาดไทยนี้ ก็จะเชื้ออำนาจต่อการรักษาอำนาจของตนและกลุ่มไว้ ก็จะเป็นสิ่งที่ขัดขวางและเป็นผลร้ายต่อการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สำคัญยิ่ง

สำหรับในปัจจุบันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและความชอบธรรมทางการเมืองแล้ว ผู้นำทางการเมืองย่อมต้องมาจากกระบวนการเลือกตั้งเป็นหลัก ดังเห็นได้จากกรณีรัฐบาล ของ นายชวน หลีกภัย และ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นผู้นำที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น เป็นรัฐบาลของประชาชนอย่างแท้จริง ที่จะเข้ามาบริหารประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า รัฐบาลของประชาชนย่อมเล็งเห็นว่าโครงสร้างและลักษณะของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยและควรที่จะพิจารณาแก้ไขไปในทางใดทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลของประชาชนก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไข หรือปฏิรูปกระทรวงมหาดไทยไปในทางใดทางหนึ่ง ที่จะเกิดผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาติ จะด้วยเพราะเหตุที่อิทธิพลของกระทรวงมหาดไทยได้ครอบงำระบบการเมืองไปแล้ว หรือจะเป็นด้วยเจตนาของนักการเมืองเองที่ประสงค์จะให้สูตรสำเร็จแห่งการครอบครองอำนาจทางสังคมและการเมืองดังกล่าว มากกว่าที่จะทำลายเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับตนและพรรคการเมืองของตน โดยอ้างความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชน อันจะส่งผลร้ายให้กับประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

ในสถานการณ์ปัจจุบันสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของของระบอบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียต ส่งผลให้กระแสแนวความคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมเฟื่องฟูขึ้น และเป็นกระแสหลักในระบบการเมืองโลก ทางด้านเศรษฐกิจมีการรวมตัวกันในระดับภูมิภาค และระดับโลกเพื่อพึ่งพาและแข่งขันกันมากขึ้น ทางด้านเทคโนโลยีในทศวรรษที่ผ่านมา เป็นยุคแห่งการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมทั้งมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างประเทศ ทั้งเทคโนโลยีด้านการผลิต การสื่อสารและคอมพิวเตอร์ จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ทำให้การติดต่อสื่อสารทั่วทุกมุมโลกเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว ดูเสมือนว่าโลกที่เคยกว้างใหญ่นั้นได้เล็กลงและแคบลงอย่างถนัด หรือที่เรียกกันว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ส่งผลให้

การรับรู้ข่าวสารและการแพร่กระจายความคิดของสังคมโลกและวัฒนธรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัฒนธรรมตะวันตก) เข้ามาในสังคมไทยอย่างรวดเร็ว

ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ผู้รักษาตุลย์อำนาจของระบบการเมืองโลกได้มีบทบาทในการจัดระเบียบสังคมใหม่ของโลก โดยใช้แนวความคิดประชาธิปไตยเป็นตัวผลักดันให้มนุษยชนในสังคมโลก ได้ตระหนักถึง คุณค่าของการปกครองตนเอง สิทธิมนุษยชน การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา การใช้แรงงานที่เป็นธรรมและการรักษาสภาพแวดล้อม ด้วยความเปลี่ยนแปลงจากสภาพการเมืองของโลก ประกอบกับระบบการสื่อสาร การคมนาคมและการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในอันที่จะต้องปรับตัวเข้ากับกระแสการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของโลกที่เปลี่ยนไป

สภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจ สังคมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น ประกอบกับการที่คนไทยมีมาตรฐานการศึกษาที่สูงขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสังคมไทยโดยเฉพาะในสังคมเมืองและชนชั้นกลางนั้นกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น เรียกร้องสิทธิเสรีภาพและเรียกร้องให้รัฐกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้น กับการรณรงค์ให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในกระบวนการที่สำคัญต่าง ๆ โดยลักษณะนี้แสดงให้เห็นว่า ค่านิยมและทัศนคติทางการเมืองของประชาชนในสังคมไทยได้เริ่มเปลี่ยนไป สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยโดยทั่วไป เป็นวัฒนธรรมที่มีความเชื่อว่าการเมืองและการบริหารประเทศเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเท่านั้น การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำกลุ่มน้อย ประชาชนทั่วไปไม่เกี่ยวข้องด้วย และยังเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์อย่างชัดเจนจนเกินไป กลายเป็นเรื่องที่สกปรก อีกทั้งไม่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นลักษณะสำคัญที่แสดงถึงความไม่เป็นประชาธิปไตย และวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การยอมรับในอำนาจนิยมซึ่งผูกพันกับการยอมรับในบทบาทและอำนาจของข้าราชการและผู้ปกครอง ความเชื่อเช่นนี้หมายความว่าประชาชนยอมรับว่าตนเองไม่มีอำนาจหรือความสามารถทางการเมือง แต่ในปัจจุบันนี้

อิทธิพลทางการเมืองของข้าราชการได้ลดน้อยลง นักการเมืองมีบทบาททางการเมืองเด่นชัดขึ้น แต่ประชาชนโดยทั่วไปในชนบท ยังคงมีความเคารพยำเกรงในตัวข้าราชการอยู่¹⁰

การเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นต่อค่านิยม แนวความคิดของประชาชนกลุ่มหนึ่ง (คนชั้นกลางในสังคม *) ซึ่งเริ่มตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ ความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นการต่อต้านแนวความคิดกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ที่ครอบครอง และใช้อำนาจที่แท้จริง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ยังคงถูกครอบงำจากระบบราชการ ซึ่งได้แก่ การมองปัญหาสังคม การกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านั้น การสรรหาผู้นำให้แก่ระบบการเมือง การปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ข่าวสารและความคิดเห็นต่าง ๆ แก่สาธารณชน รวมทั้งการกำหนดข้อบัญญัติให้แก่สังคม การนำนโยบายและการตัดสินใจแก้ปัญหาของสังคมไปปฏิบัติ และการตีความในข้อบัญญัติเมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ในลักษณะที่เป็นการปกครองของข้าราชการโดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการเอง¹¹

ความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อบทบาทหน้าที่ และอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป และเริ่มไม่ยอมรับกันในกลุ่มคนรุ่นใหม่ ซึ่งมองถึงฐานะของข้าราชการว่าควรเป็นผู้ที่รับใช้ประชาชนและบริการประชาชน มิใช่เป็นนายของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบริการสาธารณะของรัฐ

“...คนไทยยังยึดติดกับการยอมรับอำนาจที่ไม่เป็นธรรมในสังคม การที่ลูกจ้างของ รัฐ (หมายถึง ฝ่ายปกครอง , ตำรวจ) วางตนเหนือประชาชนนั้นไม่ถูกต้อง ละเมิดสิทธิของประชาชน ... มันเหมือนกับเราจ้างคนใช้ แต่คนใช้กลับทำตัวเป็นนายเรา

¹⁰ ไปรอดุ สุจิต นุญบงการ , การพัฒนาทางการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทนายความกับทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนัก พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) , หน้า 68 - 69.

* คนชั้นสูงในสังคมน่าจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ จากสภาพการเมือง และวัฒนธรรมการเมืองในปัจจุบันนี้

¹¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ , การเมืองการบริหารไทย ภาวะของชาติ , หน้า 312.

