



ความหมายและแนวคิดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเป็นอย่างมาก เพราะเสมือนเป็นแหล่งหรือสถาบันสำหรับคอยรับสนองงานของราชการส่วนกลาง ไปปฏิบัติจัดทำ โดยเฉพาะอำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับถัดลงไปจากจังหวัด ที่ติดต่อกับใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง เป็นผู้บริหารราชการในท้องถิ่นและให้บริการทุกอย่างตามที่รัฐบาลกำหนดแก่ประชาชน

ปรัชญาและแนวคิดในการบริหารราชการ

การบริหารของรัฐแยกออกเป็นกิจการภายในและภายนอก และโดยที่แต่ละรัฐย่อมมีความเป็นอยู่ไม่เหมือนกัน การจัดระเบียบปกครองหรือการจัดระบบการบริหารก็อาจแตกต่างกันไปสุดแต่ความเหมาะสมของรัฐนั้น ๆ ความเป็นอยู่ที่น่าจะยอมเกี่ยวกับ

"๑(๑) ประชาชนพลเมืองของรัฐมีความรู้เฉลียวฉลาดเพียงใด มีการศึกษาเป็นอย่างไร มีความประพฤติและความต้องการ ให้มีการปกครองหรือการบริหารในลักษณะหรือรูปเป็นประการใด

(๒) ประวัติศาสตร์ของชาติที่เคยมีมา และเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(๓) ภูมิประเทศซึ่งรวมทั้งดิน ฟ้า อากาศ ดังจะเห็นได้ว่าประเทศเล็ก ๆ ที่อยู่คนไปด้วยเพื่อเขาและมีพลเมืองแออัดอย่างประเทศสวิสก็ต้องการจัดระบบบริหารหรือมีรูปการปกครองแตกต่างกันกับบรรดาประเทศที่อยู่คนไปด้วยทะเลทราย หรือ เช่น การปกครองในอินเดีย ซึ่งมีชนหลายชาติ หลายเผ่า หลายศาสนา และภูมิประเทศกว้างขวาง ก็ต้องจัดการปกครองในอีกอย่างหนึ่ง เช่นนี้ เป็นต้น

(๘) ขนบธรรมเนียมประเพณีและศาสนา

(๘) เจตนาของผู้มีอำนาจในการจัดระบบ การบริหารจะดำเนินการ ปกครอง ในรูปและลักษณะใดโดยสุจริตหรือมีอะไรแอบแฝงอยู่" ๑

แม้ว่าการจัดรัฐบาลหรือวิธีการบริหารของแต่ละรัฐ จะแตกต่างกันและไม่ว่า จะเป็นรัฐในรูปใด การบริหารหรือการปกครองของรัฐที่ดีจะต้องกระทำเพื่อบำรุง ถึงวัตถุประสงค์ในหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

"(๑) จะต้องป้องกันและรักษาให้ประเทศชาติของตนดำรงไว้ซึ่ง อิสระภาพ คือความเป็นเอกราช

(๒) ให้ประชาชนพลเมืองของตนได้รับความสันติสุข โดยวิธีระงับทุกข์ บำรุงสุข

(๓) ให้ประเทศชาติของตนเจริญรุ่งเรือง" ๒

อย่างไรก็ดี การวางรูปกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือการปกครอง มีแนวความคิดที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครอง หรือการบริหาร

ศาสตราจารย์ หลวงนรกิจบริหาร คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน (ตามหลักทั่วไปและ เฉพาะประเทศไทย) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. ๒๕๑๓), หน้า ๔๔

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕.

๑. วิธีรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง คือ วิธีบริหารซึ่งมีรูปการที่วางระเบียบ คือ เอาอำนาจในการใช้กำลังของประเทศ เช่น การทหาร การตำรวจ อำนาจที่จะสั่งการงานได้โดยเด็ดขาดและอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งรวมทั้งการแต่งตั้งถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่มาไว้ในส่วนกลาง อำนาจเหล่านี้อาจจะแบ่งเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ เป็นอำนาจของรัฐบาลและเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีหน้าที่ในการบริหารแทนรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับความเหมาะสมและรูปการบริหารของรัฐนั้น ๆ โดยคงถือหลักเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาว่า "เมืองหลวงย่อมเป็นศูนย์กลางที่จะอำนาจการปกครองทั่วประเทศ" (ประเทศฝรั่งเศส ก็ถือหลักนี้) เคยเรียกการบริหารแบบนี้ว่า "มัธยภาค" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Centralisation วิธีนี้เป็นวิธีที่มุ่งถึงความสิทธิ์ขาดเป็นหลัก คือ รวมอำนาจมาไว้เสียในมือ ของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร

๒. วิธีกระจายอำนาจไปให้ราษฎร ได้มีส่วนร่วมในการบริหารหรือการปกครอง วิธีนี้เป็นการบริหารซึ่งเป็นไปในรูปที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง (เช่น เทศบาล) หรือ สถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความดูแลของรัฐหรือรัฐบาล เป็นวิธีที่มุ่งถึงการที่จะให้ราษฎรหรือประชาชนพลเมืองของรัฐได้มีส่วนมีเสียงในการบริหาร หรือการปกครองบ้านเมืองของตนเอง มีหลักการที่ต้องการให้ราษฎรได้มีสิทธิในทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เรียกการบริหารแบบนี้ว่า "มัธยวิภาค" ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Decentralisation"^๓

ดังนั้น จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ องค์การที่เกี่ยวกับการรวมอำนาจก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งได้แก่กระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนที่เกี่ยวกับการกระจาย

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑ - ๕๒.

