

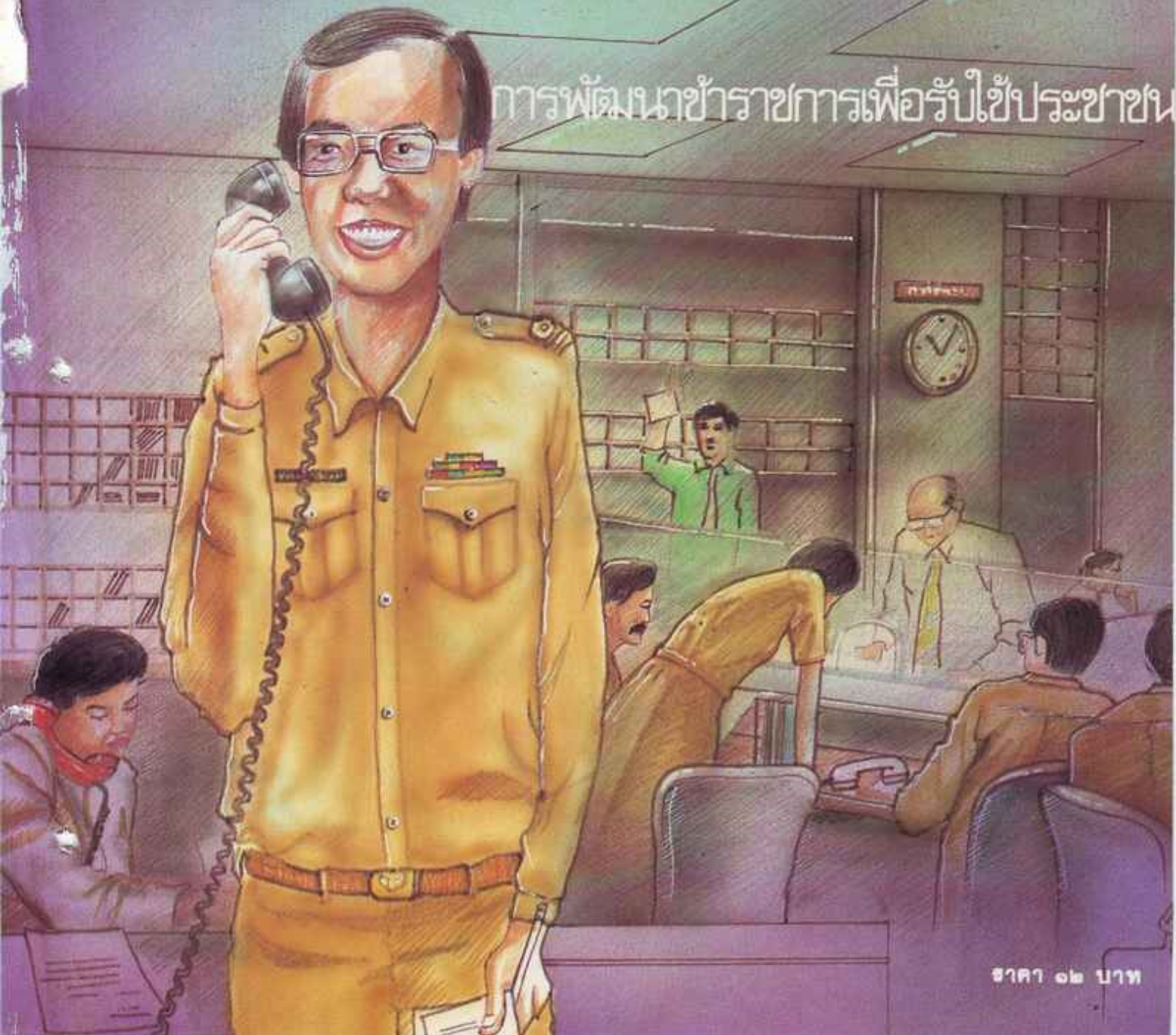
# วารสาร ข้าราชการ



ยุคใหม่.  
ปีที่ ๓๐

• เพื่อข้าราชการทุกคน ISSN 0125-0906  
พฤศจิกายน ๒๕๒๘

การพัฒนาข้าราชการเพื่อรับใช้ประชาชน



# วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

## วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่วิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
- เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ
- เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในอันที่จะเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ

## บริการสมาชิก

วารสารข้าราชการจำหน่ายปลีกเล่มละ ๑๒ บาท สำหรับสมาชิกค่าบำรุงปีละ ๑๓๕ บาท รวมค่าส่ง กรุณาบอกรับและส่งเงินในนาม **ผู้จัดการสวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก กท.๑๐๓๐๐** โดยส่งจ่ายธนาณัติ/เช็คไปรษณีย์ที่ ป.ท.สำนักทำเนียบ นายกรัฐมนตรี

ต้องการตามปัญหากฎหมายระเบียบ และวินัย ข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลัง หรือปัญหาข้อข้องใจ อื่นใด รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและบทความแสดงความคิดเห็น โปรดแจ้งไปยังบรรณาธิการโดยตรง

เจ้าของ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.

ผู้จัดการสวัสดิการ นายปรีชา วิชัยดิษฐ์

ฝ่ายจัดการ นายเกรียงไกร กลิ่นอุบล

## ผู้จัดทำ ที่ปรึกษา

นายไกรจ สุนทรกุล  
นายสำราญ ถาวรวิทย์  
นายวิลาศ สิงห์วิชัย  
นายอุดม บุญประกอบ

## บรรณาธิการ

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางทิพาวิดี เมฆสุวรรณ  
นายปรีชา วิชัยดิษฐ์  
นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ  
นางสาวทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอัญชณา เวสารัชช  
นางสาววิณา สีวากรณ์  
นางสาวยุพียง เนียวกุล  
นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์  
นายวรพัฒน์ ทิวถนอม  
นายลาโรช ศิริโสภณภรณ์  
นายวิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์

## ประชาสัมพันธ์

นายธงชัย วาณิชกะ  
นายนิเวศน์ สิทธิชัย

## ออกแบบปก

นายมนตรี จตุรภัทร

## ศิลปกรรม

นายวิจิต ชาติปาวิ

## ปกพิมพ์ที่

พินันท์ พิมพ์ลิขิต

## สถานที่พิมพ์

บริษัท ประชาชน จำกัด  
(แผนกการพิมพ์)

๓๕ ซอยพิพัฒน์ ถนนสีลม

บางรัก ๑๐๕๐๐

โทร. ๒๓๔-๒๐๖๒

๒๓๕-๐๓๔๙

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายนิรันดร์ เหวระกุล

พ.ศ. ๒๕๒๘



### สวัสดิ์คษฐ์

จากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ ที่วารสารข้าราชการได้นำลงไปแล้วเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้ระบุถึงเรื่องการพัฒนา กำลังคน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ วารสารข้าราชการฉบับนี้จึงขอเสนอเรื่องการพัฒนาข้าราชการพลเรือนเป็นหัวเรื่องเด่นของฉบับ

ความจริงทางราชการได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนมานานแล้ว โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งฉบับที่ ๔ และฉบับที่ ๕ ซึ่งกำลังจะสิ้นสุดลงในปีงบประมาณ ๒๕๒๔ นี้ แม้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลก็ยังได้ระบุไว้ วงการสื่อมวลชนทั้งหลายตลอดจนนักวิชาการจากสำนักต่าง ๆ ก็ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนาข้าราชการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าผลงานในด้านนี้ของทางราชการยังไม่เต็มที่และจูงใจคนดูทั้งหลาย

ที่ยังไม่ได้ผลอย่างเต็มที่นั้นอาจจะเป็นเพราะยังมีสาเหตุที่ควรได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติมในบางจุด ดังนี้

๑. ยังไม่มีการสำรวจและหาข้อมูลที่สมบูรณ์ว่าข้าราชการหน่วยใดบ้าง และผู้ใดบ้างที่ควรจะได้การพัฒนาเพียงใด อย่างไร จึงจะทำให้งานของหน่วยนั้น ๆ มีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมาย
๒. ผู้บริหารทุกระดับยังไม่ได้ให้ความสำคัญและสนใจเรื่องนี้อย่างจริงจังเท่าที่ควร
๓. หลักสูตรและวิธีการพัฒนายังมุ่งเน้นการพัฒนาและฝึกอบรมในห้องเรียนมากกว่าการพัฒนาโดยประสบการณ์การทำงานในเหตุการณ์จริง
๔. ไม่มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาข้าราชการที่สัมพันธ์กับงานที่ปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการก้าวหน้าในการรับราชการ
๕. ไม่ได้เน้นเรื่องการพัฒนาจิตใจและการพัฒนาตนเอง

จุดอ่อนทั้ง ๕ ประการ ดังกล่าวสมควรที่จะได้รับการเอาใจใส่และนำไปแก้ไขปรับปรุงจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจริงจังต่อไป

ผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาข้าราชการ คือ หัวหน้างานทุกคน เพราะการพัฒนาข้าราชการเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ราชการมีคนเก่งและคนดีไว้ในราชการ ซึ่งถ้าข้าราชการทุกคนได้รับการพัฒนาอย่างถูกวิธี

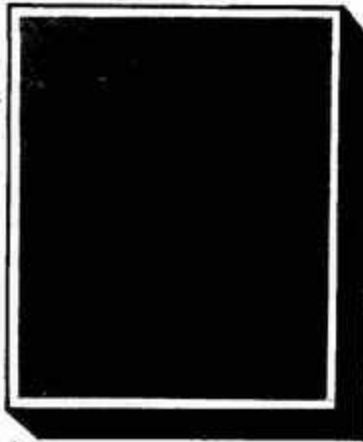
และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมแล้ว ผลที่จะเกิดก็คือข้าราชการแต่ละคนจะทำงานได้อย่างดีขึ้น ถูกต้องขึ้น  
ผลิตงานได้มากขึ้น บริการประชาชนได้ดีขึ้น และเมื่อผู้ทำงานเข้าใจในวิธีการทำงาน มีทัศนคติที่ถูกต้องในการ  
ทำงาน มีผลงานที่ดีและเด่นชัดมากขึ้น เขาก็จะมีความสุขในการทำงาน ซึ่งเมื่อมีผลงานดีผลงานมากเขาก็จะ  
ได้รางวัลหรือผลตอบแทนดีขึ้น และส่งผลให้เขามีกำลังใจดีในการทำงานและอยากทำงานให้มากและดียิ่งขึ้น  
ต่อไปอีก ประโยชน์ก็จะตกแก่หน่วยงานและราชการโดยส่วนรวมต่อไป

ด้วยเหตุนี้ หัวหน้างานทั้งหลายจึงควรอย่างยิ่งที่จะให้ความเอาใจใส่ในการพัฒนาลูกน้อง โดยเฉพาะ  
การส่งเสริมให้กำลังใจเพื่อให้ลูกน้องแต่ละคนสนใจในการพัฒนาตนเอง การที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชาทุกคน  
สนใจและตั้งใจพัฒนาลูกน้องอย่างจริงจัง อาจทำได้โดยการให้ถือว่า การให้คำแนะนำปรึกษาและให้การ  
พัฒนาลูกน้องเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการประเมินผลงานของตำแหน่งผู้บังคับบัญชา และถือว่าเรื่องนี้เป็น  
หน้าที่หลักและเป็นตัวชี้สำคัญของสมรรถภาพหัวหน้างานทุกคน

แต่เราคิดว่าความสำเร็จที่แท้จริงของการพัฒนาข้าราชการมิได้ขึ้นอยู่กับตัวหัวหน้างานเท่านั้น หากแต่ขึ้น  
อยู่กับตัวข้าราชการพลเรือนแต่ละคนมากที่สุด นั่นคือข้าราชการพลเรือนแต่ละคนมีศักยภาพในการที่จะได้รับการ  
พัฒนาหรือไม่ มีความสนใจที่จะรับการพัฒนามากน้อยเพียงไร และที่สำคัญก็คือมีความตระหนักหรือไม่ว่าหน้าที่  
ประการแรกของผู้ทำงานทุกคนคือการกระตือรือร้นขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาและปรับปรุงตนเองให้ทัน  
กับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในสังคม และโดยที่ฐานะความเป็นอยู่ตลอดจนการดำรงชีวิตของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับ  
ประกอบอาชีพของคนนั้น ๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ต้องการความก้าวหน้าจะต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้มากขึ้น  
เพื่อจะได้ทำงานของตนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ข้าราชการพลเรือนทั้งหลายจึงต้องถือเป็นหน้าที่ ๆ จะต้องฝึกฝนและพัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จะมัวรอให้  
ผู้บังคับบัญชามานั่งชี้แนะหรือรอให้ทางราชการเป็นผู้จัด “ฝึกอบรมและพัฒนา” ท่านแต่ฝ่ายเดียวไม่ได้  
ท่านข้าราชการพลเรือนที่เป็นหัวหน้างานและที่ไม่เป็นทั้งหลาย ท่านได้ทำหน้าที่ของท่านอย่างสมบูรณ์  
แล้วหรือยัง หากยังและมีข้อสงสัย ก็ลองติดต่อสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. ดูบ้าง  
ก็ได้ค่ะ

ทินย



ปก :

# เราจะพัฒนาข้าราชการเพื่อ รับใช้ประชาชนได้อย่างไร

## สารบัญ

### บทความวิชาการ

- การพัฒนาข้าราชการเพื่อการรับใช้ประชาชน ๑๑  
- ดร.กระจ่าง พันธุมนาวิน
- การพัฒนาข้าราชการเพื่อเป็นนักพัฒนา ๑๙  
- พิพัฒน์ ไกศลวัฒน์  
- ดร.สมโภชน์ นพคุณ
- คิวซีกับการพัฒนาข้าราชการ ๒๙  
- ดร.เฉลิม ศรีมดุง

### บทความพิเศษ

- ปัญหาจากการเติบโตเกินตัวของภาครัฐบาล ๔๓  
- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์

### คอลัมน์ประจำ

- ข่าวยุทธการ ๗
- เกร็ดบริหาร : กลับไปสู่ความเรียบง่าย(ดีกว่า) - ธาณินทร์ ลีวิทยาภาส ๕๑
- วินัยข้าราชการ : อุทานรณก่อนทำผิด - เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์ ๕๗
- หน้าต่างบุคลากร : บทบาทของบุคลากรในทัศนะของนักบริหารงานบุคคล(ตอนที่ ๓) ๖๕
- แนะนำการสอบเลื่อนตำแหน่ง ๗๑
- กฎหมายและระเบียบใหม่ ๗๕
- หลักการดำรงชีวิตและการทำงาน : ผู้นำกับการควบคุมพฤติกรรมของลูกน้อง ๘๑  
- สิทธิโชค วรานุสันติกุล
- คลื่นลูกใหม่ ๘๕
- ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน ๘๙
- คุณวีใหม่ ๙๓
- แนะนำบุคคลน่าสนใจ : นางเพ็ญศรี สุวรรณสิงห์ - รองเลขาธิการสถิติแห่งชาติ ๙๖

# ข่าวราชการ



## แนวทางการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยปีงบประมาณ ๒๕๓๐

นายสนั่น วงศ์พิพัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ได้เปิดเผยถึงแนวนโยบายการพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยในปีงบประมาณ ๒๕๓๐ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการแผนพัฒนาชนบทในคณะกรรมการแผนมหาดไทย ดังนี้

๑. จะเน้นให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทในเขตลุ่มน้ำและปานกลาง โดยจะยึดปัญหาในพื้นที่เป็นหลัก
๒. จะเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการยกระดับรายได้ของประชาชนในชนบทให้พออยู่พอกิน
๓. จะปรับปรุงและกระจายบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานในชนบท เช่น แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค เส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า ให้ทั่วถึงอย่างเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่ให้น้อยลง
๔. จะปรับปรุงและเพิ่มคุณภาพองค์กรของประชาชนและองค์กรภาครัฐบาล ให้ทำหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๕. จะเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดทำแผนของสภาตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน
๖. จะเร่งรัดการดำเนินงานให้ประชาชนมีหลักประกันในการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพื่อให้แนวนโยบายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติได้กำหนดโครงการออกเป็น ๒ ส่วน คือ โครงการที่จังหวัดเสนอขึ้นมาตามระบบการพัฒนาชนบทแห่งชาติ

จำนวน ๓๔ โครงการ และโครงการพัฒนาที่เป็นภารกิจตามปกติ จำนวน ๑๖ โครงการ รวมทั้งสิ้น ๕๐ โครงการ ซึ่งจะใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้นประมาณ ๕,๐๐๐ ล้านบาท

### การจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้ไฟฟ้าในชนบท

นางมานิตย์ กมลเวช ผู้อำนวยการกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้เปิดเผยถึงผลงานการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้ไฟฟ้าในชนบทตามนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ชาวชนบทมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะเขตที่มีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่สามารถส่งไฟฟ้าทั่วถึง และสำนักงานพลังงานแห่งชาติได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของและร่วมกันดูแลรักษาการส่งไฟฟ้าในรูปสหกรณ์นั้น

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้ไฟฟ้าแล้ว ๔ สหกรณ์ คือ สหกรณ์ผู้ใช้ไฟฟ้าโครงการหลวงแม่ต๋อนหลวง โครงการหลวงปางบง อ.ดอยสะเก็ด โครงการทุ่งละคร อ.แม่แตง โครงการบ้านไร่ช่องขุด อ.พร้าว จ.เชียงใหม่ โดยมีราษฎรสมัครเป็นสมาชิกแล้ว ๔๐๐ ครัวเรือน นอกจากนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์ยังได้กำหนดการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นในปี ๒๕๒๙ อีกจำนวน ๑๐ สหกรณ์ ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรมากกว่า ๑๐๐๐ ครัวเรือน

### มหาวิทยาลัยสวนกุมภิกจะได้รับการพัฒนา มากขึ้น

นายอาทร ชนเห็นชอบ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเปิดเผยว่าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔ นี้ มหาวิทยาลัยสวนกุมภิกจะ ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จะได้รับการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะด้านเกษตรศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์สุขภาพ นอกจากนี้สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรจะมีภาควิชาพืชไร่นาและภาควิชาพืชสวนด้วย

### การแต่งตั้งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่กระทรวงการคลังได้แต่งตั้งนายอนันต์ อนันตกุล เลขาธิการคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แทนนายปลั่ง มีจุล กรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งพ้นจากการเป็นกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วยเกษียณอายุราชการ นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังได้รับอนุมัติให้แต่งตั้งนายวิโรพงษ์ รามางกูร ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางเศรษฐกิจการเงินและการธนาคาร โดยดำรงตำแหน่งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยแทนตำแหน่งที่ยังว่างอยู่

สำหรับกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงดำรงตำแหน่งเดิม มีดังนี้ นายวิจารณ์ นิวาตวงศ์ นายเชาว์ ณ ศีลวันต์ นายอมร จันทรสมบุรณ์ และ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

### การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ๒๕ เขต

พลตรี จำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แถลงถึงผลการเลือกตั้งสภาเขตกรุงเทพมหานครทั้ง ๒๕ เขต ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๑๙,๒๔๗ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น ๒,๘๒๒,๒๐๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๘.๔๐ จำนวนบัตรเสีย ๑๗,๓๘๑ ใบ คิดเป็นร้อยละ ๓.๓๕ โดยการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๙๐๕ คน และจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะพึงมีทั้ง ๒๕ เขต รวมทั้งสิ้น ๑๙๘ คน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตกรุงเทพมหานครครั้งนี้มาจากพรรคประชาธิปัตย์ จำนวน ๑๑๓ คน พรรคประชากรไทย ๔๗ คน กลุ่มรวมพลัง ๑๙ คน พรรคมวลชน ๗ คน กลุ่มพัฒนาราชบุรณะ ๗ คน กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้า ๓ คน และผู้สมัครอิสระอีก ๒ คน

### แผนการก่อหนี้ต่างประเทศภาครัฐบาล

คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ ดังนี้

๑. อนุมัติให้ขยายอัตราส่วนภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศภาครัฐบาล ซึ่งเดิมกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ

๙ ของรายได้เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าและบริการ โดยให้เพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ ๒ จนถึงปีงบประมาณ ๒๕๓๑

๒. อนุมัติแผนการก่อหนี้จากต่างประเทศประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๙ ภายในวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

### การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๘

ตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินได้เฉพาะเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่วนการกู้เงินมาเพื่อไปใช้ชำระหนี้เงินกู้เดิม กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจที่จะกู้

กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างภาระหนี้ต่างประเทศ โดยการกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะเวลาชำระคืนยาว เพื่อมาชำระหนี้เงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะเวลาชำระคืนสั้น เป็นวิธีการที่มีประโยชน์ต่อการบริหารหนี้สาธารณะ เพราะเป็นการลดต้นทุนการกู้เงินโดยการเลือกเงินกู้ที่มีเงื่อนไขดีที่สุด อีกทั้งเป็นการทำให้ตารางการชำระหนี้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ไม่หนักต้องงบประมาณแผ่นดินปีใดปีหนึ่งโดยเฉพาะ และยังคงสอดคล้องกับการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. .... ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามเสนอและให้ส่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป



# บทความวิชาการ

## การพัฒนาข้าราชการ เพื่อการรับใช้ประชาชน

ดร.กระอ่าง พันธุมนาวิน\*

การแพร่ขยายของความคิด “ข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน” ได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ภายหลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม และความคิด “รับใช้ประชาชน” นี้ได้รับการกล่าวขวัญและถูกใช้จนกระทั่งกลายเป็นความคิดที่สับสนมีความหมายหลากหลายในใจของกลุ่มชนเช่นเดียวกับความคิด “ประชาธิปไตย” ที่กำลังถูกใช้กันอย่างพร่ำเพรื่อด้วยความหมายที่สับสนในปัจจุบันนี้ ความคิดเรื่อง “การรับใช้ประชาชน” นี้ หากผู้บริหารประเทศและ

ข้าราชการนำไปใช้ โดยไม่กำหนดขอบเขตของความหมายให้ชัดเจนด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงแล้วน่าจะเกิดโทษแก่ส่วนรวมแก่สถาบันข้าราชการและแก่ประชาชนเองในระยะยาว ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงการพัฒนาข้าราชการเพื่อการรับใช้ประชาชน จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง (ก) พลังที่ผลักดันความคิด “การรับใช้ประชาชน” ในปัจจุบัน (ข) ภารกิจหน้าที่อันแท้จริง และเป็นธรรมชาติของสถาบันข้าราชการและข้าราชการในการบริหารรัฐ และ (ค) สภาพจิตวิทยาสังคมและจิตวิทยาการเมืองของประชาชนโดย

ส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยให้พิจารณาได้ค่อนข้างชัดเจนว่า “ข้าราชการจำเป็นจะต้อง “รับใช้” ประชาชน มากน้อยเพียงใด ด้วยวิธีและทำอย่างไร การ “รับใช้” ของข้าราชการจึงจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชน ประเทศชาติอย่างแท้จริง”

### วิเคราะห์พลังที่ผลักดันความคิด “การรับใช้ประชาชน”

พลังทางสังคมและการเมือง อันสำคัญที่ผลักดันความคิด “การรับใช้ประชาชน” ให้แพร่ขยายอย่างกว้างขวาง หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้นมีหลากหลาย แต่อาจจัดเป็นหมวดหมู่ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

๑. พลังปฏิกริยาไม่พอใจของประชาชน ที่มีต่อความชั่วร้าย ละสมในสถาบันข้าราชการจากการกระทำของข้าราชการจำนวนมาก ในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งพลังความไม่พอใจนี้ ถูกปลุกเร้าโดยกลุ่ม “ปัญญาชนก้าวหน้า” และ “นักปฏิวัติมวลชน” และที่ตกเป็น “แนวร่วม” โดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว

๒. พลังของนักการเมืองผู้บริหารประเทศยุคหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กระแสคุกคามของ “การปฏิวัติมวลชน” ที่แพร่กระจายในเขตเมืองโดยนักเรียน นิสิต นักศึกษา และกรรมกรในช่วง ๒๕๑๖ ถึง ๒๕๒๐ ผสมกับ ความรุนแรงของการก่อการร้ายด้วยอาวุธในชนบทได้บีบบังคับให้ผู้บริหารประเทศชุดต่าง ๆ พยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหาของประชาชนที่สะสมมาช้านาน ให้คลี่คลายไปอย่างรวดเร็วโดยมีเป้าหมาย “การช่วงชิงประชาชน” เป็นสำคัญ และการปรับเปลี่ยนท่าทีการสร้าง “ภาพพจน์ที่ดี” ของข้าราชการ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมกระแสความคิด “ข้าราชการต้องรับใช้ประชาชน” ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๓. พลังของข้าราชการส่วนที่มีอุดมการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้ข้าราชการที่มีอุดมการณ์สูง ซึ่งถูกปิดกั้นโดยระบบพรรคพวกในยุคก่อน ๆ ได้มีโอกาสในการปรับแก้ความไม่ดีในระบบงานและตัวข้าราชการได้บ้าง แม้จะไม่มากนัก

ซึ่งถ้าจะวิเคราะห์พลังทั้ง ๓ ประเภทข้างต้นนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่า ความคิดเกี่ยวกับ “การรับใช้ประชาชน” นั้นเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนด้วยอารมณ์ทางการเมืองที่รุนแรง เกิดจากความพยายามของผู้บริหารประเทศ และข้าราชการที่จะเปลี่ยนเพื่อ “ความอยู่รอด” เป็นส่วนที่มากกว่า เกิดจากความคิดอันเป็นอุดมการณ์บริสุทธิ์ที่ประกอบด้วยเหตุผลจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในระดับข้าราชการรายบุคคลโดยทั่วไปแล้ว “การรับใช้ประชาชน” เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากจิตสำนึกอันแท้จริงเมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสงสัยได้ว่า “การรับใช้ประชาชน” ที่ผู้บริหารพยายามจะให้ข้าราชการปฏิบัติ และที่ข้าราชการรายบุคคลพยายามปฏิบัติตามความเข้าใจของตนเองนั้นจะมีความพอดีพอควรอย่างไร

### วิเคราะห์ภารกิจหน้าที่ของสถาบันข้าราชการและข้าราชการ

ปรากฏการณ์ที่รัฐบาลได้เข้าดำเนินการหรือมีบทบาทในด้านต่าง ๆ ของการดำรงชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ อย่างมากมาย จนนำไปสู่การขยายตัวของ สถาบัน ข้าราชการออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ และจำนวนข้าราชการประเภทต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ได้ทำให้

ความคิดและความเข้าใจในภารกิจหน้าที่แก่นแท้ของข้าราชการพยามัวไปจากจิตสำนึกของผู้บริหาร และข้าราชการทั่วไป ความเลือนลางสับสนนี้ยิ่งเพิ่มขึ้นเมื่อหน่วยราชการต่าง ๆ พยายามสร้างและขยาย “อาณาจักร” ของตนด้วยการทำงานในรูปของ “โครงการ” ต่าง ๆ ที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันทั้งในเนื้องาน และกลุ่มประชาชนเป้าหมาย เพื่อเป็นเหตุผลข้ออ้างของงบประมาณและกำลังคนเพิ่มขึ้น เช่น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับก็ต้องพัฒนา (เพราะหน่วยงานพัฒนาบางหน่วยงานล้มเหลว) หน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนาก็ต้องสร้างกำลังรบ (เพราะหน่วยรบให้การคุ้มครองไม่ได้ทั่วถึง) หรือครั้งหนึ่งเคยนับกันได้ว่าในงานพัฒนาชาวเขามีหน่วยงานต่าง ๆ ส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดแห่งหนึ่งถึง ๓๔ หน่วยงาน (โดยที่ผลปรากฏว่า ปัญหาอันเนื่องด้วยชาวเขาในจังหวัดนั้น ก็ยังคงเหมือนเดิม) เหล่านี้เป็นต้น



เมื่อนักการเมืองผู้ถืออำนาจบริหารประเทศพยามเอาใจประชาชน (อย่างผิด ๆ หรือถูก ๆ ไม่สำคัญ) ด้วยการให้นโยบาย “ข้าราชการต้องรับใช้ประชาชน” ตามกระแสกดดันของสื่อมวลชน และนักการเมือง

คู่แข่ง ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งหลายก็ขานรับกันแข็งขัน จนลืมนึกว่า นอกจากการ “รับใช้” แล้ว ข้าราชการมีภารกิจหน้าที่หลักประการใดอีกบ้าง? และการปฏิบัติอื่นใด (เช่น การให้ การนำ การกำกับดูแล แม้กระทั่งการควบคุม มิให้ประชาชนทำความชั่วทั่วประเทศ เป็นต้น) อีกบ้างที่เป็นคุณประโยชน์แก่ประชาชน และประเทศชาติ

ถ้าจะพิจารณากันเชิงปฏิบัติการในระดับรัฐ ก็อาจกล่าวได้ว่าภารกิจอันเป็นแก่นแท้ของข้าราชการและสถาบันข้าราชการคือ “การปฏิบัติการที่ก่อให้เกิดความสุขและเสถียรภาพในสังคม การปฏิบัติที่นำไปสู่ความพอเพียง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนและการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความมั่นคงของรัฐ” ดังนั้น การปฏิบัติงานรายบุคคลของข้าราชการ และการดำเนินการของหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานแม้จะมีลักษณะพิเศษตามขอบเขตของงานหรือเทคโนโลยีที่ต้องใช้ แต่ก็ต้องส่งผลไปสู่เป้าหมายสูงสุดของภารกิจดังกล่าวข้างต้น เพราะความพอใจของประชาชนที่จะยินยอมมอบความชอบธรรมในการปกครองให้แก่นักการเมืองและข้าราชการนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพอใจในผลงานของข้าราชการและนักการเมืองที่ก่อให้เกิดความสุขความมั่นคงแก่ตัวประชาชนและความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญมากกว่าการที่ข้าราชการจะทำตัวสุภาพอ่อนน้อม รับใช้แต่ไร้ผลงานที่ประชาชนต้องการ

วิเคราะห์สภาพจิตวิทยาสังคมและจิตวิทยาการเมืองของประชาชนโดยส่วนรวม

ขอบเขตของความคาดหวังหรือความพอใจของประชาชนต่อการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการนั้นถูกกำหนดส่วนหนึ่งโดยสภาพทางจิตวิทยาสังคม

และจิตวิทยาการเมืองของประชาชนในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งสภาพทั้งสองนี้ เกิดขึ้นทั้งโดยธรรมชาติ และโดยการปลุกเร้าขึ้นมาจากกลุ่มชนต่าง ๆ ในยามประเทศชาติสงบสุข ประชาชนมีการศึกษาดี อยู่ในคุณธรรม ศีลธรรม การ “รับใช้” อาจเป็นสิ่งที่ข้าราชการพึงกระทำ และอาจเป็นที่พอใจของประชาชน แต่ในยามที่ประเทศชาติระส่ำระสายมีความลำบากทุกข์เข็ญอยู่ทั่วไป ประชาชนอาจต้องการ “การนำ” ที่ดีจากข้าราชการมากกว่า “การรับใช้(ที่ไร้ประสิทธิผล)” ก็ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพของจิตวิทยาสังคม และจิตวิทยาการเมืองของประชาชน ประกอบการพิจารณาบทบาท “การรับใช้” ของข้าราชการด้วย

อาจกล่าวอย่างย่อที่สุดได้ว่า ในเชิงจิตวิทยาสังคม ประชาชนชาวไทยยุคปัจจุบันกำลังตกอยู่ในภาวะของ “ความสับสนและการแสวงหาสภาพปกติ (norm) ของสังคมปัจจุบัน” ทั้งนี้เพราะการเสื่อมสลายของสถาบันสังคมดั้งเดิม (ครอบครัวเครือญาติ ชุมชนชนบท ศาสนา ประเพณี ฯลฯ) และการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของวิถีทางดำรงชีพ (จากสภาพชนบทและเกษตรกรรมเข้าสู่สภาพเมืองและอุตสาหกรรม) ประกอบกับการไหลบ่าของรูปแบบพฤติกรรม ค่านิยม วัฒนธรรมต่างประเทศที่หลั่งไหลมาพร้อมกับระบบการค้าที่เข้าท่วมทับสังคมไทยในทุกแง่มุมและซอกมุม นับตั้งแต่อาหารการกิน การแต่งกาย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัว ไปจนถึงทัศนคติต่อบุคคลในสังคมและต่อแบบแผนประเพณีและสถาบันทางสังคมประชาชนกำลังเอาเยี่ยงอย่าง จากกันและกัน และจากผู้นำทางสังคม ซึ่งรวมทั้งผู้นำทางเศรษฐกิจ ผู้มีอำนาจทางการเมือง และข้าราชการทุกระดับชั้น ที่ประชาชนมองเห็นได้

ในเชิงจิตวิทยาการเมืองนั้นแล้วโดยระบบการแพร่กระจายข่าวจากสื่อมวลชน ประชาชนไทยได้รับรู้และได้เห็นรูปแบบการปกครองตั้งแต่ เผด็จการ

เป็นคณะ ประชาธิปไตยครึ่งใบ ประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ (ชนิดและทะเลวักติก) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งได้เห็นพฤติกรรมของนักการเมืองอาชีพ และผู้นำทางการเมืองทั้งที่เป็นข้าราชการ (ทหาร ตำรวจ พลเรือน) นักธุรกิจ ปัญญาชน และนักการเมืองอาชีพ มาจนเกือบจะครบทุกรูปแบบแล้ว แต่คำถามที่ดูเหมือนจะอยู่ในความคิดของประชาชนส่วนมากก็คือ “รูปแบบการปกครองเหล่านี้ และพฤติกรรมของบุคคลประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ ได้สนองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เพียงใด ได้สร้างความเจริญ (ที่แท้จริง) และความเข้มแข็งมั่นคง (ที่แท้จริง) แก่ประเทศไทยอย่างไรบ้าง?” และคำตอบที่ดูเหมือนจะพร้อมในใจของประชาชนส่วนมากก็คือ “การเมืองการปกครองเป็นการเล่นละครของคนที่มีอำนาจ (“เล่นการเมือง”) ที่ผู้แสดงมีความสามารถพิเศษ ในการพูดการแสดงที่กลอกกลิ้งเชื่อถือได้ยาก (“พูดแบบการเมือง”) โดยก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้แสดง(นักการเมืองและข้าราชการ) รายบุคคลและกลุ่มคณะอย่างมหาศาลเห็นได้ชัด แต่ส่งผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยตรงได้น้อยมาก (ค่าลงคะแนนเงินพัฒนาท้องถิ่น การเลี้ยงดู การให้บริการเล็ก ๆ น้อย ฯลฯ) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าได้เกิดภาวะ “political corruption” อย่างกว้างขวางในใจของประชาชน ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ที่มีทัศนะ “ประชดการเมือง” และ “หน้าไหว้หลังหลอกทางการเมือง” ตามแบบอย่างของนักการเมือง และข้าราชการมากขึ้นโดยลำดับ

จากการพิจารณาปัจจัยทั้ง ๓ กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการประพุดติของข้าราชการในปัจจุบันนี้ตกอยู่ในกรอบ ๓ กรอบที่ไม่ลงรอยและขัดแย้งกันอยู่ คือ

๑. การประพุดติปฏิบัติในกรอบที่กำหนดโดยภารกิจหน้าที่อันแท้จริงของข้าราชการแต่ละบุคคล และแต่ละหน่วยงานซึ่งอาจเรียกได้ว่า “บทบาทอันพึงกระทำ”

๒. การประพฤติปฏิบัติในกรอบที่ประชาชนคาดหวังทางจิตวิทยาว่าข้าราชการแต่ละบุคคลและแต่ละหน่วยงานจะพึงปฏิบัติ “ตามใจประชาชน” ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “บทบาทที่ประชาชนคาดหวัง”

๓. การประพฤติปฏิบัติในกรอบที่ข้าราชการแต่ละคนแต่ละหน่วยงานมองเห็นหรือคิดเอาเองว่าเป็นการประพฤติที่ตนสามารถกระทำได้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “บทบาทที่ข้าราชการคิดว่าเหมาะสม” ความขัดแย้งระหว่างกรอบการประพฤติปฏิบัติทั้ง ๓ กรอบนี้ สรุปได้โดยแผนภาพที่ ๑

ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า การสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนโดยข้าราชการและสถาบันข้าราชการนั้นมีได้อยู่ที่ “การรับใช้” หรือ “มิได้รับใช้” ประชาชนเป็นรายบุคคล โดยข้าราชการเป็นรายบุคคล หากแต่เป็นการที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตามกรอบของภารกิจหน้าที่ของข้าราชการแต่ละคน แต่ละหน่วยให้บรรลุเป้าหมายอันแท้จริงของตน โดยสร้างความขัดแย้งในจิตใจของประชาชน และข้าราชการเองให้น้อยที่สุด



แผนภาพที่ ๑ วิเคราะห์ความขัดแย้งในกรอบปฏิบัติของข้าราชการและความคาดหวังของประชาชน

|  |                      |                                |
|--|----------------------|--------------------------------|
| บทบาทที่<br>ข้าราชการ<br>คิดว่าเหมาะสม | บทบาทที่<br>พึงกระทำ | บทบาทที่<br>ประชาชน<br>คาดหวัง |
| ความขัดแย้ง                            |                      | ความขัดแย้ง                    |

ในปัจจุบันนี้ ข้าราชการรายบุคคลจำนวนไม่น้อย และหน่วยราชการเกือบทุกหน่วยมิได้ทำการวิเคราะห์การประพฤติปฏิบัติของตนด้วยการวัดผลสัมฤทธิ์ของงานในหน้าที่ที่พึงมีต่อประชาชน และเกือบทั้งหมดมิได้สร้างจิตสำนึกที่จะรับรู้อย่างต่อเนื่องและเป็นเหตุเป็นผลต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางจิตวิทยาสังคม และจิตวิทยาการเมืองของประชาชนที่มีต่อข้าราชการและสถาบันข้าราชการก็ยังคงมีอยู่ต่อไปและการที่จะลดความขัดแย้ง ดังกล่าวนั้น จะต้องกระทำด้วยมาตรการที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติทั้งของข้าราชการและของประชาชนไปโดยพร้อมกันดังที่สรุปโดยย่อที่สุดในแผนภาพที่ ๒

**แผนภาพที่ ๒**

**แผนภาพวิเคราะห์ความบกพร่องของข้าราชการ**

(ทั้งที่เป็นจริงและไม่เป็นจริง)

|   | <b>มาตรการแก้ไข</b>   | <b>ผู้รับผิดชอบ</b>  |
|---|---|--|
| ความบกพร่องที่เกิดจากความคาดหวังของประชาชนที่ถูกยั่วยุยี่นาโดยผู้อื่น | ๑. ทำความเข้าใจกับประชาชน<br>๒. ชจัดแหล่งของการยั่วยุยี่นาด้วยวิธีการอันเหมาะสม   | องค์กรของรัฐบาลกลาง  |
| ความบกพร่องที่เกิดจากประชาชนคาดหวัง ซึ่งเกินความเป็นจริง              | ๑. การ ปรส.ให้ประชาชนเข้าใจ /ยอมรับกรอบของความเป็นจริง<br>๒. การ ปรส.สร้างภาพพจน์ที่ดีของข้าราชการ  | องค์กร ปรส.ของรัฐ สื่อมวลชน ข้าราชการทุกคน                                 |
| ความบกพร่องที่เกิดจากการปฏิบัติเกินขอบเขตแห่งความเหมาะสม              | ๑. การรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดของทุกระดับชั้น<br>๒. การจัดระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ  | ผู้บังคับบัญชา องค์กรกลาง ข้าราชการ ผู้แทนประชาชนทุกระดับ ตัวแทน สื่อมวลชน |
| ความบกพร่องที่เกิดจากการละเว้นการปฏิบัติ                              | ๓. การส่งเสริมความรู้และความตื่นตัวในหมู่ประชาชน (ในสิทธิหน้าที่)   |  |
| กรอบการประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสมกับงานและตำแหน่ง                       | ๑. การฝึกอบรม/สอนงานให้ข้าราชการรู้และมีจิตสำนึก<br>๒. ผู้บังคับบัญชา (ทุกระดับ) สร้างแบบอย่าง<br>๓. การให้คุณ/โทษที่เฉียบขาดเป็นธรรม<br>๔. การสร้างค่านิยมปรกติในหมู่ประชาชน | หน่วยการฝึกอบรม ผู้บังคับบัญชา องค์กร ปรส. ปจว.ของรัฐ สื่อมวลชนทุกรูปแบบ   |

แผนภาพที่ ๒ ได้แสดงว่า "การพัฒนาข้าราชการ" นั้น จะต้องประกอบด้วยกรกระทำหลาย ๆ รูปแบบดังต่อไปนี้

๑. การฝึกอบรมและการทดสอบ ให้ข้าราชการมีความรู้ความชำนาญทางเทคนิคในงานที่ตนรับผิดชอบอย่างแท้จริง และให้มีความสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสภาพของประชาชนที่ตนต้องทำงานด้วย

๒. การสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบโดยการสอนงาน

และการปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดี โดยหัวหน้างานระดับใกล้ชิดและการสร้างแบบอย่างที่ดีโดยหัวหน้างานระดับสูงขึ้นไปในทุกระดับ

๓. การสร้าง "ผู้นำที่ดีและแท้จริง" ในทุกระดับชั้นของหัวหน้างาน (เพื่อการเสริมสร้างและรักษาวินัย การให้คุณให้โทษอย่างเป็นธรรม การจัดระบบอุปถัมภ์ ฯลฯ) ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างขวัญกำลังใจให้ข้าราชการปฏิบัติดีปฏิบัติชอบมากยิ่งขึ้น และ

๔. การสร้าง "สภาพแวดล้อม" ที่เหมาะสม  
 เกื้อกูลต่อการปฏิบัติปฏิบัติชอบของข้าราชการ อัน  
 ได้แก่ ทศนคติและความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อ  
 บทบาทอันสมควรของข้าราชการอย่างถูกต้อง

ด้วยข้อวิเคราะห์ที่กล่าวมาทั้งหมดแต่ต้น จึง  
 เห็นได้ว่า สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนของ  
 สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)  
 น่าจะมีความรับผิดชอบที่กว้างขวางกว่าการฝึกอบรม  
 พัฒนาข้าราชการ (โดยตรงหรือโดยการประสานงาน  
 กับหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ตาม) สถาบันพัฒนาข้าราชการ  
 พลเรือนของสำนักงาน ก.พ. ควรจะเป็นหน่วย  
 ที่บุกเบิกริเริ่ม (ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เหมาะสม)  
 วางระบบงานที่มีประสิทธิภาพ และต่อเนื่องในการ

ติดตามและประเมินการเปลี่ยนแปลงทางความคิด  
 ของข้าราชการของประชาชน และการเปลี่ยนแปลง  
 ในด้านความจำเป็นของประชาชน และของรัฐที่จะ  
 เรียกร้องการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการที่แปลก  
 ใหม่ไปจากเดิม ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถให้คำเตือน  
 ล่วงหน้าแก่ผู้มีอำนาจการปกครองประเทศและสถาบัน  
 ข้าราชการถึงการปรับเปลี่ยนที่จำเป็นในเป้าหมาย  
 วิธีการ และพฤติกรรมของข้าราชการในแต่ละยุคสมัย  
 ได้อย่างค่อนข้างแม่นยำ ซึ่งจะเป็นแนวทางการป้องกัน  
 เหตุการณ์ทำนอง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และเป็นการ  
 เสริมสร้างประสิทธิภาพของสถาบันข้าราชการและ  
 ข้าราชการในการให้บริการแก่รัฐและประชาชนได้  
 อย่างดียิ่งอีกแนวทางหนึ่ง



## มาตรฐาน เดมีเกซตร อันตรงคุณภาพ ตรา กระโอมไฟ



จากโรงพยาบาลที่ทันสมัย และผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อถือได้  
 จึงได้เกิดผลิตภัณฑ์ เกษตรกรรม แพทย์หลาย



บริษัท เจียไต๋ จำกัด  
 ๒๒๒-๒๐๑ ถนนพหลโยธิน กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐  
 โทร. ๒๖๖๒๑๒-๕

## บทความวิชาการ

# การพัฒนาข้าราชการ เพื่อเป็นนักพัฒนา

พิพัฒน์ โกศลวัฒน์\*  
ดร.สมโภชน์ นพคุณ\*

## ๑. ความสำคัญ

ในช่วงเวลา ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ประเทศไทยเริ่มการพัฒนาประเทศ โดยมีแผนมาจนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) “ประเทศไทยได้ขยายและกระจาย

ฐานกำลังผลิตแทบทุกสาขาออกไปอย่างกว้างขวาง อัตราการส่งออกและการมีงานทำได้สูงขึ้นในอัตราที่น่าพอใจรายได้ประชาชาติได้ขยายขึ้นกว่า ๑๒ เท่าตัว คือจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๐๔ เป็น ๘๑๗,๐๐๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๔ และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลได้เพิ่มขึ้น ๘ เท่าตัว คือจาก ๒,๐๐๐ บาท ต่อคนในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๗,๒๐๐ บาท ต่อคนในปี ๒๕๒๔ สิ่งเหล่านี้ได้ผลักดันให้ระดับฐานะเศรษฐกิจของไทยได้พ้นจากกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ”๑

\*เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

๑. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙



ในขณะที่เดียวกัน การพัฒนาที่ได้เจริญไปอย่างรวดเร็วนั้นได้สร้างและสะสมปัญหาต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปด้วย หลายปัญหาได้รับการแก้ไขไปด้วยดีแต่ก็ยังมีอีกหลายปัญหาที่ยังถูกละเลยและยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งมีผลบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการพัฒนานั้นก่อให้เกิดการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง การขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดิน พลังงาน แหล่งน้ำและป่าไม้ รวมตลอดถึงการก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านวัฒนธรรม ค่านิยม คุณธรรมและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไปจนมีคนพูดกันอย่างกว้างขวางว่า ยิ่งพัฒนามากเท่าใดยิ่งก่อให้เกิดช่องว่าง ความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมมากยิ่งขึ้นในหมู่ประชากรที่ได้รับผลจากการพัฒนานั้น โดยเฉพาะประชากรส่วนใหญ่ในชนบท ที่ยังมีความยากจนข้นแค้นอย่างมาก และยังคงมีความเป็นอยู่ที่ล้าหลัง ซึ่งควรจะได้รับการพิจารณาแก้ไขช่วยเหลือโดยด่วนจากรัฐบาล

รัฐบาลปัจจุบันได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ดังกล่าวนี้นี้และได้พยายามอย่างยิ่งที่จะปรับกลไกของรัฐ เพื่อให้การบริหารงานพัฒนา ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดต่างๆ ในการปฏิบัติงานของกลไกการบริหารงานพัฒนานั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายเหมือนอย่างที่เราคิด ทั้งนี้เพราะว่าข้อจำกัดต่างๆ นั้นดูเหมือนว่าจะเป็นของคู่กับระบบบริหารราชการไทยมาโดยตลอด เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือเอกภาพในการสั่งการที่คลุมเครือ มีการเหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนกันอย่างมาก ทั้งในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นโยบายการบริหารงานเพื่อการพัฒนาและอื่น ๆ ของรัฐบาลก็ไม่ชัดเจนแน่นอน ทำให้ยากแก่การ

นำนโยบายสาธารณะต่างๆ นั้นไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของนโยบายนั้นๆ ได้ สิ่งที่สำคัญยิ่งที่ควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วยก็คือ รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการที่จะตั้ง หรือให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ของชาติ และร่วมพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง



ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านี้ทำลายความสามารถของผู้บริหารประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้นการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ ๕) จึงได้มุ่งแก้ปัญหาและข้อจำกัดดังกล่าวและเพื่อรับสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศจากกสิกรรมไปสู่กึ่งอุตสาหกรรมโดยเน้นในกลยุทธ์สำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. เป็นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมากกว่ามุ่งขยายอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ
๒. เน้นความสมดุลย์ในการกระจายรายได้และความเจริญสู่ภูมิภาคโดยเฉพาะเน้นการแก้ปัญหาความยากจนของคนชนบทในเขตยากจนล้าหลัง
๓. เน้นการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องสนับสนุนกัน

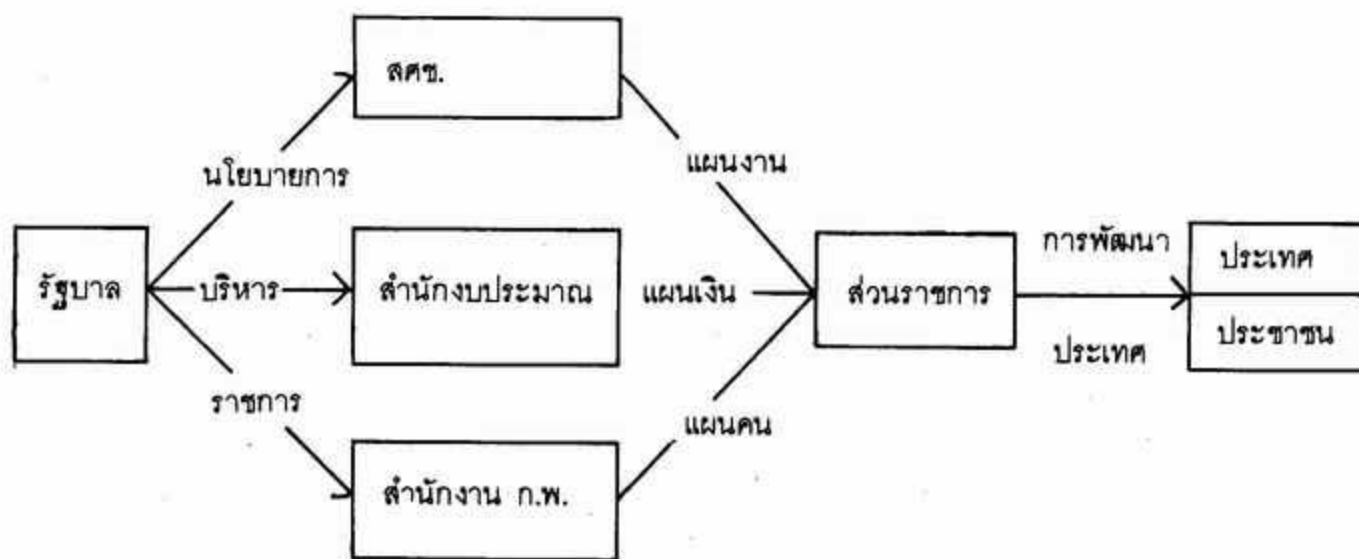
๔. เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติโดยปฏิรูประบบการวางแผนงานงบประมาณและกำลังคนให้สอดคล้องกัน

๕. เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน

กลไกการบริหารงานพัฒนาของรัฐจะดำเนินการไปได้ดีมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องระดมกำลังคนงบประมาณและความคิดจากทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในภาครัฐบาลต้องมีการปฏิรูประบบบริหารงานให้สามารถประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนกำลังคนของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ได้ นอกจากนี้รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการที่แน่นอนที่จะร่วมมือกับภาคเอกชน และสามารถระดมกำลังและความช่วยเหลือจากภาคเอกชนมาช่วยการพัฒนาได้

จำนวนข้าราชการพลเรือนเพียงร้อยละ ๒ ในแต่ละปีจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล ควรจะมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจน เพื่อเร่งรัดพัฒนาขีดความรู้ความสามารถของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ทันกับความต้องการและความพยายามของรัฐในการเร่งรัดการพัฒนาตามกลยุทธ์สำคัญ ๕ ประการดังกล่าวของแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบัน

การพัฒนาคุณภาพข้าราชการในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ ๕ ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบมากขึ้นและมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถและทักษะในหลักวิชาการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ และให้มีทัศนคติและคุณธรรมในการให้บริการ และแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน



ปัจจัยที่สำคัญคู่ไปกับการปฏิรูประบบและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน คือการพัฒนาความรู้ ความสามารถและทัศนคติของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและให้ผลการพัฒนาถึงมือประชาชน ปัจจุบันรัฐบาลมีมาตรการที่ชัดเจนกำหนดอัตราค่าเพิ่ม

ในสภาวะที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจทั้งในและนอกประเทศและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การพัฒนาข้าราชการโดยเน้นด้านความรู้ คุณธรรมและจริยธรรม อาจไม่เพียงพอที่จะพัฒนาข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ข้าราชการจะต้องเป็น

นักพัฒนา เป็นนักคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อที่จะช่วยแก้ ปัญหาต่าง ๆ ได้ทั้งระยะสั้น และระยะยาว และจะ ต้องพัฒนาปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ รอบตัว ให้เสริมกับ ความพยายามที่จะแก้ปัญหาและให้บริการที่ดีแก่ ประชาชนด้วย การพัฒนาข้าราชการเพื่อให้เป็นนักคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิญญาณเป็นนักพัฒนานั้น ถูกละ เลยมานานเวลา ๒๐ กว่าปีที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการ ทั้งหลายเป็นผู้ที่สามารถนำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้ดีขึ้นได้ การเป็นนักพัฒนานั้น ข้าราชการต้อง ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และพัฒนาให้ดีขึ้น (catalyst) ในระบบ และกลไกการบริหารงานพัฒนาด้วย

**๒. ความหมายและข้อจำกัดของ "การพัฒนา"**

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวทางพัฒนาข้าราชการให้ เป็นนักพัฒนา จำเป็นที่ต้องทบทวนความหมายของ "การพัฒนา" เพื่อความเข้าใจเบื้องต้นเสียก่อน

ดร. ประยูร เถลิงศรี<sup>๒</sup> ได้กล่าวว่า "การพัฒนา" หมายถึงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นและนำไปสู่ความเจริญ การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในที่นี้ หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขยกเลิกเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ระบบและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จากความหมายดังกล่าวนักพัฒนาจึงหมายถึงผู้ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น (change agent หรือ catalyst) ในทางปฏิบัติ ผู้ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ที่ดีขึ้นและนำไปสู่ความเจริญย่อมเริ่มต้นจากความคิดที่ แปรกใหม่ และเป็นนามธรรมก่อนแล้ว จึงมีการนำ ความคิดใหม่นั้นไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนาข้าราชการ

ให้เป็นนักคิดสร้างสรรค์ และเป็นนักพัฒนาโดยนำ ความคิดใหม่ ๆ นั้น ไปปฏิบัติให้เกิดผลดี นำไปสู่ความ เจริญนั้นมีใช่เป็นเรื่องง่ายเลย



โดยธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนจะเป็นนักคิดสร้าง สรรค์มาโดยกำเนิดกล่าวคือคิดที่จะเรียนรู้ สร้างสิ่ง ที่ แปรกใหม่ในสภาพแวดล้อมรอบตัว มีนักวิชาการที่สำคัญ ได้เคยกล่าวไว้ว่า "สัตว์โลกทั้งหลาย (Beast) สามารถ ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเพื่อความอยู่รอด แต่มนุษย์เราเท่านั้นที่สร้างหรือปรับสิ่งแวดล้อม ต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว เพื่อความสุขสะดวกสบายของ มนุษย์เรา" มนุษย์จะพยายามเอาชนะธรรมชาติ เพื่อการมีชีวิตอยู่รอดที่สะดวกสบาย แต่เมื่อมนุษย์ ได้เข้าไปอยู่ในสภาพสังคม สิ่งแวดล้อมที่สร้าง ขึ้นมา มนุษย์ก็เริ่มถูกสภาพแวดล้อมเหล่านั้นผลักดัน บีบรัดมากขึ้น จนทำให้มนุษย์บางกลุ่มอาจยอมเป็น ทาสของสิ่งแวดล้อมโดยยอมให้ความคิดของตนเองอยู่ ในวงกรอบที่สิ่งแวดล้อมกำหนดให้ แต่มนุษย์อีก บางกลุ่ม บางจำพวกกลับมีความคิดความอ่านกว้าง ขวางลึกซึ้งและยิ่งใหญ่ขึ้น ความคิดความพยายาม

๒. ดร. ประยูร เถลิงศรี อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ บรรยายในการสัมมนาหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๗ ณ สำนักงาน ก.พ.

ต่าง ๆ ของมนุษย์กลุ่มนี้ไม่เคยหยุดยั้งแต่จะพยายามอย่างเต็มที่ที่จะเป็นนาย หรือเจ้าแห่งสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งผลของความพยายามต่าง ๆ ของมนุษย์นักคิดนักพัฒนาพวกนี้ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เราก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว และนับวันการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ยิ่งเร็วขึ้น ๆ ทุก ๆ วัน

หากกลับมาพิจารณาในกลุ่มข้าราชการก็จะพบว่าข้าราชการได้ถูกสภาพแวดล้อมของระบบราชการบีบบังคับ ซึ่งประกอบด้วย กฎ ระเบียบ วินัย ข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ระบบงานและสายการบังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อน ค่านิยม ทศนคติและประเพณีที่ปฏิบัติที่มักขัดขวางการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ในระบบราชการมักกีดกันการปรับการเปลี่ยนแปลง และจะกีดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของข้าราชการอยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบอยู่เสมอ ข้าราชการที่เป็นนักคิดพัฒนาก็มักจะแสดงความคิดที่แปลกแหวกออกนอกวงชีวิตล้อมของระบบบริหารราชการอยู่เสมอ ๆ เพื่อผลสำเร็จของงานส่วนรวมเป็นสำคัญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่รับผิดชอบควรจะหันมาให้ความสำคัญในการสร้าง พัฒนาหล่อหลอมวิญญานความรู้สึคนักคิดข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการยุคใหม่ให้เป็นนักพัฒนา มีวิญญานนักพัฒนาเพื่อสร้างสังคมราชการในอนาคตที่ดีกว่าในปัจจุบันและเพื่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

### ๓. แนวทางการพัฒนา

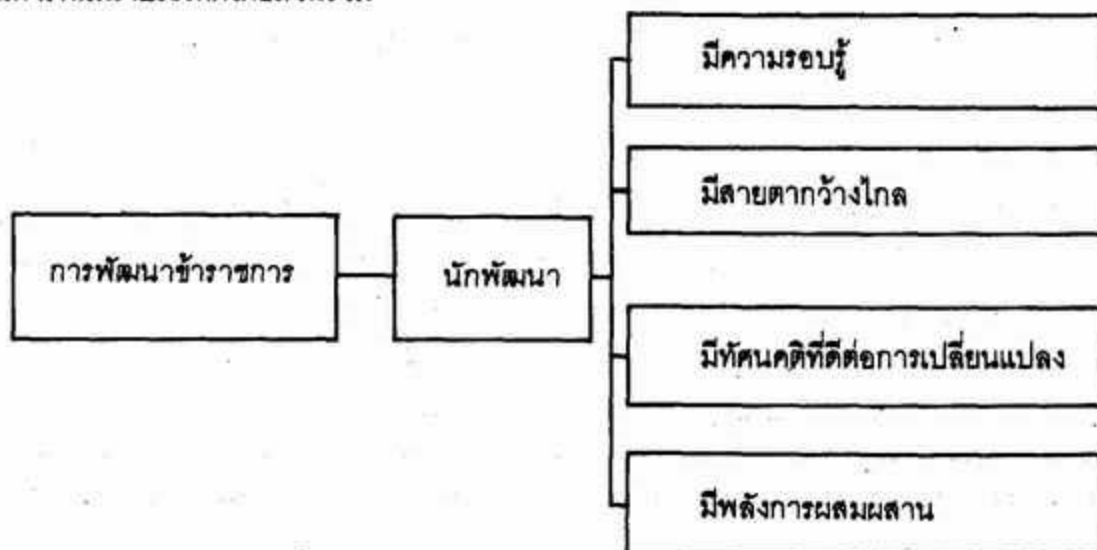
การพัฒนาข้าราชการเพื่อให้เป็นนักพัฒนาอาจแยกพิจารณาได้ใน ๓ ประเด็นสำคัญ คือ

๑. คุณลักษณะของนักพัฒนา
๒. วิธีการพัฒนา
๓. กลยุทธ์ของนักพัฒนา

#### (๑) คุณลักษณะของนักพัฒนา

ก่อนที่จะเริ่มการพัฒนา จำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณลักษณะนักพัฒนาที่ต้องการให้มีในตัวข้าราชการเสียก่อน คุณลักษณะของนักพัฒนาที่ต้องการ หรือคาดหวังให้มีขึ้นในตัวข้าราชการภายหลังการพัฒนา มีอยู่ ๔ ประการ คือ

๑.๑ มีความรอบรู้ หมายถึงความรู้ (knowledge) ในวิชาชีพสาขางานที่รับผิดชอบโดยตรง มีทักษะ (skill) ในงานที่ตนรับผิดชอบ รวมตลอดถึงการมีความรู้ทั่วไปรอบ ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเสริมสร้างให้ปฏิบัติงานในอาชีพในสายงานได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ความรู้ วิชาชีพ หมายถึงวิทยาการ



เฉพาะด้านที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งนักพัฒนาจำเป็นจะต้องรู้ซึ่งถึงแก่น โดยมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาในทางปฏิบัติ และสามารถนำหลักวิชาการที่เล่าเรียนฝึกอบรมมาประยุกต์ ใช้ให้ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์<sup>๓</sup> ความรู้ทั่วไปหมายถึง ความรู้ในเรื่องสถานการณ์ การเคลื่อนไหว บรรยากาศ นโยบาย แผน โครงการที่สำคัญในระดับต่างๆ ตลอดจนความรู้ในด้านทัศนคติ ความรู้สึกและสภาพ ปัญหาของข้าราชการในแต่ละหน่วยงาน ความรู้ทั่วไปนี้ เป็นเรื่องกว้างขวางที่ช่วยให้ข้าราชการนักพัฒนา เป็นคนที่ทันสมัย ทันโลก ทันเหตุการณ์ (ไม่เชย) ข้าราชการระดับสูงยังมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้อง รอบรู้รอบด้านให้มาก ความรู้ทั่วไปนี้ จะเป็นส่วนเสริม ให้ข้าราชการสามารถใช้ความรู้ในวิชาชีพได้สมบูรณ์ขึ้น มีความละเอียดรอบคอบทั้งในด้านทฤษฎี และความเป็นไปได้ และที่สำคัญช่วยเสริมสร้างความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในวิชาชีพและการปฏิบัติงานของตนเองได้

๑.๒ มีสายตากว้างไกล การมีสายตากว้างไกล หมายถึง การมองสิ่งต่าง ๆ โดยสามารถวิเคราะห์ต่อ เหตุผลของธรรมชาติของเหตุการณ์ สถานการณ์ปัญหา หรือสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต บางครั้ง การจะมีสายตากว้างไกลได้ นักพัฒนาจำเป็นต้องมอง ปัญหาแวดล้อมต่าง ๆ และวิเคราะห์เหตุผลที่เกี่ยวข้อง ออกไปนอกกรอบของกฎระเบียบ หน้าที่ วิธีปฏิบัติ และเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดความคิด ริเริ่มใหม่ ๆ ได้ ข้อจำกัดของคุณลักษณะนี้ก็คือ ข้าราชการส่วนใหญ่จะเคยชินกับการมองปัญหาหรือข้อ เท็จจริงต่าง ๆ เฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่ตนเองคุ้นเคยที่ อยู่ในวิสัยของการใช้อำนาจหน้าที่โดยง่าย ๆ ปลอดภัย ไม่ต้องเสี่ยง และแน่นอน ซึ่งความเคยชินแบบนี้ หาก

ละสมไว้กับข้าราชการแต่ละคนนาน ๆ ก็จะเป็นการ ยากที่จะพัฒนาฝึกฝนตนให้เป็นข้าราชการผู้มีสาย ตากว้างและไกลได้

ข้าราชการนักบริหารระดับสูงหรือผู้ที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนานโยบาย และบริหาร โครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กับการ เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสภาวะแวดล้อมรอบด้าน อยู่ตลอดเวลาจะมีโอกาสเสริมสร้างคุณลักษณะนี้ได้ ง่าย และรวดเร็วกว่ากลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติ ตามกฎระเบียบวิธีที่กำหนดไว้ชัดเจน แน่นนอน แต่ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาข้าราชการทุกคนทุกกลุ่ม เพื่อให้เป็นนักคิดสร้างสรรค์ที่มีสายตากว้างไกลนั้น สามารถทำได้ถ้าเป็นการกระทำที่จริงจังและต่อเนื่อง

๑.๓ มีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง การมี ความรอบรู้ และมีสายตากว้างไกลที่จะช่วยในการก่อ รูปความคิดริเริ่มนั้นยังไม่เพียงพอ จำเป็นที่นักพัฒนา จะต้องมีความคุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ มีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงเพราะจะเป็นสิ่งสนับสนุนผลักดันให้ความคิดริเริ่มที่ก่อรูปขึ้นนั้นมีความ เป็นไปได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ทัศนคติที่ดีต่อ การเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความมีใจกว้าง การยอมรับ ในการเปลี่ยนแปลงสร้างสิ่งแปลกใหม่ ไม่หวั่นเกรง ที่จะเสียผลประโยชน์ของหมู่คณะ หรือของตนเอง เพื่อแลกกับสิ่งที่ดีกว่าที่จะได้รับ และประการสำคัญ จะต้องพร้อมที่จะให้การสนับสนุนแก่ผู้ปฏิบัติด้วยความกระตือรือร้นจริงใจ และแสดงออกถึงความรับผิดชอบที่จริงจัง มิใช่เพียงแต่พูดแล้วมิได้ลงมือกระทำ สิ่งใด ๆ ทั้งสิ้น

ข้าราชการที่เป็นนักพัฒนา โดยเฉพาะข้าราชการ ระดับผู้บังคับบัญชาอาจจะต้องถือหลักการว่า

๓. ดร.อ้นวย วีรวรรณ การบรรยายเรื่องบัญญัติ ๑ ประการ ในการสร้างคนฯ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ (หนังสือ ผู้จัดการเดือนมิถุนายน ๒๕๒๗)

“ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้เสมอ”<sup>๔</sup> แม้สิ่งนั้นจะเป็นสิ่งที่ยากที่สุดที่จะทำหรือเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในแล้วก็ตาม บุคคลที่มีความรอบรู้ และมีสายตากว้างไกล แต่ไม่รับฟัง รับรู้ รับพิจารณา ข้อเสนอแปลกใหม่ที่ตนไม่เคยรู้มาก่อนและทนไม่ได้ที่ผู้ได้บังคับบัญชาจะเสนอแนะเรื่อง แปลกพิสดาร ซึ่งตนคิดว่าเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ยังไม่เป็นนักพัฒนาในความหมายของบทความนี้ นักพัฒนาที่แท้จริงต้องเสริมสร้างทัศนคติของตนเอง เปิดใจให้กว้าง มองโลกแง่ดี พร้อมทั้งจะเผชิญกับปัญหาและแสวงหาแนวทางต่าง ๆ เพื่อการเปลี่ยนแปลง และกล้าที่จะตัดสินใจลงมือแก้ไขปัญหาเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมโดยไม่ต้องรอเหตุการณ์จนสายเกินแก้

๑.๔ มีพลังการผสมผสาน ข้าราชการที่มีคุณลักษณะทั้ง ๓ ประการ ดังกล่าวข้างต้น เป็นผู้ที่จะนำความคิดสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นไปสู่การปฏิบัติ แต่ในการแปลงความคิดริเริ่มให้ออกเป็นรูปธรรมที่มีระบบกระบวนการ วิธีการและเวลาเป็นส่วนประกอบนั้น จะต้องอาศัยความสามารถในการใช้พลังผสมผสานส่วนประกอบอื่น ๆ นั้นเข้ามาช่วยสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จในทางปฏิบัติ พลังการผสมผสานนี้หมายถึงความสามารถดึงหรือเชื่อมโยงความคิด ข้อเสนอ แผน โครงการ กิจกรรม หรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมเข้ามารวมกันอย่างเป็นระบบ โดยสามารถชี้ได้ชัดเจนว่า แต่ละความคิดแต่ละข้อเสนอ นั้นจะเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องรับและสนับสนุนกันและกันอย่างไร ตรงจุดใดเวลาใด ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายสุดท้ายสิ่งเดียวกัน

อีกนัยหนึ่ง การมีพลังการผสมผสาน หมายถึงความสามารถในการมองเรื่องราวการปฏิบัติต่าง ๆ

อย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการที่สามารถดึงทรัพยากรและปัจจัยที่จำเป็นต่าง ๆ มาสนับสนุนให้ความคิดริเริ่มบรรลุผลสำเร็จตามความต้องการ

