

ความขัดแย้งในกระบวนยุติธรรม: การวิเคราะห์แบบทฤษฎีตัวแทน (Principle-Agent Theory)

อ. ปาณิสัมภวา ธนาสิน*

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ ได้ศึกษาถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในกระบวนยุติธรรม ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยจะใช้ Principle Agent Theory ในการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยจะกล่าวถึงลักษณะของข้าราชการประจำ (Agent) และข้าราชการการเมือง หรือนักการเมือง (Principle) รวมทั้งลักษณะความคิด ความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้จะวิเคราะห์ถึงประเด็นความขัดแย้งและข้อเสนอแนะ ตลอดจนการออกแบบสถาบันเพื่อลดความขัดแย้ง

คำสำคัญ

ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง

บทนำ

การเมืองกับการบริหาร เปรียบเหมือนกับเหรียญสองหน้า จะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ ซึ่งทั้งการเมืองและการบริหารต่างมีผู้ที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน นั่นก็คือ ข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง (หรือนักการเมือง) โดยข้าราชการการเมือง หรือนักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำจะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (และในบางครั้งข้าราชการประจำ จะเป็นฝ่ายเสนอข้อมูลในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายให้แก่ฝ่ายการเมืองนำมาบังคับใช้ด้วย)

ตำแหน่งข้าราชการการเมืองเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง โดยข้าราชการการเมืองหรือ ส.ส. มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนเป็นเจ้าสังกัด และรับผิดชอบร่วมกันในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรี หรือหากส.ส.ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี ก็จะมีทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและสั่งการให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ รวมทั้งควบคุมข้าราชการประจำให้ทำงานสำเร็จตามหน้าที่ด้วย (สุธี อากาศฤกษ์, 2536) ส่วนข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่อยู่ในองค์การจัดตั้งถาวร มีการจัดตั้งสถาบันสูง มีกฎระเบียบ การบังคับบัญชาชัดเจนตามลำดับ กลุ่มข้อมูลและกฎระเบียบต่างๆ มีความชำนาญการพิเศษ มีสายใยสัมพันธ์เป็นเครือข่าย และมีบทบาทสำคัญในการวางนโยบาย (ลิขิต วีระเวทิน, 2546) และข้าราชการประจำ เป็นบุคคลที่เข้ารับราชการตามข้อบัญญัติของกฎหมาย ภายใต้ระบบคุณธรรม ถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นอย่างดีว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน

ดังนั้น ในทางปฏิบัติข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย มักมีความสับสนในการสั่งการหรือประสานงานกันมากเนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ มีการก้าวท้าวกันระหว่างงานนโยบายกับงานประจำจึงทำให้เกิด "ความขัดแย้ง" กันระหว่างข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย

ซึ่ง "ความขัดแย้ง" หมายถึง การตอบสนองที่ไม่สอดคล้องกัน หรือสถานการณ์ที่ตอบสนองในทางบวกและทางลบ บุคคลอาจต้องการตอบสนองทั้ง 2 ทาง หรือมากกว่านั้น แต่ธรรมชาติของการตอบสนองจะเป็นไปในทางที่จะเป็นไปได้ (ภิรมย์ ศรีจันทร์ 2532)

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเตอร์

กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมจัดตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2434 (ร.ศ.110) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปการศาลไทยและกฎหมาย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 21 บัญญัติให้กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี มีบทบาทในการบริหารจัดการ การจัดระบบบริหารงานบุคคล และอัตรากำลังเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมระบบศาลที่มีประสิทธิภาพ

กระทรวงยุติธรรมที่ผ่านมามีส่วนราชการในสังกัด 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดี จึงมีความรับผิดชอบที่ค่อนข้างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการงานในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นเอกภาพได้ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยที่กระจุกกระจายขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาที่เป็นเอกภาพ ขาดการประสานงานและความร่วมมือกันก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น การนำคดีเข้าสู่ศาลยุติธรรมขาดระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลที่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 32 ได้กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมในสังคมและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดโดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หรือส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ต่างมีที่มาต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการประจำเป็นบุคลากรขององค์การที่ทำงานมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน โดยมาจากการคัดเลือกด้วยระบบคุณธรรม (Merit System) และเชื่อว่าเป็นบุคคลที่มีความสามารถ และมีความชำนาญเฉพาะทาง (Specialist) ที่จะเข้ามาบริหารงานภายในองค์การนั้น ส่วนข้าราชการการเมือง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย (Democracy) โดยถือเป็นตัวแทนที่จะมาเป็นปากเป็นเสียงของประชาชน ผ่านลำดับขั้นตอนจากการเป็น ส.ส. จนถึงการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น รัฐมนตรี ข้าราชการการเมืองจะมีความชำนาญทุกด้าน (Generalist) เพราะในการดำรงตำแหน่งสำคัญนั้นๆ จะมีการตัดสินใจของผู้ที่มีตำแหน่งสูงขึ้นไปอีก ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรี ที่จะดูความเหมาะสมว่า ส.ส. คนใดควรจะไปกำกับดูแลกระทรวงใดโดยอาจดูจากประสบการณ์ การศึกษา หรือความสมัครใจ (ความชอบส่วนตัว) ของ ส.ส. ก็ได้ ซึ่งสามารถแยกความแตกต่างของข้าราชการทั้ง 2 ประเภท ได้ดังนี้

	ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
1) การดำรงตำแหน่ง 2) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 3) ความมั่นคงในอาชีพ 4) ความชำนาญการ	มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อยู่ในตำแหน่งระยะสั้น เสี่ยง Generalist	มาจากระบบคุณธรรมหรือระบบการสอบ อยู่ได้จนเกษียณ มั่นคงมาก Specialist

นอกจากความแตกต่างดังกล่าว ข้าราชการทั้ง 2 ประเภท ต่างก็มีบทบาทที่ต่างกันดังนี้

ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
1) กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายประธานนำไปปฏิบัติ 2) ควบคุม ติดตามการปฏิบัติงานของกลไกรัฐ 3) พิจารณาออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ	1) ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ 2) ปฏิบัติตามหน้าที่ของฝ่ายการเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย 3) ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและข้อบังคับต่างๆ 4) อยู่ในกรอบระเบียบวินัย

จากความแตกต่างและบทบาทในด้านต่างๆ ของข้าราชการทั้ง 2 ประเภท ส่งผลให้ข้าราชการทั้ง 2 ประเภทมีค่านิยม ที่แตกต่างกันด้วย ดังนี้

ค่านิยมของข้าราชการการเมือง

- 1) แสวงหาตำแหน่งทางการเมือง เพื่อได้เข้าสู่ตำแหน่งในฝ่ายบริหารประเทศ เช่น เป็นรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี
- 2) แสดงให้ประชาชนเห็นถึงภูมิปัญญา ความสามารถที่เหมาะสมจะเป็นผู้แทนในสมัยต่อไป
- 3) ค่านิยมที่จะเป็นผู้นำกลุ่ม ส.ส.ในพรรคการเมือง เพื่อเป็นฐานเสียงในการสนับสนุนให้ได้รับตำแหน่งทางการเมืองครั้งต่อไป
- 4) ค่านิยมที่จะแสดงให้ประชาชนเห็นว่าเขาเป็นพวกเดียวกับประชาชนที่เดือดร้อน และกำลังต่อสู้เพื่อขจัดความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชน (สมพงษ์ ใหม่วิจิตร, 2535-2536)

ค่านิยมของข้าราชการประจำ

- 1) ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ มุ่งแสวงอำนาจความมั่นคงและเกียรติยศ
- 2) ยึดถือพวกพ้อง
- 3) ค่านิยมมักเป็นเจ้าคนนายคน
- 4) ค่านิยมในการประจบสอพลอ
- 5) ค่านิยมของความสะดวกสบาย เกียจคร้าน
- 6) ค่านิยมแบบปัจเจกชนนิยม ถือตัวเองเป็นหลัก ขาดวินัย ไม่ประสานงาน
- 7) ค่านิยมในการอนุรักษนิยม ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2532)

จากการเปรียบเทียบค่านิยมดังกล่าว อาจสังเกตได้ว่าข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ในปัจจุบันจะมีค่านิยมที่เหมือนกันในเรื่องของการยึดถือพวกพ้อง ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ประจบสอพลอ โดยข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่อาจมีค่านิยมทั้ง 3 ที่ว่ามามากกว่าข้าราชการประจำก็เป็นได้ ซึ่งค่านิยมนี้ ครอบคลุมถึงความเชื่อ ความคิด ทศนคติ อุดมการณ์ และพฤติกรรมของข้าราชการ ข้าราชการบางส่วนทำหน้าที่อย่างขาดประสิทธิภาพ ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต ตรงกันข้ามกับข้าราชการบางส่วนที่ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักในชื่อเสียงเกียรติยศและศักดิ์ศรีของข้าราชการ การแสดงออกในด้านต่างๆ นี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากค่านิยม หรืออาจกล่าวได้ว่าค่านิยมของข้าราชการได้เข้าไปมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมของข้าราชการทั้ง 2 ประเภท

ทั้งที่มา บทบาท ค่านิยม ที่แตกต่างกันของข้าราชการทั้ง 2 ประเภทนี้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในองค์กร ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจมาจาก

1) สถาบันทางการเมืองไม่มีความต่อเนื่อง ในขณะที่สถาบันข้าราชการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งและมีคุณภาพ รวมทั้งมีข้อมูลที่เหนือกว่า ตลอดจนการทำงานร่วมกันน้อยทำให้ไม่เข้าใจกัน

2) ข้าราชการประจำมีความได้เปรียบในด้านความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และแม่นยำในกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งสภาพวัฒนธรรมองค์การ ทำให้ข้าราชการการเมืองถูกครอบงำ

- 3) การไม่มีคุณธรรมของทั้ง 2 ฝ่าย และการขาดความเข้าใจและการยอมรับซึ่งกันและกัน จึงทำให้การทำงานมีลักษณะขัดแย้งกันมากกว่าการสนับสนุนหรือส่งเสริมกัน
- 4) การมีค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และความรู้ที่แตกต่างกัน
- 5) พฤติกรรมส่วนบุคคล (ในด้านบุคลิกภาพ เป้าหมายส่วนตัว)
- 6) โครงสร้างองค์การแบบราชการที่มีลักษณะเป็น Hierarchy เช่น ในเรื่องการบังคับบัญชา บางทีข้าราชการประจำขาดโอกาสในการใช้ความคิดริเริ่มของตนเองจึงติดต่อกับหัวหน้า (ข้าราชการการเมือง)

การวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้ง

กรณีรื้อยตำรวจเอกประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (Principle) กับ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ (Agent)

ต้นเหตุของความขัดแย้งเกิดมาจาก พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งรักษาการรองผู้อำนวยการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ได้ทราบข้อมูลว่าสำนักวิทยาการตำรวจ (สวท.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีคำสั่งสำรองราชการนายตำรวจที่มาช่วยราชการที่สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดยอ้างว่านายตำรวจมาช่วยราชการหน่วยอื่นจนทำให้งานในหน่วยงานเดิมเสียหาย โดยที่ความจริงการเข้ามาช่วยนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อมีปัญหานี้เกิดขึ้น พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ โรจนสุนันท์ก็จะขอเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งก็คือ ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ แต่กลับไม่ได้พบ นอกจากนี้ยังมีสาเหตุความขัดแย้งอื่นๆ อีก ดังนี้

- 1) การเร่งรัดให้แต่งตั้งผู้บริหารหลังจาก ร.ต.อ.ประชัย เพิ่งย้ายเข้ามาทำงานได้ไม่นาน
- 2) การเสนอของบประมาณกลาง 2,007 ล้านบาท โดยวันที่ 13 ธันวาคม 2545 รองปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำเรื่องมาถึงเพื่อขอของบประมาณกลาง 2,007 ล้านบาท มีการระบุว่าต้องส่งเรื่องเข้าสำนักงบประมาณ ในวันที่ 15 ธันวาคม 2545 แต่วันที่ 15 ธันวาคม เป็นวันอาทิตย์
- 3) ปัญหาในการตรวจสอบตามคำร้องขอความเป็นธรรมของอดีตข้าราชการระดับสูงของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งขอเอกสารราชการเพื่อต่อสู้กับข้อกล่าวหา เรื่องผิดวินัยร้ายแรง (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2546)

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งแล้ว สามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) ท่านประชัย (ข้าราชการการเมือง) เป็นข้าราชการการเมือง เพิ่งจะเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้เพียงเดือนเศษ ก็เกิดปัญหาขึ้นมากมาย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็ได้รับการสั่งสมมายาวนาน ตั้งแต่ในอดีต คือ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์มีงานที่ซ้อนทับกับงานของสำนักงานตำรวจที่เคยทำและทำอยู่ โดยเฉพาะในหน่วยงาน 3 กรมของกระทรวงยุติธรรมได้แก่กรมคุ้มครองสิทธิ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ในขณะที่ พ.ญ. คุณหญิง พรทิพย์ เป็นข้าราชการประจำมานานกว่า 20 ปีเศษ
- 2) ในความแตกต่างด้านความต่อเนื่องในการทำงาน ทำให้ ข้าราชการประจำ มีความได้เปรียบในด้านความรู้ ข้อมูลข่าวสาร กฎระเบียบต่างๆ ส่วน ข้าราชการการเมืองไม่ทราบถึงวัฒนธรรมองค์การของกระทรวงยุติธรรม ทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้กลมกลืนกับกระทรวงยุติธรรมได้ ด้วยกระทรวงยุติธรรม มีปลัดกระทรวงคือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งเป็นน้องเขยของนายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) ดังนั้นกระทรวงนี้จึงไม่มีความเคร่งครัดอะไรมากมาย โดยมีวัฒนธรรมองค์การที่จะจงรักภักดีต่อเจ้านายของตนมากกว่าบุคคลอื่นที่มาที่หลัง และสังคมไทยที่ยังคงยึดถือระบบอุปถัมภ์อยู่ และเมื่อท่านประชัย ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี และได้ทราบถึงบางเรื่องราวที่ไม่ชอบมาพากลบางอย่างที่จะนำไปสู่การทุจริต และก่อนที่ท่านประชัยจะสืบสาวเรื่องราวให้เห็น จริงก็ต้องถูกถอดจากตำแหน่งไป และอีกส่วนหนึ่งคือวัฒนธรรมองค์การในกระทรวงยุติธรรมเองก็ยังไม่กลมกลืนกัน สังเกตได้จากการเข้าที่ประชุมบางคนก็ลุกขึ้นยืนโค้ง บางคนก็นั่งไหว้ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2546)
- 3) ทั้งฝ่ายข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำต่างมีอคติซึ่งกันและกัน โดยข้าราชการการเมืองเคยเป็นนายตำรวจมาก่อน และข้าราชการประจำ เป็นหมอ จึงขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน ตำรวจ กับ หมอนิติวิทยาศาสตร์ ด้วยอำนาจหน้าที่ที่ซ้อนทับกัน

และความขัดแย้งที่อึดคื้กันมานาน ระหว่างตำรวจกับหมอ การที่สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ มักจะพิสูจน์หลักฐานคดีที่ตำรวจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคดีนั้น เช่น คดีทนายสมชาย นีละไพจิตร และบางคดีที่พิสูจน์ พบว่า ตำรวจเป็นฝ่ายผิดจึงทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีความรู้สึกเล็กๆ ที่ระแวงไม่ไว้วางใจกัน

บุคลิกส่วนตัวของข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมือง (รต.ปุระชัย) = นิ่ง เคร่งครัดในกฎระเบียบ จริงจังในหน้าที่ ตรงณิน

ข้าราชการประจำ (พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์) = เปรี๊ยะ มั่นใจ

4) ข้าราชการการเมืองไม่ศึกษางานของข้าราชการประจำ และข้าราชการประจำก็ไม่แสดงงานของตนให้ข้าราชการการเมืองทราบ ทั้งสองฝ่ายจึงขาดการประสานงานที่ดีต่อกัน ข้าราชการการเมือง (ท่านปุระชัย) ไม่รู้ถึงบทบาทของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ จากเหตุการณ์ที่ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ เข้าพบ ท่านปุระชัย เพื่อรายงานให้ทราบถึงการเปิดให้บริการประชาชน รับแจ้งความขอรับ การพิสูจน์หลักฐานเมื่อ 1 ธันวาคม 2545 ท่านปุระชัยบอก พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ ว่า อยากให้มีการตรวจแต่ในกรุงเทพเท่านั้น อยากให้สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ "ทำงานมุ่งให้ตรงเป้า ไม่ใช่เพลนแต่งานบริการประชาชน" ทั้งที่จริงแล้วบทบาทของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ คือ

- (1) บทบาทการเป็นเจ้าภาพหน่วยงานราชการต่างๆ ในการให้บริการประชาชน ด้านพิสูจน์หลักฐานด้านนิติเวช
- (2) เรื่องมาตรฐานในการตรวจพิสูจน์หลักฐาน
- (3) เรื่องความเป็นกลางที่ประชาชนสามารถร้องขอพิสูจน์หลักฐานได้
- (4) การพิสูจน์ความสูญหาย

5) ตำรวจกับหมอ หรือ ข้าราชการการเมือง กับ ข้าราชการประจำ ต่างได้รับการขัดเกลามาจากคนละสถาบัน ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีค่านิยม ความคิด ความเชื่อที่แตกต่างกัน

6) การมีวัฒนธรรมองค์การกันคนละแบบ โดยส่วนกลางที่บริหารโดยรัฐมนตรีจะเป็นรูปแบบองค์การแบบวัฒนธรรม กฎระเบียบ แต่ในสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โดย พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ จะมีลักษณะวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม (ธิดาวิมล สุคนธมาน, 2543) ส่วนท่านปุระชัย จะมีวัฒนธรรมกฎระเบียบ ซึ่งก็คือ การทำงานภายใต้รูปแบบและความเป็นเหตุเป็นผล การประสานงานภายในหรือระหว่างฝ่ายถูกควบคุมโดยบทบาทและคำจำกัดความของอำนาจหน้าที่ สิ่งต่างๆ จะถูกรายงานตามลำดับชั้นไปยังผู้บังคับบัญชา

ซึ่งการมีวัฒนธรรมองค์การในลักษณะนี้ ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ลูกน้องที่มีความทะเยอทะยานและต้องการโอกาส แต่กลับต้องมาปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอน ซึ่ง พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ใช้วัฒนธรรมแบบการทำงานเป็นทีม ไม่ยึดหลักการ ไม่มีนาย ไม่มีลูกน้อง ต่างคนต่างเชื่อมั่นในงานของตนเองว่าดีที่สุด ถูกต้องที่สุด วัฒนธรรมแบบนี้จะยึดหยุ่นและปรับตัวได้ง่าย

7) เป้าหมายที่แตกต่างกัน คือ ข้าราชการการเมือง ต้องการทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนโดยพยายามตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานของข้าราชการประจำว่าจะมีการทุจริตกันหรือไม่ ส่วนข้าราชการประจำ จะทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง (รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของตนเองด้วย ในที่นี้ หมายถึง ปลัดกระทรวง)

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขความขัดแย้ง

วิธีการจัดการกับความขัดแย้งมี 5 วิธีดังนี้ (ภิรมย์ ศรีจันทร์, 2532)

1) การเพิกเฉย (Ignorance) ทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้ว่ามีปัญหาขัดแย้ง คือ ปล่อยให้ปัญหาสลายตัวไปเองตามธรรมชาติ ซึ่งจะเกิดผลเสียหายแก่องค์การเป็นอย่างมาก เพราะความขัดแย้งไม่ได้หมดไป จะคุุคคามและรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นเรื่องใหญ่โต

2) การหลีกเลี่ยง (Avoidance) เมื่อรู้สาเหตุก็หาทางเลี่ยงมิให้เกิดความขัดแย้ง หรือจะมีขึ้นก็ให้น้อย วิธีนี้เป็นทางออกเพียงชั่วคราว เป็นการขายผ้าเอาหน้ารอด

3) การประนีประนอม (Compromise) การไกล่เกลี่ยโดยใช้อำนาจโตตุลาการเป็นการต่อรองกันว่าฝ่ายไหนจะพอใจแค่ไหน เมื่อผู้ตัดสินเห็นว่าเป็นการพอควรก็ให้ทั้ง 2 ฝ่ายยอมกัน แต่มูลเหตุของความขัดแย้งก็ยังคงอยู่

4) การใช้อำนาจวินิจฉัย (Dominate) คือใช้ความเหนือกว่าด้วยหน้าที่ให้คู่กรณียินยอมตกลงเพราะความเกรงกลัว การจัด การวิธีนี้เป็นวิธีเด็ดขาดทำให้เกิดความสงบโดยเร็ว และอาจมีความขัดแย้งในเรื่องอื่นๆ ต่อไปอีก และเมื่อถึงจุดหนึ่งจะมีการต่อต้าน

5) การใช้เสียงข้างมาก (Majority rule) วิธีใช้เสียงข้างมากตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งนี้ว่าอาศัยหลักประชาธิปไตย แต่ฝ่าย ข้างน้อยจะต้องเป็นผู้แพ้และความไม่พอใจย่อมเกิดขึ้น

6) การเผชิญหน้า (Confrontation) วิธีแก้ปัญหาคือข้อขัดแย้งด้วยการที่ทุกฝ่ายเผชิญหน้ากันหรือหันหน้าเข้าหากัน ร่วมปรึกษาหารือ อภิปรายปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวความคิดของแต่ละฝ่ายว่ามีอย่างไร เป็นการเปิดโอกาสให้แต่ละกลุ่มได้แสดง ความคิดเห็นของตนด้วยความสุจริตใจ เป็นการใช้ความคิดร่วมกันในการวินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้ง วิธีนี้อาจต้องใช้เวลามาก และ ได้ผลคุ้มค่า

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่า การแก้ปัญหาคือความขัดแย้งในกระบวนยุติธรรม โดยมีคู่กรณีคือ รต.ประชัย (ข้าราชการ การเมือง) กับ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ (ข้าราชการประจำ) ควรใช้วิธี "การเผชิญหน้า" (Confrontation) ดังนี้

1) จากการที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีการทำงานร่วมกันน้อยทำให้ความเข้าใจกันทั้ง 2 ฝ่ายมีน้อย

แก้ไขโดย ควรให้โอกาสแก่ข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การหาเสียงเลือกตั้งจนถึงการเป็นสมาชิก พรรคการเมือง ในกรณีศึกษาหน้า พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ได้มีโอกาสเข้าไปสัมผัสงานทางการเมือง ซึ่งเป็นงานที่มีระเบียบแบบแผน ก็จะทำให้เกิดความเข้าใจในบทบาทของนักการเมือง และจะได้เรียนรู้ถึงวัฒนธรรมองค์การของนักการเมืองที่เป็นลักษณะที่พึงกระทำ (เช่น การยึดมั่นในกฎหมายความเป็นไปตามลำดับขั้นตอน เป็นต้น) ส่วนรต.ประชัย (ข้าราชการการเมือง) ก็ควรมีการศึกษาถึง องค์การหรือหน่วยงาน ในที่นี้คือ กระบวนยุติธรรมดูขอบเขตความรับผิดชอบ หน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง ดูบทบาทพันธกิจ ของแต่ละหน่วยงาน เพื่อจะเข้าใจได้อย่างถ่องแท้ว่าแต่ละหน่วยงานสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามบทบาทและพันธกิจของตน หรือไม่ ซึ่งจะทำให้เข้าใจวัฒนธรรมองค์การของฝ่ายข้าราชการประจำได้ด้วย

2) จากการที่ข้าราชการประจำมีความได้เปรียบในด้านความรู้ ข้อมูลข่าวสาร มากกว่าข้าราชการการเมือง

แก้ไขโดย จัดให้มีส่วนราชการที่จะสนับสนุนการบริหารงานของข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการการเมืองทุกระดับ มีความพร้อมในด้านข้อมูลข่าวสาร

3) จากการที่ทั้ง 2 ฝ่าย ขาดคุณธรรม ขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน

แก้ไขโดย - การสร้างระบบหรือกลไก เพื่อควบคุมการทำงานของข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย
- สร้างความเข้าใจระหว่างกัน โดยอาจใช้การพูดคุยระหว่างกันอย่างเปิดอกว่าแต่ละฝ่ายไม่พอใจกันตรงไหน ด้วยความจริงใจ ไม่ควรเป็นอย่างกรณีศึกษาหน้า พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ใช้สื่อเป็นตัวกลาง แทนที่จะเปิดอกคุยกับ รต.ประชัย โดยตรง และ รต.ประชัยเองก็ควรจะออกมาพูดบ้าง ไม่ควรถือคติ "พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง" จนมากเกินไป

4) การมีค่านิยมและพฤติกรรมส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน

แก้ไขโดย ทั้ง 2 ฝ่าย ควรต้องมีการเรียนรู้ธรรมชาติของกันและกัน อย่างในกรณีนี้ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ก็ต้องเรียนรู้ ธรรมชาติของคนที่เคยเป็นตำรวจ รต.ประชัยเองก็ต้องเรียนรู้ธรรมชาติของ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ ทั้ง 2 ฝ่าย ก็ต้องศึกษาว่าแต่ละ ฝ่ายเติบโตมาอย่างไร ค่านิยมเป็นอย่างไร ความต้องการของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร อย่างท่านประชัยจะเป็นคนหัวโบราณ อาจรับ ไม่ได้กับการแต่งตัวหรือทรงผม และบุคลิกที่เปรี้ยว ของ พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ ส่วน พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์เองก็ควรรู้ว่า ท่าน ประชัย เป็นคนอย่างนั้นอยู่แล้ว ก็ไม่ควรเก็บมาใส่ใจกันมาก ความขัดแย้งก็จะไม่เกิดขึ้น

นอกจากการแก้ไขความขัดแย้งที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การออกแบบสถาบัน ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่อาจช่วยแก้ไขความขัดแย้งได้

การออกแบบสถาบัน

สถาบัน หมายถึง กลไกที่กำหนดพฤติกรรมของคน

สถาบัน หมายถึง Governance Structure

สถาบัน หมายถึง กฎเกณฑ์ที่มีผลต่อการกระทำของคน

สถาบัน หมายถึง ผลของการกระทำขององค์การ หรือหน่วยงานทั้งทางรูปธรรมและนามธรรม ที่มีลักษณะต่อเนื่องยั่งยืน มั่นคงและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป (วิรัช วิรัชนิพัทธ, 2535)

ด้านปัจจัยภายใน

โครงสร้าง:

Max Weber กล่าวถึง ผลิตของระบบราชการว่า การที่ระบบราชการยึดถือหลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั้น จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการเพิ่มทักษะให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ส่วนการควบคุมนอกจากจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นระบบและมีระเบียบวินัยขึ้นมากแล้ว ยังทำให้การปฏิบัติงานมีความกระชับ รวดเร็วต่อเนื่อง ลดความผิดพลาด ส่วนกฎเกณฑ์ นอกจากจะทำให้มีมาตรฐานช่วยในการคาดคะเนผลงานของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังขจัดปัญหาความแตกต่างระหว่างบุคคลด้วย ดังนั้น Max Weber จึงกล่าวว่าระบบราชการจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าการจัดการในรูปแบบอื่น ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ลดความขัดแย้งและสอดคล้องกับสภาพความเจริญของสังคม

แต่แนวความคิดนี้ก็ถูกโจมตีจากนักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน เช่น Merton, Selznick, Gouldner, Blau พวกเขาเห็นว่า Weber เสนอมาโดยมองปัจจัยด้านเดียว ไม่พิจารณาถึงปัจจัยด้านอื่นที่มีผลกระทบด้วยหรือผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ (Unintended Consequence) และผลเหล่านี้มักไม่สนองต่อเป้าหมายขององค์การหรือบั่นทอนเสถียรภาพขององค์การ (อรุณ รักธรรม, 2532)

ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้ว่า โครงสร้างจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก แต่หากสามารถเปลี่ยนแปลงได้ก็อาจทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้น้อยลง โดยค่อยๆ เปลี่ยนไปที่ละเล็กละน้อย

1) สายการบังคับบัญชา: ควรให้สั้นลง อยู่ในแนวราบ และเน้นการสื่อสารแบบ Two-way Communication

2) การควบคุม: การควบคุมของผู้บริหารเปลี่ยนเป็น Coaching แทน Controlling

3) กฎ : ใช้กฎมากเกินไปก็ไม่ได้ ให้ลดกฎระเบียบลง และเผยแพร่อุดมการณ์แก่ข้าราชการ หรือฝึกอบรมสมาชิกในองค์การ ตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ การใช้กฎระเบียบเพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือเพื่อความปลอดภัยของตน ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ล้าช้าทางแก็คคือ ไม่ควรเน้นการควบคุมในส่วนนี้มากเกินไป ควรสร้างลักษณะให้แต่ละคนรู้จักรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อกงาน ต่อดังคมให้มากขึ้น โดยเฉพาะการนำรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมเข้าไปใช้

ลักษณะโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมเป็นแบบราชการ จึงถือว่า เป็นลักษณะองค์การแบบเครื่องจักร (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546) มีลักษณะ ดังนี้

1) Hierarchy มีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน สมาชิกทุกคนจะมีความรับผิดชอบกัน ตามหลักของสายการบังคับบัญชา

2) Centralization อำนาจการตัดสินใจจะลดหลั่นกันตามโครงสร้าง

3) Specialization มีการแบ่งหน้าที่ชัดเจน โดยอาศัยหลักความชำนาญเฉพาะด้าน

4) Formalization มีความเป็นทางการสูง พึ่งพากฎระเบียบมาก

5) Formal Communication การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ มีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาในรูปแบบที่กำหนดไว้ จะเห็นว่า ท่านประชัย ยังคงยึดถือลักษณะการทำงานแบบองค์การแบบนี้อยู่มาก จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนลักษณะองค์การใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นลักษณะองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (Organic Organization) โดยมีลักษณะ ดังนี้

(1) Flexible Structure โครงสร้างมีลักษณะยืดหยุ่น

(2) Decentralization มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ไม่ผูกขาดที่ผู้บังคับบัญชาแต่ผู้เดียว

(3) Team work การทำงานเป็นทีม แต่ละคนทำงานหลายด้านมีความชำนาญทั่วไป (Generalist)

(4) Performance - Oriented เน้นผลงานมากกว่ากฎระเบียบ ใช้กฎระเบียบเป็นเพียงเครื่องมือที่ช่วยในการทำงาน หากไม่เหมาะสมก็ปรับเปลี่ยนได้

(5) Informal Communication สมาชิกสามารถติดต่อกันได้ทุกระดับโดยตรง ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การใช้บันทึกข้อความ

หากท่านประชัย มุ่งให้ลักษณะองค์การเป็นแบบสิ่งมีชีวิต การทำกิจกรรมทุกอย่างภายในองค์การก็จะทำได้อย่างลื่นไหลมากยิ่งขึ้น เช่น ในการสื่อสาร หากท่านประชัย กล่าวคำครหาในการพบปะพูดคุยกับผู้หนึ่ง ก็ใช้วิธีการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการแทนก็ได้ หรือในการทำงานก็ให้เน้นผลงาน โดยท่านประชัย ควรศึกษาบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในความรับผิดชอบให้ดีว่าหน่วยงานไหนมีหน้าที่อย่างไร และในเรื่องกฎระเบียบก็ควรมีการยืดหยุ่นบ้าง เพราะหากใช้มากเกินไปก็จะทำให้ข้าราชการประจำเกิดความอึดอัด จนทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นแบบนี้

ด้านบุคลากร

การเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมของคนในองค์กร อาจนำแนวทางการบริหารทรัพยากรมนุษย์มาช่วยได้ เพราะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เริ่มกระบวนการตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร ซึ่งสามารถเริ่มขัดเกลาทางความคิดของพนักงาน ให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการได้

เมื่อได้บุคลากรที่มีคุณค่าเข้ามาในหน่วยงานแล้ว เพื่อให้มีประสิทธิภาพภายในองค์กร ข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย ควรปฏิบัติตามหลัก 7 S คือ (ปรีชา เรืองจันทร์, 2537)

- 1) Structure โครงสร้างการทำงานเล็ก มีความครอบคลุมและคล่องตัว
- 2) System ระบบการทำงานต้องรวดเร็วไม่ล่าช้า ทันสมัย และติดตามผลงาน
- 3) Style มีแบบแผนเป็นเอกลักษณ์ที่ชัดเจน เน้นวินัยและความถูกต้อง
- 4) Staff เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีทีมงาน
- 5) Skill พัฒนาความชำนาญในงานที่ปฏิบัติประจำ
- 6) Strategic มีกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
- 7) Satisfaction - Oriented ปฏิบัติงานให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย

โดยทั้ง ข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ ต้องปฏิบัติตามดังนี้

ข้าราชการการเมือง

- ควรเป็นผู้ฟังที่ดี การรับฟัง ไม่ควรใช้อารมณ์และอคติส่วนตัวในการประเมินสิ่งที่เราได้รับฟังนั้น
- ต้องเป็นนักเล่าเรื่องที่ดี เป็นการสื่อสารและถ่ายทอดความคิดของตัวเอง
- ต้องมีอารมณ์ขัน มีการใช้อารมณ์ขันให้เป็นประโยชน์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ระหว่างทั้งข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำ

- ต้องเข้าใจความต้องการของข้าราชการการเมืองว่ามีเป้าหมายการทำงาน เป้าหมายส่วนตัว จุดแข็ง จุดอ่อน ลักษณะในการทำงานอย่างไร และต้องรู้จักและทำความเข้าใจต่อความต้องการของข้าราชการประจำเอง ด้วยว่ามีจุดแข็งจุดอ่อน และลักษณะการทำงานอย่างไร เพื่อประสานและสอดคล้องกัน

Peter Drucker ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 2 ประเภท ตามการรับรู้ข้อมูล คือพวกที่只听ฟัง (Listeners) กับพวกที่只听อ่าน (Readers) เจ้านายบางคนชอบที่จะได้รับข้อมูลต่างๆ ผ่านทางรายงานแล้วนำกลับไปอ่านและวิเคราะห์ด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกันมีเจ้านายบางประเภทที่ชอบรับข้อมูลผ่านการนำเสนอของผู้อื่น (พลุ เดชะรินทร์, 2547)

ในกรณีศึกษานี้ ท่านประชัย จะเป็นผู้นำที่只听อ่าน (Readers) มากกว่า โดยสังเกตจากท่านไม่ยอมให้ใครเข้าพบ อาจด้วยเหตุผลที่ว่า กลัวคำครหา หากคนที่เข้าพบนั้นเป็นผู้หญิง เมื่อ ท่านประชัย เป็นผู้นำลักษณะนี้แล้ว ฝ่าย พ.ญ. คุณหญิงพรทิพย์ ก็ควรนำเสนอรายงานเกี่ยวกับการทำงานของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ขึ้นไปให้ท่านประชัยอ่าน เพื่อท่านประชัยจะได้เข้าใจในงานของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ถือเป็นการสื่อสารกันอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้แต่ละฝ่ายเข้าใจถึงข้อมูลของอีกฝ่ายมากขึ้นปัญหานี้ก็อาจไม่เกิด

ทั้งนี้ ทั้งข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ ก็ควรจะมีผลประโยชน์ไปในทิศทางเดียวกัน หลักการง่ายๆ ก็คือให้ทั้ง 2 ฝ่าย คำนึงถึงการทำงานเพื่อมุ่งผลประโยชน์ให้กับสังคมเป็นสำคัญแทนที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

จากลักษณะเฉพาะตัวของข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำที่มีที่มา ความเชื่อ และค่านิยม ที่แตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างมีวัฒนธรรมองค์กรที่หล่อหลอมมานานเป็นของตนเอง ก็ควรที่จะ "สร้างวัฒนธรรมองค์กร" ร่วมกันและสร้างค่านิยม (Core Value) ขึ้นมาใหม่ด้วย

วัฒนธรรมองค์กร เปรียบเสมือนก้อนภูเขาน้ำแข็งใต้น้ำ ที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างการบริหาร และกระบวนการบริหารอย่างมาก โครงสร้างและกระบวนการบริหารพฤติกรรม การจัดการส่วนหนึ่งจึงถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมองค์กร (ธีระศักดิ์ กำบรรณรักษ์, 2542)

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีแนวทางการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์การใหม่ ดังนี้

1) ปรับปรุงการทำงานร่วมกัน โดยมุ่งการทำงานเพื่อประชาชนเป็นหลัก เน้นการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น

2) แบ่งส่วนงานภายในองค์การใหม่ คล้ายๆ กับ สร้างแบบจำลององค์การขึ้นมาเพื่อสร้างวัฒนธรรมใหม่ขึ้นมาแล้วให้ทั้ง ข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจำ เข้าไปศึกษาจนซึมซับวัฒนธรรมใหม่นั้น โดยแสดงให้เห็นว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลง ในองค์กร พวกเขาจะได้อะไรและองค์การจะได้อะไร

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ ยาก และอาศัยเวลา แต่จะได้ผลดีในอนาคต

สรุป

จากความขัดแย้งภายในกระทรวงยุติธรรมที่เกิดขึ้น เราสามารถนำทฤษฎี Principle - Agent มาอธิบายปัญหา เนื่องจาก ปัญหาเกิดมาจากความขัดแย้งกันระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่แต่ละฝ่ายมีข้อมูลที่ ต่างกัน โดยจะแสดงออกทางวัฒนธรรมองค์การของตัวเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการอบรมขัดเกลา การเรียนรู้ของแต่ละฝ่ายที่ได้รับมา ตั้งแต่อดีต โดยที่ทั้ง 2 ฝ่าย ไม่พยายามสร้างความเข้าใจร่วมกัน ตลอดจนการไม่พยายามสร้างวัฒนธรรมองค์การร่วมกันขึ้นมาแทนที่ ของแต่ละฝ่าย

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับวิธีการทำงานร่วมกันให้ มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารต่อกัน การสร้างความเข้าใจด้วยการสื่อสารกัน และการศึกษารวมชาติ ค่านิยม บุคลิกลักษณะซึ่งกันและกัน โดยทั้งหมด ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบ "การเผชิญหน้า" (Confrontation)

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังใช้การออกแบบสถาบัน เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยใช้วิธี "Collaborating" โดยให้แต่ละฝ่าย มีผลประโยชน์และความพึงพอใจร่วมกัน (win-win Situation)

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งในระบบราชการ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่เราจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร ถึงจะทำให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์ สร้างความก้าวหน้าให้แก่หน่วยงาน เพราะข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย ต้องทำงานร่วมกัน ซึ่งความสัมพันธ์นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อน ข้าราชการที่ดีต้องสามารถใช้ศิลปะในการปฏิบัติตน รู้เรื่องจิตวิทยา รู้เรื่องความสัมพันธ์ของมนุษย์ รู้จักอดทนอดกลั้น รู้จักการให้อภัย และความเข้าใจซึ่งกันและกัน แต่ทั้งนี้ ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการประจำ ต้องไม่โอนอ่อน หรือปฏิบัติตามข้าราชการการเมืองจนเกินไป จนลืมนึกไปว่าแท้จริงแล้ว ตัวข้าราชการประจำต้องทำงานรับใช้ประชาชน โดยข้าราชการ ต้องตระหนัก ว่า ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย ข้าราชการการเมือง คือ บุคคลที่มาจากเลือกตั้ง มีความชอบธรรมในฐานะ ที่เป็นตัวแทนของประชาชน ส่วน ข้าราชการประจำคือ กลไกของรัฐมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติตามนโยบายหรือสนองนโยบายของ เจ้ากระทรวงที่มีอำนาจตามกฎหมาย

ดังนั้น ข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย ต้องพยายามประสานงานกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง หรือถ้าเกิดขึ้นก็ให้น้อยที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ทวน ลำปาง. (2546, 22-28 ธันวาคม) อัดชีวะประวัติ "คนดีไม่มีเสื่อม คนดีที่ทำทนายเยี่ยงประชาย". เนชั่นสุดสัปดาห์, น.16.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546).ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อิติวุฒิ สุคนธมาน. (2543). วัฒนธรรมองค์การกับความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการตำรวจระดับผู้บังคับหมู่-ลูกแถว:

ศึกษาเฉพาะกรณีกองกำกับการ 2 กองปราบปราม. กรุงเทพฯ: สาขาวิชาบริหารองค์การบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกริก.

ธีรศักดิ์ กำบรรณารักษ์. (2542). การสร้างและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ. วารสารบริหารธุรกิจ. 24 (ก.ค - ก.ย.)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2544,17-23 ธันวาคม) การออกแบบการดำเนินการและการสร้างสถาบัน. เนชั่นสุดสัปดาห์.

ปรีชา เรืองจันทร์. (2537). การทำงานกับนักกฎหมาย. วารสารเทศาภิบาล.89.

ปิยวัฒน์ ประยุกต์ศิลป์. (2546, 3 กุมภาพันธ์) พันให้พุ่มนี้ไม่มีศึก. เนชั่นสุดสัปดาห์, น. 92-93.

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2533). อุดมคติและจริยธรรมตำรวจ: หลักการและประสบการณ์. กรุงเทพฯ: สหายบลิ๊อคและการพิมพ์.

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2546). คนดีไม่มีเสื่อม มั่นคง ซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อนิเมทกรุ๊ป.

พรทิพย์ โรจนสุนันท์. (2546). ฝ่าความดัง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตะวันออก.



- ภิรมย์ ศรีจันทร์. (2532). **ความขัดแย้งในการเกษตรและสหกรณ์ ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์**. ภาคนิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2544). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วันทนา กองวัฒนสกุล. (2539). การสร้างวัฒนธรรมองค์กรขั้นใหม่. **วารสารเชิงวิชาการด้านการจัดการ** 34 (ก.ค.- ส.ค.)
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2532). **ค่านิยมของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท: สาเหตุและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2533). ค่านิยมของข้าราชการจากอดีตถึงปัจจุบัน. **วารสารข้าราชการ**. 5 (ก.ค.- ส.ค.)
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2535). การพัฒนาสถาบันเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ. **วารสารข้าราชการ**. 37 (ม.ค.- ก.พ.)
- สมพงษ์ ใหม่วิจิตร. (2536). **ค่านิยมในสังคมไทย: อุปสรรคต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย**. สารนิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สุธี อากาศฤกษ์. (2536). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง. **วารสารตรวจเงินแผ่นดิน**. 2 (เม.ย. - มิ.ย.)
- อนันต์ อนันตกุล. เทคนิคการทำงานกับข้าราชการการเมือง. **นิตยสารท้องถิ่น**. 33 (พ.ย.), 2-13.
- อรุณ รักธรรม. (2532). **พฤติกรรมในระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อรุณ รักธรรม. (2539). ความขัดแย้งกับการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงขององค์กร. ใน **4 ทศวรรษ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความทางวิชาการ 2508 - 2538**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Robbins, Stephen P. (2003). **Management**. N.J: Prentice Hall.