มันไม่ถูกต้อง กฎหมายบ้านเราให้อำนาจคนพวกนี้มากเกินไป และวัฒนธรรมของคนไทยก็ยอมรับเรื่อง เหล่านี้ไปแล้ว ว่าเป็นเรื่องที่ต้อง ไม่มีใครสนใจจะแก้ปัญหาในภาพรวมทั้งระบบ การแก้ไขปัญหาก็แก้เป็นเรื่อง ๆ คือ ใครเดือดร้อนก็แก้ปัญหาให้ควรจะปฏิรูประบบราชการได้แล้ว ผมยอมรับว่า ข้าราชการดี ๆ ก็ยังมีอยู่มาก แต่ข้าราชการต้องยอมรับเช่นกันว่า ยังมีข้าราชการที่ไม่ดีอยู่มากเช่นกัน สังคมไทยควรจะว่ากันถึงความถูกต้องชอบธรรม มากกว่าจะยอมรับในอำนาจที่ไม่เป็นธรรม...”¹²

นอกจากนี้ยังเห็นว่าพฤติกรรมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นผู้ที่เอาเปรียบกดขี่ข่มเหงประชาชนขัดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลควรที่จะให้ความสำคัญและแก้ไข้ปัญหา

“ ... ไม่เข้าใจเหมือนกัน ว่าทำไมจะต้องยอมรับข้าราชการ (ข้าราชการฝ่ายปกครอง , ตำรวจ) ที่ชอบวางตัวเหนือประชาชนด้วย ข้าราชการพวกนี้คงไม่เข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จริงๆ แล้วเป็นข้าราชการที่เกี่ยวกับการปกครอง น่าจะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ดีกว่าประชาชนโดยทั่วไป ฐานะของข้าราชการพวกนี้ ก็คือผู้รับใช้ประชาชน และกินเงินเดือนจากเงินภาษีของราษฎร ต้องมีหน้าที่บริการของประชาชน แต่พวกนี้หลงในอำนาจ ชอบใช้อำนาจที่ตนมีข่มเหงราษฎร ใช้อำนาจหาประโยชน์ สังคมยุคข่าวสารทุกวันนี้ ทำให้คนรู้สึก เบื่อหน่ายข้าราชการ ไปติดต่องานที่สำนักงานเขตหรือที่โรงพัก ก็ไม่ได้รับความสะดวก ข้าราชการพูดไม่สุภาพ บริการก็ช้าและเลือกปฏิบัติ ไม่ทราบว่าจะปลายทางของข้าราชการพวกนี้ จะเป็นอย่างไร ชาวในหนังสือพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ก็เสนอข่าวโดยตลอด ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองก็น่าจะสนใจแก้ปัญหาบ้าง ...”¹³

สำหรับข้าราชการเองนั้น (ในเขตกรุงเทพมหานคร) ก็มีความรู้สึกกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปประชาชนต้องการความเท่าเทียมกันและต้องการเหตุผลมากขึ้น ข้าราชการจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท หน้าที่ ในการบริการให้แก่ประชาชน จะยึดถือค่านิยมและลักษณะการ

¹² สัมภาษณ์ นาย ก. (นามสมมติ) , 8 สิงหาคม 2539.

¹³ สัมภาษณ์ นางสาว ก. (นามสมมติ) , 28 กรกฎาคม 2539.

ปฏิบัติแบบเก่า ๆ ที่ปฏิบัติมา รวมทั้งการแสดงอิทธิพลเหนือประชาชนไม่ได้แล้ว ข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน

“ ... สำหรับบุคคลในปัจจุบันนี้ มีความรู้มากขึ้น ต้องการความเท่าเทียมกันในสังคมและต้องการเหตุผลมากขึ้น อิทธิพลหรือการยอมรับในตัวตำรวจนั้น ก็มีน้อยลงเมื่อเทียบกับในอดีต แต่ก็น่าจะมองถึงตัวของตำรวจผู้นั้นด้วย ว่าประพฤตินั้นเป็นตำรวจที่ดีหรือไม่ เพราะประชาชนจะไม่ศรัทธาตำรวจที่เลว ที่เลวหมายถึง ใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งไปในที่แสวงหาประโยชน์ ประชาชนจะยอมรับไม่ได้ ความรู้และการตื่นตัวในเรื่องความเสมอภาค และเหตุผลนี้น่าจะเป็นวัฒนธรรมใหม่ ที่กำลังจะลบล้างวัฒนธรรมเก่าๆ ที่สืบทอดมากจากอดีต ซึ่งมีผลกระทบให้ตำรวจ จะต้องปรับปรุงระบบและตัวบุคคลตามไปด้วยเพื่อสร้างความยอมรับจากประชาชน ... ”¹⁴