## (๒) วิธีการพัฒนา

ในการพัฒนาข้าราชการ เพื่อให้เกิดคุณลักษณะใหญ่ ๆ ทั้ง ๔ ประการข้างต้น อาจมีวิธีดำเนินการได้หลายวิธี คือ

### วิธีการพัฒนา



๒.๑ การฝึกอบรม วิธีการนี้เป็นวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ง่าย สามารถครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้รับการฝึกอบรมได้จำนวนมากและใช้เวลาไม่มาก แต่ผลการฝึกอบรมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมในหน่วยงาน ลักษณะของผู้บังคับบัญชา

การฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการ มีวิญญาณเป็นนักพัฒนา นักคิด นักสร้างสรรค์ ควรเน้นกลุ่มข้าราชการบรรจุใหม่เป็นหลัก โดยเริ่มจากการอบรมปฐมนิเทศและการฝึกอบรมอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องไปตลอดชีวิต การรับราชการของข้าราชการกลุ่มนี้ หากทุกส่วนราชการ และหน่วยฝึกอบรมต่าง ๆ เริ่มต้นฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่อย่างจริงจัง พร้อมเพรียงและเป็นระบบตั้งแต่บัดนี้ ก็เชื่อแน่ว่าในอนาคตไม่ไกลราชการไทยจะมีนักพัฒนาแพร่กระจายไปในทุกส่วนของประเทศ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

การฝึกอบรมอีกส่วนหนึ่ง จะเป็นการแก้ปัญหา หรือการสร้างนักพัฒนาระยะสั้น คือ การฝึกอบรม เฉพาะจุด กลุ่มเป้าหมายข้าราชการต่อมาก็คือ กลุ่ม ข้าราชการที่มีบทบาทเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร เช่น ข้าราชการที่ทำหน้าที่วางแผน ข้าราชการระดับ นักบริหาร หรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องคิดต้องตัดสินใจก่อน วิธีการฝึกอบรมนอกจากจำเป็นจะต้องใช้ การฝึกปฏิบัติด้วยกรณีศึกษาที่สะท้อนสภาพความเป็นจริง และสามารถนำแนวทางหรือบทเรียนไปปรับใช้ได้ แล้ว ควรเน้นให้ข้าราชการเหล่านี้ได้รู้จักใช้จินตนาการ ริเริ่มสร้างสรรค์และวิเคราะห์ในวงรอบของกฎระเบียบ หรือความเคยชินที่มีอยู่

๒.๒ การสอนแนะ วิธีการนี้เป็นวิธีที่ต้องใช้เวลา ใช้ความตั้งใจจริงรวมทั้งความพยายามอดทนของผู้สอนแนะมากกว่าวิธีแรก ถึงแม้ครอบคลุมเป้าหมาย จำนวนน้อย แต่ผลการพัฒนาจะค่อนข้างมองเห็นได้ชัดเจน ไม่ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นมากนัก และผลต่อตัวข้าราชการจะลึกซึ้งแน่นอน และรวดเร็วกว่าวิธีอื่น



การสอนแนะเพื่อให้ข้าราชการเป็นนักพัฒนา เป็นการพัฒนาเฉพาะตัว เฉพาะกลุ่มระหว่างผู้บังคับ บัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ตัวผู้สอนแนะว่า พร้อมและเต็มใจเพียงใดที่จะพัฒนาข้าราชการในบังคับบัญชา นอกจากนี้แล้วผู้สอนแนะน่าจะ ต้องมีคุณลักษณะของนักพัฒนาทั้ง ๔ ประการดังที่ ได้กล่าวแล้วด้วย และยังน่าจะมีคุณลักษณะเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑. มีจิตใจกว้างขวาง ไม่คับแคบพร้อมที่จะ รับฟังข้อติข้อวิจารณ์
๒. มีความอดทน เยือกเย็น และรอคอยผลที่จะเกิดขึ้น แม้บางครั้งอาจต้องรอผลในเวลานานหนึ่ง หรืออาจเสี่ยงต่อความล้มเหลวหรือเสียหาย
๓. มีความจริงใจที่จะให้โอกาสในการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์และสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามความคิด สร้างสรรค์นั้น
๔. ให้การยกย่อง ให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทน โดยเฉพาะสิ่งที่มีคุณค่าทางจิตใจเมื่อเกิดความ ล้มเหลว

ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาก็จำเป็นต้อง มีความพร้อมในตัวเองที่จะรับการสอนแนะต่าง ๆ จากผู้บังคับบัญชาด้วย การปรบมือข้างเดียวย่อมไม่ ดัง ฉะนั้นใดก็ฉันทันการสอนแนะที่ประสบผลสำเร็จ ทั้งสองฝ่ายคือผู้บังคับบัญชา (ผู้สอนแนะ) และผู้ใต้ บังคับบัญชา (ผู้ถูกสอนแนะ) ต้องรับช่วงกันและสนอง ต่อกันและกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องมีความตั้งใจ และกระตือรือร้นที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองและ พร้อมจะอุทิศตนและเวลาให้เพื่อการปฏิบัติราชการ ที่ดีขึ้น ผู้บังคับบัญชาควรจะเป็นที่ปรึกษาที่ดีสำหรับ ผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดไปด้วย

๒.๓ การเรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นวิธีการพัฒนา อีกวิธีหนึ่ง ที่ข้าราชการทุกคนสามารถสร้างตัวให้เป็น นักพัฒนาที่จะช่วยให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

อาจมาจากตำราเอกสาร ผลการวิจัยประวัติการทำงานและผลงานของนักบริหารและนักพัฒนาที่ประสบความสำเร็จตลอดจนข้อคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ แม้แต่ตัวข้าราชการเองก็ตามอาจพัฒนาตนเองได้ โดยการทดลองคิด ทดลองปฏิบัติฝึกและกระตุ้นตัวเองให้ตื่นตัวและหันกับสถานการณ์ต่าง ๆ อยู่เสมอ การฝึกอบรม การสอนแนะ และการเห็นตัวอย่างที่ดีจากผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ และเพื่อนร่วมงานรวมทั้งอุปนิสัยส่วนตัวของข้าราชการด้วย จะมีส่วนอย่างมากในการสร้างความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาตนเองตลอดไป

วิธีการพัฒนาข้าราชการเพื่อเป็นนักพัฒนาเหล่านี้ เป็นเพียงวิธีการใหญ่ ๆ ซึ่งเชื่อว่าจะเกิดผลโดยตรง ในทางปฏิบัติอาจยังมีวิธีการอื่น ๆ อีก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและโอกาส ของแต่ละหน่วยงาน

### (๓) กลยุทธ์ของนักพัฒนา

เนื่องจากการพัฒนา คือ การก่อให้เกิดการเปลี่ยนที่ดีขึ้น ผู้ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นำไปสู่สิ่งที่ดีที่เจริญขึ้น มักจะประสบปัญหาการต่อต้านขัดขืนโต้แย้ง คัดค้านต่าง ๆ นานา น้อยครั้งนักที่การเปลี่ยนแปลงใดจะได้รับการต้อนรับสนับสนุนอย่างชื่นชอบจากผู้คนในหน่วยงานหรือที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นนักพัฒนา นอกจากจะมีคุณลักษณะที่สำคัญทั้งหมดที่กล่าวแล้วยังจำเป็นที่นักพัฒนาจะต้องมีกลยุทธ์และวิธีในการนำความคิดสร้างสรรค์ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลโดยมีการต่อต้านน้อยที่สุด กลยุทธ์ต่าง ๆ นั้น คือ

๓.๑ การสร้างความรับรู้หรือเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารในที่นี้หมายถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ส่วนจะเป็นผู้ใดก็ขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งของนักพัฒนา การให้ฝ่ายบริหารรับรู้หรือเห็นชอบถือเป็นกลยุทธ์สำคัญเนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ใน

การตัดสินใจว่า ข้อเสนอหรือความคิดของนักพัฒนาสมควรจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ หากฝ่ายบริหารไม่ได้รับรู้หรือให้ความเห็นชอบมาตั้งแต่ต้น ก็ยากที่งานจะประสบความสำเร็จโดยเฉพาะงานที่เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ นโยบาย ระบบและวิธีการปฏิบัติงานของคนหมู่มากในหน่วยงาน

การจะสร้างความรับรู้ หรือความเห็นชอบนั้น มีเทคนิควิธีการที่ละเอียดลึกซึ้งซึ่งมากและขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของนักพัฒนาแต่ละคนและความสัมพันธ์ระหว่างนักพัฒนากับผู้บังคับบัญชาด้วย นักพัฒนาจะต้องหาวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึงหลักการแนวคิดผลดีผลกระทบของข้อเสนอใหม่ ๆ รวมทั้งแผนและโครงการที่จะรองรับข้อเสนอนั้น ดังนั้นนักพัฒนาจะต้องเข้าใจสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตรู้ถึงความต้องการและความคาดหวังของฝ่ายบริหารได้ถูกต้องหรือสอดคล้องกับข้อเสนอหรือไม่ ตรงไหน อย่างไรและรอจังหวะเวลาที่เหมาะสมเพื่อการนำเสนอความคิดของตนให้รับทราบ





นอกจากฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบโดยตรง นักพัฒนาต้องสร้างการรับรู้และความสนับสนุนจากข้าราชการตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ในหน่วยงานด้วย ทั้งนี้เพื่อจะเป็นกำลังสนับสนุนผลักดันให้ข้อเสนอดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ

๓.๒ การให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ทุกฝ่ายในที่นี้หมายถึงบุคคลทั้งหมดในหน่วยงาน ตั้งแต่ผู้ปฏิบัติ ผู้รับบริการ ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าทางใดก็ตามกับข้อเสนอใหม่ ๆ นั้น การมีส่วนร่วมหมายถึงการดึงทุกคนทุกฝ่ายให้เข้ามาสัมพันธ์ใกล้ชิด รับรู้และรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกับข้อเสนอ แผนหรือโครงการนั้น วิธีการที่อาจดำเนินการได้มีหลายรูปแบบ เช่น การประชุมชี้แจง การเปิดรับฟังความคิดเห็น การตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน การตั้งที่ปรึกษา การตั้งผู้เชี่ยวชาญ การสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การปรึกษาหารือเฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่ม การประชาสัมพันธ์ด้วยเอกสาร หรือการใช้สื่อต่าง ๆ ที่มี ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายว่าจะต้องให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกิดความมั่นใจ ยอมรับในการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น และความรู้สึกร่วมต่อสิ่งที่จะดำเนินการต่อไป

๓.๓ การมุ่งใจให้คล้อยตามมากกว่าการสั่งการ กลยุทธ์นี้จะสัมพันธ์สืบเนื่องมาจากกลยุทธ์ข้างต้น การให้ทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วม จะช่วยลดความรู้สึกของคนว่าตนจะต้องถูกบังคับให้ทำหรือดทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ด้วยความไม่สมัครใจ จุดเน้นของกลยุทธ์นี้จะอยู่ที่เทคนิควิธีการในการสื่อความหมายเพื่อโน้มน้าวใจผู้เกี่ยวข้องให้เห็นดีเห็นชอบและปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ

ในทางปฏิบัติกลยุทธ์นี้มักจะถูกมองข้ามความสำคัญไปเสมอ เมื่อได้รับการเห็นชอบ สนับสนุนจากฝ่ายบริหารแล้วนักพัฒนาทุกคนน่าจะให้ความ

สนใจในการมุ่งใจโน้มน้าวใจคนด้วยวิธีการที่นุ่มนวลรวมทั้งเตรียมการแก้ปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เสียประโยชน์จากข้อผิดพลาดน้อยที่สุดด้วย

๓.๔ การให้ความสำคัญหรือผลตอบแทนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง กลยุทธ์ข้อสุดท้ายนี้เป็นจิตวิทยาที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลถึงความร่วมมือร่วมใจในอนาคต ความสำเร็จหรือผลตอบแทนนี้อาจเป็นได้ในลักษณะต่าง ๆ แล้วแต่งานที่ได้ลงมือปฏิบัติไปจนประสบความสำเร็จ การให้ความสำคัญแก่ผู้อื่นอาจแสดงออกได้หลายทาง เช่น การยกย่องสรรเสริญ การให้การยอมรับในความรู้ความสามารถ และการให้การสนับสนุนของทุกฝ่ายที่ได้ช่วยให้เกิดผลสำเร็จ นักพัฒนาควรจะต้องเป็นผู้เสียสละจะต้องยืนอยู่ข้างหลังความสำเร็จ และควรจะเป็นคนสุดท้ายที่จะได้รับสิ่งตอบแทนใด ๆ ที่เกิดจากผลสำเร็จนั้น

## สรุป

การพัฒนาประเทศจะประสบผลสำเร็จด้วยอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลงและมีวิญญานเป็นนักพัฒนาด้วยการปฏิบัติงานราชการต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีประสิทธิภาพดีอยู่เสมอ และสามารถสนองตอบความต้องการในการพัฒนาต่าง ๆ ได้ บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นอย่างไรที่ข้าราชการต้องเป็นนักพัฒนา และถ้าจะพัฒนาข้าราชการให้เป็นนักพัฒนานั้น ควรจะดำเนินการอย่างไรได้บ้าง

# บทความวิชาการ

## ค ว ษ กับ การพัฒนาข้าราชการ :

ดร.เฉลิม ศรีบุตร\*

“.....แนวความคิดในการพัฒนากลุ่มคนทำงาน  
จึงอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพงาน ระบบคิวิซีจึงน่าจะ  
จะเหมาะสมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะเป็นระบบ  
ที่เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม โดยยึดการพัฒนาคุณภาพ  
งานที่รับผิดชอบเป็นหลัก”\*\*

นายแพทย์อาวุธ ศรีสุกรี  
อธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“คิวิซี จะช่วยพัฒนาคนด้วยเพราะขณะที่  
ร่วมกันแก้ปัญหาที่ได้รับฟังความคิดเห็นของแต่ละคน  
ซึ่งแต่ละคนก็จะนำวิธีการ เทคนิค ความคิดมาอธิบาย  
กันในทีม คนอื่นในทีมก็จะพัฒนาไปด้วย สิ่งสำคัญ  
ที่พัฒนาไปได้ทันทีคือ พัฒนาทางวิชาการ พัฒนา  
ความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนพัฒนาพฤติกรรมและ  
ทัศนคติของตนเองที่จะร่วมกันเป็นทีม แม้แต่การ  
พัฒนาทางด้านจริยธรรม ก็สามารถพัฒนาได้ด้วย  
คิวิซี”\*\*

สำราญ ถาวรบุคคัม  
รองเลขาธิการ ก.พ.

\* เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

\*\* จากเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการและการจัดมหกรรมคิวิซีครั้งที่ ๓ ณ สำนักงาน ก.พ.

การพัฒนาข้าราชการนับเป็นวิธีการสำคัญที่จะช่วยให้ข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับการพัฒนาในด้านความรู้ ทักษะ และทัศนคติอันพึงปรารถนา ข้าราชการเหล่านี้จะได้นำความรู้และทักษะที่ได้จากการพัฒนาไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้เกิดคุณภาพสูงสุดให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ได้ผลดีตามเป้าหมายของหน่วยงาน อันสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเน้นที่การพัฒนา “คน” พัฒนาสังคม ด้านคุณภาพและจิตใจ โดยเน้นการพัฒนาปริมาณ ไปสู่การพัฒนาคุณภาพ คือปริมาณของคนปฏิบัติงานมีมากแล้วควรจะได้มีการพัฒนาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์กับการทำงานของหน่วยงานราชการ (คำสัมภาษณ์ ดร.สนาะ อุณาภูล ใสเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการและการจัดมหกรรมคิวซี) เมื่อพัฒนาแล้วก็จะต้องมีการใช้คนให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย โดยใช้คนให้ตรงกับความรู้ความสามารถหรือความถนัดของเขา

การพัฒนาคือการทำให้ดีขึ้น ทำให้เจริญเติบโตขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี หรือการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลดีที่ผิดแผกไปจากเดิมอย่างเห็นได้ชัด

ดังนั้น การพัฒนาข้าราชการ คือการทำให้ข้าราชการดีขึ้น เจริญขึ้นในด้านทักษะ ทักษะ และความรู้ เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นเหมาะกับการที่จะดำรงตำแหน่ง หรือทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยคิดกันว่าเมื่อมีการพัฒนาข้าราชการโดยวิธีการต่าง ๆ แล้ว ราชการจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถ (qualified personnel) สำหรับการปฏิบัติงาน ในการพัฒนาข้าราชการนั้นหากส่วนราชการสามารถสรรหาคนเก่ง (โดยการสอบ) เข้ามาปฏิบัติราชการแล้ว การพัฒนาก็ย่อมจะเป็นการเสริมสร้างบุคคลผู้นั้นให้เหมาะกับการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น และการพัฒนาบุคคลประเภทนี้ย่อมมิใช่เป็นของยาก

**ขอบเขตของการพัฒนาข้าราชการ**

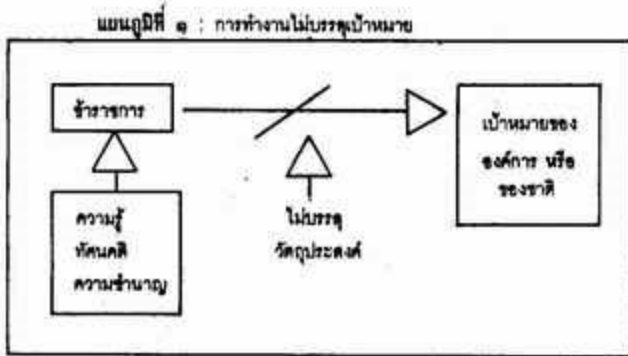
การพัฒนาข้าราชการมีมากมายหลายอย่างด้วยกัน หลายคนอาจเข้าใจว่าเป็นเรื่องของการฝึกอบรม ความจริงแล้วการฝึกอบรมเป็นเพียงหนึ่งในบรรดาวิธีการพัฒนาทั้งหลาย วิธีการทั้งหลายซึ่งกล่าวถึงได้แก่ (๑) การศึกษา (๒) การดูงาน (๓) การมอบหมายงานให้ปฏิบัติ (๔) การหมุนเวียนปฏิบัติหน้าที่ (Rotation) (๕) การฝึกงาน (๖) การนำไปร่วมประชุม (๗) การส่งเข้าไปร่วมประชุมทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงาน (๘) การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (๙) การสอนงานหรือการสอนแนะ (Coaching) (๑๐) การเขียนบทความหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงาน ในหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาได้อ่าน (๑๑) ให้รักษาการในตำแหน่ง เป็นต้น

วิธีการพัฒนาทั้งหมดที่กล่าวข้างต้น ผู้บังคับบัญชามีบทบาทที่สำคัญยิ่งและถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บังคับบัญชา เพราะการฝึกอบรมนั้น เป็นเพียงเรื่องเดียวของวิธีการพัฒนาข้าราชการทั้งหลาย จึงอยากจะให้ผู้บังคับบัญชาทั้งหลาย ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ ผู้บังคับบัญชาที่กล่าวหาลูกน้องไม่เก่ง ไม่รู้ หรือที่ภาษาชาวบ้านเรียกว่า “ซื่อป้อ” นั้น ผู้บังคับบัญชาต้องมองตนเองด้วยว่าตัวเองได้ช่วยพัฒนาเขาแค่ไหน

**การพัฒนาข้าราชการกับเป้าหมาย**

การพัฒนาข้าราชการนั้น หากจะมองที่วัตถุประสงค์ก็เพื่อจะให้ข้าราชการได้รับความรู้ เพิ่มพูนทักษะและการมีทัศนคติที่ถูกต้องหรือทัศนคติที่พึง

ปรารถนา อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการพัฒนาจะได้รับผลสำเร็จ แต่ก็ได้เป็นเครื่องยืนยันว่า ข้าราชการที่ได้รับการพัฒนาแล้วจะอุทิศตนเองให้แก่เป้าหมายของหน่วยงานหรือเป้าหมายของชาติ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ ๑)

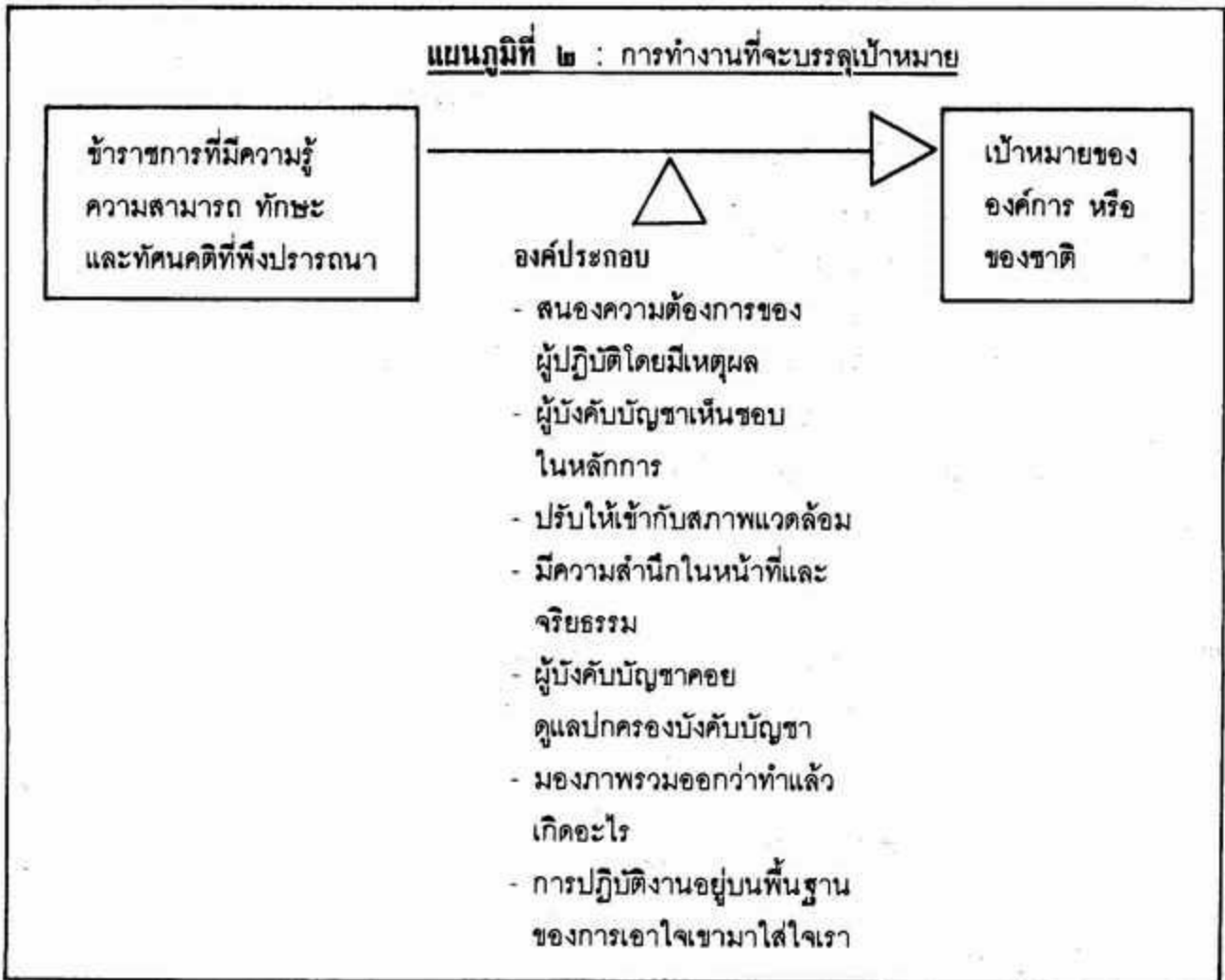


ทั้งนี้ก็เพราะว่า ยังมีปัจจัยอื่นซึ่งจะช่วยให้คนอยากจะทำอุทิศตนเองให้กับงาน แม้ว่าการพัฒนาคนเราอาจจะได้รับการสั่งสอนหรือชี้ให้เห็นว่า เมื่อ

ได้รับการพัฒนาแล้ว ก็ควรจะได้นำความรู้ทักษะที่ได้รับไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดก็ตาม แต่ยังมีบุคคลอีกจำนวนมากมิได้นำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้หรือใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ

(๑) สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานไม่เอื้ออำนวย (๒) ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยหรือไม่ยอมรับแนวคิดนั้น และ (๓) เกิดจากตัวผู้ปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติหรืออุทิศตนให้กับงานอย่างเต็มความรู้ความสามารถ

ดังนั้น การพัฒนาข้าราชการควรจะต้องขยายวงออกไปให้นอกเหนือไปจากการเพิ่มพูนความรู้ทักษะ และทัศนคติ คือการให้ผู้ปฏิบัติมีความสำนึกในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปและประกอบกับองค์ประกอบอย่างอื่นด้วย (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ ๒)



จากแผนภูมิที่สองจะเห็นว่า เมื่อข้าราชการ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานในหน้าที่ (qualified personnel) และงานที่ได้รับมอบหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จำเป็นที่จะต้องมียอดประกอบอื่น ๆ ที่สมควรได้รับการสนับสนุนหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกันด้วย นั่นก็คือ

(๑) ความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานจะต้องได้รับในสิ่งที่เขาต้องการตามสมควรแก่ ทัศนคติ หรือตามความรู้ความสามารถของเขา หรือได้รับในสิ่งที่เขาต้องการโดยความยุติธรรมจากการ พิจารณาของผู้บังคับบัญชา

(๒) ความรู้ความสามารถ ทักษะ ที่ได้รับการ พัฒนาแล้วจำเป็นที่จะต้องได้รับการยอมรับสนับสนุน จากผู้บังคับบัญชาในการนำไปปรับใช้หรือใช้ในหน่วยงาน

(๓) การจะนำความรู้ความสามารถใด ๆ ไปใช้ จำเป็นจะต้องได้รับการปรับเข้ากับสภาพแวดล้อม ขององค์การหรือของหน่วยงานนั้น ๆ

(๔) ผู้บังคับบัญชามองคอบคอบดูแล กำกับ ควบคุม และช่วยเหลือให้การนำความรู้ไปใช้ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งคอยช่วยสอนแนะเมื่อจำเป็น

(๕) ผู้บังคับบัญชาต้องชี้ให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่าเมื่อ เขาได้พัฒนาตนเองและนำความรู้ไปปรับใช้ในการ ปฏิบัติงานแล้วจะทำให้เกิดอะไรขึ้นหรือบรรลุอะไร และผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามชี้ให้เห็นภาพรวม ของทั้งหมด ชี้ให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานมีส่วนในการช่วย ให้เกิดผลสำเร็จอย่างไร

(๖) การปฏิบัติงานอยู่บนพื้นฐานของการเอา ใจเขามาใส่ใจเรา การที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นจะปฏิบัติงาน ได้ดีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้อง มีความเห็นอกเห็นใจกันในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นบุคคลซึ่งเอาใจเขามาใส่ใจเรา จึงจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความสบายใจ

นอกจากนี้ในการที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ขององค์การและของชาตินั้น ผู้บังคับบัญชาในองค์การมี ส่วนสำคัญยิ่ง คือ

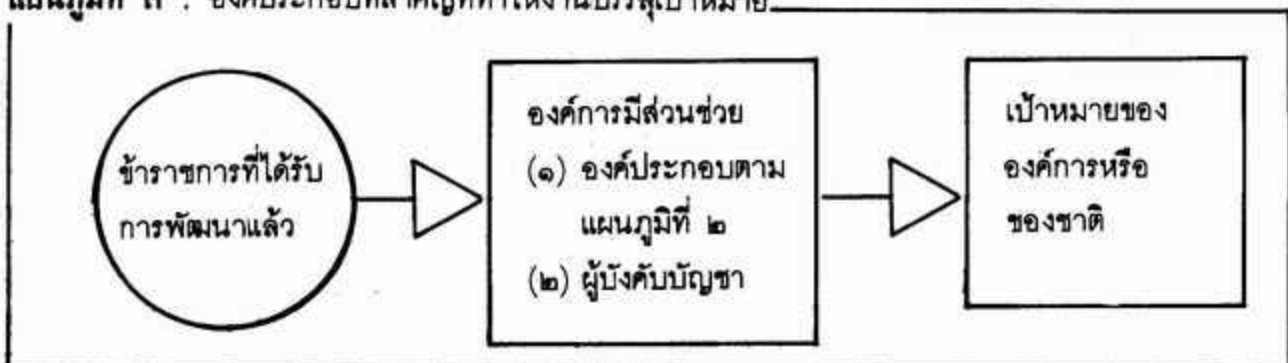
(๑) ผู้บังคับบัญชาเข้าใจเป้าหมายของการ พัฒนาประเทศและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือกรม นั้น เพื่อจะได้กำหนดเป็นทิศทางหรือนโยบาย กลยุทธ์ และแผนปฏิบัติของกรมได้อย่างถูกต้อง

(๒) ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับนโยบายของ รัฐบาลมาชี้แนะหรือกำหนดเป็นนโยบายของกรม เพื่อจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในกรมได้กำหนดเป็นกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติได้ พร้อมทั้งทำความเข้าใจในนโยบาย ต่าง ๆ ให้เข้าใจโดยทั่วกันภายในส่วนราชการ

(๓) ผู้บังคับบัญชากายในกรมหรือส่วนราชการ จะต้องพยายามให้ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการปฏิบัติ งานได้สนองความต้องการของส่วนราชการ และ ในขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงานก็จะได้รับในสิ่งที่เขาต้องการตามความรู้ความสามารถเมื่อเขาทำงานสำเร็จ

(๔) ผู้บังคับบัญชาจะต้องควบคุมดูแลการ ปฏิบัติงานของข้าราชการให้เป็นไปตามนโยบาย กลยุทธ์หรือแผนของส่วนราชการที่กำหนดไว้ (โปรด พิจารณาแผนภูมิที่ ๓)

แผนภูมิที่ ๓ : องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้งานบรรลุเป้าหมาย



## การพัฒนาข้าราชการต่อเนื่อง

ในชีวิตการเป็นข้าราชการนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มีการพัฒนาข้าราชการโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ในรูปต่าง ๆ ตั้งแต่เข้ามารับราชการ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ ๔)

## ควิชีกับการพัฒนาข้าราชการ

ก่อนที่จะทราบว่า ควิชี นั้นมีส่วนในการพัฒนาข้าราชการอย่างไร จำเป็นที่จะต้องทราบเสียก่อนว่า ควิชี นั้นคืออะไร มีปรัชญาและวัตถุประสงค์ว่าอย่างไร ความหมายของควิชีหรือที่เรียกว่ากลุ่มพัฒนาคุณภาพ



ตามแผนภูมิที่ ๔ : จะเห็นได้ว่าการพัฒนาข้าราชการต้องกระทำโดยต่อเนื่องตั้งแต่ระยะแรก ระยะกลางและระยะการเป็นผู้บริหาร หากส่วนราชการยึดถือแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวแล้วจะช่วยให้ข้าราชการได้รับการพัฒนาโดยทั่วถึงและเป็นระบบ สำหรับในระยะกลางนั้น ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการหรือผู้ปฏิบัติ ควรจะได้รับการพัฒนาอยู่เสมอในโอกาสอันควร ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานเองว่าเมื่อไร ส่วนระยะการเป็นผู้บริหารนั้น บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ควรจะต้องได้รับการพัฒนาหลักสูตรต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วเพื่อจะช่วยให้การปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหารได้รับผลสำเร็จหรือเป็นผู้บริหารที่ประสบผลสำเร็จได้

งาน หรือกลุ่มคุณภาพนั้นหมายถึงกลุ่มคนในสถานที่ทำงานเดียวกัน รวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับการปรับปรุงงาน แก้ไขปัญหา ลดปัญหา หรือป้องกันปัญหาโดยตนเองอย่างอิสระ ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อนโยบายหรือหลักการขององค์กร (กล้าหาญ, ๒๕๒๗ หน้า ๒๒-๒๓)

พอจะมองเห็นแล้วว่า ควิชี คืออะไร เป็นความหมายง่าย ๆ และสั้น ๆ แต่ก็ยากแก่การปฏิบัติหากผู้นั้นมิได้เข้าใจในกระบวนการในการทำควิชี และลงมือปฏิบัติจริง ซึ่งผู้รับผิดชอบในการทำควิชี จะต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ แต่เรื่องที่สำคัญที่ควรรู้อีกเรื่องหนึ่งก็คือปรัชญาของควิชี ปรัชญาของควิชีประกอบด้วย

(๑) ควิชีให้ความสำคัญของคนและงาน ทำให้คนเห็นว่งานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุขกับงาน

(๒) ทำงานร่วมกันเป็นทีม โดยทำเป็นทีมเล็ก ๆ (๓-๑๐ คน) ที่มีขีดความสามารถคนละอย่างสองอย่าง มาร่วมกันทำงาน

(๓) มีความเป็นอิสระและสมัครใจ ในการปฏิบัติงานนั้นจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้คนปฏิบัติงานได้ใช้ทั้งสมอง หัวใจ และมือปฏิบัติอย่างเป็นอิสระ ไม่มีการบังคับ จะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดี

(๔) ที่ได้ไม่มีปัญหาที่นั่นไม่เจริญ คิวซีจะสร้างจิตสำนึกให้คนมองปัญหา ถ้าเจอปัญหาแล้วต้องรีบแก้ไขโดยร่วมมือกันแก้ไขโดยคนหลาย ๆ คน ในรูปของทีมงาน แก้อย่างมีระบบ และใช้เทคนิคที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหา

หนึ่งว่า “เพื่อสนองปรัชญาคิวซี” นั่นคือเห็นว่า คนมีความสำคัญที่สุดแล้วเปิดโอกาสให้เขาได้มามีส่วนร่วมในการบริหารกับผู้บริหาร

(๗) ข้อมูลและการวิเคราะห์ การแก้ปัญหาด้วยคิวซีนั้น จะแก้ปัญหาโดยอาศัยข้อมูลมาพิสูจน์ มีการเก็บสถิติตัวเลขไว้พิสูจน์ดูผลการปฏิบัติ การทำเช่นนี้ทำให้การทำคิวซีนั้นสมเหตุสมผล

(๘) การพัฒนาตนเองและเพื่อนร่วมงาน การทำคิวซีจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการแก้ปัญหา ลดปัญหาและปรับปรุงงาน ในขณะเดียวกันผู้ร่วมงานก็ได้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ จากเพื่อนร่วมงาน



(๕) การมองตนเอง ถ้านำคิวซีไปใช้ที่ใด คนที่รับผิดชอบ คนที่ทำคิวซี หรือผู้ที่มีความซึ้งกับคิวซีจะเป็นผู้ที่พัฒนาตนเอง มีจิตใจยกยคนได้ ขอโทษคนเป็น

(๖) การมีส่วนร่วมต่อองค์การ คนในองค์การต้องมีการร่วมทุกข์ร่วมสุขซึ่งกันและกันเสมือนอยู่ในเรือลำเดียวกัน เมื่อนำคิวซีไปใช้ในหน่วยงานแล้ว จะมีการร่างนโยบายคิวซีในองค์การขึ้นและจะมีข้อ

(๙) การต่อเนื่อง การทำกิจกรรมคิวซีจะต้องทำอย่างต่อเนื่องค่อยเป็นค่อยไป อย่างไม่หยุดยั้ง จะทำให้การทำกิจกรรมคิวซีในหน่วยงานได้ผลดี (สรุปจากการบรรยายของ ดร.ประวิทย์ จงวิศาล เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ ในการประชุมทางวิชาการและจัดงานมหกรรมคิวซี ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.)

นอกจากปรัชญาของคิ่วซีแล้ว สิ่งที่น่ารู้เพื่อความเข้าใจในแนวความคิดของคิ่วซีก็คือ วัตถุประสงค์ของคิ่วซี ซึ่งพอสรุปได้คือ

(๑) เพื่อให้มีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน และปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบรรดาสมาชิกด้วยวิธีการง่าย ๆ ตามแนวคิดของการพัฒนาคุณภาพงาน โดยต้องคำนึงถึงนโยบายขององค์การด้วย

(๒) เพื่อค้นหาปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาร่วมกันเกิดขึ้นในที่ทำงาน ด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของผู้ทำคิ่วซี

(๓) เพื่อสร้างบรรยากาศของการทำงานร่วมกัน และช่วยกันทำอย่างจริงจังในระหว่างสมาชิก

(๔) เพื่อเพิ่มพูนบำรุงขวัญและวินัย มีความสนุกกับการทำกิจกรรมโดยอาศัยกลุ่มคิ่วซีเป็นสื่อกลาง

(๕) เพื่อให้มีการยึดถือความสำคัญของคนในหน่วยงาน

(๖) เพื่อให้ผู้ทำกลุ่มคิ่วซีนั้นแบ่งเบาภาระรับผิดชอบโดยทั่วกัน จนเกิดเป็นการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างทั่วถึงทุกคน

(๗) เพื่อให้มีการดำเนินการทำกลุ่มคิ่วซีหรือกลุ่มพัฒนาคุณภาพงานอย่างต่อเนื่องและนานควบคู่กันไปกับงานที่ทำ

(๘) เพื่อควบคุมการบริหารงานและการควบคุมงานบางอย่างโดยอาศัยวิธีการกลุ่มพัฒนาคุณภาพงานเข้าช่วย

(๙) เพื่อหยุดยั้งมิให้ปัญหาที่แก้ไขหรือได้คลี่คลายแล้วเกิดขึ้นได้อีก โดยการวางมาตรฐาน วิธีการตรวจสอบ วิธีการบริหาร ควบคุมและทำรายงานผู้บังคับบัญชา

(๑๐) เพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถของผู้นำกลุ่มคิ่วซีและสมาชิกภายในกลุ่ม

(๑๑) เพื่อให้มีความสำนึกในความปลอดภัยของสถานที่ทำงานและความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน

(๑๒) เพื่อให้เกิดการพัฒนาตนเองร่วมกันโดยจัดให้มีการเสนอผลงานของกลุ่ม

(๑๓) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันและกันในการเสนอผลงานในที่ประชุมใหญ่ ทำให้กลุ่มอื่น ๆ ได้รับแนวคิดเพิ่มขึ้นหรือแตกต่างไปจากที่ตนเคยคิด

(๑๔) เพื่อให้มีกลุ่มเพิ่มมากขึ้นเมื่อกลุ่มเดิมเจริญก้าวหน้าและได้รับผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหา ลดปัญหา และปรับปรุงงาน

(๑๕) เพื่อให้กิจกรรมกลุ่มพัฒนาคุณภาพงานดำเนินไปในลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกันโดยให้มีการควบคุมคุณภาพอย่างทั่วถึงทั้งองค์การ

(๑๖) เพื่อให้มีความสำนึกในปัญหางานต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา

(๑๗) เพื่อสร้างให้เกิดภาวะผู้นำ ด้วยการสร้างสรรคร์บรรยากาศเข้าร่วมกิจกรรมของทุกคนเป็นจริงเป็นจังขึ้นมาให้ได้โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มการพัฒนาคุณภาพงานทั่วทั้งองค์การ

(๑๘) เพื่อสร้างระบบการควบคุมคุณภาพขึ้นในที่ทำงาน

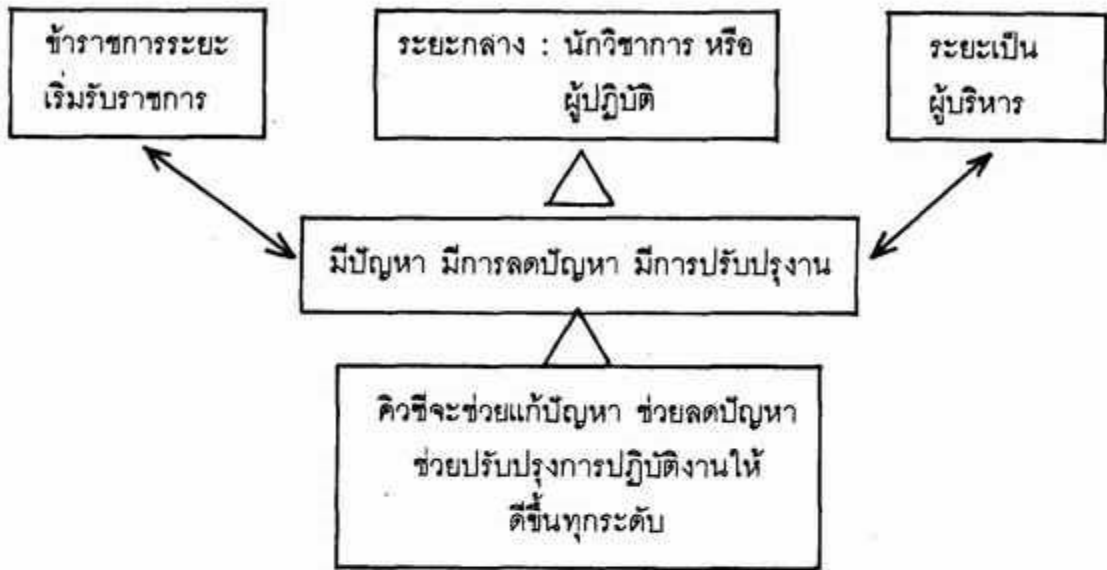
(๑๙) เพื่อสร้างกลุ่มสร้างสรรคร์โดยอาศัยกิจกรรมกลุ่มการพัฒนาคุณภาพงาน

(๒๐) เพื่อให้เกิดความไว้วางใจและเชื่อมั่นต่อกัน อันจะเป็นผลทำให้การทำงานมีชีวิตชีวาขึ้น (กล้าหาญ, ๒๕๒๗ หน้า ๒๑-๒๒)

จากแนวคิดอย่างกว้าง ๆ ดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่าคิ่วซีจะช่วยในการปฏิบัติงานของข้าราชการคือ เมื่อข้าราชการเข้ามาทำงานย่อมมีปัญหาก่อขึ้น ปัญหาที่ก่อกำเนิดขึ้นจากข้าราชการทุกระดับหรือการที่จะปรับปรุงงานก็เช่นเดียวกันก็ย่อมจะต้องมีทุกระดับในหน่วยงาน ซึ่งคิ่วซีจะช่วยได้ (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ ๕)



แผนภูมิที่ ๕ : คิวซีช่วยแก้ปัญหา ปรับปรุงงานในการปฏิบัติงานของข้าราชการ



จากที่กล่าวมาแล้ว เราวิเคราะห์ดูว่า คิวซีนั้น จะช่วยพัฒนาข้าราชการได้อย่างไร โดยจะหยิบยก ลักษณะที่จำเป็นในการพัฒนาข้าราชการระดับต่าง ๆ

บางประการ มาวิเคราะห์ดูว่า ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะคิดค้นสิ่งปรารถนา และทักษะ ที่จำเป็นสำหรับข้าราชการระดับต่าง ๆ นั้น คิวซีช่วยได้อย่างไร (โปรดพิจารณาตารางต่อไปนี้)

| คุณลักษณะที่จำเป็นที่จะได้รับการพัฒนา          | คิวิซีช่วย |        | เหตุผล  |
|--|------------|--------|---|
|  | ได้        | ไม่ได้ |   |
| ๕. การปฏิบัติงานเป็นทีม                        | ✓          | —      | เพราะ ในความคิดของคิวิซี ที่มีสมาชิกมาร่วมมือกันปฏิบัติงาน โดยความเต็มใจและมีอิสระตั้งแต่ ๓-๑๐ คน มาร่วมกันปฏิบัติ กิจกรรมการแก้ปัญหา วิเคราะห์ปัญหา ปรับปรุงงาน ก็เป็นการทำงาน เป็นทีมประการหนึ่ง  |
| ข้าราชการระดับ ๖-๘                             |            |        |   |
| ๖. เข้าใจงานในหน้าที่                          | ✓          | —      | เหมือนข้อ ๑   |
| ๗. เข้าใจวิธีการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน        | ✓          | —      | เหมือนข้อ ๒   |
| ๘. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน     | ✓          | —      | เหมือนข้อ ๔   |
| ๙. การทำงานเป็นทีม                             | ✓          | —      | เหมือนข้อ ๕   |
| ๑๐. เข้าใจหลักและเทคนิคในการบริหาร             | ✓          | —      | เพราะ เมื่อมีจุดอ่อน ปัญหาหรือสิ่งที่จะต้องปรับปรุงในการ บริหารงานนั้น การทำกลุ่มการพัฒนาคุณภาพงานระดับผู้บริหาร จะช่วยได้โดยกลุ่มจะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ช่วยเสนอแนะ หรือให้ ความเห็นแก่สมาชิกภายในกลุ่ม จะทำให้สมาชิกได้รับความรู้ อันเป็นประโยชน์แก่การทำงาน |
| ๑๑. การทำงานร่วมกัน (Participative Management) | ✓          | —      | เพราะ แนวความคิดในการทำงานกลุ่มของคิวิซีก็คือ ให้คนได้ มาช่วยกันขบคิดแก้ไข ปรับปรุงงาน ด้วยความเต็มใจและมีอิสระ ไม่ขัดต่อนโยบายของหน่วยงาน การทำงานร่วมกันจึงเป็นหัวใจของ คิวิซี ซึ่งผู้ทำกลุ่มต้องยึดเป็นหลักในการทำกิจกรรมกลุ่มการพัฒนา คุณภาพงาน             |

ตารางการวิเคราะห์หิวซีกับการพัฒนาข้าราชการ

| คุณลักษณะที่จำเป็นที่จะได้รับการพัฒนา   | หิวซีช่วย |        | เหตุผล  |
|---|-----------|--------|---|
|   | ได้       | ไม่ได้ |   |
| ข้าราชการระดับ ๑๔                       |           |        |   |
| ๑. เข้าใจงานในหน้าที่                   | ✓         | —      | เพราะว่าในการปฏิบัติงานนั้นทุกคนได้ทราบโดยเบื้องต้นอยู่แล้ว แต่เมื่อมาทำกิจกรรมกลุ่ม สมาชิกจะหันมาศึกษาละเอียดยิ่งขึ้น ว่างานของตนเป็นอย่างไร มีขั้นตอนอะไรบ้าง มีปัญหาอะไร                         |
| ๒. เข้าใจวิธีการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน | ✓         | —      | เพราะ การทำกิจกรรมกลุ่มหิวซีนั้น สอนให้สมาชิกเข้าใจกระบวนการแก้ไขปัญหา โดยมีขั้นตอน มีเหตุผล ใช้ข้อมูลและเทคนิคที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา  |
| ๓. ความเชื่อมั่นในตนเอง                 | ✓         | —      | เพราะ เมื่อมีการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มทุกคนยอมรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน ทำให้ทุกคนเกิดความเชื่อมั่นในสิ่งที่ตนเองคิด และแสดงออก และการสร้างเชื่อมั่นในตนเองก็มีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของหิวซี    |
| ๔. การมีความคิดสร้างสรรค์               | ✓         | —      | เพราะ การทำกลุ่มหิวซีนั้นต้องอาศัยการทำงานของสมาชิกกลุ่ม ๓-๑๐ คน การที่คนที่มีความรู้และพื้นฐานที่แตกต่างกันมาร่วมกัน แสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน ก็ย่อมจะได้แนวคิดใหม่ๆ ในการทำงาน หรือแก้ปัญหา |

| คุณลักษณะที่จำเป็นที่จะได้รับการพัฒนา                  | คิวิช่วย |        | เหตุผล   |
|--|----------|--------|--|
|  | ได้      | ไม่ได้ |  |
| ๑๒. ภาวะผู้นำที่เป็นประชาธิปไตย                        | ✓        | —      | เพราะ หากกลุ่มคิวิซีในระดับบริหารได้มาร่วมทำกิจกรรมโดยยึดแนวของความเต็มใจ มีอิสระ ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น เมื่อทำกลุ่มเรื่อย ๆ แล้วจะทำให้มีนักบริหารได้เห็นความสำคัญของการทำงานร่วมกันแบบประชาธิปไตย แล้วนำแนวความคิดเช่นนี้ไปใช้ในการทำงานในหน่วยงาน |
| ๑๓. การมองเห็นความสำคัญของคน (ข้าราชการ) ผู้ปฏิบัติงาน | ✓        | —      | เพราะ เมื่อคนต่างระดับมาร่วมกันทำกิจกรรมกลุ่มคิวิซี ทุกคนต่างก็มีความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงาน ทำให้ทุกคนเห็นว่า คนนั้นมีความเก่ง แตกต่างกันไป อันเป็นหลักฐานอย่างหนึ่งของคิวิซี  |
| ๑๔. รู้จักมองจุดอ่อนของตนเอง                           | ✓        | —      | เพราะ เมื่อมาร่วมทำงานในกลุ่มแล้ว คนซึ่งเคยพูดไม่หยุด คนซึ่งไม่ฟังคนอื่น คนที่ไม่พูดจาจะต้องกลายเป็นคนที่พูดพอเหมาะ เพราะ กลุ่มคอยช่วยชะลอการพูด คนที่ไม่พูดก็จะพูด เพราะสมาชิกต้องการระดมสมองจากทุกคน รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ                                   |
| ข้าราชการระดับ ๙-๑๑                                    |          |        |  |
| ๑๕. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน            | ✓        | —      | เหมือนข้อ ๘  |
| ๑๖. การสร้างทีมงานในองค์การ                            | ✓        | —      | เหมือนข้อ ๙  |
| ๑๗. เข้าใจหลักการบริหารสำหรับนักบริหาร                 | ✓        | —      | เหมือนข้อ ๑๐   |

| คุณลักษณะที่จำเป็นที่จะได้รับการพัฒนา                | ความช่วยเหลือ |        | เหตุผล  |
|--|---------------|--------|---|
|  | ได้           | ไม่ได้ |   |
| ๑๘. การปรับปรุงองค์การ                               | ✓             | —      | เพราะ เมื่อนักบริหารมาร่วมทำกลุ่มในการปรับปรุงงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะทำให้ได้รับความรู้ที่งานนั้นควรจะปรับปรุงอย่างไร จึงจะได้รับผลดี และยังจะได้ทราบว่า ยังมีอะไรอีกบ้างที่ควรจะปรับปรุงจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น |
| ๑๙. การเป็นนักบริหารที่มีความเป็นประชาธิปไตย         | ✓             | —      | เหตุผลเหมือนข้อ ๑๒  |
| ๒๐. ความประหยัด                                      | ✓             | —      | เพราะ การทำกลุ่มวิธีนี้นั้นจะทำอย่างมีระบบเมื่อได้ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาเรื่องการทำงานแล้ว จะทำให้สมาชิกกลุ่มเห็นว่า การทำงานนั้นจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร                                 |
| ๒๑. สามัคคี  | ✓             | —      | เพราะ เป็นจุดเริ่มต้นของการทำกลุ่มนั้นทุกคนจะมาด้วยกันด้วยความเต็มใจ มีอิสระในการทำและเมื่อทำด้วยกันอย่างต่อเนื่องก็จะทำให้ทุกคนเกิดความรักใคร่และสนิทสนมต่อกัน   |
| ๒๒. ความมีมนุษยสัมพันธ์ (ใช้ได้กับข้าราชการทุกระดับ) | ✓             | —      | เพราะ เมื่อนำวิธีไปใช้แล้วทุกคนที่ทำงานกลุ่มและผู้นำไปใช้จะต้องเป็นคนที่ใช้กับทุกคนได้ ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น เข้าใจความแตกต่างของคน สิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่การทำงานกับคนทั่วไปอีกด้วย                   |

ทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า คิวซีนั้นจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาคน (ข้าราชการ) ในองค์กรได้เป็นอย่างดีดังตัวอย่างที่ได้วิเคราะห์ให้เห็นแล้ว แต่การใช้ได้มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับความหลักแหลมของผู้ที่จะนำไปใช้และของผู้บังคับบัญชาซึ่งจะคอยสนับสนุนและชี้แนะให้เกิดขึ้นในองค์กร

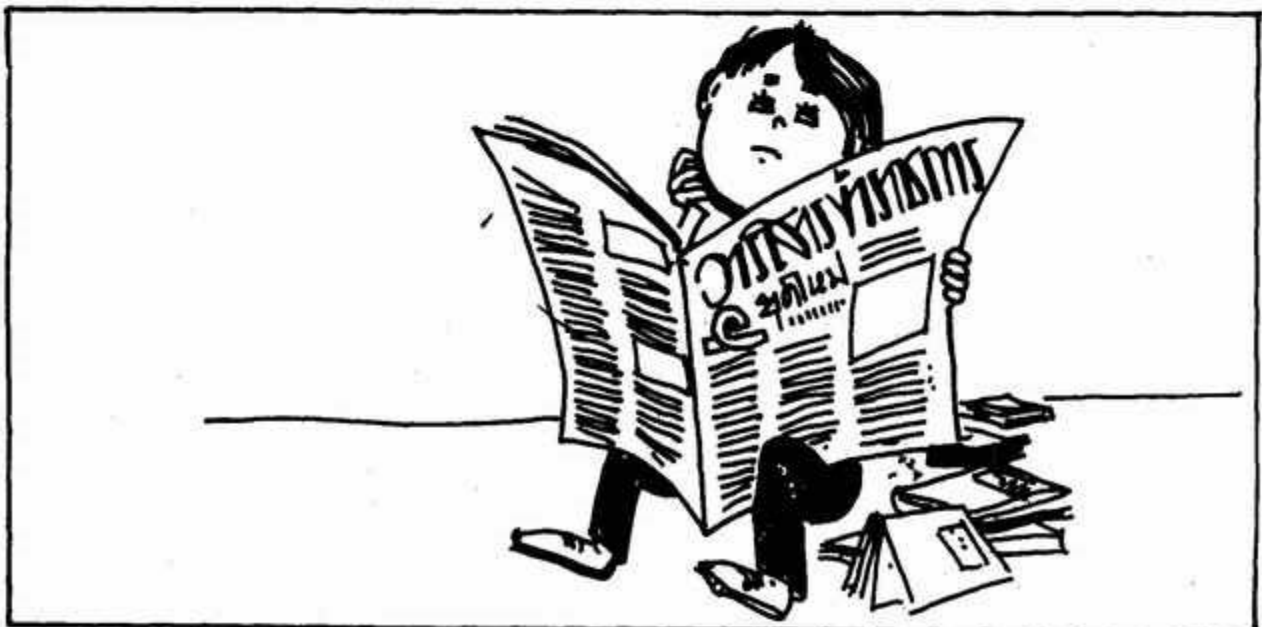
คิวซีจะช่วยพัฒนาข้าราชการในหน่วยงานได้นั้น จำเป็นที่จะต้อง (๑) นักบริหารในหน่วยงานนั้นให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ (๒) ที่ปรึกษาหรือผู้ประสานงานคิวซี จะต้องคอยเอาใจใส่ดูแลให้การทำกลุ่มคิวซีได้ผลดี และ (๓) คนในองค์กรมีใจกว้างพอที่จะยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ และพร้อมที่จะทดลองเสมอ



### บรรณานุกรม

๑. กล้าหาญ วรพุทธพร กลุ่มคุณภาพ (วิธีญี่ปุ่น) กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอเชียเพรส จำกัด, ๒๕๒๗
๒. เจลิม ศรีมดุง "ผู้บังคับบัญชากับการฝึกอบรมผู้บังคับบัญชา" วารสารข้าราชการ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘) ๘๑-๘๖

๓. ประวิทย์ จงวิศาล และ วิจิตรา จงวิศาล คู่มือทำกิจกรรมกลุ่มสร้างคุณภาพงาน กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ เจริญผล, ๒๕๒๗
๔. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน คิวซี : เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการและการจัดมหกรรมคิวซี กรุงเทพฯ : เรืองแสงการพิมพ์, ๒๕๒๘
๕. ส้าราญ ถาวรายุศม์ "หลักการและปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ" วารสารข้าราชการ (ตุลาคม ๒๕๒๒) ๓๒-๓๕



# บ ก ค ง ฉ ม พี เค ศ ช

## ปัญหาจากการ เติบโตเกินตัวของ ภาครัฐบาล



ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์\*

### รัฐบาลที่ดีที่สุดกับรัฐบาลที่เป็นจริง

๑. มีวาทะทางรัฐศาสตร์สำคัญที่รู้จักกันเป็นอย่างดีว่า “รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด” อีกวาทะหนึ่งทำนองคล้ายคลึงกัน “Government even in its best state, is but a necessary evil; in its worse state, an intolerable one”<sup>๑/</sup>

คติตามคำกล่าวนี้จะมีผู้คนนับถืออย่างแท้จริงมากน้อยเพียงใดก็ไม่ทราบชัดเจน แต่ถ้าจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากข้อมูลสถิติเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในประเทศไทยด้วย เห็นชัดว่า ภาครัฐบาลมีแนวโน้มโตขึ้นทุกปี<sup>๒/</sup> จนกระทั่งมีคนจำนวนไม่น้อยเห็นว่าเป็นปัญหาและเป็นภัยอันตรายต่อการเจริญเติบโตของภาคเอกชน<sup>๓/</sup> ทั้งมีข้อเสนอให้ชะลอหรือลดบทบาทของภาครัฐบาลลง

\*รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๑/ข้อเขียนของโทมัส เพน (๑๗๓๗-๑๘๐๙) ในหนังสือ *Common Sense*

๒/ในประเทศอุตสาหกรรมในตะวันตก รายจ่ายของรัฐบาลสูงขึ้นจากประมาณ ๓๐% ของ GDP ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็น ๔๓% ของ GDP ในปี ๑๙๗๙ สัดส่วนทำนองเดียวกันนี้ ในกรณีของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก ๑๓% ของ GDP ในปี ๑๙๖๐ เป็น ๒๒% ของ GDP ในปี ๑๙๘๔ การศึกษาและข้อเขียนเรื่องนี้มีมากมาย ขอยกตัวอย่างจำเพาะผลงานที่เคยผ่านหูผ่านตา ดังนี้ Gould (1983), Boltho (1982), Beck (1982), Saunder (1985)

**ตั้งไต่ถามให้ถูกเสียก่อน**

๒. ถ้าจะตั้งคำถามอย่างง่าย ๆ ว่า “ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล หน่วยงานไหนมีประสิทธิภาพกว่ากัน?” เชื่อว่าเกือบทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์จะตอบว่า ภาคเอกชนมีประสิทธิภาพสูงกว่า อันที่จริงผู้เขียนมีความเห็นว่าการตั้งคำถามและตอบคำถามทำนองนี้ไม่เป็นการยุติธรรม เนื่องจากเราไม่ได้เปรียบเทียบว่า ๒ หน่วยงานนี้ทำหน้าที่อย่างเดียวกันหรือไม่ มีเป้าหมายอย่างเดียวกันหรือไม่ คำว่า “ประสิทธิภาพ” ที่เอ่ยถึงเมื่อตะกี้นี้มีความหมายอย่างไร? แต่ละบุคคลอาจจะตีความคำเดียวกันนี้ต่างกัน บ้างอาจจะนึกถึงความกระฉับกระเฉง การจับใจของการตัดสินใจ บ้างอาจจะนึกถึงรายได้และกำไร บ้างอาจจะนึกถึงต้นทุนการผลิตเป็นสำคัญ รวมความแล้วผู้เขียนมีความเชื่อว่าการตั้งคำถามข้างต้นและตอบคำถามอย่างข้างต้นไม่มีคุณค่าหรือมีประโยชน์เท่าใดนัก คำถามที่น่าจะเหมาะสมกว่าคือ กิจกรรมใดที่รัฐบาลควรจะเข้าไปมีบทบาทดำเนินการและกิจกรรมไหนน่าจะปล่อยให้ภาคเอกชน

**บทบาทของนักเศรษฐศาสตร์ในการยุงส่งเสริมการขยายตัวของภาครัฐบาล**

๓. คำถามว่า การขยายตัวของบทบาทภาครัฐบาลให้คุณมากกว่าโทษหรือให้โทษมากกว่าคุณ อาจจะยังเป็นข้อสงสัย คือมีทั้งผู้เห็นด้วยพร้อมทั้งผู้คัดค้าน แต่ที่คัดค้านไม่ได้คือข้อคิดของนักเศรษฐศาสตร์เองมีส่วนสนับสนุนการขยายตัวของภาครัฐบาล



ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นได้อธิบายการทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบ “ผสม” ผสมในที่นี้คือการผสมผสานระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาล ตำราอธิบายว่าบทบาทของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็นในหลายกรณี อาทิ เช่น การผลิต “สินค้าสาธารณะ” การควบคุมหรือเข้าไปดำเนินการในกิจการที่มีลักษณะต้อง “ผูกขาดโดยธรรมชาติ” บทบาทของธุรกิจภาครัฐบาลเพื่อถ่วงดุลย์กับภาคเอกชน บทบาทในการดูแลและกำกับให้ธุรกิจดำเนินการตาม “กฎเกณฑ์” หรือให้มี “คุณภาพ” ในระดับที่น่าพอใจ บทบาทของรัฐบาลในการกำกับภาวะเศรษฐกิจให้มี “เสถียรภาพ” บทบาทของรัฐบาลในการ “กระจายรายได้” โดยอาศัยวิธีการขายบริการในราคาถูกสำหรับบางกลุ่มและในราคาแพงสำหรับบางกลุ่ม บทบาทของรัฐบาลสวัสดิการ ฯลฯ<sup>๑</sup> ที่กล่าวข้างต้นเป็นข้ออ้างในแง่ดีในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีบทบาทผลิตสินค้า/บริการหรือแทรกแซงกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นข้ออ้างที่เป็นภาษาเศรษฐศาสตร์อย่างเนิ่นนอน เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งซึ่งเคยเป็นกลุ่มกระแสหลักก็คิดเช่นนี้ แม้ว่าในระยะหลัง ๆ จะเริ่มมีกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยเริ่มผละออกจากแนวคิดกระแสหลักและตั้งข้อสงสัยว่า บทบาทของภาครัฐบาลที่เป็นจริงไม่ได้ทำหน้าที่ตรงกับคำอธิบายในตำรับตำรา กล่าวคือ เห็นว่าไม่ได้ช่วยถ่วงดุลย์ภาคเอกชนด้วยการเพิ่มการแข่งขัน แต่กลับทำให้ลดการแข่งขันลง ปกป้องคุ้มครองธุรกิจที่ทำอยู่แล้ว ในขณะที่ปิดโอกาสของธุรกิจใหม่ ให้การช่วยเหลือกลุ่มคนบางกลุ่มจริงแต่ทว่ากลุ่มดังกล่าวมิใช่กลุ่มยากจนที่ควรได้รับความช่วยเหลือ ให้การช่วยเหลือแก่บางกลุ่มคนในป้ายยี่ห้อที่ต้องการพุงราคา (ข้าว) และเสถียรภาพของราคา (น้ำตาล) ฯลฯ เหล่านี้คือข้อแตกต่างของบทบาทรัฐบาลที่เป็นจริงกับบทบาทของรัฐบาลตามหลักการในตำรา

๑/ดูตำราเศรษฐศาสตร์ทั่วไป อาทิ McKenzie and Tullock (1978)





๔. ถ้าการขยายบทบาทของภาครัฐบาลก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพ และถือเสมือนเป็นโรคพยาธิชนิดหนึ่งของสังคม ผู้เขียนเห็นว่านักเศรษฐศาสตร์ควรจะยอมรับอย่างหน้าขึ้นตาบานว่า มีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วยไม่มากนักน้อย ถ้ายอมรับอย่างนั้นแล้วก็น่าจะหันมาศึกษาค้นคว้าพฤติกรรมของภาครัฐบาล (รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกองทุนต่าง ๆ ของรัฐบาล) ตามสภาพที่เป็นจริงว่าใกล้เคียงกับหลักการหรือไม่เพียงใด

#### การใช้จ่ายของภาครัฐบาลและภาษีอากร

๕. ประเด็นหัวข้อที่ว่า “ภาครัฐบาลช่วยกระตุ้นส่งเสริมให้เศรษฐกิจดีขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร?” อาจจะตอบได้ไม่ถนัดนัก และอาจจะต้องพิจารณารายละเอียดเป็นแต่ละสาขาหรือแต่ละกรณี แต่สิ่งหนึ่งที่ยืนยันได้ชัดเจนก็คือ ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายมาก

ขึ้นเพียงใด รัฐบาลก็ต้องเก็บภาษีอากรมากเพียงนั้น นี่เป็นของจริงแท้แน่นอน ถ้าจะมีข้อยกเว้นก็แต่ในระยะสั้นเท่านั้น กล่าวคือรัฐบาลอาจจะเพิ่มการใช้จ่ายโดยอาศัยวิธีการกู้ยืมมาใช้ก่อน แต่ท้ายที่สุดแล้วเงินกู้ของภาครัฐบาล คือ “หนี้สาธารณะ” ขอย้ำอีกทีหนี้สาธารณะ

#### อคติในสังคมที่สนับสนุนการใช้จ่ายรัฐบาล

๖. คนจำนวนมากต้องการให้รัฐบาลใช้จ่ายมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันไม่ยากให้รัฐบาลเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น หรือถ้าจะเพิ่มขึ้นก็ควรจะทำช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไปหรือรอไว้เก็บภาษีในอนาคต นี่เป็นอคติที่แฝงอยู่ในหมู่ประชาชน ข้าราชการเองก็อยากจะขยายบริการให้แก่ประชาชนให้มากก็เรียกร้องให้ภาครัฐบาลขยายตัวทั่วทั้งประเทศ นอกจากนั้นก็อยากจะให้ “คุณภาพ” ของบริการแก่ประชาชนที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งทำ

ที่สุดหมายถึง “ต้นทุน” ของการให้บริการที่สูงขึ้น มีบ้างบางหน่วยงานที่อยากจะเห็นองค์กรของตน โตขึ้นและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจมากขึ้น อาจจะสืบเนื่องจากความเข้าใจว่าการพัฒนาหมายถึงการทำให้ โตขึ้นใหญ่ขึ้น นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั้นแล้วอยากให้ เศรษฐกิจดีการเงินแพร่สะพัดและให้มีประชาชนนิยม มาก ๆ ก็ย่อมสนับสนุนให้มีการใช้จ่ายที่สูงขึ้นและ การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ภาคธุรกิจเองก็ อยากจะให้ภาครัฐบาลช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ ผิดเคืองและขอเขาให้กระชับกระเฉงกระปรี้กระเปร่า และในขณะเดียวกันอยากให้ลดภาษีลงให้มาก นี่คื อคติในสังคมที่แฝงเร้นในแต่ละฝ่ายที่ลงท้ายสนับสนุน การใช้จ่ายของภาครัฐบาล เราลืมนักการเมืองพรรค ฝ่ายค้านหรือเปล่า? ลืมไปจริง ๆ บังเอิญพรรคฝ่ายค้าน ในเมืองไทยยังไม่มีจริง ๆ มีแต่พรรคฝ่ายค้านใน ระหว่างการรอคอยเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

แบบแผนการใช้จ่ายภาครัฐบาลในอดีต ๒๕๑๓-๒๕๒๗<sup>๑)</sup>

๗. จากการศึกษาข้อมูลในอดีต พบว่า การ ใช้จ่ายภาครัฐบาลได้ขยายตัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่งหลังปี ๒๕๑๙ และในระยะแผนพัฒนาฉบับ

ที่ ๔ (๒๕๒๐-๒๕๒๔) ใช้จ่ายรัฐบาลเติบโตมาก กว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจ เมื่อคิดเป็นสัดส่วน บทบาทของรัฐบาลสูงขึ้นตามลำดับ และมีการสะสม หนี้ต่างประเทศในประเทศอย่างรวดเร็วในระยะ แผนฯ ๔ จนกระทั่งในทุกวันนี้ยอดหนี้ต่างประเทศ เทียบกับ GDP ยังคงสูงขึ้น มิโยที่รัฐบาลได้พยายาม จำกัดวงเงินกู้ยืมใหม่อย่างเข้มแข็งในระยะแผน- พัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ลูกจ้างพนักงานของรัฐมีจำนวน มากขึ้น ใช้จ่ายในเกือบทุกสาขาขยายตัวสูงขึ้น มีการลงทุนด้านการป้องกันประเทศด้วยการกู้ยืมเงิน จากต่างประเทศเพื่อการนี้เป็นครั้งแรกตั้งแต่สมัย รัฐบาลนายกรัฐมนตรีธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นต้นมา การใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุขก็เพิ่มขึ้น และล่าสุดที่แขนงหน้าสาขาใด ๆ คือยอดการชำระคิ นนี้สาธารณะ มีการขยายตัวของการลงทุนสาขา พลังงานโดยรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ส่วนของภาค รัฐบาลที่ดูชอบเขาว่าใครดูจะเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่ง ขยายตัวน้อยกว่าเพื่อน เหล่านี้คือสรุปภาพรวมของ แบบแผนการใช้จ่ายรัฐบาลไทยในอดีต ช่วงปี ๒๕๑๓- ปัจจุบัน<sup>๒)</sup> ทางด้านการหารายได้ภาษีอากรนั้นแล้ว รัฐบาลได้พยายามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอากรให้ ทะมัดทะแมงยิ่งขึ้น ขยายฐานภาษี ปรับอัตราภาษี

ประเทศของภาครัฐบาลของไทย” โดย ปราณี หินกร และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ บทความเสนอในการสัมมนา *วิกฤติการณ์นี้ ต่างประเทศของรัฐบาลไทย? คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* และ World Bank (1984) *Thailand: Managing Public Resources for Structural Adjustment*, Washington D.C.

๒/หากสนใจในรายละเอียดอาจศึกษาได้จากบทความ ของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และธรรมบุญ พงศ์ศิริกูร (๒๕๒๔)

๑/ท่านที่สนใจรายละเอียดในเรื่องนี้อาจจะศึกษาได้ จากบทความ “การใช้จ่ายของรัฐบาลในอดีตและงบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๙” โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และธรรมบุญ พงษ์-ศิริกูร และ “วิกฤติการณ์เงินคลัง ๒๕๒๓-๒๕๒๔” และบทเรียน ทางการคลัง” โดยรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในเอกสารประกอบการ สัมมนา *วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๙ คณะพัฒนา- การเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์* บทความ “หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษาที่ต่าง-

หารายได้จากที่ดินของรัฐจากทรัพย์สิน (โรงเหล้า) และอื่น ๆ เท่าที่จะหาได้ รวมความแล้วได้พยายามหารายได้เพิ่มขึ้นและพยายามให้สัดส่วนรายได้ต่อ GDP เท่ากับร้อยละ ๑๖ ดังที่กำหนดใน “แผนปรับโครงสร้าง”<sup>๑/</sup>

### อนาคตของภาครัฐบาล

๘. ในสภาวะเศรษฐกิจขบเซาติดต่อกันหลายปี เช่นปัจจุบัน มีข้อเรียกร้องให้ภาครัฐบาลชะลอการใช้จ่ายลง มีบ้างบางส่วนเห็นตรงกันข้ามคืออยากจะให้ภาครัฐบาลมาช่วยกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ มีคำเฟื่องที่นิยมใช้ว่า Zero-growth นัยว่าอยากที่จะประยุกต์คิดนี้กับภาครัฐบาลด้วย แต่คิดนี้กระทำได้ยากกว่าพูดมากมายนัก ถ้าจะดำเนินตามคติ “ขยายตัวเท่ากับศูนย์” แท้ที่จริงแล้วย่อมจะหมายความว่ารัฐบาลกำลังจะลดการใช้จ่ายรัฐบาลลงนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายส่วนสำคัญของภาครัฐบาลมีข้อผูกพันที่จะเติบโตขึ้น เช่น การชำระหนี้สาธารณะ (อย่างน้อยที่สุดในช่วงอนาคตอันใกล้) ตลอดจนรายจ่ายเงินเดือน บำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ถ้ายอดใช้จ่ายรวมเท่าเดิม หมายถึงว่าโครงการใหม่ ๆ หรือโครงการพัฒนาจะถูกยืดเวลาดำเนินการออกไปนั่นเอง

๙. การอัตราปันส่วนงบประมาณในอนาคตจะลำบากยากเย็นยิ่งขึ้น เนื่องจากข้อจำกัดของยอดใช้จ่ายส่วนรวม เท่าที่สังเกตได้ในขณะนี้คือ สัดส่วนของงบประมาณมีแนวโน้มลดลง (แบบแผนในอดีตสัดส่วนของงบประมาณตกในราว ๔๐-๔๒ ของยอดใช้จ่ายทั้งหมด สัดส่วนนี้ลดลงเหลือ ๓๗.๖% ในปี

งบประมาณ ๒๕๒๔ และคาดว่าจะลดลงตามลำดับ) อนาคตของการแบ่งสรรเงินตามสาขาต่าง ๆ จะเป็นอย่างไรยังไม่แน่นอน แต่คาดว่างบด้านเศรษฐกิจจะลดลง ด้านรักษาความสงบภายในประเทศอาจจะลดลง การให้บริการสาธารณะอาจจะลดลง ด้านป้องกันประเทศคาดว่าจะไม่ลดลงเนื่องจากยังมีโครงการลงทุนฝูงบินเอฟ-๑๖ ซึ่งเป็นเงินลงทุนก้อนใหญ่ที่บางส่วนมาจากงบประมาณบางส่วนเป็นการกู้ยืมจากต่างประเทศ และที่แน่ใจว่าเพิ่มขึ้นคือการชำระคืนหนี้สาธารณะ ทางด้านการหารายได้ของรัฐบาลนั้นแล้ว คาดว่าจะต้องพยายามเพิ่มฐานภาษีกับเพิ่มการเก็บภาษีชนิดใหม่ ๆ ทางด้านอัตราภาษีเข้าใจว่าโดยเฉลี่ยแล้วคงจะไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากในต่างประเทศขณะนี้พยายามจะดำเนินการลดอัตราภาษีลงเพื่อให้ธุรกิจงูใจและสามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ คาดว่ารัฐบาลท่านคงจะต้องคำนึงจุดนี้แน่นอน แม้ว่าภาษีดอกเบียเงินฝากอาจจะเพิ่มขึ้นจาก ๑๒.๗% เป็น ๑๗.๕% ก็ตาม

### ข้อคิดเห็นบางประการ

๑๐. ตามความคิดเห็นของผู้เขียน ภาครัฐบาลของประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอย่างรุนแรงที่สุดในช่วงระยะแผน ๕ และ ๖ ยิ่งกว่ายุคสมัยใด นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สาเหตุสำคัญมาจาก

(๑) การใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ส่วนสำคัญมาจากการขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ

<sup>๑/</sup>แผนปรับโครงสร้างเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเงินกู้ที่รัฐบาลไทยกู้จากธนาคารโลกในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ยอดเงินกู้ ๒ โครงการจำนวน ๓๒๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ก่อให้เกิดการละสมหนี้ต่างประเทศเป็นอย่างมาก แม้ว่าในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ จะพยายามชะลอการก่อหนี้ใหม่ แต่ภาระการชำระคืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยยังคงสูง

(๒) รัฐบาลได้พยายามเร่งรัดการเก็บภาษีอากรมากขึ้นในปัจจุบัน แต่ผู้เขียนเข้าใจว่า ความพยายามที่จะยกสัดส่วนของรายได้ต่อ GDP ให้สูงกว่าที่เป็นในขณะนี้ จะทำได้ลำบากยากเย็น เนื่องจากภาวะภาษีในปัจจุบันค่อนข้างสูงอยู่แล้ว ประกอบกับแนวคิดปัจจุบันในต่างประเทศพยายามจะลดอัตราภาษีลงตามอิทธิพลแนวคิดเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ซึ่งกลับมาเป็นที่นิยมนับถือในปัจจุบัน อีกประการหนึ่ง หากเร่งรัดภาษีมากเกินไปจะทำให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษีด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งรวมความแล้วทำให้ “ภาคเศรษฐกิจใต้ดิน” มีสัดส่วนสูงขึ้นและรัฐบาลจะเก็บภาษีได้น้อยลง

(๓) ภาระในการใช้จ่ายในรูปแบบเงินเดือนค่าจ้าง โครงการประจำ บำเหน็จบำนาญ ตลอดจนรายจ่ายป้องกันประเทศ จะยังคงดำรงอยู่ต่อไป เนื่องจากจะไม่มีรัฐบาลใดกล้าหักหาญริตรอนน้ำใจผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเหล่านี้ ดังนั้น วิธีชะลอหรือบรรเทาปัญหา (ซึ่งอาจจะเรียกให้ทราบว่า “วิธีแก้ปัญหาย่างไทย ๆ”) ที่ผู้เขียนคาดว่าจะเป็นที่คือ การชะลอการใช้จ่ายของทุกหน่วยงานอย่างเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน โดยไม่พยายามไปแตะต้องในส่วนย่อยที่จะยกเลิกโครงการเก่าที่ได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า และการชะลอโครงการใหม่ชะลอการจ้างงานใหม่ วิธีการนี้ผู้เขียนเชื่อว่าจะไม่ช่วยเพิ่มทุนประสิทธิภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลแต่อย่างใด แม้ว่าจะช่วยมิให้การขาดดุลย์ภาครัฐบาลประทุจนถึงขั้นวิกฤต

๑๑. วิธีการข้างต้นย่อมมิใช่วิธีแก้ปัญหาที่ถูกจุดหรือดีที่สุด วิธีการที่ดีที่สุดเป็นอย่างไร? คำตอบคือไม่ทราบ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกต วิธีการงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐบาลเป็นระบบที่จัดการเกือบทั้งสิ้นโดยระบบราชการ ประชาชนก็ตีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งก็มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ/ประเมินผลไม่มากนัก มีความเห็นว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ควรจะได้รับแก้ไข ถ้าจะถามต่อไปว่าจะให้ระบบตัวแทนของประชาชนมีส่วนในการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาลอย่างไร? นี่เป็นคำถามขนาดใหญ่ที่จะต้องใช้เวลามากมาย และผู้เขียนเองหาได้มีสูตรสำเร็จอยู่ไม่ จะขอขยายความความคิดเห็นเฉพาะบางจุดเท่านั้นคือ

๑. ทางด้านรัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนจะต้องชวนขยายเพิ่มความรู้ความชำนาญทางด้านงบประมาณเพื่อให้รู้เท่าทันด้านระบบราชการ ซึ่งซ้ำของชำนาญด้านนี้มาหลายสิบปีแล้ว ข้อเสนอไม่่ง่ายที่จะปฏิบัติ เพราะว่าตัวแทนประชาชนเองมีภาระหน้าที่อื่น ๆ อยู่แล้ว และบรรยากาศทางการเมืองในบ้านเราที่มีสถานการณ์ “อึมครึม” บ้าง “ตึงเครียด” บ้าง และ “จะถูกล้มกระดาน” บ้าง เวลาที่ทางรัฐสภาจะห่มเทศศึกษากระบวนการงบประมาณและทำงานของระบบราชการก็มึนน้อย

๒. ข้อมูลด้านการใช้จ่ายรัฐบาลที่เป็นอยู่เวลานี้ขาดความสมบูรณ์และการรวบรวมให้เป็นระบบการมีภาพรวมของการใช้จ่ายตลอดจนการวางแผนการคลังทำได้ยาก<sup>๑/</sup> แม้แต่คนที่ศึกษาในด้านนี้โดยตรงมาเป็นเวลานานยังยอมรับว่าไม่ค่อยรู้ภาพสมบูรณ์ของภาครัฐบาลทั้งหมด<sup>๒/</sup> นี่อาจจะเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของระบบราชการซึ่งช่วยให้มีอิทธิพลในการบริหารประเทศ

๑ คำว่าภาครัฐบาลในที่นี้รวม รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกองทุนที่จัดตั้งโดยรัฐบาล หน่วยงานที่กล่าวถึงนี้

สังกัดในกระทรวงต่างๆกัน มีกฎหมายระเบียบของหน่วยงานเป็นเอกเทศของตน

๒/สนใจศึกษาเอกสารของธนาคารโลก (๑๙๘๔)

๓. ตามสภาพที่เป็นอยู่ข้อมูลทางด้านเงินกู้ต่างประเทศไม่ได้ถูกบรรจุอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปี (ยกเว้นส่วนของการชำระหนี้) ทำให้โอกาสทางด้านตัวแทนประชาชนจะพิจารณาความเหมาะสมของโครงการอย่างถี่ถ้วน ทำไม่ได้หรือขาดความชัดเจน และ

๔. พ.ร.บ.งบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในปัจจุบันเปิดช่องให้รัฐบาลใช้งบประมาณขาดดุลได้ค่อนข้างมาก และอย่างต่อเนื่องกันหลายปีตามความเห็นของผู้เขียน การขาดดุลของปีใดปีหนึ่งน่าจะเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ควรจำกัดการทำนโยบายขาดดุลที่ต่อเนื่องหลาย ๆ ปี<sup>๓</sup>

สรุป

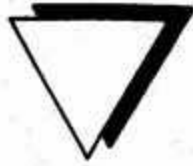


๑๒. ภาครัฐบาลมีบทบาทสำคัญของประเทศภาคนี้ใช้ทรัพยากรมากกว่า ๑ ใน ๔ ของการใช้ทรัพยากรทั้งประเทศ นอกเหนือไปจากนั้นยังมีบทบาทกำกับตามกฎหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนและประชาชน "เล่นตามเพลง" นับวันรัฐบาลมีแนวโน้มขยายตัวเรื่อยมาและนี่เป็นปรากฏการณ์ทั่วโลก สำหรับในประเทศไทย ภาครัฐบาลได้ขยายตัวมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ จนสรุปได้ว่ามีลักษณะใช้จ่ายเกินตัวและดังนั้นภาคนี้จึงกำลังประสบ "ปัญหาอย่างยิ่ง" ในระยะปัจจุบัน และคาดว่าจะดำรงอยู่ในระยะแผน ๖ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวทางที่รัฐบาลจะใช้ในการแก้ปัญหาในอนาคตคือการชะลอการใช้จ่ายอย่างเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกันในแต่ละส่วนแต่ละสาขา โดยชะลอโครงการใหม่ ๆ และตัดทอนรายจ่ายในหน่วยงานที่มีอำนาจ



ต่อรองน้อยกว่า แนวทางนี้หากพิจารณาผิวเผินอาจจะเห็นว่าใช้ได้ แต่อาจจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาลเลวลงยิ่งกว่าเดิม ตอนท้ายบทความนี้ได้กล่าวถึงว่าระบบงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรของภาคนี้จัดการโดยระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ระบบรัฐสภาซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจและดูแลตรวจสอบกำกับน้อยมาก และมีความเห็นว่ารัฐสภาควรจะเข้ามามีบทบาทด้านนี้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม หนทางที่จะเดินไปไม่ง่ายดายและจะต้องพบกับอุปสรรคหลายข้อหลายประการ แต่ข้อสำคัญที่บทความนี้สนับสนุนคือ เร่งให้ตัวแทนประชาชนเพิ่มความรู้และ "วิชา" ให้เท่าเทียมกับระบบราชการที่ชำนาญการคุมบังเหียนการบริหารประเทศมาโดยตลอด





## เอกสารอ้างอิง

- (๑) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และธรรมบุญ พงษ์ศรีกูร (๒๕๒๘) "การใช้จ่ายรัฐบาลในอดีตและงบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๙" บทความประกอบในการสัมมนา *วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน ๒๕๒๙* โดยคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- (๒) ปราณี ทินกร และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (๒๕๒๘) "หนี้ต่างประเทศของประเทศด้อยพัฒนาและกรณีศึกษาหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลของไทย" บทความเสนอในการสัมมนา *วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?* โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (๓) รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, (๒๕๒๗) "วิกฤติการณ์เงินคลัง ๒๕๒๓-๒๕๒๕ และบทเรียนทางการคลัง" *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*
- (๔) Beck, Morris (1981) *Government Spending: Trends and Issues*; New York: Praeger.
- (๕) Boltho, Andrea (1982) "Course and Causes of Collective Consumption Trends in the West," in R.C.O. Mathews and G.B. Stafford, eds. *The Grants Economy and Collective Consumption*, London: Macmillan.
- (๖) Gould, Frank (1983) "The Development of Public Expenditures in Western Industrialized Countries: A Comparative Analysis," *Public Finance*, 38 (1), 38-69.
- (๗) McKenzie, R.B. and Tullock, G. (1978) *Modern Political Economy*. McGraw-Hill.
- (๘) Saunders, Peter (1985) "Public Expenditures and Economic Performance in OECD Countries" *Journal of Public Policy*, 5 (February), 1-21.

“ข้าราชการ...

คือ....

บุคคลที่ทำให้ประชาชนชื่นใจ”

# เกิดปัญหา

กลับไปที่  
ความเรียบง่าย  
( ดี กว่า )



ธานีทร์ ลีอากาศ\*

เทคนิคทางการบริหารมากมาย จะว่าไปแล้ว ก็อยู่บนพื้นฐานของสามัญสำนึกของทุกคน แต่เป็นไปได้มากที่เราหลงไปกับ "รูปโฉม" ของเทคนิค จนลืมเนื้อแท้ว่าแต่ละกลยุทธ์ต้องการให้เกิดอะไร และเพราะมันมาจากสามัญสำนึกทางการบริหาร บางทีผลอย่างเดียวกันก็เกิดขึ้นได้เหมือนกัน โดยไม่ต้อง "ติดอาวุธ" ด้วยเทคนิคดังกล่าว ให้เป็นเรื่องเป็นราว ซึ่งกลายเป็นความเรอราในหลายๆ ที่

ยกตัวอย่าง เช่น Management by Objectives (MBO) หรือการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์ว่าที่จริง ทุกคนทำอะไรต้องมีจุดประสงค์ในใจอยู่แล้ว จะจำกัดอยู่แค่วันต่อวัน หรือขยายเป็นปีก็แล้วแต่ จะละเอียด ชัดเจน หรือคลุมเครือ คร่าว ๆ ก็ตาม จะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ได้ แต่ MBO กลายเป็นสิ่งพิเศษขึ้นมา ก็เพราะผู้บริหารพยายามทำให้มันพิเศษ สร้างความสำคัญด้วยการตั้งเป็นโครงการใหญ่โต เน้นกระบวนการ ขั้นตอนเยอะเยาะ MBO กลายเป็นยาวิเศษที่มุ่งแก้ปัญหาระบบขององค์การ ปัญหาจึงเกิดขึ้นตรงนี้

\*เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ความสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่าองค์กรมีระบบ MBO หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าองค์กรมีระบบการบริหารงานอย่างไร และผลเป็นแบบใด ยกตัวอย่าง องค์กรที่ไม่ได้ประกาศว่ากำลังใช้ MBO นาย ก. บริหารงานโดยมีการกำหนดหน้าที่บทบาทของเขาและผู้ร่วมงานอย่างชัดเจน ลำดับความสำคัญของผลที่ต้องการระบุระยะเวลา และทรัพยากรที่จำเป็น ผู้ร่วมงานทั้งบนล่าง และระดับเดียวกัน รับผิดชอบและเข้าใจ มีการประเมินการปฏิบัติงานตามผลที่ได้รับจริง ก็เท่ากับว่า นาย ก. บริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์เช่นกัน พูดง่าย ๆ ก็คือ นาย ก. เป็นนักวางแผนที่รอบคอบและผู้สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สมาชิกของหน่วยงานจึงไปด้วยกันด้วยดีในทิศทางเดียวกัน

ขณะเดียวกัน นาย ข. แก้ปัญหาเฉพาะหน้าในแต่ละวัน ติดต่อสื่อสารเท่าที่จำเป็นกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ประเมินการปฏิบัติงานตามผลของเรื่องสำคัญ ๆ ที่ลุล่วงไป กล่าวได้ว่า นาย ข. ก็บริหารงานอย่างมีวัตถุประสงค์ เพียงแต่ว่า ค่อนข้างจะเป็นวัตถุประสงค์ระยะสั้น ไม่ค่อยชัดเจนเท่าไร ผู้อื่นก็ไม่ค่อยเข้าใจ แต่นาย ข. สามารถ “ใช้” ผู้อื่นได้ งานสำเร็จ แต่การตัดสินใจทั้งหมดอยู่ที่นาย ข. เพราะรู้เรื่องคนเดียว และประสิทธิภาพของงานส่วนสำคัญก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจนั้น

ถ้าเราจะถือว่าเทคนิคการบริหารนั้น ๆ คือกิจกรรมที่มีอยู่แล้วในแต่ละกลุ่มแต่ละหน่วย เทคนิคอย่างเช่น MBO ก็คือพฤติกรรมการบริหารของกลุ่มที่ควบคุมโดยกลุ่ม และมีลักษณะเฉพาะกลุ่ม ซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดเป็นแบบแผนเดียวกันทุกกลุ่ม ทุกหน่วย แต่ละหน่วยงานอาจจะหยิบยกวัตถุประสงค์มาพิจารณาตามวาระ ว่าชัดเจน เข้าใจโดยทั่วกันหรือไม่ ช่วงเวลาที่กำหนดเหมาะสมเพียงใด เป้าหมายที่ดูท้าทายจะมีทางเป็นไปได้หรือไม่ ผลที่ออกมาในแต่ละช่วงเป็นอย่างไร

สิ่งที่พึงระลึกในขั้นนี้ ก็คือ หลักการของเทคนิคการบริหารนั้น ๆ เช่น กรณี MBO วัตถุประสงค์จะต้องพัฒนาขึ้นมาพร้อมกันระหว่างสมาชิกกลุ่ม เป็นที่เข้าใจยึดถือและมุ่งผลอย่างเดียวกัน ซึ่งจะมีความสำคัญเหนือกว่า วิธีการ หรือกระบวนการที่มักจะติดยึดกันเสมือนเป็นหัวใจของ MBO

ถ้าวัตถุประสงค์เป็นที่ยอมรับ และผลที่มุ่งหวังเป็นความต้องการร่วมกัน กระบวนการให้เกิดผลดังกล่าวอาจเป็นเรื่องที่ตกลงกันได้ รูปแบบที่เหมาะสมจะเป็นสิ่งที่เกิดตามมา โดยทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเรียนรู้ด้วย จากการร่วมกันกำหนดวิธีการ และแก้ปัญหาด้วยกัน ฉะนั้น เมื่อเข้าใจในหลักการ การบริหารของนาย ข. ตามตัวอย่างข้างต้น ก็คงจะเปลี่ยนไป ไม่มีแนวปฏิบัติเผด็จการเช่นนั้น



ส่วนองค์กรที่ถือว่า MBO คือ เทคนิคพิเศษ ก็มีแนวโน้มที่จะติดทฤษฎี มีความพยายามที่จะทำให้ดูเหมือนเป็นผู้บริหารที่ก้าวหน้า และ “ดูดี” มากกว่าจะเป็นผู้บริหารที่ด้อยอย่างแท้จริง แบบฟอร์ม ขั้นตอน



ระเบียบพิธีต่างๆ เป็นเครื่องเสริมให้ "ดูดี" จึงมักจะยึดมั่นกับกระบวนการจนไม่คำนึงถึงสถานการณ์ที่ต้องการความยืดหยุ่นมากกว่านั้น เอกสาร งานเขียนมากมายและการฝึกอบรมอีกหลายระลอก ทำให้กลยุทธ์ทางการบริหารดูจะกลายเป็นของเล่นที่ทันสมัยซึ่งแม้ผู้บริหารจะมีความตั้งใจดี มีเจตนาจริงจังแน่วแน่ แต่อาจจะไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ถ้าไม่รู้จักวิธีใช้ให้เหมาะสม

ตรงข้าม ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง มักจะมองว่าการนำเทคนิคใหม่มาใช้ เป็นเรื่องของผู้บริหารระดับสูง หรือผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาต่างๆ ริเริ่มขึ้น คำถามที่ตามมาอาจจะได้แก่

๑. จะวัดความสำเร็จกันที่ผลงานเสมอไปหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงว่าสภาพการณ์ต่างๆ จะเป็นอย่างไร

๒. ต้องบรรลุวัตถุประสงค์ ๑๐๐% หรือไม่ จึงจะถือว่าปฏิบัติงานได้ผล

๓. เมื่อเขียนขึ้นมาแล้ว วัตถุประสงค์จะเปลี่ยนแปลงไหม

๔. จะทำให้ความคิดริเริ่มลดน้อยลงหรือไม่ เพราะเพียงให้บรรลุวัตถุประสงค์ก็พอแล้ว และอาจจะเป็นไปได้มากที่วัตถุประสงค์เป็นประเภท "ปลอดภัยไว้ก่อน"

๕. วัตถุประสงค์ที่เน้นให้วัดได้ในเชิงปริมาณ ทำให้ผลในแง่คุณภาพหย่อนความสำคัญลงหรือไม่

๖. เป็นไปได้ไหมที่จะมุ่งผลระยะสั้น เพื่อนำมาประเมิน มากกว่างานที่ส่งผลยิ่งใหญ่กว่า แต่ไม่เห็นผลทันทีทันใด

๗. จะทำอย่างไรถ้าเป็นงานที่วัดไม่ได้ คาดการณ์ไม่ได้ เช่น งานวิจัย หรืองานศิลปะ

๘. จะต้องรวบรวมข้อมูล สรุปผล จัดทำรายงานสักกี่ครั้ง จึงจะพอ

๙. จะต้องเปลืองเวลาสักเท่าไร สำหรับการประชุมที่เน้นรายละเอียด รูปแบบมากกว่าหลักการแก่นสารหรือเนื้อหา

องค์การประกาศได้อย่างภูมิใจว่าบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ แต่ปัญหาต่างๆ ก็ไม่ได้หมดไปพร้อมกับการนำกลยุทธ์ใหม่เข้ามา การสร้างอาณาจักร การไม่ประสานงาน การทำงานเป็นทีมที่ล้มเหลวแต่จำต้องมีเพราะมันเป็นองค์ประกอบของ "กลยุทธ์" ยิ่งทำให้ประสิทธิภาพขององค์การลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ ครั้นจะเลิก ก็เลิกไม่ได้ เพราะกำลังใช้ "กลยุทธ์ใหม่ที่ทันสมัย" ผลก็คือ เราจะพบรายงานสวยงามเต็มไปหมด ซึ่งล้นแล้วแต่เคลือบแฝงปัญหาอุปสรรคไว้ทั้งสิ้น



ทราบได้ที่บรรยากาศขององค์การ ยังมีความไม่ไว้วางใจ มีปัญหา ไม่กล้าพูด พูดไปแล้วก็ไม่กล้าหวัง ว่าปัญหาจะถูกขจัดปิดเป่าไป กำหนดวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ กำหนดโครงสร้างของงานที่ไม่เป็นจริง กำหนดเวลาและทรัพยากรอย่างฉาบฉวย จุดประสงค์จริง ๆ เพียงเพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของผู้บังคับบัญชามากกว่าจะพิจารณาว่าองค์การต้องการอะไร

ตราบนั้น MBO ก็ยังคงเป็น MBO ปลอมๆ  
อยู่นั่นเอง

ฉะนั้น ถ้าจะเอาเทคนิคการบริหารใหม่ๆ ไปใช้  
จะเป็น MBO หรือ QC หรืออะไรก็ตาม พิจารณา  
หลักการหรือปรัชญาของมันให้ถ่องแท้และค่อยๆ  
ปรับเปลี่ยนจากการปฏิบัติตามปกติ ไม่จำเป็นต้องตั้ง  
เป็น “โครงการพิเศษเพื่อปฏิรูปงาน” หรืออื่นใดใน  
ลักษณะนั้น ซึ่งรังแต่จะทำให้เกิดความข้องใจในหมู่  
ผู้ปฏิบัติงาน อันจะตามมาด้วยการระมัดระวังและ  
ป้องกันตัว

การบริหารงานไม่มีอะไรตายตัว การนำกลยุทธ์  
บางอย่างมาใช้เป็นทางการเกินไป น่าจะเป็น  
การสร้างความรู้สึกร่วมกัน ให้ติดยึดกับขั้นตอน และ  
โครงสร้างของวิธีการนั้นมากเกินไปจนบางทีลืม  
ไปว่ากลยุทธ์แต่ละอย่าง เป็นเพียงทางเลือก เป็นข้อ  
ควรระมัดระวังหรือพึงระวัง เพื่อให้เกิดการบริหารงานอย่าง  
เป็นระบบเท่านั้น

ไม่ว่าจะเป็น MBO หรือเทคนิคอื่นใด ถ้า  
กลุ่มย่อยมีโอกาสร่วมกันพัฒนาความคิด ริเริ่มเอง ความ  
ผูกพันรับผิดชอบต่อแบบแผนการปฏิบัติ นั้นๆ จะมี  
มากกว่าถูกครอบด้วยวิธีการสำเร็จรูปที่จัดเตรียมไว้  
แล้ว แบบแผนของแต่ละกลุ่มควรจะไปด้วยกันได้ แต่ก็  
ไม่จำเป็นจะต้องเป็นแบบเดียวกัน ถ้าผลที่ได้รับ  
น่าพอใจ วิธีการให้เกิดผลมีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วม  
ร่วมเป็นไปอย่างทั่วถึง ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสริเริ่ม  
สร้างสรรค์ ย่อมจะเกิดประโยชน์มากกว่าการพยายาม  
ให้องค์การมีแบบแผนและได้ชื่อว่านำระบบการบริหาร  
ที่ทันสมัยมาใช้ แต่คนในองค์การถูกตรึงไว้ด้วยขั้นตอน  
ระเบียบวิธีปฏิบัติที่เคร่งครัด

พฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหาร คือ ปัจจัย  
ที่สำคัญกว่าระบบที่เป็นทางการทั้งหลายทั้งปวง  
เปลี่ยนแปลงยืดหยุ่นได้ แต่ต้องให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง  
รับรู้ และมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง วัตถุประสงค์ที่



เป็นลายลักษณ์อักษร แผนปฏิบัติงาน มาตรฐานงาน ของตำแหน่ง หรือรายงานผลต่าง ๆ เป็นเพียงเครื่องมือ ไม่ใช่เงื่อนไข หรือข้อกำหนดที่ศักดิ์สิทธิ์ ขาดไม่ได้ หรือแก้ไขไม่ได้ การจะตรวจสอบว่างานบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด ความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารกับ ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง จะช่วยให้รับรู้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ดีกว่าเอกสารทั้งหลาย ซึ่งมักจะทำให้ไขว้เขว และ ฉาบฉวย ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้บริหารมักไม่มีเวลาพอที่จะ ใกล้ชิดและคลุกคลีในชั้นการปฏิบัติ เพราะต้องอุทิศ เวลาให้กับการประชุมมากมาย การตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานสารพัด และการพิจารณาเอกสาร รายงานต่าง ๆ นับไม่ถ้วน อันเป็นผลพวงของ "กลยุทธ์ที่ ทันสมัย" นั้น ๆ

ระบบใด เทคนิคไหน ก็ไม่สำคัญ หากมี ปัญหา แก้ให้ตรงจุด กำหนดกระบวนการให้ เหมาะสม รมัดระวังพฤติกรรมกรรมการบริหารของตน ผลออกมาอย่างมีประสิทธิภาพ ค่อยวิเคราะห์ กรรมวิธีดูว่า จะเรียก MBO, QC หรืออย่างอื่นดี

เรียบง่ายอย่างนี้ เราจะได้ไม่ต้องตกเป็น "เหยื่อ" ของเทคนิคการบริหาร




---

คัดแปลงจาก New Hope for MBO ของ Charles Kelly จาก Business Horizons

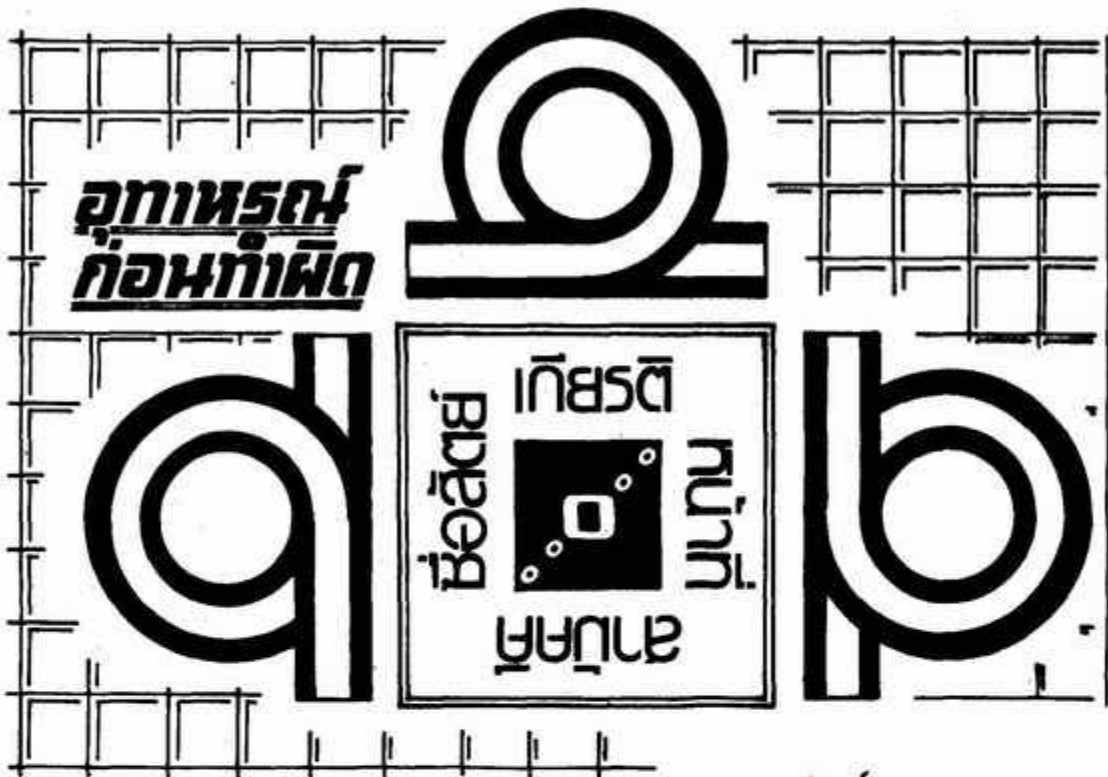
ชายคนหนึ่งได้รับการบอกกล่าวว่า ทำงานหนักเข้าไว้ แล้วจะร่ำรวยมั่งคั่ง ชายคนนั้นทำเป็นแต่การขุดดิน เขาก็เลยตั้งหน้าขุดเป็นการใหญ่แฉะ ๆ หลังบ้าน เขาไม่ยกย่ำสิ่งที่ได้คือการปวดหลัง จริงอยู่ เขาทำงานหนัก เพียงแต่ว่าเขาไม่เคยหยุดคิดว่า งานนั้น ทำแล้วได้อะไร

Philip Holland

The Entrepreneur's Guide:

How to Succeed in Your Own Business

# วินัยข้าราชการ



เอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์ \*



อันชายกับหญิงเป็นของคู่กันมาแต่ครั้งสร้างโลก และมีการสืบทอดพันธุกันมาตลอดสายโดยมีความรักและโลกีย์เป็นเครื่องปรุงแต่งให้ชายและหญิงผูกพันสมัครรักใคร่ในคู่ครองของตนตลอดมา หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดคู่ผิดฝาซึ่งก็เรียกว่าเป็นซู้หรือมีซู้ ก็จะก่อให้เกิดความไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และประการสำคัญคือความไม่สงบสุขในครอบครัวตามมา ดังนั้น ทุกสังคม มนุษย์จึงต้องมีกฎหมายและหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีขึ้นมาเพื่อให้สังคมเกิดความสงบและสันติสุขในการสืบทอดพันธุต่อไป

\* นิตกร กองวินัย สำนักงาน ก.พ.

ในทางราชการซึ่งเป็นสังคมของผู้มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ก็มีกฎเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้เหมือนกัน เรามาติดตามดูรายละเอียดกันต่อไปดีกว่า

เบื้องต้นก็ต้องดูความหมายของคำว่า “ชู้” ก่อน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๒๗๒ ให้ความหมายไว้ว่า “คู่รัก, ผู้ล่วงประเวณี, การล่วงประเวณี” เมื่อได้ความหมายของคำว่า “ชู้” อันเป็นรากแก้วของกรณีนี้แล้ว เราก็จะดูถึงความหมายของคำที่เกี่ยวข้องอีกหลาย ๆ คำ เช่น เป็นชู้ มีชู้ ชู้สาว กันต่อไป

คำว่า “เป็นชู้” หมายถึง กรณีที่ชายไปล่วงประเวณีด้วยเมียเขา

คำว่า “มีชู้” หมายถึง กรณีที่หญิงยังมีสามีอยู่ ไปล่วงประเวณีกับชายอื่น

คำว่า “ชู้สาว” หมายถึง รัก ๆ ใคร่ ๆ เชิงกามารมณ์

การที่ข้าราชการเป็นชู้ มีชู้ หรือประพฤติตัวในทำนองชู้สาวกันนั้น ถ้าเราดูเพียงเปลือกนอกแล้ว จะเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับชื่อเสียงและความประพฤติส่วนตัวของผู้นั้นเอง ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการแต่อย่างใด แต่ถ้าเรามาศึกษารากกันโดยแก่นแท้ของเรื่องนี้แล้วจะเห็นได้ว่าเรื่องนี้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงทีเดียว เพราะตัวข้าราชการเอง เป็นตัวแทน เป็นแขน เป็นขา เป็นมือของทางราชการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ และเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกับชาวบ้านมาก หากข้าราชการมีความประพฤติไม่ดี ไม่เหมาะสม ไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติของตนเองแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนชาวบ้านทั้งหลายเสื่อมศรัทธาในตัวข้าราชการนั้น และจะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานและทางราชการด้วย อันจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตัวข้าราชการ

เองและทางราชการเป็นส่วนรวมด้วย จึงเห็นได้ว่าการกระทำเหล่านี้ นั้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในหรือนอกหน้าที่ราชการก็ตาม จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการของตัวข้าราชการนั่นเอง และรวมตลอดถึงทางราชการเป็นส่วนรวมอีกด้วย

ถ้าข้าราชการไปประพฤติตนเป็นชู้ มีชู้ หรือประพฤติตนในทำนองชู้สาว จนเกิดเรื่องราวอื้อฉาวขึ้นมา เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องดังกล่าวก็ต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้น ตามควรแก่กรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป รวมทั้งเรื่องข่มขืนกระทำชำเราหรืออนาจาร ซึ่งเป็นคดีอาญาอีกส่วนหนึ่งด้วย

ในทางพิจารณาคความผิดและกำหนดโทษชายและหญิงที่เกี่ยวข้องกับกรณี เป็นชู้ มีชู้ ชู้สาว ข่มขืนกระทำชำเราและอนาจารนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับจัดอยู่ในความผิดวินัยที่เรียกว่า “ประพฤติชั่ว” ทั้งสิ้น แม้ว่าตามตัวอย่างที่ตัวบทกฎหมายยกขึ้นมาประกอบไว้ นั้น จะไม่มีตัวอย่างเช่นกรณีนี้ก็ตาม เพราะว่าคำว่า “ประพฤติชั่ว” มีความหมายกว้างขวางมาก และการกระทำอย่างใด จะถือว่าเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นเรื่อง ๆ ไป จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า เราจะใช้สิ่งใดมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำอย่างนี้เป็นการประพฤติชั่ว การกระทำอย่างนั้นไม่เป็นการประพฤติชั่ว

ปัญหาในวรรคก่อนดังกล่าว ก.พ.ได้แก้ปัญหาไว้แล้วในการประชุม ก.พ. ครั้งที่ ๙/๒๔๙๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๙๘ และครั้งที่ ๓/๒๕๒๐ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๐ โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างกว้าง ๆ ๓ ประการ คือ

๑) เกียรติของข้าราชการ โดยให้พิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำกับพฤติการณ์ในการกระทำของผู้นั้นประกอบกัน โดยพิจารณาว่า

การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดแบบธรรมเนียมของข้าราชการที่ดีที่อยู่ในฐานะและตำแหน่ง เช่นนั้น ควรประพฤติ ปฏิบัติ เพียงใด หรือไม่

๒) **ความรู้สึกของสังคม** โดยให้พิจารณาวิเคราะห์จากความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้น ๆ โดยรู้สึกว่าเป็นการประพฤติชั่วเพียงใดหรือไม่

๓) **เจตนาที่กระทำ** โดยให้พิจารณาถึงว่าเป็นการกระทำโดยผู้กระทำรู้สึกสำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นหรือไม่ หากไม่มีเจตนา ก็ไม่ใช่ว่าเป็นการประพฤติชั่ว เช่น ข้าราชการคนโดยประมาท ก็ไม่ใช่เป็นการประพฤติชั่วแต่อย่างใด



นอกจากนั้น ในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น ก็จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นทั้ง ๓ ประการ ประกอบกัน ทั้งนี้ โดยถือเอาความร้ายแรงของแต่ละหลักเกณฑ์เป็นแนวทาง

กรณีความผิดที่จะนำมาพิจารณากันนั้น ขอแยกออกเป็นแต่ละกรณี ๆ ไป คือ

๑. เป็นชู้, มีชู้
๒. ชู้สาว
๓. ช่มชู้กระทำชำเรา
๔. อનાจาร

## เป็นชู้, มีชู้

เราได้ทราบความหมายของคำดังกล่าวจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว ว่า “เป็นชู้” หมายถึง ชายที่ล่วงประเวณีด้วยเมียเขา ส่วน “มีชู้” หมายถึง หญิงที่ยังมีสามีอยู่ไปล่วงประเวณีกับชายอื่น จากความหมายของทั้งสองคำดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกระทำที่จะถือว่าเป็นชู้หรือมีชู้ก็คือการล่วงประเวณีกันโดยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย กรณีก็เกิดปัญหาขึ้นมาว่า การที่จะถือว่าเป็นชู้ หรือมีชู้ นั้น การเป็นสามีภรรยา กันนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะว่าการเป็นสามีภรณานั้น มิได้ทั้งในทางนิติบัญญัติ หากได้มีการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายแล้ว ก็เรียกว่าเป็นสามีภรรยาโดยนิติบัญญัติ แต่ถ้าเพียงแต่อยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยเปิดเผยและมีบุตรด้วยกัน จนเป็นที่รับรู้ของคนทั่วไป (โดยไม่มีการจดทะเบียนสมรส) ก็เป็นสามีภรรยาโดยพฤตินัย ซึ่งในปัจจุบันยังมีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในชนบท

ในกรณีที่ เป็นสามีภรรยา กันโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ จดทะเบียนสมรสกันแล้ว หากสามีหรือภรรยาไปเป็นชู้หรือมีชู้กับภรรยาหรือสามีของผู้อื่นแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นชู้หรือมีชู้แล้ว ส่วนในกรณีเป็นสามีภรรยาโดยพฤตินัยหากเกิดกรณีเช่นเดียวกับสามีภรรยาโดยนิติบัญญัติแล้วจะถือได้เช่นเดียวกันหรือไม่

ปัญหานี้ ก.พ.ก็ได้ให้คำตอบไว้ในการประชุม ก.พ. ครั้งที่ ๙/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๑

ความโดยสรุปว่า "... แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ระหว่างที่เป็นคู่กันนั้น ฝ่ายหญิงยังไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับสามีของตนก็ตาม แต่คนทั้งสองก็ได้อยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาโดยเปิดเผยมานานจนมิบุตรด้วยกันแล้ว ถึง ๓ คน ซึ่งในท้องที่ต่างจังหวัดนั้น สามีภรรยาที่อยู่กินฉันท์สามีภรรยาโดยเปิดเผยแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นที่รู้ของคนทั่วไปว่า คนทั้งสองเป็นสามีภรรยา กัน ดังนั้น การที่ฝ่ายชายมาเป็นคู่กับฝ่ายหญิง โดยรู้ที่อยู่ฝ่ายหญิงเป็นภรรยาของผู้อื่นอยู่ เช่นนี้ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว"

จากคำตอบของปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เห็นได้ว่า ในกรณีเป็นคู่หรือมีคู่ นั้น การเป็นสามีภรรยา กัน แม้จะไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมายก็ตาม แต่ถ้าได้อยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาโดยเปิดเผย และเป็นที่รู้กันทั่วไปแล้ว ฝ่ายชายหรือฝ่ายหญิงซึ่งมีสามีอยู่เข้ามาเป็นคู่หรือมีคู่กับภรรยาของผู้อื่นหรือชายหรือสามีของผู้อื่น โดยรู้ที่อยู่เช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นคู่หรือมีคู่แล้ว ไม่จำเป็นว่าการเป็นคู่หรือมีคู่ นั้น จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเป็นสามีภรรยา กันโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ กรณีเป็นคู่หรือมีคู่ นั้น การได้เสียกันโดยสมัครใจ จะถือว่าเป็นเหตุลดหย่อนโทษหรือไม่ นั้น ขอให้พิจารณาจากตัวอย่างต่อไปนี้ ซึ่ง ก.พ. ได้เห็นชอบด้วยกับการลงโทษในกรณีนั้น ๆ แล้ว

๑. เจ้าหน้าที่ตม.ศร.ภ.ส.ร. ๑ มีความสัมพันธ์ฉันท์คู่สาวกับชายคนหนึ่งจนถึงขั้นได้เสียกัน

โดยไม่ทราบมาก่อนว่าชายผู้นั้นมีภรรยาแล้ว ต่อมาเมื่อทราบว่าชายผู้นั้นมีภรรยาแล้วก็ยังติดต่อกันอีก จนภรรยาของชายผู้นั้นร้องเรียนขึ้น และชายได้หย่าขาดจากภรรยาแล้วมาจดทะเบียนสมรสกับผู้ถูกลงโทษ โทษที่ได้รับคือ ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ (มติ อ.ก.พ.ฯ วินัยฯ ครั้งที่ ๑๗/๒๕๒๖)

๒. เจ้าพนักงานปกครอง ๕ (ปลัดอำเภอ) ได้รู้จักกับหญิงมีสามีคนหนึ่ง ซึ่งมีความประพฤติไม่ค่อยดีและแยกกันอยู่กับสามี แต่ผู้ถูกลงโทษไม่ทราบว่าหญิงนั้นมีสามีแล้ว วันที่รู้จักกันนั้นได้พากันไปรับประทานอาหาร ตีมสุราและเบียร์ตามร้านอาหารหลายแห่ง จนกระทั่งเวลาประมาณ ๒๔.๐๐ น. จึงได้พากันไปพักผ่อนหลับนอนและได้เสียกันที่โรงแรมแห่งหนึ่งโดยสมัครใจ และหลังจากนั้นก็ได้ไปหาผู้หญิงนั้นที่บ้านอยู่เสมอ ๆ ทั้งที่ผู้ถูกลงโทษก็มีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว โทษที่ได้รับคือ ตัดเงินเดือน ๑๐% ๒ เดือน ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ (มติ อ.ก.พ.ฯ วินัยฯ ครั้งที่ ๓๙/๒๕๒๕)

จากรายงานการลงโทษที่ส่วนราชการรายงานมายัง ก.พ. ดังกล่าวในวรรคก่อน จะแสดงให้เห็นได้ว่า กรณีมีคู่หรือเป็นคู่ นั้น การได้เสียกันโดยสมัครใจ มิใช่เหตุที่จะนำมาเป็นเหตุลดหย่อนโทษจากความผิดวินัยร้ายแรงเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงแต่อย่างใด เหตุที่จะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อลดหย่อนโทษได้นั้น อยู่ที่ว่าในขณะที่เป็นคู่หรือมีคู่ นั้น รู้หรือไม่ว่าหญิงหรือชายนั้นมีสามีหรือภรรยาอยู่แล้ว ส่วนการที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกันโดยไม่สมัครใจ ก็อาจเป็นการข่มขืนกระทำชำเราหรืออนาจารแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นความผิดอาญาอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาดำเนินการควบคู่ไปกับการดำเนินการทางวินัยก็ได้แล้วแต่กรณี

ในการพิจารณาของ ก.พ. นั้น ก.พ. ได้วางแนวทางการลงโทษ กรณีเป็นชู้หรือมีชู้ไว้ว่าควรลงโทษถึงออกจากราชการ ซึ่งจะให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ก็แล้วแต่พฤติการณ์ของการกระทำเป็นเรื่อง ๆ ไป ตัวอย่างเช่น

๑. นายแพทย์ กับผู้ช่วยพยาบาล ได้ออกไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัดแล้วมีความสัมพันธ์ถึงขนาดได้เสียกันโดยที่ทั้งคู่ต่างทราบดีว่าต่างมีคู่สมรสแล้ว เมื่อกลับมาปฏิบัติงานตามปกติในโรงพยาบาลก็ยังติดต่อกันทางซู้สาวเรื่อยมา ต่อมาวันหนึ่งผู้ช่วยพยาบาลได้ขอให้นายแพทย์พาไปพบภรรยาของนายแพทย์ที่บ้านเพื่อพูดจาทกลงกันตามที่ภรรยาของนายแพทย์ติดต่อมา แต่นายแพทย์ไม่ยอมจึงเกิดการโต้เถียงกัน ผู้ช่วยพยาบาลจึงใช้อาวุธปืนยิงถูกนายแพทย์ ๓ นัดได้รับบาดเจ็บสาหัส ศาลพิพากษาจำคุกผู้ช่วยพยาบาล มีกำหนด ๖ ปี คดีถึงที่สุดแล้วโทษที่ได้รับคือ **ให้ออกจากราชการทั้งสองคน** ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. เจ้าหน้าที่พยาบาล ได้ร่วมประเวณีกับหญิง (ลูกจ้าง) ซึ่งมีไข้ภรรยาของตนในห้องตรวจเลือดในเวลาราชการหลายครั้ง และเป็นระยะเวลาหลายปีโทษที่ได้รับคือ **ให้ออกจากราชการ** ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

**ชู้สาว** จากความหมายของคำว่า "ชู้สาว" ซึ่งหมายความว่า รัก ๆ ใคร่ ๆ เชิงกามารมณ์ โดยทั่วไปแล้วส่วนใหญ่จะเป็นกรณีของชายหนุ่มกับ

หญิงสาว ซึ่งต่างก็ไม่มีพันธะผูกพันทางครอบครัวแต่อย่างใด เมื่อต่างมีจิตผูกพันสมัครรักใคร่กันในทางชู้สาวก็เป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละบุคคลที่จะประพฤติปฏิบัติต่อกัน อาจจะมีการเกินเลยเส้นขนานกันบ้างก็ได้ อยู่ที่ความสมัครใจยินยอมของคู่กรณี กรณีที่เป็นเรื่องเสียหายหรือไม่ดีไม่งามก็ไม่ปรากฏขึ้น เพราะกรณีดังกล่าวกระทำกันในที่ลับและรู้กันเพียงสองต่อสอง แต่ที่เกิดปัญหาเป็นเรื่องเป็นราวกันทางวินัยนั้นก็เพราะว่าความไม่ยินยอมพร้อมใจของคู่กรณีหรือบุคคลที่สามซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ อาจจะเป็นคู่หมั้น หรือบิดา มารดา ก็ได้ ซึ่งไม่เห็นดีเห็นงามด้วยร้องเรียนขึ้นมา ผู้บังคับบัญชาก็ต้องพิจารณาดำเนินการทางวินัย และสั่งลงโทษไปตามความร้ายแรงแห่งกรณี ดังตัวอย่างการลงโทษที่ ก.พ. ได้วางแนวทางไว้ดังนี้ เช่น

๑. เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ (หญิงสาว) ได้เข้าไปกระทำการร่วมรักกับนักโทษชายในห้องส้วมภายในเรือนจำ นานประมาณ ๑ ชั่วโมง โทษที่ได้รับคือ **ให้ออกจากราชการ** ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. พนักงานที่ดิน ๑ ได้ลวนลามจับมือหญิงสาวในทางชู้สาว เป็นเหตุให้หญิงได้รับความอับอาย โทษที่ได้รับคือ **ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น** ฐานประพฤตชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ๑ ได้เข้าไปนอนข้าง ๆ และจับแขนหญิงสาว ซึ่งกำลังนอนหลับอยู่ในมุ้งและอยู่ในห้องเดียวกับผู้ดูแลโทษ (นอนมุ้งคนละหลัง) หญิงสาวแจ้งความดำเนินคดี คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน และฝ่ายหญิงถอนคำร้องทุกข์ คดีถึงที่สุด โทษที่ได้รับคือ **ตัดเงินเดือน ๑๐%**



๔ เดือน ฐานประพฤตชั่วตามมาตรา ๘๑  
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๔. นายอำเภอพานึงสาวซึ่งอ้างว่าเป็น  
โสเภณีไปร่วมหลับนอนที่โรงแรม หลังจากนั้น หญิง  
สาวแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนว่า นายอำเภอ  
ข่มขืนกระทำชำเรา คิดถึงที่สุด พนักงานอัยการมีคำสั่ง  
เด็ดขาดไม่ฟ้อง โทษที่ได้รับคือ ตัดเงินเดือน ๑๐%  
๔ เดือน ฐานประพฤตชั่ว ตามมาตรา ๘๑ วรรคแรก  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. ๒๕๑๘

๕. เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด ๓ มีความสัมพันธ์รักใคร่  
ชอบพอกับลูกจ้าง (สาวโสเภณี) โดยเปิดเผยทั้ง ๆ ที่ตน  
มีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ แต่ไม่ถึงขั้นได้เสีย  
โทษที่ได้รับคือ ภาคทัณฑ์ ฐานประพฤตชั่วตามมาตรา  
๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

สำเร็จความใคร่ โทษที่ได้รับคือ ไล่ออก ฐานประพฤต  
ชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.  
๒๕๑๘

๒. นายตรวจสรรพสามิต ๑ ได้ล่อลวง  
เด็กหญิงอายุ ๑๕ ปี มาที่บ้าน แล้วร่วมกับเพื่อน  
ปลุกปล้ำข่มขืนกระทำชำเราจนสำเร็จความใคร่หลาย  
ครั้ง บิดามารดาของผู้เสียหายทราบเรื่องจึงแจ้งความ  
ดำเนินคดี ที่ศาลอาญาคriminal ๑๒ ปี โทษที่ได้รับ  
คือ ไล่ออกจากราชการ ฐานประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง  
ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

แต่ถ้าฟังไม่ได้ว่าเป็นการข่มขืนกระทำชำเรา  
ก็คงเป็นเรื่องการสมครใจยินยอมร่วมประเวณีกันแล้ว  
ก็คงเป็นเรื่องในทำนองขู้สาวเท่านั้น ก็คงจะต้อง  
พิจารณาไปอีกทางหนึ่ง

### ข่มขืนกระทำชำเรา

การข่มขืนกระทำ  
ชำเราเป็นกรณีในทางคดีอาญาตามประมวลกฎหมาย  
อาญา การกระทำในลักษณะนี้ เป็นการกระทำโดยใช้  
กำลังขืนใจฝ่ายหญิง มิใช่เป็นไปโดยฝ่ายหญิงยินยอม  
สมครใจให้ร่วมประเวณีแต่ประการใด ในทางคดีอาญา  
บางกรณีก็เป็นเรื่องที่ย่อมความได้ บางกรณีก็ไม่  
อาจยอมความได้ แต่ในทางวินัยแล้ว แนวทางในการ  
ลงโทษมิได้มีความแตกต่างกันเลย ถึงออกจากราชการ  
เหมือนกัน แต่จะเป็นไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก  
ก็แล้วแต่พฤติการณ์ของแต่ละกรณีไป ดังตัวอย่างเช่น

๑. ผู้ช่วยพยาบาล ๒ ได้ใช้ผ้าอุดปากและ  
มัดมือคนไข้หนัก (หญิง) ที่อยู่บนเตียงคนไข้จนอยู่ใน  
ภาวะที่ไม่สามารถขยับขึ้นได้ แล้วกระทำชำเราจน



เรื่องที่เกิดขึ้นในเบาะนอน

**อนาจาร** ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งของคดีอาญา ซึ่งรุนแรงน้อยกว่าข่มขืนกระทำชำเรา แต่ในทางวินัยแล้ว การพิจารณาคความผิดและกำหนดโทษขึ้นอยู่กับความร้ายแรงแห่งกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังตัวอย่าง เช่น

๑. ข้างเครื่องกล ๒ กระทำอนาจารแก่เด็กหญิง อายุไม่เกิน ๑๓ ปี คดีถึงที่สุดศาลพิพากษาจำคุก ๖ เดือน โทษที่ได้รับคือ *ไล่ออก* ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ๒ ชักชวนเยาวชนสตรีนั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ ระหว่างทางได้ จอตรงแล้วปลุกปล้ำ แต่เยาวชนสตรีนั้นตื่นรนต่อสู้ และวิ่งหนีไปได้ โทษที่ได้รับคือ *ไล่ออก* ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. ข้างโยธา ๒ ปลุกปล้ำหญิง หญิงไปแจ้งความดำเนินคดี คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยผู้ถูกลงโทษยอมชดใช้ค่าเสียหายให้จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ไม่ติดใจดำเนินคดีทั้งแพ่งและอาญา โทษที่ได้รับคือ *ลดชั้นเงินเดือน ๑ ชั้น* ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๔. เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ๑ กระทำอนาจาร โดยพยายามจะสอดหญิงเพื่อนร่วมงานซึ่งนั่งเล่นคนเดียวที่หน้าที่ทำงาน โทษที่ได้รับคือ *ลดชั้นเงินเดือน ๑ ชั้น* ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ชายกับหญิงนั้น นอกจากจะเกิดเรื่องเกิดราว ดังกล่าวข้างต้น จนเกิดเป็นปัญหาทางด้านวินัยกันใหญ่บ้าง เล็กบ้าง ตามกำลังศรัทธาของผู้กระทำผิดแล้ว ยังมีกรณีที่เป็นความผิดทางวินัยอีก ๒-๓ แบบด้วยกัน ที่จะขอนำมาบอกกล่าวกันเสียเลยในที่นี้คือ

**แบบแรก กรณีไม่ยอมจดทะเบียนสมรส และหรืออุปการะเลี้ยงดู** ดังตัวอย่าง เช่น

๑. นิติกร ๔ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานวินัย ได้เข้าพิธีแต่งงานกับหญิงสาวซึ่งเคยได้เสียกัน แล้วไม่ยอมจดทะเบียนสมรส และไม่ยอมรับเด็กที่เกิดจากหญิงนั้นเป็นบุตรของตน จนกระทั่งเกิดเรื่องร้องเรียนและแพทย์ได้ทำการพิสูจน์ตัวบุคคล (เด็ก) แล้วเชื่อได้ว่าเด็กดังกล่าวเป็นบุตรของผู้ถูกลงโทษกับหญิงสาวจริง โทษที่ได้รับคือ *ลดชั้นเงินเดือน ๒ ชั้น* ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. ผู้ช่วยพยาบาล ๒ ได้เสียกับหญิงสาวคนหนึ่ง และแต่งงานกันตามประเพณีแล้ว แต่ไม่ยอมส่งเสียเลี้ยงดูและไม่ยอมจดทะเบียนสมรสให้ถูกต้องตามคำรับรองที่ได้ให้ไว้ต่อผู้บังคับบัญชา โทษที่ได้รับคือ *ตัดเงินเดือน ๑๐% ๖ เดือน* ฐานประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

**แบบที่สอง จตทะเบียนสมรสซ้อน** ในลักษณะเช่นนี้ส่วนใหญ่ผู้ที่สร้างปัญหาคือฝ่ายชาย เมื่อนำบ้าน นางภรรยา ก็มักจะมีความเหงา จึงต้องหาเพื่อนมาปลอบใจ จนกระทั่งเกิดความสัมพันธ์กันถึงขั้นได้เสีย และต้องจดทะเบียนสมรสให้กับฝ่ายหญิงเพื่อเป็นหลักประกัน แต่ตัวเองก็หาไม่รู้ว่าจะกรณีดังกล่าวจะหาทุกข์มาให้ได้ ดังตัวอย่างเช่น

๑. ช่างศิลป์ ๒ มีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่แล้ว ได้ไปจดทะเบียนสมรสกับหญิงอื่นอีก โดยแจ้ง ต่อเจ้าหน้าที่ว่าไม่เคยจดทะเบียนสมรสกับใครมาก่อน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่หลงเชื่อจดทะเบียนให้ จนถูก ดำเนินคดีอาญา ที่ศาลอาญาศึกษาจำคุก ๑ เดือน ปรับ ๕๐๐ บาท โทษที่ได้รับคือ ให้ออกจากราชการ สถานประพฤติกู้ตัวอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. ปลัดอำเภอ ได้จดทะเบียนสมรสกับ หญิงสาวที่กรุงเทพฯ ต่อมาได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งเป็นปลัดอำเภอในต่างจังหวัด แล้วได้มี ความสัมพันธ์กับหญิงสาวกับหญิงอื่นจนถึงขั้นจดทะเบียน สมรสกัน โทษที่ได้รับคือ ลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น สถาน ประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช- บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

**แบบที่สาม หลอกหลวงภรรยา** ในลักษณะ เช่นนี้ เป็นกรณีของฝ่ายชายที่ต้องการปลดตัวเองเป็น อิสระ แต่ดำเนินการอย่างสันติไม่ได้ จึงต้องหาทางออก ในรูปแบบที่ออกจะโลดโผนสักเล็กน้อย ดังตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๔ ได้ปลอมแปลง ลายมือชื่อของภรรยาลงในเอกสารการหย่าที่ยื่นต่อ ทางราชการหลายฉบับ เมื่อความปรากฏขึ้นและจะต้อง ถูกดำเนินคดีอาญา จึงอ่อนวอนขอร้องภรรยาให้ไป จดทะเบียนหย่ากันเพื่อแก้ปัญหาเรื่องคดีอาญา และ จะจดทะเบียนสมรสใหม่ให้ในเวลาเดียวกัน ภรรยาก็ ยินยอม แต่กลับปรากฏว่า เมื่อจดทะเบียนหย่าเสร็จ แล้ว ผู้ตกลงโทษ (ฝ่ายชาย) กลับถือโอกาสลুকหนีไป

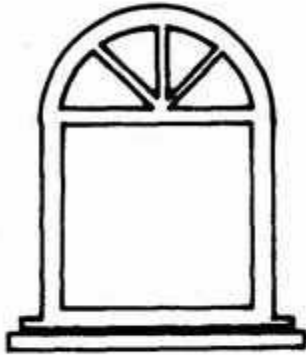
โดยไม่ยอมจดทะเบียนสมรสใหม่ให้ตามที่ได้ตกลงไว้ โทษที่ได้รับคือ ตัดเงินเดือน ๑๐% ๒ เดือน สถาน ประพฤติชั่วตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช- บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

**โดยสรุป** แล้วชายกับหญิงนั้น ในกรณีเป็นผู้ หรือมีคู่กัน ไม่ว่าจะเป็สามีภรรยากันโดยนิตินัย หรือโดยพฤตินัยก็ตาม ถ้าในขณะที่เป็นผู้หรือมีคู่กันรู้ว่า ชายหรือหญิงนั้นมีภรรยาหรือสามีอยู่แล้วก็เป็นผิดวินัย อย่างร้ายแรงฐานประพฤติกู้ตัวอย่างร้ายแรง ต้องรับ โทษถึงขั้นออกจากราชการตามความร้ายแรงแห่งกรณี (ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก) กรณีผู้สาว หากมี ความสัมพันธ์กับอื่นที่ผู้สาว โดยไม่มีการข่มขืน กระทำชำเราหรืออนาจารแล้ว ปัญหาทางวินัยเป็น ไปได้ยาก นอกเสียจากจะมีเรื่องร้องเรียนหรือข้อจาว เป็นที่เสื่อมเสียขึ้นมาเท่านั้น กรณีข่มขืนกระทำชำเรา นั้น เป็นความผิดวินัยร้ายแรง ฐานประพฤติกู้ตัวอย่าง ร้ายแรง ต้องรับโทษถึงออกจากราชการตามความ ร้ายแรงแห่งกรณีเช่นกัน (ให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออก) และส่วนกรณีอนาจารนั้น จะได้รับโทษทาง วินัยแตกต่างกันออกไปตามความร้ายแรงแห่งกรณี ตั้งแต่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ก็แล้วแต่พฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป



(ต่อฉบับหน้า)

# หน้าต่างบุคคลากร



## บทบาทของ บุคคลากร ในทัศนะของ นักบริหารงานบุคคล (ตอนที่ ๑)

กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ

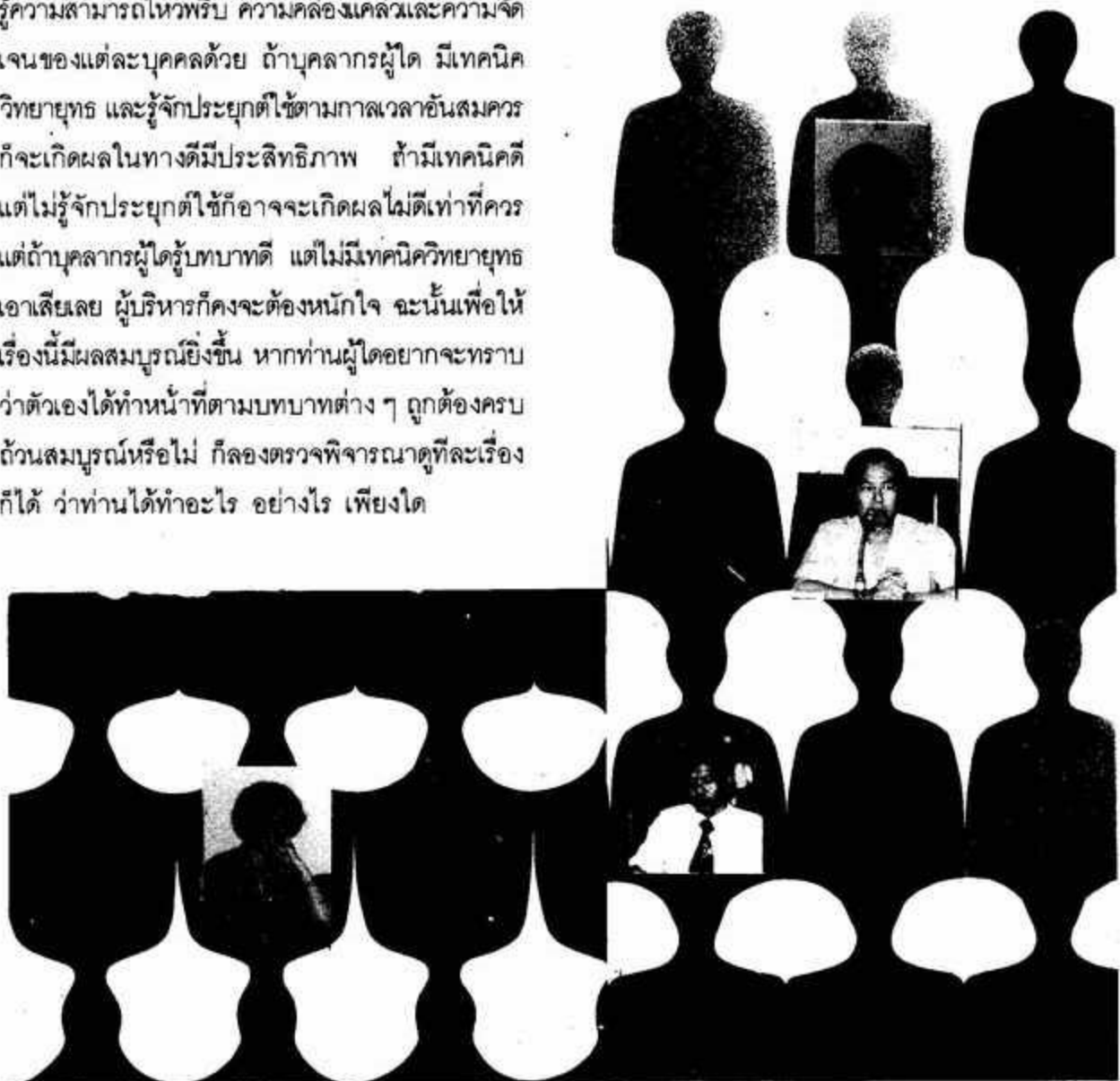
(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

ในตอนที่ ๑ ได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และคุณสมบัติของบุคลากรว่ามีอะไรบ้าง สำหรับ ตอนที่ ๒ ได้กล่าวถึงบทบาทของบุคลากรที่พึงทำ

กับบทบาทที่เขียนไปว่าบุคลากรที่ตั้นั้นควรเลือก บทบาทอย่างไร ถ้าท่านได้ติดตามอ่านทั้ง ๒ ฉบับที่ แล้วมาท่านก็คงจะได้ทราบแล้วว่าบทบาทของบุคลากร ในทัศนะของนักบริหารงานบุคคลนั้นเป็นอย่างไร

ในที่นี้อยากจะขอก้าวเพิ่มเติมอีกสักชนิดหนึ่งว่า การที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลตามบทบาทต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น บุคลากรยังจำเป็นต้องใช้เทคนิค วิทยายุทธ และกลไกอื่น ๆ ประกอบด้วยจึงจะสัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้บุคลากรที่ดียังจำเป็นต้องสามารถรู้ทิศทางลมตลอดจนสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ให้เป็นอีกด้วย จึงจะสามารถเป็นแผนการฝ่ายงาน บุคคลผู้ทรงพลังของผู้บริหารได้ สำหรับเทคนิค วิทยายุทธ และกลยุทธ์ที่จะช่วยเสริมบทบาทบุคลากรในเรื่องต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถไหวพริบ ความคล่องแคล่วและความชัดเจนของแต่ละบุคคลด้วย ถ้าบุคลากรผู้ใด มีเทคนิค วิทยายุทธ และรู้จักประยุกต์ใช้ตามกาลเวลาอันสมควร ก็จะทำให้เกิดผลในทางดีมีประสิทธิภาพ ถ้ามีเทคนิคดี แต่ไม่รู้จักประยุกต์ใช้ก็อาจจะเกิดผลไม่ดีเท่าที่ควร แต่ถ้าบุคลากรผู้ใดรับบทบาทดี แต่ไม่มีเทคนิควิทยายุทธ เอาเสียเลย ผู้บริหารก็คงจะต้องหนักใจ ฉะนั้นเพื่อให้เรื่องนี้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น หากท่านผู้ใดอยากจะทราบ ว่าตัวเองได้ทำหน้าที่ตามบทบาทต่าง ๆ ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ก็ลองตรวจพิจารณาดูทีละเรื่องก็ได้ ว่าท่านได้ทำอะไร อย่างไร เพียงใด

เพื่อที่จะเสริมบทบาทของบุคลากรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอเสนอแบบสำรวจตัวเองของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรแต่ละท่านได้ตรวจสอบตัวเองว่าท่านได้ทำอะไรเพียงใดในบทบาทของบุคลากรที่สมบูรณ์แบบแล้วบ้าง และเมื่อสำรวจแล้วปรากฏว่ายังไม่ได้ทำกิจกรรมใดก็ควรจะทำเสียให้ครบถ้วน เพื่อพัฒนาตัวเองไปสู่การเป็นบุคลากรที่สมบูรณ์แบบต่อไป



**แบบสำรวจตัวเองของบุคลากร**  
**โปรดตรวจสอบตัวเองว่าท่านได้ทำอะไร เพียงใดในบทบาทของบุคลากร**

| ลำดับ | กิจกรรม   | ทำมาก | ทำบ้าง | ไม่ได้ทำ |
|-------|---|-------|--------|----------|
|       | <b>ก. เพื่อช่วยฝ่ายบริหารในการจัดการบริหารงานบุคคล</b>  |       |        |          |
| ๑.    | เสนอแนะต่อฝ่ายบริหารในการวางแผนการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการที่สังกัด  |       |        |          |
| ๒.    | จัดการสอบแข่งขันให้ได้คนหัวดี มีความรู้ ความสามารถเข้ารับราชการ โดยไม่คำนึงถึงพวกพ้อง หรือการฝากฝัง   |       |        |          |
| ๓.    | เสนอแนะให้มีการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะที่เหมาะสมแก่ตำแหน่ง  |       |        |          |
| ๔.    | เสนอแนะให้มีการแต่งตั้ง โยกย้าย หมุนเวียนข้าราชการตามระยะเวลาและโอกาสอันสมควร เพื่อให้ข้าราชการได้มีโอกาสเรียนรู้งาน และได้ประสบการณ์กว้างขวางยิ่งขึ้น      |       |        |          |
|       | <b>ข. เพื่อเสริมสร้างสมรรถภาพทางสมองของข้าราชการ</b>  |       |        |          |
| ๕.    | จัดการฝึกอบรมปฐมนิเทศข้าราชการที่เข้าใหม่ ก่อนส่งไปประจำทำหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้ง   |       |        |          |
| ๖.    | จัดให้มีคู่มือข้าราชการ อธิบายให้ทราบสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ แจกให้แก่ข้าราชการทุกคนไว้ประจำตัว   |       |        |          |
| ๗.    | หาทางให้ข้าราชการได้มีโอกาสเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ หรือสัมมนา หรือดูงานที่จะช่วยให้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่จะใช้ในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น |       |        |          |
|       | <b>ค. เพื่อเสริมสร้างสมรรถภาพทางกายของข้าราชการ</b>   |       |        |          |
| ๘.    | จัดให้ข้าราชการได้รับการตรวจสุขภาพ และรับคำแนะนำในการรักษาสุขภาพเป็นระยะ ๆ  |       |        |          |
| ๙.    | จัดให้ข้าราชการได้รับการพักผ่อนหย่อนใจตามสมควร  |       |        |          |
| ๑๐.   | จัดสภาพแวดล้อมในที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ และเหมาะสมแก่การทำงานของข้าราชการ   |       |        |          |
| ๑๑.   | จัดส่งข้าราชการที่เจ็บป่วยไปรับการรักษาพยาบาล   |       |        |          |

| ลำดับ | กิจกรรม   | ทำมาก | ทำบ้าง | ไม่ได้ทำ |
|-------|---|-------|--------|----------|
|       | <p><b>ง. เพื่อเสริมสร้างกำลังใจของข้าราชการ และความร่วมมือร่วมใจจากข้าราชการ</b></p> <p>๑๒. แสดงกิริยาสุภาพอ่อนโยนในการติดต่อกับข้าราชการ</p> <p>๑๓. ใช้วาจาสุภาพนุ่มนวลในการติดต่อกับข้าราชการ</p> <p>๑๔. ควบคุมอารมณ์ให้หนักแน่นมั่นคง และเยือกเย็นในการติดต่อกับข้าราชการ</p> <p>๑๕. ให้ความเสมอภาคและยุติธรรมแก่ข้าราชการทุกคนโดยเสมอหน้า</p> <p>๑๖. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาในการบรรจุแต่งตั้ง การให้บำเหน็จความชอบ และการลงโทษข้าราชการอย่างตรงไปตรงมา โดยปราศจากอคติ หรือการหลบเลี่ยงเบี่ยงเบนจนเสียความเป็นธรรม</p> <p>๑๗. ทำตัวเป็นที่เลื่อมใสข้าราชการโดยเสมอหน้าอย่างจริงจังและจริงใจ โดยไม่แสสร้างแก่งัดทำ</p> <p>๑๘. เอาใจใส่ช่วยเหลือและดำเนินการทำเรื่องต่าง ๆ ให้ข้าราชการได้รับสิทธิและประโยชน์อันพึงได้โดยชอบธรรมตามระเบียบแบบแผน โดยไม่หวังรับประโยชน์ตอบแทนจากข้าราชการ</p> <p>๑๙. เป็นตัวกลางคอยประสานทำความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการกับผู้บังคับบัญชา โดยไม่เอาแต่คอยจ้องจะจับผิดข้าราชการที่มีปัญหากับผู้บังคับบัญชา</p> <p>๒๐. ช่วยส่งเสริมข้าราชการที่ดีให้ได้รับคำชมเชย ได้รับประโยชน์รวมทั้งความก้าวหน้าโดยไม่คำนึงถึงความเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูง และประโยชน์ส่วนตน</p> <p>๒๑. คอยช่วยหาทางแก้ปัญหาขัดข้องของผู้บังคับบัญชา และข้าราชการ ในการปฏิบัติตามระเบียบให้ปฏิบัติได้โดยถูกต้องตามหลักการ โดยไม่โยกโย้</p> |       |        |          |

| ลำดับ | กิจกรรม  | ทำมาก | ทำบ้าง | ไม่ได้ทำ |
|-------|--|-------|--------|----------|
| ๒๒.   | รักษาความลับในเรื่องที่ทราบจากผู้บังคับบัญชาที่มีผลถึงตัวข้าราชการ โดยไม่แพร่พรายให้ผู้ใดรู้ก่อนถึงเวลาที่พึงเปิดเผย   |       |        |          |
| ๒๓.   | รักษาความลับที่รู้มาเกี่ยวกับตัวข้าราชการ โดยไม่แพร่พรายให้ผู้ใดรู้ นอกจากผู้มีหน้าที่จะต้องรู้เพื่อป้องกัน แก้อภัย แก่ปัญหา หรือใช้ความลับนั้นเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับตัวผู้นั้นโดยเฉพาะ   |       |        |          |
| ๒๔.   | ให้การยอมรับแก่ข้าราชการทุกคนว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน และมีคุณค่าต่อหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนเข้าใหม่หรือย้ายมาใหม่ หรือโอนมาใหม่ จัดให้ได้พบและได้รับการต้อนรับจาก อธิบดีหรือฝ่ายบริหารระดับสูงและหัวหน้าหน่วยงานที่ให้ไปประจำทำหน้าที่ |       |        |          |
| ๒๕.   | ปรึกษาหารือขอความร่วมมือจากข้าราชการทุกคน ก่อนจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามอำนาจของบุคลากรที่จะมีผลกระทบ ต่อความสะดวกสบายและขวัญของข้าราชการ  |       |        |          |
| ๒๖.   | รับข้อเสนอแนะของข้าราชการที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการมา ศึกษาพิจารณา และหากเห็นสมควรก็เสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาต่อไป  |       |        |          |
| ๒๗.   | สร้างบรรยากาศที่ดีในสำนักงาน   |       |        |          |
| ๒๘.   | จัดให้มีเครื่องอำนวยความสะดวกสบายในสำนักงานและในการทำงานของข้าราชการ   |       |        |          |
| ๒๙.   | จัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ สำหรับข้าราชการในหน่วยงาน   |       |        |          |
| ๓๐.   | ให้ความคุ้นเคยเป็นกันเองและสนใจในทุกข์สุขของข้าราชการ  |       |        |          |
| ๓๑.   | ไปพบข้าราชการที่มีปัญหา คุยกันสองต่อสองเพื่อขอทราบปัญหา และเพื่อช่วยให้คำปรึกษาและหาทางแก้ไข พร้อมกับให้กำลังใจ  |       |        |          |
| ๓๒.   | เป็นที่ปรึกษาและช่วยแก้ปัญหาส่วนตัวของข้าราชการ  |       |        |          |



| ลำดับ | กิจกรรม  | ทำมาก | ทำบ้าง | ไม่ได้ทำ |
|-------|--|-------|--------|----------|
| ๓๓.   | ไปร่วมกิจกรรมของกรมที่จัดเป็นส่วนรวม (เช่น กฐิน, ทำบุญ)  |       |        |          |
| ๓๔.   | ร่วมทำกิจกรรมกับข้าราชการ (เช่น ร่วมหรือให้ความช่วยเหลือในการจัดงานต่าง ๆ, ทำบุญ)  |       |        |          |
| ๓๕.   | ไปร่วมงานที่ข้าราชการจัดขึ้น (เช่น งานแต่งงาน, งานศพญาติ, งานบวช)  |       |        |          |
| ๓๖.   | ไปเยี่ยมข้าราชการที่เจ็บป่วย หรือประสบภัยและจัดการให้ความช่วยเหลือตามสมควร   |       |        |          |
| ๓๗.   | เมื่อมีข่าวลือหรือมีความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นแก่ข้าราชการหรือแก่หน่วยงาน หรือจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในหน่วยงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่เปิดเผยได้แล้ว ก็ให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ข้าราชการโดยไม่ปล่อยให้วุ่นวายใจหรือเข้าใจผิด |       |        |          |
| ๓๘.   | ช่วยจัดการป้องกัน ขจัด และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการด้วยกัน และระหว่างข้าราชการกับผู้บังคับบัญชา ไม่ให้เกิดขึ้นหรือไม่ให้ลุกลามเป็นเรื่องใหญ่หรือให้ระงับไป   |       |        |          |
| ๓๙.   | ประสานสามัคคีระหว่างข้าราชการ  |       |        |          |
| ๔๐.   | ควบคุมอารมณ์ให้หนักแน่นมั่นคงในการติดต่อกับข้าราชการและคิดรอบคอบก่อนพูดและทำเสมอ   |       |        |          |

# แนะนำการสอบเลื่อนตำแหน่ง

## ตัวอย่างข้อสอบ และแนวการตอบ

อาจารย์ตีว

ฉบับนี้จะขอนำตัวอย่างข้อสอบอีกแนวหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการสอบเลื่อนตำแหน่งระดับ ๕ และ ๖ คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่ข้าราชการควรทราบ ตามที่ได้กล่าวไว้ในฉบับที่แล้ว แนวข้อสอบในเรื่องกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการนี้ มักจะถามเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาว่ามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกำหนดดังกล่าวอย่างไร และจะใช้เป็นแนวทางในการถือปฏิบัติอย่างไร เป็นต้น

ข้อสอบในแนวนี้ เคยออกสอบมาแล้วในส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น ดังตัวอย่างข้อสอบต่อไปนี้

**ข้อสอบ** ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า "การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งและผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัย ตลอดจนความสามารถและความอุทิศตนในการปฏิบัติงาน" นั้น ท่านเข้าใจว่าอย่างไร มีความสำคัญต่อหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาอย่างไร มีกฎหมายและระเบียบที่หัวหน้างานจะต้องทราบเกี่ยวกับเรื่องนี้อะไรบ้าง

**แนวตอบ** ข้อสอบข้อนี้มี ๓ ประเด็นสำคัญ ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑** ท่านเข้าใจบทบัญญัติในมาตรา ๖๒ ที่ยกมากล่าวอย่างไรบ้าง

**ประเด็นที่ ๒** บทบัญญัติดังกล่าวมีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาอย่างไร

**ประเด็นที่ ๓** มีกฎหมายและระเบียบที่หัวหน้างานจะต้องทราบเกี่ยวกับเรื่องการโอนเงินเดือนอย่างไร

**ประเด็นที่ ๑** ท่านเข้าใจบทบัญญัติในมาตรา ๖๒ ที่ยกมากล่าวอย่างไรบ้าง

จากบทบัญญัติในมาตรา ๖๒ ตามที่ยกมานั้น ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการพิจารณาโอนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญที่กำหนดไว้ให้เป็นแนวการพิจารณาโอนเงินเดือนสำหรับผู้บังคับบัญชาพิจารณาโอนเงินเดือนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยให้พิจารณาองค์ประกอบ ๖ ประการดังนี้

ก. คุณภาพงาน หมายถึง ความถูกต้อง ความแม่นยำ และความยากง่ายของงาน

ข. ปริมาณงาน หมายถึง จำนวนมากน้อยของงานที่ปฏิบัติได้

ค. ผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา หมายถึง งานที่ปฏิบัติมีประสิทธิผลนำไปใช้ได้ดีเพียงไร และได้ผลดีคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

ง. การรักษาวินัย หมายถึง การประพฤติปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและวินัยของทางราชการ ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ได้กำหนดเรื่องวินัยที่จะมีผลต่อการโอนเงินเดือนไว้ด้วยแล้ว

จ. ความสามารถในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยบังเกิดผลดี

ฉ. ความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความพยายาม บากบั่น ขยันหมั่นเพียรที่จะทำงานให้สำเร็จและเกิดผลดี

ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๒ นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเงินเดือนไว้ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ด้วย

**ประเด็นที่ ๒** มาตรา ๖๒ นี้ มีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาอย่างไร

มาตรา ๖๒ ตามที่ยกมากล่าวนี้ มีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาคือ เป็นแม่บทที่กำหนดแนวทางการพิจารณาโอนเงินเดือนแก่ผู้บังคับบัญชา ๒ ประการ คือ *ประการแรก* กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ พิจารณาโอนเงินเดือนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และ*ประการที่สอง* กำหนดแนวการพิจารณาโดยระบุงค์ประกอบหลักให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโอนเงินเดือนไว้ ๖ ประการ

ในทางปฏิบัติถือว่ามาตรา ๖๒ เป็นแนวการพิจารณาสำหรับผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาดัดสนการโอนเงินเดือนให้มีหลักเกณฑ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบคุณธรรมที่จะตอบแทนความดีความชอบตามผลงาน

**ประเด็นที่ ๓** มีกฎหมายและระเบียบข้าราชการที่กำหนดเรื่องการเลื่อนเงินเดือนไว้อย่างไรบ้าง  
สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ มีกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน

ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๒, ๖๓ และ ๖๔

ถือเป็นแม่บทกำหนดแนวการพิจารณา อำนาจการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนและการเลื่อนเงินเดือน  
กรณีพิเศษ

๒. มติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๑/ว ๑๒๒ ลงวันที่ ๒๕  
สิงหาคม ๒๕๒๑

ถือเป็นกรอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนว่ามีระบบการเลื่อนเงินเดือนเป็น ๑ ชั้น และ ๒ ชั้น

๓. กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๙)

เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนที่กำหนดตามมาตรา ๖๒

สำหรับฉบับหน้า ผมจะนำตัวอย่างข้อสอบแนวอื่น ๆ มาแนะนำและเฉลยกันต่อไป



## \* งานด่วน!! เราธิบดีชอบ \*

### พิมพ์หนังสือระบบออฟเซท 7 วันได้

โทร. 5793352 ไร่อพิมพ์ พันนี่

รับพิมพ์ แผนกพิเศษ หนังสือ เอกสารทางวิชาการ  
วิทยานิพนธ์ แด้ดตาคือดี หนังสืออนุสรณ์ หนังสืองานศพ  
และหนังสือที่ระลึกต่างๆ ในระบบออฟเซท 7 วันได้

**บาทถ้วน รวดเร็ว ทุ่มใจ ตรงต่อเวลา**

**อย่าลืม พิมพ์ที่อื่นมีปัญหา ไม้ทันเวลา มา... พันนี่**

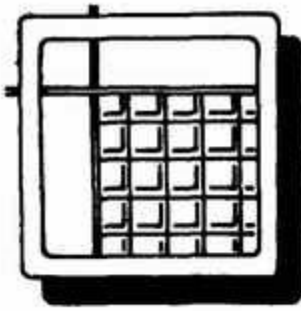


FUNNY

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พันนี่ พับบลิชซิ่ง

FUNNY PUBLISHING LIMITED PARTNERSHIP

๕๔๙/๑ ซอยเสนานันตม ๑ แขวง ร.ร. สมุทรโหด ต. พหลโยธิน กทม. โทร. 5793352



# กฎหมายและระเบียบใหม่ พร้อมคำอธิบาย

ที่ กค ๐๕๑๔/๕๔๕๓๙

กระทรวงการคลัง

ในพระบรมมหาราชวัง ๑๐๒๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

เรื่อง ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องขาดศึกษา  
พ.ศ. ๒๕๒๘

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่  
ต้องขาดศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๘

ด้วยเป็นการสมควรช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ถูกกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญา  
เนื่องจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี  
จึงกำหนดระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องขาดศึกษา  
ขึ้น ปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และโปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติด้วยจักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ

พนัส สิมะเสถียร

(ลงชื่อ)

(นายพนัส สิมะเสถียร)

ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

กองกฎหมายและระเบียบการคลัง

โทร. ๒๒๑๓๘๒๐

(สำเนา)

ระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญา

พ.ศ. ๒๕๒๘

โดยที่เป็นการสมควรช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ถูกกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ กระทรวงการคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดระเบียบขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้องหาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม และเป็นนิติบุคคล ซึ่งข้าราชการหรือลูกจ้างที่ถูกกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญาปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ส่วนราชการดังกล่าว

“หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด” หมายความว่า ผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมอบหมายด้วย

“ข้าราชการหรือลูกจ้าง” หมายความว่า ข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการซึ่งรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย บุคคลอื่นใดที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการและให้รวมถึงบุคคลดังกล่าวที่ออกหรือพ้นจากหน้าที่ราชการไปแล้ว แต่ได้ถูกกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ข้อ ๔ ผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ จะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่ถูกกล่าวหา หรือถูกฟ้องคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีนั้น เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ และทางราชการมิได้เป็นผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดีนั่นเอง

ข้อ ๕ ผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือตามข้อ ๔ ให้ได้รับความช่วยเหลือทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล แต่สำหรับการได้รับความช่วยเหลือในชั้นศาล ให้ได้รับความช่วยเหลือเฉพาะคดีที่มีชั้นพนักงานอัยการเป็นโจทก์เท่านั้น

ข้อ ๖ เมื่อผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือตามระเบียบนี้ แสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเพื่อขอให้ออกหนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ต้องหาคดีอาญา ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดพิจารณาว่า การกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องคดีนั้น เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือไม่ และทางราชการเป็นผู้กล่าวหาหรือ

ฟ้องคดีนั้นเองหรือไม่ หากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเห็นว่า การกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีนั้น เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ และทางราชการ มิได้เป็นผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดีนั้นเอง จึงจะออกหนังสือรับรองเพื่อนำไปมอบให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณี

หนังสือรับรองดังกล่าวจะต้องระบุจำนวนเงินที่ส่วนราชการนั้นต้องชดใช้ให้แก่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล เมื่อข้าราชการหรือลูกจ้างผิดสัญญาประกัน และให้เป็นไปตามแบบทำยระเบียบนี้

ข้อ ๗ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดจ่ายจากเงินงบประมาณได้เท่าที่จ่ายจริงตามจำนวนที่พนักงานอัยการเรียกเก็บ

ข้อ ๘ ในกรณีที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือหลบหนี เมื่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาลเรียกให้ชดใช้เงินตามสัญญาประกัน ให้ส่วนราชการนั้นเบิกหักผลส่งเงินงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย วัสดุ เป็นเงินรายได้แผ่นดินของกรมตำรวจ กรมอัยการ หรือกระทรวงยุติธรรมแล้วแต่กรณี และแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบพร้อมทั้งแจ้งให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลทราบด้วย

ข้อ ๙ ภายใต้บังคับตามความในข้อ ๘ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดซึ่งได้วางหลักประกันไปก่อนที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดได้ออกหนังสือรับรองให้ตามความในข้อ ๖ อาจขอให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดออกหนังสือรับรองเพื่อนำไปมอบให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณี แทนหลักประกันเดิมหรือเป็นหลักประกันเพิ่มเติมจากหลักประกันเดิมที่ได้วางไว้ได้

ข้อ ๑๐ การปฏิบัติอื่นใดนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดขอทำความเข้าใจตกลงกับกระทรวงการคลัง

ข้อ ๑๑ ให้ปลัดกระทรวงการคลังรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย

ประกาศ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๘

(ลงชื่อ) สมหมาย ฮุนตระกูล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำเนาถูกต้อง

(นายมนัส แจ่มเวหา)

นิติกร ๕

หนังสือรับรองเพื่อช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างที่ค้องหาก็คืออาญา

เลขที่ (๑) / วันที่

เรื่อง ขอลปล่อยชั่วคราว เรียน

ตามที่ (๔) ได้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญา โดย (๕) ต่อ (๓)

ในคดีหมายเลขดำที่ หมายเลขแดงที่ ข้อหาหรือฐานความผิด (๖)

และ (๗) ได้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว นั้น (๘) โดย (๙)

ตำแหน่ง ขอรรับรองว่า (๑)

ตำแหน่ง สังกัดกรม

กระทรวง ส่วนราชการ

จังหวัด อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือในเรื่องการขอให้ปล่อย

ชั่วคราว ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ค้องหา

คดีอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ ภายใต้วงเงินไม่เกิน หากมีการผิด

สัญญาประกันที่ทำไว้กับ (๓) และ (๗)

ต้องถูกบังคับหรือชดใช้เงินตามสัญญาประกันแล้ว (๘)

ยินยอมชำระเงินจำนวนดังกล่าวแทนให้ทันทีโดยไม่ต้องเรียกร้องให้ผู้ค้องรับผิดตามสัญญาขีปล่อยชั่วคราว

ชำระก่อน

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)

\_\_\_\_\_

( )

ตำแหน่ง

\_\_\_\_\_

หมายเหตุ ให้ขีดฆ่าข้อความที่ไม่ต้องการใช้ออก



## คำอธิบาย

- (๑) ให้ลงเลขที่ของหนังสือรับรองโดยเฉพาะ เริ่มตั้งแต่เลข ๑ เรียงเป็นลำดับจนถึงสิ้นปีปฏิทิน ทับเลขปีพุทธศักราชที่ออกหนังสือรับรอง
- (๒) ให้ระบุส่วนราชการที่ออกหนังสือรับรอง เช่นเดียวกับหนังสือราชการทั่วไป
- (๓) “พนักงานสอบสวน” หรือ “พนักงานอัยการ” หรือ “ผู้พิพากษา” แล้วแต่กรณี
- (๔) ให้ระบุชื่อข้าราชการหรือลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญา
- (๕) ให้ระบุชื่อผู้กล่าวหาหรือโจทก์
- (๖) ให้ระบุฐานความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญา
- (๗) ให้ระบุชื่อผู้ยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราว
- (๘) ให้ระบุชื่อส่วนราชการเจ้าสังกัด
- (๙) ให้ระบุชื่อหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อื่นซึ่งมีอำนาจลงนามในนิติกรรมแทนส่วนราชการ

## หมายเหตุ

ผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ จะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีนั้นเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ และทางราชการมิได้เป็นผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดีนั่นเอง

## คำอธิบาย

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการที่ต้อหากคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๘

### การออกระเบียบฉบับนี้มีเหตุผลอย่างไร

เหตุผลในการออกระเบียบฉบับนี้ สืบเนื่องมาจากกรณีที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของทางราชการ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสุจริต ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการได้ถูกฟ้องร้องในคดีอาญา ทำให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานได้รับความเดือดร้อน เพราะนอกจากถูกระงับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีไว้ก่อนแล้วยังต้องเสียเวลา เสียเงิน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญ่อีกด้วย ทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติงานนั้นก็เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเป็น การปฏิบัติตามหน้าที่โดยสุจริต กระทรวงการคลังได้คำนึงถึงความเดือดร้อนดังกล่าว จึงได้หาทางช่วยเหลือและออกระเบียบฉบับนี้ขึ้น

**สาระสำคัญของระเบียบฉบับนี้มีอย่างไร**

ระเบียบฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ผู้ที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ จะต้องเป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่ส่วนราชการเจ้าสังกัด และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำที่ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบ แบบแผนของทางราชการ และทางราชการมิได้เป็นผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดีนั้นเอง ทั้งนี้โดยให้ผู้ขอความช่วยเหลือแสดงความจำนงกับหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด เพื่อออกหนังสือรับรองเพื่อนำไปมอบให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณี สำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดี ให้ส่วนราชการจ่ายเงินงบประมาณเท่าที่จ่ายจริง



ผู้ผลิตปูนซีเมนต์ตามความเหมาะสมของงานแต่ละประเภท



ปอร์ตแลนด์ซีเมนต์  
แบบ I  
ตราพญานาคสีเขียว



ปอร์ตแลนด์ซีเมนต์  
แบบ II  
ตราพญานาค 7 เศียร



ปอร์ตแลนด์ซีเมนต์  
แบบ III  
ตราพญานาคสีแดง



ปูนซีเมนต์ผสม  
ตรางูเห่า



ปอร์ตแลนด์ซีเมนต์  
แบบ V  
ตราปลาฉลาม



ปูนซีเมนต์พิเศษ  
สำหรับ  
เจาะบ่อน้ำมัน

# หลักการดำรงชีวิตและการทำงาน



## กับ การ

# ควบคุมพฤติกรรมของลูกน้อง

สิทธิโชค วรรณสันติกุล\*

มีคนเป็นจำนวนมากที่พูดว่าพฤติกรรมมนุษย์นี้ควบคุมยาก บางครั้งเราตั้งใจที่จะอบรมบ่มนิสัยสั่งสอนให้คนคนหนึ่งทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยความตั้งใจดีว่า เมื่อเขาทำแล้วผลดีจะตกแก่เขาเอง แต่เขาก็ยังอุตสาหะไม่เห็นความตั้งใจของเรา นอกจากจะไม่ทำตามที่เราบอกแล้วยังท้าทายโดยการทำสิ่งตรงกันข้ามกับคำแนะนำของเราเสียอีกด้วย

ทุกหนทุกแห่งที่มีคน ที่นั่นต้องมีการควบคุมพฤติกรรม มิฉะนั้นแล้วคนเราจะอยู่รวมกันเป็นสุขไม่ได้ เพราะพฤติกรรมของคนบางคนจะไปทำลายความสงบสุขของผู้อื่น ทำให้สังคม กลุ่มหรือองค์การนั้นระส่ำระสาย

ในบางแห่งพฤติกรรมของคนต้องได้รับการควบคุม เพราะถ้าไม่ควบคุมเอาไว้ การทำงานก็ไม่เกิดประสิทธิผล เช่น ถ้าไม่มีผู้คุมงานคนงานก็อู้งาน ถ้าครูไม่อยู่นักเรียนก็เล่นกันแทนที่จะเรียน อย่างนี้เป็นต้น

ถ้าพิจารณากันให้ดี เราจะเห็นพฤติกรรมมนุษย์นั้นถูกควบคุมโดยผลของพฤติกรรมของมนุษย์นั่นเอง หรือพอจะกล่าวได้ว่าพฤติกรรมมนุษย์เป็นไปตามกฎแห่งกรรม ในแง่ที่ว่าผลกรรมจะเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมที่จะทำในครั้งหน้า ตัวอย่างเช่น พฤติกรรม “ขยันทำงาน” ได้รับผลกรรมดีคือได้รับการเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง ผลกรรมดีนั้นจะเป็นตัวจูงใจให้ทำพฤติกรรม “ขยันทำงาน” ต่อไปอีก (ตัวอย่างนี้อาจจะค่อนข้างรวบรัดไปสักหน่อย ความจริงการได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ต้องมีการพิจารณาสิ่งอื่นประกอบด้วย)

\*อาจารย์ภาควิชาจิตวิทยา วิทยาลัยครูนครปฐม

การควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์นั้นทำได้ภายใต้เงื่อนไขของผลการกระทำของเขาเองสองประเภทคือ

**ประเภทแรก** เป็นผลกรรมที่ช่วยเสริมแรงให้คนกระทำพฤติกรรมนั้นอีก เช่น ผลของการกระทำเช่นนั้นทำให้ผู้กระทำได้รับรางวัล อภิลิขิต์ เลื่อนตำแหน่ง ได้รับการยกยอโทษ หนีจากสภาพที่ไม่พอใจได้ เป็นต้น

**ประเภทที่สอง** เป็นผลกรรมที่ทำให้ผู้กระทำไม่ชอบอยากจะทำอีก เช่น เงื่อนไขประเภทนี้ได้แก่การถูกลงโทษภายหลังการกระทำ อาจจะด้วยการตำหนิ กักบริเวณ ฆเียนติ หรืออาจจะเป็นการริดรอนสิทธิผลประโยชน์ที่เคยมีมาก่อนก็ได้ เช่น การปรับ การลดเงินเดือน ดังนั้นเงื่อนไขประเภทที่สองนี้จึงเป็นตัวผลกรรมที่ผู้กระทำไม่ต้องการ การเสนอผลกรรมเช่นนี้ตามหลังพฤติกรรมจึงทำให้คนเราหยุดหรือเลิกพฤติกรรมอันนำมาซึ่งผลกรรมประเภทนี้เสีย

เพื่อให้ง่ายแก่การสรุปขอให้ลองดูแผนภาพนี้ประกอบคำอธิบายต่อไป

|            |        |       |       |
|------------|--------|-------|-------|
|            |        | ให้   | ถอน   |
| สิ่งที่เขา | ชอบ    | ทำ    | ไม่ทำ |
|            | ไม่ชอบ | ไม่ทำ | ทำ    |

๑. ถ้าเรา**ให้**สิ่งที่เขา**ชอบ**หลังจากที่เขาแสดงพฤติกรรม โอกาสที่เขาจะแสดงพฤติกรรมอีกมีสูงขึ้น เช่น เขายินมาทำงาน นายจ้างเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ลูกกวาดบ้านพ่อแม่ชมเชย ฯลฯ เป็นต้น

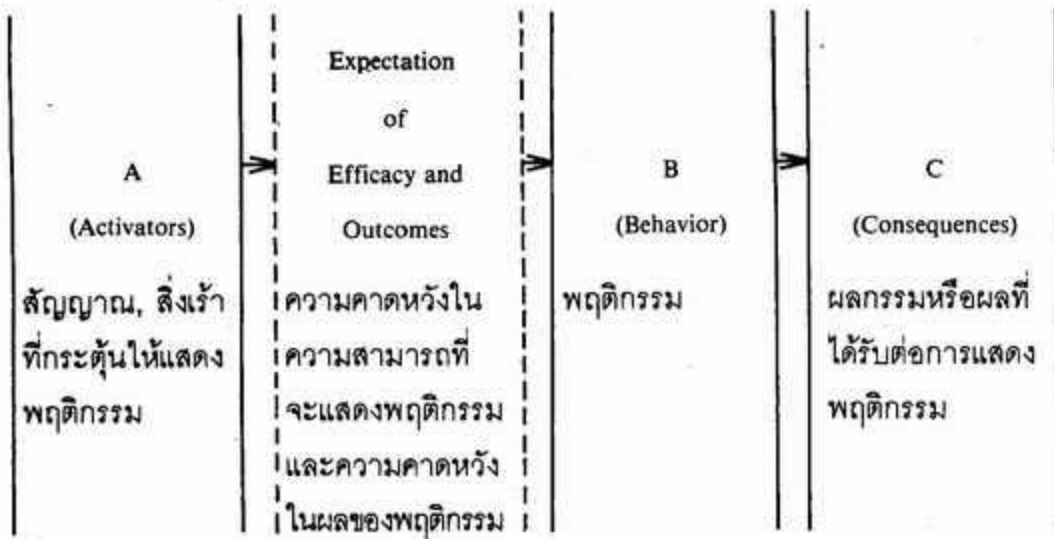
๒. ถ้าเรา**ถอน**สิ่งที่เขา**ชอบ**หลังจากที่เขาแสดงพฤติกรรม โอกาสที่เขาจะแสดงอีกจะลดลงหรือหยุดไป เช่น ข้าราชการทำความผิดสถานเบาถูกตัดหรือลดขั้นเงินเดือน ข้าราชการผิดกฎจราจรถูกปรับ ฯลฯ เป็นต้น

๓. ถ้าเรา**ให้**สิ่งที่เขา**ไม่ชอบ**หลังจากที่เขาแสดงพฤติกรรม โอกาสที่เขาจะแสดงพฤติกรรมนั้นอีกจะลดลงหรือหยุดไป เช่น ไม่ทำตามที่เขาสั่ง ถูกตำหนิหรือถูกไล่ออก ชกต่อยกันในชั้นเรียนถูกครูตี ฯลฯ เป็นต้น

๔. ถ้าเรา**ถอน**สิ่งที่เขา**ไม่ชอบ**หลังจากที่เขาแสดงพฤติกรรม โอกาสที่เขาจะแสดงพฤติกรรมอีกจะมีสูงขึ้น เช่น นักโทษประพฤติตัวดีจะได้รับยกยอโทษหรือลดเวลาจำคุกให้สั้นลง พนักงานที่อยู่ในระหว่างทดลองงานมักจะขยันเพราะการทดลองงานเป็นสภาพที่เขาไม่ชอบ (การจ้างงานทดลองชีพแบบข้าราชการนั้นเป็นผลเสียทำให้ช้เกียจก็เพราะไม่มีเงื่อนไขข้อนี้กำกับอยู่) ฯลฯ เป็นต้น



## โมเดลของการควบคุมพฤติกรรม



ที่สี่แยกมีป้ายหยุด  
ด้านที่เขาขับรถมา  
ตำรวจจราจรยืน  
ที่สี่แยก

ความคาดหวังว่า  
ตัวเองรู้วิธีหยุดรถ  
โดยการใช้ห้ามล้อ  
ความคาดหวังว่า  
ต้องหยุดมิฉะนั้นจะ  
ผิดกฎจราจรและถูก  
ลงโทษหรือรถอาจ  
ชนกันเสียหาย

หยุดรถให้เขาเลี้ยว  
ไปก่อน

รถหยุดและไม่ถูก  
ตำรวจจับ และ  
ปลอดภัย คนขับรถ  
คันนั้นก้มหัวให้และ  
พูดว่าขอบคุณ

คราวต่อไป  
ต้องทำอย่าง  
นี้อีก

จากแผนภูมิที่แสดงจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมที่ดี  
ที่สังคมต้องการนั้น สามารถที่จะสนับสนุนให้คงอยู่  
ต่อไปด้วยการทำให้ผู้กระทำได้รับผลกรรมที่เขาพึงพอ  
ใจ เช่น รถหยุดและปลอดภัย คนขับรถคันที่เรายอมให้  
ไปก่อนก็ยิ้มให้และขอบคุณเรา เช่นนี้ก็จะทำให้เขา  
แสดงพฤติกรรมนี้อีกในโอกาสต่อไป

ในทางตรงกันข้ามเขาไม่ได้หยุดรถคันตัวเอง  
และเกิดอุบัติเหตุชนกับรถที่กำลังจะเลี้ยวผ่านไป เขา  
ถูกตำรวจจับฐานขับรถผิดกฎจราจร เขาต้องเสียค่า  
ปรับ เสียค่าซ่อมรถ เสียเวลาและอารมณ์ โอกาสต่อไป  
เขาก็จะไม่กล้าที่จะทำพฤติกรรมอย่างนั้นอีก

## ผู้บังคับบัญชา กับ โมเดลการควบคุม พฤติกรรม

ถ้าคุณเป็นผู้นำหน่วยงาน คุณสามารถใช้โมเดล  
การควบคุมพฤติกรรมนี้ช่วยคุณทำความเข้าใจและดูแล  
พฤติกรรมของลูกน้องให้อยู่ในทิศทางที่หน่วยงาน  
ต้องการได้ สมมติว่าหน่วยงานของคุณเป็นหน่วยงาน  
ที่มีคนมาติดต่อตลอดเวลา คุณอยากให้ลูกน้องของคุณ  
แสดงกิริยาการเป็นมิตรกับผู้มาติดต่อ สิ่งที่คุณควรจะทำ  
ทำแรกสุดก็คือจัดการประชุมชี้แจงว่าคุณต้องการให้

เขาแสดงกิริยาอย่างไรบ้าง ไม่แสดงอะไรบ้าง พร้อมทั้งชี้แจงผลของการกระทำทั้งสองแบบนี้ (Consequences) เช่น ถ้าแสดงกิริยาไม่ดีจะถูกตำหนิ ถ้าแสดงกิริยาดีเป็นประจำจะได้รับเกียรติติดชื่อที่บอร์ด ฯลฯ เป็นต้น

การที่คุณประชุมชี้แจงลูกน้องของคุณนั้นอาจจะเป็นการฝึกอบรม เพื่อให้ลูกน้องเกิดความมั่นใจว่าตัวเองสามารถทำได้ (Efficacy) และในขณะเดียวกันก็เป็นการบอกให้เขาเรียนรู้ว่าเขาจะคาดหวังผลกรรมของกิริยาเป็นมิตร (Outcome Expectation) ได้อย่างไรบ้าง

ต่อไปคุณก็ต้องจัดหาหรือสร้างตัวกระตุ้น (Activator) ตัวเตือนให้เกิดพฤติกรรมที่ดี คือแสดงกิริยาที่ดีต้อนรับผู้มาติดต่อ ตัวอย่างเช่น จัดพิมพ์สติ๊กเกอร์คำขวัญชักจูงให้แสดงกิริยาที่ดีติดเอาไว้ที่โต๊ะ จัดที่ติดต่อให้มีลักษณะที่ผู้มาติดต่อต้องเข้ามาที่ละคน ไม่สามารถลุ่มรุมให้อารมณ์เสียได้ สภาพแวดล้อมของการทำงาน เช่น อุณหภูมิ แสง เสียง ควรจะเอื้อให้อารมณ์ดี จัดระยะระหว่างผู้มาติดต่อกับลูกน้องของคุณให้พอเหมาะ เวลาพูดกันไม่ต้องตะโกนใส่กัน หรือตะแคงหูเข้าไปใกล้กัน

ในท้ายที่สุดคุณก็ต้องเป็นผู้คอยดูแลให้ผลของพฤติกรรมแสดงการเป็นมิตรต้อนรับขับสู้ผู้มาติดต่อของลูกน้องของคุณ เป็นผลกรรมที่ดีที่จะทำให้เขาพอใจ และเป็นไปตามความคาดหวังของเขา ถ้าเขาคาดหวังว่าคุณจะยกย่องชมเชยเขา คุณก็ต้องให้การยกย่องชมเชยแก่เขาเป็นการเสริมแรงให้เขาแสดงพฤติกรรมอย่างนั้นต่อไปอีก ในทางตรงกันข้ามถ้าพฤติกรรมของเขาไม่เป็นไปตามคำขอร้องของคุณ คือแสดงอาการไม่สุภาพต่อผู้มาติดต่อ คุณก็จะต้องให้เขาได้รับผลกรรมชนิดที่เขาไม่ชอบเช่นการตำหนิ การเรียกมาเตือน เป็นต้น

ก่อนที่คุณจะให้แรงเสริมหรือการลงโทษ ควรจะชี้แจงให้เฉพาะเจาะจงว่าที่เขาได้ผลกรรมอย่างนี้เป็นเพราะเขาแสดงพฤติกรรมอะไร วิธีการทำเช่นนี้เป็นการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) อันจะทำให้เขาเกิดการเรียนรู้เร็วขึ้น การให้แรงเสริมหรือการลงโทษควรจะทำทันทีทันใด หลังจากพฤติกรรมนั้นเกิดขึ้น จะทำให้ลูกน้องเข้าใจและจดจำได้ดีกว่าปล่อยเอาไว้นาน



# คณฤกษ์ใหม่



**ดร.โกสินทร์ วงศ์สุวรรณ**

**รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

เกิดเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ที่อำเภอเมือง  
จังหวัดนครราชสีมา สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมปลาย  
จากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษานานาชาติ จังหวัด  
นครปฐม สำเร็จปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์จาก  
มหาวิทยาลัย Grenoble ประเทศฝรั่งเศส ในปี ๒๕๖๐  
สำเร็จปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและปริญญาเอก  
สาขากฎหมายและเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย  
Bordeaux ประเทศฝรั่งเศส ในปี ๒๕๖๒ และ ๒๕๖๓  
ตามลำดับ



หลังจากที่สำเร็จการศึกษาแล้วได้เข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนกระทั่งปัจจุบันได้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ และดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรองอธิการบดีฝ่ายบริหารอีกตำแหน่งหนึ่ง

ตลอดระยะเวลาที่รับราชการมาเป็นเวลากว่า ๑๕ ปี มีผลงานทางวิชาการและมีบทบาทเกี่ยวข้องกับงานและกิจกรรมในสาขาต่าง ๆ ทั้งในและนอกมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากมาย ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ จากการศึกษาที่ได้อุ้มเทความรู้ความสามารถในการศึกษาค้นคว้าเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ทำให้ผลของการศึกษาค้นคว้าได้รับการยอมรับจากสถาบันการศึกษาและองค์กรต่าง ๆ ว่าเป็นเอกสารตำราอันทรงคุณค่าในการสร้างความเข้าใจด้านการเมืองการปกครองแก่นักศึกษาและประชาชนทั่วไป เช่น "เมืองไทยในระบบรัฐสภา" "ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย" เป็นต้น

จากความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการในด้านการเมืองการปกครองดังกล่าว จึงเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้รับผิดชอบดำเนินรายการ "ช่วยกันคิด" ซึ่งเป็นรายการเผยแพร่ความรู้ด้านประชาธิปไตยเป็นประจำทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และยังได้รับเกียรติให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ มากมาย เช่น กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๘) เป็นต้น นอกจากนี้ก็ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลฝรั่งเศสให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัย Aix-Marseille III มาจนกระทั่งปัจจุบันด้วยเช่นกัน

มีหลักในการทำงานว่า ทุกคนควรมีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ ต้องมีความเชื่อมั่นในการวินิจฉัยและตัดสินใจไปโดยมีความรับผิดชอบ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงโดยไม่ล่าช้า ไม่ผลักภาระการตัดสินใจไปให้คนอื่นทั้ง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตที่ตนสามารถจะตัดสินใจได้ และเห็นว่าแนวปฏิบัติ กฎ ระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรควรมีความรัดกุม ชัดเจน และปฏิบัติได้จริง ซึ่งจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้บุคคลมีความมั่นใจและตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว





**ดร.วิจิตร เบญจศีล**  
**ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพืชไร่**  
**กรมวิชาการเกษตร**

เกิดเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๗๙ ที่อำเภอ  
 กงไกรลาศ จังหวัดสุโขทัย สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยม  
 ปลายจากโรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย สำเร็จ  
 ปริญญาตรีเกียรตินิยมอันดับสอง สาขาเกษตรกรรมและ  
 สัตวบาล จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปริญญาโท  
 สาขาปรับปรุงพันธุ์ และปริญญาเอกสาขาพันธุศาสตร์  
 จากมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเดวิส (California  
 Davis) สหรัฐอเมริกา

รับราชการในกรมวิชาการเกษตร กระทรวง  
 เกษตรและสหกรณ์มาตลอด โดยเริ่มจากปี ๒๕๐๓  
 เป็นนักศึกษาระดับมัธยม สถานีศึกษาระดับมัธยม กองการ  
 คันคัวและทดลอง ปี ๒๕๑๑ เป็นนักศึกษาระดับโท

ตำแหน่งหัวหน้าสถานีศึกษาระดับมัธยม สถานี  
 กงไกรลาศ ปี ๒๕๑๖ เป็นนักศึกษาระดับเอก สาขาพืช  
 ไร่ ปี ๒๕๒๖ เป็นนักวิชาการเกษตร ๔ สาขา  
 ข้าวโพดข้าวฟ่าง กงไกรลาศ และในเดือนมิถุนายน  
 ๒๕๒๗ เป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพืชไร่มาจน  
 กระทั่งปัจจุบัน

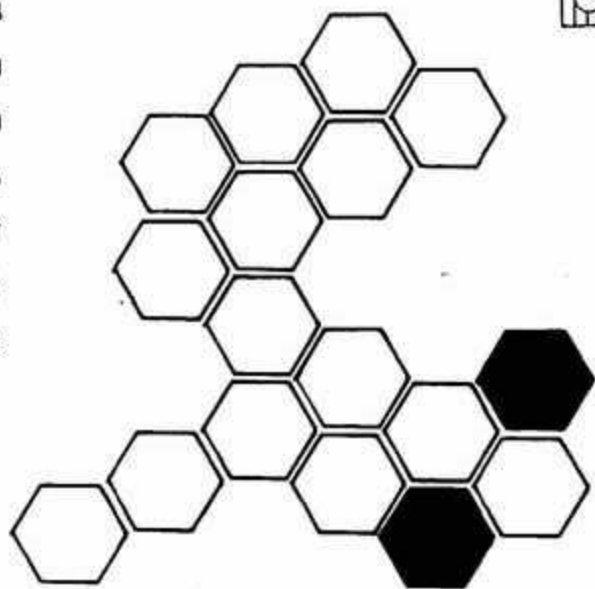
ผลงานที่ภาคภูมิใจคือ การที่ได้มีส่วนร่วมวาง  
 พื้นฐานการปรับปรุงพันธุ์พืชไร่ด้วยเทคนิควิธีการต่าง ๆ  
 จนประสบผลสำเร็จ ได้พันธุ์พืชชนิดสำคัญ ๆ มากมาย  
 ซึ่งได้รับการรับรองจากกรมวิชาการเกษตร เช่น ข้าวโพด  
 ผักอ่อนรังสิต ๑ ข้าวฟ่างอุ้มทอง ๑ ปอแก้วโนนสูง ๒  
 มันสำปะหลังระยอง ๒ เป็นต้น พันธุ์พืชไร่เหล่านี้  
 ได้รับการยอมรับจากเกษตรกรอย่างกว้างขวางและ



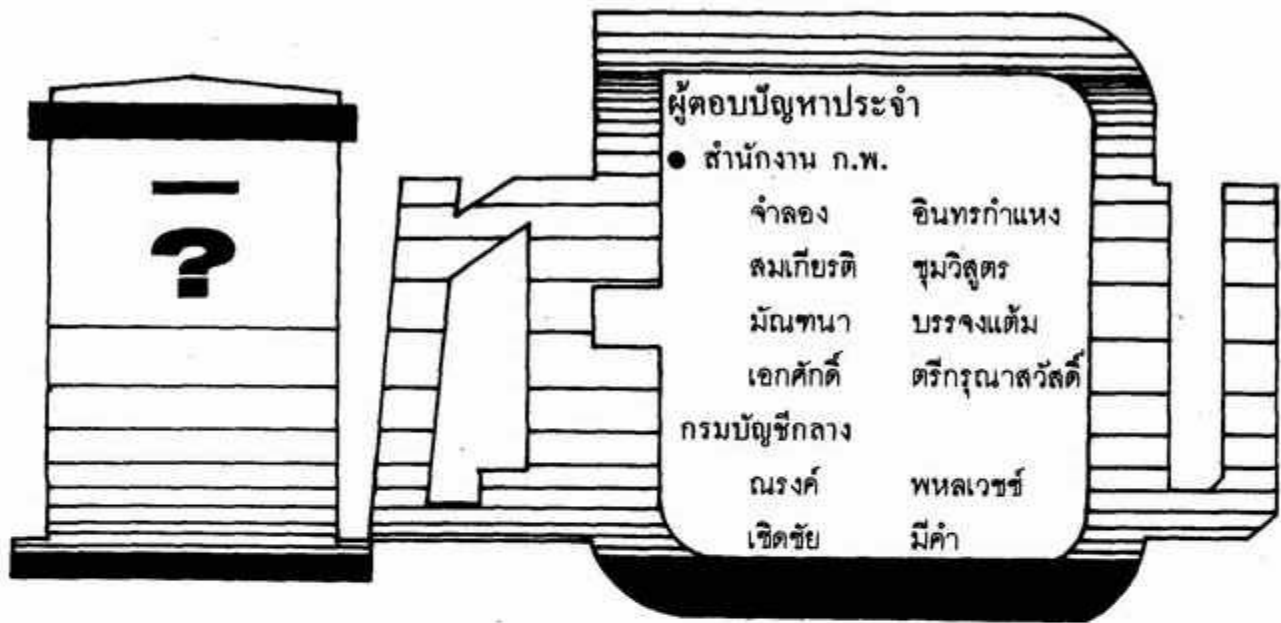
สามารถให้ผลผลิตได้มากขึ้นในขณะที่เกษตรกรเสีย  
ค่าใช้จ่ายเท่าเดิม นอกจากนี้พันธุ์พืชดังกล่าวก็ได้รับ  
การยอมรับจากประเทศใกล้เคียงโดยนำไปศึกษา ทดลอง  
และปรับปรุงใช้กับประเทศของตนด้วยเช่นกัน

ในการทำงานนั้น ได้ยึดถือบทบาทที่เป็นหลักสำคัญ  
คือ *อันตะ* ความพอใจในงานที่ทำ *วิริยะ* ความขยัน  
หมั่นเพียร *จิตตะ* ความมีใจจดจ่อตั้งใจในการทำงาน  
*วิมังสา* การรู้จักแยกพิจารณาความชั่วความดี นอกจากนี้  
นี้ก็พยายามสร้างระบบการทำงานเป็นทีม เพราะถือว่า  
งานด้านวิจัยการเกษตร โดยเฉพาะงานวิจัยในไร่นั้น  
มีปัจจัยต่าง ๆ มากมายที่นักวิจัยหรือนักวิชาการ  
จะต้องช่วยกันศึกษาสังเกตพร้อม ๆ กัน ซึ่งต่างไปจาก  
การวิจัยในห้องปฏิบัติการที่อาจทำการวิจัยเฉพาะ  
บุคคลได้

สำหรับการบังคับบัญชาได้ยึดถือความเป็น  
ประชาธิปไตยเท่าที่จะทำได้ โดยให้ทุกคนได้มีโอกาส  
แสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ และ  
พยายามให้ผู้ร่วมงานทุกคนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ  
ตามความเหมาะสมและโอกาสอันควร



# ปัญหาเปรียบเทียบข้าราชการพลเรือน



## การเปลี่ยนตำแหน่งจากพยาบาลเทคนิคไป เป็นพยาบาลวิชาชีพ

**ผู้ถาม : คุณวิลาวัลย์ ผลพลอย**

ดิฉันสำเร็จการศึกษาจากวิทยาลัยพยาบาล  
เกื้อการุณย์ ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้คุณวุฒิ “ประกาศนียบัตร  
พยาบาลอนามัยและผดุงครรภ์” และมีใบประกอบ  
โรคศิลปะสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ชั้นหนึ่ง  
บรรจุทำงานที่วชิรพยาบาล สามเสน กท. เมื่อวันที่  
๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ (ได้เงินเดือน ๒,๖๒๕ บาท)  
-วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๖ (เงินเดือน ๒,๗๖๕ บาท)  
รวมระยะเวลารับราชการ ๑ ปี ข้าพเจ้าได้ลาออก

จากราชการ และกลับเข้ารับราชการอีกครั้งเมื่อวันที่  
๓๐ มกราคม ๒๕๒๗ จนถึงปัจจุบันที่ รพ. วชิระภูเก็ต  
จ.ภูเก็ต ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขบรรจุเข้าในตำแหน่ง  
“พยาบาลเทคนิค ๒” เงินเดือน ๒,๖๒๕ บาท ต่อมา  
ดิฉันได้ทำเรื่องกลับเข้ารับราชการใหม่ นำอายุราชการ  
เก่า (ที่วชิรพยาบาล สามเสน) ๑ ปีมาต่อเสร็จสิ้นแล้ว  
จากประกาศของ ก.พ.เรื่องการปรับปรุงตำแหน่งใน  
สายงานการพยาบาล ที่ นร ๐๖๐๙/๒๖๖๘ ลงวันที่  
๒๗ กันยายน ๒๕๒๖ ในหลักเกณฑ์การปรับปรุง  
ตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง  
กล่าวไว้ว่า.....

๒.๑๒ ผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติตามข้อ ๒.๑.๑.๑ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งพยาบาล ๒ ระดับ ๒ แต่มีคุณสมบัติตามข้อ ๒.๑.๑.๒ และข้อ ๒.๑.๑.๓ อยู่ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๖ ก็ให้ปรับปรุงตำแหน่งนั้นเป็นตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๒ ระดับ ๒—เมื่อผู้ันั้นได้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๒ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี และได้รับคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๖๐๓/ว.๗ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๖ เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๓ แล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาพิจารณาเห็นว่าเป็นผู้มีควมรู้ความสามารถเหมาะสม ก็ให้กำหนดตำแหน่งเป็นตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ และแต่งตั้งผู้ันั้นให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

ฯลฯ

ตามหนังสือ ก.พ. ที่ นร ๐๖๐๓/ว.๗ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๖.....จบหลักสูตรมัธยมศึกษาปีที่ ๕ และศึกษาต่อ ๒ ปี มีคุณวุฒิมัธยมศึกษาพยาบาลและผดุงครรภ์ เมื่อจะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ ต้องดำรงตำแหน่งในระดับ ๒ ไม่น้อยกว่า ๓ ปี.....

ฯลฯ

ปัจจุบันข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๒ เงินเดือน ๓,๑๑๕ บาท ดิจันมีปัญหาเรียนถามดังนี้ คือ

๑. ตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๓ จะได้เมื่อไร
๒. ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ จะได้เมื่อไร และมีขั้นตอนในการเลื่อนตำแหน่งจากพยาบาลเทคนิค ๒ ไปเป็นพยาบาลวิชาชีพ ๓ อย่างไร

.....

**ตอบ**

๑. ท่านเป็นผู้มีคุณสมบัติครบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๓ และผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาคัดเลือกเลื่อนท่านขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๓ ได้ ไม่ก่อนวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๙ หาก ก.พ. ได้เทียบการดำรงตำแหน่ง

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ของท่านเท่ากับการดำรงตำแหน่งในระดับ ๒ แล้ว

๒. ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ว่า

“๑. มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพยาบาลเทคนิค ๒ และได้ผ่านการอบรมวิชาการพยาบาลตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขรับรอง และได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะสาขาการพยาบาล และได้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๒ หรือที่ ก.พ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี โดยจะต้องปฏิบัติงานการพยาบาลหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี หรือ.....”

ดังนั้น หากท่านได้ผ่านการอบรมวิชาการพยาบาลตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขรับรองแล้ว และมีตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ ว่างอยู่ ผู้บังคับบัญชาก็อาจพิจารณาแต่งตั้งให้ท่านดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ ๓ ที่ว่างได้

**การปรับวุฒิและการดำเนินการของ  
ข้าราชการผู้ได้รับวุฒิเพิ่ม**

**ถาม : คุณรัชภูมิ เวยจรนท์**

ด้วยกระผมเป็นข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ควบคุมโรค ๒ อัตราเงินเดือน ๒,๒๐๕ บาท ได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อระดับปริญญาตรี สาขาวิทยาศาสตร์ทั่วไป ซึ่งเดิมเข้ารับราชการด้วย

วุฒิประกาศนียบัตรผู้ช่วยพยาบาล กระผมจะจบการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๒๘ นี้ มีปัญหาบางประการขอเรียนถามดังนี้

๑. เมื่อกระผมจบการศึกษาแล้วกระผมจะสามารถขอเปลี่ยนตำแหน่งจากเดิมที่เริ่มจากระดับ ๑ มาอยู่ในตำแหน่งใหม่ที่เริ่มจากระดับ ๓ ได้หรือไม่ ถ้าได้ จากวุฒิวิทยาศาสตร์ทั่วไปที่ผมจบมานี้จะอยู่ในตำแหน่งใดได้บ้าง

๒. เมื่อกระผมจบการศึกษาแล้วกระผมจะขอเปลี่ยนตำแหน่งได้เลยหรือไม่ คือ เลื่อนจากระดับ ๒ เป็นระดับ ๓ ถ้าได้มีขั้นตอนดำเนินการอย่างไรบ้างครับ ถ้าไม่ได้กรุณาอธิบายให้กระผมทราบด้วยว่าเพราะอะไร และเมื่อไรจึงจะได้ครับ

.....

#### ตอบ

ตามปัญหาที่ถาม มีประเด็นที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนตำแหน่ง การปรับวุฒิ และการดำเนินการของข้าราชการผู้ได้รับวุฒิเพิ่มเติม ซึ่งจะชี้แจงเป็นเรื่อง ๆ ดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่ง ในการพิจารณาค่าขอเปลี่ยนแปลงการกำหนดตำแหน่ง ก.พ.จะพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานที่ตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติเป็นหลัก ตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ดังนั้น การจะขอให้ ก.พ.พิจารณาปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง จึงต้องคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานของตำแหน่งนั้นเป็นหลัก ส่วนการที่ผู้ครองตำแหน่ง

อยู่ได้รับวุฒิเพิ่มขึ้นนั้น มิใช่เหตุผลที่จะนำมาขอเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

๒. การปรับวุฒิหรือการปรับให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิในกรณีที่ข้าราชการได้รับคุณวุฒิเพิ่มขึ้นนั้น มีหลักในการพิจารณาดังนี้



- เป็นปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ก.พ.รับรอง และกำหนดว่าเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง และ

- การปรับเงินเดือนให้ได้รับตามคุณวุฒินั้น ต้องปรับให้ได้รับเงินเดือนในระดับเดิม และไม่มีผลให้เปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่ง

โดยเหตุที่วุฒิปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ทั่วไปที่ท่านได้รับมา มิใช่วุฒิที่ ก.พ.กำหนดให้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ควบคุมโรค ดังนั้น จึงไม่อาจนำมาพิจารณาปรับเงินเดือนให้ได้รับตามคุณวุฒินั้นได้

๓. กรณีของท่าน เมื่อได้รับวุฒิปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ทั่วไปเพิ่มขึ้นตามข้อถาม ท่านอาจดำเนินการได้ดังนี้

- เมื่อท่านได้ดำรงตำแหน่งในระดับ ๓ แล้ว และในส่วนราชการที่ท่านสังกัดอยู่มีตำแหน่งซึ่ง ก.พ.กำหนดให้วุฒิปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ทั่วไป ตามที่ท่านได้รับมา เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งว่างอยู่ ผู้บังคับบัญชาก็อาจพิจารณาแต่งตั้ง ให้ท่านดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าวได้ หรือหากใน ส่วนราชการอื่นมีตำแหน่งซึ่ง ก.พ.กำหนดให้วุฒิ ที่ท่านได้รับมานั้นเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งว่างอยู่ ท่านก็อาจยื่นความจำนงขอโอนไป รับราชการในตำแหน่งดังกล่าวต่อส่วนราชการนั้น หากผู้มีอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ของส่วน ราชการนั้นเห็นชอบ และได้รับความยินยอมจากส่วน ราชการเดิมที่ท่านสังกัดอยู่ ก็อาจดำเนินการรับโอน และแต่งตั้งท่านให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นได้ หรือ

- เมื่อมีส่วนราชการประกาศรับสมัครสอบ แข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดให้วุฒิปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ทั่วไปที่ ท่านได้รับมาเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ท่านก็อาจสมัครสอบแข่งขันตามที่มีประกาศรับสมัคร หากสอบแข่งขันได้และถึงลำดับที่บรรจุ ท่านก็จะโอน ไปรับราชการในส่วนราชการที่สอบแข่งขันในฐานะ ผู้สอบแข่งขันได้

สำหรับวุฒิปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ทั่วไป ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ก.พ.ได้กำหนดให้เป็น คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ และนักพิษวิทยา ซึ่งเป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่ม จากระดับ ๓



**ด้วยอภินันทนาการ**

**จาก**

**บริษัท ทาวเวอร์เคมี้ จำกัด**

**ผู้แทนจำหน่ายยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ และ  
เครื่องมือการเกษตร**

**โทร. ๒๖๘๔๔๖๔, ๒๖๘๔๖๕๐**



คุณรู้ไหม ทูจริต ปิคมิได้  
ถึงร่วมหัว หัวถิ่น โกงกินกัน  
ป.ป.ป. ทราบข่าว เข้าสอบสวน  
ทางวินัย อีกทั้ง ทางอาญา

ณ ชายแดน บังฉิม ริมเขตชั้นที่  
มีวัวควาย พะม๋า มาขายดี  
ความระเบียบ ต้องผ่าน การตรวจคัด  
เสียบภาษี ที่ผ่าน ค่านลำเนา

แต่ที่นี่ ท่าที่ เหมือนแดนเถื่อน  
โรคไม่ตรวจ ภาษี ไม่เก็บกัน  
ศุลกากร สักวแพทย์ และอำเภอ  
อีกตำรวจ ไม่ตรวจ เป็นอาจิน

คุณรู้ไหม ถึงไกล ปัดไม่อยู่  
จะร่วมหัว อย่างไร ก็ไม่วาย  
อย่าหมายว่า ทำไป ใครไม่รู้  
ไกลหูตา ก็อย่า ละล่าใจ

แม่แดนไกล ทูรเทศ ชายเขตชั้นที่  
มีข้าพถัน เป็นข่าว อื้อฉาวมา  
ทำสำนวน พอฟัง ตั้งข้อหา  
ต้องโทษา ขออ้าง ตัวอย่างมี

ถิ่นสำคัญ แหล่งค้า ค่านภาษี  
แต่ละปี มากมาย ชายข้อมเยา  
ต้องกักสัตว์ โรคา ก่อนพาเข้า  
และต้องเอา มาทำ ศักรูปพรรณ

ร่วมเฉยเชื่อน ระเบียบ ไม่ยึดมั่น  
ศักรูปพรรณ ไม่ทำ ข้าโกงกิน  
ทำเปลอเรือ ปล่อยปละ ละเลยสิน  
เรียกเอาสิน รายตัว ของวัวควาย

แ้วถึงหู ป.ป.ป. เพราะมีสาย  
ระแคะคาย สำแดง แจ้งความนัย  
มีตาหู รอบค่าน คอยขานไซ  
ถลำไป ถูกจับ รับโทษนา

ประชาสัมพันธ์ ป.ป.ป.

## ‘พบทูจริต สะกิด ป.ป.ป.’

ทางจดหมาย: สำนักงาน ป.ป.ป. ถนนพิษณุโลก กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

ทางโทรศัพท์: ๒๘๒๓๑๖๑ ๒๘๒๓๑๖๒ ๒๘๒๓๑๖๓ ๒๘๒๓๑๖๔ ๒๘๒๓๑๖๕

แจ้งเบาะแส ชี้ช่องทางสอบสวน ระบุชื่อพยาน หรือ อ้างหลักฐาน

# แนะนำบุคคลน่าสนใจ

## นางเพ็ญศรี สุวรรณสิงห์



วารสารข้าราชการฉบับนี้จะขอแนะนำท่านผู้อ่านให้รู้จักกับนักบริหารสตรีที่น่าสนใจอีกท่านหนึ่ง ซึ่งภารกิจหลักของท่านนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับตารางตัวเลขและเครื่องจักรสมองกลอยู่ตลอดเวลา ท่านผู้นี้ คือ **นางเพ็ญศรี สุวรรณสิงห์** รองเลขาธิการสถิติแห่งชาติ

### ประวัติ

นางเพ็ญศรี สุวรรณสิงห์ เกิดเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๔๘๐ ที่คลองสาน ธนบุรีนี้เอง สำเร็จการศึกษาชั้น ม.๖ จากโรงเรียนอัสสัมชัญ คอนเวนซ์ ชั้น ม.๘ แผนกวิทยาศาสตร์ จากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ในรั้วสีชมพู ที่คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จนได้รับ พณ.บ. (สถิติ) และระหว่างที่รับราชการก็ได้รับทุน FAO ไปศึกษาต่อจนสำเร็จ M.S. (Statistics) จาก Iowa State University นอกจากนี้แล้วยังได้รับทุนจากองค์การระหว่างประเทศไปศึกษาดูงานในต่างประเทศระยะสั้นหลายครั้ง

สำหรับประวัติการรับราชการของท่านั้น มีความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๓ เริ่มรับราชการในตำแหน่งนักสถิติตรี ที่กองส่งเสริมประสานสถิติ สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

- ๑ ตุลาคม ๒๕๐๘ นักสถิติโท กองวิจัยสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- ๑ เมษายน ๒๕๑๔ นักสถิติเอก กองวิชาการสถิติ
- ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ นักสถิติ ๗ หัวหน้าฝ่ายระเบียบวิธีสถิติ กองวิชาการสถิติ
- ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๔ ผู้อำนวยการกองวิชาการสถิติ
- ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสถิติแห่งชาติ

### ผลงานในอดีต

เมื่อวารสารข้าราชการได้เรียนถามถึงผลงานในอดีตที่ผ่านมา **นางเพ็ญศรี** ได้กล่าวออกคำว่า ถ้าฟังตัวท่านเองนั้นมิได้เป็นผู้ริเริ่มสร้างงานหรือโครงการใหม่ ๆ แต่ประการใด แต่จะทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา และพยายามผลักดันให้เกิดผลงานตามผู้บังคับบัญชาคาดหวัง ด้วยความรู้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มกำลัง ซึ่งวารสารข้าราชการมีความเชื่อว่าระบบราชการของเราจะพัฒนาก้าวหน้าไปได้ ก็ต่อเมื่อเราถึงพร้อมซึ่งปัจจัยหลักอย่างน้อย ๒ ประการ คือ การมีผู้ริเริ่มสร้างสรรค์โครงการใหม่ ๆ และการมีผู้ปฏิบัติงานที่สานต่อโครงการจนบรรลุผลตามที่มุ่งหมาย และรองเลขาธิการสถิติแห่งชาติของท่านนี้ เปรียบได้กับปัจจัยประการหลังนั่นเอง นอกจากนั้นท่านยังได้ให้ความช่วยเหลือคำแนะนำทางด้านวิชาการ ในการจัดทำโครงการสำรวจจัดเก็บข้อมูลแก่ส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย

### หลักการทำงาน

สิ่งสำคัญที่นักบริหารท่านนี้ยึดถือเป็นหลักในการทำงานได้แก่ ทำงานด้วยใจรัก ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสุดความสามารถ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และทำงานเพื่องาน สำหรับการปกครองผู้ได้บังคับบัญชานั้น **นางเพ็ญศรี** ถือหลักความจริงใจ ยุติธรรม ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ยินยอมรับหลักการแห่งเหตุและผล และไม่นำเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้องกับงาน