อำนาจนั้น ก็ได้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ นั่นเอง ปัญหาที่สงสัยก็คือ ราชการส่วนภูมิภาค อันประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ จะจัดเข้าอยู่ในประเภทใด

"ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งตามภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Déconcentration เป็นระเบียบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบ หรือแบ่งอำนาจใหญ่แทนของตนในท้องที่ต่าง ๆ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยและดำเนินการ บางอย่างได้ โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง ฉะนั้น การจัดระเบียบภูมิภาคนี้จึง เป็นการจัดระเบียบในการรวมอำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามหลักวิชาจึงไม่ถือว่าเป็น การกระจายอำนาจ" ๔

เหตุผลและประโยชน์ในการที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือองค์กรหรือหน่วยงานในท้องที่ต่าง ๆ ที่คอยปฏิบัติหรือรับสนองงานตามคำสั่งส่วนกลาง กระทรวง ทบวง กรม จะสั่งหรือมอบหมาย เช่น ประเทศไทยเราในขณะนี้ก็ได้แก่จังหวัดและอำเภอมีปรากฏชัดในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๕

"ในปัจจุบันนี้รัฐหรือประเทศต่าง ๆ หากได้จัดระเบียบบริหารเหมือนกันไม่ ทั้งนี้ ย่อมสุดแต่ความเหมาะสมแก่ความเป็นอยู่ของรัฐนั้น ๆ ที่แบ่งออกเป็นสามส่วน อย่างประเทศไทยเราก็มีประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เช่น อิตาลี เบลเยียม ฮอลแลนด์

๔ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของกฎหมายไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ.๒๕๐๓) หน้า ๑๑.

๕ "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ "ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ ๔๘ ตอนที่ ๑๔๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕, ข้อ ๓.

สเปนและหมู่ประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งดำเนินการตามแบบอย่างประเทศฝรั่งเศส ส่วน ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา มีได้มีระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค คงมีแต่ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น (Central Government and Local Government)" ๒

ข้อสังเกตมีอยู่ว่า หลักการปกครองส่วนภูมิภาคนี้ ได้ประโยชน์อะไรใน ทางปกครอง เพราะบางประเทศก็ใช้ บางประเทศก็ไม่ใช้ ยิ่งกว่านั้น ประเทศ ที่ไม่ใช่หลักนี้รู้สึกกันโดยทั่วไปว่ากลับจะมีความเจริญในกิจการปกครองก้าวหน้า ประเทศที่ใช่หลักนี้เสียอีก ปัญหาในเรื่องนี้เกี่ยวกับรูปการปกครองประเทศ ซึ่งจะ เหมาะสมกับชนชาติใดชาติหนึ่งหรือไม่นั้น จะต้องมีส่วนสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ในการ ปกครอง และขนบธรรมเนียมของชนชาตินั้นด้วย เช่น ประเทศฝรั่งเศสยังคงยึดถือ ว่า เมืองหลวงเป็นศูนย์กลางที่จะอำนาจการปกครองทั่วประเทศ เมื่อศูนย์อำนาจ การปกครองยังคงอยู่ที่เมืองหลวงเช่นนี้ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ภูมิภาคสำหรับช่วยเหลือ สอดส่องดูแลควบคุมกิจการของท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประเทศที่ยังถือหลักการ ปกครองส่วนภูมิภาคได้อ้างถึงคุณประโยชน์ของ หลักการปกครองส่วนภูมิภาคดังนี้

"(๑) การใช้หลักการจัดระเบียบราชการภูมิภาค เป็นตัวแรกที่จะไปสู่ ระบบการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เมื่อใดมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ กิจการให้แทนของส่วนกลางในท้องที่ต่าง ๆ วินิจฉัยดำเนินการเองได้แล้ว ก็เท่ากับ เป็นการมอบหน้าที่เกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นให้จัดทำไปเอง และถ้าจะเปลี่ยน ระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกระจาย อำนาจ ก็ย่อมทำได้ง่าย

๒ ศาสตราจารย์ หลวงนรกิจบริหาร เรื่องเดิม, หน้า ๒๗.

(๒) การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งเบาภาระงานจากส่วนกลางและทำให้การดำเนินการสนองความต้องการของประชาชน ในท้องที่สำเร็จไปรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะกิจการบางอย่างเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคมีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้เอง ไม่ต้องเสนอคำสั่งอนุมัติจากส่วนกลางเสียก่อน

(๓) การจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค ยังมีประโยชน์สำหรับราษฎรที่หย่อนความรู้ในทางปกครอง ถ้าจะกระจายอำนาจการปกครองโดยมอบให้ราษฎรปกครองตัวเองแล้ว อาจจะทำให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะขาดความรู้ ความสามารถ และอาจทำให้เกิดความสูญสุ่ยสุ่ยในการใช้จ่ายเงินโดยไม่ไต่ประโยชน์คุ้มค่า การปกครองนั้นเป็นเทคนิคอย่างสูงอันหนึ่ง ซึ่งจะต้องอาศัยศิลป์ในทางปฏิบัติ มิใช่จะเป็นกิจการที่บังเกิดผลตามกาลละเทศะด้วย เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจในการปกครองจึงต้องทำเป็นขั้น ๆ ไป" ๗

สำหรับประเทศไทยเรานั้น ถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่ารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความสำคัญและความจำเป็นอยู่มาก เพราะนอกจากจะช่วยสนองความต้องการของประชาชนในท้องที่ตามที่ส่วนกลางมอบหมายและวางนโยบายไว้แล้วยังจะช่วยเป็นที่เลี้ยงให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลตามความมุ่งหมายของท้องถิ่น ไม่สูญสุ่ยสุ่ยใช้จ่ายเงินโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากว่าราษฎรยังไม่มี ความเข้าใจในแนวความคิดและแนวปฏิบัติของระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง



หน้าที่ความรับผิดชอบและการประพฤติปฏิบัติของ ข้าราชการ

ข้าราชการก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลปฏิบัติกิจการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนพลเมืองหรือที่เรียกว่าราชการ กิจการที่เป็นลักษณะราชการมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกิจการที่ต้องกระทำโดยสม่ำเสมอเป็นนิตยัม จะหยุด ๆ ทำ ๆ อย่างงานของเอกชนไม่ได้ มิฉะนั้น จะเกิดความขัดข้องเสียหายแก่รัฐหรือประชาชน เพราะฉะนั้น ประเทศหรือรัฐต่าง ๆ จึงมีกฎหมายห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการหยุดงาน (เพราะมีใช้กรรมกร)

(๒) เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการนั้น มีข้อผูกพันซึ่งเกิดขึ้นตามกฎหมาย (เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ) มีใช้ด้วยสัญญา (จ้างหรือแรงงาน) อย่างเอกชน

(๓) ทรัพย์สินของรัฐหรือทางราชการมีกฎหมายคุ้มครองและควบคุมเป็นพิเศษ มีใช้หลักกฎหมายธรรมดาอย่างเอกชน เช่น ทรัพย์สินของเทศบาลก็มีกฎหมายเทศบาล หรือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็มีข้อยกเว้นไม่ให้ยึดหรือไม่ยอมให้ยกอายุความเป็นข้อต่อสู้ในทางคดี

(๔) การดำเนินการที่รัฐบาลต้องกระทำในบางกรณีอาจใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับโดยไม่ต้องอาศัยข้อความตกลง เช่น ออกคำสั่งให้ราษฎรปฏิบัติ

(๕) กิจการที่รัฐบาลควรต้องกระทำ มีเอกสิทธิ์พิเศษกว่าเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การที่จะเวนคืนกรรมสิทธิ์จากราษฎร การเรียกเกณฑ์ต่าง ๆ เพราะมีกฎหมายให้อำนาจไว้"

อย่างไรก็ดี ข้าราชการที่จะกล่าวในที่นี้ จะเน้นหนักเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่ในทางบริหารหรือการปกครองโดยตรง การเข้ารับราชการก็คือการออกจากตำแหน่งก็ดี ย่อมจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน ประเทศไทยเรามีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่สำคัญก็คือ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๗ และฉบับปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๑๗ เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการจึงไม่มีสิทธิที่จะขอให้บรรจุแต่งตั้งหรือเลือกตำแหน่งหน้าที่เขาได้ ต้องยอมปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ และยอมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในภายหน้าจะเป็นโดยบทกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งก็ตาม

การบริหารหรือการปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ของรัฐควรจะกำหนดคนหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ให้แน่นอนว่าสถาบันหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่อย่างไร ใคร เป็นผู้รับผิดชอบ และการรับผิดชอบนั้นเป็นบุคคลผู้เป็นหัวหน้าคนเดียวหรือโดยคณะกรรมการ ตามปกติควรจะให้แต่ละสถาบันหรือหน่วยงานแต่ละแห่งมีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบสูงสุดเพียงคนเดียว (ลักษณะการรับผิดชอบงาน ควร เป็นรูปเจดีย์หรือปิรามิด) เช่น กรมหนึ่งก็มีอธิบดีคนหนึ่งตามหลักปฏิบัติเป็นหัวหน้าก็ควรจะมีอำนาจดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. มีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนซึ่งผู้อยู่ในบังคับบัญชาต้อง เคารพและปฏิบัติตาม

ข. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการที่อยู่ในหน้าที่หรืออยู่ในบังคับบัญชา และย่อมจะสั่งให้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้

ค. มีอำนาจที่จะลงโทษในทางวินัย เมื่อผู้อยู่ในบังคับบัญชากระทำผิด และให้ความดีความชอบแก่ผู้อยู่ในบังคับบัญชา เมื่อทำความดีได้ตามควรแก่ตำแหน่งหน้าที่"^๕

แนวความคิดในเรื่องนี้ ถ้านำไปพิจารณาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ จังหวัดและอำเภอแล้ว จะเห็นว่าเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ จังหวัดและนายอำเภอมีแต่จะถูกบั่นทอนลงไปทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เช่น ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๕๐ และ ๕๗ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้า ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ในเขตจังหวัดและอำเภอ^{๑๐} แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ายังมีปัญหาอีกมาก ซึ่งพอจะ ประมวลได้ดังนี้คือ

ก. สายการบังคับบัญชาของข้าราชการบางหน่วย ยังไม่ขึ้นตรงต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้การบริหารและการประสานงานของอำเภอและจังหวัด ยังไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจัง เป็นผลให้งานต่างๆ ไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่

002785

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘.

^{๑๐} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ เรื่องเดิม, ข้อ ๕๐ และ ๕๗.

ข. การให้คุณให้โทษของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงในส่วนกลางได้เปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้บังคับบัญชาที่อยู่ใกล้ชิดได้วินิจฉัยไว้

ค. ข้าราชการหน่วยต่าง ๆ นอกจากต้องขึ้นกับนายอำเภอแล้ว ยังต้องขึ้นกับผู้บังคับบัญชาระดับเหนือในสังกัดเดียวกัน และข้าราชการระดับเหนือก็ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาของนายอำเภอ ทำให้นายอำเภอขาดอำนาจที่แท้จริง

ง. ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบมากมาย แต่ไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินกรให้เป็นไปตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพ

หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนย่อมจะมีความแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมที่ตนสังกัด อย่างไรก็ตาม ก็มีความเหมือนกันในการอำนวยความสะดวกหรือให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๖ มาตรา ๓๗ ข้อ ๑๖ คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้ความสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อในราชการอันเกี่ยวกับหน้าที่ของตนโดยไม่ชักช้า ห้ามดูหมิ่น เหยียดชัง ข่มขู่ หรือข่มเหงราษฎร^{๑๑} แต่ข้าราชการที่ผ่าน ๆ มาได้ให้ความสะดวกหรือสงเคราะห์ต่อประชาชนผู้มาติดต่ออยู่แล้ว หรือยัง ยังเป็นปัญหาอยู่ เท่าที่สับครบฟังปรากฏว่าข้าราชการโดยเฉพาะในระดับจังหวัด อำเภอ ยังประพฤติปฏิบัติตัวเป็นนายประชาชนมากกว่าเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน

" ตลอดเวลา ๔๑ ปีที่ผ่านมา นี้ ไม่ว่าจะเป็นภาพถ่ายทางหนังสือพิมพ์หรือภาพ

^{๑๑} "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๑๖ "

"ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ ๘๒ ตอนที่ ๒๖ (๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘), มาตรา ๓๗.

ถ่ายทางโทรทัศน์ เราจะเห็นภาพราษฎรคอยกราบไหว้ผู้ปกครองโดยทั่วไป และผู้
ปกครองโดยทั่วไปก็แสดงอำนาจแห่งความเป็นผู้ปกครองแบบเจ้าขุนมูลนายอยู่เหมือนกัน
ราษฎรขึ้นไปบนที่ทำการของเจ้าขุนมูลนาย ไม่ว่าจะเป็นระดับอำเภอหรือจังหวัด ราษฎร
เหล่านั้นจะต้องสำแดงกิริยา เกรงกลัวนักปกครองจนถึงขนาดนักปกครองชูตะคอกใช้วาจา
แบบเจ้านายใช้กับบ่าวที่เดียว"^{๑๒}

ได้มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตนของข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการ
กรมการปกครองว่าข้าราชการของกรมนี้มีความภูมิใจในฐานะ และความรู้สึกเป็นผู้ปก-
ครองยิ่งรับราชการนานความรู้สึกยิ่งผูกพันมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ปฏิบัติ
ต่อข้าราชการฝ่ายปกครอง เสมือนว่าเป็นบุคคลอีกชั้นหนึ่งต่างหากไปจากบุคคลธรรมดา
เวลาฝ่ายข้าราชการออกไปปฏิบัติงานตามตำบลจะได้รับการต้อนรับจากราษฎรด้วย
วิธีพิเศษ เช่น หาแก่น้ำที่ดื่มที่สุดมาให้ ฆ่าหมู ฆ่าไก่เลี้ยงต้อนรับ ฯลฯ แบบ
การต้อนรับดังกล่าวนี้ ข้าราชการชั้นผู้น้อยจะนำไปใช้ต้อนรับผู้บังคับบัญชาต่อ ๆ กัน
ไป ดังข้อคิดเห็นนี้

"....ยิ่งตำแหน่งสูง ๆ ยิ่งขึ้นไป เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เวลาออก
เยี่ยมราษฎร (หรือมีกิจกรรมอื่น ๆ) เช่น ย้าย ได้รับเหรียญตรา วันเกิด ฯลฯ
ก็ทำนองเดียวกัน กรรมวิธีที่ยิ่งพิศดารยิ่งขึ้นไปอีกเป็นอันมาก มีการต้อนรับเป็นพิเศษ
จริง ๆ เท่าที่สมควรจะเช่นนั้นจะทำได้ บรรดาข้าราชการที่ทำหน้าที่ต้อนรับก็เกิดความ
รู้สึกต่อว่าผู้ราชการจังหวัด ทำนองเดียวกับราษฎรเกิดความรู้สึกต่อฝ่ายอำเภอ คือเกิด

^{๑๒} อนันต์ สายศิริวิทย์ "นักปกครองในระบบประชาธิปไตย" เทศาภิบาล

ปีที่ ๒๕ เล่มที่ ๑ (มกราคม, ๒๕๑๗), หน้า ๓๐ - ๓๑.



ความรู้สึกว่า ถ้าไม่ทำให้ "พิเศษ" จริง ๆ ก็จะไม่สมเกียรติ หรือ "ไม่สมศักดิ์ศรี" ของเจ้าเมือง "ความรู้สึกนี้สะสมต่อเนื่องกันมานานจนเห็นเป็นข้อ พรรค ความ มีศักดิ์ศรีจึงซึมลึกอยู่ในความรู้สึก กลายเป็นความหวังว่าผู้ให้การต้อนรับซึ่งถือว่าเป็น ผู้อยู่ใต้ปกครองนั้นจะต้องแสดงบทบาทต่อตนเช่นนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากมีการปฏิบัติผิด ผิดไปจากที่เคย คือมีการให้การต้อนรับเป็นธรรมดาไม่พิเศษพิศดาร บางท่านที่เคย ชินกับระบบเดิมจนฝังเป็นทัศนคติว่า จะต้องได้รับการต้อนรับอย่างสมศักดิ์ศรี ก็จะผิดหวังและรู้สึกได้ทันทีว่า "เขาเห็นเราเป็นอะไร ไม่สมศักดิ์ศรีเลยหรืออย่างไร" ^{๑๓}

ถ้าทัศนคติของข้าราชการ และราษฎร ยังคงมีอยู่เช่นนี้ ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่จะต้องบริการให้กับประชาชนจะยังไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร และการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการที่ไม่สมควร เช่นนี้ ได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่การช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย เนื่องจากระบบราชการจะช่วยจรรโลงประชาธิปไตยให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น **ความมีลักษณะที่สำคัญดังนี้**

".....จะต้องพยายามขจัดระบบ "เจ้าขุนมูลนาย" ให้หมดสิ้นไป ระบบนี้เองที่ทำให้เกิดช่องว่างอย่างมาก ระหว่างข้าราชการกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด ข้าราชการไทยนั้นยังปฏิบัติตัวต่อผู้บังคับบัญชาเหมือนกับเจ้านาย อันเป็นเหตุให้มีการประจบสอพลอเอาใจ ตลอดจนจนจนการ รับใช้ที่อยู่นอกขอบเขตราชการ และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ยอมรับกันว่า การประจบสอพลอและการระบู้ใช้ส่วนตัว หรือที่เรียกกันว่า "เข้าหลังบ้าน" ผู้บังคับบัญชาเป็นวิธีการที่สำคัญในอันที่จะได้ความ

^{๑๓} ศรีพงษ์ อยู่มั่น "นักปกครองในทัศนะใหม่" เทศาภิบาล ที่ ๒๕ เล่มที่ ๑ (มกราคม, ๒๕๑๓) หน้า ๑๖ - ๑๗.

ถึงความชอบกาวหนำในทางราชการ ความสนใจที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน ก็ลดน้อยถอยลงไป เพราะผลตอบแทนทางราชการที่ไ้รับมักจะสู้คนที่รับใช้ผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ช่องว่างระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็ขยายวงกว้างขึ้น ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนอย่างมาก ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ในต่างจังหวัดจะเห็นได้ว่า เมื่อมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เดินทางไป ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องราชการหรือส่วนตัวก็ตาม จะต้องมีการต้อนรับ เลี้ยงรับเลี้ยงส่งกันจนแทบจะไม่มีข้าราชการมาประจำทำงานเลยก็ว่าได้ การต้อนรับนั้นทำกันจนเกินเลยไป ก็ย่อมมีผลเสียต่อการปฏิบัติราชการอย่างแน่นอน และย่อมทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความสนใจหรือความสะอวอย่างเท่าที่ควรจะเป็นจากข้าราชการทั้งหลาย " ๑๘

ฉะนั้น ในสภาวะการปัจจุบัน ข้าราชการจะต้องเปลี่ยนทัศนคติเดิมเสียใหม่ มุ่งไปให้ความสนใจและบริการแก่ประชาชน ตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตนมีอย่างแท้จริง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลที่ทุกหน่วยงานของรัฐ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ควรจะได้มีการฝึกอบรมพัฒนาตัวบุคคลหรือข้าราชการในสังกัดทุกระดับ เพื่อผลสะท้อนในบั้นปลายเป็นการส่งเสริมและจรรโลงระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงถาวรต่อไป

^{๑๘} สุจิต บุญบงการ "ข้าราชการยุคใหม่" เทศกนิบาต ปีที่ ๒๘
เล่มที่ ๑ (มกราคม, ๒๕๑๓) หน้า ๕๐ - ๕๑.

ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับ "ประสิทธิภาพ" ในการทำงานของข้าราชการ

คำว่า "ประสิทธิภาพ" หมายความว่าอย่างไร ในเรื่องนี้ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ คือ

".....ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน" ^{๑๔}

" คำว่า "ประสิทธิภาพ" ตรงกับคำว่า Efficiency หมายถึงการทำงานให้ได้ประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการมีนักวิชาการบางท่านเสนอเป็นสูตรไว้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

เมื่อ

E = Efficiency

คือประสิทธิภาพของงาน

O = Output

คือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input

คือบรรดาทรัพยากรในการบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

S = Satisfaction

คือความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา" ^{๑๕}

^{๑๔} สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ ๔ แก้วไข่มุก, กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๒.

^{๑๕} สนิท วิไลจิตต์ "วิธีทำงานให้มีประสิทธิภาพ" เทศาภิบาล ปีที่ ๒๒ เล่มที่ ๕ (กันยายน ๒๕๑๔), หน้า ๑๐๕๑.

ยังมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพว่าหมายถึงอย่างไรไว้อีก

".....การปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพนั้น หมายถึง การที่จะปฏิบัติงานนั้นให้โดยผลดี ให้โดยผลของงานสูงสุด ในการที่จะปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง นั้น ผู้ทำจำเป็นจะต้องคิดที่จะทำเสียก่อน คือคิดว่าจะทำอะไรทำแล้วจะได้ผลหรือไม่ ถ้าได้ผลดี ได้ประโยชน์ดี ก็ควรจะทำซึ่งจะทำงานให้งานที่ใดทำนั้นมีประสิทธิภาพ คำว่า ประสิทธิภาพ ตรงกับภาษาฝรั่ง ว่า เอฟฟิ เอ็นซี (Efficiency) จึงมีความหมายเท่ากับว่า เมื่อจะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นได้ ใ้ทรัพยากรที่จะดำเนินงานนั้นเพียงใด ทำเนิงานไปแล้วได้ผลสำเร็จเพียงไรและมีความพอใจเพียงใด ถ้าหากลงทุนน้อย ได้ผลสำเร็จและความพอใจมาก ก็เท่ากับว่ามีประสิทธิภาพของงานมากจะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพมากเพียงใดจึงจำเป็นต้องดูอัตราส่วนระหว่าง การลงทุนหรือทรัพยากรที่จะลงทุนไปนั้น กับความสำเร็จหรือความพอใจที่จะได้รับ"^{๑๖}

การปฏิบัติงานของหน่วยราชการสมัยนี้ ไม่เหมือนสมัยก่อนเนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทำให้บริการของรัฐ หรือบริการด้านสาธารณะต่าง ๆ ขยายปริมาณเพิ่มขึ้น ความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อของหน่วยราชการจึงมักจะถูกตำหนิอยู่เสมอ การให้บริการแก่ประชาชนโดยขาดความเสมอภาค และเป็นธรรมแก่ผู้มาติดต่อ ก็เป็นเหตุให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อข้าราชการ เช่น ประชาชนธรรมดาสามัญ ไม่มีอิทธิพลไม่มีอำนาจ ไม่มีพรรคพวกเพื่อรู้จักข้าราชการของสถานที่ราชการที่ไปติดต่อก็ต้องคอยนานกว่าที่ควร ไม่ได้รับการเอาใจใส่เพียงพอหรืออาจไม่ได้ รับการบริการ เลยก็ได้ เป้าหมายในการทำงานของข้าราชการอยู่ที่ การให้บริการแก่ประชาชนและสนองความต้องการแก่ประชาชนเป็นสำคัญ กล่าวคือ

^{๑๖} วิทยุ อังคนารักษ์ "ประสิทธิภาพในการปฏิบัติและการบริการประชาชน" "เทศบาล" ปีที่ ๖๘ เล่มที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๑๖), หน้า ๑๐๒๕.

ทำอย่างไรจึงจะให้การบริการแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและราษฎรไม่ต้องเสียเวลาในการขอรับบริการและเกิดความเบื่อหน่ายในระบบราชการในที่สุด

เพราะฉะนั้น การให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการโดยมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างมากในปัจจุบัน สำหรับปัญหาที่ว่าอะไรจะเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพดีว่าดีหรือไม่ดี

ปัญหานี้เนื่องจากงานให้บริการแก่ประชาชน หรืองานบริหารราชการมิได้มุ่งถึงผลกำไร เป็นหลัก เหมือนงานทางธุรกิจเอกชน การวัดผลทางประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยาก อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่างานของอำเภอใดจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ จะวัดได้จากหลัก

(๑) ผลงาน (Output) เสร็จรวดเร็วประชาชนผู้รับบริการ ไม่ต้อง เสียเวลา รอคอย

(๒) ความพึงพอใจ (Satisfaction) ของประชาชนผู้รับบริการและ ความพอใจในการให้บริการแก่ประชาชนของข้าราชการ

จะอะไร เป็นเครื่องชี้หรือมุ่งชี้ให้เห็นในเรื่องของผลงานและความพึงพอใจสำหรับผลงานที่เสร็จรวดเร็ว คงจะไม่ปัญหา เพราะ เป็นสิ่งที่พอจะมองเห็นได้ เช่น การไปขอรับบริการของประชาชนไม่ต้อง เสียเวลา คอยนานเป็นวัน ๆ หรือต้องไปติดต่อหลายครั้งหลายหนอาจจะมีข้อโต้แย้งว่า ย่อมจะขึ้นอยู่กับความยากง่ายของงานด้วย เรื่องนี้ผู้เขียนเชื่อว่า งานบริการของข้าราชการระดับอำเภอ นั้น นอกจากงานประเภทที่กฎหมายระบุไว้ชัดเจนให้ดำเนินการ มีขั้นตอนของกำหนด เวลาหรือเกี่ยวกับเทคนิคของงานแล้ว งานทุกประเภทสามารถที่จะบริการให้ประชาชนให้แล้วเสร็จได้ภายในวันเดียวไม่จำเป็นจะต้องมาติดต่อหลายครั้งหรือหลายวัน สำหรับความพึงพอใจ เป็นเรื่องที่อาจจะมองเห็นได้ยากสิ่งที่จะชี้ได้ก็คือในด้านข้าราชการการปฏิบัติงานจะมีลักษณะ เช่น

— เมื่อไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ระเบียบการแล้ว จะต้องให้บริการแก่ประชาชนได้

- การให้บริการนั้นต้องรวดเร็ว ไม่มีทางผู้ใดเวลาอันเป็นลักษณะของการไม่รับผิดชอบ

- การให้บริการนั้น จะต้องกระทำโดยเสมอภาคและให้ความเป็นธรรมใครมาก่อนก็ทำให้ก่อน ไม่เลือกว่าเป็นคนรวย คนจน หรือเป็นคนรู้จักกันมาก่อน

- การให้บริการนั้น ต้องทำโดยรู้สึกมีใจเพียงหน้าที่ บังคับอย่างเดียว หากควรจะทำโดยความสำนึกมีน้ำใจ อันอาจจะแสดงออกโดยการพูดจาและท่าทางหน้าตาซึ่งยิ้มแย้ม

- ต้องทำงานตรงต่อเวลา ไม่ทอดทิ้งงานประชาชนมาติดต่อกับ ไม่ติดนัดกับประชาชน แม้จะมีการติดตามผลงานความคืบหน้า

- ทำงานเกินเวลาราชการงานไม่มีลักษณะคั่งค้าง ต้องให้ประชาชนคอยทวงถามเป็นต้น

ในด้านความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการอาจจะวัดได้จากการสลับรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั่ว ๆ ไป เช่น

- มีความสนใจอยากจะไปติดต่อกานที่อำเภอ ไม่เกิดความกังวล หวั่นเกรงในการไปติดต่อกันเห็นว่าอำเภอเป็นแหล่งรับบริการหรือที่พึ่งของประชาชนได้

- ประชาชนไม่ต้องเสียเงินพิเศษ หรือค่าตอบแทนใด ๆ นอกเหนือไปจากค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือระเบียบการ

- ไม่มีหนังสือร้องเรียนหรือร้องทุกข์ ถึงผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป หรือปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้หนังสือร้องเรียนหรือร้องทุกข์นั้น จะต้องเป็นเรื่องจริงและมีใจเรื่องกลั่นแกล้ง ให้ร้ายป้ายสีทำนองบดขยี้

- ไม่มีการเดินขบวนชุมนุมประท้วง ขับได้ข้าราชการในอำเภอนั้น ๆ การเดินขบวนชุมนุมประท้วงต้องกระทำโดยสุจริตใจ มีใจเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นที่ตั้ง

— มีการแสดงประชามติคัดค้านการโยกย้ายข้าราชการในอำเภอให้ปรากฏเห็น
 ทั้งนี้ การแสดงออกเช่นนั้น จะต้องไม่มีอะไรแฉกแฉง เจตนาไปในทางไม่สุจริตใจ

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้เอง จะเป็นเครื่องชี้หรือแนวทางที่จะ
 เห็นได้ว่าการบริการแก่ประชาชนของอำเภอใดมีประสิทธิภาพหรือไม่

สำหรับการ เพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการนั้น จะทำได้โดยอาศัยหลัก
 ของวิชาการบริหาร เป็นสำคัญ ในประการแรกจะต้องเริ่มแต่การให้หลักการบริหารงาน
 บุคคล เพื่อมีวัตถุประสงค์เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถให้ปฏิบัติงานให้
 สำเร็จตามความมุ่งหมาย ข้อสำคัญก็คือจะต้องระวังมิให้เกิดระบบพรรคพวก ซึ่งเป็น
 ระบบที่ไม่ดีจะต้องดำเนินการตามระบบที่เรียกว่าระบบคุณธรรม ซึ่งถือความดีเป็นหลัก
 โดย

๑. คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงาน โดยถือการ สอบ
 แข่งขันหรือการ สอบคัดเลือก เป็นหลักใหญ่

๒. ให้ความเสมอภาคแก่ผู้ที่จะสมัคร สอบเข้ารับหน้าที่
๓. ให้หลักการประกันความมั่นคง
๔. ให้ความเป็นกลางในทางการเมือง ^{๑๗}

เมื่อเลือกสรร ได้ตัวข้าราชการที่ดีแล้ว หลักต่อไปที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพ
 ในการทำงาน ก็คือให้มีการฝึกอบรม อาจจะทำก่อนที่บุคคลจะ เข้าทำงาน หรือจัด
 ให้มีการฝึกอบรมหลังจากที่ เข้าทำงานแล้ว ก็ได้เพราะเป็นธรรมดาเมื่อเจ้าหน้าที่

มีความรู้ ความเข้าใจ ในการทำงานที่จะทำให้การบริหารงานได้ผลดียิ่งขึ้น สรุปแล้ว
จะมีผลดีถึง ๑๒ ประการคือ

๑. ทำให้ความสิ้นเปลืองในวัตถุอย่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติหน้าที่ลดน้อยลง
๒. ช่วยให้ระเบียบและวิธีการทำงาน มีสมรรถภาพดียิ่งขึ้น
๓. ทำให้การขาดงานและการลาออกจากงานลดน้อยลง
๔. ช่วยลดเวลาเรียนงานให้น้อยลง
๕. ช่วยแบ่งเบาภาระของ ผู้บังคับบัญชา
๖. ช่วยลดการทำงานล่วงเวลาให้น้อยลง
๗. ช่วยลดเรื่องราวร้องทุกข์ของ เจ้าหน้าที่ให้น้อยลง
๘. ช่วยลดเรื่องค่าใช้สอย ค่าซ่อมแซมเครื่องมือในการทำงานให้น้อยลง
๙. เป็นทางกระตุ้นเตือนให้การปฏิบัติหน้าที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น
๑๐. ช่วยลดอุบัติเหตุในการทำงานให้น้อยลง
๑๑. ช่วยให้มีความรู้ ความชำนาญในงานหลายด้าน ^{๑๘}

อย่างไรก็ดี มีหลักสำคัญอีกประการหนึ่ง จะช่วยส่งเสริมให้ระบบราชการ
มีประสิทธิภาพก็คือหลักเรื่อง เงินเดือน หรือ เงินสำหรับครองชีพให้เพียงพอที่จะดำรง
ชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานที่สมควร เงินเดือนเป็นเครื่องตอบแทนในการปฏิบัติงาน และ
เมื่อได้ทำงานไปแล้วควรได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนให้คุ้มกับงานที่ทำไป การที่
ข้าราชการได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนไม่เพียงพอในการดำรงชีพในสังคมก็จะเป็น
เหตุให้ข้าราชการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง ผู้ที่จะได้รับ
ความเดือดร้อนก็คือประชาชนผู้ไปติดต่อขอรับบริการนั่นเอง

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๐.

เป็นที่ยอมรับกันว่า ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศก็คือ ระบบราชการ ที่มีประสิทธิภาพ ระบบข้าราชการประจำเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในทุกประเทศ ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ และกิจกรรมประจำวันให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ถ้าข้าราชการไม่มีประสิทธิภาพ ทุกคนมุ่งมารับราชการ เพื่อสร้างตัวเองให้มั่นคงแล้ว ประเทศชาติก็ย่อมจะเจริญก้าวหน้าไปไม่ได้โดยที่การรับราชการไม่ต้องไปแข่งขันกับใคร การทำงานถ้าไม่หวังความก้าวหน้าเอาแต่พอมีพอกินพอใช้ไปวัน ๆ หนึ่ง ไม่ต้องทำอะไรมาก ถึงเดือนก็มีเงินเดือนใช้จนถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า "เข้ชามเย็นชาม" ก็จะไม่มีการไล่ต้อน หรือถ้าไม่ถูกกับผู้บังคับบัญชาก็ไม่ทำเสียเลยเป็นต้น เพราะงานให้บริการ ของข้าราชการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อไม่เหมือนกับนักธุรกิจตรงที่ว่า การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของทางราชการที่ข้าราชการ เป็นลูกมือ ผู้จัดทำบริการสาธารณะสนองสนองตอบความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชนนั้นมีได้มุ่งหวังผล "กำไร" เป็นวัตถุประสงค์หลักแต่อย่างใด หากแต่ต้องการ "บำบัดทุกข์บำรุงสุข" ให้แก่ประชาชน เป็นสำคัญ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่ทางราชการทำไปแล้วก่อให้เกิดผลเป็นที่พอใจแก่ประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว ก็ย่อมจะถือได้ว่าการดำเนินการนั้น ๆ ได้ผลสมความมุ่งหมายแห่งเป้าประสงค์ความต้องการที่ได้มีรัฐบาลและ "ข้าราชการ" แล้ว

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย