พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน
เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช ๒๕๔๑

การปฏิบัติงานทุกอย่างของข้าราชการ มีผลเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมือง และประชาชนทุกคน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่ข้าราชการทุกคนจะต้องทำหน้าที่ทุก ๆ ประการให้บริสุทธิ์บริบูรณ์ โดยเต็มกำลังสติปัญญา ความรู้ความสามารถ เพื่อผลการปฏิบัติราชการทุกอย่างจักได้บรรลุความสำเร็จอย่างสูง และบังเกิดประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ตน แก่หน้าที่ และแก่แผ่นดิน

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๑

ISSN 0125-0906

วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๔๑

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.
LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC

บทบรรณาธิการ

ได้อัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช ๒๕๔๑ เป็นปกของวารสารข้าราชการฉบับนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

เนื้อเรื่องในวารสารข้าราชการฉบับนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ ว่าข้าราชการควรจะปรับตัวอย่างไรในวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ประเทศชาติเราประสบอยู่ในขณะนี้

ยังไม่สายเกินไปถ้าข้าราชการทุกหมู่เหล่า ได้สำนึกถึงเรื่องนี้ และปรับตัวเอาจริงเอาจังแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ตามพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานให้แก่ข้าราชการในวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช ๒๕๔๑ เราจะผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ด้วยดี และภาพลักษณ์ของข้าราชการจะดีขึ้น จะเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ อันจะนำไปสู่ความมี*ประสิทธิภาพ คุณภาพ เกียรติภูมิ และความโปร่งใส เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างแท้จริง*

บรรณาธิการ

เจ้าของ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. โทร. ๒๘๑-๙๕๕๔ ๒๘๑-๓๓๓๓ ต่อ ๑๑๓๔
ที่ปรึกษา นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ นายบุญปลูก ชายเกตุ นายศุภรัชต์ โชติกญาณ นายสีมา สีมานันท์
บรรณาธิการ นายวีระ ไชยธรรม **ผู้ช่วยบรรณาธิการ** นายปรีชา วิชัยดิษฐ์
กองบรรณาธิการ นายบุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ นางจิระภา รัตนาวิบูลย์ นายวิญญู พิทักษ์ปกรณ์ นางสุชาดา รังสินันท์ น.ส.วารุณี เศวตาลัย
นายเกริกเกียรติ์ เอกพจน์ นายอนุพงศ์ สุขเกษม นางอารีย์ สวัสดิสาลี น.ส.ศิวาพร นวลตา นายสมพงษ์ ธนาลาภพิพัฒน์
ฝ่ายจัดการ นายอนวัช ธีรประสาธน์ นายบุญสิน กังวลสุข นายปฏิพัทธ์ มุตตารักษ์ **ฝ่ายศิลป์** นายสนธยา สิทธิกรณ์
ผู้จัดการสวัสดิการ นายอนวัช ธีรประสาธน์ **พิมพ์ที่** โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้ง 59/4 ซอยวัดพระเงิน
ถนนตลิ่งชัน-สุพรรณบุรี บางใหญ่ นนทบุรี ๑๑๑๔๐ โทร. ๕๙๕-๑๘๔๙ ๙๐๓-๘๒๕๗-๘
วัตถุประสงค์การจัดทำ ๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการและความเคลื่อนไหวทางด้านการบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ ๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อราชการ
๔. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาข้าราชการ ต้องการให้ข้อเสนอแนะถามปัญหาระเบียบข้าราชการหรือส่งบทความแสดงความเห็น
โปรดส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

สารบัญ

วารสารข้าราชการ ปีที่ ๔๓ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๔๑

บทความ

- ข้าราชการไทยยุค ไอเอ็มเอฟ ๓
  ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์
- รางวัลจากนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Award) ๑๔
  จังหวัดและหน่วยงานของรัฐดีเด่นในการบริการประชาชน:
  การสร้างวัฒนธรรมใหม่ของการให้บริการในภาครัฐ
  ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร
- บทบาทของระบบราชการและข้าราชการไทยในสภาวะวิกฤตของประเทศ:
  ต้องเพิ่มพลังและเป็นความหวัง ๓๓
  ดร.วีระวัฒน์ ปันนิตามัย
- วัฒนธรรมองค์การสำคัญอย่างไร ๔๖
  ดร.สมโภชน์ นพคุณ
- ทำไมจึงต้องออกระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งลงโทษ ๕๓
  สุภาวดี เวชศิลป์
- คุณพร้อมที่จะอยู่ในองค์กรยุคใหม่หรือยัง ๖๐
  สุชาดา รังสินันท์
- ราชการไทยยุค IMF ๖๗
  วราภรณ์ ตั้งตระกูล
- กล่องปริศนา: เกมทดสอบพฤติกรรมมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม ๖๙
  จิระภา รัตนาวิบูลย์

มุมมองนักบริหาร

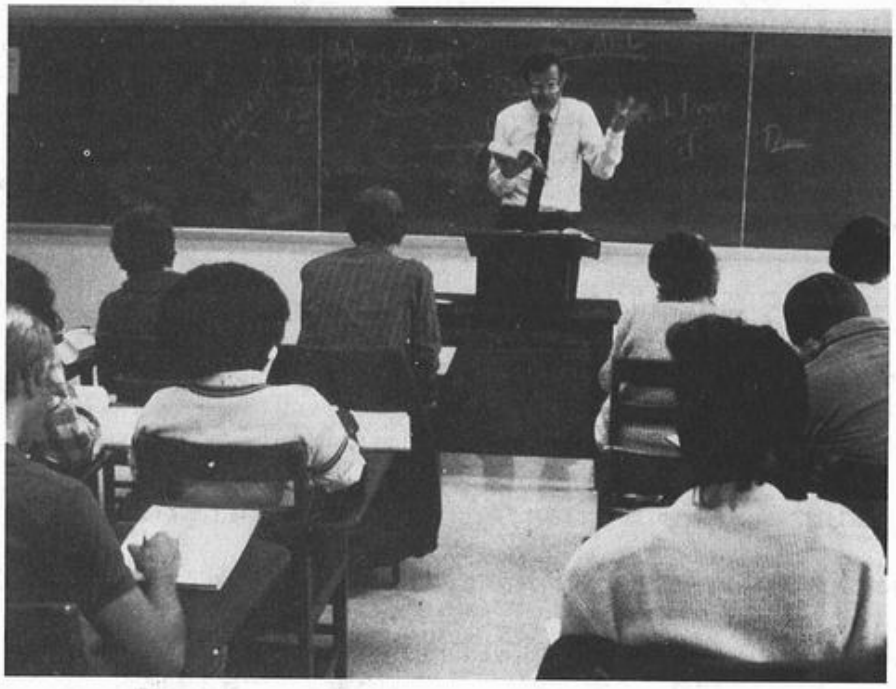
- แก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการปฏิรูประบบราชการ: ๑๘
  มุมมองจากภาคเอกชน

เรื่องประจำ

- อุทาหรณ์ก่อนทำผิด ๗๒
  เอกศักดิ์ ตรีกรุณาสวัสดิ์
- กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่ ๗๙
  ประนูญ สุวรรณภักดี

ข้าราชการไทยยุคไอเอ็มเอฟ

ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ *



สังคมไทยในยุคปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากสภาวะที่เปลี่ยนไปของสังคมโลก ทั้งนี้เพราะกระแสความเป็นไปของโลกได้เคลื่อนเข้าสู่ยุคใหม่ที่เรียกว่ายุคของสังคมข่าวสารหรือสังคมเทคโนโลยีข่าวสาร ซึ่งแตกต่างไปจากสังคมอุตสาหกรรมเดิมอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากสินค้าและบริการยุคใหม่มิได้เน้นรูปแบบของการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อย่างที่เคยเป็น แต่เป็นสังคมประกอบการที่อาศัยประโยชน์จากการพัฒนาที่ก้าวหน้าของเทคโนโลยีข่าวสารและโทรคมนาคม อันทำให้การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล การขนส่ง และการคมนาคมเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว เป็นสากล และเน้นการประสานกิจการระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยุคปัจจุบันเป็นยุคสังคมสากล หรือที่บางคนกล่าวว่าเป็น**โลกเดียว ตลาดเดียว** จนอาจกล่าวได้ว่า คำทำนายเก่าแก่ที่ว่าเมื่อพ้นจากยุคทมิฬแล้ว ก็ถึงยุค **"ถิ่นกาขาว"** ก็คงเป็นความจริงที่เกิดขึ้นในขณะนี้

---

* *ศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกยุคใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะรวดเร็ว รุนแรง และกว้างขวางครอบคลุม ที่เรียกว่าเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ หรือที่อาจเรียกง่าย ๆ ว่าสังคมโลกยุคปัจจุบันเป็นสังคมยุค **"ฟ้าบ่กั้น"** ซึ่งเหตุการณ์ใดที่เกิดขึ้นในสังคมโลกย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมอื่นมากบ้างน้อยบ้างอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นการที่ค่าเงินบาทของไทยตกต่ำลงอย่างมากได้ส่งผลกระทบต่อค่าเงินของประเทศเพื่อนบ้านไทยต่อกันไปเป็นห่วงลูกโซ่ หรือสภาวะความตึงเครียดในตะวันออกกลางก็ส่งผลกระทบกระเทือนต่อราคาสินค้าและการลงทุนในประเทศไทยตามไปด้วย เป็นต้น

ในสภาวะที่เปลี่ยนไปทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมดังที่เป็นอยู่นี้ ระบบราชการไทยก็ได้รับความกดดันให้จำต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ถึงแม้หลายส่วนราชการได้พยายามเร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพของตนไปแล้วก็ตาม แต่กระแสความไม่พอใจที่สังคมมีต่อระบบราชการนับวันจะเพิ่มมากขึ้น โดยมีข้อกล่าวหาหลายประการ อาทิเช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ความล่าช้าไม่ทันการณ์ บริการที่ด้อยคุณภาพ การไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นต้น เมื่อระบบราชการถูกกล่าวหา ก็เท่ากับผู้ที่เป็นมือเท้าของระบบราชการคือ บรรดาข้าราชการย่อมเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงตั้งแต่ระดับล่างสุดจนถึงระดับบนสุด การวิพากษ์วิจารณ์หรือการเผยแพร่ข่าวสารเรื่องความประพฤติและพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของข้าราชการ เป็นต้นว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบ การเล่นพรรคเล่นพวก ความไม่เป็นกลาง การขาดจิตบริการ การไร้ความสามารถ การไม่รู้ร้อนรู้หนาว ไม่รับผิดชอบ เหล่านี้เป็นเรื่องที่สังคมกำลังเพ่งเล็งและเรียกร้องให้มีการแก้ไขให้ทันท่วงที โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ประเทศไทยต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขหลายประการสำหรับประเทศไทย โดยเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง คือ การปรับภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อให้ข้าราชการได้ตระหนักถึงแรง กดดันและความจำเป็นสำหรับการปรับเปลี่ยนบทบาทและพฤติกรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมใหม่ บทความนี้จะกล่าวถึงกระแสการเรียกร้องและบทบาทของข้าราชการไทยยุคไอเอ็มเอฟ ดังต่อไปนี้

๑. วิวัฒนาการของการปรับภาคราชการ

ในระยะสองสามปีที่ผ่านมานี้ กระแสเรียกร้องให้มีการปรับภาคราชการให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีบริการที่ดี ทำงานคุ้มค่า โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของสังคมได้เป็นกระแสที่เกิดขึ้นทั่วไป นโยบายพรรคการเมืองแทบทุกพรรคระหว่างการหาเสียงในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๓๙ นโยบายรัฐบาลในระยะหลัง กระแสของสื่อมวลชน หรือแม้แต่ป้ายประท้วงของกลุ่มผู้ประท้วง ต่างเน้นความต้องการให้มีการ ปรับภาคราชการอย่างจริงจัง การเรียกร้องดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงคำพูดหรือการแสดงความต้องการเท่านั้น แต่ได้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑) **สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนรัชต์ ได้มีการริเริ่มปรับภาคราชการโดยการตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอแผนการปรับภาคราชการแก่นายกรัฐมนตรี** คาดว่าเมื่อเสนอแนะแล้วก็จะเสร็จสิ้นภารกิจและรัฐบาลจะนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ แต่ปรากฏว่า จนบัดนี้ คณะกรรมการดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ในรูปคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งยังให้ความสำคัญกับการแบ่งส่วนราชการ และการเสนอแนะแก้ไขราชการด้านต่าง ๆ แต่ยังไม่เน้นการปฏิรูปราชการตามความหมายที่ควรจะเป็น กล่าวคือยังพิจารณามาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการมากกว่าการ

ปรับรื้อระบบราชการให้สอดคล้องกับสังคมใหม่ในกระแสโลกาภิวัตน์ กระนั้นก็ตาม กิจกรรมของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเริ่มมีลักษณะสร้างสรรค์และเน้นปัญหาสำคัญของระบบราชการมากขึ้น

๒) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) เป็นต้นมาจนปัจจุบันได้ให้ความสนใจกับการ ปรับภาคราชการให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ** รวมทั้งปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐที่เน้นการส่งเสริมมากกว่าการควบคุมหรือดำเนินการเอง อันจะมีผลให้รัฐต้องทบทวนบทบาทหน้าที่เสียใหม่ และอาจส่งผลเป็นการลดขนาดกำลังคนไปด้วย

๓) **ได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นมาตรการโดยหน่วยงานกลางและมาตรการดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐอย่างต่อเนื่องในรอบไม่กี่ปีที่ผ่านมา** ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๓๗

การกำหนดให้มีกรมต้นแบบเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘

โครงการวิจัย ปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ พ.ศ. ๒๕๓๘

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐

๔) **หลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจแล้ว สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนให้ส่วนราชการดำเนินการในขั้นเริ่มต้น ๓ เรื่อง** คือการปรับบทบาทภารกิจ ของส่วนราชการ การลดค่าใช้จ่ายของส่วนราชการ และการจัดทำแผนพัฒนาประสิทธิภาพของส่วนราชการ ซึ่งกำหนดให้ส่งไปยังสำนักงาน ก.พ. ภายในสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และสำนักงานจะได้รวบรวมวิเคราะห์รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ

๒. กรอบใหม่ในการบริหารราชการ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาเพียงไม่เกิน ๑ ปี ได้มีกรอบกดดันใหม่ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติราชการบางประการ ซึ่งข้าราชการจำเป็นต้อง ตระหนักเพื่อปรับบทบาทของตนให้เหมาะสม ดังนี้

๑) ***รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐*** - รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการเมืองการปกครองของประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญได้กำหนดเนื้อหาสาระสำคัญบางประการ ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักการดังต่อไปนี้

ประการแรก ได้แก่ ***การให้สิทธิแก่ประชาชน*** (ตัวอย่างเช่น มาตรา ๕๒ ถึง ๕๗ มาตรา ๘๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘-๖๐) เช่น

ในการได้รับบริการและความคุ้มครองจากรัฐ

สิทธิได้รับการคุ้มครองในการฟ้องส่วนราชการในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ

สิทธิในการได้รับทราบ ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของส่วนราชการ

สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ

ประการที่สอง ได้แก่ ***สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางมากขึ้น*** เช่น สิทธิในการร่วมกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ทางปกครองอันกระทบสิทธิเสรีภาพของตน (มาตรา ๗๖) หรือ การส่งเสริมให้องค์กรส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมในการบริการทางสาธารณสุข (มาตรา ๕๒)

ประการที่สาม ได้แก่ ***ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ*** ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้หลายมาตรา ตัวอย่างเช่น

การจัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ (มาตรา ๗๕)

การจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพ (มาตรา ๘๒)

การรายงานผลการบริหารราชการ ต่อรัฐสภา (มาตรา ๘๘)

ความคล่องตัวในการแบ่งส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวงกรม (มาตรา ๒๓๐)

ประการที่สี่ ได้แก่ ***การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น***

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา ๗๘)

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๔)

ประการที่ห้า ได้แก่ ***คุณธรรมของผู้บริหารราชการและข้าราชการ***

โดยรัฐต้อง จัดให้มีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ (มาตรา ๗๗)

รวมทั้งข้าราชการ ต้องเป็นกลางทางการเมืองด้วย (มาตรา ๗๐)

การเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการและการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากบทบาทภารกิจของรัฐต้องเปลี่ยนไป งานที่ส่วนราชการเคยทำอยู่ต้องเปลี่ยนมือไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือภาคเอกชนทำ งานราชการต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น บริการต้องดีขึ้นประชาชนมีส่วนในการเรียกร้องตรวจสอบและสอดส่องการทำงานของข้าราชการมากขึ้น ข้าราชการต้องประพฤติตนในกรอบของคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งต้องเป็นกลางทางการเมืองด้วย

๒) ***สุประศาสนการ*** - แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือที่มีผู้ทดลองใช้คำว่าสุประศาสนการ (Good Governance) ธรรมรัฐ ประชารัฐ นั้น เป็นแนวคิดที่ธนาคารโลกใช้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลที่กู้เงินจากธนาคารต้องเร่งรัดดำเนินการ ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกพบว่ามีหลายประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำเงินกู้ไปใช้บูรณะประเทศอย่างได้ผลและคุ้มค่า ปัญหาที่เกิดขึ้นคือความหย่อนประสิทธิภาพ การทุจริตประพฤติมิชอบ ความไม่

โปร่งใส การใช้เงินผิดวัตถุประสงค์ สุประศาสนการจึงเป็นกรอบคิดกว้าง ๆ ซึ่งยังหาข้อยุติเป็นรูปธรรมชัดเจนมิได้ว่าคืออะไร ประกอบด้วยอะไร เป็นเรื่องที่แต่ละประเทศจะต้องกำหนดรายละเอียดของตนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของตน โดยหลักการแล้ว กรอบคิดนี้เชื่อว่าในแต่ละสังคม ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะของการประสานสนับสนุน และทัดทานการดำเนินกิจกรรมของแต่ละฝ่ายอย่างมีดุลยภาพ เพื่อให้สังคมโดยรวมมุ่งไปสู่ภาพที่พึงประสงค์อันได้แก่ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การพัฒนาที่ยั่งยืนภายในประเทศ และความสามารถในการป้องกันและคลี่คลายปัญหาทั้งที่เกิดจากองค์ประกอบภายในและภายนอกประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แต่ละภาคต้องมีบทบาทที่ต่างกันและส่งเสริมกัน สำหรับภาครัฐต้องมีบทบาทในการนำสังคมผดุงความยุติธรรม ระงับความขัดแย้ง กระจายทรัพยากร ป้องกันและแก้ปัญหาสังคม จัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมโอกาสในการพัฒนาของประชาชน เป็นต้น การดำเนินการของหน่วยราชการให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นผล มีประโยชน์ คุ้มค่า และโปร่งใส ในขณะเดียวกัน ภาคอื่นก็จะมีบทบาทในการเสนอความต้องการ และร่วมสอดส่อง ดูแล ทักท้วงในกรณีที่นักการเมืองหรือข้าราชการซึ่งเป็นกลไกร่วมในภาครัฐกระทำการที่ไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ที่พึงประสงค์ของตน

๓) ***ข้อกำหนดจากสภาวะสากลของสังคมโลก-*** เนื่องจากสังคมโลกเปลี่ยนไปเป็นสังคมที่ใกล้ความไร้ดินแดน ดังนั้น การดำเนินการของประเทศไทยจึงต้องเป็นไปในกรอบกำหนดที่เกิดจากความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่เต็มใจหรือไม่เต็มใจก็ตาม เช่น การที่ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศมากมาย การได้รับแรงกดดันจากกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน การเป็นภาคีองค์การระหว่างประเทศ การเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศอาเซียน การปฏิบัติตามกระแสของระบบประกอบการค้าเสรีซึ่งมีกระบวนการค้า พาณิชย์ การลงทุน โทรคมนาคม เป็นต้น กฎระเบียบและธรรมเนียมเหล่านี้เป็นกรอบกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการไทยที่ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมระหว่างประเทศและคนต่างประเทศที่เข้ามาประกอบธุรกิจ ท่องเที่ยว สื่อข่าว หรือลักลอบเข้ามาในประเทศไทย หากไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับธรรมเนียมสากลแล้วไซร้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ชื่อเสียงของประเทศไทยต้องได้รับความเสื่อมเสียเท่านั้น แต่ยังส่งผล

กระทบกระเทือนต่ออาชีพราชการของตนด้วย

ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่นี้ ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ในบรรดาเงื่อนไขที่องค์การเหล่านี้กำหนดมีส่วนหนึ่งคือการปรับภาคราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ตัวอย่างเช่น

ต้องผ่องถ่ายงานบางอย่างให้เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องลดจำนวนข้าราชการ

ต้องให้หน่วยราชการบางหน่วยแปลงสภาพเป็นองค์กรมหาชน

ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแปลงจากส่วนราชการไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ เป็นต้น

กรอบดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งกรอบการบริหารยุคใหม่ ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการ (Public Service Reform) การปรับรื้อองค์การ (Reengineering) การบริการยุคใหม่ในรูปกฎบัตรสิทธิประชาชน (Citizen's Charter) ล้วนเป็นกระแสกดดันที่ข้าราชการต้องให้ความสนใจไม่เพียงเพื่อเรียนรู้ แต่เพื่อปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของตนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปด้วย

จากภาพที่เสนอข้างต้น โดยสรุปแล้ว ระบบราชการใหม่ต้องมีลักษณะที่เป็นสากล มีประสิทธิภาพ เน้นผลงาน ให้ความสำคัญกับประชาชนหรือลูกค้า ทำงานคุ้มค่า โปร่งใส เมื่อระบบราชการเป็นเช่นนี้ ข้าราชการซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งของระบบราชการก็ต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับคุณลักษณะของระบบราชการใหม่ตามไปด้วย ในภาพรวมแล้ว ข้าราชการยุคใหม่ไม่ว่าจะเป็นที่ใดในโลกก็ตามต้องเป็นทั้งคนเก่งและเป็นคนดี กล่าวคือ ต้องเป็นมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถสูง ต้องพัฒนาตนเองให้ทันกับกระแสความเปลี่ยนแปลงและเทคนิควิทยาการของโลก ต้องมีคุณธรรม และต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม

๓. ข้าราชการไทยยุคใหม่

ข้าราชการไทยยุคใหม่ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นข้าราชการไทยยุคไอเอ็มเอฟ หรือข้าราชการในยุคฟ้าบ่กั้นนี้จำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับระบบราชการใหม่ให้จงได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือข้าราชการเองก็ต้องการความกระจ่างชัดในบทบาทพฤติกรรมใหม่ในการเป็นข้าราชการและความคาดหวังของสังคมที่มีต่อข้าราชการ

ซึ่งผู้เขียนขอเสนอเป็นแนวทางไว้ดังต่อไปนี้

๑. *บทบาทของข้าราชการ*

ข้าราชการไทยยุคใหม่ถูกคาดหวังให้เป็นผู้บริการประชาชนมิใช่เจ้านายประชาชน นอกจากนี้ยังถูกคาดหวังว่าต้องเป็นผู้ที่ปกป้องประโยชน์ของสังคมและประชาชนเป็นผู้นำสังคมสู่การพัฒนาให้ทันโลก เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนภาคเอกชนและภาคประชาชนให้ก้าวหน้าพัฒนาไปได้อย่างเหมาะสม เป็นกลไกเครื่องมือที่เชื่อถือได้และมีประสิทธิภาพในส่วนของภาครัฐ และเป็นมืออาชีพ

๒. *สถานภาพของข้าราชการ*

แต่เดิมข้าราชการเป็นลูกจ้างของรัฐภายใต้ระบบการจ้างงานตลอดชีวิต (คือรับราชการจนถึงเกณฑ์เกษียณอายุ) และได้รับการปกป้องโดยระบบคุณธรรมมิให้ใครมารังแกหรือกลั่นแกล้ง อาชีพข้าราชการเป็นอาชีพที่ค่อนข้างมั่นคง ดังมีคำกล่าวดั้งเดิมว่า “สิบพ่อ

ค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง" (คำกล่าวนี้ไม่เป็นความจริงไป ระยะหนึ่งจนกลับมาจริงไหมในยุคไอเอ็มเอฟเมื่อการเป็นพ่อค้ากลายเป็นเรื่องลำบากลำบน ในขณะนี้)

แต่ในสังคมใหม่ ข้าราชการกำลังจะกลายเป็นคู่สัญญากับรัฐ ในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ซื้อบริการโดยมีเงื่อนไขกำหนดชัดเจนและต้องมีการประเมิน หากข้าราชการ ไม่สามารถ ทำงานได้ตามเงื่อนไขดังกล่าว ก็ถือว่าไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ จะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป

ไม่เพียงเท่านั้น ระบบการตอบแทนข้าราชการจะต้องมีลักษณะหลากหลาย เนื่องจากรัฐจะเลือกซื้อบริการในกรอบการค้าเสรี คือให้ราคาสูงสำหรับบริการจากข้าราชการที่รัฐเห็นว่าจำเป็น และให้ค่าตอบแทนต่ำกว่า สำหรับบริการที่หาได้ไม่ยากในตลาดงาน แทนที่จะเป็นระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ครอบคลุมอย่างที่เป็นอยู่

นอกจากนี้ เงื่อนไข ระยะเวลาการจ้างงานในฐานะข้าราชการก็อาจเปลี่ยนไป เช่น แทนที่จะกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ ๖๐ หรือ ๕๕ ปี ก็อาจมีการกำหนดอายุเกษียณจากตำแหน่งแตกต่างไป เช่น ตำแหน่งที่ต้องใช้ความ ตรากตรำอาจมีอายุเกษียณต่ำกว่าอายุเกษียณ ทั่วไปก็ได้

๓. *คุณสมบัติของข้าราชการ*

คุณสมบัติของข้าราชการยุคใหม่จะเน้นที่ความสามารถเป็นหลัก ซึ่งหมายความว่า รัฐในฐานะคู่สัญญาจ้างงานอาจกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่เน้นความรู้ความสามารถที่เป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่

เช่น กำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนักบริหารทั่วไป ๔ จะต้องสามารถใช้โปรแกรมสำเร็จรูปงานพิมพ์ได้ สามารถวางแผนกลยุทธ์องค์การได้ สามารถพูดภาษาต่างประเทศได้ระดับพอใช้ เป็นต้น

และผู้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นไปก็จะต้องมีเกณฑ์กำหนดความรู้ความสามารถที่สูงขึ้นและยากขึ้นไปอีกระดับหนึ่งด้วย

ดังนั้น ระยะเวลาการทำงานจะมิใช่เงื่อนไขสำคัญในการเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้นอีกต่อไป

ทั้งนี้ ในแต่ละระดับจะต้องมีการ ตรวจสอบประเมินผลงานซึ่งเป็นเครื่องมือบ่งบอกระดับคุณสมบัติของข้าราชการตลอดเวลา

หมายความว่า ข้าราชการที่จะก้าวหน้าไปในอาชีพและได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นจะต้องพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง

๔. การเตรียมตัวเป็นข้าราชการไทยในสังคมใหม่

เงื่อนไขการเป็นข้าราชการที่ประสบความสำเร็จในสังคมยุคใหม่นั้นมิได้ขึ้นกับการเข้าเจ้าเข้านาย เข้าหานักการเมืองหรือการซื้อตำแหน่งกันได้มากเช่นที่เป็นอยู่ แต่จะขึ้นกับการพัฒนาความรู้ความสามารถ การทุ่มเทอุทิศตนในการทำงาน การสร้างสรรค์ผลงาน ซึ่งจะกลายเป็นดรรชนีชี้วัดคุณภาพของข้าราชการมากขึ้นทุกที ข้าราชการยุคใหม่จึงต้องสร้างความพร้อมตามแนวทาง ต่อไปนี้

๑) **ขจัดอุบาทว์สี่** - อุบาทว์สี่ของข้าราชการที่จำต้องขจัดไปในเบื้องต้น ได้แก่ ***การไม่ยอมคิด*** (ให้นายคิด ให้คนอื่นคิดแทน ติดยึดกับกฎระเบียบ ขั้นตอน ไม่สร้างสรรค์ทำงานแบบเดิม ๆ กลัวการเปลี่ยนแปลง ขัดขวางความคิดใหม่) ***ไม่ยอมตัดสินใจ*** (ใช้กรรมการส่งให้หน่วยงานอื่นตีความ ขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงตัดสินใจ อ้างกฎอ้างระเบียบอ้างนโยบายเพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อเลี่ยงความรับผิดชอบ) ***ไม่ทำงาน*** (ไม่อุทิศตน เกียจคร้าน เกี่ยงหรือเลี่ยงงาน ทำงานเท่าที่ได้รับคำสั่งหรือได้ประโยชน์ ดูดาย) และ ***ไม่พัฒนา*** (รอให้หน่วยงานพัฒนาตนเอง พยายามได้ตำแหน่งง่าย ๆ ไม่ต้องใช้ความพยายาม ไม่สนใจการเปลี่ยนแปลงรอบตัว ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม)

๒) **เปิดรับการเปลี่ยนแปลง** - คือเปิดใจยอมรับการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นเรื่องปกติเป็นสากล โดยต้องให้ความสนใจกับเรื่องราว วิทยาการ เทคโนโลยีในงานที่ตนเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง สนใจความต้องการและพัฒนาการใหม่ของสังคมทั้งในและต่างประเทศ รับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ ยอมรับผู้อื่นมากขึ้น ยอมรับข้อบกพร่องของตนมากขึ้น สนใจวิเคราะห์หาจุดอ่อนหรือจุดด้อยของตนเอง ยอมรับการตำหนิวิพากษ์วิจารณ์ และพร้อมจะทดลองวิธีการใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพ การทำงานของตนเอยู่เสมอ

๓) **พัฒนาตนเองต่อเนื่อง** - พัฒนา ความรู้ความสามารถในการทำงานของตนตลอดเวลา พัฒนาเทคนิควิธีการใหม่ ๆ ที่ทันสมัย รับการเรียนรู้การใช้เครื่องมือสมัยใหม่ พัฒนาความรู้ความสามารถในด้านภาษาสากล การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ทักษะการพูด การสื่อความ ทักษะการบริหารจัดการ กระบวนการการคิด พัฒนาจิต รวมทั้งพัฒนาตนเองในทุกด้านเท่าที่จะช่วยให้เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อสังคมและประชาชน

การเป็นข้าราชการยุคเก่ากำลังจะเป็นอดีต ภายในกรอบของสภาวะกดดันที่เกิดขึ้น ข้าราชการถูกคาดหวังสูงจากสังคม และขณะเดียวกันก็ถูกตรวจสอบจากสังคมใกล้ชิดมากขึ้น หากไม่เตรียมตัวเสียแต่บัดนี้ การดำรงชีวิตในฐานะที่เป็นข้าราชการดูจะยากลำบากมากขึ้นทุกที •

"รางวัลจากนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Award)" จังหวัดและหน่วยงานของรัฐดีเด่นในการบริการประชาชน: การสร้างวัฒนธรรมใหม่ของการให้บริการในภาครัฐ

ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร*

คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ซึ่งมีนายไชยยศ สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ทำเนียบรัฐบาล ได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน ให้มีการให้รางวัลแก่จังหวัดและหน่วยงานของรัฐดีเด่นในการให้บริการประชาชน โดยเป็นรางวัลจากนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Award) ทั้งนี้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการแก้ไขสภาพปัญหาพื้นฐานของระบบราชการไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ของการให้บริการในภาครัฐ เพื่อเป็นการให้เกียรติ ประกาศเกียรติคุณ และยกย่องจังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่เสียสละอุทิศ ทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมเป็นที่ตั้ง อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมคนดีให้อยู่ในภาคราชการให้อย่างมีเกียรติ ได้รับการยกย่องจากสังคม

* *ประธานคณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน คณะกรรมการ ปปร.*

การจัดวางระบบราชการให้รางวัลหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐดีเด่น กำหนดกรอบการพิจารณา แยกออกเป็นสองลักษณะ คือ การให้รางวัลแก่จังหวัดและหน่วยงานที่ให้บริการดีเด่น และการให้รางวัลเจ้าหน้าที่ของรัฐดีเด่น

การให้รางวัลแก่จังหวัดและหน่วยงานที่มีการบริการดีเด่น ได้กำหนดกรอบการให้รางวัลในภาพรวมเป็น ๓ ระดับ คือ

(๑) ระดับกระทรวง

(๒) ระดับกรม

(๓) ระดับจังหวัด

การดำเนินการในระยะแรกจะให้รางวัลแก่จังหวัดดีเด่นก่อน ตามมติของคณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ เมื่อดำเนินการเป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จึงจะขยายผลในระดับอื่น ๆ ต่อไป

ประเภทการให้รางวัล

การให้รางวัลแก่จังหวัดดีเด่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) จังหวัดดีเด่นในด้านใดด้านหนึ่ง อาทิเช่น ด้านการสาธารณสุข การอุตสาหกรรม การเกษตรและชลประทาน การพาณิชย์ (สินค้าอุปโภคบริโภค) การคมนาคม ขนส่งทางบก ทางน้ำ ความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การศึกษา การใช้แรงงาน การให้ข้อมูลข่าวสารการดำรงชีวิตแก่ประชาชน ฯลฯ

(๒) จังหวัดดีเด่นในหลายด้านหรือทุกด้านดีเด่นในภาพรวม

ลักษณะของการให้รางวัล

การให้รางวัลกำหนดลักษณะการให้รางวัล ดังนี้

๑) รางวัลระดับชาติ เรียกว่า "Prime Minister Award" ซึ่งเป็นรางวัลจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

๒) ประกาศเกียรติคุณและรับรองว่าเป็น "จังหวัดที่มีผลงานบริการประชาชนดีเด่น" โดยรับมอบจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

๓) หากมีจังหวัดหรือหน่วยงานของรัฐได้รับรางวัลดีเด่น ๓ ปี ติดต่อกัน อาจกำหนดระบบการให้ได้รางวัลเพิ่มขึ้น ดังนี้

- ให้ความคล่องตัวทางการบริหาร (Management Flexibility Waivers) คือ การเป็นอิสระจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทางด้านงบประมาณ ระเบียบพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารงานบุคคล
- ให้นำเงินที่เหลือจากการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของหน่วยงานมาใช้ปรับปรุงการดำเนินงานในการให้บริการประชาชน

มาตรการ

๑) เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและให้ความเห็นชอบกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ในการให้รางวัลแก่จังหวัดดีเด่น ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เป็นต้นไป และ

๒) ในระยะต่อไปเสนอคณะรัฐมนตรี ให้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่มีการบริการดีเด่น

วิธีการพิจารณาให้รางวัล

กำหนดเกณฑ์การพิจารณาให้รางวัล โดยให้ความสำคัญกับปัจจัย ดังนี้

(๑) การบรรลุผลลัพธ์บั้นปลายของการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมประจักษ์ชัด

(๒) ความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับจากการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ (ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลงานด้วย)

(๓) การบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐในรูปแบบ one stop service

(๔) การมีมาตรฐานการบริการประชาชน

กระบวนการดำเนินการและวิธีพิจารณาให้รางวัล

ระยะแรก (ภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๑) เนื่องจากการให้รางวัลแก่จังหวัดและหน่วยงานดีเด่นเป็นเรื่องใหม่ จึงเน้นการพิจารณาให้รางวัลในระบบเปิด เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยให้

๑. จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหอการค้าจังหวัดเป็นองค์กรผู้เสนอขอรับรางวัล และส่งคำขอมายัง คณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน (ปปร.) สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

การเสนอให้เสนอโดยบรรยายเปิดกว้างและแนบหลักฐานความดีเด่นตามที่เห็นสมควร

๒. คณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน (ปปร.) พิจารณาเบื้องต้น และตรวจสอบดูงานในพื้นที่ของจังหวัด

๓. คณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพการบริการประชาชน นำเสนอจังหวัดให้คณะกรรมการ ปปร.อนุมัติ และรายงานให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ทราบ

รายละเอียดอื่น ๆ นอกจากนี้ เป็นเรื่องที่ สำนักงาน ก.พ.และคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ จะทำการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจต่อไป

ในภาพรวม รางวัลจากนายกรัฐมนตรี ที่จะให้แก่จังหวัดและหน่วยงานของรัฐดีเด่นในการบริการประชาชนนี้ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ประกอบกับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ที่ มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการโดยเน้นผลงาน มีคุณภาพ ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน โดยมีเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน ให้เกิดความรวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน และสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด

แก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการปฏิรูประบบราชการ: มุมมองจากภาคเอกชน

ศูนย์สารสนเทศ สำนักงาน ก.พ. ได้จัดการบรรยาย **เรื่อง แก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการปฏิรูประบบราชการ: มุมมองจากภาคเอกชน** เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๑ ณ สำนักงาน ก.พ. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้ความรู้ ให้ข้าราชการสำนักงาน ก.พ. ได้ทราบสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน ในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคธุรกิจเอกชน

การบรรยายครั้งนี้ ได้รับความอนุเคราะห์จาก **คุณณรงค์ โชควัฒนา ประธานกรรมการบริหารกลุ่มแพน** ที่กรุณาให้เกียรติมาเป็นวิทยากร

วารสารข้าราชการเห็นว่า การบรรยายมีเนื้อหาสาระเป็นประโยชน์ และน่า สนใจอย่างยิ่ง จึงได้เรียบเรียงลงพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในขณะนี้ มีผลกระทบต่อข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม และประชาชนเกือบทั้งประเทศ

ปัญหาของระบบราชการในทัศนะของภาคเอกชน แบ่งออกเป็น ๒ เรื่อง คือ

๑. ขนาดขององค์กรที่ใหญ่เกินไป

เมื่อพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถของตัวบุคคล ทั้งภาคราชการและเอกชนจะไม่ต่างกัน แต่องค์กรภาคราชการมีขนาดใหญ่ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงาน คือ

การมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมากเกินไป ในองค์กรเล็กๆ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เกือบจะไม่จำเป็น สามารถตัดสินปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยเหตุผลและสามัญสำนึก เมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ บุคลากรมาก การใช้เหตุผลสามัญสำนึกเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจอาจทำให้เกิดการเลือกที่รักมักที่ชัง เกิดข้อถกเถียง จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกฎ ระเบียบข้อบังคับมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ให้เกิดความสะดวกในการบริหารงาน และเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น กฎ ระเบียบ และข้อบังคับจะมีมากขึ้น ถึงจุดหนึ่ง เหตุผลความถูกต้องเป้าหมายหลัก อุดมการณ์ขององค์กรจะถูกลบเลือนไป ในองค์กรใหญ่ ๆ โดยเฉพาะองค์กรทางราชการจะแบ่งคนออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรก เป็นผู้สร้างกฎระเบียบ กลุ่มที่สอง ทำงานตามกฎระเบียบที่ถูกสร้างขึ้น ระบบราชการไม่สามารถริเริ่มหรือทำงานออกนอกกฎระเบียบนั้น เมื่อความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมมีมากขึ้น และเหตุการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา กฎระเบียบเป็นสิ่งที่ตายตัวปรับไม่ทัน ฉะนั้น จึงเกิดความรู้สึกว่าทำงานไม่สะดวก ปัญหาที่สำคัญที่สุดของระบบราชการคือโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่ กฎระเบียบจำนวนมาก เป็นเหตุให้เป้าหมาย ความถูกต้องและอุดมการณ์ถูกลบเลือนไป

ในองค์กรที่มีขนาดใหญ่มาก ความรู้สึกเป็นเจ้าของของคนในองค์กร ความรู้สึกผูกพันห่วงใยที่จะต้องทำเพื่อส่วนรวมจะลดลง ทุกคนในองค์กรมุ่งเอาประโยชน์จากองค์กรทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าการเสียสละเพื่อองค์กร สิ่งนี้เกิดกับองค์กรทั้งภาคราชการและภาคเอกชนที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น งานหลาย ๆ อย่าง องค์กรเล็กทำได้และมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรใหญ่ และเนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ที่สุด กฎระเบียบมากที่สุด ความรู้สึกเป็นเจ้าของน้อยที่สุด จึงเป็นจุดอ่อนของระบบราชการ

๒. ระบบราชการมุ่งทำงานแบบป้องกันและแก้ไขปัญหา

เน้นขั้นตอนมากกว่าผลลัพธ์ ขอให้ทำตามระเบียบถือว่าถูกต้อง เช่น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ แม้สามารถจัดซื้อได้ถูกและดีกว่า ประหยัดเงินให้ภาคราชการได้มาก แต่ผิดระเบียบการจัดซื้อ คือไม่มีการติดประกาศและประกวดราคาตามขั้นตอน ความดีไม่มี แต่จะมีความผิดฐานทำผิดขั้นตอน ต่างจากเอกชนซึ่งไม่สนใจขั้นตอนและวิธีการทำงาน จะทำอย่างไรก็ตาม ขอให้ผลลัพธ์ดีถูกต้อง เป็นใช้ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบราชการไม่มี ตัวอย่างงานประมูลโครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน ระยะทาง ๑๐ กิโลเมตร บริษัทที่ประมูลได้ในราคาสองหมื่นสามพันเก้าร้อยล้านบาท หลังจากนั้นได้นำไป Subcontract ให้อีกบริษัทในราคาหนึ่งหมื่นแปดพันล้านบาท ซึ่งบริษัทที่รับช่วงต่อก็ได้มาประมูลงานด้วยแต่ไม่ได้รับเลือก จะเห็นได้ว่าบริษัทแรกที่ประมูล ได้กำไรถึงหกพันล้านบาท โดยที่การประมูลถูกต้องตามขั้นตอน คณะกรรมการก็ไม่มีความผิด แต่ประเทศสูญเสียเงินไปกับการประมูลหกพันล้านบาท ภาคราชการถือเป็นเรื่องปกติ ทุกคนจะไม่รู้สึกเสียดายเงินเพราะไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และทุกคนได้ทำตามระเบียบแล้ว

จะสังเกตได้ว่าระบบราชการไทย พยายามป้องกันการคอร์รัปชั่นซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ และสำคัญมากด้วยการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ ขั้นตอนมากมายเพื่อป้องกัน แต่ระบบราชการกลับมีการคอร์รัปชั่นทุจริตมากที่สุด เพราะระบบราชการเน้นในเรื่อง Process มากกว่า Output หรือ Outcome นี่คือ จุดอ่อนของราชการในทัศนะของเอกชน และระบบราชการคิดว่าระเบียบขั้นตอนสามารถควบคุมทุกอย่างให้ดีขึ้นได้

ทางแก้ไขปัญหาของระบบราชการในทัศนะของเอกชนคิดอย่างง่าย ๆ คือ ถ้าองค์กรภาครัฐใหญ่เกินไปก็ทำองค์กรให้เล็กลง เมื่อองค์กรเล็กลงจำนวนคนน้อยลง การบริหารงานก็จะง่ายขึ้น ค่าใช้จ่ายก็น้อยลง สามารถจ่ายค่าตอบแทนรายได้ของข้าราชการได้มากขึ้น และผลงานจะดีกว่าจำนวนคนมากที่มีรายได้น้อย การลดขนาดองค์กรจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยโดยเฉพาะด้าน IT (Information Technology) มีความสำคัญมาก โดยความก้าวหน้าของระบบ IT นั้นจริงๆ แล้วในปัจจุบันและอนาคตไม่จำเป็นต้องใช้คนมากเหมือนในอดีต วิธีว่าจ้าง Subcontractor งานที่ไม่จำเป็นก็ตัดออกไปให้ Subcontractor ทำ ซึ่งจะถูกกว่าและดีกว่า เพราะว่า Subcontractor จะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีความเสียดายของและเวลาที่สูญเสียไป

ห้องสมุดสำนักงาน ก.พ.
LIBRARY OF THE OFFICE OF CSC

การกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ จากมุมมองของภาคเอกชนที่มีต่อระบบราชการ คือ ระบบราชการไม่มีคนรับผิดชอบ คนมีอำนาจจะตัดสินใจอย่างไร ถูกหรือผิดไม่ต้องรับผิดชอบ เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจแต่ต้องรับผิดชอบก็จะเสนอขึ้นไปตามลำดับขั้นตอนจนถึงบนสุด ระดับบนก็จะส่งต่อไปยังคณะกรรมการ สุดท้ายถ้าเกิดความผิดก็จะไม่มีใครผิด นี่คือระบบของราชการ ฉะนั้นในระบบอย่างนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพ

ทางแก้ปัญหาคือ จะต้องกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบลงมาระดับล่าง มองในอีกทัศนะหนึ่งก็คือ การทำองค์กรให้เล็กลง เจ้าหน้าที่ในระดับล่างสามารถตัดสินใจได้โดยใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป เมื่อโครงสร้างองค์กรเล็กลง การปฏิรูประบบราชการที่คิดว่ายากก็จะทำได้ง่ายขึ้น และสามารถพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพได้

นอกจากนั้น จะต้องให้อิสระในการทำงานกับข้าราชการมากขึ้น การทำงานจะทำงานด้วยวิธีใดก็ได้ขอให้งานออกมาดี และการให้อิสระนั้นจะต้องยึดเป้าหมายกับผลลัพธ์ (Target & Output) ให้ชัดเจนขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องไปยึดกระบวนการหรือวิธีการทำงานอีกต่อไป รวมไปถึงมีคนประเมิน Target & Output จากองค์กรภายนอกราชการ คือองค์กรเอกชนแล้วประกาศหรือเปิดเผยให้ประชาชนเจ้าของประเทศทราบ

การ Privatization คือ ทำให้ระบบราชการเป็นเอกชนหรือกึ่งเอกชน มีกำไร มีโบนัส มีอิสระที่จะขึ้นเงินเดือน ลงโทษได้โดยดูจากความสามารถเป็นหลัก ไม่ต้องรออาวุโส การทำให้ระบบราชการเป็นเอกชน ถ้ามองในแง่บวกคือการให้อิสระกับข้าราชการในการทำงานให้มีประสิทธิภาพและตัดสินใจง่ายขึ้น สามารถที่จะใช้สิ่งจูงใจได้เต็มที่กับคนที่ขยัน คนที่มีประสิทธิภาพ คนที่ทำงานดี แน่นอนที่สุดถ้าเป็น Privatization ความมั่นคงในงานจะลดลง แต่ถ้ามีความขยัน มีความสามารถ ก็มีความมั่นคง ถ้าไม่มีความขยัน ไม่มีความสามารถก็ไม่มีความมั่นคง ความไม่มั่นคงในงานของภาคราชการคือวิธีการที่ดีในทัศนะของเอกชนเป็นสิ่งที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ การมีความมั่นคงเกินไปของระบบราชการคือต้นเหตุหนึ่งของการขาดประสิทธิภาพ ข้าราชการในอนาคตจะต้องไม่มีความมั่นคงในงานมากนัก มีกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับน้อย และให้อิสระในการทำงาน

คำถามก็คือ การมีกฎระเบียบข้อบังคับน้อยลงจะเป็นการเพิ่มคอร์รัปชั่นขึ้นในระบบราชการหรือไม่ ในเมื่อมีระเบียบข้อบังคับมากมายยังคอร์รัปชั่นกันมากถึงเพียงนี้ ถ้าลดระเบียบข้อบังคับลง ให้อิสระมากขึ้น จะไม่โกงกันทั้งบ้านทั้งเมืองหรือ

ถ้าหากว่าระบบราชการไทยลดระเบียบข้อบังคับลง มีอิสระในการทำงานมากขึ้น มีการควบคุมเป็นเป้าหมาย คอร์รัปชั่นน่าจะมากขึ้นหรือลดลง

เราจะสามารถแก้คอร์รัปชั่น สามารถควบคุมคนไม่ดี คนโกงให้ไม่โกงได้โดยการออกระเบียบ ออกกฎหมายมาทำขั้นตอนให้มาก ตั้งคณะกรรมการหลาย ๆ ชุดแล้วจะไม่โกงเป็นไปได้หรือไม่

กฎระเบียบข้อบังคับเป็นของที่มนุษย์สร้างขึ้น มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีสติปัญญา แต่กฎเกณฑ์ที่เราสร้างขึ้นมาเป็นของตายตัว ไม่มีสติปัญญาย่อมไม่สามารถควบคุมมนุษย์ที่มีสติปัญญาได้ คนโกงจึงสามารถหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ได้สบาย เพราะไม่ต้องการจะปฏิบัติตามเจตนาของกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นอยู่แล้วตั้งแต่ต้น แต่ข้าราชการและประชาชนที่สุจริตจะลำบากจากกฎเกณฑ์ที่ออกมามาก การทำงานเกิดความไม่สะดวกติดขัดด้วยขั้นตอน ในระบบเอกชนไม่คิดว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะแก้คนโกงได้ การจัดซื้อของภาคเอกชนจะไม่ออกระเบียบการจัดซื้อให้ยุ่งยากเพื่อป้องกันการจัดซื้อโกง เอกชนจะดูที่ผลการซื้อ ถ้าของที่ควรจะซื้อถูกแต่ไปซื้อแพง เมื่อมีการตรวจสอบ ผู้รับผิดชอบต้องถูกออกด้วยข้อหาบกพร่องในหน้าที่ที่ทำให้บริษัทเสียหาย โดยจะไม่คิดว่าขั้นตอนการซื้อเป็นส่วนสำคัญ แต่ขั้นตอนกลับเป็นอุปสรรคกับข้าราชการที่บริสุทธิ์ที่ตั้งใจทำงาน ทำงานให้ดีไม่ได้ การออกระเบียบ ออกขั้นตอนให้ละเอียดเพียงใด ก็ไม่สามารถควบคุมคนคดโกงได้ เพราะสิ่งต่าง ๆ ในโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ระเบียบต่าง ๆ ไม่มีทางจะเขียนให้รัดกุมได้ทันการเปลี่ยนแปลง คนกลุ่มหนึ่งที่ร่างระเบียบอยู่ในเวลาหนึ่ง และอีกพวกที่ทำตามระเบียบในอีกเวลาหนึ่งก็จะเกิดความลำบาก ระบบราชการนั้นเชื่อว่าทำระเบียบไว้มาก ๆ ให้มีคนเกี่ยวข้องหลาย ๆ คน งานต้องผ่านหลายๆ โต๊ะ ผ่านห้องทำงานหลาย ๆ ห้อง ตึกหลาย ๆ ตึก แล้วจะไม่คอร์รัปชั่น แต่ในระบบเอกชนจะดู Output Outcome ของงาน และทำให้ความมั่นคงในงานน้อยลง ถ้าผู้บริหารไม่มีผลงานหรือทำให้บริษัทเสียหาย บกพร่องในหน้าที่ จะถูกลงโทษหรือให้ออก โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง มีเงินเดือนรายได้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง จึงต้องมีความรับผิดชอบมาก และต้องมีความมั่นคงน้อยมาก ถ้ามองจากระบบเอกชนเข้ามาระบบราชการ นักบริหารระดับอธิบดีขึ้นไปในระบบราชการไม่ควรมีความมั่นคงเลย เพราะทั้งอำนาจก็มาก เงินก็มาก เงินในระบบและเงินนอกระบบ

ก็มาก จึงไม่ควรมีความมั่นคง แต่ราชการกลับคิดอีกอย่างหนึ่ง คิดว่าเพราะว่าท่านเหล่านั้นมีอายุงานในราชการมาก รับใช้บ้านเมืองมานาน จึงต้องมีความมั่นคงมาก

การแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นนั้นไม่ใช่นำกฎระเบียบไปแก้เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องอาศัยคนด้วยกัน คือมนุษย์ซึ่งมีสติปัญญา จะต้องเป็นกลุ่มคนที่จัดตั้งขึ้นพิเศษ เป็นหน่วยเฉพาะกิจเพื่อจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชั่น มีระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เปิดกว้าง

ตัวอย่างการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อประสิทธิภาพ กรณีการตรวจผู้โดยสารขาเข้าที่ท่าอากาศยานกรุงเทพฯ เดิมเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะต้องตรวจกระเป๋าเดินทางทุกใบเพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี ระบบป้องกันดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานเหน็ดเหนื่อยมาก ผู้โดยสารชาวไทยและชาวต่างประเทศส่วนใหญ่กว่า ๙๘ เปอร์เซ็นต์ ที่เข้าเมืองโดยสุจริตต้องเสียเวลาเข้าแถวในการรอให้เจ้าหน้าที่ตรวจ กระเป๋าเดินทางของทุกคนจะต้องถูกเปิดทุกใบ เพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ แต่ผู้ที่ตั้งใจหลบเลี่ยงภาษีกลับได้รับความสะดวกโดยติดต่อตกลงกับเจ้าหน้าที่รัฐล่วงหน้า แล้วแบ่งผลประโยชน์กัน ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ โดยแยกผู้โดยสารเป็น ๒ ช่องทาง ช่องสีเขียวไม่มีของที่ต้องเสียภาษี ช่องสีแดงมีสินค้าหรือของใช้ที่ต้องเสียภาษี หลังจากใช้ระบบนี้ปรากฏว่าผู้โดยสารได้รับความสะดวกไม่ต้องเข้าแถวรอ เพราะผู้โดยสารออกช่องเขียวหมด ผู้โดยสารไม่กี่คนที่เข้าช่องสีแดงก็ได้รับความสะดวก

ถามว่าระบบนี้ทำให้มีของหนีภาษีเพิ่มขึ้นหรือไม่

ตอบว่า ไม่ เพราะมีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจขึ้นทำการปราบปรามผู้ลักลอบหลีกเลี่ยงภาษีโดยวิธีนอกระบบและนอกเครื่องแบบ ได้มีการนำระบบเอกซเรย์มาใช้ในการตรวจสอบกระเป๋าทุกใบก่อนที่จะมายังสายพาน และเจ้าหน้าที่จะทำเครื่องหมายลับไว้กับกระเป๋าที่ทราบว่ามีของหนีภาษีอยู่ เมื่อผู้นั้นผ่านทางช่องสีเขียว เจ้าหน้าที่จะขอตรวจสอบกระเป๋าดังกล่าวเหมือนกับว่าเป็นการสุ่มโดยบังเอิญ นอกจากนี้ มีการส่งเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบอยู่ตรงสายพานรับของเช่นเดียวกับผู้โดยสารและนักท่องเที่ยวที่มารอกระเป๋า คอยสังเกตผู้โดยสารและนักท่องเที่ยวที่มีท่าทางผิดสังเกต จะส่งสัญญาณให้ช่องสีเขียว จับได้ยึดของกลางและปรับอย่างหนัก ๒-๓ เท่า ให้รางวัลการจับกุมมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการหนีภาษี จะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวป้องกันการหนีภาษีมีประสิทธิภาพกว่า โดยไม่จำเป็นต้องออกระเบียบกฎเกณฑ์ให้ข้าราชการและผู้โดยสารผู้บริสุทธิ์ต้องเดือดร้อน

การที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นนั้นต้องใช้คนที่ฉลาดเท่ากับคนโกงหรือฉลาดกว่าคนโกง แล้วก็ตั้งใจจะสู้กับคนโกงที่เป็นคนส่วนน้อยของสังคมไม่เกิน ๒ เปอร์เซ็นต์ อย่างเดียว มีวิธีการพิเศษใช้เฉพาะกับคนโกง โดยศึกษาพฤติกรรมของคนโกงและหาวิธีจัดการนี้เป็นแนวความคิดเอกชน น่าเสียดายว่าระบบราชการที่ผ่านมาพยายามแก้ปัญหาการทุจริต ด้วยการเพิ่มกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับมากขึ้น ๆ ประสิทธิภาพของระบบราชการก็ลดลงไปทุกที ข้าราชการก็ทำงานด้วยความยากลำบากมากขึ้น ถ้าระบบราชการยังไม่เปลี่ยนวิธีการทำงานเช่นนี้ ก็จะแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ได้ผล

สรุปปัญหาของระบบราชการ คือ การมีโครงสร้างขนาดใหญ่เกินไป และวิธีการทำงานที่เน้นขั้นตอน กระบวนการ กฎระเบียบ โดยไม่เน้นเรื่องผลลัพธ์หรือผลผลิต แต่ไม่ว่าจะปฏิรูประบบราชการอย่างไร หวังว่าวันหนึ่งเราจะได้เห็นระบบราชการมีโครงสร้างที่เล็กและมีวิธีการทำงานที่ก้าวหน้ากว่านี้ คือให้ผลลัพธ์เป็นตัวชี้วัดมากกว่าที่จะเป็นกระบวนการวิธีการทำงาน

วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในทัศนะของภาคเอกชน

เมื่อ ๓-๔ ปีที่แล้ว ยังคิดกันว่าประเทศไทยจะเป็นเสือตัวที่ ๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ โดยจะมีขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับ ๘ ของโลก ทุกคนยังชมว่าประเทศไทยพัฒนามาถูกทางทำทุกอย่างถูกต้อง มีอัตราการเติบโตที่สูงมาก เฉลี่ย ๘-๙ เปอร์เซ็นต์ ทุกปี แต่เวลาผ่านไปเพียง ๒ ปีเท่านั้น ในปี ๒๕๓๙ และปี ๒๕๔๐ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยตกลงไปจนถึงขั้นอันตราย

อะไรคือสาเหตุของปัญหา

ในทัศนะของภาคเอกชน การขึ้นอัตราดอกเบี้ยและการดึงสภาพคล่องเป็นตัวปัญหาทั้งหมด

ทำไมการขึ้นดอกเบี้ยจึงทำให้เราเปลี่ยนจากประเทศซึ่งดีมากกลายเป็นประเทศที่เสีย

อะไรทำให้เราต้องอยู่ในสภาพเช่นทุกวันนี้

หลาย ๆ คนคงอยากทราบ ซึ่งเราอาจได้ฟังจากนักวิชาการมามาก

ในทัศนะของเอกชนอยากให้อีกมุมมองหนึ่ง

วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นนี้มาจากความผิดพลาดของระบบราชการ โดยเฉพาะจากข้าราชการที่เสนอเรื่องให้นักการเมืองอนุมัติซึ่งทำผิดมาโดยตลอด เนื่องจากระบบการเมืองของเรานั้นเป็นระบบที่ไม่มีเสถียรภาพ ในระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมาเรามีรัฐบาลถึง ๕ รัฐบาลเข้ามาแล้วก็ออกไป แต่ระบบราชการมีความต่อเนื่อง เป็นผู้เสนอเรื่องต่อรัฐบาล ซึ่งอนุมัติตามเหตุผลและข้อมูลที่ได้รับ

ระบบราชการทำผิดพลาดมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ เมื่อเริ่มทำ BIBF คิดว่าคือการเปิดเสรีทางการเงิน โดยนักธุรกิจชาวไทยกลุ่มหนึ่งกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามามาก สร้างภาระหนี้สินให้กับคนไทยทั้งชาติทำให้ลำบากอยู่ทุกวันนี้ งบประมาณแผ่นดินก็หมดเปลืองไป ภาษีอากรก็เก็บไม่ได้ ในทัศนะเอกชน BIBF ไม่ใช่ระบบการเงินเสรี

BIBF คืออะไร

BIBF (Bangkok International Banking Facility) คือการเปิดธนาคารใหม่ ๒๐ แห่ง ในปี ๒๕๓๖ โดยจะให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเงินแข่งกับสิงคโปร์ ซึ่งมี Off Shore Bank ๒๕๐ แห่ง

BIBF ของประเทศไทย มีลักษณะพิเศษอย่างไร

ประการที่ ๑ BIBF ไม่มีการสำรองหนี้สินและเงินทุนในระบบธนาคาร ปกติการมีธนาคารในประเทศต้องมีสัดส่วนของเงินทุนผู้ถือหุ้นกับสัดส่วนในการรับเงินฝากและเงินกู้ไม่เกิน ๑๒ เท่าครึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับระบบธนาคารตามมาตรฐานสากล เป็นการสำรองหนี้สินและเงินทุนกับทรัพย์สินเสี่ยงประมาณ ๘ เปอร์เซ็นต์ คือ หากธนาคารจดทะเบียน ๑๐๐ ล้านบาท ก็จะรับเงินฝากได้ไม่เกิน ๑,๒๕๐ ล้านบาท หรือ ๑๒ เท่าครึ่ง และปล่อยเงินกู้ได้ไม่เกิน ๑,๒๕๐ ล้านบาท ถ้าจะทำธุรกิจให้มากขึ้นก็ต้องเพิ่มทุน เพิ่มสัดส่วนของทุน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของธนาคารจะต้องเป็นผู้รับความเสียหายอย่างน้อยมีสัดส่วนของคนที่เป็นเจ้าของมารองรับความเสี่ยงนี้ ทำให้ประชาชนที่มีเงินฝากไม่ต้องร่วมเสี่ยงด้วย

แต่ระบบ BIBF ของประเทศไทยไม่ต้องมีหลักเกณฑ์นี้ คือ ถ้าจดทะเบียนธนาคาร BIBF ๑๐๐ ล้านบาท ก็สามารถกู้เงินจากต่างประเทศมาปล่อยกู้ในประเทศไทยได้ ๑ แสนล้านบาท หรือ ๒ แสนล้านบาท โดยไม่มีจำกัด

ประการที่ ๒ BIBF ได้รับเอกสิทธิพิเศษ คือ

(๑) เสียภาษีรายได้นิติบุคคลเพียง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเสียภาษีรายได้นิติบุคคล ๓๐ เปอร์เซ็นต์

(๒) ไม่ต้องเสียภาษีการค้า ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเสียภาษีการค้า ๓.๕ เปอร์เซ็นต์

(๓) รับเงินฝากและปล่อยเงินกู้ได้ไม่จำกัดจำนวน โดยไม่ต้องมีเงินสำรองในขณะที่ธนาคารพาณิชย์เมื่อรับเงินฝากหรือปล่อยเงินกู้ไปจำนวนเท่าใด จะต้องสำรองเงินสดไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒ เปอร์เซ็นต์ และต้องสำรองในรูป พันธบัตรรัฐบาล ๕ เปอร์เซ็นต์ รวม ๗ เปอร์เซ็นต์ สำหรับเวลาฉุกเฉิน เพื่อความมั่นคงของระบบธนาคาร

เมื่อ BIBF ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และสามารถกู้เงินจากต่างประเทศ และปล่อยเงินกู้ได้ไม่จำกัดจำนวนเช่นนี้ ดังนั้น เมื่อประกาศ BIBF ธนาคารต่างชาติก็เข้ามาตั้ง ๒๐ แห่ง และธนาคารต่างชาติที่มีสาขาในประเทศไทยอีก ๑๒ แห่ง และธนาคารพาณิชย์ของไทยทั้ง ๑๕ แห่ง ก็ขอ BIBF บ้าง จึงเปิดพร้อมกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ประเทศไทยมีธนาคาร BIBF ๔๗ แห่ง

เมื่อมี BIBF ธนาคารทุกแห่งจึงไม่สนใจจะระดมเงินฝากในประเทศ ซึ่งดอกเบี้ยแพง แต่จะกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งกู้ได้ง่ายและดอกเบี้ยถูกมาก กู้แล้วมาฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน ก็ได้กำไรมากในขณะนั้น

ค่าเงินของประเทศไทยอยู่ในระบบตะกร้า ผูกไว้กับดอลลาร์ถึง ๘๐ เปอร์เซ็นต์ การเสี่ยงเกือบไม่มี รัฐบาลก็ประกาศตลอดเวลาว่าไม่ลดค่าเงินแน่นอน ประชาชนและธนาคารก็เชื่อจึงนำเงินเข้ามาท่วมในตลาด การที่เงินเข้ามามาก ๆ และปล่อยกู้ได้มากก็ทำกำไรได้มากในยุคนั้น จะเห็นว่าธนาคารและสถาบันการเงินมีโบนัส ๒๔ เดือน ถึง ๓๖ เดือน กำไรผลประกอบการสูงมาก ธนาคารพาณิชย์ ๑๕ แห่ง มีสถาบันการเงินของตัวเอง เมื่อรับเงินกู้จากต่างประเทศก็มาปล่อยให้สถาบันการเงินในเครือ ธนาคารต่างประเทศกับ BIBF ที่จดทะเบียน ๒๐ แห่ง และธนาคารต่างประเทศสาขา ๑๒ แห่ง ไม่มีสถาบันการเงินก็ไปปล่อยกับสถาบันการเงิน ๕๘ แห่งที่ถูกปิดไป สถาบันการเงินและธนาคารต่าง ๆ ซึ่งเงินเข้ามามากเหลือเกินจะปล่อยกู้อย่างไรให้กับผู้ประกอบอุตสาหกรรมก็ต้องพิจารณาโครงการก่อนว่าจะซื้อเครื่องจักร จะผลิตสินค้าอะไร แล้วจะขายได้ไหม ผู้ประกอบการมีความรู้หรือไม่

การปล่อยง่ายที่สุดคือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เก็งกำไรที่ดินแล้วไปปล่อยในตลาดหุ้น ราคาหุ้นขึ้นสูงมากตลอดเวลา ราคาที่ดินก็ขึ้นเพราะปล่อยอยู่ใน Sector นั้นหมด กระแสเงินจำนวนมากไหลเข้ามาทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ ที่ดินก็มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๕ ถึง ๑๐ เท่า โดยไม่ได้มีความจริงทางเศรษฐกิจหนุนหลัง คนร่ำรวยขึ้น ทำให้เก็บภาษีได้มาก ตัวเลขเงินออมในประเทศก็สูงเพราะว่าเงินส่วนหนึ่งเป็นการกู้จากต่างประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แล้วไปฝากธนาคารเอากำไรดอกเบี้ย ทำให้คิดกันว่าเรามีเงินออมสูงถึง ๓๐ เปอร์เซ็นต์ เงินลงทุนก็สูงมาก ๔๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ เศรษฐกิจเงินสำรองเงินตราต่างประเทศก็สูง เพราะว่าเงินดอลลาร์ที่ไหลเข้ามานั้นพอเข้ามาในประเทศก็มาแลกเป็นเงินบาทกับธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยก็นำเงินดอลลาร์เป็นเงินทุนสำรองเข้ามาตั้งเดือนละ ๔ หมื่นล้าน ทำให้คิดว่าเศรษฐกิจในประเทศเข้มแข็ง ความจริงไม่เข้มแข็งเลย เพราะเงิน ๔ หมื่นล้านเป็นเงินที่กู้มาทั้งหมด เป็นหนี้ต่างประเทศเกือบ ๙ หมื่นล้าน ความเป็นจริงก็คือ Cash Flow ดี แต่ธุรกิจไม่มีกำไร คือขาดดุลการค้าปีหนึ่งเป็นแสน ๆ ล้านทุกปี ค้าขายขาดทุนทุกปี ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด คือดุลการค้าบวก ดุลบริการ ขาดดุลทุกปีติดต่อกันมายาวนานหนี้ก็พอกขึ้น แต่ว่าทุกคนมองว่าทุกอย่างดีหมด เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ขึ้นมาอย่างมากมาย แล้วก็ไปเชื่อว่าวิธีแก้ปัญหาก็คือขึ้นดอกเบี้ย จะแก้ปัญหา Over Heat ของเศรษฐกิจ แก้ปัญหาของการเก็งกำไรก็คือขึ้นดอกเบี้ยกับดึงสภาพคล่อง ข้าราชการเสนอรัฐบาลให้ขึ้นดอกเบี้ย เพื่อดึงสภาพคล่อง แต่ไม่สามารถแก้เก็งกำไรได้

ยกตัวอย่างปัจจุบันในตลาดหุ้นเพิ่ม Space ขึ้นมา ๓๐ เปอร์เซ็นต์ คือ หุ้นขึ้นและลงได้ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ค่าเงินก็เหมือนกัน ค่าเงินบาทกลายเป็น Commodity ไปแล้ว วันหนึ่งขึ้นและลดได้ ๓ บาท สามารถขึ้นลงได้วันละ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ถ้าจะให้ดอกเบี้ยสูงจนกระทั่งคนเก็งกำไรไม่ได้ต้องขึ้นดอกเบี้ยปีละ ๙,๐๐๐ เปอร์เซ็นต์

เพราะว่าวันหนึ่งขึ้นได้ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ ๑๐ วัน ๓๐๐ เปอร์เซ็นต์ ๑๐๐ วัน ๓,๐๐๐ เปอร์เซ็นต์ ๓๐๐ วัน ๙,๐๐๐ เปอร์เซ็นต์

เนื่องจากดอกเบี้ยที่สูงขึ้น ๆ ทำให้เริ่มมีปัญหา โดยเฉพาะธุรกิจที่ต้องแข่งขันธุรกิจส่งออกอยู่ไม่ได้ คนเริ่มตกงาน เริ่มมีปัญหาสังคมเกิดขึ้น เมื่อธุรกิจมีปัญหาขาดทุนมากเข้า ธนาคารและสถาบันการเงินเริ่มมีปัญหาเก็บเงินคืนไม่ได้ ดอกเบี้ยก็ไม่ได้ ก็เริ่มขาดทุนตามมา สุดท้ายก็คือระบบราชการเก็บภาษีไม่ได้

การใช้วิธีขึ้นดอกเบี้ยกับการตรึงค่าเงินไปสู้การเก็งกำไรสู้เศรษฐกิจ เป็นการทำลาย Real Sector ทำให้เศรษฐกิจทรุดตัวลงอย่างรวดเร็วมาก ปัญหาคนว่างงานจะกลายเป็นปัญหาสังคม ปัญหาของสถาบันการเงินที่ล่มสลายและเลิกกิจการ กลายเป็นคนชั้นกลางตกงาน จะเป็นปัญหาทางการเมือง ข้าราชการเองก็จะเริ่มมีปัญหา ทั้งหมดก็คือความรุนแรง ความเดือดร้อนที่จะตามมา

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซีย ประชาชนไม่พอใจที่ค่าเงินตก เศรษฐกิจมีปัญหา คนว่างงานจะก่อการจราจล เผาเมืองปล้นจี้กัน เหตุการณ์เช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นในประเทศไทยได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียคือ ระบบการเมืองอ่อนแอกว่าระบบการเมืองของประเทศไทย นี่เป็นความรุนแรง เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงกับเหตุ และทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องมาถึงปลายเหตุทั้งหมด ปัญหาคนตกงาน ปัญหาสถาบันการเงินเป็นปลายเหตุ จะแก้สถาบันการเงินได้อย่างไร ถ้าธุรกิจขาดทุน จะแก้ปัญหาคนตกงานได้อย่างไร ถ้าดอกเบี้ยยังสูงอยู่ วิธีการแก้ปัญหาตามข้อเสนอของราชการที่ให้ขึ้นดอกเบี้ยและดึงสภาพคล่องให้ตึงตัวมาก ๆ จะได้ไม่มีเงินไปเก็งกำไร เป็นการแก้ปัญหาผิดทาง

ตัวอย่างกรณีนี้จะเห็นได้จากวิกฤติการณ์น้ำมัน ๒ ครั้ง ในปี ๑๙๗๔ และปี ๑๙๗๙ เมื่อกลุ่มประเทศอาหรับรวมตัวกันลดการผลิตและขึ้นราคาน้ำมันเป็น ๑๐ เท่า ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้าทุกอย่างขึ้นราคาหมด มีการกักตุนสินค้า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแก้การกักตุนสินค้าด้วยการขึ้นดอกเบี้ย ๒๐-๒๒ เปอร์เซ็นต์ ต่อปี ปรากฏว่าดูดเงินดอลลาร์ทั่วโลกเข้าไปในสหรัฐอเมริกาหมด ประเทศไทยก็ต้องขึ้นดอกเบี้ยสูงด้วย ถ้าไม่ขึ้นเม็ดเงินก็หายหมด จะเกิดสภาพเงินตึงมาก จึงต้องขึ้นดอกเบี้ยดึงเงินเอาไว้ ทั่วโลกก็ขึ้นดอกเบี้ยทำให้เศรษฐกิจทั่วโลกชบเซาหมด วิกฤติเศรษฐกิจที่รุนแรงที่สุดในขณะนั้นเกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศในลาตินอเมริกา จากการที่เงินดอลลาร์ถูกดูดเข้าไปในสหรัฐอเมริกามาก ทำให้กลุ่มประเทศลาตินอเมริกาขึ้นดอกเบี้ยสูงผิดปกติมากกว่าภูมิภาคอื่น จึงเกิดสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจโดยเริ่มที่ประเทศเม็กซิโกก่อน ต่อมาก็ประเทศอาเจนตินา และประเทศบราซิล ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ประเทศเจ้าหนี้ คือ สหรัฐอเมริกา กลายเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประเทศเจ้าหนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทุ่มเงินเข้าไปช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา แต่ก็ช่วยไม่ได้เพราะดอกเบี้ยสูงมาก ทำให้ธุรกิจทุกอย่างขาดทุนหมด นี่คือตัวอย่างของการแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยการขึ้นดอกเบี้ยเพื่อสู้เงินเฟ้อแล้วเกิด

ปัญหาซึ่งแก้ไม่ตก เมื่อดอกเบี้ยในประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นสูงมากถึง ๒๐-๒๒ เปอร์เซ็นต์ กิจการธุรกิจและธนาคารก็ล้มละลาย

ในช่วงปี ๑๙๘๔-๑๙๘๕ ธนาคารในสหรัฐอเมริกาล้มละลายปีละ ๒๐๐ แห่ง ธุรกิจล้มละลายเป็นพัน ๆ แห่ง แนวความคิดของธนาคารชาติจึงเริ่มเปลี่ยน พอล วอล์กเกอร์ ประธานธนาคารชาติของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นเห็นว่า การขึ้นดอกเบี้ยไม่ใช่ทางแก้ปัญหา จึงเริ่มลดดอกเบี้ยลง โดยในขณะที่ลดดอกเบี้ย ก็มีมาตรการเพิ่มมาตรฐานของธนาคาร ควบคุมการดำเนินงานธนาคาร และควบคุมการปล่อยสินเชื่อของธนาคาร ดอกเบี้ยลดจาก ๒๐ เหลือ ๑๐ เปอร์เซ็นต์

ต่อมาในปี ๑๙๘๗ เกิดเหตุการณ์ Black Monday ในตลาดหุ้นของสหรัฐอเมริกา เศรษฐกิจตกต่ำมาก ตลาดหุ้นตกวันเดียว ๕๐๐ จุด ทำให้ตลาดหุ้นทั่วโลกตกตาม นี่คือวิกฤติทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกา กล่าวกันว่าในขณะนั้น ไม่มีคนอเมริกันคนไหนไม่มีเพื่อนที่ไม่ตกงาน ทุกคนมีเพื่อนมีญาติตกงานหมด วิกฤติเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศไทยขณะนี้ได้เกิดขึ้นก่อนแล้วในปี ๑๙๘๗ ในสหรัฐอเมริกา

เมื่อเศรษฐกิจวิกฤติถึงจุดที่ธุรกิจล้มละลายจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก สหรัฐอเมริกาก็เริ่มเปลี่ยนความคิด คือ พอล วอล์กเกอร์ ประธานธนาคารชาติได้ลดอัตราดอกเบี้ยจาก ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ลงเหลือ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๑๙๙๒ กรีนสแปนเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ได้ลดดอกเบี้ยลงต่ำสุดจาก ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ลงมาเหลือ ๓ เปอร์เซ็นต์ นอกจากลดดอกเบี้ยแล้ว ได้ลดค่าเงินด้วย ทำพลาซ่า แอคคอร์ดประชุมกัน แล้วลดดอกเบี้ยและค่าเงินพร้อมกัน และกดดันให้ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ขึ้นค่าเงิน ทำให้เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาฟื้นขึ้น เศรษฐกิจของประเทศไทยก็ดีขึ้นตามไปด้วย เพราะเงินบาทอ่อนไปกับดอลลาร์ด้วย จากการที่สหรัฐอเมริกาลดดอกเบี้ยลงทำให้ดอกเบี้ยของไทยลดไปด้วย เมื่อค่าเงินลดและดอกเบี้ยก็ลด สภาพคล่องก็เกิดขึ้น เศรษฐกิจของประเทศไทยก็ฟื้นตัวขึ้น และเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ฟื้นขึ้นมาจนทุกวันนี้ เมื่อเศรษฐกิจดีขึ้นมากแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ขึ้นอัตราดอกเบี้ยจาก ๓ เปอร์เซ็นต์เป็น ๔ เปอร์เซ็นต์

วิเคราะห์ตามสภาพและข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าจะแก้วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทยให้ได้ **ดอกเบี้ยต้องลด**

ถามว่า ทำไมต้องลด ตอบว่าต้องคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นหลัก เช่น อุตสาหกรรม ถ้าเป็นอุตสาหกรรมในประเทศที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ไม่มีเครื่องจักรเลย เป็นโรงงานที่มีแต่ตัวอาคาร หลังคาสังกะสี พื้นไม่ได้เทคอนกรีต พนักงานไม่มีเก้าอี้นั่ง เครื่องมือในการผลิตมีเพียงเข็มเย็บลูกฟุตบอลกับเชือกก็เป็นโรงงานได้ ไม่ต้องลงทุนมากใช้แต่แรงงาน อุตสาหกรรมแบบนี้ทำได้เฉพาะในประเทศยากจนที่แรงงานถูกมาก เช่นนี้ ดอกเบี้ยไม่มีผลต่อการประกอบการแต่อุตสาหกรรมที่มี Value Added สูง ต้องมีเครื่องจักรราคาแพง การมีอุตสาหกรรมในประเทศไทยทำให้คนไทยมีรายได้สูง สินค้าที่ผลิตออกมาสามารถจะแข่งกับประเทศอื่นได้ โดยจะต้องแข่งขันกับประเทศที่ร่ำรวย ไม่ใช่ไปแข่งความยากจนกับอินเดีย ปากีสถาน จึงต้องมีดอกเบี้ยต่ำ ๆ แต่ในปัจจุบันยังตั้งดอกเบี้ยไว้สูงมาก ดอกเบี้ย Prime Rate กำหนดไว้ ๑๗ เปอร์เซ็นต์ แต่เวลากู้จริง ๆ สูงกว่า Prime Rate ๓-๔ เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณกว่า ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ดอกเบี้ยใต้โต๊ะประมาณ ๒๕-๓๐ เปอร์เซ็นต์ อัตราดอกเบี้ยที่ถูกกำหนดไว้สูงมากเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ธุรกิจเสียหายหมดทั้งประเทศ จะเห็นว่าในปัจจุบัน หุ้นในประเทศอาจดีขึ้น ๒-๓ วัน และค่าเงินบาทอาจแข็งขึ้น ๒-๓ วัน เพราะเป็นการรวมตลาด Off Shore-On Shore จากที่เคยแยกกัน การรวมตลาด Off Shore-On Shore ก็คือ สวรรค์ของนักเก็งกำไรค่าเงิน กับนักเก็งกำไรหุ้น เพราะตลาดสิงคโปร์ไม่มีเงินบาท มีแต่ดอลลาร์ ตลาดประเทศไทยก็มีแต่บาทไม่มีดอลลาร์ เมื่อเราเปิดตลาดเงินบาทก็ไหลเข้าออกได้ การเก็งกำไรทำได้ง่ายมาก คนที่มีเงินเข้ามา ๒๐๐ ล้านเหรียญ เมื่อแลกเป็นเงินไทยจะได้หมื่นล้านบาท พอทุ่มเข้ามาซื้อเงินบาทวันนั้นเงินบาทก็ขึ้น นำเงินบาทที่ได้มาไปซื้อหุ้นที่ตลาดหลักทรัพย์ หุ้นก็ขึ้น ตอนเช้าขึ้นตอนเย็นขายเอากำไร วันรุ่งขึ้นเปลี่ยนเงินบาทที่กำไรแล้วเป็นดอลลาร์ ดอลลาร์ก็ขึ้น เงินบาทก็ตก เศรษฐกิจของประเทศและความผันผวนของค่าเงินบาทจะขึ้นกับข่าวลือต่าง ๆ ที่จะสร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดของนักเก็งกำไร ที่สามารถเก็งกำไรได้ทั้งหุ้นและค่าเงิน และเก็งกำไรได้ทั้งขาขึ้นและขาลง เงินบาทแข็งขึ้น หรืออ่อนลงก็เก็งกำไรได้ทั้งนั้น ประเทศไทยจึงอยู่ในสภาพที่จะให้เก็งกำไรได้ในตลาด แต่สำหรับผู้ประกอบการจะไม่ได้ประโยชน์เลย นี่คือวิกฤติการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นกับประเทศไทยในขณะนี้ ซึ่งถ้ายังไม่แก้ไขให้ถูกวิธีก็จะไม่มีทางฟื้นตัวขึ้นได้ เหมือนอย่างประเทศอื่นที่แก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจได้สำเร็จ

จะเห็นได้ว่า ประเทศซึ่งประชาชนกินดีอยู่ดีมีความสุข ประชาชนมีรายได้สูง ล้วนแต่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำทั้งนั้น แต่ประเทศที่ยากจน ประเทศที่มีคอร์รัปชั่นมาก ระบบราชการอ่อนแอ ข้าราชการไม่เก่ง จึงเสนอให้รัฐบาลขึ้นดอกเบี้ยสูง ๆ การที่อินโดนีเซียประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเพราะถูกโจมตีค่าเงิน จึงขึ้นดอกเบี้ยทันที ๗๐ เปอร์เซ็นต์ ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำถึงที่สุด ที่เกาหลีใต้ฟื้นเร็วเพราะลดดอกเบี้ยลงเหลือ ๑๑ เปอร์เซ็นต์ โดยเจรจากับเจ้าหนี้ขอดอกเบี้ยต่ำ และขอเปลี่ยนจากการกู้ระยะสั้นเป็นกู้ระยะยาว โดยรัฐบาลค้ำประกันหนี้ต่างประเทศของเอกชน แต่ประเทศไทยใช้มาตรการดึงค่าเงินในตลาด และขึ้นดอกเบี้ยให้สูง เอกชนจะได้ไม่มีปัญญาคืนเงินกู้ ซึ่งเป็นการทำลายเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์แบบ นี้คือสภาพปัจจุบันที่เกิดขึ้นใน Real Sector

คำถามจากผู้ฟัง

ข้าราชการจะทำอะไรได้บ้างในกรณีของวิกฤติเศรษฐกิจนี้ ท่านมีคำแนะนำอย่างไรบ้าง

คุณณรงค์ โชควัฒนา

เราต้องยอมรับว่าข้าราชการเป็นกลไกแก้ปัญหา แล้วก็เป็นตัวสร้างปัญหาด้วย เศรษฐกิจจะดีหรือไม่ ทุกวันนี้ขึ้นอยู่กับข้าราชการ ระบบราชการของเราขาดความสามารถและไม่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐหรือกึ่งรัฐมีหน้าที่ควบคุมช่วยกันดูแลเศรษฐกิจของประเทศให้ดี รวมไปถึงดูแลภาคเอกชนที่ดีให้ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ ให้มีกำไรมีความก้าวหน้าเหมือนกับที่ประเทศอื่น ๆ เขาทำกัน การปฏิรูประบบราชการอย่างเร่งด่วนจริงจังเป็นทางออกหนึ่ง แต่การปฏิรูประบบราชการนั้นไม่ง่าย เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยาก โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงทุกอย่างจะมีการต่อต้าน แต่ในเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์เช่นนี้ แรงต่อต้านจะลดลง และจะมีแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในสังคมเป็นธรรมชาติ ในเวลาเกิดวิกฤติการณ์สิ่งต่าง ๆ จะเกิดขึ้นในจิตใจก่อน ถ้าข้าราชการมีจิตใจที่คิดจะช่วยภาคเอกชนที่ดีให้เขาประกอบการได้ มีประสิทธิภาพ มีกำไร ซึ่งเมื่อเอกชนมีกำไร รัฐเก็บภาษีได้มาก วิกฤติการณ์ก็หมดไป

เหมือนกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีเรแกน ที่เอกชนขาดทุนทำให้รัฐบาลขาดดุลเพราะเก็บภาษีไม่พอค่าใช้จ่ายเช่นประเทศไทยในปัจจุบัน รัฐบาลสหรัฐอเมริกาแก้ปัญหาวิกฤติด้วยการลดดอกเบี้ยและลดภาษี ทำให้เอกชนมีกำไร รัฐบาลอเมริกันเก็บภาษีได้

แต่การแก้ไขวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกลับทำตรงกันข้าม เราเชื่อฟัง IMF โดยขึ้นภาษี ทำให้มีการออกนอกระบบ หลีกเลี่ยงภาษีมาก จึงเก็บภาษีได้น้อย ตามหลักการแก้ไขวิกฤติการณ์ที่ถูกต้องตอนนี้ต้องลดภาษี จึงจะเก็บภาษีได้มาก เหมือนกับที่สหรัฐอเมริกาทำถูกต้องมาแล้ว ทุกวันนี้สหรัฐอเมริกาขาดดุลงบประมาณแผ่นดินเหลือปีละ ๒ หมื่นล้าน จากเดิมเคยขาดดุล ๒ แสนล้าน คือลดลงมา ๑๐ เท่า จากมาตรการลดดอกเบี้ยและภาษีลงมาตามลำดับ สหรัฐอเมริกา เก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นจนกระทั่งเขาเชื่อว่าอีก ๕ ปีข้างหน้า จะมีงบประมาณเกินดุล IMF บังคับให้ประเทศไทยใช้งบประมาณเกินดุล ๑ เปอร์เซ็นต์ ทั้งที่ตลอดเวลา ๙ ปีที่ผ่านมาเราเกินดุลตลอด เพราะธุรกิจมีกำไร รัฐบาลก็เก็บภาษีได้เกินดุลตลอด เพิ่งขาดดุลปีที่แล้ว ถ้าไม่ตัดงบประมาณจะขาดดุล แต่เราตัดงบประมาณลงมาจนกระทั่งระบบราชการเป็นอัมพาตหมดแล้ว

ในลักษณะนี้ข้าราชการเป็นคนที่คุมนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบของสังคม ไม่ใช่ภาคการเมือง จะช่วยคนบริสุทธิ์หรือช่วยคนคดโกงก็ได้ และจะทำให้คนทุจริตได้ประโยชน์หรือทำให้เสียหายก็ได้ ขึ้นอยู่ที่ข้าราชการทั้งนั้น บทบาทหนึ่งของข้าราชการคือกลไกของรัฐมีหน้าที่ในการแก้ปัญหา อีกบทบาทหนึ่งเป็นประชาชนเจ้าของประเทศ ถ้าเห็นว่าสิ่งใดที่ผู้รับผิดชอบหรือนักการเมืองทำถูกต้อง ควรสนับสนุนและส่งเสริม แต่ถ้าเห็นว่าทำผิด ต้องไม่สนับสนุนและต้องกล้าแสดงจุดยืนของข้าราชการ คือต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นและกล้าคัดค้าน

บทบาทของระบบราชการและข้าราชการไทยในภาวะวิกฤติของประเทศ: ต้องเพิ่มพลังและเป็นความหวัง

ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย *

เมื่อเกิดเหตุร้ายแรง ย่อมต้องการคนกล้าหาญ
เมื่อเกิดข่าวตื่นเต้น ย่อมต้องการคนหนักแน่น
เมื่อมีข้าวน้ำบริบูรณ์ ย่อมต้องการคนที่รัก
เมื่อเกิดเรื่องราวลึกซึ้ง ย่อมต้องการบัณฑิต

พระไตรปิฎก เล่มที่ 27 ข้อที่ 92
อมฤตพจนา โดย พระธรรมปิฎก

I would say to the House, as I said to those who have joined the government,
I have nothing to offer but blood, toil, tears, and sweat.

Winston Churchill, 1940

สุนทรพจน์กล่าวต่อรัฐสภาอังกฤษ ในช่วงวิกฤติสงครามโลกครั้งที่ 2

• *ข่วยราชการวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. อ.เมือง จ.นนทบุรี*
ข้อเขียนเหล่านี้เป็นทัศนะส่วนบุคคลของผู้เขียนเท่านั้น

ท่านผู้อ่านคงทราบกันดีอย่างถ้วนทั่วแล้วว่า นับแต่ต้นปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยอันเป็นที่รักของเราได้ประสบภาวะวิกฤติด้านเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการขาดวินัยในการกู้ยืม การใช้จ่ายอุปโภคบริโภคเกินตัว โดยเฉพาะในลักษณะของหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loan) ผลก็คือ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด การขาดสภาพคล่องของเงินสด และการขาดความเชื่อมั่นในสายตานักลงทุนต่างประเทศ ผสมกับปัญหาเสถียรภาพด้านการเมือง การบริหารจัดการที่ผิดพลาด ขาดซึ่งวิสัยทัศน์ ความโปร่งใส ฉับไว ทำให้สถานะของประเทศก้าวเข้าสู่ภาวะอันตราย จากที่เคยคิดว่าตนจะรุ่งเรืองเป็นเสือเศรษฐกิจตัวที่ 5 ของเอเชีย ก็กลับกลายเป็นแมวที่แสนเซื่องภายใต้การกำกับดูแลเข้าเป็นสมาชิกของ "IMF Club" ที่กู้หนี้ยืมสินสูงสุดเป็นอันดับ 2 ของโลก จากภาวะที่รุ่งเรืองกลายเป็นสภาพสิ้นเนื้อประดาตัว (from boom to bust) จากการตีใจที่จะรุ่งเรืองกลายเป็นประเทศอยู่ในภาวะที่ต้องเฝ้าระวังว่าประเทศจะไปทางดีหรือร้าย (from delight to dilemma) จากที่เคยจะเป็นประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จด้วยภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตด้วยเลข 2 หลักต่อปี ที่หลายประเทศในแถบเอเชียคิดจะเจริญรอยตาม กลายเป็นอุทาหรณ์ที่ไม่ควรเอาเยี่ยงอย่าง (from a showcase to a shame case) [1]

เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความอ่อนแอ ความเปราะบาง หรือลักษณะ "ทันสมัยแต่ไม่พัฒนา" ของประเทศ หากพินิจ พิจารณาให้ดีก็จะเห็นว่ามีบทเรียนที่ควรแก่การเรียนรู้อยู่มากมายที่เกี่ยวทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค โดยเฉพาะในเรื่องของวินัยและทักษะการบริหารจัดการในยามวิกฤติ (crisis management skills) ที่พึงส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้าเพื่อเลี่ยวเบน หรือป้องกันไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างหนักหน่วงเช่นนี้อย่างเป็นกลยุทธ์ (strategic proactive) ที่คำนึงถึงผลประโยชน์และความ อยู่รอดโดยรวมของประเทศชาติของประชาชน เป็นสรณะมากกว่าการที่จะมุ่งตามแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวสั้น ๆ และเป็นรายกรณีไป (tactical responsive)

ในส่วนของระบบราชการโดยเฉพาะบรรดาข้าราชการซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันผลสำเร็จของการพัฒนาให้บังเกิดแก่ประชาชนและประเทศชาตินั้น พึงถือโอกาสนี้ เรียนรู้ ใคร่ครวญสิ่งที่ได้ทำไป สิ่งที่

[1] *ผู้สนใจโปรดหาอ่านเพิ่มเติมได้จาก อัมมาร์ สยามวาลา (2541). 'ทำไมเราถึงติดหล่มเศรษฐกิจ' ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนา การฟันฝ่าวิกฤติเศรษฐกิจไทย วันที่ 20 มีนาคม 2541 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

กำลังทำอยู่ และคิดที่จะทำในวันเวลาข้างหน้า ปรับปรุง บทบาท แนวคิด **แนวปฏิบัติทั้งหลาย เพื่อให้บังเกิดผลที่คุ้มค่าและให้ผลกระทบในทางสร้างสรรค์และอย่างยั่งยืน การ ปรับปรุงแต่เพียงโครงสร้าง ระบบ และกระบวนการทำงานจะไม่ได้ผล หากหลีกเลี่ยงที่จะยกระดับความสามารถ ศักยภาพที่แข่งขันได้ของคนของเหล่าบรรดาข้าราชการ** ที่มีเกือบ 2 ล้านคน ซึ่งเป็นภาระในด้านค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เกือบครึ่งหนึ่งของเงินงบประมาณรายปี ภาพของระบบราชการที่พึงประสงค์ก็จะยังเป็น "old ideals" ที่ไกลสุดเอื้อมของคนรุ่นแล้วรุ่นเล่า

เราต้องถือโอกาสในยามยากเช่นนี้ ทำการเปลี่ยนแปลงกลไกต่าง ๆ ของภาครัฐให้ดีขึ้นอย่างขนานใหญ่ (big bang transformation) เข้าทำนอง "grass-roots changes"

ท่ามกลางของกระแสของความอ่อนแอในด้านต่าง ๆ ของประเทศ อาทิ ความอ่อนแอด้านศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจ การเงิน ความอ่อนแอทางปัญญาของสังคมที่เน้นวัฒนธรรมแห่งอำนาจในแนวดิ่ง ความอ่อนแอในระบบของรัฐทั้งทางการเมืองและ ราชการ และความอ่อนแอ ด้านสังคมที่ผู้คน เรียนรู้น้อย ต่างคนต่างอยู่และขึ้นต่ออำนาจ[2] ในยุควิกฤติที่เต็มไปด้วยปัญหา เราไม่ควร ย่นระย่อตราบเท่าที่เรายังมีปัญญา ผันวิกฤติ ให้เป็นโอกาสของการพัฒนาสู่การเปลี่ยนแปลง ในทิศทางที่ควรจะเป็น **การบริหารการ ปกครองที่ดี (Good Governance)** ของ รัฐบาล[3] ของระบบราชการ จะเป็นคำตอบ การบริหารที่ดีจะต้องเป็นพลังร่วมที่ประกอบ จากการมีรัฐบาลที่ซื่อสัตย์ ที่โปร่งใส การที่ภาคราชการมีบุคลากรที่มีความสามารถและ การเปิดโอกาสให้ประชาชนภาคเอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมกันตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จะเห็นได้ว่ากลไกของการผลักดันให้ประเทศไทยมีการบริหารที่ดีนั้น ภาคราชการ ซึ่งรวมทั้งระบบราชการและ ข้าราชการต้องสร้างพลัง ปรับเปลี่ยนและพัฒนาในหลาย ๆ ทาง ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างกระบวนการข้าราชการและที่ สำคัญคือ วัฒนธรรมเดิม ๆ ของความเป็นราชการ พร้อมกันไป ขณะเดียวกันก็เป็นที่ฝากความหวังได้ด้วยการที่ข้าราชการต้องพัฒนาขีดความสามารถ

---

[2] *ผู้สนใจโปรดหาอ่านเพิ่มเติมได้จาก ปาฐกถาพิเศษเรื่อง "ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ สังคม และศีลธรรม" โดย ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ในโอกาสวาระคล้ายวันเกิดของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในวันจันทร์ที่ 9 มีนาคม 2541*

[3] *สุนทรพจน์ของนายอานันท์ ปันยารชุน ในการสัมมนาหัวข้อ "เต๋าของการพัฒนา: การจัดการทางเศรษฐกิจและการบริหารที่ดีในเอเชีย" ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*

(capability building) ยกระดับความสามารถของตนเอง เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้แก่ ประเทศชาติในภาพรวม

บทความนี้จะมุ่งเสนอแนวคิดที่เอื้อต่อการมุ่งสู่ การบริหารการปกครองที่ดีของภาครัฐ เพื่อให้ทันกับกระแสและนำกระแสการเปลี่ยนแปลงได้ในที่สุด กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

I ระบบราชการยุคใหม่: ชัดเจนในเป้าหมาย หลากหลายในกลยุทธ์

II ผู้บริหารของภาครัฐในยุควิกฤติ: ลดอำนาจ (คุณ-นะ-ทำ) ผงาดด้วยคุณธรรม

III ข้าราชการไทยในยุควิกฤติ: มีวินัย ใฝ่รู้สู้สิ่งยาก

I ระบบราชการยุคใหม่: ชัดเจนในเป้าหมาย หลากหลายในกลยุทธ์

1. ในศตวรรษที่ 21 ระบบราชการไทยจะต้องเปลี่ยนรูปแบบของการจัดองค์การในแนวดิ่ง ที่จำแนกบุคคลตามอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งไปเป็นในลักษณะแนวราบ ที่มีลักษณะการทำงานเป็นกลุ่ม เป็น "sectors" มากขึ้น ในรูปของเครือข่าย (network) และหน่วย (cells) ที่ไร้พรมแดน (boun-daryless) ให้มาก ไม่ถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบ และโครงสร้าง มีระดับของความเป็นลักษณะเฉพาะตัว การรวมศูนย์ และ ความเป็นทางการที่ต่ำ (low in specialization, centralization, and formalization) จากอดีตที่ผ่านมาการจัดองค์การในรูปของสามเหลี่ยมหน้าจั่วที่มีลำดับขั้นนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ยืดหยุ่น การไม่ทันต่อเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลง และการไม่บรรลุถึงประสิทธิภาพและการไม่ได้ประสิทธิผล แต่มุ่งการปฏิบัติงานที่เน้นปัจจัยนำเข้า (inputs) หรือเป็นการเน้นตัวหารมากกว่าปัจจัยนำออก (outputs) ที่แสดงในรูปของมรรคผลหรือความเจริญก้าวหน้าให้แก่ประชาชนและสังคม

2. ระบบราชการยุคใหม่จะต้องไม่ให้รางวัลกับบรรดาข้าราชการในลักษณะ "return-on emotional investment" เพียงเพราะเขาผู้นั้นมาปฏิบัติงานถูกต้อง ตามกฎกติกาทุกอย่าง ไม่ได้ทำผิดอะไร หรือ ตอบแทนตามตำแหน่ง ตามอาวุโส ชั้นยศ แต่ต้อง reward คนที่ทำงานได้ดี ให้คุณค่าเพิ่มแก่องค์การ มีทักษะ มีความเชี่ยวชาญที่เพิ่มพูนมากขึ้น และการปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้ผลงานที่สนองเป้าหมายได้อย่างแท้จริง วัดผลของงานที่ทักษะที่ผลกระทบที่ดี

3. ระบบราชการยุคใหม่ จะต้องไม่ใช่เป็นกลไกที่ให้ข้าราชการมุ่งคิดถึงแต่ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยวัดจากดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross National Product - GNP) ที่มีและคงอยู่เพียงเพื่อเป็นต้นทุนของภาคเอกชนหรือ คนกลุ่มน้อยมากกว่าจะเป็นต้นทุนศักยภาพที่แท้จริงของประชาชนโดยทั่วไป ในศตวรรษ

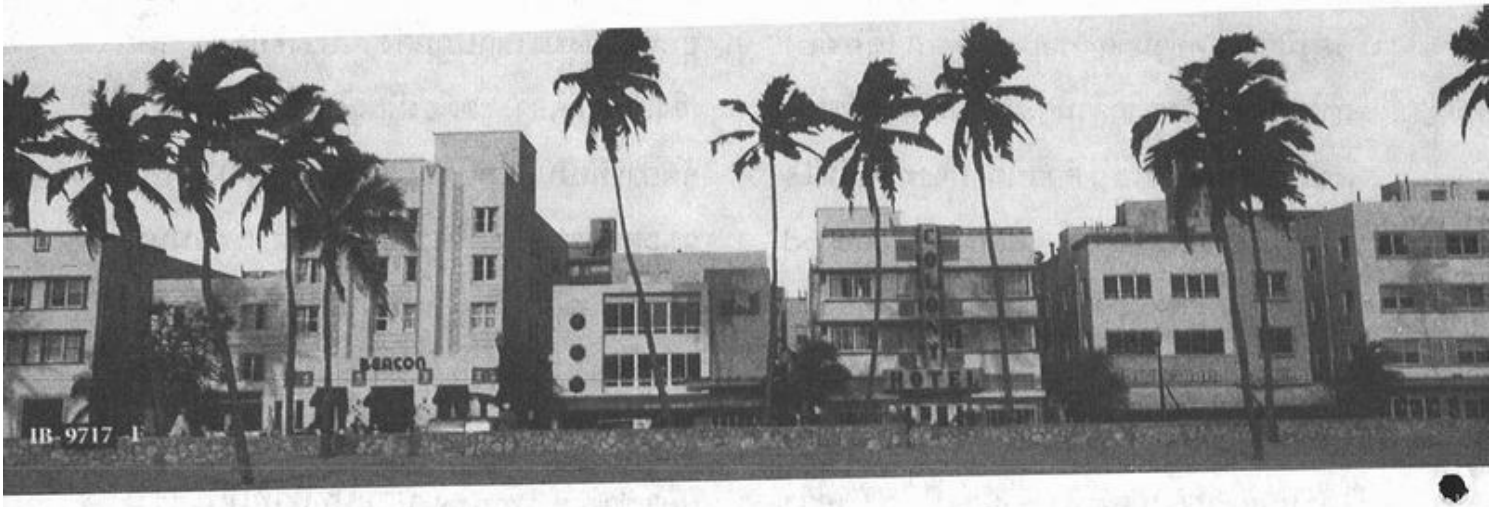
หน้า ระบบราชการต้องคำนึงถึงการบริหารการจัดการเกี่ยวกับองค์ความรู้ (Knowledge Management) ที่เอื้อต่อการให้ข้าราชการมีสมรรถนะ (competencies) ที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บริหารจะต้องบริหารโดยใช้หลักความรู้มากกว่าหลักความเห็นเข้าชี้นำกำกับการบริหารงาน การสั่งการการตัดสินใจของตน ระบบราชการต้องเป็นแหล่งที่สร้างองค์ความรู้ เผยแพร่ความรู้สู่การปฏิบัติ มีการสังเกต คิดใคร่ครวญเรียนรู้สิ่งที่ตนปฏิบัติ แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ ความเป็นมืออาชีพในราชการ (professionalism) ระบบราชการต้องมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้าง **ศักยภาพโดยรวมของคนในประเทศ (Gross National Potential-GNP)** เป็นเบื้องแรกเหนือความเจริญด้านอื่นใด

4. ระบบราชการในอนาคต จะต้องไม่เพียงแต่ "จิ๋วแต่แจ๋ว" ด้วยการลดลำดับชั้น (delayered) ลดจำนวนคน (destaffed) แต่ต้องมีการลดอำนาจ (depowered) โดย ผ่องถ่ายอำนาจออกจากส่วนกลางไม่รวมศูนย์สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ ความสามารถตัดสินใจสั่งการได้ของระดับล่าง (debureaucratized) ลงให้มาก นอกเหนือจากการปรับปรุงรูปแบบขององค์การใหม่ (remodel) ให้แบนราบเป็นเครือข่าย เป็นหน่วยเป็นทีม ทำงานที่ได้รับกลไกของการเพิ่มอำนาจปฏิบัติอย่างเป็นอิสระ เป็นเอกเทศที่แท้จริงแล้ว (genuine empowerment) ระบบราชการในยุคใหม่ต้องกำหนดบทบาทใหม่ของตน (redefine missions) ภายใต้เงื่อนของเวลาและสถานการณ์ โดยพิจารณาว่าในปัจจุบันระบบราชการทำสิ่งไหนบ้างได้ดี และทำสิ่งไหนได้ไม่ดีในอนาคตงานไหนบ้างที่ระบบราชการควรทำต่อไป สิ่งไหนที่ไม่ควรทำ

หากปัจจุบันเป็นงานที่ตนทำได้ไม่ดี (เอกชนทำได้ดีกว่า) และอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำอีกต่อไปแล้ว การกำหนดบทบาทใหม่ คือ ราชการต้องหยุดเลิกทำสิ่งนั้นให้เอกชนทำแทน สิ่งไหนในปัจจุบันระบบราชการทำได้ดีและในอนาคตเป็นสิ่งที่ราชการต้องทำ ก็พึงรักษาจุดเด่นนี้ไว้ด้วย แนวทางของการวิจัยเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่งหรือหลงชื่นชมในความสำเร็จของตน ในภาวะวิกฤติการเงินที่รุนแรงและต้องปรับตัวในระยะเวลาอันสั้นให้ได้นั้น ภาคราชการไม่ควรที่จะตอบสนองด้วยแค่การจำกัดกำลังคน ยุบหน่วยงาน เลิกปฏิบัติงานบางอย่างเท่านั้น (ซึ่งเป็นแค่ลีลา) แต่ต้องมีกลไกของการบริหารจัดการที่เป็นสาระ ตอบสนองต่อความคุ้มค่าและผลกระทบที่ดีในระยะยาวให้ได้ ในหมู่ของข้าราชการต้องเพิ่มพูนทักษะใหม่ ๆ ให้แก่ตนเอง (reskill) ไม่ว่าจะผ่านกลวิธีของการเรียนรู้ใหม่ (relearning) การฝึกอบรมใหม่ (retraining) เพื่อรองรับกับบทบาทใหม่ เช่น

องค์การบริหารพิเศษ (executive agency) ที่เน้นการอยู่รอดด้วยการเลี้ยงดูตนเอง การสร้างรายได้ ข้าราชการต้องคิดใหม่ (rethink) จะทำงานแบบที่มีผู้กล่าวกันทั่วไปว่าก็ เช้าชามเย็นชามิ ไม่ได้ นอกจากนี้ บทบาทสำคัญของผู้บริหารและเหล่าผู้นำคือ ส่งเสริมให้การปรับแนวคิดและแนวปฏิบัติใหม่ให้รับกัน (realign) เพื่อให้องค์การขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายใหม่ได้อย่าง ราบรื่น

5. ระบบราชการยุคใหม่ เป้าหมายของการปฏิบัติงานไม่ใช่อยู่ที่การก่อให้เกิดความได้มาตรฐาน ในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และก็ไม่ใช่เพียงเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเท่านั้น ประสิทธิผลของการปฏิบัติงานขององค์การในศตวรรษใหม่จะวัดอยู่ที่ความสามารถในการสร้างนวัตกรรม (innovation) ให้แก่สังคม ด้วยการให้กลยุทธ์นำหน้ากฎระเบียบ การที่จะสร้างสิ่งใหม่ ๆ ที่เชื่อว่าดีกว่าเดิมได้นั้น องค์การโดยเฉพาะผู้บริหารต้องทำการ "exnovation" โยกย้ายอุปสรรคปัญหา ตัวขัดขวางไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบ โครงสร้างต่าง ๆ ทัศน คติเดิม ๆ ออกเสียก่อน ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแนวการคิด การพูด การปฏิบัติ (Paradigm Shifts) การสร้างนวัตกรรมใหม่นั้นแตกต่างจากการทำงานที่เน้นปริมาณ **ระบบราชการยุคใหม่ต้องสามารถจำแนกความพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะออกจากกันให้ได้** กล่าวคือ โปรแกรมที่ยึดเอากิจกรรมเป็นหลัก (Activity-Centered Programs) และโปรแกรมที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-Driven Programs) ซึ่งต่างก็มุ่งเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การในระบบราชการ แต่ให้ผลที่ต่างกัน โดยที่โปรแกรมแรกสรุปแล้วเป็นแค่ลีลา (style) ที่เหล่าผู้ปฏิบัติเป็นเสมือนคนเต้นระบำแห่นางแมวขอฝน ที่เมื่อฝนตกลงมาก็อ้างว่าเป็นเพราะตนทำพิธีแห่นางแมว ขณะที่โปรแกรมหลังเป็นสาระ (substance) ให้อะไรเป็นมรรคเป็นผล



ความแตกต่างของนัยปฏิบัติของ 2 โปรแกรมโดยสรุปเป็นดังนี้ [4]

โปรแกรมที่ยึดเอากิจกรรมเป็นหลัก	โปรแกรมที่ยึดเอาผลสัมฤทธิ์เป็นสรณะ
1. ไม่ทราบว่าที่ทำอยู่นำไปสู่ผลที่ชัดเจนอะไร ขาดวิสัยทัศน์กำกับ	1. องค์การริเริ่มนวัตกรรมเมื่อจำเป็นและอย่างระมัดระวัง ไม่ไหวตามกระแสนิยม
2. กิจกรรมหลากหลายมากมายในเวลาเดียวกัน สร้างความสับสน	2. ภายในเวลาไม่นานเห็นว่าเริ่มได้ผล เป็นประโยชน์ ช่วยปรับปรุงงานให้ดีขึ้น
3. ผลสัมฤทธิ์ คือ ปัจจัยนำออก (Outputs) ลืม ผลลัพธ์ (Outcomes)	3. เป้าหมายการปรับปรุงวัดผลสัมฤทธิ์ได้ในเวลาอันสั้น
4. การวัดการประเมินผลสัมฤทธิ์ เป็นเพียงทัศนมายา ภาพลวงตา	4. ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญร่วมกัน ช่วยผู้บริหารให้มุ่งเข้าสู่ผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายที่วางไว้
5. ใช้คน ใช้ที่ปรึกษา และใช้เงินเปลือง ไม่คุ้มค่า ที่ปรึกษาภายนอกเรียกหาแต่ "faith และ funds"	5. ผู้ปฏิบัติและผู้บริหารร่วมกันผลักดันให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ เรียนรู้ร่วมกันจากที่ได้ทำมา
6. ยึดติดในความเชื่อ ทัศนคติของตนมากกว่าผลเชิงประจักษ์ **ผล = งานก็ไม่ได้ผล คนก็ไม่เป็นสุข มีแต่งานไม่มีผล**	6. ใช้งบลงทุนริเริ่มไม่มาก เมื่อได้ผลคุ้มค่าจึงเพิ่มการลงทุน ขยายผล **ผล = งานก็ได้ผล คนก็เป็นสุข ได้เรียนรู้เชี่ยวชาญมากขึ้น**

[4] *ผู้สนใจเพิ่มเติมโปรดหาอ่านจาก Schaffer, R.H.& Thomson, H.A. (1996). "Successful change programs begin with results" p. 141-156. In Champy, J., & Nohria, N. (Eds.). Fast forward: The best ideas on managing business change. MA: Harvard Business Review Book.*

6. ระบบราชการยุคใหม่ ต้องมี "Reality Check" ถึงความได้ผล ถึงความคุ้มค่า โดยเฉพาะในเรื่องของความสามารถของเหล่าผู้ปฏิบัติของแต่ละกระทรวงทบวงกรมที่ อาจต้องมีการตั้งศูนย์ที่ผู้เขียนเรียกว่า "Intellectual Fitness Center" ขึ้น ระบบราชการพึงมีแนวทางของการนำเอาข้าราชการที่ไม่ให้คุณค่าเพิ่มใด ๆ แก่ ราชการออกจากระบบ (เช่น ข้าราชการที่หย่อนประสิทธิภาพ deadwood non-learners และ low performers) ขณะเดียวกันก็เพิ่มพูนพัฒนาศักยภาพ ความสามารถของ ข้าราชการที่อยู่ในระบบ ให้มีศักยภาพที่แข่งขันได้ สร้างทักษะฝีมือที่หลากหลาย (multiskilling) ให้แก่พนักงาน สร้างปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานของระบบ ให้แก่ข้าราชการด้วยองค์ความรู้และข่าวสารข้อมูลที่ดี (building solid infrastructures by "nfostructures")

7. ระบบราชการยุคใหม่ต้องสนองแนวคิด แนวทางที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนของปี 2540 โดยการสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ภารกิจ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อผลเสียผลดีต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน พร้อมไปกับการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในสังคม

II ผู้บริหารของภาครัฐในยุควิกฤติ: ลดอำนาจ (คุณ-นะ-ทำ) ผงาดด้วยคุณธรรม

เมื่อโครงสร้าง กระบวนการของงาน เปลี่ยนไป บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารพึงเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวโดยทฤษฎีแต่เดิมบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในองค์การจะเน้นที่การกำหนดทิศทางโดยเป็นผู้คิดกลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การให้แก่ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง เป็นผู้ควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดโครงสร้างต่าง ๆ ขององค์การ ผู้บริหารในระดับกลางก็จะเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ บ้างทำตนเป็นนักปฏิบัติสนองนโยบาย ในอนาคตบทบาทของผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ที่กำหนดเป้าหมายขององค์การ โดยสร้างการมีส่วนร่วม สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ด้วยความจงรักภักดีของเหล่าผู้ปฏิบัติ สร้างบรรยากาศขององค์การให้เป็นที่น่าอยู่ น่าท้าทาย ลดการนำเอา "สิ่งที่แปลกประหลาดิ มาทำให้ผู้ปฏิบัติตกตะลึง .(มากกว่าน่าทึ่ง) ในลักษณะของ "amazing leaders" ผู้บริหารระดับกลางจะเป็นผู้ที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง เพิ่มอำนาจการตัดสินใจของเหล่าผู้ปฏิบัติ เพื่อให้พวกเขามีส่วนให้คุณค่าเพิ่ม (value added) แก่องค์การในแต่ละวันที่มาทำงาน สร้างความชอบธรรมจากความขัดแย้ง ข้อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ และต้องมุ่งพัฒนาคน

ให้เขาได้มีโอกาสได้พัฒนาตนอย่างเต็มศักยภาพ รักษาสมดุลย์ของ เป้าหมายเชิงกลยุทธ์กับลำดับความสำคัญความเร่งด่วนในการปฏิบัติ

กล่าวในทางปฏิบัติ ผู้เขียนประสงค์ที่จะเห็นผู้บริหารในภาครัฐที่คิดใคร่ครวญและแสดงออกให้เห็นอย่างแท้จริงว่า "ทำราชการเพื่อประเทศชาติ ไม่เป็นผู้นำแต่เพียงโดยตำแหน่งและโดยสิทธิอำนาจ สามารถคิดมองในภาพรวม เป็นกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสถานการณ์และเวลาได้ และประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้ด้วย

1. **แฟ้มน้อย** แฟ้มเสนอเซ็นที่กองอยู่บนโต๊ะ ควรเป็นเรื่องที่สำคัญในเชิงนโยบายที่โดยสาระแล้วมีผลกระทบในวงกว้างเท่านั้น แฟ้มที่เกี่ยวกับระเบียบ ขั้นตอนต่าง ๆ ควรผ่องถ่ายสู่ระดับล่างให้มากที่สุด การมีแฟ้มที่ต้องเซ็นมาก นอกจากจะหมายถึง การสูญเสียเวลาพิจารณาในเรื่องที่ผู้อื่นควรตัดสินใจแทนแล้ว ยังสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตนเอง การไม่ไว้วางใจผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำแบบ "autocrat"

2. **ประชุมน้อย** หากเปิดสมุดนัดหมายของผู้นำคนใดแล้ว แต่ละวัน แต่ละสัปดาห์เต็มไปด้วยการนัดหมายประชุมแล้วไซร้ โอกาสที่จะเป็นผู้นำที่ดีที่มีประสิทธิภาพต่อระบบราชการอย่างแท้จริง ก็จะมีลดน้อยลง การมีประชุมมากย่อมหมายถึง การยุ่งมาก การไม่ว่าง การมีเอกสารที่ต้องศึกษาพิจารณามาก ทำให้ไม่มีเวลาคิดวางแผน คิดทบทวนกลยุทธ์ว่า เข้าใกล้สู่เป้าหมายมากเพียงใดบ้าง สับสนในการทำงาน นำเอาเป้าหมายมาเป็นมรรควิธี เอากลยุทธ์มาเป็นเป้าหมาย โอกาสที่จะใช้ความคิดเห็น (ที่ขาดฐานความรู้รองรับ) ชี้นำการตัดสินใจ ใช้ความเห็นเป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบาย การบริหารงานที่กระทบต่อความเป็นสุขต่อชีวิตและทรัพย์สินต่ออนาคตของผู้คนก็จะมีสูงมาก[5] โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้นำขาดทีมที่ปรึกษาที่ดี ที่ช่วยคิดวิเคราะห์ในเชิงกลยุทธ์ วิเคราะห์แง่มุมต่าง ๆ ประกอบเพื่อการตัดสินใจ

3. **เดินทางน้อย** ผู้บริหารในยุค IMF พึงมีเวลาอยู่ในสำนักงาน อยู่ในประเทศ ทำให้ผู้นำ "เกาะติด" สถานการณ์ต่าง ๆ ได้ เป็นผู้ให้คำปรึกษา ให้ข้อแนะนำต่าง ๆ ได้เมื่อจำเป็นและทันการณ์ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้อื่นไม่มีสิทธิ์อำนาจตามกฎหมาย หรือไม่

---

5 *แนวคิดใหม่ประการหนึ่งของการบริหาร คือ Return on Management (ROM) เพื่อมุ่งพิจารณาจากสัดส่วนของพลังงานที่ผู้บริหารใช้สร้างผลงานกับเวลา และความใส่ใจของผู้บริหารว่าใช้เวลาไปคุ้มค่า สนองกลยุทธ์หรือไม่ ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมจาก Simons, R.& Davilla, A. (1998). How high is your return on management? Harvard Business Review, January-February, p. 71-80.*

กล้าตัดสินใจแทน เราจึงได้ยินคำอธิบายว่า "รอให้ผู้นำกลับมาก่อน" ซึ่งจะทำให้งานล่าช้าเสียหาย อนึ่ง การเดินทางมากรู้เห็นมาก ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้นำคนนั้น กลุ่มนั้น จะฉลาดมาก seeing much กับ seeing wisely เป็นคนละเรื่องกัน การที่ผู้นำเดินทางน้อย แต่อ่านมาก มีเวลาคิดใคร่ครวญมาก มีกลไกการสื่อสารเทคโนโลยีที่ดี ก็สามารถทำให้ฉลาดทันโลกได้ ปรับท่วงทีที่ดีที่เหมาะสมได้ ในมุมกลับการเดินทางมากบางคนถือเป็นรางวัลของชีวิต ไปชื่นชม success stories ของคนอื่น กลับมามีแต่ความคิดจะลอกเลียนแบบในเชิง C&D (Copy and Development) ส่งเสริมแนวปฏิบัติแบบ Quick-fix Management เพื่อความทันสมัยมากกว่าจะมุ่ง R&D (Research & Development) ซึ่งเป็นการสร้างจุดแข็ง สมรรถนะหลักขององค์การบ้าง เชื่อว่าส่งผลต่อแนวทางการบริหารเพื่อความเปลี่ยนแปลงแบบ outside-in (นำคนนอกเข้ามาพัฒนาองค์การ)

4. **แขกน้อย** การที่ผู้นำมีแขกหรือลูกน้องขอเข้าพบมากมาย นั่งรอพบหน้าห้องสำนักงานเต็มไปหมด เหมือนคนไข้รอพบหมอนั้น เป็นสัญญาณบ่งชี้ความผิดปกติของการบริหารได้นัยหนึ่ง แน่นอน ผู้ที่ประสงค์จะพบผู้นำนั้นย่อมมีปัญหาต้องการความช่วยเหลือเพื่อเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ (ของตน ของราชการ ของสังคม) บางอย่างการมีแขกมาก ย่อมรบกวนเวลาอันมีค่ายิ่งในการบริหาร การตัดสินใจ การคิดใคร่ครวญต่าง ๆ ของผู้นำ

5. **อัจฉริยภาพ** ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น โดยเฉพาะปัญหาที่สั่งสมเรื้อรังมานาน มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งหมายถึงว่าต้องใช้ความสามารถในการแก้ไขที่ซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย ยากขึ้นกว่าตอนที่ปัญหาแรกเกิด ผู้นำต้องมีความสามารถที่ปราดเปรื่องเป็นผู้ที่สามารถคิดนอกกรอบ นอกจุด คิดแหวกแนวและเปิดเกมส์เป็น ใช้สมองซีกขวาบนให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ อนึ่ง อัจฉริยภาพในที่นี้ต่างจากคำว่าการสร้างภาพเพื่อบริหารความประทับใจที่เป็นของปลอม อัจฉริยภาพเป็นสิ่งที่ใช้เวลาเข้าพิสูจน์จีรังยั่งยืนกว่า นำไปสู่การเป็นที่เคารพนับถือ (credibility) ขณะที่การสร้างภาพนั้นมุ่งเพื่อการให้มีชื่อเสียง (popularity) นั้นคงอยู่ได้ไม่นาน ผู้นำต้องมีความสามารถในการคิดเป็นกลยุทธ์ เพื่อส่งเสริมการมุ่งเข้าสู่เป้าหมาย นอกเหนือจากความสามารถเห็นภาพใหญ่อยู่ในสมอง

6. **คุณธรรม** สภาพคุณงามความดีที่แสดงออกทางพฤติกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ของผู้นำ ว่าประกอบขึ้นมาได้เช่นไร แสดงออกในเชิงสร้างสรรค์อย่างไร ผู้นำในยุคใหม่ต้องสามารถครองตนให้เกิดการด่างพร้อยน้อยที่สุดและ**สามารถน้อมนำคนอื่นให้มุ่งคำนึง**

ถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่ตั้งก่อน คำนึง ถึงสังคม องค์การ หน่วยงานของตน มุ่ง คำนึงถึงหลักการก่อนมุ่งคน สามารถมีอำนาจ ควบคุมภายในตนได้ดี ในท่ามกลางกระแสของผลประโยชน์ โอกาส แรงกดดัน ความ ต้องการ ความยั่วยวนต่าง ๆ บทพิสูจน์คุณ ธรรมของผู้นำที่ดีที่สุดคือ หากไม่มีใครล่วงรู้จะยังทำไหม? คำพูดกับการกระทำรับกันหรือไม่

7. **สื่อสารมาก** การสื่อสารมากไม่ได้หมายถึงการพูดมาก แต่เป็นการสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน สร้างวิสัยทัศน์ร่วมโดยให้รู้เป้าหมาย รู้ทิศทางและกลยุทธ์ของการปฏิบัติร่วมกัน รับฟังข้อปัญหาข้อคิดเห็นของผู้อื่น โดยเฉพาะผู้ร่วมปฏิบัติงาน การฟังให้มากจะก่อให้เกิดปัญญา เข้าใจมุมมองปัญหาของผู้อื่น ผู้นำที่ดีต้องพูดน้อยแต่พูดให้เป็นได้อย่างชัดแจ้งแจ่มแจ้งและสร้างสรรค์

8. **อ่านมาก** นอกเหนือจากการเป็น "Chief Executive Officers (CEO)" ที่ต้องอ่านคน อ่านเกมส์การเมือง อ่านนโยบายแล้ว ผู้นำภาครัฐต้องอ่านหนังสือ ติดตามสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจ เกาะติดสถานการณ์ เป็น "Chief Learning Officers (CLO)" ไปในตัว ด้วยการสร้างศัพท์ใหม่และแนวความเข้าใจ แนวปฏิบัติที่ถูกต้องให้เกิดภายในองค์การ **ผู้นำของภาครัฐพึงช่วยกันปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์การที่เน้นอำนาจเป็นที่ตั้งไปสู่ วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ที่แท้จริง** ร่วมกันสร้างความรู้จากประสบการณ์ จากการได้ปฏิบัติ ไม่ใช่เพียรเอาแต่รับรู้ ฟังคนอื่นพูด ฟังคนอื่นเขาบรรยาย เข้าใจรู้ฉาบฉวยแล้วนำไปปฏิบัติถูก ๆ ผิด ๆ ราชการไม่ได้ประโยชน์จริงจัง

9. **เน้นความคุ้มค่า** ผู้นำในภาครัฐยุคใหม่ ต้องมีจิตใจมัธยัสถ์ รู้จักประหยัดกิน ประหยัดใช้ ประหยัดเก็บ เพื่อประโยชน์สูงสุดของราชการ ต้องมีความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเศรษฐศาสตร์ เข้าใจแนวการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เห็นความสำคัญและความแตกต่างของคำว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทุก ๆ กิจกรรมที่หน่วยงานปฏิบัติ

III ข้าราชการไทยในยุควิกฤติ: มีวินัย ใฝ่รู้สู้สิ่งยาก

1. **ตระหนักรู้ถึงเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์การ** (vision-driven) และตอบได้ว่าตนจะมีส่วนให้คุณค่าเพิ่มแก่องค์การ ให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้อย่างไร การทำงานที่มากด้วยกิจกรรมจะทำให้ผู้ปฏิบัติเป็น "ม้าใช้ (work horses)" ที่ขาดวิสัยทัศน์กำกับชี้นำการกระทำ

2. **ต้องคำนึงถึงสาระต้องมาก่อนลีลา** (substances over styles) และเป็นสิ่งที่ทดแทนกันไม่ได้ การบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (results-based management) จะ

ไม่บรรลุผล หากว่าผู้ปฏิบัติทำสักแต่ว่าทำขอทำตามสั่งโดยไม่ยอมคิดปรับปรุงพัฒนา ข้าราชการยุคใหม่จะต้องไม่ใช่ "นักเต้นระบำในพิธีขอฝน (rain-dancing ceremony)" ที่เมื่อฝนตกลงมาก็ทึกทักว่า เนื่องเพราะจากการที่ตนแต่งหน้าทาปากเข้าร่วมเต้นระบำขอฝน การที่เน้นสาระผนวกความคิดปฏิบัติงานที่คำนึงถึงความคุ้มค่าและมุ่งพัฒนาของเหล่าข้าราชการจะเอื้อต่อประสิทธิผลแก่ระบบราชการ

3. **จะต้อง "Do more with less for better"** กล่าวคือ จะปฏิบัติงานอย่างไรที่ให้ผลลัพธ์ที่มาก ให้ผลกระทบในวงกว้าง ภายใต้ทรัพยากรที่ใช้ อันมีอยู่อย่างจำกัด และผลการปฏิบัติงานนั้น ๆ ต้องทำให้ดีขึ้นกว่าเดิม แทนการปฏิบัติงานในลักษณะ "Do more of the same" นั่นคือ ทำในสิ่งเดิม ๆ ให้มากขึ้น บ่อยขึ้น ข้าราชการพึงสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ริเริ่มปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานให้ดีกว่าเดิมอย่างต่อเนื่อง

4. **แสดงความเป็นผู้มีอัตตาน้อย (selflessness)**· ควรเป็นผู้คิดที่จะ "อยากทำ อยากให้ อยากพัฒนา" มากกว่าคิดที่จะ "อยากได้ อยากเอา อยากเป็น" ส่วนรวมส่วนใหญ่จะอยู่ไม่ได้หากแต่ละคนคิดจะได้คิดจะเอา ข้าราชการยุคใหม่ต้องเป็นตัวอย่างให้แก่ประชาชนทั่วไปในเรื่องนี้ เข้าใจในความแตกต่างของกฎธรรมชาติว่าทำงานให้ได้ผลและตนก็เป็นสุขใจ กับกฎของมนุษย์ที่วางกันขึ้นมาว่าทำงานแล้วให้ได้ตำแหน่งหน้าตาและเงินเดือนซึ่งเป็นผลสมมติ[6]

5. **คิดเป็นระบบ (Systematic Thinking)** มองเห็นภาพใหญ่ความเชื่อมโยงของส่วนย่อยในกลไกต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน คิดเป็นกลยุทธ์ เห็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่าง ๆ ไม่ใช่เห็นแต่ปัญหา แต่ปัญญาไม่มี หรือคิดว่าวิธีการเดิม ๆ ที่ตนปฏิบัติอยู่ดีที่สุด ไม่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงอะไร พอใจเท่าที่มียินดีเท่าที่เป็น ข้าราชการยุคใหม่ต้องเห็นความเป็นไปได้ ไม่กลัวและไม่รอการเปลี่ยนแปลง มีจิตใจของการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur spirit) มี "ideas in ideals"

6. **มีลักษณะเป็น "Chief knowledge Officers (CKO)"** แทน "Chief operating officers (COO)" ความรู้ที่ทันสมัยและใช้การได้ของผู้ปฏิบัติแต่ละคนจะเป็นสินทรัพย์ที่มีค่ายิ่งขององค์การ (human capital) องค์การในอนาคตต้องการผู้ที่มีความรู้ ทักษะ ฝีมือ ความเชี่ยวชาญในอนาคต การปฏิบัติงานกลยุทธ์ ความสัมพันธ์ สินค้าและบริการ

---

[6] *ผู้เขียนขอแนะนำให้ท่านผู้สนใจอ่านรายละเอียดใน พระธรรมปิฎก (2540). ธรรมะกับการทำงาน. กรุงเทพฯ: บริษัทสหธรรมิก.*

ต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับองค์ความรู้ที่ผู้ปฏิบัติแต่ละคนมีเป็นสำคัญ ข้าราชการยุคใหม่ต้องเป็น "knowledge activists" ที่ต้องสร้างความรู้ เผยแพร่ความรู้ เป็นผู้เชื่อมโยงองค์ความรู้และเป็น "พ่อค้าแห่งอนาคต (merchant of foresights)" ข้าราชการยุคใหม่ต้องไม่ใช่ผู้ "อ่านน้อย-คิดน้อย-รู้น้อย-แต่ทำมาก"

7. ต้องตื่นตัวเฝ้าระวังการละเมิดจริยธรรมและจรรยาบรรณในอาชีพของตนและผู้อื่น (morally alert) ไม่ทำหูตาฝ้าฟางต่อการทำผิดจริยธรรม เข้าทำนอง morally blind และ morally deaf ทำตนปกปิดซ่อนไว้หรือนิ่งเสียตำลึงทอง

ระบบเป็นสิ่งที่เราเพียรสร้างขึ้นมาเพื่อชี้ถึงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันของสิ่งต่าง ๆ ระบบที่ดีต้องยืดหยุ่นและเอื้อต่อการปรับปรุงพัฒนาให้เข้ากับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงและที่สำคัญไม่ควรให้คนหลงชื่นชมกับระบบและถูกระบบกลืน ระบบเป็นผลพวงจากความคิดของคน ไฉนจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ระบบที่ดีต้องยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และความเหมาะสมของกาลเวลาที่เปลี่ยนไป ระบบราชการได้รับการก่อตั้งมาเป็นเวลานาน เป็นกลไกที่เป็น "พันเฟือง" เพื่อการพัฒนาของประเทศไทยมาตลอด และมีจุดแข็งก็คือจะต้องคงอยู่คู่บ้านเมืองตลอดไป ข้าราชการผู้บริหารในแต่ละระดับ รวมทั้งนักการเมือง ประชาชนและเอกชน ต้องร่วมกันสรรสร้างการบริหาร การปกครองที่ดีและระบบราชการที่พึงประสงค์ให้บังเกิดขึ้น เพื่อให้ระบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นความหวังของประชาชนผู้เสียภาษี ผู้เป็นเจ้าของประเทศ เป็นพลังให้นำพาประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความเป็นธรรม และพัฒนาอย่างสถาพรในเวทีของโลก สมดังกับเป้าหมายของการปรับราชการไทยเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์

วัฒนธรรมองค์การสำคัญอย่างไร

ดร.สมโภชน์ นพคุณ *

สังคมมนุษย์ย่อมมี ***"วัฒนธรรม"*** *เป็นตัวบ่งบอกถึงคุณลักษณะ และความแตกต่างของแต่ละสังคม*

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ***วัฒนธรรม*** *หมายถึง* ***"พฤติกรรมและสิ่งที่คนในหมู่ผลิตสร้างขึ้นด้วยการเรียนรู้จากกันและกันและร่วมใช้ในหมู่พวกตน"*** *วัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งที่เจริญงอกงามจากวิถีชีวิตและความเป็นมาของแต่ละสังคม หมู่คณะ ในระดับชาติ* ***วัฒนธรรมแห่งชาติ*** *หมายถึง* ***"ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติและศีลธรรมอันดีของประชาชน"*** *(พระราชบัญญัติวัฒนธรรม พ.ศ. ๒๔๘๕ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕)*

ในองค์การซึ่งเป็นที่อยู่ร่วมปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ จึงเป็นสังคมประเภทหนึ่งที่ต้องมีการพัฒนา "วัฒนธรรมองค์การ" ขึ้นเป็นคุณลักษณะเด่นของแต่ละองค์การแตกต่าง

* *เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ กลุ่มช่วยอำนวยการ ช่วยราชการวิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน*

กันไป ในทางวิทยาการบริหาร วัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture หรือ Corporate Culture) คือ รูปแบบวิถีชีวิตของคนในองค์การที่มีความเชื่อ (Belief) ทัศนคติ (Allitude) สมมุติฐาน (Assumption และคุณค่า (Value หรือค่านิยม) ร่วมกัน ยึดถือแน่นแฟ้นในการติดต่อสัมพันธ์ภายใน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุผลสำเร็จตามที่องค์การคาดหวังไว้ วัฒนธรรมองค์การ จึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนและขององค์การ เป็นอย่างมาก การพัฒนาองค์การ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมและเกื้อหนุนต่อการเปลี่ยนแปลง (Changes) ที่จำเป็น

บทความสั้น ๆ ฉบับนี้ จึงเป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่า โดยรวมแล้ววัฒนธรรมองค์การมีกี่รูปแบบ และแต่ละรูปแบบ (ลักษณะ) มีพฤติกรรมและวิถีชีวิตอย่างไร ผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ก็อาจจะใช้เป็นแบบอย่างเพื่อกำหนดแนวทางหรือพัฒนาวัฒนธรรมองค์การไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาที่คาดไว้ได้ กล่าวโดยรวมวัฒนธรรมองค์การมีอยู่ ๔ ลักษณะ ซึ่งสอดคล้องกับคุณลักษณะต่าง ๆ ของเทพเจ้ากรีกโบราณ

ประเภทที่ ๑: Apollo หรือ Role Culture (เน้นบทบาท)

วัฒนธรรมองค์การประเภทนี้ ตรงกับคุณลักษณะขององค์การที่ Max Weber กำหนดไว้ มุ่งเน้นที่ตำแหน่ง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์ (Job Description) มีลักษณะที่ชอบด้วยหลักเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ (Reason-Scientific) โครงสร้างขององค์การกำหนดไว้ชัดเจน ตามลำดับขั้นทางการบริหารที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy) และมีกฎระเบียบข้อบังคับในกระบวนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ชัดเจนทั่วองค์การ (Red Tape) ลักษณะองค์การที่มีวัฒนธรรมแบบ Apollo ปรากฏเห็นชัดทั่วไปในหน่วยงานใหญ่ ทั้งภาคราชการและเอกชน ซึ่งค่อนข้างล่าช้าในการปรับเปลี่ยนตนเองหรือ/และวัฒนธรรมองค์การหากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อความเจริญ ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความอยู่รอดต่อไปขององค์การ

คำถาม: ท่านคิดว่าวัฒนธรรมองค์การแบบนี้เหมาะสมกับหน่วยงานของท่านหรือที่ท่านสังกัดอยู่หรือไม่ อย่างไร

จากระบบราชการ จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์การแบบนี้ไม่ได้สร้างความเครียดแก่ผู้ปฏิบัติงานมากนัก (หากเปรียบเทียบกับแบบอื่น) การติดต่อสัมพันธ์สื่อสารกันภายในเป็นลักษณะทางการอย่างมาก ความเร่งด่วนจึงมิได้มีผลกระทบต่อความกระตือรือร้นของคนในองค์การ การปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปตามระบบกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ผลงานหรือความคืบหน้าในการดำเนินการเป็นไปอย่างเชื่องช้าตามระบบงานที่สลับซับซ้อน การทำงานร่วมกัน หรือแม้แต่การตัดสินใจแก้ปัญหาหรือพัฒนางานใด ๆ ก็ตาม มักจะใช้วิธีการประชุมเป็นส่วนใหญ่ โดยมักจะอ้างว่าเป็นไปตามหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participative management) หากท่านชอบมีพฤติกรรมการทำงานในวัฒนธรรม Apollo ก็น่าจะเลือกเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การที่มีวัฒนธรรม Apollo เพราะมีความเรียบง่าย ไม่เครียดและมีผลงานในระดับหนึ่งที่ควรจะพอใจ (satisfactory) ได้

แต่ท่านที่มี "ไฟแรงสูง" กระตือรือร้นและมุ่งมั่นอย่างจริงใจ **ควรหลีก**ห่างจากองค์การที่มีวัฒนธรรมเช่นนี้ ให้ไกลที่สุด เพราะมิฉะนั้นท่านจะสูญเสียโอกาสในชีวิตของท่านเป็นอย่างยิ่ง ท่านจะขาดความภาคภูมิใจและจะรู้สึกว่าท่านไม่มีคุณค่าต่อคนอื่นต่อสังคม เพียงพอกับความรู้ความสามารถและความตั้งใจของท่านที่จะช่วยพัฒนาสังคมให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ประเภทที่ ๒: Athena หรือ Task Oriented Culture (เน้นที่งาน)

องค์การที่มีวัฒนธรรม Athena จะเน้นเรื่องการทำงานร่วมกันเป็นทีม สนับสนุนและส่งเสริมให้สมาชิกแต่ละคนพัฒนาและใช้ความรู้ ความสามารถ อย่างเต็มที่ เพื่อผลงาน และการพัฒนาริเริ่มใหม่ ๆ ต่าง ๆ อยู่เสมอ งานที่ปฏิบัติร่วมกันเป็นทีมจะถูกจัดเป็น "งานโครงการ" หรือ Project โดยไม่ติดยึดกับโครงสร้างองค์การ การรวมทีมก็เพื่อนำความรู้ ความสามารถที่หลากหลายของบุคคลจากหลายฝ่าย หลายส่วนงานมาร่วมมือกัน เมื่อสิ้นสุดโครงการ ทีมงานก็สลายไป และอาจไปสร้างทีมใหม่ เพื่องานโครงการใหม่ ๆ ต่อไป วัฒนธรรมองค์การแบบ Athena เหมาะสมกับหน่วยงานที่ต้องเร่งรีบพัฒนาปรับปรุง โดยเฉพาะในสภาวะ

การแข่งขัน (competition) และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ซึ่งจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์และวิธีการต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาต่าง ๆ หากกลายเป็นงานหรือวิธีการประจำ (routine) และไม่มีการพัฒนางานใหม่ ๆ ตามมาอย่างต่อเนื่อง วัฒนธรรมแบบ Athena ก็จะเหือดหายไป

คำถาม:

ท่านคิดว่าท่านมีคุณลักษณะและวิธีการทำงานเหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์การแบบนี้ หรือไม่ อย่างไร

หากท่านต้องการความกระตุ้นเร้าใจความเร่งรีบและความหวังผลงานที่ชัดเจนแน่นอนจากการกระทำ (Action) ของท่าน วัฒนธรรมแบบนี้จะเหมาะสม ท่านจะสนุกกับงานตลอดเวลา มีการติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ ภายนอกเสมอ แต่อย่างไรก็ตามในสภาวะเช่นนี้ ความเครียดในงาน (Stress) ย่อมเกิดขึ้นแก่ท่าน

หากท่านชอบสบาย ๆ ง่าย ๆ และไม่เร่งรีบไม่ชอบถูกกดดัน วัฒนธรรมองค์การแบบนี้ไม่เหมาะสมกับท่าน ควรหลีกเสีย แต่ก็มีคนอีกมากมายที่เริ่มแสวงหาโอกาสแห่งการท้าทาย (Challenging Opportunity) จากการคิดริเริ่มและปฏิบัติงานที่ตื่นเต้นเร้าใจ ซึ่งเหมาะสมที่จะมาอยู่ในวัฒนธรรมองค์การ Athena คำว่า สูญเปล่า เสียดายโอกาส หรือ "เซ็ง" ไม่เกิดแน่นอนในวัฒนธรรมองค์การนี้

ประเภทที่ ๓: Dionysus หรือ Existential Culture (เน้นบทบาทอิสระเฉพาะตัวบุคคล)

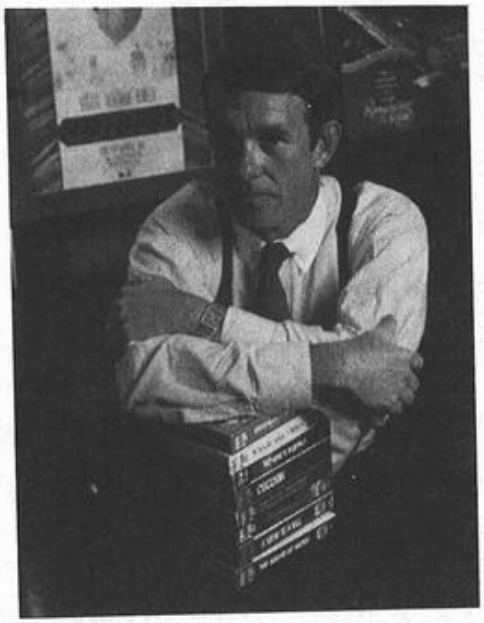
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การที่มีวัฒนธรรมแบบนี้ จะกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเอง มีความเป็นอิสระสูง ความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลที่หลากหลายจำเป็นและจะมีผลต่อประสิทธิภาพและชื่อเสียงขององค์การเป็นอย่างยิ่ง ตัวอย่างที่เห็นชัด คือมหาวิทยาลัย หรือสถาบันวิจัยที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นต้น จะสะท้อนวัฒนธรรมองค์การแบบนี้ชัดเจน ทุกคนแม้จะมีอิสระแต่ก็รักและทุ่มเทให้กับงานและการใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่ ในลักษณะเช่นนี้ การบริหารเพื่อทีมงาน จะเป็นปัญหามาก การประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน อาจจะเป็นหนทางเดียวที่จะให้ทุกคนมาร่วมทีมได้ แต่ก็ยังเป็นทีมที่หลวมมาก และบ่อยครั้งการตัดสินใจในที่ประชุม อาจจะไม่เป็นเอกฉันท์ หรือเด็ดขาด เพราะยังมีความคิดเห็นโต้แย้งจากอีกหลายคน ซึ่งไม่สามารถบังคับ (Force) ให้ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น หรือมติที่ประชุม (หากไม่เป็นเอกฉันท์)

คำถาม:
ท่านชอบวัฒนธรรมแบบนี้หรือไม่ อย่างไร

หากท่านเป็นผู้รอบรู้ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งท่านยึดถือเป็นสิ่งสำคัญและเป็นความภาคภูมิใจในวิชาชีพของท่าน ท่านก็จะมีความสุขมากในวัฒนธรรมแบบนี้ ท่านจะไม่ต้องห่วงเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์เล็ก ๆ น้อย ๆ หยุมหยิมต่าง ๆ

หากท่านไม่รู้จริง เป็นเพียง Generalist ท่านก็จะประสบปัญหาด้านการยอมรับจากสมาชิกอื่น ๆ จะเกิดความอึดอัดและในที่สุดอาจต้องถอนตัวออกไปได้ และบุคคลจำพวกนี้จะมีความผูกพันหรือภักดีต่อหน่วยงานมากน้อยเพียงใด ไม่อาจตอบได้ชัดเจนนัก เพราะพวกนี้จะมีความผูกพันกับความรอบรู้ทางวิชาการมาก มีจรรยาบรรณ และความภูมิใจติดไปกับความเชี่ยวชาญของตนแต่ละคน ความสำเร็จโดยรวมของหน่วยงานเป็นผลจากความสำเร็จ ความเชี่ยวชาญและความมีชื่อเสียงของแต่ละคน หากมีมากคนหน่วยงานนั้นก็มีชื่อเสียงมากตามไปด้วย

ประเภทที่ ๔: Zeus หรือ Leader Culture (เป็นผู้นำ)



องค์การหรือหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จ มักจะมีผู้บริหารหรือผู้นำที่มีความสามารถ นำพาองค์การฟันฝ่าปัญหาอุปสรรคและพายุเศรษฐกิจ ธุรกิจการแข่งขันในยุคปัจจุบันได้โดยตลอดรอดฝั่ง ผู้นำจะมีกลุ่มผู้บริหารที่สามารถเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้สนองรับและนำการตัดสินใจ นโยบาย แนวทางและแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผล หน่วยงานที่ตั้งหรือก่อเกิดขึ้นใหม่ต้องการวัฒนธรรมและผู้บริหารที่เป็นผู้นำเช่นนี้ ความสำเร็จของทีมบริหารเกิดจากความสามารถของผู้นำที่พัฒนาและสร้างระบบการติดต่อสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นและยอมรับภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

ในวัฒนธรรมเช่นนี้ จะมีการจัดสรรกำลังคนพอเหมาะพอดีกับงานและผลงานที่ต้องการ ไม่มีอัตรากำลังส่วนเกินเหลือใช้เป็นต้นทุนการดำเนินงาน ทุกคนที่ถูกคัดเลือกเข้ามา เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถตามความต้องการด้านต่าง ๆ ขององค์การโครงสร้างขององค์การก็กะทัดรัด แต่ครอบคลุม มีความรวดเร็วในการรับตอบสนองต่อข่าวสารเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้รวดเร็ว รวมทั้งการตัดสินใจที่เฉียบขาดและฉับพลันของฝ่ายบริหาร การตัดสินใจบางอย่างอาจดูเหมือนว่าจะโหดร้าย และไม่คิดถึงจิตใจของบุคคลหรือไม่ยุติธรรม แต่ก็เหมาะสมและจำเป็นต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ วัฒนธรรมองค์การแบบนี้จะหมดไปก็เมื่อมีการเปลี่ยนผู้บริหารที่เป็นผู้นำสูงสุด หรือองค์การอาจถูกขายไปหรือไปรวม (Merge) กับองค์การอื่นดังปรากฏให้เห็นทั่วไปในธุรกิจยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)

คำถาม:
ท่านชอบปฏิบัติงานในองค์การที่มีวัฒนธรรมเช่นนี้หรือไม่ อย่างไร

หากเป็นธุรกิจ หรือหน่วยงานใหม่ จะเห็นว่าต้องการผู้นำแบบนี้อย่างยิ่ง เพื่อนำพาให้องค์การหรือธุรกิจนั้น เข้มแข็งขึ้น เพื่อยืนหยัดต่อไป แต่เมื่อธุรกิจหรือหน่วยงานเติบโตจนอยู่ตัวหรือมั่นคงถาวรเพียงพอ ผู้บริหารก็จะมุ่งความสนใจไปที่คนหรือผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น เมื่อถึงสภาวะนั้น ความเร่งเร้าเร่งรีบ เชิงแข่งขันกับงานและเวลา ความต้องการขององค์การจะเริ่มถดถอยลงไป เริ่มเข้าสู่สภาวะเชื่องช้าหากปล่อยไว้จะกลายสภาพเป็นวัฒนธรรมแบบ Apollo ก็ได้ ดังนั้นหากท่านเป็นผู้นำที่มีจิตใจมุ่งมั่น พัฒนาและนำหน่วยงานให้เจริญเติบโตตลอดเวลา ก็จะต้องปรับเปลี่ยนโดยกระตุ้นให้ทุกคนตื่นตัวอยู่เสมอ หรือไม่เช่นนั้น ท่านอาจต้องลาออกไปหางานในองค์การอื่นที่วัฒนธรรมองค์การเริ่มถดถอยเพื่อเป็นตัวกระตุ้นใหม่ (Intervening factor) สำหรับปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้เป็นแบบที่ ๒ หรือที่ ๔ ต่อไป

วัฒนธรรมองค์การแบบ Leader นี้จะเป็นที่ฝึกฝนและพัฒนาทรัพยากรบุคคลและทางด้านการบริหารเพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ในงานได้เป็นอย่างดี ผู้บริหารที่มีความสามารถมักจะมีประสบการณ์ผ่านงานในองค์การที่มีวัฒนธรรมอย่างนี้มาก่อนเสมอ

บทสรุป

วัฒนธรรมองค์การทั้ง ๔ รูปแบบ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน การที่จะนำวิธีการหรือวัฒนธรรมองค์การแบบหนึ่งไปใช้ในอีกแบบหนึ่ง เป็นไปได้เสมอและอาจเป็นการเสริมจุดอ่อนของแต่ละแบบก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ ผู้นำ/ผู้บริหารในแต่ละองค์การนั้น ๆ ว่าจะสามารถและดำเนินการอะไรอย่างไร การผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมองค์การ โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ น่าจะเป็นผลดีกว่าที่จะยึดมั่นถือมั่นในวัฒนธรรมองค์การแบบใดแบบหนึ่ง โดยตลอดการบริการประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐ (ที่มีวัฒนธรรมแบบ Apollo) หากนำวัฒนธรรมองค์การแบบที่ผลงานหรืองาน (Task oriented) และแบบผู้นำ (Leader Culture) มาช่วยเสริมก็จะเป็นการดีกว่าที่จะคงไว้แต่ Apollo อย่างเดียว ในทำนองเดียวกันวัฒนธรรม องค์การแบบอื่น ๆ ก็อาจนำวัฒนธรรมองค์การแบบ Apollo ไปช่วยเสริมในบางจุดบางงานก็ได้

เรียบเรียงจาก Business Now, UK. Issues 65, 13 May 1996

ทำไมจึงต้องออกระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งลงโทษ

สุภาวดี เวชศิลป์ *

หลักเบื้องต้นในการจัดองค์การ เพื่อที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม คือ การมีวินัยของคนในองค์การ สำหรับคนที่เข้ามารับราชการเป็นข้าราชการ ก็ต้องปฏิบัติตนให้อยู่ภายในกรอบวินัยที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทางราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๐ ได้บัญญัติไว้ว่า ***"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ"*** ซึ่งเห็นได้ว่าข้าราชการแต่ละคนมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาวินัยโดยไม่ฝ่าฝืนข้อห้าม และปฏิบัติตามข้อปฏิบัติที่กำหนด แต่การที่จะทำให้ข้าราชการปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของวินัยได้ดังกล่าวต้องเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาไว้ในมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า ***"ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย....."*** ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาได้ทำหน้าที่รักษาวินัยในด้านเสริมสร้างให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยแล้ว ทำหน้าที่ในด้านป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยแล้ว แต่ยังมีข้าราชการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามและข้อปฏิบัติที่ทางราชการกำหนดไว้ ก็ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น ซึ่งจะต้องมีการตั้งเรื่องกล่าวหา การสอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ และการลงโทษ รวมไปถึงการสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนด้วย การลงโทษถือเป็นมาตรการหนึ่งที่

---

* *นิติกร ๘ ส่วนรักษามาตรฐานวินัย สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.*

ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องใช้เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหน่วยงาน และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

โทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มี ๕ สถาน คือ

๑. ภาคทัณฑ์

๒. ตัดเงินเดือน

๓. ลดขั้นเงินเดือน

๔. ปลดออก

๕. ไล่ออก

การออกคำสั่งลงโทษซึ่งจะมีผลใช้บังคับให้บุคคลที่กระทำผิดวินัยต้องรับโทษตามนั้น แต่เดิมนับแต่มีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ กฎหมายไม่เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งลงโทษว่าจะต้องมีรูปแบบและวิธีการอย่างไร การออกคำสั่งลงโทษจึงเป็นการออกตามที่แต่ละส่วนราชการจะกำหนดรูปแบบกันเอง จนกระทั่งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการออกคำสั่งลงโทษไว้ในมาตรา ๙๔ ว่า ***"ก่อนที่ผู้มีอำนาจลงโทษจะสั่งลงโทษ ให้พิจารณาให้ถ้วนถี่แน่นอนว่า ผู้ที่จะต้องได้รับโทษนั้นมีความผิดจริง และต้องระวังอย่าให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาท หรือโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่ากระทำผิดในมาตราใด และผิดในฐานใด"*** และเมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้มาตรา ๘๔ ว่า ***"การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และระวังอย่าให้เป็นไปโดยพยาบาทหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิดในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด"*** ซึ่งจะเห็นได้ว่าการออกคำสั่งลงโทษที่ผ่านมากฎหมายบัญญัติสาระสำคัญแต่เพียงว่า ในคำสั่งลงโทษต้องแสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด เท่านั้น ซึ่งเมื่อมีการรายงานการลงโทษไปยัง ก.พ. ตามระเบียบ เพื่อ ก.พ.ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม จึงพบว่าการออกคำสั่งลงโทษยังมีข้อผิดพลาดบกพร่องอยู่มาก บางกรณีเป็นเรื่องของการปรับบทความผิดไม่ถูกต้อง การอ้างอาศัยอำนาจตามมาตราต่าง ๆ ไม่ถูกต้อง การอ้างวันที่ให้คำสั่งมีผลใช้บังคับไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากเป็นข้อผิดพลาดบกพร่องในเรื่องดังกล่าวซึ่งไม่ถึงกับทำให้คำสั่งลงโทษเสียไป ก.พ.จะแจ้งเป็นข้อสังเกตให้ส่วนราชการทราบเพื่อแก้ไข

หรือเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องสำหรับกรณีต่อไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่คำสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลใช้บังคับ เช่น ผู้สั่งลงโทษไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจการสั่งลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือไม่ได้เสนอ อ.ก.พ.แล้วแต่กรณีพิจารณาก่อน การสั่งลงโทษผู้ที่ไม่มีสภาพเป็นข้าราชการ เป็นต้น กรณีเช่นนี้ต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการนั้น ๆ ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนก่อน เพื่อให้คำสั่งลงโทษมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งทางปฏิบัติของการออกคำสั่งลงโทษจะเป็นไปในลักษณะเช่นนี้มาโดยตลอด

จนกระทั่งเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกมาใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ทำให้ ก.พ.ต้องปรับปรุงบทบาทในการบริหารงานบุคคล จากการเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการเอง มาเป็นการให้การกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และให้คำปรึกษาแนะนำ โดยมีการกระจายและมอบอำนาจให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติในบางเรื่อง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และคล่องตัวขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้ ก.พ. ต้องออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีแนวทางที่ชัดเจน และกระทรวง ทบวง กรม สามารถปฏิบัติได้เองในรูปแบบเดียวกันอย่างถูกต้อง

ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ จึงได้ถูกบัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า ***"การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมิให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด"*** เมื่อกฎหมายบัญญัติว่า วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.วางไว้ ก.พ.จึงต้องออกระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ว ๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๙

ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหลักการสำคัญ ดังนี้คือ

๑. การสั่งให้คำสั่งมีผลใช้บังคับ สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน และการสั่งลดโทษจากปลดออก หรือไล่ออก เป็นโทษดังกล่าว ห้ามมิให้สั่งให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่การสั่งลงโทษผู้ถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในกรณีตามที่กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ได้กำหนดให้สั่งย้อนหลังได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติตามมติ ก.พ. ที่เคยกำหนดไว้ว่า การสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ห้ามมิให้สั่งย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่กรณีถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ผู้บังคับบัญชาจึงอาจสั่งลงโทษย้อนหลังไปไม่ก่อนวันพักราชการ หรือวันออกจากราชการไว้ก่อนได้

๒. การสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ และการสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษเป็นโทษดังกล่าว จะสั่งย้อนหลังให้มีผลตั้งแต่วันใด ให้เป็นไปตามระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากมีระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้แล้ว ห้ามมิให้สั่งย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง เว้นแต่เป็นกรณีตามข้อยกเว้นที่ให้สั่งย้อนหลังได้

๓. กรณีการสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ เป็นลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ให้สั่งย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งลงโทษเดิมใช้บังคับ ทั้งนี้การสั่งย้อนหลังไม่มีผลกระทบถึงสิทธิและประโยชน์ที่ผู้ถูกลงโทษได้รับไปแล้ว

หลักการนี้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติตามมติ ก.พ. ซึ่ง ก.พ.ได้ออกหนังสือเวียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/ว ๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เรื่องการสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มีสาระสำคัญว่า การที่มาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษ ต้องส่งรายงานการลงโทษไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ และให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้นั้น แสดงว่าคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นยังไม่เด็ดขาด เพราะผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือยังสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้อีก และในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษนั้น ย่อมหมายความว่าคำสั่งลงโทษเดิมไม่เหมาะสม ประกอบกับการสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ ก็มีลักษณะเป็นการแก้ไขคำสั่งเดิม ซึ่งการแก้ไขคำสั่งเดิมนี้จะต้องแก้ไขให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่คำสั่งเดิมใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ

จะสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ เป็นลงโทษไม่ถึงออกจากราชการ จึงต้องสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งลงโทษเดิมใช้บังคับ

ต่อมาได้มีหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ เพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/ว ๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกรณีที่ยังมิได้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลที่จะก่อให้เกิดสิทธิและประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ ส่วนในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้มีคำสั่งใดที่ก่อให้เกิดสิทธิและประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษโดยเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีผลสมบูรณ์แล้ว การสั่งเพิ่มโทษของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าวย่อมไม่กระทบถึงสิทธิและประโยชน์ที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปแล้วแต่อย่างใด

เกี่ยวกับเรื่องนี้เมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๙ วรรคห้า ได้บัญญัติว่า ***"เมื่อได้มีคำสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ถ้าเพิ่มโทษเป็นสถานโทษที่หนักขึ้น หรือลดโทษเป็นสถานโทษที่เบาลง หรืองดโทษ หรือยกโทษคำสั่งลงโทษเดิมให้เป็นอันยกเลิก....."*** ทำให้เข้าใจไปได้ว่า ในกรณีที่มีการเพิ่มโทษหรือลดโทษเมื่อคำสั่งลงโทษเดิมเป็นอันยกเลิก ก็เท่ากับว่าไม่มีคำสั่งลงโทษเดิมที่จะให้ย้อนหลังไปได้อีก มีปัญหาว่ากรณีเช่นนี้ หากผู้บังคับบัญชาจะสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ คำสั่งดังกล่าวจะสั่งให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งลงโทษเดิมใช้บังคับได้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ ก.พ. (อ.ก.พ.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ) ได้พิจารณาตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครไปว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๑๐๙ วรรคห้า จะบัญญัติว่า เมื่อมีคำสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษแล้ว คำสั่งลงโทษเดิมให้เป็นอันยกเลิก แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้บัญญัติว่า จะต้องสั่งให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งลงโทษเดิมใช้บังคับหรือไม่ โดยที่คำสั่งเพิ่มโทษ หรือลดโทษ มีลักษณะเป็นการทดแทนคำสั่งลงโทษเดิม เมื่อคำสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษใช้บังคับแทนคำสั่งลงโทษเดิมแล้ว คำสั่งลงโทษเดิมก็เป็นอันยกเลิก การที่มาตรา ๑๐๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้นั้น คำสั่งลงโทษเดิมจึงยังไม่ถือว่าเด็ดขาด ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับเพื่อมิให้มีการเพิ่มโทษหรือลดโทษ มีลักษณะเป็นการลงโทษซ้ำ โดยกระทำผิดครั้งเดียวแต่ได้รับโทษสองครั้ง ซึ่งหลักการ

ตามมาตรา ๑๐๙ วรรคห้า ดังกล่าว ก็เป็นหลักการเดียวกับมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หากแต่มาตรา ๑๐๙ วรรคห้า ได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นกว่าเดิม ในเรื่องผลของคำสั่งเดิมให้เป็นอันยกเลิกเท่านั้น และตามมาตรา ๑๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า ***"ในระหว่างที่ยังมิได้กำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม"*** ดังนั้นกรณีนี้จึงต้องถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๑๒/ว ๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ และที่ นร ๐๗๑๒/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ โดยอนุโลม

๔. ได้มีการกำหนดตัวอย่างคำสั่งลงโทษ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปรากฏว่าได้มีการกำหนดตัวอย่างการลงโทษไว้รวม ๑๐ ตัวอย่าง คือ

- ตัวอย่างการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ตามมาตรา ๑๐๓

- ตัวอย่างการลงโทษถึงออกจากราชการ ตามมาตรา ๑๐๔

- ตัวอย่างกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัย หรือการสั่งให้ออกจากราชการแล้ว เห็นควรลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษ หรือยกโทษ ตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสอง

- ตัวอย่างกรณีที่มีการลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ งดโทษไปแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รัฐมนตรี เห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณีพิจารณา ตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสอง และมาตรา ๑๐๙ วรรคเจ็ด

- ตัวอย่างกรณีที่อธิบดีมีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ซึ่งต้องมีการส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา ตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสี่

- ตัวอย่างกรณีที่ต้องสั่งตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๙

- ตัวอย่างกรณีสั่งตามมติ อ.ก.พ.ในเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๑๒๕ (๑) (๒) (๓)

- ตัวอย่างกรณีสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไปยัง ก.พ. ตามมาตรา ๑๒๕ (๔) และมาตรา ๑๒๖

จากหลักการตามเหตุผลดังกล่าว ที่สุดจึงปรากฏหน้าตาของระเบียบว่าด้วยวิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมตัวอย่างคำสั่งลงโทษ ออก

มาให้ได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติกันในวันนี้ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยคงจะได้ใช้ประโยชน์จากระเบียบนี้เป็นอย่างมาก เพราะในการดำเนินการทางวินัยมักจะหนีไม่พ้นกับการลงโทษ รวมถึงการออกคำสั่งลงโทษนั่นเอง

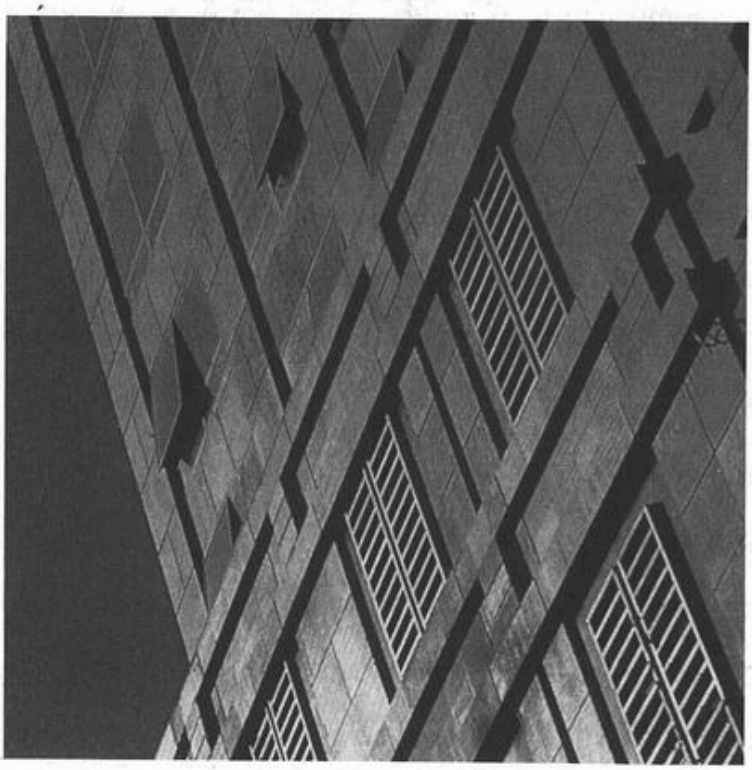
แต่หลังจาก ก.พ.ออกระเบียบนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๙ แล้วต่อมาได้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกมาให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ และเนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติราชการซึ่งใช้บังคับกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยมีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นองค์กรดูแลการใช้บังคับของกฎหมายนี้ เพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องแตกต่างจากแนวทางการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา กล่าวคือ การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง และไม่มีการแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลัง ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งจะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี

การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับคำสั่ง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว อันจะเป็นการทำให้ทางราชการต้องผูกพันการพิจารณาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนานกว่าที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองผู้มีหน้าที่ในการออกคำสั่งต้องไม่ลืมที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย

คุณพร้อมที่จะอยู่ในองค์กรยุคใหม่หรือยัง

สุชาดา รังสินันท์*



มีผู้กล่าวไว้ว่า อนาคตของโลกข้างหน้าจะเปลี่ยนไปอย่างมากมายมหาศาล และขณะนี้พวกเราทุกคนคือสะพานเชื่อมโยงระหว่างโลกในอดีตและโลกในอนาคต ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น จู่โจมถาโถมเราอย่างไม่หยุดยั้ง และมีผลกระทบต่อผู้คนในปัจจุบันแทบทุกเรื่อง ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบผลผลิต สภาพการดำเนินชีวิตในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คน ดังนั้น หากเรามองอนาคตไม่ออก และยังรู้สึกอาลัยอาวรณ์กับอดีตที่คุ้นเคย จะรู้สึกอึดอัด เครียด ผิดหวัง และมีอาการหลายอย่างที่แสดงว่าเรารับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้

* นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ๘ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

นักปราชญ์ นักคิดที่มีชื่อเสียงหลายคนพยายามวิเคราะห์สภาพที่เกิดขึ้นและชี้ให้ทุกคนเห็นว่า อะไรกำลังเกิดขึ้นกับผู้คนในโลกใบนี้ การเปลี่ยนแปลงนั้นจะไปในทิศทางไหน และอธิบายโลกในอนาคตว่าจะมีรูปลักษณ์อย่างไร เพื่อให้เรารับรู้ ปรับตัว หากเราเข้าใจ เตรียมตัวปรับใจตามก็จะอยู่รอดในสังคมใหม่ได้อย่างมีความสุข ไม่เกิดอาการที่เรียกว่า **"ช็อค"**

ตลอดศตวรรษที่ผ่านมา ถือว่าเป็นยุคของการเจริญเติบโต และขยายตัวอย่างรวดเร็วขององค์กรประเภทต่าง ๆ แนวคิดทางการบริหารจัดการอยู่บนพื้นฐานของการเสริมสร้างความสมบูรณ์ ขยายเครือข่าย เพิ่มผลผลิต สร้างธุรกิจใหม่ บริการใหม่ แต่ในสภาวการณ์ปัจจุบันที่องค์กรต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบตัวอย่างรวดเร็ว ตลอดเวลา แนวคิดเหล่านั้นเริ่มเปลี่ยนไป แนวคิดใหม่เริ่มปรากฏขึ้นมา เป็นการมุ่งสร้างคุณค่า คุณภาพและคำนึงถึงลูกค้าชุมชนรอบตัวมากขึ้น **องค์กรทั้งหลายหยุดการแสวงหา มุ่งมองไปข้างนอกตัว** แต่กลับมาสำรวจตัวเอง ค้นหาคุณค่าที่มีอยู่และพยายามที่จะดึงคุณค่าเหล่านั้นออกมาโดยผ่านพนักงานที่ทำงาน วิธีทำงาน และระบบงานใหม่ ๆ

หากองค์กรใดวิ่งไม่ทันแนวความคิดเหล่านี้ จับกระแสการเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ก็จะถูกทอดทิ้งอยู่เบื้องหลัง และปิดตัวเองไปในที่สุด องค์กรที่จับกระแสได้ ก็พยายามปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทภารกิจ วิธีทำงาน โดยเปลี่ยนแนวคิดจากการเน้นกฎ ระเบียบกระบวนการทำงาน มีการจัดระบบการรายงานตามสายการบังคับบัญชา และเน้นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง มีการตรวจสอบตามลำดับชั้น รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง เป็นการบริหารจัดการที่เน้นประสิทธิผล หรือผลลัพธ์ ยึดเป้าหมายวัตถุประสงค์ แบ่งงานเป็นกลุ่มเป็นทีม กระจายอำนาจสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติ สร้างทีมงาน สร้างความร่วมมือ และให้ความสำคัญกับลูกค้าผู้รับบริการ และอีกหลาย ๆ เรื่องที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เพียงคำพูดที่เลื่อนลอยโก้หรู แต่กำลังถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง และปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในองค์กรหลายแห่ง โดยเฉพาะในหน่วยงานที่แสวงหาคำว่าประสิทธิภาพ เพราะนั่นคือเงื่อนไขสำคัญของความอยู่รอดขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ในสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน องค์กรทั้งหลายที่มีรูปลักษณ์ใหม่ เป็นองค์กรในอนาคต ระบบงานสั้นลง มีการทำงานเป็นทีม มีเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ชัดเจน โครงสร้างหลวม ยืดหยุ่นไม่ตายตัว ปรับเปลี่ยนง่าย และยึดโยงกันเป็นโครงข่ายคล้ายใยแมงมุม

ทำงานโดยยึดผลลัพธ์ และมีลูกค้าเป็นบุคคลสำคัญ

แต่สิ่งสำคัญที่ยังไม่ค่อยได้พูดถึงกันคือ ผลที่ตามมากับรูปลักษณ์ใหม่เหล่านี้ นั่นคือ วิถีชีวิตการทำงาน ระบบความสัมพันธ์บทบาทของผู้ทำงาน ความรู้สึกและวัฒนธรรม การทำงานที่ต้องเปลี่ยนไปด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัย มีองค์กรในรูปลักษณ์ใหม่จะมีประสิทธิภาพ ส่งผลสำเร็จไม่ได้ถ้าจะเน้นเฉพาะโครงสร้างระบบงานและวิธีทำงาน ในขณะที่คนที่ทำงานอยู่ไม่ปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หากผู้คนที่ทำงานอยู่ยังไม่เข้าใจ ใช้วิธีทำงานตามความเคยชินเดิม ความเชื่อเดิม ย่อมหนีไม่พ้นที่จะเกิดสภาพความขัดแย้งขึ้นในหน่วยงาน คนทำงานบางคนที่รับความเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ปรับความเชื่อ ความเคยชินไม่ได้ ก็จะออกอาการต่าง ๆ ทั้งต่อต้าน เพิกเฉย และในที่สุดองค์กรนั้นก็จะ**มีสภาพเปลี่ยนแต่เปลือก เนื้อในเหมือนเดิม** ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็จะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง

คุณในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งขององค์กรที่อยู่ในสภาพแวดล้อมของความเปลี่ยนแปลง และกำลังปรับตัวเพื่อเป็นองค์กรที่ทันสมัย รับรู้ถึงสิ่งเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด และผู้คนรอบข้างคุณตระหนักเรียนรู้และเตรียมพร้อมหรือยัง หากคุณยังไม่ทันคิด และเห็นว่าสิ่งเหล่านี้ไม่สำคัญ เมื่อความเปลี่ยนแปลงมาถึง คุณยังทำงานด้วยวิธีการแบบเดิม มีความคิดความเชื่อแบบเดิม และคุณปรับตัวไม่ได้ คุณจะเริ่มรู้สึกผิดหวัง ไม่ก้าวหน้า ไม่มั่นคง หงุดหงิด กังวล ท้อถอย และต่อต้านในที่สุด และน้อง ๆ รุ่นหลัง ซึ่งก้าวเข้ามาในองค์กรพร้อมกับความเปลี่ยนแปลง ตระหนักและเรียนรู้สิ่งเหล่านี้แต่แรก ก็คงจะก้าวเดินอย่างสง่างาม ผ่านหน้าคุณและคนรอบข้างที่เหมือนคุณไปในที่สุด

อะไรคือผลที่ตามมาพร้อมกับการจัดองค์กรในรูปลักษณ์ใหม่ที่คุณควรรับรู้

๑. บทบาทของหัวหน้างานเปลี่ยนไป

เมื่อโครงสร้างแบบแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ตามความชำนาญเฉพาะ และรายงานกันตามสายการบังคับบัญชาเป็นแนวดิ่งทะลายลง กลายเป็นโครงสร้างแบบแบ่งงานกันเป็นกลุ่มเป็นทีมตามแผนงาน โครงการที่ยึดเป้าหมายร่วมกัน ความจำเป็นที่จะต้องมีหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาอยู่ในทุกลำดับชั้นของงาน เพื่อคอยตรวจสอบ สั่งการ ย่อมลดน้อยลงไป กลายเป็นความต้องการ หัวหน้าทีมและผู้ร่วมทีมงานที่มีความสามารถ ต้องการผู้คอยชี้แนะ แก้ปัญหา สนับสนุนให้ทีมงานผลิตผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย

จำเป็นที่แน่ชัดว่า ในองค์กรยุคใหม่ ผู้ที่จะทำหน้าที่เซ็นงาน ตรวจแก้งาน ออกคำสั่งจะลดลง ตำแหน่งผู้อำนวยการ ตำแหน่งหัวหน้ากอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้าแผนก ที่มีลูกน้องอยู่ในบังคับบัญชามาก ๆ มีอำนาจในการสั่งการ การตัดสินใจแต่ผู้เดียว จะจางหายและลดน้อยลงไป

๒. เส้นทางก้าวหน้าไม่เหมือนเดิม

เมื่อโครงสร้างองค์กรเปลี่ยนไป ระบบงาน วิธีทำงานเปลี่ยน ผู้ที่ทำงานจะต้องปฏิบัติบทบาทความรับผิดชอบที่มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น จำนวนคนลดลง งานปฏิบัติการ งานสนับสนุนเปลี่ยนแปลงไปเป็นการจ้างคนอื่นทำ ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย งานที่เหลืออยู่จะเป็นงานที่ต้องใช้วิชาชีพ ใช้ความคิดริเริ่มมากขึ้น โครงสร้างทางก้าวหน้าของผู้คนในองค์กรย่อมเปลี่ยนไป จะยึดถือโครงสร้างระบบทางก้าวหน้าที่มุ่งหน้าเดินขึ้นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา และเชื่อมโยงทางก้าวหน้ากับเงินเดือนที่สูงขึ้น จำนวนลูกน้องที่มากขึ้น และอำนาจการตัดสินใจสั่งการที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับชั้น ไม่ได้อีก ต่อไป

ดังนั้น **เส้นทางก้าวหน้าใหม่ จะขยายไปในแนวนอน และเชื่อมโยงความสามารถ ผลการปฏิบัติงาน และความเชี่ยวชาญในวิชาชีพที่ทำกับเงินเดือนค่าตอบแทน การเป็นที่ยอมรับ และโอกาสที่จะทำงานที่ท้าทายมากขึ้น**

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนแตกต่างไปจากเดิม

การแบ่งงานเป็นกลุ่ม เป็นทีม เน้นการบริหารงานในรูปโครงการ เป็นโครงข่ายทั้งองค์กร อำนาจการตัดสินใจในระดับปฏิบัติการเพิ่มมากขึ้น แต่ละคนรับผิดชอบงานในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเดิม ทำงานเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว แต่ละคนจะต้อง ทำงานอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ โครงการต่าง ๆ มากมาย โยกย้ายเปลี่ยนแปลงไปตามแผนงาน ไม่ยึดติดอยู่กับโครงสร้างเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในกลุ่มเดียวกัน ระหว่าง กลุ่ม ซึ่งเป็นผู้ร่วมอาชีพมีมากขึ้น และมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวดิ่งตามโครง สร้างเดิม และความสัมพันธ์นั้นจะเปลี่ยนไป ตลอดเวลา จึงฉาบฉวย ห่างเหิน

ความสำคัญของปัจเจกบุคคลจึงเพิ่มขึ้น ทุกคนต้องยืนหยัดด้วยความสามารถและความเข้มแข็ง ยึดตัวเอง พึ่งตัวเองมากขึ้น โอกาสที่จะมีใครคอยตรวจงาน คอยรับผิดชอบงานแทนเรา คอยรับงานจากเราไปทำต่อจะลดลงเรื่อย ๆ ทุกคนต้องรับผิดชอบงานของตนเองมากขึ้น ทำงานเองในทุกขั้นตอนตั้งแต่ต้นจนจบ

๔. ความภักดีต่อองค์กรลดลง ความผูกพันในวิชาชีพเพิ่มขึ้น

สภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป ทุกคนจะต้องเปลี่ยนกลุ่ม เปลี่ยนโครงการเมื่องานเสร็จสิ้นลงตามแผน การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเกิดขึ้นทุก ๓ เดือน ๖ เดือน หรือ ๑ ปี ทำให้ผู้คนไม่ยึดติดกับที่เดิม ความมั่นคงไม่ใช่สิ่งดึงดูดใจ ความเปลี่ยนแปลงกลายเป็นวิถีชีวิตใหม่ในองค์กร ทุกคนจึงแสวงหา งานที่น่าสนใจ ท้าทาย ให้สิ่งตอบแทนที่ดีกว่าคุ้มค่ากว่า และยิ่งเปลี่ยนงานบ่อย ยิ่งเป็นการเพิ่มประสบการณ์ในวิชาชีพ เพิ่มความสามารถในการทำงาน

การอยู่กับที่ มีความซื่อสัตย์ภักดีกับหน่วยงานเดิม จึงลดน้อยลง การอาศัยประสบการณ์ที่ผ่านมาจากที่เดิมทีเดียว ไม่ถือเป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับงานในอาชีพ **คนที่รอบรู้มีประสบการณ์ในวิชาชีพมากกว่า ผ่านงานมากกว่า ผ่านปัญหา มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดกว่า ย่อมได้รับผลตอบแทน และการสนับสนุน**

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงตัวอย่างของความเปลี่ยนแปลงที่ยกขึ้นมาให้เห็น ยังมีเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่องที่ต้องเรียนรู้ และทำความเข้าใจ ลองหันไปมองคนบางคนที่อยู่ในสภาพปรับตัว ปรับใจไม่ได้ ในโครงสร้างองค์กรยุคใหม่ เพราะประสบการณ์ในอดีตสอนให้เขาทำงานแบบสั่งสมเวลา อายุงาน และเชื่อว่าการอยู่ที่เดิม คือลูกหม้อที่มีโอกาสขยับที่นั่ง จากข้างหน้า ไปนั่งข้างหลังผู้คนรอวันที่จะเติบโตเป็นผู้บังคับบัญชา มีลูกน้อง มีอำนาจสั่งการ **และเชื่อว่า ประสบการณ์ซึ่งประกอบด้วยอายุงาน และความเป็นลูกหม้อ จะทำให้มีโอกาสก้าวหน้าสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ มากกว่าคนอื่น แต่รอเท่าไรก็ไม่ได้** เป็นผู้บังคับบัญชา มีลูกน้องมาก ๆ เสียที รู้สึกผิดหวัง สับสน หรือเมื่อมีโอกาสเป็นหัวหน้าทีมก็ถูกลูกทีมดูถูก นินทา กล่าวหาว่าเป็นพวกแก่วัด แต่อ่อนวิชา กลายเป็นคนที่ไร้คุณค่า ตั้งไว้เพื่อรอวันเวลาจากไปเท่านั้น

สิ่งที่ต้องคิด ต้องทำ เพื่อเตรียมตัวให้พร้อมที่จะอยู่ในองค์กรยุคใหม่ และอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่อย่างสง่างาม มีความสุข คือการให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าให้กับตัวเอง การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีทำงานของตนเองเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นหากคุณต้องการเป็นคนที่มีคุณภาพ สำหรับองค์กรยุคใหม่ และพร้อมจะเดินต่อไปข้างหน้าในกระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น คุณจะต้องพัฒนาตัวเองให้มีลักษณะเฉพาะสำคัญ ๓ ประการ สำหรับคนรุ่นใหม่ในองค์กรยุคใหม่ ดังนี้

๑. มีแนวคิดและทัศนคติที่เปิดกว้าง

นั่นหมายความว่า **คุณต้องเป็นคนที่ยืดหยุ่น พร้อมที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลง มองความเปลี่ยนแปลงว่าเป็นโอกาสที่ท้าทาย** และตื่นเต้นที่จะรับเทคโนโลยีใหม่มาปรับใช้อย่างสนุกสนาน

คุณต้องเป็นคนที่ไม่ยึดติดอยู่กับที่ การเปลี่ยนงาน เปลี่ยนความรับผิดชอบ ถือว่าเป็นสิ่งที่ท้าทาย เป็นการเปิดสู่โอกาสที่ดีกว่า และที่สำคัญ การค้นหาเป้าหมายในงานให้พบ เพื่อสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องที่จะนำไปสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพ ไม่ใช่ความเป็นเจ้าเป็นนายคน

๒. มุ่งเสริมสร้างคุณค่าให้ตัวเอง

แสวงหาข้อมูล และเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับตัวเองตลอดเวลา **คุณควรรู้สึกกระตือรือร้นอย่างจริงใจต่อโอกาสที่จะเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเตรียมรับความเปลี่ยนแปลง สำหรับงานและความรับผิดชอบที่ท้าทายในอนาคต** โดยไม่คิดว่าเป็นภาระหนักที่น่าเบื่อ

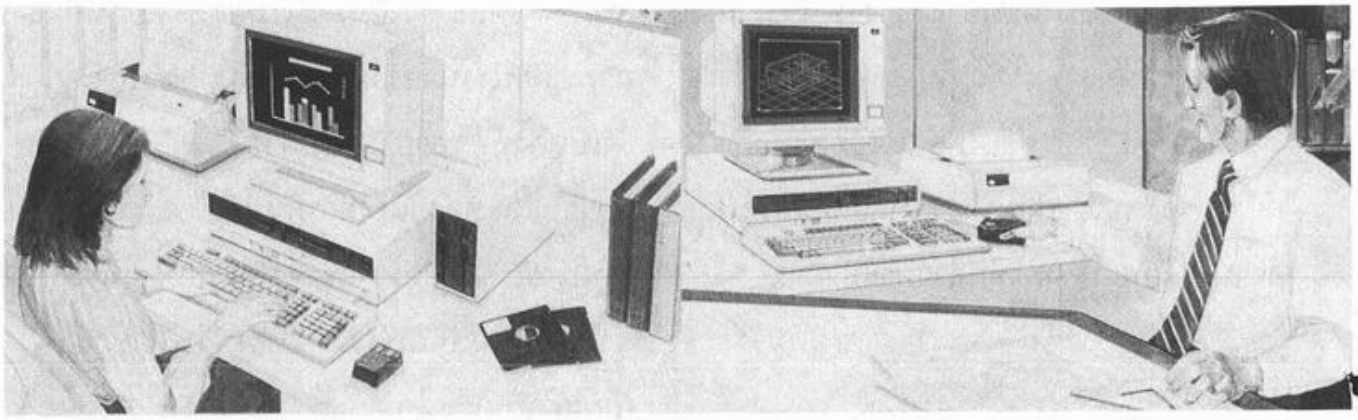
การพัฒนาตัวเองตลอดเวลาให้ทันเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง การสั่งสมประสบการณ์ โดยการฝึกทักษะและความชำนาญใหม่ ๆ ย่อมทำให้ตัวคุณมีคุณค่า

๓. ทำงานด้วยวิธีที่ถูกต้อง

การทำงานร่วมกับผู้อื่นในลักษณะทีมงาน เป็นหัวใจของวิธีทำงานยุคใหม่ ดังนั้น **คุณต้องให้ความร่วมมือ คุณต้องมีมนุษยสัมพันธ์ มีความคาดหวังในทางบวกต่อคนอื่น** เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และคุณต้องทำงานหนักด้วยตนเอง ไม่เกี่ยงงาน ไม่รอพึ่งคนอื่น และต้องยึดถือหลักว่าทุกย่างก้าวของชีวิตทำงาน คือประสบการณ์ที่ต้องเรียนรู้ ไม่ว่างานเล็กงานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทหลัก หรือบทบาทรอง

และสิ่งสำคัญอีกประการคือ การให้บริการ คุณควรเป็นคนที่มีความปรารถนาอย่างจริงใจที่จะช่วยคนอื่น เข้าใจคนอื่นอย่างเพียงพอที่รับรู้ความต้องการของลูกค้า และมีความคิดริเริ่ม ความกล้าเพียงพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในองค์กรของตัวเอง เพื่อให้บริการ และแก้ปัญหาของลูกค้า

คุณมีคุณสมบัติเหล่านี้หรือยัง หากยังไม่มีก็จงพัฒนาทัศนคติแนวคิด และความเชื่อของตนเองเสียใหม่ และเชื่อว่าเวลานี้ยังไม่สายไป สำหรับใครก็ตามที่ต้องการจะปรับเปลี่ยนตัวเอง เตรียมตัวเองให้พร้อม เพราะความเปลี่ยนแปลงเพิ่งเริ่มต้นขึ้น และต้องใช้เวลาพอสมควร ขอจงอย่ามัวอาลัยอาวรณ์กับอดีตอยู่เลย ลุกขึ้นเผชิญกับความเป็นจริง มองอนาคตให้ออก และเตรียมตัวให้พร้อม องค์กรยุคใหม่ยังต้องการสมาชิกที่มีคุณภาพอย่างคุณเสมอ



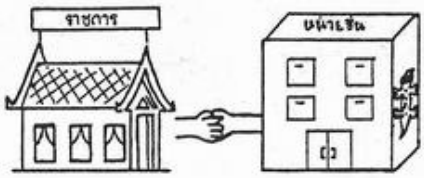
ราชการไทยยุค IMF

*วราภรณ์ ตั้งตระกูล**

ในยุค IMF '2541 ระบบราชการและข้าราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนบทบาทอย่างไร ที่นอกจาก "กินของไทย ใช้ของไทย เที่ยวเมืองไทย ร่วมใจประหยัด" หรือแม้แต่ "บริจาคทองช่วยชาติ ขายดอลลาร์ฝากบาท"

แนวทางการปรับภาคราชการ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการไทยในภาพรวม



ปรับลดบทบาทจากที่เป็นผู้ดำเนินการเอง
มาเป็นร่วมทำกับหน่วยอื่น ถ่ายโอนให้
หน่วยอื่น แปรรูปองค์การ

ลดขนาด/ตัดทอนภารกิจที่ไม่จำเป็นออก

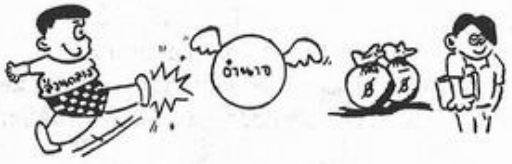
ยุบเลิกงานซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็น

---

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในหน่วยงาน

เน้นบริการที่ดี
นำอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้
พัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ

3. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน



มีการกระจายอำนาจ กระจายรายได้
ถ่ายเทบุคลากรที่มีความสามารถ
จากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค

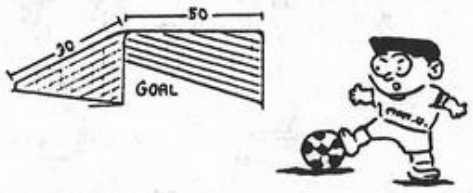
สิทธิการรับรู้ข้อมูลของประชาชน
การรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์

---

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ศูนย์ทะเบียนประวัติข้าราชการ

เป้าหมายของการปรับภาคราชการ

1) เน้นผลงานคุณภาพ



- หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยต้องมีเป้าหมายชัดเจน
- มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สามารถวัดได้ประเมินได้
- เน้นผลงานมากกว่ากระบวนการ
- หัวหน้าหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบโดยสาธารณชน

2) ประชาชนและสังคมได้รับประโยชน์จริง

- หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม และต้องสามารถอธิบายการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ

3) ข้าราชการทำงานโดยมีสามัญสำนึก

- การปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงความเรียบง่ายและเกิดประโยชน์แท้จริง
- ลดความซับซ้อนยุ่งยากหรือเงื่อนไขที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

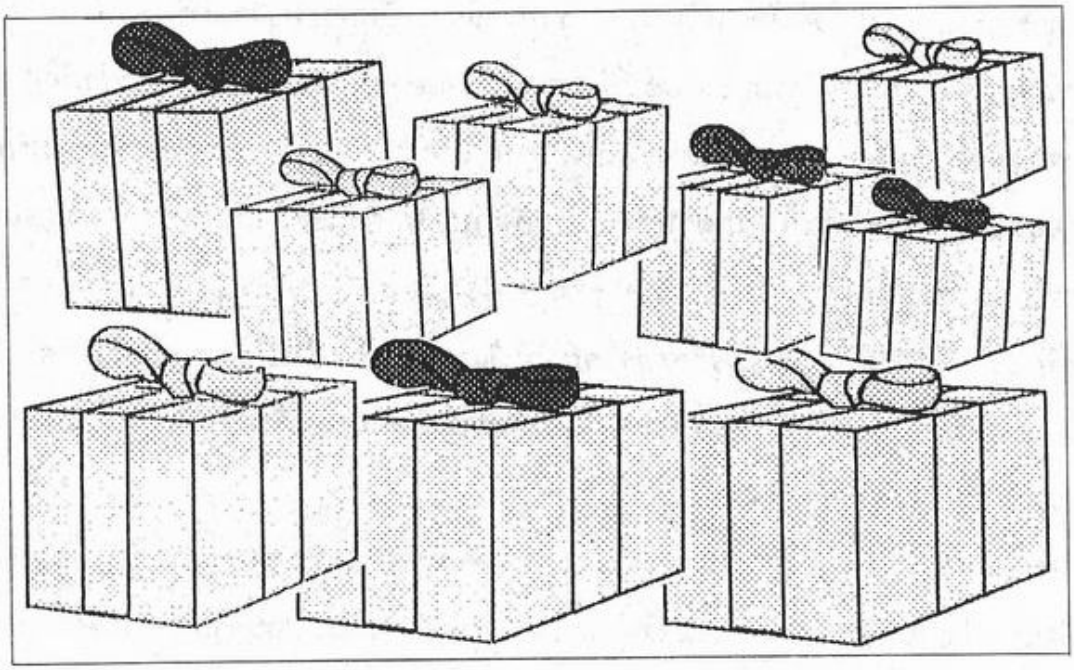
4) ทำงานคุ้มค่า

- การใช้จ่ายของรัฐต้องรอบคอบ ประหยัดและให้ผลตอบแทนคุ้มค่า และต้องเน้นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายดังกล่าวปลอดจากการฉ้อฉล

ข้อมูลจาก สำนักงาน ก.พ. มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ
ธันวาคม 2540

กล่องปริศนา: เกมทดสอบพฤติกรรมการมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม

จิระภา รัตนาวิบูลย์*



จากรายงานการศึกษาวิจัยของสำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. เรื่องการเสริมสร้างและพัฒนาคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนอย่างเป็นระบบ พ.ศ. ๒๕๓๖ พบว่า **"การมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม"** เป็นคุณธรรมสำคัญประการหนึ่งของผู้ที่เป็นข้าราชการ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารหลายท่าน เพื่อหาคุณธรรมที่จำเป็นสำหรับข้าราชการ

นายวิลาศ สิงหวิสัย ซึ่งเป็นเลขาธิการ ก.พ. อยู่ในขณะนั้น ให้ความเห็นว่า ***"งานราชการคืองาน บริการ (public service) ดังนั้นผู้ที่มารับราชการจึงต้องมีใจมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม (sense of public service) จึงต้องปลูกฝังให้ผู้ที่เป็นหรือจะเป็นข้าราชการมี sense of public service"***

---

* *ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านพัฒนาคุณธรรม สำนักเสริมสร้างวินัยและรักษาระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.*

นายประวีณ ณ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ.อีกท่านหนึ่ง ก็ให้ความเห็นว่า ***"ข้าราชการควรมี public spirit"*** ซึ่งท่านใช้คำภาษาไทยว่า ***"จิตสาธารณะ"*** และอธิบายว่า ***"public spirit" นี้ต่างกับการเสียสละ จึงควรกำหนด ให้ข้าราชการมี public spirit ด้วย"***

นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ เลขาธิการ ก.พ. ซึ่งขณะให้สัมภาษณ์ ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.พ. ท่านก็ได้ให้ความเห็นว่า ***"งานราชการเป็นการทำงานเพื่อส่วนรวม ผู้ที่เป็นข้าราชการ จึงต้องมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม (sense of public spirit) เป็นสำคัญ"*** และ

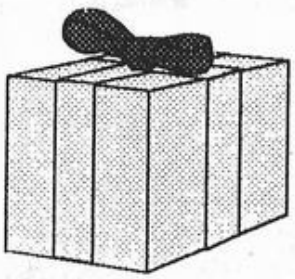
พระพยอม กัลยาโณ แห่งวัดสวนแก้ว ท่านก็ให้ความเห็นว่า ***"ข้าราชการต้องเป็นคนมีอัธยาศัยชอบทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม เป็นอันดับแรก*** สิ่งนี้จะสังเกตเห็นได้ ***ตั้งแต่ในขณะเรียนหนังสือ หากผู้ใดชอบช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน ชอบบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวม ก็เป็นอันมั่นใจได้ว่าผู้นั้นเมื่อรับราชการ จะทำให้งานราชการซึ่งเป็นงานบริการเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล คนที่ชอบบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วยใจรัก และมีความสนุกกับงานนั้น เมื่อทำราชการก็จะสามารถทำได้ดี"***

และจากการแสดงออกทางภาพวาดประกอบคำบรรยายภาพ ของผู้วาดจำนวน ๑๑๙ คน แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการจะต้องมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม และจากการนำข้อมูลดังกล่าวไปจัดทำแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ ๑๗๘ คน และอาชีพอื่น ๆ ๑๑๕ คน ให้ความเห็นว่า ข้าราชการควรมีจิตสำนึกมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวมมากอยู่ในอันดับ ๒ (อันดับแรกคือ ความซื่อสัตย์สุจริต) ต่อมา พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้**จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ซึ่งก็ได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ ว่า*ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ และประชาชนเป็นสำคัญ*** นอกจากนี้การบริหารราชการในปัจจุบันก็มุ่งเน้นการให้บริการโดยคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าเป็นหลัก ดังนั้นในการพัฒนาจรรยาบรรณให้กับข้าราชการพลเรือนจึงควรเน้นในเรื่อง การมีจิตสำนึกมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวมให้มาก ซึ่งมีวิธีการพัฒนาได้หลายรูปแบบ และในที่นี้ขอนำเกม "กล่องปริศนา" มาใช้ในการพัฒนา ดังนี้

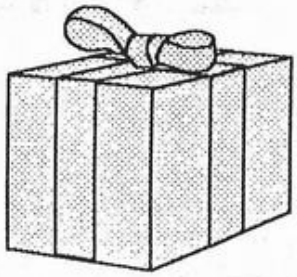
๑. เตรียมกล่องสองกล่อง ขนาดเดียวกัน กล่องหนึ่งผูกโบว์สีแดง กล่องสอง ผูกโบว์สีน้ำเงิน

๒. วิทยากรให้ผู้เข้าอบรมทุกคนตัดสินใจว่าจะเลือกกล่องไหน โดยกำหนดกติกาไว้ดังนี้

- ผู้เลือกกล่องที่ ๑ จะได้ ๑๐๐ บาท



กล่องที่ ๑



กล่องที่ ๒

- ผู้เลือกกล่องที่ ๒ จะได้ ๒๐๐ บาท
- แต่ถ้าเลือกกล่องที่ ๒ หมดทุกคน ทุกคนจะไม่ได้เงินเลย

๓. เมื่อเลือกครบทุกคนแล้ว นับจำนวน ผู้เลือกกล่อง ๑ และผู้เลือกกล่อง ๒ ว่ามีอย่างละกี่คน และวิทยากรถามเหตุผลในการเลือก แล้วสามารถชี้พฤติกรรมได้ ดังนี้

๓.๑ ถ้าปรากฏว่าทุกคนในชั้นเรียน เลือกกล่อง ๒ หมด แสดงว่าคนในชั้นนึกถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม ผลทำให้ทุกคนไม่ได้เงินเลย ในการรับราชการก็เช่นกัน ถ้าทุกคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มุ่งแต่จะได้อย่างเดียว ชาติบ้านเมืองก็ไปไม่รอด

๓.๒ ถ้าปรากฏว่ามีบางคนเลือกกล่อง ๑ แสดงว่า ผู้ที่เลือกกล่อง ๑ เป็นผู้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน จึงยอมเสียสละไม่เลือกกล่อง ๒ แม้จะได้เงินมากกว่า แล้วมาเลือกกล่อง ๑ ซึ่งได้เงินน้อยกว่า แต่ก็เป็นการช่วยให้ทุกคนได้เงิน ในการปฏิบัติราชการก็เช่นเดียวกัน จะต้องทำหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน จึงจะช่วยให้ชาติบ้านเมืองอยู่รอดได้

๒.๓ ถ้าปรากฏว่าทุกคนในห้องเลือกกล่อง ๑ หมด แสดงว่าคนในชั้นเรียนทุกคนเป็นคนดีมาก เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน ให้วิทยากรกล่าวชมเชย

สิ่งที่ได้จากการเล่นเกม

๑. ช่วยให้ผู้เข้าอบรมเห็นผลเสียจากการที่เป็นคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมได้ชัดเจนขึ้น

๒. สามารถนำไปใช้ทดสอบพฤติกรรม การมีจิตมุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการได้

อุทาหรณ์ก่อนทำผิด

เอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์

คลื่นความร้อน....ค่อย ๆ คืบคลานห่างไป....สายฝนและพายุก็เยื้องกรายผ่านมา.... เจ้าประคุณเอ๋ย....ขอให้ฝนฟ้าไปตกในท้องไร่ ท้องนา ป่าเขาลักหลาย ๆ ห่าหน่อยเถิด เพื่อชาวไร่ ชาวนาจะได้มีน้ำไว้ใช้เพาะปลูกพืชพันธุ์ธัญญาหารได้อย่างหน้าชื่นหน้าบานจนไม่หุบอย่างทุก ๆ วันในยุค IMF อย่างนี้....นับวันภาวะค่าครองชีพจะหนีห่างออกไปทุกที ๆ แล้ว.... ดังจะเห็นได้จาก ราคาไข่ไก่ที่เคยขายกันใบละ หกสลึง สองบาท ก็ขยับขึ้นมาเป็นสามบาท สี่บาทแล้ว มะนาวก็เช่นกัน ระยะนี้ใบละ ๓-๔ บาทเชียวละ.... เวลาถูกก็ใจหาย ขายร้อยละ ๒๐ บาทก็แทบจะต้องเดินเร่ขายกันเลยนะ เฮ้อ....ปนปากเปียกปากแฉะอยู่นั่นแหละ เดี๋ยวจะแก่ก่อนวัย ไม่รู้ด้วยนะจ๊ะ....เอาละ....เอาละ....ปนไปอย่างนั้นแหละ....ต้องทำใจแล้วละนะ.... ยังไง ๆ ก็ต้องภาวนาขออย่าให้ถึงขั้นงดเลื่อนเงินเดือนหรือตัดเงินเดือนเลยนะ.....มันชักจะกรอบลงไปทุกทีแล้ว... เรามาดูชีวิตเพื่อน ๆ ของเรากันดีกว่า... ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลางส่วนภูมิภาคก็เหมือน ๆ กัน อาจจะเกิดสภาวะเช่นนี้ได้ ครั้งนี้ก็มีเรื่องราวเกี่ยวกับการทำงานของเพื่อนข้าราชการหลาย ๆ แบบ เช่น **การก่อสร้างถนน การตรวจจับมอดไม้ การฝึกงานของลูกน้อง ทำตามสั่ง** และเรื่อง **เขาหาว่าผมฆ่าคนตาย** (อย่างนี้ทั้งนั้นแหละ)....เชิญติดตามได้เลยครับ....

ถนนขาด/เกิน (๑)

ทางราชการได้กำหนดให้ก่อสร้างถนนระหว่างหมู่บ้านไก่ฟ้าถึงหมู่บ้านไก่นา ด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้ถนนกว้าง ๖ เมตร ผิวจราจรกว้าง ๔ เมตร ยาว ๘ กิโลเมตร เป็นเงินงบประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดระยะเวลาก่อสร้าง ๕๕ วัน ปรากฏว่า นางสุมซึ่งไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เข้ามาช่วยพิมพ์สัญญาจ้างแล้วนำเสนอ นายสมลงนามในสัญญาจ้างโดยนายส่วนซึ่งมีหน้าที่ต้องตรวจสอบมิได้ตรวจสอบสัญญาโดยละเอียดว่า ได้ระบุความกว้างยาวของถนนไว้หรือไม่ เป็นเหตุให้สัญญาดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ แต่ผู้รับเหมาก่อสร้างก็ได้ก่อสร้างไปตามที่ข้อบัญญัติจังหวัดได้กำหนดไว้ โดยได้ความกว้างยาวครบถ้วนถูกต้อง ปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนต่อ ป.ป.ป.ว่า ผู้ว่าจ้างมีพฤติการณ์ไม่สุจริต และมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ทำให้ได้ความยาวของถนนน้อยไปเกือบ ๒ กิโลเมตร จากการตรวจสอบรายละเอียดพบว่าการตรวจสอบความยาวของถนนของ ป.ป.ป.กับจุดเริ่มต้นการก่อสร้างจริง คนละจุดกัน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับเหมาก่อสร้างได้สร้างถนนเลยไปจากที่ตกลงกัน และได้ความยาวของถนนเกินกว่าที่ทางราชการกำหนดอีกด้วย การกระทำของนายสมกับนายส่วนจึงไม่มีความผิดทางวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งยุติเรื่อง และ ก.พ.ได้เห็นชอบและตอบรับทราบแล้ว (๔/๒๕๓๙/๐๓) ข้อมูลไม่ตรงกัน สอบคนละทีสองที...เลยได้เรื่องดี ๆ ออกมาอย่างนี้... สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ต้องสืบ ๆ สอบ ๆ สวน ๆ ทุกท่านจำเอาไว้เป็นอุทาหรณ์เลยนะครับ จะได้ไม่เสียเวลาราชการ เสียเงิน และเสียความรู้สึกอย่างนี้อีก ❖

เหวี่ยงแหเลยนะ

เช้าวันหนึ่ง นายหอยได้มาแจ้งที่หน่วยป้องกันรักษาป่าว่ามีการลักลอบแปรรูปไม้โดยใช้เลื่อยยนต์ที่ป่าแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยก็ได้สั่งให้นายธง กับลูกจ้างอีก ๔ คนไปร่วมกันปราบปราม โดยใช้ทั้งรถยนต์และจักรยานยนต์พร้อมกับปืนลูกซอง ถึงที่เกิดเหตุพบว่า มีไม้เต็ง ไม้แดง และไม้พลวงที่ไม่มีรูปรอยดวงตราของเจ้าหน้าที่ตีประทับแสดงการอนุญาตกองอยู่ (ก็คือไม้เถื่อนนั่นแหละ) และมีชายคนหนึ่งที่กองไม้ เมื่อเห็นเจ้าหน้าที่ก็ได้วิ่งหลบหนีเข้าป่าไป นายธงกับพวกจึงได้ตรวจยึดไม้และอุปกรณ์การทำไม้และเลื่อยยนต์แล้วนำขึ้นรถยนต์ของหน่วย โดยยังมิได้ทำบัญชีของกลาง เพราะหัวหน้าหน่วยสั่งให้มาทำทีหลัง เนื่องจากค่ำแล้วเกรงว่าจะไม่ปลอดภัย หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ได้ไปดักตรวจต่อตามที่ได้รับแจ้งอีกเช่นกัน แต่ก็ไม่พบการกระทำผิดอีก จึงเดินทางกลับหน่วย ขณะเดินทางกลับปรากฏว่ามีชายคนหนึ่งขี่รถจักรยานยนต์ตามมา และทำสัญญาณให้นายธงหยุดรถและเจรจาขอคืนเครื่องเลื่อยยนต์โดยจะจ่ายเงินสมนาคุณให้ แต่นายธงไม่ยินยอม และเมื่อกลับถึงหน่วยก็ได้ดำเนินการวัดขนาดไม้และทำบันทึกการตรวจยึด บัญชีไม้ของกลางและอุปกรณ์ตลอดจนแผนที่สถานที่เกิดเหตุด้วย

รุ่งขึ้น หัวหน้าหน่วยได้สั่งให้นายธงทำบันทึกการตรวจยึด และให้ไปส่งคดีโดยใช้รถยนต์ของทางราชการ ขณะเดินทางปรากฏว่ารถยนต์เกิดขัดข้อง นายธงจึงนำรถไปซ่อมที่ร้านนายหลอด โดยนายธงกับพวกได้ไปนั่งรอที่ร้านขายของชำ ตกเย็นรถยนต์ยังซ่อมไม่เสร็จก็ได้นั่งรับประทานอาหารกัน ระหว่างนั้นได้มีนายแสบเข้ามาพูดกับนายธงเพื่อขอเครื่องเลื่อยยนต์และอุปกรณ์คืน โดยแลกกับเงินก้อนหนึ่ง แต่นายธงก็ปฏิเสธ นายแสบก็กลับไป ต่ออีกครู่ใหญ่ก็มีเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ ๑๕-๒๐ คน เข้ามาจับกุมนายธงกับพวก โดยกล่าวหาว่าทั้งสองคนกรรโชกทรัพย์

เหวี่ยงแหเลยนะ (ต่อ)

นายธงก็ชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ตำรวจไม่ฟังเหตุผล จึงเกิดการโต้เถียงกัน และตำรวจก็ได้นำธนบัตรฉบับละ ๕๐๐ บาท พร้อมทั้งสำเนาภาพถ่ายมาวางบนโต๊ะและทำการถ่ายภาพ ซึ่งนายธงก็ไม่ยอมแตะต้องธนบัตร กลับพูดโต้เถียงกับตำรวจอีก โดยให้ชาวบ้านที่เข้ามามุงดูเป็นพยานให้ ตำรวจจึงได้ตรวจยึดรถยนต์ราชการ ปืนลูกซอง และไม้ของกลาง แล้วนำตัวนายธงกับพวกไปดำเนินคดี ผลคดีอาญาถึงที่สุดศาลพิพากษายกฟ้อง การกระทำของนายธงจึงไม่เป็นความผิด อธิบดีได้สั่งยุติเรื่อง และสั่งให้นายธงซึ่งถูกให้ออกจากราชการไว้ก่อน กลับเข้ารับราชการ และ ก.พ.ก็ได้เห็นชอบและตอบรับทราบแล้ว (๓/๒๕๓๙/๐๓)..... คนดีตกน้ำไม่ไหล...ตกไฟไม่ไหม้... แต่ก็แทบวางวาย...กว่าจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้ ...เฮ้อ...เหนื่อยจริง ๆ ❖

ฆ่าจริงหรือไม่ (ไม่รู้ซิ)

เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมตัวนายมลทินเป็นผู้ต้องหาคดีอาญา ข้อหาร่วมกับพวกเจตนาฆ่านางสาวไก่ฟ้าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ปรากฏว่าพนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ฟ้องนายมลทินเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด พร้อมกันนั้นทางราชการได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่นายมลทินในกรณีที่ถูกฟ้อง และสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนอีกด้วย ผลคดีถึงที่สุดศาลพิพากษายกฟ้องเพราะว่าพยานหลักฐานไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้ว่านายมลทินกระทำความผิดตามที่ฟ้อง ส่วนทางวินัยคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่านายมลทินไม่ได้กระทำผิดวินัยตามที่ถูกกล่าวหา และไม่เป็นความผิดวินัย ตามมาตราอื่นอีกควรยุติเรื่อง ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบด้วย และสั่งให้นายมลทินกลับเข้ารับราชการแล้ว ซึ่ง ก.พ.เห็นชอบและตอบรับทราบ (๐๕/๒๕๓๙/๐๔).....เฮ้อ... เหนื่อยอีกเช่นกัน...กว่าจะดิ้นหลุดจากร่างแห...เนื้อตัว...ชื่อเสียงก็เหม็นไปไม่มากก็น้อยแหละ...จำไว้เป็นตัวอย่างอีกนะครับ... ❖

ฝึกงานจริง ๆ นะ

นายไก่ นายเป็ด และนายห่าน ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการ โดยทำงานด้านสำรวจออกแบบโครงการ ตลอดจนเขียนแบบด้วย โดยมีนายไก่โต้งเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีนายเสือซึ่งเคยเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างมาติดต่อขอให้ช่วยสำรวจและออกแบบเพื่อจัดทำโครงการสวนเกษตรในพื้นที่โครงการจำนวนเกือบ ๔๐๐ ไร่ด้วย นายไก่โต้งพิจารณาแล้วยินยอมให้ลูกน้องรับงานโครงการนี้เพื่อให้ได้มีโอกาสฝึกงาน หาความชำนาญ ประกอบกับมีรายได้พิเศษโดยชอบอีกด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวให้ดำเนินการในวันหยุดราชการ และใช้วัสดุอุปกรณ์ของนายเสือผู้ว่าจ้างทั้งหมด ส่วนรถยนต์ก็ได้ใช้รถยนต์ส่วนตัว มิได้ใช้ทรัพย์สินของทางราชการแต่อย่างใด คงมีเพียงครั้งเดียวที่ใช้อุปกรณ์ของทางราชการ คือ หลังจากได้ออกไปปฏิบัติงานโครงการขุดลอกหนองน้ำแล้วขากลับผ่านโครงการสวนเกษตรก็นึกได้ว่า อาทิตย์ที่แล้วลืมสำรวจเก็บระดับหมุดในที่ดิน จึงแวะลงสำรวจโดยใช้เวลาประมาณ ๑๐-๒๐ นาที แล้วจึงเดินทางกลับ ปรากฏว่า ทางราชการได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าได้สำรวจออกแบบโครงการขุดลอกสระน้ำในที่ดินของเอกชน เพื่อของบประมาณ ผลการสอบสวนปรากฏว่า ไม่เป็นความจริงตามที่ร้องเรียน คงปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น และมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ที่สุดผู้บังคับบัญชาจึงสั่งยุติเรื่องและกำชับให้พึงระมัดระวังในการปฏิบัติงาน และมิให้เกิดเรื่องทำนองนี้อีก ซึ่ง ก.พ.เห็นชอบและตอบรับทราบแล้ว (๐๕/๒๕๓๙/๑-๓).....ฝึกงานของทางราชการ...มีไม่พอ...ก็ไปฝึกงานของเอกชนก็ได้นะ... แต่ต้องนอกเวลาราชการ และต้องไม่ทำให้เสียราชการด้วยนะครับ ❖

ทำตามสั่งลูกเดียว

ในวันสิ้นปีงบประมาณ จังหวัดแอล.เอ. ได้รับวิทยุด่วนที่สุดจากส่วนกลาง แจ้งการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าวัสดุจำนวน ๑ ล้าน ๒ แสนบาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนงบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกิจการโรงเรียนประชาบาล โดยสั่งให้จังหวัดดำเนินการจัดซื้อโดยด่วน นายทองหัวหน้าหมวดการเงิน จึงได้จัดทำบันทึกขออนุมัติดำเนินการทันที โดยส่งบันทึกผ่านนายแก้ว หัวหน้าส่วนการคลัง และนายแหวน ปลัดจังหวัดจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วก็ได้รับอนุมัติตามที่เสนอมา หลังจากนั้น นายทองก็ได้ทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อหนังสือแบบทดสอบและวัสดุอุปกรณ์อื่นเป็นเงินมูลค่าเท่ากับที่ได้รับจัดสรรจากร้านสหกรณ์ทหาร (ซึ่งกระทรวงได้ขอให้ส่วนราชการสนับสนุนด้วย) โดยวิธีพิเศษ พร้อมทั้งเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับสิ่งของด้วย ผ่านไปตามลำดับจนได้รับอนุมัติ และมีการทำสัญญาซื้อขายวัสดุดังกล่าวถูกต้อง ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่า นายแก้วเป็นเพียงผู้ลงนามให้บันทึกผ่านไปขออนุมัติจัดซื้อเท่านั้น และการจัดซื้อดังกล่าวก็ได้ดำเนินการมาโดยเรียบร้อย ปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนต่อ ป.ป.ป.ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ อีกทั้งราคาก็แพง ราคาต้นทุนการผลิต และไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด ที่สุด ป.ป.ป.ชี้มูลความผิดว่า นายแก้วประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งแต่งตั้ง

ทำตามสั่งลูกเดียว (ต่อ)

คณะกรรมการสอบสวน ที่สุดคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า การดำเนินการจัดซื้อดังกล่าวได้ดำเนินการไปตามที่ส่วนกลางวิทยุสั่งการ อีกทั้งได้ดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติให้ส่วนราชการจัดซื้อสินค้าแบบเรียนและอุปกรณ์การเรียนได้จากสหกรณ์ที่ทางราชการรับรอง โดยไม่ต้องสืบราคาหรือประกวดราคา นอกจากนั้น การดำเนินการจัดซื้อในขณะนั้นก็เป็นการเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการประกอบกับหลังการจัดซื้อแล้ว สตง. ได้เข้าไปตรวจสอบบัญชี แล้วไม่พบการทุจริตแต่อย่างใด ดังนั้น นายแก้วจึงไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย ซึ่ง ก.พ.ได้เห็นชอบและตอบรับทราบแล้ว (๓/๒๕๓๙/๐๓).....ทำตามที่สั่งมาโดยถูกต้องก็ยังเป็นอย่างนี้...มันน่าเจ็บใจจริงนะ...ระอาจริง ๆ... ❖

น้ำใจไมตรี
ที่มีต่อกัน
บอกความ
สัมพันธ์
ฉันเพื่อน
พี่น้อง

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
เพื่อนคู่คิดมิตรคู่บ้าน

กฎหมายระเบียบข้าราชการใหม่

ประนูญ สุวรรณภักดี

อิทธิพลของภาวะเศรษฐกิจในยุค IMF ได้ส่งผลกระทบไปถึงสิ่งต่าง ๆ รวมทั้งงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลจึงจำต้องลดรายจ่ายในด้านต่าง ๆ ลง และอุดการรั่วไหลของรายจ่ายด้วย ซึ่งสิ่งหนึ่งก็คือเรื่องค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการ และปัจจุบันได้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งโดยหลักการแล้วข้าราชการที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ และหากข้าราชการผู้นั้นได้เช่าบ้านหรือที่พักอาศัยเพื่อใช้เป็นที่พักจริงในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น ก็จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่จ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน ตั้งแต่วันที่ได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่

สิ่งสำคัญที่พึงระวังในการใช้สิทธิขอรับ (เบิก) เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการก็คือ การได้เช่าจริงและการได้อาศัยอยู่จริงตามสภาพแห่งบ้าน โดยจะต้องเบิกเงินค่าเช่าบ้านเท่าที่ต้องจ่ายจริงแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ด้วย และแม้ว่าการเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการจะเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของข้าราชการก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าข้าราชการทุกคนจะมีสิทธินี้ สิทธินี้จะเกิดมีแก่ข้าราชการผู้ใดย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการข้างต้น ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่มีสิทธิหรือเบิกเกินสิทธิ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะเป็นการกระทำผิดวินัยด้วย และบางกรณีอาจจะต้องถูกลงโทษถึงออกจากราชการ

ลักษณะการกระทำผิดวินัยในเรื่องเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น จะเป็นเรื่องของการเบิกโดยไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านแล้วมาขอเบิกเงินฯ เช่น มิได้เช่าบ้านอยู่จริง เนื่องจากอาศัยพักที่บ้านของบิดามารดาหรือผู้ใด แล้วทำเอกสารสัญญาเช่าอันเป็นเท็จมาเพื่อเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ **แล้วนำเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว** หรือเช่าบ้านและได้จ่ายค่าเช่าบ้านจริงแต่มิได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวเลย เป็นต้น ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะเป็นกรณีที่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่มีการเบิกเงินเกินกว่า

สิทธิที่พึงมีพึงได้ ซึ่งจะเป็นกรณีที่เบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเกินกว่าที่ได้จ่ายค่าเช่าบ้านไปจริง เช่น มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านถึง ๑,๐๐๐ บาท แต่เช่าจริงเพียง ๕๐๐ บาท แล้วเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเกินกว่า ๕๐๐ บาท จนกระทั่งถึง ๑,๐๐๐ บาท ซึ่งกรณีนี้จะกระทำมิได้ เพราะกฎหมายให้เบิกได้เท่าที่จ่ายจริงโดยไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ทั้งนี้ "ค่าเช่าบ้าน" หมายถึงส่วนที่เป็นค่าเช่าบ้านจริง ๆ โดยไม่รวมถึงค่าน้ำค่าไฟด้วย และบางกรณีมีการรวมถึงภาษีเงินได้ที่ผู้ให้เช่าต้องจ่ายในการที่มีรายได้จากการให้เช่าบ้านนั้น ซึ่งเป็นการที่ไม่ถูกต้อง

การกระทำผิดวินัยกรณีเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่ถูกต้อง โดยปกติจะพิจารณาเป็นราย ๆ ไป ซึ่งระดับโทษจะถึงออกจากราชการหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณี เช่น

เจ้าหน้าที่สรรพากร ๓ สำนักงานสรรพากรเขตคลองสาน กรุงเทพฯ ได้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านพักในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๒๖ ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๑ แต่ปรากฏว่าระหว่างเดือนมกราคม ๒๕๓๑ - พฤษภาคม ๒๕๓๑ เจ้าหน้าที่ผู้นี้ไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านเช่าหลังดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นต้องไปเฝ้าดูแลอาการมารดาซึ่งป่วยหนักและพักอยู่ที่บ้านมารดา จึงมิได้พักอาศัยในบ้านเช่าเป็นเวลานานถึง ๕ เดือน และหลังจากถูกทักท้วงเรื่องการเบิกเงินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นี้ก็ได้คืนเงินค่าเช่าบ้านทั้งหมดให้แก่ทางราชการ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้นี้มิได้มีเจตนาที่จะฉ้อโกงเงินของทางราชการ แต่ก็เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ จึงสั่งลงโทษตัดเงินเดือน

เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ ได้เช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๕๐๐ บาท แต่ได้แจ้งกับทางราชการว่าเช่าเดือนละ ๖๐๐ บาท แล้วนำเงินส่วนที่เหลือจากการจ่ายค่าเช่าบ้านไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ (สถานโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘)

ในเรื่องของระดับโทษนั้น ก.พ.เคยมีมติ แจ้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร ๐๙๐๕/ว ๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๑๑ เรื่อง การลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยกรณีทุจริตเบิกเงินค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง และเงินอื่นในทำนองเดียวกันเป็นเท็จ

ว่าการที่ข้าราชการทุจริตฉ้อโกงเงินของทางราชการ นั้น เป็นความผิดทั้งทางอาญาและผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งความร้ายแรงแห่งกรณีและพฤติการณ์มิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันและปราบปรามในเรื่องนี้ ส่วนราชการควรกำชับข้าราชการให้สังวรไว้ หากยังขืนกระทำผิด ก็ควรลงโทษสถานหนักทำนองเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

อย่างไรก็ตาม การกระทำผิดวินัยในกรณีทำนองนี้ ย่อมมีลักษณะของการกระทำผิดแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี องค์ประกอบความผิดในเรื่องนี้ซึ่งเป็นฐานประพฤติชั่วก็แตกต่างกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะต้องพิจารณาด้วยว่าผู้กระทำผิดมีเจตนาชั่วร้ายที่จะทุจริตฉ้อโกงเงินของทางราชการหรือไม่ด้วย จึงควรที่จะพิจารณารายละเอียดพฤติการณ์แห่งการกระทำเป็นราย ๆ ไป ถ้าเป็นกรณีที่ได้ความว่าเป็นการใช้สิทธิขอเบิกเงินจากทางราชการเป็นเท็จ โดยเจตนาทุจริตฉ้อโกงเงินของทางราชการอย่างแน่ชัด ก็เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงที่จะต้องลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามควรแก่กรณี (ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ) ก.พ.จึงมีมติให้แจ้งให้ส่วนราชการทราบ โดยแจ้งตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒ /ว ๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๖

แต่จากการที่ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ประกอบกับเพื่อเป็นการอุดการรั่วไหลที่ไม่เหมาะสมของรายจ่ายในภาครัฐ รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิของตนเองว่าใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกจ่าย และให้ถือปฏิบัติต่อไปว่าเมื่อมีการตรวจสอบการใช้สิทธิแล้วพบว่าข้าราชการรายใดมีเจตนาใช้สิทธิเบิกไม่ถูกต้องขัดกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ให้ถือว่าเป็นการทุจริตมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อมีการสอบสวนแล้วพบว่ามีความผิดจริงให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออก ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

นอกจากนั้น กระทรวงการคลังยังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ เรื่อง ตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยมีเนื้อหาสรุปได้ว่า

๑. ให้ส่วนราชการแจ้งข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน ทบทวนการใช้สิทธิของตนว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๑

๒. ในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑ ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิดังกล่าวว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและเรียกชดใช้เงินคืนต่อไป

๓. หากผลการสอบสวนทางวินัยปรากฏว่าเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านโดยสุจริต แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เรียกชดใช้เงินคืน หากพบว่ามีเจตนาทุจริต ให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออก ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

ตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้ ได้ระบุว่าหากพบว่าข้าราชการใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้งดเบิกตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๑ นั้นน่าจะหมายถึงกรณีที่เบิกโดยไม่ถูกต้องเท่านั้น โดยในส่วนที่เบิกโดยไม่มีสิทธิก็ให้งดเบิกแต่หากเป็นการเบิกเกินสิทธิก็ให้งดเบิกในส่วนที่เกินสิทธินั้น เพราะในส่วนที่ข้าราชการมีสิทธิเบิกจ่ายทางราชการจะไประงับมิให้เบิกมิได้ เนื่องจากเป็นสิทธิที่มีกฎหมายรับรองไว้ และในกรณีที่เป็นการเบิกโดยไม่เหมาะสม กล่าวคือ ราคาค่าเช่าแพงเกินไปไม่เหมาะสมแก่สภาพแห่งบ้าน ก็น่าจะให้งดเบิกเฉพาะในส่วนที่เห็นว่าแพงเกินไปเช่นกัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ เป็นกรณีที่ข้าราชการได้เช่าบ้านจริงและอยู่จริง มีการจ่ายเงินค่าเช่าให้แก่เจ้าของบ้านโดยครบถ้วนตามสัญญาเช่า เพียงแต่ค่าเช่ามีราคาแพงเกินกว่าที่ควรเป็นตามสภาพแห่งบ้านเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าจะมิใช่เป็นการกระทำผิดวินัยก็ตาม แต่ก็เป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่ควรที่จะให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในส่วนที่แพงเกินไปนั้นได้

สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งตามหนังสือกระทรวงการคลังข้างต้นที่ข้าราชการต้องสังวรณ์ไว้ก็คือ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติวางแนวทางการลงโทษไว้ว่า ข้าราชการที่ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านโดยมีเจตนาทุจริตที่จะฉ้อโกงเงินของทางราชการ ให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต กล่าวคือ ไม่ทราบว่าตนไม่มีสิทธิเบิกหรือเบิกได้เท่าใด แล้วมีการเข้าใจผิดไปเบิกหรือเบิกเกินสิทธิที่มีอยู่ โดยมิได้มีเจตนาทุจริตที่

จะฉ้อโกงเงินหลวงแต่อย่างใด เช่นนี้นอกจากจะต้องชดใช้เงินที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการแล้ว กรณียังเข้าข่ายเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งอาจถูกลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ได้อีกด้วย

อนึ่ง ในบางกรณีแม้ว่าจะไม่เป็นการเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมก็ตาม แต่ในการใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านก็จะต้องระบุรายละเอียดตามแบบฟอร์มของทางราชการให้ตรงกับความเป็นจริงด้วย หากระบุไม่ตรงก็เข้าข่ายเป็นการกระทำผิดวินัย ซึ่งอาจถูกลงโทษทางวินัยได้ เช่น เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๓ สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีได้ตกลงทำสัญญาเช่าบ้านของนางสมบัติฯ เพื่ออยู่อาศัยมีกำหนด ๓ ปี โดยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ได้เข้าพักอาศัยอยู่จริงเพียง ๖ เดือน หลังจากนั้นจึงได้ย้ายออกและไปเช่าบ้านอีกหลังหนึ่ง โดยยังใช้หลักฐานการเช่าบ้านเดิมและไม่ได้แจ้งให้ต้นสังกัดทราบว่าย้ายที่พักอาศัยแล้ว เพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้เป็นการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ จึงสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ เป็นต้น

ดังนั้น ในเรื่องการใช้สิทธิเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ก็จะต้องระมัดระวังกันให้มาก หากตรวจสอบไม่ดีโดยเบิกผิดพลาดไปหรือแจ้งรายละเอียดไม่ตรงกับความเป็นจริงแม้ว่าจะมีเจตนาสุจริตก็ตาม แต่ก็อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้ครับ ท่านจึงต้องตรวจสอบดูตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าท่านมีสิทธิเบิกได้หรือไม่ และหากกรณียังเป็นที่สงสัยหรือไม่ชัดเจนมีปัญหาอย่างไร ก็สามารถสอบถามไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อให้ได้ข้อยุติได้ อย่าเพิ่งไปกระทำการที่อาจทำให้ท่านต้องรับผิดทางวินัยได้นะครับ ทั้งนี้ได้แนบมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือกระทรวงการคลังในเรื่องนี้ ตลอดจนแบบรายงานการตรวจสอบคำขอรับค่าเช่าบ้านมาให้ทราบด้วยแล้วครับ

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กท. ๑๐๓๐๐

๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑

เรื่อง การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ
เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิของตนเองว่า ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกจ่าย และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไปว่า เมื่อมีการตรวจสอบการใช้สิทธิแล้วพบว่าข้าราชการรายใดมีเจตนาใช้สิทธิเบิกไม่ถูกต้องขัดกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ให้ถือว่าเป็นการทุจริตมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อมีการสอบสวนแล้วพบว่ามีความผิดจริงให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออก ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ) วิษณุ เครืองาม
(นายวิษณุ เครืองาม)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม
โทร.๒๘๑๐๐๐๗, ๒๘๒๓๖๔๔
โทรสาร ๒๘๒๔๑๔๕

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖ กท. ๑๐๔๐๐

๓๐ เมษายน ๒๕๔๑

เรื่อง การตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการ

เรียน เลขาธิการ ก.พ.

อ้างถึง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิของตนเองว่าได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกจ่ายและให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไปว่า เมื่อมีการตรวจสอบการใช้สิทธิแล้วพบว่าข้าราชการรายใดมีเจตนาใช้สิทธิเบิกไม่ถูกต้องขัดกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ถือว่าเป็นการทุจริตมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อมีการสอบสวนแล้วพบว่ามีความผิดจริงให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออก ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้มติคณะรัฐมนตรีมีผลในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในการตรวจสอบการใช้สิทธิ จึงเห็นควรให้ถือปฏิบัติดังนี้

๑. ให้ส่วนราชการผู้เบิกแจ้งให้ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านทบทวนการใช้สิทธิของตนเองว่าถูกต้องและเหมาะสมตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ หากพบว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๑

๒. ในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑ ให้ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการผู้ใช้สิทธิแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิของข้าราชการในสังกัดทุกราย โดยส่วนกลางให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของแต่ละส่วนราชการเข้าร่วม

เป็นกรรมการด้วย สำหรับในส่วนภูมิภาค ให้มีผู้แทนของสำนักงานคลังจังหวัดร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิของข้าราชการในสังกัดโดยเคร่งครัดว่า ถูกต้อง และเหมาะสม หรือขัดกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ หากพบว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิรายใดเบิกไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือขัดกับพระราชกฤษฎีกาฯ ให้รีบรายงานผลการตรวจสอบให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดทราบเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเรียกชดใช้เงินคืนต่อไป

๓. ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หากผลการสอบสวนของคณะกรรมการเห็นว่า ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านรายใดเบิกค่าเช่าบ้านโดยสุจริต แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้ดำเนินการเรียกชดใช้เงินคืน หากพบว่ามีเจตนาทุจริต ให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการพิจารณาลงโทษไล่ออก ซึ่งจะไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติตามนัยข้างต้นต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) มานิต วิทยาเต็ม

(นายมานิต วิทยาเต็ม)

รองปลัดกระทรวงฯ ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง

สำนักการเงินการคลัง ๓

ส่วนกฎหมายและระเบียบการคลัง

โทร. ๒๗๓๙๕๗๓

แบบรายงานการตรวจสอบคำขอรับค่าเช่าบ้าน

ชื่อ .....

สังกัด .....

■ ได้เช่าบ้าน/เช่าซื้อบ้าน เลขที่ ..... ซอย ..... ถนน.....

ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

จาก ..... อัตราเดือนละ ..... บาท

ตามสัญญาเช่า/สัญญาเช่าซื้อ ลงวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .....

■ ได้กู้ยืมเงินเพื่อซื้อ/จ้างปลูกสร้างบ้าน เลขที่ ..... ซอย ..... ถนน .....

ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

โฉนดที่ดินเลขที่ ..... เป็นกรรมสิทธิของ .....

โดยกู้เงินจาก ..... จำนวน ..... บาท

ชำระเงินกู้เดือนละ ..... บาท ตามสัญญากู้ยืมเงิน ลงวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ...

ซื้อ/จ้างปลูกสร้างบ้านกับ ..... ราคา ..... บาท

ตามสัญญาซื้อ/สัญญาจ้าง ลงวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .....

คำรับรองของคณะกรรมการ

ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ขอรับรองว่า .....

.....

.....

.....

ลงชื่อ ..... กรรมการ
(.....)
ลงชื่อ ..... กรรมการ
(.....)
ลงชื่อ ..... กรรมการ
(.....)
วันที่ .....

หมายเหตุ คณะกรรมการควรตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องต่อไปนี้ เพื่อสรุปความเห็นต่อผู้รับรองและผู้อนุมัติการเบิกจ่าย

๑. บุคคลที่ทำนิติกรรมต่าง ๆ มีตัวตนหรือไม่

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขอรับค่าเช่าบ้านกับเจ้าของบ้านเช่า ผู้ให้เช่าช่วง ผู้ขาย ผู้รับจ้าง หากเป็นญาติ เพื่อน ผู้บังคับบัญชา ให้ตรวจสอบจนเป็นที่พอใจว่ามีการปฏิบัติตามสัญญาเพียงใด

๓. สำหรับกรณีบ้านเช่าต้องตรวจให้ทราบว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร มีความสัมพันธ์กับผู้เช่าเพียงใด ในกรณีที่ผู้ให้เช่าไม่ใช่เจ้าของบ้านเช่า ต้องตรวจสอบสัญญาเช่าจากเจ้าของด้วย

๔. สภาพของบ้านเหมาะสมกับราคาเช่า หรือซื้อขาย หรือไม่

๕. ขนาดของบ้านเหมาะกับจำนวนคนในครอบครัวที่อาศัยร่วมกันอยู่จริงเพียงใด

๖. ความสัมพันธ์ของผู้ขอรับค่าเช่าบ้านกับบุคคลที่ร่วมอาศัยตรวจสอบกับทะเบียนบ้านด้วย มีการเรียกเก็บเงินค่าอยู่อาศัยจากบริวารหรือไม่ เพียงใด

๗. ตรวจสอบการเข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านจริงตั้งแต่เมื่อใด

ฯลฯ

ความสำเร็จ ของวันนี้และวันหน้า

เพราะรู้เวลา แห่งการรุกและรับ

NATIONAL PETROCHEMICAL PLC.
15th Anniversary

*ด้วยประสบการณ์และความสำเร็จตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา วันนี้ NPC ในฐานะผู้นำแห่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมีของประเทศ ได้ขยาย **ธุรกิจบริการที่ครบวงจร** ด้วยทีมงานที่มากประสบการณ์ และอุปกรณ์อันทันสมัยครบครัน*

ศูนย์ธุรกิจบริการความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม (Safety & Environmental Service Center) สามารถให้**บริการฝึกอบรมด้านการจัดการความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย** บริการที่ปรึกษาและตรวจสอบระบบ **การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม** (ISO-14000) การบริการพิเศษ และบริการเฉพาะกิจ เช่น การจัดซ้อมแผนฉุกเฉินในโรงงาน การจัดกำลังพนักงานดับเพลิง พร้อมทั้งให้บริการเช่ายืมอุปกรณ์ดับเพลิง และอุปกรณ์ความปลอดภัย **บริการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย และงานบริการขอใบอนุญาตและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ** การดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมทั้งในและนอกเขตอุตสาหกรรม

ด้วยวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล และการขยายธุรกิจอย่างรู้จังหวะ รู้เวลา
เราเชื่อมั่นว่า เราและท่านจะก้าวสู่วันข้างหน้าอย่างมั่นคง

บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)

ชั้น 32-35 อาคารซันทาวเวอร์ส บี
123 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
โทร. (02) 617-7800 แฟกซ์ (02) 617-7888
E-mail..npc@hq.npc.co.th.