ข้อเสนอแนะ

มีการกล่าวถึงลักษณะของระบบราชการ ที่มีการขยายตัวบทบาทอำนาจหน้าที่ อย่างรวดเร็ว และพิจารณาว่าการขยายตัวของหน่วยราชการที่มากมาย เป็นการสร้างอาณาจักรให้กับหน่วยราชการ มากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม¹⁵ และมีนักวิชาการ ได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการ แต่ในทัศนะของนักวิชาการอย่าง ชัยอนันต์ สมุทวณิช พิจารณาเห็นว่าระบบราชการเป็นหน่วยงานใหญ่ และมีเครือข่ายที่กว้างทั่วราชอาณาจักร อีกทั้งมีกระทรวง กรม มีหน้าที่เกี่ยวพันโดยทั่วไปในสังคมไทย ประการที่สำคัญคือ มีรากฝังลึกในสังคมไทยกับมีวัฒนธรรม และผลประโยชน์ขององค์กรที่แข็งแกร่ง การปฏิรูประบบราชการ จึงไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ยอมรับว่าจำเป็น¹⁶

¹⁴ สัมภาษณ์ พ.ต.ต.นนท์ นุ่มบุญนำ , 25 กรกฎาคม 2539.

¹⁵ ไพรตดู วรเชษฐ จันทรร , “ การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการ ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม ”, รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง *Thailand in the 1980's : Significant Issues, Problem and Prospect* จัดโดยสมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย , 13-16 ธันวาคม 2522.

¹⁶ ไพรตดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง , หน้า 196 - 293.

เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่เกิดขึ้น ในเรื่องของอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย มีผลกระทบต่อสังคม ระบบการเมือง ความรู้สึกนึกคิด วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน ลักษณะของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีลักษณะการครอบงำเช่นนี้ ผลที่เกิดขึ้นทำให้ประชาชนรู้สึก ว่า ตนเองไม่ใช่เจ้าของอำนาจ เรื่องการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำมิใช่เรื่องของประชาชน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตย และลักษณะของอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นเช่นนี้ เป็นเสมือนกับสูตรสำเร็จในการครอบงำอำนาจ อิทธิพลทางสังคมและการเมือง ที่นักการเมืองสามารถนำมาใช้ โดยเล็งเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ทางการเมืองสำหรับตนและพรรคการเมืองได้

การแก้ไขในการปฏิรูปโครงสร้างและระบบราชการนั้นโดยนักการเมืองนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะจะต้องต่อสู้กับอำนาจและอิทธิพลของข้าราชการในกระทรวงนี้ ซึ่งมีอิทธิพลที่ฝังลึกในสังคมไทยอย่างมหาศาล การแก้ไขมีความเป็นไปได้น้อยในทางปฏิบัติและต้องใช้เวลาานานพอสมควรที่จะสลายและต่อสู้กับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงนี้ ที่สำคัญคือ นักการเมืองที่จะแก้ไขปัญหานี้ จะมีความจริงใจกับประเทศชาติและประชาชนมากเพียงไร เพราะดังที่กล่าวแล้วว่าลักษณะของสูตรสำเร็จในการครอบครองอำนาจและอิทธิพลเช่นนี้ ย่อมเป็นประโยชน์ที่เอื้อต่อการสร้างอำนาจและอิทธิพลของนักการเมือง นักการเมืองยอมที่จะใช้ลักษณะเช่นนี้มากกว่าที่จะคิดทำลายลงไป

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนของระบบการเมืองและระบบราชการขาดกลไกสำคัญ อันเป็นพื้นฐานและหลักการของระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การขาดตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างสิ้นเชิง ทำให้ข้าราชการและนักการเมืองมีแนวโน้มที่จะพึ่งพากันในลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทน ต่างฝ่ายต่างทำเพื่อประโยชน์ของกันและกัน โดยละเลยที่มองถึงผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว เป็นเรื่องที่น่าคิดต่อไปว่า แล้วกลไกใดจะเป็นผู้แก้ไขปัญหานี้ ถ้าหากข้าราชการกับนักการเมืองได้ร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นการขาดตัวแทนของประชาชน เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองและระบบราชการนั้น ย่อมทำให้ทั้งนักการเมืองและข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ต่างก็มีอิทธิพลในสังคมไทย

ความบกพร่องประการหนึ่งของระบบการเมืองไทย ที่ปล่อยให้ให้นักการเมืองที่ด้อยความรู้ความสามารถและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เข้ามาในระบบการเมืองและสร้างอำนาจและอิทธิพลขึ้น แสวงหาผลประโยชน์จากการเมือง เราจึงหวังที่จะพึ่งพานักการเมืองประเภทนี้ได้ยาก เพราะการแก้ไขปัญหาระบบการเมืองนี้เป็นปัญหาที่ใหญ่ ต้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหาคัดเจนเป็นรูปธรรม และที่สำคัญจะต้องเป็นผู้มีอุดมการณ์อันแรงกล้า ยึดมั่นใน การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนมากกว่าประโยชน์แก่ส่วนตน

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคัดค้านของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้พิจารณาถึงแนวทางที่เป็นไปได้เป็นขั้นเป็นตอน อันจะมีส่วนช่วยให้ลดบทบาทอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยลงได้ โดยพิจารณาถึงประเด็นหลักที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างที่รวมศูนย์

โครงสร้างที่รวมศูนย์กลางชัดเจนของกระทรวงมหาดไทย ในลักษณะของการกระจายข้าราชการออกไปทำหน้าที่ปกครองประชาชน สถานภาพระหว่างประชาชนกับข้าราชการเปรียบเสมือนผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง อันเป็นลักษณะของการปกครองในสมัยโบราณมิได้สอดคล้องกับหลักและวิธีการในระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน การทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองในลักษณะนี้ส่งผลให้ประชาชนไม่รู้จักการปกครองตนเอง ไม่รู้จักหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย การแก้ไขปัญหาคัดค้านจะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มาก โดยมีไม่เพียงแต่การกระจายงบประมาณแผ่นดินไปสู่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ต้องเปิดโอกาสให้องค์กรการท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน พร้อม ๆ กับการมอบอำนาจการตัดสินใจทั้งด้านงบประมาณ การจัดทำโครงการ การโยกย้ายบุคลากร การจัดการทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะต้องปรับปรุงหน่วยท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีอยู่ ให้ปลอดจากการควบคุมโดยข้าราชการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด , นายอำเภอ) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รู้จักศึกษาเรียนรู้ด้านการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

อาจจะมีข้อโต้แย้งว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม (ด้านงบประมาณ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์) และยังไม่เข้าใจถึงการปกครอง อันอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อ

ประเทศชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่กระทรวงมหาดไทย ยังไม่กระจายอำนาจการปกครองที่แท้จริงสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้ นับว่าเป็นการสะท้อนให้เห็นวิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทยที่พัฒนาประชาธิปไตยในระดับล่างได้อย่างเชื่องช้า และน่าสังเกตว่าในระยะกว่า 100 ปีที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาประชาธิปไตยในระดับล่าง ให้พัฒนาไปได้มากน้อยเพียงใด และจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ให้มีความพร้อมอีกยาวนานเช่นใด ตลอดระยะเวลากว่า 100 ปีที่ผ่านมา นั้น ท้องถิ่นไม่เคยเป็นอิสระจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงเลย ฉะนั้นแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความชัดเจน เป็นขั้นตอน เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นกลายเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกหัดทางการเมืองแก่ประชาชน และเพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นได้สามารถปกครองตนเองได้ กระทรวงมหาดไทยจะได้ไม่ต้องทำหน้าที่ในด้านการปกครอง แต่เน้นในเรื่องของการบริการให้กับสังคม และประสานการปฏิบัติ ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐเท่านั้น

2. ด้านกระบวนการที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม

กระบวนการที่ตัวแทนของประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองการปกครองนั้น เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีอิทธิพลต่อปัจเจกชน ต่อสังคม ได้ง่ายขึ้น อาจดูเหมือนว่าเราจะมีตัวแทนของประชาชน เข้าไปร่วมตรวจสอบการทำงานของข้าราชการอยู่บ้าง ในการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ของประเทศไทยนั้น เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเขต (ในส่วนกรุงเทพมหานคร) , แต่ในทางปฏิบัติคณะผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้ว กลับเข้าไปเป็นข้าราชการเสียเอง ในแง่ที่ว่า สจ.หรือ สข. นี้ โดยตำแหน่งหน้าที่ในทางทฤษฎีแล้ว คณะบุคคลเหล่านี้ จะต้องเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อดูแลควบคุม การทำงานของข้าราชการในท้องถิ่นของตนเอง แต่ลักษณะที่เราได้พบ ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังเป็นบุคคลสำคัญของจังหวัด โดยที่สมาชิกสภาจังหวัด ก็ไม่สามารถที่จะมีอำนาจในอันที่จะแสดงความเห็น หรือมีการควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามกฎหมาย จึงเป็นเรื่องของหลักการ ซึ่งมีอาจเป็นได้ในทางปฏิบัติ ฉะนั้นจึงควรพิจารณาให้อำนาจหน้าที่แก่ตัวแทนของประชาชน เข้าไปควบคุมดูแลการปกครองในทุกระดับ และมีตัวแทนของประชาชน ในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน หรือตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เช่น ในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด , นายอำเภอ , หัวหน้าตำรวจจังหวัด , หัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นต้น

ควรที่จะมีตัวแทนของประชาชน เข้าไปเป็นส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ทั้งนี้เพื่อลดการใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

3. ด้านทัศนคติค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมือง

ทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในปัจจุบัน ได้มีลักษณะของการผสมผสานวัฒนธรรม ส่วนที่ล้าสมัยอันมีมาแต่ดั้งเดิม กับส่วนที่เป็นสมัยใหม่ ที่ได้รับมาจากแบบประเทศตะวันตก ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยในลักษณะต่าง ๆ ในการพิจารณาแก้ไขทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมือง ควรที่จะพิจารณาแยกกันระหว่างทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมือง ประชาชนและของข้าราชการ ซึ่งควรส่งเสริมแก้ไขและปลูกฝังวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยดังนี้

3.1 นักการเมือง

นักการเมืองในปัจจุบันยังขาดจิตสำนึกถึงการเป็นตัวแทนของประชาชน ยังเห็นประโยชน์ของตนเองและพรรคมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ นักการเมืองเหล่านี้ เมื่อได้เข้าสู่อำนาจรัฐ ก็มุ่งจะใช้อำนาจรัฐหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ละเลยที่จะแก้ไขปัญหของบ้านเมืองอย่างแท้จริง

นักการเมืองจะต้องมีอุดมการณ์ ทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง เห็นแก่ผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนตนจะทำให้ระบบการเมืองการปกครองมีประสิทธิภาพ นักการเมืองจะเป็นตัวแทนของประชาชน ที่จะเข้าไปผลักดันและแก้ไขปัญหาในเรื่องอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ถ้านักการเมืองเป็นผู้มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยและเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง วางรากฐานการปกครองในระดับล่างให้ประชาชนได้ รู้จักการปกครองตนเอง ปรับปรุงกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่พึ่งที่สำคัญของประชาชน มิใช่เป็นแหล่งอิทธิพลที่ครอบงำสังคมและระบบการเมือง

กระบวนการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองให้กับ นักการเมืองนั้น ประชาชนเป็นปัจจัยหลักที่สามารถช่วยเหลือได้โดยการไม่สนับสนุนนักการเมือง ที่ยังยึดถือทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่า ๆ ไม่ประพฤติปฏิบัติตนเพื่อ ปวงชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ซึ่งหากประชาชนไม่สนับสนุนเลือกตั้งนักการเมืองประเภท นี้เข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ก็จะเปิดโอกาสให้นักการเมืองที่มีทัศนคติ ค่านิยมและวัฒนธรรมทาง การเมืองแบบใหม่ ๆ เข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศชาติ พัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยให้เจริญรุ่งเรืองขึ้นไปได้

3.2 ประชาชน

ประชาชนคนไทยดังที่ได้กล่าวถึงแล้วว่า ยังได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมความ เชื่อทางการเมืองจากอดีตและยังมีอิทธิพลในความรู้สึกนึกคิดอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะประชาชนใน ชนบทจะปรากฏความจริงในเรื่องที่ชัดเจน การที่ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ ย่อม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย เพราะการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและยอมรับ ในอำนาจของความไม่เท่าเทียมเสมอภาคกันในสังคม จะทำให้ประชาชนไม่รู้จักถึงสิทธิหน้าที่ ความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของตนและยอมรับในอำนาจของผู้เหนือกว่า ซึ่งจะทำให้ ประชาชนตกเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองในการแสวงหาประโยชน์ จากความไม่รู้ไม่เข้าใจของ ประชาชน

วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชน ได้รับการปลูกฝังถ่ายทอดจาก รูปแบบการปกครองในอดีต ในลักษณะของความเคยชินกับการเป็น ทาส โพร จึงมีความรู้สึกที่ ไม่สนใจในเรื่องการเมืองการปกครอง โดยคิดว่าเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจเพียงเท่านั้น อันเป็น ลักษณะวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า ซึ่งขัดกับหลักการและวิถีทางในระบบประชาธิปไตย นับเป็น อุปสรรคที่ไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าขึ้นไปได้

แนวทางแก้ไขปัญหา เรื่องวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของประชาชนนั้น สามารถกระทำได้หลายรูปแบบและวิธีการ ที่เห็นได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ก็คือการสอน ให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง ในรูปแบบของการย่อบริหารประเทศ นั่นก็คือการ ปกครองท้องถิ่นนั่นเอง รัฐสามารถใช้กลไกนี้เป็นกลวิธีที่สำคัญที่เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้

ความเข้าใจทางการเมือง และรู้จักการปกครองตนเอง อันเป็นกลไกพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย , สร้างความเชื่อมั่นในการปกครองให้กับประชาชน

เมื่อประชาชนสามารถปกครองดูแลตนเองได้แล้ว ก็ส่งเสริมให้ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบอำนาจของรัฐ อย่างเป็นรูปธรรม ในขั้นตอนของการตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง และระบบข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งของข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน หรือตำแหน่งที่ต้องใช้อำนาจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง อันจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลอำนาจและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมความคิดความเชื่อทางการเมืองแบบใหม่ให้กับประชาชน รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงและสามารถที่จะลดอิทธิพลของนักการเมือง และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้ด้วย

3.3 ข้าราชการ

ทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองของข้าราชการ ส่งผลกระทบถึงการแสดงของข้าราชการต่อประชาชน สังคมและระบบการเมือง จากประวัติความเป็นมาของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้วข้างต้น พิจารณาเห็นได้ว่าพัฒนาการที่ผ่านมาได้เสริมสร้างความนิยมในอำนาจและความรู้สึกเป็นเจ้านายประชาชน ให้กับข้าราชการได้อย่างมากและยังคงมีความรู้สึกเช่นนี้ในปัจจุบัน

ทัศนคติของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวนี เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย เพราะทัศนคติข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เช่นนี้ ย่อมใช้อำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบไปในทางที่ขัดกับหลักการในระบบประชาธิปไตย โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นต่าง ๆ พยายามที่จะไม่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง อยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทยต่อไป อันนำมาซึ่งอำนาจ อิทธิพลและผลประโยชน์อย่างมหาศาล

แนวทางในการแก้ไขจะต้องอาศัยอำนาจทางการเมือง ที่เหนือกว่าอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไข เพราะสถานะของกระทรวงมหาดไทยอยู่ในสถานะที่เป็นทั้งผู้ไ้และผู้ถูกใช้อำนาจ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยนักการเมือง ผู้มีอุดมการณ์และ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม อุปสรรคที่สำคัญก็คือ การต่อต้านจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และมีอิทธิพลต่อสังคมและระบบการเมือง ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาก็ต้องกระทำควบคู่ไปกับการปลูกฝังค่านิยม วัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่ให้กับประชาชน ให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกและจิตสำนึกที่ว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง” และเน้นอุดมการณ์ที่กระทำเพื่อประชาชน เน้นการบริการประชาชนทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข เลิกความคิดที่ว่าตนเป็นผู้ปกครอง หรือเป็นเจ้านายของประชาชน ปฏิบัติตนในฐานะการเป็น “ข้าประชาชน” หรือ “ข้าราชการ”

ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า การจัดองค์การและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีพัฒนาการและความต่อเนื่องมายาวนานจากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นปัจจัยหลักสำคัญที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีระบบราชการที่เข้มแข็ง มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในสังคมไทย ครอบคลุมทุก ๆ เรื่องในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และเมื่อพิจารณาผลสืบเนื่องจากวัฒนธรรม อิทธิพลความเชื่อในระบบศักดินา ค่านิยมในระบบเจ้าขุนมูลนาย ที่ตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นข้าราชการที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนและสังคมไทย โดยมีการผสมผสานที่กลมกลืนกันไปตามวิวัฒนาการของสังคมและสังคมการเมืองไทย ทำให้การยอมรับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นได้ขยายตัวแผ่เป็นวงกว้างออกไป

สิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ เราอาจจะถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมย่อยของสังคมไทยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองของรัฐ และวัฒนธรรมย่อยที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ระบบการเมืองไทยมีสภาพดังเช่นในปัจจุบันนี้ เพราะเหตุที่กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบดูแลด้านการเมืองการปกครองของรัฐ ฉะนั้นอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นสิ่งที่ประเด็นสำคัญในทางการเมือง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ถูกผู้ปกครองและนักการเมือง ไขไปในทิศทางต่าง ๆ เพื่อรักษาดุลย์อำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองไทย ผลเสียที่เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองไทย ก็คือการใช้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยนี้ ไปในทางที่ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน การแสวงหาประโยชน์ทางด้านทรัพย์สิน ตลอดจนการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทย

สิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหลายนั้น ต้องยอมรับว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและได้ดำเนินสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ถูกปลูกฝังอยู่ในความคิดความเชื่อของประชาชน แทรกซึมเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมือง อันจะเกิดผลเสียและเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของไทย ถ้าหากเราไม่คิดแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว การศึกษาคั้งนี้ เป็นการศึกษาเพียงส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยกับสังคมไทยเท่านั้น ยังมีประเด็นอื่น ยังมีปัญหาอื่น ยังมีความสัมพันธ์อื่นที่ลึกซึ้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสังคมไทยและระบบการเมืองไทย ที่รอการพิสูจน์ รอการศึกษา รอการแก้ไขอยู่อีกมาก ซึ่งคงจะมีผู้ศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องนี้ต่อไป.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย