

## บทที่ 6

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันความผันผวนของบริบททางการบริหารรัฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีการปฏิรูประบบราชการพลเรือนโดย บี กาย ปีเตอร์ส์ มองว่าในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนในรูปแบบดั้งเดิมตามแนวความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ ไม่ใช่เป็นกลไกที่เหมาะสมในการบริหารจัดการปกครองเพียงกลไกเดียว และมองว่าในอนาคตระบบราชการพลเรือนมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมมาเป็นรูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วม ซึ่งจากแนวคิดของ บี กาย ปีเตอร์ส์ ดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทยว่ายังคงมีลักษณะตามรูปแบบดั้งเดิมหรือไม่ และหากมีการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะและแนวโน้มในอนาคตอย่างไร โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลโดยใช้การทอสอบสอบถามเฉพาะกับผู้อำนวยการกองแผนงาน หรือผู้อำนวยการกองเจ้าหน้าที่ หรือเลขานุการกรมของหน่วยงานราชการพลเรือนในระดับกรมทั้งหมด

#### สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ทำให้สามารถอภิปรายผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทยทั้งสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตได้ดังนี้

1. ลักษณะของระบบราชการพลเรือนไทยทั้งในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจจากรูปแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีลักษณะตามแนวคิดแบบการจัดการนิยมมากที่สุด แนวคิดทางรัฐศาสตร์ และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ รองลงมาตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจดังกล่าวนี้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของ บี กาย ปีเตอร์ส์ โดยระบบราชการพลเรือนไทยได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเป็นหน่วยงานชั้นนำเชิงนโยบายและกำกับดูแลเพื่อให้การผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การบริหารมีความรับผิดชอบ และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบโดยสาธารณะ<sup>1</sup> พร้อมกับเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะมากขึ้น อันเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านวิชาชีพนิยม การลดบทบาทรัฐ

<sup>1</sup> เรียบเรียงจาก - John J. Dilulio, Jr , Gerald Garvey , and Donald F. Kettl . Improving Government Performance : An Owner's Manual ( Washington , D.C. : The Brookings Institution , 1993 ),p. 49.

การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศ

2. อย่างไรก็ดี แม้ว่าในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจแล้วก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลับมุ่งเน้นแต่เพียงการปรับปรุงสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะหรืออาศัยมาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มากกว่าการถ่ายโอนภารกิจที่มีไข่แกนหลักให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชนหรือการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดและ/หรือมาตรการการมีส่วนร่วม ซึ่งแสดงนัยที่ชัดเจนว่าระบบราชการพลเรือนไทยยังคงต้องการรักษาบทบาทและผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับจากการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการถ่ายโอนภารกิจที่มีไข่แกนหลักให้แก่ภาคกิจกรรมอื่น และไม่เห็นความสำคัญต่อการให้บริการแก่ประชาชนในฐานะลูกค้า (customer) ผู้บริโภค (consumer) และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล (constituent) <sup>2</sup> โดยผู้วิจัยเห็นว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นผลมาจากปัจจัยภายในและภายนอกของระบบราชการพลเรือนไทยได้แก่วัฒนธรรมองค์การและบริบททางการเมืองในการบริหารรัฐกิจ กล่าวคือ

#### วัฒนธรรมองค์การ

ในปัจจุบันวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายยังคงฝังรากลึกลงอยู่ในระบบราชการพลเรือนไทยถึงแม้ว่าจะได้มีการรังสรรค์ระบบราชการพลเรือนสมัยใหม่ขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและระบอบศักดินาจะสิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม <sup>3</sup> ทั้งนี้ ระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนายตามระบบอำมาตยาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดดังนี้

- ระบบราชการพลเรือนไทยปฏิบัติงานโดยขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและไม่ยอมรับการควบคุมตรวจสอบจากสถาบันนอกระบบราชการพลเรือน <sup>4</sup> ดังนั้น จึงไม่ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการในหน่วยงานราชการ โดยเห็นได้จากระดับการประยุกต์ใช้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน อาทิเช่น กลุ่มคุณภาพ

<sup>2</sup> Linden , *op. cit.* ,p. 174.

<sup>3</sup> *เรียบเรียงจาก* - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ช) , *เรื่องเดิม* ,หน้า 242 และ

อุทัย หิริธูโต (ง) , *ขนชั้นข้าราชการ* ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนสตาร์ , 2527 ) ,หน้า 92

<sup>4</sup> *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - ทินพันธุ์ นาคะตะ , “ แนวโน้มและปัญหาของระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980 ,” ใน *ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม* . สมศักดิ์ ชูโต และคณะ , บรรณาธิการ ( กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิฟรีดริช-เอแบรท , 2524 ) ,หน้า 66 - 67

การควบคุมคุณภาพโดยรวม ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน 9000 การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ และการรื้อปรับระบบ ปราบกฏอยู่ในระดับต่ำ

นอกจากนี้ ผลการสำรวจยังพบว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งหมายความว่าในปัจจุบันยังมีหน่วยงานในระดับกรมจำนวนประมาณ 40 หน่วยงาน หรือคิดเป็นร้อยละ 44.4 ที่ไม่ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทำให้ ไม่ทราบถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในเชิงคุณภาพว่า ผลผลิต (outputs) ที่หน่วยงานได้ผลิตและส่งมอบนั้น ก่อให้เกิดผลลัพธ์ (outcomes) ตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ ดังนั้น จึงไม่สามารถระบุได้ว่าแผนงานและ/หรือโครงการใดควรดำเนินการต่อไป หรือควรมีการปรับปรุง หรือควรยุบเลิก อันเป็นผลทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรของส่วนราชการซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ<sup>5</sup>

- ระบบราชการพลเรือนไทยยังคงอนุรักษ์บทบาทการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะโดยมีการนำมาตรการที่อิงกับระบบตลาดและมาตรการการมีส่วนร่วมที่มีระดับการเปลี่ยนแปลงสูงมาประยุกต์ใช้น้อยมาก กล่าวคือ ในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนไทยไม่ได้ประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดเท่าที่ควรหรือเห็นความสำคัญของมาตรการดังกล่าวน้อยที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบราชการพลเรือนไทยใช้วิธีการจ้างเหมาและการรับเหมาช่วงเป็นหลักในขณะที่มีการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดแบบอื่นค่อนข้างน้อย ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยปฏิบัติการเป็นหน่วยงานชั้นนำเชิงนโยบายและกำกับดูแล การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การให้สัมปทาน การผ่อนคลายการควบคุมและกฎระเบียบ การให้เงินอุดหนุน และการให้เช่าทรัพย์สิน

แม้มีการประยุกต์ใช้มาตรการมีส่วนร่วมรองลงไปจากมาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ แต่ระบบราชการพลเรือนไทยยังคงไม่เปิดกว้างให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากการที่ระบบราชการพลเรือนไทยมีการประยุกต์ใช้มาตรการการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นหลัก โดยเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในขณะที่มีการประยุกต์ใช้มาตรการการมีส่วนร่วมแบบอื่นค่อนข้างน้อย ไม่ว่าจะเป็นการให้ความรู้โดยส่งเสริมและ/หรือฝึกอบรมแก่ชุมชนและ/หรือองค์กรประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การกระจายอำนาจทางการบริหารและการดูแลทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ การทำประชาพิจารณ์ และการสำรวจความต้องการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของ

<sup>5</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ค), คู่มือการวัด ติดตาม และประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ( กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. , -), หน้า 4

ประชาชน นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแผนปฏิบัติการเพียงบางหน่วยงานเท่านั้น ได้แก่ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

- ข้าราชการพลเรือนไทยยังคงขาดพฤติกรรมทางการบริหารรัฐกิจแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial) \* กล่าวคือ ยังไม่มีวิสัยทัศน์และความสนใจในการผลักดันให้เกิดนวัตกรรมเพื่อประโยชน์ขององค์กรในระยะยาว แต่กลับให้ความสำคัญต่อการควบคุมทรัพยากรการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบเพื่อลดความเสี่ยงและหลีกเลี่ยงความล้มเหลว การขาดความกล้าหาญในการริเริ่มเปลี่ยนแปลง<sup>6</sup> การไม่ให้ความสำคัญต่อการแสวงหาและประหยัดงบประมาณ<sup>7</sup> ตลอดจนการไม่นิยมการแข่งขัน ดังจะเห็นได้จาก การประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดน้อยที่สุด ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าข้าราชการพลเรือนไทยมีพฤติกรรมทางการบริหารรัฐกิจแบบเจ้าขุนมูลนาย

#### บริบททางการเมืองในการบริหารรัฐกิจ<sup>8</sup>

ระบบราชการพลเรือนไทยถูกแทรกแซงทางการเมืองในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะทำให้ขาดอิสระในการวินิจฉัยสั่งการและทำให้กระบวนการทำงานขาดความต่อเนื่อง ถูกชะลอไปหรือถูกบิดเบือนในลักษณะการประนีประนอมเพื่อประโยชน์ส่วนตัวคนเฉพาะคนหรือเฉพาะกลุ่ม ในขณะที่เดียวกัน ระบบราชการพลเรือนไทยยังเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มุ่งแสวงหาและรักษาเฉพาะแต่เพียงประโยชน์ของหน่วยงานเท่านั้นโดยอาศัยอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเพื่อแสวงหารายได้ที้นอกเหนือจากงานประจำ ควบคู่ไปกับอำนาจ เกียรติยศ ความมั่นคง และความภูมิใจ ดังนั้น ระบบราชการพลเรือนไทยจึงมุ่งจะแสวงหา รักษา และส่งเสริมประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าประโยชน์สาธารณะ<sup>9</sup> โดยมุ่งเน้นการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ในการปรับปรุงสมรรถนะภายในของตนและไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนเพื่อผูกขาด

\* คำว่า "ผู้ประกอบการ" นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสนามอูโฌน ฌอง แบบติสต์ เซย์ (Jean Baptiste Say) ได้ให้นิยามไว้ดังนี้คือ ผู้ประกอบการเป็นผู้ชักนำทรัพยากรจากการจุดที่ให้ผลผลิตและผลตอบแทนต่ำไปสู่จุดที่ให้ผลผลิตและผลตอบแทนสูงกว่าหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ประกอบการเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในแนวทางใหม่เพื่อให้ได้ผลผลิตและประสิทธิภาพสูง - *เรียบเรียงจาก* ฟิลเฟลด์, *เรื่องเดิม*, หน้า 94 และ Osborne and Gaebler, *op. cit.*, pp. XIX - XX.

<sup>6</sup> คัดแปลงจาก - ทิพาดี เมฆสวรรค์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 92 และ

Stephen P. Robbins, *Managing Today!* (Upper Saddle River, New Jersey : Prentice - Hall International, Inc., 1997), p. 148.

<sup>7</sup> พนม ทินกร ณ อุตฺธา, *การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่มที่ 3 : การบริหารงานคลังรัฐบาล จุลภาค 1*

(กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 92

<sup>8</sup> Hughes, *op. cit.*, pp. 78, 82 - 83.

<sup>9</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ชัยอนันต์ สมุทวณิช (ก), *เรื่องเดิม*, หน้า 32 ; ทิพาดี เมฆสวรรค์และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 23, 35 และ 47 ; และ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, "อนาคตอาชีพไทย : การเติบโตทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย," *วารสารประวัติศาสตร์* 5, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2523) : 39.

บทบาทการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะซึ่งจะใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนโดยจะเห็นได้จากการนำมาตราการที่อิงกับระบบตลาดและมาตรการการมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้ค่อนข้างน้อย \*

3. ถึงแม้ว่าระบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบันจะมีการนำมาตราการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้มากที่สุดก็ตาม แต่มีข้อน่าสังเกตคือ ระบบราชการพลเรือนไทยยังขาดการกระจายอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจลงสู่ระดับปฏิบัติการ โดยจะเห็นได้จากการที่ระบบราชการพลเรือนไทยจะมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและลดลำดับขั้นในการบังคับบัญชามากกว่าการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงระดับการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและระดับการปรับปรุงคุณภาพปรากฏว่าระบบราชการพลเรือนไทยไม่ได้อาศัยวิธีการจัดการแบบมีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยขาดสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบททางการบริหารรัฐกิจที่มีความผันผวนสูง

#### ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาครั้งนี้มีประโยชน์ในการศึกษาถึงสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งไม่เคยมีการวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อน โดยการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนไทยยังคงมีค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายตามระบบอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือ ยังคงขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ไม่ยอมรับการควบคุมตรวจสอบจากสถาบันนอกระบบราชการพลเรือน และอนุรักษ์บทบาทการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

\* ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับข้อสังเกตในการศึกษาการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของระบบราชการพลเรือนไทยในปี ค.ศ. 1966 ของซิฟฟิน ดังนี้คือ การปฏิรูปการบริหารที่เป็นทางการนั้นไม่จำเป็นที่จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์การตามที่คาดหวังโดยวัฒนธรรมองค์การที่มีอยู่ในระบบราชการพลเรือนไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยในฐานะที่เป็นแบบแผนของพฤติกรรมทางการบริหารรัฐกิจซึ่งการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การนี้จะต้องดำเนินการควบคู่และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบททางการบริหารรัฐกิจด้วย ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าแม้จะมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยหลายครั้งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 แต่การปฏิรูปดังกล่าวกลับไม่ได้ให้ความสำคัญต่อข้อสังเกตของซิฟฟินเท่าที่ควร ดังนั้น ถึงแม้ว่าระบบราชการพลเรือนไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจไปสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมแล้วก็ตามแต่ยังคงมีลักษณะระบบอำมาตยาธิปไตยอย่างเด่นชัด - *โปรดดู Siffin , op. cit. ,pp. 250 - 254.*

1. การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยโดยการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ มาตรการที่อิงกับระบบตลาด และมาตรการการมีส่วนร่วมเพื่อให้บรรลุประสานงานนั้นเป็นไปได้ยาก หากไม่มีแรงผลักดันทางการเมืองและสังคม กล่าวคือระบบราชการพลเรือนไทยยังคงมีค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายแฝงอยู่จนถึงปัจจุบันได้ เนื่องจากความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความอ่อนแอของประชาสังคมหรือภาคประชาชนและชุมชนทำให้ไม่มีแรงกดดันที่เพียงพอต่อการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยทั้งระบบ<sup>10</sup> ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยจะต้องทำควบคู่กับการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการศึกษา<sup>11</sup> การปฏิรูประบบการบริหารจัดการปกครองในภาครัฐกิจเอกชน และการพัฒนาชุมชน เพื่อเพิ่มแรงกดดันทางการเมืองและสังคมต่อระบบราชการพลเรือนไทยจนเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบและเอื้อต่อการก่อตัวของวัฒนธรรมหลักใหม่ในระบบราชการพลเรือนไทยแทนวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายอันได้แก่ วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพนิยม โดยการพัฒนาชุมชนจะช่วยให้ภาคประชาชนและชุมชนเรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ในการเป็นพลเมืองของประเทศ (ซึ่งจะเข้ามีส่วนร่วมทั้งทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจมากขึ้น) ตลอดจนสร้างกระบวนการเรียนรู้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยชุมชนเองและสร้างจิตสำนึกที่จะพึ่งตนเองและความผูกพันสมัครสมานสามัคคีกันในชุมชนซึ่งจะทำให้เกิดประชาสังคมในประเทศไทยในที่สุด ส่วนการปฏิรูปการศึกษาจะช่วยสร้างวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมแก่บุคคลที่จะเข้ามารับราชการในอนาคตโดยการกำหนดวิชาชีพนิยมในหลักสูตรการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษา<sup>12</sup> ตลอดจนพัฒนาบุคลากรในภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาชนและชุมชน ให้สามารถบริหารจัดการภาคกิจกรรมของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันการปฏิรูปการเมืองจะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนมีช่องทางที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจมากขึ้นในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การปฏิรูประบบการบริหารจัดการปกครองภายในภาครัฐกิจเอกชนจะช่วยให้ภาครัฐกิจเอกชนมีความเข้มแข็งเพียงพอในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะที่ไม่ใช่ภารกิจหลักแทนระบบราชการพลเรือนไทย

<sup>10</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ม.ร.ว. จันทรมศิริโชค จันทรด, "แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน," ร่างที่สองของรายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ในการสัมมนาเรื่อง กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศในทศวรรษ 1980 เสนอที่โรงแรมสยามเบซอร์พัทยา จังหวัดชลบุรี 26 - 28 พฤศจิกายน 2525, หน้า 41 ; ปรัชญา เวสารัชช และ อภิชัย พันธเสน , ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ , 2540), หน้า 19 - 20 ; และ Schick , *op. cit.* , pp. 13 - 15.

<sup>11</sup> คัดแปลงจาก - ปรัชญา เวสารัชช และ อภิชัย พันธเสน , เรื่องเดิม , หน้า 37 - 38

<sup>12</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Tin Prachyapruit (b) , "Public Accountability in Thai Public Service ,"

2. นอกจากแรงผลักดันทางการเมืองและสังคมซึ่งเป็นแรงผลักดันจากภายนอกแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยต้องมีแรงผลักดันจากภายในโดยเสริมสร้างวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Spirit) และวัฒนธรรมวิชาชีพนิยม (Professionalism) ให้มีระดับที่สูงขึ้นกว่าเดิมเพื่อเป็นวัฒนธรรมหลักทางการบริหารรัฐกิจแทนวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายซึ่งสามารถกระทำได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

#### การสร้างวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมในระบบราชการพลเรือนไทย

โดยจะต้องให้มีการดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างครบวงจรและให้ส่วนราชการระดับกรมทุกกรมมีส่วนร่วมในการวางแผนกำลังคน และมอบหมายให้ส่วนราชการแต่ละกรมรับผิดชอบการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลของตน อาทิเช่น การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการกำหนดค่าตอบแทน เป็นต้น นอกจากนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อลดความมั่นคงในอาชีพจากปัจจุบันที่มีอยู่ในระดับสูงมาเป็นในระดับปานกลาง และให้มีมาตรการการลดกำลังคนเพื่อรองรับการผองถ่ายข้าราชการพลเรือนออกจากระบบราชการพลเรือนโดยประยุกต์ใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การย้ายงาน (outplacement) การให้คำปรึกษา (counseling) และการโอนย้าย (transfer) เป็นต้น<sup>13</sup>

#### การสร้างวัฒนธรรมผู้ประกอบการในระบบราชการพลเรือนไทย

โดยจะต้องลดกฎระเบียบและการควบคุม<sup>14</sup> แต่ในขณะเดียวกันจะต้องมีระบบการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน เพื่อแสดงต่อฝ่ายการเมืองหรือสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนในฐานะเป็นลูกค้า ผู้บริโภค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนข้าราชการพลเรือนด้วยกัน (upward , downward , and outward public accountability) ทั้งในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารรัฐกิจเพื่อผลิตบริการสาธารณะอย่างประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด การบรรลุเป้าหมายในแผนงาน และการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532<sup>15</sup>

<sup>13</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 288 ; อำนวย แสงสว่าง , เรื่องเดิม , หน้า 190 ; UCLA New Wave Group , พจนานุกรมธุรกิจสำหรับผู้บริหาร ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธงสีฟ้า , - ) , หน้า 119 ; George Strauss , " Human Resource Management in the USA , " in The Handbook of Human Resource Management , ed. Towers . Brian ( Oxford : Blackwell Publishers Ltd. , 1996 ) , p. 33 . ; James W. Walker , Human Resource Strategy ( New York : McGraw - Hill Book Co. , 1992 ) , p. 184 . ; John M. Ivancevich . Human Resource Management ( Chicago . Ill : Irwin , Inc. , 1995 ) , p. 517 . ; และ Sage Consulting , Co.Ltd. , " Business Process Reengineering : Implementation Methodology ( Part 1 ) , " , 1997 . ( Unpublished Manuscript ) , p. 34 , 37 .

<sup>14</sup> Robbin , op.cit. , p. 147 .

<sup>15</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Linden , op.cit. , p. 174 . และ Prachyapruit ( b ) . op.cit. , pp. 9 , 25 .

เมื่อได้มีการเสริมสร้างวัฒนธรรมของการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมจนกลายเป็นวัฒนธรรมหลักในระบบราชการพลเรือนไทยแล้ว ข้าราชการพลเรือนไทยควรมีพฤติกรรมทางการบริหารรัฐกิจที่พึงปรารถนา กล่าวคือ วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการจะทำให้ข้าราชการพลเรือนไทยมีวิสัยทัศน์ที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงและแสวงหาแนวทางใหม่ในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะในระยะยาวภายใต้ความเสี่ยงในระดับที่ยอมรับได้และทรัพยากรทางการบริหารรัฐกิจที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเลือกประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ มาตรการที่อิงกับระบบตลาด และมาตรการการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับการบริหารรัฐกิจในแต่ละกรณี ส่วนวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมจะทำให้ข้าราชการพลเรือนไทยยอมรับการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง สามารถที่จะควบคุมตนเองให้รักษาประโยชน์สาธารณะและให้บริการตามมาตรฐานวิชาชีพ มีทั้งความรู้ความสามารถทางวิชาชีพและความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในบริบททางการบริหารรัฐกิจ ตลอดจนยอมรับการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานจากฝ่ายการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการควบคุมลงได้มาก

ทั้งนี้ วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมเป็นวัฒนธรรมที่มีความเกี่ยวเนื่องสอดคล้องกัน โดยวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมจะช่วยให้การใช้ดุลยพินิจเพื่อแสวงหาแนวทางในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของข้าราชการพลเรือนไทยตามวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการให้อยู่ในขอบเขตความเสี่ยงที่สามารถยอมรับได้ สอดคล้องกับบริบททางการบริหารรัฐกิจและอิงกับประโยชน์สาธารณะ ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการจะช่วยให้ข้าราชการพลเรือนไทยไม่เพียงแต่ต้องให้บริการตามมาตรฐานของวิชาชีพเท่านั้นแต่ยังต้องแสวงหาแนวทางในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้ได้ผลผลิตและผลตอบแทนสูงที่สุดด้วย ดังรายละเอียดที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 6 - 1 และตารางที่ 6 - 2



ตารางที่ 6 - 1 แสดงถึงความแตกต่างระหว่างข้าราชการพลเรือนภายใต้วัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายกับ  
ข้าราชการพลเรือนภายใต้วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการ<sup>16</sup>

คุณลักษณะ	ข้าราชการพลเรือนภายใต้ วัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนาย	ข้าราชการพลเรือนภายใต้ วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการ
1. ปึงจัญใจพื้นฐาน	1. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง 2. การขยายหน่วยงาน 3. การเพิ่มงบประมาณ 4. การเพิ่มจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชา 5. การเพิ่มอำนาจหน้าที่	1. ความมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อใช้ โอกาสหรือแนวทางใหม่ในการผลิตและ ส่งมอบบริการสาธารณะ ที่ค้นพบให้เกิด ประโยชน์สาธารณะมากที่สุด 2. ค่าตอบแทนในรูปตัวเงิน
2. ความเสี่ยงในการบริหารรัฐกิจ	ระมัดระวัง	ระดับที่สามารถยอมรับได้
3. ทรรศนะต่อความล้มเหลว และความคิดพลาด	หลีกเลี่ยง	ยอมรับ
4. เป้าหมายในการบริหารรัฐกิจ	ประโยชน์สาธารณะในระยะสั้น	ประโยชน์สาธารณะในระยะยาว
5. กิจกรรมในการบริหารรัฐกิจ	1. การมอบหมายงานและการควบคุม โดยยึดกฎระเบียบเป็นหลัก  2. การผูกขาดในการผลิตและส่งมอบ บริการสาธารณะ โดยไม่ใส่ใจถึง คุณภาพในบริการสาธารณะ  3. เน้นการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่า การหารายได้ และไม่ใช้จ่ายอย่าง ประหยัด  4. การให้บริการประชาชนอยู่ในระดับ ต่ำเท่าที่กฎหมายกำหนด	1. การเพิ่มอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงในการผลิตและส่งมอบบริการ สาธารณะ  2. การแข่งขันและ/หรือร่วมมือในการ ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะกับ ส่วนราชการอื่น บริษัทธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชน โดยให้ความสำคัญ ต่อการจัดการคุณภาพในการ ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ  3. เน้นการหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย งบประมาณ และใช้จ่ายอย่างประหยัด  4. การให้บริการประชาชนอยู่ในระดับสูง โดยมุ่งบรรลุประโยชน์สาธารณะให้ได้ มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

<sup>16</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Osborne and Gaebler, *op. cit.*, pp. XIX - XX, and 166 - 194.

ตารางที่ 6 - 2 แสดงความแตกต่างระหว่างข้าราชการพลเรือนภายใต้วัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายกับ  
ข้าราชการพลเรือนภายใต้วัฒนธรรมวิชาชีพนิยม<sup>17</sup>

คุณลักษณะ	ข้าราชการพลเรือนภายใต้ วัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนาย	ข้าราชการพลเรือนภายใต้ วัฒนธรรมวิชาชีพนิยม
1. ความรู้ที่เป็นระบบ	มีความรู้แต่ขาดคุณธรรม	มีความรู้คู่คุณธรรม
2. การให้บริการตามมาตรฐาน ของวิชาชีพ	ต่ำ โดยบกพร่องต่อหน้าที่ ไม่อุทิศเวลาให้ ราชการ และฝ่าฝืนกฎระเบียบ	สูง โดยให้บริการแก่ประชาชนตรงตาม มาตรฐานของวิชาชีพ
3. ความเป็นอิสระในวิชาชีพ	ต่ำ โดยเน้นการควบคุมการปฏิบัติงานและ รวมอำนาจในการ วินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วน กลาง ทำให้ข้าราชการพลเรือนเคยชินกับ การควบคุมจากส่วนกลางและไม่กล้าตัดสินใจ เอง	สูง โดยเน้นความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ และการเพิ่มอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้ข้าราชการพลเรือนควบคุมตนเองตาม จรรยาบรรณวิชาชีพได้ และสามารถตัดสินใจ เองได้
4. การประพฤติตนตามจรรยาบรรณ วิชาชีพ	ต่ำ	สูง

3. นอกจากการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทย โดยการสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ และการทบทวนภารกิจขององค์การแล้ว จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการภายใน องค์การจากระบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์เป็นระบบบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมด้วย เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือนไทย โดยการนำ แนวคิดและเทคนิคในการปรับปรุงคุณภาพมาประยุกต์ใช้ในระดับที่สูงขึ้นพร้อมกับเพิ่ม การกระจายอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจทั้งในระดับกรมโดยการปรับปรุงโครงสร้าง องค์การ ให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและลดลำดับชั้นในการบังคับบัญชาและในระดับปฏิบัติการ โดย การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

4. ในการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดและมาตรการการมีส่วนร่วม ควรมีการ ทบทวนภารกิจของส่วนราชการระดับกรมแต่ละแห่ง (case-by-case) โดยแยกภารกิจหน้าที่หรือ กิจกรรมใดที่เป็นแกนหลักหรือเป็นงานเชิงนโยบายออกจากภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมใดที่มีใช่ แกนหลักหรือเป็นงานให้บริการ และมอบหมายให้ภาคเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชน จัดทำภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมใดที่มีใช่แกนหลักเหล่านั้นแทนและ/หรือร่วมมือกับส่วนราชการ โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นเกณฑ์ในการทบทวนภารกิจของส่วนราชการ

เมื่อระบบราชการพลเรือนไทยได้ถ่ายโอนภารกิจที่มีใช่แกนหลักให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนและชุมชนแล้ว ระบบราชการพลเรือนไทยจะเหลือภารกิจที่เป็นแกนหลักได้แก่ การให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแก่รัฐบาล การผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเท่าที่มีความ จำเป็น การส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลให้ภาคกิจกรรมอื่น ๆ ดำเนินการผลิตและส่งมอบ

<sup>17</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ช), เรื่องเดิม, หน้า 13 - 15, 210 - 217 และ 224

บริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่จำเป็น โดยควรทำความเข้าใจและจำแนกกลุ่มเป้าหมายออกเป็นสามประเภทได้แก่ ลูกค้า ผู้บริโภค และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อให้เกิดฉันทมติในเป้าหมายของแผนงานแต่ละแผน<sup>18</sup> ส่วนภารกิจที่มีใช้แกนหลักนั้น หากระบบราชการพลเรือนไทยไม่สามารถที่จะผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดแล้ว จะต้องแปรสภาพให้ภาคธุรกิจเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชนรับเป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งมอบสินค้าถึงสาธารณะประเภทนั้นแทน (contestability) โดยขึ้นกับความจำเป็นของแต่ละกรณี

อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจของระบบราชการพลเรือนไทยควรคำนึงถึงข้อจำกัดของแต่ละภาคกิจกรรมด้วย และต้องได้รับการสนับสนุนและดำเนินการอย่างสม่ำเสมอจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะต้องกล้าตัดสินใจต่องัดตองผูกในการถ่ายโอนภารกิจแต่ละประเภทแก่ภาคธุรกิจเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชนเพื่อให้ระบบราชการพลเรือนไทยมีบทบาทที่สอดคล้องกับบริบททางการบริหารรัฐกิจไทยโดยภูมิปัญญาไทย เนื่องจากการยอมรับรูปแบบการบริหารรัฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วมีผลร้ายเท่า ๆ กับการปฏิเสธ หากมิได้ทดสอบด้วยข้อมูลไทย<sup>19</sup>

5. ข้อเสนอแนะในการวิจัย เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาเพียงสถานภาพและแนวโน้มของระบบราชการพลเรือนไทยเท่านั้น จึงควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติมจากงานวิจัยชิ้นนี้เพื่อสร้างภูมิปัญญาไทยทางการบริหารรัฐกิจไทยโดยนักวิชาการไทยเพื่อมิให้เป็นทาสทางปัญญาดังพระราชกระแสนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในพระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคีแก่ความในคาถาที่มีอาร์มในแผ่นดิน ความตอนหนึ่งว่า “... จะเพลินถือเอาความคิดของพวกที่เป็นผู้คิดราชการในประเทศยุโรปนั้น ๆ มาถือเป็นความคิดของตัวมาจัดการในเมืองไทย ก็จะเป็นการไม่ถูกกันเลยด้วยพื้นเพการทำงานทั้งปวงไม่เหมือนกัน เหมือนหนึ่งจะไปลอกเอาตำราทำนาปลูกข้าวสาลีในเมืองยุโรปมาปลูกข้าวเจ้าข้าวเหนียวในเมืองไทยก็จะไม่ได้ผลอันใด...”<sup>20</sup> โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรศึกษาวิจัยในห้าประเด็น ได้แก่ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย การประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารรัฐกิจในแต่ละภารกิจของระบบราชการพลเรือนไทย ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทย การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทย และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการพลเรือนไทย

<sup>18</sup> Linden , *op. cit.* ,pp. 172 - 176.

<sup>19</sup> *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ง) .เรื่องเดิม .หน้า คำนำ

<sup>20</sup> จิตรา พรหมชุติมา . เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองของกระทรวงมหาดไทย

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยหวังว่าถึงแม้ว่าระบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบันจะยังคงมีวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายเป็นวัฒนธรรมหลักตามระบบอำมาตยาธิปไตย แต่วัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมได้กำเนิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมรองแล้วในระบบราชการพลเรือนไทยหรือแสดงว่าวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายได้ลดความเข้มข้นลงบ้างแล้ว โดยผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพนิยมจะกลายเป็นวัฒนธรรมหลักในระบบราชการพลเรือนไทยในอนาคตซึ่งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทยประสบความสำเร็จจนนำไปสู่สู่สุประศาสนการในที่สุด